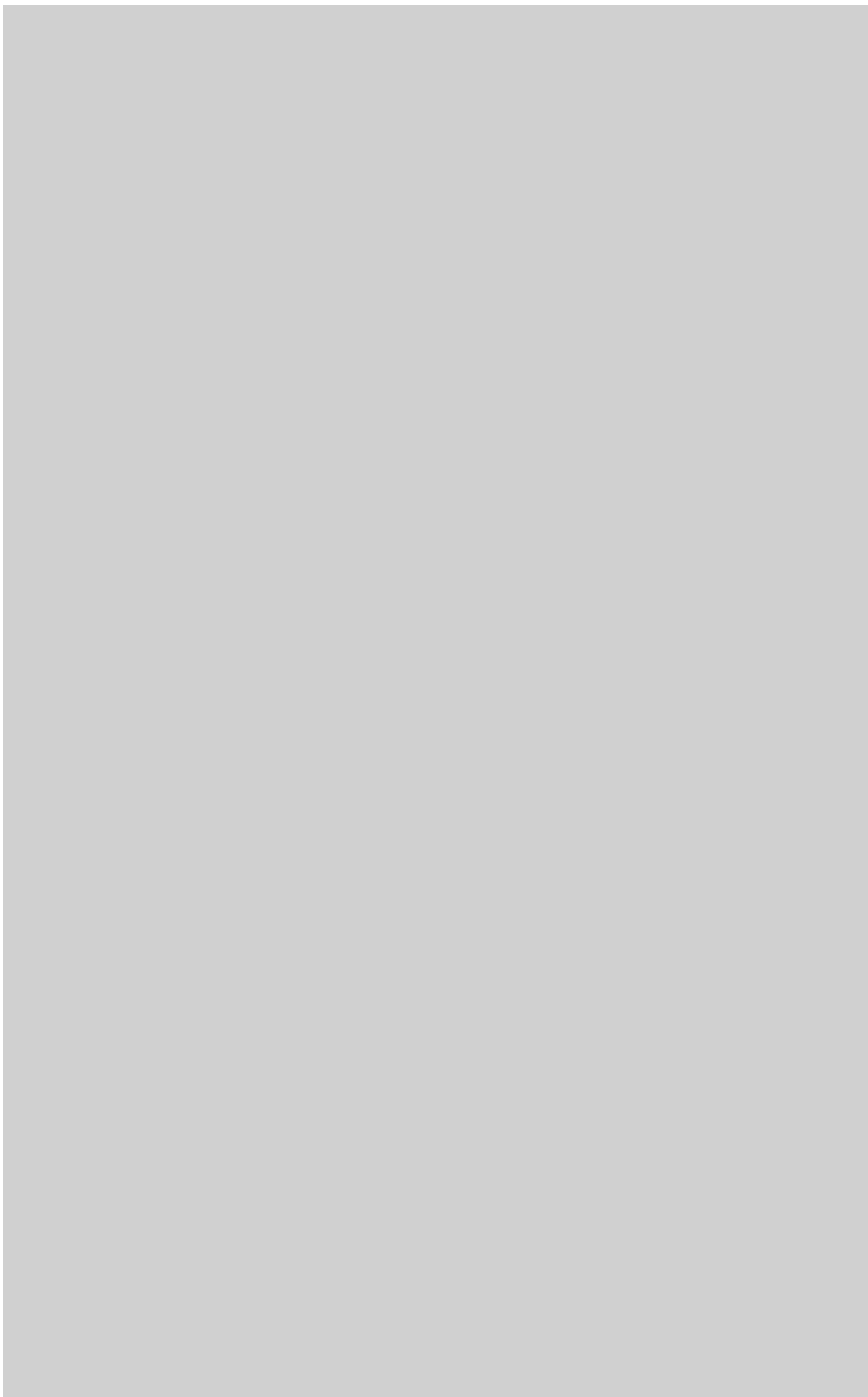


mandelbaum *verlag*





BEIGEWUM (Hg.)

**POLITISCHE ÖKONOMIE  
ÖSTERREICHS**

*Kontinuitäten und Veränderungen  
seit dem EU-Beitritt*

mandelbaum verlag

© mandelbaum *verlag*, wien 2015  
alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-85476-458-8

Lektorat: Inge Fasan  
Satz: Kevin Mitrega  
Umschlaggestaltung: Michael Baiculescu  
Druck: Primerate, Budapest

# INHALT

- 7      *Joachim Becker, Valerie Bösch, Romana Brait, Georg Feigl,  
Tobias Orischnig, Philipp Poyntner, Jana Schultheiss*  
Einleitung: Politische Ökonomie Österreichs –  
Kontinuitäten und Wandel seit dem EU-Beitritt

## **Veränderungen im Akkumulations- und Entwicklungsmodell Österreichs: Die Makroperspektive und die Sektoren**

- 34      *Stefan Ederer, Engelbert Stockhammer,  
Predrag Ćetković*  
20 Jahre Österreich in der EU – Neoliberale  
Regulationsweise und exportgetriebenes  
Akkumulationsregime
- 59      *Silvia Angelo, Markus Marterbauer*  
Ist alles besser in der Realwirtschaft?  
Zum Revival der Industriepolitik
- 77      *Irmi Salzer*  
Agrarsektor: Es grünt nicht grün?
- 90      *Christina Wieser, Thomas Zotter*  
Österreichs Banken: 20 Jahre im Dreieck von Finanz-  
vermögen, Bankbilanzen und Unternehmensfinanzierung
- 108      *Sandra Breiteneder*  
Strukturwandel und Herausforderungen des  
kommerziellen Dienstleistungssektors
- 120      *Karin Heitzmann, August Österle, Astrid Pennerstorfer*  
Soziale Dienstleistungen in Österreich: Zwischen  
Anspruch und Wirklichkeit
- 132      *Joachim Becker, Franziska Disslbacher, Rudy Weissenbacher*  
Zwischen Deutschland und Osteuropa: Österreichs  
neue Mittellage
- 156      *Christian Reiner, Helmut Gassler, Sascha Sardadvar*  
Österreichische Regionalentwicklung zwischen  
neuer Dynamik und alter Stabilität

## **Veränderungen des politischen Modells und der Politikfelder**

- 176 *Emmerich Tálos*  
Austrokorporatismus zwischen Kontinuität und  
Veränderung – EU-Beitritt als ein Bestimmungsfaktor für  
Veränderungen
- 198 *Elisabeth Blaha*  
Geld- und Währungspolitik: Die EZB im Spannungsfeld  
von Notenbankunabhängigkeit, Krisenbekämpfung und  
Politiksteuerung
- 218 *Georg Feigl, Christa Schlager*  
Budgetpolitik im Zeichen von Europäisierung  
und Neoliberalisierung
- 241 *Christine Mayrhuber*  
Sozialpolitische Entwicklungen in Österreich
- 260 *Susanne Pernicka, Bettina Stadler*  
Beschäftigungspolitik
- 275 *Ilker Ataç, Christoph Reinprecht*  
Europäisierung der Migrationspolitik:  
Mobilität nach innen, Abschottung nach außen
- 293 *Katharina Mader, Jana Schultheiss, Edith Waltner*  
Auswirkungen der EU-Gleichstellungspolitik auf  
die Situation von Frauen in Österreich
- 309 *Jürgen Schneider, Hanna Simons, Tobias Orischnig*  
Energiepolitik

## **Wer sind die GewinnerInnen und VerliererInnen?**

- 326 *Stefan Angel*  
Soziale Klassenstruktur und Lebenslagen 1995 bis 2013
- 348 *Wilfried Altzinger, Mathias Moser, Matthias Schnetzer*  
Die Entwicklung der Verteilung von Einkommen  
und Vermögen seit dem EU-Beitritt 1995
- 369 *AutorInnen*

JOACHIM BECKER, VALERIE BÖSCH, ROMANA BRAIT,  
GEORG FEIGL, TOBIAS ORISCHNIG,  
PHILIPP POYNTNER, JANA SCHULTHEISS

## **EINLEITUNG: POLITISCHE ÖKONOMIE ÖSTERREICHS – KONTINUITÄTEN UND WANDEL SEIT DEM EU-BEITRITT**

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995 stellt eine Zäsur für die politische Ökonomie des Landes dar. Der österreichische Nationalstaat wurde hierdurch in eine größere supranationale Form der Staatlichkeit eingegliedert. Durch die Integration in die EU-Staatlichkeit wurden die politischen Kräfteverhältnisse, politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse tiefgreifend verändert. Dies implizierte veränderte Regulierungen in zahlreichen wirtschafts-, sozial- und ökologipolitischen Bereichen. Diese weisen eine neoliberale Grundierung auf. Die neoliberale Orientierung kann jedoch nicht allein auf den EU-Integrationsprozess zurückgeführt werden. Vielmehr wurden neoliberale Restrukturierungsprozesse sowohl auf der EU- als auch auf der nationalstaatlichen Ebene von Unternehmensverbänden und (groß-)unternehmensfreundlichen Parteien vorangetrieben. Parallel war eine deutliche Verschiebung intellektueller Diskurse zu verzeichnen, mit neoliberalen TheoretikerInnen – von Hayek bis zum gewendeten Giddens – als zentrale Bezugspunkte. Nicht nur die politischen, sondern auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf EU- und nationalstaatlicher – also auch österreichischer – Ebene sind miteinander verwoben. Wir versuchen zentrale Veränderungen und Kontinuitäten der politischen Ökonomie im Kontext der EU-Integration sowie deren HauptakteurInnen nachzuzeichnen. Hierbei zieht sich die Frage nach den GewinnerInnen und VerliererInnen als roter Faden durch den Band. Dafür wird in dieser Einleitung zunächst eine historische Einbettung der spezifischen Verlaufsform der EU-Integration der politischen Ökonomie Österreichs vorgenommen, die in eine Erläuterung zentraler Wegmarken des vorliegenden Sammelbands mündet.

## **Über die Deutschland- zur EG/EU-Orientierung**

Der Beitritt zur EU fügt sich in einen bis in die 1970er Jahre zurückreichenden Prozess der Restrukturierung und der gegenüber der Nachkriegszeit weiter verstärkten Westbindung (speziell an die bundesdeutsche Ökonomie) Österreichs ein. Auf die Krise der frühen 1970er Jahre reagierte das Kapital in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) unter anderem mit einer verstärkten Internationalisierung (Altwater et al. 1983: 44 f., Röttger 1997: 145 ff.). Die damalige Regierung Kreisky reagierte auf diesen Internationalisierungsprozess, indem sie auf eine Modernisierung der österreichischen Ökonomie mittels der Anziehung von Auslandskapital setzte. Real hieß das primär die Eingliederung in das deutsche exportorientierte Produktsystem. Österreich wurde zunehmend zur verlängerten Werkbank der bundesdeutschen Industrie (vgl. Atzenhofer 1988, Scherb 1988). Die enge wirtschaftliche Bindung an die BRD wurde durch die Koppelung des Schillings an die Deutsche Mark auch institutionell abgestützt (Scherb 1990). In Österreich wurde damit in den Kreisky-Jahren eine Politik der abhängigen Internationalisierung verfolgt, die durch eine Öffnung in der Bildungspolitik, sozialpolitische Abfederungen, eine offensive Beschäftigungspolitik sowie eine – im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern später beginnende und länger andauernde – keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik spezifisch sozialdemokratisch flankiert wurde. Es ist kein Zufall, dass eine solche Internationalisierungspolitik gerade durch eine sozialdemokratische Alleinregierung forciert wurde. Sie war nämlich, anders als großkoalitionäre Regierungen, nicht zur speziellen Rücksicht auf die Interessen kleinerer österreichischer Unternehmen gezwungen. Dieser Teil der sozialen Basis der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) wurde durch die Internationalisierungspolitik relativ geschwächt. Die verstaatlichte Industrie hatte hingegen in den 1970er Jahren noch eine zentrale Bedeutung und einen relevanten Stellenwert in der Wirtschaftspolitik (Hermann/Flecker 2009a: 21).

Die engere Bindung an die BRD, die zeitlich mit dem etwa Mitte der 1970er Jahre beginnenden relativen Zurückfallen osteuropäischer Ökonomien und deren tendenziell rückläufiger Bedeutung für die österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen zusammenfällt (vgl. den Beitrag von Becker et al. in diesem Band), stellte eine wichtige wirtschaftliche Grundlage der stärkeren Orientierung auf die EG dar. Die BRD war das Kernland der westeuropäischen Integration und die D-Mark wurde zur Ankerwährung des Europäischen Währungssystems (EWS). Über die 1981 erfolgte Bindung des Schillings an die D-Mark verband sich



Österreich schon vor dem EU-Beitritt – wenngleich informell – mit dem EWS. Das 1986 verabschiedete Binnenmarktprojekt mit der freien Mobilität von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften bedeutete eine starke Vertiefung der westeuropäischen Integration in einer spezifisch neoliberalen Hinsicht. Das Binnenmarktprojekt zog die Grenzen von Ein- und Ausschluss gegenüber dem EG-Wirtschaftsraum schärfer. Dies bedeutete auch eine schärfere ökonomische Abgrenzung gegenüber Österreich, das noch nicht Mitglied war, da es insbesondere die für die österreichische Wirtschaft immer wichtigeren Westbeziehungen betraf, speziell mit der BRD.

Nach einer früheren Annäherung an die EG über die EFTA (European Free Trade Area), die aber nach und nach ihre Mitglieder an die EG/EU verlor, kam die Beitrittsfrage direkt auf die Tagesordnung der 1987 neugebildeten großen Koalition – zunächst in Form einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit dem von vorne herein feststehenden Ziel einer österreichischen Teilnahme an dem „in Aufbau befindlichen Binnenmarkt“ (Scherb 1988: 47). Am stärksten wurde die Beitrittsperspektive von der Vereinigung österreichischer Industrieller (VÖI) forciert, die vor allem exportorientierte und vielfach in ausländischem Besitz stehende Kapitalgruppen repräsentiert. Die Wirtschaftskammer positionierte sich zunächst zurückhaltender, da eine Integration in die EG für einen Teil der kleineren Firmen auch Risiken barg (vgl. Karlhofer/Tálos 1996: 52 f.). Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) und ArbeiterInnenkammer (AK) positionierten sich in den 1980er Jahren mit einem vorsichtigen „Ja“, verbanden dieses aber mit arbeits- und sozialpolitischen Forderungen. „Innerhalb der Wirtschafts- und Sozialpartnerorganisationen setzten sich“, so resümiert Schaller (1996: 18), „exportorientierte Interessen gegenüber jenen geschützter Sektoren durch.“ Darin spiegelte sich das exportorientierte Wachstumsmodell wider.

Die liberal-konservative ÖVP positionierte sich spätestens 1985 als „Europa-Partei“ (ebd.: 17). Diese Positionierung entsprach ihrer zunehmenden Orientierung auf Privatisierung, De-Regulierung und der Abkehr von einer antizyklisch, keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitik. Die SPÖ zog – mit größeren Vorbehalten – relativ bald in Richtung auf eine Beitrittsorientierung nach. Dies lag auch auf der Linie der in den 1970er Jahren forcierten ökonomischen Westbindung. Die beiden ab 1987 in einer großen Koalition regierenden Parteien orientierten sich mithin zunehmend auf einen EU-Beitritt. Gleichzeitig verschob sich auch die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Bei der verstaatlichten Industrie wurde eine Privatisierungspolitik eingeleitet (Penz 2007: 66).

Tendenziell erfuhr das Auslandskapital als Träger des außenorientierten Wachstumsmodells dadurch eine weitere Aufwertung. Die Regierungsbeteiligung der ÖVP führte zudem zu einer Abschwächung der keynesianischen Orientierung. Zunehmende EG-Orientierung und die Abkehr vom Austro-Keynesianismus gingen Hand in Hand. Aus Sicht liberaler ParteigängerInnen musste sich Österreich „im Sinne einer ‚Entaustriifizierung‘ seiner obsoleten – aus der Entstehung der Nachkriegsordnung und Österreichs geopolitischen und ökonomischen Position in dieser erklär-  
baren – nationalen Eigenheiten umgehend entledigen“ (Delapina 1996: 242). Ihre Strategie war also eine innere Transformation der ökonomischen und politischen Strukturen über eine EG-Integration.

Dieser Sicht stand zunächst auch die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) durchaus nahe. Sie sprach sich schon sehr früh – schon in den 1950er Jahren – für einen Beitritt zur EWG/EG aus. In der beginnenden Debatte der 1980er argumentierte die FPÖ – auf einer Linie mit der VÖI (vgl. Schaller 1996: 18) – mit den vermeintlichen Vorteilen einer Binnenmarktintegration. Sie stimmte 1989 im Parlament der Aufnahme von Beitrittsgesprächen zu. Von den Parlamentsparteien positionierten sich damals allein die Grünen mit Verweis auf den technokratischen Charakter und die rein quantitative Wachstumsorientierung des Binnenmarktpjektes, das auf soziale und ökologische Verträglichkeit keine Rücksicht nehme, gegen die Beitrittsorientierung.

Die Beitrittsgespräche erfolgten zwischen 1989 und 1994. Der Begriff „Verhandlungen“ wäre zu hoch gegriffen. Denn es ging im Kern um die Übernahme des kompletten EG/EU-Rechtsbestandes – des *Acquis communautaire*. Ein komplettes Herausoptieren aus bestimmten Bereichen bzw. dauerhafte Sonderregelungen hat es in der EG/EU-Geschichte nur in Ausnahmefällen gegeben. Für die österreichische Regierung hätte sich die Frage eines Herausoptierens am ehesten aus den kontroversen Debatten um die Vereinbarkeit von EU-Mitgliedschaft und Neutralitätsgebot ergeben können. Im Staatsvertrag von 1955 war die Neutralität sehr breit definiert worden. Doch stellte der frisch gewählte Bundespräsident Thomas Klestil (ÖVP) 1992 Russland als automatischen Rechtsnachfolger der Sowjetunion in Frage und kennzeichnete den Staatsvertrag nur mehr als „bedeutende(s) historische(s) Dokument“ (Kogelfranz/Pollack 1992: 205). Verfassungsrechtlich nahm Österreich eine weitreichende Änderung der außen- und sicherheitspolitischen Bestimmungen vor, durch die – so Alfred Noll (1996: 87) – „das österreichische Neutralitätsrecht gravierend geändert worden“ ist. Von der „integralen Neutralität“ nahm Österreich Abschied (ebd.: 87). Mit der Rechtsänderung und dem Optie-

ren für eine Teilnahme an der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) der EU blieb von der Neutralität nur ein eher formaler Rest – und ein Abstand von einer NATO-Vollmitgliedschaft. Kontroverse Themen, bei denen sich die Bundesregierung um spezielle (Übergangs-)Regelungen bemühte, betrafen vor allem Landwirtschaft, Grundstückskäufe und den Alpentransit. Gerade letzteres Thema führte in Tirol zu einer sehr wirksamen Mobilisierung, der die Bundesregierung durch die Transitverhandlungen zu begegnen versuchte.

Der EU-Beitritt brachte eine so starke Veränderung der Verfassung mit sich, dass für den 12. Juni 1994 eine Volksabstimmung anberaumt wurde. Die sozialpartnerschaftlichen Interessenvertretungen, die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sowie das in der Opposition befindliche Liberale Forum (LIF) mobilisierten hierfür eine massive „JA-Kampagne“, die eine starke (und einseitige) Unterstützung in den Medien erfuhr. Die beiden Regierungsparteien machten den damaligen Außenminister Alois Mock (ÖVP) und die Europa-Staatssekretärin Brigitte Ederer (SPÖ) zu den Gesichtern ihrer Kampagne. Die ÖVP-Kampagne war überhaupt sehr stark personalisiert – Mock als „Unser Held in Brüssel“. Die SPÖ war mit „Ja zu Österreich. Ja zu Europa“ unterwegs. Jenseits derartiger Slogans strich die ÖVP primär vermeintliche wirtschaftliche Vorteile hervor, während die SPÖ auf eine „umfassende Sicherheits-Argumentation“ für den EU-Beitritt (Schaller 1996: 23) setzte, die außen- wie sozialpolitische Sicherheitselemente umfasste und speziell auf sozial schwächere Gruppen (wie PensionistInnen) abgestellt war.

Das Lager der BeitrittsgegnerInnen war 1994 in zwei gegensätzliche Gruppen gespalten. Grüne, Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ) und links-alternative Gruppierungen betonten nachteilige wirtschaftliche und sozialpolitische Folgen, ihr „Nein“ zur Transitregelung und demokratiepolitische Defizite der EU. Bei den Grünen setzte allerdings eine Minderheit auf eine Veränderung der EU von innen, was nach dem EU-Referendum dann zur neuen Position der Grünen avancierte. Die FPÖ war Anfang der 1990er Jahre in das Lager der BeitrittsgegnerInnen umgeschwenkt. Sie störte sich nicht an der wirtschaftsliberalen Orientierung der EG/EU und unterstützte sogar emphatisch deren Orientierungen an einer budgetären Sparpolitik, aber sie versuchte sich mit der wohlstandschauvinistischen Formel „Österreich zuerst“ gleichzeitig als eine „soziale Rechte“ (Caldiron 2009), welche Schutz vor vorgeblich äußeren Bedrohungen wie „Ausländerkriminalität“ bietet, zu profilieren und in der ArbeiterInnenschaft und unteren Mittelschicht zu verankern. Dementsprechend stellte sie ihre Nein-Kampagne – jenseits einiger eher absur-

der Zuspitzungen (wie Schildläuse in spanischen Erdbeerjoghurts) – auf Themen wie „Ausländerwahlrecht“, Abschaffung des Schillings und eine angeblich drohende Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität ab.

Die massive Ja-Kampagne der Regierung erwies sich als erfolgreich. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 82,3% votierten 66,6% mit „Ja“ (Bundesministerium für Inneres 1994: 13) – der Prozentsatz war höher als erwartet. Sozio-ökonomisch zeigten sich im Ergebnis Spaltungslinien – vor allem die besser Verdienenden, formal besser Ausgebildeten und Jüngeren stimmten mit „Ja“, während Ältere, formal relativ schlecht Ausgebildete und sozial schlechter Gestellte sich eher beitrtrittsskeptisch zeigten. Auffällig war auch, dass die Zustimmung bei Männern deutlich höher lag als bei Frauen.

### **EU-Integration und Transformation der Politik**

Durch den Beitritt zur EU, der über das kurze Zwischenspiel im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – mit Übernahme des EU-Rechtsbestandes ohne Eingliederung in die Entscheidungsstrukturen – erfolgte, wurde der österreichische Staat in die übernationalen administrativen Strukturen der EU integriert. Hierdurch wurden politische Kräfteverhältnisse und Entscheidungsprozesse in Österreich weitgehend verändert.

Bereits in ihrer Gründungsphase war die Formierung der politischen Institutionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch ein tiefes Misstrauen seitens der damals dominanten politischen Kräfte, also vor allem der Christdemokratie, gegenüber der „Volkssouveränität“ gekennzeichnet (Müller 2012: 43). Dementsprechend wurden von Anfang an zentrale Entscheidungskompetenzen an exekutive Strukturen, die teils nicht durch Wahlen legitimiert waren (und sind), delegiert. Diese Strukturen hatten und haben teils intergouvernementalen, teils supranationalen Charakter. Zentrale Bedeutung kommt einerseits dem Rat als durch RegierungsvertreterInnen beschickte intergouvernementale Institution mit einer (mit-)entscheidenden Rolle im Gesetzgebungsprozess zu („Herren der Verträge“). Andererseits ist auch die Europäische Kommission, deren Mitglieder von den Regierungen benannt werden (inzwischen aber einer kollektiven Bestätigung durch das Europäische Parlament bedürfen), als supranationale Institution zentral. Sie hat nicht nur exekutive Funktionen, sondern auch weitgehend das Monopol bei der Initiierung der EU-Gesetzgebung und eher judikative Überwachungsfunktionen („Hüterin der Verträge“). Damit ist die Gewaltenteilung in der EU mehr als aufgeweicht. Die ursprüngliche parlamentarische Versammlung

ist 1979 zu einem direkt gewählten Parlament aufgewertet worden. Seine Befugnisse sind zwar ausgeweitet worden, bleiben aber hinter den Rechten der nationalen Parlamente (beispielsweise kein volles Budgetrecht) zurück. Wie Watkins (2014: 19) hervorhebt, ist die „Absorption“ des Europäischen Parlaments in die „exekutive-administrative Macht“ noch weiter vorangeschritten als bei den nationalstaatlichen Parlamenten.

Damit zeichnen sich die Entscheidungsstrukturen der EU durch eine starke Exekutivlastigkeit aus. Diese ist besonders vorteilhaft für machtvolle, gut organisierte Lobbygruppen, speziell von transnationalen Konzernen (Becker 1998: 17 ff.). Sie haben vielfach besonders enge Kontakte zur Kommission, nationalen Regierungen und den Fachbürokratien. Die Exekutivlastigkeit gilt auch für den nationalstaatlichen Einflusskanal auf EU-Entscheidungen. Denn die nationalstaatlichen Regierungen sind im Rat vertreten und die Fachbürokratien bereiten deren Positionierungen vor. Gegenstand öffentlicher Debatten sind die nationalstaatlichen Positionierungen zu EU-Gesetzgebungsvorhaben nur in seltenen Ausnahmefällen. Von daher hat die Formulierung der durchaus unterschiedlichen nationalstaatlichen Positionen ebenfalls eine spezifische interessenpolitische Schlagseite zugunsten von Unternehmensinteressen, aber auch oftmals durch männlich geprägte Entscheidungsstrukturen (Klatzer/Schlager 2011). Damit zeichnet sich die EU-Staatlichkeit durch eine „strategische Selektivität“ (Jessop 2002: 40) zugunsten der Kapitaleseite – speziell Großunternehmen – aus, die im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte weiter verstärkt wurde.

In den ersten beiden Jahrzehnten nach der Gründung der EWG kam den nationalen Legitimierungserfordernissen – angesichts noch relativ starker ArbeiterInnenbewegungen und der Systemkonkurrenz – noch relativ hohe Bedeutung zu. Entsprechend blieben ausreichende nationalstaatliche Entscheidungsspielräume erhalten, um solchen Erfordernissen wirtschafts- und sozialpolitisch Rechnung zu tragen.

Mit Krise und Umbruch der 1970er Jahre begann sich das Blatt zu wenden. Das Ende der 1970er Jahre etablierte Europäische Währungssystem wurde bereits so konzipiert, dass Spielräume für eine unilaterale nationalstaatliche keynesianische Politik empfindlich beschnitten wurden. Dieser Kurs wurde in den 1980er Jahren radikalisiert (vgl. Karrass 2009: 224). In den westeuropäischen Ländern waren die EU-Strukturen ein privilegierter Weg zur Durchsetzung bzw. Zementierung neoliberaler Politikmuster. „Es gibt für die 80er und 90er Jahre“, resümiert Ziltner (2000: 94), „auch eine Reihe von Hinweisen dafür, daß sich nationale politische Eliten der europäischen Ebene bedienten, um innenpolitisch

schwer oder nicht durchsetzbare Projekte zu implementieren.“ Besonders weitgehende Weichenstellungen gingen vom Binnenmarktprojekt aus, das die Kapitalverkehrs-, Warenverkehrs-, Dienstleistungsfreiheit sowie die freie Arbeitskräftemobilität etablierte. Die Kapitalverkehrsfreiheit unterwarf die nationalen Regulierungssysteme, einschließlich Teilen des Steuersystems (v.a. Unternehmenssteuern), einer verstärkten Konkurrenz durch das nun stärker mobile Kapital. Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass die EU von der Harmonisierung von Standards zunehmend zu einem Prinzip wechselseitiger Anerkennung überging (ebd.: 88 f.).

Eine weitere drastische Einschränkung nationalstaatlicher Spielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ging und geht von der Währungsunion aus. Diese wurde auf maßgeblichen Druck der deutschen Bundesregierung so konzipiert, dass Formen der expliziten Regelbindung – speziell im Bereich der Budgetpolitik – für nationalstaatliche Politik eingeführt wurden und die – praktisch keiner demokratischen Kontrolle unterliegende – Europäische Zentralbank (EZB) mit sehr weitreichenden Kompetenzen ausgestattet wurde (vgl. den Beitrag von Blaha in diesem Band). Damit erhielt die europäisierte Wirtschaftspolitik eine zunehmend neoliberale Gestalt, die mit einer systematischen Zurückdrängung parlamentarischer Kompetenzen verbunden ist. Der Länderblock um die deutsche Bundesregierung und die Europäische Kommission haben im Verlauf der gegenwärtigen Krise die Schraube der neoliberalen Regelbindung weiter angezogen (Feigl/Schlager in diesem Band, Klatzer/Schlager 2011, Oberndorfer 2012). Ein privilegiertes Feld der Gängelung durch immer kompliziertere bürokratische Regelungen und Indikatoren stellt hierbei die Budgetpolitik dar. Verschiedene Formen der Regelbindung und quantitative Normvorgaben dehnt die EU allerdings im Rahmen der Economic Governance auf immer mehr Bereiche aus. Diese Politikform ermächtigt die Fachbürokratie – und schwächt gleichzeitig Parlamente und gesellschaftliche AkteurInnen. Diese Politikmuster sind gegen eine antizyklische Budgetpolitik und die Sozialstaatlichkeit gerichtet. Gegenüber den schwach industrialisierten Ländern der Peripherie mit traditionell hohen Leistungsbilanzdefiziten und hohen Auslandsschulden hat die Troika aus Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds (IWF) zudem tief in die Kollektivvertrags- und Lohnpolitik – mit dem Ziel von Lohnsenkungen – eingegriffen. „Das System der europäischen Economic Governance“, halten Schulten und Müller (2014: 292) fest, „hat insgesamt im Bereich der Lohnpolitik zur Herausbildung eines neuen europäischen Interventionismus geführt.“ Dieser sehe Löhne als „zentrale Anpassungsvariable“

(ebd.: 292) an. Über Lohnsenkungen soll die internationale preisliche Konkurrenzfähigkeit gestärkt werden, so die offizielle Argumentation. Für die aktuellen Politikmuster der EU geben die „Experimente“ mit den Strukturanpassungsprogrammen in der EU-Peripherie vielfach die Richtung vor. Alternative Anpassungsmechanismen sind auch institutionell nicht vorgesehen.

Die Integration in die EU-Staatlichkeit hat mithin die Spielräume für die österreichische Politik stark beschnitten und konditioniert insbesondere die Budgetpolitik, die für andere Politikbereiche den finanziellen Rahmen bestimmt. Darüber hinaus hat die Integration in die EU-Strukturen auch die Kräfteverhältnisse und institutionellen Handlungsmöglichkeiten verändert. Diese Veränderungen betreffen auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie Verbände, Gewerkschaften, Kammern, soziale Bewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen, und deren Interaktion mit staatlichen Strukturen. Neokorporatistische Institutionen bestehen in Österreich in Form der Sozialpartnerschaft zwar fort, aber ihre Bedeutung ist erodiert und ihre Rolle sowie die Machtbalance haben sich verändert. Zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen fallen inzwischen auf EU-Ebene, wo es aber keine mit Österreich vergleichbaren neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen gibt. Das Machtungleichgewicht zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften ist auf EU-Ebene deutlich größer als auf der österreichischen Ebene. Auch auf Seiten der Unternehmensvertretungen ist die großbetriebliche Industriellenvereinigung, wie Tálos (in diesem Band) hervorhebt, auf EU-Ebene in einer ungleich wichtigeren europäischen Interessenorganisation (Businesseurope) repräsentiert als die Wirtschaftskammer (in Eurochambers sowie im europäischen KMU-Verband UEAPME). Damit hat sich die politische Machtbalance zugunsten des internationalisierten Kapitals verschoben. Trotz dieser Verschiebungen ist für die Gewerkschaften die institutionelle Macht, die allerdings in erheblichem Maße an die großkoalitionäre Konstellation gebunden scheint, von großer Bedeutung geblieben und im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern „ist das Kollektivvertragssystem in Österreich ausgesprochen stabil“ (Hermann/Flecker 2009a: 39). Doch ist die neomerkantilistische – d.h. auf Exportüberschüsse angelegte – Logik, die durch die EU-Politik zusätzlich forciert wird, für die Aushandlungsmechanismen zunehmend bestimmend. Auf betrieblicher Ebene ist eine Erosion gewerkschaftlicher Vertretung und Macht bereits unverkennbar (Hermann/Flecker 2009b). Wie Tálos (in diesem Band) aufzeigt, nimmt die Repräsentativität der neokorporatistischen Institutionen insgesamt ebenfalls ab.

Die Handlungsmöglichkeiten und institutionellen Anknüpfungspunkte von anderen sozialen Bewegungen – z.B. Frauenbewegung, ökologische Bewegung, globalisierungskritische Bewegung – haben sich durch den EU-Beitritt verschoben. Die EU-Ebene hat für derartige Bewegungen bzw. NGOs neue Handlungsoptionen und -notwendigkeiten geschaffen. In einzelnen Politikbereichen, z.B. Anti-Diskriminierungsinitiativen, hat die EU-Politik im Vergleich zu den österreichischen Regelungen positive Anknüpfungspunkte geboten. Durch die teilweise Europäisierung von Politikfeldern sind soziale Bewegungen und NGOs zunehmend zu einer Europäisierung ihrer eigenen Politik gefordert. Vor allem auch für soziale Bewegungen ist das Agieren auf mehreren territorialen Ebenen mit besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden, die im Spannungsfeld einer „neoliberalen Handlungsarena“ und eines „Kampffelds für progressive Politik“ angesiedelt sind (Bieling 2003; vgl. am Beispiel von Protesten gegen die EU-Austeritätspolitik: Strickner 2014).

### **Erosion der großkoalitionären Konstellation**

Parteien stellen einen zentralen Zugangskanal zu nationalstaatlichen Entscheidungszentren dar. Bis Mitte der 1980er Jahre waren SPÖ und ÖVP völlig dominant, daneben spielte die deutsch-nationale FPÖ noch eine – allerdings eindeutig nachgeordnete – Rolle. Bei den Nationalratswahlen 1986 erzielten die beiden Parteien zusammen noch 84,6% der Stimmen (Hloušek 2008: 195). Doch zeichnete sich schon 1986 die allmähliche Erosion ihrer Dominanz ab. Es fiel ihnen zunehmend schwer, ihre bisherigen Multi-Klassen-Koalitionen zusammenzuhalten. Die materiellen Grundlagen, die es ermöglichten, heterogene Klassenkompromisse zu unterfüttern, erodierten – weiter beschleunigt mit dem EU-Beitritt und dem Druck zu einer permanenten Austeritätspolitik. Das durch eine neomerkantilistische Exportpolitik und zunehmende Finanzialisierung gekennzeichnete Wirtschafts- und Integrationsmodell (vgl. den Beitrag von Ederer et al. in diesem Band) führte zu veränderten sozio-ökonomischen Ausdifferenzierungen (vgl. den Beitrag von Angel in diesem Band) und produzierte GewinnerInnen und VerliererInnen. Über Outsourcing wurden prekärere Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Atypische Beschäftigungsformen – gerade auch Teilzeitarbeit – gewannen an Bedeutung, die vor allem weibliche Beschäftigte betrafen und betreffen (Hermann/Flecker 2009a: 34 ff., Pernicka und Stadler in diesem Band). Auch eine steigende Zahl von Ein-Personen-Unternehmen entstand. Diese Gruppen werden sowohl durch die neokorporatistischen Organi-



sationen wie auch die mit ihnen verbundenen Parteien SPÖ und ÖVP unzureichend vertreten. Auch der aufkommenden Ökologiebewegung wurde in den 1980er Jahren von SPÖ und ÖVP mit Ignoranz begegnet.

All diese Tendenzen schufen Spielräume für den Aufstieg der FPÖ sowie für neue Parteien, von denen sich nur die Grünen dauerhaft etablieren konnten. Die FPÖ schrieb sich in spezifischer Weise in die sich entfaltende nationale/EU-Wettbewerbsstaatlichkeit ein (vgl. hierzu Reinfeldt 2000, v.a. Kap. IV). Sie definiert die ÖsterreicherInnen als Wettbewerbskollektiv in der internationalen Konkurrenz und nimmt damit eine österreichisch-nationalistische Position ein, die sich von der alten deutsch-nationalen Position, wie sie das Dritte Lager vom 19. Jahrhundert bis in die 1980er Jahre vertreten hatte, abhebt. In der Wettbewerbspolitik soll ein möglichst breites Spektrum an wettbewerblichen Parametern benutzt werden können, woraus dann auch eine Frontstellung gegen die sozialpartnerschaftlichen Institutionen resultiert. Gleichzeitig soll das nationale Wettbewerbskollektiv durch Abgrenzungsmaßnahmen nach außen und innen flankiert werden. Nach außen erfolgt die Abgrenzung vor allem gegenüber MigrantInnen, wobei sich die FPÖ-Rhetorik in den letzten Jahren zunehmend gegen eine spezifische Gruppe von MigrantInnen – nämlich solche mit (vermeintlich) muslimischer Religionszugehörigkeit – richtet. Nach innen ist der Diskurs gegen sozial verwundbare Gruppen, die als „Sozialschmarotzer“ stigmatisiert werden, gerichtet. In dem Sozialschmarotzer-Diskurs kommt auch eine ambivalente Position zum Sozialstaat zum Ausdruck. Dieser soll – ganz entsprechend neoliberaler Konzepte – wettbewerbsstaatlichen Anforderungen gehorchen. Und auch hier gilt für die FPÖ – ähnlich wie bei anderen wohlstandschauvinistischen Parteien – die Forderung nach einer „nationalen Präferenz“, ganz entsprechend der FPÖ-Parole „Österreich zuerst“. Bei den Geschlechterbeziehungen steht die FPÖ für ein extrem konservatives, traditionell und patriarchal ausgerichtetes Familienbild. Diese Mischung von Neoliberalismus, konservativem Familienbild und pseudo-sozialem Wohlstandschauvinismus ermöglichte es der FPÖ noch in den 1990er Jahren, ihr WählerInnenpotenzial unter (österreichischen) ArbeiterInnen, aber auch Selbstständigen sehr stark auszubauen (vgl. Hloušek 2008: 221 f.). Ihre WählerInnenschaft weist einen besonders deutlichen Männerüberhang auf (Pelinka/Rosenberger 2007: 186).

Aus dem Wettbewerbsnationalismus der FPÖ folgte unter anderem auch eine rechte EU-skeptische Position. Für eine linke EU-skeptische Position standen parteipolitisch zunächst die Grünen. Nach dem Beitrittsreferendum wandten sich die Grünen allerdings von dieser Posi-

tion ab und vertreten seither – teils enthusiastisch – die Idee einer Veränderung der EU von innen. Damit sind linke EU-kritische Positionen parteipolitisch seit zwei Jahrzehnten praktisch nicht mehr im Nationalrat repräsentiert, sodass die Rechte parteipolitisch ein Monopol auf EU-Kritik hat. Die Positionsveränderung der Grünen reflektiert zumindest teilweise auch einen ausgeprägten Integrationsenthusiasmus vor allem eines stärker internationalisierten großstädtischen Mittelschichtsmilieus. Stärkere grüne Kontinuitätslinien sind in ökologischen Fragen und in progressiven Positionierungen zu den Geschlechterverhältnissen zu erkennen. Kleine liberale Formationen – zunächst das LIF, aktuell die Neos – haben über eine Kombination von einer im Verhältnis zur ÖVP weniger konservativen, eher liberalen Haltung zu den Geschlechterverhältnissen und harten wirtschaftsliberalen Positionen zumindest vorübergehend eine Nische besetzen können. Wettbewerbliche Vorstellungen stellen dabei für die kleinen liberalen Formationen die konzeptionell-ideologische Grundlage sowohl bei der Gleichstellungspolitik, bei der es dann vor allem um individuelle Aufstiegschancen auch für Frauen geht, als auch bei der Wirtschaftspolitik dar.

Bis zum Jahr 2013 ist der gemeinsame Stimmenanteil von SPÖ und ÖVP auf nur mehr 50,8% auf nationaler Ebene zurückgegangen – mit einem minimalen Vorsprung für die SPÖ (Wien MA 23 2013). Mit Schwankungen entfielen zuletzt etwa 25% bis 30% auf Parteien rechts von der ÖVP, vor allem auf die FPÖ. Die Grünen haben sich – mit steigender Tendenz – bei mehr als 10% etabliert.

Die großkoalitionäre Konstellation ist mithin schon sehr weit erodiert. Nach dem EU-Beitritt ist sie zeitweise bereits suspendiert worden. Nach den Wahlen von 1999 optierte die ÖVP unter Führung des wirtschaftsliberalen Wolfgang Schüssel für eine Koalition mit der FPÖ. Die gemeinsame Agenda von ÖVP und FPÖ, bei der die Federführung eindeutig bei der ÖVP lag, bestand in forcierter Privatisierung, Abbau des Sozialstaats und Schwächung der sozialpartnerschaftlichen Institutionen – insofern lag sie auch in der institutionellen Logik des EU-Beitritts. Die Koalition mit der FPÖ zeigte auch eine interne Schwächung des österreichischen Kleinkapitals gegenüber größeren Kapitalgruppen in der ÖVP an. Die Industriellenvereinigung war damals eine besonders enthusiastische Parteigängerin für die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition (Becker 2000: 553 f.). Obwohl die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung wirtschaftspolitisch voll auf EU-Linie lag, löste die Koalitionsbildung in der EU – aufgrund der wiederholten relativierenden und rehabilitierenden Äußerungen führender FPÖ-PolitikerInnen zur NS-Herrschaft, die als Tabubruch aufgefasst

wurden – Proteste aus. Die EU verhängte improvisiert sogar Sanktionen gegen Österreich, die aber keiner elaborierten Strategie gehorchten und letztlich wieder zurückgenommen wurden (vgl. Kopeinig/Kotanko 2000). Die Regierungsbeteiligung von der FPÖ vergleichbaren Formationen ist inzwischen in der EU zur Normalität geworden (wenn auch noch nicht zur Norm). In der Etablierung neoliberaler Politikmuster, der Schwächung des konservativen Sozialstaates und der SozialpartnerInnen-schaft sowie der Re-Etablierung konservativer Geschlechterpolitik hat die schwarz/blau (später orange) Regierung Fakten geschaffen, die weit über ihre Regierungstätigkeit reichen (vgl. Tálos 2006).

Nach zwei Amtsperioden ist die schwarz/blau Regierung zwar wieder durch eine SPÖ/ÖVP-Koalition abgelöst worden, doch ist die politische Konstellation insgesamt weiter nach rechts gerückt. In der aktuellen Konstellation verteidigt die SPÖ gewisse sozialstaatliche Standards, vermag aber nur relativ wenige aktive Impulse zu setzen. Die ÖVP hat ein breiteres Spektrum an Koalitionsmöglichkeiten und wird in ihrer austeritätspolitischen Ausrichtung von der EU-Politik wirksam flankiert. Angesichts der schweren Wirtschaftskrise und der labilen Position des Bankensektors ziehen maßgebliche mit der ÖVP verbundene Wirtschaftsinteressen derzeit eine Koalition mit der SPÖ einer Variante mit der EU-skeptischen und im Krisenmanagement anscheinend als weniger verlässlich geltenden FPÖ vor.

Nicht nur im Verhältnis zwischen den Parteien, sondern auch den nationalen Staatsapparaten ist eine – bislang wissenschaftlich in Österreich kaum untersuchte – Aufwertung exekutiver Institutionen, speziell des Finanzministeriums und von demokratischer Kontrolle losgelöster Regulierungsbehörden (z.B. im Bereich der Telekom-Regulierung) zu konstatieren. All dies hat tiefe Spuren in den wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierungen und der allgemeinen Normbildungen hinterlassen.

### **Der ökonomische Kontext**

In die europäische Arbeitsteilung hat sich die österreichische Ökonomie in den letzten zwei Jahrzehnten über industrielle Exportproduktion und eine stark außenorientierte Finanzialisierung – Aufbau eines umfassenden Netzes von Tochterbanken in Osteuropa und rasch steigende Kreditvergaben – eingefügt (vgl. Ederer et al. in diesem Band). Damit ist das Akkumulationsmodell als stark außenorientiert zu charakterisieren. Der industrielle Sektor ist bereits seit den 1970er Jahren stark auf eine Zulieferfunktion für die deutsche Exportindustrie ausgerichtet worden. Hier ist eine klare Kontinuitätslinie bis in die Gegenwart fest-

zustellen. In einer leicht abgemilderten Form ist auch eine Orientierung an der deutschen Politik der Lohndeflation festzustellen – mit der Folge einer Stagnation der österreichischen Reallöhne. Die außenwirtschaftlichen Bilanzen mit Deutschland sind tief in den roten Zahlen. Hingegen konnten mit den osteuropäischen Ländern – zumindest bis zur aktuellen Krise – hohe Überschüsse erzielt werden, die dann auch globale Leistungsbilanzüberschüsse ermöglichten. Im Zentrum der ökonomischen Osteuropaexpansion österreichischer Unternehmen, der durch die EU-Osterweiterung sowie die EU-Assoziationspolitik das Terrain bereitet wurde, stand der Finanzsektor. In zahlreichen osteuropäischen Ländern forcierten österreichische Banken bis zur Krise stark die Vergabe von Devisenkrediten, was als sehr risikoreiche und besonders krisenanfällige Kreditpolitik einzuschätzen ist (vgl. Becker et al. in diesem Band).

In der Krise brachen einerseits die österreichischen Exporte ein, andererseits sah sich der Bankensektor sowohl im Inland als auch im Ausland mit massiven Problemen konfrontiert. Der Einbruch des realen BIP um 3,6% war geringer als in den meisten EU-Ökonomien, auch als beim großen Nachbarn Deutschland (Hermann/Fleckner 2014: 177). Insgesamt war die (geringe) reale BIP-Wachstumsrate in Österreich mit 0,7% zwischen 2008 und 2013 höher als in anderen EU-Ländern. Der relativ stabile Industriesektor war hierfür ein Grund. Allerdings sehen sich die österreichischen Exporte in EU-Ländern durch die extrem restriktiv angelegte EU-Wirtschaftspolitik auf absehbare Zeit mit einer sehr gedämpften Nachfrage konfrontiert. Das gilt auch für die Exporte in die meisten osteuropäischen Länder. In den osteuropäischen Ländern mit hohen Devisenkrediten sehen sich die österreichischen Tochterbanken (u.a. in Ungarn, Rumänien und der Ukraine) mit großen Problemen konfrontiert. Mehrere Banken wurden verstaatlicht – hohe Verluste fielen und fielen damit bei der öffentlichen Hand an. Am spektakulärsten ist der Fall der Hypo Alpe Adria. Wie Wieser und Zotter in ihrem Beitrag (in diesem Band) herausarbeiten, ist die Krise des österreichischen Bankensektors nicht ausgestanden. Angesichts der Probleme österreichischer Banken in Osteuropa und der besonders tiefen Krise in vielen Staaten der Region ist zudem eine Erosion der österreichischen Leistungsbilanzüberschüsse wahrscheinlich. Gewichtige positive Außenimpulse sind nicht abzusehen, aber auch von der Binnenwirtschaft sind bei Fortsetzung der derzeitigen Politikmuster keine Nachfrageimpulse zu erwarten.

Die Einkommenspolitik der letzten Jahrzehnte stand unter dem Primat von Exportforcierung und Finanzialisierung. Die Lohnquote (der Anteil von Lohneinkommen am gesamten Volkseinkommen) sinkt seit

den 1980ern beständig – während sie 1980 noch bei ca. 75% lag, wurde 2008 mit 65% ein Tief erreicht. Die Gewinnquote ist spiegelbildlich von ca. 25% auf 35% gestiegen (vgl. Ederer et al. in diesem Band). Zudem wurden Gewinneinkommen steuerlich großzügiger behandelt. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wurde diese langfristige Entwicklung kurzfristig konterkariert. Die Tendenz des relativen Bedeutungsverlustes von Einkommen aus Arbeit wird flankiert durch eine Verschärfung innerhalb der Einkommensverteilung. Der Anteil der obersten zehn Prozent der Lohneinkommen stieg seit 1995 um mehr als acht Prozent. Bei der Betrachtung des obersten Prozents der Einkommen ist der Anstieg sogar doppelt so groß. Während die generelle Tendenz zur Ungleichverteilung auch für „klassische“ Lohnarbeit gilt, ist sie in ihrem Ausmaß maßgeblich von Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur getragen.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist der Anteil der atypisch Beschäftigten (geringfügig, Teilzeitarbeit, freie Dienstverträge, Leiharbeit etc.) kontinuierlich gestiegen. Dies lässt sich vor allem auf die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, aber auch eine Verschiebung der Beschäftigung hin zum Dienstleistungssektor zurückführen. Während 1994 11% aller Beschäftigten Teilzeit arbeiteten, stieg dieser Anteil 2014 auf 25% (vgl. Pernicka/Stadler in diesem Band). Ähnlich gestaltet sich der Bedeutungsgewinn anderer Formen atypischer Beschäftigung gegenüber dem klassischen Vollzeit-Lohnarbeitsmodell. Trotzdem beruhen weiterhin viele sozialpolitische Regelungen, wie zum Beispiel im Pensionssystem, auf dem Modell der Erwerbsarbeit, was die immer größere Zahl an Personen, die diesem Modell nicht folgen können oder wollen, benachteiligt (vgl. Mayrhuber in diesem Band).

Neben der Entwicklung der Einkommen ist die Entwicklung von Vermögen in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit und der Forschung gerückt. Hier zeigt sich, dass Österreich in Punkto Vermögenskonzentration auf den vordersten Plätzen der EU liegt. Diese Konzentration ist in den vergangenen Jahrzehnten mit einem Anstieg der privaten Vermögen (sowohl absolut als auch relativ zum BIP) einhergegangen, wie Untersuchungen für verschiedene OECD-Länder zeigen.

Diese Entwicklungen lassen sich nicht nur auf den Beitritt Österreichs zur EU zurückführen. So wurden die Abschaffung der Banken- und Vermögenssteuer sowie der Progression bei Kapitalerträgen durch die Endbesteuerung und die Möglichkeit der Steuervermeidung durch Privatstiftungen noch vor dem Beitritt zur EU umgesetzt. Jedoch hat der Beitritt diese Entwicklungen verschärft. Neben den skizzierten Veränderungen in den institutionalisierten Machtverhältnissen zeigt sich vor

allem in der Budgetpolitik der direkte Einfluss der EU auf österreichische Politik (vgl. Feigl/Schlager in diesem Band).

### **Ungleiche Entwicklung und Integrationskrise der EU**

Zentrale Zäsuren für das Integrationsprojekt der EU waren in den letzten beiden Jahrzehnten die Schaffung der Euro-Zone und die schrittweise – 2004, 2007 und 2013 – erfolgte Integration der osteuropäischen Peripherie. Beide Prozesse vertieften die sozio-ökonomische und politische Heterogenität der EU, ohne dass entschieden Maßnahmen zur Stärkung der Kohäsion ergriffen worden wären.

Die Einführung des Euro verschärfte die ungleichen Entwicklungsmuster in der EU weiter. Auf der einen Seite bildete sich eine Gruppe von Ökonomien um Deutschland heraus, die durch beträchtlichen Waren- und Kapitalexport gekennzeichnet waren. Zu dieser Gruppe ist auch Österreich zu zählen. Spiegelbildlich zu den Exportüberschüssen der neomerkantilistisch orientierten Länder waren die verstärkten Waren- und Kapitalimporte der überwiegend südeuropäischen Peripherieländer der Eurozone, deren Wachstum sehr stark kreditgetrieben war (vgl. z.B. Álvarez et al. 2013, Becker/Weissenbacher 2014, Lapavistas 2012). Die deutsche rot-grüne Bundesregierung forcierte die Herausbildung eines Niedriglohnsektors und verfolgte eine Politik der Lohndeflation, die tatsächlich über viele Jahre zu einem Rückgang der Reallöhne führte (Lehndorff 2014). Die deutsche Inflationsrate lag weit unter dem Schnitt der Eurozone. Diese Politik hatte eine ähnliche Wirkung wie eine Währungsabwertung gegenüber den anderen Eurozone-Mitgliedern. Die deutsche preisliche Wettbewerbsfähigkeit wurde gestärkt. Zudem wurden Teile der Produktion in Länder mit niedrigeren Löhnen – zunehmend in die Viseigrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) – ausgelagert. Die deutsche Leistungsbilanz kehrte sich von einem leicht negativen Saldo im Jahr 1995 auf einen Leistungsbilanzüberschuss von 7,5% des BIP im Jahr 2007 um, aufgrund der schwachen Binnennachfrage war allerdings das deutsche BIP-Wachstum – zusammen mit Italien – zwischen 1991 und 2007 das schwächste unter den westeuropäischen Eurozone-Mitgliedern (Álvarez et al. 2013: 120, Tab. 4.1). Einige mit Deutschland ökonomisch eng verbundene Länder verfolgten eine ähnlich restriktive Lohnpolitik. Zu diesen gehörte auch Österreich, dessen Leistungsbilanz sich von -3,0% auf +4,0% des BIP ähnlich spektakulär wie im deutschen Fall besserte (ebd.). Im Einklang zu den Leistungsbilanzüberschüssen der exportierenden Länder floss von dieser Gruppe auch erheblich Kapital ins Ausland, oftmals in der Form von Krediten.

Im deutschen Fall gingen diese Kapitalexporte nicht zuletzt in die südeuropäischen Peripherieländer (Lapavitsas 2012: 29 ff.), während für österreichische Banken Osteuropa die zentrale Anlageregion war (vgl. Zotter/Wieser, Ederer et al. und Becker et al. in diesem Band).

Die südeuropäischen Länder nahmen die Exportüberschüsse der Kernländer der Eurozone auf. Durch den Verlust der Möglichkeit zur Abwertung verloren sie den letzten Schutzmechanismus. Dies erwies sich für Länder mit relativ schwachen Industriestrukturen als äußerst problematisch. Die bereits im Kontext ihres EU-Beitritts erfolgten partiellen De-Industrialisierungsprozesse erfuhren eine weitere Verschärfung (Álvarez et al. 2013: 89 ff.). Die deutsche Politik der Lohndeflation und die tendenzielle Aufwertung des Euro gegenüber Drittwährungen verschärften die Strukturprobleme weiter. Ihre Wachstumsdynamik war vor allem durch eine zunehmende Privatverschuldung geprägt, die durch die infolge des Beitritts zur Euro-Zone stark gefallen Zinsen stimuliert wurde (Lapavitsas 2012: 16 ff.). Leitsektoren des kreditgetriebenen Wachstums waren die Bauwirtschaft und der Tourismus. Die Leistungsbilanzdefizite stiegen stark an und wurden durch Auslandskredite finanziert. Die südosteuropäischen und baltischen Länder, die ihre Währungen eng an den Euro gebunden hatten, folgten ähnlichen Wachstumsmodellen. Ihre Leistungsbilanzdefizite waren noch höher, überschritten in Lettland und Bulgarien zeitweise sogar 20% des BIP (Becker 2013).

Eine Zwischenposition zwischen den Kern- und Peripherieländern der Eurozone nahmen Frankreich und Italien ein, die schwer von der deutschen Politik der Lohndeflation getroffen wurden. Ihre Leistungsbilanz verschlechterte sich, beide Länder litten in den Vorkrisenjahren unter einer überdurchschnittlichen De-Industrialisierung (Álvarez et al. 2013: 91, Tab. 3.4). Eine Sonderrolle in der EU nimmt Großbritannien mit seiner durch das Londoner Finanzzentrum geprägten Ökonomie ein. Die britische Ökonomie ist besonders stark finanzialisiert.

Von der Krise waren 2008/2009 zunächst die mit dem US-Finanzsektor besonders eng verbundenen bzw. hochgradig finanzialisierten Ökonomien Nordwesteuropas betroffen. Da die Krise nicht auf den Finanzsektor beschränkt blieb, gingen auch die Exporte der Kernländer der Eurozone kurzfristig stark zurück. Gleich im Herbst 2008 waren auch die osteuropäischen Länder mit hohen Leistungsbilanzdefiziten und massiver Devisenverschuldung im Inneren sehr stark betroffen. Für die südeuropäische Peripherie bot die Mitgliedschaft in der Eurozone zunächst einen gewissen Schutz – massiver Kapitalabzug und rasch steigende Zinsen machten ihnen erst ab 2010 ganz massiv zu schaffen. Es zeigte sich,

dass einerseits die Kernländer zu einer systematischen Stützung nur zögerlich und nicht hinreichend bereit waren und andererseits der Eurozone die institutionellen Voraussetzungen für eine wirksame Krisenbekämpfung fehlen.

Wie im Fall Osteuropas banden die Kernländer der EU – v.a. die deutsche Bundesregierung, die nun ihre Dominanzposition weiter ausbauen konnte – und die Europäische Kommission im Verbund mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) Stützungskredite an eine rigide Sparpolitik, die euphemistisch als Politik einer „inneren Abwertung“ bezeichnet wurde. Sie setzte auf Lohn- und Pensionskürzungen sowie eine extrem restriktive Budgetpolitik. So sollten die Binnennachfrage und Importe reduziert und damit der laufende externe zusätzliche Kreditbedarf begrenzt und gleichzeitig die Gläubigerbanken aus den Kernländern geschont werden. Um den Preis stark einbrechender Wirtschaftsleistung und Beschäftigung wurden die Leistungsbilanzdefizite tatsächlich reduziert – allerdings ohne etwas an den Strukturdefiziten in den produktiven Sektoren zu verändern (vgl. Becker/Weissenbacher 2014: 24 ff.). Aufgrund des starken BIP-Rückganges verschärfen sich die Probleme bei der privaten und öffentlichen Schuld. Hierfür ist Griechenland der paradigmatische Fall (vgl. Flassbeck/Lapavistas 2015: 132 ff.). Die EU-Politik hat in den Peripherieländern in die völlige Sackgasse geführt. Gleichzeitig wird die Krise von den kapitalfreundlichen Kräften genutzt, um die in der Peripherie „erprobten“ Politikmuster durch Formen der Regelbindung auf die gesamte EU, zumindest aber die Eurozone auszudehnen. Ziel dieser Politik ist die Stabilisierung von Finanzialisierungsmustern und die Etablierung eines EU-weiten Neomerkantilismus, also die Erzielung von Exportüberschüssen gegenüber dem Rest der Welt.

In diese Strategie fügt sich letztlich auch die jüngste unorthodoxe Politik der Europäischen Zentralbank (EZB) ein, auch wenn sie nur gegen den Widerstand Deutschlands durchsetzbar war. Angesichts der stark deflationären Impulse durch die Lohn- und Fiskalpolitik der EU kann die starke Liquiditätszufuhr durch die EZB den deflationären Tendenzen nicht wirksam begegnen. Sie hat allerdings die Inflation der Finanzaktiva stimuliert, die zu Finanzblasen führen können. Gleichzeitig wertete der Euro zur Freude von EU-ExporteurInnen stark ab. Die Frage ist, wie lange Staaten wie die USA die EU-Politik zu Lasten anderer Regionen hinnehmen werden.

Während die Spitzen der EU das wirtschaftliche Heil in Außenexpansion suchen, haben sich die Strukturunterschiede und Differenzen im Inneren weiter verschärft. Mit dem Wahlsieg von Syriza und der nachfol-



genden Bildung einer linksdominierten Regierung in Griechenland, die sich den Bruch mit dem Brüsseler-Berliner-Frankfurter Spardiktat auf die Fahnen geschrieben hat, ist die Frage eines Bruchs in der Eurozone erneut aktuell geworden.

### **Szenarien für die weitere Entwicklung**

Die Mehrheit in Syriza und auch starke Strömungen linksorientierter Kräfte in der EU setzen auf eine Änderung der EU-Politik. Eine weit stärkere expansive Lohn- und Fiskalpolitik v.a. in den Kernländern, ein größeres EU-Budget und institutionelle Veränderungen in der EU gehören zu ihren Kernforderungen. Weniger Gewicht wird auf offensive Politiken zur Stärkung der produktiven Strukturen in der Peripherie gelegt, auch wenn diese Frage vereinzelt thematisiert wird (vgl. z.B. Aglietta 2012, Álvarez et al. 2013: Kap. 8, EuroMemo 2014). Nationale Grenzen überschreitende oder sich zumindest im EU-Rahmen parallel entwickelnde soziale Bewegungen, die eine solche Entwicklung vorantreiben würden, sind jedoch praktisch nicht erkennbar. VertreterInnen einer solchen Richtung, wie beispielsweise Pätomäki (2013: 122 ff.), hoffen, dass die sich vertiefende Legitimationskrise zu einer progressiven Politikwende auf EU-Ebene führt.

Andere Kräfte der Linken halten eine solche Umkehr der EU-Politik angesichts der dauernden Verhärtung der EU-Wirtschaftspolitik und auch der sich abzeichnenden scharfen Reaktion auf die Herausforderung durch die griechische Syriza-Regierung für illusionär (vgl. z.B. Flassbeck/Lapavistas 2015, Becker 2012). Sie argumentieren für einen Austritt der Peripherieländer aus der Eurozone, der für diese neue Handlungsmöglichkeiten erschließen würde, in Verbindung mit einer offensiven Politik zur Stärkung der produktiven Strukturen. Auch sie sehen ein Verlassen der Eurozone für äußerst schwierig und mit starken ökonomischen Anfangsproblemen verbunden. Vieles würde davon abhängen, ob durch die Wiedereinführung von Kapitalverkehrs- und Grenzkontrollen eine weitere Kapitalflucht rasch und effektiv unterbunden werden könnte. Zudem müsste ein Weg gefunden werden, wie die dann wohl ausbleibenden internationalen Kredite ersetzt werden können. Die Fixierung neuer Wechselkurse wäre nach innen und außen hoch konfliktiv. Ein begleitender Schuldenschnitt wäre unerlässlich. Die kurzfristigen sozialen Kosten und die damit verbundenen erheblichen politischen Konflikte machen eine solche Strategie zu einer schwierigen Gratwanderung. Gleichzeitig ist aber auch ein Ausstiegsszenario als Teil einer rechten Poli-

tik denkbar, beispielsweise im Fall einer durch die Lega Nord geführten Regierung in Italien.

Ebenfalls problematisch erscheint das naheliegendste Szenario eines krisenanfälligen „weiter wie bisher“ unter neoliberalen Vorzeichen. Kurzfristige (Pseudo-)Stabilisierung ist zwar möglich, doch bleiben soziale Spannungen ebenso ausgeblendet wie eine längerfristige Perspektive in Richtung sozialökologische Transformation. Nach der Krise wäre dann vor der Krise, und die politische Spaltung Europas entlang ökonomischer Bruchlinien würde weitere Integrationsschritte blockieren. Die Widersprüche und manifesten Fehlschläge des „weiter so“ haben in den EU-Kernländern bereits jetzt zum Entstehen bzw. weiteren Aufstieg rechtsnationalistischer, oftmals auch rassistischer Parteien geführt – beispielsweise zur Herausbildung der Alternative für Deutschland (AfD) oder zum deutlichen Aufschwung des französischen Front National.

Der EU-Integrationsprozess ist an seinem Scheideweg angekommen. Welche Option sich auch immer durchsetzen wird, die Folgen für die österreichische Ökonomie und Gesellschaft werden erheblich sein.

### **Zur Idee und Entstehung des vorliegenden Buches**

Inhaltlicher Schwerpunkt des vorliegenden Bandes ist die Analyse der sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungen in Österreich seit dem EU-Beitritt. Dabei drängt sich notwendigerweise die Frage auf: Was hat Österreich der Beitritt zur EU gebracht? Damit ist implizit auch die Frage von Entwicklungsszenarien ohne EU-Beitritt angeschnitten. Es ist allerdings nicht möglich zu beschreiben, wie sich die sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungen ohne einen EU-Beitritt gestaltet hätten. Es können zwar Vermutungen angestellt werden, jedoch sind Aussagen wie „Ohne den EU-Beitritt wäre das BIP-Wachstum in Österreich um jährlich 2% höher gewesen“ letztendlich mit großer Unsicherheit belegt.

Vergleiche mit anderen (Nicht-EU-)Ländern, die vor Österreichs EU-Beitritt ähnliche Entwicklungen aufgewiesen haben, könnten helfen, allerdings wäre auch hier die Annahme vonnöten, dass sich Österreich ohne den EU-Beitritt ähnlich entwickelt hätte – zweifelsohne eine sehr starke Annahme. Daher verzichtet dieser Band auf kontrafaktische Spekulationen. Stattdessen versucht er, die inneren und äußeren Kräfte, die auf die polit-ökonomischen und gesellschaftlichen Prozesse und Strukturen einwirk(t)en, in ihrer Interaktion sowie die daraus resultierenden Kontinuitäten und Veränderungen herauszuarbeiten. Das Herangehen des Bandes ist interdisziplinär und methodisch vielfältig.

Diese Herangehensweise soll den Leserinnen und Lesern einen vielschichtigen Blick auf die politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen seit dem österreichischen EU-Beitritt ermöglichen. Die AutorInnen des Bandes sind unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen zuzuordnen, teils würden sie sich auch überdisziplinär als GesellschaftswissenschaftlerInnen verstehen. Sie bringen damit unterschiedliche sozialwissenschaftliche Zugänge zum Tragen. Während etwa post-keynesianische Sichtweisen die zentrale Referenz des Beitrags zur Geld- und Währungspolitik von Blaha bilden, bezieht sich beispielsweise Angel im Beitrag zu sozialen Klassen und Lebenslagen auf Ansätze in der Tradition von Weber und Marx. Indem die Autorinnen und Autoren – innerhalb eines sozialwissenschaftlichen Rahmens – jeweils unterschiedliche Perspektiven einnehmen und verschiedene thematische Schwerpunkte in ihren Beiträgen setzen, erschließt sich das Zusammenwirken unterschiedlicher gesellschaftlicher Prozesse.

In einzelnen Fragen – wie beispielsweise bei der Bewertung der Sozialpartnerschaft – kommen AutorInnen bei ihren Analysen auch zu unterschiedlichen Einschätzungen. Hier wird keine Homogenität angestrebt. Der Band versteht sich als ein mit empirischen Befunden und theoretischen Bezügen fundierter Beitrag zu einer Diskussion über die politische Ökonomie Österreichs.

Der Inhalt des Buches ist in drei Themenbereiche gegliedert. Im ersten Themenbereich „Veränderungen im Akkumulations- und Entwicklungsmodell Österreichs: Die Makroperspektive und die Sektoren“ werden insbesondere die ökonomischen Verhältnisse sowie ihre Veränderungen und Kontinuitäten diskutiert. Der zweite Themenbereich „Veränderungen des politischen Modells und der Politikfelder“ behandelt die Politiken, welche die sozialen und ökonomischen Entwicklungen geprägt haben und welche zum Teil bis heute fortwirken. Im dritten Themenbereich „Wer sind die GewinnerInnen und VerliererInnen?“ wird danach gefragt welche Gruppen innerhalb der Gesellschaft von den politischen, sozialen und ökonomischen Vorgängen und Handlungsweisen profitiert bzw. welche dadurch verloren haben.

Die Idee zu diesem Buch ist im BEIGEWUM bzw. dessen Umfeld aus dem Wunsch entstanden, einen möglichst umfassenden Überblick über die politische Ökonomie Österreichs seit dem EU-Beitritt zu geben. Damit greifen wir eine Frage auf, die den Verein seit vielen Jahren beschäftigt. Bereits in die aufkommende Beitrittsdiskussion intervenierte der BEIGEWUM (1988) mit der Publikation „AusWEG Europa?“. Darin wurden Alternativen zur Beitrittslinie just auf dem Gebiet der

Wirtschaftspolitik diskutiert, auf dem die BefürworterInnen in Industrie und Parteien bislang alle Argumente auf ihrer Seite zu haben schienen. Gleich nach dem Beitritt erschien mit dem Konferenzband „Wege zu einem anderen Europa“ (BEIGEWUM 1996) eine gebündelte Kritik an der makroökonomisch restriktiven Orientierung der Wirtschafts- und Währungsunion.

Angesichts der geringen Veränderung dieser prinzipiellen Orientierung blieben die dort beschriebenen Probleme auf der Tagesordnung, sodass sie für den BEIGEWUM zu ständigen Begleitern wurden. Zuletzt wurde im Debattenforum des *Kurswechsel* 1/2014 nicht nur die Entwicklung der Europa-Debatte im BEIGEWUM nachgezeichnet, sondern auch die prinzipielle Frage der Einschätzung der Kräfte- und Machtverhältnisse behandelt (Weber 2014: 90): „Liegt das Festhalten an der neoliberalen Wirtschaftspolitik an unzureichender Veränderung der sie stützenden Kräfteverhältnisse oder ist die EU ein von den Kräfteverhältnissen verselbständigtes Bollwerk einer konstitutionalisierten Agenda?“ Dieses Buch kann daher auch als eine Art Zwischenbilanz nach 20 Jahren EU-Beitritt gesehen werden, auch wenn es auf die Frage selbst keine abschließende Antwort geben kann.

Die unterschiedlichen Analyseperspektiven werden von Leitfragen – nach KernakteurInnen, nach Mustern der Veränderung und Kontinuität, nach GewinnerInnen und VerliererInnen der polit-ökonomischen Prozesse der letzten zwei Jahrzehnte – zusammengehalten. Die Erstellung des Bandes war von einer intensiven Diskussion von HerausgeberInnen und AutorInnen begleitet.

Wir bedanken uns bei allen Autorinnen und Autoren, die an diesem Buch mitgewirkt haben, und wünschen viel Freude beim Lesen! Unser spezieller Dank gilt Magdalena Schrott, die zahlreiche Aufgaben der Schlussredaktion übernommen hat.

## Literatur

- Aglietta, Michel (2012): *Zone euro. Éclatement ou fédération*. Paris
- Álvarez Peralta, Ignacio / Luengo Escalonilla, Fernando / Uxó González, Jorge (2013): *Fracturas y crisis en Europa*. Buenos Aires/Madrid
- Altvater, Elmar / Hübner, Kurt / Stanger, Michael (1983): *Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus. Wirtschaftspolitische Optionen der Gewerkschaften in Westeuropa*. Opladen
- Atzenhofer, Rosmarie (1988): *Österreichische Integrationspolitik seit 1948. Zwischen EG-Diktat und dem Streben nach Unabhängigkeit*. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): *Der unheimliche Anschluss. Österreich und die EG*. Wien, 73-93
- Becker, Joachim (1998): *Der kurze Traum der immerwährenden Demokratie*. In: *Kurswechsel* 1, 11-22

- Becker, Joachim (2000): Der aufhaltsame Aufstieg der FPÖ. Eine polit-ökonomische Analyse. In: *Das Argument* 42(237), 547-557
- Becker, Joachim (2012): Blindstellen: Ungleiche Entwicklung und ungleiche Mobilisierung in der EU. In: *Prokla* 42(3), 467-476
- Becker, Joachim (2013): Osteuropa in der Krise: ökonomische und politische Dynamiken. In: *WISO* 37(2), 13-30
- Becker, Joachim / Weissenbacher, Rudy (2014): Berlin consensus and disintegration. Monetary regime and uneven development in the EU. In: Dymarski, Włodzimierz / Frangakis, Marica / Leaman, Jeremy (Hg.): *The Deepening Crisis of the European Union: The Case for Radical Change. Analyses and Proposals from the EuroMemo Group*. Poznań, 15-32
- BEIGEWUM (1988): *AuswEG Europa?* Wien
- BEIGEWUM (Hg.) (1996): *Wege zu einem anderen Europa*. Köln
- Bieling, Hans-Jürgen (2003): Die Europäische Union: Neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für eine progressive Politik. In: Faschingeder, Gerald / Fischer, Karin / Jäger, Johannes / Strickner, Alexandra: *Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven für Gesellschaftsveränderung*. Wien, 57-79
- Bundesministerium für Inneres (1994): *EU-Volksabstimmung. Volksabstimmung über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 12. Juni 1994*. Wien
- Caldiron, Guido (2009): *La destra sociale da Salò a Tremonti*. Rom
- Delapina, Franz (1996): Was kommt nach der Modernisierung? Überlegungen zum Strukturwandel in Österreich. In: *Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie* (Hg.): *Auf in die Moderne! Österreich vom Faschismus zum EU-Beitritt*. Wien, 232-252
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge
- EuroMemo Gruppe (2014): *EuroMemo 2014. Europa spaltet sich. Die Notwendigkeit für radikale Alternativen zur gegenwärtigen EU-Politik*. In: *Supplement der Zeitschrift Sozialismus* 3/2014
- Flassbeck, Heiner / Lapavistas, Costas (2015): *Nur Deutschland kann den Euro retten. Der letzte Akt beginnt*. Frankfurt/M.
- Hermann, Christoph / Flecker, Jörg (2009a): Das „Modell Österreich“ im Wandel. In: Hermann, Christoph / Atzmüller, Roland (Hg.): *Die Dynamik des „österreichischen Modells“ . Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*. Berlin, 17-44
- Hermann, Christoph / Flecker, Jörg (2009b): Betriebliche Interessenvertretung in Österreich. Wachsender Druck und zunehmende Lücken. In: Hermann, Christoph / Atzmüller, Roland (Hg.): *Die Dynamik des „österreichischen Modells“ . Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*. Berlin, 93-110
- Hermann, Christoph / Flecker, Jörg (2014): Die Krise bewältigt, die Zukunft nicht. Das österreichische Modell in der Finanz- und Wirtschaftskrise. In: Lehnendorff, Steffen (Hg.): *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien*. Hamburg, 175-187
- Hlouchek, Vít (2008): *Konflikt versus konsensus. Konfliktní linie, stranické systémy a politické strany v Rakousku 1860-2006*. Brno
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge
- Karlhofer, Ferdinand / Tólos, Emmerich (1996): *Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft*. Wien.
- Karrass, Anne (2009): *Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration*. Bielefeld

- Klatzer, Elisabeth / Schlager, Christa (2011): Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution. In: Kurswechsel 1, 61-81
- Kogelfranz, Siegfried / Pollack, Martin (1992): Ich schulde keiner Partei Dank. Der neu-gewählte österreichische Bundespräsident Thomas Klestil über sich und sein Amt. In: Der Spiegel 23, 202-207
- Kopeinig, Margaretha / Kotanko, Christoph (2000): Eine europäische Affäre. Der Weisen-Bericht und die Sanktionen gegen Österreich. Wien
- Lapavistas, Costas (Hg.) (2012): Crisis in the Euro Zone. London / New York
- Lehndorff, Steffen (2014): Der eingebildete Gesunde. Die neue Karriere des „Modells Deutschland“. In: Lehndorff, Steffen (Hg.): Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg, 131-159
- Müller, Jan-Werner (2012): Beyond Militant Democracy? In: New Left Review, Second Series 73, 37-47
- Noll, Alfred J. (1996): Vom Festhalten an der Neutralität zum WEU-Beitritt? In: Tólos, Emmerich / Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien, 83-98
- Oberndorfer, Lukas (2012): Vom neuen zum autoritären Konstitutionalismus: Soziale Bewegungen, Recht und Demokratie in der europäischen Krise. In: Kurswechsel 2, 62-67
- Pätömäki, Heikki (2013): The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal. London/New York
- Pelinka, Anton / Rosenberger, Sieglinde (2007): Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Tendenzen. 3. Aktualisierte Auflage, Wien
- Penz, Otto (2007) Zur ökonomischen, politischen und sozialen Regulation der Ära Kreisky. In: Maderthaner, Wolfgang et al.: Die Ära Kreisky und ihre Folgen. Fordismus und Postfordismus in Österreich. Wien, 55-119
- Reinfeldt, Sebastian (2000): Nicht-wir und Die-da. Studien zum rechten Populismus. Wien
- Röttger, Bernd (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes. Münster
- Schaller, Christian (1996): Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt. In: Tólos, Emmerich / Falkner, Gerda (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien, 17-31
- Scherb, Margit (1988): Die Europäische Gemeinschaft – Objekt österreichischer Begierden. Zum Charakter der Europäischen Gemeinschaft und der österreichischen Beitrittswünsche. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Der un-heimliche Anschluss. Österreich und die EG. Wien, 47-72
- Scherb, Margit (1990): Wir und die europäische Hegemonialmacht. Die Beziehungen zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen Währung, Außenhandel und Direktinvestitionen. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Fest in deutscher Hand? Österreich und sein großer Nachbar. Wien, 27-59
- Schulten, Thorsten / Müller, Torsten (2014): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. In: Lehndorff, Steffen (Hg.): Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderbeispiele. Hamburg, 273-301
- Strickner, Alexandra (2014): Building resistance: Ansätze EU-weiter Protestkoordination. In: Kurswechsel 1, 11-20
- Tólos, Emmerich (Hg.) (2006): Schwarz – Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Wien/Münster

- Watkins, Susan (2014): The Political State of the Union. In: New Left Review, Second Series 90, 5-25
- Weber, Beat (2014): Aktuelle Debatte: Ist die EU reformierbar? In: Kurswechsel 1, 89-91.
- Wien MA 23 (2013): Nationalratswahlen – Stimmenanteile der Parteien (%) in Österreich und Wien 1945 bis 2013. <https://wien.gv.at/statistik/wahlen/tabellen/nr-wahlen-zr.html>
- Ziltener, Patrick (2000): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa – regulations- und staatsrechtliche Überlegungen. In: Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster, 73-101





**VERÄNDERUNGEN IM AKKUMULATIONS-  
UND ENTWICKLUNGSMODELL ÖSTERREICHS:  
DIE MAKROPERSPEKTIVE UND DIE SEKTOREN**

STEFAN EDERER, ENGELBERT STOCKHAMMER,  
PREDRAG ČETKOVIĆ

## **20 JAHRE ÖSTERREICH IN DER EU – NEOLIBERALE REGULATIONSWEISE UND EXPORTGETRIEBENES AKKUMULATIONSREGIME**

### **Einleitung**

Von den 1950er Jahren bis Mitte der 1970er Jahre war Österreich durch eine Regulationsweise geprägt, die international „Fordismus“ genannt wurde und durch einen Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital sowie einen aktiv in das Wirtschaftsgeschehen eingreifenden Staat gekennzeichnet war. Die österreichische Ausprägung wird oft als „Austro-Keynesianismus“ bezeichnet. In den 1970er Jahren geriet dieses Regime jedoch weltweit in eine Krise, nach und nach wurden wichtige Elemente aufgegeben. An die Stelle des Fordismus trat eine neoliberale Regulationsweise, deren wesentliche Merkmale die Deregulierung des Finanzsektors und der internationalen Handels- und Kapitalströme („Globalisierung“) waren. Dies führte zu einer deutlichen Verschiebung der Einkommensverteilung von Arbeit zu Kapital. Österreich ging dabei – mit etwas Verspätung – einen ähnlichen Weg wie die meisten anderen Länder. Die korporatistische Struktur Österreichs blieb zwar in wichtigen Elementen erhalten, sie passte sich jedoch an die neoliberale Regulationsweise an. Der Beitritt zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995 war einerseits eine logische Folge dieser Entwicklung und stellte andererseits einen wichtigen Meilenstein für den Umbau der Regulationsweise dar.

Durch den EU-Beitritt erhielt die Regulationsweise in Österreich eine neue, supranationale Dimension. Maßgebliche wirtschaftspolitische Kompetenzen wurden an die EU-Ebene abgegeben, deren wirtschaftspolitische Architektur in ihrem Selbstverständnis zutiefst neoliberal ist. Begleitet wurden diese Entwicklungen durch die Herausbildung eines finanzdominierten Akkumulationsregimes. Die Länder der EU – wie auch weltweit – antworteten dabei unterschiedlich auf die chroni-

sche Schwäche der Inlandsnachfrage, deren wesentliche Ursachen die zunehmende Polarisierung der Einkommen und die Deregulierung der Finanzmärkte war. In Österreich und einigen anderen Ländern wurde die Nachfrageschwäche durch Exporte kompensiert. Die „Finanzialisierung“, worunter eine Reihe von Phänomenen, die mit der Deregulierung der Finanzmärkte verbunden sind, verstanden werden kann, führte hier nicht zu einem starken Anstieg der Haushaltsverschuldung wie in den angelsächsischen Ländern, war jedoch im Unternehmenssektor und bei den Banken deutlich sichtbar. Den Ländern mit exportgetriebener Akkumulation standen diejenigen Länder gegenüber, in denen stagnierende Einkommen durch Kreditwachstum ausgeglichen wurden. Die beiden Akkumulationsregime bedingten einander und basierten beide auf zunehmender Verschuldung: im kredit-getriebenen Modell auf der Inlandsverschuldung, im exportgetriebenen Modell auf der Verschuldung der Handelspartner.

Eine Zeitlang wurde diese Strategie in Österreich als sehr erfolgreich angesehen. Die Wachstumswirkungen des EU-Beitritts und der folgenden Integrations- und Vertiefungsschritte in der EU wurden in zahlreichen Studien positiv bewertet. Als Folge der oben genannten Entwicklungen begannen sich jedoch ab dem Inkrafttreten der Währungsunion 1999 makroökonomische Ungleichgewichte zu entwickeln, die wesentlich zur großen Rezession 2008/09 und der nachfolgenden „Eurokrise“ beitrugen. Mit der Krise gerieten die neoliberale Regulationsweise und das exportgetriebene Akkumulationsregime in Schwierigkeiten. Die wirtschaftspolitische Architektur der EU wirkte dabei krisenverstärkend. Die Fiskalregeln, die Umsetzung sogenannter „Strukturreformen“ und der Druck zur Anpassung der Wettbewerbsungleichgewichte über eine Deflation in den Defizitländern führten zu einer tiefen Krise im Euroraum. Das exportgetriebene Wachstum Österreichs hängt jedoch davon ab, dass andere Länder sich verschulden. Der Ausfall der Nachfrage aus den südeuropäischen Ländern wurde zwar teilweise durch die Importnachfrage außer-europäischer Schwellenländer und der USA ausgeglichen. Es zeigt sich aber, dass die Abhängigkeit von der Möglichkeit und der Bereitschaft des Auslands, sich zu verschulden, permanent krisenanfällig ist. Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels wächst die Wirtschaft im Euroraum und in Österreich weiterhin kaum und droht sogar in eine Deflation abzurutschen.

Dieser Beitrag zeichnet die Entwicklung in Österreich hin zu einer neoliberalen Regulationsweise und einem exportgetriebenen Akkumulationsregime nach. Diese Entwicklung wird in einen breiteren interna-

tionalen Kontext, insbesondere in Verbindung mit dem Beitritt zur EU und deren wirtschaftspolitischer Architektur, gestellt. Danach werden die wesentlichen Elemente des exportorientierten Akkumulationsregimes in Österreich – die Nachfrageschwäche als Folge einer zunehmend ungleich werdenden Verteilung und die Abhängigkeit von der Verschuldung des Auslands – dargestellt. Der Trend zur Finanzialisierung wird dabei in einem eigenen Abschnitt behandelt. Abschließend werden die wichtigsten Punkte zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet.

### **Der Neoliberalismus – eine neue (weltweite) Regulationsweise**

Die Transformation der österreichischen Wirtschaft hin zu einer neoliberalen Regulationsweise fand im Gleichlauf mit den Veränderungen im internationalen Umfeld statt. Der Zeitabschnitt von den 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahre – oft als „Fordismus“ bezeichnet (Aglietta 1979, Lipietz 1985, Boyer 1990) – war durch einen Klassenkompromiss zwischen Kapital und Arbeit und einen aktiven Staat gekennzeichnet. Die internationale Wirtschaftsordnung wurde durch das System der festen Wechselkurse („Bretton Woods“) stabilisiert. Die meisten Staaten hatten einen expandierenden öffentlichen Sektor, der die Infrastruktur zur Verfügung stellte, und die Regierungen reagierten auf Abschwünge mit antizyklischer Fiskalpolitik. Diese Periode des raschen Wachstums endete Mitte der 1970er Jahre. Die lang anhaltende Phase der Vollbeschäftigung hatte die ArbeiterInnenschaft in eine starke Position versetzt und führte zu einem Aufwärtsdruck auf das Lohnniveau. Arbeitskonflikte nahmen zu, was in Kombination mit dem zunehmenden internationalen Wettbewerb die Profite verringerte (Glyn et al. 1988). In der Folge reduzierten die Unternehmen ihre Investitionstätigkeit und die Produktivitätsentwicklung verlangsamte sich. Die ökonomische Krise wurde durch einen sprunghaften Anstieg der Rohstoffpreise und den Ölpreisschock verschärft. Die daraus resultierende importierte Inflation trieb die Lohn-Preis-Spirale weiter an. Diese Entwicklungen führten zu einer länger anhaltenden Phase mit geringem Wirtschaftswachstum, hohen Preissteigerungen und zunehmenden Arbeitslosenzahlen. In der Politischen Ökonomie (Smithin 1996, Glyn 2006) wird mitunter argumentiert, dass die Militanz der ArbeiterInnenbewegung und der Anstieg der Inflation (der den Realzins in den 1970ern teilweise sogar negativ werden ließ) dazu geführt haben, dass das Industriekapital den Waffenstillstand mit der ArbeiterInnenschaft auflöste und sich mit dem Finanzkapital verbündete. Diese neue Allianz beendete die keynesianische Wirtschaftspolitik.

Ab dem Ende der 1970er Jahre kam es in mehreren Bereichen zu einem Umschwung hin zu einer neoliberalen Politik.

Mit dem wiedererwachten Vertrauen in die Märkte verschob sich der Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik von der Sicherung der Vollbeschäftigung, dem alten keynesianischen Ziel, hin zu Preisstabilität und „soliden Staatsfinanzen“, auch wenn dies Massenarbeitslosigkeit nach sich zog. Nachfragepolitik würde nach Ansicht der immer dominanter werdenden neoliberalen Theorie nur kurzfristig wirken. Langfristig könne hingegen die Arbeitslosigkeit nur durch Arbeitsmarktreformen und Lohnflexibilität erreicht werden, so das neue Credo. Auch die Rolle des Staates wurde neu definiert. Privatisierungen und Deregulierungen sollten dazu führen, dass der Staat nur mehr für den „Ordnungsrahmen“ der Wirtschaft verantwortlich ist. Die wesentlichsten Änderungen der neoliberalen Politik betrafen die Finanzmärkte und den internationalen Handel. Das System von Bretton Woods wurde zugunsten flexibler, vom Markt bestimmter Wechselkurse und der Deregulierung des internationalen Handels mit Gütern und Dienstleistungen sowie der Kapitalströme ersetzt. Die „Globalisierung“ bekam damit vor allem ab den 1990er Jahren einen enormen Aufschwung. Die Finanzmärkte wurden in allen wichtigen Industrieländern völlig dereguliert. Starke Schwankungen von Vermögens- und Rohstoffpreisen sowie Wechselkursen sowie etliche Finanz- und Zahlungsbilanzkrisen waren die Folge. Insgesamt kam es durch den Umschwung in der Wirtschaftspolitik zu einer Machtverschiebung von Arbeit zu Kapital. Diese fand in fallenden Lohnquoten ihren Ausdruck. Der sinkende Organisationsgrad der Gewerkschaften, die demoralisierende Wirkung der Arbeitslosigkeit und das höhere Drohpotenzial des Kapitals durch die Möglichkeit von Produktionsverlagerungen spielten dabei eine wesentliche Rolle. In Österreich war auch der im internationalen Vergleich besonders flexible Arbeitsmarkt für die schwache Lohnentwicklung maßgeblich verantwortlich (vgl. Pernicka/Stadler in diesem Band).

### **Die neoliberale wirtschaftspolitische Architektur der EU**

Die neoliberale Regulationsweise manifestierte sich auch in der Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Architektur der Europäischen Union. Maastricht-Vertrag, Stabilitäts- und Wachstumspakt, Dienstleistungsrichtlinie und Fiskalpakt folgen alle einer neoliberalen Logik. Das wirtschaftspolitische Paket der Wirtschafts- und Währungsunion beinhaltet folgende Elemente: Erstens ist die Fiskalpolitik auf nationaler Ebene durch die Fiskalregeln in ihrem (antizyklischen) Handlungsspielraum eingeschränkt. Mittlerweile geht die EU so weit, mittelfristig ausge-

glichene Staatsbudgets in der Verfassung verankern zu wollen. Zweitens existiert keine stabilitätspolitisch relevante europäische Fiskalpolitik. Das EU-Budget ist mit einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts gedeckelt und geht zum überwiegenden Teil in Bereiche, die kaum kurzfristig unter Konjunktugesichtspunkten mobilisierbar sind. Drittens wird die Geldpolitik zentral von einer unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) durchgeführt und orientiert sich am übergeordneten Ziel der Preisstabilität (und nicht an einem Beschäftigungs- oder Wachstumsziel). Viertens wurden die Geld- und Finanzmärkte integriert. Kapitalverkehrskontrollen wurden abgeschafft und Bankenverflechtungen zwischen den Staaten gefördert. Fünftens sollten die Arbeitsmärkte flexibel werden. Dieser letzte Bereich war lange Zeit schwierig flächendeckend umzusetzen, da die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den Kompetenzbereich der Nationalstaaten fällt. So blieben in Österreich wesentliche Elemente der Sozialpartnerschaft erhalten, wobei ihr Spielraum innerhalb der neoliberalen Architektur der EU allerdings erheblich eingeschränkt wurde (vgl. Tálos in diesem Band). EU-Kommission und EZB haben lange vehement auf die Deregulierung der Arbeitsmärkte gedrängt. Nicht zuletzt wird auch die Krise dafür genutzt, um die Forderung nach „Strukturreformen“ auf dem Arbeitsmarkt durchsetzbarer zu machen.

Hinter diesem wirtschaftspolitischen Paket steht die Annahme, dass deregulierte Märkte effizient sind und Staatsinterventionen keine ökonomische oder soziale Funktion haben, sondern politisch motiviert sind. Der Forderung nach Arbeitsmarktflexibilität kommt im Rahmen dieses Pakets eine Schlüsselrolle zu: In der Wirtschaftspolitik wird oft zwischen Fiskalpolitik, Geldpolitik, Währungspolitik und Lohnpolitik als zentrale Felder unterschieden. In der EU sind die ersten drei Handlungsfelder paralysiert: Fiskal-, Geld- und Währungspolitik können nicht auf nationalstaatlicher Ebene eingesetzt werden. Im Fall von Schocks kann daher nur die Lohnpolitik die Rolle des Stoßdämpfers übernehmen. Aus keynesianischer Sicht wurde dieses Paket heftig kritisiert. Der zentrale Kritikpunkt dabei ist, dass die Lohnflexibilität die ihr zugeordnete Rolle nicht spielen kann. Selbst wenn es gelingen würde, Löhne zu flexibilisieren, wirken Lohnsenkungen in der Krise oft kontraproduktiv: Sie reduzieren die Kaufkraft der Haushalte. Lohnsenkungen reduzieren daher nicht notwendigerweise die Arbeitslosigkeit (Bhaduri/Marglin 1990). KeynesianerInnen sind auch skeptisch, was die Kapitalmobilität betrifft. Deregulierte Finanzmärkte tendieren zu überhöhten Schwankungen. Der freie Kapitalverkehr führt daher zu stärkeren Finanz- und Immobilienzyklen. Die Fiskalpolitik ist aus keynesianischer Sicht dagegen ein zentrales Sta-

bilisierungsinstrument. Marktwirtschaften tendieren nicht von selbst zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht. Es gibt daher keinen Grund zu erwarten, dass ein ausgeglichenes Budget mit einem hohen Beschäftigungsniveau vereinbar ist.

Durch den Druck auf die Löhne und die Schwächung der Inlandsnachfrage hat die Gesamtarchitektur der EU eine deflationäre Tendenz: Es sind die Länder mit einem Außenhandelsdefizit, die den Anpassungsdruck spüren, während die Überschussländer ihre Wirtschaftspolitik hingegen (scheinbar) nicht verändern müssen. Die Anpassung der Defizitländer erfolgt jedoch über die Dämpfung der Inlandsnachfrage und sinkende Löhne. Würden sich hingegen die Überschussländer anpassen, dann müssten sie die Nachfrage ankurbeln und die Löhne erhöhen. Der asymmetrische Anpassungsdruck bedeutet daher, dass die Anpassung nach unten, in Richtung Stagnation, anstatt in Richtung Wachstum erfolgt. Dieser Umstand ist eine wesentliche Ursache der anhaltenden konjunkturellen Schwäche in der EU.

Die Krise wurde dazu genutzt, wirtschaftspolitische Spielräume durch schwer abänderbare Regeln weiter einzuschränken. Demokratische Entscheidungsprozesse wurden dadurch weiter ausgehöhlt. Durch die Machtverschiebung hin zu Finanzministerien und EU-Kommission (insbesondere der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen) wurde die wirtschaftspolitische Architektur der EU autoritärer und zunehmend maskuliner: Die wirtschafts- und finanzpolitischen Institutionen sind nicht nur in einem stärkeren Ausmaß von Männern dominiert als andere Teile der Bürokratie, sondern sind auch von stark männlichen Normen und Traditionen geprägt (Klatzer/Schlager 2013).

### **Finanzdominiertes Akkumulationsregime: schuldengetriebenes und exportgetriebenes Wachstumsmodell**

Während die neoliberale Restrukturierung der Regulationsweise weltweit relativ erfolgreich war, verlief die makroökonomische Entwicklung nicht nach den Vorstellungen der neoliberalen Theorie. Steigende Profite sollten demnach zu höheren Investitionen und damit zu einem (profitgetriebenen) Wachstumsprozess führen. Dieser Effekt trat nicht ein oder war weitaus schwächer als die gleichzeitige Dämpfung der Konsumausgaben. Die Polarisierung der Einkommensverteilung bedeutet, dass für breite Bevölkerungsschichten, z.B. für den repräsentativen ArbeitnehmerInnenhaushalt, die Realeinkommen kaum wachsen. Einen weiteren Faktor für die schwache Investitionsnachfrage stellten die Dere-

gulierung und das enorme Wachstum des Finanzsektors dar, die dazu führten, dass Finanzanlagen oftmals profitabler waren als realwirtschaftliche Investitionen.

Der chronische Nachfragemangel wurde in den einzelnen Ländern auf unterschiedliche Art kompensiert. Aus makroökonomischer Perspektive haben sich dabei innerhalb des finanzdominierten Akkumulationsregimes zwei Wachstumsmodelle herausgebildet: ein kreditgetriebenes und ein exportgetriebenes (Stockhammer 2010, 2011, 2012, Hein 2012, 2013). Die USA und Großbritannien sind Beispiele für Ersteres, während etwa Deutschland, China und Österreich das zweite Modell verfolgen. In der ersten Ländergruppe wurde die Polarisierung der Einkommensverteilung durch Konsum- und Immobilienkredite ausgeglichen. Möglich wurde das durch die Deregulierung des Finanzsektors, durch Vermögens- und Immobilienpreisblasen und durch Kapitalzuflüsse (aus den exportgetriebenen Ländern). In der zweiten Gruppe wurde die fehlende Inlandsnachfrage durch Exportwachstum ersetzt. Auch das exportgetriebene Modell basiert jedoch auf Finanzialisierung: Damit die exportgetriebenen Länder wachsen können, muss es andere Länder geben, die Leistungsbilanzdefizite aufweisen. Ein Land mit Leistungsbilanzdefiziten muss Kapital importieren, sodass seine Auslandsverschuldung steigt. Sowohl das kreditgetriebene als auch das exportgetriebene Wachstumsmodell beruhen daher auf wachsender Verschuldung; für Ersteres ist es Verschuldung der eigenen Haushalte, für Zweiteres die Verschuldung der Handelspartner.

Im Fall einer Krise macht es einen großen Unterschied, ob die Verschuldung im eigenen Land stattfand oder ob es sich um Auslandsverschuldung handelt. Letzteres setzt das Land der Gefahr einer Kapitalflucht aus, wie die Länder Südeuropas im Zuge der Euro-Krise schmerzhaft erfuhren. Kreditgetriebenes Wachstum und exportgetriebenes Wachstum stellen unterschiedliche Reaktionen auf dasselbe zugrundeliegende Phänomen dar – die Nachfrageschwäche infolge der Deregulierung des Finanzsektors und der Polarisierung der Einkommensverteilung. Gemäß dieser Analyse sind Veränderungen der Einkommensverteilung zentral mit der Entstehung makroökonomischer Ungleichgewichte verbunden, die eine wesentliche Ursache der Krise sind. In der EU wurde die Krise durch das neoliberale wirtschaftspolitische Regime verschlimmert. Die gemeinsame Währung und der blinde Glaube an die Lohnflexibilität als zentralen Anpassungsmechanismus ermöglichten die Entstehung dieser Ungleichgewichte (Ederer/Reschenhofer 2013). Ab 2010 führten drastische Sparmaßnahmen, die Schrumpfung des öffentlichen Sektors und



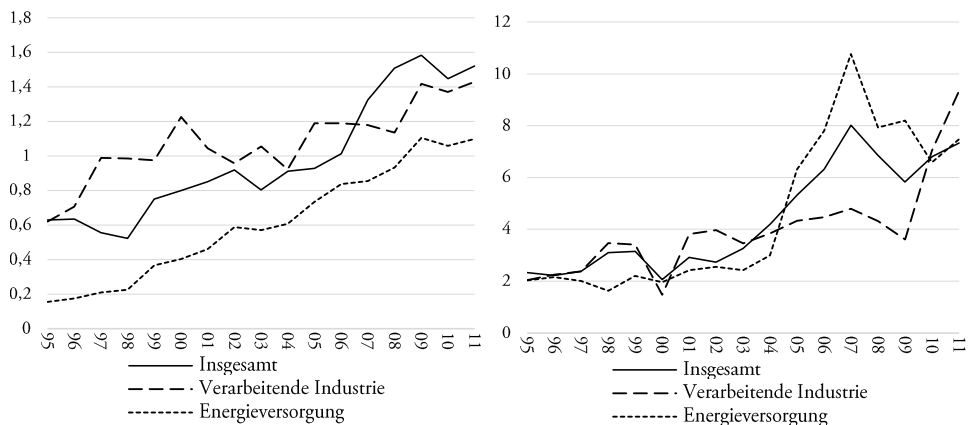
der Abbau von sozialstaatlichen Leistungen zu einer schweren sozialen Krise in den südeuropäischen Ländern.

### **Finanzialisierung in Österreich**

Der Begriff „Finanzialisierung“ beschreibt die zunehmende Bedeutung von Finanztransaktionen, von finanziellen Motiven und von Finanzinstitutionen. Die Finanzialisierung betrifft dabei verschiedene Sektoren auf unterschiedliche Art und Weise. Im nicht-finanziellen Unternehmenssektor sind die Zunahme von Finanzinvestitionen auf Kosten von Realinvestitionen sowie die zunehmende Ausschüttung von Gewinnen und steigende Zinszahlungen wichtige Merkmale (Stockhammer 2004, Orhangazi 2008, Dallery 2009). Für den Haushaltssektor sind eine zunehmende Verschuldung (zumeist für Eigenheime) und die Bedeutung von Finanzanlagen im Zuge der privaten Altersvorsorge zu betonen. Im Finanzsektor zählen die sinkende Bedeutung von Unternehmenskrediten und die damit verbundene Verlagerung der Kreditvergabe hin zu den privaten Haushalten zu den wichtigen Merkmalen. Ein weiteres Phänomen besteht in der Zunahme des Anteils von Nicht-Zinseinkommen (Erträge aus Wertpapieren sowie Provisionen und Gebühren) an den gesamten Bankenprofiten (Ertürk/Solari 2007, dos Santos 2009, Lapavistas 2009). In Österreich war die (binnenorientierte) Finanzialisierung weniger stark ausgeprägt als in anderen Ländern. Anders allerdings die externe Finanzialisierung: Beteiligungen österreichischer Unternehmen in Ost- und Südosteuropa, insbesondere im Bankensektor, spielten eine große Rolle.

Aktivitäten, die mit der Finanzialisierung in Verbindung stehen, werden überwiegend von größeren Unternehmen durchgeführt, die meist als Aktiengesellschaften organisiert sind. Die linke Seite von Abbildung 1.1 zeigt, dass die Finanzanlagen von AGs (exkl. Banken und Versicherungen) einen steigenden Trend im Vergleich zu Sachanlagen (inkl. immateriellen Vermögensgütern) aufweisen und Letztere auch in der Höhe bereits übertreffen. Der Großteil der Finanzanlagen ist allerdings auf Beteiligungen und Anteile an verbundenen Unternehmen zurückzuführen. Diese können unter anderem auch Unternehmensanteile im Ausland beinhalten, wodurch die Unterschiede zwischen Finanzialisierung und internationaler Arbeitsteilung verschwimmen. Die österreichischen Direktinvestitionen spiegeln sich daher unmittelbar in diesem Anstieg.

**Abbildung 1.1: Finanzanlagen im Verhältnis zu Sachanlagen und Immateriellen Vermögensgegenständen (links) und Dividenden in Prozent der Umsatzerlöse (rechts) von Aktiengesellschaften**



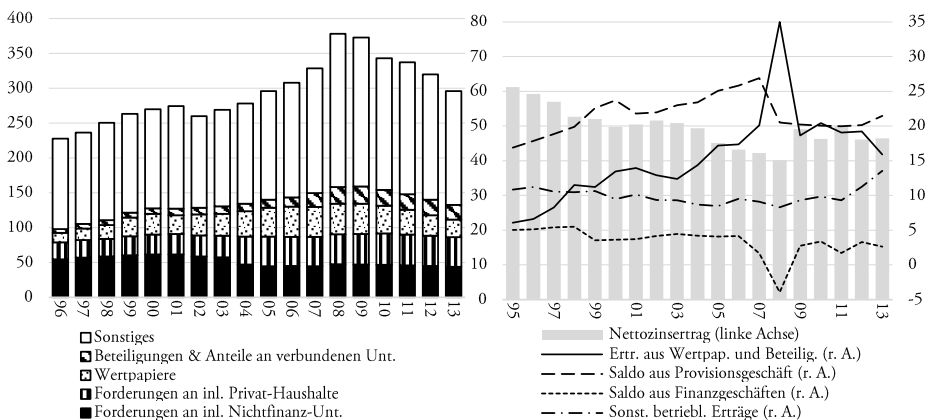
QUELLE: STATISTIK AUSTRIA.

Ein weiterer Indikator, der in Zusammenhang mit der Finanzialisierung steht, ist die Gewinnausschüttung von Unternehmen. So stiegen die Dividenden von Aktiengesellschaften im Verhältnis zu den Umsatzerlösen in den letzten Jahren merklich (siehe Abbildung 1.1, rechts). Unter die AGs fallen auch Unternehmen aus Sektoren wie „Immobilien“ oder „Unternehmensberatung“. Diese Sektoren beziehen große Teile ihrer Einnahmen aus Beteiligungen oder anderen Finanzanlagen, die nicht in den Umsatzerlösen enthalten sind, wodurch das Verhältnis der Dividenden zu den Umsatzerlösen schwer zu interpretieren ist. Die Grafik zeigt jedoch, dass in den Industrie-Sektoren, wie in der verarbeitenden Industrie und der Energieversorgung, die Dividenden ebenfalls einen steigenden Trend aufweisen. Obwohl diese beiden Sektoren den Hauptteil ihrer Einnahmen aus Umsätzen beziehen sollten, sind auch hier die Einnahmen aus dem Finanzgeschäft (Einnahmen aus Beteiligungen oder verbundenen Unternehmen) in den letzten Jahren stark gestiegen. Dabei dürften die Beteiligungen in Ost- und Südosteuropa eine bedeutende Rolle spielen. Diese Einnahmen führen somit zu steigenden Profiten der inländischen Unternehmen, werden aber nicht für Investitionen genutzt, sondern viel mehr in Form von Dividenden ausgeschüttet. Dadurch ergibt sich eine Verbindung zwischen der Globalisierung und der Finanzialisierung (Milberg/Winkler 2010). In der verarbeitenden Industrie ist der Trend der steigenden Dividenden erst mit Ende der 1980er Jahre aufgekommen (Ćetković/Stockhammer 2010).

Ein Blick auf die Finanzierungsstruktur der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften zeigt, dass Kredite von inländischen finanziellen Kapitalgesellschaften bis Anfang der 2000er Jahre relativ wichtig waren. Mit der EU-Integration und der gemeinsamen Währung verloren sie jedoch an Bedeutung. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass die Unternehmen vermehrt Kreditlinien aus dem Ausland in Anspruch genommen haben und dass auch die Finanzierung über den Kapitalmarkt deutlich gestiegen ist (Andreasch et al. 2009).

Die sinkende Bedeutung der Kredite inländischer Banken für die Unternehmensfinanzierung spiegelt sich in den Änderungen in der Struktur der Aktiva des Bankensektors. In den frühen 2000er Jahren kam es zu einem rasanten Abfall der Kredite an inländische nicht-finanzielle Unternehmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (siehe Abbildung 1.2, links). Auf der anderen Seite verzeichneten die Kredite an inländische Haushalte zwischen 1995 und 2013 einen Anstieg von rund 25 Prozent des BIP auf über 40 Prozent, wobei die stärkste Zunahme im Zeitraum 2004-2005 erfolgte. Die Banken waren auch verstärkt in den Handel mit Wertpapieren involviert, wodurch sich deren Anteil an der Bilanzsumme bis 2008 deutlich steigerte. Insgesamt stieg die aggregierte Bilanzsumme des österreichischen Bankensektors von ca. 230 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1996 auf rund 380 Prozent im Jahr 2008.

**Abbildung 1.2: Aktiva des Bankensektors in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (links) sowie Zins- und Nicht-Zinserträge des Bankensektors in Prozent der Betriebserträge (rechts)**

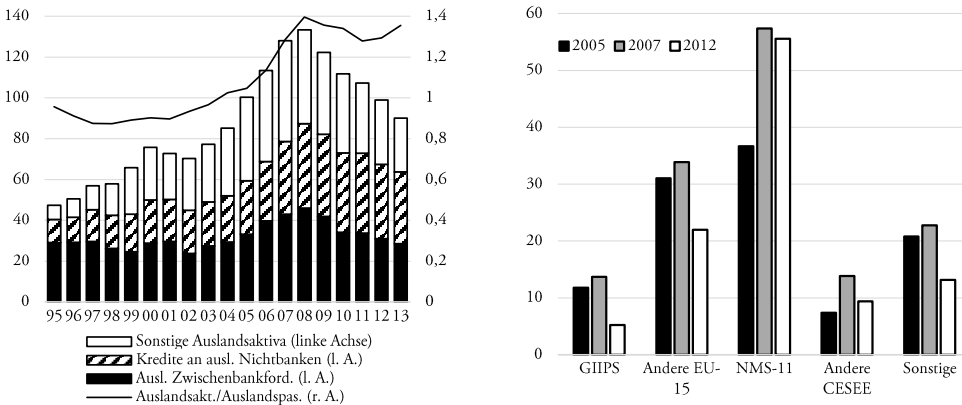


QUELLEN: OENB, STATISTIK AUSTRIA.

Mit der veränderten Struktur der Banken-Aktiva ging auch eine geänderte Einkommensstruktur des Bankensektors einher, wobei eine Verschiebung von Zinseinnahmen zu Nicht-Zinseinnahmen festzustellen ist (siehe Abbildung 1.2, rechts). Der Nettozinsertrag betrug 1995 noch über 60 Prozent der Betriebserträge und ist bis 2008 auf 40 Prozent abgesunken. Gleichzeitig verschob sich der Zinsertrag vom Inlands- zum Auslandsgeschäft. Wurden 2000 nur rund 16 Prozent des Zinsertrages im Ausland erwirtschaftet, waren es 2007 bereits über 70 Prozent (Schuh 2008). Unter den Nicht-Zinseinnahmen weisen vor allem Erträge aus Wertpapieren und Beteiligungen sowie Erträge aus dem Provisionsgeschäft (z.B. Wertpapier- oder Dienstleistungsgeschäft) bis zum Ausbruch der Krise einen starken Anstieg auf.

Hinter den Zinserträgen aus dem Ausland steht die dynamische Entwicklung der Auslandsaktiva vor der Krise (siehe Abbildung 1.3, links). Zwischen 2002 und 2008 war der rasante Anstieg der Forderungen an das Ausland auch hauptsächlich für die steigende Bilanzsumme verantwortlich. Dazu zählen einerseits Forderungen an Kreditinstitute, wobei darunter auch die Geschäfte mit den Tochterbanken im Ausland fallen (Posch 2005). Andererseits sind die Kredite an ausländische Nicht-Banken ebenfalls stark gestiegen, wobei hier auch direkt grenzüberschreitende Kredite aus Österreich vergeben wurden. Insgesamt nahmen in diesem Zeitraum die Aktiva im Ausland deutlich stärker zu als die Passiva.

**Abbildung 1.3: Auslandsaktiva des österreichischen Bankensektors in Prozent des Bruttoinlandsprodukts**

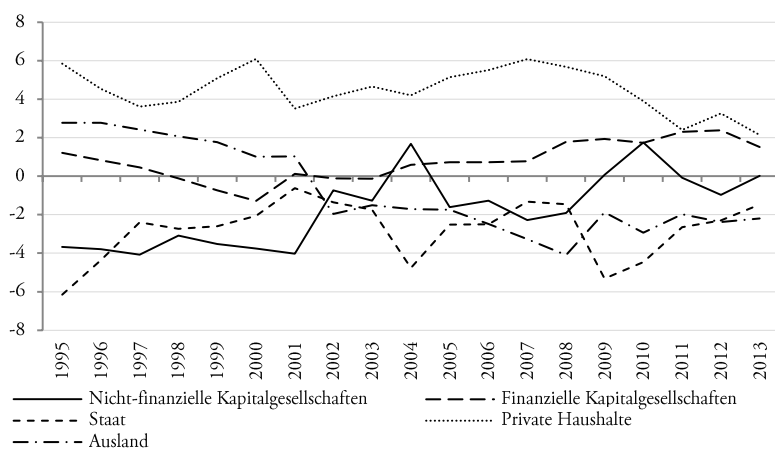


QUELLEN: OENB, BIZ, STATISTIK AUSTRIA.

Die Entwicklung der Auslandsaktiva ist weitgehend auf den Raum Ost- und Südosteuropa konzentriert. Während die konsolidierten Auslandsforderungen österreichischer Banken gegenüber den alten EU-Mitgliedstaaten zwischen 2005 und 2007 im Vergleich zum österreichischen Bruttoinlandsprodukt relativ leicht gestiegen sind, verzeichneten sie im selben Zeitraum einen enormen Anstieg gegenüber Ost- und Südosteuropa (NMS [New Member States]-II und andere CESEE in Abbildung 1.3, rechts). Die höchsten Anteile hatten die Tschechische Republik, Rumänien oder Ungarn (Binder 2009). Die österreichischen Banken spielten auch eine führende Rolle bei der stark gestiegenen Verschuldung privater Haushalte in der Region Ost- und Südosteuropa, wo in mehreren Ländern die Haushaltsverschuldung die treibende Kraft hinter der wirtschaftlichen Dynamik vor der Krise war (Becker/Ćetković 2015).

Während also die Finanzialisierung der finanziellen und nicht-finanziellen Unternehmen – wenn auch später als in anderen Ländern – auch in Österreich eine gewisse Rolle spielte, entwickelte sich die Verschuldung der privaten Haushalte deutlich schwächer (Cecchetti/Mohanty/Zampolli 2011). Anders als in den angelsächsischen und südeuropäischen Ländern kam es in Österreich nicht zu einem schuldenfinanzierten Konsumwachstum. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der Herausbildung eines exportgetriebenen Akkumulationsregimes. Das zeigt sich auf den ersten Blick in den Finanzierungssalden der einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren (siehe Abbildung 1.4). Die Salden der nicht-finanziellen und finanziellen Unternehmen verbesserten sich seit dem Beginn der 2000er Jahre merklich und wurden teilweise sogar positiv. Nicht-finanzielle Unternehmen sollten in der Theorie Nettoschuldner sein und die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte aufnehmen. Finanzielle Unternehmen nehmen theoretisch nur eine Finanzierungsfunktion wahr und sollten daher einen ausgeglichenen Saldo aufweisen. In anderen Ländern wurde diese Entwicklung durch die zunehmende Verschuldung der privaten Haushalte ausgeglichen, die in immer geringeren (zum Teil negativen) Finanzierungssalden mündeten. In Österreich war das allerdings nicht zu beobachten. Hingegen wurde der Saldo des Auslands – das Spiegelbild der Leistungsbilanz – deutlich negativ; Österreich exportierte also mehr, als es importierte. Der hohe Leistungsbilanzüberschuss ermöglichte es den nicht-finanziellen und finanziellen Unternehmen, mehr zu sparen und das überschüssige Kapital in Beteiligungen im Ausland, insbesondere in Ost- und Südosteuropa, anzulegen. In Österreich wies also auch die Finanzialisierung eine starke Außenorientierung auf.

**Abbildung 1.4: Finanzierungssalden der volkswirtschaftlichen Sektoren in Österreich (in % des BIP)**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA.

### Exportgetriebene Akkumulation in Österreich

Anstelle des Konsums wurde die fehlende Nachfrage in Österreich also durch Exporte ausgeglichen. Diese Entwicklung setzte bereits in den 1980er Jahren ein. Der EU-Beitritt im Jahr 1995 und insbesondere die Einführung der gemeinsamen Währung waren wichtige Meilensteine dieser Entwicklung (siehe oben im Text). Vergleicht man die Wachstumsmuster im Zeitraum zwischen dem EU-Beitritt und der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 mit einer gleich langen Periode davor, dann zeigen sich markante Unterschiede. Die gesamtwirtschaftliche Produktion nahm in beiden Zeiträumen im Durchschnitt um jährlich etwa 2,5 Prozent zu (siehe Tabelle 1.1). Bei den einzelnen Nachfragekomponenten gibt es jedoch erhebliche Differenzen. So expandierte die inländische Nachfrage nach dem Beitritt um einen halben Prozentpunkt schwächer als im Zeitraum davor. Dies war in erster Linie auf den privaten Konsum zurückzuführen. Auch der öffentliche Konsum und die Bruttoanlageinvestitionen nahmen jedoch deutlich schwächer zu. Markant ist vor allem der Rückgang des Wachstums der Bauinvestitionen, die im Zeitraum nach dem EU-Beitritt weitgehend stagnierten. Die Ausrüstungsinvestitionen hingegen expandierten in unverändertem Tempo.

**Tabelle 1.1: Reale Veränderungen der österreichischen Nachfrage**

	1982/1994	1995/2007	2008/2013
	ø Veränderung in %		
Privater Konsum	+ 2,3	+ 1,8	+ 0,7
Öffentlicher Konsum	+ 2,1	+ 1,8	+ 1,3
Bruttoanlageinvestitionen	+ 2,4	+ 1,7	– 0,5
Ausrüstungen & Waffensysteme	+ 2,1	+ 2,4	– 0,8
Bauten	+ 2,4	+ 0,1	– 1,8
Inlandsnachfrage	+ 2,4	+ 1,9	+ 0,4
Exporte	+ 4,0	+ 7,0	+ 1,2
Importe	+ 3,9	+ 5,5	+ 0,9
BIP	+ 2,4	+ 2,6	+ 0,6

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, EIGENE BERECHNUNG.

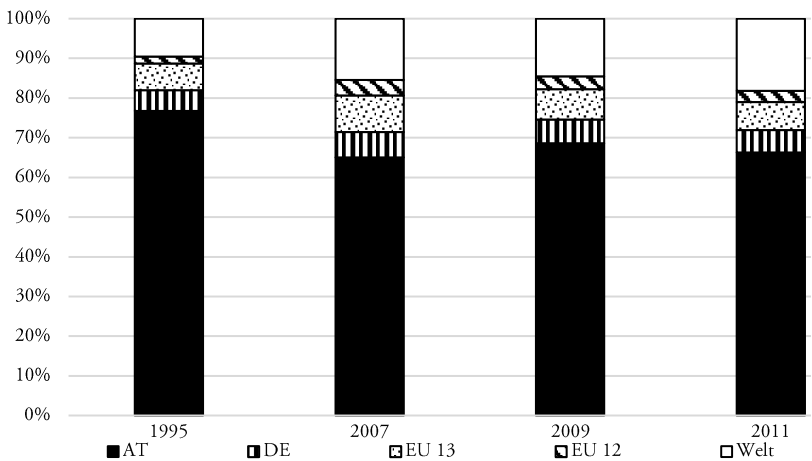
Parallel zur Abschwächung der Inlandsnachfrage intensivierte sich der Außenhandel. Das Expansionstempo sowohl der Exporte als auch der Importe nahm nach dem Beitritt deutlich zu. Auch das Muster veränderte sich markant: Während die Ausfuhren und Einfuhren bis zu diesem Zeitpunkt gleichmäßig stiegen und sich ihr Beitrag zum Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion gegenseitig aufhob, nahmen danach die Exporte deutlich stärker zu. Der Außenhandel trug damit im Zeitraum nach dem Beitritt wesentlich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei.

Die Beschleunigung des Außenhandels stellt einen internationalen Trend dar, der üblicherweise als „Globalisierung“ bezeichnet wird. Die internationalen Ströme von Waren, Dienstleistungen und Kapital wurden seit den 1990er Jahren weltweit dereguliert. Die Integration großer Volkswirtschaften in den Weltmarkt bedeutete sowohl neue Absatzmärkte für heimische Produkte als auch eine gute Möglichkeit, durch Verlagerung von Produktionsstätten und eine zunehmende Aufspaltung der globalen Wertschöpfungsketten Kosten einzusparen. Der EU-Beitritt unterstützte diese Entwicklung. Insbesondere die Integration der ost- und südosteuropäischen Länder in die EU führte zu einem „Globalisierungsschub“ in Österreich.

Die zunehmende Integration der österreichischen Wirtschaft in die globale Arbeitsteilung zeigt sich an der regionalen Herkunft der Nachfrage. Der Beitrag der ausländischen Nachfrage zur österreichischen Wert-

schöpfung stieg von 1995 bis 2007 um mehr als 10 Prozentpunkte (siehe Abbildung 1.5). Der Anteil sowohl der EU-Länder als auch der Länder außerhalb der EU nahm dabei um jeweils mehr als 5 Prozentpunkte zu. Relativ gemessen zum Ausgangsniveau stieg der Beitrag der Nachfrage aus den ost- und südosteuropäischen EU-Ländern am stärksten, er verdoppelte sich zwischen 1995 und 2007. Insgesamt kam die Nachfrage für das akkumulierte Wirtschaftswachstum zwischen 1995 und 2007 zu je einem Drittel aus dem Inland, der EU und den Nicht-EU-Ländern.

**Abbildung 1.5: Beiträge der weltweiten Nachfrage zur Wertschöpfung in Österreich**

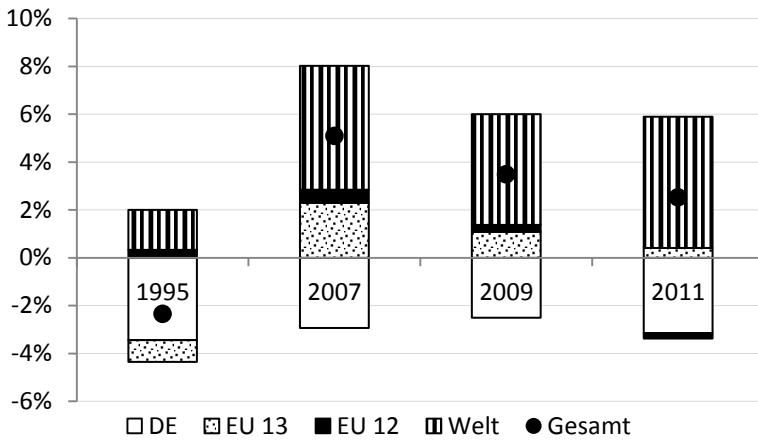


QUELLE: WIOD, EIGENE BERECHNUNG.

Durch diesen Prozess veränderte sich die Bilanz des Waren- und Dienstleistungshandels mit dem Ausland merklich (siehe Abbildung 1.6). Insgesamt war die Handelsbilanz 1995 noch negativ, verbesserte sich aber bis 2007 deutlich (+7,5 Prozentpunkte). Die Welt trug damit wesentlich mehr zum Wachstum in Österreich bei als umgekehrt. Besonders deutlich stieg dabei der Überschuss mit den Nicht-EU-Ländern und mit der „alten“ EU-15, mit der Österreich 1995 noch ein Defizit hatte. Außer mit Deutschland, mit dem das Defizit fortbestand, wies Österreich 2007 mit allen Regionen einen Überschuss aus.



**Abbildung 1.6: Handelsbilanz Österreichs nach Regionen (in % des BIP)**



QUELLE: WIOD, EIGENE BERECHNUNG.

Die hier ausgewiesene Handelsbilanz wird nach dem „Trade in Value added“-Konzept berechnet und weicht dadurch von den offiziell ausgewiesenen Zahlen für die Handelsbilanz ab (Ederer/Reschenhofer, 2014a).

Während mit Deutschland, Osteuropa und den Nicht-EU-Ländern sowohl die Exporte als auch die Importe deutlich ausgeweitet wurden und die Integration so zumindest teilweise symmetrisch erfolgte, trugen im Handel mit Westeuropa sowohl die Ausweitung der Exporte als auch der Rückgang der Importe zur Verbesserung der Handelsbilanz bei. Hier und auch bei der deutlichen Zunahme des Überschusses mit Ländern außerhalb der EU zeigt sich die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in diesem Zeitraum (siehe unten im Text).

Basis für die Ausbildung eines exportgetriebenen Akkumulationsregimes in Österreich war die Lohnentwicklung. Vergleicht man gleich lange Zeiträume vor und nach dem EU-Beitritt, dann zeigt sich hier eine deutliche Zäsur (siehe Tabelle 1.2). Vor dem Beitritt nahmen die Nominallohne (+4½ Prozent) deutlich stärker zu als die gesamtwirtschaftliche Produktivität (+2 Prozent). Die (nominellen) Lohnstückkosten stiegen somit um jährlich durchschnittlich 2½ Prozent. Die Preise stiegen allerdings noch kräftiger, um durchschnittlich etwa 3 Prozent. Die Reallöhne nahmen damit um 1,5 Prozent zu und die realen Lohnstückkosten, ein Maß für den Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten, waren schon vor dem EU-Beitritt leicht rückläufig. Die Lohnquote in Prozent des Volkseinkommens blieb in etwa stabil (siehe Abbildung 1.7).

**Tabelle 1.2: Produktivität und Löhne in Österreich**

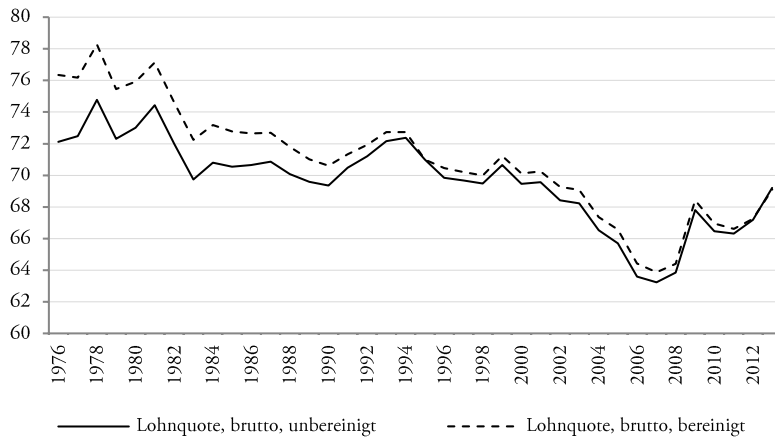
	1982/1994	1995/2007
	ø Veränderung in %	
Produktivität	2,0	1,6
Löhne pro Kopf	4,7	2,1
Konsumdeflator	3,2	1,5
BIP-Deflator	3,0	1,7
Reallöhne pro Kopf (deflationiert mit Konsumdefl.)	1,5	0,7
Reallöhne pro Kopf (deflationiert mit BIP-Defl.)	1,6	0,4
Lohnstückkosten	2,7	0,5
Real (deflationiert mit Konsumdefl.)	-0,5	-0,9
Real (deflationiert mit BIP-Defl.)	-0,3	-1,1

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, EIGENE BERECHNUNG.

Mitte der 1990er Jahre veränderte sich dieses Muster. So nahmen die Nominallöhne seither durchschnittlich um nur einen halben Prozentpunkt pro Jahr stärker zu als die Produktivität. Die nominalen Lohnstückkosten stiegen somit um verhaltene 0,4 Prozent pro Jahr. Dies führte zu einer markanten Verschiebung der relativen Preise zwischen Österreich und seinen Handelspartnern. Seit der Einführung der gemeinsamen Währung 1999 verschärfte sich dieser Trend noch einmal etwas. Da die Länder des Euroraums ihre Währungen nun nicht mehr abwerten konnten, schlug sich die deutliche Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung unmittelbar in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euroraums nieder. Da sich der Euro-Wechselkurs gegenüber anderen Währungen am Durchschnitt des Euroraums orientierte, ist auch davon auszugehen, dass der Euro für Österreich zu schwach war. Die hohen Inflationsraten im Süden dämpften den Wechselkurs. Österreich war somit Trittbrettfahrer auf der starken Lohnentwicklung in anderen Ländern des Euroraums (Ederer/Reschenhofer 2013).

Die Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung innerhalb des Euroraums schlug sich jedoch nicht im selben Ausmaß in der Preisentwicklung nieder. Die Preise stiegen in Österreich wesentlich stärker als die nominellen Lohnstückkosten. Ein großer Teil der Inflation entstand im Zeitraum seit dem EU-Beitritt also nicht aufgrund des Zuwachses der Löhne, sondern durch Gewinninflation. Trotzdem stieg die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Österreichs gegenüber seinen Handelspartnern auch gemessen an den Verbraucherpreisen merklich. Diese Entwicklung hatte jedoch zur Folge, dass sich die Einkommensverteilung in erheblichem Maß zugunsten der Gewinne und zu Ungunsten der Löhne

**Abbildung 1.7: Lohnquote Österreichs (in % des Volkseinkommens)**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, EIGENE BERECHNUNG.

verschob. Korrigiert man den Anstieg der Nominallöhne um die Preisentwicklung, dann ergibt sich ein Reallohnwachstum von weniger als einem halben Prozent pro Jahr. Die Reallöhne sind zwischen 1995 und 2007 in Summe nur um magere 5 Prozent gestiegen. Als Konsequenz ging die Lohnquote in diesem Zeitraum von etwa 60 auf 53 Prozent zurück.

Die Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit führte nicht nur zu einem enormen Anstieg der Exporte und einer deutlichen Verbesserung der Handelsbilanz, sondern auch zu einer entsprechenden Veränderung der sektoralen Zusammensetzung der österreichischen Wertschöpfung. Der Anteil stark exportorientierter Industrien im Bereich des verarbeitenden Gewerbes stieg zwischen 1995 und 2007 relativ zum EU-Durchschnitt merklich an. Das waren auch genau jene Bereiche, in denen die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit am deutlichsten war (Ederer/Reschenhofer 2014b).

### **Das exportgetriebene Akkumulationsregime in der Krise**

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die starke Exportperformance Österreichs wurde lange Zeit als „erfolgreich“ angesehen. Die Auswirkungen des EU-Beitritts und der weiteren Integrationsschritte auf die österreichische Wirtschaft – die Schaffung der Währungsunion und der Beitritt der ost- und südosteuropäischen Länder – wurden daher auch in einer Vielzahl von Studien positiv bewertet (siehe Kasten „Studien zu den Effekten des EU-Beitritts auf Österreich“). Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 hinterließ jedoch im exportgetrie-

### Studien zu den Effekten des EU-Beitritts

Es liegen mehrere Studien zu den makroökonomischen Effekten des EU-Beitritts für Österreich vor, die zu einem großen Teil von Fritz Breuss, teils in Zusammenarbeit mit anderen Autoren, verfasst wurden. Während die frühen Studien vor dem EWR-Beitritt, der EU-Volksabstimmung bzw. dem WWU-Beitritt (von Ministerien bzw. dem Bundeskanzleramt) in Auftrag gegeben worden waren, sind die späteren Studien eher als Evaluierungen denn als Entscheidungshilfen zu verstehen. Was die Studien vereint, ist ein starker angebotsseitiger Fokus auf die Effekte des Binnenmarkts und der Währungsunion. Nachfrageseitige Effekte des wirtschaftspolitischen Regimes des EWU wurden hingegen von Stockhammer (2005, 2006) behandelt.

Die Studien unterscheiden sich darin, welche Art von Modell zur Analyse verwendet wurde. Breuss und Schebeck (1989) und Breuss, Kratena und Schebeck (1994) basieren auf dem (relativ nachfrageseitig orientierten) WIFO-Makromodell; Keuschnigg und Kohler (1996) und Breuss (1999, 2000) verwenden wesentlich angebotsseitiger orientierte Modelle. All diese unterstellen positive Wachstums- und Produktivitätseffekte durch die europäische Integration. Typischerweise wird eine Erhöhung des Wachstums realer Größen und eine Reduktion des Wachstums nomineller Größen vorhergesagt.

Solche Simulationen des EU-Beitritts sind mit einer Vielzahl methodischer Probleme konfrontiert und müssen mehrere Annahmen machen. Die folgenden Punkte sind besonders bemerkenswert oder problematisch:

- Mit Ausnahme von Breuss (1999, 2000) werden die Produktivitätsgewinne durch die Handelseffekte (und teilweise andere positive angebotsseitige Entwicklungen) per *Annahmen* in die Simulationen eingebaut.
- Die Modelle beziehen sich alle auf Handelseffekte und Budgeteffekte. Von den Dimensionen des EU-Beitritts wird daher nur die Binnenmarktsseite abgebildet. Die mit der Währungsunion einher-

benen Akkumulationsregime Österreichs deutliche Spuren. Der Außenhandel brach dramatisch ein und in der Folge gingen die Bruttoanlageinvestitionen markant zurück (siehe Tabelle 1.1). Privater und öffentlicher Konsum hingegen stabilisierten die Nachfrage. Ab 2010 begann sich die Wirtschaft außerhalb der EU – insbesondere in den USA und den asiatischen Schwellenländern – jedoch wieder zu erholen. Dies führte auch

gehende Beeinflussung der Geldpolitik und der nationalen Fiskalpolitiken, also die Nachfrageseite, wird in keiner Studie thematisiert. Breuss (1997) weist zusätzlich zu den Handelseffekten der WWU noch eine separate Schätzung des Sparpaketes 1996 aus, bestreitet aber einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Sparpaket und den Konvergenzkriterien.

- Durch den EU-Binnenmarkt fielen die Grenzen sowohl für Kapital als auch für Arbeit. Da der Faktor Arbeit durch eine Vielzahl von kulturellen und sozialen Faktoren eine wesentlich geringe Mobilität aufweist, ist zu erwarten, dass die tatsächlichen Effekte asymmetrisch sind. Speziell wäre durch die (relativ) höhere Kapitalmobilität eine Erhöhung der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage zu erwarten, was bei Lohnverhandlungen die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen schwächen würde. Diese Verteilungswirkungen des Binnenmarkts wurden in keiner der Studien thematisiert.
- Der Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik durch die EU-Wettbewerbspolitik und den Stabilitäts- und Wachstumspakt wird ebenso nicht thematisiert. Während sich die Kosten durch die nun fehlende Möglichkeit z.B. einer austro-keynesianischen Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren, die die Arbeitslosigkeit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt hielt, einer exakten Quantifizierung naturgemäß entziehen, stellen sie doch eine relevante Kostenkategorie dar.

Stockhammer (2006) verwendet ein post-keynesianisch orientiertes Makromodell, das an das WIFO-Makromodell angelehnt ist. Der große methodische Unterschied ist, dass hier negative Nachfrageeffekte des wirtschaftspolitischen Regimes untersucht werden. Diese Studie findet negative Wachstumseffekte der europäischen Integration. Dies scheint der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung eher zu entsprechen, denn in den Jahren nach dem EU-Beitritt sind sowohl das Wirtschaftswachstum als auch das Produktivitätswachstum zurückgegangen.

zu einer deutlichen Zunahme der österreichischen Exporte und Importe, die bereits 2011 ihr Vorkrisenniveau überschritten. Seither expandierten sie jedoch merklich schwächer als noch vor der Krise. In den fünf Jahren nach Ausbruch der Krise trug der Außenhandel nur etwa gleich viel zum Wachstum bei wie der öffentliche Konsum. Darüber hinaus führten die trüben Aussichten der exportorientierten Industrie auch dazu, dass die

Investitionsbereitschaft der Unternehmen verhalten blieb. Die gesamtwirtschaftliche Produktion nahm dementsprechend nur geringfügig zu.

Der Exporteinbruch während der Krise resultierte vor allem aus einem Rückgang der Ausfuhren in die europäischen Länder (ohne Deutschland). Darin spiegelte sich die schwere Krise in Südeuropa, die auch in den Folgejahren anhielt. Hingegen stützte die Nachfrage der Länder außerhalb der EU ab 2010 das österreichische Wachstum (siehe Abbildung 1.1). Die sinkende Nachfrage aus Südeuropa wurde also teilweise durch Exporte nach Asien und in andere Regionen außerhalb der EU ersetzt. Die anhaltende Schwäche der Exporte nach Ende des Erholungsprozesses deutet jedoch darauf hin, dass das exportgetriebene Akkumulationsregime in Österreich in der Krise steckt: Die fehlende Bereitschaft bzw. Möglichkeit anderer Länder, große Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren, führt dazu, dass die Wirtschaft auch in den exportgetriebenen Ländern nur schwach wächst. Während in einer einzelnen, kleinen und offenen Volkswirtschaft der Effekt einer Lohnzurückhaltung auf die gesamte Nachfrage (auf Kosten anderer Länder) positiv sein kann, ist er in einem größeren Wirtschaftsraum wie der Währungsunion insgesamt negativ (Stockhammer/Ederer 2008, Stockhammer/Onaran/Ederer 2009).

## **Schluss**

Die österreichische Wirtschaft hat ab den 1970er Jahren – im Gleichlauf mit den Entwicklungen im internationalen Umfeld – den Übergang vom Austro-Keynesianismus hin zu einer neoliberalen Regulationsweise und einem finanzdominierten Akkumulationsregime vollzogen. Der EU-Beitritt Österreichs und die Umwandlung des Binnenmarkts in eine Wirtschafts- und Währungsunion spielten in diesem Prozess eine maßgebliche Rolle. Eine gemeinsame, an dem Ziel der Preisstabilität orientierte Geldpolitik, die durch Regeln vorgegebene Einengung des fiskalpolitischen Spielraums, die Deregulierung von Finanz-, Produkt- und Arbeitsmärkten, der Rückbau des Sozialstaats und der zunehmende Rückzug des öffentlichen Sektors aus der Bereitstellung wichtiger Leistungen sind die prägenden Elemente der neoliberalen Regulationsweise in der EU. In Österreich blieben zwar wesentliche Elemente des Korporatismus, wie etwa die Sozialpartnerschaft, erhalten, passten sich jedoch an die zunehmend enger werdenden Spielräume an. Der Trend der zunehmenden Neoliberalisierung wurde seit der Krise fortgesetzt. Die Fiskalregeln wurden noch einmal merklich verschärft und „Strukturreformen“ sollen nach den Plänen der EU-Kommission mit Sanktionen durchsetz-

bar gemacht werden. Die Gestaltungsmacht verschob sich dabei immer mehr von den demokratisch gewählten Parlamenten hin zu EU-Kommission und Rat. Die wirtschaftspolitische Architektur der EU wurde dadurch zunehmend autoritärer und von männlichen Normen und Traditionen dominiert.

Als Ergebnis der Transformation nahm die Polarisierung der Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital – ein wichtiges Kennzeichen des Neoliberalismus – in Österreich deutlich zu. Aber auch die Deregulierung des Finanzsektors hat, wenn auch etwas später als in anderen Ländern, ihre Spuren hinterlassen. So scheint sich die Dividendenausschüttung und Investitionspolitik der Aktiengesellschaften in Richtung der Shareholder-Value-Orientierung verändert zu haben. Wichtige Veränderungen gab es auch innerhalb des Finanzsektors. Es lässt sich eine relative Verschiebung von Finanzinstitutionen zu Finanzmärkten feststellen. Die Banken selbst haben sich ihrer gemeinwirtschaftlichen Ziele entledigt, wurden privatisiert und haben Richtung Osteuropa expandiert, was jahrelang hochprofitabel war, sich aber nun, in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise, als bedrohliches Krisenpotenzial entpuppt.

Innerhalb der Wachstumsmodelle, die sich im finanzdominierten Akkumulationsregime herausgebildet haben, ist Österreich als exportgetrieben zu klassifizieren. Im Zeitraum zwischen EU-Beitritt und Krise wurde die Inlandsnachfrage weitgehend von den Exporten als Wachstumsmotor abgelöst. Lohnzurückhaltung und Exportorientierung eines Landes stellen jedoch kein eigenständiges Wachstumsmodell dar, sondern funktionieren nur, solange die Exportmärkte wachsen. International führte das finanzdominierte Akkumulationsregime allerdings zu einer schwachen Wachstumsdynamik und zu häufigen Krisen. Wenn es zu ausgeprägten Wachstumsbooms kam, so waren diese stark von Spekulation und zunehmender Verschuldung geprägt. Dieses kreditgetriebene Wachstumsmodell, auf dessen Trittbrett auch Österreichs Exportindustrie mitfuhr, kam 2008 in eine schwere Krise, die im Finanzsektor ihren Ausgangspunkt nahm. Diese war nur auf den ersten Blick eine Finanzkrise, also eine Krise des außer Rand und Band geratenen Finanzsektors. Die strukturellen Ursachen – die Polarisierung der Einkommensverteilung und damit der strukturelle Nachfragemangel – sind jedoch eine wesentliche Konsequenz der neoliberalen Regulationsweise.

Der Neoliberalismus ist weder in ökonomischen noch in sozialen Dimensionen den Bedürfnissen nach einer allgemeinen Zunahme des Wohlstands nachgekommen. Die derzeitige Krise sollte daher zum Anlass einer tiefgreifenden sozioökonomischen Umgestaltung genom-

men werden. Eine solche muss an beiden Grundpfeilern des Neoliberalismus ansetzen. Sie muss sowohl eine Re-Regulierung des Finanzsektors (zur Vermeidung spekulativer Blasen) als auch eine Änderung in der Lohn- und Verteilungspolitik (zur Nachfragesteigerung) umfassen. Die bisherigen Maßnahmen der Krisenbekämpfung, insbesondere in der EU, blieben allerdings innerhalb der Logik des Neoliberalismus. Selbst wenn sie dazu führen, dass die Krise kurzfristig immer wieder überwunden scheint, bleibt die Entwicklung ohne grundlegende Transformation krisenanfällig. Das Versprechen stabiler und gleichmäßig verteilter Wohlstandsgewinne kann vom Neoliberalismus nicht eingelöst werden.

## Literatur

- Aglietta, Michael (1979): *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, London
- Andreasch, Michael et al. (2009): Finanzierungskanäle des privaten Sektors im Jahr 2008. In: Statistiken Q2/09. Wien: Oesterreichische Nationalbank
- Becker, Joachim / Četković, Predrag (2015): Patterns of Financialization in Southeastern European and Visegrád Countries. In: Radošević, Dubravko / Cvijanović, Vladimir (Hg.): *Financialization and Financial Crisis: Lessons from Central and Southeastern European Economies*. Bern: Peter Lang
- Binder, Stephan (2009): Konsolidierte Auslandsaktiva österreichischer Banken im internationalen Vergleich gering. In: Statistiken Q3/09, 35-40. Wien: Österreichische Nationalbank
- Bhaduri, Amit / Marglin, Stephen (1990): Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics* 14(4), 375-393
- Boyer, Robert (1990): *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York
- Breuss, Fritz (1999): Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs. In: WIFO Monatsberichte 72(8), 551-575
- Breuss, Fritz (2000): An Evaluation of the Economic Effects of Austria's EU Membership. In: *Austrian Economic Quarterly* 5(4), 171-196
- Breuss, Fritz / Kratena, Kurt / Schebeck, Fritz (1994): Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren. In: WIFO-Monatsberichte, Special Issue, May, 18-33
- Breuss, Fritz / Schebeck, Fritz (1989): *Die Vollendung des EG-Binnenmarkts. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich*. Wien: Wifo
- Četković, Predrag / Stockhammer, Engelbert (2010): Finanzialisierung und Investitionsverhalten von Industrie-Aktiengesellschaften in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 36(4), 453-479
- Cecchetti, Stephen / Mohanty, Madhusudan / Zampolli, Fabrizio (2011): The real effects of debt. BIS Working Paper 352
- Dallery, Thomas (2009): Post-Keynesian Theories of the Firm under Financialization. In: *Review of Radical Political Economics* 41(4), 492-515
- dos Santos, Paulo L. (2009): On the Content of Banking in Contemporary Capitalism. In: *Historical Materialism* 17(2), 180-213
- Ederer, Stefan / Reschenhofer, Peter (2013): Macroeconomic imbalances in the EU. In: *WWFforEurope Working Paper* no. 42



- Ederer, Stefan / Reschenhofer, Peter (2014a): A global value chain analysis of macroeconomic imbalances in Europe. In: WWWforEurope Working Paper no. 67
- Ederer, Stefan / Reschenhofer, Peter (2014b): Macroeconomic imbalances and structural change in the EU. In: WWWforEurope Working Paper no. 69
- Ertürk, Ismail / Solari, Stefano (2007): Banks as Continuous Reinvention. In: *New Political Economy* 12(3), 369-388
- Glyn, Andrew (2006): *Capitalism unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford University Press
- Glyn, Andrew et al. (1988): The Rise And Fall Of The Golden Age. In: *WIDER Working Papers* 43
- Hein, Eckhard (2012): *The Macroeconomics Of Finance-Dominated Capitalism – And Its Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar
- Hein, Eckhard (2013): The crisis of finance-dominated capitalism in the euro area, deficiencies in the economic policy architecture, and deflationary stagnation policies. In: *Journal of Post Keynesian Economics* 36(2), 325-354
- Keuschnigg, Christian / Kohler, Wilhelm (1996): Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications. In: *Economic Policy* 22, 155-211
- Klatzer, Elisabeth / Schlager, Christa (2013): Gleichstellungspolitik in der Krise. Herausforderungen vor dem Hintergrund europäischer maskulin-autoritärer Krisenbewältigungsstrategien. In: *Kurswechsel* 4, 56-65
- Lapavistas, Costas (2009): Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. In: *Historical Materialism* 17(2), 114-148
- Lipietz, Alain (1985): *The Enchanted Word*. London
- Milberg, William / Winkler, Deborah (2010): Financialisation and the Dynamics of Offshoring in the USA. In: *Cambridge Journal of Economics* 34(2), 275-293
- Orhangazi, Özgür (2008): Financialisation and Capital Accumulation in the Non-Financial Corporate Sector: A Theoretical and Empirical Investigation on the US Economy 1973-2003. In: *Cambridge Journal of Economics* 32(6), 863-886
- Posch, Michaela (2005): Unkonsolidierte Bilanzsumme erreicht beinahe die 700Mrd-EUR-Marke. In: *Statistiken Q4/05*. Wien: Österreichische Nationalbank, 34-42
- Schuh, Norbert (2008): Wirtschaftliche Entwicklung des Bankwesens. In: *Bankenstatistisches Jahrbuch 2007*. Wien: Österreichische Nationalbank, 14-62
- Smithin, John (1996): *Macroeconomic Policy and the Future of Capitalism. The Revenge of the Rentiers and the Threat to Prosperity*. Cheltenham: Edward Elgar
- Stockhammer, Engelbert (2004): Financialisation and the Slowdown of Accumulation. In: *Cambridge Journal of Economics* 28(5), 719-741
- Stockhammer, Engelbert (2005): Wirtschaftliche Effekte des EU Beitritts. Ein Literaturüberblick. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 31(3), 325-354
- Stockhammer, Engelbert (2006): Effekte der EU Integration auf Österreichs Wirtschaft: Simulationsergebnisse. *Wirtschaft und Gesellschaft* 32(1), 65-94
- Stockhammer, Engelbert (2010): Zwischen Exportorientierung und Finanzialisierung. Österreich im finanzdominierten Akkumulationsregime. In: Grisold, Andrea / Maderthaner, Michaela / Penz, Otto (Hg.): *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*. Böhlau
- Stockhammer, Engelbert (2011): Peripheral Europe's debt and German wages. In: *International Journal for Public Policy* 1-3(7), 83-96
- Stockhammer, Engelbert (2012): Financialization, income distribution and the crisis. In: *Investigación Económica* 279(71), 39-70

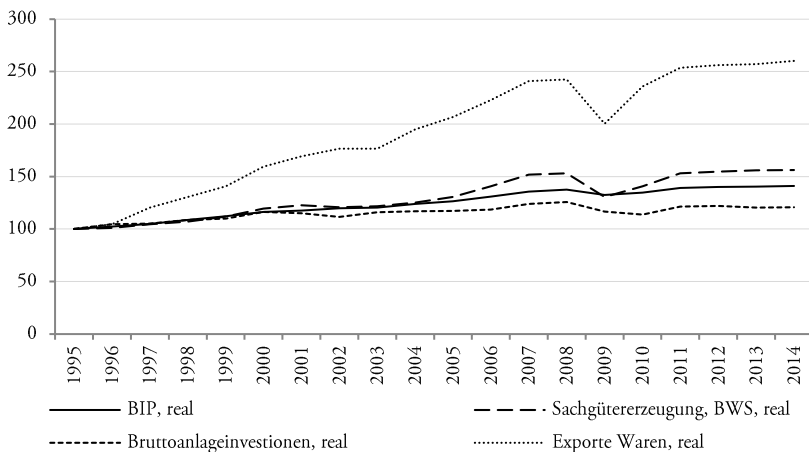
- Stockhammer, Engelbert / Onaran, Özlem / Ederer, Stefan (2009): Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area. In: *Cambridge Journal of Economics* 1(33), 139-159
- Stockhammer, Engelbert / Ederer, Stefan (2008): Demand effects of the falling wage share in Austria. In: *Empirica* 5(35), 481-502

## IST ALLES BESSER IN DER REALWIRTSCHAFT? ZUM REVIVAL DER INDUSTRIEPOLITIK

Die Industrie gehört zweifellos zu den großen GewinnerInnen des österreichischen EU-Beitritts. Dies lässt sich zunächst an der Entwicklung der Wertschöpfung in der Sachgütererzeugung ablesen, die – trotz des tiefen Einbruchs in der Rezession 2009 – im Jahr 2014 real um 56% über dem Niveau von 1995 lag. Im gleichen Zeitraum wuchs die gesamte Wirtschaft real um ein Viertel schwächer (+41%).

Die österreichische Industrie ist international eng verflochten. Sie produziert große Teile ihrer Produkte im Verbund internationaler Wertschöpfungsketten. Noch offensichtlicher zeigt sich ihr Erfolg deshalb in der Entwicklung der Ausfuhren. Der Warenexport lag 2014 real um 160% über dem Niveau von 1995, er ist damit fünf Mal so rasch gewachsen wie das Bruttoinlandsprodukt und viel rascher als die Inlandsnachfrage.

**Abbildung 2.1: Entwicklung diverser VGR-Komponenten (1995=100)**



DATENQUELLE: STATISTIK AUSTRIA.

Gerade in einer – ausgehend von einer Krise des Finanzsektors – stagnativen bis rezessiven ökonomischen Situation feiert auch in der ökonomischen Debatte die sogenannte Realwirtschaft ein Revival. Die Frage dabei ist, was in entwickelten Ländern für den Erhalt zentraler Produktionsbereiche (Fahrzeug-, Papier- oder Stahlindustrie) getan werden kann.

Dieser Fokus auf der Realwirtschaft basiert – gerade in Österreich und Deutschland – auf den jüngsten Erfahrungen aus der letzten Krise. So haben Länder mit einer starken industriellen Basis die Krise besser überstanden als jene, die primär im Dienstleistungs- oder Finanzsektor ihre Stärken hatten.

Dies gilt gerade auch für Österreich: Im Vergleich zur EU mit durchschnittlich 15% verfügen wir mit 18% am BIP (laufende Preise) über einen relativ großen Industrie- bzw. Produktionssektor. Und der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte hier – im Vergleich mit anderen Ländern – eingedämmt werden, gerade mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Kurzarbeit, die in den traditionellen Branchen mit ihren traditionellen Strukturen gut gegriffen haben.

Aber auch dieser ökonomische Schwerpunkt auf der Industrieproduktion hat seine Schattenseiten: Gerade die Exportorientierung erhöht die Verletzbarkeit der Wirtschaft. Nur auf den Export zu setzen wie in Deutschland bedeutet, die Verschuldungsbereitschaft anderer Länder zu brauchen. Deutschland hat sich mit der Lohnzurückhaltung der vergangenen Jahre eine hohe Wettbewerbsfähigkeit erkaufte. Der Preis dafür ist eine relativ schwache Entwicklung bei der Binnennachfrage und damit wieder eine Abhängigkeit von den Exporten. Diese Form von Wettbewerbsfähigkeit ist umso schlimmer, als gerade der Produktionsbereich immer ein Vorreiter in Sachen guter Arbeitsbedingungen und Löhne war – Stichwort: Lohnführerschaft der Metallarbeiter.

Im Folgenden werden wir versuchen, die Entwicklung des Industriesektors, die aktuellen Arbeits- und Rahmenbedingungen sowie mögliche Gefahren, die mit der Orientierung auf ein Wettbewerbs- bzw. Standortkonzept verbunden sind, darzustellen.

### **Entwicklung des Industriesektors global und in Österreich**

Für an gängigen Wohlstandsindikatoren gemessen reiche Länder ist es üblich, sich nach einer industriellen Hochphase in Richtung „Dienstleistungsgesellschaft“ zu entwickeln. Diese Phasen der Entwicklung kann man an den europäischen Ökonomien gut nachvollziehen: Während in den EU-15 der Anteil der Sachgüterproduktion am BIP in den 1970er

Jahren noch knapp unter 30% betrug, so waren es in den 2000er Jahren unter 20% (vgl. Stehrer/Hanzl-Weiss/Stöllinger 2014: 6 ff.).

Das Sinken dieses Anteils ist allen Industrienationen gemeinsam und fand in Japan genauso wie in den USA statt. Weltweit ist der Anteil der Industrie am BIP seit 1995 um etwa 3 Prozentpunkte zurückgegangen, allerdings natürlich mit deutlichen Unterschieden im Niveau; so liegt der Anteil in China bei 33% und in Europa bei 15%. Doch auch innerhalb Europas schwankt die Bandbreite zwischen unter 10% in Luxemburg, Zypern, Lettland und Frankreich bis über 25% in Irland, Tschechien und Ungarn.

Während in den Schwellenländern – insbesondere China und Indien – der Aufschwung der Sachgüterproduktion erst seit den 1990er Jahren stattfand (vgl. ebd.), ging er in den Industrienationen seit damals bereits zurück. Hervorzuheben ist hier tatsächlich der Bedeutungsgewinn der chinesischen Sachgüterproduktion seit Mitte der 1990er Jahre: Der Anteil Chinas an der globalen Sachgüterproduktion stieg deutlich stärker (von 4,5% auf 20,8%) als der Anteil an der gesamten weltweiten Wertschöpfung (von 2,6% auf 10,8%).

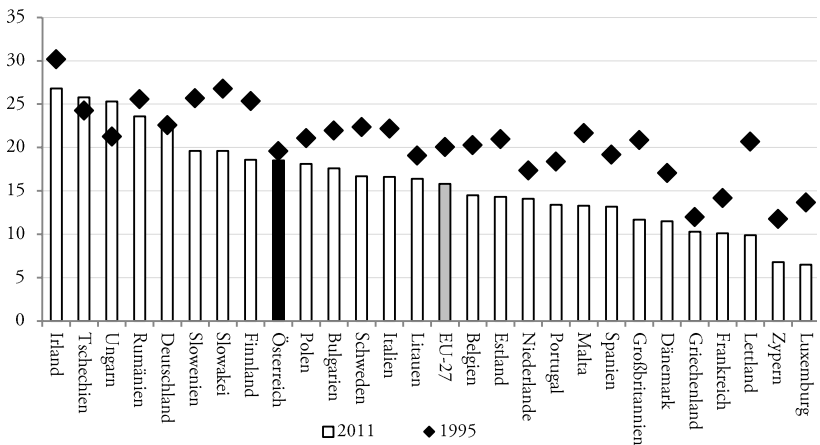
Österreich entwickelt sich nicht ganz so schnell in Richtung Dienstleistungsökonomie wie andere EU-Länder. In den letzten 20 Jahren ist der Anteil der Sachgüterproduktion mit 18% am BIP in etwa konstant. Der Anteil der unselbstständig Beschäftigten des produzierenden Sektors an der Gesamtbeschäftigung liegt etwa im EU-27- und EU-17-Durchschnitt und ist wie in der EU langfristig stark gesunken.

Allerdings hat auch die österreichische Sachgüterproduktion 2009 massiv unter den realen Auswirkungen – induziert durch die Finanzmarktkrise – gelitten. Im Jahr 2009 ist sie um fast 14% und der Warenexport um rund 18% geschrumpft (vgl. Ragacs/Resch/Vondra 2011).

Aber nicht nur das absolute Niveau an industrieller Produktion hat sich verändert, sondern auch die Strukturen innerhalb der Sachgütererzeugung unterliegen einem Wandel: So gibt es in Österreich und der EU insgesamt im Vergleich zu anderen Weltregionen eine beobachtbare Entwicklung der Spezialisierung, d.h., wichtiger werden Bereiche, die höhere Qualifikationen und mehr Technologie notwendig machen. In China liegt beispielsweise der Textilbereich mit 8,2% deutlich über der EU mit 3% (vgl. Stehrer/Hanzl-Weiss/Stöllinger 2014).

Vergleicht man Österreich mit der EU sowohl in der Entwicklung als auch im Niveau (siehe Abbildung 2.3) so zeigt sich, dass es im Bereich Metallwaren, Maschinen und Fahrzeuge steigende Wertschöpfungsanteile gegenüber 1995 gibt und diese auch deutlicher ausfallen als in der

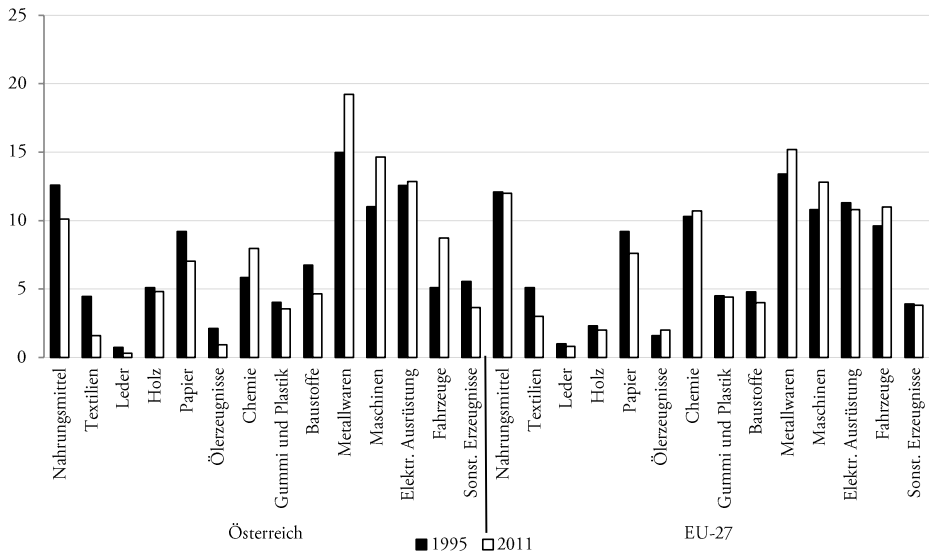
Abbildung 2.2: Anteil der Sachgüterproduktion 1995 und 2011



QUELLE: STEHRER/HANZL-WEISS/STÖLLINGER (2014),  
EIGENE DARSTELLUNG.

EU insgesamt. Österreichs Industrie hat sich in den letzten Jahren stärker in Richtung Hochtechnologie-Industrie entwickelt. Die Beschäftigungsentwicklung konnte nicht in gleichem Ausmaß steigen: Der Gesamtanteil der Beschäftigten in der Sachgüterproduktion ist seit 1995 von 20% auf 15% gesunken, die technologieintensiven Branchen konnten leichte Zugewinne realisieren, allen voran Metallwaren, Maschinen, elektrische Ausrüstung, nicht aber der Fahrzeugsektor (vgl. Steher/Hanzl-Weiss/Stöllinger 2014: 29). Auch in der Beschäftigungsstruktur ist ein starker Wandel in Richtung Berufe und Tätigkeiten mit hohen Qualifikationsanforderungen festzustellen. Starke Anteilszuwächse zeigen sich im Bereich akademischer Berufe sowie bei den technischen und nicht-technischen Fachkräften, in deren Tätigkeitsprofilen analytische Nicht-Routinetätigkeiten überwiegen. Diese Veränderungen sind das Ergebnis eines Strukturwandels zwischen den Branchen, aber auch eines brancheninternen Berufsstrukturwandels (Mesch 2014).

**Abbildung 2.3: Entwicklung der einzelnen Sachgüterbereiche Österreich – EU 1995/2011**



QUELLE: STEHRER/HANZL-WEISS/STÖLLINGER (2014),  
EIGENE DARSTELLUNG.

## Industriepolitik – was ist das?

Gerade weil die Sachgüterproduktion das Vorkrisenniveau in Europa noch nicht erreicht hat, hat sich die EU das Ziel gesetzt, den Industrieanteil am BIP bis 2020 auf 20% zu heben (vgl. Europäische Kommission 2012 und 2014a). Dies steht auch in Einklang mit der zuvor zitierten Erfahrung, dass realwirtschaftlich orientierte Ökonomien nach den Erfahrungen mit der Finanzmarktkrise weniger anfällig sind.

Wie soll ein solch ambitioniertes Ziel erreicht werden, worauf hat die Politik Einfluss? Beziehungsweise wie realistisch und lohnend ist es, einen hohen Industrieanteil als quantitatives Ziel zu verfolgen, wenn gerade in einem hochentwickelten Land die Produktivität in der Sachgütererzeugung ständig steigt und steigender ökonomischer Wohlstand auch steigende Konsumausgaben im Dienstleistungsbereich nach sich zieht bzw. dieser Sektor damit naturgemäß größer wird? Und überdies: Gibt es überhaupt so etwas wie Industriepolitik? Eine Politik, die das Wachstum bzw. das Halten der industriellen Produktion in einem „entwickelten“ Land unterstützt und fördert? Und welche gesellschaftlichen Gruppen haben daran besonderes Interesse?

Dazu gibt es in Europa eine lebhafteste Debatte, wie u.a. in den Mitteilungen der EU-Kommission zu Industriepolitik zu erkennen ist. Geht es nach der EU-Kommission, so hat sie sich in den von ihr zum Thema vorgelegten Dokumenten (vgl. EU-Kommission in ihrer industriepolitischen Mitteilung vom Oktober 2012) zumindest von der Idee verabschiedet, dass alleine das in einem neoliberalen Verständnis vollzogene Gestalten von Rahmenbedingungen der richtige Weg ist, um den Produktionssektor in Schwung zu bekommen. In Folge der Krise änderte sich also immerhin die völlige Ablehnung direkter staatlicher Intervention. Neben allgemeiner Standortpolitik ist auf EU-Ebene nun auch wieder von branchenspezifischen Aktivitäten die Rede (siehe ebd.).

Betrachtet man die unterschiedlichen Antworten auf die Frage „Wie viel Intervention braucht Industriepolitik?“ im Zeitverlauf, so passt die theoretische Diskussion gut zur realen österreichischen Praxis der verstaatlichten Industrie. Die westlichen Nachkriegsökonomien waren von einer interventionistischen Industriepolitik des Staates geprägt. Die Maßnahmen reichten dabei von direkten und indirekten Eingriffen in einzelne Branchen und Betriebe bis hin zur Einflussnahme auf die industrielle Entwicklung durch verstaatlichte Unternehmen. So war auch die EigentümerInnenschaft an Industrieunternehmen Ausdruck einer Haltung zur direkten Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens, beginnend mit der speziellen Situation nach dem Zweiten Weltkrieg und dem ersten Verstaatlichtengesetz (vgl. zur Historie Moser 2011: 94 ff.).

Die Krise der Grundstoffindustrie in allen europäischen Ländern in den 1980er Jahren machte überall Milliardensubventionen notwendig und unterminierte diesen Glauben an die Gestaltungsmöglichkeiten des Staates. Die Unternehmen der damaligen Europäischen Gemeinschaft mussten im Zeitraum von 1975 bis 1983 mit Stahlbeihilfen in der Höhe von 41,5 Mrd Euro unterstützt werden; die Republik Österreich hat im Zeitraum von 1980-1992 4 Mrd Euro zur Verlustabdeckung zugesprochen (vgl. Moser 2011: 95). Auch verschiedene politische Skandale (Stichwort Intertrading oder Noricum) bereiteten den Boden für eine Umgestaltung der verstaatlichten Industrie im Jahr 1986 und den Beginn der Privatisierung.

Das entsprach auch der neoliberalen Wirtschaftspolitik, die direkte Eingriffe in Branchen oder die Beeinflussung von Strukturen strikt ablehnt. Im Mittelpunkt stand in dieser Phase industriepolitische Konzeptionen die Verbesserung allgemeiner Rahmen- und Standortbedingungen für Unternehmen (Deregulierung, Steuerwettbewerb, Verwaltungsreduktion, Förderung von F&E etc.).



Damit entwickelte sich Industriepolitik von einer aktiven Gestaltung mit öffentlichem Eigentum und dem Ansatz des staatlichen Interventionismus zu einem bunten Mix an Maßnahmen aus verschiedenen anderen Politikbereichen, die primär auf die „Schaffung von Rahmenbedingungen“ abzielte. Industriepolitik ist heute alles – oder auch nichts.

### **Der Industriesektor – schöne alte Arbeitswelt?**

Zu den gängigen Vorurteilen gehört, dass Arbeitsplätze in Unternehmen im Industriesektor, also im Bereich der „Herstellung von Waren“, als „gute“ und gewerkschaftlich „gut organisierte“ Arbeitsplätze wahrgenommen werden. Denn gerade die stabilen Arbeitsbeziehungen führen häufig zu einem höheren Einkommen, die Beschäftigten sind höher qualifiziert und die Unternehmen weisen innovativeren Charakter auf. Und ein starker Produktionssektor ist in einem traditionellen gewerkschaftsnahen Verständnis Voraussetzung für das Wachstum in einer Volkswirtschaft. Das spiegelt sich auch deutlich im Selbstverständnis der Beschäftigten in diesen Bereichen und ihren politischen VertreterInnen wider. Wie gut ist nun der Arbeitsplatz Industrie und wie tragfähig sind dort die Arbeitsbeziehungen?

Um eine Aussage über die Qualität des Arbeitsplatzes treffen zu können, können bestimmte Indikatoren wie Beschäftigungsdauer, Einkommen, Ausbildungsniveau und der gewerkschaftliche Organisationsgrad herangezogen werden.

Der durchschnittliche Verdienst in der Industrie pro Stunde beträgt laut WKO-Erhebung, die für ArbeiterInnen auf Basis von Stundenlöhnen, für Angestellte auf Basis von Monatslöhnen die Kollektivvertragslöhne und Ist-Löhne ausweist, für ArbeiterInnen rund 12,40 Euro nach Kollektivvertrag, der Ist-Lohn liegt bei rund 14 Euro (siehe WKO 2014, Diagramm 3), für Angestellte liegt der durchschnittliche Monatslohn bei rund 3.130 Euro Kollektivvertrag bzw. 3.930 Euro Ist-Lohn (siehe WKO 2014, Diagramm 7). Die höchsten Gehälter und Überzahlungen werden im Mineralölbereich getätigt.

Gemäß dem Einkommensbericht 2014, der die Daten für die einzelnen Branchen auf Basis von Klassifikationen der Statistik Austria, der Lohnsteuerstatistik und des Hauptverbandes erhebt, beträgt das mittlere Bruttojahreseinkommen in der ÖNACE Kategorie C rund 34.500 Euro (siehe Rechnungshof 2014: 63), über alle Branchen liegt es bei rund 25.700 Euro. Im Einkommensbericht wird auch die Verteilung innerhalb der Branche analysiert, die ebenfalls im Produktionsbereich deutlich niedriger ist als im Dienstleistungsbereich, sowie die Verteilung der

Geschlechter und des Arbeitszeitausmaßes (vgl. Rechnungshof 2014: 65 ff.).

Betrachtet man auf Basis von BMASK-DWH (HV)-Daten (Abfrage 12. Jänner 2015 DWH) die ÖNACE Kategorie C (Herstellung von Waren und Dienstleistungen), so beträgt die durchschnittliche Beschäftigungsdauer vor der Beendigung des Dienstverhältnisses (im Jahr 2013) dort rund 1.011 Tage. Im Produktionssektor insgesamt (also inklusive Energiewirtschaft aber auch Bau etc.) fällt diese Zahl auf rund 724 Tage. Diese insgesamt niedrige Zahl ist vor allem dem Baubereich geschuldet, der kurze Verbleibsdauern verzeichnet. Demgegenüber liegt die durchschnittliche Beschäftigungsdauer im gesamten tertiären Sektor bei rund 642 Tagen (aber auch hier variieren die Verbleibsdauern; der Bereich Finanzdienstleistungen weist beispielsweise durchschnittlich rund 1.750 Tage auf).

Gemeinhin wird ein hoher Grad an gewerkschaftlicher Organisation mit höherem Einkommen/höherer Überzahlung und längerer Beschäftigungsdauer assoziiert. Daten zum Organisationsgrad von einzelnen Branchen liegen keine vor, wohl aber Mitgliederstände bei den einzelnen Teilgewerkschaften. Die Gewerkschaft ProGe, in der auch die „Metallarbeiter“ organisiert sind, weist einen Mitgliederstand von rund 265.000 auf. Im Bereich „Herstellung von Waren“ sind von den insgesamt fast 3,6 Mio unselbstständig Beschäftigten in Österreich rund 583.000 (ÖNACE C) tätig (ELIS-Abfrage 14. Jänner 2015 auf Basis HV Daten), im gesamten Produktionssektor 878.000. Demgegenüber sind im Dienstleistungsbereich fast 2,5 Mio aller Beschäftigten tätig; in der GPA-DJP sind ca. 400.000 ArbeitnehmerInnen organisiert, in der VIDA rund 185.000 und in der Gewerkschaft der Post und Fernmeldebediensteten rund 61.250. Tendenziell wird im Dienstleistungsbereich bzw. bei den sogenannten atypischen Beschäftigten ein geringerer Organisationsgrad vermutet (vgl. Blaschke 1999) und der Strukturwandel von Industrie- in Richtung Dienstleistungsgesellschaft als eine der wesentlichen Ursachen für den Rückgang des Organisationsgrades gesehen. Allerdings ist dies empirisch nur zum Teil haltbar: Vergleiche europäischer Länder haben schon Ende der 1990er Jahre keine eindeutige Kausalität in diese Richtung gezeigt und eine 1999 für Österreich gemachte Studie zeigt ebenfalls, dass der Rückgang bei der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder nur zu rund 30% über die Änderung der Beschäftigungsstruktur erklärt werden kann (vgl. ebd.).

Der Organisationsgrad und damit wohl auch die Mitbestimmung sind also in der Sachgüterproduktion höher. Gerade dieser hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad und die damit gegebene Partizipation

ermöglichen Verbesserungen und Innovationen im Arbeitsleben. Beispielshaft dafür steht sicher das Ergebnis der Kollektivvertragsverhandlungen der Beschäftigten im Metallbereich, die eine sogenannte Freizeitoption vorsehen (vgl. auch Schwendinger 2014).

Was das Ausbildungsniveau betrifft, so gibt es die Annahme, dass dieses im sekundären im Vergleich zum tertiären Sektor höher ist. Aggregierte Daten zeigen hier allerdings kein eindeutiges Bild; dazu sind die einzelnen Branchen zu heterogen: Die höchsten abgeschlossenen Ausbildungen weisen für die ÖNACE Kategorie C (Herstellung von Waren) ein strukturell ähnliches Bild aus wie beispielsweise für den Handel (ÖNACE Kategorie G): So haben rund 16% aller Beschäftigten in der Produktion im Jahr 2012 nur max. einen Pflichtschulabschluss, rund 53% eine Lehre, rund 8% eine Berufsbildende mittlere Schule, 15% eine höhere Schule und rund 8% einen Universitätsabschluss (vgl. BMASK-DWH-Erwerbskarrierenmonitoring, BMASK, Abfrage 23. Jänner 2015). Bezogen auf den gesamten Dienstleistungsbereich unterscheidet sich vor allem der Personenanteil mit Lehrabschluss deutlich von der ÖNACE Kategorie C (aber auch vom sekundären Sektor insgesamt). So liegt dieser Anteil in der Produktion um 20 Prozentpunkte über jenem im Dienstleistungsbereich, wobei es wiederum mehr Beschäftigte im tertiären Sektor gibt, die über höhere Schulabschlüsse (bis hin zur Universitätsausbildung) verfügen als in der Produktion.

Jedenfalls gibt es auch Evidenz für einen Strukturwandel innerhalb des Produktionssektors: Die Abnahme des Industrieanteils ist vor allem dem Abbau von gering qualifizierter Beschäftigung geschuldet, während höher qualifizierte Tätigkeiten zugenommen haben. „The loss of manufacturing jobs has been mostly the loss of low-skilled jobs while the number of high-skilled jobs in manufacturing is increasing. This holds for all sectors, but is most pronounced in textiles, which has been through the sharpest decline in low-skilled jobs relative to high-skilled jobs“ (Veuglers 2013: 12).

Auch dieser Bereich wird in Österreich in Zusammenhang mit dem starken industriellen Bereich immer wieder ins Treffen geführt. Insgesamt betrachtet sind hierzulande – entsprechend dem europäischen Trend – die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) in den letzten Jahren deutlich gestiegen und erreichen mittlerweile rund 2,88% des BIP (BMFWF/BMFIT 2014). Zwischen industrieller Produktion und Forschung gibt es in Österreich einen engen Zusammenhang: Von den rund 9,3 Mrd Euro, die in absoluten Zahlen in diesem Bereich aufgewendet wurden, stammen 5,68 Mrd aus privaten (in- und ausländischen) Unter-

nehmen, davon etwa zwei Drittel in der Sachgütererzeugung (ebd.: 26). Innovationen im Produktionsprozess haben in Österreich also eine große Bedeutung.

Diese wird mit erheblichen staatlichen Mitteln gefördert: „Entfielen 2002 vom gesamten öffentlichen Fördervolumen 11% (175 Mio Euro) auf den Unternehmenssektor, so erhöhte sich dieser Anteil 2011 auf 25% (756 Mio Euro)“ (ebd.: 22). Konkret handelt es sich dabei um Mittel der direkten und der indirekten Forschungsförderung, wobei Letztere immer deutlicher zunehmen (rund 400 Mio Euro). Studien von Falk /Spitzlinger zeigen, dass Investitionen bei Unternehmen der Sachgütererzeugung, die F&E betreiben, nach der Krise deutlich schneller und stärker gestiegen sind, als bei jenen, die dies nicht tun (Falk/Spitzlinger 2012). Das wird zwar nicht als kausaler Zusammenhang betrachtet, ist aber ein wichtiger Hinweis darauf, dass es eine positive Beziehung zwischen F&E und Sachgüterinvestitionen gibt – und damit nicht belanglos, wenn es um Wachstum und Beschäftigung geht.

### **Wettbewerb ist immer und überall – einige Anmerkungen zur „Standortdebatte“**

Die Sachgüterproduktion wird in Österreich vor allem auch in Zusammenhang mit den Exporten und deshalb vor allem mit der Konkurrenzfähigkeit mit anderen Regionen diskutiert. Dabei wird übersehen, dass neben der „Wettbewerbsfähigkeit“ – gemeinhin reduziert auf Kostenfaktoren – v.a. die internationale und für Österreich natürlich relevante europäische Nachfrageentwicklung entscheidend für die Frage ist, was und ob überhaupt produziert wird.

Die Rückbesinnung auf den klassischen Produktionsstandort kreist dann aber genau um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und firmiert unter dem Synonym „Standortdiskussion“. Dabei ist allein der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ schon schwierig zu fassen (vgl. Ragacs 2011). Auch der deutsche Sachverständigenrat hat im Jahr 2004 in seinem Jahresgutachten einen Versuch der Begriffsdefinition vorgenommen und dabei drei Konzepte diskutiert:

„Nach einem ersten Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist diese grundsätzlich nur auf Unternehmen, nicht aber auf Volkswirtschaften anwendbar [...]

Ein zweites Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit stellt auf die ‚ability to sell‘ ab – also die Fähigkeit, Produkte im internationalen Wettbewerb abzusetzen. [... und ein drittes], sehr weit gefasstes Konzept der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, berücksichtigt, dass

unternehmerische Wettbewerbsvorteile auf den internationalen Märkten in wichtigen Bereichen auch von den allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Heimatland abhängen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Produktivitätsentwicklung eines Landes und damit indirekt auch auf dessen preisliche Wettbewerbsfähigkeit ausüben [...]“ (Sachverständigen Rat 2004/2005: 461 ff.)

Und der Sachverständigen Rat kommt zu dem Schluss, dass „[...] schon der Facettenreichtum des Begriffs der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutlich [macht], dass eine Diagnose und gegebenenfalls notwendige Therapien nicht anhand einiger weniger Indikatoren getroffen beziehungsweise bestimmt werden können, sondern vielmehr eine differenzierte Betrachtung der Ursachen bis hin zu einer Gesamtschau des makroökonomischen Umfelds erfordern“ (Sachverständigen Rat 2004/2005: 466).

Trotz all dieser bereits bekannten Schwierigkeiten und des veränderten Blicks auf die Debatte, wie sie zuvor für die EU-Kommission dargestellt wurde: Immer wenn von industriepolitischer Stärke gesprochen wird, ist der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ nicht weit. Und dabei wird vor allem die Kostenseite für die industrielle Produktion betont. Gerade mit den steigenden Energiepreisen im Bereich von Gas und Strom, bzw. der ökologisch begründeten Zurückhaltung Europas bei der Erschließung neuer Energiequellen (Schiefergas), rückt die Frage von Produktionskosten wieder in den Vordergrund. Stellvertretend für die sogenannte exportorientierte Industrie war es der Chef der voestalpine Österreich, Wolfgang Eder, der den Widerspruch zwischen Klima- und Industriepolitik mit der Errichtung eines Stahlwerks in den USA neu thematisiert hat, indem er diese Entscheidung unter anderem mit der Klima- und Energiepolitik Europas begründete (FAZ 2014).

Diese Argumentationslinie muss – nicht nur aus ökologischen Gründen – auch kritisch hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung von Energiepreisen für die Produktion hinterfragt werden: „Tatsächlich spielen Energiekosten für weite Teile der Industrie aber ohnehin nur eine sehr untergeordnete Rolle. [...] für Österreich gilt [...]: Für 92 Prozent der Wertschöpfung im Industriebereich betragen die Energiekosten für Strom und Gas zusammen weniger als 1,8 Prozent des Umsatzes“ (Huber/Thoman 2014). D.h., auch wenn die Gaspreise in Europa deutlich höher sind als in den USA, muss gesehen werden, dass die europäischen Unternehmen effizienter im Umgang mit Energieeinsatz agieren und der Kostenanteil dadurch gering gehalten werden kann (vgl. Europäische Kommission 2014b).

Die gleiche Argumentation, die nunmehr für die Energiepolitik ins Treffen geführt wird, wurde lange Zeit auch bezogen auf die Arbeitskosten (siehe dazu auch die Entwicklung der Lohnstückkosten in diesem Artikel) und/oder Steuern vorgebracht (etwa im zitierten Interview von Konzernchef Eder). All diese Argumente sind bei genauerer Betrachtung zumindest zu relativieren bzw. gänzlich in Frage zu stellen.

### **Die Probleme der Exportorientierung: Exportanstieg bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit?**

Der Anteil des Exports am Bruttoinlandsprodukt ist seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union von 34% auf 53% gestiegen, trotz des markanten Einbruchs in der Rezession 2008/2009. Diese starke Ausweitung der Ausfuhr deutet auf eine sehr erfolgreiche Exportwirtschaft hin, die recht wettbewerbsfähig ist, sowohl preislich als auch qualitativ. Der Exporterfolg steht in auffallendem Kontrast zum unaufhörlichen Lamento über den Abstieg der Standortqualität Österreichs. Dieser wird meist mit dem Zurückfallen Österreichs in diversen weltweiten Rankings begründet. Ob Institute for Management Development (IMD) oder World Economic Forum (WEF): Es häufen sich die Berichte über den Verlust von Plätzen in den Rankings der Wettbewerbsfähigkeit. Dabei stellt sich die Frage, warum ein immer weniger wettbewerbsfähiger Standort laufend neue Exporterfolge zu erzielen in der Lage ist. Die wenig wissenschaftlichen und kaum faktenbasierten Rankings sind vor allem auch deshalb so verzerrt, weil sie zu einem erheblichen Teil (laut WEF sogar zu 60%) auf den Ergebnissen von ManagerInnen-Befragungen basieren.

Vielfach sind ManagerInnen allerdings nicht in der Lage, Entwicklungen, von denen ihr Unternehmen betroffen ist (wie Wertschöpfungseinbußen infolge der Finanzkrise seit 2008), in einen gesamtwirtschaftlichen Kontext zu stellen. Wenn man etwa das volkswirtschaftliche Ausmaß der seit 2008 anhaltenden Finanzkrise nicht abschätzen kann, dann tendiert man dazu, eine ungünstige Entwicklung des eigenen Unternehmens als Fehlen von Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu interpretieren. Dazu kommen ideologische Vorurteile: Für einzelwirtschaftliche Probleme kann aus ManagerInnensicht bestimmt nicht das eigene Unternehmen verantwortlich sein, sondern es sind dies immer nur der Staat oder die Gewerkschaften, die durch überbordende Bürokratie, falsche Struktur der Staatsausgaben, einen zu großen Sozialstaat, mangelnde Arbeitsmarktflexibilität und zu hohe Lohnkosten die Wettbewerbsfähigkeit gefährden.

## **Wettbewerbsfähigkeit**

Österreich zählt wie Deutschland zu den erfolgreichsten Exportwirtschaften der Welt. Die Erfolge fußen auf einer Industrie, die nicht nur in Bezug auf die Kosten, sondern vor allem in Bezug auf die Art und Qualität der Produkte sehr wettbewerbsfähig ist. Sie hat sich auf die Herstellung hochwertiger Investitionsgüter wie Maschinen, Motoren und Spezialstahl sowie dauerhafte Konsumgüter spezialisiert. Zwar wird von den UnternehmerInnen, besonders zu Zeiten von Lohnverhandlungen, in einem eingespielten Ritual die Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Industrie durch teure Arbeitsstunden und hohe Sozialkosten beschworen, doch in der Realität zeigt sich, dass die Arbeitskosten laufend sinken und die Wettbewerbsfähigkeit steigt. Relevant sind die Lohnstückkosten, d.h. die Direktlöhne und die Lohnnebenkosten pro erzeugter Einheit. In der heimischen Sachgütererzeugung sind die Lohnstückkosten seit Mitte der 1990er Jahre nominell nicht mehr gestiegen. Obwohl sich die Preise für Energie, Investitionsgüter, Dienstleistungen und alle anderen Produkte laufend erhöht haben, liegen die Lohnstückkosten heute so hoch wie vor zwanzig Jahren. In Relation zum gesamtwirtschaftlichen Preisniveau sind die Lohnstückkosten der Industrie in diesem Zeitraum um 20% gefallen. Arbeit wird in der Industrie immer billiger. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Arbeitsproduktivität sehr rasch und viel schneller als die Löhne steigt. Pro Stunde wird um gut die Hälfte mehr an Wertschöpfung produziert als vor zwanzig Jahren.

Von Seiten der Arbeitskosten ist die Industrie außerordentlich wettbewerbsfähig. Gefahr droht ihr mittelfristig möglicherweise von Seiten des Wechselkurses: Schlimmer wäre vor allem ein Auseinanderbrechen der Währungsunion, denn dann würde die exportabhängige Ländergruppe um Deutschland und Österreich rasch und stark aufwerten und der Industriestandort wäre in Frage gestellt.

Das enorme Wachstum der Produktivität stellt den entscheidenden Erfolgsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie dar. Sie basiert auf der langen Industrietradition des Landes, auf der guten Ausbildung der Facharbeitskräfte, der starken Rolle von BetriebsrätInnen, die sich mit dem Erfolg der Unternehmen identifizieren, sowie auf der Innovationsfähigkeit der Industriebetriebe. Über Jahrzehnte haben sich außerordentlich erfolgreiche Produktionsstrukturen entwickelt. Um die Leitbetriebe, die in ihrem Bereich meist zu den internationalen Technologieführern zählen, haben sich unzählige kleinere Betriebe entwickelt, die ihre Kompetenz in der Zulieferung von Spezialprodukten haben. Zusammen bilden sie die Cluster der erfolgreichen Industrieregionen in Oberösterreich,

der Steiermark, aber auch in Wien, die ihre Basis vor allem im Fahrzeugteilebau, der Stahl- und Metallindustrie haben.

### **Dividenden statt Investitionen**

Die Entwicklung des Exports ist Teil der Erfolgsgeschichte der österreichischen Wirtschaft. Dennoch ist sie nicht ohne Probleme. Diese sind nicht im Exporterfolg selbst begründet, sondern in der gesamtwirtschaftlich nicht-adäquaten Verwendung des hohen Produktivitätswachstums und der im Export erzielten Gewinne. Während die Ausfuhren kräftig gewachsen sind, blieben Investitionstätigkeit einerseits und Lohn- und Konsumsteigerungen andererseits sehr verhalten.

Traditionell nimmt ein Konjunkturaufschwung in Österreich seinen Ausgangspunkt in der Zunahme des Exports, die zu einer Ausweitung der Investitionstätigkeit und schließlich über einen Anstieg von Löhnen und Beschäftigung zu einer Zunahme der Konsumnachfrage führt und damit „selbsttragend“ wird. Dieser Konjunkturverlauf wurde in den letzten zwanzig Jahren zu oft an der Nahtstelle zwischen Export und Investitionen unterbrochen: Während die Exportquote stieg, blieben die Investitionsaktivitäten schwach. Angesichts der Stärke des österreichischen Industriestandorts überrascht das Fehlen von Erweiterungsinvestitionen. Die Investitionsschwäche hat mehrere Gründe:

- Sie ist sicherlich zu einem Teil auf die rasche Internationalisierung der österreichischen Unternehmen zurückzuführen, die ihre Gewinne eher in den rasch wachsenden Absatzmärkten Osteuropas investierten.
- Dazu kommt ein bereits seit Mitte der 1990er Jahre anhaltender Pessimismus der Unternehmensführung in Bezug auf die Absatzerwartungen in der Realwirtschaft, der seit Beginn der Finanzkrise verstärkt wurde.
- Die Investitionsschwäche trotz kräftigen Exportwachstums ist aber auch wesentlich durch den kräftigen Anstieg der Ausschüttung von Gewinnen gestiegen. Dies ist eine Folge der Shareholder-Value-Orientierung der Unternehmen. Der Druck, Gewinne zu erhöhen und diese in immer höherem Maß auszuschütten, hat enorm zugenommen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erlaubt eine genaue Differenzierung verschiedener Vermögenseinkommensarten nicht. Jedoch kann das Aufkommen der Kapitalertragssteuer auf Dividenden als Indikator für die Entwicklung der Gewinnausschüttungen herangezogen werden: Er hat sich seit 1995 mehr als doppelt so rasch erhöht wie der Betriebsüberschuss.



## **Exporterfolge und Lohnpolitik**

Der anhaltende Erfolg im Export hätte auch deutlich rascher steigende Löhne ermöglicht, doch auch davon ist wenig zu bemerken. Die ArbeitnehmerInneneinkommen blieben in Industrie und Gesamtwirtschaft deutlich hinter dem Anstieg der Wertschöpfung zurück, sodass der Lohnanteil ganz besonders seit Mitte der 1990er Jahre kräftig zurückging und der Anteil der Unternehmensgewinne und der Vermögenseinkommen stark zunahm.

Das Zurückbleiben der Löhne gegenüber anderen Einkommensarten ist zum Teil Ausdruck der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt: Die steigende Arbeitslosigkeit verschiebt die Verhandlungsmacht zu Lasten der Gewerkschaften. Sie ist aber auch Ergebnis mangelnder Anpassung der Institutionen an die neuen EU-Rahmenbedingungen. Vor Einführung der Währungsunion musste die Lohnpolitik in der exportorientierten Industrie berücksichtigen, dass die Währung wichtiger Handelspartner wie etwa die italienische Lira regelmäßig gegenüber dem Schilling abgewertet wurde. Dies war mit dem Euro nicht mehr der Fall. Der volkswirtschaftliche Spielraum für Lohnerhöhungen wurde in Österreich (und Deutschland) immer weniger ausgenutzt (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2012). Die Exporterfolge in Österreich und Deutschland trugen somit ohne parallele Erhöhung der Löhne zum Entstehen jener außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Währungsunion bei, die die Krise mitausgelöst haben.

## **Gefährdeter Exporterfolg:**

### **Drohende Erosion des Lohnverhandlungsmodells**

Im Lohnverhandlungssystem liegt eine weitere Quelle des Erfolgs, aber auch der Gefährdung der Exportwirtschaft. Traditionell lautet die gewerkschaftliche Lohnleitlinie: Inflationsrate (etwa die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank von knapp 2%) plus mittelfristiges Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, das etwa 1% bis 1,5% pro Jahr beträgt. Wird diese Lohnleitlinie idealtypisch in allen Branchen gleichermaßen eingehalten, dann erfüllt die Lohnpolitik ihre gesamtwirtschaftlichen Aufgaben, weil damit die Löhne ihrer wirtschaftlichen Doppelrolle gerecht werden: Sie sind einerseits Kosten für die Unternehmen und damit ist Rücksicht auf deren Wettbewerbsfähigkeit zu nehmen, andererseits sind sie Einkommen für die ArbeitnehmerInnen und bestimmen damit die Konsumnachfrage.

Bei einem Anstieg der Löhne und Gehälter in der Gesamtwirtschaft im genannten Ausmaß würden somit zum Ersten die realen Lohnstück-

kosten nicht steigen, Arbeit würde also gesamtwirtschaftlich nicht teurer werden. Weil in der Exportindustrie das Wachstum der Arbeitsproduktivität im langfristigen Durchschnitt allerdings bei etwa 4% pro Jahr liegt, führt das dort zu stark sinkenden Lohnkosten pro erzeugter Einheit und zu steigender preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Zum Zweiten würden gleichzeitig in der Gesamtwirtschaft die Realeinkommen pro Kopf steigen. Damit ist die Basis für einen Anstieg der Konsumnachfrage gelegt. Die Leitlinie der österreichischen Lohnpolitik ist also darauf ausgerichtet, sowohl die Exportnachfrage als auch die Konsumnachfrage zu beleben, die zusammen 85% der Gesamtnachfrage ausmachen.

Von der gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung der Lohnpolitik profitiert in Österreich die Exportindustrie in besonderem Ausmaß. Für sie wird Arbeit, gemessen an den Lohnstückkosten, immer billiger, ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Handelspartnern stieg in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich. Umso unverständlicher, dass gerade von den exportorientierten Branchen im Metallbereich seit der Herbstlohnrunde 2012 der Versuch unternommen wurde, eine geordnete Dezentralisierung durch Verhandlungen auf Fachverbandsebene zu starten.

In der enormen Zunahme des Warenexports seit 1995 spiegelt sich auch die hohe Qualität des österreichischen Industriestandortes. Diese ist allerdings gefährdet. Neben den unübersehbaren Problemen des Ausbildungssystems ist dafür vor allem die inadäquate Verwendung der auf dem hohen Produktivitätswachstum basierenden und im Export erzielten Gewinne verantwortlich. Diese werden in immer größerem Ausmaß in Form von Dividenden ausgeschüttet, statt sie für Investitionen und höhere Löhne zu verwenden. Sie verschwinden damit auf den Finanzmärkten, statt die Nachfrage im Inland zu steigern. Damit werden die Industrie und vor allem deren EigentümerInnen ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung nicht gerecht. Die Wirtschaftspolitik muss eingreifen.

### **Schlussfolgerungen**

Die Erfahrungen in der Wirtschafts- und Finanzkrise lassen erkennen, dass eine leistungsfähige Sachgüterproduktion ein wesentliches Standbein einer erfolgreichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bildet: Länder mit höherem Industrieanteil an der gesamten Wertschöpfung haben an der Erholung der Weltwirtschaft rascher teilhaben können und ihre Wirtschaftsleistung übersteigt durchwegs das Vorkrisenniveau. Zudem bringt die Sachgütererzeugung im Vergleich zu anderen Sektoren gute Arbeitsplätze mit höherem Einkommen, höherer Qualifizierung, höherem Forschungsanteil und besseren Mitbestimmungsmöglichkei-

ten. Österreich hat vom relativ hohen und seit 1995 weitgehend stabilen Industrieanteil an der Wertschöpfung also profitiert.

Dennoch ist die Entwicklung der heimischen Exportindustrie nicht ohne Probleme. Diese liegen primär in der volkswirtschaftlich nicht sinnvollen Verwendung der dort erzielten Gewinne. Dieses Problem hat sich seit Österreichs Teilnahme am Binnenmarkt und der verstärkten Internationalisierung – sowohl was den Warenaustausch, als auch was die Entwicklung der Kapitalmärkte und die Unternehmenspolitik betrifft – deutlich verschärft. Die gesamtwirtschaftlich schädliche Verwendung der Exportgewinne erfolgt in einer drastischen Zunahme der Ausschüttungen, die zu Lasten von Investitionen und Löhnen gegangen ist. Dies hat entscheidend zur Schwäche der Binnennachfrage beigetragen.

Die Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte lehren, dass eine moderne Industriepolitik dringend notwendig ist. Diese ist ein Mix aus verschiedenen Maßnahmen, zu denen strukturpolitische genauso wie makroökonomische gehören. Eine moderne Industriepolitik muss insbesondere auf eine laufende Erhöhung der Produktivität durch Verbesserungen im Bildungs-, Qualifikations- und F&E-System setzen. Im Interesse der Sicherung hochwertiger Industriearbeitsplätze gilt es dabei nicht nur eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik umzusetzen, sondern auch innovative Formen der Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit zu realisieren, ohne die eine Stabilisierung der Industriebeschäftigung nicht denkbar ist.

Es muss auch darauf gedrängt werden, Gewinnausschüttungen weniger attraktiv als Investitionen und Lohnerhöhungen zu machen. Nur so kann die Gesamtwirtschaft von einer leistungsfähigen Sachgüterproduktion profitieren. Zudem muss es darum gehen, öffentliches Eigentum an Industriebetrieben strategisch im Interesse der Gesamtwirtschaft zu nutzen, insbesondere in Bereichen, die vom Vorhandensein bestimmter Infrastrukturen – sei es im Verkehrs-, im Energie- oder im Telekombe-  
reich – essenziell abhängen. Dass hier der Staat zumindest einen bestimmenden Einfluss hat (und natürlich noch besser: Mehrheitseigentümer ist), ist keine ideologische Frage, sondern eine ökonomische. Daher sind auch Entwicklungen zu begrüßen, die weg von der reinen Privatisierungs-ideologie der 2000er-ÖIAG in Richtung eines möglichen Beteiligungsmanagements ist, wie es im neuen ÖBIB-Gesetz zumindest theoretisch angelegt ist. Was diese Regelung jedenfalls in den Raum gestellt hat, ist, dass der Staat ein aktiver Akteur und nicht nur ein Gestalter von Rahmenbedingungen ist. Und damit wäre ein Schritt in Richtung moderne Industriepolitik gesetzt.

## Literatur

- Blaschke, Sabine (1999): Gewerkschaftlicher Organisationsgrad in Österreich. In: Zeitschrift für Soziologie 1/1999, 60-71
- Baum, Josef (2014): Analysen, Herausforderungen, Perspektiven und wirtschaftspolitische Implikationen einer Reindustrialisierung in Niederösterreich bzw. Österreich. Wien: AK NÖ
- BMFW/BMVIT (2014) Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht 2014. Wien
- Europäische Kommission (2012): A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/communication-2012/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/communication-2012/index_en.htm)
- Europäische Kommission (2014a): For a European Industrial Renaissance. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=EN>.
- Europäische Kommission (2014b): Energy Economic Developments in Europe. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee1_en.pdf)
- Falk, Martin / Spitzlinger, Roland (2012): Erfolgsfaktoren für Wachstum und neue Arbeitsplätze von F&E durchführenden Unternehmen. Wien: WIFO
- FAZ (18. April 2014): Voest Alpine Chef stellt Standort Österreich in Frage. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/voestalpine-chef-wolfgang-eder-stelltstandort-oesterreich-in-frage-12901399.html>
- Feigl, Georg / Zuckerstätter, Sepp (2012): Wettbewerbs(des)orientierung. [http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG\\_Ausgabe\\_117.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG_Ausgabe_117.pdf)
- Huber, Nina / Thoman, Josef (2014): Welche Rolle spielen Energiepreise für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/energiepreise-industrie>
- Mesch, Michael (2014): Der Berufsstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991-2012. In: Wirtschaft und Gesellschaft 3/2014, 445-494
- Moser, Johann (2011): ÖIAG – was nun? In: WISO 2/2011, 91-102
- Ragacs, Christian / Resch, Beate / Vondra, Klaus (2011): Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Sachgütererzeugung. In: Geldpolitik und Wirtschaft 3/11, 38-65
- Rechnungshof (2014): Einkommensbericht 2014. Wien
- Sachverständigenrat (2004): Jahresgutachten 2004/2005. [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/04\\_gesa.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/gutachten/04_gesa.pdf)
- Schwendinger, Michael (2014): Arbeitszeitverkürzung als Instrument der Wirtschaftspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung-als-instrument-der-wirtschaftspolitik>
- Stehrer, Robert / Hanzl-Weiss, Doris / Stöllinger, Roman (2014): Die Sachgüterproduktion Österreichs: Entwicklung und Gesamtwirtschaftliche Bedeutung im internationalen Vergleich. [http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG\\_Ausgabe\\_133.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/wien/MWUG_Ausgabe_133.pdf)
- Veugelers, Reinhilde (Hg.) (2013): Manufacturing Europe's future. [http://aei.pitt.edu/52429/1/Manufacturing\\_Europe%E2%80%99s\\_future\\_\(English\).pdf](http://aei.pitt.edu/52429/1/Manufacturing_Europe%E2%80%99s_future_(English).pdf)
- WKO (2014): Lohn- und Gehaltsstatistik. Wien

## AGRARSEKTOR: ES GRÜNT NICHT GRÜN?

Zwanzig Jahre nach dem EU-Beitritt ziehen Österreichs Agrarpolitiker\* positive Bilanz. Von einer „Erfolgsgeschichte“ des „Feinkostlandes“ Österreich (Fischler 2015) ist die Rede, die relative Abnahme des Strukturwandels innerhalb der Landwirtschaft wird ebenso ins Treffen geführt wie die enorme Steigerung der Agrarexporte (Schultes 2015) und nicht zuletzt wird betont, dass Österreich durch die Ökologisierung seiner Landwirtschaft eine Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Union einnimmt (ebd.). Auch nicht-agrarische Beobachterinnen zählen Österreichs Bäuerinnen und Bauern zu den GewinnerInnen der Integration in den europäischen Binnenmarkt (Linsinger 2015, APA 2014). AgrarökonomInnen und WirtschaftsforscherInnen der frühen 1990er Jahre hatten die Landwirtschaft demgegenüber als einen der Sektoren identifiziert, für die der EU-Beitritt besonders problematisch sein würde (Hoppichler 2007).

In der öffentlichen Diskussion vor dem EU-Betritt erlangten die der Landwirtschaft prognostizierten Risiken und Gefahren eine Bedeutung, die der volkswirtschaftlichen Relevanz des Sektors keinesfalls angemessen erscheinen. 1995 betrug der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zum BIP nur mehr 2,2% (Statistik Austria 2013). Laut Statistik Austria belief sich der Anteil der Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft an den Berufstätigen in Österreich auf 6,5% (BMLF 1995). Der Interessenvertretung der Landwirtschaft und den Agrarpolitikern der ÖVP gelang es dennoch, die Bedrohung der bäuerlichen Landwirtschaft durch den erwarteten Konkurrenzdruck nach der Öffnung der Außengrenzen als Druckmittel einzusetzen, um öffentliche Gelder für die benötigten Anpassungsmaßnahmen zu lukrieren (Hoppichler 2007). Auch in den Folgejahren erwiesen sich die verantwortlichen Funktionäre und Politiker als äußerst geschickt, wenn es darum ging, Steuergelder zur Unterstützung der Landwirtschaft sowohl aus den EU-Fonds als auch aus dem nationalen Budget zu mobilisieren.

Die treibenden Kräfte innerhalb des Agrarsektors nutzten den EU-Beitritt somit zum Ausbau ihrer Vormachtstellung und stellten die Weichen für eine Agrarpolitik im Interesse einer Minderheit von Bauern und

Bäuerinnen. Die „Dreifaltigkeit“ (Holzinger/Staudinger 2013) von Bauernbund, Landwirtschaftskammern und landwirtschaftlichem Genossenschaftswesen respektive Raiffeisen, welche die Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft (nicht nur) seit dem EU-Beitritt maßgeblich beeinflusst, wird im ersten Teil dieses Beitrags dargestellt.

Als ideologische Begründung für die beträchtlichen Budgetmittel, die seit dem EU-Beitritt der Landwirtschaft zur Verfügung gestellt werden, diente (und dient) das Konzept der „ökosozialen Marktwirtschaft“, dessen Bedeutungszusammenhang und Funktion im zweiten Teil dieses Beitrags beleuchtet werden.

Landwirtschaftsminister Josef Riegler (ÖVP), der das Konzept der „ökosozialen Marktwirtschaft“ prägte, gilt auch als einer der wesentlichen Förderer der Biologischen Landwirtschaft in Österreich. Dabei wird oft verkannt, dass die Unterstützung der Biolandwirtschaft innerhalb der „ökosozialen Marktwirtschaft“ lediglich eine Anpassungsstrategie an veränderte Rahmenbedingungen darstellte und zu keiner Zeit als Ausgangspunkt für einen grundlegenden paradigmatischen Wandel der Agrarpolitik in Betracht kam (Grünwald 2013). Welchen Transformationsprozessen die Biolandwirtschaft unterliegt und warum die biologische Landwirtschaft in Österreich trotz ihres im EU-Vergleich hohen Stellenwertes noch immer als Nische deklariert wird, ist Gegenstand des dritten Teils dieses Beitrags.

Der sogenannte Strukturwandel ist kein Alleinstellungsmerkmal der Landwirtschaft. Die Konzentrations- und Verdrängungsprozesse innerhalb des Agrarsektors haben aufgrund ihrer räumlichen Dimension allerdings spezifische Konsequenzen. Wie auch in anderen Sektoren ist der Strukturwandel im Landwirtschafts- (und Ernährungs-) Sektor kein „natürlicher“ Prozess, sondern Ergebnis der kapitalistischen Produktionsweise und der ihr eingeschriebenen sozialen Verhältnisse. Der abschließende Teil dieses Beitrags befasst sich mit den politökonomischen Rahmenbedingungen, die den Strukturwandel zu einem der wesentlichen Entwicklungsmerkmale der österreichischen Landwirtschaft werden lassen.

### **Die „Dreifaltigkeit“ der Agrarelite**

Engelbert Dollfuß war niederösterreichischer Landwirtschaftskammeramtsdirektor, bevor er später zum Bundeskanzler und Diktator avancierte. Auf ihn geht laut Holzinger und Staudinger (2013) die enge Kooperation von Bauernbund, Raiffeisengenossenschaften und Landwirtschaftskammern zurück. Diese „Dreifaltigkeit“ vereint die politische (Bauernbund), ständische (Kammer) und wirtschaftliche (Genos-

senschaften) Interessenvertretung einer Minderheit von Bauern und Bäuerinnen, die allerdings vorgibt, die Gesamtheit der BäuerInnen zu vertreten. Raiffeisen, die Kammern und der Bauernbund fungieren als „kommunizierende Gefäße“ und üben mithilfe undurchschaubarer gegenseitiger Verflechtungen enormen Einfluss auf Gesetzgebung, Verwaltung und Landes- wie Bundesregierungen aus. Die „Dreifaltigkeit“ vereinte auch schon vor dem EU-Beitritt die Macht innerhalb des Agrarsektors auf sich. Durch die infolge der Integration in den Binnenmarkt erforderliche Umstrukturierung der lebensmittelverarbeitenden Industrie und die durch die EU-Osterweiterung ermöglichte Expansion des Geldsektors von Raiffeisen konnte die Vormachtstellung des Dreigestirns jedoch noch ausgebaut werden. Der Milchsektor veranschaulicht die Entwicklung des ehemaligen bäuerlichen Selbsthilfevereins auf deutliche Art und Weise. Infolge von Zusammenschlüssen in Vorbereitung auf den EU-Beitritt entstanden mit der Berglandmilch und der NÖM zwei offiziell voneinander unabhängige, jedoch beide unter Raiffeisenhoheit wirtschaftende Konzerne, die den Milchmarkt oligopolistisch untereinander aufteilen. Raiffeisen beherrscht laut eigenen Angaben den Frischmilchmarkt mit 98% Marktanteil und übernimmt 95% der angelieferten Milch – kann somit eine gewisse Gestaltungsmöglichkeit des Produzentenpreises nicht abstreiten (Raiffeisen 2015). Die in den zahlreichen Raiffeisengesellschaften und Tochterunternehmen beschäftigten Bauernbundfunktionäre beklagen indessen die Marktmacht der Handelsketten in Österreich (Ertl 2014).

Auch der Zuckersektor mit der weltweit agierenden Raiffeisentochter Agrana ist zu 100% in der Hand des Konzerns. Die Beteiligung der Agrana an Österreichs einziger Bioethanolproduktionsstätte in Pischelsdorf erklärt das intensive Lobbying von Landwirtschaftskammer- und Bauernbundfunktionären für eine Beimengung von (z.B. aus Zuckerrüben hergestelltem) Ethanol zu Benzin (Grillitsch 2012, derStandard 2012).

Die in vielen der Landwirtschaft nach- bzw. auch vorgelagerten Sektoren marktbeherrschende Stellung des kompliziert verflochtenen Raiffeisenkonzerns kann hier aus Platzgründen nicht dargestellt werden. Wesentlich erscheint jedoch, dass die wirtschaftliche Macht des Konzerns unter anderem auf dessen politischer Einflussnahme und den Personalrochaden zwischen Bauernbund, Kammern, Landwirtschaftsministerium und Raiffeisengesellschaften beruht und vice versa. Begünstigt werden diese Seilschaften durch die männerbündische Strukturiertheit des gesamten Agrarsektors – die Mitgliedschaft im Cartellverband und der Besitz eines Jagdscheines sind dabei durchaus förderlich.

## **Die Ökosoziale Marktwirtschaft als ideale Vorbereitung auf das Wettbewerbsdispositiv**

Die österreichische Agrarpolitik hatte in den 60ern und 70ern des 20. Jahrhunderts durch die Konzentration auf Produktivitätssteigerung mittels Rationalisierung, Mechanisierung, Intensivierung und Spezialisierung strukturelle Überschüsse produziert. Der daraus resultierende Preis- und Einkommensdruck hatte zu zunehmenden inneragrarischen Disparitäten geführt und das „ökonomische ‚Zurückbleiben‘ eines wachsenden Teils von Klein- und Mittelbauern“ (Krammer/Rohrmoser 2012) verursacht. Die Überschussverwertung und die zahlreichen Marktordnungsingriffe – die „Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen“ legte z.B. Preisbänder für Grundnahrungsmittel fest – verursachten explodierende Kosten für den Staatshaushalt. In den 1980er Jahren machten die Exportsubventionen den größten Anteil des österreichischen Agrarbudgets aus (Hofreither 1997). In der EG zeichnete sich eine Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab und auf internationaler Ebene wurde das GATT (General Agreement on Tariffs on Trade) im Rahmen der Uruguay-Runde modifiziert. Auch für Österreichs Agrarpolitik war klar, dass Überschussexporte und mengengeregelte Produktion der Vergangenheit angehören müssten, nachdem der EU-Beitritt politisch beschlossen worden war. Allerdings hätte Österreich auch ohne ein Beitrittsge such an die EU seine Agrarpolitik drastisch verändern müssen – als Mitglied des GATT war die Umsetzung des Agrarabkommens der Uruguay-Runde zwingend (Hoppichler 2007). Mengen- und Exportsubventionen hätten also auch ohne den EU-Beitritt schrittweise abgebaut werden müssen, während Beihilfen, die der Ökologisierung der Landwirtschaft dienen und von der Produktion entkoppelt sind, als nicht handelsverzerrend eingestuft wurden.

Vor diesem Hintergrund entwickelte der damalige Landwirtschaftsminister Josef Riegler das Konzept der „Ökosozialen Marktwirtschaft“, das auch 25 Jahre nach seiner Formulierung seine Anziehungskraft bewahrt hat (ÖVP 2014). Die „Mischung und Vermischung aus Bauerntumsideologie und funktionalistischer Agrartheorie mit den Inhalten der Ökologiebewegung“ (Hovorka/Hoppichler 2006) erwies sich als ideales Instrument, um die Widerstände innerhalb des Agrarsektors gegen den EU-Beitritt abzubauen und andererseits enorme finanzielle Mittel für die Abfederung von Einkommensverlusten bei der Integration in den EU-Markt zu sichern bzw. zu rechtfertigen (ebd.). Wesentlich, und oft zu wenig rezipiert, ist dabei der zentrale Fokus der „Ökosozialen Marktwirtschaft“ auf den Markt als Regulativ. Nach Jahrzehnten, in denen der



Staat (im Zusammenspiel mit den Sozialpartnern) als zentraler Akteur den Markt reguliert hatte, zeichnete Riegler nun einen Weg vor, der den Markt als Grundlage und Ziel politischen Handelns sieht (Grünewald 2013). Um ökologische und soziale Zielsetzungen zu erreichen, muss nach dieser Logik die „Dynamik des Marktes“ mobilisiert werden. Josef Riegler selbst formuliert dies so: „Lassen wir den Markt die Umwelt schützen, machen wir Umweltschutz zu einem attraktiven Produkt! So könnte man die Philosophie der Ökosozialen Marktwirtschaft auf den Punkt bringen“ (Riegler 1990). Grünewald arbeitet in seiner Dissertation heraus, dass Josef Riegler in seinem Konzept die „Kraft des Marktes“ mit den „urmenschlichen“ Antrieben, dem Streben der Menschen nach Individualität, Respekt, Leistung und Erfolg verknüpft (Grünewald 2013). Der zentrale Akteur im Konzept der Ökosozialen Marktwirtschaft – der Bauer als Unternehmer – ist die ideale Figur, um dem Wettbewerbsdispositiv auch innerhalb der Landwirtschaft den Weg zu bereiten. Verbrämt mit ökologischen und sozialen Versatzstücken entwirft das Konzept der „Ökosozialen Marktwirtschaft“ eine tendenziell neoliberale Agrarpolitik, die allerdings durch „Einbettung“ (Apeldoorn 2002) in struktur- und wertkonservative Diskurse und Mechanismen (wie die Sozialpartnerschaft, das Ideal des „bäuerlichen Familienbetriebs“) an die Verfasstheit des Landwirtschaftssektors angepasst wurde.

### **Zwiespältige Förderung der Biolandwirtschaft**

Die biologische Landbewirtschaftung wird in Österreich seit 1989 staatlich gefördert. Gab es noch 1980 nur etwa 200 Biohöfe, so waren es 1990 bereits über 1500 und im Jahr des EU-Beitritts 18.500 (Groier 1998). Seit Ende der 1990er Jahre kann man jedoch beinahe von einer Stagnation der Anzahl der Biobetriebe sprechen, wenn auch auf im europäischen Vergleich hohem Niveau. Im Jahr 2013 bewirtschafteten 21.161 Betriebe nach biologischen Richtlinien. Dies entspricht einem Anteil von 16,9% aller geförderten Betriebe (125.588) (BMLFUW 2014). Auch wenn die absoluten Zahlen in den letzten 15 Jahren kein nennenswertes Wachstum erkennen lassen, hat sich der relative Anteil der Biolandwirtschaft von 8% im Jahr des EU-Beitritts auf mehr als das Doppelte erhöht. Dies ist jedoch eher ein Indiz für den anhaltenden Strukturwandel im Bereich der konventionellen Landwirtschaft als für die Anziehungskraft des Biolandbaus für konventionelle Bäuerinnen und Bauern (Grünewald 2013).

Bis zur ökosozialen Agrarpolitik des Josef Riegler wurde die Biolandwirtschaft vom Landwirtschaftsministerium, den Agrarwissenschaften und Teilen der Interessenvertretung nicht nur nicht gefördert,

sondern im Gegenteil diffamiert und bekämpft. Die von einigen Landwirtschaftskammern und in der Folge von Riegler eingeleitete Unterstützung biologisch wirtschaftender Betriebe war aber keinesfalls nur deren Weitblick oder ökologischem Bewusstsein geschuldet. Vielmehr muss die Förderung des Biolandbaus als Teil einer Strategie betrachtet werden, die a) der Überschussproblematik und deren negativen (ökologischen und ökonomischen) Effekten entgegenwirken, b) die Subventionierung der österreichischen Landwirtschaft GATT-konform weiterführen, c) den „multifunktionalen Ansatz“ der Landwirtschaft (Bäuerinnen und Bauern als Landschaftspfleger und Umweltschützerinnen) positionieren und d) wie oben beschrieben die staatlich determinierten Marktstrukturen aufbrechen sollte (ebda 2013). Während nach Einführung des Biobauernzuschusses 1992 bereits über 5000 Betriebe zu verzeichnen waren, kam es im Zuge des EU-Beitritts und der Überführung der nationalen Förderung in die zweite Säule der EU-Agrarpolitik zu einem nochmaligen Wachstumsschub. Neben der finanziell attraktiven Förderung wirkte der Einstieg zweier großer Supermarktketten (Billa 1994 sowie Spar 1995) in die Vermarktung von Biolebensmitteln als Katalysator (Groier 1998). Die dadurch sprunghaft verbesserten Absatzchancen der österreichischen Biolandwirtschaft zogen und ziehen jedoch die Gefahr der „Konventionalisierung“ derselben nach sich. Darunter versteht man (negative) Angleichungsprozesse des Biolandbaus an die konventionelle Landwirtschaft – und zwar insbesondere in Richtung Spezialisierung, Konzentration, Intensivierung, Rationalisierung entlang der gesamten Biowertschöpfungskette –, einen Wertewandel seitens der BioproduzentInnen in Richtung Profitmaximierung und Entideologisierung sowie eine zunehmende Abhängigkeit vom vor- und nachgelagerten Bereich durch Marktintegration (Groier 2013). Parallel dazu waren insbesondere seit der Jahrtausendwende Konvergenzentwicklungen zwischen der starken strukturellen Veränderungen ausgesetzten Biolandwirtschaft und der unter anderem durch die breite Teilnahme an Maßnahmen des Agrarumweltprogramms (ÖPUL) zaghaft sich ökologisierenden konventionellen Landwirtschaft zu beobachten.

Trotz der Spitzenreiterposition, die Österreichs Landwirtschaft mit ihrer Bioproduktion im europäischen Vergleich einnimmt – 2013 wurden in Österreich knapp 20% der Fläche biologisch bewirtschaftet, während es in der EU 5,6% waren (BMLFUW 2014) –, betrachten die allermeisten Vertreter von Agrarbürokratie und Standesvertretung den Biolandbau weiterhin nur als Nische (Ertl 2014). Die reservierte Einstellung von Bauernbundspitzen, Ministerium und Landwirtschaftskammern, was

ein ambitioniertes Wachstum des Biosektors analog zu den Steigerungsraten Mitte der 1990er Jahre betrifft, äußert sich in widersprüchlichen Wortmeldungen in der Öffentlichkeit wie auch in einer Doppelstrategie bei der Förderung. Die positive Rolle der Biolandwirtschaft wird immer dann unterstrichen, wenn die Erfolge der österreichischen Agrarpolitik der letzten 20 Jahre herausgestrichen werden sollen (Schultes 2015). Sobald der Biolandbau als mögliches Paradigma einer zukünftigen Landbewirtschaftung ins Treffen geführt wird, wird er als eine von mehreren möglichen Alternativen, als für die Mehrzahl der KonsumentInnen zu teuer, zu wenig produktiv sowie bestenfalls als „Premiumsegment“ (Ertl 2014, Bauernbund 2014) qualifiziert. Die Interessenvertretung der Bio-bäuerinnen und -bauern muss bei den Verhandlungen zu jeder Reform der GAP der EU um einen adäquaten Anteil an Förderungen kämpfen, obgleich die Mindererträge bzw. der Mehraufwand der biologischen Landwirtschaft (und damit die Notwendigkeit höherer Förderungen) wissenschaftlich belegt werden können (Bio Austria 2014). Die mitten während der beiden vergangenen Förderperioden (jeweils 7 Jahre) verhängten Aufnahmestopps für UmsteigerInnen in die Bioprogramme sorgen zudem für eine Bremse der Entwicklung des Sektors (Die Grünen 2013). Bio Austria, die Interessenvertretung der österreichischen Biobauern, die 2003 aus einer Fusion der meisten Bioverbände hervorgegangen ist, spielt in den Verhandlungen zur Ausgestaltung der österreichischen Agrarpolitik bei weitem nicht jene Rolle, die der Anzahl ihrer Mitglieder sowie der Bedeutung des Sektors angemessen erscheint. Wenn auch die politische Schwäche des Dachverbandes zum Teil auf seine Abhängigkeit von der Verbandsförderung des Landwirtschaftsministeriums zurückzuführen sein mag (Grünwald 2013), kennzeichnet das Verhältnis zwischen der (konventionellen) Standesvertretung und der Biolandwirtschaft, dass Letztere bevorzugt dazu benutzt wird, um die hohen Agrarbudgets gesellschaftlich zu legitimieren. Die Biolandwirtschaft wird also – ebenso wie die KleinbäuerInnen, wie im nächsten Abschnitt erläutert – vor den agrarpolitischen Karren gespannt.

### **Wachsen oder Weichen – der doppelte Vorspannmechanismus**

Der Strukturwandel in der österreichischen Landwirtschaft ist ein seit Jahrzehnten zu beobachtendes Phänomen. Waren 1951 noch knapp 433.000 Betriebe in Österreich land- bzw. forstwirtschaftlich tätig, so sind 2013 nur mehr 165.000 zu verzeichnen. Seit dem EU-Beitritt hat sich die Anzahl der Betriebe von damals 239.100 (1995) um 30% ver-

ringert (BMLFUW 2014). Anlässlich des Beitrittsjubiläums werden die ÖVP-Agrarpolitiker nicht müde zu betonen, dass der Strukturwandel vor dem EU-Beitritt weitaus rasanter ausgefallen sei und sich in den letzten Jahren sogar abgeschwächt habe (Fischler 2015, Schultes 2015, Ertl 2014). Derartige Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen. Einerseits erscheint es logisch, dass sich Konzentrations- und Verdrängungsprozesse verlangsamen, wenn das Ausgangsniveau kontinuierlich absinkt sowie naturräumliche Begrenzungen zumindest in den Berggebieten für schwer zu überwindende Hürden der Expansion sorgen. Andererseits betrachten die offiziellen Zahlen die Gesamtheit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Österreich und verschleiern somit das wahre Ausmaß der Betriebsschließungen im Bereich der Landwirtschaft. Tabelle 3.1 zeigt deutlich, dass die Anzahl der der Strukturbereinigung zum Opfer gefallenen landwirtschaftlichen Betriebe von 1995 bis 2013 die Anzahl der Betriebsaufgaben in der Periode 1980-1995 um mehr als 7.700 Betriebe übersteigt. Die Differenz zu den bei den Erfolgsmeldungen benutzten Größen ergibt sich aus einem über die Jahrzehnte andauernden Anstieg der Betriebe, die nur in der Forstwirtschaft tätig sind. Diese Diskrepanz lässt vermuten, dass die tatsächlich stattfindenden Prozesse verschleiert werden sollen und die Verantwortung der Agrarpolitik heruntergespielt.

Die Konzentrationsprozesse seit dem EU-Beitritt betrafen und betreffen vorwiegend die kleinbäuerliche Landwirtschaft, insbesondere in den Gunstlagen Österreichs sowie die Viehhaltung. Zwei Drittel aller Betriebsaufgaben seit dem EU-Beitritt betrafen Betriebe unter 10 ha – das waren über 45.000 Höfe, während die Anzahl der Betriebe über 50 ha um mehr als 25.000 gestiegen ist (BMLFUW 2014). Wirtschafteten 1995 noch 90.700 Milchviehhalter, sind es aktuell nur mehr knapp 40.000 (ebd.).

Die österreichische Agrarpolitik hat den Strukturwandel seit Jahrzehnten einerseits befördert und andererseits selektiv abgefedert. Die Koppelung der Direktzahlungen an die Betriebe ist strikt flächengebunden und lässt Skaleneffekte weitgehend außer Acht. Eine kontinuierliche Höherdotierung des Budgets für Investitionen, die die Mechanisierung, Produktionsausweitung und Rationalisierung unterstützt, trägt zu den Konzentrations- und Verdrängungsprozessen bei. Das „Programm zur Förderung einer Umweltgerechten Landwirtschaft“ (ÖPUL), das ein Herzstück der Österreichischen Agrarpolitik darstellt, schüttet an drei Viertel aller österreichischen Betriebe sogenannte Umweltzahlungen aus, obwohl sie, wie auch der Rechnungshof kritisiert, zum Teil nur geringe Umweltleistungen erbringen. Flächenstarke Betriebe profitieren dem-

Tabelle 3.1: Betriebe und Flächen im Zeitvergleich

Betriebe und Flächen im Zeitvergleich (1)						
Betriebe						
Jahr	Betriebe insgesamt	davon Betriebe ohne Flächen	Betriebe mit Kulturfläche	Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF)	Betriebe mit forstwirtschaftlich genutzter Fläche (FF)	davon Betriebe mit ausschließlich FF
1951	432.848		432.848	427.113	248.886	5.735
1960	402.286		402.286	388.934	249.048	13.352
1970	367.738		367.738	353.607	249.769	14.131
1980	318.085	9.839	308.246	293.552	227.774	14.694
1990	281.910	3.910	278.000	261.660	214.464	16.340
1995	239.099	2.407	236.692	223.692	185.812	13.000
1999	217.508	2.284	215.224	201.500	170.926	13.724
2010	173.317	667	172.650	153.519	145.644	19.131
2013	167.500			146.100		
Flächen (2)						
Jahr	Gesamtfläche	Kulturfläche (KF)	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)	Forstwirtschaftlich genutzte Fläche (FF)	Durchschnittliche Betriebsgröße nach der	
					Kulturfläche	LF
	in ha					
1951	8.135.744	7.068.862	4.080.266	2.988.596	16,3	9,6
1960	8.305.565	7.193.636	4.051.911	3.141.725	17,9	10,4
1970	7.727.379	6.757.443	3.696.453	3.060.990	18,4	10,5
1980	7.650.959	6.546.245	3.509.987	3.036.258	20,6	12,0
1990	7.554.815	6.761.005	3.521.570	3.239.435	24,0	12,6
1995	7.531.205	6.686.268	3.426.873	3.259.395	28,0	15,3
1999	7.518.615	6.650.206	3.389.905	3.260.301	30,6	16,8
2010	7.347.536	6.285.645	2.879.895	3.405.750	36,3	18,8
2013	7.262.200		2.774.100			19,0
1) Erfassungsuntergrenze bis 1970 0,5 ha Gesamtfläche, von 1971 bis 1990 1 ha Gesamtfläche; seit 1995 1 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche oder 3 ha Forstfläche; Betriebe ohne Fläche werden erst seit 1980 ausgewiesen.						
2) Bis 1980 einschließlich bewirtschafteter Kleinstflächen und unproduktiver Flächen außerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe entsprechend den Schätzungen der Gemeinden.						

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA; BMLFUW 2014, KULTURFLÄCHE: LAND- ODER FORSTWIRTSCHAFTLICH GENUTZTE FLÄCHE.

nach auch im Umweltprogramm in unverhältnismäßigem Ausmaß, was wiederum Konzentrationsprozesse beschleunigt. Andererseits wird versucht, die Weiterbewirtschaftung in Ungunstlagen sowie seitens nicht wettbewerbsfähiger Betriebe durch Instrumente wie die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete oder Diversifizierungsmaßnahmen zu unterstützen. Diese Doppelstrategie steht in der Tradition der oben beschriebenen ökosozialen Agrarpolitik, die als „Erfolgsgeschichte für die Agrarindustrie und flächenstarke, sowie produktionsorientierte landwirtschaftliche Betriebe“ gelten kann (Krammer/Rohrmoser 2012).

Als Resultat dieser widersprüchlichen Herangehensweise ist der Strukturwandel der österreichischen Landwirtschaft im europäischen Vergleich als nicht extrem zu bewerten. In der EU nahm die Anzahl der Betriebe in den letzten 10 Jahren um mehr als 25% ab, wobei dies insbesondere auf dramatische Entwicklungen in den neuen Beitrittsländern zurückzuführen ist (Eurostat 2012).

Die behauptete (und halbherzig unterstützte) Kleinstrukturiertheit der österreichischen Landwirtschaft ist jedoch nur die eine Seite der agrarpolitisch präsentierten Medaille. Produktivitätssteigerungen und Konzentrationsprozesse sowie eine Exportorientierung sind auch in Österreich die realpolitisch angestrebten Ziele der politischen, berufsständischen und genossenschaftlichen Agrarvertretung. 1995 wurden beispielsweise Lebensmittel und Getränke im Wert von ca. 1,8 Mrd Euro ausgeführt, 2013 waren es 9,5 Mrd Euro (BMLFUW 2014). Diese Entwicklung soll fortgesetzt und gesteigert und neue Märkte (wie China) sollen erschlossen werden. Um gleichzeitig die seit dem EU-Beitritt exorbitant angestiegenen Agrarbudgets vor den SteuerzahlerInnen (und neuerdings angesichts von Austeritätspolitikern) zu rechtfertigen, bedient sich die Agrarpolitik eines ausgeklügelten Mechanismus, den Franz Rohrmoser als „Vorspannmechanismus“ bezeichnet: Mit dem Ziel, die Zahlungsbereitschaft der SteuerzahlerInnen aufrecht zu erhalten, wird die Notwendigkeit von Fördergeldern mit der kleinstrukturierten, nachhaltig wirtschaftenden und im europäischen Vergleich nicht wettbewerbsfähigen Landwirtschaft begründet. De facto fließt ein Großteil der Fördergelder jedoch an zunehmend agrarindustriell ausgerichtete Betriebe und unterstützt damit die Verdrängung der zu Legitimationszwecken „vorgespannten“ kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Krammer und Rohrmoser betonen, dass sich dieser Mechanismus seit 100 Jahren automatisch wiederholt (Krammer/Rohrmoser 2012). Durch den EU-Beitritt ist es der „Agrarelite“ jedoch gelungen, die Verantwortung für auf BäuerInnenseite als nachteilig empfundene politische Maßnahmen beinahe zur

Gänze auf Brüssel abzuschieben, obwohl die Gemeinsame Agrarpolitik der EU den Mitgliedstaaten beträchtliche nationale Spielräume gewährt. Bis zum Jahr 2014 konnte insbesondere die zweite Säule der Agrarpolitik, die von den Mitgliedstaaten kofinanzierten Programme zur Ländlichen Entwicklung, national ausgestaltet werden. Seit der Reform der GAP der Periode 2014-2020 wurden die Gestaltungsräume der Mitgliedstaaten auch in Bezug auf die erste Säule der GAP, die im wesentlichen Marktordnungszahlungen abdeckt, beträchtlich erweitert. In Weiterentwicklung des Konzepts des Vorspannmechanismus von Franz Rohrmoser kann behauptet werden, dass zur Durchsetzung der berufsständischen Interessen (die freilich nur einer Minderheit der Betriebe zugutekommen) sowohl die „idyllische“ kleinbäuerliche Landwirtschaft als auch die angeblichen Vorgaben seitens der EU vor den Karren der österreichischen Agrarpolitik gespannt werden.

### **Fazit**

Den politisch dominierenden Kräften innerhalb des österreichischen Agrarsektors ist es gelungen, den EU-Beitritt für ihre ureigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen zu nutzen. Die Anpassung und Integration an die EU-Agrarpolitik erfolgte mittels einer in einen konservativen Diskurs- und Werterahmen eingebetteten, in ihren Zielen auf Marktliberalisierung und Wettbewerb ausgerichteten Politikstrategie. Diese widersprüchliche und doppelböckige politische Strategie instrumentalisiert kleinbäuerliche Betriebe und die Interessen der KonsumentInnen, um Agrarförderungen an die eigene Klientel auszuschütten und Absatzmärkte zu beherrschen. Als Nebeneffekt dieser Instrumentalisierung konnte sich die österreichische Biolandwirtschaft im europäischen Vergleich relativ günstig entwickeln. Auch der sich in allen Industriestaaten vollziehende Strukturwandel fiel in Österreich vergleichsweise abgeschwächt aus. Die auf weitere Konzentrations- und Verdrängungsprozesse abzielende österreichische Agrarpolitik dürfte jedoch angesichts der ökologischen Probleme sowie der chronischen Knappheit öffentlicher Kassen in absehbarer Zeit an ihre Grenzen stoßen.

\* Die männliche Schreibweise bildet die realen Geschlechterverhältnisse im Agrarsektor ab, der männerbündisch strukturiert ist und in dem Frauen kaum an richtungsweisenden Entscheidungen mitwirken können.

## Literatur

- APA (2014): 20 Jahre EU-Beitritt – Rasanter Wandel in Landwirtschaft blieb aus. In: Tiroler Tageszeitung Onlineausgabe. <http://www.tt.com/home/8405851-91/20-jahre-eu-beitritt---rasanter-wandel-in-landwirtschaft-blieb-aus.csp>
- Apeldoorn, Baastian van (2001): The struggle over European order: Transnational class agency in the making of 'embedded neo-liberalism'. In: Bieler, Andreas / Morton, Adam (Hg.): Social Forces in the Making of the New Europe. Basingstoke, 70-89
- Bauernbund (2014): Europawahl 2014. Wahlprogramm des Bauernbundes. Wien
- Bio Austria (2014): Mitgliederinformation zu neuesten Entwicklungen der Bio-Prämie. [http://www.bio-austria.at/biobauern/aktuell/oesterreichweit\\_\\_1/mitgliederinformation\\_zu\\_neuesten\\_entwicklungen\\_der\\_bio\\_praemie](http://www.bio-austria.at/biobauern/aktuell/oesterreichweit__1/mitgliederinformation_zu_neuesten_entwicklungen_der_bio_praemie)
- BMLF (1995): Grüner Bericht 1995. Wien
- BMLFUW (2014): Grüner Bericht 2014. Wien
- BMLFUW (2015): ÖPUL 2007 Übersicht. [http://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/le-07-13/agrar-programm/OEPUL-Uebersicht.html](http://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/le-07-13/agrar-programm/OEPUL-Uebersicht.html)
- derStandard (2012): E10-Stopp begeistert Umweltschützer und verärgert Bauern. <http://derstandard.at/1347492846280/Erleichterung-und-Haeme-nach-E10-Rueckzieher>
- Die Grünen (2013): Pirkhuber an Berlakovich: Tauchstation beenden und Arbeit für Österreichs Bauern aufnehmen! [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20131205\\_OTS0123/pirkhuber-an-berlakovich-tauchstation-beenden-und-arbeit-fuer-oesterreichs-bauern-aufnehmen](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20131205_OTS0123/pirkhuber-an-berlakovich-tauchstation-beenden-und-arbeit-fuer-oesterreichs-bauern-aufnehmen)
- Ertl, Josef (2014): Der Handel diktiert uns die Preise. <http://kurier.at/chronik/oberoesterreich/jakob-auer-der-handel-diktiert-uns-die-preise/102.437.628>
- Eurostat (2012): [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm\\_structure\\_statistics/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics/de)
- Fischler, Franz (2015): Feinkostladen Österreich wurde zur Erfolgsstory. In: top agrar Österreich 1, 20-22
- Grillitsch, Franz (2012): Heimischer Bio-Sprit reduziert Abhängigkeit. <http://www.bauernbund.at/21361/?MP=61-4715>
- Groier, Michael (1998): Die Bedeutung und Entwicklung des biologischen Landbaus in Österreich im Kontext der agrarischen Umweltpolitik. In: Der kritische Agrarbericht 98. Kassel-Bonn
- Groier, Michael (2013): Wie weit darf Bio gehen? Forschungsbericht Nr. 69 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien
- Grünwald, Andreas (2013): Von der Zertifizierung der Natur und der Natur der Zertifizierung. Wie Standards die biologische Landwirtschaft in Österreich verändert haben. Dissertation an der Universität Wien.
- Hofreither, Markus (1997): Agrarpolitik in Österreich. In: Dachs, Herbert et al. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Wien, 570-581
- Hofreither, Markus (2006): Anpassungsprozesse der österreichischen Landwirtschaft als Folge des EU-Beitritts. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 9, 23-26
- Holzinger, Lutz / Staudinger, Clemens (2013): Schwarzbuch Raiffeisen. Wien
- Hoppichler, Josef (2007): Was brachte der EU-Beitritt der österreichischen Landwirtschaft? Facts and Features 39 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien
- Hovorka, Gerhard (1996a): Das Förderungssystem in der Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt. In: Zolltexte 3
- Hovorka, Gerhard (1996b): Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt. Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien



- Hovorka, Gerhard / Hoppichler, Josef (2006): Agrarpolitik. In: Dachs, Herbert et al. (Hg): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien, 701-710
- Krammer, Josef / Rohrmoser, Franz (2012): Im Kampf um ihre Rechte: Geschichte der Bauern und Bäuerinnen in Österreich. Wien
- Linsinger, Eva (2015): 20 Jahre EU-Beitritt: Wer von der Mitgliedschaft profitierte und wer verlor. In: Profil (1/2015). <http://www.profil.at/history/20-jahre-eu-beitritt-wer-mitgliedschaft-378783>
- ÖVP (2014): Mitterlehner: ÖVP lebt ökosoziale Marktwirtschaft. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20141119\\_OTS0098/mitterlehner-oevp-lebt-oekosoziale-marktwirtschaft](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20141119_OTS0098/mitterlehner-oevp-lebt-oekosoziale-marktwirtschaft)
- Raiffeisen (2015): <http://www.raiffeisenverband.at/raiffeisen-in-oesterreich/milch/>
- Riegler, Josef (1990): Laßt den Markt die Umwelt schützen: Die ökosoziale Marktwirtschaft als Weg für die neunziger Jahre. In: ÖAAB (Hg): Auf dem Weg zur Ökosozialen Marktwirtschaft: Chronologie und Ausblick einer Idee. Wien, 20-24
- Schultes, Hermann (2015): Wir nützen unsere Chance. In: top agrar Österreich 1, 22-23.
- Statistik Austria (2013): [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/volkswirtschaftliche\\_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt\\_und\\_hauptaggregate/jahresdaten/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt_und_hauptaggregate/jahresdaten/)

## **ÖSTERREICHS BANKEN: 20 JAHRE IM DREIECK VON FINANZVERMÖGEN, BANKBILANZEN UND UNTERNEHMENSFINANZIERUNG**

Wie hat sich die nationale Finanzwirtschaft seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) entwickelt? Erfüllen heimische Kreditinstitute ihre Kernfunktionen im volkswirtschaftlichen Kreislauf, wie das Sparen der Haushalte und die Finanzierung langfristiger Investitionen der Realwirtschaft sowie der öffentlichen Hand? Und: Welchen Einfluss haben die veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen auf die Vermittlung von Kapitalangebot und Kapitalnachfrage, also die Finanzintermediation? Vor diesem Hintergrund widmet sich der vorliegende Beitrag der Entwicklung des österreichischen Finanzsektors von 1995 bis heute, unter der besonderen Berücksichtigung von Spezifika wie der engen Vernetzung, der hohen Marktkonzentration sowie des Fokus auf mittel- und osteuropäischen Länder (CESEE).

Bereits ab den 1980er Jahren wurde der nationale Finanzmarkt als Vorbereitung für den EU-Beitritt liberalisiert, Fusionen im Bankensektor waren die Folge. Zeitgleich wandelten sich die Konturen des engmaschigen Eigentums- und Personennetzwerks, das die Großindustrie und die Bankenwelt seit den 1970er Jahren dominiert und gesteuert hat (vgl. Ziegler/Reissner/Bender 1985). Privatisierung und Internationalisierung prägten die 1990er und 2000er Jahre. Heute ist die Mehrheit aller Unternehmen der damaligen Österreichischen Industrieholding AG (ÖIAG), die mittlerweile in die Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungsholding (ÖBIB GmbH) umgewandelt wurde, privatisiert. Großbanken fusionierten und expandierten, lagerten ihre Industriebeteiligungen aus und wurden Teil internationaler Konzerne, wie beispielsweise die ehemalige Bank Austria Creditanstalt (vgl. Korom 2014).

## Österreichische Banken: Profil und Player

Die österreichische Bankenlandschaft lässt sich wie folgt skizzieren: Österreichische Banken beschäftigten im In- und Ausland zum Jahresende 2013 insgesamt 200.353 MitarbeiterInnen, davon sind in 77.712 Personen in Österreich tätig, in den zahlreichen Auslandstochtergesellschaften sind es 122.641 Beschäftigte. Insgesamt sind in Österreich rund 800 Einzelkreditinstitute in neun unterschiedlichen Bankensektoren tätig. Mit 30,6% liegt der Raiffeisensektor als Marktführer an der Spitze, gefolgt von den Aktienbanken mit einem Marktanteil von 26,5%, an dritter Stelle rangieren die Sparkassen mit 17,2% Anteil gemessen an der Bilanzsumme. Alle anderen fünf Sektoren der Kreditwirtschaft (Bausparkassen, Landeshypothekenbanken, Sonderbanken, Volksbanken, Zweigstellen gem. § 9 BWG) bleiben unter einem Marktanteil von 10%. Der Marktanteil der größten zehn Banken in Österreich liegt (gemessen an der Bilanzsumme) zum Jahresende 2013 bei 48,9%, d.h., die zehn größten Banken teilen sich fast die Hälfte des gesamten Marktes unter sich auf. Dies bestätigt eine hohe Marktkonzentration, entfallen doch von einer Bankbilanzsumme in der Höhe von 929 Mrd Euro 450 Mrd Euro auf die größten zehn Einzelkreditinstitute.

**Tabelle 4.1: Top 10 der österreichischen Kreditinstitute nach Marktanteil (gemessen an der Bilanzsumme)**

Kreditinstitute	Marktanteil
UniCredit BA	13,08%
Erste Group Bank	8,20%
RBI	7,51%
BAWAG P.S.K.	3,88%
RLB-OÖ	3,33%
RLB-NOE-WIEN	2,96%
Kontrollbank	2,72%
RZB Österreich	2,53%
Erste Bank	2,46%
ÖVAG	2,28%
Top 10	48,9%

QUELLE: SONDERAUSWERTUNG ÖSTERREICHISCHE NATIONALBANK (BASIS: EINZELKREDITINSTITUTE, 2014).

Angeführt wird das Ranking der Einzelkreditinstitute von der UniCredit Bank Austria mit einer Bilanzsumme von 120,1 Mrd Euro, der Erste Group Bank AG mit 75,4 Mrd Euro und der Raiffeisen Bank Inter-

national (RBI) mit fast 69 Mrd Euro. Vier der zehn größten Kreditinstitute österreichweit – RBI, RLB-OÖ, RLB-NOE-Wien und RZB – sind dem Raiffeisenkonzern zuzuordnen. Von den Top-10 Banken Österreichs stehen zwei, nämlich die UniCredit Bank Austria AG und die BAWAG P.S.K. AG im ausländischen Besitz: Bereits vor zehn Jahren ist die Bank Austria Creditanstalt in der italienischen Bankengruppe UniCredit aufgegangen. Einen weiteren Umbruch in der Bankenlandschaft stellte einerseits die 2005 erfolgte Fusion zwischen der Österreichischen Postsparkasse AG und der Bank für Arbeit und Wirtschaft (BAWAG) dar. Den Besitzer wechselte die BAWAG P.S.K. AG dann noch einmal, und zwar im Jahr 2007. Damals hat der US-Hedgefonds Cerberus Capital Management L.P. die Bank übernommen. Im Jahr 2014 steht die BAWAG P.S.K. AG zu 52% im Eigentum von Cerberus Capital Management L.P. und zu 40% im Eigentum von GoldenTree Asset Management LP. Im Frühjahr 2015 plant Cerberus seinen Ausstieg aus der BAWAG-PSK AG: Zur Wahl steht eine Fusion, ein Börsengang oder ein Verkauf. Es ist zu erwarten, dass weitere EigentümerInnenwechsel, aber auch zunehmende Konsolidierungs- und Fusionsbestrebungen die österreichische Bankenlandschaft in den nächsten Jahren weiter prägen werden. Der Strukturwandel im Kreditsektor, auch im Hinblick auf den digitalen Wandel (Online-Beratung, Video-Chat usw.), wird weiter voranschreiten.

### **Zur Bedeutung und Rolle der Banken im österreichischen Finanzsystem**

Banken stehen im Zentrum des Finanzsystems, weltweit aber vor allem in Kontinentaleuropa, wo sich die externe Finanzierung überwiegend auf Geschäftsbanken stützt. Dies gilt aufgrund der Wirtschaftsstruktur besonders für Österreich, das stark von Klein- und Mittelbetrieben (KMU) geprägt ist. In einer solchen Struktur ist es nur logisch, dass der Kapitalmarkt im engeren Sinn insofern gegenüber Banken strukturell unterlegen ist, als bei KMU das Problem der asymmetrischen Information besonders ausgeprägt ist. Bei großen Unternehmen mit einer hohen Marktkapitalisierung ist eher davon auszugehen, dass durch zahlreiche AnalystInnen und einem häufigen Umschlag von Finanzinstrumenten die relevanten Informationen „eingepreist“ sind. Bei kleineren Unternehmen ist noch von einer derart dichten Informationsgewinnung über den Markt auszugehen. Damit wird die Einschätzung der Bonität eines bestimmten Unternehmens oder des „fairen“ Preises eines Finanzinstrumentes für die einzelnen KapitalmarktteilnehmerInnen, bezogen auf das Volumen des eingesetzten Kapitals, teuer und mangels eines liquiden

Marktes ist auch der Verkauf zusätzlichen Platzierungsrisiken ausgesetzt. Banken sind jene Institutionen, die besser dazu in der Lage sind, dieses Liquiditätsproblem zu lösen, aber auch das Informationsproblem aufgrund von Skalenerträgen leichter bewältigen können. Dies drückt sich nicht nur in der Größe des Bankensektors im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. anderen Finanzintermediären wie Investmentfonds oder Pensionskassen aus, sondern auch in der Struktur der Finanzvermögen privater Haushalte und der Finanzierung der Unternehmen. Bei der Betrachtung der Entwicklung des Finanzsystems ist es also von Relevanz, die Intermediäre und die Struktur der Finanzvermögen privater Haushalte gemäß ihrer Bedeutung (und Verfügbarkeit konsistenter Zeitreihen) zu untersuchen.

### **Finanzvermögen auf der einen Seite der Intermediation**

Das Finanzvermögen hat als Bestandsgröße die Flussgröße BIP erstmals Mitte der 1980er Jahre erreicht. Das Wachstum des Vermögensbestandes liegt seither beharrlich über dem des österreichischen BIP – mit Ausnahme des Jahres des Zusammenbruchs von Lehman Brothers (2008). Seit 2009 ist das Finanzvermögen der privaten Haushalte fast doppelt so schnell wie das BIP gewachsen und lag 2013 bei rund 178% des BIP (siehe dazu auch Ederer et al. in diesem Band).

Die Struktur des Finanzvermögens der privaten Haushalte veränderte sich seit den 1980er Jahren erheblich: Machten im Jahr 1985 die Einlagen noch 59% des Finanzvermögens aus, so verringerte sich deren Anteil am Finanzvermögen im Jahr 1995 auf knapp die Hälfte. Diese Tendenz beschleunigte sich seit 1995 weiter und erreicht zehn Jahre später 40% gemessen am Finanzvermögen. Zuletzt, im Jahr 2013, liegen die Einlagen bei etwas mehr als einem Drittel (38%).

Am insgesamt steigenden Finanzvermögen konnten vor allem Lebensversicherer und Pensionskassen stark partizipieren. Ihr Anteil hat sich von 15% auf 19% des Finanzvermögens erhöht. Getrieben wurde der starke Anstieg allerdings meist von Auslagerungen von Betriebspensionen aus der Bilanz. Es galt aufgrund nicht unerheblicher Probleme in den Unternehmen der österreichischen Stahlindustrie, gefährdete Betriebspensionen zu sichern. Die Zahl der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten wuchs von rund 25.400 im Jahr 1991 auf rund 845.000 im Jahr 2013. Rund 22% der Beschäftigten hatten 2013 Anwartschaften in einer Pensionskasse. 1991 zählten noch weniger als 1% der Beschäftigten zu den Anwartschaftsberechtigten. Ab den 1990er Jahren und insbesondere in den 2000ern wurde dieses Instrument jedoch nicht nur steuer-

lich gefördert, sondern auch von der Finanzbranche forciert. Dies überrascht wenig, sind doch die Risiken (Veranlagungsrisiko, demografisches Risiko) so asymmetrisch zu Lasten der ArbeitnehmerInnen verteilt wie in kaum einem anderen europäischen Land (vgl. Klec 2008 oder auch Zotter 2008). Pensionskassen stellen somit vor allem und zu allererst eine Kapitalsammelstelle für die PensionskasseneigentümerInnen, Versicherungen und Banken dar.

Investmentfonds legten von 5% des Finanzvermögens privater Haushalte im Jahr 1995 auf rund 8% Ende 2013 zu. Aktien hatten 1995 einen Anteil von 1%, im Jahr 2013 erreichten sie 4% des Finanzvermögens. Sonstige Anteilspapiere machten dagegen im Jahr 1995 12% des Vermögens aus und 2013 bereits 16%. Die stärksten Zuwachsraten unter den Finanzvermögensarten sind somit den Lebensversicherungsansprüchen, Investmentzertifikaten und sonstigen Anteilspapieren zuzuordnen. Letztere spielen vor allem im oberen Bereich der Vermögensverteilung eine bedeutende Rolle, wie Statistiken der OeNB oder der Finanzmarktaufsicht (FMA) belegen. Damit hat zwar insgesamt die Bedeutung der Banken als Einlagennehmerinnen bei der Intermediation – beginnend von einem sehr hohen Niveau – abgenommen, hält aber nach wie vor eine wichtige Position inne.

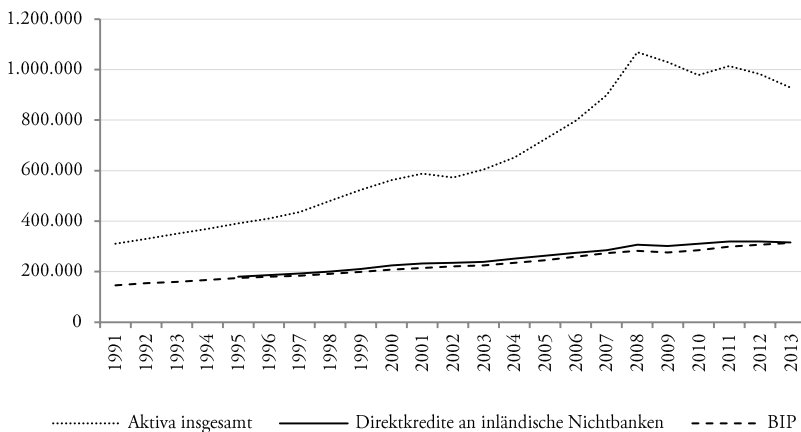
### **Bankbilanzen – der Angelpunkt der Intermediation**

Ein Blick auf die letzten beiden Jahrzehnte zeigt, dass der österreichische Kreditsektor insbesondere mit der ersten EU-Osterweiterung im Jahr 2004 eine ungemeine Dynamik erfahren hat: Die Entwicklung der Bilanzsumme der heimischen Kreditinstitute (vgl. Abbildung 4.1) lässt sich dabei seit Beginn der 1990er Jahre in etwa drei Abschnitte unterteilen: Von 1991 bis 2001 wuchs die Bilanzsumme mit durchschnittlich 6,6% schneller als das nominelle BIP (3,9%). Innerhalb dieser Periode hat das Wachstum des heimischen Kreditsektors ab 1998 stark an Fahrt genommen.

Von 2003 bis 2008 – die Phase mit den beiden Osterweiterungen der EU (2004 und 2007) – hob sich der Wachstumsabstand signifikant ab: Die Bilanzsumme wuchs um rund 11% p.a., das nominelle BIP lediglich um 4,2%. Nach dem Fall von Lehman Brothers und umfangreichen Bankenrettungspaketen setzte die Konsolidierungsphase ein: Die Bilanzsumme ging im Zeitraum 2008-2013 um durchschnittlich 2,7% zurück, das nominelle BIP wuchs im Schnitt um 2,1%. Gemessen am BIP lag die konsolidierte Bilanzsumme inländischer Banken noch im Jahr 1991 bei rund 213%, 1998 bereits bei 250% und 2008 fast beim vierfachen des BIP

(380%). Damit hat der Bankensektor in Österreich eine Größe erreicht, die etwa der IMF (z.B. Arcand /Berkes / Panizza 2012), die OECD, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) oder zuletzt auch das European Systemic Risk Board (ESRB 2014) als kritisch identifiziert haben. Kritisch insofern, als ein zusätzliches Wachstum des Finanzsektors nicht mehr oder sogar negativ zum Wachstum beiträgt.

**Abbildung 4.1: Konsolidierte Bilanzsumme österreichischer Kreditinstitute, Direktkredite an inländische Nichtbanken, BIP (1991-2013) in Mio. Euro**



QUELLE: OENB, STATISTIK AUSTRIA

Wie Abbildung 4.1 deutlich macht, sind die Kredite an inländische Nicht-Banken nicht analog der Bilanzsumme, sondern im Ausmaß des BIP gewachsen. Von 2012 auf 2013 gab es beispielsweise einen Rückgang bei den Direktkrediten an inländische Nicht-Banken. Dies dürfte angesichts der Liquiditätslage und Finanzierungsstruktur der Unternehmen eher auf Investitionszurückhaltung als auf eine Verknappung der Kreditversorgung zurückzuführen sein. Das Volumen der Kredite an inländische Nicht-Banken blieb dabei bei rund 100% des BIP. Die grafische Gegenüberstellung macht deutlich, dass das Bilanzsummenwachstum nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Finanzierung der Realwirtschaft über Kredite steht.

#### **Bilanzstruktur des österreichischen Kreditsektors**

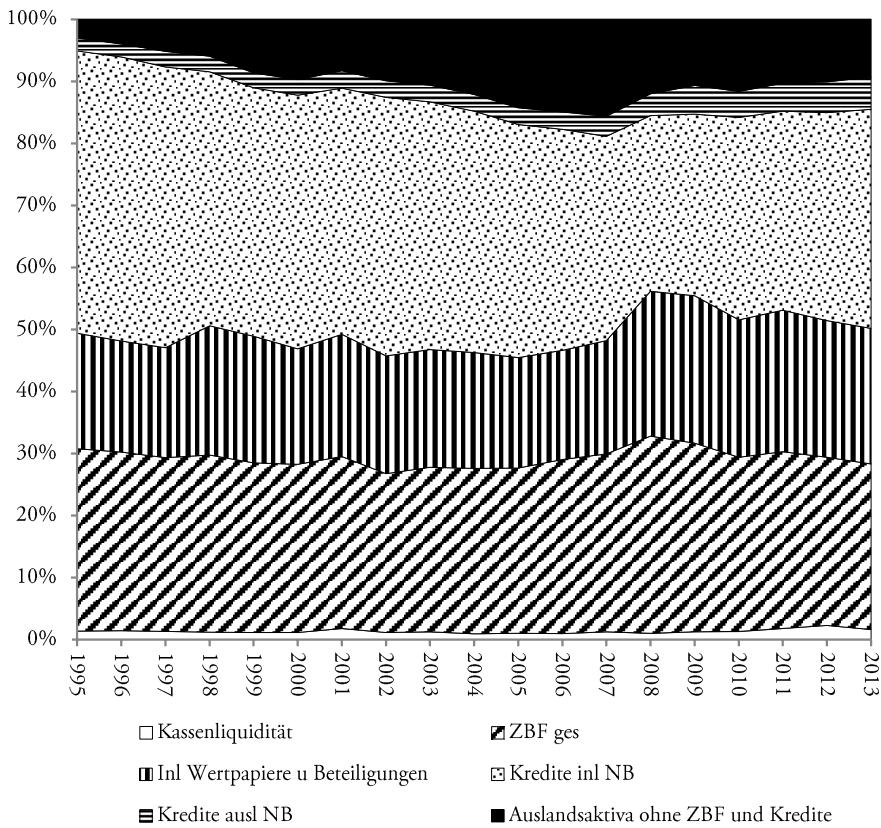
Bereits seit Beginn der 1980er Jahre wurde ausgehend vom Vereinigten Königreich und den USA versucht, die „Sättigung“ des Bankenmark-

tes, die in fast allen entwickelten Volkswirtschaften – so auch in Österreich – zu beobachten war, zu überwinden. Durch erfolgreiches Lobbying ist es gelungen, auf eine Deregulierung des Bankwesens und der betreffenden Märkte hinzuwirken. Zusätzlich wurden bestehende Kapitalvorschriften durch die Flucht aus der Bilanz über selbst gegründete oder finanzierte Schattenbanken umgangen. Insbesondere der Hypothekarmarkt hat durch Verbriefung und Handelbarkeit von Krediten einen Markt für neue Risiken erschlossen und globalisiert. Über deren Sekundärmärkte und über Devisen- und Rohstoffmärkte wurde der Schwung des Rades noch einmal erhöht. Damit wurde die Schwelle, ab der vom Finanzsektor nur mehr ein negativer Wachstumsbeitrag geleistet wird, ziemlich deutlich überschritten: Die Zahl und das Ausmaß systemischer Banken Krisen haben seit Beginn dieser Deregulierung und Liberalisierung stark zugenommen (vgl. z.B. Laeven/Valencia 2012).

Das Ausweichen auf nicht gesättigte Märkte spiegelt sich in der Bilanzstruktur österreichischer Kreditinstitute recht deutlich wider: Während die Positionen der Zwischenbankforderungen und inländische Wertpapiere (kräftig) in etwa im Gleichschritt mit der Bilanzsumme wuchsen, fiel das Wachstum der Kredite an inländische Nichtbanken wesentlich geringer aus (vgl. Abbildung 4.2). Zusätzlich verschob sich das Gewicht innerhalb dieser Kategorie zugunsten der Kredite in Fremdwährung. Das Wachstum der Kredite an inländische Nicht-Banken betrug von 1998-2008 durchschnittlich 4,3%. Betrug der Anteil der Kredite an inländische Nicht-Banken an der Bilanzsumme 1995 noch rund 46% und damit fast die Hälfte, so sank dieser Anteil bis 2008 unter die 30-Prozent-Marke (29%). Die danach rückläufige Bilanzsumme erhöhte den Anteil wieder auf rund ein Drittel. Demgegenüber wuchs der Anteil der Auslandsaktiva zwischen 1998 und 2008 um rund 13%. Doch auch unter Berücksichtigung des Wachstums von Krediten an ausländische Nicht-Banken blieb das Kreditwachstum in den Jahren 1998-2008 mit 6,5% p.a. unter dem der Bilanzsumme mit 8,3% p.a.



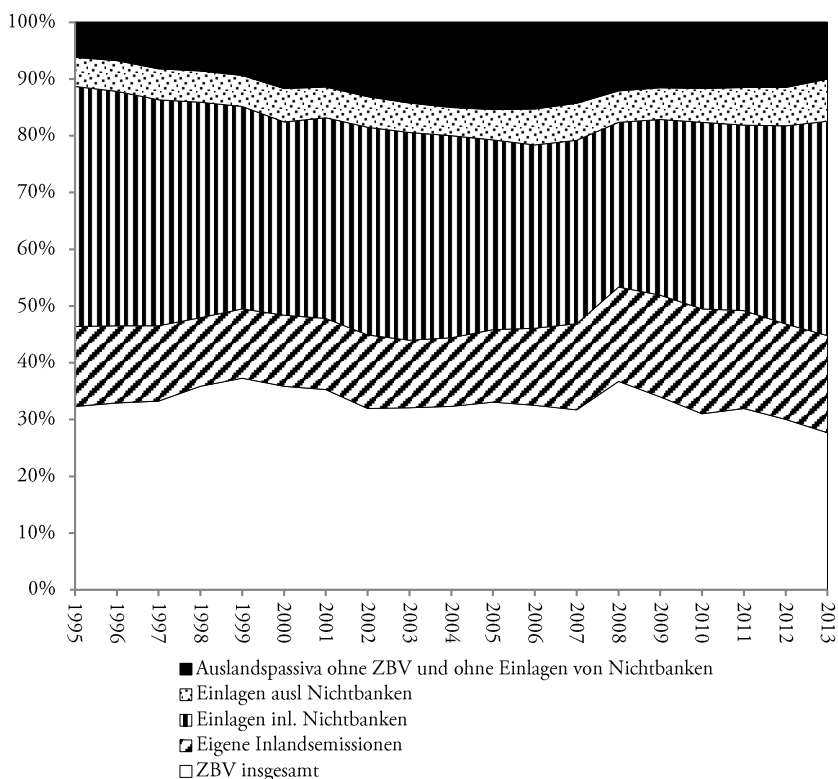
**Abbildung 4.2: Struktur der Aktiva österreichischer Kreditinstitute  
(1995 bis 2013)**



QUELLE: OENB

Auch auf der Passivseite (vgl. Abbildung 4.4) folgte die Entwicklung des Geschäftsmodells bis 2008 weg vom traditionellen Geschäftsbankenmodell einem ähnlichen – wenn auch nicht so akzentuierten – Muster. Das Einlagengeschäft insgesamt konnte mit dem Wachstum der Bilanzsumme nicht Schritt halten: Inländische und ausländische Einlagen gingen zwischen 1995 und 2008 von 44% der Bilanzsumme auf 31% zurück. Mit dem Rückgang der Bilanzsumme seit Ausbruch der Krise erhöhte sich ihr Anteil wieder auf rund 40%. Eine überdurchschnittliche Zunahme gab es bis 2008 bei den sonstigen Auslandspassiva. Die Zwischenbankverbindlichkeiten wuchsen bis 2009 in etwa mit der Bilanzsumme, seither ist ihr Anteil leicht gefallen.

**Abbildung 4.3: Struktur der Passiva österreichischer Kreditinstitute**

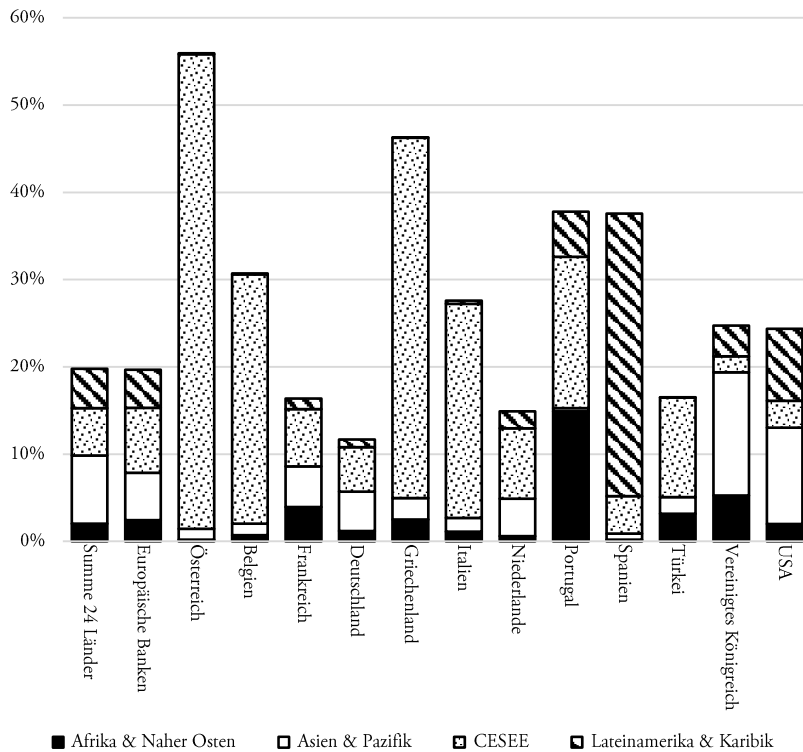


QUELLE: OENB

Österreichs Banken konzentrierten sich im Zuge der Ostöffnung vor allem auf die Expansion in Mittel-, Ost- und Südosteuropa oder gingen in spekulative Werte dieser oder anderer Länder wie Island sowie in risikoreiche Bankwerte (wie Lehman Brothers). Dabei hielt der Aufbau des Risikomanagements nicht immer mit der Expansion Schritt. In keinem anderen Land sind die Auslandsaußenstände bzw. die Auslandsforderungen so stark auf eine Region konzentriert wie in Österreich (siehe Abbildung 4.3).

Innerhalb der mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder entfällt etwas mehr als die Hälfte auf Forderungen in Ländern, die nach dem Urteil der großen Ratingagenturen über „investmentgrade“ verfügen (Tschechische Republik, Estland, Slowakei, Polen, Lettland, Litauen, Russland, Slowenien und Bulgarien). Der Rest entfällt auf Länder, die nicht über Investmentgrade verfügen („Ramschniveau“) (vgl. Zotter 2012: 707). Einem relativ stabilen sowie in Bezug auf das Volumen bedeutsa-

**Abbildung 4.4: Auslandsforderungen in CESEE, Schwellen- und Entwicklungsländern in % der Auslandsforderungen (zum 4. Quartal 2013)**



QUELLE: BIZ (24 LÄNDER, DIE AN DIE BIZ MELDEN)

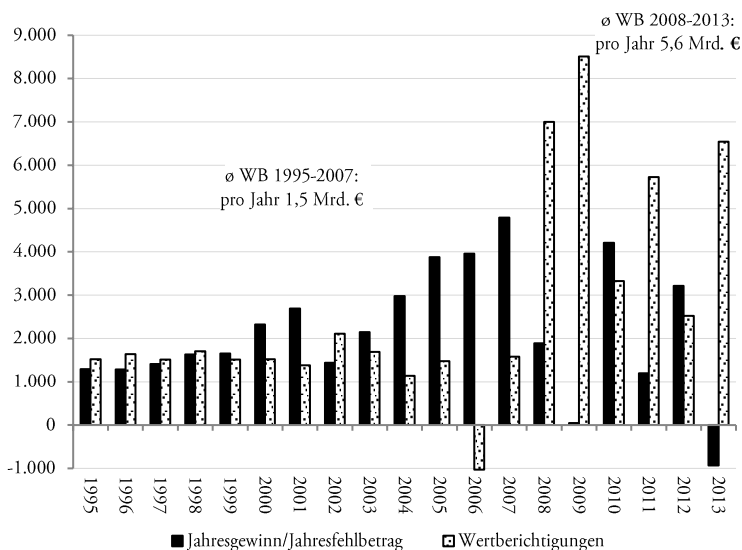
CESEE: Albanien, Weißrussland, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Ungarn, Lettland, Litauen, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldowien, Montenegro, Polen, Rumänien, Russland, Serbien, Türkei, Ukraine

men „Dreieck“ (Tschechien, Slowakei, Polen) steht ein etwas weniger kleineres „Dreieck“ (Rumänien, Kroatien, Ungarn) knapp unterhalb der Investmentgrade-Grenze gegenüber sowie in Summe nicht unbedeutende Forderungen in Ländern, die relativ deutlich von der Investmentgrade-Grenze entfernt sind (ebd.: 677).

### Ertragslage des österreichischen Kreditsektors

Neben Entwicklung und Struktur der Bilanzsumme hat es seit 1995 insbesondere in der Ertragslage der österreichischen Banken große Verschiebungen gegeben: Die Gesamtgewinne des österreichischen Kreditsektors (nach Berücksichtigung von Risikokosten und Wertberichtigungen bzw. Abschreibungen) haben sich von 1995 bis 2007 fast verdreifacht. Getrieben

**Abbildung 4.5: Entwicklung des Jahresgewinns/Jahresfehlbetrags und der Wertberichtigungen (in Mio Euro) des österreichischen Kreditsektors 1995 bis 2013 (unkonsolidierte Daten)**



QUELLE: STATISTIKEN DER OeNB, EIGENE DARSTELLUNG.

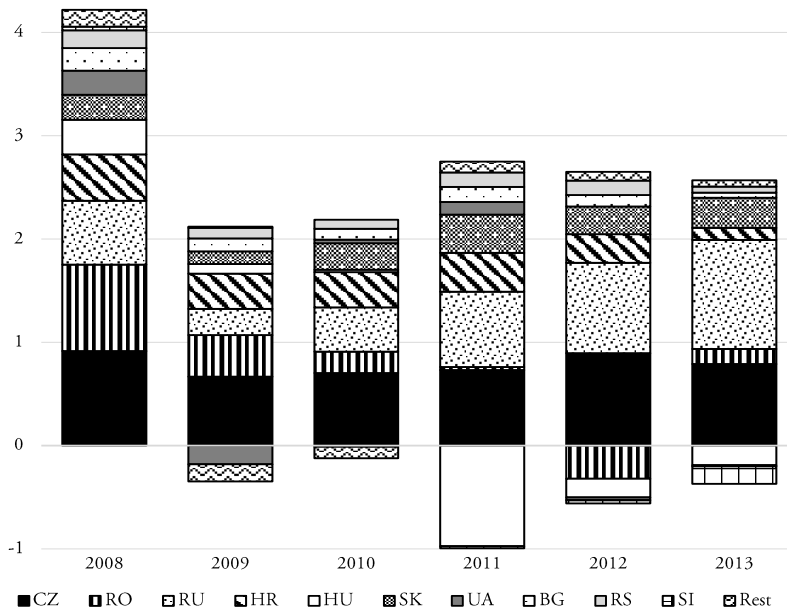
von Provisions- und Beteiligungserträgen explodierten die Gewinne von 1,3 Mrd Euro auf 4,8 Mrd Euro (+269,8%). Im selben Zeitraum machte das Wertberichtigungsvolumen im Schnitt rd. 1,5 Mrd Euro pro Jahr aus.

Wie Abbildung 4.5 zeigt, ist in den Jahren 2008 und 2009 der Jahresüberschuss aufgrund der Finanzkrise deutlich zurückgegangen, 2009 sind es lediglich 43,2 Mio Euro, die erwirtschaftet werden. Zurückzuführen ist dies auf enorme Wertberichtigungen – insbesondere im Kreditgeschäft – im Ausmaß von 8,5 Mrd Euro, die einen bisherigen Höchststand erreichten. In den Jahren 2008 bis 2013 belaufen sich die Risikokosten im Schnitt pro Jahr auf 5,6 Mrd Euro und liegen damit viermal so hoch wie vor der Krise. Seit Beginn der OeNB-Statistik im Jahr 1995 schließt der österreichische Kreditsektor erstmals im Jahr 2013 mit einem Jahresfehlbetrag von -935,2 Mio Euro ab.

Zieht man die konsolidierten Daten, also die Konzernbetrachtung, heran, dann fällt das Jahresergebnis im Jahr 2013 mit -1,04 Mrd Euro noch schlechter aus. Der Rückgang in der konsolidierten Betrachtung hat folgende Gründe (vgl. Kryzstofiak/Lingo 2013: 652):

- Niedrigzinsphase, die das operative Geschäft beeinflusst
- Massive Verluste durch die Hypo Alpe Adria

**Abbildung 4.6: Gewinnverteilung bei österreichischen Tochterbanken in CESEE (2008 bis 2013)**



QUELLE: ÖSTERREICHISCHE NATIONALBANK, EIGENE DARSTELLUNG.

- Hohe Abschreibung eines Teils des Firmenwerts (Goodwill) bei der Banca Comercială Română (BCR), der Tochtergesellschaft der Erste Group Bank AG

Auch für 2014 wird mit einem negativen Jahresendergebnis gerechnet (vgl. OeNB 2014a). Wie schon 2013 ist die Ursache des rückläufigen Ergebnisses vor allem der Einbruch des Osteuropageschäftes bzw. Belastungen durch die Krisenbanken Hypo Alpe Adria und ÖVAG.

### Gewinnverteilung der CESEE-Tochterbanken

Das CESEE-Geschäft bleibt zwar auch nach der Krise ein wichtiger Ertragstreiber für das österreichische Bankgeschäft, ist aber mit (noch) höheren Risiken als bisher verbunden. Die „faulen“ Kredite in Osteuropa schlagen eine tiefe Kerbe in die Bilanzen der heimischen Banken. Beispielsweise haben sich in Staaten wie Ungarn, Rumänien und der Ukraine die Indikatoren der Geschäftstätigkeit zwischen 2009 und 2013 massiv verschlechtert. Die Wertberichtigungsquoten liegen dort im vierten Quartal 2013 zwischen 15% und 22% und damit, verglichen mit 2009 (zwischen 5% und 15%), signifikant höher. In Russland und Tschechien

sind dafür wieder relativ stabile Wertberichtigungsquoten von rund 3% zu verzeichnen (vgl. OeNB 2014a: 23).

Der Wertberichtigungsstand bzw. die Höhe der Risikovorsorgen wirken sich auf die Gewinnentwicklung der Tochtergesellschaften aus: Im Jahr 2008 erzielten österreichische Tochterbanken in mehr als zehn CESEE-Ländern Gewinne im Ausmaß von rd. 4,2 Mrd Euro, mit dabei waren damals noch Ungarn und die Ukraine. Zudem steuerten Tschechien, Rumänien und Russland Dividenden im nahezu selben Ausmaß bei. Fünf Jahre später sieht die Gewinnsituation in den Tochtergesellschaften anders aus: Halbierter Gewinn von knapp mehr als 2,2 Mrd Euro. Wie die Gewinnverteilung nach Ländern zeigt, stammen dabei allein rd. 1,8 Mrd Euro bzw. 80% aus lediglich zwei Märkten: Russland und Tschechien (vgl. Abbildung 4.6).

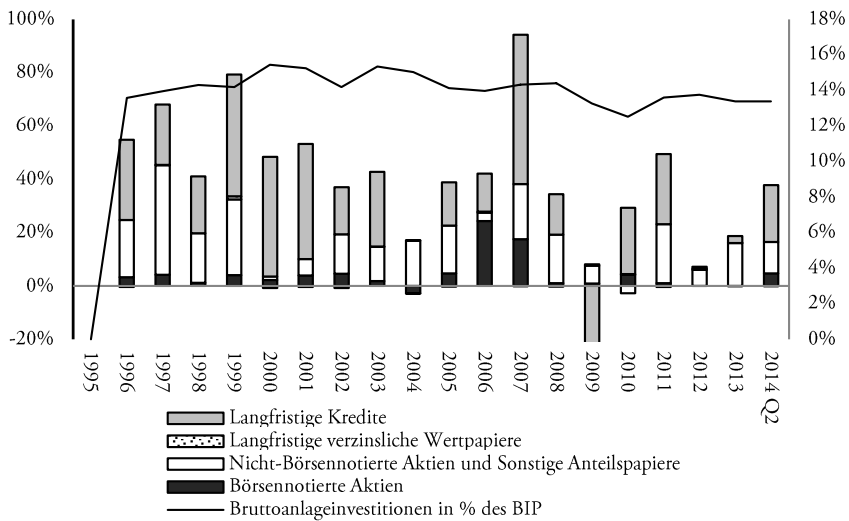
Im Jahr 2008 konnten noch in den unterschiedlichsten Ländern und damit breit gestreute Gewinne lukriert werden, 2013 sind es nur mehr zwei Länder der Region (Tschechien und Russland). Allerdings stellt sich angesichts der prekären politischen Lage in Russland die Frage, wie lange die russischen Gewinne die Ergebnisse aus der Region stabilisieren werden. Der IMF warnte bereits im sogenannten „Spillover Report“ vom Sommer 2014 davor, dass sich im Zuge der Krise die Qualität von russischen und ukrainischen Krediten verschlechtern wird. Für kreditgebende Banken bedeutet dies also ein erhöhtes Ausfallrisiko. Laut IMF sind Österreichs Banken am stärksten in Russland exponiert (vgl. IMF 2014, 19).

### **Finanzierung der Realwirtschaft auf der anderen Seite der Intermediation**

Bei der Finanzierung ihrer Investitionen können Unternehmen auf interne Finanzierung (Cash Flow) oder auf externe Finanzierung zurückgreifen. Bei der externen Finanzierung stehen Eigenkapitalinstrumente (börsen- und nicht-börsennotierte Aktien sowie andere Anteilspapiere) und Fremdkapitalinstrumente (üblicherweise langfristige Kredite und fest verzinsliche Wertpapiere) zur Verfügung. Bei der Analyse der Bilanzstruktur der heimischen Kreditinstitute wurde schon deutlich, dass zwar die Direktkredite an inländische Nichtbanken fast im Gleichschritt mit dem BIP gewachsen sind, die Expansion der österreichischen Banken aber abseits der Kreditfinanzierung der Realwirtschaft erfolgte. Zur genaueren Analyse der Finanzierungsstruktur der Realwirtschaft werden im Folgenden Daten aus der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (also Kapitalgesellschaften ohne Unternehmen des Finanzsektors) und aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für

die Entwicklung der Bruttoanlageninvestitionen des realen Sektors untersucht. Folgende Grafik (Abbildung 4.7) zeigt die Entwicklung der langfristigen externen und der internen Finanzierungsbeiträge der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften in Prozent der Bruttoanlageninvestitionen.

**Abbildung 4.7: Nichtfinanzielle Unternehmen: Finanzierungsbeiträge in % der Bruttoanlageninvestitionen (linke Achse) und Bruttoanlageinvestitionen in % des BIP (rechte Achse)**



QUELLE: OENB, GESAMTWIRTSCHAFTLICHE FINANZIERUNGSRECHNUNG;  
STATISTIK AUSTRIA, SEKTORKONTEN

In Abbildung 4.7 fällt zunächst auf, dass die Investitionsquote in den ersten Jahren nach dem EU-Beitritt noch leicht gestiegen ist, seit 2000 aber eine leicht sinkende Tendenz aufweist. Außerdem lässt sich ein eher loser Zusammenhang zwischen externer Finanzierung und Investitionsquote feststellen. Zudem sinkt die Bedeutung der externen Finanzierung im Zeitverlauf: Sie erreichte in den Jahren 1996-2000 rund 58% der Bruttoanlageninvestitionen, von 2001-2005 ging der Anteil der externen Finanzierung auf rund 37% zurück und sank von 2006 bis 2010 weiter auf rund 36% ab. Seit 2011 (bis zum zweiten Halbjahr 2014) reduzierte sich der Anteil schließlich auf 28%. Bereits seit dem Jahr 2000 überwiegen interne Finanzierungsquellen („Cash-Flow-Finanzierung“), dieser Trend hat sich seit der Krise weiter verstärkt.

Die Finanzierung über börsennotierte Aktien spielte dabei nur in den blasenhaften Börsenboom-Jahren (2006, 2007) unmittelbar vor Aus-

bruch der Krise eine Rolle; in diese Phase fiel auch die Privatisierung der Österreichischen Post. Von 1996-2013 erreichten börsennotierte Aktien einen Finanzierungsbeitrag von rund 4,2%, ohne die beiden Ausnahmejahre 2006 und 2007 liefern sie einen Anteil von rund 2,2%, gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen. Festverzinsliche Wertpapiere spielen in der Investitionsfinanzierung von Unternehmen kaum eine Rolle. Demgegenüber haben nicht-börsennotierte Aktien und sonstige Anteilspapiere ihren Anteil relativ stabil halten können, sie liegen bei rund 14% der Bruttoanlageinvestitionen oder bei rund der Hälfte der langfristigen, externen Finanzierungsinstrumente. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Finanzvermögensbildung wider, wo diese Vermögenstitel, die stark in den oberen Perzentilen der Vermögensverteilung konzentriert sind, signifikant zulegen konnten.

Die Bedeutung der Investitionsfinanzierung über langfristige Kredite sank von rund einem Drittel im Schnitt der Jahre 1996-2000 auf rund 21% (2001-2005) und rund 17% (2006-2010) und liegt seit 2011 bei rund 13% der Gesamtfinanzierung. Damit verhält sich die Finanzierungsstruktur spiegelbildlich zu den Bankbilanzen, deren Aufblähung andere Quellen als die Versorgung mit Krediten für die Realwirtschaft hatte. Dies muss aber nicht notwendigerweise bedeuten, dass die Realwirtschaft aufgrund von Kreditbeschränkungen bei den Investitionen zurückhaltend ist: Trotz des hohen Anteils interner Finanzierungsquellen drehte der Finanzierungssaldo der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften ins Positive: Lag der Finanzierungssaldo 1996-2000 noch bei rund -38% der Bruttoanlageinvestitionen, verringerte sich der Negativsaldo 2001-2005 auf rund -17%. In den Jahren 2006-2010 drehte dieser Saldo (+41%) und liegt seit 2001 im Schnitt bei 35%. Dazu passt auch das Bild, dass die Einlagen der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften der Periode 1996-2000 rund 80% der Bruttoanlageinvestitionen ausmachten, 2001-2005 rund 86%. 2005 erreichten die Einlagen erstmals das Niveau der Bruttoanlageinvestitionen. Im Zeitraum von 2006-2010 hatten die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften Einlagen im Ausmaß von rund 120% der Bruttoanlageinvestitionen, seither liegen sie im Schnitt bei 124%. Anders ausgedrückt: Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften hätten genug liquide Reserven, um die Investitionen von sechs Quartalen über Einlagen finanzieren zu können.

Es ergibt sich also ein gewisses Bild der Entfremdung zwischen der „Realwirtschaft“ und den Banken: Etwa ab jenem Zeitpunkt, ab dem Bankbilanzsummen mit Osteuropa-Fantasien aufgebläht wurden, haben Unternehmen bei der Finanzierung ihrer Investitionen verstärkt auf



Innenfinanzierung gesetzt (mit Ausnahme des Ausreißers im Jahr 2007). Dabei hält sich seit der Finanzkrise hartnäckig der Mythos, dass in Österreich (und Deutschland) Investitionen deshalb ausbleiben würden, weil Unternehmen finanzierungsbeschränkt seien. Ein solcher Mythos wird gerne verwendet, um Teile des Bankwesengesetzes oder des Kapitalmarktgesetzes auszuhebeln. Informationspflichten, Kontrollen durch unabhängige Dritte und AnlegerInnenschutzbestimmungen sollen entfallen, um die – angeblich bestehende – Finanzierungsbeschränkung zu beseitigen. Natürlich wird es immer wieder Fälle geben, in denen Unternehmen sich erfolglos um einen Kredit bemühen, aber die Kredit- und Risikoprüfung ist eine ureigene, ja, existenzbegründende Funktion von Banken. Eines sei aber festgehalten: Weder deutet die Liquiditätsausstattung der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften auf Kreditbeschränkung hin noch finden sich in den Kreditberichten der OeNB oder der EZB Hinweise darauf, dass dies das schwerwiegendste unter den Problemen ist. Vielmehr geben inländische KMU an, dass das größte Hemmnis das Finden neuer Kunden sei, also ein starkes Indiz für eine Nachfrageschwäche (EZB 2014b). Und selbst dort, wo es aus Sicht der Unternehmen Zurückhaltung bei der Kreditgewährung gab, war die Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage das Hauptmotiv für die Zurückhaltung.

### **Fazit und Ausblick**

Seit dem EU-Beitritt haben sich die Finanzierungsstruktur, die Finanzvermögensbildung sowie die Bankenlandschaft in Österreich stark verändert, wobei die Dynamik seit dem Jahr 2000 zugenommen hat. Besonders prägend waren diese Jahre für die heimischen Kreditinstitute, wobei der Wendepunkt für die Banken nicht der EU-Beitritt selbst, sondern vielmehr die Osterweiterung darstellte. Dies lässt sich am besten am Wachstum der Bilanzsumme und damit des Bankvermögens festhalten: Die Bilanzsumme erhöhte sich insgesamt von 213% des BIP im Jahr 1991 auf 378% des BIP im Jahr 2008 und hat damit den EU-Durchschnitt deutlich hinter sich gelassen. Seit der Krise setzte eine Konsolidierungsphase ein.

Bei ihrer Expansion haben sich die heimischen Banken über Auslandsforderungen und -beteiligungen fast ausschließlich auf die Region Mittel-, Ost- und Südosteuropa konzentriert. In keinem vergleichbaren Land weisen Auslandsforderungen derart wenig Diversifizierung auf. Eine ähnlich hohe Konzentration lässt sich bei österreichischen Tochterbanken feststellen: Die Gewinne stammen im Jahr 2013 bereits zu 80% aus lediglich zwei Märkten (Russland, Tschechien). Damit ist das heimi-

sche Bankensystem wie kein anderes von den Risiken in dieser Region abhängig. Zudem hielten die Mechanismen des Risikomanagements und die Eigenkapitalhinterlegung nicht mit der raschen Expansion Schritt. Das Portfolio österreichischer Kreditinstitute hat sich damit nicht unerheblich vom traditionellen Modell der Geschäftsbanken entfernt, und nicht nur den Banken selbst, sondern auch den österreichischen SteuerzahlerInnen erhebliche Probleme beschert.

Die evidenten Probleme im Bankwesen haben wenig mit der Versorgung der heimischen Realwirtschaft mit Investitionskrediten zu tun. Vielmehr sind als Schwachstellen des österreichischen Kreditsektors das hohe Osteuropa-Engagement, hohe Zwischenbankverbindlichkeiten sowie die vergleichsweise Unterkapitalisierung, aber auch eine von „politischen Netzwerken“ geprägte Führungsebene sowie eine schwache Bankenaufsicht“ (vgl. Honegger/Neckel/Magnin 2010: 364) auszumachen. Diese Defizite haben sich durch die Finanzkrise verschärft. Enorme Firmenwert- und Beteiligungsabschreibungen, dramatische Wertberichtigungen im Kreditgeschäft und deutliche Gewinnrückgänge waren die Folgen.

Die immer mehr unter Ertragsdruck stehenden Kreditinstitute müssen sich künftig sowohl organisatorisch als auch strategisch neu aufstellen. Die Herausforderungen für die nächsten Jahre sind groß, Niedrigzinsumfeld und Konsolidierungsbestrebungen werfen verstärkt strukturelle Fragen auf und belasten samt den verstaatlichten Krisenbanken den Staatshaushalt in Milliardenhöhe. Was kommt nach dem Scheitern des shareholder-getriebenen Bankenmanagements, das sich als Risikobumerang erwiesen hat? Und wie kann ein nachhaltiges Geschäftsmodell aussehen?

Langsam, aber sicher sollten sich Regulierung, Aufsicht und Management an das „new normal“ gewöhnen und sich vor allem folgende Fragen stellen:

- Welche Rolle werden Banken als Finanzintermediäre der Zukunft spielen, wenn von weitgehend gesättigten Märkten auszugehen ist, die Risiken des „exciting banking“ jedoch nicht mehr von Staaten getragen werden können?
- Wie können nachhaltige Geschäftsmodelle aussehen, die eine notwendige Redimensionierung bzw. Konsolidierung des Finanzsektors berücksichtigen sollten?
- Wie werden geänderte Finanzierungswünsche – hervorgerufen durch veränderte Unternehmensstrukturen und -biografien und neue Wertschöpfungsketten einerseits und geänderte Anlageverhalten der privaten Haushalte andererseits – zur Deckung gebracht? Welche Rolle übernehmen Banken im Finanzsystem bei der Beschaf-

fung, Prüfung und Verarbeitung von notwendigen Informationen für kleinteilige Finanzierungen?

Es wird bei all diesen Fragen in den nächsten zwanzig Jahren vor allem darum gehen, Realwirtschaft und Banken wieder stärker aneinander zu gewöhnen. Und darum, die auf Mythen basierende Wirtschaftspolitik und Finanzmarkt(de)regulierung, die zur größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg geführt hat, zu entzaubern.

## Literatur

- Arcand, Jean-Louis / Berkes, Enrico / Panizza, Ugo (2012): Too Much Finance? IMF Working Papers 12/161
- Blundell-Wignall, Adrian / Atkinson, Paul E. (2012): Deleveraging, Traditional versus Capital Markets Banking and the Urgent Need to Separate and Recapitalise G-SIFI Banks. In: OECD Journal: Financial Market Trends 102
- Cecchetti, Stephen / Kharroubi, Enisse (2012): Reassessing the impact of finance on growth. In: BIS Working Papers 381
- ESRB (2014): Is Europe Overbanked? In: Reports of the Advisory Scientific Committee 4
- EZB (2014a): Aggregate Report on the Comprehensive Assessment. [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregate\\_report\\_on\\_the\\_comprehensive\\_assessment\\_201410.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/aggregate_report_on_the_comprehensive_assessment_201410.en.pdf)
- EZB (2014b): Survey on the Access to Finance of Enterprises in the Euro Area. April 2014-September 2014 (erscheint halbjährlich)
- EZB (2014c): Banking Structure Report, October
- HLEG (2012): High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector ("Liikanen Bericht", Brussels 2.10.2012)
- Hein, Eckhard (2010): Finance-dominated capitalism, re-distribution and the financial and economic crises – a European perspective. Institute for International Political Economy Berlin, Working Paper 14/2010
- Honegger, Claudia / Neckel, Sighard / Magnin, Chantal (2010): Strukturierte Verantwortungslosigkeit. Berichte aus der Bankenwelt. F.a.M: Suhrkamp
- IMF – International Monetary Fund (2014): Spillover Report. Washington
- Klec, Gerald (2008): Sicherungssysteme und Risikoverteilung bei Betriebspensionen – Ländervergleich. Arbeiterkammer Wien
- Korom, Philip (2014): Bankenmacht in Österreich. In: Kurswechsel 4, 51-59
- Krysztofiak, Barbara / Lingo, Manuel (2013): Die Entwicklung der konsolidierten Vermögens- und Ertragslage des österreichischen Bankwesens im Jahr 2013. In: ÖBA 9/14
- Laeven, Luc / Valencia, Fabián (2012): Systemic Banking Crises Database: An Update. IMF Working Paper 12/163
- OeNB – Oesterreichische Nationalbank (2014a): Fakten zu Österreich und seinen Banken. April 2014
- OeNB – Oesterreichische Nationalbank (2014b): Financial Stability Report 27/2014
- Sachs, Jeffrey (2013): Krisen erzeugen größere Krisen. In: Wiener Zeitung, vom 26.8.2013
- Ziegler, Rolf / Reissner, Gerhard / Bender, Donald (1985): Austria Incorporated. In: N. Stokman, Frans N. / Ziegler, Rolf / Scott, John (Hg.): Networks of corporate power. A comparative analysis of ten countries. Cambridge: Polity Press, 73-90
- Zotter, Thomas (2008) (Hg.): Pensionskassen Europa – Österreich, Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 13.
- Zotter, Thomas (2012): Bankenrestrukturierung und -abwicklung. In: Wirtschaft und Gesellschaft (38/4), 671-714

## **STRUKTURWANDEL UND HERAUSFORDERUNGEN DES KOMMERZIELLEN DIENSTLEISTUNGSSEKTORS**

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union vor 20 Jahren erfolgte zwei Jahre nach der proklamierten „Vollendung“ des Europäischen Binnenmarktes und somit in einer Aufbruchszeit einer neuen EU-Dienstleistungspolitik. (Die vollständige Vollendung in der von Jaques Delors proklamierten Version wurde bis heute nicht durchgesetzt. In dieser Vorstellung geht es um einen vollkommenen Abbau aller Hindernisse, die einem freien Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehr im Wege stehen.) Der politische Diskurs in diesem Politikfeld fokussierte dabei zumeist auf den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, die auch als Dienstleistungen der Daseinsvorsorge bezeichnet werden. Zu Recht werden diese immer wieder als besonders verletzlich und schützenswert hervorgehoben und ihre enorme Bedeutung für das Gemeinwohl betont. Darüber hinaus sollte in der Debatte über den Dienstleistungssektor aber auch der Bereich der kommerziellen Dienstleistungen nicht vergessen werden, der zum Beispiel Handel, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und vieles mehr umfasst, damit wichtige Lebensbereiche abdeckt und ebenfalls massivem Liberalisierungs- und Normierungsdruck ausgesetzt war und ist. Mit der angestrebten Vollendung des Dienstleistungsmarktes stellen sich seit Österreichs EU-Beitritt die Fragen nach der Liberalisierung der Dienste, der Öffnung der Märkte und der Privatisierung von ehemals staatlichen Monopolbetrieben immer wieder aufs Neue. Letztendlich ist es eine Frage des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses auf europäischer Ebene, inwieweit Verschlechterungen abgewehrt bzw. Verbesserungen für ArbeitnehmerInnen durchgesetzt werden können. Der folgende Beitrag skizziert die Dynamik der Veränderung der europäischen Dienstleistungen in den letzten 20 Jahren.

## **Strukturwandel der Arbeitswelt in Europa und Stellenwert der Dienstleistungen**

In den letzten Jahrzehnten hat ein Strukturwandel der Beschäftigung in Europa stattgefunden. Während früher primär die Industriebetriebe Träger der Massenbeschäftigung und Wertschöpfung waren, sind es nun in immer stärkerem Maße Betriebe im Dienstleistungssektor. In fast allen europäischen Ländern war in den letzten Jahrzehnten unterdurchschnittliches oder gar rückläufiges Wachstum in der Landwirtschaft (primärer Sektor) und der Industrie (sekundärer Sektor) zu verzeichnen. Im Gegenzug dazu weist der Dienstleistungsbereich (tertiärer Sektor) ein überdurchschnittliches Wachstum auf (Krämer 2011: 1). Innerhalb der Europäischen Union entfällt inzwischen die Hälfte des BIP auf marktbestimmte Dienstleistungen und weitere 23% werden von nicht-marktbestimmten Dienstleistungen, die zumeist in öffentlicher Hand liegen, generiert (Europäische Kommission 2014a).

Hinsichtlich der nationalen Anteile des Dienstleistungssektors am Bruttoinlandsprodukt zeigen sich innerhalb der EU-Mitgliedstaaten große Unterschiede. 2013 wurden in Österreich 69,83% des BIP im Dienstleistungsbereich erwirtschaftet, in Deutschland 69,02%. In anderen vormals traditionellen Industrieländern wie Großbritannien und Frankreich ist der Anteil mit 78,9% und 79,36% um einiges höher und liegt über dem EU-Durchschnitt. Das krisengebeutelte Griechenland weist einen Anteil von 79,83% auf (Statista 2013). 2008 wiesen Griechenland 78,5% sowie Frankreich und Großbritannien noch um die 75,5% auf. Deutschland lag bei 69,5% und Österreich bei 68%. Die niedrigeren Werte in Österreich und Deutschland erklären sich vor allem aus der noch immer vorhandenen soliden industriellen Basis der beiden Länder. Generell ist der Dienstleistungssektor in Europa im Wachsen begriffen. Das ist einerseits auf die Entwicklung von neuen und Weiterentwicklung von bestehenden Dienstleistungen zurückzuführen, andererseits auch, wie sich gerade bei Großbritannien und Frankreich zeigt, auf eine Deindustrialisierung (die im Falle Großbritanniens bewusst durch die Regierung Thatcher herbeigeführt wurde). Teile des Dienstleistungssektors blieben auch seit Beginn der Krise in ihrem Wachstum stabil. So ist neben Informations- und Kommunikationsdienstleistungen beispielsweise gerade der Real-Estate-Bereich stabil im Wachsen, während etwa der Finanz- und Versicherungsbereich seit 2008 in seinem Wachstum zurückgeht (Europäische Kommission 2014b).

Bei der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich lagen 2008 Österreich (mit einem Anteil von 70,8%) und Deutschland (mit 72,5%)

zugleich deutlich nahe beim EU-25-Durchschnitt von 71%. Die meisten Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor bietet der Handel mit 20%, gefolgt von 19% im Bereich unternehmensbezogener Dienstleistungen und 13% im Gesundheits- und Sozialwesen (Krämer 2011). 2013 ist als Folge der Krise die Gesamtbeschäftigung im Dienstleistungsbereich etwas zurückgegangen. So sind es im EU-28-Schnitt 70,7%, in Österreich 69,3% und in Deutschland 70,7% (WKÖ 2013). Laut der Europäischen Kommission wuchs die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich zwischen 2001 und 2010 an, während sie im Industriebereich zurückging (Europäische Kommission 2014a). Die Zahlen während der Krise machen deutlich, dass sich Wachstum nicht automatisch auf Beschäftigung umlegen lässt, und lassen auch die Schlussfolgerung zu, dass es sich bei der steigenden Beschäftigung um atypische und leicht wieder kündbare Arbeitsverhältnisse handelte.

Die Übersichtstabelle (siehe Tabelle 5.1) zeigt, dass der beschäftigungsintensivste Sektor mit den meisten Unternehmen und der größten Bruttowertschöpfung im Dienstleistungsbereich in Österreich der Handel ist. Auch hier hatten die Beschäftigten in den letzten zwei Jahrzehnten mit Verschlechterungen aufgrund der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten und der Forcierung von Teilzeitbeschäftigung zu kämpfen. Seit 1.1.2015 gilt allerdings im Bereich des Handels das durch den Kollektivvertrag fixierte Mindestgehalt von 1.500 Euro brutto, das einen großen Erfolg gewerkschaftlicher Arbeit darstellt. Ebenso konnte trotz unzähliger Angriffe von besonders liberalisierungsfreundlichen Unternehmen bisher der arbeitsfreie Sonntag im Handel verteidigt werden – ebenso ein Erfolg der Gewerkschaften und der „Allianz für den freien Sonntag“, einem Zusammenschluss aus gewerkschaftlichen, kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Eine direkte Vergleichbarkeit der Sektoren mit Kennzahlen von 1995 ist nicht gegeben, da zahlreiche Dienstleistungen, die heute massives Wachstum generieren, damals noch, wenn überhaupt schon existent, in den Kinderschuhen steckten. So zum Beispiel IT-Dienstleistungen, Dienstleistungen im Onlinehandel und mobile Telekommunikation. Wesentlich ist hier hervorzuheben, dass sich sowohl Beschäftigung als auch Wertschöpfung vom primären (Landwirtschaft) und sekundären Sektor (Industrie) zum tertiären Sektor (Dienstleistungen) verschieben.

Dienstleistungspolitik kann, so wie auch Industriepolitik, nicht isoliert vom europäischen Markt und europäischen Entwicklungen gesehen werden. Der Rückgang der industriellen Kerne Europas und die zunehmende Orientierung auf Wachstum im Dienstleistungsbereich zeigen

**Tabelle 5.1: Ausgewählte Kennzahlen Dienstleistungen (Klassifikation nach ÖNACE 2008)**

2012	Zahl der Unternehmen	Beschäftigte insgesamt	Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (Mio Euro)
Handel	74.707	640.509	31.028,4
Verkehr	13.855	207.844	14.357,9
Beherbergung und Gastronomie	44.526	276.104	7.797,1
Information und Kommunikation	17.662	102.623	8.327,8
Finanz- und Versicherungsleistungen	6.444	124.141	18.075,6
Freiberufliche/techn. Dienstleistungen	61.892	224.100	12.837,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	19.126	49.198	8.702
Sonst. wirtschaftl. Dienstleistungen	13.531	210.940	9.881,7
Sonst. Dienstleistungen	1.426	4.068	125

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA.

die Zukunft des europäischen Marktes auf. Auch wenn die derzeit diskutierten politischen Maßnahmen zur Reindustrialisierung Europas bei gemeinsamer Anstrengung den Industriebereich wieder stärken könnten, wird der Bereich der Dienstleistungen zentral und entscheidend bleiben. Dienstleistungspolitik sollte gerade in der heutigen politischen Konstellation nicht isoliert von Industriepolitik diskutiert werden, denn ein wachsendes Feld innerhalb des Dienstleistungssektors sind industrienahе Dienstleistungen. Diese umfassen einerseits wissensintensive Dienstleistungen, wie Forschung und Entwicklung, Marketing, Information- und Kommunikationsdienstleistungen, sowie Dienstleistungen, die erst nach Fertigstellung und Verkauf des Produktes zum Tragen kommen, wie etwa Informationshotlines, Reklamation und Service (Bsirske 2014). Eine strikte Trennung dieser Bereiche ist also keinesfalls zeitgemäß, ebenso wie ein Gegeneinander-Ausspielen von Industrie- und Dienstleistungspolitik wenig sinnvoll erscheint.

Auf Ebene der Europäischen Union war der Bereich der Dienstleistungspolitik immer auch ein politisch hart umkämpfter. Obgleich inzwischen viele Liberalisierungen und Deregulierungen hingenommen werden mussten (zum Beispiel in den Bereichen Telekommunikation und Postdienstleistungen), konnte bisher jedoch durch die Mobilisierung

gewerkschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auch Schlimmeres verhindert werden. Im Falle der 2006 beschlossenen Dienstleistungsrichtlinie konnte beispielsweise der ursprüngliche Bolkestein-Entwurf nachgebessert werden. Dieser Entwurf sah die vollkommene Verwirklichung des Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich vor und sollte das sogenannte „Herkunftslandprinzip“ umfassen, welches DienstleisterInnen, die im EU-Raum Leistungen anbieten, die Möglichkeit bieten würde, sich auf die Gesetze und Löhne des jeweiligen Landes ihrer Niederlassung zu berufen.

### **Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich sind seit dem EU-Beitritt allgegenwärtig**

Die vier Grundfreiheiten der EU sehen einen freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen innerhalb der Union vor. Während der Abbau von Zöllen schnell Fortschritte brachte, gestaltete sich die tatsächliche Umsetzung eines gemeinsamen Marktes durch den Abbau sogenannter nicht-tarifärer Handelshemmnisse (Gesetze, Regulierungen, Normen) langwieriger. Unter Kommissionspräsident Jaques Delors wurde 1985 das Projekt der Vollendung des Binnenmarktes wieder in Angriff genommen und ein Programm erarbeitet, das mit 31.12.1993 den gemeinsamen Markt vollendet haben sollte (Weidenfeld/Wessels 2009). Zwischen 1986 und 1993 wurden auf europäischer Ebene rund 280 Rechtsakte zur Entwicklung des Binnenmarktes angenommen. Während in einigen Bereichen der Weg der Harmonisierung, also der Vereinheitlichung der Gesetzesmaterie, gewählt wurde, wurde in der überwiegenden Zahl der Fälle das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Leistungen werden nach den jeweiligen nationalen Standards grenzübergreifend anerkannt) zwischen den Mitgliedstaaten tragend (Europäische Kommission 2014d). Im Zuge der Binnenmarktstrategie ist auch der grenzüberschreitende Verkehr von Dienstleistungen weiter forciert worden. Österreichs EU-Beitritt am 1. Jänner 1995 fällt in die Anfangsphase nach der „Vollendung“ des gemeinsamen Marktes.

In diese Periode fallen zahlreiche europäische Maßnahmen, die das Vorantreiben des Marktes für Dienstleistungen im Zuge einer Marktliberalisierung betreiben. In diesem Rahmen wurde insbesondere in die Eigentumsverhältnisse ehemals öffentlicher Dienstleistungen eingegriffen. Dienste wie Post, Energie, Verkehr und Telekommunikation wurden von ehemals staatlichen Monopolen zu kommerziellen Dienstleistungen, die auch teilweise in neue, partielle oder zur Gänze private Eigentumsverhältnisse übergeführt wurden.



Ein Paradebeispiel hierfür ist die Geschichte der ehemaligen Post und Telekom. Die vollständige Öffnung und Liberalisierung des Postmarktes wurde für Österreich 2011 schlagend (Post 2015). Zwischen dieser und der Umsetzung der ersten Postrichtlinie durch das Postgesetz 1997 liegen nur 14 Jahre, wobei die Branche in dieser relativ kurzen Zeit vollkommen umstrukturiert und die Arbeitsverhältnisse weitgehend verändert wurden. Strukturell wurden die ehemalige Post- und Telegraphenverwaltung nach 1996 in eine vorerst gemeinsame Post- und Telekom AG überführt und immer weitere Teile wie Postbus und Telekom abgespalten. In den folgenden Jahren wurden weitere Bereiche des ehemaligen Postmonopols aufgelöst (Hermann 2008). Auch für KonsumentInnen hat sich einiges verändert. So schlossen zwischen 2002 und 2007 in Summe 951 Postfilialen, zwischen 2006 und 2008 wurden 2.800 Briefkästen eingesparrt (ebd.). Noch drastischer als im Bereich des Service zeigte sich die Liberalisierung aber für die Beschäftigten: Zwischen 1998 und 2008 ist die Beschäftigtenzahl um 37% zurückgegangen, das sind 13.467 Beschäftigte. Gleichzeitig wird Teilzeitbeschäftigung massiv forciert. Die Atypisierung der Arbeitsverhältnisse führt zugleich auch hin zu einer Feminisierung, da zunehmend mehr Frauen in diesen Beschäftigungsformen Arbeit finden – bis 2008 erhöhte sich der Frauenanteil unter den Beschäftigten um über 10% auf ein Drittel der Beschäftigten (ebd.). Durch die neue Struktur der Post AG, die Liberalisierung des Postmarktes und die entstehende Wettbewerbssituation wurde der allgemeine Druck auf die Beschäftigten verstärkt: So belieferte ein/e ZustellerIn 2008 doppelt so viele Abgabestellen als noch 10 Jahre zuvor, auch SchalterbeamtenInnen müssen mehr KundInnen in weniger Zeit abfertigen (ebd.).

Das Beispiel der österreichischen Post AG zeigt, wie ein ehemals staatliches Monopol innerhalb eines kurzen Zeitraums in eine kommerzielle Gesellschaft übergehen kann. Die Leistungen für KonsumentInnen und die Arbeitsbedingungen für Beschäftigte haben sich dadurch massiv verändert und in vielen Bereichen auch verschlechtert. Wettbewerb führt, wie dieses Beispiels zeigt, nicht zur vielbehaupteten Verbesserung der Leistungen durch mehr Konkurrenz, sondern über Maßnahmen der Deregulierung und Liberalisierung in erster Linie zu mehr Druck. Auch bei den Konkurrenzbetrieben der Post AG haben sich die Arbeitsverhältnisse nicht verbessert. So arbeiten gerade PaketdienstleisterInnen oft mit freien Dienstverträgen und Subunternehmen, die Arbeitsbedingungen sind schlechter und die Einkommen niedriger. Oft finden sich in diesen schlechten Beschäftigungsverhältnissen MigrantInnen (Hermann 2008).

Im Bereich der Telekommunikation wurden die Weichen für den Umgang mit dem staatlichen Monopol Telekom bereits vor dem EU-Beitritt Österreichs gestellt. Im Juni 1993 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die vollkommene Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen und ihrer Infrastrukturen, um die bislang zerteilten Strukturen unter Berücksichtigung von nationalen Besonderheiten als Binnenmarkt zusammenzuführen.

Mit der Öffnung des Marktes 1997 kam es zu einer Vielzahl von neuen Anbietern, die sich gegenseitig mittels Preisdumping bekriegten und teilweise schnell wieder von der Bildfläche verschwanden (Wahlmüller 2007). Zwar brachte diese Konkurrenzsituation kurzweilige Preisvorteile für KonsumentInnen, im Bereich der Beschäftigten jedoch höheren Arbeitsdruck. Schon 2006 stellte die Arbeiterkammer in einer Studie zur Liberalisierung des Telekommunikationssektors fest, dass die Preise, aber auch Investitionen und Beschäftigung in diesem Bereich gesunken und die Preissenkungen eher Großkunden statt einfachen Haushalten zugutegekommen sind (AK 2006). Post- und Telekomdienstleistungen stehen darin exemplarisch für den Strukturwandel im Dienstleistungsbereich seit dem EU-Beitritt Österreichs. Inzwischen ist der mexikanische Mobilfunkkonzern América Móvil des Milliardärs Carlos Slim Mehrheits-eigentümer der teilstaatlichen Telekom und hat über einen Syndikatsvertrag mit der ÖIAG schon zuvor die alleinige Kontrolle über den Konzern erhalten. Kontrolle über die Dienstleistungen und das Arbeitsplatzangebot sind damit letztlich vollständig aus der Hand gegeben. Slims Interessen liegen dagegen in der Erweiterung seines Osteuropa-Geschäftes, für das die Telekom Austria eine attraktive Basis darstellt.

Die bis dahin sektoral vorangetriebene Liberalisierung und die Integration der Dienstleistungen sollten durch die EU-Binnenmarktstrategie 2003-2006 für den gesamten Dienstleistungssektor vervollkommen werden. Durch die Dienstleistungsrichtlinie sollte die Integration der Dienstleistungen zu einem Europäischen Markt komplementiert werden. Die Europäische Kommission versprach sich daraus Produktivitäts-, Wachstums- und Beschäftigungszuwächse (Europäische Kommission 2014c). Diese sollten durch die radikale Öffnung der Dienstleistungsmärkte der auf damals zu 27 Mitgliedstaaten angewachsenen EU und durch den Abbau sogenannter regulatorischer Hemmnisse, welche den Marktzugang einschränkten, erreicht werden (Raza/Wedl 2008). Breiter Widerstand von Seiten der Gewerkschaften führte zumindest zur Ausnahme einiger Bereiche aus der Richtlinie (Gesundheitsbereich, öffentlicher Dienst, Glücksspiel, Leiharbeit) und zur teilweisen Abkehr vom

Herkunftslandprinzip (hier würden jeweils die Regulierungen des Herkunftslandes angewendet werden, was etwa im Bereich des Arbeitsrechts zu Aushebelungen und erhöhter Nivellierung nach unten führen würde) (Beckmann 2014).

### **Strategien der europäischen Dienstleistungspolitik**

Infolge der Abschwächung der Dienstleistungsrichtlinie 2006 sind die Bemühungen der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes im Dienstleistungsbereich unabgeschlossen geblieben und orientieren sich weiterhin an den damals aufgestellten Zielen. Im Wesentlichen lässt sich die politische Strategie der EU-Kommission in diesem Bereich in drei Aspekte gliedern (Schenk 2014).

(1) Die europäische Dienstleistungspolitik richtet sich nach quantitativen Produktivitätskonzepten: Die Bemühungen der Europäischen Kommission im Dienstleistungsbereich zielen in erster Linie auf Produktivitätssteigerungen ab, die wiederum Wachstum durch Wettbewerb steigern sollen. Seit das „New Partnership in Growth in Services“ 2012 (Europäische Kommission 2012) ins Leben gerufen wurde, wird die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie evaluiert und auch sektoren- und länder-spezifisch dargestellt, wie die Bereiche weiter geöffnet werden sollten. Diese Darstellung wird Dienstleistungen aber keinesfalls gerecht. In der heterogenen Vielfalt von Dienstleistungen – vom Handel über Frisiersalons, von der Post bis zur Industriedienstleistung – können Dienstleistungen nicht alleine an Produktivität gemessen werden, sondern müssen auch hinsichtlich ihres Stellenwerts für Lebens- und Arbeitsbedingungen bewertet werden. Dass steigendes Wachstum allein keinesfalls diese Kriterien erfüllt, zeigt sich in der Entwicklung im Beschäftigungsbereich für Dienstleistungen während der Krisenjahre.

(2) Die europäische Dienstleistungspolitik beruht auf Marktgläubigkeit: Die Maßnahmen der europäischen Dienstleistungspolitik basieren auf der Steigerung des Wettbewerbsdrucks durch Liberalisierung und Marktöffnung. Die bereits dargestellten Beispiele des Post- und Telekomsektors verdeutlichen die Dynamik dieses Unterfangens: Entweder werden unterschiedliche Rechtsvorschriften als gleichwertig anerkannt, wodurch die Unternehmen in Sektoren in verschiedenen Ländern im direkten Konkurrenzdruck zueinander stehen und um die günstigsten Angebote wetteifern, oder Regulierungen werden vereinheitlicht, was zumeist die Absenkung von Regulierungen auf ein niedriges Niveau bedeutet. Das „Race-to-the-bottom“ hat im europäischen Dienstleistungsbereich nichts Gutes hervorgebracht – die europäische Dienstleis-

tungspolitik müsste breiter aufgestellt werden, als nur der neoliberalen Logik wirkmächtiger Marktmechanismen zu folgen.

(3) Die europäische Dienstleistungspolitik sieht von Fragen der Beschäftigung im Dienstleistungssektor ab: Während die Auswirkungen von Dienstleistungspolitik für KonsumentInnen von der Europäischen Kommission hohe Beachtung finden, fehlen die Berücksichtigung von Interessen und Perspektiven von Beschäftigten sowie aussagekräftige Analysen der Auswirkungen von Dienstleistungsstrategien auf den Beschäftigungsbereich. In den Dokumenten und Konzepten der Europäischen Union finden sie kaum Erwähnung, obwohl Dienstleistungen ein stark wachsender Sektor sind und reale Chancen für Neubeschäftigung bieten.

### **Gute Arbeit und hochwertige Dienstleistungen**

Beschäftigte im Dienstleistungssektor stehen unter einem enormen Kostenoptimierungsdruck. In einer Momentaufnahme kann festgestellt werden, dass prekäre, unsichere Arbeitsverhältnisse im europäischen Dienstleistungssektor eine immer größere Rolle spielen. In verschiedenen Dienstleistungsbereichen sind zudem atypische, nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprechende Beschäftigungsformen (wie Teilzeitarbeit) weit verbreitet, so zum Beispiel im Handel, in der Pflege, im Reinigungsgewerbe, bei Wach- und Sicherheitsdiensten und in der Gastronomie (Beckmann 2014). Prekäre Beschäftigungsformen sind zudem ungleich verteilt: „Neben Frauen waren auch jüngere Beschäftigte, Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss sowie Beschäftigte in Dienstleistungsbranchen anteilmäßig besonders stark von Niedriglohnbeschäftigung betroffen“ (Geisberger/Knittler 2010).

Große Veränderungen in Dienstleistungsberufen ergaben sich durch technische Rationalisierung. Produktivitätssteigerung im Dienstleistungsbereich basiert dabei auf dem Einsatz von Kommunikations- und Informationstechnologie, aber auch die Digitalisierung von Dienstleistungen kann Bereiche rationalisieren oder Arbeit gänzlich verändern (Beckmann 2014). Beispiele liefern die Digitalisierung des Buchhandels (Amazon) oder die Vermittlung von Reinigungskräften über Internetforen. Jahrelang gewachsene Bereiche sind plötzlichen Änderungen unterworfen, bei denen die Situation der Beschäftigten wenig Beachtung findet.

Die Situation der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen muss in künftigen Debatten jedoch wieder in den Mittelpunkt gerückt werden. Anstatt Dienstleistungen nur quantitativ nach ihrer Produktivität zu

beurteilen, müssen auch die Qualität der Dienstleistungen zum Wohle der KonsumentInnen sowie die Qualität der Beschäftigung mit einbezogen werden. Ein wesentlicher Schritt, um eine andere Dienstleistungspolitik auf europäischer Ebene umzusetzen, ist dabei die Proklamierung von Forderungen der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. So arbeitet etwa UNI Europa (Union Network International), ein Dachverband der Europäischen Dienstleistungsgewerkschaften, auf Basis seines 2014 beschlossenen Dienstleistungsmanifests an einem neuen Verständnis von europäischer Dienstleistungspolitik, das nicht nur an Kosteneffizienz orientiert ist (UNI Europa 2014). Der Maßstab der Bewertung von Dienstleistungen sollte ein Produktivitätsdreieck sein, in dem Kosteneffizienz, Arbeitsqualität und Dienstleistungsqualität gleichermaßen berücksichtigt werden (Becke et al. 2013). Auch die europäische Forschung zur Zukunft der Dienstleistungen und zur digitalen Agenda sollte um diese Perspektiven erweitert werden.

### **Ausblick**

Die Forderungen der Kommission nach „Strukturreformen“, die sowohl im Investitionsplan der neu formierten Kommission von Jean-Claude Juncker (Europäische Kommission 2014e), als auch im Annual Growth Survey 2015 (Europäische Kommission 2014f) zentral hervorgehoben werden, machen das Erheben dieser Forderungen dringend erforderlich. Auch in den länderspezifischen Empfehlungen 2014 im Rahmen des Europäischen Semesters wird dargestellt, dass es „noch immer erhebliche regulatorische Hindernisse für Unternehmen und einzelne Berufstätige, die ihre Dienstleistungen in Österreich anbieten wollen“ (Europäische Kommission 2014g), gibt. Die Europäische Kommission setzt weiter auf Deregulierungen und Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich. Auch erste Erkenntnisse aus den vorliegenden internationalen Handelsabkommen der EU wie CETA (EU-Kanada) und den noch in Verhandlung befindlichen wie TTIP (EU-USA) und TISA (Multilaterales Dienstleistungsabkommen) weisen auf weitere Angriffe auf breiter Front hin.

### **Literatur**

- AK – Kammer für Arbeiter und Angestellte (2006): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Wien: Eigenverlag
- Becke, Guido et al. (2013): Das Mess- und Gestaltungskonzept der Produktivität sozialer Dienstleistungen. Die Balance von Kosteneffizienz, Arbeitsqualität und Unterstützungsqualität fördern. Artec Paper 191. Bremen: Universität Bremen
- Beckmann, Martin (2014): Perspektiven für gute Dienstleistungsarbeit und hochwertige Dienstleistungen in Europa. In: Dörre, Klaus / Jürgens, Kerstin / Matuschek, Inge

- (Hg.): Arbeit in Europa. Marktfundamentalismus als Zerreißprobe. Köln: Campus, 367-381
- Berrer, Helmut et al. (2003): Effekte der Telekomliberalisierung. Studie im Auftrag des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber. Wien: Institut für höhere Studien
- Bsirske, Frank (2014): Welche Rolle spielt der Dienstleistungssektor für die Europäische Dienstleistungspolitik? Key Note Speech auf der gleichnamigen Veranstaltung im Europäischen Parlament am 6. März 2014. Unveröffentlichtes Redemanuskript
- Europäische Kommission (2012): A partnership for new growth in services 2012-2015. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/implementation/implementation\\_report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/implementation_report/index_en.htm); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014a): Industrierichter 2013. Kommission betont Notwendigkeit eines Wiedererstarkens der Industrie. Pressemitteilung vom 17. Februar 2014. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-150\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-150_de.htm); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014b): Competing in globale value chains. EU Industrial Structure Report 2013. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/eu-industrial-structure/files/report\\_euis\\_2013\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/eu-industrial-structure/files/report_euis_2013_final.pdf); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014c): Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt. [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/index_de.htm); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014d): The EU Single Market. Historical Overview. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/top\\_layer/historical\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/historical_overview/index_en.htm); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014e): Investment Plan. [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm); 29.01.2015.
- Europäische Kommission (2014f): Annual Growth Survey 2015. [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm); 29.01.2015
- Europäische Kommission (2014g): Europäisches Semester 2014. [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_de.htm); 29.01.2015
- Geisberger, Tamara / Knittler, Käthe (2010): Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich. In: Statistische Nachrichten 6
- Hermann, Christoph (2008): Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen. Wien: Forba Schriftenreihe 3/2008
- Krämer, Hagen (2011): Dienstleistungen im Strukturwandel. Entwicklung und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung in Europa. In: Wirtschaft und Gesellschaft 37(2)
- Post (2015): Liberalisierung. <https://www.post.at/gb2008/liberalisierung.php>; 29.01.2015
- Raza, Werner / Wedl, Valentin (2008): Privatisierungen öffentlicher Dienste in der EU. In: ZUKUNFT 12/2008
- Schenk, Torben (2014): Analyse der aktuellen EU-Dienstleistungspolitik. Unveröffentlichtes Manuskript
- Statista (2013): Europäische Union. Anteile der Wirtschaftssektoren am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Mitgliedsstaaten im Jahre 2013. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/249080/umfrage/anteile-der-wirtschaftssektoren-am-bruttoinlandsprodukt-bip-der-eu-laender/>; 29.01.2015
- UNI Europa (2014): Qualitativ hochwertige Arbeitsplätze für qualitativ hochwertige Dienstleistungen. Ein UNI Europa Dienstleistungsmanifest. Brüssel

- Wahlmüller, Christine (2007): 10 Jahre Liberalisierung. Alternative kritisieren RTR hart.  
In: Monitor 2007 „Special Kommunikation“. [http://www.monitor.at/index.cfm/storyid/8965\\_MONITOR-Diskussion-10\\_Jahre\\_Liberalisierung\\_Alternative\\_kritisieren\\_RTR\\_hart](http://www.monitor.at/index.cfm/storyid/8965_MONITOR-Diskussion-10_Jahre_Liberalisierung_Alternative_kritisieren_RTR_hart); 29.01.2015
- Weidenfeld, Werner / Wessels Wolfgang (Hg.) (2009): Europa von A bis Z. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich (2013): Beschäftigungsstruktur. <http://wko.at/statistik/eu/europa-beschaeftigungsstruktur.pdf>; 29.01.2015

KARIN HEITZMANN, AUGUST ÖSTERLE,  
ASTRID PENNERSTORFER

## **SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN IN ÖSTERREICH: ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT**

Der Begriff „Soziale Dienste“ ist in Österreich nicht klar definiert. Darunter werden hier einerseits personengebundene Dienstleistungen verstanden, die im Bereich der Beratung und Bildung, der Behandlung, der Pflege und der Betreuung angesiedelt sind (Badelt/Österle 2001: 90). Andererseits werden als Soziale Dienste auch Organisationen angesehen, die soziale Dienstleistungen bereitstellen. Ein alternativer Begriff dafür wäre auch sozialwirtschaftliche Organisationen.

Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über markante Veränderungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen seit Österreichs EU-Beitritt zu geben. Dazu wird zunächst auf die Anbieter dieser Leistungen fokussiert und danach auf das Angebot an sozialen Dienstleistungen. Zum Abschluss zeigt ein Fallbeispiel aus dem Bereich der Pflegedienstleistungen die skizzierten Veränderungen sowie die aktuellen Herausforderungen beispielhaft auf und erörtert zudem spezifische mit diesem Bereich verbundene Problemlagen (z.B. migrantische Pflege).

### **Die Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Österreich: Ein welfare mix mit zunehmend marktorientierten Elementen**

Sowohl öffentliche wie auch private Organisationen sind Anbieter von sozialen Dienstleistungen, wobei im privaten Sektor noch einmal zwischen gewinnorientierten und Non-Profit-Organisationen (NPOs) unterschieden werden kann. Eine Abgrenzung, was zum Bereich der sozialen Dienstleistungen gehört und was nicht, ist spätestens dann notwendig, wenn Aussagen zur Größe, zur (volkswirtschaftlichen) Bedeutung von sozialen Dienstleistungen oder zu Veränderungen im Sektor getätigt werden sollen. Ein möglicher Anhaltspunkt zur genauen Definition bietet die ÖNACE Klassifikation, eine Klassifizierung einzelner Wirtschaftszweige. Erfolgt eine Abgrenzung über die ÖNACE Klassifikation, so ergeben sich jedoch zweierlei Probleme: Zum einen bleibt unklar, welche



ÖNACE Aktivitätsklassen dem Bereich „Soziale Dienstleistungen / Sozialwirtschaft“ zuzuordnen und welche etwa Gesundheits- oder Bildungsleistungen sind. Für den Bereich der sozialen Dienstleistungen sind vor allem „Heime“ und das „Sozialwesen“ im Abschnitt „Gesundheits- und Sozialwesen“ besonders relevant. Relevante Bereiche aus dem „Gesundheitswesen“ sind aber auch „Krankentransporte und Rettungsdienste“ und die „Hauskrankenpflege“ sowie als Randbereich auch „Kindergärten und Vorschulen“ aus dem Abschnitt „Erziehung und Unterricht“. Zum anderen zeigt sich, dass die Klassifikation im zentralen Bereich sozialer Dienstleistungen besonders ungenau bzw. wenig ausdifferenziert ist, sodass viele wichtige, zum Teil jedoch sehr heterogene anbietende Organisationen in eine Art Restsammelkategorie „Sonstiges Sozialwesen, anderweitig nicht genannt“ fallen, wodurch es schwierig wird, für Teilbereiche der Branche konkrete Aussagen zu treffen.

In den einzelnen Teilbranchen ist die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen institutionellen Trägern sehr unterschiedlich. Während beispielsweise die mobile Hauskrankenpflege oder das Rettungswesen sehr stark durch das Angebot von NPOs geprägt sind, ist in anderen Bereichen das Angebot überwiegend oder gar ausschließlich öffentlich. Privat gewinnorientierte Unternehmen spielen nach wie vor eine untergeordnete, jedoch wachsende Rolle. Da NPOs in vorhandenen Statistiken nicht explizit ausgewiesen sind, ist es schwer, eine genaue und aktuelle Aussage zur Verteilung des Wohlfahrtsmix, d.h. zwischen den institutionellen Anbietern, in den unterschiedlichen Teilbereichen der sozialen Dienstleistungen zu treffen (vgl. dazu auch Heitzmann 2010). Ältere Befunde aus einer Sonderauswertung der Arbeitsstättenzählung aus dem Jahr 2001 zeigen, dass im Sozialwesen nicht ganz die Hälfte der Beschäftigten (47,5%) im Non-Profit-Sektor und 42,5% im öffentlichen Bereich arbeiten, die verbleibenden knapp 10% entfallen auf den gewinnorientierten Bereich (vgl. Schneider/Trukeschitz 2005: 23).

Für einzelne Sektoren lässt sich die Entwicklung in der Veränderung der institutionellen Angebotsstruktur jedoch gut aufzeigen. So zeigt sich im Bereich der Alten- und Pflegeheime, dass der Anteil der Betten öffentlicher Heime einen starken Rückgang aufweist (76% im Jahr 1987 zu 47% im Jahr 2010), während der Anteil der Betten gewinnorientierter Heime seit 1987 stark gestiegen ist (2% im Jahr 1987 zu 19% im Jahr 2010). Der Anteil der Betten von Non-Profit-Heimen ist hingegen zuerst leicht gestiegen (von 22% im Jahr 1987 auf 36% im Jahr 1998) und danach relativ konstant geblieben (33% im Jahr 2010) (vgl. Neumayr/Meichenitsch 2011: 76).

In anderen Bereichen, wie etwa dem Flüchtlingsbereich, zeigen einzelne Beispiele eher exemplarisch stattfindende Veränderungen im Angebot und auch in den Rahmenbedingungen für die anbietenden Organisationen auf (vgl. dazu z.B. den Fall vom Flüchtlingslager Traiskirchen, dargestellt in Schneider/Trukeschitz 2007a). So haben sich die Rahmenbedingungen für anbietende Organisationen innerhalb der letzten 20 Jahre zum Teil stark verändert. Veränderungen in der öffentlichen Auftragsvergabe haben zu mehr Wettbewerb zwischen bestehenden Anbieterorganisationen geführt, und neue (z.T. gewinnorientierte) Unternehmen sind in den Markt eingetreten.

Durch die Einführung der Vergabe- und der Dienstleistungsrichtlinie im Jahr 2006 wird in der Finanzierung der sozialen Dienstleistungen nun verstärkt auf leistungsvertragliche Finanzierungsmodelle zurückgegriffen (vgl. z.B. Dimmel/Schmid 2013), was in den Organisationen zum Teil zu komplexen und auch unterschiedlichen Abrechnungserfordernissen und -mechanismen geführt hat. Anstatt von pauschalierten Subventionen werden nun Objekt- oder Subjektfördermodelle eingesetzt, die zum Teil stark in die Organisationen eingreifen und zu zahlreichen innerbetrieblichen Änderungen geführt haben (vgl. z.B. Dimmel/Schmid 2013, Schneider/Trukeschitz 2007b, Zauner et al. 2006).

Diese Etablierung eines Quasi-Markts, also die Einführung marktähnlicher Strukturen in einem geschützten Rahmen, hat das Ziel, soziale Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen mit gleichzeitig höherer Qualität bereitstellen zu können. Verschiedene Untersuchungen aus Europa zeichnen jedoch ein anderes Bild (vgl. Schneider/Pennerstorfer 2014: 176-179). So zeigt sich etwa für Österreich, dass es aufgrund aufwändiger und heterogener Finanzierungsbedingungen zu einer strukturellen Begünstigung großer Anbieterorganisation gekommen ist. Auch aufgrund der schlechten Messbarkeit und Sichtbarkeit von Qualität im Bereich sozialer Dienstleistungen ist der vorhandene Wettbewerb sehr oft ein Billigstbieterwettbewerb, der mitunter auf Kosten der Beschäftigten in dem Sektor geht (vgl. Dimmel 2012). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Diebäcker et al. (2009a, 2009b). In ihren zwei Arbeiten zur Ökonomisierung im Bereich der Sozialen Arbeit in Wien beschreiben sie unter anderem Veränderungen in der Unternehmenskultur, einen Verlust an Autonomie und zeitliche Überlastung der Fachkräfte.

Managerialismus, d.h. die Einführung von Managementtechniken, die stärkere Orientierung an Marktprinzipien und das Kopieren von Marktprozessen führen unter anderem dazu, dass eine stärkere Zielorientierung und – damit verbunden – eine stärkere Kennzahlenorientierung

verfolgt wird. Diese Kennzahlenorientierung lässt wenig Raum für Innovationen oder nicht-abrechenbare Aktivitäten oder KlientInnen. Auch zeigt sich, dass es zu einer möglichen Funktionsverschiebung in Organisationen kommen könnte, d.h., besonders die Interessenvertretungs- und die Gemeinschaftsbildungsfunktion könnten unter Druck geraten (vgl. Maier et al. 2009).

Wiewohl die Anbieter von sozialen Dienstleistungen etlichen Veränderungen in Richtung einer Zunahme von Marktprinzipien unterliegen, weisen andere Charakteristika des Sektors eine bemerkenswerte Stabilität auf. Das zeigt sich etwa im beständig hohen Anteil von weiblichen Beschäftigten. Nach einer Untersuchung von Schneider et al. (2011: 16) belief sich der Anteil von Frauen im Bereich „Gesundheitsdienstleistungen, soziale Dienstleistungen und Kinderbetreuung“ im Jahr 2010 auf 75%. Verglichen mit einem Anteil von knapp 48%, bezogen auf alle unselbstständig Beschäftigten in Österreich, zeugt dies von einer deutlich weiblich dominierten Belegschaft. Im Dienstleistungsbereich finden sich auch seit jeher besonders viele atypische Beschäftigungsformen (z.B. Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungen, Formen von neuer Selbstständigkeit, aber auch vielfach Nacht- und Wochenendarbeitszeiten etc.) sowie – im Vergleich zu vielen anderen Branchen – deutlich geringere durchschnittliche Bruttostundenlöhne, was auf ein hohes Ausmaß an prekärer Beschäftigung hinweist (Schneider et al. 2011: 45 ff.).

### **Das Angebot von sozialen Dienstleistungen in Österreich: Immer mehr? Immer besser?**

Soziale Dienstleistungen, als Leistungsangebot verstanden, zeichnen sich durch einige Besonderheiten aus, die sie von anderen Dienstleistungen unterscheiden. Dazu zählen etwa die Notwendigkeit der Integration des Klienten bzw. der Klientin in die Erstellung der sozialen Dienstleistung („externer Faktor“) oder die Eigenschaft einer sozialen Dienstleistung als Beziehungsgut, um nur zwei Besonderheiten zu nennen (vgl. Schneider/Pennerstorfer 2014).

Prinzipiell gilt der österreichische Wohlfahrtsstaat als geldleistungs- und nicht als dienstleistungsdominiert (BMASK 2014b): 69% der gesamten Sozialausgaben (die pro Kopf – zu konstanten Preisen von 2005 – immerhin 9.202,94 Euro betrugen) wurden im Jahr 2012 als Geldleistungen verausgabt (Eurostat Datenbank, 04.12.2014). Allerdings variiert der Anteil der Sach- bzw. Dienstleistungen an den Gesamtausgaben je nach Funktionsbereich. So beträgt er etwa im ausgabenstärksten sozialpolitischen Bereich „Alter/Hinterbliebene“ lediglich 4%, im Bereich

„Krankheit/Gesundheitsversorgung“, dem zweitgrößten Ausgabenposten der österreichischen Sozialpolitik, beläuft er sich auf immerhin 86%. Mit Ausnahme des – in Bezug auf die Höhe der Sozialausgaben – relativ kleinen Bereichs „Wohnen/soziale Ausgrenzung“, bei dem der Anteil der Sach- bzw. Dienstleistungen an den Gesamtausgaben 61% beträgt, dominieren in den drei verbleibenden Bereichen die Geldleistungen. Sach- bzw. soziale Dienstleistungen machen jeweils nur ein Viertel der Gesamtausgaben in den Bereichen „Familie/Kinder“ (26%), „Invalidität/Gebrechen“ (23%) sowie „Arbeitslosigkeit“ (25%) aus.

Generell ziehen Geld- bzw. Sach- oder Dienstleistungen unterschiedliche Wirkungen nach sich. Im Vergleich zu Geldleistungen erhöhen Sach- bzw. Dienstleistungen etwa das verfügbare Einkommen der BezieherInnen nicht unmittelbar. Allerdings wird ihnen – abhängig von ihrer Ausgestaltung – eine emanzipatorische Wirkung zugeschrieben (z.B. Netten 1993). So ermöglicht die Bereitstellung von institutioneller Kleinkindbetreuung oder von Pflegeeinrichtungen für ältere Menschen, dass Pflegeaufgaben nicht ausschließlich innerhalb der Familien, und dabei vor allem von Frauen, zu übernehmen sind, sondern ausgelagert werden können (dies wird in der Literatur mitunter als „Defamilialisierung“ bezeichnet, vgl. z.B. Olk 2007: 49, Ullrich 2005: 109). Durch diese Entlastung von bislang familiär erbrachter Pflege- und Betreuungsarbeit wird es für Familienmitglieder unter Umständen erst möglich, Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. Erwerbsarbeitszeiten auszuweiten. Dies führt nicht nur zur Arbeitsentlastung von Familien/Frauen, sondern auch – in einem sozialversicherungsdominierten Wohlfahrtsstaat wie dem österreichischen – zur künftigen ökonomischen Unabhängigkeit der bislang zuständigen familiären Betreuungspersonen. Wiewohl Sach- bzw. Dienstleistungen das verfügbare Haushaltseinkommen nicht unmittelbar erhöhen, kann es durch ihre Bereitstellung Änderungen auf der Ausgabenseite von Haushalten geben: indem etwa medizinische Betreuungsleistungen gratis oder zu einem nicht kostendeckenden Preis angeboten werden, können mit dem so „gesparten“ Geld alternative Güter bzw. Dienstleistungen konsumiert bzw. kann das nicht verausgabte Geld gespart werden.

Trotz der nach wie vor geldleistungsorientierten sozialen Sicherheit Österreichs verzeichnet das Land – dem Trend der meisten EU-Länder folgend – einen leichten Trend zur Expansion von Sach- bzw. Dienstleistungen. Betrug ihr Anteil an den Gesamtausgaben zum EU-Beitritt im Jahr 1995 noch 27% (EU-15: 31%), so erhöhte sich dieser bis 2012 kontinuierlich um 4 Prozentpunkte auf 31% (EU-15: 36%). Die Verteilung dieses Anstiegs fiel in den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen allerdings

unterschiedlich aus. Bemerkenswert ist insbesondere, dass es – mit Ausnahme des Bereichs „Wohnen/soziale Ausgrenzung“ – in allen anderen Tätigkeitsbereichen zwischen den Jahren 1995 und 2012 zu einer relativen Zunahme von Ausgaben für Sach- bzw. Dienstleistungen gekommen ist. Allerdings steht hinter der Erhöhung des Anteils, der für Sach- bzw. Dienstleistungen verausgabt wird, nicht immer auch eine quantitative Ausweitung des Angebots, sondern schlichte Preiserhöhungen.

Bemerkenswert ist aber die deutliche Zunahme von Sach- bzw. Dienstleistungen im Bereich der Familienpolitik durch den Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung: Der relative Anteil der Dienstleistungen an den Gesamtausgaben für diesen Bereich erhöhte sich (real) zwischen 2005 und 2012 von 17% auf 26% (Eurostat Datenbank, 04.12.2014). Und dieser Erhöhung steht eine deutliche Ausweitung des institutionellen Betreuungsangebots gegenüber (Statistik Austria 2014): So stieg etwa die Anzahl der Kinder, die in Krippen in Österreich betreut werden, zwischen den Kindergartenjahren 2005/06 und 2013/14 um immerhin 74% an. Im Bereich der Kindergärten ist ebenfalls eine steigende Tendenz erkennbar, wenngleich nicht so ausgeprägt wie im Bereich der Krippen (+8%). Ausgeprägter war der steigende Trend demgegenüber im Hortbereich mit einem Plus von 22% zwischen 2005/06 und 2013/14. Trotz dieses enormen Zuwachses ist das Angebot von institutioneller Kinderbetreuung regional sehr unterschiedlich verteilt: mit einer guten Abdeckung in urbanen Regionen und einem nach wie vor lückenhaften Angebot in eher ruralen Gegenden (Statistik Austria 2014).

Auch im Bereich „Invalidität/Gebrechen“ sowie „Arbeitslosigkeit“ ist der Zuwachs zwischen 2005 und 2012 mit 7 bzw. 5 Prozentpunkten höher als im Durchschnitt der gesamten Sozialausgaben (ein Plus von 2 Prozentpunkten). Dahinter steht im Bereich „Invalidität/Gebrechen“ die zunehmende Bevorzugung von Rehabilitationsmaßnahmen gegenüber der Gewährung einer Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspension (diese wurde 2014 noch massiver eingeschränkt, weshalb hier auch für die Zukunft eine weitere Erhöhung des Anteils von Dienstleistungen im Vergleich zu Geldleistungen zu erwarten ist). Im Bereich „Arbeitslosigkeit“ gab es in den letzten Jahren einen weiteren Ausbau der aktiven und aktivierenden Arbeitsmarktpolitik – auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und ihrer Folgen seit dem Jahr 2008.

Demgegenüber ist der Sach- und Dienstleistungsanteil für die Funktion „Wohnen/soziale Ausgrenzung“ doch deutlich (um 10 Prozentpunkte) zurückgegangen. Grund dafür sind nicht zuletzt die teils drastischen Erhöhungen bei den geldleistungsdominierten Ausgaben für die

Sozialhilfe bzw. ab 2010/2011 für die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die allerdings weniger auf die Erhöhung der Geldleistungen pro Person zurückzuführen, sondern dem Umstand zu schulden sind, dass es zu einer massiven Erhöhung der BezieherInnenzahl gekommen ist.

Dass ein immer Mehr an Dienstleistungen nicht zwangsweise mit einem besseren Angebot bzw. mit für die Beschäftigten in diesem Bereich besseren Arbeitsbedingungen verbunden sein muss, wird im folgenden Fallbeispiel deutlich.

### **Beispiel Pflegedienstleistungen: EinzelunternehmerInnen als neue Akteure im welfare mix**

Ein besonders dynamischer Bereich der Entwicklung sozialer Dienstleistungen in den vergangenen 20 Jahren ist die Langzeitpflege. Gründe für diese Dynamik sind demografische Veränderungen und ein damit einhergehender steigender Pflege- und Betreuungsbedarf, sich verändernde familiäre, soziale und ökonomische Bedingungen und eine damit wachsende Nachfrage nach außerfamiliären Betreuungsformen, aber auch Reformen in der Pflegepolitik. Mit der Reform 1993 wurde die Langzeitpflege auf eine neue Basis gestellt und damit erstmals als eigenständiges soziales Risiko etabliert (Österle 2013). Mit dieser Reform wurde einerseits eine bundeseinheitliche universelle Geldleistung, das Pflegegeld, eingeführt. Andererseits haben sich die Bundesländer in einer Bund-Länder-Vereinbarung verpflichtet, das Angebot an stationären, teilstationären und mobilen Dienstleistungen entsprechend landesspezifischer Pflegevorsorgepläne auszubauen. Dabei wurden keine verpflichtenden bundeseinheitlichen Entwicklungsziele beschlossen. Trotzdem kam es in den folgenden Jahren zu einem beträchtlichen Ausbau der Infrastrukturen, vor allem im Bereich der mobilen Pflege und Betreuung. Im stationären Bereich war die Entwicklung im Hinblick auf die Bettenzahl sehr viel weniger auffällig, allerdings kam es auch hier zu massiven strukturellen Veränderungen. Immer stärker wurde das Angebot in diesem Bereich auf Menschen mit umfassenderem Pflege- und Betreuungsbedarf ausgerichtet, was auch mit einer deutlich steigenden Zahl der in diesem Bereich beschäftigten Personen einherging.

Eine genauere quantitative Beschreibung der Entwicklungen stößt an die bereits erwähnten Grenzen der systematischen Erfassung der sozialen Dienstleistungen in Österreich (siehe Kapitel „Die Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Österreich“ in diesem Beitrag). Nach dem aktuellen Pflegevorsorgebericht (BMASK 2014a) sind Ende 2013 in Österreich 67.000 Personen in stationären, mobilen und teilstationären Pflegedienst-

leistungen sowie in alternativen Wohnformen beschäftigt. Im Hinblick auf eine vor allem im Bereich der mobilen Dienste sehr hohe Teilzeitquote entspricht dies etwa 49.000 Vollzeitäquivalenten, wobei mehr als 34.000 Vollzeitäquivalente auf den stationären und 12.000 Vollzeitäquivalente auf den mobilen Bereich entfallen. Für den stationären Bereich wurde bereits darauf hingewiesen, dass dieser – bei beträchtlichen regionalen Unterschieden – traditionell vom Angebot im öffentlichen Bereich, gefolgt vom Non-Profit-Bereich dominiert wird, während gewinnorientierte Einrichtungen einen kleineren, aber deutlich wachsenden Anteil verzeichnen. Für die Zukunft wird eine weitere Verschiebung der Rechtsträgerstruktur erwartet, vor allem auch durch eine zunehmende Bedeutung von Unternehmensketten (siehe oben im Text sowie Müller/Theurl 2014). Im Bereich der mobilen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen ist die Datenlage zur Anbieterstruktur noch deutlich schlechter als im Bereich der stationären Einrichtungen, grundsätzlich dominiert in diesem Sektor aber das Angebot durch NPOs.

Die Fokussierung der Analyse auf das Geldleistungssystem und die Sachleistungen im Bereich stationärer und mobiler Pflege und Betreuung ignoriert allerdings eine seit den 1990er Jahren rasch an Bedeutung gewinnende Form der Betreuung, nämlich die sogenannte 24h-Betreuung. Dabei werden BetreuerInnen aus mittelosteuropäischen Ländern in privaten Haushalten für die Betreuung pflegebedürftiger Menschen beschäftigt. Das in Österreich typische Arrangement besteht darin, dass die BetreuerInnen in einem zwei- bis vierwöchigen Rhythmus für die Betreuungsarbeit nach Österreich kommen, während dieser Zeit im Haushalt der pflegebedürftigen Person leben und danach für den gleichen Zeitraum in ihr Heimatland zurückkehren. Damit umfasst das typische 24h-Betreuungsarrangement zwei BetreuerInnen, die sich auf der Basis von Pendelmigration in der Betreuungsarbeit alle zwei bis vier Wochen abwechseln. Die 24h-Betreuung hat sich über Jahre hinweg als Markt außerhalb arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen entwickelt. Nach einer ursprünglich vor allem auf Grenzregionen konzentrierten Entwicklung sind vermehrt Vermittlungsagenturen aufgetreten, um Angebot und Nachfrage zusammen zu bringen. In der ersten Hälfte des 2000er Jahrzehnts hat sich die 24h-Betreuung immer breiter als alternative Betreuungsform etabliert, 24h-Betreuung wurde weithin bekannt, die Illegalität der Beschäftigungsarrangements still akzeptiert. Erst im Vorwahlsommer 2006 wurde die Illegalität zum großen politischen und medialen Thema. Die darauf folgende Regularisierung der 24h-Betreuung war in der Folge von zwei Prinzipien getragen, nämlich einerseits 24h-Betreuung als legale

Form der Betreuung zu etablieren, ohne andererseits das spezifische Arrangement und dessen Leistbarkeit zu gefährden. Dies wurde letztlich vor allem durch die Ermöglichung der Selbstständigkeit der BetreuerInnen ermöglicht. Außerdem können betreuungsbedürftige Personen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze und bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen bei Inanspruchnahme der Leistungen von selbstständigen 24h-BetreuerInnen eine finanzielle Förderung beziehen, die sich auf maximal 550 Euro pro Monat beläuft. Die Selbstständigkeit bedeutet eine legale Form der Beschäftigung, schafft eine soziale Absicherung für die BetreuerInnen (wenn auch eingeschränkter, als dies bei einer unselbstständigen Beschäftigung der Fall wäre), sie gibt den BetreuerInnen aber nicht jene arbeitsrechtlichen Ansprüche, die bei der unselbstständigen Beschäftigung selbstverständlich wären. Damit ist 24h-Betreuung weiterhin eine höchst prekäre Beschäftigungsform. Und betroffen sind davon vor allem Frauen. Der Anteil der Frauen bei den 24h-BetreuerInnen liegt bei über 95% und damit noch sehr viel höher als in anderen Bereichen der Gesundheits- und Sozialdienste (Bauer/Haidinger/Österle 2014, Österle/Bauer 2015).

Im Hinblick auf die soziale Dienstleistungsstruktur hat sich mit der 24h-Betreuung eine neue Säule des Pflegesystems etabliert. 24h-Betreuung war keine politisch intendierte Entwicklung, sondern eine Entwicklung, die von der Ebene der betroffenen Individuen ausgegangen ist, von den Vermittlungsagenturen geprägt wird und sich aus dem steigenden Bedarf an außerfamiliärer Pflege und Betreuung, am Bedarf zeitlich umfassender und trotzdem „leistbarer“ Betreuung, aus der Verfügbarkeit einer frei verwendbaren Pflegegeldleistung und aus dem Angebot an relativ billigen Arbeitskräften aus dem immer offeneren mitteleuropäischen Raum ergeben hat. Auch mit der Legalisierung wurde 24h-Betreuung zu keinem integrierten Element des österreichischen Pflegesystems. Die Regularisierung fokussierte sehr isoliert auf die 24h-Betreuung, eine systematische Anbindung an die anderen Dienstleistungsbereiche im Langzeitpflegesystem ist bis heute nicht erfolgt. Schließlich bedeutet die 24h-Betreuung auch eine neue institutionelle Form in der Pflege und Betreuung. Der Dominanz von öffentlichen und Non-Profit-Anbietern im stationären bzw. mobilen Bereich stehen in der 24h-Betreuung fast ausschließlich EinzelunternehmerInnen gegenüber. Ende 2013 waren mehr als 44.000 BetreuerInnen, davon 42.000 Frauen, vor allem aus der Slowakei und aus Rumänien, als 24h-BetreuerInnen tätig, rund 60.000 hatten Ende 2013 eine Gewerbeanmeldung. Damit erreicht die Zahl der aktiven 24h-BetreuerInnen nahezu die Zahl jener (in Vollzeitäquivalen-



ten), die im gesamten stationären und mobilen Bereich der Pflege und Betreuung tätig sind (Österle/Bauer 2015).

### **Fazit**

Seit dem österreichischen EU-Beitritt 1995 haben sich die Ausgaben für Sach- bzw. Dienstleistungen im Vergleich zu Geldleistungen um 4 Prozentpunkte erhöht. Damit folgt Österreich – traditionell zeitverzögert und mit kleinen Schritten (Österle/Heitzmann 2015) – einem EU-weiten Trend. Eine Ausweitung des Angebots betraf insbesondere die sozialpolitischen Bereiche „Familie“, „Arbeitslosigkeit“ sowie „Invalidität und Gebrechen“, wenngleich mit unterschiedlichen Effekten innerhalb des Landes. So ist das Angebot im Hinblick auf die institutionelle Kinderbetreuung in den Großstädten gut ausgebaut, weist aber in ländlichen Gebieten mitunter deutliche Lücken auf.

Mit der quantitativen Ausweitung gingen auch etliche das Leistungsangebot und die Anbieter betreffende qualitative Veränderungen einher. Zwar dominieren öffentliche und Non-Profit-Organisationen nach wie vor den sozialen Dienstleistungsbereich, es finden sich aber auch vermehrt kommerzielle Organisationen als Wettbewerber im Markt, genauso wie NPOs aus anderen EU-Ländern. Neue Regulierungen, wie etwa die öffentliche Vergabe- und Dienstleistungsrichtlinie, aber auch allgemeine Trends, wie etwa der erhöhte Managerialismus in den Organisationen, hat zu Veränderungen geführt, die nicht zuletzt auch die BezieherInnen der Leistungen zu spüren bekommen. So gerät die Beziehung zwischen LeistungserstellerIn und LeistungsempfängerIn beim Beziehungsgut „soziale Dienstleistung“ nicht zuletzt auf Grund der erhöhten ökonomischen Zwänge häufig unter Druck.

Diese Entwicklungen gelten auch für den Bereich der Pflege und Betreuung. Hier hat die Etablierung der 24h-Betreuung aber noch eine Reihe weiterer Entwicklungen in der sozialen Dienstleistungsinfrastruktur mit sich gebracht. Es ist eine neue Dienstleistungsform entstanden, und dies nahezu ausschließlich im Rahmen von Selbstständigkeit. Diese spezifische „Privatisierung“ ist eine politisch nicht intendierte, sehr wohl aber akzeptierte und mit der Legalisierung auch politisch gestaltete Entwicklung. Auf Grund der fehlenden Qualifikations- und Qualitätsstandards, der fehlenden Regulierung der Vermittlung von 24h-Betreuung und der nicht bestehenden systematischen Einbindung in das breitere Pflege- und Betreuungssystem geht 24h-Betreuung mit einem hohen Maß an Prekarität in den Arbeitsverhältnissen und einem besonderen Risiko für Professionalisierung und Qualität in der Betreuung einher.

## Literatur

- Badelt, Christoph / Österle, August (2001): Grundzüge der Sozialpolitik: Sozialökonomische Grundlagen – Allgemeiner Teil. Wien: Manz
- Bauer, Gudrun / Haidinger, Bettina / Österle, August (2014): Three Domains of Migrant Domestic Care Work: The Interplay of Care, Employment and Migration Policies in Austria. In: Anderson, Bridget / Shutes, Isabel (Hg.): Migration and Care Labour: Theory, Policy and Politics. London: Palgrave Macmillan, 67-86
- BMASK (2014a): Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2013. Wien: BMASK
- BMASK (2014b): Sozialschutz in Österreich. Wien: BMASK
- Diebäcker, Marc et al. (2009a): Zeugnisse alltäglichen Leidens in sozialen Organisationen. Von der Ökonomisierung des Politischen zur Depolitisierung der Sozialen Arbeit – Teil II. In: soziales kapital 4
- Diebäcker, Marc et al. (2009b): Neoliberale Strategien und die Regulierung sozialer Organisationen im lokalen Staat. Von der Ökonomisierung des Politischen zur Depolitisierung der Sozialen Arbeit – Teil I. In: soziales kapital 3
- Dimmel, Nikolaus (2012): Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. In: WISO 1, 27-47
- Dimmel, Nikolaus / Schmid, Tom (2013): Soziale Dienste in Österreich. Innsbruck et al.: Studienverlag
- Heitzmann, Karin (2010): Poverty relief in a mixed economy: Theory of and evidence for the (changing) role of public and nonprofit actors in coping with income poverty. Frankfurt am Main et al.: Peter-Lang
- Maier, Florentine et al. (2009): Managerialismus in Nonprofit Organisationen. Zur Untersuchung von Wirkungen und unerwünschten Nebenwirkungen. In: Kurswechsel 4, 94-101
- Müller, Romy / Theurl, Engelbert (2014): Angebotsstrukturen von stationären Pflegeleistungen in Österreich: Eine empirische Bestandsaufnahme. In: Wirtschaft und Gesellschaft (40)1, 121-150
- Netten, Ann (1993): Ökonomische Aspekte sozialer Dienste. In: Braun, H. / John, G. (Hg.) Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik. Frankfurt / New York: Campus, 27-47
- Neumayr, Michaela / Meichenitsch, Katharina (2011): Sind Non-Profit-Organisationen die Guten? Qualitätsunterschiede zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Alten- und Pflegeheimen. In: Kurswechsel 4, 75-85
- Olk, Thomas (2007): Kinder im „Sozialinvestitionsstaat“. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation (27)1, 43-57
- Österle, August (2013): Long-term Care Reform in Austria. Emergence and Development of a New Welfare State Pillar. In: Ranci, Costanzo / Pavolini, Emmanuele (Hg.): Reforms in Long-term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts. New York: Springer, 159-177
- Österle, August / Bauer, Gudrun (2015): The legalization of rotational 24-hour care work in Austria: Implications for migrant care workers. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society
- Österle, August / Heitzmann, Karin (2015): Reforming the Austrian Welfare System: Facing demographic and economic challenges in a federal welfare state. In: Schubert, Klaus / de Villota, Paloma / Kuhlmann, Johanna (Hg.): Challenges to European Welfare Systems. Im Erscheinen. New York: Springer
- Schneider, Ulrike et al. (2011): Beschäftigungsreport für die österreichische Sozialwirtschaft: Beschäftigungspotenziale und -bedingungen im Bereich der Sozial-, Pflege und Gesundheitsdienste und in der Kinderbetreuung. Wien: WU Wien + FORBA

- Schneider, Ulrike / Pennerstorfer, Astrid (2014): Der Markt für soziale Dienstleistungen. In: Arnold, Ulli / Grundwald, Klaus / Maelicke, Bernd (Hg.): Lehrbuch der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 157-183
- Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (2005): Definitionen und Dimensionierung des „Sozialsektors“ in Österreich. Studie des Instituts für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag des Bundeseinigungsamtes beim BMWA
- Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (2007a): Öffentliche Beschaffungspolitik im Bereich sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen. In: Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (Hg.): Quasi-Märkte und Qualität: Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik. Baden-Baden: Nomos, 9-30
- Schneider, Ulrike / Trukeschitz, Birgit (2007b): Quasi-Märkte und Qualität: Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik. Baden-Baden: Nomos
- Statistik Austria (2014): Kindertagesheimstatistik. Wien: Statistik Austria
- Ullrich, Carsten G. (2005): Soziologie des Wohlfahrtsstaates: Eine Einführung. Frankfurt / New York: Campus
- Zauner, Alfred et al. (2006): Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse. Bern et al.: Haupt Verlag

JOACHIM BECKER, FRANZISKA DISSLBACHER,  
RUDY WEISSENBACHER

## **ZWISCHEN DEUTSCHLAND UND OSTEUROPA: ÖSTERREICHS NEUE MITTELLAGE**

Der EU-Beitritt Österreichs fiel in eine Zeit geopolitischen und -ökonomischen Umbruchs. Mit der Implosion des Staatssozialismus entfiel eine *raison d'être* der Europäischen Union: die Systemkonkurrenz. Zunächst war es nicht ganz klar, wie die Europäische Union – bis dahin real eine westeuropäische Union – auf diesen Umbruch reagieren würde. Ein Teil der EU-Länder, vor allem die BRD, hatte Interesse an einer Osterweiterung, während die Mittelmeerländer, darunter auch Frankreich, einen Bedeutungsverlust des Mittelmeerraums in der EU fürchteten. Grundlegende Weichen Richtung Erweiterungsorientierung wurden bereits vor dem österreichischen EU-Beitritt gestellt, die eigentlichen Erweiterungsverhandlungen aber erst danach begonnen. Für Österreich bedeutete das Ende des europäischen Staatssozialismus ebenfalls eine Zäsur. Österreich war zwar Teil des kapitalistischen Westens gewesen, war aber kein NATO-Mitglied und damit bis zur Integration in die Sicherheitsstrukturen der EU militärpolitisch „neutral“. Die militärische Neutralität hatte eine gewisse Sonderrolle Österreichs beinhaltet und auch – im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern – relativ enge Wirtschaftsbeziehungen mit den staatssozialistischen Ländern ermöglicht. Diese Beziehungen trachtete das österreichische Kapital nach 1989 auszubauen. Und hierfür eröffneten der EU-Beitritt und die folgende EU-Osterweiterung günstige Bedingungen. Die Ostexpansion des österreichischen Kapitals wird trotz der Krise nach wie vor als „Erfolgsgeschichte“ präsentiert. Die Frage ist: ein Erfolg für wen? Diese Ostexpansion ist ein wichtiger Teil der außenwirtschaftlichen Bilanz der letzten beiden Jahrzehnte. Viel weniger wird die Frage der Westbeziehungen Österreichs – speziell das Verhältnis zu Deutschland – diskutiert, obgleich diese Beziehungen nicht weniger wichtig sind. Nachdem die Nachkriegsjahrzehnte, wie im Staatsvertrag von 1955 explizit postuliert, sich durch ein relativ hohes Maß der ökonomischen Eigenständigkeit ausgezeichnet hatten, setzte die Kreisky-Regierung im Kontext einer zunehmenden Internationalisierung des

bundesdeutschen Kapitals in den 1970er Jahren auf ökonomische Modernisierung durch Anziehungen von Auslandskapital. Die Wirtschaftsbeziehungen mit der BRD wurden deutlich enger. Die enge Bindung des Schilling an die DM – seit 1981 faktisch ein fixer Kurs – zementierte die enge wirtschaftliche Bindung an die BRD (vgl. Scherb 1990). Diese Art der Westbindung war auch der ökonomische Ausgangspunkt für eine graduelle Annäherung an die EWG/EG. Besonders vehement setzte die Österreichische Industriellenvereinigung, in der vor allem die großen, stärker außenorientierten Kapitalgruppen vertreten sind, in den 1980er Jahren auf den EG-Beitritt. Sie erhofften sich davon – zurecht – eine engere Bindung an neoliberale Regulierungsmuster (vgl. den Einleitungsbeitrag zu diesem Band). Die Ostexpansion des österreichischen Kapitals erfolgte dann mithin im Kontext einer engen Westbindung. Diese hat über die Sicherheitszusammenarbeit der EU auch eine militärpolitische Komponente. Zwischen den unmittelbaren ökonomischen Interessen österreichischer Unternehmen, der Handelspolitik und den geopolitischen Orientierungen der EU hat es zwar oft, aber nicht immer eine Parallelentwicklung gegeben.

Den Kontinuitäten und Veränderungen der österreichischen Lage in der europäischen Arbeitsteilung zwischen West (das heißt vor allem: Deutschland) und Ost wird der Beitrag schwerpunktmäßig nachgehen. Die Veränderung der Außenwirtschaftsbeziehungen ist allerdings eingebettet in den doppelten Rahmen von Handelspolitik sowie Erweiterungs- und Assoziierungspolitik der EU. Dieses Politikfeld zeichnet sich durch eine besonders starke Vergemeinschaftung aus. Nach einem Überblick über grundlegende Tendenzen der Außenwirtschaftsbeziehungen Österreichs werden die Beziehungen mit Deutschland – dem seit Langem wichtigsten ökonomischen Bezugspunkt Österreichs – einerseits und Osteuropa andererseits detaillierter untersucht.

### **Konturen der EU-Freihandelspolitik**

Die Außenwirtschaftspolitik der EU ist in den letzten 20 Jahren über die verschiedenen Grundlagenverträge (Vertrag von Nizza und Lissabon) weitgehend vergemeinschaftet worden. Die Kompetenzausweitung der EU impliziert vor allem eine Stärkung der Europäischen Kommission. „Diese verfügt über das Initiativrecht, definiert die Verhandlungsagenda und führt die Verhandlungen im Namen der Europäischen Union“ (Raza 2014a: 79). Das Europäische Parlament hat eine gewisse Aufwertung erfahren. Die Rolle der Mitgliedstaaten beschränkt sich auf die Entscheidungen über Aufnahme und Abschluss der Verhandlungen. Insgesamt

ist die Rolle der exekutiven Staatsstrukturen im Bereich der Handelspolitik gestärkt worden. Diese institutionelle Ausformung mit ihrem besonders hohen Maß der „strategischen Selektivität“ (Jessop 2002: 40) bietet großen Kapitalgruppen und ihren Lobbygruppen einen privilegierten Zugang zu handelspolitischen Entscheidungsprozessen (vgl. Raza 2007: 79). Zudem ist die Kommission durch eine starke freihändlerische „ideologische Disposition“ (Raza 2014a: 82) gekennzeichnet. Freihandelskritische AkteurInnen können primär versuchen, über die nationalen Regierungen die Entscheidung des Rates oder das Europäische Parlament zu beeinflussen. Aber selbst das setzt ein hohes Maß an grenzüberschreitender Mobilisierungsfähigkeit voraus, die nur in Einzelfällen erreicht werden kann.

Entsprechend ist die Ausrichtung der EU-Handelspolitik. Sie forciert – außer in einigen für maßgebliche EU-Mitgliedstaaten sensiblen Sektoren – eine Politik der Marktöffnung und Liberalisierung, speziell im Dienstleistungsbereich. Hierbei geht es der Europäischen Kommission und maßgeblichen EU-Regierungen, vor allem der deutschen Bundesregierung, einerseits um das Festschreiben von Liberalisierungspfaden durch internationale vertragliche Normsetzung, andererseits um die Abstützung neomerkantilistischer Exportstrategien. Mit der globalen Krise seit 2008 und der Strangulierung der inneren Märkte der EU-Länder durch die Austeritätspolitik hat die Orientierung der EU auf das Erzielen von Exportüberschüssen – also die neomerkantilistische Ausrichtung – eine noch stärkere Akzentuierung erfahren.

Hierbei kann die Europäische Kommission zwischen verschiedenen Verhandlungsarenen wählen, die durch jeweils spezifische Entscheidungsprozeduren und Kräfteverhältnisse geprägt sind (vgl. Becker/Blaas 2007: 13 ff., Braithwaite/Drahos 2000). Die globale Ebene der World Trade Organisation (WTO) ist seit Jahren durch eine faktische Pattstellung gekennzeichnet, bei der sich kontrastierende offensive Öffnungsforderungen der US und der EU einerseits und maßgeblicher Mächte des globalen Südens wechselseitig blockieren. Daher hat die Bedeutung bilateraler bzw. plurilateraler Handelsverhandlungen (Letzterer primär im Dienstleistungsbereich) stark zugenommen. Hierbei sind in den letzten Jahren die Felder der Liberalisierungsforderungen – über Regelungen zu Ausschreibungserfordernissen über Wettbewerbsnormen bis hin zu Investitionsschutzregelungen – systematisch ausgeweitet worden (Krajewski 2014: 135).

Besonders avanciert sind die Liberalisierungskonzepte der seit Sommer 2013 zwischen der EU und den USA verhandelten und politisch

auch in Österreich höchst umstrittenen „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP). Die Zölle im Handel zwischen beiden Seiten sind sehr gering, so dass sich der Kern des vorgesehenen Abkommens auf Fragen der regulativen Normen – als nicht-tarifären Handelshemmnissen – bezieht. Besonders brisant ist das Vorhaben, einen „Regulatory Cooperation Council“ aus hohen EU- und US-Beamten zu schaffen, der eine Vorababstimmung über regulative Vorhaben vornehmen würde. Eine solche Stoßrichtung war von bedeutsamen Unternehmenslobbys, die von der Kommission frühzeitig konsultiert wurden, gefordert worden. Sie würden durch eine solche Einrichtung einen privilegierten, parlamentarische Entscheidungen prä-determinierenden Einfluss auf die Regulierungspolitik erhalten (Raza 2014b: 77 f.). Gegen die Absenkung sozialer und ökologischer Normen sowie die Privilegierung von Großkonzernen macht sich eine internationale Kampagne gegen das Abkommen, die in Österreich auf besonders starke Resonanz stößt, in besonderem Maße fest.

TTIP hat aber auch eine geopolitische Seite. Im Gespann mit einem von der US-Regierung zeitgleich verhandelten transpazifischen Abkommen ist es auf eine Blockbildung gegen China und Russland gerichtet, wie Švihlíková (2014: 30) hervorhebt. Das Verhältnis zu Russland ist in der EU seit Langem besonders kontrovers. Länder mit bis in die 1970er Jahre zurückgehender enger Kooperation mit der Sowjetunion bzw. Russland, wie Deutschland, Italien oder Österreich, sehen Russland tendenziell als strategischen Wirtschaftspartner. Sie oszillieren politisch allerdings zwischen einer ansatzweise international eher multipolar orientierten Position und einer engen US-Orientierung. Die USA und ihre engen EU-Verbündeten, wie Großbritannien und in dieser Frage auch Polen, sind hingegen auf eine Schwächung der geopolitischen und -ökonomischen Position Russlands orientiert. Entsprechend schwankend ist die Russland-Politik der EU in den letzten Jahren ausgefallen. Selbst in der Phase einer relativen Annäherung gab es allerdings einen Dissens in der Frage der grundlegenden Orientierung der Kooperationspolitik. Die EU war bestrebt, Russland im Rahmen einer Modernisierungspartnerschaft selektiv EU-Normen aufzudrängen, während die russische Regierung ein solches Ansinnen ablehnte (Benč 2009: 3).

In multi- wie bilateralen Handelsverhandlungen mit Regionalmächten im globalen Süden haben die EU und die USA zuletzt kaum punkten können. Gegenüber schwächeren Verhandlungspartnern im globalen Süden, speziell den meisten AKP-Ländern, hat hingegen die Europäische Kommission ihre Interessen weitgehend durchsetzen können.

## **Osterweiterung und Schaffung einer EU-Einflusszone**

In ihrer unmittelbaren Nachbarschaft verfolgt die EU eine Politik der direkten Ausdehnung einerseits und andererseits der Schaffung einer Einflusszone, die auf der teilweisen Übertragung von EU-Normen auf Nachbarländer beruht. Im Südosten und Osten ist diese auf Osteuropa, im Süden auf den Mittelmeerraum gerichtet. Der Osterweiterung der EU bzw. der Assoziationspolitik gegenüber Nachfolgestaaten Jugoslawiens bzw. der Sowjetunion gilt das besondere außenwirtschaftliche und außenpolitische Interesse Österreichs.

Erste Schritte zur Neudefinition ihrer Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern unternahm die EU noch vor dem Beitritt Österreichs. Bereits 1990 initiierte sie Verhandlungen über Assoziationsabkommen mit osteuropäischen Staaten, die damals als „Europa-Abkommen“ bezeichnet wurden. Diese betrafen primär Handelsfragen. Die Handelsabkommen wiesen deutliche Asymmetrien zu Ungunsten der osteuropäischen Länder auf. Die EU handelte für ihre „sensiblen Sektoren“ (z.B. Stahl oder Landwirtschaft) lange Übergangsfristen aus, während die osteuropäischen Länder für ihre verwundbaren Sektoren kaum entsprechende Schutzmechanismen erlangen konnten. Auch Ad-hoc-Protektionsmaßnahmen konnte die EU für sich in Anspruch nehmen. Das Ergebnis waren rasch steigende Handelsüberschüsse der alten EU-Länder (Vachudova 2005: 85 ff.). Auch Österreich profitierte nach dem Beitritt von diesen ungleichen Handelsverträgen.

In diesen Verhandlungen zeigten sich die osteuropäischen Regierungen nicht zuletzt deswegen sehr kompromissbereit, weil sie auf eine Beitrittsperspektive hofften. Dies war in der EU zunächst keine ausgemachte Sache. Vielmehr gab es starke französische Vorbehalte, die sich aber nicht gegen die ökonomischen und geopolitischen Interessen Deutschlands sowie die erweiterungsfreundliche Position Großbritanniens durchsetzen konnte. Auf dem Gipfel von Kopenhagen wurden 1993 Beitrittskriterien im Lichte einer kommenden Osterweiterung formuliert (Vachudova 2005: 92 ff.). Diese machten deutlich, dass die EU den Beitritt an Bedingungen knüpfen und als Hebel zur Durchsetzung politischer und wirtschaftlicher Konzessionen nutzen würde.

Einerseits setzten die Kommission und die EU-Regierungen die Beitrittsperspektive als Hebel ein, um EU-orientierte neoliberale Kräfte gegenüber stärker wirtschaftsnationalistischen Kräften in osteuropäischen Staaten, speziell der Slowakei und Rumänien, zu stärken (Vachudova 2005: 152 ff.). Andererseits nutzten sie die Verhandlungen, um wirtschaftliche Konzessionen – die über den Rechtsbestand des Acquis



communautaire hinausgingen – durchzusetzen. Hierbei ging es vor allem um eine sehr weitgehende Privatisierung. Diese wurde von der Kommission zu einem zentralen Maßstab für die Beitrittsfortschritte gemacht (Becker 2008: 6 f.). Die von der Kommission forcierte Privatisierungspolitik öffnete österreichischen Unternehmen, gerade auch im Bankensektor, neue Investitionsfelder und ein für das Auslandskapital besonders affines institutionelles Umfeld.

Die post-jugoslawischen Staaten sind bis auf Slowenien und Kroatien, die europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion bis auf die drei Baltischen Länder bislang nicht in die EU integriert worden. Jugoslawien war zwar frühzeitiger vertragliche Beziehungen mit der EWG eingegangen als alle anderen osteuropäischen Länder, doch nach der Desintegration Jugoslawiens nahm die EU zunächst nur Beitrittsverhandlungen mit Slowenien auf. Neben dem Streben der Republik-Eliten nach einer Kontrolle der Privatisierungsprozesse spielte auch das Spekulieren der reicheren Republiken auf einen rascheren EU-Beitritt, was letztlich aufgehen sollte, bei der Desintegration eine Rolle (vgl. Samary 2005: 57). Der Alleingang der deutschen Bundesregierung bei der Anerkennung Sloweniens und Kroatiens machte die Bemühungen der EU, den Desintegrationsprozess in geordnetere Bahnen zu lenken, frühzeitig zunichte. Parteilägerin einer raschen Anerkennung dieser beiden Nachfolgestaaten Jugoslawiens war auch die österreichische Bundesregierung (Weissenbacher 2005: Kap. VIII). Auch in der späteren Anerkennungs politik zeigte sich die EU inkonsistent. In den post-jugoslawischen Staaten reichte die EU-Beeinflussung auf die Ausprägung der Staatlichkeit und die Normsetzungen von „direktiver Intervention“, speziell in den beiden internationalen Protektoraten Bosnien und Herzegowina und Kosovo, bis zur Konditionierung über die Erweiterungs- bzw. Assoziierungspolitik (Parmentier 2014: 68 f., Becker 2014a).

Institutionell verfolgt die EU gegenüber den post-jugoslawischen wie europäischen post-sowjetischen Staaten eine Assoziationspolitik. Für die post-jugoslawischen Länder (wie auch Albanien) beinhaltet sie offiziell eine Beitrittsperspektive, wenngleich immer vageren Charakters. Für die post-sowjetischen Länder ist diese – trotz Drängen einzelner EU-Mitglieder wie Polen – hingegen nicht vorgesehen. Kernbestandteil der Assoziierungsverträge sind weitreichende Handelsabkommen, die einerseits, ähnlich den früheren „Europa-Verträgen“, zu Ungunsten der post-jugoslawischen und post-sowjetischen Länder asymmetrische Liberalisierung des Warenhandels und andererseits einen selektiven Transfer des *Acquis communautaire* vorsehen. Hierbei schränken die Abkommen die Spiel-

räume für eine eigenständige Industriepolitik der osteuropäischen Länder radikal ein. Sie werden somit in ihrer peripheren Position in der europäischen Arbeitsteilung einbetoniert (Becker 2014a, Becker 2014b: 79). Die Assoziierungspolitik im post-jugoslawischen Raum hat – ähnlich wie in den neuen Mitgliedstaaten Osteuropas – erweiterte Export- und Anlagemöglichkeiten für das westeuropäische (gerade auch österreichische) Kapital geschaffen. Bei der Formung der Staatlichkeit und bei der realen Normdurchsetzung war die Politik hingegen weniger wirksam, einerseits aufgrund der jeweiligen inneren Kräfteverhältnisse, andererseits wegen offener Statusfragen (vgl. Parmetier 2014: 69).

Die EU-Ostpartnerschaftspolitik, die 2008 auf den Abschluss von Assoziationsabkommen mit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldawien und die Ukraine ausgerichtet wurde, geriet mit den Integrationsplänen der russischen Regierung, die sich im Projekt einer Eurasischen Wirtschaftsunion konkretisierten, in Konkurrenz und Konflikt (vgl. Sadowski 2013: 13). Schon die Nato-Osterweiterung war von Russland als Bruch von geopolitischen Vereinbarungen zum Schutz seiner Sicherheitsinteressen betrachtet worden. Jene EU-Regierungen, die auf enge Beziehungen mit Russland setzten, thematisierten das mit den angestrebten Assoziationsabkommen verbundene Konfliktpotenzial, das bekannterweise in der Ukraine beträchtlich war, nicht und stellten das Verhandlungsmandat der Kommission auch nicht öffentlich in Frage.

Armenien und Belarus haben sich der Eurasischen Wirtschaftsunion angeschlossen. Aserbaidschan hält zu beiden Seiten Distanz. Die Regierungen Georgiens und (wenn auch gegen große Vorbehalte in der Bevölkerung) Moldawiens haben Assoziationsabkommen mit der EU geschlossen. Die Ukraine war in der Frage zwischen EU- und Russland-Orientierung zwischen ihrer West- und Ostregion gespalten. Gleiches galt für die Gruppen des ukrainischen Großkapitals und die von ihnen abhängigen Parteien. Die Frage des EU-Assoziationsabkommen führte zu einem massiven Konflikt, zu von westlichen Ländern unterstützten Massenprotesten gegen die Regierung Janukowyč, die sich letztlich weigerte, das Abkommen zu unterzeichnen, und letztlich zu deren Sturz. Die neue Regierung orientiert sich stark an den USA und der EU und setzte gleich zu Anfang einige Schritte, die für den bekannten tschechischen Historiker Michal Reiman (2014: 57) nur als „Provokationen für einen Nationalitätenkonflikt und Bürgerkrieg“ gewertet werden können.

Die russische Regierung reagierte scharf auf den Umsturz in der Ukraine. Mit russischer Rückendeckung kam es zu einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung der Krim und deren Beitritt zur Russischen

Föderation, es kam zu einem Auftreten separatistischer Kräfte und einem militärischen Konflikt in der Donbass-Region. Die USA und die meisten EU-Länder schrieben und schreiben der russischen Regierung die alleinige Verantwortung für die Eskalation des Konfliktes zu. Die USA drängten rasch auf Sanktionen gegen Russland. Die traditionell eng mit den USA verbundene britische Regierung, Schweden sowie osteuropäische Länder mit komplizierten, teils traumatischen Beziehungen zu Russland, wie die Baltischen Staaten, Polen und Rumänien, orientierten sich gleichfalls an einer scharfen Linie. Länder mit besonders engen Wirtschaftsbeziehungen mit Russland, wie Deutschland, Italien, Österreich, die Tschechische Republik, Ungarn und die Slowakei, zeigten sich in der Sanktionsfrage zurückhaltender. Die pro-atlantische Position hat sich in der EU im Prinzip durchgesetzt (Becker 2014c). Die Politik von Sanktionen und Gegensanktionen trifft die signifikanten Wirtschaftsinteressen österreichischer Unternehmen in Russland empfindlich. Das gilt einerseits für den Bankensektor – speziell die in Russland stark engagierte Raiffeisen-Gruppe – andererseits über die Aufgabe des South-Stream-Projektes, einer Gaspipeline zwischen Russland und Österreich, auch den Energiesektor. Im Verein mit anderen zentraleuropäischen Regierungen hat die österreichische Regierung gelegentlich hinter den Kulissen für eine Abmilderung des anti-russischen EU-Kurses gewirkt, aber nicht den offenen Dissens gegen die USA und die großen EU-Kernländer gewagt (vgl. Rettmann 2015). Die aktuell in der Russland-Frage immer deutlicher werdende engere Anbindung der EU-Politik an US- und NATO-Positionen hat für österreichische Wirtschaftsinteressen erkennbar negative Konsequenzen und bindet Österreich in eine Politik der Konfliktverschärfung ein.

### **Österreich in der europäischen Arbeitsteilung**

Durch EU-Integration und -Erweiterung sowie die EU-Handels- und -Assoziationspolitik ist die Entwicklung der österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen beeinflusst worden.

Die spezifische Rolle Österreichs in der heutigen europäischen Arbeitsteilung ist das Ergebnis eines Prozesses von Westintegration mit einer besonderen, nicht nur geografischen, sondern auch politischen und ökonomischen Beziehung zu den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL). Die Wirtschaftsbeziehungen Österreichs mit den MOEL haben nicht erst mit dem Ende des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) eine spezielle Dynamik bekommen, vielmehr erlaubte die besondere Rolle Österreichs als zu jener Zeit „immerwäh-

rend“ neutrales Land im Kalten Krieg eine Vermittlerrolle mit ökonomischen Vorteilen.

Die Westeingliederung Österreichs erfolgte schon früh (u.a. mit der Eingliederung in den Marshallplan 1947), eine Sonderstellung Österreichs (mit Staatsvertrag, gefolgt von Neutralitätsgesetz 1955) diente aber den Interessen der Sowjetunion und der USA. Allerdings schwächte die Westanbindung den nach dem Zweiten Weltkrieg aufkeimenden Osthandel. Österreich sollte jedoch in der Folge bis zur Intensivierung des Ost-Westhandels in den 1970er Jahren eine Vermittlerrolle auch für Unternehmen anderer Länder einnehmen. Den Höhepunkt im Osthandel (RGW) erlebte Österreich von 1970-1975, als seine Exporte beinahe doppelt so stark wuchsen wie die Gesamtexporte (Komlosy 2006: 85-91, 103). „Dieses Wachstum spiegelt auch die Zunahme der Unternehmenskooperationen und der Verlagerung von Fertigungen an verlängerte Werkbänke osteuropäischer Unternehmen wider. Da das Wachstum des österreichischen Osthandels auf der Exportseite höher ausfiel als auf der Importseite, entstand zwischen 1970 und 1975 ein deutlicher Überschuss in der Osthandelsbilanz: dieser stieg von 0,9 Mrd. (1970) auf 7,4 Mrd. Schilling (1975)“ (Komlosy 2006: 91).

Die Phase zwischen der globalen Rezession der 1970er Jahre bis zum Ende des bipolaren Systems waren Jahre des Umbruchs für die Staaten des RGW und für Österreich. Desintegration des RGW und Internationalisierung unterminierten die österreichische Position: „In dem Maße, wie der ‚Eiserne Vorhang‘ seine Wirkungsweise einbüßte, verringerte sich auch der Bedarf an einem neutralen Kommunikator. Österreichs Rolle als Drehscheibe im Ost-West-Geschäft hatte also schon vor dem Fall des ‚Eisernen Vorhangs‘ an Bedeutung verloren“ (Komlosy 2006: 97).

Mit dem Ende der Vermittlerrolle wurde auch die österreichische Neutralität ökonomisch obsolet, was sich im Eintreten der Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI), „der die Interessen der erfolgreichen exportorientierten Privatindustrie und der in Österreich operierenden internationalen Konzerne vertritt“ (Scherb 1988: 67), gegen die Neutralität als Barriere für den umstrittenen Beitritt zum westeuropäischen Integrationsmodell EWG/EG/EU deutlich (vgl. Noll 1988: 180 ff.). Mit der Desintegration der Signatarstaaten Sowjetunion und Jugoslawien wurde auch der österreichische „Staatsvertrag von Wien“ zu einem „bedeuten historischen Dokument“, wie sich der neugewählte Bundespräsident Klestil 1992 ausdrückte: „Es gibt keine automatischen Rechtsnachfolger zerfallener Reiche, daher kann es auch keinen automatischen Eintritt als Partner in unseren Staatsvertrag geben“ (Kogelfranz/Pollack 1992: 205).

Der Verlust der Bedeutung als Ost-West-Vermittler ging mit einer verstärkten Eingliederung in das westeuropäische Integrationsmodell einher. Die Modernisierungsstrategie der Ära Kreisky scheint auf internationales Kapital gesetzt zu haben. Die österreichische Industrie wurde zunehmend mit dem BRD-Industrie- und -Bankkapital vernetzt, was für die österreichische Situation eine Unterordnung bedeutete (Eigentumsstrukturen, personelle Verflechtungen bis in die Österreichische Industrieholding, Arbeitsteilung als Zulieferer) (vgl. Atzenhofer 1988, Hörl/Hudik 1988, Scherb 1988).

Innerhalb einer in das BRD-Kapital eingebetteten Modernisierung erlangte Österreich hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern Zentral- und Osteuropas neuerlich eine besondere Rolle. Stefan Ederer und Stefan Schieman (2013: 26 f.) vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) argumentieren in ihrer Analyse der österreichischen Handelsbilanz, dass bis in die zweite Hälfte der 1970er Jahre „die Kapitalausstattung in Österreich unterdurchschnittlich“ gewesen sei, „die Grenzerträge von Investitionen waren höher als in Vergleichsländern [...]“. Ab den 1980er Jahren war das Aufholpotential erschöpft, die Grenzerträge gingen zurück und damit der Zuwachs an Investitionen im Vergleich zu den Ersparnissen; Österreich wurde in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung vom ‚Follower‘ zum ‚Leader‘. In diesen „entwicklungstheoretischen Überlegungen“ sprechen sie auch von einer Umkehr Österreichs vom „Technologiefolger“ zum „Technologiegeber“ (ebd.: 48). (Diese vergleichende Aussage zu Kapitalausstattung und Produktivität sagt nichts über die Technologie in der österreichischen Produktion bzw. im Außenhandel aus, wofür etwa von Hutschenreiter/Peneder 1997 – ebenso vom WIFO – eine „Technologielücke“ festgestellt wurde.)

Die Öffnung der Märkte in Zentral- und Osteuropa und dann die EU-Integration von MOEL beeinflusste die österreichische Handelsbilanz stark. Österreich wurde zum „Technologiegeber“ für diese Region, der Handelsbilanzüberschuss Österreichs in der Region stieg an, was Österreich insgesamt Ende der 1990er Jahre vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur von Fertigwaren, insbesondere von Konsumgütern machte. Ab 2003 lasse sich „der ungewöhnlich gute Saldo [...] zur Gänze durch die Verbesserung der Außenhandelsposition“ gegenüber der Region erklären. Die Krise machte allerdings deutlich, dass die Kreditfinanzierung in der Region zu diesem Überschuss beitrug (Ederer/Schiman 2013: 23, 38, 43). Der Handelsbilanzüberschuss mit 21 MOEL verzehnfachte sich beinahe in 15 Jahren, von 0,9 Mrd Euro 1992 auf 8,6 Mrd Euro

im Jahr 2007. Innerhalb der produktiveren Ökonomien dieser Länder (Visegrád-Gruppe, Slowenien) hatte Österreich nur mit Tschechien und der Slowakei in manchen Jahren Defizite (Altzinger 2008: 31 f.). „Dies dürfte mit der großen Rolle der Automobilindustrie in jenen Ländern zusammenhängen, die für die österreichische Zulieferindustrie wichtige Abnehmer darstellt“ (Ederer / Schiman 2013: 38).

Die strukturelle Veränderung der österreichischen Ökonomie seit den 1980er Jahren bewirkte einerseits eine verbesserte Handelsbilanzposition, andererseits aber einen Rückgang in der industriellen Beschäftigung, höhere Arbeitslosigkeit und eine Lohnpolitik, die nicht mit der Produktivitätsentwicklung schritthielt. Die Verhandlungsposition der österreichischen ArbeitnehmerInnen wurde entscheidend geschwächt (Onaran 2008:44 f.). Die Beschäftigungseffekte der österreichischen Expansion in Zentral- und Osteuropa erscheinen im Durchschnitt positiv, die profitable Neuorientierung für Österreich wurde jedoch zwischen Unternehmen und Beschäftigten höchst ungleich verteilt. Die schwache Lohnentwicklung, die, wie Altzinger (2008: 41) schreibt, „in der Periode 1994-2007 weit hinter den hohen Produktivitätszuwachsen“ zurückblieb, „verbesserte [...] die österreichische Lohnstückkostenposition [...] gegenüber den [...] HandelspartnerInnen um -12 %“.

In jüngster Zeit wird argumentiert, dass für die Analyse des Handels in einer Welt globaler Güterkettenproduktion multinationaler Konzerne konventionelle Handelsstatistiken nicht mehr ausreichen, um die Struktur des internationalen Handels bzw. die Position der Länder darin adäquat zu beschreiben. Stattdessen solle man den jeweils hinzugefügten „Wert“ („value added“ – VA) in der Güterkette messen (Stehrer/Stöllinger 2013: 4, 14 ff.). Dazu muss man ergänzen, dass Konzerne eine Praxis etabliert haben, Produktion bzw. Dienstleistungen dort zu melden, wo dies steuerschonend möglich ist (vgl. OECD 2013). Seit 1995 habe sich der Anteil der in den österreichischen Bruttoexporten inkludierten VA aus Partnerländern um 10% auf 35% erhöht. Aus der BRD kam 2011 der Löwenanteil in den VA-Exporten Österreichs, nämlich 9%, gefolgt vom „Rest der Welt“ (inkl. Schweiz, Norwegen, ölexportierende Länder) mit 4,5% und China, Italien und den USA mit jeweils 2%. Von den kleinen Staaten sticht die Tschechische Republik mit 1,5% heraus. Bei Letzterer hat sich dieser Anteil seit 1995 um 1% erhöht, in den anderen MOEL um 0,3 – 0,5%. Die Verteilung unter den Partnerländern, die zum österreichischen VA-Export beitragen, hat sich durch die zunehmende europäische und internationale Integration der Produktion verschoben. Hatte die BRD noch 1995 einen Anteil von 35% der gesamten in die österrei-

chische Exportproduktion fließenden VA, reduzierte sich dieser 2011 auf 27%. Dafür wuchs etwa der Anteil Chinas in diesem Zeitraum von 1% auf 5%, die Tschechische Republik um 2,4% und die anderen MOEL um wenige Prozentpunkte. Der relative Anteil der meisten EU-15 Länder und von Japan sank. Der relative Rückgang des Inner-EU-Handels an den Importen wurde bis zur Krise von den EU-12 in Zentral- und Osteuropa abgedeckt, die 2011 für 10% der VA-Importe Österreichs verantwortlich waren. Für die regionale Exportvernetzung interessant erscheint die Gegenüberstellung von (traditionellem) Bruttoexport und dem VA-Export: Bei beiden steht die BRD an der Spitze, allerdings beim Bruttoexport mit 26,1% und beim VA-Export mit 16,8%. Während beim Bruttoexport drei Nicht-EU-Länder unter den ersten 10 gelistet sind (USA auf Platz 3, Schweiz Platz 4, China Platz 5) überholen diese Länder im VA-Ranking das zweitplatzierte Italien, zudem scheinen noch Russland an 8. und Brasilien an 9. Stelle auf. Märkte außerhalb der EU würden höhere Exporte absorbieren als dies in der traditionellen Statistik sichtbar sei, etwa über indirekte Exporte in die BRD. Andererseits würden Länder wie Ungarn, Tschechien und Polen in der traditionellen Exportstatistik überbewertet. Sie seien wichtige Partnerländer in den Produktionsnetzwerken (und für Direktinvestitionen), aber keine Quelle für Nachfrage nach österreichischer VA-Produktion (Stehrer/Stöllinger 2013:10 ff., 19, 45).

### **Der Österreichische Außenhandel**

Die Österreichische Wirtschaft ging im Vergleich zu jener der osteuropäischen Länder als deutlicher Gewinner der Ostöffnung hervor. Räumliche Nähe sowie die historisch gewachsenen Beziehungen stützten die Erschließung neuer Märkte im Osten sowie die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehung, denn nach der Ostöffnung bot die EU in Form der „Europa-Abkommen“ besonders den MOEL-10-Ländern Handels erleichterungen an. Österreich nutzte als Nachbar von vier Ländern der MOEL-5 diese Gelegenheit rasch aus (Breuss, 2009). Aus der Gruppe der MOEL-Länder gehören Ungarn, Tschechien und Slowenien zu den wichtigsten Handelspartnern der österreichischen Wirtschaft, doch auch Kroatien ist von großer Bedeutung, nimmt man regionale Handelsbilanzen in den Blick. Österreich nimmt mittlerweile eine Brückenfunktion zu den Ostmärkten wahr. Die anhaltende Krise wirkt sich jedoch negativ auf die bilateralen Handelsbilanzen mit den Überschussländern in den MOEL aus.

Spätestens ab 2002 stieg der Handelsbilanzüberschuss mit den MOEL-5 als auch mit den MOEL-20 Ländern deutlich und kontinu-

**Tabelle 7.1: Regionale Struktur des Außenhandels**

Ländergruppen	Anteile an der gesamten Einfuhr / Ausfuhr (2013)		Anteile an der gesamten Einfuhr / Ausfuhr (1995)	
	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr
Insgesamt	100	100	100	100
Europa	81,5	80,3	85,78	86,87
Afrika	1,9	1,3	1,47	1,18
Amerika	4,5	8,2	5,46	4,61
Asien	12	9,5	7,21	6,75
Australien/Ozeanien	0,1	0,7	0,08	0,52
EU-28	71,3	68,9	79,17	78,07
Eurozone-17	57,8	51,9	68,43	63,1
EUMS-13 (ab 2004)	14,2	16,8	6,99	12,18
Anrainerstaaten	59,5	52,6	61,59	62,11
Drittstaaten	28,7	31,1	20,83	21,93
OECD	81,9	81,7	91,01	89,09
Osteurop. Länder	17,8	21	8,91	14,06
MOEL	14,8	17,4	6,99	12,33
NAFTA	3,8	6,8	4,74	3,7
BRICS	8,7	6,8	3,72	3,23

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, AUSSENHANDELSSTATISTIK.

ierlich an (Slowenien und Kroatien nehmen dabei eine wichtige Position ein). Bestehende Defizite mit den wenigen Defizitländern der Region, beispielsweise der Tschechischen Republik und der Slowakei, haben sich hingegen verschärft. Insgesamt lag das Wirtschaftswachstum in sterreich deutlich über dem EU-Durchschnitt, die „sich intensivierenden Wirtschaftsbeziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern hatten hieran maßgeblichen Anteil“ (Altzinger 2008).

Durch die Wirtschaftskrise erfuhr nicht nur die österreichische Exportwirtschaft einen Dämpfer; seit 2008 ist der Handelsbilanzüberschuss mit den MOEL-Ländern rückläufig und 2013 etwa auf dem Niveau von 2002 angelangt. Trotz allem entfielen 2013 17,4% (14,8 %) der österreichischen Exporte (Importe) auf Handelspartner aus Mittel- und Osteuropa. Die positive Entwicklung der Handelsbilanz mit den MOEL ist nicht zuletzt den massiven Wettbewerbsvorteilen der österreichischen Industrie, guter wirtschaftlicher und politischer Beziehungen (Nachbarstaaten) und der Lohnstückkostenposition Österreichs geschuldet (Altzinger 2008, Guger/Leoni 2008). Im Zuge der Krise sind die Exporte auf den Westbalkan und nach Mitteleuropa besonders stark eingebrochen



(Kroatien), die Importe aus der Region steigen im Vergleich dazu (mit Ausnahme eines Einbruchs 2009) kontinuierlich weiter.

Den anhaltenden Handelsbilanzüberschüssen mit den osteuropäischen Ländern steht jedoch ein massives Handelsbilanzdefizit mit Deutschland gegenüber, welches sich seit 2002 deutlich verschärft hat und quantitativ entscheidend für die Entwicklung des aggregierten Defizits ist. Beispielsweise betrug 2013 das bilaterale Defizit mit Deutschland etwa das 2,2-fache des aggregierten Defizits. Gestützt wird diese Entwicklung durch die zurückhaltende deutsche Lohnpolitik, die andere Staaten entweder zu einer ähnlich rigiden Lohnpolitik bzw. Reduktion der Lohnstückkosten oder zu der Inkaufnahme hoher Defizite zwingt (vgl. Flassbeck/Spiecker 2011).

Grob gesprochen finanziert der Überschuss mit dem Rest der Welt das österreichische Handelsbilanzdefizit mit Deutschland, China, Asien und Afrika. Steigende Überschüsse werden hingegen mit Frankreich sowie Amerika erzielt, das in dieser Hinsicht an Bedeutung gewinnt.

In Summe ist der Saldo der österreichischen Handelsbilanz seit der Nachkriegszeit negativ. Jüngste Ausnahmen stellen jedoch die Jahre 2002 und 2007 dar, 2011 und 2012 fielen die Defizite hingegen wieder besonders hoch aus. Der im Jahr 2007 erzielte Überschuss ist zu einem nicht unwesentlichen Teil den MOEL und Italien geschuldet. Mit Letzterem ist der im Handel erzielte Überschuss seither wieder stark gesunken, bei anhaltender Entwicklung schlittert man auf ein Defizit zu.

### **Zahlungsbilanz**

Die Zahlungsbilanz gliedert sich in einen realwirtschaftlichen (Leistungsbilanz) und einen finanzwirtschaftlichen Teil (Kapitalbilanz). Die österreichische Leistungsbilanz ist bereits seit 2002 positiv, dies ist zu einem wesentlichen Teil den hohen Überschüssen im Dienstleistungssektor geschuldet. Jedoch sind auch die Einkommen aus Direktinvestitionen seither steigend, wenn auch mit Unterbrechungen und einer negativen Tendenz. Die konträre Position, die Deutschland und die MOEL einnehmen, spiegelt sich auch in der Leistungsbilanz wider. Deutlich wird dies im Besonderen in der Einkommensbilanz, welche sich in erzielte Erwerbseinkommen und Vermögenseinkommen untergliedert. Grundsätzlich sind die Einkommen aus Vermögen, die Österreich aus den MOEL bezieht, seit Beginn des 21. Jahrhunderts stark gestiegen. In einigen osteuropäischen Ländern hat eine kritische Diskussion der hohen Gewinnrepatriierungen und der daraus resultierenden tiefen Einkommensbilanzen – im Fall von Tschechien 2012 7,4% des BIP – begonnen

(vgl. Úřad vlády České republiky 2014). Gegenüber Deutschland nimmt Österreich diesbezüglich die Position eines Schuldners ein. Die Einkommen aus Direktinvestitionen, die Österreich aus der MOEL-Region bezieht, sind seit 2005 (2,9 Mrd Euro) rasant gestiegen und betrugen 2012 bereits 5,2 Mrd Euro. 2013 lagen sie unter dem Vorjahreswert, auch bezüglich der Einkommensbilanz ist eine ähnliche Entwicklung wie in der Handelsbilanz erkennbar.

Wesentlich dabei ist, dass die österreichische Leistungsbilanz, würden nicht in den MOEL so exorbitant hohe Überschüsse erzielt, stark defizitär wäre.

**Tabelle 7.2: Leistungsbilanzentwicklung**

	Global			Deutschland		MOEL-20	
	2013	2002	1995	2013	1995	2013	1995
Leistungsbilanz	4795	5871	-5064	--	--	--	--
1. Güter	-4945	1350	-5988	-11188	-5036	3408	1783
2. Dienstleistungen	14410	7713	3711	9166	4900	-518	-68
3. Einkommen	-1998	-1554	-1506	--	--	--	--
a. Erwerbseinkommen	119	678	722	-89	214	-1049	-173
b. Vermögenseinkommen	-2118	-2233	-2228	--	--	--	--
davon aus Direktinvestitionen i.e.S.	919	-953	-1538	-2058	-738	4405	-32
davon aus Portfolioinvestitionen	-3873	-3251	-1863	--	--	--	--
davon aus Sonstige Investitionen	599	1971	1173	-560	-83	1550	458
4. Laufende Transfers	-2672	-1637	-1281	273	161	-518	-430
davon Gastarbeiterüberweisungen	-446	-311	-226	62	112	-508	-365

QUELLE: OENB; BETRÄGE IN MIO EURO, --: KEINE DATEN VERFÜGBAR.

Tabelle 7.3 (7.4) zeigt die akkumulierten Bestände der aktiven (passiven) Direktinvestitionen für ausgewählte Regionen und Länder. Ähnlich wie im Handel sind diese stark auf europäische Länder und im Speziellen auf EU-Länder konzentriert. Österreichische Unternehmen investieren jedoch im Besonderen in den MOEL, obwohl die Bedeutung der Anrainerstaaen sank. Relativ betrachtet hat sich jedoch der Bestand österreichischer Investitionen in Deutschland im Zeitraum 1995-2013 reduziert, besonders bis 2005. Nimmt man die passiven Direktinvestitionen in den Blick, zeigt sich ein deutlich unterschiedliches Bild und die Verschrän-

kung des österreichischen und des BRD-Kapitals noch deutlicher: 2013 waren immer noch 29,30% der Investitionen deutschen Kapitaleignern zuzurechnen. Nicht wenig überraschend ist die vergleichsweise geringe Bedeutung der MOEL diesbezüglich und der in Relation zu den aktiven Direktinvestitionen hohe Anteil, der auf die USA entfällt. Innerhalb der EU entfällt ein wesentlicher Teil der aktiven Direktinvestitionen auf Länder, die ab 2004 in die EU integriert wurden (2013: 32,74%), dies ist zu einem wesentlichen Teil Großprojekten im Finanz- und Bankenwesen zuzuschreiben, besonderes in Rumänien, Bulgarien und Kroatien. Hinsichtlich der passiven Direktinvestitionen ist diese Gruppe trotz der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen unbedeutend. Die Welten der EU-Osterweiterung und die aktive Privatisierungspolitik der EU in den Ostländern haben das Österreichische Kapital hinsichtlich Außenhandel und Direktinvestitionen gestärkt.

**Tabelle 7.3: Regionale Struktur der ausländischen Direktinvestitionen (aktiv)**

Aktive Direktinvestitionen (Stand)				
	2013 (%) von Global	2013	1995	1995 ( % ) von Global
Global	100%	167799	8674	100%
Europa	85%	142451	7509	87%
Afrika	0%	781	29	0%
Amerika	9%	14668	1002	12%
Asien	5%	8171	95	1%
Ozeanien	1%	1729	39	0%
EU-28	68%	114568	8674	100%
Euorzone-18	39%	64778		0%
EUMS ab 2004	33%	54938	2591	30%
Anrainerstaaten	36%	60125	4957	57%
MOEL	40%	66340	2425	28%
USA	4%	6261	446	5%
China	2%	2538	18	0%
Deutschland	15%	25764	1686	19%

QUELLE: OENB; BETRÄGE IN MIO EURO;  
 --: KEINE DATEN VERFÜGBAR; %-WERTE WURDEN GERUNDET.

**Tabelle 7.4: Regionale Struktur der ausländischen Direktinvestitionen (passiv)**

Passive Direktinvestitionen (Stand)				
	2013 (%) von Global	2013	1995 in (%) von Global	1995
Global	100%	135869	100%	15661
Europa	73%	99296	84%	13212
Afrika	2%	2355	1%	221
Amerika	15%	19730	8%	1206
Asien	8%	10668	6%	935
Ozeanien	1%	920	1%	87
EU-28	59%	79935	69%	10755
Eurozone-18	54%	73794	--	--
EUMS ab 2004	1%	1939	0,45%	71
Anrainerstaaten	44%	63817	65%	10240
MOEL	8%	11068	1%	207
USA	11%	14514	7%	1084
China	0%	563	--	--
Deutschland	29%	39812	39%	6139

QUELLE: OENB; BETRÄGE IN MIO EURO;  
 --: KEINE DATEN VERFÜGBAR; %-WERTE WURDEN GERUNDET.

In Summe zeichnet sich eine seit der Krise jedoch leicht rückläufige Bedeutung der osteuropäischen Länder für den österreichischen Güter- und Kapitalexport ab. Inwiefern diese Tendenz sich fortschreibt, kann an dieser Stelle nur offen gelassen werden.

Besondere Bedeutung kommt bei den Direktinvestitionen aus Österreich – von österreichischen Unternehmen bzw. österreichischen Töchtern von Auslandsunternehmen – dem Bankensektor zu. Er stellt den Kern der österreichischen Expansion nach Osteuropa dar. Österreichische Banken haben relativ früh begonnen, in Osteuropa zu investieren. Der Hauptschub der Direktinvestitionen setzte jedoch erst mit Beginn der EU-Osterweiterungsverhandlungen und der damit beschleunigten Bankenprivatisierungen ein. Österreichische Banken sind in praktisch allen Ländern der Region – bis auf die Baltischen Länder – signifikant vertreten. Wie die Österreichische Nationalbank berichtet, waren 2013 österreichische Banken mit einem Marktanteil von 20% die „größten Spieler“ (Wittenberger et al. 2014: 64) in der Gesamtregion Osteuropa. Auch individuell gehören österreichische Banken – Erste Bank und die Raiffeisen-Gruppe – zu den wichtigsten Akteuren in der Region. Hinzu kommt die UniCredit-Gruppe, welche die Bank Austria mit ihrem star-

ken Osteuropa-Netzwerk inkludiert (Raviv 2008: 306, Abb. 2). Im Fall von UniCredit-Bank Austria nimmt Österreich wie vielfach in der Zwischenkriegszeit die Rolle eines Mittlers zwischen West- und Osteuropa ein.

Das starke Osteuropa-Engagement der österreichischen Banken kann als eine außenorientierte Finanzialisierung bezeichnet werden (vgl. Ederer et al. in diesem Band). Die Tochterbanken in Osteuropa haben speziell in den Jahren vor der großen Krise von 2008 die Kreditvergabe in Osteuropa – oftmals an Privathaushalte für den Erwerb von Immobilien bzw. Konsumgütern – sehr rasch ausgedehnt. In der Tschechischen Republik und der Slowakei waren die Kredite überwiegend in einheimischer Währung, in anderen Ländern (eingeschränkt in Polen, dafür sehr stark in Ungarn, der Ukraine und Südosteuropa) aber in Devisen. Der 20. Finanzstabilitätsbericht der Österreichischen Nationalbank zeigt, dass auf die Niederlassungen österreichischer Banken in Kroatien, Rumänien, Russland, der Ukraine und Ungarn 71% der Devisenkredite entfielen (Pann/Seliger/Übeleis 2010). Damit waren österreichische Banken offenbar ein zentraler Motor bei der Vergabe von Devisenkrediten in der Region. Devisenkredite beinhalten ein hohes Wechselkursrisiko. Wertet die einheimische Währung ab, sehen sich die KreditnehmerInnen erheblich höheren Kosten für Zinsen und Tilgung gegenüber. Die Banken finanzierten die Kreditexpansion teils durch Kreditaufnahme im Ausland. Das Wechselkursrisiko gaben sie an ihre KundInnen weiter. Ein Teil dieser Kreditexpansion wurde durch ausländische Refinanzierung finanziert. Ende 2007 war Österreich bei den Forderungen von Auslandsbanken mit einem Anteil von 18,6% der größte Gläubiger der Region. Diese Forderungen beliefen sich auf 70% des österreichischen BIP und machten 49,3% aus – alles Auslandsforderungen der Banken (Maechler/Ong 2009: 13, Tab.2). Unter den von Maechler und Ong (2009: 15, Tab. 3) erfassten 13 Ländern war Österreich allein bei 6 Ländern (Kroatien, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn) der größte Gläubiger bei Bankenforderungen. Teils hielten österreichische Banken mehr als 35% der gesamten Auslandsforderungen gegenüber den entsprechenden Ländern.

**Tabelle 7.5: Auslandsforderungen österreichischer Banken**

Banken mit Hauptsitz in Österreich, konsolidiert, Dezember 2012		
	Millionen EUR	in % des BIP
Europäische Peripherie <sup>1</sup>	15 950	5.1
Neue EU-Mitgliedstaaten 2004/07 <sup>2</sup>	150 670	48.6
Nicht-EU-Staaten Südosteuropas <sup>3</sup>	35 080	11.3
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten <sup>4</sup>	19 053	6.1
5 wichtigste Länder		
Tschechische Republik	47 560	15.3
Rumänien	26 840	8.7
Slowakische Republik	24 540	7.9
Kroatien	23 200	7.5
Ungarn	19 800	6.4

1. Italien, Spanien, Irland, Portugal, Griechenland
2. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn
3. Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Mazedonien, Serbien, Türkei
4. Aserbaidshan, Kasachstan, Russland (Juni 2012), Ukraine

QUELLE: OECD 2013: 8.

Damit waren die österreichischen Banken durch die Krise der ost-europäischen Länder sehr verletzlich. Der Krisenverlauf war – speziell im Finanzsektor – in der Region sehr ungleich. Banken in Ländern mit einem relativ geringen Anteil an Fremdwährungskrediten und einer weitgehenden Deckung der Kredite durch Depositen waren durch die Finanzkrise relativ schwach betroffen. Banken in Polen, der Slowakei und der Tschechischen Republik haben die Kreditvergabe an private Haushalte seit 2008 sogar weiter ausgedehnt. Ganz anders ist das Bild in Ländern mit hohem Fremdwährungsanteil an den einheimischen Krediten, wie ihn gerade österreichische Banken forciert hatten, und hoher externer Fremdfinanzierung. Hier gerieten Banken in erhebliche Turbulenzen, teils, wie in der Ukraine, Rumänien und Ungarn, in massive Probleme (vgl. Becker/Ćetković 2015). Beim Internationalen Währungsfonds (IWF) und teilweise auch bei der Europäischen Union beantragten die meisten Regierungen von durch die Krise besonders schwer betroffenen Staaten (vor allem Ungarn, Rumänien, Ukraine und Serbien) Stützungskredite. Diese waren an extrem restriktive wirtschaftspolitische Auflagen gebunden und zielten über eine harsche Sparpolitik auf eine Reduktion der Importe und eine Stabilisierung der Wechselkurse, die wiederum die Banken stabilisieren sollten. Die bankenfreundliche

Sparpolitik wurde von der in Devisen hoch verschuldeten Mittelschicht mitgetragen (Becker 2013: 24 f.).

Der ungleichmäßige Krisenverlauf hat bislang die Folgen für die österreichischen Banken abgemildert. Wie der Finanzstabilitätsbericht 27 der Österreichischen Nationalbank aus dem Jahr 2014 zeigt, ist in den letzten Jahren der Anteil „fauler“ Kredite in einigen Ländern mit hohen Fremdwährungskrediten und andauernder Krise (wie Ungarn, Kroatien, Serbien, Bosnien-Herzegowina) weiter angestiegen und liegt um 25% und teils noch höher (OeNB 2014: 36). Bereits vor dem aktuellen Konflikt stellte die Bankenkrise in der Ukraine, wo die „nicht-bedienten“ Kredite bereits 2012 etwa 40% ausmachten, ein speziell katastrophales Kapitel dar (Wittenberger et al. 2014: 67). Teils gelang es den österreichischen Banken, sich zurückzuziehen, die Raiffeisen-Gruppe ist allerdings nach wie vor prominent vertreten. Ihr Russland-Geschäft ist durch die EU-Sanktionen unter Druck. Sie will das Geschäftsvolumen in Osteuropa zurückfahren, auch der Verkauf von Beteiligungen scheint wahrscheinlich (vgl. Wiener Zeitung, 30.1.2015: 11). Die Osteuropa-Niederlassungen besonders schwer von der Krise betroffener österreichischer Banken wie Hypo Alpe Adria und Volksbanken-Gruppe wurden bereits veräußert. Überexpansion und besonders riskante Geschäftsmodelle – Stichwort „Fremdwährungskredite“ – fordern ihren Preis. In der Frage der Fremdwährungskredite beginnen die Staaten der Region nun nach ungarischem Beispiel den Kurs gegenüber den (ausländischen) Banken zu verschärfen (FAZ 2015: 25). Die disziplinierende Kraft von IWF und Europäischer Kommission scheint an diesem Punkt allmählich zu erodieren. Die exportorientierte Finanzialisierung der österreichischen Banken ist noch voll in der Krise.

### **Schlussfolgerungen**

Die stark vergemeinschaftete EU-Außenwirtschaftspolitik, auf die EU-weit operierende Großkonzerne einen privilegierten Einfluss haben, beeinflusst die Möglichkeiten der inneren Normsetzung in Österreich beträchtlich und die österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen maßgeblich. Das geplante und umstrittene transatlantische Freihandelsabkommen TTIP mit den USA würde bei der Einschränkung von Gestaltungsspielräumen bei der Normsetzung eine neue Qualitätsstufe bedeuten.

Für die österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen, die sehr stark auf Europa fokussiert sind, haben die EU-Integration und -erweiterung Kontinuität und Wandel gebracht. Kontinuität ist vor allem im

Verhältnis zu Deutschland festzustellen. Deutschland ist der wichtigste Wirtschaftspartner Österreichs geblieben – und das Verhältnis ist durch große Asymmetrien geprägt. Gegenüber Deutschland weist Österreich sehr hohe Defizite in der Handels- und Einkommensbilanz auf. Im Verhältnis zu Deutschland ist Österreich als eine „dominierte Ökonomie“ (Beaud 1987: 100 ff.) zu kennzeichnen.

Gegenüber den osteuropäischen Ländern weist Österreich hingegen hohe Überschüsse auf – ist ihnen gegenüber also in der Position einer „dominanten Ökonomie“ (Beaud 1987: 76 ff.). Die kapitalistische Transformation Osteuropas, die EU-Erweiterungs- und Assoziierungspolitik öffnete für in Österreich ansässige Unternehmen große Expansionsfelder. Ohne die EU im Rücken wäre eine derart starke Expansion kaum denkbar gewesen. Allerdings stößt diese Expansionspolitik an Grenzen, die in der aktuellen Krise sehr manifest geworden sind. In den durch industrielle Exportproduktion und kredit-getriebenes Wachstum geprägten Visegrád-Ländern hat eine kritische Diskussion über Direktinvestitionen und eine auf Niedriglöhnen und niedrigen Steuern gegründete Exportproduktion begonnen (vgl. Baláž 2013: 575, Úřad vlády České republiky 2014). In den südosteuropäischen Ländern, wo das Wachstumsmodell der Vorkrisenjahre sehr einseitig durch rasche Verschuldung geprägt war, hat die Krise einen anhaltenden Absturz in Rezession und Stagnation gebracht. In dieser Region, aber auch in Ungarn und der Ukraine, haben österreichische Banken durch die Forcierung von Devisenkrediten sehr stark zur Krisenanfälligkeit beigetragen. In der Frage der Devisenkredite sind osteuropäische Regierungen zuletzt auf einen härteren Kurs eingeschwenkt. Österreichische Banken haben krisenbedingt bereits einen Teil ihrer Beteiligungen verkauft. Das exzessive Engagement in Osteuropa droht – ähnlich wie in den 1930er Jahren – ein Faktor der Krisenvertiefung in Österreich zu werden. Die ökonomische Mittelposition steht auf tönernen Füßen.

Zusätzlich erschwerend kommen die Konflikte und Spannungen hinzu, welche die Orientierung der EU auf eine Ausweitung ihrer Einfluss-Sphäre im post-sowjetischen Raum im Verhältnis zu Russland geschaffen hat. Dieser Konflikt hat stark geopolitischen Charakter und die EU ist in dieser Frage immer mehr auf den Konfrontationskurs der USA eingeschwenkt. Für österreichische Unternehmen haben die Spannungen, speziell die Politik wechselseitiger Sanktionen, unmittelbar negative ökonomische Konsequenzen. Darüber hinaus wird Österreich politisch in eine Konfrontationspolitik eingebunden. Vom neutralen (wenngleich pro-westlichen) Sonderstatus Österreichs der Nachkriegsjahre, speziell in der Zeit der Entspannungspolitik, ist praktisch nichts geblieben.



## Literatur

- Altzinger, Wilfried (2008): Österreichs Wirtschaftsbeziehungen mit Mittel- und Osteuropa. Vom „Goldenen Osten“ zum Waterloo 2009? In: Kurswechsel 4, 30-43
- Atzenhofer, Rosmarie (1988): Österreichische Integrationspolitik seit 1948. Zwischen EG-Diktat und dem Streben nach Unabhängigkeit. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Der unheimliche Anschluß. Österreich und die EG. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik (=Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 35), 73-93
- Balaž, Vladimír (2013): Od montážnej dielne k inteligentnej ekonomike. In: Bútora, Martin et al. (Hg.): Odkiaľ a Kam. 20 rokov samostatnosti. Bratislava, 566-581
- Beaud, Michel (1987): Le système national/mondial hiérarchisé. Une nouvelle lecture du capitalisme mondial. Paris
- Becker, Joachim (2008): Der Drang nach Osten: Wirtschaftliche Interessen und geo-politische Strategien. In: Kurswechsel 4, 5-29
- Becker, Joachim (2013): Osteuropa in der Krise: Ökonomische und politische Dynamiken. In: WISO 37(2), 13-30
- Becker, Joachim (2014a): Enlarging the EU Sphere of Influence Eastwards – Or: The Dialectics of Integration and Disintegration. Konferenzpapier für die EuroMemo Group: 20th Conference on Alternative Economic Policy in Europe, Rom, 25.-27.9.2014. [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/becker\\_enlarging\\_the\\_eu\\_sphere\\_of\\_influence\\_eastwards.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/becker_enlarging_the_eu_sphere_of_influence_eastwards.pdf)
- Becker, Joachim (2014b): Untergeordnete Integration: das Assoziationsabkommen zwischen der EU und Ukraine. In: Kurswechsel 3, 76-82
- Becker, Joachim (2014c): Editorial. In: Kurswechsel, 3, 68-75
- Becker, Joachim / Blaas, Wolfgang (2007): Introduction. In: Blaas, Wolfgang/Becker, Joachim (Hg.): Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations. Aldershot, 1-31
- Becker, Joachim / Četković, Predrag (2015): Patterns of Financialisation in Southeast European and Visegrád Countries. In: Radošević, Dubravko/Cvijanović, Vladimir (Hg.): Financialisation and Financial Crisis: Lessons from Central and Southeastern European Countries. Bern (i.E.), in Druck
- Benč, Vladimír (2009): Common Economic Space & EU Financial Tools for Russia. In: Duleba, Alexander (Hg.): Searching for New Momentum in EU-Russia Relations. Agenda, Tools and Institutions. Bratislava, 27-47
- Braithwaite, John / Drahos, Peter (2000): Global Business Regulation. Cambridge
- Breuss, Fritz (2009): Die österreichische Wirtschaft seit der Ostöffnung. In: Schumpeter Gesellschaft (Hg.): Der „Ostfaktor“ – Österreichs Wirtschaft und die Ostöffnung 1989 bis 2009. Wien-Köln-Weimar: Böhlau, 115-157
- Ederer, Stefan / Schiman, Stefan (2013): Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Reports 2013, Wien
- FAZ (2015): Plötzlich ist Ungarn ein Vorbild. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.1., 25
- Flassbeck, Heiner / Spiecker, Friederike (2011): The Euro – a Story of Misunderstanding. In: Intereconomics 4, 180-187
- Guger, Alois, / Leoni, Thomas (2008): Internationale Lohnstückkosten 2007 leicht verschlechtert. In: WIFO-Monatsbericht 9, 715-724
- Hörl, Erich / Hudik, Bernhard (1988): Null aus 1972. Auswirkungen des Freihandelsabkommens mit den Europäischen Gemeinschaften. Dargestellt am Beispiel der verstaatlichten Eisen- und Stahlindustrie. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Der unheimliche Anschluß. Österreich und die EG. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik (=Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 35), 95-128

- Hutschenreiter, Gernot / Peneder, Michael (1997): Österreichs „Technologielücke“ im Außenhandel. Wifo-Monatsberichte 2, 103-114
- Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge
- Kogelfranz, Siegfried / Pollack, Martin (1992): Ich schulde keiner Partei Dank. Der neu-gewählte österreichische Bundespräsident Thomas Klestil über sich und sein Amt. In: *Der Spiegel*, 23, 202-207
- Komlosy, Andrea (2006): Österreichs Brückenfunktion und die Durchlässigkeit des „Eisernen Vorhangs“. In: Gertrude Enderle-Burcel, Dieter Stiefel, und Alice Teichova (Hg.): „Zarte Bande“. Österreich und die europäischen planwirtschaftlichen Länder. Wien: Studienverlag (=Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs/Sonderband 9), 73-105
- Krajewski, Markus (2014): „GATS plus“: Öffentliche Dienstleistungen in Freihandels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union. In: Prausmüller, Oliver / Wagner, Alice (Hg.): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg, 132-155
- Maechler, Andrea M. / Ong, Li Lian (2009): Foreign Banks in CESE Countries: In for a Penny, in for a Pound? IMF Working Paper WP/09/54
- Noll, Alfred-Johannes (1988): Rechtliche Aspekte einer weiteren Annäherung Österreichs an die EWG. Völkerrecht, Staatsvertrag, Neutralität und rechtliche Entwicklung. Ein Problemaufriss. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): *Der un-heimliche Anschluß. Österreich und die EG*. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik (=Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 35), 95-128
- OECD (2013): *OECD Wirtschaftsberichte Österreich*. Juli 2013. Überblick. OECD, o.O.
- OeNB (2014): *Financial Stability Report* 27. Wien
- Onaran, Özlem (2008): Is Austria the winner of globalization? How does it look like in the labor market? In: *Kurswechsel* 4, 44-55
- Pann, Johannes / Seliger, Reinhart / Übeleis, Julia (2010): Foreign Currency Lending in Central, Eastern and Southeastern Europe: the Case of Austrian Banks. In: OeNB: *Finanzstabilitätsbericht* 20. Wien, 60-80
- Parmentier, Florent (2014): *Les chemins de l'État de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie*. Paris
- Raviv, Or (2008): Chasing the dragon east: exploring the frontiers of Western European finance. In: *Contemporary Politics*, 14(3), 297-314
- Raza, Werner (2007): European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Fora? In: Blaas, Wolfgang / Becker, Joachim (Hg.): *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations*. Aldershot, 67-96
- Raza, Werner (2014a): Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen: Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte. In: Prausmüller, Oliver / Wagner, Alice (Hg.): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg, 65-85
- Raza, Werner (2014b): TTIP: Geringe wirtschaftliche Vorteile auf Kosten von Demokratie und Allgemeinwohl. In: *Kurswechsel* 2, 75-80
- Reiman, Michal (2014): *Ukrajinská krize a její důsledky*. In: Žantovsky, Petr (Hg.): *Rusko včera, dnes a zítra*. O.O. (Prag), 54-61
- Rettmann, Andrew (2015): Greece says No to EU statement on Russia. In: *Euroobserver*, 27.1.2015. <https://euroobserver.com/foreign/127393> (abgerufen: 28.1.2015)
- Sadowski, Rafał (2013): *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*. OSW Punkt Widzenia, No. 36. Warschau.
- Samary, Catherine (2005): *Yugoslavie de la décomposition aux enjeux européens*. Paris

- Scherb, Margit (1988): Die Europäische Gemeinschaft – Objekt österreichischer Begierden. Zum Charakter der Europäischen Gemeinschaft und der österreichischen Beitrittswünsche. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Der unheimliche Anschluß. Österreich und die EG. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik (=Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 35), 47-72
- Scherb, Margit (1990): Wir und die europäische Hegemonialmacht. Die Beziehungen zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland in den Bereichen Währung, Außenhandel und Direktinvestitionen. In: Scherb, Margit / Morawetz, Inge (Hg.): Fest in deutscher Hand? Österreich und sein großer Nachbar. Wien, 27-59
- Stehrer, Robert / Stöllinger, Roman (2013): Positioning Austria in the Global Economy: Value Added Trade, International Production Sharing and Global Linkages. FIW-Research Reports 2. Wien
- Švihlíková, Ilona (2014): V službách korporací. Transatlantické partnerství, nebo vazalství? In: A2, Nr. 23, 5.11.2014, 30
- Úřad vlády České republiky (2014): Odliv zisků jako symptom vyčerpaného hospodářského modelu. Diskuzní dokument. Prag. <http://www.assoc.cz/addons/141009-Odliv-vynosu-konferencni-verze.pdf> (abgerufen: 20.12.2014)
- Vachudova, Milada Anna (2005): Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism. Oxford
- Weissenbacher, Rudy (2005): Jugoslawien. Politische Ökonomie einer Desintegration. Wien
- Wiener Zeitung (2015): Raiffeisens Verteilungsproblem. In: Wiener Zeitung, 30.1., 11.
- Wittenberger, Tina et al. (2014): Macrofinancial Developments in Ukraine, Russia and Turkey from an Austrian Financial Stability Perspective. In: OeNB: Financial Stability Report 27. Wien, 64-73

CHRISTIAN REINER, HELMUT GASSLER,  
SASCHA SARDADVAR

## **ÖSTERREICHISCHE REGIONALENTWICKLUNG ZWISCHEN NEUER DYNAMIK UND ALTER STABILITÄT**

### **Einleitung**

Die räumliche Differenzierung einer Volkswirtschaft in Zentren und Peripherien sowie die Entwicklung einer interregionalen Arbeitsteilung sind das Ergebnis von Investitions- und Standortentscheidungen von Unternehmen, ArbeiterInnen und PolitikerInnen. Interne und externe Skalenerträge wirken dabei als zentripetale Kräfte ballungsverstärkend. Konkurrenzeffekte und negative Externalitäten bei steigender räumlicher Konzentration ökonomischer Aktivitäten wirken als zentrifugale Kräfte und setzen einen Anreiz zur räumlichen Reallokation von Ressourcen in das ökonomische Hinterland. Die multiplen, stabilen und instabilen Gleichgewichte, welche als Folge der Interaktion dieser Kräfte entstehen können, determinieren in der zeitlichen Abfolge den relativen Aufstieg und Abstieg von Regionen (Combes et al. 2008).

Integrationsprozesse induzieren eine Reduktion der Handelskosten und eine Zunahme der Güter- und Faktormobilität. Damit kommt es neben einer Neuverteilung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse auch zur Veränderung zentripetaler und zentrifugaler Kräfte, und möglicherweise verändert sich die bislang vorherrschende Struktur der Raumwirtschaft. Die Frage, wie sich Österreichs Regionen in den Jahren seit dem EU-Beitritt entwickelten und welche Rolle dabei vor allem die erneute Ostorientierung des heimischen Kapitals spielte, steht im Zentrum dieses Beitrags.

Der Aufsatz ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird ein empirischer Überblick über die generelle Entwicklung räumlicher Disparitäten sowie des regional differenzierten Strukturwandels in Österreich gegeben. Danach werden wesentliche Entwicklungen in peripheren und zentralen Regionen Österreichs erörtert. Die internationalen Verflechtungen von Österreichs Regionen werden in weiterer Folge diskutiert. Anschließend werden die

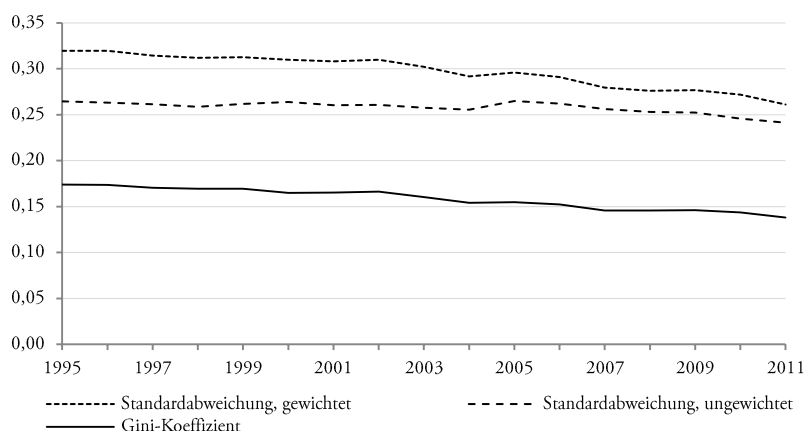
Regionalpolitik der EU sowie der regionalpolitische Paradigmenwandel in den 1990er Jahren dargestellt. Ein Resümee beschließt den Beitrag.

### **Räumliche Disparitäten und regionaler Strukturwandel**

Die interregionale Entwicklung Österreichs kann nicht ohne Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung interpretiert werden. Hierbei ist zunächst hervorzuheben, dass die österreichische Volkswirtschaft in den Jahren vor dem EU-Beitritt von relativ hohen Wachstumszahlen gekennzeichnet war, wobei das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Zeit vor dem EU-Beitritt höher ausfiel als danach (siehe Ederer et al. in diesem Band).

In der Europäischen Union genießt die Frage der interregionalen Konvergenz einen besonderen Stellenwert, da die EU eine Angleichung der Bruttoregionalprodukte (BRP) je EinwohnerIn zum Ziel erklärt hat (Europäische Kommission 2006). Für die EU zeigt sich für das erste Jahrzehnt von Österreichs Mitgliedschaft insgesamt eine Konvergenz der Regionen. Zur selben Zeit haben jedoch die Disparitäten innerhalb jener Länder, die gesamtwirtschaftlich von besonders hohen Wachstumsraten gekennzeichnet waren, tendenziell zugenommen (vgl. Sardadvar 2011). Auch Österreich weist seit dem EU-Beitritt, als es gesamtwirtschaftlich relativ langsam wuchs, innerhalb seiner Grenzen interregionale Konvergenz auf. Abbildung 8.1 illustriert diese Entwicklung anhand mehrerer Indikatoren von 1995 bis 2011, bezogen auf die 35 österreichischen NUTS3-Regionen. NUTS ist die Abkürzung für die Klassifikation der Regionen der EU, wobei die NUTS3-Regionen einzelnen Bezirken oder Gruppen von Bezirken entsprechen. Sowohl die ungewichtete als auch die nach Bevölkerungszahlen gewichtete Standardabweichung des logarithmierten BRP je EinwohnerIn zeigen eine fallende Tendenz, d.h., die Ungleichheit zwischen den Regionen nimmt ab. Dieser Prozess wird auch als Sigma-Konvergenz bezeichnet. Der auf Regionen bezogene und nach Bevölkerungszahlen gewichtete Gini-Koeffizient des BRP je EinwohnerIn bestätigt diesen Trend. Im Gegensatz dazu zeigt sich für die 1980er Jahre, als das gesamtwirtschaftliche Wachstum relativ hoch war, auf Bezirks-Ebene ein Prozess der Divergenz. Die nach Bevölkerungszahlen gewichtete Standardabweichung hat 1971 den Wert 0,423, 1981 den Wert 0,412, 1991 den Wert 0,419, nach Beschäftigtenzahlen ergibt sich für 1971 der Wert 0,390, für 1981 der Wert 0,390, für 1991 der Wert 0,400 (berechnet nach Daten der Österreichischen Raumplanungskonferenz [Bruttowertschöpfung] und den Volkszählungen der Statistik Austria).

**Abbildung 8.1: Innerösterreichische Entwicklung des BRP je EinwohnerIn seit 1995**



DATENQUELLE: EUROSTAT (ABGERUFEN AM 21. JUNI 2005 FÜR DIE JAHRE 1995-1999, AM 23. DEZEMBER 2014 FÜR DIE JAHRE 2000-2011).

Der Prozess der interregionalen Konvergenz seit dem EU-Beitritt wird unterstrichen durch die Abnahme des Anteils Wiens am österreichischen BIP von 28,1 auf 26,1% im selben Zeitraum 1995 bis 2011, was einem Rückgang des Anteils von über 7% entspricht. Während dieser Zeit konnten sich jene NUTS3-Regionen, die an RGW-Staaten (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) grenzten, leicht verbessern (von 12,5 auf 13,4%). Da jedoch auch der Anteil aller anderen österreichischen Regionen (von 59,8 auf 61,3%) zugenommen hat, dürfte der relative Aufholprozess der nordöstlichen Regionen Österreichs eher auf die allgemeine innerösterreichische Konvergenz denn auf Effekte der Auflösung des RGW zurückzuführen sein.

Die interregionale Produktivitätsentwicklung Österreichs fügt sich gut in das europäische Bild ein: In Zeiten relativ hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstums (vor dem EU-Beitritt) nehmen die Disparitäten zu, in Zeiten schwächeren Wachstums (nach dem EU-Beitritt) nehmen sie ab. Das gilt jedoch nicht zwangsläufig für alle ökonomischen Indikatoren. So zeigen die Jahre vor dem EU-Beitritt eine starke Angleichung hinsichtlich der Anteile der Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung, während seither die Unterschiede wieder zugenommen haben. Tabelle 8.1 veranschaulicht diese Entwicklung anhand mehrerer Maße auf Bezirks-Ebene seit 1971. Ökonometrische Panel-Analysen (vgl. Sardadvar/Reiner 2015), die andere Einflussfaktoren kontrollieren, zeigen einerseits, dass sich die

Anteile der Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung auch nach dem EU-Beitritt weiter angeglichen haben, dieser Prozess jedoch andererseits seit dem EU-Beitritt stark abgebremst wurde.

**Tabelle 8.1: Disparitäten bezüglich der Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung**

	Median	Interquartilsabstand	Gini-Koeffizient	Dissimilaritätsindex
1971	1,45	0,69	0,36	0,30
1981	3,16	0,74	0,23	0,20
1991	5,14	1,07	0,20	0,18
2001	7,35	1,69	0,21	0,20
2011	9,25	3,37	0,23	0,22

Anmerkungen: Die Zahlen basieren auf den Verhältnissen der Beschäftigten mit tertiärer Ausbildung zu allen Beschäftigten auf Bezirks-Ebene; die Werte des Interquartilsabstands sind in Prozentpunkten angegeben, die Gini-Koeffizienten sind nach Bevölkerungszahlen gewichtet, der Dissimilaritätsindex wurde berechnet nach Duncan und Duncan (1955)

QUELLE: SARDADVAR UND REINER (2015).

Tabelle 8.2 zeigt den Koeffizienten der Lokalisierung als Maß für die räumliche Konzentration einzelner Sektoren. Die Werte dieses Maßes liegen zwischen 0 und 1, höhere Werte entsprechen einem höheren Grad der Konzentration. Hier zeigt sich als interessantes Ergebnis eine beständige Abnahme der Konzentration des Industriesektors. Eine genauere Betrachtung der Branchen innerhalb des industriellen Sektors zeigt, dass die räumliche Konzentration traditioneller Branchen (z.B. Nahrungs- und Genussmittel, Textilien, Bekleidung, Chemie, Mineralölverarbeitung, Metallerzeugung und -herstellung) seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen hat. Das deutet darauf hin, dass sich die Wertschöpfung in diesen Branchen auf weniger, dafür umso wettbewerbsfähigere Betriebe konzentriert. Gleichzeitig hat sich die räumliche Konzentration bei Hochtechnologie-Branchen sowie hochwertigen Dienstleistungen teilweise reduziert, etwa bei den in Wien konzentrierten Banken und Versicherungen. Das Unterrichtswesen zeigt hingegen trotz der Gründung zahlreicher Hochschulen außerhalb Wiens eine Tendenz der zunehmenden räumlichen Konzentration in den 2000er Jahren. Die Bedeutung dieser Branche hat zwar in fast allen Bezirken zugenommen, allerdings sind von dieser Entwicklung v.a. die Städte und Vorstädte betroffen, was die statistische Zunahme der Lokalisierung erklärt.

**Tabelle 8.2: Koeffizienten der Lokalisierung**

	A+B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O+P+Q
1971	0.48	0.54	0.11	0.22	0.09	0.17	0.22	0.18	0.33	0.34	0.18	0.07	0.18	0.20
1981	0.48	0.45	0.10	0.21	0.07	0.12	0.23	0.14	0.26	0.29	0.14	0.07	0.15	0.21
1991	0.48	0.52	0.14	0.19	0.06	0.09	0.19	0.12	0.23	0.27	0.14	0.06	0.14	0.17
2001	0.46	0.53	0.19	0.18	0.13	0.06	0.18	0.12	0.19	0.25	0.16	0.06	0.12	0.16
2011	0.48	0.52	0.23	0.23	0.14	0.07	0.13	0.12	0.16	0.21	0.19	0.15	0.12	0.14

Anmerkungen: Berechnet nach Schätzl (2000), basierend auf Beschäftigtenzahlen; die Sektoren sind wie folgt klassifiziert (ÖNACE 2003): A: Land- und Forstwirtschaft, B: Fischerei und Fischzucht, C: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, D: Sachgütererzeugung, E: Energie- und Wasserversorgung, F: Bauwesen, G: Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern, H: Beherbergungs- und Gaststättenwesen, I: Verkehr und Nachrichtenübermittlung, J: Kredit- und Versicherungswesen, K: Realitätenwesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen, L: Öffentliche Verwaltung, Landesverteidigung, Sozialversicherung, M: Unterrichtswesen, N: Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, O: Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen, P: Private Haushalte, Q: Exterritoriale Organisationen und Körperschaften

DATENQUELLE: VOLKSZÄHLUNGEN 1971-2001, REGISTERZÄHLUNG 2011.

Die mittels Krugman-Index berechnete regionale Spezialisierung hat im Zeitraum 1971-2011 kontinuierlich abgenommen. Jene Regionen, die in den 1970er und 1980er Jahren von hoher Spezialisierung geprägt waren, sind entweder urbane Regionen oder Regionen, in denen die Landwirtschaft und/oder der Bergbau einen großen Anteil an der Wertschöpfung einnimmt. Der Rückgang der hohen regionalen Spezialisierung in den 1970er und 1980er Jahren ist großteils auf einen Rückgang der Bedeutung des primären Sektors (inkl. Bergbau) in vielen Regionen zurückzuführen. Für die späteren Jahre zeigt sich ein solcher Zusammenhang nicht mehr.

Insgesamt ergibt sich somit ein Bild der interregionalen Entwicklung, in dem die großen Veränderungen in den Jahrzehnten vor dem EU-Beitritt stattgefunden haben: Vom primären Sektor geprägte Regionen haben sich diversifiziert, Rückstände hinsichtlich der Qualifikation der Beschäftigten wurden reduziert. Die Zeit seit dem EU-Beitritt ist eher von struktureller Konvergenz gekennzeichnet: Die sektorale Spezialisierung hat weiter abgenommen, gleichzeitig sind die Disparitäten hinsichtlich der Produktivität zurückgegangen. Da auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum Österreichs seit dem EU-Betritt zurückgegangen ist, stellt sich die Frage nach einem kausalen Zusammenhang. So ist denkbar, dass eine gezielte Spezialisierung bestimmter Regionen auf Hochtechnologie-Branchen das Potenzial hätte, unter Inkaufnahme



einer Zunahme der interregionalen Ungleichheit das gesamtwirtschaftliche Wachstum Österreichs zu erhöhen.

### **Peripherie und Infrastrukturinvestitionen**

Staatliche Akteure produzieren über die Zuweisung von Infrastruktureinrichtungen räumlich differenzierte Standortqualitäten. Das entsprechende Ausstattungsniveau einer Region gilt einerseits als wichtige Voraussetzung für die regionalökonomische Entwicklung, andererseits als eine Determinante der Lebensqualität der lokalen Bevölkerung.

Die flächenhafte Bereitstellung von Infrastrukturleistungen durch den Staat war lange Zeit ein zentraler Bestandteil des europäischen Wohlfahrtsstaates. Crouch (2008) weist darauf hin, dass dies wesentlich zur Demokratisierung der Gesellschaft beitrug. Nicht zuletzt ging es dabei darum, einen Kompromiss zwischen den egalitären Forderungen der Demokratie und den Ungleichheiten des Kapitalismus zu erwirken. Dieser Kompromiss wurde und wird im Bereich der Infrastruktur durch die neoliberale Trias von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung in Frage gestellt.

Die für eine demokratisch verfasste Gesellschaft grundlegende Forderung nach „gleichwertigen Lebensbedingungen“ in allen Teilräumen des Staatsgebietes ist eine Ausprägung des Sozialstaatsprinzips und eng mit der infrastrukturellen Ausstattung peripherer Regionen verbunden. Der Anspruch zur Sicherung bzw. Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ geriet zwar zunehmend zugunsten ökologischer und ökonomischer Zielsetzungen in den Hintergrund, findet sich aber nach wie vor in den relevanten Planungsdokumenten des Staates (ÖROK 2011).

Die Versorgung der Bevölkerung in peripheren Regionen mit einer Infrastruktur, die diesem raumpolitischen Gerechtigkeitsprinzip entspricht, erscheint zunehmend in Frage gestellt (Machold/Tamme 2005). Diese These steht zu der oben argumentierten regionalen Konvergenz nicht im Widerspruch; es kann zu einer Annäherung der regionalen Produktivitäten kommen und gleichzeitig zu einem Rückzug öffentlicher Infrastruktur, vor allem wenn diese eher haushalts- und nicht unternehmensbezogene Leistungen bereitstellt. Periphere Regionen sind überproportional von einem Infrastrukturrückbau bedroht, weil aufgrund der geringen bzw. sogar abnehmenden Auslastung relativ ungünstigere Kostenstrukturen im Vergleich zu Agglomerationsräumen bestehen. Tatsächlich zeigen periphere Regionen in Österreich eine im Vergleich zu den Zentralräumen deutlich zurückbleibende Bevölkerungsdynamik. Während Wien von 1991 bis 2011 um 11,3% wuchs, nahm die Bevölkerung in den peripheren NUTS3-Regionen mehrheitlich leicht ab bzw. stagnierte:

Waldviertel (-2%), Weinviertel (+1,2%), Südburgenland (-2%), Oststeiermark (+1,5%), Mühlviertel (+6,7%), Liezen (-2,4%), Lungau (-0,6%). Teile dieser Regionen sind außerdem durch eine Bevölkerung mit einem deutlich überdurchschnittlichen Bevölkerungsalter gekennzeichnet. Trotzdem weisen diese Befunde nicht auf eine flächenhafte Erosion der Peripherie hin, wenngleich einige Teilregionen durchaus von negativen kumulativen Verursachungsprozessen durch Abwanderung und Desinvestition gekennzeichnet sind (z.B. Eisenerz, Gmünd) (Tichy 2009).

Ursächlich für den generellen Rückzug öffentlicher Infrastruktur aus der Fläche bei gleichzeitigem selektiven Ausbau (wie z.B. im Bereich der Kinder- oder Altenbetreuung) ist ein komplexes Bündel an Faktoren, die mit verschiedenen staatlichen und privaten Akteuren auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene (EU, WTO) verbunden sind (Seitz/Kempkes 2012). Als soziale, von der Politik nur bedingt beeinflussbare Trends, die eine dezentrale Bereitstellung staatlicher Infrastruktur verteuern, sind unter anderem die demografische Alterung, Individualisierung und Sättigungstendenzen zu nennen. Wie auch in anderen OECD-Staaten kam es in Österreich in den letzten Jahrzehnten zu einem deutlichen Rückgang an öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (siehe Tabelle 8.3), der etwas abgemildert wird, wenn man die zahlreichen Ausgliederungen aus dem Budget (z.B. Landeskrankenanstalten, ASFINAG) mitberücksichtigt (Reiner 2009). Tabelle 8.3 zeigt eine deutliche Abnahme und ein geringes Niveau der österreichischen Infrastrukturinvestitionen nach dem EU-Beitritt. Am Beispiel der konstant hohen Investitionsquote Frankreichs wird deutlich, dass ein Rückzug des Staates keineswegs alternativlos ist.

**Tabelle 8.3: Bruttoanlageinvestitionen des Staates in % des BIP**

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2007
Österreich	3,9	3,3	3,1	2,2	1,2	1,1
Österreich mit Ausgliederungen	-	-	-	2,8	2,3	2,2
Frankreich	3,1	3,3	3,5	3,0	3,0	3,3
Schweden	4,8	3,7	3,7	3,3	2,9	3,1
Vereinigtes Königreich	2,2	2,2	2,2	1,5	1,5	1,4
EU-15	3,4	3,0	3,1	2,7	2,7	2,6
USA	2,3	2,3	2,4	2,4	2,6	2,6

DATENQUELLE: PITLIK ET AL. 2008.

Hier kann aus Platzgründen nicht auf die vielfältigen Einflüsse der EU auf die Trends zur Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung von öffentlicher Infrastruktur eingegangen werden (ÖGPP 2008). Wichtig erscheint jedoch die Feststellung, dass das Gemeinschaftsrecht zwar einerseits keine Vorschriften bezüglich der Eigentumsaufteilung zwischen privatem und öffentlichem Eigentum enthält, andererseits aber über Liberalisierungsmaßnahmen öffentliche Unternehmen zu einem zunehmend marktförmigen Verhalten zwingt: „[...] privatization is in fact often a consequence of increased competitive pressure after liberalization“ (Huffschmid et al. 2005, 59). Dabei war der einseitige Liberalisierungskurs keineswegs von Anfang an Kernbestandteil des Integrationsprozesses. Erst mit dem Übergang zur wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise, festgeschrieben in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, setzten sich neoliberale Strategien zunehmend durch. In Österreich waren es dann vor allem die beiden Kabinette unter Bundeskanzler Schüssel (2000-2006), welche das Binnenmarktprojekt sowie die Maastricht-Kriterien zur Restrukturierung und Redimensionierung des öffentlichen Sektors nutzten.

Im Folgenden wird anhand einer Skizze zur Entwicklung der Verkehrswege und -mittel ein Einblick in rezente infrastrukturpolitische Entwicklungen gegeben. Leistbare Verkehrswege und Verkehrsmittel sind eine zentrale Infrastruktur in modernen Volkswirtschaften. Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für Menschen in peripheren Regionen, um am sozialen, kulturellen und politischen Leben teilhaben zu können. Verkehrspolitikische Maßnahmen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Verteilung dieser Teilhabechancen. Der verkehrspolitische Trend der letzten Jahrzehnte ist deutlich erkennbar: Einer Verschlechterung der Erreichbarkeiten mit öffentlichen Verkehrsmitteln steht eine deutliche Verbesserung mittels Individualverkehr entgegen. Neben dem stetigen Ausbau des Straßennetzes sind es vor allem auch die in Wahlzeiten regelhaft erfolgenden Anhebungen der Pendlerpauschale, die den Individualverkehr befördern. Dieser relative Attraktivitätsverlust des öffentlichen Verkehrs führte in weiterer Folge auch zu einer zunehmenden Wahl des Autos als Verkehrsmittel für den täglichen Arbeitsweg. Die Ursachen für diese Trends liegen zum einen in Angebotsreduktionen (Schließung von Nebenbahnen, Reduktion der Fahrfrequenzen ...) und zum anderen in der Zersiedlung. Neben den negativen ökologischen Folgewirkungen dieser Entwicklungen entstehen auch signifikante adverse Verteilungseffekte zuungunsten ärmerer Haushalte sowie von Personengruppen, die aus unterschiedlichen Gründen auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind (Jugendliche, ältere Menschen, physisch oder psychisch behinderte Menschen) (VCÖ 2009).

1992 wurden die ÖBB aus dem Bundesbudget ausgegliedert, 2004 unter dem Kabinett Schüssel II restrukturiert und nach dem Unternehmensrecht für private Unternehmen organisiert. Offensichtlich verfolgte die konservativ-liberale Regierung eine Schwächung des traditionell der Sozialdemokratie nahestehenden Bahnunternehmens (Faber 2006). Der zunehmende Druck zur betriebswirtschaftlichen Rentabilität führte zur Schließung von Nebenbahnen und der selektiven Übernahme derselben durch die Bundesländer. Wie Tabelle 8.4 zeigt, ist der Kostendeckungsgrad bei den Nebenbahnen deutlich geringer als bei den Hauptbahnen.

**Tabelle 8.4: Das Schienennetz der ÖBB (2009)**

	Hauptbahnen	Nebenbahnen	Nebenbahn-Ergänzungsnetz
Streckenlänge (in km)	2699	3060	1975
Durchschnittliche jährliche Investitionen 2005-2009 (in Mill. EUR)	1722	151	31
Kostendeckungsgrad (in %)	32	21	14

DATENQUELLE: RECHNUNGSHOF (2011).

### **Die nachholende Internationalisierung Wiens**

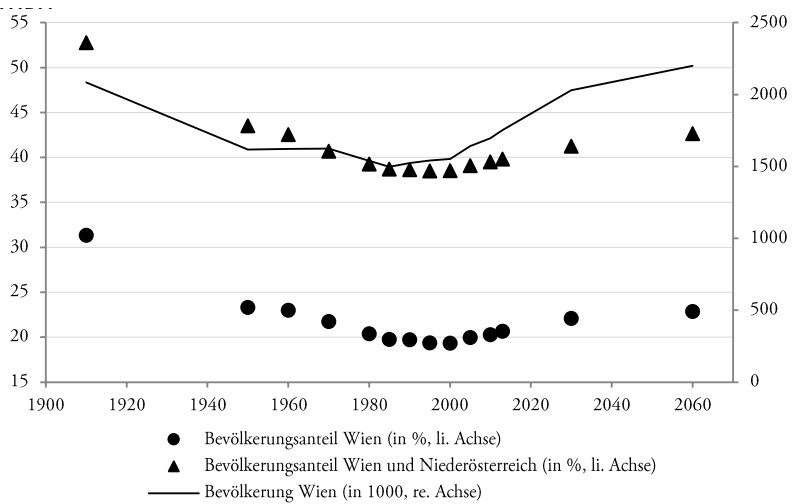
Wien ist die einzige Metropole Österreichs mit europäischer Bedeutung und das dominierende politische, intellektuelle und kulturelle Zentrum. Die Dynamik der Wiener Stadtwirtschaft zeigt im Langzeitvergleich einen U-förmigen Verlauf. Einer abnehmenden Dynamik und Bedeutung Wiens in den Nachkriegsjahrzehnten folgte eine deutliche Aufwertung nach 1989. Wien war bis zur Ostöffnung eine Stadt in der europäischen Semiperipherie, die durch ihre Randlage an der Systemgrenze eine starke Orientierung auf den nationalen Binnenmarkt und einen dominanten öffentlichen Sektor gekennzeichnet war. Aufgrund der politischen Kontinuität sozialdemokratischer Stadtregierungen erfolgte der Übergang zur neoliberalen, unternehmerisch agierenden Stadtpolitik (Entrepreneurial City) sowohl im internationalen als auch im Vergleich mit der Bundespolitik verspätet (Redak et al. 2005).

Wien als Stadtökonomie profitierte von Ostöffnung und EU-Integration. Musil (2012) spricht hier im Vergleich zu anderen westeuropäischen Städten zutreffend von einer „nachholenden Internationalisierung“

der Wiener Stadtwirtschaft. Der Wachstumszyklus Wiens seit den 1990ern lässt sich auch durch wirtschaftsräumliche Integrationsgewinne erklären.

Die Entwicklung der Bevölkerung einer Stadt kann als Indikator für Attraktivität und Dynamik interpretiert werden. Abbildung 8.2 zeigt zunächst die Entwicklung der Wiener Bevölkerung seit dem Höchststand von knapp über 2 Mio EinwohnerInnen im Jahr 1910 bis zur Prognose für 2060 (ca. 2,2 Mio). Der historische Höchstwert wird laut Bevölkerungsprognose der Statistik Austria bereits 2030 überschritten sein. Betrachtet man die Nachkriegsjahrzehnte, so ergibt sich für die Jahre von 1970 bis 1985 ein Bevölkerungsrückgang; seitdem wächst die Wiener Bevölkerung wieder. Betrachtet man den Anteil der Wiener Bevölkerung an der österreichischen Gesamtbevölkerung, so ergibt sich ebenfalls ein U-förmiger Verlauf. Dies liegt vor allem daran, dass in den Jahrzehnten, in denen Wien langsam wuchs bzw. sogar schrumpfte, die westlichen Bundesländer rascher wuchsen als Wien. Ein Vergleich der Anteilswerte Wiens von 1910 und 2060 zeigt, dass sich eine im Langzeitvergleich deutlich ausgeglichene Raumstruktur Österreichs abzeichnet. Um Suburbanisierungsprozessen Rechnung zu tragen, ist in Abbildung 8.2 auch der gemeinsame Anteil von Wien und Niederösterreich an der Gesamtbevölkerung dargestellt. Das grundlegende Entwicklungsmuster bleibt davon unberührt.

**Abbildung 8.2: Anteil der Wiener (und niederösterreichischen) Bevölkerung an der österreichischen Bevölkerung 1910-2060 (Prognose Statistik Austria für 2030 und 2060)**



DATENQUELLEN: WKO STATISTIK, BUNDESLÄNDERDATEN LANGZEITREIHEN, STATISTIK AUSTRIA (2015), EIGENE BERECHNUNGEN.

Eine Analyse der Einzelkomponenten des Bevölkerungswachstums unterstreicht den Trendbruch im Wachstum Wiens im Gefolge der Integration in die europäische Wirtschaft. Während die Sterbefälle die Geburten in allen Jahrzehnten von 1951-2001 übertrafen, drehte die Geburtenbilanz mit +7700 zwischen 2001 und 2011 ins Positive. Die Wanderungsbilanz war zwar über alle Jahrzehnte positiv, jedoch kam es im Vergleich der 1990er zu den 2000er Jahren zu mehr als einer Vervierfachung des Saldos von ca. 39.100 auf 164.700.

Das seit den 1990er Jahren auch im internationalen Vergleich hohe Produktivitätswachstum der Wiener Industrie hatte als Schattenseite eine gedämpfte Beschäftigungsentwicklung und eine vergleichsweise rasche Deindustrialisierung zur Folge. Der Anteil der Wiener Erwerbstätigen in der Sachgütererzeugung nahm zwischen 1991 und 2010 von 18,2% auf 9,5% ab; europäische Vergleichsregionen wiesen für 2010 einen Anteil von 12,8% auf (Mayerhofer 2014). Daraus resultiert eine relativ schwache Außenhandelsperformance mit dem größten Außenhandelsbilanzdefizit von fast 17 Mrd Euro (Durchschnitt 2011/2012) und die mit 24% geringste Exportquote unter Österreichs Bundesländern.

### **Internationale Verflechtungen von Österreichs Regionen**

Die Interaktionen von Österreichs Regionen mit anderen europäischen und außereuropäischen Ökonomien haben seit dem EU-Beitritt stark zugenommen. Abnehmende Handelskosten, räumliche Lagebeziehungen und historisch bedingte Pfadabhängigkeiten spielten dabei eine wichtige Rolle. Sowohl im Außenhandel als auch bei den Direktinvestitionen erfolgte die Integration der österreichischen Regionalökonomien vorrangig in Form einer „Miniglobalisierung“ mit den ost- und südost-europäischen Volkswirtschaften.

Die Jahre seit dem EU-Beitritt waren durch eine starke Steigerung des Anteils der Außenhandelsströme am BIP geprägt. Die Exportquote (Waren- und Dienstleistungsexporte in Prozent des BIP) stieg von 34,8% (1995) auf 57,4% (2013). Der Anteil der MOEL (Mittel- und Osteuropäische Länder: Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Kroatien) am gesamten Warenaußenhandel Österreichs nahm von 12% im Jahr 1995 auf 16% im Jahr 2013 zu, wobei 2008 mit 18% das bisherige Maximum erreicht wurde. Betrachtet man die Entwicklung vor dem EU-Beitritt, so wird deutlich, dass bereits die Ostöffnung wesentliche Integrationsimpulse auslöste. So verdoppelte sich etwa der Anteil von Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen am österreichischen Export von 4,4% im Wendejahr 1989 auf 8,7% im EU-Beitritts-

jahr 1995. Die Exporte in diese Länder expandierten in diesem Zeitraum um ca. 167%, während jene in die EU um 31% zunahmen (Puwain et al. 2001).

Tabelle 8.5 zeigt den Außenhandel der österreichischen Bundesländer. Die Bundesländer sind nach ihrem Anteil an MOEL-Exporten an den regionalen Gesamtexporten angeordnet. Die östlichen Bundesländer verfügen über deutlich engere Verflechtungen mit den MOEL (ca. 23-25%). Das entgegengesetzte Bild ergibt sich bei der Betrachtung des Exportanteils in die Schweiz. Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Re-Orientierung des österreichischen Außenhandels mit einer deutlichen interregionalen Differenzierung der Außenhandelsströme der österreichischen Regionen einherging.

**Tabelle 8.5: Außenhandel der österreichischen Bundesländer (Durchschnittswerte 2011/2012)**

	Räumliche Handelsstruktur der Bundesländerexporte					Regionale Exportquote (EX in % des BRP, Durchschnitt 2011/12)	Regionale Handelsbilanz (Mrd Euro, Durchschnittswerte 2011/2012)
	MOEL	Schweiz	Deutschland	Italien	ROW		
Niederösterreich	25,1	3,4	28,8	5,8	36,7	42	-4,7
Wien	24,9	2,5	24,5	7,5	40,4	24,0	-16,8
Burgenland	22,8	2,5	35,5	4,4	34,8	25,8	-0,5
Salzburg	17,1	3,5	31,5	5,9	42,1	40,6	-2,7
Oberösterreich	13,6	3,3	37,9	5,8	39,4	65,5	7,1
Kärnten	13,4	3,1	31,3	13,4	38,7	39,7	0,9
Steiermark	13,1	3,7	28,8	8,0	46,5	51,3	4,2
Tirol	8,6	14,5	27,3	10,7	39,0	44,1	1,4
Vorarlberg	8,2	13,9	31,1	6,3	40,5	61,8	2,3

DATENQUELLE: STATISTIK AUSTRIA (REGIONALDATEN AUSSENHANDEL NACH BUNDESLÄNDERN), EIGENE BERECHNUNGEN.

MOEL: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn. ROW: Rest der Welt.

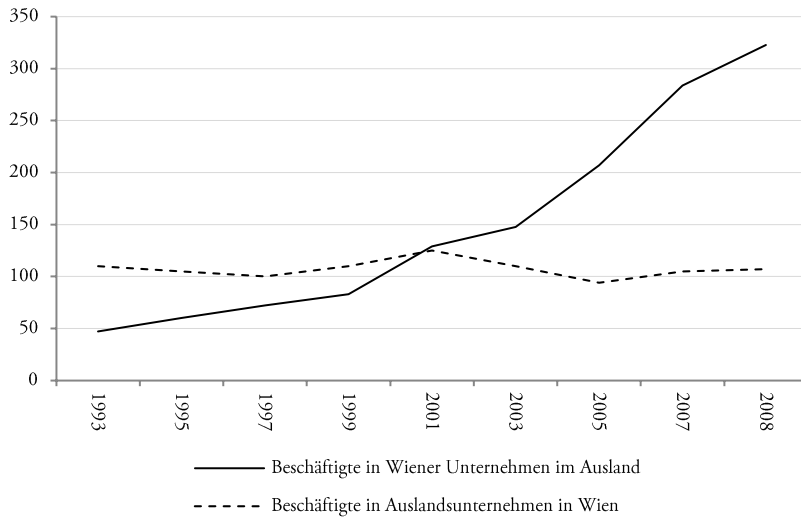
Die regionalen Außenhandelsdaten werden wesentlich durch die räumliche Allokation industrieller Aktivitäten determiniert. Die höchste bzw. dritthöchste Exportquote sowie die von den absoluten Zahlen her wichtigsten Exportregionen sind die beiden industriellen Kernländer Oberösterreich und Steiermark. Zusammen mit Vorarlberg tragen diese exportorientierten Industrieagglomerationen dazu bei, dass der gemeinsame negative Außenbilanzsaldo der östlichen Bundesländer von 22 Mrd Euro auf national 8,4 Mrd Euro reduziert wird. In der Wirtschafts- und Finanzkrise waren die Industrieregionen aufgrund des über den Export erfolgenden Transmissionsmechanismus der Krise besonders betroffen, während stärker binnen- und konsumorientierte Regionen wie Wien oder das Burgenland nur geringe Zunahmen der Arbeitslosenquote verzeichnen mussten (Reiner/Lengauer 2010).

Auch die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) wurden nach der Ostöffnung rasch umgelenkt. Zuvor war Österreich traditionell ein Standort für passive ADI, d.h., ausländische, insbesondere deutsche und schweizerische Unternehmen haben in Tochterunternehmen in Österreich investiert. Die Ostöffnung führte nun zu einer Umkehr dieses Musters. Einerseits wurden vielfach österreichische Töchter multinationaler Unternehmen mit Standort- und Investitionskompetenz für die neu aufgebauten osteuropäischen Töchter betraut (z.B. Siemens, Henkel), was dazu führte, dass sich Österreich (und hier vor allem die Agglomeration Wien) zu einem regionalen Headquarter für Mittel- und Osteuropa entwickeln konnte. Andererseits etablierten auch österreichische Unternehmen zunehmend (Produktions-)Standorte in den ehemaligen RGW-Staaten.

Wien konnte sich über Kapitalimporte und Kapitalexporte als international relevantes Kontroll- und Entscheidungszentrum vor allem für den ost- und südosteuropäischen Raum etablieren. Die Wiener aktiven und passiven ADI folgen ab den späten 1990er Jahren einem exponentiellen Wachstumstrend. Dieser Internationalisierungsschub mit einer Tendenz zur Umkehr der Vorzeichen der traditionell negativen Direktinvestitionsbilanz wird in Abbildung 8.3 für Beschäftigungsdaten nachgezeichnet. Während die Zahl auslandsdominierter Arbeitsplätze in Wien zwischen 1993 und 2008 stabil blieb, expandierte die Zahl der von Wiener Unternehmen kontrollierten Arbeitsplätze im Ausland von knapp 50.000 im Jahr 1993 auf 322.700 im Jahr 2008; dies entspricht etwa der Hälfte aller Arbeitsplätze von österreichischen Unternehmen im Ausland (Mayerhofer et al. 2010).



**Abbildung 8.3: Beschäftigte in Wiener Unternehmen mit Direktinvestitionen (in 1000)**



QUELLE: MAYERHOFER ET AL. (2010).

Regional profitieren von aktiven und passiven ADI neben Wien die industrieorientierten Bundesländer (v.a. Oberösterreich). Anzumerken ist jedoch, dass im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise die intensiven Ostaktivitäten der österreichischen Banken zunehmend kritischer gesehen werden. Letztlich besteht aufgrund der Höhe dieser Investitionen sowie der Kreditvergaben in den osteuropäischen Ländern im Vergleich zum österreichischen BIP ein systemisches Risiko für die Stabilität der österreichischen Volkswirtschaft. Im Gegensatz zu den Außenhandelsaktivitäten hatte die ADI-Tätigkeit österreichischer Unternehmen negative Beschäftigungs- und Lohneffekte. Zwei im Ausland durch ADI geschaffene Jobs bedeuteten den Verlust von einem Arbeitsplatz in Österreich. Die dadurch induzierten Jobverluste in der Industrie resultierten vorrangig aus Osteuropainvestitionen (Onaran 2008).

### **Regionalpolitischer Paradigmenwechsel**

Im Vorfeld bzw. im Zuge des EU-Beitritts Österreichs im Jahr 1995 kam es zur Formalisierung und Professionalisierung der Regionalpolitik in Österreich. Zunächst musste die österreichische Regionenlandschaft der Förderungskulisse der Europäischen Union angepasst werden, was im Vorfeld des Beitritts zu umfangreichen Verhandlungen (welche Regi-

onen fallen in welche Kategorien etc.) führte. Zudem war eine Voraussetzung, einschlägige regionale Entwicklungsprogramme für die damaligen unterschiedlichen Zielregionen zu erstellen. Generell kam es im Zuge des EU-Beitritts auch zu einer Aufwertung der Regionalpolitik, da aufgrund der Strukturfondsmittel beträchtliche Summen (in Kombination mit den notwendigen nationalen Mittelanteilen) zur Verfügung standen. Eine ökonometrische Analyse über die Wirkungen der EU-Strukturfondsmittel weist darauf hin, dass diese in Österreich zu einem regionalen Ausgleich beigetragen haben könnten (Mayerhofer et al. 2009). Als Beispiel für mögliche positive Entwicklungsimpulse kann das Burgenland angeführt werden (Rammer 2002). Das BRP/Kopf-Niveau des Burgenlandes steigerte sich von 65,0% des nationalen Einkommensniveaus im Jahr 2000 auf 68,5% im Jahr 2013.

Um 1990 setzte ein paradigmatischer Wandel der Regionalpolitik ein, der durch EU-Vorgaben beschleunigt wurde. Die traditionelle Ausgleichsorientierung der Regionalpolitik (Reduzierung regionaler Disparitäten) verliert zugunsten von angebotsseitigen bzw. wettbewerbsorientierten Programmatiken und entsprechenden Maßnahmen an Bedeutung (Zschiedrich 2008, Bruch-Krumbein 2008). Gleichzeitig wurde das regionalpolitische Interventionsspektrum um die Themen Ökologie oder Gender ergänzt.

Ein Merkmal ist etwa die Aufwertung der technologieorientierten regionalen Wirtschaftspolitik, die durch innovationsfördernde Maßnahmen (z.B. direkte F&E- bzw. Innovationsförderung, einschlägige innovationsorientierte Infrastrukturen wie z.B. GründerInnen- und Technologiezentren) das Ziel hat, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu verbessern. Derartige Maßnahmen weisen die Tendenz auf, dynamische Regionen mit entsprechenden technologischen Absorptionspotenzialen gegenüber entwicklungsschwachen, peripheren Regionen zu bevorzugen. Auch die in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtende Orientierung auf (thematisch fokussierte) regionale Cluster ist ein Ausdruck dieses regionalpolitischen Paradigmenwechsels (Gassler und Rammer 1999).

In den vergangenen Jahren fanden Genderaspekte im regionalpolitischen Diskurs Berücksichtigung (Aufhauser et al. 2003). Dabei wird insbesondere auf die regional sehr unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten von Frauen zum Arbeitsmarkt Aufmerksamkeit gelegt. Vor allem in ländlichen Gebieten sind Frauen mit Betreuungspflichten aufgrund der oft notwendigen Wohnortnähe und (vielfach) gesuchten Teilzeitschäftigungsmöglichkeit mit Problemen konfrontiert. Während in Großstädten 71% der Mütter auch auf institutionelle Angebote in der Kinder-

betreuung zurückgreifen (können), sind dies in kleinen Orten lediglich 48%. Die geringer ausgebaute Betreuungsinfrastruktur wird hier (bzw. muss hier) mittels privater Arrangements ausgeglichen (werden) (Bergmann et al. 2014).

## **Resümee**

Ökonomische Raumstrukturen sind durch eine hohe Persistenz gekennzeichnet. Die grundlegenden regionalen Muster von Zentrum und Peripherie blieben seit Ostöffnung und EU-Beitritt weitgehend stabil. Generell ist anzumerken, dass wesentliche Modernisierungsprozesse und Internationalisierungsdynamiken bereits in den 1980er Jahren einsetzten und 1989 eine möglicherweise ebenso wichtige Zäsur wie 1995 markiert.

Die regionalen Wirtschaftsstrukturen zeigen einerseits eine Konvergenz regionaler Produktivitäten seit dem EU-Beitritt, andererseits aber auch eine Verlangsamung der Angleichung der Anteile tertiär Ausgebildeter an den regionalen Beschäftigten. Die sektorale Spezialisierung der österreichischen Regionen hat auch nach dem EU-Beitritt weiter abgenommen.

Periphere Regionen sind weder durch einen allgemeinen Trend zu Abwanderung noch durch ein generelles Zurückfallen hinter die Zentren gekennzeichnet. Die nicht zuletzt durch die EU beförderten Liberalisierungs- und Privatisierungsvorgänge führen jedoch unter anderem zur Ausdünnung von öffentlicher Verkehrsinfrastruktur im ländlichen Raum. Demgegenüber lässt sich eine Verbesserung der Infrastrukturausstattung in den Bereichen Kinder- und Altenbetreuung konstatieren.

Bei den Metropolitanregionen ist es vor allem die erneute Dynamik Wiens, ausgelöst durch Ostöffnung und EU-Integration, die die Entwicklungstendenz prägte. Die Transformation Wiens zur „Entrepreneurial City“ war bisher jedoch nicht von einer signifikanten Zunahme sozialräumlicher Disparitäten begleitet.

Ostöffnung und EU-Osterweiterung brachten eine verstärkte Ostorientierung und einen Aufschwung der Ostregion Österreichs mit sich. Neben der Etablierung Wiens als Kontroll- und Entscheidungszentrum vor allem für den ost- und südosteuropäischen Raum mittels ausländischer Direktinvestitionen konnte auch das Burgenland aufgrund von Maßnahmen der europäischen Regionalpolitik ein Stück weit gegenüber den anderen Bundesländern aufholen. Der regionalpolitische Paradigmenwechsel hin zu angebotsorientierten Entwicklungsstrategien hat bislang keine markante Polarisierung in der Raumwirtschaft hinterlassen.

## Literatur

- Aufhauser, Elisabeth et al. (2003): Grundlagen für eine „Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung“. Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Abteilung IV/4, Wien
- Bergmann, Nadja et al. (2014): Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung – betriebliche Rahmenbedingungen aus Sicht berufstätiger Eltern, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, L&R Sozialforschung, Wien
- Bruch-Krumbein, Walter (2008): Cluster versus Ausgleich. Die Vereinnahmung regionalpolitischer Ausgleichsinstrumente durch die Clusterpolitik. In: Krumbein, Wolfgang et al. (Hg.): Kritische Regionalwissenschaft – Gesellschaft, Politik, Raum, Westfälisches Dampfboot, Münster, 279-300
- Duncan, Otis / Duncan, Beverly (1955): A methodological analysis of segregation indexes. In: American Journal Sociology 20, 210-217
- Combes, Pierre-Philippe et al. (2008): Economic Geography. The Integration of Regions and Nations. Princeton und Oxford
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main, Suhrkamp
- Europäische Kommission (2006) InfoRegio Factsheet KN-76-06-084-EN-D
- Faber, Claus (2006): Verkehrspolitik in Zeiten des Nulldefizits. In: Kurswechsel 3, 88-89
- Gassler, Helmut / Rammer, Christian (1999): Alles Cluster? Über den Boom einer neuen wirtschaftspolitischen Strategie. In: MGWU-Materialien 3/99, Wien
- Huffschmid, Jörg et al. (2005): Economic Policy for a Social Europe. A Critique of Neoliberalism and Proposals for Alternatives. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Machold, Ingrid / Tammé, Oliver (2005): Versorgung gefährdet? Soziale und wirtschaftliche Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum. Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Forschungsbericht 53, Wien
- Mayerhofer, Peter et al. (2009): Quantitative Effekte der EU-Regionalförderung in Österreich. In: ÖROK (Hg.): EU Kohäsionspolitik in Österreich 1995-2007 – Eine Bilanz. ÖROK-Schriftenreihe 180, 40-134
- Mayerhofer, Peter et al. (2010): Dritter Bericht zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Wiens. WIFO, Wien
- Mayerhofer, Peter (2014): Wiens Industrie in der wissensbasierten Stadtwirtschaft. Wandlungsprozesse, Wettbewerbsfähigkeit, industriepolitische Ansatzpunkte. In: Arbeiterkammer Stadtpunkte 10
- Musil, Robert (2012): Wien in der Weltwirtschaft. Positionsbestimmung der Stadtregion Wien in der internationalen Städtehierarchie. Beiträge zur europäischen Stadt- und Regionalforschung 4
- ÖGPP (2008): Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU. Wien
- Onaran, Özlem (2008): The Effects of Globalization on Employment, Wages and the Wage Share in Austria. Kammer für Arbeiter und Angestellte. Wien
- ÖROK (2011) Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011. Wien
- Pitlik, Hans et al. (2008): Effizienz der Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors in Österreich. Wien
- Puwein, Wilfried et al. (2001): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Wirtschaft Österreichs. WIFO, Wien
- Rammer, Christian (2002): EU-Regionalförderung im Burgenland – eine Erfolgsstory? In: MGWU 2/02, Wien
- Redak, Vanessa et al. (2005): Modernizing or Polarizing Vienna? In: Moulaert, Frank et al. (Hg.): The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities. Oxford University Press, Oxford, 167-180.

- Rechnungshof (2011): Nebenbahnen – Kosten und verkehrspolitische Bedeutung. Bund 2011/9
- Reiner, Christian (2009): Kommunale Finanzen in der zweiten Weltwirtschaftskrise: vom Schuldscheindarlehen zum Cross-Border Leasing. In: Der Öffentliche Sektor 35, 1-25
- Reiner, Christian / Lengauer, Lukas (2010): Regionale Arbeitslosigkeit in der Großen Rezession: Entwicklung und räumliche Disparitäten am Beispiel Österreichs. In: Wirtschaft und Management 12, 35-57
- Sardadvar, Sascha (2011): Economic Growth in the Regions of Europe: Theory and Empirical Evidence from a Spatial Growth Model. Berlin und Heidelberg, Physica
- Sardadvar, Sascha / Reiner, Christian (2015): The long-run distribution of human capital endowments across regions and its impact on employment: Evidence from Austria [unveröffentlichtes Manuskript]
- Schätzl, Ludwig (2000): Wirtschaftsgeographie 2 – Empirie [3. Auflage]. Paderborn, München, Wien und Zürich, Ferdinand Schöningh
- Seitz, Helmut / Kempkes, Gerhard (2012): Infrastruktur und regionale Wirtschaftsentwicklung. In: Bröcker, Johannes / Fritsch, Michael (Hg.): Ökonomische Geographie. München, 221-239
- Statistik Austria (2009): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Hauptergebnisse 1977-2008. Wien, Verlag Österreich
- Statistik Austria (2015): Pressemitteilung Bevölkerungsprognose. [http://www.statistik.at/web\\_de/dynamic/statistiken/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/079719](http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/bevoelkerung/demographische_prognosen/079719) [18.03.2015]
- Statistik Austria (2013): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Hauptergebnisse 1980-2012. Wien, Verlag Österreich
- Tichy, Gunther (2009): Überfüllte Städte, vereinsamte Dörfer? Nicht in Österreich! In: RAUM, 48-53
- VCÖ (Hg.) (2009): Soziale Aspekte von Mobilität. Wien
- Zschiedrich, Harald (2008): EU-Regionalpolitik im Spagat zwischen Wachstums- und Ausgleichszielen. In: Wirtschaft und Gesellschaft 34/4, 509-534



# **VERÄNDERUNGEN DES POLITISCHEN MODELLS UND DER POLITIKFELDER**

## **AUSTROKORPORATISMUS ZWISCHEN KONTINUITÄT UND VERÄNDERUNG – EU-BEITRITT ALS EIN BESTIMMUNGSFAKTOR FÜR VERÄNDERUNGEN**

In der sozialwissenschaftlichen Literatur zählt Österreich zu jenen Ländern, die den Typus des Neokorporatismus (Lehmbruch 1985, Schmitter 1979) bzw. der korporatistischen Verhandlungsdemokratie (Lehmbruch 1996, Czada 2002, Armingeon 2002) repräsentierten. Die in Österreich realisierte „Interessenvermittlung und Politikausführung im Verbund von Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden“ (Czada 1983, 209) stellt keine Singularität dar. Der österreichischen Sozialpartnerschaft wurde allerdings durchwegs attestiert, dass es sich dabei nicht nur um eine besondere Realisationsform, sondern auch um eine vergleichsweise stabile Ausprägung korporatistischer Interessenpolitik handelte (Lehmbruch 1985, Crouch 1990).

Ihre Träger sind die großen Dachverbände der ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnen-Interessenorganisationen sowie die Regierung bzw. die Fachressorts. Diese Interessenorganisationen, die teils rechtlich, teils realiter über ein Vertretungsmonopol verfügen, sind durch einen hohen Konzentrations- und Zentralisationsgrad gekennzeichnet (Fink 2006, Karhofer 2006). Der hohe Konzentrationsgrad ergibt sich vor allem auch aus dem Prinzip der Pflichtmitgliedschaft zu den Kammern.

Sozialpartnerschaft ist ein Muster der Interessenvermittlung, das zum einen wesentlich durch die privilegierte Einbindung dieser Dachverbände in den Prozess der Politikformulierung (Konzertierung) und der Implementierung gesetzlicher Regelungen, zum anderen in Entscheidungsprozessen durch die Abstimmung der Interessen zwischen diesen Trägern (Akkordierung) gekennzeichnet ist. Der Aktionsradius betraf bzw. betrifft drei Ebenen:

- Beratung und Expertise im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozess,



- inhaltliche Mitgestaltung von Entscheidungen über gesetzliche Normen in einer Reihe wichtiger Politikfelder wie die Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik,
- Implementation gesetzlicher Normen (z.B. im Rahmen von Institutionen wie der Sozialversicherung, in Ausschüssen und Beiräten).

Die Zusammenarbeit und Interessenakkordierung beruhte auf der von den involvierten AkteurInnen geteilten Überzeugung gesamtwirtschaftlicher Verantwortung und der Verfolgung der gesamtwirtschaftlichen Ziele Wirtschaftswachstum, Beschäftigungssicherung, Kaufkraft- und Währungsstabilisierung sowie Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit. Mit dieser Ausrichtung korreliert die strategische Orientierung an der Kompromissfindung, die sich in einer vergleichsweise äußerst niedrigen Streikquote spiegelt (Tálos 2008).

Sozialpartnerschaft erfuhr breite Akzeptanz sowohl seitens der politischen AkteurInnen als auch seitens der Bevölkerung. Sie galt und gilt als wesentlicher und wünschenswerter Bestandteil des politischen Systems. Ihre Spielregeln wurden akzeptiert und ihr Nutzen wurde positiv bewertet (Ullrich 1993, Tálos 2008).

Kennzeichnend für das politische System ebenso wie für das System der Interessenvertretung in der Zweiten Republik ist, dass neben der sozialpartnerschaftlichen Interessenvermittlung auch ein Netzwerk vertikaler Verflechtungen besteht: nämlich in Form der institutionell-organisatorischen Beziehungen zwischen Interessenorganisationen und Parteien (ÖGB und BAK [Bundesarbeitskammer] zu SPÖ, WKO und PRÄKO [Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer] zu ÖVP) sowie der personellen Verflechtungen durch Funktionskumulierung auf Ebene der Verbände, der Parteien, des Parlaments und der Regierung.

Sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung hat ihre Ausformung im Wesentlichen Ende der 1950er/Beginn der 1960er Jahre erfahren (Tálos 1985). Ansätze dazu finden sich nach 1945 in der akkordierten Lohn- und Preispolitik, den sogenannten Lohn- und Preisabkommen (1947-1951) zur Abstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus. Dass eine derartige Ausrichtung der Interessenpolitik auch in Österreich keine Selbstverständlichkeit war, zeigt sich am bisher größten und zugleich letzten manifesten Widerstand gegen sozialpartnerschaftlich orientierte Politik in Form der breiten Streikbewegung im Herbst 1950 (Ludwig u.a. 1991). Nach Vorstößen seitens des ÖGB und mit Zustimmung der ÖVP/SPÖ Koalitionsregierung wurde ab der zweiten Hälfte der 1950er Jahre die Kooperation zwischen den Interessenorganisationen in Institutionen wie der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen ausgebaut und deren pri-

vilegierte Beteiligung am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess verankert. Sozialpartnerschaft wurde zu einem dauerhaften Muster der Interessenvermittlung und neben den beiden die Politik der Nachkriegsjahrzehnte dominierenden Großparteien ÖVP und SPÖ zu einem zentralen Mitgestaltungsfaktor in einigen Feldern österreichischer Politik. Ihre Hochblütephase ist für die 1960er/1970er Jahre zu veranschlagen.

Seit Mitte der 1980er Jahre zeichnen sich merkbare Veränderungen in mehrfacher Hinsicht ab. Traxler (1993) bestimmte diesen Prozess begrifflich als Entwicklung „vom Nachfragekorporatismus zum Angebotskorporatismus“, Unger (1999) konstatierte – bezogen auf die Wirtschaftspolitik – eine Entwicklung „vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Liberalismus“.

Die politische Landkarte Österreichs hat sich im Vergleich mit den Nachkriegsjahrzehnten auch in anderen Bereichen merkbar geändert: Das langjährige Duopol von ÖVP und SPÖ in Parlament und Regierung büßte an Bedeutung ein. Die Konkurrenz am WählerInnenmarkt wurde größer, das Wahlverhalten verzeichnete einen einschneidenden Wandel. Politisches Handeln orientierte sich zunehmend mehr auch an neuen Leitlinien, neoliberale Vorstellungen fanden in den Regierungs- und Verbändeooptionen Niederschlag.

Der Beitritt Österreichs zur EU verstärkte nicht nur diese Orientierung, sondern zeitigte weitreichende Folgen für das politische System insgesamt. Der Beitritt wurde zu einem bestimmenden, wenn auch nicht alleinigen Faktor der Veränderung der politischen Landkarte Österreichs. Dass sich innerstaatliche politische Entwicklungen mit externen Faktoren verbanden, wird auch am traditionellen Gestaltungsfaktor Sozialpartnerschaft ersichtlich. Ungeachtet feststellbarer Kontinuitäten unterliegt der Austrokorporatismus seit Mitte der 1980er Jahre merkbaren Veränderungen.

## **Zwischen Veränderungen und Kontinuitäten**

### **Veränderungen im Bereich der Interessenvertretung**

Während die traditionell korporatistisch geprägte Interessenvermittlung in Ländern wie den Niederlanden (Hemerijck 2003) und in Schweden (Jochem 2003) in den 1970er bzw. 1980er Jahren an Relevanz einbüßte, erwies sich die österreichische Variante des Korporatismus noch bis Ende der 1990er Jahre als relativ stabil. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen für Interessenvermittlung bereits seit den 1980er Jahren maßgeblich gewandelt. Dies war nicht folgenlos für die Rolle der großen

Dachverbände. Der Rückbau auf Ebene sozialpartnerschaftlicher Institutionen und sozialpartnerschaftlich mitgestalteter Politik wurde zwar unter der schwarz-blauen/orangen Regierung (2000-2006) radikalisiert, seine Wurzeln finden sich allerdings bereits in der vorausgehenden Entwicklung.

Wenn auch die traditionelle Form und Struktur des Verbände- und Kammersystems im Wesentlichen aufrecht blieb, zeigen sich Veränderungen an den einzelnen Organisationen. Dies gilt seit Ende der 1980er und in den 1990er Jahren vor allem für die großen Kammern.

Einen diesbezüglichen Indikator stellt der starke Rückgang der Beteiligung an den Kammerwahlen dar. Sank bereits bei der Arbeiterkammerwahl im Jahr 1989 die Wahlbeteiligung von 63% (1984) auf 49% so bildete die Wahl 1994 mit 31% den bisherigen Tiefpunkt (Karlhofer 2005). Bei den folgenden Wahlen schwankte die Beteiligung zwischen 49% (2000) und 39,7% (2014), wobei die Fraktion Sozialdemokratischer GewerkschafterInnen nach wie vor die absolute Mehrheit an Stimmen (2014: 57,16%) und an Mandaten in der Vollversammlung der AK-Länderkammern (2014: 489 von 840) besitzt. Wenn auch nicht im gleichen Ausmaß so verlief die Entwicklung bei den Wirtschaftskammern ähnlich. Lag die Wahlbeteiligung 1985 noch bei 70%, so 1991 bei 61,9% und 2010 bei 41,3%.

Die rückläufige Wahlpartizipation kann u.a. als Ausdruck beträchtlich gestiegener Legitimations- und Mobilisierungsprobleme interpretiert werden (Tálos 1996). Die traditionelle, in den Nachkriegsjahrzehnten weitgehend unhinterfragte Pflichtmitgliedschaft in den Kammern wurde ebenso zu einem in der Öffentlichkeit breit diskutierten Thema wie die Einkommensprivilegien von KammerfunktionärInnen. Im Kontext der gestiegenen Parteienkonkurrenz gingen die beiden seit 1987 wieder gemeinsam regierenden großen Parteien, SPÖ und ÖVP, auf Distanz zu den ihnen jeweils nahe stehenden Kammern (Karlhofer 1999). Am deutlichsten sichtbar wurde dies daran, dass das Koalitionsabkommen zwischen SPÖ und ÖVP aus 1994 die Abhaltung einer „Urabstimmung“ über die Pflichtmitgliedschaft in allen Kammern vorsah. Die in den Jahren 1995/96 dann tatsächlich durchgeführte Mitgliederbefragung – Zustimmung oder Ablehnung der Kammern als gesetzliche Interessenvertretung – brachte eine breite Zustimmung zu deren Weiterbestand: 82% bei den Wirtschaftskammern, 91% bei den Arbeiterkammern (Karlhofer 1999). Dieses für die Kammerinstitutionen sehr positive Votum ließ das Thema „Pflichtmitgliedschaft“ in der Folgezeit in den Hintergrund treten.

Nachdem bereits 1992 mit einer Novellierung des Arbeiterkammergesetzes eine Erweiterung der Partizipation der Mitglieder erfolgt war, unterzogen sich die Kammern 1998 einer Reform, deren Kernpunkt einige Modifikationen der Bestimmungen über Wahlen (betreffend Wahltermin, Wahlzeitraum und Wahlmodus) waren. Die Wirtschaftskammer startete im Jahr 2001 eine große Kammerreform, zu deren Bestandteilen die Senkung der Umlage, die Verringerung des Personals und die Ausweitung des Leistungsangebotes zählten.

Veränderungen betrafen vor allem auch die Gewerkschaften. Steigende Arbeitslosigkeit, die Krise der verstaatlichten Industrie, wirtschaftliche Internationalisierung und die Zuspitzung von Verteilungsfragen führten zu deren Schwächung. Die Veränderung des Arbeitsmarktes in Richtung Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen stellt insbesondere für Gewerkschaften im Dienstleistungsbereich wie die GPA oder VIDA beträchtliche Herausforderungen dar. Die Zunahme der Heterogenität und Flexibilität der Erwerbsarbeitsverhältnisse erschwerte die Interessenvereinheitlichung ebenso wie die verbandliche Integration. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der in Österreich 1970 noch bei 60,0% lag, erfuhr einen kontinuierlichen Rückgang: 2000 lag er bei 36,6%, 2005 bei 33,3% und 2011 bei 27,8%. Der Organisationsgrad ist vor allem bei Frauen und atypisch Beschäftigten gering. Betrug die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder 1990 noch über 1,6 Millionen, so reduzierte sich diese von 1,44 Millionen im Jahr 2000 auf 1,38 Millionen 2003, auf 1,33 Millionen 2005 und 1,2 Millionen im Jahr 2013. Die Beschleunigung dieses Prozesses steht mit Veränderungen auf betrieblicher und außerbetrieblicher Ebene im Zusammenhang. Die Privatisierung der verstaatlichten Industrie, die Internationalisierung und Konzentrationsprozesse von Großunternehmen schwächten die BetriebsrätInnen, die für die gewerkschaftliche Organisation eine zentrale Rolle spielten. Ihre Zahl hat kontinuierlich abgenommen (Flecker/Krenn 1999, Hermann/Flecker 2009). Der Rückgang der gewerkschaftlichen Organisation resultierte auch aus der größten Krise in der Geschichte des ÖGB nach 1945 (ausführlich Engel 2006): Gewaltige Verluste der gewerkschaftseigenen Bank BAWAG, der viertgrößten Bank Österreichs, infolge von riskanten Spekulationsgeschäften („Karibikgeschäfte“) zeitigten enorme finanzielle Probleme, die eine Staatshaftung für die BAWAG und Unterstützung durch andere Banken, einen teuren Vergleich mit amerikanischen GläubigerInnen als Voraussetzung für den Verkauf der BAWAG und zahlreicher Immobilien (wie beispielsweise der ÖGB-Zentrale), die Abgabe von Anteilen an der Nationalbank und die Offenlegung des Vermögens

und des traditionell streng geheimen Strukturfonds erforderlich machten. Die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen des ÖGB, die bisher im wesentlichen Ausmaß durch die Dividendenzahlungen der BAWAG geschlossen worden war, wurde nunmehr größer. Die Folgeprobleme waren allerdings nicht nur finanzieller Natur.

Auch das politische Image des ÖGB war ramponiert – ablesbar an einer massiven Vertrauens- und Glaubwürdigkeitskrise. Nach einer Umfrage vom Juli 2006 hatten nur noch 5% der Bevölkerung insgesamt und 8% der Mitglieder großes Vertrauen in die Gewerkschaften, gar kein Vertrauen hatten 22% bzw. 10% (IFES 2006). Der ÖGB, dessen politisches Bedeutungsgewicht bereits durch die Strategien der ÖVP/FPÖ-Koalition vermindert wurde, erfuhr mit dem BAWAG-Desaster eine weitere Schwächung.

Nicht zuletzt erfolgten im Zusammenhang mit dem Mitgliederschwund, dem Strukturwandel und den veränderten Anforderungen in der Arbeitswelt innerorganisatorische Änderungen. Dazu zählen die Fusionierungen (Karlhofer 2005) einstiger selbstständiger Teilgewerkschaften: Deren Zahl wurde von 15 zu Beginn der 1990er Jahre auf 9 bzw. 7 in den Jahren 2007 und 2011 reduziert. Es erfolgten Fusionen beispielsweise zwischen der Gewerkschaft Metall/Textil und Agrar/Nahrung/Genuss, zwischen der Gewerkschaft der Privatangestellten und der Gewerkschaft Druck/Journalisten/Papier sowie zwischen den Teilgewerkschaften der EisenbahnerInnen, Hotel/Gastgewerbe/persönliche Dienste und Handel/Transport/Verkehr. Letztere im Rahmen der neu gebildeten Organisation VIDA.

Ein zweiter Punkt innerorganisatorischer Veränderungen steht mit der Gewerkschaftskrise in engem Zusammenhang: am Gewerkschaftskongress 2007 wurde eine Organisationsreform beschlossen (ÖGB 2007a, b). Damit versuchten die Gewerkschaften auf mehrere Probleme und offenkundigen Handlungsbedarf zu reagieren: mehr Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten für Mitglieder (Urabstimmungen zu wichtigen gewerkschaftspolitischen Fragen, Mitgliederbefragungen, Projekt- und Regionalgruppen), stärkere Repräsentanz von Frauen in zentralen Funktionen (Wahl mindestens einer Frau als Präsidentin bzw. Vizepräsidentin), Stellung der Teilgewerkschaften (Errichtung als rechtsfähige Zweigvereine), stärkeres Gewicht für kleinere Fraktionen (in der Kontrollkommission), Ausbau des Controlling-Systems und Einkommensbegrenzung für Funktionäre.

Der ÖGB, der nach 1945 durchwegs mehr auf die Einflusslogik als auf die Mitgliederlogik gesetzt hatte (Karlhofer 2006, Pernitzka/Stern

2011), versucht nunmehr Mitgliederinteressen verstärkt zu berücksichtigen. Ansatzweise fand dies seinen Ausdruck auch darin, dass der ÖGB zumindest punktuell einen stärker konfrontativen Stil verfolgte. Aktionstage wurden abgehalten, Kampagnen durchgeführt, im Herbst 2001 eine Urabstimmung unter Mitgliedern (mit 56% Beteiligung ein beachtlicher Erfolg, Ulrich 2003) und 2003/04 Streikaktionen mit einer Beteiligung von 780.000 ArbeitnehmerInnen durchgeführt. Die Aktionen und Streikaktivitäten richteten sich in erster Linie gegen den von der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalition realisierten Um- und Abbau im Bereich der Sozialpolitik. Dass im Streikverhalten des ÖGB allerdings keine grundsätzliche Änderung eingetreten ist, ist daran ersichtlich, dass es in den Jahren 2005 bis 2010 keine Streiks gab. Das Ausmaß der Streiks in den letzten Jahren hielt sich in Grenzen (so z.B. mit 27 Sekunden/ArbeitnehmerIn im Jahr 2013).

Kontinuität ist im Wesentlichen hinsichtlich der Monopolstellung des ÖGB bei der Vermittlung der Interessen von ArbeiterInnen, Angestellten und BeamtenInnen feststellbar. Es gab zwar in der Nachkriegszeit Bemühungen, neben dem ÖGB auch andere Organisationen zu etablieren. Diese Bemühungen scheiterten durchwegs. Der letzte Versuch der Gründung einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung außerhalb des ÖGB stellt die Freie Gewerkschaft Österreichs (FGÖ) dar. Anzeichen dafür, dass die VGÖ wenig Eigenleben entwickelt, ist, dass sie es seit ihrer Gründung weder zu einem eigenständigen Statut noch zu einer eigenständigen Geschäftsordnung gebracht hat. Zudem hat es die VGÖ bisher unterlassen, beim zuständigen Bundeseinigungsamt einen Antrag auf Kollektivvertragsfähigkeit zu stellen. Sie hat sich damit der gewerkschaftlichen Kernaufgabe entschlagen.

Merkbare Veränderungen hinsichtlich des Organisationsverständnisses und der strategischen Orientierung sind für die IV zu konstatieren. Die IV versteht sich heute mehr als ein europäischer Verband, der sich weitgehend aus dem sozialpartnerschaftlichen Konzert absentierte, der zu einem dezidierten Kritiker der Sozialpartnerschaft und zu einer Lobby-Organisation auf österreichischer und europäischer Ebene wurde (Karlhofer 2005, Fink 2006).

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt verzeichneten die Landwirtschaftskammern zum einen zwar einen Bedeutungsgewinn (Hudal 2011). Die Abwicklung von EU-Förderungen wurde nun zu einer Hauptaufgabe. Die Verlagerung der Kompetenzen für die Agrarpolitik auf die EU-Ebene ging zum anderen allerdings auch mit einem Bedeutungsverlust einher. Denn vor dem EU-Beitritt waren die Landwirtschaftskam-

mern bzw. die PRÄKO (Vorstand der Landwirtschaftskammer, „Präsidentenkonferenz“) die zentralen Akteurinnen in der Gestaltung der österreichischen Agrarpolitik.

Im Kontext veränderter wirtschaftlicher Bedingungen und Herausforderungen – wie der wirtschaftlichen Internationalisierung, der Privatisierung der einstigen verstaatlichten Industrie, der Problematik der Budgetdefizite, der Verringerung des Verteilungsspielraums und Vorgaben der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion – steigerten sich die Interessendifferenzen zwischen den sozialpartnerschaftlich involvierten Interessenorganisationen hinsichtlich der als notwendig präferierten Maßnahmen. Eine Interessenabstimmung wurde damit schwieriger bzw. war wiederholt nicht mehr erreichbar. Oder anders gesagt: Bereits für die 1980er, vor allem für die 1990er Jahre ist feststellbar, dass sozialpartnerschaftliche Akkordierung vergleichsweise weniger oft und bei weniger Materien zum Tragen kam (Karlhofer/Tálos 2006).

### **Neue AkteurInnen im Feld der Interessenpolitik**

Wurde die Vermittlung wirtschaftlicher und sozialer Interessen nach 1945 weitgehend von den sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbänden dominiert, zeichnet sich seit den 1990er Jahren eine Änderung in der Konstellation der AkteurInnen ab. Neue AkteurInnen etablierten sich auf der Bühne der Interessenpolitik. Dazu zählen Public Affairs Agenturen ebenso wie einzelne große Unternehmungen (Michalowitz/Tálos 2007, Karlhofer 2007). Im Unterschied zu den sozialpartnerschaftlich involvierten Interessenverbänden, die grundsätzlich zu einem Interessenausgleich und zur Verfolgung gemeinsamer, Verbandsinteressen übergreifender Ziele bereit sind, geht es bei Agenturen ausschließlich um die Verfolgung partikularer Interessen, um die Ausführung eines bezahlten Auftrages im Interesse der jeweiligen AuftraggeberInnen (Michalowitz/Tálos 2007). Diese Agenturen stellen für ihre AuftraggeberInnen Kontakte zu politischen EntscheidungsträgerInnen her und planen Strategien für diese, sie bereiten Informationen und Argumentationen auf. Ihr Schwerpunkt liegt auf Ebene der Beratung und der Entscheidungsvorbereitung. Sie sind aktiv im Vorfeld politischer Entscheidungsprozesse, nicht jedoch unmittelbar in diese und deren inhaltliche Mitgestaltung eingebunden. Über ihre Kommunikationsprofessionalität können sie Einfluss auf politische Willensbildungsprozesse ausüben.

Die Gründe für die Ausweitung des Akteurespektrums sind exogener wie endogener Natur. Die Internationalisierung und Europäisierung sowie die zunehmende Komplexität von Politik haben zu einem

gesteigerten Bedarf an professioneller Verhandlungs- und Argumentationsfähigkeit geführt (siehe Michalowitz/Tálos 2007). Zugleich ist die Aufbereitung von Informationen wichtiger geworden. Zu den endogenen Faktoren kann der Bedeutungsverlust der traditionellen Interessenvermittlung und der sozialpartnerschaftlichen Expertise ebenso gezählt werden, wie der politisch bedingte Einflussverlust der österreichischen Verbändeakteure.

### **Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen**

Das einstige Duopol von SPÖ und ÖVP ist seit den 1980er Jahren mit mehr Konkurrenz konfrontiert. Die Grünen haben sich als eine für die Regierungsbildung relevante Partei etabliert. Aus der einstigen parlamentarischen „Restgröße“ FPÖ wurde vor allem seit den 1990er Jahren eine einflussreiche Oppositionspartei. Hand in Hand mit den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der EU-Integration Österreichs erfolgte in der Regierungspolitik ein Prioritätenwandel. Budgetkonsolidierung und Standortsicherung wurden zu leitenden Orientierungen. Dies blieb nicht ohne Folgen für die tradierten vertikalen Netzwerke, was vor allem am wachsenden Spannungsverhältnis zwischen SPÖ und ÖGB in den 1990er Jahren ersichtlich ist. Eine Akkordierung der Interessen zwischen Regierung und Verbänden war vor diesem Hintergrund ebenso erschwert realisierbar wie zwischen den Verbänden selbst. In dem veränderten Umfeld ist ein sinkender Einfluss der Sozialpartnerschaft als politischer Mitgestaltungsfaktor zu konstatieren. Die größere inhaltliche Nähe der UnternehmerInnenpositionen zu jenen der Regierung lief realiter auf eine Schieflage der Interessenberücksichtigung zuungunsten des ÖGB und der AK hinaus.

Darüber hinausgehende Erosionsprozesse im Muster der Sozialpartnerschaft stehen mit innerösterreichischen Entwicklungen in engstem Zusammenhang: Unter der erstmaligen Regierungskoalition von ÖVP und FPÖ (2000-2006) erfolgte eine Beschränkung der traditionellen paritätischen Einbindung von ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnen-Organisationen, für Erstere wurden die bedeutenden informellen Zugänge und Beteiligungsmöglichkeiten weitgehend blockiert. Ungeachtet auch damals noch funktionierender Beziehungen zwischen den Interessenorganisationen wurden Akkordierungen zwischen Verbänden und Regierung vom Regelfall bei einschlägigen Materien zur seltenen Ausnahme (siehe z.B. Karlhofer / Tálos 2006).

Die Auswirkungen der Koalition zwischen ÖVP und FPÖ/BZÖ auf die Rolle der Sozialpartnerschaft deutet darauf hin, dass eine Koalitions-



regierung mit Beteiligung einer Partei, die die traditionelle sozialpartnerschaftliche Einbindung in politische Prozesse dezidiert ablehnt, einschneidende Konsequenzen in Richtung Erosion der Sozialpartnerschaft insgesamt mit sich bringen kann. Dies ist nicht der einzige Grund für den Bedeutungsverlust. Die wirtschaftliche und politische Internationalisierung Österreichs – insbesondere im Rahmen der EU-Gemeinschaft – führt strukturell und real zu einschneidenden Begrenzungen eines derartigen Musters.

Ob und wie die Interessen der großen Dachorganisationen umgesetzt werden können, hängt seit dem EU-Beitritt nicht zuletzt auch davon ab, ob und wie es der österreichischen Regierung gelingt, diese Interessen in EU-Entscheidungsprozesse hinein zu vermitteln.

### **Veränderungen im sozialpartnerschaftlichen Institutionenensemble**

Das einstige „Flaggschiff“ der Sozialpartnerschaft, die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, ist realiter inexistent (Tálos 2008). Deren wichtigstes Entscheidungsorgan, die Vollversammlung, tagte im Jahr 1998 zum letzten Mal. Bereiche mit sozialpartnerschaftlicher Beteiligung haben an Bedeutung verloren (z.B. die Forschungs- und Technologiepolitik) oder wurden abgeschafft (wie der Paritätische Ausschuss für Kartellrechtsfragen). Merkbare Einbußen gab es auch beim dichten Netzwerk sozialpartnerschaftlicher Beiräte und Kommissionen.

### **Änderungen bei Zielsetzungen und politischen Orientierungen**

Unübersehbar zeichnen sich seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, verstärkt noch nach dem EU Beitritt, Veränderungen auf Ebene der Zielsetzungen und Orientierungen einzelverbandlicher und gemeinsamer Positionen ab. Marktliberalisierung, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Entlastung von Unternehmen (z.B. im Steuerbereich) und deren Förderung (z.B. Investitions- und Forschungsförderung), Privatisierung des bedeutenden verstaatlichten Sektors, Budgetsanierung durch Ausgabenkürzungen (auch im Bereich sozialer Sicherung) wurden – von den UnternehmerInnenvertretungen verstärkt forciert – zu Leitlinien staatlicher Politik (Unger 1999, Hermann/Flecker 2009). Lohnzurückhaltung und Flexibilisierung der Arbeitszeit fanden Eingang in die Kollektivvertragspolitik. Die Betonung von Wettbewerb und Wirtschaftswachstum ist nicht neu, sie zählt zum Kanon sozialpartnerschaftlichen Grundkonsenses. Neben der Nachfrageorientierung (z.B. Förderung von Lehrstellen) war die Angebotsorientierung (z.B. Mobilitätsförderung) Teil der arbeits-

marktpolitischen Maßnahmen in Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit auch schon in den 1970/1980er Jahren (Talos 1987). Ohne sich von der Nachfrageorientierung zu verabschieden, bekam die Angebotsorientierung in interessenpolitischen Optionen ein stärkeres Gewicht. In der Konkretisierung der Angebotsorientierung gab es durchwegs merkbare Differenzen zwischen UnternehmerInnen- und ArbeitnehmerInnenorganisationen (z.B. betreffend steuerliche Entlastungen, Kürzungen im Sozialbereich, Flexibilisierung der Arbeitszeit), die keineswegs nur unter der rechtskonservativen Regierungskoalition (2000-2006) zum Vorschein kamen. Exemplarisch dafür stehen die Auseinandersetzungen um die Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Novellierung der Arbeitslosenversicherung (Talos 2008). Die Kompromisse, die jeweils zwischen den Dachverbänden der Interessenorganisationen gefunden wurden, sind Beleg dafür, dass trotz gewerkschaftlicher Schwäche und Defensive die Lösungen nicht einseitig auf eine Flexibilisierung, sondern auf eine Verbindung von Flexibilität mit sozialer Abfederung hinausliefen. Allerdings spiegeln die Kompromisse die eingetretene Verschiebung in den Kräfteverhältnissen.

### **EU-Beitritt als veränderter Rahmen für Interessenvermittlung**

Wie aus den bisherigen Ausführungen deutlich wird, resultierten sozialpartnerschaftsrelevante Veränderungen auch aus innerösterreichischen Entwicklungen. Der EU-Beitritt hat die politische Landkarte Österreichs wesentlich verändert, ist dafür jedoch nicht der einzige Bestimmungsfaktor.

Im Gegenzug zu ihrem aktiven und offensiven Eintreten für den Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 erhielten die großen Dachverbände vorerst seitens der SPÖ/ÖVP-Regierung weitreichende Zusagen wie die gleichberechtigte Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung betreffend EU-Materien oder die räumliche Integration in die österreichische Mission in Brüssel. ÖGB, IV und WKÖ sind in europäische Dachverbände (EGB, Business-europe, UEAPME) integriert, die auf EU-Ebene als Akteure im „sozialen Dialog“ (siehe Falkner 1999, Leiber/Falkner 2005) agieren. Welche Folgen hat der EU-Beitritt für die Sozialpartnerschaft als traditioneller und wesentlicher österreichischer politischer Faktor?

Wesentliche Eckpunkte des sozialpartnerschaftlichen Grundkonsenses über gesamtwirtschaftliche makroökonomische Steuerung stehen mit der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion der EU nationalstaatlichen Akteuren nicht mehr zur Disposition. Mit dem EU-Bei-

tritt hat auch die sozialpartnerschaftliche Preisregelung und -kontrolle ihre Existenzberechtigung verloren. Die EU-Mitgliedschaft Österreichs betrifft vor allem zwei zentrale Dimensionen sozialpartnerschaftlich organisierter Interessenpolitik, nämlich die Einbindung in Entscheidungsprozesse und deren akkordierte Mitgestaltung. Sie veränderte die institutionellen wie realpolitischen Möglichkeiten der Interessenpolitik der großen österreichischen Dachverbände. Im Vergleich mit deren weitreichender, unmittelbarer und paritätischer Einbindung in politische Willensbildungsprozesse betreffend innerstaatlich bestimmbarer Materien ist die Einbindung bei EU-Materien merkbar begrenzt. In erster Linie werden die Interessen der österreichischen Verbände über andere „Medien“ transportiert: über die Bundesregierung und die jeweiligen europäischen Verbände. Unmittelbar eingebunden sind die sozialpartnerschaftlich involvierten Interessenorganisationen in den Prozess der Positionsfindung des Mitgliedslandes Österreich und in die Umsetzung von EU-Richtlinien in österreichische Gesetze. Zugleich wurde mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Gemeinschaftsebene Lobbying für Verbandepolitik, insbesondere für die VÖI und die Landwirtschaftskammern, wichtiger.

Die Mediatisierung von Interessen sowie die Reduktion auf eine reaktive Rolle (auf EU-Vorhaben und -Vorgaben) begrenzen den Gestaltungsspielraum akkordierter Politik. Es besteht eine beträchtliche Ungewissheit darüber, ob überhaupt und wie die mit der Regierung akkordierten Positionen im EU-Konzert von 28 Mitgliedstaaten durchsetzbar sind. Die Vermittlung der Interessen der Verbände ist damit auch vom politischen Gewicht der österreichischen Regierung in EU-Entscheidungsprozessen abhängig. Dieses ist, wie auch bei anderen kleinen EU-Mitgliedsländern, nicht allzu hoch zu veranschlagen.

Die EU-Mitgliedschaft hat nicht nur institutionelle Konsequenzen für die Sozialpartnerschaft, sondern tangiert substanziell deren Einflussmöglichkeiten: Eine Reihe von Politikfeldern, deren materiell-inhaltliche Gestaltung traditionell wesentlich durch Kompromisse der Dachverbände und Akkordierung dieser mit der nationalen Regierung bestimmt wurden, unterliegen nunmehr entscheidungsmäßig dem Reglement der EU. Akkordierungen zwischen den österreichischen Verbänden und der Regierung spielen damit nur mehr eine eingeschränkte, das Ergebnis von Entscheidungsprozessen der EU nicht mehr direkt bestimmende Rolle. Ein zentrales Kennzeichen der Sozialpartnerschaft, die Interessenabstimmung, ist grundsätzlich zum einen nur noch im Vorfeld europäischer Entscheidungsprozesse, nämlich bei der mitgliedstaatlichen Positionie-

rung, möglich. Eine andere mögliche Ebene stellt der Umsetzungsprozess von Richtlinien dar. Realiter zeigt sich allerdings, dass die Dachverbände oft als jeweils partikulare Interessenvertretung fungieren. Dass Akkordierungen nationaler Verbände den Einigungsprozess der europäischen Partner im sozialen Dialog im Zusammenhang mit Vorhaben der EU-Kommission beeinflussen, ist nicht ausgeschlossen. Real ist dies jedoch von geringer Bedeutung. Derartige Vereinbarungen stellen eher eine Ausnahme im Bereich der dominant partikularistisch ausgerichteten Interessenvermittlung auf Gemeinschaftsebene dar. Die sozialpartnerschaftliche Kultur der Verhandlungsdemokratie ist auf Ebene der EU und insbesondere in den jüngeren Mitgliedsländern schwach ausgeprägt bzw. nicht vorhanden. Dazu kommt, dass die von der EU-Kommission verfolgte Schwächung der Beteiligung der demokratischen Institutionen an EU-Entscheidungen negative Auswirkungen auf die Partizipation der Interessenorganisationen zeitigt.

Bei aller Europäisierung des Aktivitätsradius der Verbände und allen im Zusammenhang mit dem Beitritt getroffenen, für die österreichischen Dachverbände relevanten Regelungen – wie das verfassungsmäßig verankerte Begutachtungsrecht der Dachverbände hinsichtlich EU-Richtlinien, der bevorzugte Informationsfluss oder die räumliche Nähe zur österreichischen Vertretung in Brüssel – wird der Bedeutungsverlust, der aus dem Transfer von inhaltlichen Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene und der damit verbundenen Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten von Österreich betreffend EU-Politik resultiert, nicht kompensiert.

Der EU-Beitritt verstärkte zudem die in Österreich seit den 1980er Jahren sich abzeichnende Verschiebung des Kräfteverhältnisses – sowohl zwischen den Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen-Interessenorganisationen als auch zwischen den ArbeitgeberInnenorganisationen selbst. Die prioritäre Ausrichtung der EU an wirtschaftlichen Zielen und der dominierende lobbyistische Vertretungsstil bilden für die Unternehmensverbände einen günstigeren Boden zur Durchsetzung ihrer Interessen. Der Lobbyismus großer Konzerne und von UnternehmerInnenorganisationen ist ungleich breiter institutionalisiert, verfügt über ungleich mehr personelle und finanzielle Ressourcen als die ArbeitnehmerInnenvertretungen (siehe z.B. Wagner/Wedl 2011). Die traditionelle Schieflage der EU-Politik zulasten der sozialen Dimension, deren Ausbau eines der Kernziele der europäischen ArbeitnehmerInneninteressen darstellt, ist in den wirtschafts-, finanz- und budgetrelevanten Aktivitäten der EU-Kommission seit Ausbruch der Wirtschaftskrise besonders deutlich geworden.

Die Verschiebung des politischen Bedeutungsgewichtes innerhalb der UnternehmerInnenvertretungen resultiert aus dem unterschiedlichen Gewicht ihrer europäischen Dachverbände. Die IV ist Mitglied des wichtigsten ArbeitgeberInnenverbandes auf Gemeinschaftsebene, der zudem einer der drei in den Sozialen Dialog eingebundenen Verbände ist (BusinessEurope, früher UNICE). Im Unterschied dazu kann die WKO aufgrund der kammerpezifischen Pflichtmitgliedschaft nur Mitglied der weniger bedeutenden Dachorganisation des Handwerks sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (UEAPME) sein.

### **Sozialpartnerschaftliche Kontinuitäten**

Die seit mehr als zwei Jahrzehnten auf den verschiedenen Ebenen feststellbaren Entwicklungen haben die politische Landkarte Österreichs generell, das „Gesicht“ des politischen Gestaltungsfaktors Sozialpartnerschaft im Besonderen verändert. Die angeführten Veränderungen schließen allerdings Kontinuitäten der sozialpartnerschaftlichen Tradition keineswegs aus. Dies ist an einigen wichtigen Aspekten ablesbar:

### **Politischer Grundkonsens und öffentliche Akzeptanz**

Der traditionelle Grundkonsens über die Orientierung an gemeinsamen bzw. an gesamtwirtschaftlichen Zielen ist aufrecht. In der Vereinbarung aus 1992 heißt es: „Die bisherige, auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit basierende, Kooperation der Sozialpartner war von dem Bewußtsein getragen, daß durch eine sinnvolle Zusammenarbeit am besten die Ziele eines beschleunigten Wachstums und einer Steigerung des Volkseinkommens angestrebt und erreicht werden können.“ Eng damit verbunden ist das Festhalten am traditionellen Stil der Interessenvermittlung: „Sozialpartnerschaft ist gekennzeichnet durch eine besondere Art der Gesprächs- und Verhandlungskultur und durch die Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach außen und innen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtwirtschaftliche Interessen zu vertreten. Dies bedingt eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch“ (zit. in Karlhofer/Tálos 1996, 207, 211).

Die Deklaration der vier großen Dachverbände „Austria 2016“ vom September 2006 enthält ähnliche Vorstellungen: „Zentrales Ziel der österreichischen Sozialpartner ist die Absicherung und weitere Steigerung des Wohlstandes für alle Bevölkerungsschichten durch eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich. Durch eine nachhaltige Wachstumspolitik soll Vollbeschäftigung bis zum Jahr 2016 erreicht werden [...] Die

Sozialpartner stehen für eine umfassende Mitgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik durch faire Zusammenarbeit und Partnerschaft mit allen verantwortlichen Entscheidungsträgern. Sie sehen sich als Mitgestalter der Zukunft und werden ihre Expertise, Praxisorientiertheit und Handlungskompetenz in so wichtigen Bereichen wie der Aus- und Weiterbildung, der Wirtschaftspolitik, dem Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherheit verstärken.“ Übereinstimmend wird betont, dass es um die Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen wirtschafts-, budgetpolitischen und sozialen Zielen sowie eine ausgewogene Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageseite geht (Beirat 2012).

Das Bekenntnis der involvierten AkteurInnen zur Zusammenarbeit ist auch unter EU-Bedingungen weiterhin aufrecht; es besteht Konsens über den notwendigen und unverzichtbaren Beitrag der Sozialpartnerschaft zur Krisenlösung: Hier sei beispielhaft auf die annähernd gleichlautenden Stellungnahmen der Präsidenten der sozialpartnerschaftlich involvierten Verbände und des Sozialministers im Rahmen der parlamentarischen Enquete zur Sozialpartnerschaft im 21. Jahrhundert (April 2011) sowie im Rahmen der Tagung des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen (2014) verwiesen. Die österreichischen Sozialpartnerverbände treten in gemeinsamen Positionspapieren für den Ausbau der Sozialpartnerschaft ebenso wie für den Ausbau der Demokratie und Partizipation auf EU-Ebene ein (Beirat 2012). Letzteres entgegen der Kommissionsstrategie, die auf eine Stärkung der Entscheidungskompetenzen des Exekutivapparates und eine Schwächung demokratischer Institutionen hinausläuft (Oberndorfer 2012, 2013). In Abgrenzung zur Schieflage der von der Kommission und vom Rat verfolgten wirtschafts- und budgetpolitischen Prioritäten werden die Verbindung von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Fortschritt sowie die Gemeinsamkeit bzw. die Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen betont (Beirat 2012). Diese interessenpolitische Orientierung liegt zwar auf Linie der sozialpartnerschaftlichen Tradition, war aber bisher auf die EU mit ihrer Schlagseite zugunsten der „Marktinteressen“ nicht übertragbar.

Das traditionell hohe Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sozialpartnerschaft und deren TrägerInnen ist nach wie vor gegeben (siehe Hinterseer 2014, APA/OGM Vertrauensindex, zit. In: Die Presse v. 18.7.2014).

### **Sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit und Interessenabstimmung**

Neben den angesprochenen Veränderungen auf Ebene institutionalisierter Kooperation gab es diesbezüglich durchaus auch Kontinuitäten.

Hier sei sowohl auf die Mitgestaltung im Rahmen des AMS, im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen oder im Rahmen der Kollektivvertragspolitik hingewiesen.

Die inhaltliche Akkordierung der Verbändepositionen ist in erster Linie an den Aktivitäten des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen ersichtlich. In dessen Rahmen wurden eine Reihe von gemeinsamen Positionspapieren beschlossen: „Österreich und die internationale Finanzkrise“ (2009), „Zukunft der Wettbewerbspolitik“ (2010), „Zukunft Europa“ (2012), „Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in Österreich und Europa“ (2014), „Bildungsfundamente“ (2013), „Europäische Wirtschaftspolitik zum Abbau der Ungleichgewichte“ (2012).

Die Praxis sozialpartnerschaftlicher Abstimmung untereinander und mit der Regierung kam unter der ÖVP/FPÖ-Regierung, von wenigen Ausnahmen (wie „Abfertigung neu“) abgesehen, zum Erliegen (Obinger/Tálos 2006). In der Koalition von SPÖ und ÖVP ab 2007 erfuhr sie ein Revival. Akkordiert wurden beispielsweise Maßnahmen gegen Schwarzarbeit und Sozialbetrug, das Jugendbeschäftigungspaket oder auch der Aktionsplan für ältere ArbeitnehmerInnen. Sozialpartnerschaftliche Kooperation und Mitgestaltung spielte dann auch eine wesentliche Rolle bei der Bekämpfung der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise – ablesbar am akkordierten Arbeitsmarktpaket und am Beschäftigungsförderungsgesetz aus 2009. Akkordierungen erfolgten auch bei Materien wie der Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes, der Bildungsreform oder Reform der Arbeitszeit.

Der seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verfolgte Weg, atypische, flexibilisiert Beschäftigte wie neue Selbstständige, freie DienstnehmerInnen oder LeiharbeiterInnen in den sozialen Schutz einzubeziehen („Flexicurity“, Kronauer/Linne 2005), erfuhr nach der Abwahl der schwarz-blauen/orangen Regierung eine Fortsetzung: Die freien DienstnehmerInnen waren mit ihrer Arbeitslosenpflichtversicherung nunmehr in alle Bereiche der sozialen Sicherung einbezogen – im Abtausch mit der Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung von Selbstständigen. Die LeiharbeiterInnen erhielten einen eigenständigen, ihre Bedingungen deutlich verbessernden Kollektivvertrag.

Kontinuität ist auch für das Kollektivvertragssystem zu konstatieren, und zwar sowohl im Hinblick auf den nach wie vor vergleichsweise sehr hohen Deckungsgrad als auch auf die Einkommensungleichheit zwischen Branchen und Geschlechtern.

Die auch für die jüngere Entwicklung feststellbaren sozialpartnerschaftlichen Interessenabstimmungen bedeuten nicht, dass Interessen-

politik in Österreich ohne Konflikte und Dissens realisiert wird. Es gibt Materien, bei denen sich eine Akkordierung nicht abzeichnet bzw. deutlich erschwert ist. Beispiele dafür sind die Materien Steuerpolitik/Vermögenssteuern, die weitere Ausweitung der Flexibilisierung der Arbeitszeit, weitere Änderungen des Pensionssystems oder die Frage des Freihandelsabkommens zwischen den USA und der EU (TTIP). Die Interessenakkordierung ist unter Krisenbedingungen und bei zunehmender Interessenheterogenität in den Verbänden und zwischen diesen schwieriger geworden. Ungeachtet der Orientierung der WKÖ an einer Kompromissfindung mit den Gewerkschaften in Kollektivvertragsverhandlungen war der gegenständliche Zeitraum beispielsweise von teils heftigen Konflikten geprägt. Den Hintergrund dafür bildete u.a. der WKÖ-interne Widerstand seitens Innungen und Fachverbänden gegen zentral verhandelte Vorgaben (siehe Karlhofer 2005, Hermann/Flecker 2009).

### **Einbindung in Regierungsvorhaben**

Ebenso wie bei den vorausgehenden Regierungserklärungen (2006, 2009) hat die Regierung in ihrem letzten Programm (Arbeitsprogramm 2013) nicht nur die Absicht deklariert, die Sozialpartnerverbände in diverse Regierungsaktivitäten einzubeziehen (z.B. betreffend die Evaluierung des „Fiskalpaktes“, in die Beratung der Novellierung des Kinderbetreuungsgeldes, in die Erarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von „PraktikantInnen“). Sie beabsichtigt, diese beispielsweise auch bei bestimmten Materien wie der Festlegung der Ausbildungsstunden an Berufsschulen, an der Steuerreform, an der Prüfung und Beseitigung von Diskriminierungen von Frauen zu beteiligen. Die SPÖ/ÖVP-Regierung hat einen wesentlichen Aspekt der institutionellen Voraussetzungen der Sozialpartnerschaft, das Kammernsystem (als Form der nicht-territorialen Selbstverwaltung), mit einer Verfassungsergänzung abgesichert (2007).

Zudem liegt nach wie vor die Gestaltung wichtiger Materien – wie die Arbeitslosen- und Pensionsversicherung – im Kompetenzbereich österreichischer Politik mit Einflussmöglichkeit der Interessenorganisationen.

### **Erfolge der Sozialpartnerschaft**

In der Literatur besteht weitgehend Konsens, dass Sozialpartnerschaft zur günstigen wirtschaftlichen und sozialen Performance Österreichs in den Nachkriegsjahrzehnten einen wichtigen Beitrag geleistet hat (Tálos 2008). Neue Studien belegen dies auch für die jüngste Entwick-



lung. Der Vergleich mit Ländern, in denen es eine tripartite Tradition der Interessenpolitik nicht gab/gibt, zeigt, dass sozialpartnerschaftlich geprägte Länder die Wirtschaftskrise besser bewältigt haben: Österreich verzeichnet ebenso wie Deutschland oder die Niederlande eine vergleichsweise günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt, in der sozialen Absicherung und beim Wachstum des BIP (Leibrecht/Rocha-Akis 2014).

### **Eigeninteresse der AkteurInnen**

Die Aufrechterhaltung der Sozialpartnerschaft liegt letztlich im Interesse der involvierten Verbände. Das sozialpartnerschaftliche Muster der Interessenvermittlung bietet ein breites Spektrum institutionalisierter Möglichkeiten der Machtausübung und des politischen Einflusses – vor allem durch Einbindung in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung bei Materien, die ihre Interessen tangieren. Die WKÖ kann auf diesem Weg auch ihre traditionelle Dominanzposition bei politischen Entscheidungen, die in Österreich getroffen werden, gegenüber der VÖI aufrechterhalten. Für den ÖGB bietet sozialpartnerschaftliche Akkordierung nicht zuletzt eine kalkulierbare Alternative zu einer möglicherweise nicht erfolgreichen, unkalkulierbaren Konfliktstrategie.

### **Ausblick**

Wie aus den Ausführungen ersichtlich wird, weist die österreichische Sozialpartnerschaft bis in die jüngste Zeit Kontinuitäten auf. Im Vergleich mit ihrer Ausprägung in den 1960er/1970er Jahren allerdings handelt es sich gegenwärtig aufgrund unübersehbarer Veränderungen um eine „abgeschlankte Version“ mit reduziertem Aktionsradius und eingeschränktem politischen Einfluss. Ungeachtet dessen: Werden die sozialpartnerschaftlichen Kontinuitäten berücksichtigt, so sind Verallgemeinerungen des Entwicklungsprozesses in Formeln wie „Vom Nachfragekorporatismus zum Angebotskorporatismus“ (Traxler 1993), „Vom Austrokeynesianismus zum Austroliberalismus“ (Unger 1999) oder „Krisenkorporatismus“ (Pernitzka i.d.B.) überzogen. Für Österreich ist die Gleichzeitigkeit wesentlicher Veränderungen und Kontinuitäten nicht nur institutioneller (so Hermann/Flecker 2009), sondern auch inhaltlicher Art feststellbar.

Ob dieses Muster gesellschaftlicher Interessenvermittlung auch noch eine Zukunft hat, hängt von einigen Voraussetzungen ab: Dazu zählt u.a. die Aufrechterhaltung des sozialpartnerschaftlichen Grundkonsenses ebenso wie die Sozialpartnerschaft begünstigende Kräftekonstellation auf Regierungsebene. Denn die Entwicklung unter Schwarz-Blau/Orange

hat gezeigt, dass die Beteiligung sozialpartnerschaftskritischer Parteien die Bestandsfähigkeit der Sozialpartnerschaft und deren Gestaltungsfunktion substanziell aushebeln kann. Das hätte zur Folge, dass tripartite Abstimmungen zur Ausnahme werden oder die Regierung als Mitakteurin akkordierter Politik überhaupt ausscheidet bzw. die Akkordierungen im Wesentlichen nur noch zwischen den traditionellen Verbändeakteuren, und damit nur eingeschränkt (z.B. auf die Kollektivvertragspolitik), stattfinden

In einer derartigen Konstellation würde auch das traditionelle Netzwerk zwischen Interessenorganisationen und der jeweils nahestehenden Partei als Kanal für die Interessenvermittlung an Bedeutung verlieren, wenn eine oder beide der traditionellen „Sozialpartnerparteien“ nicht mehr in der Regierung vertreten sind.

Sozialpartnerschaftliche Konzertierung und Akkordierung, derart marginalisiert, würde größere Spielräume für andere Formen partikularer und punktueller Interessenwahrnehmung/Interessenvertretung eröffnen. Mit der Ausweitung des Akteurespektrums, mit der Pluralität von interessenpolitisch relevanten AkteurInnen gingen mehr Partikularismus und größere Heterogenität in der Interessenpolitik, der weitgehende Verlust der Gemeinwohlorientierung und die Orientierung an konfliktorischen Strategien in der Interessenpolitik einher (Chaloupek et al. 2011).

Die Auflösung jeglicher Elemente des sozialpartnerschaftlichen Musters halte ich in absehbarer Zeit für unwahrscheinlich, da zumindest auf Verbändeebene die Option der Verhandlung und Interessenabstimmung noch immer tief verankert ist. Und nicht zuletzt sozialpartnerschaftlich bestimmte Interessenpolitik positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Performance Österreichs auch unter veränderten Rahmenbedingungen hat.

## Literatur

- APA/OGM (2014): APA/OGM Vertrauensindex. In: Die Presse v. 18.7.2014
- Österreichische Bundesregierung (2013): Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018
- Armingeon, Klaus (2002): Interest Intermediation: The case of Consociational Democracy and Corporatism. In: Keman, Hans (Hg.): Comparative Democracy Politics, London: Sage, 143-165
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2012): Zukunft Europa. Bad Ischl
- Chaloupek, Günther et al. (2011): Lobbyismus versus Interessenvertretung im Rahmen der Sozialpartnerschaft. Wien: Arbeiterkammer
- Crouch, Collin (1990): Generalized Political Exchange in Industrial Relations in Europe during the Twentieth Century. In: Marin, Bernd (Hg.): Governance and Generalized Exchange, Frankfurt: Campus, 69-116

- Czada, Roland (1983): Korporatismus. In: Schmidt, Manfred (Hg.): Westliche Industriegesellschaften. Pipers Wörterbuch zur Politik 2. München: Piper, 20-21
- Czada, Roland (2002): Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie. In: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): Vergleichende Regierungslehre. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 292-318
- Delapina, Thomas (2007): Die Bedeutung des Europäischen Sozialen Dialoges und der Sozialpartnerschaft für das Europäische Sozialmodell. In: Leutner, Richard (Hg.): Grundlagen eines Europäischen Sozialmodells aus Arbeitnehmerperspektive. Wien: ÖGB Verlag, 117-138
- Engel, Reinhard (2006): Der wankende Riese. Wien: Molden
- Falkner, Gerda (1999): Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene. In: Karhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Wien: Signum Verlag, 215-240
- Fink, Marcel (2006): Unternehmerverbände. In: Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, 443-461
- Flecker, Jörg / Krenn, Manfred (1999) Risse im Fundament? Betriebliche Arbeitsbeziehungen im Wandel der Sozialpartnerschaft. In: Karhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Wien: Signum Verlag, 47-46
- Hemerijck, Anton (2002): The Netherlands in Historical Perspective: The Rise and Fall of Dutch Policy Concertation. In: Berger, Stefan / Compston, Hugh (Hg.): Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. New York/ Oxford, 221-233
- Hermann, Christoph / Flecker Jörg (2009): Das „Modell Österreich“ im Wandel. In: Hermann, Christoph / Atzmüller, Roland (Hg.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Berlin: Sigma, 17-44.
- Hinterseer, Tobias (2014): Sozialpartnerschaft in Zeiten der Krise. In: WISO (37)2, 135-147
- Hudal, Katharina Helena (2011): Sozialpartnerschaft in Österreich, Diplomarbeit. Wien IFES (2006): Image der Gewerkschaft. Wien
- Jochem, Sven (2003): Konzertierung und Parteienwettbewerb: Das schwedische Modell im Wandel. In: Jochem, Sven / Siegel Nico A. (Hg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Opladen: Leske+Budrich, 271-310
- Karhofer, Ferdinand (1999): Verbände: Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit. In: Karhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Wien: Signum Verlag, 15-46
- Karhofer, Ferdinand (2005): Verbände: Mitgliederorientierung und strategische Neuausrichtung. In: Karhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien: Lit Verlag, 7-35
- Karhofer, Ferdinand (2006): Arbeitnehmerorganisationen. In: Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien: Manz, 462-479
- Karhofer, Ferdinand (2007): Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 36, 389-403
- Karhofer, Ferdinand / Tálos Emmerich (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Wien: Signum Verlag
- Karhofer, Ferdinand / Tálos Emmerich (2006): Sozialpartnerschaft am Abstieg. In: Emmerich Tálos (Hg.): Schwarz-Blau. Wien: LIT Verlag, 102-116
- Kronauer, Martin / Linne, Gudrun (Hg.) (2005): Flexicurity. Berlin: Edition Sigma.

- Lehmbruch, Gerhard (1985): Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung. In: Gerlich, Peter et al. (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise. Wien: Böhlau Verlag, 85-107
- Lehmbruch, Gerhard (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, 19-41
- Leiber, Simone (2005): Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Frankfurt/New York: Campus
- Leiber, Simone / Falkner, Gerda (2005): Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft. In: Karlhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien: Lit Verlag, 159-183
- Leibrecht, Markus / Rocha-Akis, Silvia (2014): Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance. Wirtschaftsforschungsinstitut, März 2014
- Ludwig, Michael u.a. (Hg.) (1991): Der Oktoberstreik. Wien: Picus
- Michalowitz, Irina / Tálos, Emmerich (2007): Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 36, 369-388
- Oberndorfer, Lukas (2012): Die Renaissance des autoritären Liberalismus? In: Prokla, 413-431
- Oberndorfer, Lukas (2013): Vom neuen, über den autoritären zum progressiven Konstitutionalismus. In: Juridicum, 76-86
- Obinger, Herbert / Tálos, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbruch. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- ÖGB (2007a): Reformumsetzung und Organisationsentwicklung von ÖGB und Gewerkschaften. Wien
- ÖGB (2007b): Statuten und Geschäftsordnung des österreichischen Gewerkschaftsbundes. Wien
- Österreichische Sozialpartner (2006): Austria 2016. Deklaration der Österreichischen Sozialpartner. Bad Ischl
- Pernitzka, Susanne / Stern Sandra (2011): Von der Sozialpartnergewerkschaft zur Bewegungsorganisation? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 40, 335-355
- Schmitter, Philippe (1979): Still in the Century of Corporatism? In: Schmitter, Philippe / Lehmbruch, Gerhard (Hg.): Trends toward corporatist intermediation. Beverly Hills: Sage, 7-52
- Sozialpartnerschaft im 21. Jahrhundert. Parlamentarische Enquete des Bundesrates, 20.4.2011, Stenographisches Protokoll
- Tálos, Emmerich (1985): Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ-konzertierter Politik in Österreich. In: Gerlich, Peter / Grande, Edgar / Müller, Wolfgang C. (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise: Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich. Wien: Böhlau Verlag, 41-83
- Tálos, Emmerich (1987): Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung. In: Tálos, Emmerich / Wiederschwinger, Margit (Hg.): Arbeitslosigkeit. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 91-166
- Tálos Emmerich (1996): Akzeptanzkrise und Akklamation. In: Campell, David u.a. (Hg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie. Wien: Manz Verlag, 103 – 118
- Tálos, Emmerich (2008): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik. Innsbruck: Studien Verlag
- Tálos, Emmerich (2010): Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Sozialpartnerschaft?. In: Pfefferle, Roman / Schmidt, Nadja / Valchers, Gerd (Hg.): Europa als Prozess. Wien: LIT Verlag, 65- 82

- Tálos, Emmerich / Fink, Marcel (2003): Sozialpartnerschaft in Österreich. Das korporatistische Modell am Ende? In: Jochem, Sven / Siegel, Nico A. (Hg.): Konzertierte Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat, Opladen: Leske + Budrich, 194-231
- Traxler, Franz (1993): Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus?. In: Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 103-116
- Ullrich, Peter (1993): Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft). In: Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 131-145
- Ulrich, Gabriele (2003): Einflussverlust der Sozialpartnerverbände in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen am Beispiel des ÖGB. Veränderungen und Reaktionen. Diplomarbeit, Universität Wien
- Unger, Brigitte (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Liberalismus. In: Karlhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Wien: Signum Verlag, 165- 190
- Wagner, Alice / Wedl, Valentin (2011): Lobbyismus in Europa, Infobrief eu&international. Wien

## **GELD- UND WÄHRUNGSPOLITIK**

*Die EZB im Spannungsfeld von Notenbankunabhängigkeit,  
Krisenbekämpfung und Politiksteuerung*

### **Einleitung**

Der EZB-Rat hatte Anfang Februar 2015 beschlossen, als Reaktion auf die Ankündigung der neu gewählten griechischen Regierung, das Anpassungsprogramm der Troika nicht verlängern zu wollen, die Liquiditätszufuhr an das durch starke Kapitalabflüsse leidende griechische Bankensystem zu beschränken. Fassungslosigkeit zahlreicher KommentatorInnen war die Folge: Den Kollaps eines Bankensystems eines Landes in der Depression zu riskieren, sei nichts anderes als Erpressung, Rücksichtslosigkeit, offene Parteinahme der Europäischen Zentralbank (EZB) für die Interessen der GläubigerInnen. Konfrontiert mit der potenziellen Möglichkeit, dass die EZB die Liquiditätsversorgung als Druckmittel gegen Griechenland einsetzen könnte, meinte der griechische Finanzminister Yanis Varoufakis in einem Interview, er könne sich nicht vorstellen, dass verantwortungsvolle NotenbankerInnen ein Bankensystem mutwillig zerstören. Tatsächlich aber hat die EZB schon am Beispiel Irlands und Zyperns gezeigt, dass sie bereit ist, die Vergabe der überlebensnotwendigen Liquiditätszufuhr im Rahmen der Notfallkredite (Emergency Liquidity Assistance) mit einer Einigung über ein Programm der Troika zu junktimieren.

Wie immer HistorikerInnen die Rolle der EZB beim Versuch der griechischen Regierung, sich vom Korsett der Austeritätspolitik ein wenig zu befreien, später einschätzen werden, es zeigt sich Zweierlei: die erhebliche Akkumulation von Macht und Verantwortung einer technokratischen und unzureichend demokratisch legitimierten Institution wie der EZB sowie der weitreichende Macht- und Bedeutungszuwachs, den diese Institution im Zuge der Krise erhalten hat.

Fortschrittliche BeobachterInnen sind hin- und hergerissen zwischen Anerkennung der EZB für ihre Leistungen als einzig funktionierende wirtschaftspolitische Institution der Europäischen Währungsunion

(EWU) und ihrer Transformation von einer monetaristischen zu einer stärker keynesianisch orientierten Notenbank – unter Berücksichtigung sämtlicher Sachzwänge und Grenzen von Handlungsspielräumen, mit denen sie laufend konfrontiert ist – und Kritik an dieser Institution. Letztere lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die EZB sei als dominanter Teil der wirtschaftspolitischen Koordinierungsarchitektur und der damit verbundenen monetären restriktiven Ausrichtung der Geld- und Wirtschaftspolitik der EWU für die Krise im Euroraum wesentlich verantwortlich. Ihre Antikrisenmaßnahmen waren unzureichend und kamen oft zu spät („too little too late“). Sie sei ein Paradebeispiel einer „postdemokratischen“ Institution, die ihre fehlende demokratische Legitimität von Beginn an zur zentralen Voraussetzung ihrer Funktionsfähigkeit stilisierte. Eine der kraftvollsten Mantras der geldpolitischen Forschung, die NotenbankerIn müsse stets konservativer sein als der oder die MedianwählerIn, wurde von der EZB so ernst genommen wie von kaum einer anderen Notenbank! Dies habe in den ersten Jahren der EWU nicht nur dazu geführt, dass die Geldpolitik vergleichsweise restriktiv ausgefallen ist, was Arbeitsplätze und Wachstum gekostet hat. Mit ihrer Ignoranz gegenüber ökonomischen Disziplinen außerhalb des Monetarismus war sie blind gegenüber sich aufbauenden Krisenphänomenen im Finanzsektor und sie verteidigte stets wirtschaftspolitische Empfehlungen, die letztlich die Ungleichgewichte zwischen den Ländern der EWU noch vergrößerten.

Die Transformation zum Keynesianismus in der Geldpolitik nach der Krise sei aber kein nachhaltiger Regimewechsel, sondern folge der simplen Logik, dass der Finanzindustrie in dieser Krisensituation am besten durch expansive Maßnahmen gedient werden könne. Die EZB hat in der Krise immer neue Aufgaben hinzubekommen, so zum Beispiel die Bankenaufsicht, wodurch das Problem des Demokratiedefizits verschärft werde. Als Teil der Troika hat sie humanitäre Katastrophen mit zu verantworten, Bilanzrezessionen in der europäischen Peripherie sowie eine Stagnation im Euroraum.

Diese Liste ließe sich beliebig verlängern. Dennoch bleiben diese Einschätzungen widersprüchlich und ambivalent. Gerade weil die EZB ihre Handlungsoptionen entlang der vertraglichen Möglichkeiten ausgedehnt und Schritte gesetzt hat, die von Institutionen der repräsentativen Demokratie (Staats- und Regierungschefs) nicht immer goutiert wurden, existiert die EWU noch. Aber ist diese Positionierung nicht identisch mit jener der zu kritisierenden elitären TechnokratInnen, die demokratische Willensbildung stets als Störung optimaler Wirtschaftspolitik

gesehen haben? Umgekehrt entdecken jene, die stets den hohen Grad an Unabhängigkeit der Notenbanken verteidigt haben, plötzlich die Werte von Demokratie und BürgerInnenrechten und verweisen darauf, dass die Antikrisenmaßnahmen der EZB demokratisch nicht legitimiert sind.

Dieser Beitrag diskutiert die Rolle der EZB im Spannungsverhältnis von Notenbankunabhängigkeit und Mitwirkung an der wirtschaftspolitischen Steuerung und versucht, die vorhin erwähnte Ambivalenz aufzulösen.

### **Die Wirtschafts- und Währungsunion in historischer Perspektive – Konzepte und Ausgestaltung**

Als im Juni 1994 über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union abgestimmt wurde, war den wenigsten bewusst, dass damit auch eine Zustimmung zum Beitritt zur EWU zu den im Vertrag von Maastricht festgelegten Bedingungen verbunden war. Nur wenige Publikationen beschäftigten sich in dieser Zeit mit den geld-, fiskal- und währungspolitischen Implikationen einer Mitgliedschaft in der EWU für Österreich (z.B. BEIGEWUM 1994). Im Vorfeld des Eintritts Österreichs in die EWU beschränkte sich die Öffentlichkeitsarbeit der österreichischen Bundesregierung sowie der Nationalbank auf Erläuterungen zu den Vorteilen einer Mitgliedschaft, wie zum Beispiel den Wegfall der Kosten des Währungsumtausches und die zu erwartende verstärkte Handelsintegration aufgrund des Entfalls des Wechselkursrisikos.

Auch demokratiepolitische Argumente wurden ins Treffen geführt. Während die seit den 1970er Jahren verfolgte geld- und währungspolitische Strategie der engen Anbindung des Schilling an die D-Mark letztlich bedeutete, dass die zinspolitischen Schritte der Deutschen Bundesbank weitgehend nachvollzogen werden mussten und die Österreichische Nationalbank (OeNB) implizit die von der Bundesbank verfolgte umstrittene Geldmengenzielstrategie importierte, so sei man nun als kleines Land mit einer Stimme im EZB-Rat vertreten und könne über die geldpolitische Strategie bzw. die eingesetzten geldpolitischen Instrumente und Maßnahmen mitentscheiden. Man habe nun, gemessen an der Größe des Landes, einen überproportionalen Einfluss auf Entscheidungen. Es wurde auch stets betont, dass im Unterschied zu anderen Ländern durch die existierende de-facto Währungsunion mit Deutschland mit dem Eintritt in die EWU keine weiteren Anpassungen notwendig seien, zumal die im Maastrichter Vertrag festgelegten Spielregeln ohnehin den Interessen Deutschlands – und damit indirekt auch jenen Österreichs – entgegenkommen würden. Deutschland stimmte schließlich der EWU nur unter



der Bedingung zu, dass sie keine Fiskal-, Transfer-, Sozial- und Bankenunion wird.

Als sich dann die 1998 erfolgte Entscheidung für eine große Wirtschafts- und Währungsunion mit Einschluss Italiens abzeichnete, sorgte Deutschland 1997 mit der Initiative zum Stabilitäts- und Wachstumspakt dafür, dass das ohnehin restriktive fiskalische Regelwerk des Maastrichter Vertrages noch verschärft wurde. Mit der Priorisierung der Preisstabilität gegenüber anderen makroökonomischen Zielen in der Geldpolitik im Vertrag von Maastricht wurde ebenfalls den Bedürfnissen Deutschlands Rechnung getragen. Österreich habe, so das Argument, über einen im Zuge der Hartwährungspolitik erfolgten sukzessiven Anpassungsprozess in der Lohnbildung in Richtung Reallohnflexibilität günstige Voraussetzungen der Anpassung an asymmetrische makroökonomische Schocks in einer Währungsunion. Zudem habe die Hartwährungspolitik als Produktivitätspeitsche gewirkt.

Das D-Mark-PEG Österreichs wurde auch als Beispiel dafür herangezogen, dass eine Währungsunion zwischen Ländern durchaus funktionieren kann, selbst wenn sie die Kriterien eines optimalen Währungsraumes, eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte und große Lohn- und Preisflexibilität, nur zum Teil erfüllen (Hochreiter/Winckler 1995) – schließlich habe sich das Lohnverhandlungssystem erst im Zuge der Erfahrungen des D-Mark-Peg in Richtung Reallohnflexibilität entwickelt. Vorstellungen über die Endogenität der Institutionen in der Währungsunion (Frankel/Rose 1998) haben die Hoffnung genährt, dass die monetäre Integration als Katalysator die ökonomische und politische Integration vorantreiben könnte.

Es waren weniger ökonomische, als vielmehr politische Überlegungen, die die Europäische Währungsintegration vorantrieben. Die Währungsunion wurde vielfach als ein weiterer Integrationsschritt gesehen, um letztlich Deutschlands Machtposition, die im Zuge der Wiedervereinigung wieder gestiegen war, geopolitisch und ökonomisch zu begrenzen. Dazu kam, dass im 1979 gegründeten Europäischen Wechselkursystem (EWS), das nach Jahren von starken Wechselkursschwankungen ein System fixer, aber anpassungsfähiger Wechselkurse unter den EWG-Ländern einführte, die D-Mark die dominierende Währung war und die Deutsche Bundesbank ihre zur Inflationsbekämpfung eingesetzte restriktive Geldpolitik den anderen EWG-Ländern oktroyierte. Die EWS-Partnerländer mussten nämlich die deutschen Zinsschritte nachvollziehen, wollten sie nicht Gefahr laufen, ihre interne monetäre Stabilität durch Währungsabwertungen zu gefährden. Manche der Länder erhofften sich

nun durch die EWU eine expansivere Ausrichtung der Geld- und Währungspolitik, die zuvor fast ausschließlich an den makroökonomischen Rahmenbedingungen Deutschlands ausgerichtet war. Die an der internen Geldwertstabilität orientierte Geldpolitik der Bundesbank wurde somit zunehmend als Störfaktor des DM-Leitwährungssystems gesehen.

Dass die institutionelle Ausgestaltung der EWU Ergebnis eines politischen Abtausches von (vermeintlichen nationalen) Interessen war und nicht ökonomischen Funktionsbedingungen gehorchte, sollte sich später rächen. Aber noch wichtiger als Konfliktlinien entlang nationaler Grenzen waren die objektiven Interessengegensätze zwischen Klassen und sozialen Schichten in Europa, die allerdings in der Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der Geld- und Währungsordnung nicht offen ausgetragen wurden. Mit ein Grund dafür war, dass die politische Repräsentanz der auf ökonomische und politische Partizipation bedachten ArbeiterInnenklasse sowie der VerliererInnen des Globalisierungsprozesses zunehmend erodierte. Darüber hinaus akzeptierte die bis Ende der 1990er Jahre noch überaus einflussreiche Sozialdemokratie im Verhandlungsprozess um den Vertrag von Maastricht weitgehend die von den Konservativen vorgelegten Konzepte, wobei die technischen Vorbereitungen und Abstimmungen über das Vertragswerk hinter verschlossenen Türen in sogenannten „wise men committees“ erfolgten, deren Deliberationen in zentralen Fragen wie beispielsweise der Notenbankunabhängigkeit und der fiskalischen Disziplin im Laufe des Verhandlungsprozesses weitgehend zum konservativen ökonomischen Mainstream konvergierten (James 2012). In dieser Zeit wurde das Denken in Alternativen insgesamt suspendiert. Das auch im österreichischen EU-Wahlkampf formulierte Versprechen eines Euro-Keynesianismus, mit dem Teile des linken Flügels der Sozialdemokratie für den EU-Beitritt Österreichs gewonnen werden konnten, wurde nicht eingelöst, nicht einmal Bemühungen in diese Richtung waren erkennbar.

Hegemonial camoufliert wurden die vorhin erwähnten Interessengegensätze durch eine in den 1970er Jahren als Gegenentwurf zum Keynesianismus entwickelte ökonomische Theorie, jene der Neuen Klassischen Makroökonomie, die an den Universitäten und insbesondere in den Europäischen Institutionen bis zum Ausbruch der Finanzkrise 2007 zum herrschenden Paradigma wurde. Die Neue Klassische Makroökonomie behauptete die Unwirksamkeit der Geld- und Fiskalpolitik, Wachstum und Beschäftigung beeinflussen zu können (Maes 2010), und legitimierte damit die Art und Weise, wie die Währungsunion letztlich ausgestaltet wurde. Die wesentlichen Charakteristika der Währungsunion bestan-

den im Fehlen einer Fiskal-, Sozial-, Transfer- und Bankenunion, die ex-ante Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik war ausgeschlossen und sämtliche Anpassungslasten wurden somit den Arbeitsmärkten aufgebürdet. Wachstum und Beschäftigung könne am besten über deregulierte Arbeits- und Produkt- und Finanzmärkte erzielt werden, so die herrschende Doktrin. Der Handlungsspielraum nationaler Fiskalpolitik wurde durch die fiskalischen Regeln des Maastrichter Vertrages beschränkt. Damit wurden die Länder gerade in einer Situation, in der das Wechselkursinstrument zur Konjunktursteuerung wegfällt, eines zentralen wirtschaftspolitischen Instrumentariums beraubt. Was bleibt – in der Diktion der Neuen Klassischen Makroökonomie – war die Anpassung der Löhne. Die Löhne wurden theoretisch zum zentralen Stabilisierungsfaktor stilisiert – natürlich im Sinne einer Lohnsenkung zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit in der Währungsunion, sollte ein Land einen Konjunkturabschwung erleiden oder seine Wettbewerbsfähigkeit erodieren. De facto war aber gerade die Lohnentwicklung ein zentraler destabilisierender Faktor in der Währungsunion – unter anderem auch angesichts des Fehlens einer lohnpolitischen Koordinierung. Aufgrund des Fehlens einer effizienten Koordinierung der Lohn- mit den Makropolitiken und aufgrund des innereuropäischen Standortwettbewerbs ist es nicht nur zu einer Senkung der Lohnquoten gekommen, sondern auch zu einer Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse. So schlug sich etwa bis zur Krise die Verbesserung der deutschen (sowie der niederländischen und österreichischen) Wettbewerbssituation, die zu einem erheblichen Teil lohnkostenbedingt war, in immer größer werdenden Leistungsbilanzüberschüssen, auch gegenüber den europäischen Handelspartnern, nieder. Das Fehlen von wirksamen Elementen einer Transferunion hat zudem verhindert, dass aufbauende Divergenzen in der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder abgebaut werden konnten. Darüber hinaus sind neben anderen Einflussfaktoren die Koordinierungsdefizite für die im Vergleich mit den USA bis zur Krise unterdurchschnittlichen Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung im Euroraum verantwortlich.

Aus heutiger Sicht scheint das Theoriegebäude der Neuen Klassischen Makroökonomie nicht nur realitätsfremd, sondern geradezu abwegig. Dennoch gelang es den Europäischen Institutionen, sich lange Zeit beharrlich jeglicher Kritik zu widersetzen, insbesondere von Seiten des in den 1990er Jahren neu etablierten, als „Neue Neoklassische Synthese“ bezeichneten ökonomischen Mainstreams, der in den USA zur dominierenden Lehre wurde. Die „Neue Neoklassische Synthese“ hat eine aktive Rolle staatlicher Konjunktursteuerung theoretisch begründet (Wood-

ford 2003) und die Neue Klassische Makroökonomie kritisiert. In Europa blieb aber Letztere die entscheidende Waffe in der Durchsetzung von (Finanz-)Kapitalinteressen.

Dieses Paradigma wurde allerdings mit Krisenausbruch temporär suspendiert, als es galt, über Konjunktur- und Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen die Kontraktion des Wirtschaftsgeschehens zu mildern. Während die Praxis der Geldpolitik sich weit von diesem Paradigma entfernt hat, scheint man sich heute mit einer neuerlichen Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie mit dem Fiskalpakt, der unter anderem Schuldenbremsen in der nationalen Gesetzgebung verankert, in der Fiskalpolitik wieder den Imperativen der Neuen Klassischen Makroökonomie unterzuordnen.

### **Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion – die Rolle der EZB**

Im Folgenden werden einige der in der Literatur diskutierten Charakteristika der EWU etwas ausführlicher nachgezeichnet:

#### **Dominanz der Geldpolitik einer nicht demokratisch legitimierten Institution**

Unabhängige Notenbanken leiten ihre Legitimität in repräsentativen Demokratien davon ab, dass sie sich einem geldpolitischen Mandat verpflichten. Demokratische Kontrolle wird dann auf Rechenschaftspflicht (Output-Legitimität) beschränkt, ohne dass aber die Verfehlung des Mandats sanktioniert werden kann.

Die EZB sowie die Notenbanken des Eurosystems sind als streng unabhängige Notenbanken konzipiert, die ihre geldpolitischen Entscheidungen ungeachtet fiskalpolitischer Entwicklungen und nationaler Interessen treffen sollten. Die EZB dominiert die anderen wirtschaftspolitischen AkteurInnen. Sie gibt den Zinssatz und damit das Preisstabilitätsziel vor und sämtliche AkteurInnen haben sich in ihren Interaktionen diesen anzupassen. Die Geldpolitik wird dabei als technische Aufgabe von ExpertInnen verstanden (Agent), die zwar dem politischen Einfluss entzogen sind, aber im Auftrag eines Prinzipals eine soziale Wohlfahrtsfunktion maximieren, die in Statuten festgeschrieben ist. Die Ausgestaltung von geldpolitischen Statuten weicht aber von den idealtypischen Überlegungen des Principal-Agent-Ansatzes ab. Die Statuten sind oft vage formuliert (z.B. Preisstabilität, in seltenen Fällen zusätzlich Stabilisierung der Konjunktur) und die Maximierung einer Wohlfahrtsfunktion erlaubt nicht nur eine, sondern verschiedene „optimale“ Lösungen, da

Modell- und Datenunsicherheit hoch sind (Schuberth 2004). Der Agent verfügt daher über ein hohes Maß an Ermessensspielraum, die Interessen des Prinzipals zu unterlaufen. Darüber hinaus hat sich die Sichtweise durchgesetzt, dass Zentralbanken nicht die soziale, sondern die private Wohlfahrtsfunktion des konservativen Notenbankers maximieren sollten, der eine niedrigere Inflationsneigung als die Bevölkerung habe. Dies legitimiert die Marginalisierung von keynesianischen oder post-keynesianischen ÖkonomInnen in diesen Institutionen.

Ein Beispiel für ein statutarisch wenig präzises Mandat für die Geldpolitik ist Artikel 105 des Allgemeinen EU-Vertrages (AEUV), der die Ziele und Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) festlegt. Absatz 1 hält fest, dass es das vorrangige Ziel des ESZB sei, Preisstabilität zu gewährleisten. Allerdings ist das ESZB auch vertraglich verpflichtet, zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, wie beispielsweise eine hohe Beschäftigung, beizutragen. Diese Zielformulierung des AEUV hat Anlass zu verschiedenen Interpretationen gegeben. Während manche argumentierten, dass damit der EZB eine konjunktur-stabilisierende Rolle zugeschrieben werde (Schuberth 2004), hat die EZB diese Zielformulierung eng ausgelegt und in der Preisstabilität das vorrangige Ziel gesehen. Schließlich kann die EZB die Definition von Preisstabilität selbst festlegen – im Unterschied zu den meisten Ländern, die eine Inflationszielstrategie verfolgen, wo das Inflationsziel durch demokratisch legitimierte Gremien (Parlament, Regierung) vorgegeben wird. Derzeit gilt, dass Preisstabilität erreicht ist, wenn die jährliche Inflationsrate knapp unter 2% liegt, ein Ziel, das seit Anfang 2013 unterschritten wird.

Die EZB kann nicht nur das (implizite) Inflationsziel, sondern auch die geldpolitische Strategie, mit der sie dieses Ziel erreichen möchte, selbst festlegen. Die EZB verfolgte bis zur Finanzkrise eine der monetaristischen Denkschule zuzuordnende geldpolitische Strategie, die eine moderate Form der von der Deutschen Bundesbank exekutierte Geldmengenzielstrategie darstellte. Mit Krisenausbruch begann sie, nicht-konventionelle Maßnahmen zu setzen, die weit über die zinspolitischen Instrumente hinausgingen. Das explizite Verbot der monetären Staatsfinanzierung der Artikel 123 und 124 AEUV und dessen enge Interpretation durch manche VerfassungsjuristInnen und ÖkonomInnen erschwerten allerdings eine rasche Reaktion auf die Krise. Der Kauf von Staatsanleihen am Primärmarkt ist der EZB im Unterschied zur US-amerikanischen FED oder der Bank of England untersagt, sie kann lediglich Staatsanleihen im Rahmen der geldpolitischen Operationen am Sekundärmarkt kaufen, sofern sie

glaubhaft machen kann, dass damit das monetäre Staatsfinanzierungsverbot nicht umgangen wird. Der Kauf von Staatspapieren am Sekundärmarkt ist nach derzeit gültiger Rechtsmeinung zwar gesetzlich erlaubt, die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch VerfassungsjuristInnen, die diese Rechtsinterpretation laufend in Frage stellten, sowie durch das Credo ordoliberaler ÖkonomInnen hat eine zügige Entscheidungsfindung im EZB-Rat verunmöglicht.

Seit Krisenausbruch schwelt in der EWU ein Konflikt um die gegenseitige Übernahme von Haftungen und Lasten zwischen den Mitgliedsländern (loss sharing). Dass eine Währungsunion nur als (potenzielle) Transferunion funktioniert, wurde in der Krise offensichtlich, die die Defizite der wirtschaftspolitischen Koordinierungsarchitektur offenlegte. Der sukzessive Ausbau der Schutzschirme (EFSE, ESM) war angesichts der durchaus apokalyptischen Perspektive eines Zerfalls der EWU jeweils nur im letztmöglichen Moment erfolgt. Ähnlich spät erfolgte die Reaktion der EZB: Angesichts der Deflations- und Rezessionsgefahr und eines Unterschreitens des Inflationsziels von beinahe zwei Jahren hat der EZB-Rat im Jänner 2015 – gegen den Widerstand von Deutschland, Österreich, Holland und Estland – beschlossen, dass das Eurosystem im Rahmen des „Extended Asset Purchase Program“ Staatsanleihen und andere Papiere (insbesondere Asset Backed Securities) in der Höhe von 60 Mrd Euro monatlich erwirbt. Dieses Programm wurde im EZB-Rat allerdings nur deshalb akzeptiert, weil beschlossen wurde, dass das damit verbundene Risiko zu 80% bei den nationalen Notenbanken – und somit indirekt bei den Nationalstaaten – verbleibt. Ein Risiko würde dann schlagend und folglich in den nationalen Notenbankbilanzen verbucht, wenn es zu konkursbedingten Ausfällen kommt. Damit wird allerdings die Fragmentierung im Euroraum gefördert. Dies sind die Kosten dafür, dass nun doch nach Jahren des Zögerns ein umfassendes Kaufprogramm für Staatsanleihen durchgesetzt werden konnte.

### **Keine Ex-ante-Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik**

Basierend auf den Vorstellungen der Neuen Klassischen Makroökonomie, wonach Geld- und Fiskalpolitik kurz- und langfristig keinen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung haben, ist die wirtschafts- und währungspolitische Architektur der EU durch eine historisch einzigartige Asymmetrie gekennzeichnet: Während die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und zentral von der EZB für den gesamten Euroraum gestaltet wird, fällt die Fiskal- bzw. Budgetpolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Vorschläge zur Europäisierung der Fiskalpolitik, wie

etwa die Ausweitung des EU-Budgets und die Erhöhung der Einnahmen, die direkt ins EU-Budget fließen, bis hin zu einer Fiskalunion, in der, analog zu den USA, über Fiskaltransfers arme durch reiche Staaten unterstützt werden, waren bislang nicht durchsetzbar. Selbst die beschiedene Forderung nach Eurobonds findet derzeit keine Mehrheit.

An die Stelle einer Ex-ante-Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik treten bindende Fiskalregeln, die eine flexible Reaktion der Budgetpolitik auf geänderte konjunkturelle Rahmenbedingungen erschweren: die Maastricht-Kriterien des EU-Vertrages (3%-Defizitgrenze, 60%-Schuldenquote) bzw. der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die Spielregeln für die dritte Stufe der EWU vorgibt. Die Höhe des EU-weiten bzw. Euroraumdefizits oder -überschusses ergibt sich zufällig als Aggregation nationaler Defizite bzw. Überschüsse und stellt somit keine diskretionäre konjunkturpolitische Steuerungsgröße dar. Der SWP führte zu einer Verschärfung der Regeln für die Fiskalpolitik, da die Mitgliedstaaten mittelfristig nunmehr ein Nulldefizit oder einen Überschuss erwirtschaften müssen und die 3%-Defizitgrenze nur noch in ökonomischen Ausnahmesituationen ausgeschöpft werden kann. So wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) 2005 einer Reform unterzogen. Der SWP wird nun noch stärker regelgebunden und die Position der Europäischen Kommission gestärkt. Der SWP unterscheidet grundsätzlich zwischen einem präventiven und einem korrektiven Arm. Bislang wurde im präventiven Arm die Höhe des zulässigen strukturellen Budgetsal-dos definiert, der länderspezifisch – unter Berücksichtigung der erwarteten Kosten der Alterung und der Höhe der Schuldenquote – variierte (maximal Höhe des strukturellen Defizits von 1%). Im Falle von Abweichungen waren Anpassungen vorgesehen. Dieses Regelwerk wird nun um eine explizite Ausgabenregel ergänzt. So darf das jährliche Wachstum der Staatsausgaben das mittelfristige Wirtschaftswachstum nicht überschreiten. Länder mit weniger soliden Staatshaushalten, d.h., die annähernd noch kein Nulldefizit erreicht haben, dürfen die Ausgaben nur mit einer geringeren Rate als das Wirtschaftswachstum erhöhen. Darüber hinaus kann die Europäische Kommission an Mitgliedstaaten eine Frühwarnung erteilen, falls diese Vorgaben nicht eingehalten wurden. Werden vom jeweiligen Land „nicht ausreichend wirksame Maßnahmen“ gesetzt, sind finanzielle Sanktionen (verzinsliche Einlagen von 0,2% des Vorjahres-BIP) möglich, die nur durch eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit blockiert werden können.

Der korrektive Arm sah bislang die Einleitung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits bei Überschreitung der 3%-Defizit-

grenze vor. Nun wird zusätzlich die Bruttostaatsschuldenquote berücksichtigt. Liegt diese über 60%, wie dies etwa 2010 in allen Euroraumländern mit Ausnahme Luxemburgs, Estlands, Sloweniens, der Slowakei und Finnlands der Fall war, so muss das Land über den Durchschnitt der vergangenen drei Jahre die Differenz zu 60% um durchschnittlich 1/20 pro Jahr reduziert haben. Ein Verstoß gegen die Defizit- und/oder die Schuldenregel kann im Rahmen eines komplexen mehrstufigen Abstimmungsprozesses Sanktionen bis zu 0,5% des BIP nach sich ziehen (bei wiederholter Verfehlung der Ratsempfehlung).

Die Ergänzung des korrektiven Arms um eine Schuldenregel wird damit begründet, dass zwar vor der Krise im Jahr 2007 lediglich Griechenland (6,5%) und Portugal (3,1%) die 3%-Defizitgrenze überschritten haben, allerdings wiesen 7 von 17 Euroraumländern eine Bruttoverschuldungsquote von über 60% auf, und zwar Belgien (84%), Deutschland (65%), Griechenland (107%), Frankreich (64%), Italien (103%), Malta (62%) sowie Portugal (68%).

Mit dem Fiskalpakt verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Tschechiens und Großbritanniens –, eine Schuldenbremse in die nationale Rechtsordnung zu verankern, vorzugsweise im Verfassungsrang. Die Schuldenbremse ist dabei so definiert, dass das jährliche strukturelle Defizit 0,5% des BIP nicht übersteigen darf.

### **Fehlen eines Ausgleichsmechanismus für Überschussländer**

In einem System fixer Wechselkurse bzw. in einer Währungsunion liegt die Anpassungslast bei den Schuldner- bzw. Defizitländern. Keynes schrieb 1941: „[...] der Beitrag, den ein Schuldnerland im Sinne von sozialen Belastungen leisten muß, um durch eine Anpassung von Löhnen und Preisen das Gleichgewicht wieder herzustellen, steht in keinem Verhältnis zu dem, was ein Gläubigerland leisten muß [...]“ (Keynes 1980). Er schlug daher einen Sanktionsmechanismus für Leistungsbilanzungleichgewichte vor und forderte somit eine Verantwortung für die Einhaltung außenwirtschaftlicher Gleichgewichte auch bei Ländern ein, die hohe strukturelle Leistungsbilanzüberschüsse aufweisen. Konkret müssten Länder, deren Leistungsbilanzsalden bestimmte Schwellenwerte überschreiten, eine Geldbuße leisten.

So schlug sich etwa bis zur Krise die Verbesserung der deutschen (sowie der niederländischen und österreichischen) Wettbewerbssituation, die zu einem erheblichen Teil lohnkostenbedingt war, in immer größer werdenden Leistungsbilanzüberschüssen, auch gegenüber den europäischen HandelspartnerInnen, nieder, deren Leistungsbilanzdefizite, die



über Kapitalimporte finanziert werden mussten, stark anstiegen. Diese divergenten Entwicklungen innerhalb des Euroraums verdeutlichen, dass die Marktkräfte alleine nicht in der Lage sind, eine nachhaltige ökonomische Entwicklung herzustellen.

In Reaktion auf diesen Konstruktionsfehler wurde in der EU das sogenannte „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ („Excessive Imbalance Procedure“) implementiert. Dabei wurde neben einer Reihe anderer Indikatoren ein Schwellenwert bei den Leistungsbilanzüberschüssen von 6% des BIP (im Durchschnitt der letzten drei Jahre) festgelegt, während dieser bei den Leistungsbilanzdefiziten lediglich 4% beträgt. Die Anpassungslast liegt somit asymmetrisch bei den Defizitländern, die dann über Strukturreformen und moderate Lohnabschlüsse ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sollen. Es wurde damit dem Wunsch nachgegeben, dass Überschussländer einen geringen Beitrag zum Abbau von Ungleichgewichten leisten müssen. Schließlich werden hohe Lohnabschlüsse sanktioniert, während Lohndeflation nicht als Problem gesehen wird. Ebenso wenig wird die Problematik sinkender Lohn- und steigender Gewinnquoten adressiert. Es fehlen zudem Indikatoren, die einen hohen Grad an sozialer Absicherung fördern. Dies ist nicht nur unter sozialpolitischen und geschlechtergerechten Gesichtspunkten relevant. Eine makroökonomische Bedeutung ergibt sich daraus, dass ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat mit umverteilender Wirkung, hohen Sozialtransfers sowie einer hohen Staatsquote wichtige Voraussetzungen dafür sind, dass sich konjunkturelle Einbrüche nicht zu stark auf Wachstum und Arbeitslosigkeit auswirken. Eine Folge der fehlenden Koordination und Harmonisierung von Kapitalsteuern auf Ebene der EU stellt die Erosion der Steuerbasis dar, da die Staaten in einen Steuerwettbewerb nach unten eintreten. Indikatoren, die die Entwicklung der Steuergrundlage messen, wären hier angebracht.

### **Fehlen einer Bankenunion**

Der Umstand, dass ein europäisch bzw. global agierendes Banken- und Finanzsystem von nationalen, mikroprudenziell orientierten Aufsichtsbehörden kontrolliert wurde, die noch dazu wenig koordiniert sind, ist nicht erst mit Krisenausbruch als große Schwäche erkannt worden. So war ursprünglich im Entwurf zum Maastrichter Vertrag eine Passage enthalten, die der EZB zentrale Kompetenzen in der Aufsicht von Finanzinstitutionen einräumte. Diese wurde jedoch auf Wunsch der Deutschen Bundesbank gestrichen (James 2012). Als Reaktion auf die Krise wurden im Jahr 2011 europäische Aufsichtsbehörden (EFSF) sowie der Europä-

ische Rat für Systemrisiken (ESRB) eingerichtet. Mit der Verschärfung der Krise im Euroraum wurde das Problem der engen Verschränkung von nationalen Risiken des Bankensektors und der nationalen Staatshaushalte – insbesondere in den Peripheriestaaten – virulent. Schließlich wurden per Herbst 2014 der EZB durchgreifende Befugnisse zur Beaufsichtigung aller Banken im Euroraum übertragen. Die rechtliche Basis stellt Artikel 127 Abs. 6 AEUV dar, wonach der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute“ zugewiesen werden können. Die nicht zum Euroraum zählenden EU-Länder können sich dem Regelwerk freiwillig anschließen.

Die EZB erhält fortan die Zuständigkeit für Aufgaben wie die Zulassung von Kreditinstituten, die Überwachung der Einhaltung von Eigenkapital-, Leverage- und Liquiditätsanforderungen und die Beaufsichtigung von Finanzkonglomeraten. Die EZB kann frühzeitig eingreifen, wenn eine Bank gegen die gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen verstößt. Die EZB hat zwar grundsätzlich die Aufsichtsverantwortung für sämtliche Kreditinstitute, sie beaufsichtigt jedoch nur „signifikante“ Institute direkt. Die „weniger signifikanten“ Institute werden von nationalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt. Die EZB kann die Direktaufsicht über „weniger signifikante“ Institute allerdings an sich ziehen. Die Bankenunion stellt – zusammen mit den neuen Bankenabwicklungsregeln – einen Meilenstein in der Entwicklung der europäischen Aufsichtsarchitektur dar. Das Ziel jedoch, die Verschränkung von Risiken des Bankensektors mit jenen der jeweiligen Staaten zu reduzieren, konnte nicht erreicht werden, da die nationalen Budgets in der Haftungskaskade eine bedeutende Rolle einnehmen: Sind die Bail-in-Möglichkeiten ausgeschöpft (Beteiligung von EigentümerInnen und GläubigerInnen an den Verlusten), so sind Kapitalisierungen aus den nationalen Budgets zu leisten. Das größte Problem stellt allerdings der Machtzugewinn der EZB dar, die keinerlei demokratischer Kontrolle unterliegt.

### **Die EZB: Von der Zwei-Säulen-Strategie zur keynesianisch orientierten Notenbank**

Die EWU startete 1999 mit elf EU-Mitgliedsländern (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien). 2001 trat Griechenland bei, 2007 folgte der Beitritt Sloweniens; Zypern und Malta folgten 2008 und die Slowakei trat 2009 der EWU bei. Schließlich wurden auch die baltischen Staaten Estland (2011), Lettland (2014) und Litauen (2015) in die EWU aufgenommen. Seit 1999 hat sich somit die Anzahl ihrer Mitglie-

der auf 19 erhöht und damit beinahe verdoppelt. Mit Beginn der EWU wurde die Geldpolitik vergemeinschaftet und der EZB-Rat, dem das EZB-Direktorium sowie die GouverneurInnen der nationalen Notenbanken angehören, entschied fortan über die geldpolitische Strategie sowie die geldpolitischen Instrumente. Während in der ersten Phase, die von 1999 bis 2007 datiert, eine monetaristische Ausrichtung erkennbar war, erfuhr die EZB bzw. das Eurosystem mit Krisenausbruch eine Transformation zur stärker keynesianisch orientierten Notenbank.

### **1999 bis 2007: Phase der monetären Restriktion**

Dem Beginn der gemeinsamen Geldpolitik ging eine Debatte über die richtige geldpolitische Strategie voraus, mit der das geldpolitische Mandat – Preisstabilität unter Berücksichtigung realwirtschaftlicher Ziele – am besten erreicht werden könne. Der EZB-Rat setzte dabei fest, dass Preisstabilität am besten erreicht werden könne, wenn die Inflationsrate unter 2% liegt. Obwohl die Sinnhaftigkeit einer Geldmengenzielstrategie theoretisch und empirisch widerlegt war, einigte sich der EZB-Rat auf eine Zwei-Säulen-Strategie, in der sich die geldpolitischen Entscheidungen an der Entwicklung der Geldmenge zu orientieren haben (1. Säule). Übersteigt das Geldmengenwachstum einen bestimmten Referenzwert (der auf 4,5% jährliches Wachstum festgelegt wurde), sind die Zinssätze zu erhöhen und vice versa. Zusätzlich werden Indikatoren beobachtet und in die Entscheidungsgrundlage einbezogen, die die Inflation beeinflussen, wie zum Beispiel Löhne und die Wechselkursentwicklung (2. Säule). Die vom EZB-Rat gewählte geldpolitische Strategie kann als abgeschwächte Form der Geldmengenzielstrategie interpretiert werden. Tatsächlich zeigte sich in der Praxis, dass die KritikerInnen dieser geldpolitischen Strategie recht behielten: Die Geldnachfrage war nicht stabil; die Stabilität der Geldnachfrage galt aber als eine wesentliche Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit der Geldmengenzielstrategie. So stieg das Geldmengenwachstum in den Jahren ab der Finanzkrise 2001 auf über 8% jährlich. Dies reflektierte zum großen Teil durch die Krise bedingte Portfolio-Umschichtungen von Aktien und Anleihen in geldnahe Finanzinstrumente, die zur Geldmenge zählten. Darüber hinaus spielte auch das exzessive Wachstum der Immobilienkredite in Spanien und in anderen Ländern, die einen Immobilienboom erlebten, eine wichtige Rolle bei der Aufblähung der Geldmenge im Euroraum. Die EZB senkte zwar den Hauptrefinanzierungssatz von 4,75% (Oktober 2000) auf 2% (Juni 2003), um der Krise entgegenzuwirken, sie zögerte aber, angesichts des starken Geldmengenwachstums den Zinssatz noch weiter zu

senken, was konjunkturpolitisch erwünscht gewesen wäre. Damit war sie zu dieser Zeit weitaus weniger expansiv als die US-amerikanische Notenbank, die im Juni 2003 den Notenbankzinssatz (Federal Funds Rate) auf 1% senkte. In der Folge wurde die Bedeutung der Geldmenge (1. Säule) relativiert und die geldpolitische Strategie wurde zunehmend einer (flexiblen) Inflationsstrategie ähnlicher.

Während bei oberflächlicher Betrachtung die Geldpolitik in den Jahren zwischen 1999 und 2007 – gemessen am Preisstabilitätsziel – als durchaus erfolgreich betrachtet werden kann, hat sie die konjunkturelle Entwicklung gebremst. Darüber hinaus hat die einheitliche Geldpolitik – unter den Rahmenbedingungen der Konstruktionsfehler der EWU – zur Divergenz der EWU-Länder beigetragen: In den Peripherieländern, in denen die Inflationsrate überdurchschnittlich war, waren die für die Investitionen relevanten Realzinsen in der Folge niedriger als in den Kernwährungsländern, in denen die Realzinsen zu hoch waren. Dies hat einen überwiegend kreditfinanzierten Boom in den europäischen Peripherieländern begünstigt. Aus der einheitlichen Geldpolitik resultierten schließlich destabilisierende Effekte.

### **2008 bis 2015: Nicht-konventionelle Maßnahmen der Geldpolitik – Exit nicht in Sicht**

Unmittelbar nach Krisenausbruch haben die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in den USA, die im Wesentlichen in einer Kombination von zunächst expansiver Fiskal- und Geldpolitik und einer Restrukturierung des Bankensystems bestanden, nach der Kontraktion des Wirtschaftsgeschehens 2009 moderat positive Wachstumsraten und sinkende Arbeitslosenquoten zur Folge gehabt. Die Eurozone hingegen durchlebte nach dem Wirtschaftseinbruch um ca. 4% im Jahr 2009 eine weitere Rezession in den Jahren 2012 und 2013. Der Aufschwung seither ist verhalten und die Abwärtsrisiken der aktuellen Prognosen sind hoch. Etwa ein Drittel der Bevölkerung der Eurozone lebt in Ländern mit Arbeitslosenquoten, die ähnlich hoch sind wie in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Die Ursachen der Wachstumsunterschiede zwischen den USA und dem Euroraum sind vielfältig: Die USA haben ihren Bankensektor rasch restrukturiert – im Unterschied zu Europa zum Teil mit Erträgen für die SteuerzahlerInnen aus der staatlichen Bankenhilfe. Expansive Fiskal- und Geldpolitik haben den Entschuldungsprozess der privaten Haushalte und Unternehmen begünstigt, indem seine restriktive Wirkung abgeschwächt

wurde. Fiskalkonsolidierung setzte erst dann ein, als dieser Prozess der Entschuldung weitgehend abgeschlossen war.

In der Eurozone hingegen wurde die Restrukturierung der Banken viel zu lange hinausgezögert. Das Volumen notleidender Kredite und illiquider Vermögenswerte steigt – auch als Folge der Rezessionen – und erschwert die Kreditversorgung der realen Wirtschaft, insbesondere in den peripheren Staaten der Eurozone. Die Fiskalkonsolidierung startete bereits 2010 und manövrierte manche dieser Länder in eine Bilanzrezession. Die institutionellen Schwächen des Euroraums, insbesondere das Fehlen einer Fiskal- und Bankenunion, haben schließlich die Peripheriestaaten einer Liquiditätskrise und sich selbst erfüllenden Prophezeiungen ausgesetzt.

Auch die Geldpolitik trug dazu bei, dass die Eurozone in mittlerer Frist stagniert. Seit Ende 2008 folgt die Geldpolitik der EZB zwar einem expansiven Pfad, allerdings wurden Entscheidungen oft zu spät und zögerlich getroffen. Anfang 2008 lagen die geldpolitischen Zinssätze in den USA und im Euroraum bei ca. 4%. Schließlich reduzierte die Federal Reserve Bank bis Ende 2008 den Zinssatz rasch auf 0,25%, die EZB auf etwa 2%, wobei sie zwischendurch den Zinssatz sogar erhöhte. Schließlich senkte sie den Zinssatz sukzessive auf zuletzt (5. Juni 2014) 0,15%, wobei sie ihn im April und Juli 2011 temporär erhöhte. Auch in Hinblick auf nicht-konventionelle Maßnahmen der Geldpolitik war die EZB weniger expansiv. Im Dezember 2008 startete die FED mit einem Aufkaufprogramm, das auch Staatsanleihen beinhaltete (quantitative Lockerung). Auch die EZB hat ihre Bilanzsumme stark ausgeweitet, indem sie den Banken längerfristige Liquidität zur Verfügung stellte. So hat die EZB im Rahmen ihrer langfristigen Tenderoperationen von Ende 2011 und Anfang 2012 die Banken mit Liquidität versorgt. Die Banken haben damit überwiegend Staatsanleihen gekauft, womit die Renditen auf Staatsanleihen insbesondere in den Krisenländern wieder gesunken sind. Allerdings war dies auch mit „carry trade“ verbunden. Das bedeutet, dass die Banken zu extrem niedrigem Zinssatz Liquidität geborgt und hoch-rentierlich veranlagt haben. Diese Operationen waren insbesondere dabei hilfreich, das Überleben der Banken in den Krisenstaaten zu sichern, die mit Liquiditätsabflüssen konfrontiert waren.

Als die Renditen der Krisenländer erstmals stark anstiegen, hat die EZB im Mai 2010 ein Aufkaufprogramm für Staatsanleihen am Sekundärmarkt beschlossen, um den geldpolitischen Transmissionsmechanismus, der erheblich gestört war, wieder in Gang zu setzen. Insbesondere in

den Krisenländern mussten nämlich Haushalte und Unternehmen noch immer prohibitiv hohe Zinsen zahlen, obwohl die geldpolitischen Leitzinsen gesunken waren, oder sie bekamen gar keine Kredite. Zwei Jahre später, am Höhepunkt der Eurokrise, wurde ein neues Programm von der EZB angekündigt, das es ihr erlaubt, unter strikter Konditionalität Wertpapiere aufzukaufen. Dieses Programm wurde zwar bis heute nicht aktiviert, allein die Ankündigung hat aber dazu beigetragen, dass die Renditen auf Staatsanleihen erheblich gesunken sind.

Insgesamt hatte die Geldpolitik der EZB einen weitaus weniger expansiven und stimulierenden Effekt als jene der FED. Ihr primäres Verdienst war es, den Zusammenbruch der Währungsunion verhindert und den gestörten Transmissionsmechanismus in einigen Ländern wiederhergestellt zu haben.

Da die Inflationsrate sich seit 2013 immer weiter von der Definition des Preisstabilitätsziels der EZB entfernt hatte und ein Abgleiten in die Deflationsspirale nicht mehr auszuschließen war, leitete die EZB ab Sommer 2014 weitere expansive monetäre Maßnahmen ein.

Die Deflation war insbesondere in den Peripherieländern zu beobachten. Damit sind die für Investitionen relevanten Realzinsen gerade in jenen Ländern am höchsten, die den größten Stimulus bräuchten. Dies sind gerade jene Länder, die gezwungen wurden, ihre Verschuldung rasch zu reduzieren. Die Strategie der „internen Abwertung“, eine elegante Umschreibung für Deflationspolitik in Form von Lohnkürzungen, Massenarbeitslosigkeit und Sozialabbau, erhöhte das Deflationsrisiko und unterminierte die Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen.

Zwei sich gegenseitig verstärkende Mechanismen werden bei Deflation wirksam: Erwarten KonsumentInnen sinkende Preise, wird der Konsum verschoben; Unternehmen wiederum verschieben Investitionen in die Zukunft. Besonders relevant für hoch verschuldete Länder ist jedoch der sogenannte Fischer-Effekt. Deflation bedeutet, dass der reale Wert der Schulden steigt: Da der Schuldenstand nominell fixiert ist, müssen Haushalte und Unternehmen einen steigenden Teil ihres Einkommens für den Schuldendienst ausgeben.

Liegt der Notenbankzinssatz nahe Null, stehen der Notenbank grundsätzlich zwei Optionen offen: quantitative und qualitative Lockerung der Geldpolitik.

Bei quantitativer Lockerung erwirbt die Notenbank ein breites Portfolio an öffentlichen (Sekundärmarkt) und privaten Wertpapieren (Primär- und Sekundärmarkt). Über verschiedene Kanäle beeinflusst dies Wachstum und Beschäftigung. Erstens steigt mit dem Wertpapierkauf

deren Preis und die Rendite sinkt. Damit sinken die Refinanzierungskosten für dieses Wertpapier. Indem zum Beispiel die Refinanzierungskosten für Staaten sinken, senkt dies wiederum den Druck, weitere Konsolidierungsmaßnahmen setzen zu müssen. Schließlich überträgt sich dies auf andere Klassen von Wertpapieren, wobei Werte von Firmen, Häusern u.a. steigen, wodurch schließlich auch die aggregierte Nachfrage belebt wird. Schließlich führt quantitative Lockerung auch zur Abwertung der Währung, da durch die Senkung langfristiger Zinsen Investments in den Euro weniger attraktiv werden.

Während Instrumente der quantitativen Lockerung effektiv gegen Deflationsgefahren eingesetzt werden können, sind jene der qualitativen Lockerung besser geeignet, um den stockenden Kreditfluss wiederzubeleben und somit den Transmissionsmechanismus der Geldpolitik wieder herzustellen. Gerade in jenen Ländern, die unter Kapitalabflüssen, einer Bilanzrezession, fragilen Bankbilanzen, höheren Zinssätzen und Deflation leiden, wurden die Kreditstandards seit 2008 laufend verschärft. Wenngleich die Kreditnachfrage aufgrund der Rezession schwach ist, zeigen Umfragen auch erhebliche Beschränkungen des Kreditangebots in diesen Ländern.

Die EZB hat im Sommer 2014 Instrumente der qualitativen Lockerung beschlossen. Sogenannte „Targeted Long Term Refinancing Operations“ werden die Banken mit Liquidität versorgen, sofern sie Kredite an Haushalte (ohne Wohnbaukredite) und Unternehmen vergeben. Weiters wurde der Zinssatz, mit dem sich die Banken bei der EZB Geld leihen, sukzessive von 0,25 auf 0,05% reduziert. Die Zinsen für Einlagen von Banken bei der EZB wurden negativ (-0,20%). Dies soll den Anreiz erhöhen, Liquidität nicht zu horten (z.B. bei der EZB), sondern in den Wirtschaftskreislauf zu geben.

Schließlich hat die EZB im Jänner 2015, wie bereits dargestellt, ein Aufkaufprogramm für Staatsanleihen am Sekundärmarkt beschlossen, das als quantitative Lockerung bezeichnet werden kann. Die Details des Programms wurden absichtlich so konzipiert, dass griechische Staatsanleihen ausgenommen sind. Nur für 20% des Aufkaufvolumens gilt die gegenseitige Haftung (loss sharing). Dies inkludiert auch Papiere europäischer Institutionen (EIB, EFSF, etc.); 12% des Ankaufvolumens darf in diese Papiere investiert werden.

Das beschlossene Aufkaufprogramm für Staatsanleihen war ein später Schritt, um den Deflationsgefahren, die durch den Ölpreisrückgang noch verstärkt wurden, entgegenzuwirken. Der Umstand, dass dies nicht durch expansive fiskalische Impulse begleitet wird – schließlich sind in

manchen Ländern die Renditen für Staatsanleihen negativ –, schwächt die Effektivität der geldpolitischen Maßnahmen erheblich.

## **Resümee**

Da der Kapitalverkehr seit den 1980er Jahren liberalisiert wurde, war es zunehmend illusorisch, auf Basis flexibler Wechselkurse eine von Wechselkurszwängen abgeschottete autonome nationale Geld-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Die Schaffung der Europäischen Währungsunion war somit die Antwort auf die politisch eingeleitete Globalisierung, insbesondere die Liberalisierung der Devisen- und Kapitalmärkte, die Wechselkursschwankungen mit hohen realwirtschaftlichen Kosten zur Folge hatte. So brachte die Krise des Europäischen Währungssystems 1992/93 hohe Beschäftigungsverluste, auch Österreich war im August 1993 Zielscheibe einer spekulativen Attacke gegen den Schilling.

Die Europäische Währungsunion hat seit ihrem Bestehen und insbesondere während der Finanzkrise tatsächlich erfolgreich als Schutzschirm fungiert und größere Verwerfungen verhindert. Überraschend war dann, dass nicht nur Währungen, sondern auch Länder großer Währungsräume spekulativen Attacken ausgesetzt sein können, wie zuletzt durch den Ad-hoc-Rückzug privater InvestorInnen aus den europäischen Peripheriestaaten seit 2010 dokumentiert. Die Herabstufung durch Ratingagenturen und die unheilvolle Wirkung von Kreditderivaten hat dabei die Rückzugsbewegungen aus jenen Ländern verstärkt, die ohnehin die schwächsten Glieder der Währungsunion darstellen.

Die Finanzkrise hat die Schwächen der wirtschaftspolitischen Koordinierungsarchitektur offen zu Tage treten lassen. Die EWU zwang mit ihrem restriktiven und unzureichenden Regelwerk die Nationalstaaten in ein enges Korsett. Die EZB war und ist dabei zentrale Akteurin. Sie handelt im Rahmen eines von den Staats- und Regierungschefs vorgegebenen, vage formulierten Mandats, das einen überaus hohen Ermessensspielraum erlaubt, wie denn der vermeintliche Wille des Demos umzusetzen sei.

Die Entscheidungen des EZB-Rats reflektieren zum überwiegenden Teil die Standpunkte der NotenbankgouverneurInnen der Länder, die angehalten sind, ihre persönlichen, dem Objektivitätsgebot verpflichteten Positionen zu vertreten und nicht notwendigerweise jene des Landes oder der jeweiligen Notenbank. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung von Geldpolitik als einer rein technischen Aufgabe, die von Interessen und Vorurteilen (prior beliefs) unbeeindruckt und unbeeinflusst ist. Die mystische Überhöhung eines der zentralen Bereiche der Wirtschaftspo-



litik und deren Immunisierung durch den demokratischen Willensbildungsprozesses sollten spätestens mit Krisenausbruch entmystifiziert sein. Geldpolitik und insbesondere die Bankenaufsicht, für die die EZB nun die Verantwortung übernommen hat, sollten den Spielregeln der bürgerlichen Demokratie unterworfen werden.

Österreich hat u.a. mit dem Argument für den Beitritt zur EWU geworben, einen Einfluss in geld- und währungspolitischen Fragen geltend zu machen – im Unterschied zur Übernahme der zinspolitischen Entscheidungen der Deutschen Bundesbank im Rahmen des D-Mark-PEG des österreichischen Schillings vor der Währungsunion. Folgt man öffentlichen Stellungnahmen, so ist Österreich – insbesondere bis zur Krise – in zentralen geldpolitischen Entscheidungen der Mehrheitsmeinung im EZB-Rat gefolgt.

Mit Ausnahme der Unterstützung des Projekts der Deutschen Bundesregierung Ende der 1990er Jahre, einen makroökonomischen Dialog in der EWU einzurichten, der die notwendige Koordinierung der Geld- und Lohnpolitik vorantreibt, sind keine nennenswerten europapolitischen Initiativen der Österreichischen Bundesregierung in Hinblick auf die EWU gesetzt worden. Diese Ignoranz gegenüber zentralen europapolitischen Bereichen, die die Zukunft Österreichs mit beeinflussen, ist insbesondere angesichts der Krisenerfahrung bemerkenswert.

## **Literatur**

- BEIGEWUM (1994): Europäische Integration nach ökologischen und sozialen Kriterien. Wien
- Bernanke, Ben S. / Gertler, Mark (1995): Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Policy Transmission. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(4), 27-48
- Frankel, J. / Rose, A. (1998): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. In: *Journal of Public Economics* (Vol. 14)
- Hochreiter, E. / Winckler, G. (1995): The Advantages of Tying Austria's Hand: The Success of the Hard Currency Strategy. In: *European Journal of Political Economy* (11), 83-111
- James, Harold (2012): *Making the European Monetary Union*. Harvard University Press
- Keynes, J. M. (1980): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXV, Activities 1940-1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union, Cambridge
- Maes, Ivo (2010): Economic thought at the European Commission and the creation of EMU (1957-1991). In: *Storia del Pensiero Economico* 0 (2), 63-80
- Schuberth, Helene (2004): Knightian Uncertainty, Accountability and Economic Policy Rules. In: Mooslechner, Peter / Schuberth, Helene / Schürz, Martin (Hg.): *Economic Policy-making under Uncertainty: The Role of Truth and Accountability in Policy Advice*. Cheltenham: Edgar Elgar
- Woodford, Michael (2003): *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. Princeton University

## **BUDGETPOLITIK IM ZEICHEN VON EUROPÄISIERUNG UND NEOLIBERALISIERUNG**

Die Budgetpolitik ist aus mehreren Gründen für eine Analyse der Politischen Ökonomie Österreichs relevant. Ganz allgemein ist sie in Zahlen gegossene Politik und der direkteste gesellschaftliche Hebel zur Ressourcenallokation jenseits des Marktes in einer Ökonomie. Mit dem EU-Beitritt wurde sie zur wichtigsten wirtschaftspolitischen Stellschraube, die auf nationalstaatlicher Ebene verblieben ist, da für die Geldpolitik nun die EZB verantwortlich ist. Gleichzeitig ist eine klare Tendenz der stärkeren Europäisierung der Budgetpolitik auszumachen, beginnend mit den Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion bis hin zur letzten Verschärfung durch den Fiskalpakt.

Das wichtigste Maastricht-Kriterium war die Einführung von höchstzulässigen Grenzwerten für das Budgetdefizit (3% des BIP) und den Staatsschuldenstand (60% des BIP) im Jahr 1992. Die konkreten Werte entsprachen dem finanzwissenschaftlichen Grundsatz, wonach die Staatsschuldenquote zu stabilisieren sei: Der Durchschnitt der damaligen Mitgliedstaaten lag in etwa bei 60% des BIP, und bei einer damals angenommenen nominellen jährlichen Wachstumsrate von 5% pro Jahr war ein Defizit von 3% des BIP ungefähr jener Wert, der für eine Schuldenstabilisierung mathematisch notwendig war. So sinnvoll eine solche langfristige Orientierungsregel auch sein kann, so problematisch ist sie, wenn bereits eine kurzfristige Verfehlung zu Sanktionen führen kann. Das zeigte sich kurz darauf, als die Rezession 1992/93 in vielen Mitgliedstaaten nicht nur einen rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hatte, sondern auch die öffentlichen Haushalte stark belastete.

Der so entstandene scheinbare Widerspruch aus soliden öffentlichen Finanzen und antizyklischen Ausgabenprogrammen zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wurde manifest. Scheinbar deshalb, weil kurzfristig höhere Defizite zur Bekämpfung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit sowie zum Ausbau sinnvoller Investitionen und sozialer Dienstleistungen mittel- und langfristig – v.a. durch automatisch höhere Steuereinnahmen in Folge einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung –

wieder abgebaut werden. Langfristig können die Staatsfinanzen dadurch sogar besser stabilisiert werden als durch strikt angewandte sogenannte Stabilitätskriterien als Vorbedingung zur Teilnahme an der Eurozone, die eine solche antizyklische Orientierung verhindern. Mit dieser Entscheidung wurde eine Wende hin zu einer neoliberalen Austeritätspolitik vollzogen, die sich seither in Europa wie auch in Österreich sukzessive verfestigte und im Zuge der „großen Rezession“ vorläufig einzementiert wurde.

Im Zuge dieses Beitrags werden diese zwei Jahrzehnte der zunehmenden Austeritätsorientierung in Österreich analysiert. Beleuchtet wird vor allem, wie sich in Österreich – vermittelt über die europäische Ebene, einer globalen Tendenz folgend – die Abkehr vom Leitbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaates hin zum neoliberalen Wettbewerbsstaat (vgl. Jessop 1997) budgetpolitisch geäußert hat. Zunächst wird der Blick auf die (budget-)politischen und ökonomischen Grundlagen gerichtet. Anschließend wird die Entwicklung chronologisch dargestellt, wobei verschiedene Phasen ausgemacht werden: eine erste Phase, die von den Vorbereitungen zum Beitritt zur Europäischen Union bzw. der Einführung des Euro geprägt ist. Die zweite Phase wird mit der schwarz-blauen Wende 2000 markiert, deren budgetpolitische Weichenstellungen bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 wirksam blieben. Danach wird die dritte Phase beschrieben, die eigentlich aus einem kurzen keynesianischen Revival 2008 bis 2010 und einer langen Phase der Konsolidierung besteht, dominiert von den Verschärfungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Diese Phase scheint bis heute noch nicht abgeschlossen. Abschließend wird ein kurzes Resümee gezogen.

### **Budgetpolitik im Zeichen neoliberaler Transformation**

In der österreichischen budgetpolitischen Debatte lassen sich idealtypisch zwei Grundpositionen unterscheiden. Einerseits die in der öffentlichen Auseinandersetzung dominante Sichtweise, dass der internationale Trend zur Entstaatlichung an Österreich weitgehend vorbeigegangen ist – oftmals mit dem Zusatz eines „leider“. So vertrat einer der wichtigsten Leitartikel-JournalistInnen, Hans Rauscher, die These vom „Quatsch mit dem ‚Neoliberalismus‘“ (Rauscher 2011), den es angesichts einer Ausgabenquote von 50 Prozent, eines „stark regulierten, unter Interessengruppen aufgeteilten Staates“ sowie fehlender offensichtlich neoliberaler politischer Bewegungen schlicht nicht gäbe.

Demgegenüber steht die Sichtweise, dass unabhängig vom aktuellen Niveau öffentlicher Ausgaben oder dem Fortbestand korporatistischer Strukturen (vgl. Tálos in diesem Band) eine Neoliberalisierung, also

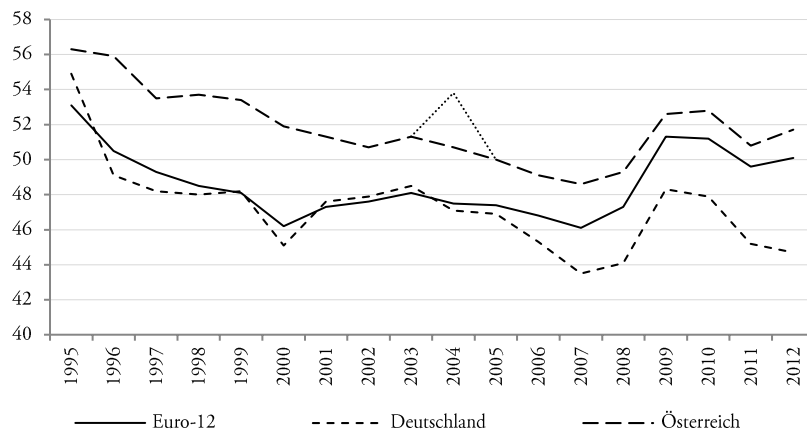
ein Prozess zur Umsetzung neoliberaler Formen von Staatlichkeit mittels kleiner Schritte bzw. spezifischer politischer Projekte, sehr wohl auch in Österreich zu beobachten war. Spätestens mit der Krise der verstaatlichten Industrie in den 1980ern geriet das Leitbild des „keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaats“ (Jessop 1997) bzw. des „Austro-Keynesianismus“ (Chaloupek/Marterbauer 2008) unter Druck. Mit dem Projekt des EU-Beitritts vollzog sich auf dieser Ebene der Wandel zu einem von „Entnationalisierung“, „Entstaatlichung und Internationalisierung“ geprägten „schumpeterianischen Workfare-Regime“ (Jessop 1997). Es kommt damit nicht zu einem reinen Abbau des Staates im Zuge der Neoliberalisierung, sondern vielmehr zu einer komplexeren Transformation der Staatlichkeit, die sich nicht auf die Formel „weniger Staat“ reduzieren lässt. Insgesamt ist festzuhalten, dass der Umbau des Staates dabei relevanter ist als sein Rückbau. Anstelle der Orientierung an einer wohlstandsorientierten Politik, die Stabilitäts-, Beschäftigungs- und Verteilungsziele gleichermaßen zu erreichen versucht, tritt eine verstärkte Wettbewerbsorientierung. Der EU-Beitritt selbst ist Ausdruck dieser Strategie, den Standort im globalen Wettbewerb zu attraktivieren. Doch auch Wettbewerb will hergestellt werden, z.B. indem heimische Märkte liberalisiert werden. Ehemals staatliche Bereiche wie der Energie-, Telekommunikations- oder Postsektor werden geöffnet und die Betriebe teilprivatisiert. Strategisch wichtige Industriebetriebe werden veräußert, in der Hoffnung auf Mobilisierung internationalen Kapitals.

Die neue Wettbewerbslogik wird auch außerhalb der klassischen Wirtschaftspolitik dominant. Mittels „New Public Management“ wird der staatliche Sektor selbst unter Wettbewerbsdruck gesetzt (vgl. Raza/Atzmüller 2008). Bildungs-, Wissenschafts-, Sozial- und Gesundheitspolitik werden der Standortlogik unterworfen. Die Mittel sollen verknüpft und effizienter eingesetzt werden. Das Wettbewerbsdispositiv eröffnet jedoch auch progressive Möglichkeiten, z.B. hinsichtlich der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen durch einen Ausbau der Ganztageschulen und Kindergartenplätze. Allerdings ausschließlich auf die spezifische Weise, wie sie der Wachstums- und Wettbewerbsorientierung der EU dienlich ist. Insgesamt wird der Gleichstellungspolitik auf EU-Ebene im Zuge der Krise ein Bedeutungsverlust konstatiert (Klatzer/Schlager 2013).

In manchen Bereichen – z.B. Regulierungsbehörden für liberalisierte Sektoren, aktivierende Arbeitsmarktpolitik, rechtsdurchsetzende Organe etwa zum Schutz von Eigentumsrechten – führt die Neoliberalisierung sogar zu „mehr Staat“. Zum Teil führt die fortschreitende Neoliberalisierung zudem indirekt zu höheren Staatsausgaben in dem Maße, wie die

noch vorhandenen sozialen Sicherungsnetze als Folge neoliberaler Politik stärker belastet werden. Beispielsweise führt die steigende Arbeitslosigkeit bei gleichbleibenden individuellen Leistungsniveaus ebenso zu höheren öffentlichen Kosten wie die Sozialisierung allfälliger Schäden durch Finanzmärkte oder externer Kosten der Marktproduktion (z.B. Umweltbelastungen). Es ist somit bei näherer Betrachtung fraglich, ob die Staatsausgabenquote tatsächlich ein Indikator für eine keynesianische oder neoliberale Ausrichtung sein kann. Zudem erschwert das fehlende Referenzszenario einen Vergleich der Ausgabenentwicklung. Andere kostensteigernde Faktoren – wie insbesondere die steigende Zahl der PensionistInnen – können etwa zu einer automatisch steigenden Ausgabenquote führen. Eine konstante Quote wäre dann Ausdruck eines Abbaus staatlicher Leistungen. Ein weiterer Faktor ist die Abschwächung des Wirtschaftswachstums durch eine geringere Massenkaufkraft als Folge systematischen Lohndrucks zur Steigerung der Kapitalrenditen. Da ein schwächeres BIP sowohl zu ceteris paribus höheren Defiziten sowie einem kleineren Nenner führt, bewirkt dies ebenfalls eine tendenziell höhere Staatsausgabenquote.

**Abbildung 11.1: Staatsausgabenquote 1995-2012\* (in % des BIP)**



QUELLE: EUROSTAT (7.2.2015), EIGENE BERECHNUNGEN.

\* basierend auf ESVG95, nachdem eine längere Zeitreihe für ESVG2010 (noch?) nicht verfügbar ist; 2004 korrigiert um den Vermögenstransfer an die ÖBB (7,5 Mrd Euro).

Betrachtet man nun die Entwicklung der Staatsausgaben in Österreich, sieht man einerseits einen deutlichen langfristigen Rückgang der Quote ähnlich der Entwicklung in der Eurozone und Deutschland, der

erst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise unterbrochen wurde. Andererseits ist die Staatsausgabenquote in Österreich aufgrund des besseren – und damit auch teureren – Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens sowie höherer Verkehrs-, Banken-, Arbeitsmarkt- und Landwirtschaftsunterstützungen immer noch überdurchschnittlich hoch (auch wenn der Abstand zur Eurozone tendenziell geschrumpft ist, nicht zuletzt aufgrund erheblicher Ausgliederungseffekte 1997 und 2001). Ab 2008/09 dürfte sowohl die schrumpfende Differenz zur Eurozone als auch die wachsende Lücke gegenüber Deutschland in erster Linie auf die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, Zinsen und des Wirtschaftswachstums zurückzuführen sein. Festzuhalten bleibt, dass das vielzitierte „Ausgabenproblem“ konstruiert ist, da die Ausgaben tendenziell sinken und nur unwesentlich höher sind als im Durchschnitt der Eurozone.

Da der größere Teil der öffentlichen Ausgaben lediglich umverteilende Zahlungen von und an die privaten Haushalte sind, zeigt sich die Substanz des öffentlichen Sektors deutlicher bei den selbst bereitgestellten öffentlichen Leistungen, die in den staatlichen Konsum- und Investitionsausgaben zur Geltung kommen. Während die Konsumausgaben (gemäß Eurostat) in Österreich und in der Eurozone vom gleichen Niveau – 20,3% des BIP 1995 – starteten, gingen sie bis zur Krise nur in Österreich deutlich auf 18% des BIP zurück. Das ist vor allem auf die Einsparungen bei den öffentlich Bediensteten zurückzuführen: Der Anteil der ArbeitnehmerInnenentgelte im Staatssektor am BIP ging kontinuierlich auf einen nunmehr unterdurchschnittlichen Wert von 9,5% (2012) zurück. Das war nicht nur auf eine schwache Lohnentwicklung zurückzuführen, sondern auch auf einen erheblichen Rückgang des Personalstandes – alleine beim Bund bis 2008 um etwa ein Fünftel (Schlager/Klatzer 2008: 42). Relativierend ist zu erwähnen, dass es durch die Ausgliederungen öffentlicher Einheiten zu statistischen Verzerrungen und damit zu einer Überschätzung sowohl des Personalabbaus (ebd.) als auch des Rückgangs staatlicher Ausgaben (vgl. Rossmann 2005) kommt.

Betrachtet man die öffentlichen Ausgaben nach unterschiedlichen Bereichen, so wird ersichtlich, wie sich ihre Struktur seit dem EU-Beitritt verschoben hat. Trotz Rekordverschuldung vor allem aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise fand der stärkste Rückgang bei den Zinszahlungen statt. Auch wenn die Aufwendungen für Alter – also in erster Linie Pensionen – deutlich stiegen, so wird für soziale Sicherung insgesamt heute weniger aufgewandt als zum Zeitpunkt des EU-Beitritts.

**Tabelle 11.1: Öffentliche Ausgaben nach Ausgabenarten 1995-2012\***  
(in % des BIP)

		Ausgabenart in % des BIP, 1995-2012	1995	2000	2006	2012
Österreich	TOTAL	Insgesamt	56,3	51,9	49,1	51,7
Österreich	GFo1	Allgemeine öffentliche Verwaltung	8,7	7,9	6,9	6,7
	GFo1 oZ	Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinsdienst	4,2	4,0	3,9	4,0
Österreich	GFo1o7	Staatsschuldentransaktionen	4,5	3,9	3,0	2,7
Österreich	GFo2	Verteidigung	1,0	0,9	0,8	0,7
Österreich	GFo3	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	1,6	1,5	1,5	1,5
Österreich	GFo4	Wirtschaftliche Angelegenheiten	5,7	4,4	4,9	5,8
Österreich	GFo5	Umweltschutz	1,2	0,5	0,5	0,5
Österreich	GFo6	Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen	1,5	0,8	0,6	0,6
Österreich	GFo7	Gesundheitswesen	7,9	8,4	7,6	7,9
Österreich	GFo8	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	1,0	0,9	1,0	1,0
Österreich	GFo9	Bildungswesen	5,8	5,6	5,2	5,6
Österreich	GF10	Soziale Sicherung	21,9	21,1	20,2	21,4
Österreich	GF10o2	Alter	12,1	12,4	11,9	13,0

DATENQUELLE: EUROSTAT (23.2.2015).

\* basierend auf ESVG95, da eine längere Zeitreihe für ESVG2010 (noch?) nicht verfügbar ist.

Vergleicht man die Entwicklung mit der Eurozone-12, so ist das Ausgabenniveau in wirtschaftlichen Angelegenheiten (v.a. Bankenhilfen) sowie im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen höher. Sonst liegen die Kosten in Relation zum BIP in Österreich niedriger. Gegenüber 1995 gingen die Ausgaben insgesamt stärker zurück als im Durchschnitt der Eurozone, insbesondere in den Bereichen Soziales und Gesundheit. Die Verzerrungen durch statistische Effekte dürften aber erheblich sein.

Eine besonders wichtige Funktion zur Attraktivierung des Standortes kommt der Steuerpolitik zu. Nicht mehr die notwendige Finanzierung öffentlicher Aufgaben oder deren möglichst sozial gerechte Aufbringung gemäß Leistungsfähigkeit von Beiträgen stehen im Mittelpunkt, sondern der Wettbewerb um niedrige Steuern und Abgaben, vor allem jene auf den mobileren Faktor Kapital sowie der sogenannten „Leistungsträger“. Z.B. wurde im Vorfeld des EU-Beitritts im Zuge der letzten gro-

ßen Steuerreform 1993/94 die Banken- und Vermögenssteuer und die Progression bei Kapitalerträgen durch die Endbesteuerung abgeschafft sowie für Vermögende das Vehikel der Privatstiftungen geschaffen (vgl. Farny 1996). Später folgten weitere Schritte, die stets mit dem Argument der Konkurrenzfähigkeit untermauert wurden: Abschaffung der Börsenumsatzsteuer 2001, 2004 die Senkung der Körperschaftsteuer auf 25% oder das Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer 2008.

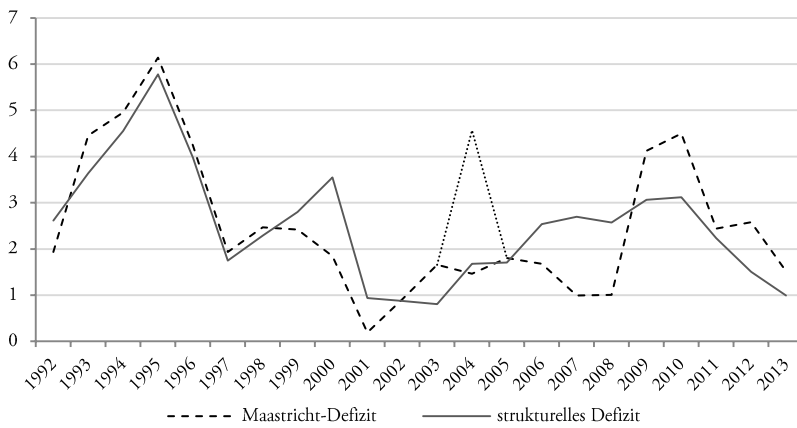
Die Regierungen der letzten Jahrzehnte trugen damit aktiv zum innereuropäischen Steuerwettbewerb bei, mit dessen Hilfe es Vermögenden und transnationalen Konzernen gelang, sich der Besteuerung zu entziehen – und damit die Finanzierung der Wohlfahrtsstaaten zu untergraben. Die nominellen Körperschaftsteuersätze sanken z.B. im (ungewichteten) Durchschnitt der EU-27 alleine zwischen 1995 und 2011 um rund ein Drittel (von 35,3 auf 23,3%, siehe Schratzenstaller 2011: 305). Die jüngste Häufung von Veröffentlichungen über Steuerumgehung (z.B. „Lux-Leaks“) bzw. -hinterziehung in „Steuerparadiesen“ (aber auch EU-Staaten) und die österreichischen Steuerabkommen mit der Schweiz und Liechtenstein zeigen, dass eine Betrachtung der Steuersätze nicht ausreicht, um die Entwicklung adäquat zu erfassen. Steuerumgehung ist ein wachsendes Problem, zu dem die österreichischen Regierungen in ihrem Rahmen auch beigetragen haben, sowohl durch den jahrelangen Widerstand im Europäischen Rat gegen den automatischen Informationsaustausch zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und zur Verteidigung des Bankgeheimnisses, als auch durch die bewusste Ausweitung steueroptimierender Verschiebungsmöglichkeiten innerhalb internationaler Konzerngruppen (Gruppenbesteuerung), v.a. durch den damaligen Finanzminister Grasser.

Diese Entwicklung hatte nicht nur in Österreich drei Folgen: erstens eine Verschiebung der Steuerstruktur zu Arbeitseinkommen. Lag der Anteil der Lohnsteuer in Prozent des steuerbaren Arbeitseinkommens 1995 noch bei 12,6%, belief er sich 2007 schon auf 15,4%. Bei den Gewinneinkommen ging der Anteil jedoch von 14,4 auf 10,3% zurück (Guger et al. 2010: 27). Zweitens eine Ausweitung der Defizite spätestens im nächsten wirtschaftlichen Abschwung, die mittelfristig zu Kürzungen auf der Ausgabenseite und/oder zu regressiveren Steuern führte. Die Steuerentlastung 1993/94 war dafür prototypisch (siehe unter „Vorbereitung auf den EU-Beitritt“). Drittens ein tendenzieller Rückgang der Abgabenquote, die sich von 44,8% des BIP 1997 auf 41,5% vor der Krise 2007 reduzierte. Die öffentlichen Einnahmen insgesamt entwickelten sich ähnlich. Darin spiegeln sich einerseits steigende Gewinnausschüt-



tungen der Unternehmen mit Bundesbeteiligung (insb. Verbund und OMV), andererseits aber auch die Privatisierungen wider. Durch Letztere kommt es zusätzlich zur direkten Verkleinerung des öffentlichen Einflussbereiches in den Unternehmen auch indirekt zu einer Beschränkung des Staates, da weniger laufende Erträge für die Abdeckung der Staatsausgaben zur Verfügung stehen. Der durch Privatisierungen verursachte Entgang an Beteiligungserträgen war so beträchtlich, dass die Privatisierungen – zum Teil trotz milliardenschwerer Verkaufserlöse – die Finanzkraft des Staates insgesamt eher schwächten (vgl. Feigl/Heiling 2012).

**Abbildung 11.2: Verlauf des öffentlichen Haushaltsdefizits 1992-2013\* (in % des BIP)**



QUELLE: IWF (ECONOMIC OUTLOOK DATABASE, OKTOBER 2014), EIGENE BERECHNUNGEN.

\* die Schätzung für das strukturelle Defizit des IWF ist mit jener der EU-Kommission (die derzeit auch nur bis 2010 zurückreicht) nicht ident: Beim IWF liegt das strukturelle Defizit 2010 etwas höher, danach jedoch unter der Europäischen Kommission. 2004 korrigiert um den Maastricht-wirksamen Vermögenstransfer an die ÖBB (7,5 Mrd Euro).

Dieses neoliberale Prinzip der Einschränkung öffentlicher Gestaltungsspielräume zeigt sich schließlich besonders in der rigorosen Beschränkung der Neuverschuldungsmöglichkeit des Staates durch die europäischen Fiskalregeln. Aktive keynesianisch orientierte Politik zur Stabilisierung von Nachfrage bzw. Beschäftigung wird damit erschwert (vgl. Ederer et al. in diesem Band). Vertraut wird nun auf die Selbstheilungskräfte der Märkte, die durch angebotsseitige Strukturreformen gestärkt werden sollen. Chaloupek und Marterbauer (2008) machen vor

allem an diesem Systembruch das endgültige Ende des Austro-Keynesianismus fest. Zweiter Aspekt der Neuverschuldungsbeschränkung als wichtiges Element einer Neoliberalisierungsstrategie ist die leichtere Durchsetzbarkeit einer „Politik der leeren Kassen“: In besseren Zeiten kann der konjunkturelle Spielraum für Steuersenkungen verwendet werden, ehe in schlechten Zeiten mit Verweis auf die europäischen Fiskalregeln gekürzt wird. Mit dieser Politik geht zumeist eine Umverteilung von unten nach oben einher.

Der europäische Einfluss beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Defizit- und Verschuldungsgrenzen. Die Budgetpolitik dient seit Längerem als zentraler Hebel für den Umbau der Wohlfahrts- in Wettbewerbsstaaten. Es verbleiben dort Spielräume, in denen den Ausgaben wachstumsfördernde Wirkung zugeschrieben wird. Im Prozess der „Qualität der öffentlichen Finanzen“ wurde bereits lange vor der Finanz- und Wirtschaftskrise begonnen, die Ausgabenstruktur der Mitgliedstaaten zu hinterfragen und anfangs unverbindliche Empfehlungen abzugeben. Der Umbau der Budgetstruktur hat in Richtung „Zukunftsausgaben“ bzw. „produktive Ausgaben“ (Bildung, F&E und Infrastrukturinvestitionen) zu erfolgen (Schlager/Klatzer 2008). Auch der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen, der eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung zur Folge hat, wird in einer wachstumsfördernden Logik befürwortet. Demgegenüber stünden sogenannte „gegenwarts-“ und „vergangenheitsbezogene“ Ausgaben (insbesondere Pensionsleistungen), die gekürzt werden sollen, weil sie als nicht direkt wachstumsfördernd gelten (vgl. Katterl 2002). Die öffentlichen Pensionsleistungen stellen somit schon lange einen zentralen Kampfplatz gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen dar. Die EU-Kommission versucht, mittels demografischer Projektionen die Belastung für die Budgets der nächsten 50 Jahre darzustellen, um ein Drohszenario aufzubauen. Immer mit dem Ziel, auch nach der Finanzkrise die private Pensionsvorsorge auf den Finanzmärkten anzuregen.

Dieser Prozess mündete in der Finanzkrise in verpflichtende Empfehlungen der Kommission für budgetpolitische Maßnahmen in den Ländern mit Hilfskreditprogrammen. Auch auf anderen Wegen wird immer wieder versucht, budgetpolitische Vorgaben verpflichtend einzuführen (siehe unter „Budgetpolitik im Zeichen der Krise“). Diese neoliberale Agenda trifft in Österreich auf eine mehrheitlich konservative Bevölkerung (allerdings mit der Sozialdemokratie als größter Partei) – und damit auf ein konservativ-korporatistisch ausgerichtetes Sozial- und Wirtschaftsmodell. Ein Spezifikum sind die in Österreich im internatio-

nenal Vergleich hohen monetären Familienleistungen, die dem nach wie vor traditionellen Familienbild mit einer weiblichen Zuverdienerin und einem männlichen Hauptverdiener geschuldet sind. Daran hat auch die Haushaltsrechtsreform, die eine verfassungsmäßige Verankerung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern mit sich brachte, kaum etwas verändert. Damit konnte die ÖVP, die seit dem Jahr 1987 ununterbrochen ein Teil der nationalen Regierung ist und seit dem Jahr 2000 den Finanzminister stellt, ihre ideologischen Werthaltungen erfolgreich verteidigen (siehe Mader et al. in diesem Band).

### **Vorbereitung auf den EU Beitritt: Keynesianische Budgetpolitik verschwindet**

Die ersten Schritte hin zu einer angebotsorientierten Budgetpolitik werden in Österreich bereits mit der großen Koalition 1987 eingeleitet. Neben der Notwendigkeit der Konsolidierung der Staatsfinanzen werden die groß angelegten Steuerreformen 1989 und 1993/94 als Ausdruck für diesen Wandel angesehen (Katterl/Köhler-Töglhöfer 2005). Zu dieser Zeit (1989) hatte Österreich bereits sein Beitrittsansuchen an die EU gestellt.

Im Vorfeld des Beitritts kam es 1993/94 zu einer Steuerreform, die zur Folge hatte, dass das vermögensbezogene Steueraufkommen massiv einbrach. Grund waren insbesondere die Abschaffung der Bankensonderabgabe 1993 und der Vermögenssteuer (vornehmlich auf Betriebsvermögen) ab 1994. Es wurde auch die Endbesteuerung von Zinseinkünften und Dividenden mit einem Satz von 25% beschlossen, was allerdings beträchtliches Mehraufkommen auf Grund des Ausschlusses der – vorher weit verbreiteten – steuerlichen Nichtdeklarierung dieser Einkommen mit sich brachte. Eine weitere Verschärfung der Ungleichbelastung der Besteuerung von Arbeit und Kapital brachte die Möglichkeit zur Errichtung von Privatstiftungen. Sowohl die steuerbegünstigte Errichtung als auch die laufende Besteuerung in den Stiftungen verhalf den Vermögenden zu Steuervorteilen (Goldberg 2008). Zudem wurde die Gewerbesteuer abgeschafft und durch eine lohnsummenbasierte Kommunalsteuer ersetzt. 1995 folgte noch die Aufhebung der Wertpapiersteuer. Begründet wurden diese Maßnahmen mit abnehmender nationaler Steuerautonomie (auf Grund der Ostöffnung 1989 und der aggressiven Steuerpolitik einiger MOE-Länder) und dem Beitritt zur EU und dessen Freiheiten. „Auch wurden Liberalisierungsschritte auf den Finanzmärkten, die die Steuerreform begleiteten, um die Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte an die Erfordernisse des Finanz-Binnenmarktes anzupassen,

genannt“ (Mooslechner 1994, in Bartel 2009). „So schwamm Österreich in der Drift der Nachahmung neoliberaler Wirtschaftspolitik“ (Bartel 2009).

Keine der zahlreichen Studien im Vorfeld des EU-Beitritts Österreichs thematisierte die Einhaltung der Maastricht-Kriterien als potenzielles budgetpolitisches Problem. Denn die 3% Grenze wurde in den 1980er Jahren im Durchschnitt eingehalten. Im Lichte der Volksabstimmung versuchte die Bundesregierung jedoch, dem Wirtschaftseinbruch 1992/93 budgetär entgegenzusteuern, die potenziellen VerliererInnen des Beitritts zu kompensieren, und sie hatte die Folgen der Steuerreform 1993/94 zu tragen. Zudem mussten steuerliche Rechtsvorschriften angeglichen werden. Das WIFO (1994, in Köhler/Töglhofer 2005) errechnete eine Nettobelastung von mittelfristig 0,9% des BIP für die öffentlichen Haushalte bzw. für das erste Jahr 1,5% des BIP, was durch den EU-Beitritt an Anpassungskosten entstehen könne. Dies trieb das Defizit 1995 auf einen Rekordwert von über 5% des BIP. Ein Kassasturz im Jänner 1996 ergab, dass die Defizitquote von 1,9% im Jahr 1992 auf über 5%, die Verschuldungsquote von 58,3% auf 69,4% gestiegen war.

Da es die österreichische Bundesregierung als oberste Priorität ansah, in der ersten Gruppe der Euro-TeilnehmerInnen zu sein, schnürte sie das bis dahin größte Sparpaket der Zweiten Republik mit einem Volumen von rund 4% des BIP innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren (1996/97). Die Konsolidierungsmaßnahmen reduzierten die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte um beinahe 10% (Katterl/Köhler-Töglhofer 2005). Steuerlich wurden die Bemessungsgrundlagen erweitert, die nominellen Sätze aber nicht angehoben. Weitere Maßnahmen zielten auf die Reduktion der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst und auf eine Pensionsreform. Neben der Privatisierung von staatlichen Unternehmen und Staatsanteilen, war auch die Ausgliederung aus dem öffentlichen Sektor eine übliche Maßnahme.

Die verstärkten Ausgliederungsbemühungen mit dem EU-Beitritt ließen einen neuen Graubereich entstehen. In der Öffentlichkeit wurde diese Flucht aus den Budgets „Budgettricks“ bzw. „Budgetkosmetik“ genannt. Da Länder und Gemeinden ebenfalls ausgliederten, um sich budgetäre Spielräume zu verschaffen, sind im Laufe der Zeit staatsnahe Unternehmen im privaten Bereich stark angewachsen. Infrastrukturunternehmen (ÖBB 1993), Landeskrankenanstaltenbetriebsgesellschaften (1997 und 2001), kommunale Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe (ab 1997), Stadtwerke und ähnliche Infrastrukturgesellschaften großer Gemeinden sowie Immobiliengesellschaften auf Bundes-, Landes- und Gemein-

deebene waren dabei die wichtigsten Ausgliederungen. Es gibt mehrere Tausend staatsnahe Unternehmen im privaten Bereich im statistischen Sinne (der überwiegende Teil im kommunalen Bereich). Deren Identifikation gilt allerdings auf Grund von Holding-Konstruktionen und Erfassungslücken als schwierig. In Summe erwirtschafteten die auswertbaren staatsnahen Infrastrukturunternehmen 2008 einen Umsatz von 6,5 Mrd Euro, bei knapp 39.000 Beschäftigten, eine Gesamtschätzung aller Unternehmen war nicht möglich (Grossmann/Hauth 2010). Diese Entwicklung erhöhte damit die Intransparenz und verringerte die Steuerungsmöglichkeiten des öffentlichen Sektors. Dem Trend wurde im Rahmen einer Revision der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die 2014 inkraft trat, aber Einhalt geboten. Die Schuldenquote Österreichs erhöhte sich nachträglich um rund 7 Prozentpunkte (2013).

Gleichzeitig hatten diese Ausgliederungen positive Auswirkungen im Bereich der Investitions- und Konjunkturpolitik. Insbesondere Infrastrukturinvestitionen werden über außerbudgetäre Finanzierungsstrukturen (ASFINAG, ÖBB, BIG) getätigt. Im staatsnahen Bereich erreichten die Bruttoanlageinvestitionen 2005 bereits die Hälfte der staatlichen Investitionen und die außerbudgetären Investitionen stiegen weiter an. Mit dieser Hilfskonstruktion konnte zumindest auf Bundesebene ein wirksames Substitut für das Fehlen einer Ausnahmeregel für Investitionen in den europäischen Fiskalregeln geschaffen werden. Besser wäre es jedoch gewesen, gleich eine goldene Regel der Finanzpolitik zu einem festen Bestandteil der Fiskalregeln zu machen, sodass langfristige Investitionen mit positiven Spillover-Effekten in die Zukunft auch ohne statistische Flucht aus dem Staatssektor hätten schuldenfinanziert werden können.

Aus den „Österreichischen Konvergenzprogrammen“ (budgetpolitische Berichte an die EU-Kommission im Vorfeld der WWU mit vierjährigem Budgetausblick) geht hervor, dass die Budgetpolitik in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zunächst darauf ausgerichtet war, das Maastricht-Defizit bis zum Jahr 1997 unter die erlaubte Grenze von 3% des BIP zu senken, um die Teilnahme an der WWU zu sichern. Nach der Erreichung dieses Ziels wurden die Zügel der Budgetpolitik aber wieder deutlich gelockert, und es trat 1998-1999 eine Konsolidierungspause ein. Das budgetpolitische Ziel bestand nach dem ersten „Österreichischen Stabilitätsprogramm“ (budgetpolitischer Bericht der Euro-Mitgliedstaaten) vom November 1998 darin, das Defizit so weit zu reduzieren, dass es bei normalen Konjunkturschwankungen auch ohne gegensteuernde Maßnahmen unter der 3%-Grenze gehalten werden kann (Rossmann 2005).

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der auf Betreiben Deutschlands 1997 verabschiedet wurde, legte aber bereits fest, dass die Euro-Mitgliedstaaten in wirtschaftlich normalen Zeiten einen nahezu ausgeglichenen Haushalt anstreben sollen. Damit war das Fundament für die spätere Einführung der sogenannten Schuldenbremse – also einer verbindlichen Begrenzung des strukturellen Defizits knapp über null – gelegt. Für das Jahr 2002 wurde seitens Österreich eine behutsame Rückführung des Maastricht-Defizits des Staates auf den Zielwert von 1,4% des BIP angestrebt. Das Stabilitätsprogramm des Jahres 1998 wurde vom Rat der europäischen Finanz- und Wirtschaftsminister (ECOFIN) dennoch als zieladäquat angesehen. Eine verschärfte Auslegung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission und den ECOFIN im „Code of Conduct“ (Bericht, der die Auslegung des Regelwerks darlegt) führte aber dazu, dass das im März 2000 präsentierte Stabilitätsprogramm mit einem Zielwert von 1,3% für 2003 vom ECOFIN heftig kritisiert wurde (ebd.).

### **Schwarz-Blau: Ideologische Wende**

Diese Kritik wurde von der frisch angelobten ÖVP/FPÖ-Koalitionsregierung zum Anlass für einen Kurswechsel der österreichischen Budgetpolitik genommen. Es ging in der Folge nicht mehr darum, das Budgetdefizit behutsam in Richtung ausgeglichene Haushalte abzusenken, vielmehr wurde im Stabilitätsprogramm vom November 2000 mit dem abrupten Übergang zu einem „Nulldefizit“ innerhalb von zwei Jahren eine neue budgetpolitische Strategie angekündigt. Dabei wurde in der Debatte immer wieder der Eindruck erweckt, als handle es sich bei der „Nulldefizitregel“ um eine Konsolidierungsregel, die auf Dauer jährlich ausgeglichene Haushalte anstrebt. In einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Kampagne „Zukunft ohne Schulden“ versuchte der Finanzminister das Bild zu vermitteln, dass der Staat vor einem Bankrott stünde und daher ein Sanierungsfall sei (BEIGEWUM 2001). Auch beschloss die Regierung unter diesem Vorzeichen, die Privatisierungsvorhaben voranzutreiben. Die Postsparkasse, die Austria Tabak und Anteile der voestalpine, der Telekom Austria und der österreichischen Post wurden u.a. verkauft, die ÖIAG wurde zur Privatisierungsagentur. Öffentliche Aufmerksamkeit bekam im Nachhinein die Privatisierung von 60.000 Bundeswohnungen der Bauen und Wohnen GmbH (BUWOG). Im BUWOG-Fall wird gegenständlich gerichtlich wegen möglicher Untreue, illegaler Absprachen und Provisionszahlungen ermittelt.

Mit der höchsten Abgabenquote der Nachkriegszeit und einigen Ausgliederungen erreichte Österreich im Jahr 2001 wirklich einen geringfügigen Budgetüberschuss. Durch einige Korrekturen seitens der Statistik hielt dieses verkündete Nulldefizit aber nicht lange. Mittlerweile wird für das Jahr 2001 ein Defizit von 0,6% des BIP ausgewiesen. International (IWF, EU) wurde der Strategiewechsel akklamiert. Die Verteilungswirkungen der Nulldefizitstrategie wurden von WirtschaftsforscherInnen aber als negativ beurteilt (Marterbauer 2006). So wurden unter dem Deckmantel der Erhöhung der sozialen Treffsicherheit kleine Einkommen belastet, Vermögende hingegen weitgehend verschont. Maßnahmen zur Belebung des Kapitalmarkts (Aussetzung der Börsenumsatzsteuer, Freibetrag für steuerfreie Ausgabe von Mitarbeiterbeteiligungen, private Pensionsvorsorge) begünstigten Besserverdienende sogar.

Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen wurde seit 2001 mehrmals zur innerstaatlichen Koordinierung ein Österreichischer Stabilitätspakt beschlossen. Dieser legt die erforderlichen Haushaltsergebnisse des Bundes, der Länder und Gemeinden zur Erreichung der gesamtstaatlichen Defizite und Schuldenstände fest. Die Gemeinden müssen länderspezifisch ausgeglichen bilanzieren, was sie finanziell unter Druck bringt. Dies zeigte sich in der längeren Frist vor allem im Rückgang der öffentlichen Investitionen auf Gemeindeebene. Zudem sind sie noch stärker von der Gunst der Landeshauptleute abhängig (Biwald/Rossmann 2012). Die Länder schaffen es nach wie vor gut, ihre reale politische Macht in finanzielle Vorteile umzuwandeln. Nichtsdestotrotz sind die Finanzen in einzelnen Bundesländern auf Grund von Finanzskandalen und Fehlverhalten nicht sorgenfrei (v.a. Kärnten, NÖ und Salzburg).

Ab 2002 wurde hingegen die Senkung der Abgabenquote auf 40% zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts propagiert. Gleichzeitig nahm die Debatte um die Nachhaltigkeit der Pensionen zu, die in eine Pensionsversicherungsreform 2003 mündete, welche für österreichische Verhältnisse ungewöhnliche Großdemonstrationen zur Folge hatte.

Im Gegenzug erfolgte 2004/2005 eine umfassende Steuerreform, von der die Unternehmen besonders profitierten. So wurde u.a. der Körperschaftsteuersatz von 34% auf 25% gesenkt, die Gruppenbesteuerung eingeführt und der Steuersatz für nicht entnommene Gewinne von Personengesellschaften sowie Einzelunternehmen halbiert. Die Steuerreform entlastete die Unternehmen damit um mindestens 1,5 Mrd Euro und damit stärker als die ArbeitnehmerInnen (Marterbauer 2006). Auch Rossmann/Schlager (2012) stellten eine verteilungspolitische Schieflage der Steuerreform fest. So wurden Niedrigeinkommen nicht entlastet,

sondern durch das Anheben der Mineralölsteuer, von Energieabgaben und von Krankenversicherungsbeiträgen sogar belastet. Auch die Pensionsharmonisierung 2005 brachte keine wirkliche Harmonisierung aller Systeme, sondern perpetuierte Vorteile von BeamtInnen, Selbstständigen und LandwirtInnen (ebda.).

Insgesamt wird der ÖVP/FPÖ-Regierung 2000-2006 eine stark ideologische bzw. klientelistische Budgetpolitik bescheinigt (Marterbauer 2006, Rossmann/Schlager 2012). Neben der – im Einklang mit der EU-Politik – verstärkten Ausrichtung am Ideal „eines schlanken und effizienten Staates mit möglichst wenig Bürokratie, einhergehend mit moderaten Steuersätzen [...]“ (Katterl/Köhler-Töglhofer 2006), wurden weiterhin wesentliche Interessengruppen der beiden Regierungsparteien bedient. Auch fand ein Abbau der öffentlichen sozialen Sicherung statt, der mit der Rückbesinnung auf Familien und dem Ausbau von monetären Familienleistungen kompensiert wurde. In den Finanzausgleichsverhandlungen 2001 und 2005 wurde der ländliche Raum gegenüber den städtischen Ballungszentren begünstigt. VerliererInnen war in vertikaler Verteilungssicht das untere Einkommensdrittel (was schlussendlich auch zu einem Zerwürfnis innerhalb der sich dem „kleinen Mann“ verpflichtet fühlenden FPÖ führte), die hohen Vermögen hingegen blieben unangetastet. Eine Folge dieser Politik war eine Zunahme der Ungleichheit. BezieherInnen von Kapitaleinkommen profitierten zulasten unterer Einkommensgruppen.

### **Im Vorfeld der Finanz- und Wirtschaftskrise**

Die Jahre 2006-2008 brachten eine Neuauflage einer SPÖ/ÖVP-regierten Koalition. Das Koalitionsklima war aber auf Grund der Konfrontationen der Vorjahre von hohem beidseitigem Misstrauen geprägt und so konnten wenige Kompromisse auf Regierungsebene gefunden werden. So ließ man nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes die Erbschaftssteuer auslaufen. Beschlossen wurde allerdings eine umfassende Reform des nationalen Haushaltsrechts (Rossmann 2010). Sie brachte u.a. – international beachtet – als Staatszielbestimmung das Gender Budgeting, die Ausrichtung der Budgetpolitik hin zu einer tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, die auf Druck von SPÖ und Grünen mitaufgenommen wurde. Das seit dem Jahr 2000 konservativ geführte Finanzministerium ignoriert diese Vorgabe aber nach Möglichkeit, und so wird sie auf Verwaltungsebene im Rahmen der Wirkungsorientierung administriert, ohne dass sie bis dato politisches Gewicht bekommen hätte.



Auf Grund guter Wirtschaftsdaten war der Budgetdruck 2006 bis zum Sommer 2008 nicht allzu hoch. Die in Österreich im internationalen Vergleich hohe Inflation führte zu Ostern 2008 zu einem Entlastungspaket, das mehr zufällig noch vor dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise in Österreich in Kraft trat. Der Bruch der Koalition bewirkte im Herbst 2008 im Vorfeld der Nationalratswahl einen koalitionsfreien Raum im Parlament. Im Zuge dessen wurden weitere nachfragewirksame Maßnahmen beschlossen, die für die privaten Haushalte über 600 Mio Euro sofort und ab Anfang 2009 weitere rund 500 Mio brachten. Damit sind viele Maßnahmen, die als Konjunkturmaßnahmen ihre Wirkung entfalteten, ursprünglich nicht der Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern der hohen Inflation geschuldet.

### **Budgetpolitik im Zeichen der Krise**

Die Krise 2008 zwang die Regierungen zu einer besonders antizyklischen Ausrichtung der Budgetpolitik zur Stabilisierung der Nachfrage. Noch bevor auf europäischer Ebene mit dem European Economic Recovery Programme die Eckpfeiler für die Konjunkturprogramme beschlossen wurden, hatte die österreichische Regierung zwei Konjunkturbelebungsprogramme geschnürt (Angelo/Feigl 2009) – zusätzlich zu den zwei konjunkturwirksamen Paketen von April und September. Gleichzeitig wurde ein umfassendes 100-Milliarden-Paket v.a. zur Rettung der heimischen Banken verabschiedet. Insbesondere im Zusammenhang mit der Hypo Group Alpe Adria führte dieses zu laufenden Milliardenbudgetbelastungen in den Folgejahren (ausführlicher zum Bankensektor siehe Wieser/Zotter in diesem Band).

Ende 2009 eröffnete die Europäische Kommission (EK) gegenüber Österreich ein Defizitverfahren gemäß den europäischen Fiskalregeln. Die vom ECOFIN beschlossene Korrekturvorgabe auf Basis der EK-Empfehlung lautete, dass eine Korrektur des Maastricht-Defizits auf unter 3% des BIP bis 2013 zu erfolgen habe. Mit der Konsolidierung musste 2011 begonnen werden, wobei pro Jahr eine strukturelle Verbesserung von durchschnittlich 0,75% des BIP zu erreichen war.

Auf europäischer Ebene wurden bereits mitten in der ersten wirtschaftlichen Erholungsphase nach der Großen Rezession die Eckpfeiler der Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik eingeschlagen. Diese orientierte sich jedoch weder an den Krisenursachen noch an der bewährten Stabilisierungspolitik der öffentlichen Hand in Form von Konjunkturpaketen oder Kurzarbeit. Vielmehr wurde das alte europäische wirtschaftspolitische Programm wiederbelebt, das bereits nach

der Rekordarbeitslosigkeit Anfang der 1990er Jahre als Lösung propagiert wurde: Austeritätspolitik und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vor allem durch Strukturreformen und Lohneinschränkung. Diesmal war es die einsetzende Unsicherheit rund um die Kreditwürdigkeit Griechenlands Anfang 2010, die die Ausgangslage für weitere Reformen unter dem Schlagwort New European Economic Governance bzw. „neue europäische wirtschaftspolitische Steuerung“ (NEEG) schuf (vgl. Feigl 2015).

Im Mittelpunkt der Neuausrichtung stand der Versuch, die nationalen Wirtschaftspolitiken – insbesondere innerhalb der Eurozone – stärker zu binden. Da auf europäischer Ebene grundsätzliche Kompetenzänderungen bzw. Eingriffe in die Politik der Mitgliedstaaten juristisch nur sehr schwer umzusetzen sind, war das wichtigste Mittel eine weitere Verschärfung des vorhandenen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) mittels Paketen an europäischen Sekundärrechtsänderungen, dem sogenannten „six-pack“ und später dem „two-pack“. Mit dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ – besser bekannt unter Fiskalpakt – verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, die wesentlichen Elemente der SWP-Änderungen in Verfassungsrang zu heben und strikter anzuwenden.

Schon bestehende Fiskalregeln wurden damit in eine enge Überwachungsarchitektur eingebunden: Die strikteste „neue“ Vorgabe ist die vieldiskutierte „Schuldenbremse“, d.h., ein strukturelles Budgetdefizit von höchstens 0,5% des BIP (für Länder mit einer Schuldenquote über 60% des BIP) bzw. bei Überschreitung der Zwang zur strukturellen Verbesserung von mind. 0,5% des BIP pro Jahr. In Form der sogenannten länderspezifischen mittelfristigen Haushaltsziele (MTO), die überwiegend sogar zu strukturell ausgeglichenen Haushalten (bzw. bei Abweichungen zu einer gleich raschen Anpassung) verpflichteten, war die „Schuldenbremse“ in der Praxis jedoch bereits seit der letzten Änderung von 2004 in Kraft.

Das große Problem des strukturellen Defizits ist seine hohe Ungenauigkeit, da es im Gegensatz zum Maastricht-Defizit statistisch nicht direkt ermittelt wird, sondern anhand unterschiedlichster – aber allesamt unsicherer – Schätzverfahren nur näherungsweise bestimmt werden kann. Wie auch Wachstumsprognosen ändern sich diese Schätzungen laufend, abhängig von den neuesten Daten und den angewandten Methoden. Einen politischen Sanktionsmechanismus selbst bei kleinen Abweichungen zu installieren, trägt zu einer glaubwürdigen Budgetpolitik nicht gerade bei – vor allem dann nicht, wenn die Schwankungen erst recht wieder von der konjunkturellen Entwicklung abhängen. Die Pra-

xis hat in Österreich gezeigt, dass diese Schwankungen zu eigenartigen „Erwartungslöchern“ im Budget – und damit zu fiskalpolitisch fragwürdigen Entscheidungen – führen können.

Gänzlich neu ist die sogenannte „1/20-Regel“, die den Abbau einer Staatsschuldenquote jenseits von 60% des BIP um durchschnittlich 1/20 pro Jahr in einer 3-Jahres-Periode vorschreibt. Das heißt beispielsweise, dass bei einer Staatsschuldenquote von 80% des BIP ein Verfahren eröffnet wird, wenn in den letzten Jahren die Quote nicht um 3% des BIP gesunken ist und dies gemäß der aktuellen EK-Prognose auch in zwei Jahren nicht der Fall sein wird. Mathematisch betrachtet stellt die 1/20-Regel jedoch nur in außergewöhnlichen Situationen ein gesondertes Problem dar, da sie unter Berücksichtigung der in der Verordnung aufgezählten Ausnahmen (insbes. Rezessionen und Bankenhilfen) immer nur dann verletzt wird, wenn auch die Schuldenbremse verletzt wurde. Gefährlich ist die 1/20-Regel vor allem deshalb, weil bei Nichteinhaltung eine Strafzahlung verhängt werden kann.

Angesichts der wohl weiterhin nur theoretisch relevanten Sanktionsdrohung bzw. der zusätzlichen Sanktionsmöglichkeiten gemäß Fiskalpakt dürfte diese Differenz ebenso wenig praxisrelevant werden wie die neuen, rechtlich und demokratiepolitisch bedenklichen Entscheidungsmodi (z.B. „reversed majority voting“, d.h. die halbautomatische Annahme der EK-Empfehlung, wenn nicht innerhalb weniger Tage eine qualifizierte Mehrheit im Rat aktiv dagegen stimmt). Darin kommt ebenso wie im immer komplexeren Regelwerk selbst, die zunehmende Technokratisierung der Budgetpolitik zum Ausdruck, mit der eine schleichende Entdemokratisierung einhergeht. Gesellschaftliche Aushandlungsprozesse haben in diesem Verfahren keinen Platz, nicht einmal mehr die handelnden EntscheidungsträgerInnen in Form nationaler FinanzministerInnen im ECOFIN haben Gestaltungsmöglichkeiten.

Das Ergebnis dieser Politik ist ein im internationalen Vergleich besonders geringes Budgetdefizit in der Eurozone wie auch in Österreich – allerdings um den Preis von Rekordarbeitslosigkeit, Deflationsgefahr und realen Einkommensverlusten für die meisten EuropäerInnen. Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg sanken die real verfügbaren Einkommen der Haushalte in den meisten europäischen Mitgliedstaaten fünf Jahre in Folge. Die Austeritätspolitiken führten zudem insbesondere in den Krisenstaaten zu Änderungen in den Care-Regimen, da der Staat die Mittel für Gesundheits-, Pflege- und Betreuungsarbeit kürzte, was die unbezahlte Arbeit ansteigen ließ, während Frauen versuchten, die Einkommensverluste in den Familien mit mehr Erwerbsarbeit zu kompensieren.

sieren (Karamessini/Rubery 2013). Der soziale und individuelle Druck stieg enorm an, was aber nicht zum Aufbrechen maskuliner Normen und Rollenbilder führte, sondern zu Verhärtungen.

In Österreich beschloss die Bundesregierung zunächst im Frühjahr 2010 den mittelfristigen Haushaltsplan bis 2014, indem drastische Einsparungen zur Erfüllung aller europäischen Vorgaben vorgesehen waren. Dieser Plan hielt aber nur bis zum Herbst, als das erste konkrete Konsolidierungspaket geschnürt wurde. Durch die Einführung/Erhöhung vor allem vermögensbezogener Steuern (z.B. Bankenabgabe und Vermögenszuwachssteuer) sowie Offensivmaßnahmen (z.B. Ausbau der Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen, thermische Gebäudesanierung) konnten die Ausgabenkürzungen abgeschwächt werden. Die verbleibenden Kürzungen erfolgten relativ undifferenziert „mit dem Rasenmäher“, also mit zwei fixen Prozentsätzen – ein allgemeiner und ein reduzierter in sensiblen Bereichen wie Bildung – in allen Ressorts.

Referenzpunkt für die Defizitreduktion waren letztlich nicht die Europäischen Vorgaben, sondern war die Grenze für ein übermäßiges Defizit von 3% des BIP, die – unterstützt durch die besser als Ende 2009 erwartete Konjunkturentwicklung – nun bereits 2012 unterschritten werden sollte (Bundesregierung 2010: 7). Angesichts einer dominierenden anti-keynesianischen Grundhaltung sowohl in den Medien, der Fachöffentlichkeit als auch im Parlament (die sich vor dem Hintergrund der Griechenland-Überbrückungskredite noch verschärft hatte) ist zu vermuten, dass auch ohne die europäischen Fiskalregeln ein ähnliches Konsolidierungspaket beschlossen worden wäre.

Gut ein Jahr später folgte – paradoxerweise parallel zur Parlamentsdebatte über den für 2012 vorgelegten Budgetentwurf – nicht nur ein weiteres Konsolidierungspaket, sondern auch der Beschluss für eine nationale „Schuldenbremse“ (ab 2017), also eine haushaltsrechtliche Verpflichtung, einen strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Trotz verschärfter Konsolidierung wären die europäischen Vorgaben hinsichtlich des strukturellen Defizits gemäß den Budgetunterlagen nach wie vor nicht erreicht worden. Die Verfehlung war jedoch nicht auf eine unsolide Budgetpolitik zurückzuführen, sondern auf zwei Fehlannahmen. Erstens eine unrealistisch hohe Defizitschätzung für das abgelaufene Jahr 2011 und zweitens die fragwürdige und fehleranfällige Schätzmethode für die sogenannte Potenziallücke, die für die Berechnung des strukturellen Defizits zentrale Größe. Umso größer die „Überraschung“, als nur 2 Monate später die neuen Zahlen für 2011 ergaben, dass sowohl die Maas-

tricht-Defizitgrenze von 3% des BIP bereits unterschritten war, als auch die strukturelle Konsolidierungsvorgabe eingehalten werden konnte.

Seither gibt es zwar laufend Debatten inklusive Briefwechsel zwischen Finanzministerium und EU-Kommission zur Frage der regelkonformen Budgetpolitik, doch änderte sich letztlich wenig an der Ausrichtung. Die Budgetpolitik oszilliert zwischen Versuchen zaghafter Konjunkturstabilisierung und weiteren Konsolidierungsschritten zur Einhaltung der europäischen Fiskalregeln bzw. der nationalen Schuldenbremse. So wurde im Juni 2013 – im Vorfeld der Nationalratswahlen – ein weiteres Konjunkturpaket mit dem Fokus auf Wohnbau angekündigt, von dem letztlich aber wenig umgesetzt wurde. Ende 2013 wurde aufgrund eines während der Regierungsverhandlungen prognostizierten „Budgetlochs“ ein weiteres Konsolidierungspaket angekündigt – von dem allerdings letztlich ebenfalls wenig übriggeblieben ist (vgl. Feigl et al. 2014).

Die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags angekündigte, wahrscheinlich jedoch nicht vollständig gegenfinanzierte Steuerreform wird zeigen, ob – ähnlich wie bereits vor 20 Jahren – die europäischen Fiskalregeln zu einem weiteren Konsolidierungspaket führen werden.

### **Schlussfolgerungen**

Die Budgetpolitik in Österreich erfuhr durch den EU-Beitritt, die Vorbereitungen dafür und später mit dem Leitprojekt des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eine Neuausrichtung. Dabei wurde die wichtigste wirtschaftspolitische Stellschraube auf nationalstaatlicher Ebene zunehmend durch die europäischen Zwänge eingeschränkt, seien sie greifbar wie die europäischen Fiskalregeln oder eher imaginiert wie die „Notwendigkeit“ der budgetpolitisch besten Standortbedingungen. Parallel zur Europäisierung war eine Neoliberalisierung im Sinne eines prozesshaften Umbaus des Staates von einem keynesianischen Wohlfahrtsstaat hin zu einem angebotsorientierten Workfare-Regime zu beobachten, das vor allem für Unternehmen, Finanzsektor und SpitzenverdienerInnen attraktiviert werden soll. Meilensteine dieser Entwicklung waren in Österreich die Steuerreformen im Vorfeld des EU-Beitritts, das Konsolidierungspaket 1996/97 sowie die schwarzblaue Regierung. Spezifische Charakteristika in Österreich jenseits von Europäisierung und Neoliberalisierung sind eine überdurchschnittlich hohe monetäre Familienförderung und eine Klientelpolitik, bei der die Handschrift der ÖVP-Bünde sichtbar ist. So ist eine zunehmend internationale, wirtschaftsliberale, aber auch ständisch-konservative Ausrichtung der Budgetpolitik ablesbar.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam die Entwicklung zunächst ins Stocken. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung führte nicht nur in Österreich zu einem rasanten Anstieg von Defizit und Schulden, die die bestehenden Fiskalregeln sprengten. Das Vertrauen in die Marktkräfte wich zunächst dem Rückgriff auf keynesianische antizyklische Stabilisierungspolitik in Form von Konjunkturpaketen, Kurzarbeit und massiven Hilfspaketen für den Finanzsektor. Mit der zur Staatsschuldenkrise umgedeuteten zweiten Phase der Krise kam es nicht nur zu einer Rückkehr von Europäisierung und Neoliberalisierung, sondern zu ihrer weiteren Verschärfung. Die Europäische Kommission bekam bei der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mehr Eingriffsmöglichkeiten in die nationale Budgetpolitik, und die harten austeritätspolitischen Vorgaben beschnitten (wohlfahrts)staatliche Strukturen. In Österreich führten diese Prozesse zur Einführung einer Schuldenbremse und einer seit 2011 andauernden Phase der Budgetkonsolidierung, wenngleich sich deren Ausmaß aufgrund des weniger nachfrageschädlichen Fokus auf gezielte Steuererhöhung statt auf rein ausgabenseitige Austeritätsprogramme und die damit günstigere ökonomische Ausgangsposition im europäischen Vergleich in Grenzen hielt.

Allgemein ist festzuhalten, dass Österreichs Regierungen seit dem Beitritt zur WWU bemüht waren, regelkonforme Budgets nach Brüssel zu melden. Es gibt keine offiziellen Dokumente, die zeigen, dass die Regierung mit den geltenden Regelungen nicht einverstanden war oder ist. Sie ist zwar nur selten als „Scharfmacher“ in Sachen Budgetpolitik aufgetreten wie beispielsweise die Regierungen Deutschlands, Finnlands oder der Niederlande, gehört aber zu deren traditionellen Verbündeten. Weder die tonangebende Rolle der deutschen Bundesregierung noch die einseitige Ausrichtung der fiskalischen Architektur auf europäischer Ebene wurden ernsthaft in Frage gestellt. So kann die politische Positionierung der Regierungen Österreichs im Bereich der Budgetpolitik als „im Windschatten Deutschlands stehend“ bezeichnet werden.

In dem Maße, wie die neo- und ordoliberalen Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene ihren Misserfolg aus anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, materiellen Wohlstandsverlusten, Deflation und entgrenzter Verschuldung fortsetzt, können sich wirtschaftspolitische Alternativen durchsetzen. Diese sollten sowohl auf europäischer wie auch nationaler Ebene Verteilungsaspekte, eine höhere Investitionstätigkeit sowie den Abbau der Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt der Budgetpolitik rücken (vgl. Marterbauer 2014). Dafür ist kurzfristig eine Reform der europäischen Fiskalregeln notwendig, die öffentliche Investitionen för-

dert („goldene Investitionsregel“) und einen Ausbau insbesondere sozialer Sachleistungen (Kinderbetreuung, Bildungsangebot, Pflege, Sozialarbeit) ermöglicht. Einnahmenseitig wird der international koordinierten Bekämpfung von Steuervermeidung und -betrug sowie der Erhöhung vermögensbezogener Steuern (z.B. Einführung der Vermögenssteuer sowie einer Finanztransaktionssteuer) eine hohe Bedeutung zukommen.

Letztlich ist die Starre und austeritätsorientierte Ausgestaltung der Fiskalregeln ein großes Hindernis, um den europäischen Integrationsprozess voranzutreiben und die Arbeitslosigkeit zu senken. Um den prekären Status des Wirtschafts- und Währungsraumes zu überwinden, sind wirkungsvolle Ausgleichsmechanismen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten ebenso gefragt wie eine gleiche Verteilung von Arbeitszeit, Einkommen und Vermögen.

## Literatur

- Angelo, Silvia / Feigl, Georg (2009): Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4, 527-549
- Bartel, Rainer (2009) Vermögensbesteuerung in Österreich. Ein Literaturüberblick. [http://www.econ.jku.at/members/Bartel/files/Homepage/\(090416%20Verm%C3%B6gensbesteuerung%20RB\).pdf](http://www.econ.jku.at/members/Bartel/files/Homepage/(090416%20Verm%C3%B6gensbesteuerung%20RB).pdf)
- BEIGEWUM (2001): Mythos Nulldefizit – Alternativen zum Sparkurs. Wien: Mandelbaum
- Biwald, Peter / Rossmann, Bruno (2012): Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3, 505-548
- Bundesregierung (2010): Budgetbericht 2011. Wien: BMF
- Chaloupek, Günther / Marterbauer, Markus (2008): Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? In: Hagemann / Horn / Krupp (Hg.): *Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt*. Marburg: Metropolis, 45-67
- Farny, Otto (1996): Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988-1996. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1, 61-83
- Feigl, Georg / Heiling, Michael (2012): Was kosten Privatisierungen? Wien: AK Wien
- Feigl, Georg et al. (2014): Budgetanalyse 2014-2018. [http://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK\\_Budgetanalyse\\_2014-2018.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/PDF/AK_Budgetanalyse_2014-2018.pdf)
- Feigl, Georg (2015): Auswirkungen der neuen europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung am Beispiel Spaniens und Österreichs. In: Hagemann / Kromphardt (Hg.): *Für eine bessere gesamteuropäische Wirtschaftspolitik*. Marburg: Metropolis, 43-82.
- Goldberg, Karl (2008): Die Entwicklung vermögensbezogener Steuern in Österreich. In: *Kurswechsel* 3, 81-85
- Grossmann, Bernhard / Hauth, Eva (2010): Infrastrukturinvestitionen: Ökonomische Bedeutung, Investitionsvolumen und Rolle des öffentlichen Sektors in Österreich. [http://www.fiskalrat.at/dms/fiskalrat/publications/sonstige/Infrastrukturinvestitionen-Oekonomische-Bedeutung--Investitionsvolumen-und-Rolle-des-oeffentlichen-Sektors-in-Oesterreich/studie\\_infrastrukturinvestitionen-gesamtfassung\\_tcm163-197236.pdf](http://www.fiskalrat.at/dms/fiskalrat/publications/sonstige/Infrastrukturinvestitionen-Oekonomische-Bedeutung--Investitionsvolumen-und-Rolle-des-oeffentlichen-Sektors-in-Oesterreich/studie_infrastrukturinvestitionen-gesamtfassung_tcm163-197236.pdf)
- Guger, Alois et al. (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich. Wien: WIFO

- Jessop, Bob (1997): Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? In: Becker / Sablowski / Schumm (Hg.): Jenseits der Nationalökonomie? Hamburg: Argument
- Katterl, Alfred (2002): Zur zeitlichen Dimension der Budgetpolitik. In: Steger (Hg.): Öffentliche Haushalte in Österreich. Wien: Verlag Österreich, 95-100
- Katterl, Alfred / Köhler-Töglhofer, Walpurga (2005) Auswirkungen des EU-Beitritts auf die österreichische Budgetpolitik. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q 2/05, 108-124
- Karmessini, Maria / Rubery, Jill (Hg.) (2013): Women and Austerity, The Economic Crisis and the Future of Gender Equality. Abingdon: Routledge
- Klatzer, Elisabeth / Schlager, Christa (2013): Gleichstellungspolitik in der Krise – Herausforderungen vor dem Hintergrund europäischer maskulin-autoritärer Krisenbewältigungsstrategien. In: Kurswechsel 4, 56-65
- Marterbauer, Markus (2006): Interessenpolitik und ihre Grenzen – sechs Jahre rechtsliberale Wirtschaftspolitik in Österreich. In: Intervention 1, 43-50
- Marterbauer, Markus (2014): Skizze einer ökonomisch vernünftigen Budgetpolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oekonomisch-vernueftige-budgetpolitik>
- Rauscher, Hans (2011): Der Quatsch mit dem Neoliberalismus (August). <http://derstandard.at/1313024956823/Der-Quatsch-mit-dem-Neoliberalismus>
- Raza, Werner / Atzmüller, Roland (2008): Editorial – Restrukturierung des öffentlichen Sektors. In: Kurswechsel 2, 3-6
- Rossmann, Bruno (2005): Die Budgetpolitik Österreichs seit dem EU-Beitritt. In: Wirtschaft und Gesellschaft 4, 493-534
- Rossmann, Bruno (2010): Ist das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung? In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 3-4/2009 – 1/2010, 114-136
- Rossmann, Bruno / Schlager, Christa (2012): Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise. In: Wirtschaft und Gesellschaft 2, 248-272
- Schlager, Christa / Klatzer, Elisabeth (2008): Budgetpolitik als Motor zur Restrukturierung des Staates. In: Kurswechsel 2, 38-46
- Schratzenstaller, Margit (2011): Vom Steuerwettbewerb zur Steuerkoordinierung in der EU? In: WSI-Mitteilungen 6, 304-313



## **SOZIALPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN IN ÖSTERREICH**

Unser tägliches Leben ist von der Sozialpolitik maßgeblich mitgestaltet. Beginnend bei den Gesundheitsdienstleistungen am Lebensanfang über die Sicherung im Kindesalter, die Rahmenbedingungen für Bildungserwerb und Erwerbsbedingungen, die Geldleistungen im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit etc. bis hin zur Unterstützung von Pflegebedürfnissen am Ende des Lebens. Einerseits umschließt Sozialpolitik das Leben so umfassend, dass sie kaum als gesonderter Politikbereich wahrnehmbar ist, andererseits sind die Veränderungen von sozialpolitischen Regulierungen so vielschichtig, dass die Grundtendenzen und strukturellen Neuerungen oft schwer erkennbar sind.

Nachfolgend stehen die strukturellen Veränderungen der österreichischen Sozialpolitik im Mittelpunkt. Der erste Teil skizziert die Grundausrichtung und die Zielsetzung(en) der österreichischen Sozialpolitik bis in die 1980er Jahre. Anhand weniger Reformbeispiele, hauptsächlich im Bereich der Alterssicherung, sind die sozialpolitischen Neuerungen verdeutlicht, um abschließend der Frage nachzugehen, inwieweit der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 einen Einfluss auf die strukturellen Veränderungen in der Sozialpolitik hatte. Abschließend werden – ausgehend von der These, dass wirtschaftliche Integration die nationalen Sozialsysteme nicht unangetastet lässt – die Rückwirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf die nationalen Sozialpolitiken diskutiert.

Die Sozialstaatsentwicklung ist nachfolgend kursorisch dargestellt, umfassende Analysen zu den Veränderungen im österreichischen Sozialstaat finden sich beispielsweise in Tálos 1986, 2005, Rosenberger/Tálos 2003, Detailanalysen zu einzelnen Bereichen wie Arbeitslosigkeit, Alter, Frauen, Gesundheit beispielsweise in Mairhuber 2000, Fink 2011, Drimmel 2001, Michalitsch 2008; Verwerfungen zwischen Arbeitsmarktentwicklungen und sozialer Absicherung beispielsweise in Flecker 2014, Mayrhuber/Bock-Schappelwein/Rückert 2012.

## **Einleitende Bemerkungen**

### **Definition Sozialpolitik**

Trotz eines allgemeinen Verständnisses von Sozialpolitik gibt es kontextabhängige Zugänge, Ausformulierungen und Abgrenzungen von Sozialpolitik bzw. dem Sozialstaat. Sozialpolitik – wie sie nachfolgend interpretiert wird – ist demnach die Absicherung gegen soziale Risiken (Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, vorübergehende oder andauernde Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit) innerhalb des Regelwerks der Sozialversicherungsinstitutionen (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung etc.). Darüber hinaus manifestiert sich Sozialpolitik aber auch in anderen Bereichen, die den sozialen Ausgleich zum Ziel haben. In diesem breiten Zugang sind auch Regelungen im Bereich Lohn- und Einkommenspolitik, Arbeitsrecht, Steuerrecht etc. fundamentale Grundlage der Sozialpolitik – Bereiche, die nachfolgend ausgeblendet sind. Hickel (1984) bezeichnet Sozialpolitik als Einbau des Gegenprinzips in das Wirtschaftssystem, Sozialpolitik ist sowohl „[...] Fremdkörper und zugleich Bestandteil im kapitalistischen System“ (S. XXVIII). Diese dialektische Betrachtung löst sich seit den 1980er Jahren auf, Gewinnerzielungs- und Kapitalverwertungsinteressen gewinnen an Bedeutung und strukturieren das Wirtschafts- und Sozialgefüge neu. Diese Entwicklung wird im vorliegenden Beitrag verdeutlicht.

### **Ambivalenz des Sozialpolitik-Diskurses**

Im medialen und politischen Sozialstaatsdiskurs dominiert seit mehreren Jahrzehnten die Forderung nach einem Rückbau, nach einer Verschlankung sozialstaatlicher Leistungen, die sowohl mit dem hohen Sozialleistungsniveau in Österreich und in der jüngeren Zeit verstärkt mit budgetpolitischen „Notwendigkeiten“ (Begrenzung der nationalen Budgetdefizite) begründet sind. Auf der anderen Seite schreibt die Europäische Kommission im Rahmen der „Strategie Europa 2020“ sozialpolitische Ziele vor: Unter den Kernzielen (Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75%, Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3% etc.) ist auch die Armutsbekämpfung (Reduktion der von Armut- und Ausgrenzung Betroffenen oder Bedrohten um 20 Mio) adressiert.

Darüber hinaus verabschiedete die Europäische Kommission eine „Sozialinvestitionsstrategie für Wachstum und sozialen Zusammenhalt“, um die Dynamiken der steigenden ökonomischen Ungleichheit in Europa zu bremsen (COM 2013). Die EU-Kommission formuliert also

zwei gegenläufige Ziele: zum einen die Konsolidierungsziele der öffentlichen Haushalte, wobei Sozialausgabenkürzungen aufgrund der Größe dieser Ausgabenkategorie indirekt betroffen sind. Zum anderen die Reduktion der Armutsgefährdungsquoten, um den zunehmenden sozialen Verwerfungen entgegenzuwirken. Sanktionsinstrumente seitens der EU-Kommission (beginnend beim Fiskalpakt etc.) gibt es ausschließlich im erstgenannten Bereich. Die EU-2020-Ziele bzw. die Fortschritte der Länder in diesem Bereich sind jährlich dokumentiert, eine Nichterreichung zieht aber keine Konsequenzen für die Mitgliedsländer nach sich.

### **Schleichende Veränderungen festmachen**

Grundlegende Veränderungen in der österreichischen Sozialpolitik erfolg(t)en kontinuierlich und auf vielen Ebenen. Was Unger (1999, 174) für die Wirtschaftspolitik konstatiert, gilt auch für die Sozialpolitik: Ein Paradigmenwechsel geht in kleinen Schritten, aber auf vielen Ebenen vor sich, und für die Akteurinnen und Akteure und die Betroffenen nicht sofort wahrnehmbar. Daher ist nachfolgend ein Blick auf die Entwicklungsgeschichte der österreichischen Sozialpolitik geworfen, um diesen Paradigmenwechsel anhand stattgefundener Reformen zu verdeutlichen.

Die Veränderungen entstehen aus einem Zusammenspiel der Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik und Wirtschaft, den Ausführenden in den Institutionen, der institutionellen Ausgestaltung und den Adressatinnen und Adressaten/Betroffenen. Auch in der Rezeption der Veränderungen, ihrer medialen Darstellung, der sprachlichen Verortung sowie in der wissenschaftlichen Thematisierung und Aufarbeitung vollziehen sich entsprechende Veränderungen. Strukturelle Neuausrichtung bedeutet auf all diesen Ebenen eine neue Schwerpunktsetzung: In den erstgenannten Bereichen sind es die Abkehr von einer langfristigen Gemeinwohlorientierung mit sozialen Grundrechten, von der Chancengerechtigkeit für die Bevölkerung etc. und die Hinwendung zum Effizienz-, Gewinnorientierungs- und Verwertungsprinzip. In den letztgenannten Bereichen manifestiert sich die strukturelle Neuausrichtung in der Ökonomisierung der Sprache, beispielsweise „Leistungssträger“ für hohe Einkommen, „Aktivierungspotenzial“ für Langzeitarbeitslose, „Vermittlungshemmnisse“ für Arbeitslose mit Betreuungspflichten oder gesundheitlichen Einschränkungen. Das Bildungssystem erfährt in jenen Bereichen einen Ausbau, die für den unmittelbaren Einsatz im wirtschaftlichen Verwertungsprozess relevant sind, und auch im Wissensbereich gewinnen „marktrelevante“ Themen und Disziplinen an Bedeutung.

## **Historischer Rückblick auf die Sozialstaatsentwicklung in Österreich**

Sozialstaatliche Regulierungen des 19. Jahrhunderts beginnen mit Forderungen und Kämpfen der Arbeiterinnen- und Arbeiterschaft in den Bereichen Arbeitsschutz und Arbeitszeit (Kinderarbeit/Wochen-/Jahresarbeitszeit). Die Einführung der Arbeiter-Unfallversicherung im Jahr 1887 und der Arbeiter-Krankenversicherung im Jahr 1888 kann als Beginn des allgemeinen Sozialversicherungssystems in Österreich bezeichnet werden. Die Anfänge der Pensionsversicherung (für Angestellte) reichen bis zum Jahr 1906 zurück, 1920 wurde die allgemeine Arbeitslosenversicherung eingeführt. Nach den politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen der 1930er Jahre und den sozialen Rückschritten in den Epochen der Diktaturen der 1930er und 1940er Jahren markierte das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz per 1.1.1956 den Beginn einer neuen Ära „Sozialstaat“. Neben der allgemeinen Unfall-, Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung manifestiert das Pflegegeld das letzte soziale Risiko, das 1993 ins Sozialrecht aufgenommen wurde.

Die Grundlage der Sozialstaatsentwicklung in der Zweiten Republik ist – im Gegensatz zur 1. Hälfte des 20. Jahrhunderts – sowohl von einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung als auch von einer starken Organisation der beteiligten Interessen gekennzeichnet (Tálos/Wörister 1994). Konsens bestand im ersten Schritt darin, die sozialen „Kriegsschäden“ im Rahmen der Kriegsgeschädigtenfürsorge zu mildern, 40% der Sozialausgaben 1950 wurden dafür verwendet (Tálos 2005). Die günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung zwischen 1950 bis 1970, die hohe gesamtwirtschaftliche Produktivität, hohe Pro-Kopf-Einkommenssteigerungen und deutliche Reallohnzuwächse waren wichtige Voraussetzungen der sozialstaatlichen Ausbauphase. Das magische Viereck, das Vollbeschäftigung, Preis- bzw. Währungsstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie ein angemessenes Wirtschaftswachstum als gleichwertige wirtschaftspolitische Ziele definierte, bildete den Rahmen der Sozialstaatsentwicklung. Darüber hinaus wurde eine Interessenausgleichstruktur in Form des Austrokorporatismus entwickelt (Karlhofer/Tálos 1999), die die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse wesentlich beförderte.

Die ersten drei Jahrzehnte nach dem Krieg standen im Zeichen der Inklusion (Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung) selbstständig Erwerbstätiger in den Sicherungskodex der Arbeiterinnen und Arbeiter und Angestellten. Die aus Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmersicht verbesserten Erwerbs- und Einkommensbedingungen (Einführung der

45- bzw. der 40-Stunden-Woche 1959 bzw. 1975; Mindesturlaub von 2 auf 3 Wochen 1971 bzw. auf 4 Wochen 1976 etc.) wurden von laufenden Leistungsverbesserungen und -ausweitungen in den sozialen Sicherungssystemen begleitet: Im Jahr 1952 erfolgte eine Neuregelung der Pensionsversicherung der Arbeiterinnen und Arbeiter und Angestellten, mit 1957 wurden Altersleistungen 14-mal jährlich ausbezahlt, 1962 die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung eingeführt, seit 1954 gibt es die Familienbeihilfen auch für selbstständig Erwerbstätige, Wochengeld ist seit 1957 und der Karenzurlaub bis zum 1. Lebensjahr des Kindes seit 1960 im Leistungskatalog. Bereits 1957 erfolgte die Einführung einer vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit und ab 1960 auch bei langer Versicherungsdauer. Ebenfalls in den 1960er Jahren wurden Schul- und Studienzeiten als pensionsrelevante Versicherungszeiten definiert und die jährliche Erhöhung der Pensionen an das Lohnwachstum gekoppelt (Achitz/Pinggera/Souhrad 2014, Tálos 2005, Badelt/Österle 2001). Diese unvollständige Aufzählung markiert die deutliche Leistungsausweitung in den ersten zwei bis drei Jahrzehnten der Zweiten Republik, sowohl in quantitativer als auch qualitativer Sicht.

Darüber hinaus führten gesellschaftspolitische Vorhaben zu einer Ausweitung des öffentlichen Dienstleistungsangebots und zum verbreiteten Zugang zum Bildungssystem durch die Schulfreifahrt und das Grattisschulbuch (1972). Der Umstieg von der Haushaltsbesteuerung auf die Individualbesteuerung (1973) und die Sonder-Notstandshilfe für alleinerziehende Mütter (1978) unterstützte die ökonomische Unabhängigkeit der Betroffenen. Ab Mitte der 1960er Jahre wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt und dadurch der Arbeitsmarktzugang durch Vermittlungsmaßnahmen und Beihilfen unterstützt.

Die Finanzierung der Sozialleistungen beruht auf Beiträgen der Versicherten und durch lohn(summen)abhängige Beiträge der Unternehmen. Die Beitragssätze der unselbstständig Beschäftigten wurden in der Pensionsversicherung zuletzt 1984, in der Arbeitslosenversicherung 1994, in der Unfallversicherung 1996 und in der Krankenversicherung 2008 erhöht. Der Ausbau sozialstaatlicher Leistungen zeigt sich an der Zahl der Versicherten, durch die Krankenversicherung sind 99,9% der Bevölkerung geschützt, 76% leisten Beiträge und 24% sind mitversichert. Auch die Höhe der monetären Sozialleistungen in Relation zur Wirtschaftskraft verdoppelte sich beinahe zwischen 1960 und 2013 von 17% auf 30%.

## **Grundprinzipien des österreichischen Sozialstaates**

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung sind auf der Grundlage der Zielsetzung (zwischen Mindestsicherung und Lebensstandardsicherung), der institutionellen Arrangements und Finanzierungsform drei (Esping-Andersen 1990) bzw. fünf Wohlfahrtsmodelle (beispielsweise Arts/Gelissen 2002, Aassve/Mazzucco/Mencarini 2005) festgehalten. Auch die Zuschreibung der gesellschaftlich notwendigen Reproduktionsarbeit auf die Institutionen Staat, Markt und Familie unterscheidet sich in den Wohlfahrtsmodellen erheblich voneinander.

In den universalistischen (nordeuropäischen) Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Finnland, Schweden und die Niederlande) stehen die Umverteilungsfunktion und die universale Mindestsicherungsfunktion im Vordergrund. Sozialleistungen umfassen hier zu einem großen Teil auch staatliche Dienstleistungen (Kinderbetreuung etc.). Das Steuersystem bildet hier ebenso die finanzielle Grundlage der Sozialstaatsfinanzierung wie in den liberalen Wohlfahrtsstaaten (Großbritannien und Irland). In diesen ist die sozialpolitische Zielfunktion allerdings die bedarfsgeprüfte Absicherung gegen Armut. Den marktwirtschaftlichen Institutionen (private Pensionsvorsorge etc.) kommt ein hoher Stellenwert zu, dementsprechend gering sind die Sozialquoten, also die Relation zwischen Sozialausgaben und der Wirtschaftsleistung. In den konservativen (kontinentalen) Wohlfahrtsstaaten (Deutschland, Belgien, Frankreich, Österreich und Luxemburg) stehen die Berufszugehörigkeit und die auf Erwerbstätigkeit bzw. auf Verdiensthöhen und Versicherungsdauern beruhende soziale Absicherung im Vordergrund, die Finanzierungsform ist lohnabhängig. In den Familien wird die Betreuungsarbeit geleistet, das öffentliche Betreuungsdienstleistungsangebot ist geringer als in den universalistischen Wohlfahrtsstaaten. Die mediterranen Wohlfahrtsstaaten (Griechenland, Italien, Spanien und Portugal) zeichnen sich durch eine Kombination des Erwerbsprinzips beim Zugang und der Finanzierung zur sozialen Absicherung und der zentralen Rolle der privaten Auffangnetze aus. Die Familie ist hier der primäre Wohlfahrtsproduzent (Lippl 2003). Die zentral- und osteuropäischen Staaten sind durch eine stärkere Marktorientierung bei der Organisation der Sozialversicherung und eine hohe Erwerbsorientierung (der Frauen) gekennzeichnet. Allerdings sind die Zielfunktionen in dieser Ländergruppe weniger einheitlich als in den anderen (Bonoli 2006). In den universalistischen Modellen hat das Sozialsystem eine „vorsorgende“ Wirkung: Die Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit versuchen Arbeitslosigkeit, lange Krankheit und Invalidi-

tät zu verhindern, während in den anderen Modellen die „Nachsorge“ stärker betont ist (Seils 2009).

Österreich zählt zu den konservativen/kontinentalen Wohlfahrtsmodellen. Kennzeichnend in diesem Modell ist der Zugang zur sozialen Absicherung über die bezahlte Erwerbsarbeit, die Verdiensthöhen und die Berufszugehörigkeit. Eine zentrale Bedeutung kommt hier der Rolle der Frau bzw. der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Markt und Familie zu: Frauen sind in diesem Modell maßgeblich für die Reproduktionsarbeit und für die Erziehung und die Betreuung von Kindern und Angehörigen verantwortlich. Die Instrumente der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung und die Hinterbliebenenleistungen dokumentieren diesen Zugang in Österreich. Hinterbliebenenpensionen waren bis 1981 Frauen und Kindern vorbehalten. Erst zu Beginn der 1990er Jahre hatten auch Männer Anspruch auf Karenzurlaub, verbunden mit einer Ausweitung der Elternkarenz auf zwei Jahre, was zu einem längeren Rückzug der Frauen vom Arbeitsmarkt führte. Auch wurde bis zur Einführung des Kinderbetreuungsgeldes die „sequentielle“ und nicht die gleichzeitige Vereinbarkeit zwischen Familien- und Berufsarbeit festgeschrieben (Mairhuber/Papouschek 2010, 449).

Im Gegensatz dazu ist die sozialstaatliche Ausrichtung in den skandinavischen Ländern von Anfang an am „Dual-Breadwinner-Modell“ orientiert. In Österreich und Deutschland führte erst die steigende Frauenerwerbsbeteiligung in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten zur substanziellen sozio-ökonomischen Besserstellung der Frauen. Dennoch erreicht ihre ökonomische und soziale Absicherung im Zuge der Arbeitsmarktintegration nicht jenes Ausmaß, das Frauen in Skandinavien haben. Die starke Erwerbsorientierung geht auch Hand in Hand mit dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses besagt, dass erst nach Ausschöpfung der eigenen Arbeitskraft, der Sozialversicherung und der innerfamiliären Hilfeleistung Anspruch auf Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung besteht. In den universalistischen Wohlfahrtsstaaten hingegen kommt der öffentlichen Hand die primäre Sicherungsfunktion zu, beispielsweise erhält man in den Niederlanden nach 40 Jahren Wohnsitz im Land eine Grundpension im Alter.

Ein weiteres Merkmal der Sozialstaatlichkeit in Österreich ist das Lebensstandardsicherungsprinzip bzw. das Äquivalenzprinzip: Leistungen im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter sind äquivalent zur Höhe bzw. zur Dauer des Erwerbseinkommens. Hier dominiert die Geldleistungsorientierung, eine Dienstleistungsorientierung ist nachrangig. Die Geldleistungsorientierung ist vor allem in der österreichischen

Familienpolitik – im Gegensatz zu unseren Nachbarländern – vorherrschend (Schratzenstaller 2014).

Die soziale Absicherung im Lebensstandardsicherungsprinzip ist auf kontinuierliche Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit entsprechenden Einkommensniveaus ausgerichtet. Allerdings befindet sich bereits ein Drittel der unselbstständig Beschäftigten in Österreich in dauerhaft instabilen Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen, die von Arbeitslosigkeit, Niedriglohnbeschäftigung, atypischer Beschäftigung etc. gekennzeichnet sind (Eppel/Horvath/Mahringer 2013). In Deutschland liegt der Anteil dieser Beschäftigtengruppe bereits bei 38% (2010) (Keller/Schulz/Seifert 2012, Tab. 1, 15). Auf der anderen Seite haben in Österreich ein Viertel der unselbstständig Beschäftigten stabile Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse im Ausmaß von zumindest 60% des Medianeinkommens. Das Lebensstandardsicherungsprinzip sichert diese Gruppe adäquat ab. Für alle übrigen werden Ungleichheiten des Arbeitsmarktes in der sozialen Absicherung fortgeschrieben. Dort, wo die Dauer der Erwerbstätigkeit Teil der Lebensstandardsicherung ist (Pensionsversicherung), potenziert das Prinzip die Ungleichheiten.

### **Rück- und Umbau der erwerbszentrierten Sozialpolitik**

Anhand dieser Skizzierung der Grundprinzipien des österreichischen Sozialstaates zeigen sich zwei strukturelle Defizite: Erstens ist die Soziale Sicherheit an stabile Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit guten Verdiensten geknüpft. Dieses Erwerbsmodell war in den 1970er Jahren für erwerbstätige Männer relevant, gegenwärtig ist es für mehr als die Hälfte der Frauen nicht zugänglich und auch tendenziell für immer weniger Männer. Zweitens stellt die starke Geldleistungsorientierung in der Sozialpolitik (insbesondere in der Familienpolitik) Zugangshürden zum Erwerbsarbeitsmarkt dar. Diese Hürden stellen sich für Lebensphasen und Personen mit Betreuungspflichten, also für Frauen.

Seit Mitte der 1970er Jahre rütteln neue Entwicklungen am (Finanzierungs-)Fundament der erwerbszentrierten sozialen Sicherungssysteme: beginnend bei der steigenden Arbeitslosigkeit, der Zunahme der Dienstleistungsjobs zulasten der von hohen Produktivitäts- und Lohnfortschritten gekennzeichneten Sachgüterindustriearbeitsplätze über die mit dem technologischen Wandel verbundenen Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten bis hin zur Ausbreitung atypischer und teils prekärer Beschäftigungsformen.

Aufgrund dieser (Arbeitsmarkt-)Entwicklungen, die mit sehr schwachen Lohnentwicklungen und einem geringen Wachstum der volkswirt-



schaftlichen Lohnsumme verbunden sind, erodiert die einkommenszentrierte Finanzierungsbasis der Sozialversicherung.

Auf der anderen Seite erhöht sich das Risiko der ökonomischen Ausgrenzung für Erwerbspersonen an den Rändern des Erwerbsarbeitsmarktes. Die Ränder bzw. die Randbereiche der Erwerbsarbeit sind insgesamt größer geworden: Dazu zählen die geringfügig Beschäftigten, von denen es 2014 bereits 306.200 gab. Die Mehrheit davon (63%) sind Frauen (WIFO-Datenbank). Insgesamt waren 2014 2,3% der Bevölkerung im Erwerbsalter ausschließlich geringfügig beschäftigt und damit nur unfall-, nicht aber kranken-, arbeitslosen- oder pensionsversichert. Diese Institution der Einkommenserzielung ohne soziale Absicherung, die 1994 eingeführt wurde, ist in den vergangenen fünf Jahren jährlich um +3% gewachsen, während die Zahl der unselbstständig Beschäftigten mit sozialrechtlicher Absicherung um jährlich +0,5% gestiegen ist. Die Zahl der selbstständig Beschäftigten ist in den vergangenen fünf Jahren mit +1,6% pro Jahr ebenfalls stärker gewachsen als die unselbstständig Erwerbstätigen. Allen voran steigt die Zahl der Unternehmen ohne unselbstständig Beschäftigte (Ein-Personen-Unternehmen) an. Sie stellen mit 266.910 (2013) schon 57,3% aller aktiven Unternehmen (Mitglieder der Wirtschaftskammer, WKO 2014). Von den Einzelunternehmensneugründungen wurden 2014 58% von Frauen durchgeführt (WKO 2015). Die Einkommensniveaus selbstständig erwerbstätiger Frauen erreichen weder das Niveau der männlichen Kollegen, noch jenes der unselbstständig erwerbstätigen Frauen in derselben Wirtschaftsbranche (Guger/Mayrhofer/Scheiblecker 2014). Dieses wachsende Beschäftigungssegment mit den geringen Einkommen, den starken Fluktuationen und der Individualisierung unternehmerischen Risikos in einer stagnierenden Wirtschaft geht sowohl mit einer schwachen – weil einkommensabhängigen – individuellen sozialen Absicherung als auch mit einer schwachen Finanzierungsbasis für die Sicherungssysteme einher.

In der wachsenden Gruppe der bereits erwähnten instabil/prekär Beschäftigten (ein knappes Fünftel aller Unselbstständigen) finden sich hauptsächlich Frauen, Junge und Zugewanderte wieder. Niedriglohnbeschäftigungsphasen dienen nicht als (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt, sondern konzentrieren sich auf eine relativ kleine Personengruppe und hier wiederum auf Frauen (Eppel/Horvath/Mahringer 2013). Auch bei der Arbeitslosigkeit ist die Hälfte des Arbeitslosigkeitsvolumens in der Zehnjahresbetrachtung auf nur knapp 6% der in diesem Zeitraum von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen konzentriert.

Das kontinentaleuropäische Wohlfahrtsmodell sichert Personen, die von kumulierten Risiken wie Arbeitslosigkeit, Niedriglöhnen, atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Betreuungspflichten oder gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind, schlechter ab, als dies bei universalistischen Wohlfahrtsstaaten der Fall ist. Bonoli (2006, 2007), Hemerijck/Eichhorst (2009) und andere sprechen hier von den „neuen sozialen Risiken“, die durch das Zusammentreffen der genannten Risiken und den erwerbsorientierten Sicherungssystemen zu neuen Ausgrenzungs- und Armutsgefährdungen führen.

Seitens der Sozialpolitik gäbe es drei Reaktionsmöglichkeiten: (1) Ordnungspolitische und/oder konjunkturpolitische Maßnahmen zur Reduktion der Arbeitsmarktprekarisierung und der Arbeitslosigkeit (Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse, allgemeine Arbeitszeitverkürzung, etc.). (2) Reduktion der Erwerbsorientierung im Hinblick auf Anspruchsberechtigung und Leistungshöhen in den Sicherungssystemen. (3) Ausbau der Grundsicherungselemente und Abbau des Subsidiaritätsprinzips in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.

Tatsächlich steht die österreichische Sozialpolitik seit den 1990er Jahren einerseits im Zeichen der Stärkung des Versicherungsprinzips und andererseits im Zeichen von Leistungskürzungen zur Dämpfung der Sozialausgaben. Darüber hinaus tragen Systemreformen eine neue, bislang eher in den liberalen Wohlfahrtsstaaten übliche Handschrift: Die alte Abfertigungsregelung (Einmalzahlung des Unternehmens bei Beschäftigungsbeendigung) wurde von einer einkommensabhängigen Zahlung des Betriebes auf eine kapitalmarktfinanzierte Zahlung („Abfertigung neu“) umgestellt. Die finanzielle Verantwortung der Betriebe wurde erheblich reduziert und das Ertragsrisiko auf die Versicherten überwält. Auch die großflächige Umstellung der betrieblichen Zusatzpensionssysteme von einer Leistungszusage auf eine Beitragsfinanzierung bedeutet eine Finanzmarktrisikooberwälzung auf die Versicherten.

Insgesamt erlangte das Sozialausgabendämpfungsziel mit der Zustimmung zu den budgetpolitischen Vorgaben des Fiskalpakts noch einmal an Bedeutung, wenngleich auch schon vorher die Rücknahme des Sozialstaatsprinzips erfolgte.

Im Pensionsversicherungssystem lässt sich der Paradigmenwechsel anhand zahlreicher Pensionsreformen veranschaulichen: Seit der Einführung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) 1959 bis in die frühen 1980er Jahre erfolgten laufende Leistungsverbesserungen; als letzte große Erweiterung kann die Einführung der Witwer/Witwenpension im Jahre 1981 gesehen werden. Im selben Jahr wurde auch der Grundbetrag in

der Pensionshöhenberechnung abgeschafft, wovon Pensionen mit wenigen Versicherungsjahren negativ betroffen waren. Schon 1983 wurde die lebenslange Durchrechnung diskutiert, aber erst 20 Jahre später beschlossen. Die Pensionshöhenberechnung wurde 1987 von den letzten fünf Jahren zuerst auf die letzten und dann auf die besten 15 Jahre umbasiert und damit der Erwerbsverlauf enger an die Pensionshöhe(nberechnung) geknüpft.

Zwei Jahre vor dem EU-Beitritt Österreichs brachte die Pensionsreform 1993 weitere strukturelle Neuerungen: die Abschaffung der automatischen Anrechnung von Schul- und Studienzeiten als Versicherungszeiten, den Umstieg auf die Nettoanpassung (die Pensionen werden jährlich entsprechend der Nettolohnentwicklung erhöht, höhere Lohnabzüge der Aktiven führen zu geringeren Pensionserhöhungen) und die Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für vorzeitige Alterspensionen. All diese Maßnahmen bedeuten eine Stärkung des Versicherungsprinzips, also des Zusammenhangs zwischen Beitragsleistung und Pensionsanspruch bzw. -höhe. Die Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz reduzierte die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldbezugs und damit die Bemessungsgrundlage für die Pensionshöhenberechnung. Hinterbliebenenleistungen wurden ab 1995 gekürzt. Die Bewertung eines Versicherungsjahres für die Pensionshöhenberechnung wurde von degressiven Steigerungsbeträgen zwischen 1,83% und 1,675% für eine kurze Zeit auf einen linearen Satz (2%) erhöht und ab 2003 auf 1,78% reduziert. Konnte mit dem Satz von 2% nach 40 Erwerbsjahren die maximale Pensionshöhe von 80% der Bemessungsgrundlage (Ersatzrate) erreicht werden, braucht es jetzt dafür 45 Jahre. Bei vorzeitigem Pensionsübertritt gibt es seit 1997 Abschläge, damals im Ausmaß von 2%, derzeit betragen die Abschläge 4,2% bzw. 5,1% (Korridorpension) für jedes Jahr der Pensionierung vor dem 60. (Frauen) bzw. 65. (Männer) Lebensjahr. Auch diese Maßnahme versucht, über eine erhebliche Pensionsreduktion das Erwerbsverhalten der Versicherten zu verändern bzw. den vorzeitigen Pensionsantritt finanziell zu sanktionieren. Die Reformen seit den 2000er Jahren stehen ebenfalls im Zeichen der finanziellen Pensionseinbußen, wenn die Versicherten nicht dem Modell einer durchgängigen Erwerbstätigkeit bis zum Regelpensionsalter (60. bzw. 65. Lebensjahr) entsprechen: Die Maßnahmen reichen neben der Abschaffung von vorzeitigen Pensionsübertrittsarten, der Einführung der lebenslangen Durchrechnung über die Erhöhung der Abschläge bei vorzeitigen Pensionierungen bis hin zur Abschaffung der befristeten krankheitsbedingten Pensionen an Menschen, die nach 1963 geboren wurden.

Mit dem Bild der steigenden Zahl der über 65-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner und der steigenden Lebenserwartung auf der einen Seite bzw. der verschlechterten Einkommenslage der (jungen) Erwerbstätigen auf der anderen Seite wurden die ausgabendämpfenden Reformen in der Alterssicherung argumentiert. Reformen in diese Richtung fanden und finden in allen EU-Mitgliedsländern mit ähnlichen Argumenten statt. Trotz einschneidender Pensionsreformen in Österreich erhöht sich der Reformdruck weiter: Sowohl die EU-Kommission (COM 2014) als auch IMF und OECD fordern eine zeitliche Vorverlegung der Angleichung des Frauenpensionsalters, die Einführung eines Lebenserwartungsfaktors bei der Pensionshöhenberechnung und insgesamt eine Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit durch Ausgaben-eindämmungen. Auch der Reformdiskurs innerhalb Österreichs verortet die strukturellen Probleme innerhalb des Pensionssystems und nicht – wie bereits oben ausgeführt – in der zunehmenden Prekarisierung des Beschäftigungs- und Einkommenssystems.

Die ausgabendämpfenden Reformen ließen sich auch in anderen sozialpolitischen Bereichen fortsetzen. Die Gesetzesänderungen der vergangenen Jahrzehnte zielen auf eine Beeinflussung des Erwerbs- bzw. Nichterwerbsverhaltens und auf einen erschwerten Zugang zur sozialen Absicherung ab: Im Falle der Arbeitslosigkeit gibt es strengere Vorgaben, geografisch oder qualifikatorisch auch entferntere Jobs anzunehmen, damit der monetäre Transfer nicht gestrichen wird. Weiters ist der Berufsschutz im Zusammenhang mit krankheitsbedingten Pensionen laufend gemildert und seit 2012 de facto abgeschafft worden. Auch diese Reform bedeutet einen steigenden Erwerbsdruck für die Betroffenen bei gleichzeitig objektiver Verschlechterung der Erwerbschancen.

Sachße/Tennstedt (1986) nennen dies soziale Disziplinierung, Mätzke (2011A, 2011B) spricht hier vom zweiten Gesicht der Sozialpolitik: Nicht mehr Daseinsvorsorge oder Umverteilung steht im Mittelpunkt, sondern der Versuch, individuelle Verhaltensweisen und private Lebensentwürfe über die Sozialgesetzgebung in eine bestimmte Richtung zu steuern. So sollen die finanziellen Abschläge bei vorzeitiger Pensionierung einen späteren Pensionsantritt bewirken. Eine lange Erwerbstätigkeit und ein später Pensionsantritt sind formulierte Anforderungen, denen die Menschen individuell entsprechen sollten, unabhängig davon, ob dieses Ziel am Arbeitsmarkt erreichbar ist. Mit steigender Prekarisierung der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse forciert die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Österreich die Beschäftigungs- und Einkommensabhängigkeit der sozialen Sicherung.

Gerade die steigende Arbeitslosigkeit und die höhere Arbeitslosenquote bei älteren, gering qualifizierten oder eingewanderten Arbeitskräften führen dazu, dass strukturelle wirtschaftliche Probleme und Risiken von den Betroffenen individuell getragen werden müssen.

Die Teilhabe, die Daseinsvorsorge, die Umverteilung und die existenzsichernden Leistungsansprüche für gesellschaftliche Gruppen werden unwichtiger. Der sozialpolitische Paradigmenwechsel liegt darin, dass „die Individuen [...] unmittelbare Adressaten staatlicher Anreizpolitik“ (Mätzke 2012, 15) geworden sind. Das neue Ziel ist die Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt unter allen Einkommens- und Arbeitsplatzbedingungen mittels sozialpolitischer Anreize und Normen.

### **Wirkung der EU-Integration auf die nationale Sozialpolitik**

Die Europäische Gemeinschaft ist eine Wirtschaftsgemeinschaft, sozialpolitische Ziele wurden erst später in der Agrar- und Strukturpolitik definiert, in zwei Bereichen, die auf den ersten Blick nicht mit Umverteilung bzw. sozialer Sicherung in Verbindung stehen. Ab 1960 wurden erstmals Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen des Europäischen Sozialfonds gesetzt. In den 1980er Jahren kam die „Soziale Grundrechtecharta“ dazu und seit dem Vertrag von Amsterdam (1999) sind sozialpolitische Aspekte im Bereich der Anti-Diskriminierung im Arbeits- und Sozialrecht Teil der Gemeinschaftsvereinbarung. Die derzeitige EU-2020-Strategie umfasst wirtschafts- und sozialpolitische Leitlinien bis 2020. Die EU-Kommission betont den positiven Beitrag der Sozialsysteme zum sozialen Fortschritt und zur Stabilisierung der Wirtschaft (COM 2013), um gleichzeitig den demografischen Wandel und die Finanz- und Wirtschaftskrise als Notwendigkeiten für weitere Ausgabendämpfungsmaßnahmen zu nennen. Tatsächlich geht der „Reformdruck“ weniger von den demografischen Veränderungen, als von den beschriebenen Veränderungen des Arbeitsmarktes und des Produktionssystems aus.

Die historische Entwicklung des EU-Binnenmarktes war gemäß Leibfried (2013) erst ab dem Zeitpunkt möglich, ab dem die Erwerbsbevölkerung maßgeblich sozial abgesichert war, also ab den 1970er Jahren. Die anfängliche Annahme, dass der EU-Binnenmarkt, also der freie Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen, ohne Auswirkungen auf die nationalen Sozialsysteme bleibt, erweist sich mittlerweile als nicht richtig: Die Orientierung an der Wettbewerbsfähigkeit führt zu einem nationalen Druck auf die Löhne und damit auf die Finanzie-

rungsbasis der einkommens- und erwerbszentrierten Sicherungssysteme. Der freie Dienstleistungsverkehr bedeutet ebenfalls Lohndruck in den sogenannten „Hochlohnländern“. Der freie Kapitalverkehr forcierte die Finanzwirtschaftsorientierung zulasten der Realwirtschaft (Schulmeister 2013). Die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entzieht der nationalen Sozialpolitik die Autonomie darüber, wer in den Systemen der sozialen Sicherheit zum Beispiel leistungsberechtigt ist.

Leibfried und Pierson beschrieben 1998 – noch vor den wirtschaftlichen Einbrüchen der 2000er Jahre – den steigenden sozialen Druck, der mit der Vollendung des Binnenmarktes einhergeht. Die wirtschaftlichen Entwicklungen innerhalb der EU sind mit Ergebnissen verbunden (steigende Einkommens- und Vermögensungleichheit, Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ausgrenzung etc.), die soziale Fragen auf der Ebene der EU virulent machen, da sie nationalstaatlich nicht mehr lösbar sind. Die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion und die damit verbundenen Vorgaben der EU (Fiskalpakt etc.) bringen nationale Sicherungssysteme noch dazu durch die nationalen Budgetziele weiter unter Reform- bzw. Redimensionierungsdruck. Hier sind zwei gegenläufige Tatbestände vorhanden: Einerseits können soziale Fragen im Binnenmarkt und in der Währungsunion nicht mehr nur mit nationalstaatlichen Maßnahmen bekämpft werden, andererseits gibt es auf EU-Ebene keine direkten Kompetenzen, sozialpolitische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Leibfried/Pierson sprechen in diesem Zusammenhang von einem „hohlen Kern“ (1998, 87) in Fragen der Möglichkeit einer EU-Sozialpolitik. Gleichzeitig determiniert die EU-Budget- und Geldpolitik indirekt die nationalen Sozialpolitiken.

Die Neuausrichtung der sozialpolitischen Zielsetzungen zeigt sich in allen Politikbereichen – sowohl auf nationaler, als auch auf EU-Ebene:

- In der Arbeitsmarktpolitik dominiert – trotz fehlender Arbeitsplätze – das Aktivierungsprinzip.
- In der Sozialpolitik gewann das Äquivalenzprinzip (Gleichwertigkeit zwischen geleisteten Versicherungsbeiträgen und Sozialtransferhöhe) an Bedeutung; wobei die Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung für eine größer werdende Gruppe immer instabiler ist.
- In der Steuerpolitik wurde der Bedeutungsgewinn der Nicht-Lohn-Einkommen (Einkommen aus Besitz, Vermögen und Unternehmen) zulasten der Lohn-Einkommen nicht nachvollzogen; trotz sinkender Lohnquote ist der Faktor Arbeit steuerlich höher belastet als der Faktor Kapital.

- In der österreichischen Lohnpolitik wurde in den vergangenen Jahrzehnten der Lohnspielraum nicht an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern an die Kapitaleigner und Kapitaleignerinnen weitergegeben.
- Auch in den Bereichen der Familienpolitik, Wohnungspolitik, Bildungspolitik etc. erfolgten Reformen, die definierte Leistungsansprüche für bestimmte Gruppen zugunsten finanzieller Förderung eines bestimmten individuellen (Erwerbs-)Verhaltens ersetzen.

### **Fazit**

Im Zuge des europäischen Binnenmarktes und der europäischen Währungsunion vollzog sich in allen Mitgliedsländern der EU – in einem unterschiedlichen Ausmaß und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit – ein Abbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme.

Für Österreich zeigt sich durch den Ausbau des Versicherungsprinzips, Grundprinzip des Wohlfahrtsstaates konservativer Prägung, und der Erwerbsorientierung eine Spaltung der Sicherungsfunktion zwischen Personen, die gut und schlecht am Arbeitsmarkt integriert sind. Sozialstaatsreformen führten nicht nur zu einer Leistungsreduktion, vor allem im Falle von prekären Erwerbsverläufen, sondern auch zum Einbau neuer Prinzipien, die bislang in den residualen Wohlfahrtsstaaten kennzeichnend waren. Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Sicherung sozialer Risiken und der Einbau von kapitalgedeckten Vorsorgeelementen (Abfertigung Neu, Betriebspensionsreformen, staatliche Förderung privater Altersvorsorgeprodukte) ist von weiteren sozio-ökonomischen Verwerfungen der österreichischen Gesellschaft, einer steigenden Armutsgefährdung, begleitet.

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 beschleunigte sich der Rückbau der Sicherungsmechanismen: Das neue System der wirtschaftlichen Steuerung („economic governance“) schlägt über den Weg der Sparpolitik (Austeritätspolitik, u.a. länderspezifische Reformempfehlungen) direkt auf die nationalen Sozialpolitiken durch. Einerseits stehen die budgetpolitischen Vorgaben einer aktiven und dringend notwendigen sozialpolitischen Neustrategie entgegen, andererseits verursacht der fehlende politische Gestaltungsspielraum eine Orientierung der nationalen Politik an kurzfristigen, innerhalb einer Regierungsperiode erreichbaren Zielen, an Augenblicksstimmungen in der Bevölkerung. Radikalisierungen, antidemokratische und autoritäre Bewegungen entstehen am Boden wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen. Darüber hinaus koppeln die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklungen (Stichwort Atypi-

sierung der Erwerbsarbeit) eine größer werdende Gruppe von der ökonomischen und sozialen Teilhabe ab. Eine Re-Integration braucht eine starke Mittel- und Langfristorientierung der politischen Gegenmaßnahmen, die sowohl auf nationaler, aber auch auf europäischer Ebene anzusetzen sind.

Forderungen nach einem europäischen Sozialstaat bzw. nach einem europäischen Sozialpakt zeigen zwar die Notwendigkeiten eines Gegengewichts zur herrschenden europäischen Wirtschaftspolitik, allerdings gibt es derzeit weder formell (Sozialpolitik ist nach wie vor Angelegenheit der Nationalstaaten) noch inhaltlich (Unterschiede in den Sozialstaatsprinzipien der europäischen Wohlfahrtsmodelle) eine entsprechende europäische Agenda. Der Ruf nach dem europäischen Sozialstaat muss zu einem Ruf nach Veränderungen in der europäischen Wirtschaftspolitik werden.

Die Herausforderungen für die Sozialsysteme bestehen darin, dass bezahlte Erwerbsarbeit in Hinkunft nicht mehr die Hauptquelle der ökonomischen wie sozialen Inklusion der europäischen Bevölkerung sein kann. Die Notwendigkeit der sozialen Absicherung auf zunehmend unsicheren Arbeitsmärkten steigt, die Beanspruchung der Sozialversicherungssysteme nimmt strukturell zu – bei gleichzeitiger Erosion der einkommensorientierten Finanzierungsbasis der Lohn- und Gehaltsstumme.

Eine Beibehaltung der gegenwärtigen wirtschafts-, sozial-, fiskal- und budgetpolitischen Ziele und Strategien führt zu einer zunehmenden Prekarisierung der europäischen Gesellschaft, wie die soziale Lage in Griechenland bereits jetzt zeigt. Wir stehen an einem Wendepunkt, der einen Kraftakt mit neuen Prioritätensetzungen braucht. Diese beziehen sich sowohl auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als auch auf die Systeme der sozialen Absicherung. In den vergangenen Jahrzehnten waren Kapitalinteressen die treibende Entwicklungskraft in der EU und in Österreich. Jetzt braucht es die Stärkung der Bedarfs- und Bedürfnisorientierung der Menschen in einem neuen sozialen Europa. Eine Neubewertung der Produktions-, Arbeits- und Konsumressourcen bildete dafür den Ausgangspunkt. Kurzfristig geht es um die Neuverteilung der bezahlten Erwerbs- als auch der unbezahlten Produktionsarbeit, um eine Re-Regulierung der Arbeits- und Reproduktionsbedingungen ebenso wie um die Einbeziehung neuer Vermögens-Leistungsträger in die Finanzierung der sozialen Absicherung. Mittel- und langfristig braucht es hingegen eine Neupositionierung Europas jenseits einer Marktwirtschaft und einer Wettbewerbsorientierung, mit der bislang die Aufgabe jedweder Lebens-, Arbeits- oder Umweltstandards vorangetrieben wurde. Gegenwärtig sind Verteilungskämpfe schon als fortschrittlich zu bezeichnen.



Diese wiederzuerlangende Rolle der Sozialpolitik markiert noch keine Neuausrichtung, vielmehr muss Sozialpolitik wieder zur Taktgeberin der gesellschaftlichen Entwicklung werden, um dem Leben aller und nicht dem Macht- und Kapitalinteresse weniger gerecht zu werden.

## Literatur

- Aassve, Arnstein / Mazzuco, Stefano / Mencarini, Letizia (2005): Childbearing and well-being: a comparative analysis of European welfare regimes. In: *Journal of European Social Policy* 15(4), 283-299
- Achitz, Bernhard / Pinggera, Winfried / Souhrada, Josef (2014): Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gesetze und Kommentare 87, Teil 1. Wien
- Arts, Will / Gelissen, John (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. In: *Journal of European Social Policy* 12), 137-158
- Badelt, Christoph / Österle, August (2001): Grundzüge der Sozialpolitik. Wien
- Bonoli, Giuliano (2006): New social risks and the politics of post-industrial social policies. In: Armingeon, Klaus / Bonoli, Giuliano (Hg.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States*. London, 3-26
- Bonoli, Giuliano (2007): Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. In: *Comparative Political Studies* 40(5), 495-520
- COM (2014): Empfehlungen des Rates zum nationalen Reformprogramm 2014 Österreichs und mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs 2014, Brüssel, 2014/421. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_austria\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_austria_de.pdf)
- COM (2013): Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. Brussels
- Drimmel, Nikolaus (2001): Hilfe zur Arbeit oder Hilfe gegen die Arbeit? In: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.): *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in Diskussion*. Linz
- Eppel, Rainer / Horvath, Thomas / Mahringer, Helmut (2013): Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit. Empirische Messung der Arbeitslosigkeit in Österreich 2005 bis 2010 unter besonderer Berücksichtigung wiederkehrender Arbeitslosigkeit sowie von Abfolgen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. WIFO, Wien
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge
- Fink, Marcel (2011): Die Zukunft von Arbeit und Beschäftigung in Österreich: Sozialwissenschaftliche Debatten, Entwicklungstrends, Herausforderungen und politische Gestaltbarkeit. In: Walter Reiter et al. (Hg.): *Arbeitsmärkte und Sozialsysteme nach der Krise: Strukturelle Veränderungen und politische Herausforderungen*. Wien, 77-90
- Flecker, Jörg (2014): Krise der Arbeitswelt, Krisenpolitik und extreme Rechte in Europa. In: Weiss, Alexandra (Hg.): *Systemfehler. Spaltungsrhetorik als Entpolitisierung von Ungleichheit*. Wien, 23-36
- Guger, Alois / Mayrhuber, Christine / Scheiblecker, Marcus (2014): Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich. WIFO, Wien
- Hemerijck, Anton / Eichhorst, Werner (2009): Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. IZA DP(4085).

- Hickel, Rudolf (1984): Sozialpolitik in Geschichte, Theorie und Praxis. In: Hickel, Rudolf / Diehl, Karl / Mombert, Paul: Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Frankfurt, V-LIV
- Karlhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.) (1999): Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf (Vol. 19). Wien
- Keller, Berndt / Schulz, Susanne / Seifert, Hartmut (2012): Entwicklungs- und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010. WSI-Diskussionspapier (182). [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_disp\\_182.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_182.pdf)
- Leibfried, Stephan (2013): Europa am Scheideweg: Wege aus der Depression. In: Soziale Sicherheit (4), 180-185
- Leibfried, Stephan / Pierson, Paul (1998): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik. In: Leibfried, Stephan / Pierson, Paul (Hg.): Standort Europa: Europäische Sozialpolitik. Frankfurt/Main, 58-99
- Lippl, Bodo (2003): Sozialer Wandel, wohlfahrtsstaatliche Arrangements und Gerechtigkeitsäußerungen im internationalen Vergleich. Dissertation, HU Berlin
- Mairhuber, Ingrid (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich. Frankfurt
- Mairhuber, Ingrid / Papouschek, Ulrike (2010): Frauenerwerbsarbeit in Österreich: Brüche und Kontinuitäten einer begrenzten Integration seit Mitte der 90er Jahre. In: Frauenbericht 2010, 427-465
- Mätzke, Margitta (2012): Sozialpolitik in der Staatsschuldenkrise: Zwischen Daseinsvorsorge und sozialer Disziplinierung. In: Kurswechsel 4, 8-18
- Mätzke, Margitta (2011A): Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat. In: WSI Mitteilungen (1), 3-10
- Mätzke, Margitta (2011B): Staatsbürger als Wirtschaftssubjekte und als demografische Ressource. Die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik. In: Leviathan 39(3), 385-406
- Mayrhuber, Christine / Bock-Schappelwein, Julia / Rückert, Eva (2012): Neue soziale Risiken in Österreich im europäischen Vergleich. WIFO. Wien
- Michalitsch, Gabriele (2008): Re-Privatisierte Unterwerfung – Workfare als Geschlechterpolitik. In: Richter, Wolfgang / Vellay, Irina (Hg.): Von den Ein-Euro-Jobs zum „Dritten Arbeitsmarkt“. Die Dienstpflicht zu gemeinnütziger Arbeit als Allheilmittel für den Arbeitsmarkt und für die fiskalische Krise der Kommunen? Dortmund, 23-26
- Rosenberger, Sieglinde / Tálos, Emmerich (Hg.) (2003): Sozialstaat, Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien
- Sachße, Christoph / Tennstedt, Florian (1986): Sicherheit und Disziplin: Eine Skizze zur Einführung. In: Sachße, Christoph / Tennstedt, Florian (Hg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik. Frankfurt/Main, 11-44
- Schatzenstaller, Margit (2014): Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich. WIFO. Wien
- Schulmeister, Stephan (2013): Realkapitalismus und Finanzkapitalismus – zwei „Spielanordnungen“ und zwei Phasen des „langen Zyklus“. In: Kromphardt, Jürgen / Hagemann, Harald (Hg.): Weiterentwicklung der Keynes'schen Theorie und empirische Analysen. Schriften der Keynes-Gesellschaft Band 7. Marburg, 161-202
- Seils, Eric (2009): Die Sozialversicherung im internationalen Vergleich. In: WSI-Mitteilungen 62(7), 347-354
- Tálos, Emmerich (1986): Sozialpolitik in Österreich seit 1970. In: Fröschl, Erich / Zoitl, Helge (Hg.): Der österreichische Weg 1970-1985. Wien, 93-114

- Tálos, Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug. Wien
- Tálos, Emmerich / Wörister, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Baden-Baden
- Unger, Brigitte (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus? In: Kralhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft – Veränderungsdynamik und Reformbedarf. Wien, 165-190
- WKO (2014): Fact-Sheet EPU '14, Unternehmen wir es gemeinsam. [https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/EPU/zahlen/wko\\_epu\\_fact\\_sheet\\_2014\\_2.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/EPU/zahlen/wko_epu_fact_sheet_2014_2.pdf)
- WKO (2015): Unternehmensneugründungen in Österreich 1993-2014. Vorläufige Ergebnisse, Jänner 2015

## BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

### Einführung

Die jüngste europäische Wirtschaftskrise hat zu einem internationalen Aufschwung korporatistischer Instrumente der Beschäftigungspolitik geführt. Durch den Einsatz von Kurzarbeit, „work-sharing“ und konjunkturbelebenden Maßnahmen rangiert(e) Österreich mit einer der geringsten Arbeitslosenquoten im Vergleich aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Spitzenfeld selbst jener Länder (Deutschland, Niederlande etc.), die ebenfalls auf Verhandlungen zwischen den Verbänden der Arbeitsbeziehungen, betrieblichen und staatlichen AkteurInnen – dem sogenannten Krisenkorporatismus – setzten, um Entlassungen zu begrenzen (Glassner/Keune 2012, Flecker/Schönauer 2013). Die Entwicklung und Akzeptanz sozialpartnerschaftlicher Arrangements in europäischen Ländern mit vergleichsweise geringen Staatsschulden und Leistungsbilanzüberschüssen steht in starkem Kontrast zur Legitimationskrise der Arbeitsbeziehungen in jenen Ländern der Eurozone (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland), in denen die aktuelle Krisenpolitik (Troika, European Economic Governance) dazu beigetragen hat, nationale Institutionen korporatistischer Beschäftigungs- und Tarifpolitik zu zerstören (Hermann/Hinrichs 2012, Lehdorff 2013, Pernicka/Glassner 2014). Eine mögliche Erklärung für diese legitimatorische Diskrepanz liegt im „erfolgreichen“ Wandel des Korporatismus und seiner wirtschaftlichen Effekte in den erstgenannten Ländern. In Österreich vollzog sich dieser Wandel seit Anfang der 1980er Jahre als Transformation des nachfrageseitigen Austro-Keynesianismus in einen Angebotskorporatismus, in dem die Kollektivvertragspolitik nicht mehr dazu diente, konjunkturbelebende Staatsausgaben zu flankieren oder Inflation zu begrenzen. Die wirtschaftliche Internationalisierung und die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion legitimierten vielmehr einen wettbewerbsorientierten Korporatismus, in dem Lohnmoderation und flexible Anpassungsreaktionen an externe Veränderungen im Vordergrund stehen (Traxler 2004).

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995 und der Teilnahme an der Währungsunion seit 1999 haben sich die Institutionen der sozialpartnerschaftlich geprägten Lohnpolitik als erstaunlich stabil erwiesen. In abgeschwächter Form gilt diese Stabilität – unterbrochen durch die Phase der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung in den Jahren 2000-2006 – auch für die zweite zentrale Ebene der Beschäftigungspolitik: die Gesetzgebung. Mit der EU-Mitgliedschaft haben sich allerdings die inhaltlichen Kompetenzen in beschäftigungswirksamen Politikbereichen (Wirtschafts-, Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik) zum Teil auf die europäische Ebene verlagert. Im Euroraum sind währungspolitische Abwertungen ausgeschlossen und Staatsausgaben zur Konjunkturbelebung unterliegen strengen Budgetkriterien (Stabilitätspakt, Fiskalpakt), sodass keynesianische Beschäftigungspolitik mittels Kreditfinanzierung kaum noch möglich ist (Unger 2001). Angebotsseitige Elemente haben daher auch in der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen. Kurz vor dem EU-Beitritt wurde von der damaligen Großen Koalition mit dem Arbeitsmarktservicegesetz 1994 eine grundlegende institutionelle und programmatische Reform der Arbeitsmarktpolitik beschlossen (Atzmüller 2009: 29 f.). Eine europäische Dimension erhielt die „Aktivierung“ von Arbeitssuchenden seit Mitte der 1990er Jahre durch die Europäische Beschäftigungsstrategie. Die vorgeschlagenen Maßnahmen setzen auf eine Erhöhung der individuellen Flexibilität sowie Anpassungsbereitschaft an qualitative und quantitative Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage und betonen gleichzeitig den sozialen Sicherheitsaspekt (Flexicurity).

Neben dem institutionellen Rahmen und den inhaltlichen Handlungsspielräumen der Beschäftigungspolitik nehmen wir in diesem Beitrag ausgewählte Arbeitsmarktentwicklungen in den Blick, die wir als Ausdruck der dominanten beschäftigungspolitischen Institutionen in Österreich einerseits und von konservativen Kulturen und Praktiken der geschlechtlichen Arbeitsteilung andererseits begreifen. Zwei Zusammenhänge sind hier zentral: 1) Die im Vergleich mit anderen korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten stabilen Institutionen tragen dazu bei, dass die Dualisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen relativ gering ausgeprägt ist. Sowohl der Anteil atypischer Beschäftigung als auch der Niedriglohnsektor fallen kleiner aus als etwa in Deutschland. 2) Die Kulturen und Praktiken des sozialkonstitutiven Leitbilds des männlichen Familienernährers bleiben einflussreich und bestimmen sowohl das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung als auch den hohen Anteil von Teilzeitarbeit unter den weiblichen Beschäftigten. Auch der in Öster-

reich im europäischen Vergleich auffallend große Gender Pay Gap weist auf dieses Leitbild hin (Österreich weist im Jahr 2012 nach Estland den zweithöchsten Gender Pay Gap aller EU Länder auf).

Der Beitrag gliedert sich in die folgenden Abschnitte: An diese Einführung schließt ein Abschnitt zur Entwicklung der Institutionen der Beschäftigungspolitik auf der gesetzlichen und tariflichen Ebene an. Die (begrenzten) inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten in der Beschäftigungspolitik seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union werden im folgenden Abschnitt beschrieben. Danach konzentrieren wir uns auf ausgewählte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich atypischer Beschäftigungsformen und Erwerbsquoten von Frauen, differenziert nach städtischen und ländlichen Regionen, die wir im Zeitverlauf vergleichen. Wir schließen mit einem Fazit.

### **Institutionen der Beschäftigungspolitik**

Die korporatistischen Institutionen der österreichischen Beschäftigungspolitik weisen auf beiden Ebenen (Gesetzgebung und Lohnpolitik) nicht nur ein hohes Ausmaß an struktureller Stabilität auf, sie erweisen sich auch nach wie vor als effektiv. So beträgt die tarifliche Deckungsrate, das ist der Anteil der durch einen Kollektivvertrag erfassten Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten der Privatwirtschaft, fast 100 Prozent. Der Anteil der Beschäftigung mit einem Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle (diese entspricht zwei Dritteln des Medianbrutostundenlohns) liegt im internationalen Vergleich auf relativ geringem Niveau (2010: 13,9%), und im Vergleich zu Deutschland (2010: 21,2%) ist der Niedriglohnsektor im letzten Jahrzehnt auch in geringerem Ausmaß gewachsen (Teitzer/Fritsch/Verwiebe 2014: 260). Gemeinsam mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote (vgl. Abbildung 13.1) belegen diese Befunde die Funktionsfähigkeit korporatistischer Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik, in denen die Interessenverbände der Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenseite mit betrieblichen sowie staatlichen Akteuren gemeinsame Maßnahmen zur Beschäftigungsstabilität – insbesondere in der industriellen Produktion – erarbeitet haben.

In Deutschland führte die wettbewerbsorientierte Lohnpolitik in exponierten Sektoren in Kombination mit einem systematischen Ausbau des Niedriglohnsektors (Hartz-Reformen) zu Lohnmoderation. Im Gegensatz zu Österreich ist für Deutschland aber neben der gesetzlichen Entwicklung eine Tendenz der institutionellen Erosion korporatistischer Strukturen zu verzeichnen. So ist etwa der tarifliche Deckungsgrad in den letzten Jahren durch Austritte der ArbeitgeberInnen aus Tarifverbän-

den erheblich gesunken, gleichzeitig weisen exportorientierte Sektoren (z.B. Metallindustrie) weitgehend stabile Strukturen auf (Behrens 2009, Streeck 2010). In Bezug auf den österreichischen Korporatismus ist die institutionelle Konversion (Streeck/Thelen 2005: 42 ff.) demgegenüber beinahe ohne Erosionstendenzen erfolgt. Das heißt, es hat ein Funktionswandel der bestehenden Strukturen stattgefunden, die selbst weitgehend intakt geblieben sind. Dass die interessenpolitischen Akteure auf beiden Seiten der Arbeitsbeziehungen diesen funktionalen Wandel des nachfrageseitigen Korporatismus in Richtung eines angebotsorientierten Korporatismus (Traxler 2004) mitzutragen bereit sind, zeigte sich bereits vor dem EU-Beitritt. Der Unterausschuss für Preisfragen der Paritätischen Kommission, dem zentralen informellen Gremium sozialpartnerschaftlicher Kompromissfindung, wurde im Jahr 1992 in den Unterausschuss für Preis- und Wettbewerbsfragen umbenannt, zugleich wurde ein Unterausschuss für Internationale Fragen gegründet (Unger 2001).

Die vormals keynesianische, an der sogenannten Benya-Formel orientierte solidarische Lohnpolitik (d.h., die Lohnentwicklung sollte dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Inflationswachstum entsprechen und damit nivellierend auf Lohnunterschiede wirken; die branchenspezifischen Lohnunterschiede blieben allerdings hoch) wurde seit den frühen 1980er Jahren schrittweise von einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik abgelöst, in der die exportorientierte Metallindustrie die Lohnführerschaft übernommen hat (Traxler/Brandl/Glassner 2008, Traxler/Brandl 2008). Als entscheidender institutioneller Stabilitätsfaktor der korporatistischen Lohnpolitik in Österreich gilt die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft in den Kammern, von denen die Wirtschaftskammer (WKO) und die Arbeiterkammer (AK) die Kollektivvertragsfähigkeit besitzen, Letztere hat diese an den Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) delegiert. Da die Wirtschaftskammer alle Unternehmen in ihrer Vertretungsdomäne organisiert, ergibt sich die bereits erwähnte hohe tarifliche Deckungsrate. In Österreich existieren rund 650 Kollektivverträge (Bauer 2010, 24), die dominante Verhandlungsebene ist die Branche. Die Metallindustrie führt wie oben erwähnt die jährlich im Herbst beginnenden Verhandlungen an (Herbstlohnrunde) und setzt eine informelle Leitlinie für die folgenden Branchen, die hinter den Lohnabschlüssen der Metallindustrie zurückbleiben, woraus sich ein moderierender Effekt auf mögliche Lohnauftriebe ergibt. Die Lohnmoderation wirkt sich allerdings auch auf die funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital aus. Dies lässt sich anhand der Entwicklung der realen Lohneinkommen als Anteil am volkswirtschaftlichen Gesamtein-

kommen zeigen. So ist die Brutto-Lohnquote von 75,7% im Jahr 1994 auf 67,3% im Jahr 2011 stark gesunken (BMASK 2013: 220), während die Gewinnquote entsprechend gestiegen ist.

Ein entscheidender institutioneller Bruch in der Tarifpolitik ereignete sich im Jahr 2012, als die ArbeitgeberInnenseite den einheitlichen „Flächentarifvertrag“ in der Metallindustrie in sechs Kollektivverträge aufspaltete, um den unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen Rechnung zu tragen (Die Presse, Ausgabe 9.8.2012). Die daraufhin von den Gewerkschaften organisierten Streiks und Proteste verliefen ergebnislos und konnten die Spaltung nicht verhindern. Diese Entwicklung bildet den vorläufigen Höhepunkt von anhaltenden Versuchen der ArbeitgeberInnenseite, Regelungskompetenzen aufzuteilen und von der Branchenebene auf die Betriebsebene zu verlagern. Noch unterliegen diese Formen als „koordinierte Dezentralisierung“ (Traxler 1995) der Kontrolle der Gewerkschaften, weil die entsprechenden Maßnahmen in den Kollektivverträgen verankert sind. Zudem wurden in den Jahren 2012 und 2013 in allen genannten Teilkollektivverträgen des nunmehr aufgespaltenen Metallsektors dieselben Lohnerhöhungsraten erzielt. Die hohe Stabilität der tarifpolitischen Säule der Beschäftigungspolitik gilt aber keineswegs als gesichert und wurde von Flecker/Hermann (2005) daher als „geliehene Stabilität“ bezeichnet. Die in der Sozialpartnerschaft institutionalisierte Konfliktbeziehung zwischen Arbeit und Kapital beruht auf einem zunehmend asymmetrischen Kräfteverhältnis. Insbesondere die Gewerkschaften, deren Organisationsgrad seit den 1990er Jahren von rund 45% auf unter 30% im Jahr 2010 gefallen ist (Visser 2013), werden in den nächsten Jahren daher gezwungen sein, ihr Organisations- und Mobilisierungspotenzial auszubauen, um eine weitere Erosion des tariflichen Verhandlungssystems zu verhindern (Pernicka/Stern 2011).

Noch deutlicher als in der Lohnpolitik zeigte sich die „geliehene Macht“ der ArbeitnehmerInnenverbände auf der Gesetzgebungsebene der Beschäftigungspolitik. In den Jahren von 2000-2006 als „neuer politischer Stil“ durch die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung eingeführt, wurde der sozialpartnerschaftliche Einfluss wegen der Oppositionsrolle der SPÖ, vor allem jener der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer, im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess erheblich reduziert (Tálos 2006, Karlhofer 2007). Unter dem Motto „Speed kills“ wurde ein ungewöhnlich hohes Tempo in der Entscheidungsfindung praktiziert, das sich am deutlichsten in der Gestaltung des Arbeitsrechts zeigte (Tálos 2008: 103). Mit dem Wiedererstarken der Großen Koalition im Jahr 2008 kehrte die Regierung aber weitgehend zu



dem gewohnten Muster bi- und tripartistischer Akkordierung in jenen beschäftigungs- und arbeitspolitischen Bereichen zurück, die in der Kompetenz der nationalstaatlichen Politik verblieben sind (siehe unten im Text, Krings 2013).

### **(Begrenzte) Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Beschäftigungspolitik seit dem EU-Beitritt**

Auch wenn die Transformation des Austro-Keynesianismus zu einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bereits seit den 1980er Jahren vollzogen wurde, setzten der EU-Beitritt Österreichs und die Teilnahme am Euroraum der nachfrageseitigen Konjunkturbelebungs- und Beschäftigungspolitik ein definitives Ende. Angebotsorientierte Instrumente zur „Standortsicherung“, wie die Verbesserung der Produktions- und Investitionsbedingungen (bei absolutem Subventionsverbot), erhöh(t)en daher kontinuierlich den Druck auf die Löhne und die Lohnabhängigen. Sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch beschäftigungswirksame weitere Politikbereiche (Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik etc.) erhielten zur Zeit der Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ/BZÖ einen erheblichen neoliberalen Impetus. Mittel und langfristige Beschäftigungseffekte sind insbesondere von der Pensionsreform („Abfertigung neu“) zu erwarten, mit der ein Übergang zu einem Drei-Säulen-System mit der Einführung der betrieblichen Mitarbeitervorsorge (2. Säule) und der prämienbegünstigten Zukunftsvorsorge (3. Säule) vollzogen wurde (Obinger 2009: 7).

In der Arbeitsmarktpolitik der schwarz-blauen Regierung wurden insbesondere Kürzungen von Geldleistungen mit aktivierenden Maßnahmen von arbeitslosen Personen kombiniert. Der Versuch, einen Niedriglohnsektor in Österreich zu etablieren, blieb weitgehend im experimentellen Stadium. Kombilohnmodelle oder die Einführung eines Dienstleistungsschecks, um haushaltsnahe Dienstleistungen auf eine legale Basis zu stellen, haben sich nicht durchgesetzt (Obinger 2009: 209). Die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes wurde von 57% auf 55% gesenkt. Zugleich wurden die Zumutbarkeitsbestimmungen für die Aufnahme einer Tätigkeit und die Sanktionen bei vermuteter Arbeitsunwilligkeit (temporäre Sperre des Arbeitslosengeldes) verschärft (Atzmüller 2009, 162 und 163). Mit der Einbeziehung von Teilen (abhängig) Selbstständiger und freier DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung haben diese Gruppen seit 1.1.2008 Anspruch auf Arbeitslosengeld und sind in das Modell „Abfertigung neu“ integriert (Hinterseer 2011: 66).

Die Familienpolitik und dabei die Ausgestaltung der Karenzgeldregelungen wirken sich insbesondere auf die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kind(ern) sowie auf deren Teilzeitquote aus. Der Anteil männlicher Karenzgeldbezieher ist vernachlässigbar, weil Männer in Österreich – falls überhaupt – ihr Erwerbsarbeitsverhältnis nur einige wenige Monate unterbrechen, um sich der Kinderbetreuung zu widmen. Auch wenn die Anzahl der Männer mit Karenzerfahrung steigt (Reidl/Schiffbänker 2013), drückt sich dies kaum in nennenswerten Arbeitmarkteffekten aus. In der Familienpolitik beschloss die damals regierende große Koalition in den Jahren 1998 und 1999 den Ausbau der Kinderbetreuungsplätze. Insbesondere die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung setzte mit der Einführung eines universellen Kinderbetreuungsgeldes (zuvor war das Karenzgeld erwerbsabhängig) wieder stärkere Akzente in Richtung der traditionell familialistischen Ausrichtung der Familienpolitik, zumal im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen keine nennenswerten Initiativen gestartet wurden (Obinger 2009: 8). Die Verlängerung des Geldleistungsanspruchs – bei gleichzeitiger Abweichung der arbeitsrechtlichen Karenz vom maximalen Anspruchszeitraum des Kinderbetreuungsgeldes – hat bei Frauen daher zu einer durchschnittlich längeren Abwesenheit vom Erwerbsarbeitsmarkt und zu Problemen beim Wiedereinstieg geführt (Riesenfelder et al. 2006: 87 f.). Mit der erneuten Regierungsbeteiligung der SPÖ wurde mit Inkrafttreten ab 1.1.2010 ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld eingeführt, das insbesondere für Eltern mit gutem Einkommen eine Verbesserung darstellt (Lamplmayr 2010: 2).

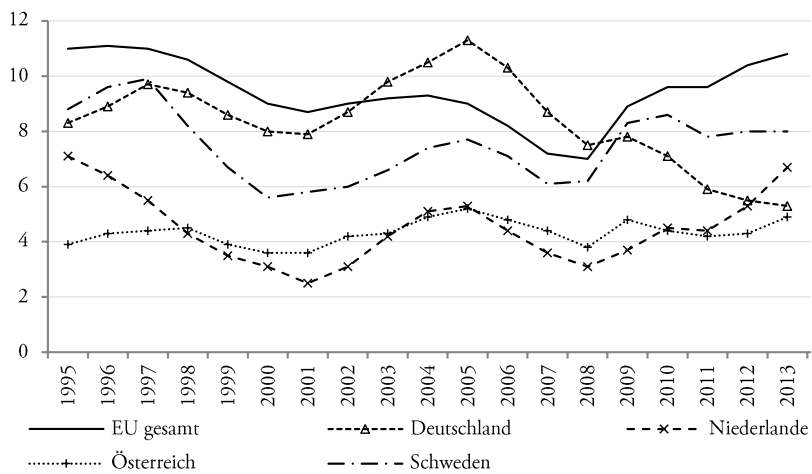
Dem gegenüber steht der Ausbau des Angebotes an Kinderbetreuungsplätzen, für den Länder und Gemeinden verantwortlich sind. Im Bereich der Kindergärten kam es seit den 1990er Jahren zu einem leichten und in fast allen Bundesländern kontinuierlichen Anstieg des Anteils der betreuten Kinder ab drei Jahren (vgl. Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria 2014). Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern sind zurückgegangen, d.h., der Anteil der betreuten Kinder ist in jenen Bundesländern mit anfangs besonders niedriger Quote stärker gestiegen. Ab Mitte der 2000er Jahre sehr viel stärker gestiegen ist die Betreuungsquote der Kinder bis zwei Jahre.

### **Ausgewählte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt**

Abgesehen von den beschriebenen Prozessen der wirtschaftlichen und politischen Internationalisierung und Europäisierung, die sich auf die institutionellen und inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten der

Beschäftigungspolitik ausgewirkt haben, richten wir den Blick nun auf ausgewählte Arbeitsmarktentwicklungen. Diese sind einerseits als Folge der beschriebenen beschäftigungsrelevanten Politiken und andererseits als davon weitgehend unabhängige arbeitsmarktstrukturelle und kulturelle Veränderungen zu interpretieren, die selbst wiederum auf die Beschäftigungspolitik einwirken. Die im internationalen Vergleich relativ geringen Arbeitslosenquoten (siehe Abbildung 13.1) sind vor allem auf die oben beschriebenen institutionellen Faktoren (Korporatismus) und auf konjunkturbelebende Maßnahmen der Regierung während der Krise zurückzuführen. Insgesamt ist das Arbeitsvolumen der Vollzeiterwerbstätigen in den letzten rund zehn Jahren allerdings zurückgegangen (siehe Abbildung 13.2).

**Abbildung 13.1: Arbeitslosenraten ausgewählter Länder der Eurozone (ILO/Eurostat-Quote)**



QUELLE: EUROSTAT 2014.

**Tabelle 13.2: Entwicklung des Arbeitsvolumens in Mio**

	Männer VZ	Männer TZ	Frauen VZ	Frauen TZ
2004	4.144,6	89,3	1.974,8	592,2
2005	4.114,2	111,1	1.956,9	620,1
2006	4.218,0	119,7	1.991,0	664,8
2007	4.302,4	135,3	2.004,9	698,4
2008	4.275,2	151,9	2.033,9	728,4
2009	4.010,5	162,7	1.949,6	743,0
2010	4.029,5	165,8	1.921,2	758,9
2011	4.116,3	167,3	1.940,9	768,9
2012	4.080,9	170,3	1.925,9	794,3
2013	3.966,3	189,8	1.883,6	813,9

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, MIKROZENSUS 2014.

Eine der zentralen Entwicklungen betrifft den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Österreich folgt hier dem Trend entwickelter Industriestaaten und weist etwa 70% Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor, etwa 25% im sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe) und weniger als 5% in der Urproduktion (Land- und Forstwirtschaft etc.) auf (Eurostat 2014). Gemeinsam mit den zuvor beschriebenen politischen Einflussfaktoren, dem nach wie vor verankerten traditional-konservativen Leitbild von Familie und den ungeachtet dieser Tradition zunehmend pluralistischen Lebensentwürfen von Frauen wirken sich diese Veränderungen auch auf die Beschäftigungsstruktur aus. Der Anteil von geringfügig Beschäftigten und Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 13.3). Dies ist zum einen auf die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen (1991: 54% und 2011: 65%) und zum anderen auf den wachsenden Dienstleistungssektor zurückzuführen (Stadler 2014: 4). Dienstleistungen werden häufiger als die Industrieproduktion durch Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen erbracht. Eine Ausnahme bildet die Leiharbeit, in der männliche Industriearbeiter dominieren.

**Tabelle 13.3: Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Zeitverlauf**

	Beschäftigte	Geringfügig Beschäftigte <sup>1)</sup>	Freie Dienstverträge	Geringfügig freie Dienstverträge <sup>2)</sup>	Neue Selbstständige	Leiharbeitskräfte	Teilzeit-Beschäftigte <sup>3)</sup>
1994	3.654.200	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	403.300
1998	3.627.000	170.951	14.699	k.A.	k.A.	k.A.	487.100
2002	3.762.100	211.914	24.634	k.A.	29.641	k.A.	607.800
2006	3.928.300	235.806	27.372	43.696	36.527	55.700	791.100
2010	4.096.400	296.463	21.771	37.471	41.157	69.800	912.500
2014	4.208.100	333.301	17.671	30.849	45.177	79.600	1.033.500

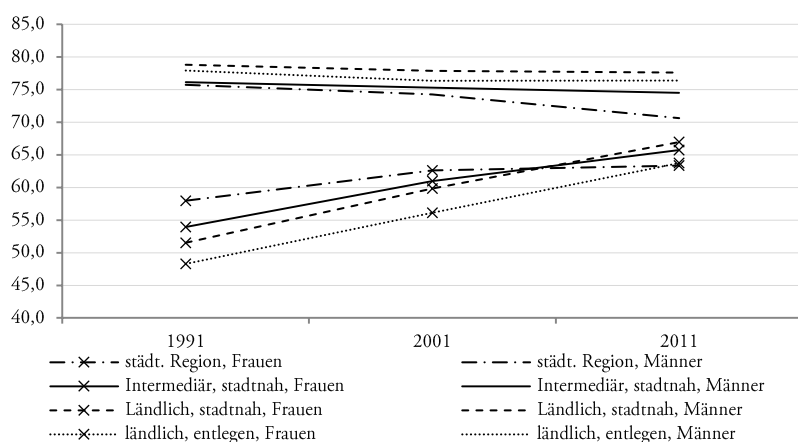
QUELLE: GERINGFÜGIG BESCHÄFTIGTE, FREIE DIENSTVERTRÄGE, GERINGFÜGIG FREIE DIENSTVERTRÄGE UND NEUE SELBSTSTÄNDIGE: BMASK; BESCHÄFTIGTE INSGESAMT, LEIHARBEITSKRÄFTE UND TEILZEIT-BESCHÄFTIGTE: STATISTIK AUSTRIA, MIKROZENSUS.

\* Mikrozensus-Werte sind gerundet. Für das Jahr 2014 wurde für die Mikrozensus-Werte der Durchschnitt über die Quartale 1 bis 3 gerechnet.  
1) Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse übersteigen eine jedes Jahr festgelegte monatliche Einkommensgrenze nicht, im Jahr 2013 lag diese bei 386,80 Euro pro Monat. 2) Zeitreihenbruch im Jahr 2008 bei geringfügig freien Dienstverträgen. 3) Teilzeit ist definiert als regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit bis 35 Stunden.

Ein schwacher Effekt der krisenbedingten Kurzarbeit (siehe oben) zeigt sich in der Teilzeitquote männlicher Beschäftigter. Seit dem Jahr 2008 ist der sehr geringe Ausgangswert von 7% auf 9% im Jahr 2013 angestiegen, die Teilzeitbeschäftigung von Frauen ist allerdings noch stärker gestiegen (2008: 43,4% und 2013: 47,1%) (Mikrozensus der Statistik Austria). Österreich liegt mit einem Anteil atypisch Beschäftigter – ohne neue Selbstständige – an den gesamten unselbstständig Beschäftigten von 32% (Knittler 2014) zwar einige Prozentpunkte unter dem deutschen Wert von 38% (Keller/Seifert 2013), mit Ausnahme der freien DienstnehmerInnen unterliegen aber alle Beschäftigten der Geltung von Kollektivverträgen, während Mini- und Midi-JobberInnen in Deutschland keinen Anspruch auf einen tariflichen Mindestlohn haben.

Im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen besonders hervorzuheben ist die asynchrone Entwicklung zwischen ländlichen und städtischen österreichischen Regionen. So ist die Erwerbstätigenquote von Frauen, bedingt durch die Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen vor allem auf dem Land, stark angestiegen. Unterschiede zwischen Stadt und Land, die noch zu Beginn der 1990er Jahre groß waren, haben an Bedeutung verloren. Die oben beschriebene Entwicklung der Kinderbetreuung scheint wegen der wenig dynamischen Entwicklung nicht als treibende Kraft hin zu verstärkter Erwerbstätigkeit von Frauen gewirkt zu haben. Eher kann vermutet werden, dass verstärkte Nachfrage zu einer Anpassung des Angebots von Kinderbetreuungsplätzen geführt haben könnte.

**Abbildung 13.4: Entwicklung der Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männern**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, VOLKSZÄHLUNGEN 1991-2001, REGISTERSZÄHLUNG 2011.

\* Klassifikation der Regionen nach Stadt-Land-Typologie der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit, gegliedert nach NUTS3-Regionen.

## Fazit

Mit der Metamorphose des Korporatismus vom klassischen zum angebotsorientierten, „schlanken“ Steuerungsmodell (Traxler 2004) und dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union haben sich die Voraussetzungen und Funktionen der Beschäftigungspolitik stark verändert. Haben bis in die 1980er Jahre keynesianische Beschäftigungspolitiken zur

Konjunkturbelebungs- und diese flankierende Kollektivvertragsabschlüsse einer solidarischen Lohnpolitik dominiert, so ist der Wandel zur angebotsorientierten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik spätestens mit den Stabilitäts- und Fiskalpakten der EU auch faktisch vollzogen. Die hohe Stabilität korporatistischer Strukturen in Österreich ist primär auf deren erfolgreichen funktionalen Wandel zurückzuführen, den wir als institutionelle Konversion bezeichnet haben. Die zentralen Akteure auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite sowie in der Gesetzgebung (vor allem die Parteien) haben mit einer kurzen Unterbrechung durch die schwarz-blaue/orange Koalitionsregierung den Kompromiss einer sozialpartnerschaftlich organisierten Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik mitgetragen. Innerhalb der Eurozone und vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen seit 2008 gilt der österreichische Krisenkorporatismus als beschäftigungspolitisches Erfolgsmodell.

Diese Wahrnehmung sollte allerdings kritisch hinterfragt und zum Teil relativiert werden. Wir beschränken uns hier aus Platzgründen auf drei Argumente. Zum einen haben die hinter der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und Inflation zurückbleibenden Lohnabschlüsse insbesondere in exportorientierten Sektoren zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen. Länder mit hochkoordinierten Tarifsystemen wie Österreich (und Deutschland) weisen daher Leistungsbilanzüberschüsse, vergleichsweise geringere Staatsschulden und niedrige Arbeitslosenraten auf. Im Gegensatz zur einzelstaatlichen Wirtschaftsbilanz wirkt sich dieser Lohnunterbietungswettbewerb im gemeinsamen Währungsraum von insgesamt 19 EU-Mitgliedstaaten aber negativ aus. Makroökonomische Ungleichgewichte sind auch eine Folge von ungleichen Lohnentwicklungen im Euroraum (Hancké 2013, Höpner/Lutter 2014). Vor diesem Hintergrund erneuerte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) seine bereits im Jahr 2000 veröffentlichte Empfehlung, wonach eine solidarische Lohnpolitik in Europa erforderlich wäre, um den Druck auf die Löhne und Lohnfindungssysteme in Ländern mit hohen Leistungsbilanzdefiziten vor der Krise, wie Griechenland, Spanien, Portugal etc., zu mildern. Als lohnpolitische Leitlinie wird eine Orientierung der Tarifabschlüsse an der Produktivität und der Preisinflation gefordert – wonach exportorientierte Sektoren etwa in Österreich höhere Lohnsteigerungsraten als bisher abschließen müssten.

Eine zweite Relativierung der erfolgreichen korporatistisch-konservativen Beschäftigungspolitik ergibt sich aus der zunehmenden Machtasymmetrie zwischen ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite. Insbesondere die Gewerkschaften beziehen ihre Durchsetzungsmacht aus

der relativen institutionellen Stabilität sozialpartnerschaftlicher Arrangements auf tariflicher und gesetzlicher Ebene der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Neben der gewerkschaftlichen Schwächung in der Regierungszeit von 2000-2006 deuten vor allem Dezentralisierungs- und Fragmentierungsprozesse in der Lohnpolitik darauf hin, dass institutionelle Machtressourcen eine Form von geliehener Stabilität bedeuten. Es gibt eindeutige Evidenzen (z.B. die beschriebene Aufspaltung der Kollektivverträge des Metallsektors), die darauf hindeuten, dass die Konflikthäufigkeit zunehmen und sich – nicht zuletzt auch aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit – die Machtasymmetrie noch weiter zugunsten der ArbeitgeberInnenseite verschieben wird. Um zu verhindern, dass die institutionelle Konversion des Korporatismus – ähnlich wie in Deutschland – von einer institutionellen Erosion abgelöst wird, müssen insbesondere die Gewerkschaften ihre Mitgliederbasis sowohl in der industriellen Produktion als auch im weiblich dominierten Dienstleistungssektor wieder aktiver in das politische Geschehen einbinden. Von der Mobilisierungs- und Organisierungsfähigkeit der Gewerkschaften wird es abhängen, ob auch die ArbeitgeberInnenseite weiterhin bereit ist, die institutionalisierte Konfliktpartnerschaft mitzutragen.

In engem Zusammenhang ergibt sich, drittens, die Herausforderung, eine zunehmend heterogene ArbeitnehmerInnenschaft und deren Ansprüche, die sich längst nicht mehr in lohnpolitischen Zielsetzungen erschöpfen, beschäftigungs- und tarifpolitisch abzubilden. Eine zunehmende Pluralisierung von Lebensentwürfen, die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere in ländlichen Regionen, und die weitere Expansion von gering bis hochqualifizierter Dienstleistungsarbeit stellen die nach wie vor dominante „Stellvertreterlogik“ der österreichischen Sozialpartnerschaft vor gravierende Herausforderungen.



## Literatur

- Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. In: Kurswechsel 4, 24-34
- Bauer, Stefan (2010): Die kollektivvertragliche Deckungsrate in Österreich: Analyse, Darstellung und Diskussion der kollektivvertraglichen Deckungsrate sowie der damit verbundenen Problembereiche. Diplomarbeit, Universität Wien
- Behrens, Martin (2009): Formen der Dezentralisierung: Auswirkungen tarifpolitischer Entwicklungen auf die Effektivität der Betriebsratsarbeit. In: WSI-Mitteilungen 2, 102-109
- BMASK (2013): Sozialbericht 2011-2012. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien
- Die Presse (2012): Metaller kämpfen um ihre Macht. Ausgabe 9.8.2012
- Eurostat (2014): Unemployment rate 2002-2013. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics) (aufgerufen am 19.10.2014)
- Flecker, Jörg / Schönauer, Annika (2013): European diversity of worksharing as a crisis measure: The experiences of Austria, Belgium, France and the Netherlands. In: Messenger, Jon / Ghosheh Naj (Hg.): Work Sharing during the Great Recession. New Developments and Beyond. Cheltenham, 72-98
- Flecker, Jörg / Hermann, Christoph (2005): Geliebte Stabilität. Zur Funktionsfähigkeit des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich. In: Karlhofer, Ferdinand / Tálos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft – eine europäische Perspektive. Münster, 37-56
- Glassner, Vera / Keune, Marten (2012): The crisis and social policy: The role of collective agreements. In: International Labour Review 151(4), 351-376
- Hanké, Bob (2013): The missing link. Labour unions, central banks and monetary integration in Europe. Transfer: European Review of Labour and Research 19(1), 89-101
- Hermann, Christoph / Hinrichs, Karl (2012): Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick. Eine Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. November 2012, Wien
- Hinterseer, Tobias (2011): Flexicurity in Österreich. Sozialpartnerschaft just renamed? In: hrss – hamburg review of social sciences 6(2), 57-76
- Höpner, Martin / Lutter, Mark (2014): One Currency and Many Modes of Wage Formation. In: MPIfG Discussion Paper 14/14. Köln
- Karlhofer, Ferdinand (2007): Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 36(4), 389-403
- Keller, Berndt / Seifert, Hartmut (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin
- Knittler, Käthe (2014): Atypische Beschäftigung im Jahr 2013. Statistische Nachrichten 5/2014. Wien
- Krings, Torben (2013): Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 42(3), 263-278
- Lamplmayr, Evelyn (2010) Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld. In: WISO 33(1), 2-10
- Lehndorff, Steffen (2013): Verschiedene Welten? Gewerkschaften in der europäischen Krise. In: Das Argument 301/2013, 181-199

- Obinger, Herbert (2009): Sozialpolitische Bilanz der Großen Koalition in Österreich. In: Obinger, Herbert / Rieger, Elmar (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien: Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt am Main
- Pernicka, Susanne / Glassner, Vera (2014): Transnational strategies of trade unions towards wage policy. A neoinstitutional framework. In: *European Journal of Industrial Relations* OnlineFirst, doi 10.1177/0959680113518232
- Pernicka, Susanne / Stern, Sandra (2011): Von der Sozialpartnergewerkschaft zur Bewegungsorganisation? Mitgliederstrategien österreichischer Gewerkschaften. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften* 40(4), 335-355
- Reidl, Sybille / Schiffbänker, Helene (2013): Karenzväter in Zahlen. Ergebnisse einer Analyse von Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger. Forschungsbericht. Joanneum Research und Policies – Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung. Wien
- Riesenfelder, Andreas et al. (2006): Evaluierung der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes. Forschungsbericht. Arbeiterkammer, L&R Sozialforschung. Wien
- Stadler, Bettina (2014): Registerbasierte Statistiken. Erwerbstätigkeit (RS). Schnellbericht der Statistik Austria 10.16. Wien
- Streeck, Wolfgang (2010): *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford
- Streeck, Wolfgang / Thelen, Kathleen (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford
- Statistik Austria (2014): Kindertagesheimstatistik 2013/2014. Wien
- Tálos, Emmerich (2008): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik. Innsbruck: Studienverlag
- Tálos, Emmerich (2006): Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: Dachs, Herbert et al. (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 425-442
- Teitzer, Roland / Fritsch, Nina-Sophie / Verwiebe, Roland (2014): Arbeitsmarktflexibilisierung und Niedriglohnbeschäftigung: Deutschland und Österreich im Vergleich. In: *WSI Mitteilungen* 4, 257-266
- Traxler, Franz (1995): Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization. In: Crouch, Colin / Traxler, Franz (Hg.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot, 3-19
- Traxler, Franz (2004): The metamorphoses of corporatism: From classical to lean patterns. *European Journal of Political Research* 43(4), 571-598
- Traxler, Franz / Brandl, Bernd (2008): Das System der Lohnführerschaft in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 34(1), 9-31
- Traxler Franz / Brandl, Bernd / Glassner Vera (2008): Pattern bargaining: An investigation into its agency, context and evidence. In: *British Journal of Industrial Relations* 46(1), 33-58
- Unger, Brigitte (2001): Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000: In: *Zeitschrift für Sozialreform* 47(4), 340-361
- Visser, Jelle (2013): ICTWSS Database 3.o. April 2013. <http://www.uva-aias.net/208> (aufgerufen am 25.08.2014)

## **EUROPÄISIERUNG DER MIGRATIONSPOLITIK: MOBILITÄT NACH INNEN, ABSCHOTTUNG NACH AUSSEN**

### **Einleitung**

1989 und 1995 brachten wichtige Änderungen in der Ausrichtung der Migrationspolitik Österreichs: An die Stelle eines Arbeitsmarktregimes (Steuerung der Migration durch SozialpartnerInnen) trat ein Quotensystem (mit dem Ziel einer Begrenzung der Zuwanderung). Gleichzeitig änderte sich auch die Struktur der Migrationsbewegungen nach Österreich. Ab Anfang der 1990er Jahre ging die Arbeitsmigration aus den klassischen „Anwerbeländern“, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, quantitativ zurück; die Zuwanderung nährte sich in wachsendem Maße aus Familienzusammenführung und Fluchtmigration (vor allem aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina). Zwischen 1989 und 1993 verdoppelte sich der Anteil der ausländischen StaatsbürgerInnen an der österreichischen Bevölkerung von 4% auf 8%. Ab Mitte der 1990er Jahre stieg die Migration aus den alten (und später auch den neuen) EU-Ländern, besonders ausgeprägt in den 2000er Jahren; seit 2008 sind ZuwanderInnen aus Deutschland die größte Gruppe. Der Anteil der ZuwanderInnen aus der Gesamt-EU macht aktuell rund drei Viertel der Migration nach Österreich aus. Österreich zählt damit zu jenen Ländern der europäischen Union mit dem höchsten Anteil an EU-ZuwanderInnen.

Bis Mitte der 1990er Jahre war Migrationspolitik nationalstaatlich geregelt. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern wurde spät, aber schließlich mit zunehmendem Tempo der Bereich der Migrations- und Asylpolitik mehr und mehr Gegenstand der Vereinheitlichungsbestrebungen auf der EU-Ebene (Müller 2010). Die „Freizügigkeit“ von Personen ist neben dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital eines der wichtigsten Elemente im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957. Im Zuge der Bemühungen, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu konstituieren, kam es zum Abbau

der Binnengrenzen. Dies hatte einerseits Konsequenzen für die Niederlassungsfreiheit von EG- bzw. EU-BürgerInnen und andererseits Einfluss auf den (Rechts-)Status von Drittstaatsangehörigen und deren Mobilität auf dem EG- bzw. EU-Territorium.

Der EU-Beitritt Österreichs und die späteren Erweiterungen der EU führten somit dazu, dass sich ein beachtlicher Anteil der Zuwanderung der nationalen Kontrolle entzieht. Während der Wunsch nach Kontrolle und Steuerung den migrationspolitischen Diskurs bestimmt, ist die Zuwanderung aus der EU real kaum mehr steuerbar. Während Regelungen betreffend Arbeitsmigration aus Drittstaaten und Fragen der Integration weiterhin in nationalstaatlicher Souveränität liegen und nur in Ansätzen vergemeinschaftet wurden, kam es zu einer verstärkten Vergemeinschaftung in anderen migrationsrelevanten Bereichen: Familienzusammenführung, Rechte von Drittstaatsangehörigen, Anti-Diskriminierungsmaßnahmen, Asylpolitik, irreguläre Migration, Grenzpolitik sowie Rückführung/Abschiebung. Weite Bereiche von bis dahin nationalstaatlich geregelter Innenpolitik wurden damit auf die europäische Gesetzesebene übertragen.

In unserem Beitrag diskutieren wir, ausgehend von einer Darstellung der Migrationspolitik und der Migrationsbewegungen ab den 1960er Jahren und ihrem Wandel seit den 1990er Jahren, die Effekte der Europäisierung sowohl für Drittstaatsangehörige als auch für UnionsbürgerInnen sowie die Veränderungen im Bereich der Grenz- und Asylpolitik. In der abschließenden Diskussion skizzieren wir mögliche Szenarien künftiger Entwicklung.

### **Zur Veränderung der Migrationspolitik und Migrationsströme im historischen Kontext**

Die Geschichte der Arbeitsmigration ist ein integraler Bestandteil der Geschichte Österreichs und hat nicht erst in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts begonnen. Sowohl die Migration innerhalb der Habsburgermonarchie als auch die Zwangsarbeitspolitik während des Nationalsozialismus hatten europäische Dimensionen und hinterließen Spuren in der österreichischen Gesellschaft. In diesem Absatz möchten wir mit einer kurzen Darstellung der Geschichte der (Arbeits-)Migration nach Österreich seit 1960 beginnen, um danach die (Dis-)Kontinuitäten nach 1989 bzw. 1995 zu umreißen.

Anfang der 1960er Jahre trugen hohe Wachstumsraten in der Nachkriegszeit und Arbeitskräftemangel im Kontext der Arbeitsemigration von Österreich in benachbarte Staaten wie die Schweiz und Deutsch-

land dazu bei, dass ein Anwerbesystem für ausländische ArbeiterInnen in Österreich geschaffen wurde. Die SozialpartnerInnen verhandelten ein Abkommen, das einerseits durch die Anwerbung von ausländischen ArbeiterInnen den Arbeitskräftemangel ausgleichen, andererseits aber durch eine Kontingentvereinbarung österreichische ArbeitnehmerInnen vor Konkurrenz schützen sollte (Raab-Olah-Abkommen 1961). Die ausländischen ArbeiterInnen sollten nach einem Rotationsprinzip zirkulieren und nur temporären Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhalten. Zur Rekrutierung der Arbeitskräfte wurden Anwerbeabkommen mit Spanien (1961), der Türkei (1964) und Jugoslawien (1966) geschlossen sowie Rekrutierungsbüros in Städten wie Ankara, Belgrad und Istanbul eingerichtet; viele der Arbeitskräfte kamen jedoch durch ihre eigenen Netzwerke. Im Jahr 1967 wurde nur eine/r von acht ArbeitsmigrantInnen über offizielle Kanäle rekrutiert (Parnreiter 1994). Zahlreiche MigrantInnen kamen als TouristInnen ins Land. Fanden sie einen Arbeitsplatz, wurde ihnen eine Arbeitserlaubnis erteilt. Dieses System wird in der Literatur als „Touristenbeschäftigung“ beschrieben, wobei, nach der Logik der Kettenmigration, meist den Spuren von Landsleuten, die bereits früher gewandert waren, gefolgt wird (Davy/Gächter 1993). Nach diesem Modell entwickelte sich in Österreich ein autonomes System der Migration, in dem Märkte und Netzwerke für die Mobilität der Arbeitskräfte kennzeichnend waren (Ataç 2014b).

MigrantInnen hatten beschränkte ökonomische und soziale Rechte, insbesondere in Bezug auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes und auf Aufenthaltssicherheit. Aufenthalt war nur auf Basis der Arbeitserlaubnis gewährleistet, was MigrantInnen in eine prekäre Situation brachte: Wenn der/die Erwerbstätige in der Familie den Job verlor, war die ganze Familie in Gefahr, abgeschoben zu werden. Abschiebungen waren gängige Praxis – der Ermessensspielraum der Fremdenpolizei war groß, Entscheidungen im Einzelfall wurden ohne Gerichtsverhandlungen getroffen. Aufgrund dieses Primats der ökonomischen Nutzenlogik ist im Zusammenhang mit dem Migrationsregime der Gastarbeit auch von einem „Import der Ware Arbeitskraft“ die Rede (Castles 2004).

Die beschränkten Rechte führten im Kontext der Wirtschaftskrise von 1973/1974 sowie 1982 zu einem Rückgang der Zahl der GastarbeiterInnen (Bauböck 1996: 14). Gleichzeitig kam es jedoch zur Etablierung dauerhafter Migration. Was ursprünglich als temporäre, rotierende Migration konzipiert wurde, entwickelte sich zu einem dauerhaften Migrationssystem (Kraler 2011). Maßnahmen wie das Ausländerbeschäftigungsgesetz 1976, welche darauf abzielten, die Zahl der MigrantInnen zu

reduzieren (das Gesetz regelte den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Bevorzugung österreichischer Arbeitskräfte gegenüber ausländischen), führten im Gegenteil zu erhöhter Familienzusammenführung. Ähnliche Effekte waren auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten (Castles 2004). Bis Ende der 1980er Jahre kamen weiterhin im Kontext der Nachfrage nach Arbeitskräften MigrantInnen aus der Türkei und aus Jugoslawien. Die Praxis der „Touristenbeschäftigung“ war weiterhin im Gange. Die bereits bestehenden Migrationsnetzwerke und quasi offenen Grenzen (Visum an der Grenze) unterstützten diese Art der Arbeitsmigration. In den 1980er Jahren waren es vor allem auf Reziprozität bzw. auf finanziellen Austauschverhältnissen basierende Netzwerke, die die Suche nach Arbeitsplätzen und sozialen Kontakten erleichterten.

Die Zeit zwischen 1989 und 1993 gilt als „großer Wendepunkt“ in der Literatur (Kraler 2011: 30). Das Wirtschaftswachstum in Österreich führte zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften (Bauböck 1996). Die Zahl der in Österreich lebenden AusländerInnen verdoppelte sich zwischen 1990 bis 1993 von 326.000 auf 713.000. Die politischen Umbrüche in Europa, insbesondere der Zusammenbruch des Ostblocks, aber auch der Zerfall und Bürgerkrieg Jugoslawiens spielten eine wichtige Rolle. Es dauerte eine Dekade, bis sich die typische Süd-Nord-Migration zu einer Ost-West-Migration gewandelt hatte. Fast zwei Drittel der neu angeworbenen Arbeitskräfte zwischen 1988 und 1993 kamen aus traditionellen Einwanderungsländern wie Jugoslawien und der Türkei (Parnreiter 1994: 170). In dieser Zeit machten ArbeiterInnen aus Jugoslawien 43,8% und aus der Türkei 17,7% des Gesamtanstiegs aus (Parnreiter 1994, 195). Der Anteil von TschechInnen, SlowakInnen, PolInnen und UngarInnen an der AusländerInnenbeschäftigung lag 1995 zusammengekommen bei nur 10% (Bauböck 1996).

Anfang der 1990er Jahre kam es zu einem Umbruch in der österreichischen Migrationspolitik. Die wichtigste Regelung für das Ende der Arbeitsmigration aus den klassischen Anwerbeländern war die Einführung der Visumspflicht für türkische Staatsangehörige 1990, und für jugoslawische Staatsangehörige 1992. Anstelle des „Gastarbeiter“-Systems trat 1990 ein Quotensystem: Im Jahr 1990 wurde eine Quote für ausländische Arbeitskräfte im Sinne eines maximalen Anteils am gesamten Arbeitskräftepotenzial eingeführt. Die jährlich festgesetzten Quoten schwankten in den 1990er Jahren zwischen 8% und 10% des Arbeitskräftepotenzials. Im Jahr 1993 wurde eine zusätzliche Quote eingeführt, welche die Anzahl an Aufenthaltsgenehmigungen jedes Jahr neu festlegte. Dieses Kontingent galt auch für Familienzusammenführung und auslän-

dische Studierende und zielte darauf ab, die Einwanderung nach Österreich zu reduzieren. Darüber hinaus wurde die Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen durch eine strenge Hierarchie für Drittstaatsangehörige geregelt (Mayer 2009: 49 f.). Durch diese Maßnahmen wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. In der Folge nahm die Arbeitsmigration für Drittstaatsangehörige ab und Familienmigration zu. Die Aufenthaltsgenehmigung für zugewanderte Drittstaatsangehörige war nicht mit einem Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden (Perchinig 2009).

Spätere Regulierungen führten dazu, dass die klassische Form der Arbeitsmigration eingeschränkt wurde. In der zweiten Hälfte der 1990er und ersten Hälfte der 2000er Jahre wurde einerseits die SaisonarbeiterInnenregelung erweitert (1997 und 2002) und andererseits die Arbeitsmigration auf die Schlüsselkräfte reduziert. Damit war die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Österreich für den alleinigen Zweck der Arbeit auf diese beiden Kategorien beschränkt.

### **Europäisierung des Mobilitätsregimes: Vom Binnenmarkt zur Unionsbürgerschaft**

Die EU-Sprachregelung – Personenfreizügigkeit als eine der vier Freiheiten der EU (neben Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) – lässt leicht vergessen, dass es sich bei ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und UnionsbürgerInnenchaft um ein spezielles regionales Migrationsregime handelt, vergleichbar der Nordischen Passunion oder dem North American Free Trade Agreement NAFTA. Der freie Personenverkehr ist durch Art. 40 der Grundrechtecharta sowie Art. 18 des EG-Vertrags als ein Grundrecht der UnionsbürgerInnen verbrieft, worin sich auch das Selbstverständnis der Europäischen Union als „supranationales System“ manifestiert. Dieses Selbstverständnis begünstigt auch die im öffentlichen Diskurs häufig vorgenommene Unterscheidung von Migration (als auf Drittstaatsangehörige bezogene Form der Wanderung) und Mobilität (als Binnenwanderung von UnionsbürgerInnen). Die damit verbundenen Konnotationen sind offensichtlich: Migration gilt tendenziell als „problematisch“, Mobilität als positiv und erstrebenswert.

Der Gedanke der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit findet sich bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft („Römische Verträge“, 1957); mit der Vollendung der Zollunion im Jahr 1968 wurde die Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und -nehmer faktisch umgesetzt und gewährleistet. Die entsprechenden Rechtsartikel zielen auf die Abschaffung „jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaar-

ten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“; ausgeschlossen von dieser Regelung war die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Von 1968 an wurden die mit der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit verbundenen Rechte sukzessive gefestigt und ausgedehnt, insbesondere in Hinblick auf die Gleichbehandlung im Bildungs- und Wohlfahrtssystem, die Koordination der europäischen nationalen Sozialversicherungen (Kranken-, Pensionsversicherung etc.), aber auch in Bezug auf die Familienzusammenführung sowie das Aufenthalts- und Arbeitsrecht für Familienangehörige. Dieses galt nun auch im Falle einer bzw. nach Trennung. Mit den verschiedenen Erweiterungsrounds (Nord-, Süd- und Osterweiterung 1973, 1987, 2004 und 2007 sowie der Erweiterung 1995) dehnte sich auch der Geltungsraum der Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und -nehmer auf immer mehr Staaten aus (im Falle der Süd- und Osterweiterung in der Regel verbunden mit Übergangsregelungen). Zugleich wurde zunehmend Kritik an der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit als reine „Marktbürgerschaft“ laut. Der Vertrag von Maastricht (1992) ebnete schließlich den Weg in Richtung einer stärker politischen BürgerInnenschaft. Entscheidender Grundsatz ist jener der Nichtdiskriminierung. Der Status der politischen UnionsbürgerInnenschaft findet im Wahlrecht (kommunal und zum Europaparlament) seinen Niederschlag.

Aus migrationspolitischer Perspektive relevant ist die Konsolidierungsrichtlinie (2004, seit 2006 in Kraft), in welcher die wanderungsbezogenen Aspekte und Verfahren der UnionsbürgerInnenschaft präzisiert werden: Dazu zählen Bestimmungen für die Einreise und das Aufenthaltsrecht für UnionsbürgerInnen und Familienangehörige bis zu drei Monaten sowie das Recht auf längerfristigen Aufenthalt, wenn ArbeitnehmerInneneigenschaft gegeben ist, genügend Finanzmittel (keine allgemeine Definition) vorhanden sind oder die Person in einer Ausbildungsinstitution eingeschrieben ist. Ein fünfjähriger kontinuierlicher und legaler Aufenthalt begründet ein unbefristetes Aufenthaltsrecht; dieses erstreckt sich auch auf Familienangehörige und gilt auch bei Scheidung oder Todesfall. Als Familienangehörige gelten EhepartnerInnen oder PartnerInnen einer eingetragenen PartnerInnenschaft, Kinder bis 21 bzw. bis 27, wenn in Ausbildung und unterhaltsberechtig, sowie die eigenen Eltern oder Eltern des Ehe- bzw. Lebenspartners/der Ehe- bzw. Lebenspartnerin, sofern Unterhalt geleistet wird. Erleichterungen gelten auch für andere Familienangehörige, wenn im Herkunftsland Unterhalt gewährt wurde, ein gemeinsamer Haushalt bestand oder bei gesundheitlichen Gründen sowie für LebenspartnerInnen in bescheinigter dauerhaf-



ter Beziehung. Die UnionsbürgerInnenschaft begründet darüber hinaus eine Gleichberechtigung von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen. Ungeachtet dieser recht umfassenden Schutzregelungen ist auch für UnionsbürgerInnen Ausweisung möglich, wobei jedoch „zwingende Gründe“ (im Wesentlichen solche der öffentlichen Sicherheit) vorzubringen sind.

Zusammenfassend und in Hinblick auf grenzüberschreitende Wanderungen definiert die UnionsbürgerInnenschaft ein Migrations- und Integrationsregime insofern, als die mit der UnionsbürgerInnenschaft verbundenen Rechte größtenteils Rechte für UnionsbürgerInnen sind, die in einem Mitgliedsland leben, über dessen Staatsangehörigkeit sie nicht verfügen. Die vier Rechtsbereiche, die konkret angesprochen sind, betreffen: Aufenthalt, Arbeitsmarktzugang, Gleichstellung im Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und im Bereich des sozialen Wohnbaus sowie die (eingeschränkte) politische Teilhabe im Aufenthaltsland. Da die UnionsbürgerInnenschaft die StaatsbürgerInnenschaft eines Mitgliedstaates voraussetzt, diskriminiert sie systematisch Drittstaatsangehörige. Das in der Konsolidierungsrichtlinie formulierte Integrationsverständnis knüpft an der Vorstellung an, dass ein einmal erlangtes Recht auf Daueraufenthalt keinen Bedingungen unterworfen werden soll. Folgerichtig heißt es in der Richtlinie 2004/38 (Absatz 24), dass der Schutz vor Ausweisung deshalb in dem Maße zunehmen soll, „wie die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in den Aufnahmemitgliedstaat stärker integriert sind. Gegen Unionsbürger, die sich viele Jahre im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten haben, insbesondere in Fällen, in denen sie dort geboren sind und dort ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt gehabt haben, sollte nur unter außergewöhnlichen Umständen aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit eine Ausweisung verfügt werden“.

Unterstützt wird das binneneuropäische Migrationsregime zum einen durch Institutionen wie das seit 1993 bestehende Informationssystem zu Fragen der Beschäftigung und der Arbeitskräftemobilität EURES (European Employment Services). Es handelt sich um einen internetbasierten Beratungs- und Informationsdienst für Arbeitsuchende und ArbeitgeberInnen, der Informationen über offene Stellen, regionale Arbeitsmärkte und vor Ort herrschende Lebens- und Arbeitsbedingungen vermittelt. Partnerinnen des Netzwerkes sind die Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten. Indirekt von Relevanz ist darüber hinaus die im Vertrag von Amsterdam (1997, Art. 13) verankerte und in zwei Richtlinien ausformulierte Anti-Diskriminierungspolitik, die einerseits spezifisch für den Arbeitsmarkt, andererseits in allgemeiner Weise Maßnahmen zur

Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der rassistischen oder ethnischen Herkunft, Religion oder Glaubensüberzeugung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung begründet. Während Institutionen wie EURES exklusiv der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit dienen, sind die Anti-Diskriminierungsrichtlinien universell angelegt und gelten auch für Drittstaatsangehörige. Als Mittel indirekter Migrationspolitik zielen sie letztlich auf das Funktionieren der Arbeitsmärkte und eine möglichst störungsfreie Mobilität der Arbeitskräfte.

Es ist interessant zu beobachten, dass und wie sich die UnionsbürgerInnenenschaft (als Migrationsregime) in Interaktion mit der Etablierung einer zunehmend restriktiven und selektiven Migrationspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen herausbildete (vgl. Perchinig 2010). Während einerseits die Union als möglichst schützender und attraktiver Rechts- und Wanderungsraum für UnionsbürgerInnen ausgestaltet wurde, mit einem Kontinuum an Optionen von kurzfristiger Mobilität bis dauerhafter Niederlassung, schwenkten die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Migration von Drittstaatsangehörigen auf eine insgesamt zunehmend restriktive Linie ein, die sich nicht nur in einem deutlichen Diskurswandel manifestierte, sondern vor allem auch in einer Ausdifferenzierung der Kategorien von Migration Niederschlag fand. So sehr die Migrationspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten, in Abhängigkeit der jeweils vorherrschenden Regierungskonstellationen, auch differenzierte: Als gemeinsam kann ein genereller Richtungswechsel hin zu einer Begünstigung von befristeten (Ausweitung der SaisonarbeiterInnenregelung) und selektiven Formen der Migration (begünstigte Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen für Hochqualifizierte) beobachtet werden, während andere Formen der Wanderung (einschließlich Asyl) nicht nur sukzessive erschwert, sondern zunehmend mit einem Generalverdacht belegt werden. Begründet wird dieser Paradigmen- und Diskurswandel mit der Unkontrollierbarkeit sogenannter Flüchtlingsströme und dem Kampf gegen Terrorismus. Auf diese Weise gestaltet sich auch das Verhältnis von restriktiver Sicherheitslogik und nutzenorientierter Wirtschaftslogik neu (vgl. dazu Horvath 2014): Dominiert in Bezug auf Drittstaatsangehörige die Sicherheitslogik, unterliegt die EU-Binnenmigration den Prämissen einer Wirtschaftslogik. Diese Aufspaltung begünstigt die Dramatisierung und Kriminalisierung von (Drittstaats-)Migration gegenüber durch privilegierte Inklusion in den europäischen Sozialraum charakterisierte Formen von (Binnen-)Mobilität.

Im Unterschied zu Asylpolitik bildete Migrationspolitik lange Zeit kein dominierendes Thema auf supranationaler Ebene der EU. Dies

änderte sich mit der Jahrtausendwende nach dem Europäischen Rat von Tampere (1999), als eine gemeinsame Einwanderungs- und Integrationspolitik als Agenda postuliert wurde. Dabei bildeten sich die Integration und Gleichstellung von dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen einerseits und die aktive Verhinderung irregulärer Einwanderung andererseits als Kernelemente gemeinsamer Migrationspolitik heraus. Erneut zeigt sich eine Doppelbewegung: Diskussion um eine Verbesserung des rechtlichen Status (Grundrechtecharta, Richtlinienentwürfe für Langansässige etc.) bei gleichzeitiger Institutionalisierung des EU-Grenzregimes (2004 Gründung der EU-Agentur Frontex, 2013 des Europäischen Grenzüberwachungssystems Eurosur). Trotz wiederholter Anläufe zur Etablierung einer echten ZivilbürgerInnenschaft für langansässige Drittstaatsangehörige und der bereits angesprochenen Richtlinien im Bereich der Antidiskriminierung bleiben die Unterschiede zur Rechtsstellung von UnionsbürgerInnen deutlich. Während konzeptuell in der Migrationspolitik zunehmend sicherheitspolitische Aspekte und solche der Entwicklungszusammenarbeit dominieren, richtet sich der operationelle Fokus auf Fragen der Integration (unter der Devise Integration als Anpassungsleistung) bzw. des Integrationsmanagements sowie auf die Festlegung neuer, zunehmend enger definierter Kategorien von Migration. In vier Richtlinien wurden Regelungen für hoch qualifizierte ArbeitnehmerInnen („Bluecard-Richtlinie“, 2009), SaisonarbeiterInnen in Landwirtschaft, Baugewerbe, Gastronomie und Tourismus, für innerbetrieblich versetzte ArbeitnehmerInnen sowie für Auszubildende erlassen. Gleichzeitig wurde für all jene Drittstaatsangehörigen, die nicht in eine dieser Kategorien fallen, Zuwanderung erschwert, und dies gilt auch für Familienangehörige. Da gleichzeitig die Nachfrage nach flexibler, billiger und gering qualifizierter Arbeitskraft nicht versiegt, sondern weiter steigt, nicht zuletzt im Bereich der persönlichen und privaten Dienstleistungen, gewinnen verschiedene Formen der irregulären und informellen Migration, einschließlich Asylmigration, in diesem Kontext weiter an Bedeutung.

### **Europäische Binnenmigration: Muster und (verhaltene) Dynamik**

Wie alle kollektiven Phänomene ändern sich auch Migrationsbewegungen in ihrer Form und Struktur eher langsam: So dominierte lange Zeit die Zuwanderung aus den Herkunftsländern der klassischen Arbeitsmigration auch Jahrzehnte nach dem Ende des Migrationsregimes „Gastarbeit“; ebenso wenig führte der EU-Beitritt Österreichs schlagartig zu

einer Veränderung der Migrationsmuster, etwa nach Herkunftsland bzw. Region. Erst in der jüngsten Vergangenheit hat sich das Ausmaß der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen und aus den EU-Ländern angenähert. Seit einigen Jahren kommt die Mehrzahl der ZuwanderInnen aus anderen EU-Ländern. 2014 lebten erstmals mehr ausländische EU-BürgerInnen in Österreich als Nicht-EU-BürgerInnen (gemessen an der StaatsbürgerInnenschaft, d.h. ohne eingebürgerte Personen ausländischer Herkunft; unter Berücksichtigung eingebürgerter Personen sind es 40%). In diesen Zahlen verbergen sich allerdings unterschiedliche Realitäten und Motivlagen: Menschen, die zur Ausbildung nach Österreich gekommen sind, ebenso wie solche, die bereits in Österreich gearbeitet haben, jedoch erst nach dem Wegfall der Übergangsregelungen (im Falle von Rumänien und Bulgarien) offiziell gemeldet sind; Familienmitglieder ebenso wie Personen, die sich zum Zweck einer selbstständigen Tätigkeit niederlassen; SaisonarbeiterInnen etwa im Tourismus ebenso wie hoch qualifizierte Personen, die im Gesundheitsbereich beschäftigt sind.

Interessant an dieser neuen Dynamik der Zuwanderung aus der EU sind mehrere Aspekte: Zum Einen zeigt sich, dass in den Jahren der weltweiten Wirtschafts- und europäischen Finanzkrise die Migrationsbewegungen innerhalb der EU-Staaten um insgesamt 35 Prozent abgenommen haben (OECD 2014). Das deutet darauf hin, dass aufgrund der größeren Barrierefreiheit der EU-Binnenmigrationsraum auf wirtschaftliche Veränderungen sensibel reagiert. Dafür spricht auch, dass UnionsbürgerInnen tendenziell eine unterdurchschnittliche Aufenthaltsdauer aufweisen (nur knapp ein Viertel bleibt länger als fünf Jahre, unter den MigrantInnen aus der Türkei sind es knapp drei Viertel). Grundsätzlich sind neben der Arbeitskräftenachfrage vor allem das Lohnniveau, die Arbeitslosigkeit und die Arbeitsbedingungen ausschlaggebend, ob eine bestimmte Zieldestination ausgewählt wird. Wie aktuelle Daten von Eurostat dokumentieren, sank 2013 die Zahl der in Spanien beschäftigten EU-BürgerInnen um fast die Hälfte, in Italien um ein Drittel.

Zum Zweiten ändert sich im Laufe der Zeit das System der Ziel- und Herkunftsländer: Waren vor der Krise Länder wie Spanien und Portugal bevorzugte Ziele der EU-Binnenwanderung, zählt heute Österreich nach Großbritannien, Deutschland und Belgien zu jenen EU-Ländern, die besonders gern aufgesuchte Zieldestinationen sind. Die Attraktivität Österreichs für MigrantInnen aus dem EU-Raum resultiert aus der in den letzten Jahren verhältnismäßig günstigen Arbeitsmarktlage (grundsätzlich gilt: je niedriger die Arbeitslosenquote, desto attraktiver das Ziel-land). Unter den rund 620.000 EU-BürgerInnen, die in den letzten zwei

Jahren ihren Wohnsitz wechselten und in einem anderen als dem Land ihrer Staatsangehörigkeit arbeiteten, wanderten laut Eurostat (2014) 5,7% nach Österreich aus, 6,6% nach Belgien, 30% wechselten ihren Wohnsitz nach Deutschland und 36,3% nach Großbritannien. Während Belgien und auch Großbritannien für das genannte Jahr leicht sinkende Zahlen verzeichnen, dokumentiert die Statistik für Österreich und Deutschland stark steigende EU-Zuwanderungszahlen. Die wichtigsten Herkunftsländer der Migration nach Österreich sind – neben Deutschland – Rumänien, Ungarn, Polen, Kroatien und die Slowakei. Dass es in vielen Fällen wirtschaftliche Gründe sind, die zu einer Auswanderung nach Österreich führen, ist besonders für die zentral- und südosteuropäischen Länder naheliegend; dort beträgt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ein Viertel (Bulgarien, Rumänien) bis 50 Prozent (Polen) des EU-Durchschnitts.

Ein dritter Aspekt bezieht sich auf das sich verändernde Qualifikationsprofil der Zuwanderung: Dominierte im Kontext der Arbeitsmigration lange Zeit die Rekrutierung von Arbeitskräften für niedrig qualifizierte Tätigkeiten, so sind die aktuellen MigrantInnen aus den EU-Ländern vielfach hoch qualifiziert. Allerdings existieren deutliche Unterschiede nach Herkunftskontext: Wird die Zuwanderung aus den alten EU-Ländern mehrheitlich durch Personen mit hoher Qualifikation repräsentiert, verfügen MigrantInnen aus den ostmitteleuropäischen Ländern mehrheitlich über mittlere Qualifikationen und jene aus Rumänien und Bulgarien überwiegend über niedrige Qualifikationen. Arbeitskräfte, die aus diesen Ländern nach Österreich einpendeln, besetzen daher vielfach Jobs in Branchen mit niedrigem Einkommen und Sozialprestige (Wiesböck/Haindorfer 2014).

Die mediale Inszenierung der Themen (Drittstaats-)Migration und (EU-)Mobilität macht es nicht leicht, die widersprüchlichen Realitäten, die sich hinter der zahlenmäßig deutlich positiven Migrationsbilanz verbergen, zu erkennen. Dazu zählen nicht nur die Volatilität des Migrationsgeschehens (insbesondere aufgrund seiner Konjunkturabhängigkeit), sondern vor allem auch strukturelle Parameter wie insbesondere die teilweise erheblichen regionalen sozio-ökonomischen Disparitäten, die den EU-Binnenraum – häufig auch grenzüberschreitend – durchziehen. Aus dieser Perspektive wird offensichtlich, dass auch die EU-ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit letztlich der herkömmlichen Logik von Migrationsprozessen folgt. Migration entfaltet ihre Dynamik entlang von sozialen Ungleichheiten, d.h., sie entsteht aus Ungleichheitszusammenhängen und trägt zur weiteren sozialen Differenzierung bei (vgl. Verwiebe/Wiesböck/Teitzer 2014). Diese strukturellen Zwänge spiegeln sich auch in sub-

jektiven Einschätzungen. So können sich zwar insgesamt 17% der UnionsbürgerInnen vorstellen, in einem anderen EU-Land zu leben und zu arbeiten; in Österreich sind dies jedoch nur 8%, das ist nach Italien (4%) der niedrigste Wert (das höchste Mobilitätspotenzial zeigen BürgerInnen der skandinavischen Länder mit Zustimmungswerten zwischen 35% für Finnland und 51% für Dänemark; Eurobarometer 2010).

### **Europäisierung des Migrationsregimes – Regulationen und Folgen für Drittstaatsangehörige**

Der EU-Beitritt Österreichs brachte eine unmittelbare und wesentliche Änderung für die türkischen ArbeitnehmerInnen in Österreich. Im Rahmen der Umsetzung des EU-Rechts musste Österreich auch das Assoziationsabkommen zwischen der EWG und der Türkei aus dem Jahr 1963 und das Zusatzprotokoll von 1970 umsetzen. Das Assoziationsabkommen brachte Vorteile für die türkischen ArbeitnehmerInnen, erhöhte ihre Bewegungsfreiheit am Arbeitsmarkt und gab ihnen ein hohes Maß an sozialrechtlicher Gleichstellung mit EU-BürgerInnen (Perchinig 2009).

Eine weitere wichtige Veränderung wurde durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Jahr 2003 bewirkt, die mit Bezug auf das Assoziationsabkommen den Ausschluss der türkischen ArbeitnehmerInnen vom passiven Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlrecht als rechtswidrig erklärte. Diesem Urteil ging eine Mobilisierung von migrantischen Organisationen sowie Gewerkschaften seit den 1990er Jahren voraus (Wien, Linz und Vorarlberg). Diese Bewegungen setzten sich aktiv für die Umsetzung des passiven Wahlrechts ein. Das EuGH-Urteil machte schließlich den Weg für eine Klage der Europäischen Kommission gegen Österreich frei, in der diese den Ausschluss von Nicht-UnionsbürgerInnen aus Ländern mit Abkommen mit der EG vom passiven AK-Wahlrecht als Vertragsverletzung wertete (Perchinig 2009). Daraufhin führte die österreichische Regierung das passive Wahlrecht für alle Drittstaatsangehörigen ein.

Im Jahr 2011 führte eine weitere Entscheidung des EuGH dazu, dass Verschlechterungen im Fremdenrecht nicht auf türkische Staatsangehörige anzuwenden sind (Ataç 2014a). In der Begründung nahm der EuGH Bezug auf die Stillhalteklausele im Assoziationsabkommen der Türkei mit der EWG. Der Anlass für die Entscheidung war die Beschwerde eines in Oberösterreich lebenden türkischen Staatsangehörigen. Durch die Entscheidung wurden u.a. die Erfordernisse der Integrationsvereinbarung, wie etwa der Nachweis eines gesicherten Einkommens sowie die Altersgrenze von 21 Jahren für EhepartnerInnen, gestrichen. Für türki-

sche Staatsangehörige ist entsprechend diesem Urteil nun die günstigste österreichische Rechtslage seit Anfang 1995 anzuwenden.

2005 bewirkten die EU-Richtlinien zur Familienzusammenführung und zur Rechtsstellung von langansässigen Drittstaatsangehörigen eine Verbesserung der rechtlichen Situation von Drittstaatsangehörigen in Österreich. Damit sind Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthalts-erlaubnis insbesondere im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich weitgehend gleichgestellt mit UnionsbürgerInnen (Ataç 2014a). Die Kommission entwickelte ursprünglich fortschrittliche Richtlinienentwürfe, die für langansässige Drittstaatsangehörige eine vergleichbare Rechtslage vorsahen wie für UnionsbürgerInnen. Im Zuge der Verhandlungen über die Richtlinien kam es jedoch zu Interventionen seitens der InnenministerInnen von Deutschland, den Niederlanden und Österreich, die sich gegen eine weitgehende rechtliche Gleichstellung aussprachen. Auf Druck dieser Staaten wurde die Option eingeführt, dass für die Erlangung der Aufenthaltsverfestigung zusätzliche Integrationsmaßnahmen, etwa Sprachkurse, erfüllt werden müssen. Auch wenn es generell durch die Richtlinien zu einem besseren rechtlichen Status für Drittstaatsangehörige kam, insbesondere betreffend das Aufenthaltsrecht und den Zugang zum Arbeitsmarkt, wurden in Österreich die Richtlinien auf geringstem Niveau umgesetzt. So haben Familienangehörige von UnionsbürgerInnen anderer EU-Länder und von ÖsterreicherInnen, die von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht haben, mehr Rechte als Familienangehörige von dauerhaft ansässigen ÖsterreicherInnen (Perchini 2009).

### **Europäisierung der Grenz- und Asylpolitik**

Ab Mitte der 1990er Jahre wurde mit zunehmender Geschwindigkeit – wenn auch relativ spät im Vergleich zu anderen Politikfeldern – der Bereich der Migrations- und Asylpolitik verstärkt zum Gegenstand von Vereinheitlichungsbestrebungen auf EU-Ebene. Da sich die EG-Mitgliedstaaten zunächst nicht auf das Übereinkommen von Schengen einigen konnten, wurde es in einem ersten Schritt 1985 von den Benelux-Staaten, Frankreich und Deutschland auf intergouvernementaler Ebene verabschiedet, konnte allerdings selbst in diesem begrenzten Rahmen erst 1995 verwirklicht werden. Damit kam es zur Realisierung eines Raums ohne Binnengrenzen und mit einheitlicher Regelung an den Außengrenzen, der in den darauffolgenden Jahren auch auf andere EU-Länder ausgeweitet wurde und mittlerweile alle EU-Mitgliedstaaten außer Großbritannien und Irland umfasst. Das Übereinkommen von Schengen öffnete

den Weg für die Europäisierung der Migrations- und Asylpolitik (Müller 2010, 84).

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags 1999 wurden die zentralen Bereiche der Migrations- und Asylpolitik aus der dritten Säule der intergouvernementalen Zusammenarbeit in das supranationale Rechtsetzungsverfahren der ersten Säule übergeführt und damit in die Gemeinschaftszuständigkeit inkludiert (Müller 2010). Damit wurde auch das Schengener Abkommen zum EU-Besitzstand. Mit diesem Abkommen sowie mit der Freizügigkeit von Personen kam es zur Abschaffung der Grenzen in Europa und gleichzeitig zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der äußeren Grenzen.

Einen wesentlichen Bestandteil der Migrations- und Asylpolitik auf europäischer Ebene bilden die Maßnahmen zur Harmonisierung der Asylpolitik. Die EU tritt in diesem Feld seit einigen Jahren als zunehmend wichtige Akteurin in Erscheinung, die bestrebt ist, einen für alle Mitgliedstaaten einheitlichen asylpolitischen Rahmen zu schaffen. Der Asylbereich gehört inzwischen zu den am weitesten regulierten Politikfeldern auf EU-Ebene. Seit 1999 umfassen EU-Regulierungen in diesem Bereich Richtlinien über das Asylverfahren, Aufnahmebedingungen, Kriterien über die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft und subsidiären Schutz sowie über die Bestimmung der Zuständigkeit der einzelnen Staaten für die Durchführung von Asylverfahren (Dublin-III-Verordnung) (Müller 2010). Die Einschätzung der Effekte dieser Richtlinien bleibt zwiespältig. Sie erhöhen einerseits die menschenrechtlichen Standards in den Mitgliedstaaten; andererseits werden die Standards häufig auf geringstmöglichem Niveau umgesetzt, sodass sie keine erhebliche Verbesserung darstellen, bzw. in manchen Bereichen sogar Verschlechterungen für AsylwerberInnen bewirken können. Die fehlenden Schutzstandards in Griechenland, Italien und Ungarn zeigen, dass es nicht zu einer gesamteuropäischen Harmonisierung im Asylbereich gekommen ist. Beispielsweise gibt es für bestimmte Herkunftsregionen in unterschiedlichen europäischen Ländern voneinander abweichende Anerkennungsraten in Asylverfahren.

Ebenso wie dem Schengener Abkommen kommt auch dem Dubliner Abkommen eine wichtige Rolle in der europäischen Asylpolitik zu. NGOs und Menschenrechtsorganisationen üben scharfe Kritik an dieser Vereinbarung. Die aktuelle Dublin-III-Verordnung regelt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Österreich ist eines der wenigen Binnenländer in der EU, was bedeutet, dass es von „sicheren Drittstaaten“ umgeben ist. Damit lässt sich am österreichischen



Beispiel beobachten, dass diese Verordnung zu Ungleichheiten zwischen den einzelnen Nationalstaaten führt und auch für AsylwerberInnen negative Konsequenzen bringt: Die Verantwortung für Asylanträge wird an die östlichen und südlichen Außengrenzen der EU ausgelagert (Müller 2010, 106 und Schuster 2011); die Lasten für Asylpolitik werden zwischen den EU-Mitgliedstaaten ungleich verteilt, und das obwohl in der Verordnung die Zielsetzung einer „ausgewogenen Verteilung der Belastungen“ zwischen den Mitgliedstaaten erwähnt wird. Im Jahr 2009 hat Österreich 5.464 Ansuchen für Dublin-II-Überstellungen an andere EU-Staaten gestellt und 2.436 solche Anträge erhalten sowie 2010 3.247 gestellt und 2.142 erhalten (BMI). Generell sind EU-Länder an den südlichen Grenzen häufiger das Ziel von Überstellungen. Die Regelung hat auch enormen Einfluss auf das Leben von AsylwerberInnen. Sie versuchen sich den Abschiebungen zu entziehen, was dazu führt, dass ihr Leben zunehmend illegalisiert wird (Schuster 2011).

Slominski und Trauner (2014) argumentieren, dass österreichische ExekutivbeamtenInnen durch den Europäisierungsprozess im Bereich der Abschiebungen diese umfassender, kostengünstiger und zügiger vornehmen – insbesondere aufgrund verstärkter Drittstaatskooperationen, des Dublin-Systems und der Frontex-Sammelabschiebungen. Zudem zählt Österreich in der Organisation und Leitung von EU-Sammelabschiebungen zu den aktivsten EU-Mitgliedstaaten. Im Jahr 2012 hat Österreich 10 von 47 EU-Sammelabschiebungen geleitet und diesen Mechanismus damit überdurchschnittlich in Anspruch genommen. Gleichzeitig war der positive Effekt durch eine stärkere EU-Regulierung gering, weil diese die grundrechtlichen Standards, die während eines Abschiebeprozesses zu berücksichtigen sind, nur geringfügig verändert hat.

### **Schlussfolgerungen**

Die seit mehreren Jahren beobachtbaren Initiativen auf EU-Ebene, Formen effizienten Migrationsmanagements einzuführen, werden in der Literatur in Hinblick auf die mit ihnen verbundenen Widersprüche überwiegend kritisch bewertet. Neben dem Spannungsverhältnis von Vergemeinschaftung und nationalstaatlichen Interessen, in denen lokale und regionale Besonderheiten zum Ausdruck gelangen – wofür Österreich ein gutes Beispiel abgibt –, gilt es insbesondere auf den Widerspruch zwischen ökonomischen Prämissen einerseits, welche eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte befürworten, und der Logik der Versicherheitlichung andererseits, die sich in immer restriktiveren Zugangsregelungen und Grenzregimen manifestieren (Stichwort „Festung Europa“), hinzu-

weisen. Vor allem für die These der Versicherheitlichung finden sich in den vergangenen Jahren – im Zusammenhang mit Themen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Menschenhandel – handfeste Evidenzen. Boswell und Geddes (2011) bewerten diesen Trend jedoch auch als ein Diskursphänomen: Zwar werden die EU-Außengrenzen zunehmend militarisiert, gleichzeitig wächst die Schere zwischen Rhetorik und realer Politik. Die Sicherheitsrhetorik hilft nämlich zu verdecken, dass Regierungen nur (mehr) sehr bedingt in der Lage sind, Migration zu steuern und zu kontrollieren. Zugleich nimmt, nicht zuletzt aufgrund immer neuer administrativer und rechtlicher Kategorien, die Unübersichtlichkeit und Fragmentierung von Wanderungen zu. Dazu zählen, etwa im Zusammenhang mit personenbezogenen Dienstleistungen (z.B. Pflege), auch Formen informeller und irregulärer Migration, die von Regierungen häufig stillschweigend akzeptiert werden, wenn auch auf Kosten einer ausreichenden rechtlichen und sozialen Absicherung der betroffenen Arbeitskräfte.

Ein zentrales Thema der Europäisierung wird in Zukunft das bereits mehrfach angesprochene Verhältnis von Migration (Drittstaatsangehörige) und Mobilität (UnionsbürgerInnen) sein. Von Relevanz ist dies insbesondere in Bezug auf die grund- und menschenrechtlich begründeten Bemühungen um eine weitergehende (sozial)rechtliche Gleichberechtigung von Drittstaatsangehörigen, sei es im Sinne von WohnbürgerInnen-schaft („denizenship“) und/oder der politischen Inklusion (kommunales Wahlrecht). Grund- und menschenrechtliche Normen sind aber auch in Hinblick auf die im öffentlichen Diskurs vielfach eingelagerten Formen von Fremdenfeindlichkeit, Islamophobie und Rassismus von Relevanz. Doch nicht nur in Bezug auf die Migration von Drittstaatsangehörigen, auch im Zusammenhang mit der EU-Binnenmobilität zeitigt die Europäisierung weitreichende Folgen. Mit seinen geografischen und historischen Verbindungen zu den zentral-osteuropäischen Ländern bildet Österreich ein interessantes Beispiel für die Etablierung grenzüberschreitender, transnationaler Wanderungsräume und Arbeitsmärkte (Wiesböck et al. 2015). Wie bereits gezeigt wurde, sind regionale Disparitäten ein wichtiger Antrieb für innereuropäische Wanderungen, was eine zumindest punktuelle Verschneidung von Migrations- und Regionalpolitik sinnvoll erscheinen lässt.

Flucht und Asyl bilden nicht nur in den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch auf der Ebene der EU-Kommission gesellschaftspolitische Konfliktfelder, wobei die mediale Dämonisierung und Beschränkungen im Asylrecht in zunehmenden Widerspruch zum liberal-demokratischen

Selbstverständnis der europäischen Staaten, die Asyl offiziell als Grund- und Menschenrecht anerkennen, geraten. Die große Zahl an Toten an den EU-Außengrenzen, insbesondere im Mittelmeer, steht für die fatalen Folgen einer Europäisierung der Grenzpolitik, die letztlich auf eine Militarisierung der Außengrenze hinaus- und die Wirksamkeit der Menschenrechte unterläuft. Initiativen wie Mare Nostrum (Operation der italienischen Marine und Küstenwache zur Seenotrettung von Flüchtlingen), Entscheidungen des EuGH gegen Abschiebung nach Griechenland, aber auch zivilgesellschaftliche Solidarität und Proteste etwa von Menschenrechtsgruppen, oftmals humanistisch motiviert, mitunter spontan, oftmals auch sehr politisch, stehen für die vielstimmige Reaktion auf diese Entwicklung.

## Literatur

- Ataç, Ilker (2014a): Conditions as Internal Borders: The Case of 'Security of Residence' for Third-Country Nationals in Austria. In: Schwenken, Helen / Ruß, Sabine (eds.): *New Border and Citizenship Politics. Migration, Diasporas and Citizenship Series*, Palgrave, 123-136
- Ataç, Ilker (2014b): Determining Turkish migration to Austria: the role of migration policy, In: Ataç, Ilker / Schnell, Philipp / Sievers, Wiebke (eds.): *Turkish Migrants and their descendants in Austria. Special Issue of the journal Migration Letters* (11), 3, 275-287
- Bauböck, Rainer (1996): *Nach Rasse und Sprache Verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Reihe Politikwissenschaft Political Science Series No. 31.* [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_31.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_31.pdf)
- Boswell, Christina / Geddes, Andrew (2011): *Migration and Mobility in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Castles, Stephen (2004): Why migration policies fail. In: *Ethnic and Racial Studies* (27), 2, 205-227
- Davy, Ulrike and Gächter, August (1993): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: *Journal für Rechtspolitik* 1, 155-174
- Eurobarometer (2010): *Geographical and labour market mobility. Special Eurobarometer 337*, Brüssel
- Eurostat (2014): *Labour market and Labour force survey (LFS) statistics.* [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour\\_market\\_and\\_Labour\\_force\\_survey\\_%28LFS%29\\_statistics#Foreign\\_workers\\_in\\_the\\_EU](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Labour_market_and_Labour_force_survey_%28LFS%29_statistics#Foreign_workers_in_the_EU)
- Horvath, Kenneth (2014): *Die Logik der Entrechtung. Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime.* Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/Vienna University Press
- Kraler, Albert (2011): The case of Austria. In: Zincone, Giovanna / Penninx, Rinus / Borkert, Maren (eds.): *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present.* Amsterdam: Amsterdam University Press, 21-59
- Mayer, Stefanie (2009): *Migration and Labour Markets. Political Discourse in Austria.* In: Mayer, Stefanie / Späng, Mikael (eds.): *Debating Migration. Political Discourses on Labour Immigration in Historical Perspective.* Innsbruck: Studienverlag, 25-73

- Müller, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen
- OECD (2014): International Migration Outlook
- Parnreiter, Christof (1994): Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise. Vienna: Promedia
- Perchinig, Bernhard (2009): Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. In: Österreich in Geschichte und Literatur (53), 3, 228-246
- Perchinig, Bernhard (2010): Die EU – Migrationspolitik zwischen Gleichstellungsdynamik und „Festung Europa“. In: Oberlechner, Manfred / Hetfleisch, Gerhard (Hg.): Integration, Rassismen und Weltwirtschaftskrise. Sociologica Band 14. Wien: Braumüller, 51-75
- Schuster, Lisa (2011): Dublin II and Eurodac: examining the (un)intended(?) consequences. In: Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography (18), 3, 401-416
- Slominski, Peter / Trauner, Florian (2014): Die Europäisierung der Abschiebepolitik Österreichs: mehr Handlungsoptionen für staatliche AkteurInnen oder mehr Schutz für Betroffene? In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (43), 2, 151-168
- Verwiebe, Roland / Wiesböck, Laura / Teitzer, Roland (2014): New forms of intra-European migration, labour market dynamics and social inequality in Europe. In: Migration letters 11(2), 125-136
- Wiesböck, Laura et al. (2015): Cross-Border Commuting and Transformational Dynamics in Europe: What Is the Link? In: Amelina, Anna / Horvath, Kenneth / Meeus, Bruno (Hg.): International Handbook of Migration and Social Transformation in Europe. Imisco Research Series. Springer (in Druck)
- Wiesböck, Laura / Haindorfer, Raimund (2014): Arbeitsmarktöffnung und Migration – Trends in Österreich. FORBA-Trendreport 1, 20-21

## **AUSWIRKUNGEN DER EU-GLEICHSTELLUNGSPOLITIK AUF DIE SITUATION VON FRAUEN IN ÖSTERREICH**

### **Einleitung**

Nach erfolgreichen Beitrittsverhandlungen zur vierten Erweiterung der Europäischen Union (die EFTA-Erweiterung) ließen Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen Volksentscheide über den tatsächlichen Beitritt durchführen. Dabei gab es in Schweden (52%), Finnland (57%) und Österreich (67%) Mehrheiten für einen EU-Beitritt, in Norwegen gab es eine knappe Mehrheit gegen den Beitritt. Eine auffällige Gemeinsamkeit dieser Volksabstimmungen war es, dass die Zustimmung unter den Männern jeweils um etwa 10% über jener der Frauen lag. Dafür gibt es je nach Land unterschiedliche Erklärungsmuster: In den skandinavischen Ländern war ein Grund die Infragestellung wohlfahrtsstaatlicher Schutzmechanismen im Zuge der Beitrittsverhandlungen, auf die Frauen verhältnismäßig eher angewiesen waren. Zudem wurde befürchtet, dass die im europäischen Vergleich durchaus bessere Gleichstellung von Frauen und Männern gefährdet sein könnte. Im Unterschied dazu wird die geringere Zustimmung von Frauen in Österreich auf die Angst von vor allem weniger gut ausgebildeten und schlecht bezahlten Arbeiterinnen zurückgeführt, die sich als Modernisierungsverliererinnen sahen und um ihre Arbeitsplätze fürchteten. Insgesamt stieg die Zustimmung zum EU-Beitritt in Österreich, Schweden und Finnland jeweils mit zunehmendem formalem Bildungsstand und Einkommen (vgl. Kaiser et al. 1995: 15 f.).

Im vorliegenden Beitrag wollen wir der Frage nachgehen, wie der EU-Beitritt im Hinblick auf die Situation – vor allem die Lebens- und Arbeitsverhältnisse – von Frauen in Österreich zu bewerten ist.

## **Wohlfahrtsstaatsmodelle und Geschlechterarrangements**

Wie in anderen europäischen Staaten haben sich auch in Österreich die Geschlechterverhältnisse seit den 1960er/70er Jahren stark gewandelt. Modernisierungs- und Pluralisierungstendenzen der Familien- und Lebensformen gehen mit Bildungsexpansionen, Studierenden- und Frauenbewegung einher. Insgesamt sind eine Erosion der männlichen Versorgerrolle und ein Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit zu beobachten. Dennoch lassen sich in den EU-Mitgliedstaaten Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaatsmodellen und den Geschlechterarrangements feststellen. In einer idealtypischen Kategorisierung ordnete Esping-Andersen die westlichen Wohlfahrtsstaaten in drei unterschiedliche Regime ein: sozialdemokratische, konservativ-korporatistische oder liberale Regime. Während die beiden anderen Beitrittsländer von 1995, Schweden und Finnland, dem sozialdemokratischen, universalisierenden Modell zuzuordnen sind, das sich u.a. durch ein hohes Maß an öffentlichen Dienstleistungen und sozialer Absicherung auszeichnet, gehört Österreich zum Typ des korporatistisch-konservativen Regimes. Dieses knüpft historisch an den Erhalt von Statusunterschieden an, woraus bis heute geringere staatliche Umverteilungseffekte ableitbar sind. Es unterliegt einem gewissen Einfluss der Kirche und impliziert ein traditionelles Familienbild (vgl. Esping-Andersen 1998: 44 f. sowie Mayrhofer in diesem Band). Die grundlegenden Arbeiten von Esping-Andersen zu Beginn der 1990er Jahre wurden seitens der frauen- und geschlechterpolitischen Wissenschaft einerseits begrüßt, da sie als wichtig für den internationalen Vergleich von Arbeitsmärkten aufgenommen wurden, andererseits wurden sie auch massiv kritisiert, da Esping-Andersen im Wesentlichen von männlichen Erwerbstätigen ausgehe (vgl. Klein 2013: 219 und Schultheiss 2008: 78 f.).

Aufgrund der Kritik erweiterte Esping-Andersen sein Modell, zudem entstanden in den 1990er Jahren weitere Typologisierungsmodelle, die die Geschlechterverhältnisse miteinbezogen (etwa: Jane Lewis oder auch Walter Korpi; für einen Überblick siehe Klein 2013: 224). Ein Ansatz, der häufig in der Frauen- und Geschlechterforschung verwendet wird, stammt von Pfau-Effinger und beschäftigt sich mit Geschlechterarrangements. Er „bezieht sich auf die Wechselbeziehungen zwischen der Ebene der Geschlechterkultur [...] einerseits und dem Geschlechtersystem, welches die Ebene der Institutionen und sozialen Strukturen umfasst, andererseits“ (Pfau-Effinger 2001: 492). Zentral sind zudem die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung von Frauen in verschiedenen Wohlfahrtsstaaten sowie familienkulturelle Leitbilder. Während in vielen Staa-

ten die Zustimmung zum „männlichen Alleinernährermodell“ gesunken ist, ist eine entscheidende Frage, welches Geschlechterarrangement das Modell ablöst. Pfau-Effinger unterscheidet hier zwei Entwicklungspfade: 1) die Modernisierung der männlichen Versorgerrolle auf Basis von Teilzeitarbeit oder 2) ein Doppelversorgermodell, in dem die Kinderbetreuung weitgehend außer Haus geregelt ist. Zentral ist hierbei die Frage, ob seitens des Staates die Mutter als vorrangige Erziehungsperson gesehen und öffentliche Kinderbetreuung nur halbtags organisiert wird oder ob die Kinderbetreuung stark ausgebaut wurde.

Zwischen Geschlechterarrangements, der nationalen Gleichstellungspolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und der europäischen Gleichstellungspolitik bestehen Wechselwirkungen. Es kann einerseits davon ausgegangen werden, dass die Geschlechterarrangements einen Einfluss auf die Umsetzung der europäischen Gleichstellungspolitik in den Mitgliedstaaten haben. So setzen eher egalitär orientierte Staaten vorgegebene Gleichstellungspolitiken eher um, während andere Staaten eher resistent bei der Umsetzung europäischer Gesetze und Maßnahmen zur Gleichstellung sind (Klein 2013: 225). Andererseits wirken die unterschiedlichen Frauen- und Gleichstellungspolitiken in den Mitgliedstaaten auf die Ebene der EU und die Politik der Europäischen Kommission. Schunter-Kleemann unterscheidet zwischen drei Varianten der Frauenpolitik: 1) eine sozialistische, egalisierende, eine neoliberale, marktkonforme und eine neokonservative (Schunter-Kleemann, 1990 nach: Klatzer/Schlager 2013: 57). Diese unterschiedlichen und sich teilweise widersprechenden Wertehaltungen können in der EU-Politik in unterschiedlichen Strategien und Maßnahmen durchaus nebeneinander stattfinden.

Im Folgenden soll nun die Auswirkung der EU-Gleichstellungspolitik auf die Gleichstellungspolitik in Österreich näher betrachtet werden.

### **EU-bedingte Gleichstellungspolitiken in Österreich**

Verpflichtungen zur Gleichstellung ist Österreich nicht nur aufgrund seines Beitritts zur EU eingegangen. Vielmehr sind eine Reihe an völkerrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich des Gleichstellungsgebotes zu berücksichtigen (vgl. Appelt 2009: 26). Zudem hat Österreich in Art. 7 (1) der Bundesverfassung von 1920 „Vorrechte des Geschlechts“ ausgeschlossen und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Art. 6 des Staatsvertrages 1955 ausdrücklich verboten.

Die Verpflichtung zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU lässt sich ebenfalls bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen: In den

Römischen Verträgen (1957) zur Einrichtung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fand sich mit Art. 119 EWG-Vertrag das Gebot der Lohngleichheit. Seit Ende der 1970er Jahre erkennt der Europäische Gerichtshof an, dass die Beseitigung der Diskriminierung auf Grund des Geschlechts zu jenen Grundrechten gehört, die er zu schützen hat. Ende der 1990er Jahre hat sich die EG im Vertrag von Amsterdam dazu verpflichtet, in allen Politikbereichen darauf hinzuwirken, Diskriminierungen zwischen den Geschlechtern zu eliminieren und ihre Gleichstellung zu fördern (vgl. Holzleithner 2005: 1). Primärrechtlich legen heute Art. 2 und 3, Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union EUV fest, dass sich die Union u.a. durch den Wert der Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet und die Gleichstellung von Frauen und Männern fördert. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union AEUV besagt Art. 8, dass die Union darauf hinwirkt, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“, laut Art. 10 zielt die Union „[b]ei Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] darauf ab, Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts [...] zu bekämpfen.“ Und Art. 157 regelt heute den „Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“.

Anknüpfend an diese primärrechtlichen Bestimmungen sind seither eine Reihe von Richtlinien erlassen worden, um die Gleichstellung in den einzelnen Mitgliedsländern zu stärken. Diese Richtlinien sind für den vorliegenden Beitrag insofern besonders relevant, als sie im Unterschied zum Primärrecht, aber auch zu EU-Verordnungen nicht unmittelbar wirksam und verbindlich werden; sie müssen durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden. Es bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die Richtlinien umsetzen. Auch wenn EU-Richtlinien also umfassenden Diskriminierungsschutz bieten könnten, bleibt es im Gestaltungsspielraum Österreichs, diesen zu implementieren, zu exekutieren, zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Daher werden im Folgenden nun die EU-Vorgaben dargestellt und in einem zweiten Schritt wird anhand empirischer Daten die Umsetzung in Österreich nachgezeichnet. Im Anschluss werden die Widersprüche zwischen Recht und ökonomischer Realität von Frauen in Österreich skizziert.

Bei den Richtlinien geht es mittlerweile nicht mehr nur um das rechtliche Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsarbeitsbereich, sondern darüber hinaus etwa auch um diskriminierungsfreien Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Die sekundärrechtliche



Regelung des Gleichstellungsgrundsatzes wird unter anderem durch folgende wichtige Richtlinien geregelt:

- Lohngleichheitsrichtlinie (RL 75/117/EWG), aufgehoben seit 15.8.2009 durch Richtlinie (RL) 2006/54/EG: Die Lohngleichheitsrichtlinie von 1975 dient dazu, den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen zu konkretisieren und eine diesbezügliche Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erwirken. Bei gleicher bzw. gleichwertiger Arbeit sind jegliche Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Hinblick auf alle Entgeltsbestandteile und -bedingungen zu beseitigen.
- Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 76/207/EWG) und Änderungsrichtlinie (RL 2002/73/EG), beide aufgehoben seit 15.8.2009 durch Richtlinie 2006/54/EG: Die Richtlinie 76/207/EWG diente dem Ziel, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, zu Berufsbildung sowie der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit zu verwirklichen. Jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand, soll vermieden werden.
- Durch die Änderungsrichtlinie (RL 2002/73/EG) erfuhr die Gleichbehandlungsrichtlinie eine massive Ausweitung, vor allem dadurch, dass die Mitgliedstaaten aktiv das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen in den in dieser Richtlinie genannten Bereichen zu fördern haben. Die Richtlinie 2006/54/EG wurde verabschiedet, um eine Vereinheitlichung der zahlreichen in den verschiedenen Richtlinien enthaltenen Bestimmungen betreffend die Gleichstellung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen zu erreichen.
- Zusätzlich zu den bereits existierenden europäischen Rechtsakten betreffend die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der Arbeitswelt wurde mit der Dienstleistungsrichtlinie (RL 2004/113/EG) ein Schutz vor geschlechtsspezifischen unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen (auch Belästigung, sexuelle Belästigung, Anweisung zur Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft und Mutterschaft) im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen festgelegt.

Mit der Anti-Diskriminierungsrichtlinie (RL 2000/78/EG) sollte zudem auch ein Schutz vor unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung aufgrund anderer Merkmale in Beschäftigung und Beruf geschaffen werden. Dabei ist jede ungerechtfertigte und benachteiligende Ungleichbehand-

lung – worunter auch bereits die Anweisung zur Diskriminierung fällt – aufgrund der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung untersagt. Zur Überwachung der Einhaltung dieser Bestimmungen sollen unabhängige Stellen zuständig sein. Wesentlich für die Umsetzung der meisten dieser Richtlinien ist die sogenannte Beweislastrichtlinie (RL 97/80/EG). Sie beinhaltet, dass es dem/der Beklagten obliegt, die Nichtverletzung zu beweisen, wenn sich eine Person durch eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes diskriminiert fühlt. Die Richtlinie dient somit einer wirksamen Umsetzung der Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes getroffen werden, und gewährleistet einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

Im Juli 2008 unterbreitete die Europäische Kommission einen Entwurf für eine „Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“. Sie soll basierend auf der Anti-Diskriminierungsrichtlinie, vor allem als Ergänzung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften im Bereich Beschäftigung einen Schutz vor Diskriminierung in den Bereichen Gesundheitsversorgung, Bildung, Sozialversicherung und Wohnungswesen bieten. Diese Richtlinie – die bereits von 21 der 28 EU-Mitgliedstaaten erfüllt wird – wurde in Österreich noch immer nicht in nationales Recht umgesetzt (vgl. dieStandard 2012).

Abgesehen von diesen primär- und sekundärrechtlichen Regelungen finden sich unzählige weitere Dokumente auf EU-Ebene, die Gleichstellungsbemühungen verzeichnen (sollen), wie etwa der Europäische Pakt für die Gleichstellung oder die Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015. In der Lissabon-Strategie bzw. in der Folge der Europa-2020-Strategie werden Ziele für die Frauenerwerbstätigkeit formuliert (in der Lissabon-Strategie wurde explizit eine Frauenerwerbstätigkeitsquote von 60% bis zum Jahr 2010 vorgesehen, in Europa 2020 heißt es: „Die Beschäftigungsquote unter den 20- bis 64-jährigen sollte unter anderem durch die vermehrte Einbeziehung der Frauen und älteren Arbeitnehmer sowie die bessere Eingliederung von Migranten in die Erwerbsbevölkerung von derzeit 69% auf mindestens 75% ansteigen.“) Bei vielen Initiativen geht es mittlerweile nicht mehr nur um das rechtliche Gebot der Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsarbeitsbereich, sondern darüber hinaus um Initiativen wie „Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben“, „Rolle der Männer bei der Förderung der Geschlechtergleichstellung“, Frauen in Wissenschaft und Forschung,

der Teilnahme von Frauen an politischen Prozessen sowie das Problem von geschlechtsbezogener Gewalt und Frauenhandel (vgl. Holzleithner 2005: 2).

Wichtig für den Kontext der Frauenerwerbstätigkeit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind zudem die 2002 vom Europäischen Rat beschlossenen sogenannten Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung. Hiernach sollten die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren (bzw. dem Schulpflichtalter) und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stellen

Im Folgenden werden den rechtlichen Vorgaben nun die tatsächlichen Veränderungen der Situation der Frauen in Österreich und die Wirkungen auf die Geschlechterverhältnisse gegenübergestellt.

### **Zur Situation von Frauen in Österreich seit 1995**

Wie gezeigt wurde, ist Gleichstellungspolitik eng mit der politischen Kultur sowie der Ausprägung des Wohlfahrtsstaates verbunden. Die Frauen- und Gleichstellungspolitik erweist sich als umkämpftes Feld, was sich in Österreich etwa durch die „trade-off-Beziehung“ zwischen Frauen- und Familienpolitik verdeutlicht, die sich seit Mitte der 1990er Jahre zugunsten einer stärkeren Fokussierung auf Familienpolitik entwickelt hat. Weiters spielt auch die enorme Personenabhängigkeit der Frauenpolitik (trotz ihrer Institutionalisierung) eine Rolle sowie der niedrige Repräsentationsgrad von Frauen in der Politik, der in den letzten Jahren aufgrund von schwindenden Mehrheitsverhältnissen mit verschärften Machtkämpfen verbunden ist (Kreisky/Löffler 2010).

Durch den EU-Beitritt ist es zu einem Bedeutungsgewinn der Thematik der Antidiskriminierung und mit der Einführung der Strategie des Gender Mainstreaming zu einer markanten Änderung in der österreichischen Gleichstellungspolitik gekommen. Gender Mainstreaming zielt darauf ab, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle Politikfelder und Entscheidungsprozesse einzubringen, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Die Vorgaben für die Implementierung dieser Strategie sind jedoch sehr vage und die konkrete Umsetzung hängt wiederum von Personen und Kräfteverhältnissen ab. Ein Fehlen der geschlechterbezogenen Sichtweise in der Budgetpolitik lässt sich etwa an den Mitte der 1990er Jahre in Österreich umgesetzten „Sparpaketen“, die vorwiegend Frauen trafen (Tálos 2005: 48 f., zitiert in Kreisky/Löffler 2010: 393), sowie den in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise umgesetzten „Konjunkturpaketen“ 2009/10 aufzeigen (Schratzstaller 2012). Insbesondere

durch den Umgang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise auf europäischer Ebene und durch die Austeritätspolitik werden Benachteiligungen von Frauen in der EU tendenziell (wieder) verschärft. So zeigen etwa Klatzer und Schlager, dass mit „der neuen EU Governance [...] maskuline Steuerungsmechanismen eingeführt bzw. verstärkt [werden] und die wirtschaftspolitischen Rezepte [...] stillschweigend auf feminisierter Kosten- und Risikoabwälzung [beruhen]“ (Klatzer/Schlager 2012: 33).

Was den Bereich der Antidiskriminierung betrifft, haben die Vorgaben der EU – wie weiter oben bereits ausgeführt – zu einer verbesserten Rechtsgrundlage betreffend die Gleichstellung von Frauen und Männern geführt. Der arbeitsmarktbezogenen Gleichstellungspolitik kommt durch die Verankerung in der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie der EU eine besondere Rolle zu. Dabei sollten Recht und Politik nicht nur auf Maßnahmen der Antidiskriminierung reduziert werden, sondern darauf gerichtet sein, dass zu einer tatsächlichen Gleichstellung Umverteilung notwendig ist. Diese kann sich unter anderem in der Situation von Frauen und Männern am Erwerbsarbeitsmarkt, ihren Erwerbseinkommen, aber auch der Verteilung von unbezahlter Arbeit manifestieren. Ob und wie die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU in Österreich Gleichstellung vorangetrieben haben, soll ein Blick auf eben diese Bereiche zeigen.

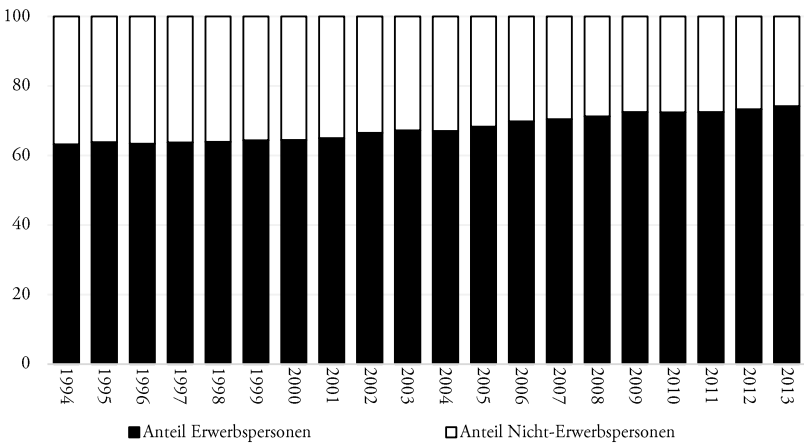
### **Erwerbsarbeit von Frauen**

Die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen in Österreich stieg nicht erst seit dem EU-Beitritt, sondern im Wesentlichen schon seit Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich und kräftig an. Abbildung 15.1 zeigt die Entwicklung seit 1994.

Die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen im Alter von 20 bis 64 Jahren ist in Österreich, gemessen über die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen und Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung), von 63,2% im Jahr 1994 um mehr als 10 Prozentpunkte auf 74,2% im Jahr 2013 gestiegen. Die Beschäftigungsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung) ist dabei im gleichen Zeitraum von 60,8% auf 70,8% gestiegen.

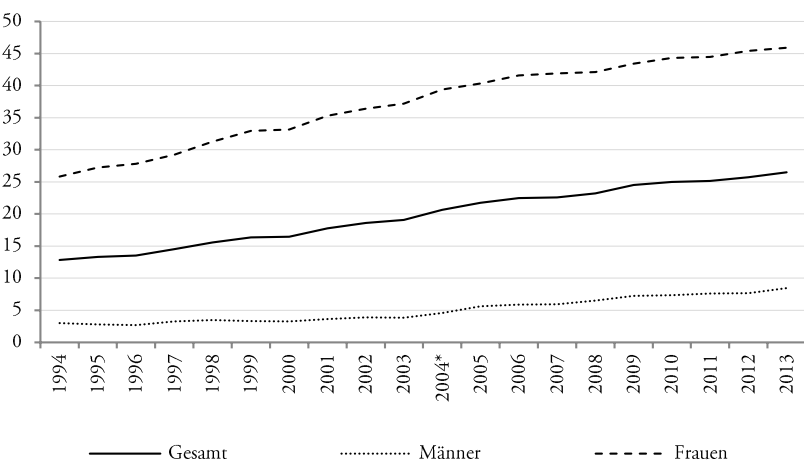
Die zunehmende Beschäftigungsquote von Frauen muss allerdings relativiert werden, da Frauen in Österreich in den letzten Jahrzehnten verstärkt über Teilzeitbeschäftigung Zugang in den Arbeitsmarkt gefunden haben. Abbildung 15.2 zeigt die Teilzeitquoten der unselbstständig Erwerbstätigen nach Geschlecht und den starken Anstieg der Teilzeitbeschäftigung bei Frauen (siehe auch Pernicka/Stadler in diesem Band).

**Abbildung 15.1: Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen seit 1994 (ILO-Konzept)**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA – MIKROZENSUS BZW. ARBEITSKRÄFTERHEBUNG.

**Abbildung 15.2: Teilzeitquoten von unselbstständig beschäftigten Frauen und Männern seit 1994**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA – MIKROZENSUS BZW. ARBEITSKRÄFTERHEBUNG. ERWERBSTÄTIGKEIT WIRD IN DIESER ABBILDUNG NACH DEM ILO-KONZEPT DEFINIERT.

\* Zeitreihenbruch: Bis 2003 wurde die Klassifikation Vollzeit/Teilzeit nach Stunden-  
grenze (bis 35 Stunden) vorgenommen, ab 2004 nach Selbstzuordnung der Befrag-  
ten.

**Tabelle 15.1: Lohnsteuerpflichtige Jahreseinkommen von ArbeitnehmerInnen in Österreich seit 2002**

Jahr	Unselbstständig Beschäftigte insgesamt				Unselbstständig Beschäftigte (ganzjährig, Vollzeit)			
	Brutto in Euro			Gender Pay Gap in %*	Brutto in Euro			Gender Pay Gap in %*
	Insgesamt	Männer	Frauen		Insgesamt	Männer	Frauen	
2002	23.934	28.941	17.729	-38,7	31.483	35.728	24.480	-31,5
2003	24.377	29.635	18.050	-39,1	32.833	37.105	25.691	-30,8
2004	24.773	30.180	18.336	-39,2	34.618	38.361	27.881	-27,3
2005	25.337	30.855	18.807	-39,0	35.748	39.495	28.932	-26,7
2006	26.072	31.824	19.333	-39,2	36.884	40.749	29.892	-26,6
2007	26.894	32.904	19.930	-39,4	37.919	41.841	30.861	-26,2
2008	27.732	33.973	20.599	-39,4	39.314	43.218	32.151	-25,6
2009	28.004	34.090	21.129	-38,0	40.295	44.119	33.415	-24,3
2010	28.206	34.322	21.373	-37,7	40.865	44.633	34.047	-23,7
2011	28.700	34.958	21.728	-37,8	41.872	45.562	35.003	-23,2
2012	29.489	35.898	22.374	-37,7	43.106	46.815	36.165	-22,7
2013	29.989	36.437	22.840	-37,3	44.242	47.985	37.219	-22,4

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA – STATISTIK DER LOHNSTEUER, DIV. JAHRGÄNGE, EIGENE BERECHNUNGEN.

\* Prozentueller Unterschied zwischen den Einkommen von Frauen und Männern, gemessen an den Einkommen der Männer.

Ernüchternd ist auch der Blick auf die Einkommensunterschiede nach Geschlecht, die im europäischen Vergleich in Österreich sehr hoch liegen. Die Differenz zwischen den Bruttostundenverdiensten von Frauen und Männern ist in Österreich im Jahr 2012 mit 23% die zweit höchste in der EU und wird nur noch von Estland mit 30% übertroffen (Europäische Kommission 2014: 21). Der Niedriglohnanteil, definiert als zwei Drittel des Medianlohns, ist in Österreich mit 15,0% zwar im europäischen Vergleich leicht unterdurchschnittlich, allerdings sind Frauen mit einem Anteil von 24,8% deutlich stärker betroffen als Männer mit einem Anteil von 8,2%: In keinem anderen EU-Mitgliedstaat ist der Abstand zwischen weiblichen und männlichen Niedriglohnbeschäftigten größer (vgl. Geisberger/Glaser 2014: 2 ff., ; siehe hierzu ausführlicher den Beitrag von Pernicka/Stadler in diesem Band). Tabelle 15.1 zeigt die Entwicklung der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede auf Basis der lohn-

steuerpflichtigen Jahreseinkommen im Zeitverlauf. In den letzten Jahren ist der Gender Pay Gap bei den unselbstständig Beschäftigten nur in sehr geringem Ausmaß gesunken. Ein deutlicher Rückgang ist nur dann zu vermerken, wenn ausschließlich ganzjährig und vollzeitbeschäftigte Personen betrachtet werden (und damit aber ein beträchtlicher Anteil erwerbstätiger Frauen unberücksichtigt bleibt).

**Unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern**

Wöchentlich werden in Österreich rund 186,5 Mio Stunden unbezahlter (51%) und rund 182,4 Mio Stunden an bezahlter Arbeit (49%) von Personen über 10 Jahren geleistet. Zwei Drittel der unbezahlten Arbeit für Hausarbeit, Kinderbetreuung, die Pflege von Kranken oder Gebrechlichen oder ehrenamtliche Mitarbeit werden von Frauen geleistet, ein Drittel von Männern. Annähernd umgekehrt ist das Verhältnis bei bezahlter Erwerbsarbeit: Hier stehen 39% Frauen 61% Männern gegenüber (vgl. Statistik Austria 2009: 33 f.).

**Tabelle 15.2: Gesamtvolumen der Tätigkeiten in Stunden pro Woche aller Personen in Österreich ab 10 Jahren**

Gruppierte Tätigkeitsbereiche	Alle Personen (ab 10 Jahre)		
	Frauen	Männer	Insgesamt
	Gesamtvolumen in Mio Stunden pro Woche		
Persönliche Tätigkeiten	299,9	275,2	575,2
Berufliche Tätigkeiten	71,4	111,0	162,4
Schule, Weiterbildung	17,6	18,4	36,0
Unbezahlte Arbeit	123,0	63,6	186,5
Haushaltsführung	99,2	49,7	148,9
Kinderbetreuung	17,5	7,7	25,2
Betreuung Erwachsener	1,1	0,6	1,7
Freiwilligenarbeit	5,2	5,5	10,7
Soziale Kontakte	36,3	33,5	69,8
Freizeitaktivitäten	92,4	102,7	195,1

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA 2009: 34, AUS GRISOLD/MADER 2013: 59.

Hierbei bestätigt sich die traditionelle Rollenzuteilung unbezahlter Arbeit im Haushalt grundsätzlich. Es zeigt sich, dass der Anteil der Männer, die sich an Hausarbeit beteiligen, zwar gestiegen ist, aber Frauen

noch immer den Großteil der unbezahlten Arbeit im Haushalt verrichten. Wie sich dies im Zeitvergleich verändert hat, soll im Folgenden ab dem Jahr 1981 gezeigt werden, wobei die Daten in den drei Erhebungen (1981, 1992 und 2008/09) gemäß dem jeweiligen Stand der Forschung unterschiedlich erhoben wurden. Dies bedeutet eine nicht vollständige Vergleichbarkeit der Daten. Um dennoch einige – wenngleich vorsichtige – Vergleiche zwischen den Jahren erarbeiten zu können, müssen Tätigkeiten und gebildete Kategorien (wieder) disaggregiert und neu zusammengesetzt werden. Außerdem ist eine Einschränkung der Daten auf die Kategorie „Ausübende“ nötig. Dies ermöglicht es zu sehen, wie viel Zeit für bestimmte Tätigkeiten tatsächlich aufgewendet wurde, die Bezugsgröße sind nicht mehr alle erfassten Personen, sondern nur jene, die Tätigkeiten tatsächlich ausüben. Das bedeutet auch, dass die aggregierten Zeiteinheiten für Nicht-Ausübende und Ausübende jeweils deutlich niedriger sind (vgl. Grisold/Mader 2013: 61 f.).

Tabelle 15.3 zeigt hierzu im Zeitvergleich, wie sich der Anteil der Ausübenden von 1981 bis 2008/09 verändert hat. Sowohl der Anteil der Frauen, die im Haushalt unbezahlte Tätigkeiten verrichten, als auch der der Männer ist angestiegen, jedoch von deutlich unterschiedlichen Niveaus. 1981 arbeiteten 88% der Frauen unbezahlt im Haushalt, 2008 95%. Im Unterschied dazu waren 1981 knapp 40% aller Männer im Haushalt tätig, 2008 hingegen fast 78%. Hinsichtlich der aufgewendeten Zeit lässt sich sowohl bei Frauen als auch Männern ein sinkender Zeitaufwand feststellen. Jedoch arbeiten Frauen auch heute noch um ca. 1½ Stunden pro Tag mehr im Haushalt als Männer – zum Vergleich: 1981 waren das knapp 2 Stunden (vgl. Grisold/Mader 2013: 64).

**Tabelle 15.3: Tätigkeiten im Haushalt im Zeitvergleich**

	1981	1992	2008/09
Frauen			
Anteil der Ausübenden in %	88,0	95,3	95,1
Ø Zeitdauer bezogen auf Ausübende in Std : Min	05:25	04:56	04:12
Männer			
Anteil der Ausübenden in %	39,8	67,6	77,6
Ø Zeitdauer bezogen auf Ausübende in Std : Min	03:27	02:43	02:46

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA 2009: 53, AUS GRISOLD/MADER 2013: 64.

Wenn nun die Kategorie „Haushalt“ in einzelne Tätigkeiten aufgespalten wird, so zeigt sich das folgende Bild: Frauen bringen pro Tag

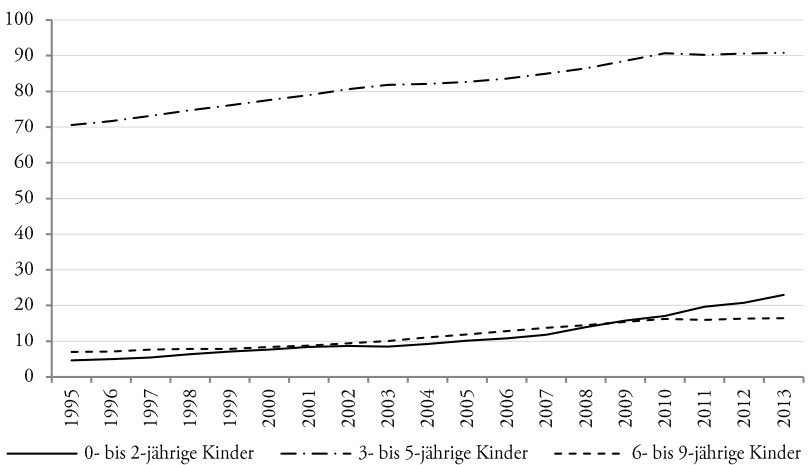


(im Durchschnitt Montag bis Sonntag) bei allen Tätigkeiten über den Zeitverlauf mehr Zeit als Männer auf, mit zwei Ausnahmen, der Gartenarbeit und Spielen mit Kind oder Kindern. So verbrachten Männer 1981 knapp 3 Stunden mit Gartenarbeit, Frauen 2½ Stunden. Im Vergleich dazu verrichteten Männer 2008 2½ Stunden Gartenarbeit, Frauen 1¼ Stunden. Ähnliches ist beim Spielen mit Kindern zu sehen: Männer spielten 1981 1¾ Stunden, 2008 1¼ Stunden mit Kindern, Frauen hingegen 1981 1½ Stunden und 2008, wie die Männer, 1¼ Stunden. Statistik Austria fasst dies folgendermaßen zusammen: „Kinderbetreuung hat viele Facetten. Insgesamt gilt: Frauen sorgen, Männer spielen“ (Statistik Austria 2009: 16).

### Institutionelle Kinderbetreuung

Die institutionelle Kinderbetreuung wurde in Österreich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich ausgebaut. So stieg die Betreuungsquote der 3- bis 5-jährigen Kinder von 70,6% im Jahr 1995 auf 90,8% im Jahr 2013 – das Barcelona-Ziel von 90% konnte hier erreicht werden. Die Betreuungsquote der 0- bis 2-jährigen Kinder stieg im gleichen Zeitraum um 18,4 Prozentpunkte an, allerdings wird das Barcelona-Ziel von 33% mit einer Betreuungsquote von 23% im Jahr 2013 immer noch deutlich verfehlt.

**Abbildung 15.3: Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungs-einrichtungen im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung (in %)**



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, KINDERTAGESHEIMSTATISTIK.

Die reinen Betreuungsquoten sagen jedoch wenig über die Möglichkeit der Eltern aus, einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachzugehen. Hier sind Öffnungszeiten und Mittagsschließzeiten relevant. Der sogenannte VIF-Indikator (Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf) gibt den Anteil der betreuten unter-6-jährigen Kinder in Kindertagesheimen an, deren Öffnungszeiten mit der Vollzeitbeschäftigung der Eltern vereinbar sind. Hier lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern in Österreich feststellen: Im Jahr 2012/13 liegt der VIF-Indikator für Österreich gesamt bei 37,4%, in der Steiermark ist er mit 7,8% am niedrigsten, in Wien mit 95,3% am höchsten (Stadt Wien, MA 23).

### **Schlussfolgerungen**

Insgesamt kann die Wirkung der EU-Gleichstellungspolitik auf die Situation der Frauen in Österreich nur als widersprüchlich bewertet werden (eine reine Eins-zu-eins-Wirkungsanalyse ist dabei natürlich ebenso wenig möglich wie eine Trennung der EU-Politik von gesellschaftlichen Veränderungen und Einflüssen). Einige der oben aufgeführten rechtlichen Vorgaben, wie diverse Richtlinien zum Schutz vor Diskriminierung und zur Gleichstellung am Arbeitsmarkt, sowie politische Ziele und Strategien der EU, insbesondere zur Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und zum Ausbau der Kinderbetreuung, können durchaus als positiv für den als konservativ-korporatistisch geltenden Wohlfahrtsstaat Österreich gesehen werden. Denn auch wenn Erwerbsverhältnisse nicht frei von Abhängigkeiten sind, ermöglicht erst ein eigenes Einkommen die ökonomische Unabhängigkeit der Frau von (Ehe-)Mann und Familie. Die Erwerbstätigkeit schafft Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben und wird aus progressiver Sicht als elementare Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben gesehen. Beim langfristigen Wandel des Geschlechterarrangements nach Pfau-Effinger (2001) folgt Österreich aber dem Entwicklungspfad der „Modernisierung der männlichen Versorgungsehe auf Basis von Teilzeitarbeit“ und weniger dem „Doppelversorgermodell“. Hohe Teilzeitquoten, die Zuständigkeit der Mütter für die Kinderbetreuung bzw. Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die EU-weit hohen geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede sowie ein hoher Anteil von Frauen im Niedriglohnbereich stehen dem Ziel der ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen gegenüber.

Wie bereits erwähnt finden in der EU unterschiedliche und sich teilweise widersprechende frauen- und gleichstellungspolitische Strategien und Maßnahmen durchaus nebeneinander statt. Klatzer und Schlager zeigen jedoch, mit Verweis auf Genetti, „dass Frauenpolitik in der letzten

Dekade verstärkt vor dem Hintergrund der dominanten europäischen Agenda der Verbesserung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit betrieben wird (Genetti 2010, 203 f.) und damit die marktkonforme Gleichstellungspolitik eindeutig die dominierende geworden ist“ (Klatzer/Schlager 2013: 57). Und auch Maier hält fest, dass „das Geschlechterverhältnis immer noch eine Wettbewerbsangelegenheit – und Geschlechtergleichheit dann relevant [bleibt], wenn sie dazu beiträgt, dass Europa zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt wird“ (Maier 2010: 250). Für den Kontext der Arbeit lässt sich hier grob sagen, dass beim Ziel einer Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit aus neoliberaler Sicht humankapitalistische Argumente im Vordergrund stehen. Gleichzeitig kommt es zu einem tendenziellen Abbau der sozialen Sicherung. Nicht-Erwerbstätigkeit bedeutet schnell ein Abrutschen in private Abhängigkeit oder Armut. Progressive Forderungen beinhalten dagegen immer ein existenzsicheres Einkommen und eine eigenständige soziale Sicherung. Zudem wird hier eine Umverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern mitgefordert. Diese Debatten finden derzeit kaum statt. Insgesamt besteht bei einem (weiteren) Aufbrechen geschlechtsspezifisch tradierter Rollenbilder und des tendenziell konservativen Wohlfahrtsstaates eher die Gefahr einer weiteren neoliberalen Individualisierung anstelle eines an der individuellen sozialen Sicherung und ökonomischen Unabhängigkeit orientierten Systems (Schultheiss 2011: 6 f.).

Neben der Gleichstellungspolitik müssen auch andere Politikfelder der EU auf ihre Auswirkungen auf die Frauen (in Österreich) analysiert werden – der Genderaspekt ist daher ein Querschnittsthema in den Beiträgen dieses Buches.

## Literatur

- Appelt, Erna (Hg.) (2009): Gleichstellungspolitik in Österreich. Eine kritische Bilanz. Innsbruck: Studien Verlag
- dieStandard (21.11.2012): Gleichbehandlungsnovelle vertagt. <http://diestandard.at/1353206838284/Gleichbehandlungsnovelle-vertagt> (Zugriff: 16.03.2015)
- Europäische Kommission (2014): Report on Progress on equality between women and men in 2013. [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/swd\\_2014\\_142\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/swd_2014_142_en.pdf) (Zugriff: 16.03.15)
- Esping-Andersen, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Reihe „Theorie und Gesellschaft“, Band 40. Frankfurt/Main, New York, 19-51
- Genetti, Eva (2010): Europäische Staaten im Wettbewerb. Zur Transformation von Geschlechterordnungen im Kontext der EU. Münster: Westfälisches Dampfboot

- Geisberger, Tamara / Glaser, Thomas (2014): Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede. Analysen zum „Gender Pay Gap“ auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010. In: Statistische Nachrichten 1, 1-12. [http://www.statistik.at/web\\_de/static/geschlechtsspezifische\\_verdienstunterschiede\\_-\\_analysen\\_zum\\_gender\\_pay\\_gap\\_075968.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/geschlechtsspezifische_verdienstunterschiede_-_analysen_zum_gender_pay_gap_075968.pdf)
- Grisold, Andrea / Mader, Katharina (2013): Veränderungen und Stillstand von Frauenarbeit im Längsschnittvergleich. Das Beispiel Österreich. In: Ebbers, Ilona / Halbfas, Brigitte / Rastetter, Daniela (Hg.): Gender und ökonomischer Wandel. Marburg: Metropolis-Verlag, 47-73
- Holzleithner, Elisabeth (2005): Gleichstellungspolitik in der EU. <http://homepage.univie.ac.at/elisabeth.holzleithner/HolzleithnerEUGleichstellung.pdf>
- Kaiser, Wolfram et al. (1995): Die EU-Volksabstimmungen in Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Verlauf, Ergebnisse, Motive und Folgen. IHS Reihe Politikwissenschaft No. 23
- Klatzer, Elisabeth / Schlager, Christa (2012): Genderdimensionen der neuen EU Economic Governance. In: Kurswechsel 1, Wien, 23-35
- Klatzer, Elisabeth / Schlager, Christa (2013): Gleichstellungspolitik in der Krise. Herausforderungen vor dem Hintergrund europäischer maskulin-autoritärer Krisenbewältigungsstrategien. In: Kurswechsel 4, Wien, 56-65
- Klein, Uta (2013): Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure – Themen – Ergebnisse. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Kreisky, Eva / Löffler, Margit (2010): Frauenpolitische Entwicklungen und Brüche. In: Bundeskanzleramt Österreich (Hg.): Bericht betreffend die Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998-2008. Teil II: Berichte zu ausgewählten Themen zur Entwicklung der Situation von Frauen in Österreich. Bundeskanzleramt, Wien, 389-425
- Maier, Friederike (2010): Die wirtschaftspolitischen Leitlinien der Europäischen Union – eine feministische Kritik. In: Bauhardt, Christine / Çağlar, Gülay (Hg.): Gender and Economics. Feministische Kritik der politischen Ökonomie. Wiesbaden: VS Verlag, 233-257
- Pfau-Effinger, Birgit (2001): Wandel wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterpolitiken im soziokulturellen Kontext. In: Heintz, Bettina (Hg.): Geschlechtersoziologie. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 41. Wiesbaden, 486-511
- Schatzenstaller, Margit (2012): Konsolidierungspolitiken in Deutschland und Österreich – auf Kosten der Frauen? In: Kurz-Scherf, Ingrid / Scheele, Alexandra (Hg.): Macht oder ökonomisches Gesetz? Münster: Westfälisches Dampfboot, 163-186
- Schultheiss, Jana (2008): Frauenerwerbstätigkeit und staatliche Familienpolitik. Elterngeld und Elternzeit – ein Paradigmawechsel? Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Schultheiss, Jana (2011): Warum überhaupt Gleichstellung? In: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi) et al. (Hg.): Wissenschaft und Geschlecht. Erfolge, Herausforderungen und Perspektiven. Marburg, 5-7
- Stadt Wien, MA 23: Kinderbetreuungseinrichtungen – Statistiken. <http://www.wien.gv.at/statistik/bildung/kinderbetreuung/index.html> (Zugriff: 16.03.15)
- Statistik Austria (2009): Zeitverwendung 2008/09. Ein Überblick über geschlechtsspezifische Unterschiede. Wien

## ENERGIEPOLITIK

Der anthropogen verursachte Klimawandel ist nach Einschätzung vieler ExpertInnen eine der größten globalen Bedrohungen für Wohlstand und nachhaltige Entwicklung. Auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse, wie etwa den Sachstandsberichten des Weltklimarats (IPCC 2014) oder dem Stern Review (Stern 2006), hat die Europäische Union in den letzten Jahren eine Führungsrolle im internationalen Klimaprozess eingenommen. Andererseits haben EU-Grundprinzipien wie der freie Warenverkehr zu einem starken Anstieg des vor allem auf fossilen Energieträgern basierenden Straßenverkehrs geführt, dessen Treibhausgasemissionen der Einhaltung von Klimazielen etwa in Österreich entgegenstehen. Ebenso führen auf Grund von EU-Vorgaben liberalisierte Märkte im Strom- und Gasbereich tendenziell zu einem Anstieg der entsprechenden Nachfrage. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wird derzeit zudem eine Re-Industrialisierung propagiert, die die Gefahr birgt, Wirtschaftsstrukturen zu forcieren, die mit langfristigen Zielsetzungen im Klimaschutz nicht kompatibel sind. Welche Auswirkungen hatten und haben diese zum Teil widersprüchlichen Zielsetzungen auf Österreich? Und ist Österreich auf einem Weg zu einer klimafreundlichen Gesellschaft? Mit diesen Fragen setzt sich dieser Abschnitt auseinander.

Die unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen der Energiepolitik lassen sich mit der Zieltrias Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit zusammenfassen. Dieses Kapitel setzt sich mit ausgesuchten Komponenten der österreichischen und europäischen Energie- und Klimapolitik auseinander. Nach einer Einleitung, in der die Entwicklung wesentlicher Indikatoren der Energiewirtschaft in Österreich dargestellt ist, sowie einer kurzen Übersicht über relevantes EU-Recht werden einzelne Bereiche und deren Veränderungen im Detail dargestellt. Der Fokus liegt auf dem Strommarkt und dem Mobilitätsbereich. Ersterer erfuhr im Zuge des EU-Beitritts gravierende Änderungen; Letzterer verursacht immerhin rund 1/3 des energetischen Endverbrauchs (jene Energiemenge, die für die Umsetzung in Nutzenergie zur Verfügung gestellt wird: Raumheizung, Beleuchtung und EDV, Mechanische

Arbeit etc.; vgl. Statistik Austria 2015) und basiert ganz überwiegend auf fossilen Energieträgern.

Abgerundet wird die Darstellung mit einem Ausblick auf die kommenden Herausforderungen im Energiebereich, v.a. durch die Klimakrise. Nicht betrachtet werden können in dieser fokussierten Darstellung viele weitere wichtige Bereiche der Ressourcen- und Energiepolitik.

### **EU-rechtliche Grundlagen**

Bereits am Beginn der Entwicklung der europäischen Integration standen mehrere mit Energieerzeugung (Kernkraft, EURATOM) und Energieträgern (Kohle, EGKS) befasste Politikfelder. Nichtsdestoweniger verfolgte Europa über einige Jahrzehnte keine einheitliche und konsistente Energiepolitik, auch deswegen, da eine primärrechtliche Zuständigkeit bis zum Vertrag von Lissabon nicht vorlag. Energiepolitische Entscheidungen beriefen sich bis dahin einerseits oft auf den Bereich Umwelt (Art 175 des EG-Vertrags), auf den die Kompetenz der EWG in den 1980er Jahren ausgeweitet wurde, andererseits auf die Entwicklung des Europäischen Binnenmarkts (Artikel 95 des EG-Vertrags), der alle Produkte und damit auch Strom, Erdöl und Erdgas umfasst (vgl. Grünwald 2003). Mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (siehe EU 2004) wurde relativ spät im Integrationsprozess ein explizites primärrechtliches Fundament für die Energie- und Klimapolitik geschaffen. Dieser Vertrag wurde etwas ergänzt in den Besitzstand des Vertrags von Lissabon übernommen.

Bestehen blieb jedoch das Recht der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu bestimmen (vgl. AEUV, Art. 194 Abs. 2). Die Wahl des nationalen Energiemix ist somit nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten.

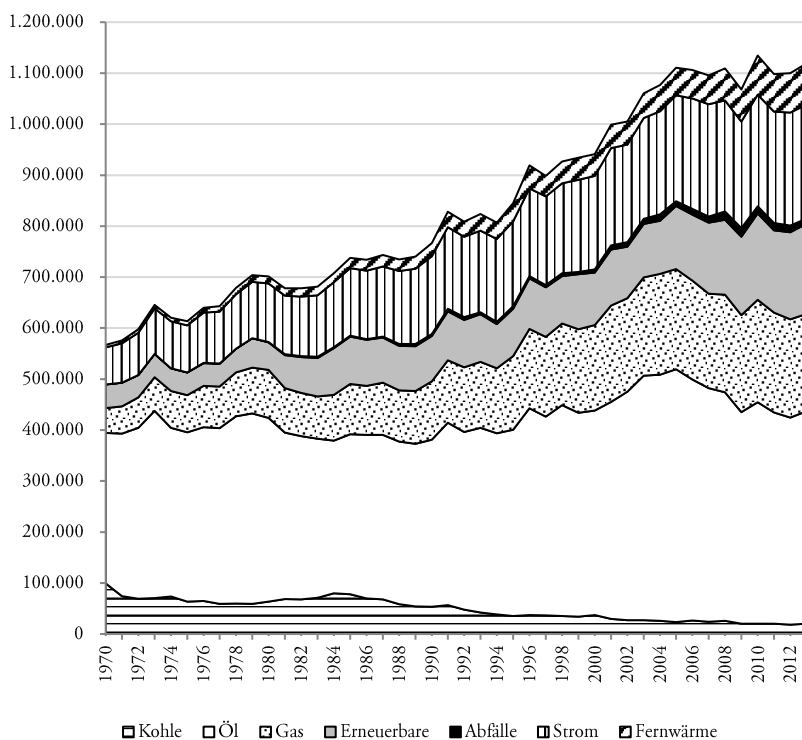
### **Indikatoren zu Energieaufbringung und Verbrauch in Österreich**

In den letzten Jahrzehnten und insbesondere in der Periode 1995 bis 2005 gab es in Österreich stetige Zuwächse beim Energieverbrauch, die von maßgeblichen Faktoren wie dem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum beeinflusst wurden. Vor allem in der energieintensiven exportorientierten Industrie waren in diesen Jahren hohe Wachstumsraten zu verzeichnen. Entsprechend starke Zuwächse waren auch in der Transportleistung von Gütern und damit beim Energieeinsatz und den Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich zu verzeichnen. Parallel dazu stie-

gen der Motorisierungsgrad und die von Pkw zurückgelegten Strecken. Die stärksten Zuwächse des Energieverbrauchs wurden im Transport (55% von 1995 bis 2005) und im produzierenden Bereich (39%) registriert (Statistik Austria 2014).

Neben dem starken Effekt des Wirtschaftswachstums sind die Einflüsse der Witterung und volatiler Energiepreise merkbar. Seit 2005 stagnieren sowohl der Bruttoinlandsverbrauch (inländische Erzeugung von Rohenergie und Saldo aus Außenhandel und Lagerbewegungen) als auch der energetische Endverbrauch (Statistik Austria 2014). Es ist auch zu einer wesentlichen Strukturverschiebung bei den Energieträgern gekommen: Die relative Bedeutung von Kohle und Öl hat vor allem zu Gunsten erneuerbarer Energieträger abgenommen (BMFWF 2014).

**Abbildung 16.1: Energetischer Endverbrauch (in TJ)**



DATENQUELLEN: STATISTIK AUSTRIA 2014, BMFWF 2014.

Ursache für den Rückgang des Einsatzes fossiler Energieträger waren aktive Politiken zur Forcierung des Einsatzes erneuerbarer Energieträger, deren Anteil am energetischen Endverbrauch derzeit rd. 32% beträgt.

Hauptsächliche Triebfedern dafür waren kräftige Preisschübe bei fossilen Energieträgern sowie insbesondere verstärkte Anstrengungen im Klimaschutz. 1997 wurde das Kyoto-Protokoll unterzeichnet, das 2005 in Kraft trat. Gemäß der EU-internen Lastenaufteilung hatte sich Österreich verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen von 1990 im Kyoto-Verpflichtungszeitraum um 13% zu reduzieren. Für die Energiewirtschaft und die energieintensive Industrie wurde mit dem Emissionshandel ein eigenes Instrument auf europäischer Ebene geschaffen. Wesentliche Instrumente zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger waren das Ökostromgesetz (siehe Abschnitt Strom), die Vorschriften über Biokraftstoffe im Verkehrsbereich, Förderungen über den Klima- und Energiefonds, Anreize in der Wohnbauförderung etc. Dies hatte parallel zur Folge, dass die inländische Aufbringung von Energie anstieg. Nichtsdestoweniger konnte das Reduktionsziel des Kyoto-Protokolls für die Jahre 2008 bis 2012 nur durch einen massiven Einsatz flexibler Instrumente erreicht werden, d.h., es wurden ausländische Emissionsrechte für etwa 500 Mio Euro zugekauft.

Die österreichische Importabhängigkeit der Energieversorgung betrug 2012 knapp 64% (EU-27: etwa 54%). Bei fossilen Energieträgern liegt der Anteil bei knapp über 80% (Gas) bis zu 100% (Kohle). Es ist Ziel der österreichischen und europäischen Politik, diese Anteile zu reduzieren, um die Resilienz gegenüber exogenen Preisschocks zu vermindern und die Versorgungssicherheit (Stichwort Ukraine Konflikt) zu erhöhen.

Die Ausgaben für die entsprechenden Importe betrugen 2012 17,3 Mrd Euro. Dem standen Exporterlöse von 4,5 Mrd Euro gegenüber. Dies ergibt ein Saldo von etwa 12,8 Mrd Euro, was 4,2% des nominellen BIP entspricht. Ende der 1990er Jahre lag der Wert deutlich niedriger, v.a. bedingt durch den deutlich niedrigeren globalen Ölpreis.

## **Strom**

Die Nichtspeicherbarkeit (zumindest in großen Mengen) von Strom ist eine Besonderheit der Marktstrukturen, die permanent Angebot und Nachfrage stabil ausgleichen müssen. Strom trägt zwar in Österreich nur etwa 1/5 zum energetischen Endverbrauch bei, ist aber nichtsdestoweniger ein wichtiger Energieträger, dessen Bedeutung in Zukunft noch steigen wird. Zudem kam es in Folge des EU-Beitritts zu weitreichenden Änderungen auf dem Strommarkt, der im folgenden Abschnitt beleuchtet wird.

Im Jahr 1995 lag der Inlandsstromverbrauch in Österreich bei rund 52 600 GWh, im Jahr 2013 bei knapp 70 000 GWh (vgl. E-Control 2014), ein Anstieg von über 33% oder 1,6% pro Jahr. Zu beachten ist dabei aber der Rückgang des Verbrauchs um 3,8% im Jahr 2009, bedingt durch



die Wirtschaftskrise. In absoluten Zahlen (mehr als 2 600 GWh) stellt dieser Rückgang den größten Einschnitt im Stromverbrauch in der österreichischen Geschichte dar, gefolgt vom absolut größten Anstieg im Jahr 2010 (+ 3 000 GWh).

Im Februar 1997 trat die EU-Richtlinie zur Schaffung eines Elektrizitätsbinnenmarktes (96/92/EG) in Kraft, welche der „Verwirklichung eines wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkts“ als „wichtigen Schritt zur Vollendung des Energiebinnenmarkts“ dienen sollte. Laut „Anti Atom International“ sei es das Ziel der Richtlinie „die Monopole von staatlichen Energieversorgungsunternehmen (EVU) zu brechen, den Stromkunden (vor allem Großkunden wie Industriebetrieben) die freie Wahl ihres Elektrizitätsversorgers zu garantieren und durch den Wettbewerbsdruck die Preise zu senken“ (AAI 2001). Die Richtlinie war somit auch ein klarer Ausdruck des neoliberalen Zeitgeists, gemeinwirtschaftliche Strukturen zu Gunsten privater Profitinteressen zu zerschlagen, um eine angeblich effizientere Versorgung zu gewährleisten (vgl. etwa Scheer 2010).

Die rechtliche Umsetzung erfolgte in Österreich durch das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 1998 (ElWOG). Dieses sah eine stufenweise Öffnung des Strommarktes vor. Im Juli 2000 beschlossen die damals regierenden Parteien ÖVP und FPÖ mit den Stimmen der SPÖ, die vollständige Öffnung des Strommarktes auf Oktober 2001 vorzuziehen (APA 2000).

Österreich hat mit der vollständigen Marktöffnung bereits im Jahr 2001 die EU-Vorgaben übererfüllt und zählt daher zu den Vorreitern der Strommarktliberalisierung in der Europäischen Union (Haberfellner et al. 2002). Beschleunigt wurde die Strommarktöffnung durch die Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ, die im Februar 2000 ihr Amt antrat. Ganz klar war aber auch der ideologische Hintergrund, der zur kompletten Marktöffnung geführt hatte: Der neoliberale Mainstream konnte sich in den 1990er Jahren in der Europäischen Kommission durchsetzen und in alle Politikfelder ausbreiten: Staatliche Monopole wie die Stromversorgung wurden ideologisch desavouiert und zerschlagen, um Renditemöglichkeiten für die Privatwirtschaft zu schaffen (vgl. dazu etwa Hermann 2007).

### **ProfiteurInnen und VerliererInnen der Liberalisierung**

Vor der Liberalisierung war die Struktur des österreichischen Elektrizitätsmarktes durch Gebietsmonopole – sowohl in der Produktion als auch in der Verteilung – und hohe öffentliche Anteile an Unternehmen, in denen gemein- und betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen

annähernd die gleiche Bedeutung zukam, charakterisiert. Die Stromversorgung ist auch heute noch unverändert größtenteils in den Händen der Landeselektrizitätsversorgungsunternehmen, die wiederum zum großen Teil den Ländern gehören. Die Strompreise wurden durch den Paritätischen Preisausschuss nach oben begrenzt, ihre Höhe machte in der Regel die volle Deckung der Unternehmenskosten möglich (Haberfellner et al. 2002). Die Tarife enthielten sowohl Netzkosten als auch die Kosten für die Erzeugung. Nach der Liberalisierung wurde der Gesamtstrompreis (exkl. Steuern und Abgaben) nicht mehr nach den Herstellkosten gebildet, sondern nach Angebot und Nachfrage am Markt.

Im Zuge der durchgeführten Strommarktliberalisierung haben sich einige kleine zusätzliche Anbieter am Markt etablieren können. Diese sind jedoch zumeist Tochter-Unternehmen der EVU; auch Verstrickungen der Beteiligungen sind vorhanden (siehe Feigl/Heiling 2012, BMWFW 2014), um auch am liberalisierten Strommarkt gegenseitig KundInnen abzuwerben. Es gibt aber auch einige kleine private Anbieter, und auch internationale EVU haben versucht, am österreichischen Strommarkt Fuß zu fassen, was vor allem durch Kapitalbeteiligungen an österreichischen Landes-EVU gelang (RWE bei Kelag; EnBW bei EVN; EdF bei Energie Steiermark). Großteils im Privatbesitz sind kleine Photovoltaik-Anlagen, die aber nur eine untergeordnete Rolle in der gesamten Produktion in Österreich spielen (0,41% 2013), auch wenn die Steigerungsraten enorm sind (55% pro Jahr im Durchschnitt zwischen 2006 und 2013, Statistik Austria 2014a).

Obschon der Ausbau von Ökostromanlagen aus Gründen der Versorgungssicherheit und des Klimaschutzes sinnvoll und notwendig ist, hat das derzeitige Regime der Förderung eine schleichende Privatisierung im Energiesektor (weil der Sektor hauptsächlich von kleinen privaten Unternehmen besetzt ist, die relativ hohe Renditen haben) bewirkt. Eine sichere Stromversorgung gehört allerdings zur Daseinsvorsorge. Hier ist ein Übergang von öffentlichen in private Besitzverhältnisse kritisch zu sehen, da das Primat einer sicheren und leistbaren Energieversorgung auf Kosten von Profitstreben aufgeweicht werden kann.

### **Soziale Auswirkungen: Veränderungen der Strompreise**

Die mit der Liberalisierung notwendig gewordene Novelle des ElWOG 1998 trennte den Strompreis in die einzelnen Komponenten Energie, Netznutzung sowie Steuern und Abgaben. Letztere wurden damit auch neu gestaltet. Bereits damals war eine Förderung für elektrische Energie aus erneuerbaren Energieträgern vorgesehen. Diese wurde

auch auf der Stromrechnung getrennt ausgewiesen. Die Entwicklung der Strompreise von 1996 bis 2010 (Kratena 2011) zeigt eine sehr unterschiedliche Entwicklung für Industrie und Privathaushalte: Während die Liberalisierung Ende der 1990er Jahre für stark sinkende Preise (fast -40%) für die Industrie sorgte, stabilisierten sich die Preise für Haushalte, bevor sie ähnlich den Industriepreisen wieder anstiegen. Insgesamt blieb aber der Preisunterschied groß.

Ein internationaler Vergleich der Industrie- und Haushaltsstrompreise vor und drei Jahre nach der Liberalisierung zeigt, dass die Strompreise der Industrie von einem signifikant überdurchschnittlichen Niveau unter den europäischen Durchschnitt gesunken sind (Kratena 2004). Zehn Jahre nach der Liberalisierung zahlten die KonsumentInnen in Österreich jedoch deutlich mehr für Strom als die KundInnen in den meisten anderen EU-Ländern, im Vergleich zu den EU-27-Ländern waren die EndkundInnenpreise am fünfthöchsten (Kratena 2011). Für die IndustriekundInnen war der Einsparungseffekt durch die Liberalisierung wesentlich größer als für die HaushaltskundInnen.

Für das Jahr 2009 ergibt sich, dass der Unterschied im Industriestrompreis nach der Bereinigung um die Erhöhung der Elektrizitätsabgabe ca. 32% beträgt, für den Haushaltsstrompreis beträgt dieser Unterschied im Jahr 2009 ca. 5% (Kratena 2011). Insgesamt ist der Anteil der Energiekosten (die Statistik Austria weist die anteilmäßigen Kosten für Beheizung und Beleuchtung gemeinsam aus) an den Gesamthaushaltsausgaben seit der Liberalisierung leicht gesunken. Es fand aber eine Umverteilung der Kosten zu Ungunsten der kleineren VerbraucherInnen statt.

Die Ökostromförderung spielt kaum eine Rolle bei den Verzerrungen der Liberalisierungseffekte, da „irgendeine Form Ökostromförderung auch ohne Marktliberalisierung beschlossen worden wäre“. Ein Teil der „Liberalisierungsdividende“ von den öffentlichen Haushalten sei „aufgrund der Steuererhöhungen bei gleichzeitigem Druck auf die Nettopreise abgeschöpft“ worden (Kratena 2011: 21).

### **Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Der Gesamteffekt auf die reale Wertschöpfung aller Sektoren macht im Jahr 2009 etwas mehr als 1% aus (ohne Liberalisierung wäre das BIP 2009 im Niveau ca. 1% geringer gewesen). Als Effekt einer Reform in nur einem Sektor der Gesamtwirtschaft ist das relativ hoch (Kratena 2011). Erklärt wird dies damit, dass die ohne die Liberalisierung höheren Strompreise zu einem höheren Preisniveau und damit zu einer niedrigeren Wettbewerbsfähigkeit und mehr Importen geführt hätten.

Die Elektrizitätswirtschaft reagierte auf den erhöhten Wettbewerb und den Erlösrückgang im Zuge der Marktöffnung mit Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen im Ausmaß von rund 900 Mio Euro. Dies führte zu einem Rückgang der Beschäftigung im Sektor um rund 5.500 Beschäftigte (Haslauer und Gasser 2005).

Die finanzielle Situation der österreichischen EVU hat sich zwischen 2001 und 2010 sehr positiv entwickelt: Das EBIT (earnings before interest and taxes) der neun größten EVU stieg von knapp 350 Mio Euro auf ca. 550 Mio Euro, wobei die Krise 2009 einen Einbruch (-24% 2007-2009) verursachte, der Durchschnitt im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2010 aber bei über 500 Mio Euro lag (E-Control 2012a). Seit 2012 hat sich die finanzielle Situation vieler EVUs im Strombereich inkl. einiger Landesenergieversorger deutlich eingetrübt. Dies ist auf derzeit sehr niedrige Preise an der Strombörse zurückzuführen, die z.T. unter den Herstellungskosten vieler EVU liegen. Sollte die Situation über mehrere Jahre anhalten, könnte der Druck in Richtung Privatisierung zunehmen, mit langfristig negativen Auswirkungen u.a. auf die Versorgungssicherheit.

### **Rolle des Staates**

Auf die schleichende Privatisierung im Strombereich wurde bereits hingewiesen. Zudem gibt es Zweifel, dass der Staat seine Eigentümerverantwortung bei einigen EVU genügend wahrgenommen hat. Einige EVU, die überwiegend in öffentlichem Eigentum stehen, haben in den vergangenen Jahren Auslandsinvestitionen getätigt, die nicht nur für die Erfüllung der Daseinsvorsorge in Österreich nicht notwendig waren, sondern oft zu Verlusten und Abschreibungen geführt haben.

Im Zuge der Liberalisierung des Strommarktes wurde im Jahr 2000 auch die Einrichtung eines unabhängigen Regulators beschlossen. Die damaligen Oppositionsparteien SPÖ und Grüne hatten ein solches Kontrollorgan gefordert. 2001 wurde die Elektrizitäts-Control GmbH (später Energie-Control GmbH, kurz E-Control) gegründet. Der mittlerweile in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelte Regulator hat die Aufgabe, „den Wettbewerb zu stärken und sicherzustellen, dass dieser unter Berücksichtigung der Vorgaben der Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit funktionieren kann“, und ist für die „Aufstellung und Einhaltung der Spielregeln“ für die MarktteilnehmerInnen verantwortlich.

Eine Regulierungsbehörde braucht es nicht zuletzt wegen der Beibehaltung der Netzmonopole. „Dem weiterhin monopolistisch organisierten Netzbetreiber kommt eine bedeutende Marktmacht zu, da er den Wettbewerb sowohl in den vor- als auch nachgelagerten Bereichen behin-

dern kann. [...] Die Sicherstellung der Gleichbehandlung aller MarktteilnehmerInnen durch den Netzbetreiber erfordert eine permanente Marktüberwachung“ (Haberfellner et al. 2002).

Für die KundInnen erleichtert die E-Control einen Vergleich der Preise durch die Bereitstellung eines Tariffrechners; damit wird ein Wechsel der StromlieferantInnen attraktiv. Aus ökologischer Perspektive spielt die Behörde eine wichtige Rolle bei der Transparenz bezüglich der Herkunft des Stroms. Das ElWOG verpflichtet alle LieferantInnen, die in Österreich EndverbraucherInnen beliefern, den Primärenergieträgermix auszuweisen. Die E-Control verwaltet die Stromnachweisdatenbank und bringt den jährlichen Stromkennzeichnungsbericht heraus. In der Praxis ist die politisch unabhängige Behörde eine wichtige Akteurin in der österreichischen Energiepolitik. Im Jahr 2013 betrug die Wechselrate bei den HaushaltskundInnen laut E-Control 1,8%, das sind rd. 78.000 Haushalte.

Der Strommarkt und seine Liberalisierung haben also seit dem österreichischen EU-Beitritt große Veränderungen erfahren. Staatliche Monopole wurden aufgebrochen mit unterschiedlichen GewinnerInnen und VerliererInnen. Größeres Augenmerk wurde auf die Zusammensetzung des Strommix und die Kontrolle der Marktmacht gesetzt.

Im Folgenden wird ein anderer zentraler Bereich beleuchtet, der durch einen hohen Energieeinsatz und erhebliche Treibhausgasemissionen gekennzeichnet ist: der Verkehrssektor.

### **Transportsektor**

Mobilität gehört zu den Grundbedürfnissen der Menschen und spiegelt sich im komplexen Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage von Verkehr wider. Der Transportsektor hat seit jeher eine hohe soziale und wirtschaftliche Bedeutung, da er den Zugang zu Personen und Waren zu günstigen Kosten sicherstellen soll. Allerdings verursacht der Sektor auch erheblichen Energieverbrauch hat große Auswirkungen auf die Umwelt.

Von den vielen relevanten Fragestellungen in Zusammenhang mit dem Transportsektor werden einige wenige Themen im Detail behandelt. Nach einer Darstellung der EU-rechtlichen Grundlagen erfolgt eine Diskussion der Trends im Güter- und Personenverkehr. Näher beleuchtet werden dann das Transithema, der Tanktourismus und die Vorgaben über CO<sub>2</sub>-Emissionen.

## **Rechtliche und politische Grundlage der Europäischen Verkehrspolitik**

Die Verkehrspolitik gehört zu den ersten gemeinsamen Politikbereichen der Europäischen Union. Seit Inkrafttreten der Römischen Verträge 1958 war das Ziel dieser Politik die Abschaffung der Grenzhindernisse zwischen den Mitgliedstaaten und die Ermöglichung des freien Personen- und Warenverkehrs. Inzwischen ist die gemeinsame Verkehrspolitik in Titel VI (Artikel 90 bis 100 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union) geregelt.

## **Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors**

32% der in Österreich verbrauchten Energiemenge werden im Verkehrssektor eingesetzt. Davon wiederum gingen im Jahr 2013 über 86% in den Straßenverkehr, knapp 8% in den Flugverkehr, etwas über 3% in Pipelines, 2% in die Eisenbahn und ca. 0,3% in die Binnenschifffahrt. Diese Anteile haben sich auch seit dem EU-Beitritt nur leicht verändert, wobei sich der Anteil der Eisenbahn am gesamten energetischen Endverbrauch fast halbiert hat, während sich der Anteil der Pipelines fast verdoppelte (vgl. Statistik Austria 2014a). Der Verkehr ist zudem nach wie vor vom Einsatz fossiler Energie dominiert. Im Jahr 2012 wurden in Österreich 6,8% Bioenergie im Verkehr eingesetzt, 93,2% der Energie stammen aus fossilen Quellen. Mit 21,7 Mio Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent war der Verkehrssektor 2012 der zweitgrößte Verursacher von Treibhausgas-Emissionen. Über 95% dieser Emissionen werden durch den Straßenverkehr verursacht. Der Anteil des Pkw-Verkehrs ist etwas größer als jener des Güterverkehrs.

Seit 1990 ist in diesem Sektor eine Zunahme der Treibhausgasemissionen um rund 54% zu verzeichnen, was den stärksten Zuwachs aller Sektoren im Zeitraum 1990 bis 2012 darstellt. Im Sektor Verkehr bestand zudem die größte Lücke im Vergleich zu den sektoralen Zielen der Klimastrategie 2007 in Bezug auf die Einhaltung des Kyoto-Ziels.

## **Güterverkehr: Trends und Ursachen**

Durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft kam es durch die zunehmend internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage nach Gütertransportleistung. Aspekte wie eine regionale Versorgung mit Dienstleistungen und Produkten und eine Stärkung von Mikrokreisläufen gerieten ins Hintertreffen.

Von 1995 bis 2007 stieg die inländische Transportleistung von 24,6 Mrd Tonnenkilometer um 68% auf rd. 41,3 Mrd Tonnenkilometer. Seit 2007 stagniert der Wert; im Jahr 2009 wurde auf Grund der Finanz- und Wirtschaftskrise eine niedrigere Transportleistung erbracht.

Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurde eine Anpassung der Abgaben für Lkw an die Gemeinschaftsregelungen erforderlich. Der relativ hohe Straßenverkehrsbeitrag wurde durch die Straßenbenützungsabgabe ersetzt. Diese Maßnahme bewirkte jedoch in Summe trotz gleichzeitiger Erhöhung der Mineralölsteuer (der österreichische Steuersatz lag vor dem Beitritt zur Gemeinschaft unter dem damaligen Mindeststeuersatz, sodass eine Anpassung notwendig war) Kostenreduktionen für Transportunternehmungen. Die Konkurrenzfähigkeit der Schiene und der Wasserstraße Donau im Vergleich zur Straße wurde dadurch verschlechtert, was sich auch im starken Anstieg des Straßentransports zeigte. Nichtsdestoweniger ist der Anteil der Bahn mit rd. 31% der Gütertransportleistung deutlich über dem EU-Durchschnitt von 17%.

Als einzige Beschränkung des freien Verkehrs blieb nach dem EU-Beitritt der Transitvertrag erhalten. Als Zusatzprotokoll zu Österreichs Beitrittsvertrag behielt dieser bis Ende 2003 seine Gültigkeit (vgl. ÖIR 2003). Der Transitverkehr und insbesondere der Alpen transit spielen in der öffentlichen Wahrnehmung und der politischen Diskussion eine große Rolle in Österreich. Ein Blick auf die Zahlen aus 2012 zeigt, dass der Transitverkehr eine bedeutende, aber keine dominierende Rolle im Güterverkehr spielt:

- Der Inlandsverkehr macht insgesamt 309 Mio Tonnen aus.
- Der grenzüberschreitende Empfang beträgt 39,5 Mio Tonnen, der grenzüberschreitende Versand 35,8 Mio Tonnen.
- Der Transitverkehr beträgt 44,1 Mio Tonnen.

Schon vor Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft schloss Österreich 1992 ein Abkommen mit der EG, das den internationalen transalpinen Güterverkehr auf Schiene und Straße regeln sollte. Der Vertrag regulierte den Verkehr vor allem in dem vom Güterverkehrstransit zwischen Deutschland und Italien schwer belasteten Inntal und der Brenner Autobahn in Tirol. Das Ziel war, die Schadstoffbelastung durch Lkw auf österreichischen Transitstrecken auf Basis des Jahres 1991, beginnend ab 1993 bis 2004, um 60% zu reduzieren. Durch ein Öko-Punktesystem sollte dies erreicht werden, welches jedoch nur Lkw über 7,5 Tonnen höchstzulässigem Gesamtgewicht betroffen hat. Die Inhalte des Transitvertrags wurden als EU-Primärrecht in den EU-Beitrittsvertrag übernommen, als Österreich 1995 EU-Mitglied wurde. Am Beginn der 2000er Jahre kam

es zur Knappheit und zu einer Stagnation der Fahrten über den Brenner. Ende 2003 lief der Vertrag ersatzlos aus.

Weitere Versuche zur Eindämmung des Transitverkehrs durch Österreich wurden in den letzten Jahren auf Basis einer völlig anderen rechtlichen Grundlage unternommen: dem Immissionsschutzgesetz Luft (IG-Luft; BGBl. I 115/97 idgF). Dieses Gesetz, welches auf entsprechenden EU-Richtlinien fußt, verlangt die Setzung von Maßnahmen, wenn dies zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten notwendig ist.

Österreich hat sich zudem immer wieder und teilweise mit Erfolg dafür eingesetzt, die unionsrechtlich gemäß Eurovignetten-RL festgelegte maximale Mauthöhe für Lkw anzuheben, um mehr Kostenwahrheit zu schaffen und die Konkurrenzfähigkeit der Bahn zu erhöhen.

### **Personenverkehr: Trends und Ursachen**

Der Personenverkehr ist seit dem EU-Beitritt 1995 von 88,4 Mrd Personenkilometern bis etwa 2008 kontinuierlich gestiegen. In diesem Zeitraum betrug die Zunahme im Schnitt knapp 2% pro Jahr und war damit wesentlich geringer als beim Güterverkehr. Auch ist kein ausgeprägter Effekt durch den EU-Beitritt festzustellen; in den Jahren vor dem Beitritt waren ähnliche Zuwächse zu verzeichnen. Seit 2008 stagniert der Personenverkehr und betrug 2012 104,1 Mrd Personenkilometer. Der Anteil der einzelnen Verkehrsträger blieb in den Jahren von 1995 bis 2012 nahezu konstant. Der Anteil der Pkw dominiert mit rd. 70% der zurückgelegten Personenkilometer. Parallel zur Verkehrsleistung stieg der Motorisierungsgrad auf 546 Pkw pro 1.000 EinwohnerInnen (dies ist die sechshöchste Pkw-Dichte in der EU).

Der Energieeinsatz im Pkw-Verkehr ist im gleichen Zeitraum deutlich weniger gestiegen, nämlich um lediglich knapp 5%. Ein wesentliches Element zur Verminderung des Energieeinsatzes und damit auch der Treibhausgasemissionen von Pkw ist die Steigerung der Effizienz der einzelnen Fahrzeuge. Während im Lkw-Bereich die Nachfrage nach verbrauchsarmen Lkw dafür sorgt, dass die Fahrzeuge entsprechend effizient sind (da die Treibstoffkosten rund ein Drittel der Kosten von Frächtern ausmachen können), bestand von KonsumentInnenseite kein starker Druck auf die Hersteller, verbrauchsoptimierte Fahrzeuge herzustellen.

Die Evaluierung der Berichte zum CO<sub>2</sub>-Monitoring in den Mitgliedstaaten ergab, dass das Ziel der Selbstverpflichtung der Automobilindustrie nicht erreicht wurde. Ursache dafür war u.a. der Umstand, dass technische Verbesserungen dadurch kompensiert wurden, dass die Fahrzeuge schwerer und antriebsstärker wurden, u.a. durch einen Boom



an sogenannten SUV. Daher wurde, aufbauend auf dem Vorschlag der Kommission (KOM/2007/856), im Dezember 2008 die Verordnung 443/2009 vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen. Ab 2020 darf der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Wert für die gesamte Neuwagenflotte in der EU höchstens 95 g CO<sub>2</sub>/km betragen (vgl. BMLFUW 2013). Für die KonsumentInnen bedeutet die Regelung eine Verbesserung, da ausführliche Analysen im Vorfeld gezeigt haben, dass etwaige Mehrkosten der Anschaffung sehr schnell durch Kraftstoffkostenersparnisse überkompensiert werden.

### **Mineralölsteuer und Tanktourismus**

Die Mineralölsteuer (MÖSt) ist eine Verbrauchssteuer, mit der Kraftstoffe und Heizstoffe aus Mineralölen besteuert werden. Das entsprechende in der Zwischenzeit oft novellierte Gesetz trat 1995 in Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Union in Kraft, danach gab es einige Anpassungen der Steuersätze auf Benzin und Diesel. Inzwischen ist die Mineralölsteuer mit einem Aufkommen von rd. 4 Mrd Euro die ertragsstärkste Umweltsteuer (Statistik Austria 2014).

Ab den frühen 2000er Jahren kam es in Deutschland im Zuge einer ökologischen Steuerreform zu einer Erhöhung der Steuersätze auf Benzin und Diesel. Dadurch entstand ein Anreiz, Tankvorgänge nicht in Deutschland, sondern in Österreich durchzuführen. Besonders attraktiv war und ist dies für schwere Nutzfahrzeuge, die über sehr große Tanks verfügen. Dieser Effekt wurde bald auch in der österreichischen Kraftstoffverbrauchsstatistik sichtbar: Der Absatz v.a. von Dieselmotorkraftstoff stieg stärker als die inländische Fahrleistung. Die Differenz wird als Kraftstoffexport im Tank bezeichnet (umgangssprachlich „Tanktourismus“) und hat in Österreich neben preislichen auch strukturelle Gründe: Viele österreichische SpediteurInnen erbringen ihre Transportleistung im Ausland, tanken aber (oft bei Betriebstankstellen) in Österreich. Dieser strukturell bedingte Kraftstoffexport im Tank wird für mehr als ein Drittel des „Tanktourismus“ verantwortlich gemacht. Nach Abschätzungen der TU Graz liegt der Anteil der im Tank insgesamt exportierten Kraftstoffe bei etwa einem Viertel der in Österreich abgesetzten Menge.

Der Kraftstoffexport im Tank hat mehrere Effekte. Einerseits führt er dazu, dass die staatlichen Einnahmen trotz vergleichsweise geringem MÖSt-Satz hoch sind, da auch für den exportierten Kraftstoff Steuern (MÖSt und Umsatzsteuer) gezahlt werden müssen. Schätzungen gehen davon aus, dass dieser Effekt ca. 1 Mrd Euro pro Jahr beträgt. Andererseits basiert die österreichische Energie- und Klimabilanz gemäß interna-

tionaler Konventionen auf dem in Österreich verkauften Kraftstoff. Dies führt gegenwärtig zu einer Verschlechterung der österreichischen Treibhausgasbilanz um rd. 6 Mio Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr (bei österreichischen Gesamtemissionen von etwa 80 Mio Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent). Durch die Mehreinnahmen fehlt jeglicher Anreiz, die Mineralölsteuer an jene der Nachbarländer anzugleichen. Um auch in diesem Bereich einen Steuerwettkampf nach unten zu verhindern, wären EU-weit einheitliche Steuersätze wünschenswert, sind derzeit aber politisch kaum zu realisieren.

### **Ausblick**

Österreich und die EU sind in den letzten 20 Jahren effizientere Volkswirtschaften geworden und haben u.a. den Anteil erneuerbarer Energieträger gesteigert. EU-weit wurden die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2012 um knapp 20% vermindert, in Österreich stiegen sie im selben Zeitraum um knapp 3%. Allerdings stieg das BIP in diesem Zeitraum um rd. 57%, sodass von einer Teilentkopplung von Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen gesprochen werden kann. Hierzu haben nicht nur die Klimaschutzpolitik, sondern auch der Strukturwandel sowie die Wirtschaftskrise seit 2008 beigetragen. In einigen EU-Mitgliedstaaten war der Strukturwandel wesentlich ausgeprägter als in Österreich (etwa in den neuen Mitgliedstaaten nach der Wende oder im Vereinigten Königreich, wo sich die Industriequote in den letzten 20 Jahren fast halbiert hat).

Nichtsdestoweniger sind die Treibhausgasemissionen viel zu hoch, um das von den EU-Staats- und -Regierungschefs bereits 2007 vereinbarte Ziel, die Erderwärmung auf 2°C zu beschränken, erreichen zu können. Diesen Befund bekräftigt der 2014 veröffentlichte 5. Sachstandsbericht des Weltklimarats (IPCC 2014) sowie der am 17. September 2014 publizierte 1. österreichische Sachstandsbericht zum Klimawandel (APCC 2014). Beide Berichte zeigen eindrucksvoll auf, dass der durch den Menschen verursachte Klimawandel real ist. Schon jetzt lassen sich mannigfaltige Auswirkungen auf Umwelt und Menschen nachweisen, und bei weiterem ungezügelter Ansteigen der Treibhausgasemissionen sind die Klimafolgen für viele Staaten und Regionen nicht mehr beherrschbar, mit entsprechenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen.

Die Europäische Union, die derzeit rund 10% des globalen Treibhausgasausstoßes verursacht, hat in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass sie bereit ist, zu ihrer historischen Verantwortung steht (die von Europa verursachten kumulativen Emissionen liegen bei über 20%). Dies hat dazu geführt, dass es verbindliche Klimaziele bis 2020 gibt. Trotz dieser Zielsetzungen erschweren widersprüchliche Politiken weitere Weichenstellungen

in Richtung mehr Nachhaltigkeit. Die Schaffung regionaler Wirtschaftskreisläufe wird durch das Primat des freien Warenverkehrs und niedrige Transportpreise, die nicht die wahren Kosten widerspiegeln, erschwert. Der Ruf nach billiger fossiler Energie für die Industrie ist nicht kompatibel mit dem Übergang zu einer ökoeffizienten Produktionsweise. Zudem verursachen die EU und Österreich nicht nur die in den jeweiligen Territorien freigesetzten Treibhausgasemissionen. Durch den Konsum werden zusätzlich Emissionen in den Herkunftsländern von Produkten, die nach Österreich und in die EU geliefert werden, verursacht. Bezieht man etwa auch die durch österreichischen Konsum im Ausland verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen in die Bilanz mit ein, so liegen die Emissionswerte für Österreich um etwa die Hälfte höher (Munoz/Steiniger 2010). Diese Befunde deuten darauf hin, dass Fragen des Lifestyles und der Konsumgewohnheiten in Zukunft im Klimaschutz stärker beleuchtet werden sollten.

Von Seiten der Europäischen Kommission wurden Wege zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft zumindest aufgezeigt. In dem „Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050“ (Europäische Kommission 2011a) wurde eine EU-interne (d.h. effektive Verringerung der Emissionen innerhalb der EU und nicht Ausgleich über den CO<sub>2</sub>-Markt) Verringerung der Treibhausgas-Emissionen um 40% bis 2030 und um 80% bis 2050 modelliert. Etliche Sektoren wie etwa die Energieaufbringung müssen ihre Treibhausgasemissionen um über 90% reduzieren.

Beim Europäischen Rat am 23. Oktober 2014 konnte zu den Treibhausgaszielen für 2030 (Reduktion der Emissionen um 40%) eine politische Einigung erzielt werden. Mit dieser Entscheidung hat die EU Handlungsfähigkeit im Bereich des Klimaschutzes gezeigt. Von österreichischer Seite sollten diese Weichenstellungen durch die Erarbeitung und Umsetzung einer ökologisch fortschrittlichen, integrativen, sozial ausgewogenen Klima- und Energiestrategie mit dem Zeithorizont bis mindestens 2030 ergänzt werden. Zusätzlich hat die EU im Jahr 2015 auch noch die Möglichkeit, auf Worte Taten folgen zu lassen und bei der Weltklimakonferenz in Paris ein weltweites Klimaabkommen zu fordern und umzusetzen.

## Literatur

- AAI Anti Atom International (2001): Was bringt der freie Strommarkt? Eine AAI Broschüre zur Strommarktiliberalisierung. Wien
- Austrian Panel on Climate Change (APCC) (2014): Österreichischer Sachstandsbericht (Austrian Assessment Report 2014- AAR14)
- Austria Presse Agentur APA (2000): Nationalrat beschloss Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes, 05.07.2000

- BMLFUW (2013): CO<sub>2</sub>-Monitoring 2013. [http://www.bmlfuw.gv.at/publikationen/umwelt/laerm\\_verkehr\\_mobilitaet/co2monitoring.html](http://www.bmlfuw.gv.at/publikationen/umwelt/laerm_verkehr_mobilitaet/co2monitoring.html)
- BMWFV (2014): Energiestatus 2014. [http://www.bmwfv.gv.at/EnergieUndBergbau/Energieeffizienz/PublishingImages/Energiestatus%20%C3%96sterreich%202014\\_HP-Version.pdf](http://www.bmwfv.gv.at/EnergieUndBergbau/Energieeffizienz/PublishingImages/Energiestatus%20%C3%96sterreich%202014_HP-Version.pdf)
- E-Control (2012a): 1. Presse-Frühstück 2012 „Die aktuelle Strompreisdiskussion – Wie geht es weiter?“ [http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/presse/dokumente/pdfs/Pressemappe\\_01202012.pdf](http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/presse/dokumente/pdfs/Pressemappe_01202012.pdf)
- E-Control (2014): Inlandsstromverbrauch – Jahresentwicklung. <http://www.e-control.at/de/statistik/strom/betriebsstatistik/jahresreihen#GES>
- Europäische Kommission (2011a): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. 8.3.2011. [http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/index_en.htm)
- EU (2004): Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004
- Feigl, Georg / Heiling, Michael (2012): Was kosten Privatisierungen? Eine Analyse der Auswirkungen erfolgter und allfälliger zukünftiger Privatisierungsschritte auf öffentliche Haushalte. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 114, Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte. Wien
- Grünwald, Jürgen (2003): Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaft. EGKS-EURATOM-EG. Grundlagen – Geschichte – Geltendes Regelungen. Berlin
- Haberfellner, Maria et al. (2002): Strommarkliberalisierung in Österreich, Wien
- Haslauer, Florian / Gasser, Thomas (2005): Strommarkliberalisierung gescheitert? Zit. in APA 30.03. 2005, Wien
- Hermann, Christoph (2007): Neoliberalismus und die Europäische Union. In: Kurswechsel 1, 27-37
- IPCC (2014): Fifth Assessment Report (AR5). <http://www.ipcc.ch/report/ar5/>
- Kratena, Kurt (2004): Evaluierung der Liberalisierung des österreichischen Energiemarktes aus makroökonomischer Sicht. WIFO-Monatsberichte 1/2004, 837-843
- Kratena, Kurt (2011): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Energiemarkliberalisierung in Österreich, Wien
- Munoz, P. / Steininger, K.W. (2010): Austria's CO<sub>2</sub> responsibility and the carbon content of its international trade. Ecological Economics 69(10), 2003-2010
- ÖIR Österreichisches Institut für Raumplanung (2003): Regionale Auswirkungen des EU-Beitritts Österreichs: Bisherige Erfahrungen. <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3371>
- Scheer, Hermann (2010): Der energetische Imperativ. 100 % jetzt: Wie der vollständige Wechsel zu erneuerbaren Energien zu realisieren ist. Kunstmann
- Statistik Austria (2014): Öko-Steuern. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/energie\\_und\\_umwelt/umwelt/oeko-steuern/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_und_umwelt/umwelt/oeko-steuern/)
- Statistik Austria (2014a): Gesamtenergiebilanz Österreich 1970 bis 2013 (Detailinformation). [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/energie\\_und\\_umwelt/energie/energiebilanzen/](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_und_umwelt/energie/energiebilanzen/)
- Statistik Austria (2015): STATISTIK AUSTRIA Metainformation „Energetischer Endverbrauch“. [http://statistik.gv.at/web\\_de/Redirect/index.htm?dDocName=068023](http://statistik.gv.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=068023)
- Stern, Nicholas (2006): Review on the Economics of Climate Change. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)

**WER SIND DIE GEWINNERINNEN  
UND VERLIERERINNEN?**

## **SOZIALE KLASSENSTRUKTUR UND LEBENSLAGEN 1995 BIS 2013**

### **Einleitung**

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, wie sich die soziale Klassenstruktur in Österreich seit dem EU-Beitritt 1995 insgesamt entwickelt hat. Soziale Klassen sollen hier allgemein als „Gruppierungen von Menschen, deren Angehörige bestimmte ökonomische Merkmale gemeinsam haben“ (Solga/Berger/Powell 2009: 25), bezeichnet werden. In diesem Beitrag soll einerseits untersucht werden, inwieweit sich die Anteile einzelner sozialer Klassen seit 1995 in der Bevölkerung verändert haben. Andererseits stellt sich die Frage nach Unterschieden bei der internen Zusammensetzung einzelner sozialer Klassen und nach dem Zusammenhang mit der ökonomischen Lebenslage. Es soll nachvollzogen werden, ob Hinweise auf eine Entkoppelung der sozialen Klassenzugehörigkeit von ökonomischen Lebensverhältnissen sowie von anderen sozio-ökonomischen Merkmalen („Entstrukturierung“) für die vergangenen 20 Jahre zu beobachten sind. Zunächst erfolgen eine kurze Darstellung der Theoriegeschichte zum Begriff der „sozialen Klasse“ sowie eine genauere Differenzierung des Begriffs. Weiters wird die Debatte zwischen VertreterInnen der These einer Entstrukturierung bzw. Manifestierung von sozialer Klassenzugehörigkeit und individueller Lebenslage dargestellt. Anschließend wird der empirische Forschungsstand zu dieser Frage für europäische Wohlfahrtsstaaten zusammengefasst. Darauf folgt eine deskriptive Analyse zur sozialen Klassenstruktur für Österreich seit 1995 mit einer abschließenden Schlussbetrachtung.

### **„Soziale Klassen“ – Begriffsbestimmung, theoriegeschichtliche Entwicklung und Kritik**

Für die Beschreibung und Erklärung sozialer Ungleichheit in einer bestimmten Sozialstruktur (Gesellschaft) existieren verschiedene Paradigmen (Solga/Berger/Powell 2009, Haller 2008, Leiulfstrud/Bison/Solheim 2010, Wright 2005). Im Folgenden werden nur die wichtigsten Aspekte

der Klassentheorie in marxistischer und weberianischer Tradition als Grundlage für die nachfolgenden Analysen zusammengefasst.

Klassen als Konzept der Sozialstrukturanalyse beziehen sich nicht auf ein Kontinuum sozialer Ungleichheit, sondern sind über bestimmte – zumeist ökonomische – Merkmale (z.B. Besitz an Produktionsmitteln) eindeutig voneinander abgrenzbar. Im Unterschied zu mehrdimensionalen Indices für die Bestimmung des sozioökonomischen Status ermöglicht das Klassenkonzept damit die getrennte Betrachtung der Zusammenhänge zwischen verschiedenen Dimensionen sozialer Ungleichheit (z.B. in Bezug auf Bildung, Gesundheit, Einkommen usw.). Karl Marx, Friedrich Engels und Max Weber haben den Klassenbegriff systematisch als einen der ersten in der soziologischen Literatur bearbeitet und damit auch zwei grundsätzliche Traditionen von Klassentheorien begründet.

a) In der (neo)marxistischen Klassentheorie stehen die antagonistischen Herrschaftsbeziehungen zwischen Besitzenden/UnternehmerInnen und Angestellten/ArbeiterInnen im Produktionssystem bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften im Mittelpunkt. Als Definitionskriterium fungiert der (Nicht-)Besitz an Produktionsmitteln. Die sozialen Klassen sind nach diesem Verständnis direkt aufeinander bezogen und stehen in einem konflikthaften Verhältnis. Jene, die nicht in Besitz der Produktionsmittel sind, sind gezwungen, ihre Arbeitskraft an die Produktionsmittelbesitzer zu verkaufen. Letztere können sich den von den Besitzlosen erwirtschafteten Mehrwert, der sich aus dem Gebrauch der „Ware“ Arbeitskraft ergibt, aneignen. Marx stellte auch die These auf, dass den Mittelklassen (v.a. Beamtentum, Kleinbürgertum) nur eine Übergangsrolle zukommt. Personen aus dieser Gruppe würden aufgrund des Prozesses der Kapitalkonzentration früher oder später entweder in die besitzende Klasse auf- oder in die besitzlose Klasse absteigen (Solga/Berger/Powell 2009).

Aufbauend auf kritischen Einwänden zur Klassentheorie von Marx wurde dessen Werk weiterentwickelt. Ein Hauptvertreter dieser neomarxistischen Tradition ist Erik Olin Wright. Er ging der Frage nach, welche Rolle der Mittelschicht im Klassenverhältnis zukommt (Wright 1978, Wright 2000). Die ökonomische Stellung ist gemäß Wright nicht ausschließlich durch den Besitz an physischen Produktionsmitteln bestimmt. Im modernen Kapitalismus existieren noch weitere privilegierte Eigentumsrechte, nämlich der Besitz an Organisationsrechten (= Entscheidungsrechte über die Verwendung von Produktionsmitteln) und an Eigentumsrechten basierend auf bestimmten Fähigkeiten und knappen Qualifikationen. Während die sogenannten „reinen Klassenlagen“ eindeutig durch Besitz/Nicht-Besitz an Produktionsmitteln gekennzeichnet sind, nehmen zunehmend auch

„widersprüchliche Klassenlagen“ eine Stellung innerhalb des Produktionsprozesses ein. Hierbei handelt es sich um eine wachsende Dienstklasse von Angestellten und BeamtenInnen, die als speziell qualifizierte Arbeitskräfte den Unternehmen ihre Dienstleistungen anbieten. Nach Wright vereint diese Klasse, welche im Vergleich zum einfachen Lohnarbeitsverhältnis durch eine weniger strenge Kontrolle und mehr Selbstbestimmung gekennzeichnet ist, sowohl Elemente der kapitalistischen als auch der proletarischen Klassen auf sich („Ambivalenz der Mittelklasse“).

Der neomarxistischen Tradition sozialer Ungleichheitsforschung zugeordnet wird darüber hinaus oft auch Pierre Bourdieu (Solga/Berger/Powell 2009). Bei Bourdieu stehen vor allem klassenkulturelle Handlungspraktiken (Habitus) im Vordergrund. D.h., er betrachtet den Zusammenhang zwischen der objektiven Klassenlage und der alltäglichen Lebensführung genauer. Darüber hinaus erweitert er den ökonomischen Kapitalbegriff (Bourdieu 1983). Neben dem ökonomischen Kapital als grundlegender Ressource für die Aneignung anderer Kapitalsorten spricht Bourdieu von sozialem Kapital (nützliche Netzwerke) und kulturellem Kapital (u.a. Wissen, Bildungstitel, Benehmen, Besitz an/Konsum von Kulturgütern). Zur Bestimmung von sozialen Klassen ordnet Bourdieu diese unterschiedlichen Kapitalsorten in einem gemeinsamen Spektrum („sozialer Raum“) an. Auf diese Weise kann die Klassenlage einzelner Individuen sowohl nach dem Kapitalvolumen als auch nach der Kapitalstruktur (Verhältnis der einzelnen Kapitalsorten zueinander) bestimmt werden. Auf Basis umfangreicher empirischer Studien in Frankreich während der 1960er Jahre unterscheidet Bourdieu zwischen Großbürgertum, Kleinbürgertum, Bildungsbürgertum, neuer Bourgeoisie, „Neureichen“, aufgestiegenem Kleinbürgertum, Arbeitern und Bauern (Bourdieu 1983).

Zusammenfassend lässt sich im Hinblick auf die (Neo-)Marxistischen Klassentheorien festhalten (Solga et al. 2009: 31), dass 1) die Klassenlage die objektive Grundlage für die Lebensführung ist, 2) Klassen in einem antagonistischen Verhältnis zueinander stehen und 3) soziale Ungleichheit durch die gesellschaftliche Organisation der ökonomischen Produktion entsteht.

b) Max Weber unterscheidet zunächst zwischen Klassenlage und Klasse. Erstere soll sein die „typische Chance 1. der Güterversorgung, 2. der äußeren Lebensstellung, 3. des inneren Lebensschicksals [...], welche aus Maß und Art der Verfügungsgewalt (oder des Fehlens solcher) über Güter oder Leistungsqualifikationen [...] für die Erzielung von Einkommen oder Einkünften innerhalb einer gegebenen Wirtschaftsordnung folgt“ (Weber 1980 [1921]: 177). Der weberianische Klassenbegriff bezeichnet „[...] jede in einer gleichen Klassenlage befindliche Gruppe



von Menschen“ (Weber 1980 [1921]: 177). Der Klassenbegriff bei Max Weber ist somit allgemeiner gehalten. Der Fokus richtet sich hier stärker auf Machtressourcen (und damit auch Marktmacht von ArbeitnehmerInnen in einem bestimmten Beruf), Lebenschancen und auf die Gestaltung von Arbeitsverträgen (Leiulfsrud/Bison/Solheim 2010). Bei den Gütern, über die verfügt wird, handelt es sich nicht nur um die Produktionsmittel im traditionellen Sinn (physisches Kapital), sondern um eine große Bandbreite von Produktionsfaktoren (u.a. Vermögen, Humankapital). Auch mögliche Konfliktverhältnisse zwischen den Klassen werden bei Weber differenzierter und als weniger zwangsläufig als bei Marx gesehen: „Die reine Besitzklassengliederung ist nicht ‚dynamisch‘ [sic], das heißt sie führt nicht notwendig zu Klassenkämpfen [sic] und Klassenrevolutionen“ (Weber 1980 [1921]: 178). Darüber hinaus unterscheidet Weber mehr als zwei Klassen (Arbeiterschaft als Ganzes, Kleinbürgertum, besitzlose Intelligenz und Fachgeschultheit, Besitzklasse und durch Bildung Privilegierte; Weber 1980 [1921]). Bei der Besitzklasse bestimmen primär die Besitzunterschiede die Klassenlage (z.B. Bodenrentner, Bergwerksrentner und Sklavenbesitzer vs. Unfreie/Verschuldete/Arme). Bei den Erwerbsklassen sind die Chancen der Marktverwertung von Gütern oder Dienstleistungen ein konstitutives Merkmal (z.B. Händler, landwirtschaftliche Unternehmer, Bankiers, Anwälte, gelernte/angelernte/ungelernte Arbeiter). Schließlich wird auch von einer dazwischenliegenden Mittelstandsklasse gesprochen, die vor allem selbstständige Bauern, Handwerker und Beamte umfasst (Solga/Berger/Powell 2009).

In der Tradition der weberianischen Klassenanalyse steht auch die „British School of Class and Stratification“ (u.a. Gordon Marshall, John H. Goldthorpe). Das von John H. Goldthorpe et al. entwickelte und auch für diesen Buchbeitrag relevante „Erikson-Goldthorpe-Portocarero-Klassenmodell (EGP)“ findet in der international vergleichenden Klassenstruktur- und Mobilitätsforschung bis dato eine weite Verbreitung. Zentral für die EGP-Klassifikation ist die Vorstellung, dass in kapitalistisch organisierten Gesellschaften primär die individuelle Stellung in einem System verschiedener Berufspositionen relevant für die Erzeugung und Reproduktion sozialer Ungleichheiten und Lebenschancen (Erwerb von Bildung, Einkommen, Prestige, Karrieremöglichkeiten, Grad der Autonomie) ist. Klassenantagonismen und Ausbeutungsverhältnisse im Sinne von Marx stehen eher im Hintergrund der Betrachtung. Weiters sehen VertreterInnen dieser Schule für die Bestimmung der obersten sozialen Klassen den Unterschied zwischen Besitzenden und ManagerInnen als weniger zentral an. Schließlich findet sich der von Weber erwähnte

Typus des/der Experten/Expertin („Fachgeschultheit“) in der EGP-Klassifikation wider (siehe auch Tabelle 17.1; Erikson/Goldthorpe/Portocarero 1979, Erikson/Goldthorpe 1992). Ausgangspunkt für die Konstruktion des ursprünglichen EGP-Schemas sind drei große Gruppen am Arbeitsmarkt (Brauns/Steinmann/Haun 2000): 1) ArbeitgeberInnen bzw. ProduktionsmittelbesitzerInnen, die die Arbeit anderer kaufen, 2) Selbstständige EinzelunternehmerInnen, die weder ihre eigene Arbeitskraft am Arbeitsmarkt verkaufen noch die Arbeitskraft anderer kaufen, sowie 3) ArbeitnehmerInnen, die ihre Arbeitskraft an UnternehmerInnen verkaufen. Die erste und die dritte Gruppe werden jeweils weiter differenziert. Bei der Gruppe der ArbeitgeberInnen und ProduktionsmittelbesitzerInnen werden die Größe des Unternehmens sowie die tatsächliche ausgeübte Funktion berücksichtigt. Für die Unterteilung der ArbeitnehmerInnen ist die spezifische Art der Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses von Bedeutung (z.B. von den ArbeitgeberInnen gestellte Anforderungen, Verantwortungsbereich). Goldthorpe kommt hierdurch auf zwei idealtypische Beschäftigungsverhältnisse: den klassischen Arbeits- oder Tauschkontrakt und das Dienstverhältnis. Ersterer ist v.a. durch ein höheres Ausmaß von Kontrolle des Beschäftigten gekennzeichnet, während das Dienstverhältnis die Ausübung von delegierter Autorität impliziert (siehe auch unter „Soziale Klassen in Österreich seit 1995“). Die Berücksichtigung dieser Aspekte führt zu einem Klassenschema, das sich in 11 verschiedene Klassen unterteilt (Erikson/Goldthorpe 1992).

Die Klassentheorie ist vor allem in England und Frankreich als dominantes Forschungsparadigma verbreitet. In der BR Deutschland war hingegen die These von der Auflösung der Klassen und Schichten die dominante Sozialstrukturideologie der Nachkriegszeit und wirkt bis in die Gegenwart hinein (Haller 2008). Die zentralen Thesen lauten, dass sich Klassen und Schichten auflösen bzw. keine zentralen Determinanten sozialer Ungleichheiten mehr darstellen (Beck 1983, 1986; Schelsky 1979 [1953]). Gemäß Becks Individualisierungsthese kam es in der deutschen Gesellschaft der Nachkriegszeit zu einer allgemeinen und für die breite Bevölkerung verfügbaren Wohlstandserhöhung, zu gestiegener sozialer Mobilität und einer allgemeinen Bildungsexpansion („Fahrstuhleffekt“). Dies führe dazu, dass die vertikalen Dimensionen der Ungleichheit (Bildung, Einkommen, Berufsprestige etc.) immer weniger stark miteinander korrelieren. Dadurch würde „ein Prozess der Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen und Lebensstilen in Gang gesetzt, der das Hierarchiemodell sozialer Klassen und Schichten unterläuft [...]“ (Beck 1986: 122). Eine weitere Interpretation der Individualisierungsthese bezieht sich auf die Entstrukturierung

von Lebenslagen (Kohler 2005). Die Entstrukturierungshypothese postuliert, dass die traditionell vertikalen Schichtungsdimensionen – wie eben die soziale Klassenzugehörigkeit – tendenziell immer weniger mit anderen vorteilhaften oder nachteiligen Lebenslagen korrelieren. Eine benachteiligte Lebenslage kann sowohl durch nicht intendierte Folgen eigenen Verhaltens oder durch strukturelle Zwänge (z.B. Arbeitsmarktverhältnisse, Funktionieren von Bildungsinstitutionen) entstehen. Gemäß der Entstrukturierungshypothese nehmen strukturelle Zwänge mit steigendem Wohlstand einer Gesellschaft ab. Personen würden daher immer häufiger ausschließlich durch nicht intendierte Handlungsfolgen in nachteilige Lebenslagen geraten.

### **Soziale Klassen und Entstrukturierung: Forschungsstand**

Die These von der abnehmenden Relevanz der Klassenzugehörigkeit als Strukturierungsmerkmal für Dimensionen sozialer Ungleichheit (Einkommen, Bildung, Soziales Kapital, Macht, Prestige etc.) sowie theoretisch/konzeptionelle Herausforderungen bei der empirischen Prüfung werden bis dato kontrovers diskutiert (Dahrendorf 1968, Atkinson 2007, Beck 2007, Archer/Orr 2011, Burzan 2011). Eine Reihe von quantitativ-komparativen Untersuchungen für Europa beschäftigt sich mit dem Einfluss sozialer Klassenzugehörigkeit auf unterschiedlichste Lebensbereiche (Becker 2010, Pichler/Wallace 2009, Pape/Rössel/Solga 2008). Ich führe im Folgenden aus Platzgründen nur jene Studien an, die sich auf die individuelle ökonomische Position und Ressourcen im Kontext europäischer Wohlfahrtsstaaten beziehen. Der Gesamtbefund dieser Studien ist nicht völlig eindeutig. Die Ergebnisse hängen oftmals von der genauen Ausformulierung der Entstrukturierungshypothese, vom betrachteten Zeitraum sowie von den betrachteten Ländern ab. Tendenziell zeigt sich aber nach wie vor ein Einfluss der sozialen Klassenlage auf die ökonomische Lebenslage in Österreich und den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten.

In einer Arbeit aus dem Jahr 2008 gehen Whelan/Maître der Frage nach, inwiefern der Effekt der sozialen Klassenzugehörigkeit (EGP) auf verschiedene Deprivationsindikatoren von der Haushaltszusammensetzung bzw. Altersstruktur im Haushalt abhängt (Whelan/Maître 2008). Verwendet wurden repräsentative Befragungsdaten für Irland. Dabei zeigt sich, dass der Einfluss der sozialen Klasse je nach Haushaltstyp variiert, aber für alle betrachteten Indikatoren (relative Armut, materielle Deprivation, ökonomische Vulnerabilität) gegeben ist. Eine ähnliche Conclusio ergibt sich bei einer Aktualisierung dieser Studie für den Vergleich vor und nach der ökonomischen Krise 2008. Wiederum zeigen

sich sowohl für den Zeitraum davor (2004-2008) als auch danach (2009-2011) in Irland klare Zusammenhänge von sozialer Klassenzugehörigkeit und ökonomischer Verwundbarkeit. Whelan/Maître (2010) berücksichtigen in ihrer ländervergleichenden Studie auch den je nach Land variierenden wohlfahrtsstaatlichen Kontext neben der sozialen Klassenzugehörigkeit der Haushalte. Analysiert wurden wiederum Befragungsdaten für 26 europäische Länder. Auch hier fand sich ein Zusammenhang von Klassenzugehörigkeit und ökonomischer Verwundbarkeit bzw. Einkommensarmut, der in der Stärke aber je nach Wohlfahrtsstaat variierte. Die Ergebnisse einiger weiterer komparativ-quantitativer Untersuchungen für europäische Länder und für verschiedene Lebenslagenindikatoren wie Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Niedrigeinkommen, Wohnqualität, multidimensionale Armutslagen deuten ebenfalls auf einen nach wie vor bestehenden Einfluss der sozialen Klassenzugehörigkeit hin (Pintelon et al. 2013, Groh-Samberg 2004, Filandri/Olagnero 2014). Zu einer davon abweichenden bzw. differenzierten Schlussfolgerung kommt Kohler (2005) in seiner Analyse von Daten des European Quality of Life Survey für 28 europäische Länder. Die Ermittlung des Effekts der Klassenvariable erfolgte separat für fünf verschiedene Lebenslagenindikatoren: Lebenszufriedenheit, Vorhandensein einer lang anhaltenden Krankheit oder Behinderung, eine problematische Qualität der Wohnung bzw. Wohnumgebung, finanzielle Schwierigkeiten bei der Beschaffung von wichtigen Gütern. Die Ergebnisse stützen die Entstrukturierungsthese: In den wohlhabenderen Ländern hängen bevorzugte oder benachteiligte Lebenslagen deutlich weniger mit der Klassenposition zusammen. Insbesondere für die Lebenszufriedenheit, Wohnqualität und Geldprobleme ist die Entstrukturierung besonders deutlich. Der Autor führt dies unter anderem darauf zurück, dass die verschiedenen Klassen in den wohlhabenderen Ländern möglicherweise kaum mehr unterschiedliche Chancen aufweisen, wichtige Güter zu beschaffen.

Speziell für die österreichische Gesellschaft durchgeführte Studien zur Bedeutung der sozialen Klassenzugehörigkeit spiegeln die Mehrzahl der bisher erwähnten Forschungsergebnisse wider. Leitner (1996: 125 f.) verwendet ein auf 7 Stufen zusammengefasstes EGP-Schema und zeigt anhand österreichischer Befragungsdaten, dass hinsichtlich der Klassenmobilität eine starke Beharrungstendenz besteht. Haller (2008) kommt in seiner Monografie zur Sozialstruktur der österreichischen Gesellschaft auf Basis verschiedener Analysen für den Zeitraum der 1980er, 1990er und frühen 2000er Jahre zu dem Schluss, dass von einer „Ersetzung der Klassen und Schichten durch eine Vielzahl an ‚Lebensbedingungen‘“

(Haller 2008: 337) nicht gesprochen werden kann. Im Hinblick auf die Einkommensunterschiede in Österreich konstatiert er für die Mitte der 2000er Jahre, dass die Klassenlage (i.S.v. Berufsposition) nach wie vor als Hauptdeterminante anzusehen ist. Die Ergebnisse von Angel (2012) zeigen, dass sich der Zusammenhang zwischen sozialer Klasse und dauerhaften Armutslagen im Zeitraum 2005 bis 2008 gegenüber 1996 bis 2000 nicht signifikant geändert hat.

### Soziale Klassen in Österreich seit 1995

Im Folgenden wird deskriptiv analysiert, ob für Österreich eine Entstrukturierung von sozialer Klassenzugehörigkeit und ökonomischen Lebenslagen seit dem EU-Beitritt 1995 zu beobachten ist. Um Aussagen über die soziale Klassenstruktur und deren Entwicklungen im Zeitablauf machen zu können, werden Befragungsdaten des ECHP (Laufzeit 1995-2001) und EU-SILC (Laufzeit von 2003 bis dato) herangezogen. Beide Datensätze basieren auf für die österreichische Wohnbevölkerung repräsentativen Stichproben und enthalten eine Vielzahl an Informationen zum Erwerbsstatus sowie zur ökonomischen Situation österreichischer Privathaushalte (ECHP/EU-SILC: Eurostat 2015a, 2015b). Ausgangspunkt der Analysen ist das im vorigen Abschnitt erwähnte Klassenschema von Erikson-Goldthorpe-Portacarero (EGP). Grundsätzlich werden hier elf soziale Klassen unterschieden, die auch zu größeren Gruppen zusammengefasst werden können.

**Tabelle 17.1: Das EGP-Klassenschema (1992)**

Klasse	Originalbeschreibung
I	Hochrangige Fachkräfte, leitendes Verwaltungspersonal und BeamtInnen; ManagerInnen in industriellen Großbetrieben; GroßeigentümerInnen
II	Niederrangige Fachkräfte, mittleres Verwaltungspersonal und BeamtInnen; höherrangige TechnikerInnen; ManagerInnen in kleineren Industriebetrieben; Vorgesetzte von nicht-manuellem Personal
IIIa	Nicht-manuelles Personal mit Routinetätigkeiten, höherrangig (in Verwaltung und Handel)
IIIb	Nicht-manuelles Personal mit Routinetätigkeiten, niederrangig (Verkauf und Dienstleistungen)
IVa	KleineigentümerInnen, HandwerkerInnen usw., mit Personal
IVb	KleineigentümerInnen, HandwerkerInnen usw., ohne Personal
IVc	Landwirte und KleinbäuerInnen; andere Selbstständige im Agrar- und Forstsektor
V	Niederrangige TechnikerInnen; Vorgesetzte von manuellen ArbeiterInnen
VI	Manuelle FacharbeiterInnen
VIIa	An- und ungelernte manuelle ArbeiterInnen (außer in der Landwirtschaft)
VIIb	ArbeiterInnen in der Landwirtschaft und allgemein im Primärsektor

QUELLE: ERIKSON/GOLDTHORPE (1992).

Dieses Schema fand vor allem ab Mitte der 1990er Jahre weite Verbreitung in der quantitativ-komparativen Forschung (siehe voriger Abschnitt). Auch die neuere European Socioeconomic Classification (ESEC) baut zum überwiegenden Teil auf dem EGP-Klassenkonzept auf und stellt eine aktualisierte Variante dar (Rose/Harrison 2010). Für beide Konzepte dienen die Stellung im Erwerbsleben sowie die Art des Beschäftigungsverhältnisses als theoretische Grundlage. Ausschlaggebend für die Klassenzuordnung ist die Art der Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses. Zunächst wird zwischen selbstständiger und lohnabhängiger Erwerbstätigkeit unterschieden. Unter den lohnabhängigen Erwerbstätigen wird dann differenziert, ob das Beschäftigungsverhältnis eher dem Idealtyp eines Dienstverhältnisses, einem idealtypischen Arbeitsvertrag (im Sinne von Entlohnung gegen quantifizierbare und kontrollierbare Arbeitsleistungen) oder einer Mischform von Dienstverhältnis und Arbeitskontrakt entspricht. Als Kriterien dienen hierbei (1) die Möglichkeit direkter und einfacher Kontrolle der Arbeitsleistung (difficulty of monitoring) und (2) das Ausmaß, in dem spezifisches Humankapital für die Arbeitsleistung eingebracht werden muss (human asset specificity). Fließbandarbeit wäre ein Beispiel für eine Arbeitssituation, die kaum spezifisches Humankapital erfordert und einfach kontrolliert werden kann. Dementsprechend kann hier mit einem kein langfristiges Beschäftigungsverhältnis erfordernden Vertrag über Lohn für messbar geleistete Arbeit kontrahiert werden. Arbeitsaufgaben, bei denen die erbrachte Leistung nur schwer kontrolliert werden kann und/oder die aufgabenspezifisches Humankapital oder aufwändige Investitionen für die Herausbildung spezifischer Kompetenzen erfordern, lassen sich effizienter nach dem Modell eines Dienstverhältnisses regulieren. Diese Arbeitsverhältnisse regeln nicht alle Arbeitsleistungen im Einzelnen, sondern versuchen, auf andere Weise für den/die ArbeitgeberIn optimale Arbeitsleistungen zu erreichen (z.B. durch langfristige Beschäftigungsperspektiven, höhere Einkommen bzw. Einkommenssicherheit, Gehaltssteigerungen und Aussichten auf Beförderung bei guten Leistungen sowie andere Privilegien zur Loyalitätssicherung). Diese unterschiedlichen mit der spezifischen Erwerbsposition verbundenen Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen bilden die konstitutiven Elemente für die mit der jeweiligen Klassenzugehörigkeit verbundenen Lebenschancen (Müller et al. 2008).

**Tabelle 17.2: Das ESEC-Klassenschema**

ESEC-Klasse	Beschreibung	Korrespondiert in etwa mit EGP
1	Höhere Professionen und IngenieurInnen; leitende Verwaltungsberufe, ManagerInnen und InhaberInnen von Großbetrieben	I
2	Semi-Professionen; LehrerInnen, gehobene Verwaltungs- und Managementberufe, höhere technische Berufe	II
3	Qualifizierte Büro-, Dienstleistungs- und Handelsberufe	IIIa
4	Inh. von Kleinbetrieben, Selbstständige (ohne LandwirtInnen)	IIIb
5	Selbstständige in der Landwirtschaft	IVa-IVc
6	VorarbeiterInnen; MeisterInnen, TechnikerInnen	V
7	Einfache Büro-, Dienstleistungs- und Handelsberufe	VI
8	FacharbeiterInnen	VIIa
9	Un- und angelernte ArbeiterInnen	VIIb
10	Arbeitslose und niemals Erwerbstätige	-

QUELLEN: GOLDTHORPE 2007, MÜLLER ET AL. 2008, ROSE/HARRISON 2007.

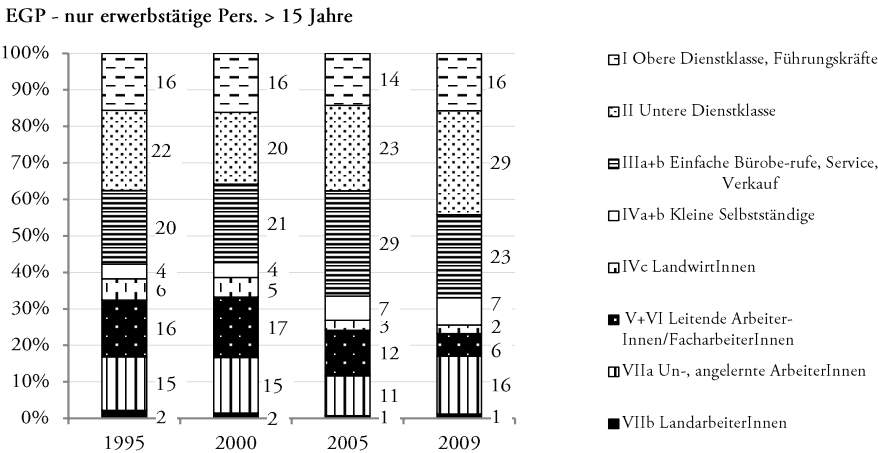
Zur Operationalisierung von EGP und ESEC basierend auf Befragungsdaten hat sich eine bestimmte Vorgehensweise etabliert. Im Zentrum steht die ISCO-Klassifizierung von Berufen (ILO 2010). Für das EGP-Schema auf Basis von ISCO88 existieren in der Literatur verbreitete und auf Validierungschecks basierende Kodierungsvorschläge (Ganzeboom/Treiman 2003, Ganzeboom/Treiman 2010, Ganzeboom/Treiman 1996). Für den Zeitraum 1995 bis 2010 folge ich der in Angel (2012) beschriebenen Vorgehensweise zur Konstruktion der EGP-Klassen, die wiederum auf Ganzeboom/Treiman (2003) basiert. Zwischen 2010 und 2011 gibt es einen Bruch in der Zeitreihe, da ab 2011 die ISCO-Klassifizierung in den SILC-Daten geändert wurde (ISCO08). Dies muss bei der Interpretation der Ergebnisse unbedingt berücksichtigt werden und schränkt die Vergleichbarkeit der Zeitreihe ab 2011 mit den vorigen Jahren zwangsläufig ein. Für die Transformation dieser neuen Berufsklassifikation in das EGP-Schema existieren noch keine empirisch validierten Kodierungsvorschläge (Ganzeboom/Treiman 2010). Ich verwende deshalb ab 2011 das für gegenwärtige europäische Studien gebräuchlichere ESEC-Klassenschema und ordne Personen ab 16 Jahren mit Hilfe der Beschreibung in Rose/Harrison (2007, 2010) zu. Neben der ISCO-Berufsklassifikation werden für die Zuordnung zu EGP bzw. ESEC drei weitere Variable zur Berufsposition herangezogen: Arbeitsverhältnis (Selbstständige vs. Unselbstständige), Betriebsgröße (MitarbeiterInnenzahl), Erfüllung einer Vorgesetztenfunktion (bei Lohabhängigen). Der-

zeit nicht erwerbstätige Personen werden anhand ihrer letzten Erwerbstätigkeit zugeordnet. Alle anderen Personen erhalten den Status des/der Höchstverdieners/-in im Haushalt.

Abbildung 17.1 zeigt zunächst die Entwicklung der sozialen Klassenstruktur insgesamt. In den oberen beiden Grafiken werden nur Personen betrachtet, die erwerbstätig sind. Der untere Teil der Abbildung umfasst zusätzlich auch jene, die nicht erwerbstätig sind (z.B. Arbeitslose, PensionistInnen) oder niemals erwerbstätig waren. Insgesamt spiegelt sich hier der ökonomische Strukturwandel wider (Schrumpfung des primären und sekundären Sektors). Bei der Gruppe der erwerbstätigen Personen lässt sich beobachten, dass der Anteil der oberen Dienstklasse und der un-/angelernten ArbeiterInnen im gesamten Zeitraum relativ konstant bleibt, während jener der LandwirtInnen seit 1995 geschrumpft ist. Leitende ArbeiterInnen/FacharbeiterInnen sind im Jahr 2013 prozentuell ähnlich stark vertreten wie 1995, trotz einiger Schwankungen während der letzten 20 Jahre. Für die übrigen sozialen Klassen ist die Dynamik nicht eindeutig zu beurteilen. Inkludiert man zusätzlich auch jene in die Berechnungen, die nicht erwerbstätig sind, und jene, die selber niemals erwerbstätig waren (Zuweisung des Status des Haushaltsvorstandes), zeigt sich ein ähnliches Muster. Eine Ausnahme stellen erwerbstätige un-/angelernte ArbeiterInnen da, deren Anteil Mitte der 1990er Jahre deutlich höher war als in allen nachfolgenden Jahren.

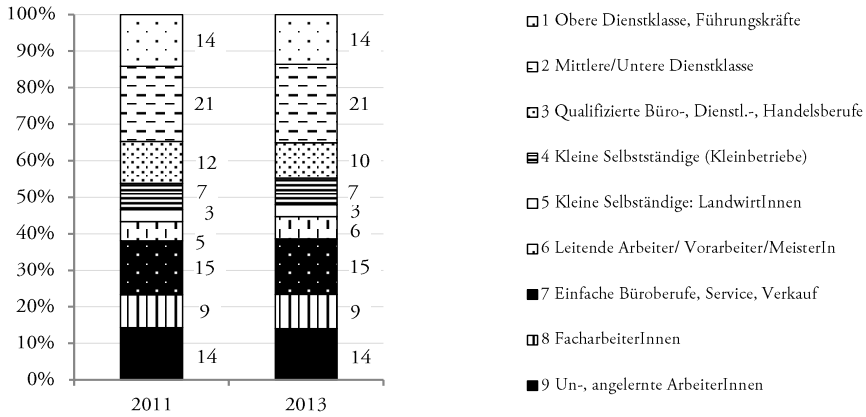
Im nächsten Schritt wird der Zusammenhang zwischen sozialer Klassenzugehörigkeit, bestimmten soziodemografischen Merkmalen und der ökonomischen Situation betrachtet. Aufgrund der beschränkten

**Abbildung 17.1: Soziale Klassen im Zeitverlauf seit 1995**

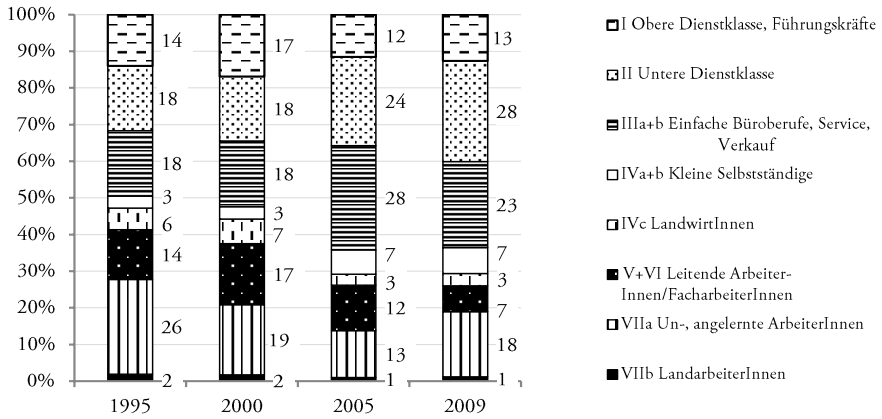




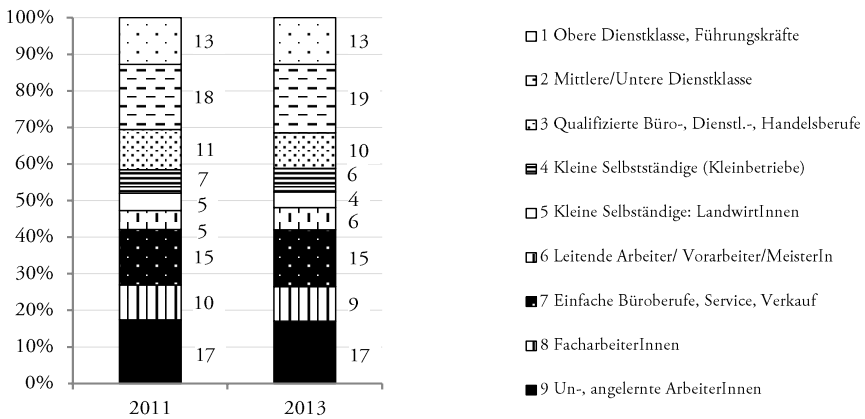
### ESEC - nur erwerbstätige Pers. > 15 Jahre



### EGP, inkl. ehemals & niemals Erwerbstätige



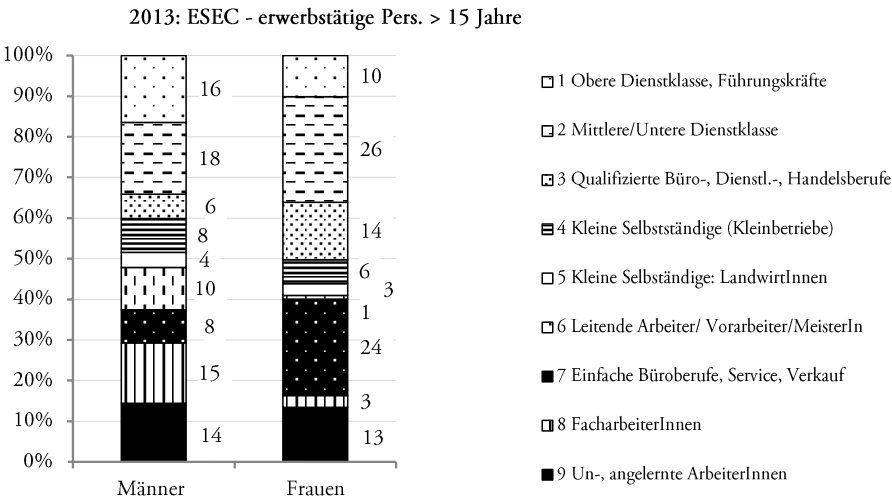
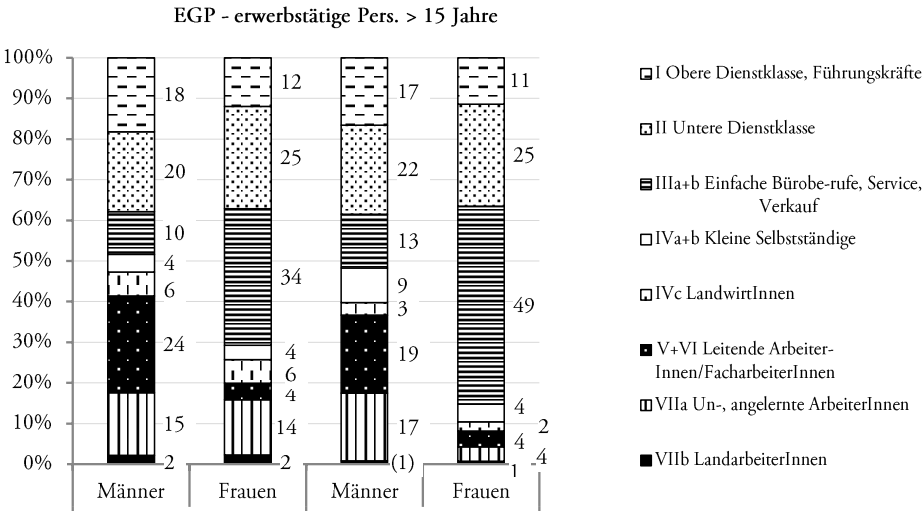
### ESEC, inkl. ehemals & niemals Erwerbstätige



QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE  
BERECHNUNGEN. KLAMMERUNG WENN <20 FÄLLE IN ZELLE.

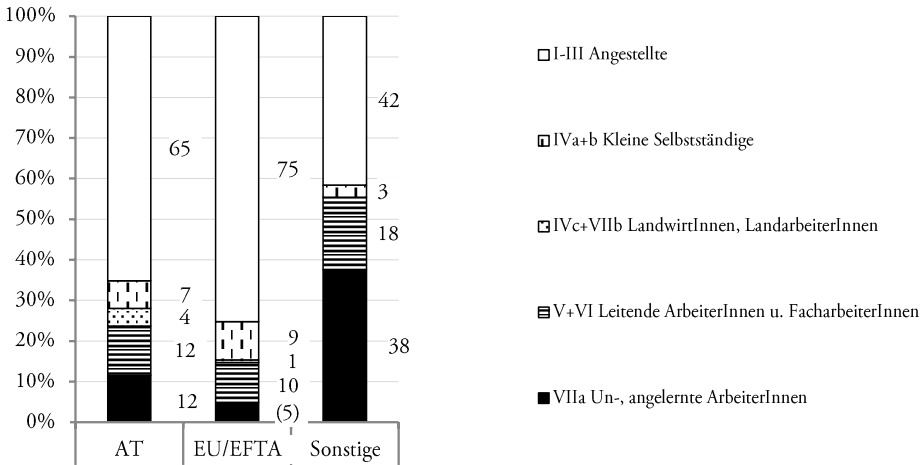
Stichprobengröße werden hierfür fallweise Kategorien des EGP- und des ESEC-Schemas zusammengefasst. Abbildung 17.2 veranschaulicht, wie sich Personen je nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht unterschiedlich auf soziale Klassen aufteilen. Personen ohne EU/EFTA-Staatsbürgerschaft sind deutlich seltener bei den Angestellten (2005) bzw. in der oberen/mittleren/unteren Dienstklasse (2013) zu finden. Demgegenüber fallen die Unterschiede zwischen EU/EFTA-StaatsbürgerInnen und österreichischen StaatsbürgerInnen in Bezug auf die Klassenzugehörigkeit

**Abbildung 17.2: Der Zusammenhang von Geschlecht, Staatsbürgerschaft und sozialer Klassenzugehörigkeit**

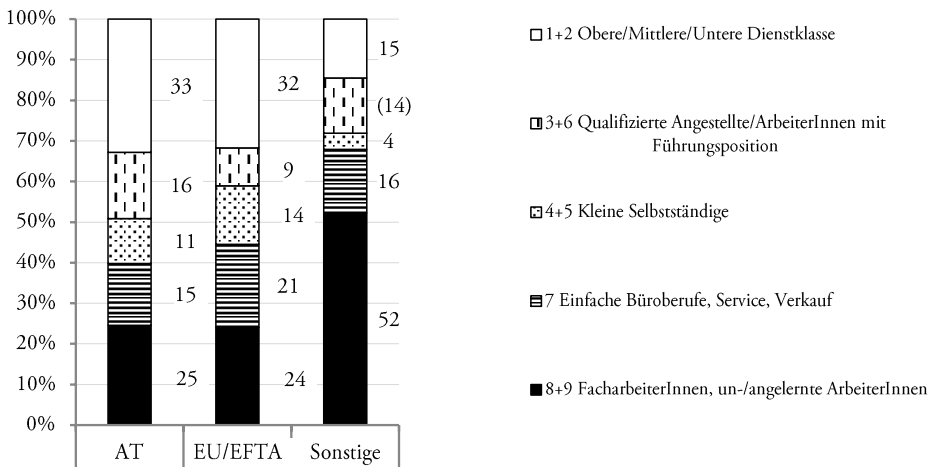


keit im Jahr 2013 größtenteils geringer aus als 2005. Eine Betrachtung nach Geschlecht zeigt, dass Frauen sowohl 1995 als auch 2005 und 2013 weniger oft der oberen Dienstklasse bzw. Führungskräften zuordenbar sind als Männer. Umgekehrt ist für Frauen die Wahrscheinlichkeit, der Klasse der einfachen Büroberufe, Service- und Verkaufsangestellten anzugehören, in allen drei dargestellten Jahren mindestens drei Mal so hoch wie für Männer.

EGP, inkl. ehemals & niemals Erwerbstätige > 15 Jahre



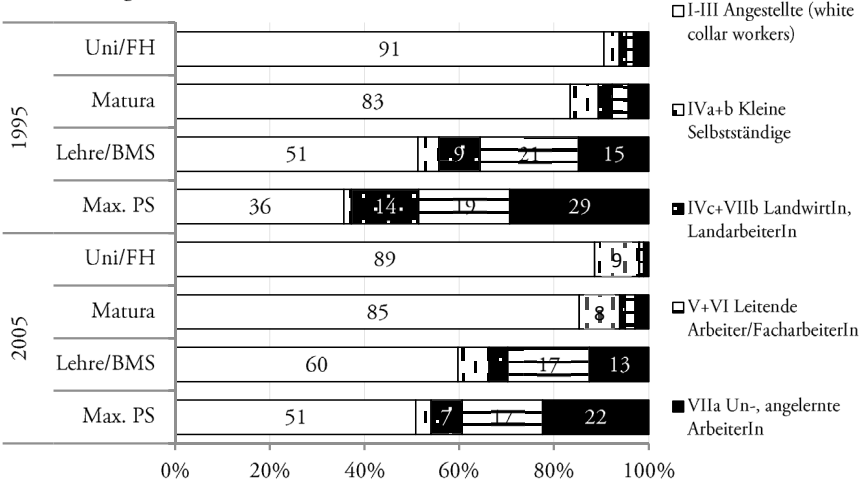
ESEC, inkl. ehemals & niemals Erwerbstätige > 15 Jahre



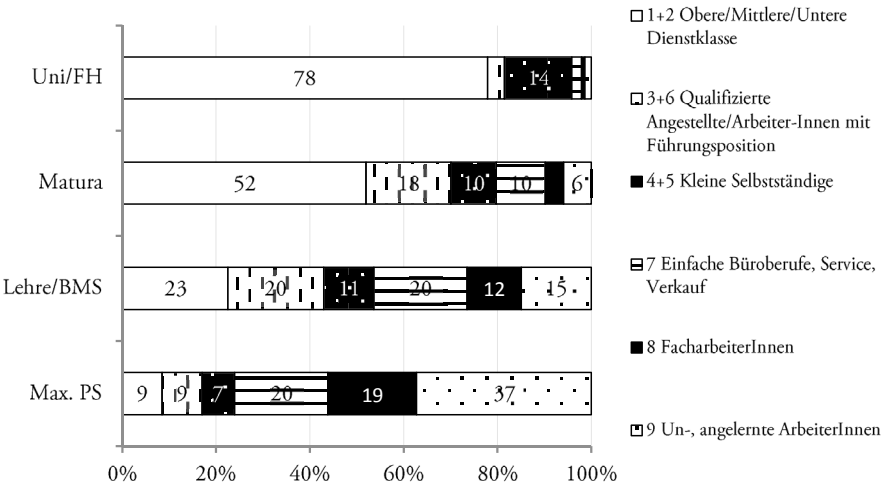
QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE BERECHNUNGEN.  
 Klammerung wenn <20 Fälle in Zelle. Keine vergleichbaren Daten zur Staatsbürgerschaft verfügbar für 1995.

**Abbildung 17.3: Der Zusammenhang von Bildung und sozialer Klassenzugehörigkeit**

EGP - erwerbstätige Personen > 15 Jahre



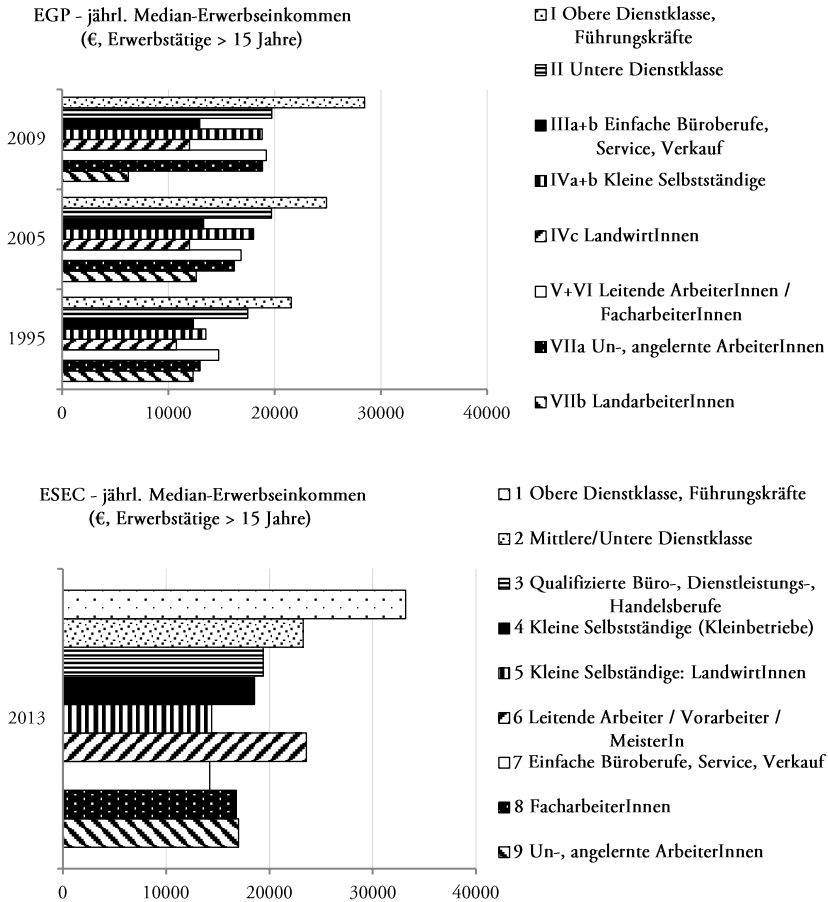
2013: ESEC - erwerbstätige Personen > 15 Jahre



QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE BERECHNUNGEN.  
WERTE NICHT ANGEZEIGT WENN <20 FÄLLE.

Das Bildungsniveau und die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Klasse stehen nach wie vor in einem engen Zusammenhang (siehe Abbildung 17.3). Rund drei Viertel der UniversitätsabsolventInnen positionieren sich 2013 anhand der Merkmale ihres Berufes und ihres Arbeitsvertrags in der oberen/mittleren/unteren Dienstklasse, während dies nur auf rund ein Viertel der Lehr- und BMS-AbsolventInnen zutrifft. Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch beim nach sozialer Klasse differenzier-

**Abbildung 17.4: Median-Erwerbseinkommen, differenziert nach sozialen Klassen**

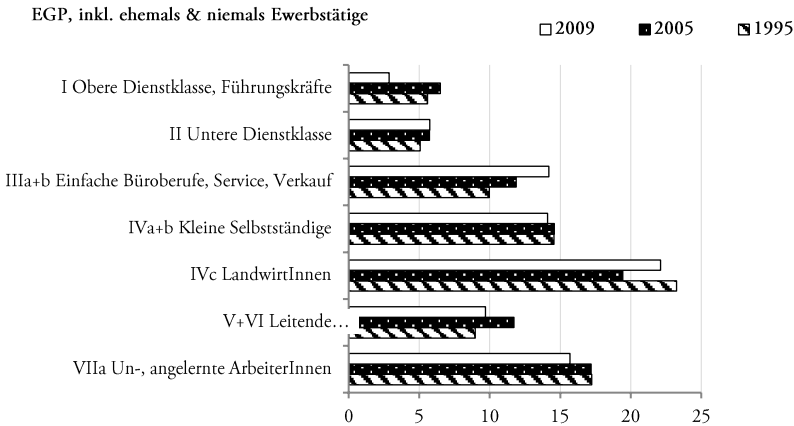


QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE BERECHNUNGEN.  
ERWERBSEINKOMMEN (NETTO): SUMME VON UNSELBSTSTÄNDIGEN- UND SELBSTSTÄNDIGENEINKOMMEN.

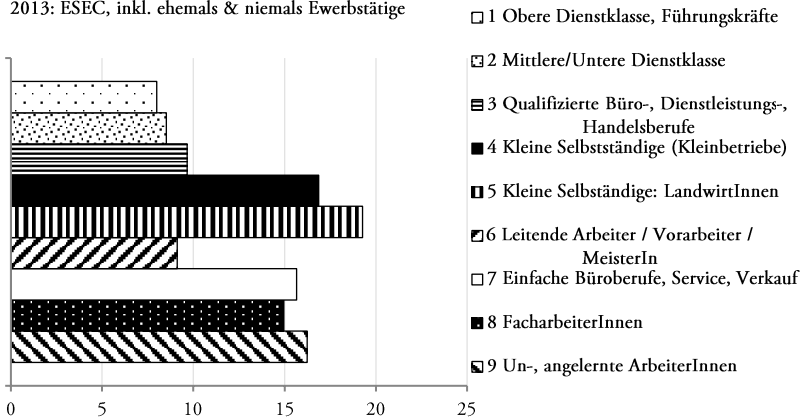
ten Median-Nettoerwerbseinkommen (siehe Abbildung 17.4). Vor allem in der Gruppe der Angestellten („white collar“, EGP: I + II + III) haben sich die Unterschiede im Median-Nettoerwerbseinkommen vergrößert: 1995 war das mittlere Erwerbseinkommen in der Oberen Dienstklasse/unter Führungskräften 1,75-mal größer als das Erwerbseinkommen in der Gruppe IIIa+b (Einfache Büroberufe/Service/Verkauf). 2009 lag dieser Faktor bei 2,2. Auch mit dem ESEC-Schema ergibt sich eine ähnliche Größenordnung für das Jahr 2013: Das mittlere Einkommen von Perso-

nen in der oberen Dienstklasse/unter Führungskräften war ca. 2,3-mal so hoch wie jenes in der Gruppe 7 (Einfache Büroberufe/Service/Verkauf).

**Abbildung 17.5: Armutsgefährdungsquoten (%) in unterschiedlichen sozialen Klassen**



2013: ESEC, inkl. chemals & niemals Erwerbstätige



QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE BERECHNUNGEN.  
GRUPPE DER LANDARBEITERINNEN WEGEN ZU GERINGER FALLZAHL NICHT DARGESTELLT.

**Tabelle 17.3: Jährliches Median-Erwerbseinkommen d. Frauen in %  
d. Einkommens d. Männer**

EGP	1995	2005	2009	ESEC	2013
I Obere Dienstklasse, Führungskräfte	39	27	40	1 Obere Dienstklasse, Führungskräfte	58
II Untere Dienstklasse	60	64	71	2 Mittlere/Untere Dienstklasse	56
IIIa+b Einfache Büroberufe, Service, Verkauf	66	66	67	3 Qualifizierte Büro-, Dienstleistungs-, Handelsberufe	76
IVa+b Kleine Selbstständige	57	71	56	4 Kleine Selbstständige (Kleinbetriebe)	64
IVc LandwirtInnen	73	63	52	5 Kleine Selbstständige: LandwirtInnen	56
V+VI Leitende ArbeiterInnen/FacharbeiterInnen	66	71	68	6 Leitende Arbeiter-/Vorarbeiter-/MeisterInnen	62
VIIa Un-, angelernte ArbeiterInnen	75	74	71	7 Einfache Büroberufe, Service, Verkauf	72
VIIb LandarbeiterInnen	74	67	66	8 FacharbeiterInnen	72
				9 Un-, angelernte ArbeiterInnen	72

QUELLE: ECHP 1995-2001, EU-SILC 2005-2013; EIGENE BERECHNUNGEN FÜR ERWERBSTÄTIGE ÄLTER ALS 15 JAHRE. Erwerbseinkommen (netto): Summe von Unselbstständigen- und Selbstständigeneinkommen.

Tabelle 17.3 stellt das jährliche Netto-Median-Erwerbseinkommen von Frauen einer bestimmten sozialen Klasse im prozentuellen Vergleich zum Einkommen von Männern in derselben sozialen Klasse dar. Es zeigt sich, dass Frauen durchwegs deutlich niedrigere Jahreseinkommen erzielen. Für die dargestellten vier Jahre fallen die Differenzen in der oberen Dienstklasse besonders stark und bei bei den un-/angelernten Arbeiterinnen vergleichsweise geringer aus. Grundsätzlich hängt diese Variation in den Jahreseinkommen von der Anzahl der Stunden in Erwerbstätigkeit sowie vom Stundenlohn ab. Für beide Dimensionen zeigen sich in Österreich deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Ein Teil des Unterschieds bei den Bruttostundenlöhnen kann dabei auf die branchen- und berufsspezifische Segregation (unterschiedliche Anteile von Männern und Frauen in bestimmten Branchen und Berufspositionen) des Arbeitsmarktes zurückgeführt werden. Ein weiterer Teil beruht auf Unterschieden betreffend das Ausbildungsniveau, das Alter, die Dauer der Unternehmenszugehörigkeit, das Ausmaß der Beschäftigung oder die Art des Arbeitsvertrags. Geisberger/Glaser (2014) ermitteln für die Bruttostun-

denlöhne in Österreich 2010 einen geschlechtsspezifischen Unterschied (Gender-Pay-Gap) von 24%. Nur rund 9 Prozentpunkte davon können durch die erwähnten beobachtbaren Merkmale erklärt werden.

Eng an die Höhe des persönlichen Erwerbseinkommens geknüpft ist das Risiko, von (auf Haushaltsebene gemessener) Armut betroffen zu sein. In Österreich gaben beim in den EU-28 durchgeführten Eurobarometer 81 im Jahr 2014 65% der Befragten an, dass „für jeden das Risiko besteht, irgendwann im Leben arm zu sein“, gegenüber 24%, die meinten, dass sich dieses Risiko „auf bestimmte Gruppen von Menschen beschränkt“ (Europäische Kommission 2014). Diese Werte lagen auch nahe am Durchschnitt der Befragten insgesamt (EU-28: 67% bzw. 23%). Implizit wird hier also von einer Mehrheit die Ansicht vertreten, dass Armut relativ unabhängig von der sozialen Zugehörigkeit bzw. Position auftreten kann. Diese subjektive Einschätzung soll nun mit empirischen Daten zur Erwerbstätigkeit und zur ökonomischen Situation in Haushalten verglichen werden. Abbildung 17.5 zeigt das Armutsgefährdungsrisiko in unterschiedlichen sozialen Klassen. Armut wird hier als relative Einkommensarmut definiert. Der österreichischen Sozialberichterstattung folgend gelten jene Personen als armutsgefährdet, die in Haushalten mit einem nach Alter und Personenzahl gewichteten Durchschnittseinkommen („Äquivalenzeinkommen“) leben, das kleiner als 60% des Medians dieses Einkommens ist. Ein vergleichsweise geringes Armutsgefährdungsrisiko findet sich in allen vier betrachteten Jahren bei der oberen und unteren Dienstklasse sowie bei ArbeiterInnen in einer Führungsposition. Eine höhere Armutsgefährdungsquote betrifft vor allem Personen in der Gruppe der un-/angelernten ArbeiterInnen bzw. in der (relativ kleinen) Gruppe der LandwirtInnen (1995, 2005, 2009). Im Vergleich von 1995 mit 2013 zeigt sich, dass die Armutsgefährdung vor allem bei kleinen Selbstständigen etwas gestiegen ist.

### **Schlussbetrachtung**

Fokus dieses Beitrages war die Zugehörigkeit von Personen in Österreich zu einer bestimmten sozialen Klasse, die hier – in der Tradition der britischen „School of Class and Stratification“ stehend – über spezifische Merkmale der Berufsposition am Erwerbsarbeitsmarkt definiert wurde (EGP und ESEC-Schema). Im Zentrum stand die Frage, inwiefern sich a) die Verteilung bestimmter soziodemografischer Gruppen auf die so definierten sozialen Klassen und b) die Bedeutung der sozialen Klassenzugehörigkeit für die ökonomische Lebenslage von Personen in Österreich seit dem EU-Beitritt Österreichs verändert haben („Entstrukturie-



rung“?). Ein Blick auf die Verteilung soziodemografischer Gruppen auf bestimmte soziale Klassen zeigt eine Segregation entlang von Geschlecht und Staatsbürgerschaft. Frauen sind sowohl 1995 als auch gegenwärtig deutlich seltener in der oberen Dienstklasse bzw. bei den Führungskräften vertreten als Männer. Im Hinblick auf die Staatsbürgerschaft unterscheiden sich zunehmend vor allem Personen mit und ohne EU/EFTA-Staatsbürgerschaft. Letztere sind nach wie vor deutlich seltener bei den Angestellten bzw. in der oberen/mittleren/unteren Dienstklasse zu finden. Demgegenüber fallen die Unterschiede zwischen österreichischen und EU/EFTA-StaatsbürgerInnen in Bezug auf die Klassenzugehörigkeit im Jahr 2013 größtenteils geringer aus als Mitte der 2000er Jahre. Auch das Bildungsniveau und die soziale Klasse stehen nach wie vor in einem engen Zusammenhang. Die empirischen Befunde dieser deskriptiven Analyse deuten insgesamt auch darauf hin, dass für den Zeitraum 1995 bis dato eher nicht von einer Entstrukturierung von sozialer Klasse und ökonomischer Lebenslage in Österreich gesprochen werden kann. Vor allem innerhalb der Gruppe der Angestellten („white collar“) hat sich der Abstand bei den jährlichen Nettoerwerbseinkommen zwischen Führungskräften/oberer Dienstklasse und allen anderen White-collar-Erwerbspersonen vergrößert. Geschlechtsspezifische Unterschiede beim Jahres-Erwerbseinkommen fallen in der obersten Dienstklasse am stärksten aus. Frauen erzielen in allen sozialen Klassen deutlich niedrigere Jahreseinkommen. Bei den Führungskräften bzw. in der oberen Dienstklasse ist dieser Unterschied am stärksten. Das Armutsgefährdungsrisiko hat sich ebenfalls nicht maßgeblich von der sozialen Klassenzugehörigkeit entkoppelt. Eine höhere Armutsgefährdungsquote ist vor allem bei Personen in der Gruppe der un-/angelernten ArbeiterInnen bzw. in der (im Zeitverlauf noch immer kleiner werdenden) Gruppe der LandwirtInnen zu beobachten. Ein Vergleich von 1995 mit 2013 ergibt, dass die Armutsgefährdung vor allem bei kleinen Selbstständigen etwas gestiegen ist.

Im europäischen Kontext stellt sich die Frage, inwiefern sich diese Befunde auch für andere Länder der Europäischen Union wiederfinden, bzw. ob es länderübergreifende Gemeinsamkeiten bestimmter sozialer Klassen gibt. Im Hinblick auf die ökonomische Lebenslage ergeben sich ähnliche Zusammenhänge, deren Stärke allerdings durch das jeweilige Wohlfahrtssystem stark beeinflusst wird (siehe unter „Soziale Klassen und Entstrukturierung: Forschungsstand“). Die Fragen nach nationalstaatenübergreifenden Eigenschaften bestimmter sozialer Klassen bzw. nach gemeinsamen politischen Interessen wurden in einer Reihe von Forschungsarbeiten vor allem für obere soziale Klassen und „Soziale Eliten“

untersucht. Gerhards (2008) konnte mittels quantitativer Daten für 27 europäische Länder zeigen, dass mit dem von Bourdieu (vgl. unter „Soziale Klassen“ – Begriffsbestimmung, theoriegeschichtliche Entwicklung und Kritik“) entwickelten Kapital-Konzept die Ausbildung einer kulturellen Oberschicht (d.h. bezogen auf das kulturelle Kapital) für alle Länder insgesamt relativ gut erklärt werden kann. Die Zugehörigkeit zu einer hohen sozialen Klassenlage ist demnach in den meisten europäischen Ländern gleichermaßen mit dem Konsum von bestimmten hochkulturellen Gütern/Dienstleistungen verbunden, was wiederum als Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen sozialen Klassen fungiert. Demgegenüber ist die Rekrutierung anderer gesellschaftlicher Eliten (z.B. Wirtschaftseliten, politische und administrative Eliten) nach gegenwärtigem Wissenstand im hohen Maße von den nationalen Institutionen, den politischen Regimen und der jeweiligen nationalen Geschichte abhängig (z.B. Hartmann 2007). Auch die These einer Angleichung oder Transnationalität der politischen und ökonomischen Eliten in Europa wird bis dato eher (noch) nicht bejaht (Haller 2009, Hartmann 2007).

## Literatur

- Angel, Stefan (2012): Soziale Klassenzugehörigkeit und dauerhafte Armutslagen in Österreich. Eine Betrachtung der Entstrukturierungsthese für 1996 bis 2008. Working Paper 01/2012 Institut für Sozialpolitik
- Archer, Patrick / Orr, Ryan (2011): Class identification in Review: Past Perspectives and Future Directions. In: *Sociology Compass* 5(1), 104-115
- Atkinson, Will (2007): Beck, individualization and the death of class: a critique. In: *British Journal of Sociology* 58(3), 349-366
- Beck, Ulrich (2007): Beyond class and nation: reframing social inequalities in a globalizing world. In: *British Journal of Sociology* 58(4), 679-705
- Beck, Ulrich (1983): Jenseits von Klasse und Stand. Soziale Ungleichheit, soziale Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): *Soziale Ungleichheiten*. Schwartz, 33-53
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp
- Becker, Birgit (2010): The Transfer of Cultural Knowledge in the Early Childhood. Social and Ethnic Disparities and the Mediating Role of Familial Activities. *European Sociological Review* 26(1), 17-29
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): *Soziale Ungleichheiten*. Schwartz, 183-198
- Brauns, Hildegard / Steinmann, Susanne / Haun, Dietmar (2000): Die Konstruktion des Klassenschemas nach Erikson, Goldthorpe und Portocarero (EGP) am Beispiel nationaler Datenquellen aus Deutschland und Frankreich. In: *ZUMA Nachrichten* 46, 7-63
- Burzan, Nicole (2011): Zur Gültigkeit der Individualisierungsthese – Eine kritische Systematisierung empirischer Prüfkriterien. The Validity of the Individualization Thesis. A Critical Systematization of Empirical Testing Criteria. *Zeitschrift für Soziologie* 40(6), 418-435

- Dahrendorf, Ralf (1968): Gibt es noch Klassen? Die Begriffe der ‚sozialen Schicht‘ und ‚sozialen Klasse‘ in der Sozialanalyse der Gegenwart. In: Seidel, Bruno / Henker, Siegfried (Hg.): Klassenbildung und Sozialschichtung. Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 279-296
- Erikson, Robert / Goldthorpe, John H. (1992): *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Clarendon Press
- Erikson, Robert / Goldthorpe, John H. / Portocarero, Lucienne (1979): Intergenerational Class Mobility in Three Western European Societies. In: *British Journal of Sociology* 30, 415-441
- Europäische Kommission (2014): Die Lebensbedingungen in der Europäischen Union. Standard Eurobarometer 81
- Eurostat (2015a): European Community Household Panel. 2015. [http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european\\_community\\_household\\_panel](http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european_community_household_panel) [Zugriff am 23. Jänner 2015]
- Eurostat (2015b): European Union Statistics on Income and Living Conditions. 2015. [http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european\\_union\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions](http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european_union_statistics_on_income_and_living_conditions) [Zugriff am 23. Jänner 2015]
- Filandri, Marianna / Olagnero, Manuela (2014): Housing Inequality and Social Class in Europe. In: *Housing Studies* December 2014, 1-17
- Ganzeboom, Harry B.G. / Treiman, Donald J. (1996): Internationally Comparable Measures of Occupational Status for the 1988 International Standard Classification of Occupations. In: *Social Science Research* 25(3), 201-239
- Ganzeboom, Harry B.G. / Treiman, Donald J. (2003): Three Internationally Standardised Measures for Comparative Research on Occupational Status. In: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. / Wolf, Christof (Hg.): *Advances in Cross-National Comparison. A European Working Book for Demographic and Socio-Economic Variables*. Kluwer Academic / Plenum Publishers, 159-193
- Ganzeboom, Harry B.G. / Treiman, Donald J. (2010): International Stratification and Mobility File: Conversion Tools. 2010. <http://www.harryganzeboom.nl/ismf/index.htm> [Zugriff am 4.3.2015]
- Geisberger, Tamara / Glaser, Thomas (2014): Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede. Analysen zum „Gender Pay Gap“ auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2010. In: *Statistische Nachrichten* (3), 215-226
- Gerhards, Jürgen (2008): Die kulturell dominierende Klasse in Europa: Eine vergleichende Analyse der 27 Mitgliedsländer der Europäischen Union im Anschluss an die Theorie von Pierre Bourdieu. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60, 723-748
- Goldthorpe, John H. (2007): Social class and differentiation of employment contracts. In: Goldthorpe, John H. (Hg.): *On Sociology. Volume 2: Illustration and Retrospect*. Stanford University Press, 101-124
- Groh-Samberg, Olaf (2004): Armut und Klassenstruktur. Zur Kritik der Entgrenzungsthese aus einer multidimensionalen Perspektive. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 56, 653-682
- Haller, Max (2008): *Die österreichische Gesellschaft: Sozialstruktur und sozialer Wandel*. Campus
- Haller, Max (2009): *Die europäische Integration als Elitenprozess*. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Hartmann, Michael (2007): *Eliten und Macht in Europa*. Campus
- ILO (2010): International Standard Classification of Occupations (ISCO). <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/> [Zugriff am 24. Jänner 2015]

- Kohler, Ulrich (2005): Statusinkonsistenz und Enstrukturierung von Lebenslagen. Empirische Untersuchung zweier Individualisierungshypothesen mit Querschnittsdaten aus 28 Ländern. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 57, 230-253
- Leitner, Andrea (1996): Geschlechterspezifische Berufsmobilität in Österreich. In: Haller, Max et al. (Hg.): *Österreich im Wandel. Werte, Lebensformen und Lebensqualität 1986 bis 1993*. Verlag für Geschichte und Politik, 112-137
- Leiulfslrud, Håkon/ Ivano Bison/ Erling Solheim (2010): *Social Class in Europe II. The European. Social Survey 2002-2008*. NTNU Social Research Trondheim and Department of Sociology
- Müller, Walter et al. (2008): Die Europäische sozio-ökonomische Klassifikation (ESeC): zukünftiges Standardinstrument für internationale Vergleiche im Bereich sozialer Ungleichheit. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*. Teilbd. 1 u. 2. Campus, 2614-2623
- Pape, Simon / Rössel, Jörg / Solga, Heike (2008): Die visuelle Wahrnehmbarkeit sozialer Ungleichheit – eine alternative Methode zur Untersuchung der Entkopplungsthese. In: *Zeitschrift für Soziologie* 37, 25-41
- Pichler, Florian / Wallace, Claire (2009): Social Capital and Social Class in Europe: The Role of Social Networks in Social Stratification. In: *European Sociological Review* 25(3), 319-332
- Pintelon, Olivier et al. (2013): The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies. In: *Journal of European Social Policy* 23, 52-67
- Rose, David / Harrison, Eric (2007): THE EUROPEAN SOCIO-ECONOMIC CLASSIFICATION: A NEW SOCIAL CLASS SCHEMA FOR COMPARATIVE EUROPEAN RESEARCH. *European Societies* 9(3), 459-490
- Rose, David / Harrison, Eric (2010): *Social class in Europe: an introduction to the European socio-economic classification*. Routledge
- Schelsky, Helmut (1953): Die Bedeutung des Schichtungsbegriffes für die Analyse der gegenwärtigen deutschen Gesellschaft. In: Schelsky, Helmut (Hg.): *Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze zur Soziologie der Bundesrepublik*. Goldmann, 326-332
- Solga, Heike / Powell, Justin / Berger, Peter A. (2009): Soziale Ungleichheit – Kein Schnee von gestern! Eine Einführung. In: Solga, Heike / Powell, Justin / Berger, Peter. A. (Hg.): *Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse*. Campus, 11-46
- Weber, Max (1972): *Stände und Klassen*. In: Weber, Max (Hg.): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. Mohr, 177-180
- Whelan, Christopher T. / Maître, Bertrand (2008): "New" and "old" social risks: life cycle and social class perspectives on social exclusion in Ireland. *Economic and Social Review* 39(2), 131-156
- Whelan, Christopher T. / Maître, Bertrand (2010): Welfare regime and social class variation in poverty and economic vulnerability in Europe: an analysis of EU-SILC. *Journal of European Social Policy* 20, 316-332
- Wright, Erik Olin (1978): *Class, Crises and the State*. New Left Books
- Wright, Erik Olin (2000): *Class counts*. Cambridge University Press
- Wright, Erik Olin (2005): *Approaches to class analysis*. Cambridge University Press
- Wright, Erik Olin (2005): *Approaches to class analysis*. Cambridge University Press

WILFRIED ALTZINGER, MATHIAS MOSER,  
MATTHIAS SCHNETZER

## **DIE ENTWICKLUNG DER VERTEILUNG VON EINKOMMEN UND VERMÖGEN SEIT DEM EU-BEITRITT 1995**

Eine der zentralen Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung Österreichs seit dem EU-Beitritt betrifft die Einkommens- und Vermögensverteilung. Sie ist tatsächlich in den letzten Jahren auch zu einem wichtigen Gegenstand öffentlicher Debatten geworden. Die hohe Aufmerksamkeit für Verteilungsfragen ist nicht überraschend, denn die Verteilung von ökonomischen Ressourcen spielt in der Gesellschaftspolitik eine zentrale Rolle. Je nach Betrachtungswinkel spiegelt deren Verteilung verschiedene gesellschaftliche Aspekte wider. Zentrale Schlussfolgerungen zu hoher Ungleichheit basieren oftmals auf Überlegungen zu Leistungsfähigkeit oder ökonomischer Knappheit, die unterschiedliche Ausstattungen von Personen oder Haushalten mit beispielsweise Einkommen oder Vermögen begründen wollen. Diese Zugänge sind speziell der neoliberalen Revolution im ökonomischen Denken geschuldet, welche durch ihre Marginalbetrachtung und Vernachlässigung von gesellschaftlicher Heterogenität zwangsweise zu solchen Bestimmungsfaktoren tendiert.

Im Zuge der Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte konnte die Forschung zu Ungleichheit neues Momentum entwickeln und die herrschende Vorstellung von „leistungsgerechter Ungleichheit“ in Frage stellen. Alternative Erklärungsansätze – die zum Teil bereits in der Zeit der großen Depression zur Krisenaufarbeitung verwendet wurden – konnten so an Bedeutung wiedergewinnen. Dies umschließt Fragen der Vererbung von Ressourcen – und somit der Persistenz von Ungleichheit über Generationen hinweg – von Einfluss- und Machtaspekten und, damit verbunden, Marktunvollkommenheiten, die sich in ungleicher Chancengerechtigkeit widerspiegeln.

Die Frage, welche Ressourcen für gesellschaftliche Verteilungsfragen von Relevanz sind, ist in diesem Kontext zentral. Die gängigste Messgröße für soziale Ungleichheit stellt oftmals das Einkommen dar. Dies

ist nicht zuletzt der relativ guten Datenverfügbarkeit geschuldet, die für einzelne Länder langfristige Betrachtungen und somit die Analyse von Trends und Entwicklungen zulässt. Das Einkommen ist zusätzlich eine einfach definierbare Proxy-Variable für ökonomische Möglichkeiten und subsumiert oftmals andere Aspekte wie Bildungschancen oder Zugang zu Gesundheitsleistungen. Eine zweite, deutlich weniger erforschte Komponente in Verteilungsfragen stellt das Vermögen dar. Während das laufende Einkommen oftmals nur Querschnittsbetrachtungen in der Verteilung einer Generation zulässt (darunter wenige Ausnahmen, siehe Bönke/Corneo/Lüthen 2015), können Daten über Vermögen – und speziell über dessen Aufbau und Vererbung – deutlich klarere Bilder über die soziale Spreizung einer Gesellschaft zeigen. Vermögen kann vielmehr als Zugang zu Macht und Einfluss gesehen werden, und allzu hohe Konzentration davon wird oftmals als demokratiepolitisches Problem diskutiert. Jedoch sind Daten zu Vermögen deutlich schwieriger zu analysieren bzw. existieren diese zumeist überhaupt nur in Ländern mit Vermögenssteuern, in denen Steuerstatistiken Auskunft geben können. Der internationale Trend hin zu einer geringeren steuerlichen Belastung des Faktors Kapital stellt somit auch aus Perspektive der Wirtschaftsforschung ein zusätzliches Problem dar, da mit der Abschaffung von Vermögenssteuern zugleich auch Informationen über die Art und Verteilung von gesellschaftlichem Reichtum verschwinden.

Dieses Kapitel widmet sich zuerst der Entwicklung der Einkommen, wobei hier zunächst die Verteilung zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital dargestellt wird und anschließend jene der Arbeits- und Kapitaleinkommen zwischen den einzelnen Personen bzw. Haushalten.

Im anschließenden Kapitel wird zur Erforschung der Vermögensverteilung auf eine Erhebung der EZB zurückgegriffen (Household Finance and Consumption Surveys, HFCS), die durch ein äußerst aufwendiges methodisches Verfahren hinsichtlich Qualität und Verfügbarkeit mit den bereits bestehenden Zeitreihendaten für die USA (Survey of Consumer Finances, SCF) vergleichbar ist und somit weitreichende neue Erkenntnisse ermöglicht (vgl. Fessler/Mooslechner/Schürz 2012).

Doch die Analyse von Einkommens- und Vermögensungleichheit greift zu kurz, um ein vollständiges Bild gesellschaftlicher Ungleichheit zu zeichnen. Speziell aus liberalen Gesichtspunkten kann ein konkretes Verteilungsergebnis immer noch als Resultat unterschiedlicher Fähigkeiten und Anstrengungen argumentiert werden. Für eine weiterführende Analyse bietet sich hierzu das Forschungsgebiet der sozialen Mobilität an. Hierbei wird untersucht, inwiefern die ökonomische Ausstattung des

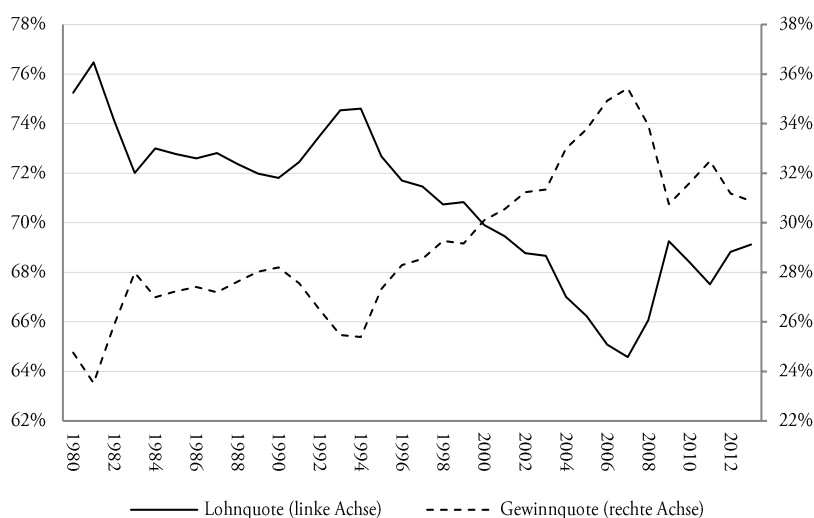
Elternhaushaltes mit beispielsweise Einkommen, Vermögen oder Bildung die Chancen des Nachwuchses vorherbestimmt. Dieses Kapitel widmet sich somit der Entwicklung der Chancengleichheit in Österreich.

### **Die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung**

Das Volkseinkommen ist in Österreich seit 1990 nominell um rund 3,7% pro Jahr gewachsen und betrug 2013 rund 230 Mrd Euro. Diese Zahl ist die Summe aller Einkommen, bezogen aus unselbstständiger und selbstständiger Tätigkeit sowie der Vermögenseinkommen beispielsweise aus Zinsen, Dividenden, Gewinnausschüttungen oder Mieten. Interessant ist, dass diese einzelnen Einkommensarten aber nicht im gleichen Tempo wachsen, sondern sich langfristig sehr unterschiedlich entwickeln. Während beispielsweise die Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit zwischen 1990 und 2010 um durchschnittlich 3,4% jährlich stiegen, legten die Unternehmens- und Vermögenserträge im gleichen Zeitraum um 4,5% pro Jahr zu (BMASK 2015). Das bedeutet, dass sich der Anteil der Lohneinkommen am gesamten Volkseinkommen auf lange Sicht verringert. Diesen Anteil nennt man Lohnquote und diese sinkt vor allem seit dem EU-Beitritt Österreichs deutlich (siehe Abbildung 18.1). Im Gegenzug steigt der Anteil der Gewinn- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen, also die Gewinnquote. Lediglich in den schlimmsten Krisenjahren 2008/09 sowie 2012/13 brachen die Gewinne stärker ein als die Löhne, womit ein kurzfristiger Anstieg der Lohnquote verzeichnet wurde.

Die Gründe für die langfristig sinkende Lohnquote können nicht auf den EU-Beitritt Österreichs reduziert werden, aber viele strukturelle Faktoren für die steigende Ungleichheit sind innerhalb der Europäischen Union stark verankert und politisch legitimiert. Aus Sicht der Politikwissenschaft ist seit den 1980er Jahren ein längerfristiges neoliberales Projekt in Europa zu identifizieren. Der Kern dieses Konzepts ist der „wettbewerbsstaatliche Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche und aller staatlichen Aufgaben“ (Wissel 2012: 11). Die Auswirkungen der europäischen Wirtschaftspolitik können aber nicht von globalen Trends losgelöst betrachtet werden, denn die meisten modernen Industriestaaten weisen eine zunehmende Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung auf. Trotzdem ist die EU-Wirtschaftspolitik mitverantwortlich, denn sie hält hartnäckig an neoliberalen Rezepten fest, anstatt sich am Wohl der Bevölkerung zu orientieren.

**Abbildung 18.1: Entwicklung der Lohn- und Gewinnquote in Österreich, 1980-2013**



QUELLE: WIFO, EIGENE BERECHNUNGEN.

Für die politische Ökonomie sind Verteilungsfragen in erster Linie Machtfragen. Die Verteilung des volkswirtschaftlichen Reichtums wird in einem Kräftemessen zwischen den Interessen der ArbeitnehmerInnen und der KapitaleigentümerInnen entschieden. In zahlreichen europäischen Ländern – wie auch in Österreich – findet diese Kraftprobe jährlich zwischen den Gewerkschaften und den UnternehmerInnenverbänden im Rahmen der Lohnabschlüsse statt. Dieses Kräfteverhältnis hat sich in den vergangenen Jahrzehnten spürbar verschoben, indem das neoliberale Dogma alle stabilisierenden Pfeiler der Arbeits-, Güter- und Finanzmärkte in Frage gestellt hat. Ein zentraler Begriff dieses Hegemonieprojekts ist die Liberalisierung, beispielsweise des Arbeitsmarktes, des Kapitalverkehrs oder auch der öffentlichen Dienstleistungen.

Der österreichische Arbeitsmarkt ist seit dem Beitritt zur Europäischen Union schrittweise geöffnet worden. Mit der vollständigen Liberalisierung zog ein verschärfter Wettbewerb um Arbeitsplätze in Österreich ein. Nach der sogenannten Osterweiterung der EU im Jahr 2004 bzw. 2007 schränkte Österreich die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit für StaatsbürgerInnen der neuen Mitgliedstaaten noch bis 2011 bzw. 2014 ein. Seither benötigt aber kein/e EU-BürgerIn, die/der einen Arbeitsplatz in unselbstständiger Beschäftigung findet, noch eine eigene Aufenthaltsbewilligung. Zusätzlich zur konjunkturalen



rell schwankenden Nachfrage nach Arbeitskräften ist die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den letzten Jahren vor allem durch Migration deutlich angestiegen (Arbeitsmarktservice Österreich 2013). Insbesondere durch die Folgen der Finanzkrise 2008 hat sich die Arbeitslosigkeit spürbar erhöht, was in weiterer Folge die Verhandlungsposition der Gewerkschaften schwächt. Ein rückschrittliches Plädoyer für geschlossene Grenzen unterstützt aber lediglich xenophobe Ressentiments und steht für eine fortschrittliche Wirtschaftspolitik nicht zur Debatte. Allerdings kann die Diskussion über eine Aufteilung der vorhandenen Arbeit auf möglichst viele Köpfe ein Anstoß sein, mittels Arbeitszeitpolitik eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu erzielen. Durch die liberalisierten Arbeitsmärkte und die anhaltende Wirtschaftskrise scheint eine Arbeitszeitverkürzung eine wichtige Maßnahme in Richtung Vollbeschäftigung und somit zur Stärkung der Gewerkschaften zu sein.

Eine weniger erfreuliche Art von Arbeitszeitverkürzung hat in den letzten Jahrzehnten allerdings zur weiteren Schwächung der Gewerkschaften beigetragen. Das sogenannte Normalarbeitsverhältnis einer ganzjährigen Vollzeitanstellung gerät immer mehr zur Ausnahme, während Atypisierung und Prekarisierung von Arbeit voranschreiten. Hauptsächlich Frauen, aber vermehrt auch Männer, bilden einen Niedriglohnsektor, der durch unterbrochene Erwerbskarrieren, unregelmäßige Arbeitszeiten, mangelnde soziale Absicherung und unsichere Zukunftsaussichten nur sehr schwer für kollektive, gewerkschaftliche Organisation gewonnen werden kann. Obwohl das zunehmende Gewicht dieser Beschäftigungsart eine zusätzliche Schwächung der Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen darstellt, ist der Deckungsgrad der österreichischen Kollektivverträge mit mehr als 90 Prozent aller Arbeitsverträge noch sehr hoch. Und dennoch breitet sich der Niedriglohnsektor laufend aus – im benachbarten Deutschland ist er bereits zu besorgniserregender Größe angewachsen. In regelmäßigen Abständen werden die Politik der Lohnzurückhaltung und die günstigen Arbeitskräfte als Begründung für die starke Exportwirtschaft und das robuste Wirtschaftswachstum in Deutschland genannt, ohne die damit verbundenen sozialen Probleme zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist ein nationalistischer Lohndumping-Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsländern ein neoliberaler Lösungsansatz gegen die Wachstumsschwäche, der von der EU-Politik sogar aktiv angeordnet wird. Dies hat nicht nur gravierende Auswirkungen auf die Verteilung, sondern auch auf die Stabilität des gesamten Wirtschaftssystems.

Die Gewerkschaften ringen in den letzten Jahrzehnten also zunehmend um ihre Verhandlungsmacht im Verteilungskampf. Aber wie hat sich der EU-Beitritt auf die Interessen der KapitaleigentümerInnen ausgewirkt? BesitzerInnen von Kapital interessiert vorrangig, wo ihr Geld bestmöglich investiert werden kann und den größten Ertrag abwirft. In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation – unter anderem hervorgerufen durch stagnierende Einkommen und dadurch eingeschränkten Konsum der ArbeitnehmerInnen – fällt die Entscheidung für Investitionen nicht leicht. Die neoliberale EU-Wirtschaftspolitik konnte allerdings auf zwei Ebenen Abhilfe schaffen: Kommodifizierung im öffentlichen Sektor und Liberalisierung der Finanzmärkte.

Unter Kommodifizierung versteht man den Einzug kapitalistischer Verwertung in der Produktion öffentlicher Güter (Crouch 2008). Auch das ist kein Spezifikum der Europäischen Union, sondern ein globaler Trend in den Industriestaaten, allerdings hat die EU hierfür die notwendigen Spielräume rasch geschaffen und die Umsetzung in allen Mitgliedstaaten forciert. Durch diesen Prozess wurden sehr profitable Investitionsmöglichkeiten für KapitaleigentümerInnen eröffnet, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur, der Telekommunikation oder im Gesundheitswesen. Auf der Suche nach den höchsten Renditen war gleichzeitig eine Verschiebung von Kapital aus der Real- in die Finanzwirtschaft zu verzeichnen. Während die ursprüngliche Funktion von Finanzmärkten in der Unterstützung der Realwirtschaft lag, gab es in den letzten Jahrzehnten eine starke Entkopplung der beiden Märkte. Der Abbau von Regulierungen sowie neue innovative Finanzinstrumente versprachen Gewinne, die in der Realwirtschaft schlicht unerreichbar waren. Die exzessive Spekulation steigerte sowohl die Ungleichverteilung der Einkommen zwischen Kapital und Arbeit als auch die Instabilität der europäischen Volkswirtschaften. Nach dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden zwar einige Schritte zur Re-Regulierung der Finanzmärkte unternommen. Allerdings konzentrierten sich die Maßnahmen weitgehend auf Nebenschauplätze (Redak/Weber 2010), während die Internalisierung von negativen externen Effekten durch exzessive Renten und derivative Finanzinstrumente kaum Beachtung fanden (Schuberth 2013). Der Reduktion auf Symptombekämpfung liegt das fehlende Verständnis für den systemischen Charakter der Krise zugrunde, wie Piketty (2014) eindrücklich beschreibt. Dementsprechend ist eine Eindämmung der Finanzmärkte kaum spürbar und die Börsengewinne und Dividenden sprudeln wieder wie vor der Krise.

Schließlich soll noch eine weitere Entwicklung skizziert werden, die das Machtgefüge in der Europäischen Union zugunsten des Kapitals verschoben hat. Unternehmen sind seit jeher auch politische Akteure, die durch Kapitalakkumulation große Machtressourcen anhäufen können (Dürmeier 2009). Transnationale Unternehmen üben durch die Politik der Standortverlagerung Druck auf die demokratisch legitimierte Institutionen aus. Zudem gibt es zahlreiche Kanäle, in denen KapitaleigentümerInnen ihren Interessen zur Durchsetzung verhelfen können. Das klassische Unternehmenslobbying hat sich vor allem seit der EU-Gründung zunehmend professionalisiert. Schätzungen zufolge sind mehr als 700 Organisationen und über 1.700 LobbyistInnen für die Finanzbranche in Brüssel tätig (Wolf/Haar/Hoedeman 2014). Pro Jahr gibt die Finanzindustrie etwa 120 Millionen Euro für Lobbying-Aktivitäten aus, Gewerkschaften, NGOs und Verbraucherorganisationen kommen zusammen auf vergleichsweise geringe 4 Millionen Euro.

Die durch die EU forcierte Liberalisierung der Arbeits- und Finanzmärkte sowie die erweiterten Spielräume für Interessendurchsetzung haben das Kräfteverhältnis in der Verteilungsfrage klar zugunsten der KapitaleigentümerInnen verschoben. Natürlich haben die einzelnen nationalstaatlichen Institutionen und Wohlfahrtsregimes das europäische neoliberale Projekt in unterschiedlichem Ausmaß abgefedert. Die öffentliche Hand ist dabei eine wichtige Akteurin in Verteilungsfragen, denn national organisierte Steuer- und Ausgabenpolitik sind wichtige Instrumente zur Eindämmung mehrdimensionaler Ungleichheit. Allerdings wurden auf europäischer Ebene die Spielräume für Umverteilungspolitik zum Teil auch eingeengt (vgl. Feigl/Schlager in diesem Band). Zudem sind die Spielräume für die legale Steuervermeidung sehr groß, wie die 2014 öffentlich gewordenen Unterlagen von Luxemburger Steuerbehörden („Luxemburg-Leaks“) deutlich machten und der Ökonom Gabriel Zucman ausführlich in seinem Buch über Steueroasen dokumentiert (Zucman 2014).

All die hier angeführten Entwicklungen in der Europäischen Union haben gemeinsam auch zu einer stärkeren Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Österreich geführt. Das Machtgefüge zwischen den Interessen von ArbeitnehmerInnen und KapitaleigentümerInnen hat sich seit dem EU-Beitritt spürbar zugunsten des Kapitals verschoben. Es ist allerdings ein Trugschluss, dass eine Rückkehr in die Nationalstaatlichkeit für eine Trendwende sorgen kann. In einem globalisierten Kapitalismus mit der hohen Mobilität von Kapital und Vermögen, der Möglichkeit von Gewinnverschiebungen und Steuervermeidung, den

internationalen Migrationsströmen und all den anderen komplexen Verflechtungen können die Probleme und Wurzeln steigender Ungleichheit nicht im Rahmen nationalstaatlicher Politik gelöst werden. Es braucht dringend einen Kurswechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik sowie ein Verständnis für systemimmanente Mechanismen, die zu Ungleichheit und Krise beitragen. Erst dann gibt es Hoffnung, dass sich das gesellschaftliche Kräfteverhältnis wieder den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen annähert.

### **Die Entwicklung der Einkommen aus Lohnarbeit**

Die oben angeführten Entwicklungen haben sich auch in der personellen Einkommensverteilung niedergeschlagen. Für die Periode 1994-2012 lässt sich die Zunahme in der Konzentration der Verteilung gut erkennen. Hier zeigt sich, dass für Österreich nicht nur die Zunahme der Hocheinkommen, sondern ebenso der Rückgang des Einkommensanteils der untersten EinkommensbezieherInnen zu dieser Entwicklung beigetragen hat. Man kann die in der internationalen Literatur immer wieder betonte überdurchschnittliche Entwicklung der Top-Einkommen mittels der Lohnsteuerstatistik gut nachvollziehen. Die Lohnsteuerstatistik wird von der Statistik Austria auf Grundlage der durch die Finanzverwaltung zur Verfügung gestellten Lohnzettel für ArbeitnehmerInnen sowie PensionsbezieherInnen erhoben. Im Folgenden werden ausschließlich Daten für voll- und teilzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ausgewertet. Die Lohnsteuerstatistik umfasst ausschließlich Arbeitseinkommen, aber keine Kapitaleinkommen.

Die Lohnsteuerstatistik wurde bis 1993 händisch erfasst und erst 1994 erfolgte die Umstellung auf eine digitale Erfassung. Die Daten in Tabelle 18.1 belegen für die gesamte Periode einen beträchtlichen Anstieg der Konzentration der Jahresbruttolöhne. Während 1995 auf das Top-Dezil 28,2% aller Einkommen entfielen, waren dies im Jahre 2012 bereits 30,5%. Somit stieg der Anteil des Top-Dezils am Gesamteinkommen in dieser Periode um 8,2%. Betrachtet man hingegen nur die Top-1% der Lohnsteuerpflichtigen, so sieht man nicht nur, dass deren Anteil mit 6,9% am Gesamteinkommen das Siebenfache einer Gleichverteilung beträgt, sondern dass der Anteil dieser Top-EinkommensbezieherInnen mit 16,1% noch wesentlich stärker stieg als jener der Top-10%. Am stärksten ausgeprägt ist letztlich der Anteilsanstieg des Top-0,1% mit 34,5%. Somit zeigen auch diese Daten bereits sehr deutlich die starke Zunahme der Einkommenskonzentration für die Periode 1995-2012 (vgl. Altzinger et al. 2012).

**Tabelle 18.1.: Die Entwicklung der Konzentration der Lohnsteuereinkommen 1994-2012**

Jahr	Top 10%	Top 5%	Top 1%	Top 0.1%
1994	28,4%	17,9%	6,0%	1,3%
1995	28,2%	17,7%	5,9%	1,3%
1996	28,4%	17,9%	6,0%	1,3%
1997	28,6%	18,1%	6,2%	1,4%
1998	29,3%	18,7%	6,6%	1,5%
1999	29,3%	18,6%	6,5%	1,5%
2000	29,8%	19,1%	6,9%	1,8%
2001	29,3%	18,5%	6,4%	1,5%
2002	29,3%	18,5%	6,3%	1,4%
2003	29,4%	18,5%	6,3%	1,4%
2004	29,4%	18,6%	6,4%	1,5%
2005	29,7%	18,8%	6,5%	1,6%
2006	29,9%	18,9%	6,6%	1,7%
2007	30,1%	19,2%	6,8%	1,8%
2008	30,3%	19,2%	6,8%	1,7%
2009	30,5%	19,2%	6,7%	1,6%
2010	30,5%	19,2%	6,8%	1,6%
2011	30,6%	19,3%	6,8%	1,7%
2012	30,5%	19,4%	6,9%	1,7%
1995/2012	8,2%	9,6%	16,1%	34,5%

QUELLE: LOHNSTEUERSTATISTIK (STATISTIK AUSTRIA).

Obwohl diese Entwicklung auch durch die starke Zunahme von (vor allem weiblicher) Teilzeitarbeit sowie geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen geprägt ist, zeigt sich auch für ganzjährige und vollzeitbeschäftigte Männer eine nahezu identische Entwicklung (vgl. Tabelle 18.2). Zwar liegt der Gini-Koeffizient 2012 mit einem Wert von 0,456 für alle ArbeitnehmerInnen wesentlich höher als jener für ganzjährige und vollzeitbeschäftigte Männer (0,333), jedoch ist die Entwicklung über die Periode 1995-2012 eine sehr ähnliche. Beide Personengruppen verzeichnen mit 11,2% bzw. 10,3% einen nahezu identischen Anstieg des Gini-Koeffizienten. Auch dies unterstreicht, dass der Anstieg der Ungleichheit vor allem von den Top-EinkommensbezieherInnen getrieben wird.

**Tabelle 18.2: Gini-Koeffizient für ArbeitnehmerInnen, 1995-2012**

Jahr	ArbeitnehmerInnen insgesamt	Männer mit ganzjährigen Bezügen
1995	0,410	0,302
2000	0,433	0,320
2005	0,441	0,316
2006	0,443	0,319
2007	0,446	0,323
2008	0,448	0,327
2009	0,451	0,331
2010	0,452	0,332
2011	0,454	0,331
2012	0,456	0,333
1995-2012	11,2%	10,3%

QUELLE: GLOCKER ET AL. (2014): 273.

Um die im Top-Einkommensbereich vorherrschenden geschlechtsspezifischen Differenzen aufzuzeigen, können mittels einer 1%-Stichprobe der Lohnsteuerstatistik die Anteile der weiblichen Beschäftigten errechnet werden (vgl. Tabelle 18.3). Dabei zeigt sich für das Jahr 2013, dass der Frauenanteil in der gesamten Stichprobe 47% ausmacht, während dieser für die Top-10% der Lohnsteuerpflichtigen nur noch 22% ausmacht. Unter den Top-5% befinden sich nur noch zu 17% Frauen, im Top-1% schrumpft dieser Anteil bereits auf unter 10%. Wenngleich auch über die gesamte Periode 2005-2013 ein geringer Aufholprozess festzuhalten ist, ist es offensichtlich, dass die Top-EinkommensbezieherInnen nahezu ausschließlich Männer sind.

**Tabelle 18.3: Frauenanteil unter den Top-EinkommensbezieherInnen, Lohnsteuereinkommen 1994-2012**

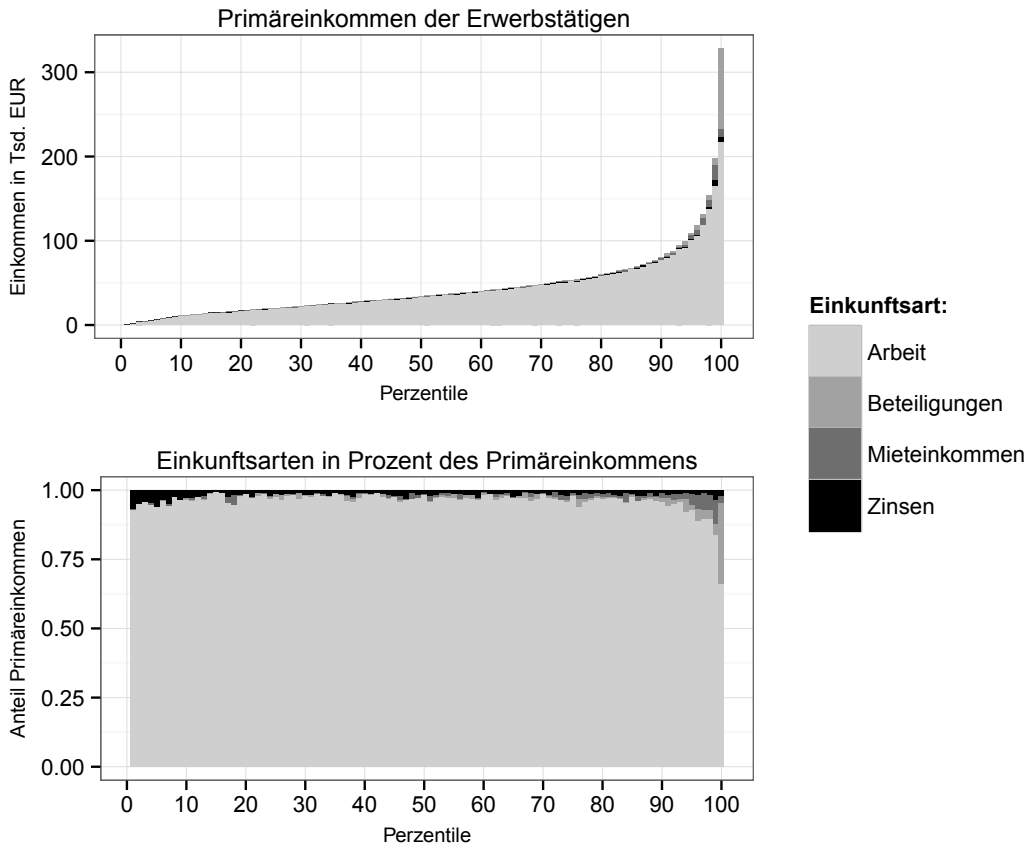
	Insgesamt	Top-10%	Top-5%	Top-1%
2005	46%	19%	15%	9%
2006	46%	21%	16%	8%
2007	47%	20%	15%	9%
2008	46%	21%	17%	11%
2009	47%	22%	18%	12%
2010	47%	21%	16%	9%
2011	47%	22%	18%	13%
2012	47%	23%	17%	12%
2013	47%	22%	17%	9%

QUELLE: LOHNSTEUERSTATISTIK (STATISTIK AUSTRIA).

## **Die personelle Verteilung der Einkommen aus Arbeit und Kapital**

Die Bedeutung der Kapitaleinkommen wurde erstmals durch eine Analyse der Haushaltsdaten „Household Finance and Consumption Survey (HFCS)“ der österreichischen Nationalbank ersichtlich, aus welchen der Anteil an Kapitaleinkünften am Gesamteinkommen für verschiedene Teile der Einkommensverteilung für das Erhebungsjahr 2010 errechnet werden kann (siehe Abbildung 18.2). Diese Grafik stellt die funktionale Verteilung, also die Aufteilung des Primäreinkommens (die Summe aus Vermögens- und Erwerbseinkommen) dieser Haushalte auf die Faktoren Arbeit und Kapital, für einzelne Perzentile der Verteilung dar. Für Österreich zeigt sich hierbei, dass Kapitaleinkommen deutlich ungleicher verteilt sind als Arbeitseinkommen. Für den Großteil der erwerbstätigen Bevölkerung spielen diese Zusatzeinkünfte aus Zinsen, Dividenden oder Mieten keine Rolle bei der Erzielung ihres Einkommens. Erst für die obersten fünf Prozent werden diese Einkommenskategorien relevant und erreichen speziell im obersten Prozent der Einkommensverteilung einen Anteil von knapp einem Drittel des Jahreseinkommens (vgl. Humer et al. 2013). Betrachtet man parallel die Entwicklung der staatlichen Einnahmen aus der Kapitalertrags- und Gewerbesteuer – die im Gegensatz zu den HFCS-Daten jährlich verfügbar sind –, so zeigt sich ebenfalls eine dynamische Entwicklung, die sich auch in der Veränderung der Lohnquote widerspiegelt: Ihr Aufkommen vervielfachte sich seit dem EU-Beitritt Österreichs um den Faktor fünf respektive vier. Unter der Annahme, dass sich die Verteilung dieser kapitalgebundenen Einkommen nicht grundlegend (und gegen internationale Trends) verändert hat, könnte geschlossen werden, dass sich die tatsächliche Spreizung der Gesamteinkommen extremer entwickelt hat, als allein aus den Statistiken über die Lohneinkommen anzunehmen wäre.

**Abbildung 18.2: Die Struktur des Primäreinkommens von Erwerbstätigen nach Einkommensarten, 2010**



QUELLE: HUMER ET AL. 2013.

Wiederum vernachlässigt diese Aggregatsbetrachtung der Bevölkerung als Ganzes wichtige Teilaspekte der Verteilungsfrage an sich. So werden mangels Daten Unterschiede zwischen Alterskohorten, Geburtsland aber auch Bildungsniveaus nicht erfasst. Eine zentrale Fragestellung bildet hier auch die geschlechtsspezifische Struktur und speziell die unterschiedliche Entwicklung von Männer- und Fraueneinkommen als Summe, aber auch an unterschiedlichen Positionen der Einkommensverteilung. So zeigt sich, dass der unbedingte (nicht arbeitszeitbereinigte) Einkommensunterschied seit den 1990ern speziell im untersten Viertel der Einkommensverteilung zugenommen hat und das Verhältnis des Lohnes von Frauen relativ zu Männern von 64,6% auf nur noch 60,4%



gefallen ist. Für den Rest der Verteilung ist dieses Verhältnis zumindest konstant (Guger/Marterbauer 2007).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die im internationalen Vergleich recht egalitäre österreichische Einkommensverteilung in dem Betrachtungszeitraum seit 1994 sehr dynamisch entwickelt hat. Die Konzentration der Arbeitseinkommen der Unselbstständigen ist generell gestiegen. Wie die HFCS-Daten zeigen, spielen darüber hinaus Kapitaleinkommen ausschließlich am oberen Rand der Einkommensverteilung eine bedeutende Rolle. Im obersten Perzentil der Einkommen machen die Kapitaleinkommen knapp ein Drittel der gesamten Arbeits- und Kapitaleinkommen aus, hingegen erzielen die unteren 95% der Haushalte kaum Kapitaleinkommen.

### **Entwicklung und Verteilung von Vermögen in Österreich**

Weiteren Aufschluss über den Grad gesellschaftlicher Ungleichheit gibt die Analyse von Vermögen. Der Anstieg des privaten Vermögensbestandes in Relation zum volkswirtschaftlichen Leistungsvermögen spiegelt die Veränderung der ökonomischen Kräfteverhältnisse gut wider. Sowohl Thomas Piketty (2014) als auch Joseph Stiglitz (2012) haben die politischen Konsequenzen dieser Entwicklung ausführlich beschrieben.

Generell haben sich in allen OECD-Staaten die privaten Vermögensbestände in den vergangenen Jahrzehnten sehr dynamisch entwickelt. 2008 betrugen die Relationen von privatem Nettovermögen zum BIP für sieben große OECD-Länder (Kanada, Finnland, Deutschland, Italien, Japan, Schweden, UK und USA) zwischen 330% und 550% und somit ein Mehrfaches der jährlich erzeugten Güter- und Dienstleistungsmenge (Bach 2012). Für Deutschland hat sich diese Relation in den vergangenen zwei Jahrzehnten verdoppelt. Auch Piketty und Zucman (2014) sowie Piketty (2014) zeigen, dass sich für die USA, UK, Deutschland, Frankreich, Japan, Italien, Australien und Kanada das Vermögen/BIP-Verhältnis in der Periode 1970-2010 verdoppelt hat. Hatte es 1970 noch 2:1 bis 3:1 ausgemacht, war es bis 2010 auf 3:1 bis 6:1 angestiegen. Auch wenn für Österreich keine konkreten diesbezüglichen Daten vorliegen, wäre eine Abweichung von diesem internationalen Trend mehr als überraschend. Im Jahre 2010 machte der Nettovermögensbestand für Österreich mit 1.000 Mrd Euro den ca. 3,3-fachen Wert des BIP aus. Eckersdorfer et al. (2014) berechnen mit 1.250 Mrd Euro Nettovermögen eine Relation von 4,2.

Der Anstieg der privaten Vermögensbestände ist einhergegangen mit einer noch stärkeren Tendenz zur Konzentration. Die Verteilung von Ver-

mögen ist stets ungleicher als jene der Einkommen. Für solche Vergleiche werden zumeist statistische Maße verwendet, deren prominentester Vertreter der Gini-Koeffizient ist. Dieser rangiert in einem Bereich von null bis eins, wobei die untere Grenze eine Gleichverteilung anzeigt und ein Wert von knapp eins die größtmögliche Ungleichheit (eine Person/Haushalt besitzt das ganze Vermögen). Während für Einkommensungleichheit Gini-Indikatoren von 0,3-0,4 gängige Größen sind, weisen diese Werte im Bereich der Vermögen Ordnungen von 0,7 und teilweise deutlich darüber auf (etwa im Bereich der Erbschaften). Somit zeigt sich recht deutlich, dass die alleinige Analyse von Einkommen nur einen beschränkten Einblick in wirtschaftliche Verteilungsprozesse geben kann.

Speziell in Österreich ist dieser Unterschied von entscheidender Bedeutung. Obwohl die Einkommenskonzentration (trotz Anstieg in den letzten 30 Jahren) im internationalen Vergleich moderat ist, zeigt sich aus den Daten der EZB, dass Österreich im Ranking der Vermögenskonzentration einen der vordersten Plätze belegt (vgl. Vermeulen 2014). Dies spiegelt sich auch in den Vermögensanteilen verschiedener Gruppen wider. Während die untere Hälfte der Haushalte lediglich 2,8% des Gesamtvermögens auf sich versammelt, liegt dieser Wert für das oberste Fünftel bei knapp 77% und für die Top 5% der Haushalte bei sogar über 47% des gesamten Vermögens (vgl. Fessler/Mooslechner/Schürz 2012). Hierbei muss jedoch festgehalten werden, dass die hierfür verwendeten Vermögensdaten jedenfalls immer noch eine Untergrenze für diese Werte darstellen, da sehr vermögende Haushalte nur selten in diesen Befragungen vorkommen und für den Fall eine hohe Antwortverweigerungsquote haben. Versucht man diese Untererfassung mittels gängiger statistischer Methoden zu korrigieren, erhöhen sich die Werte für die obersten 20% auf über 81% und für die reichsten 5% auf fast 58% (vgl. Eckerstorfer et al. 2014).

Stiglitz (2012) fasst die politischen Konsequenzen der ökonomischen Machtkonzentration in seinem Buch sehr klar zusammen: „Ein hohes Niveau von Einkommensungleichheit führt zu politischen Machtungleichgewichten, da jene an der Spitze ihr ökonomisches Gewicht nutzen, um unsere Politik so zu gestalten, dass sie noch mehr wirtschaftliche Macht erlangen.“

## **Soziale Mobilität und Chancengleichheit**

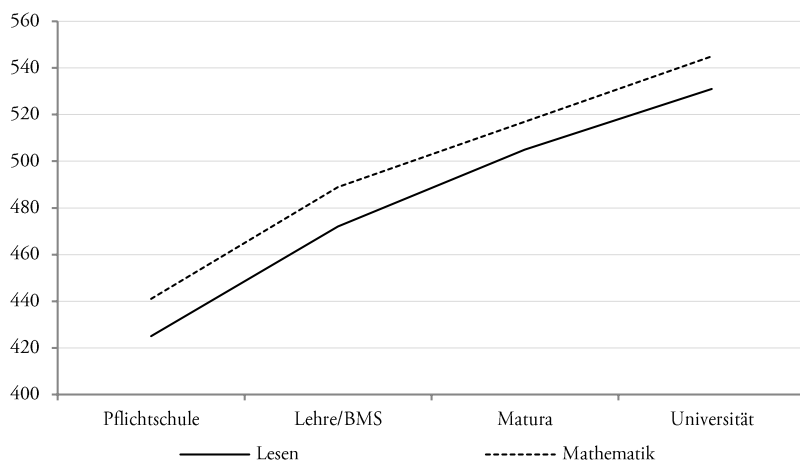
Wie stark die Bildung (und im späteren Leben somit auch das Einkommen) von der sozialen Herkunft abhängig ist, ist generell ein guter Indikator hinsichtlich der Frage der Chancen(un)gleichheit in einer Gesellschaft. In diesem Zusammenhang wollen wir den diesbezüglichen empirischen Befund für Österreich näher betrachten.

Auf Grundlage von EU-SILC-Daten zeigen Altzinger et al. (2013), dass Kinder, deren Eltern maximal einen Pflichtschulabschluss haben, nur in 6% der Fälle einen akademischen Abschluss erreichen, während Kinder, deren Eltern einen akademischen Abschluss aufweisen, zu 54% auch selbst einen akademischen Abschluss erreichen. Die Differenzen hinsichtlich der Bildungsabschlüsse der Eltern sind somit enorm.

Auch im Rahmen der PISA-Studie wird alle drei Jahre der Zusammenhang zwischen der Bildung der Eltern und den Leistungen der SchülerInnen untersucht, so zuletzt im Jahre 2012 (Schwantner/Toferer/Schreiner 2013). Dabei werden die Leistungen von Schülern und Schülerinnen im Alter von 15/16 Jahren hinsichtlich ihrer Kenntnisse in den Fächern Deutsch, Mathematik und Naturwissenschaften getestet. Für alle drei Fächer zeigt sich dabei, dass sich die SchülerInnenleistungen in Abhängigkeit von der Bildung der Eltern um bis zu 25% unterscheiden. Im internationalen Vergleich liegt Österreich dabei hinsichtlich der Leistungsunterschiede gemäß der familiären Herkunft im Mittelfeld. Geringere Differenzen zeigen sich für Finnland, Italien, Schweden und die Schweiz; größere Unterschiede als Österreich weisen vor allem Luxemburg, Ungarn, Slowakei und Deutschland auf (Schwantner/Toferer/Schreiner 2013: 46).

In diesem Zusammenhang ist auch ein Vergleich der Ergebnisse der PISA-Studie mit einer weiteren Studie über die SchülerInnenleistungen von 9-/10-jährigen Kindern am Ende der Grundschule interessant. Die Ergebnisse für die 9-/10-jährigen Kinder sind nahezu identisch mit jenen aus der PISA-Studie. Die Leistungsunterschiede hinsichtlich des familiären Hintergrunds sind beträchtlich und unterscheiden sich um bis zu 20%. Allerdings zeigt sich, dass die Leistungsunterschiede für die 15-/16-Jährigen deutlicher ausgeprägt sind als jene der 9-/10-Jährigen. Dies ist ein Indiz dafür, dass sich die in der Grundschule bereits bestehenden Bildungsdifferenzen hinsichtlich der sozialen Herkunft bis zur Mittelschule weiter verstärken. Wie lassen sich derartige Leistungsunterschiede hinsichtlich der sozialen Herkunft erklären?

**Abbildung 18.3: Höchster Bildungsabschluss der Eltern und der Leistungs-Score der Kinder (PISA 2012)**



QUELLE: SCHWANTNER/TOFERER/SCHREINER 2013: 46.

Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten unterstreichen die besondere Bedeutung der frühkindlichen Phase für den weiteren Bildungs- und Einkommenserwerb (Heckman 2011, European Commission 2009, Bertelsmann Stiftung 2008), da der Bildungserwerb nicht erst mit dem Schulbesuch beginnt, sondern bereits mit dem ersten Tag im Leben eines Neugeborenen. Daher wird in allen Studien auch die große Bedeutung der vorschulischen/frühkindlichen Erziehung unterstrichen. Vor allem in diesem Lebensabschnitt können Nachteile von sozio-ökonomisch benachteiligten Familien effektiver und kostengünstiger kompensiert werden als in späteren Lebensjahren nach dem Schuleintritt (OECD 2011, Heckman 2011). Dabei zeigen vor allem die nordischen Länder besonders positive Ergebnisse: Diese weisen nicht nur höhere Partizipationsraten der 0- bis 3-jährigen sowie der 4- bis 6-jährigen Kinder in institutionellen Betreuungseinrichtungen auf (Schratzestaller 2014: 69), sondern es zeigen sich für diese Länder auch hinsichtlich der Qualität bessere Indikatoren. Dies sind insbesondere die Gruppengröße, die Qualität und Bezahlung der Pädagogen und Pädagoginnen sowie die Qualität der Erziehungs- und Betreuungspläne. Wenn mittels dieser Angebote insbesondere sozial benachteiligte Gruppen gefördert werden sollen, müssen derartige Einrichtungen aber weitgehend kostengünstig bzw. unentgeltlich angeboten werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass sich die Bildungsmobilität nach Ländern beträchtlich unterscheidet und dass dafür im Wesentlichen das vorschulische Bildungs- und Erziehungssystem ausschlaggebend sind. Somit ist der Grad der Vererbung von Bildung stark durch das öffentliche Bildungssystem (mit-)gestaltbar.

### **Zusammenfassung**

Die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gründe für die Zunahme in der Einkommens- und Vermögenskonzentration in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten sind vielfältig und weder ausschließlich den Länderspezifika noch dem Beitritt zur Europäischen Union zuzuschreiben. Vielmehr handelt sich oftmals um globale Trends, die institutionell auch in der Europäischen Union verankert sind. Der anhaltende Glaube an den „freien Markt“ seit der neoliberalen Wende in den 1970er Jahren und das Vertrauen in die Selbstheilungs- und Optimierungskräfte der Wirtschaft führten unter anderem zu einer prosperierenden Entwicklung am oberen Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung, während der Großteil der Bevölkerung zurückblieb. Der im Gegenzug schrittweise gesenkte Einfluss von Nationalstaaten verhinderte eine Reglementierung dieser Partikularinteressen, beispielsweise durch eine effektive Besteuerung von Spitzeneinkommen, Topvermögen und großen Erbschaften. Zudem hat der Abbau von Schranken an den Finanzmärkten zu einer Häufung von ökonomischen Krisen geführt, die wiederum Auswirkungen auf die Verteilung hatten. Im Zuge dieser als „Finanzialisierung“ bezeichneten Periode konnten so in wirtschaftlich guten Zeiten (bzw. Finanzmarktblasen) hohe private Gewinne für einen kleinen Teil der Bevölkerung generiert werden, deren spiegelbildliche Verluste beim Platzen der Blase oftmals auf die Gesellschaft überwälzt wurden. Speziell für Österreich mit seinem ausgeprägten Bankensektor wurden diese Entwicklungen in Form von staatlichem Stützkapital, Garantien und nicht zuletzt dem „Bail-out“ von ganzen Finanzinstituten evident.

Während an den Finanzmärkten kräftige Gewinne verzeichnet wurden und die Vermögenseinkommen bei einem kleinen Teil der Bevölkerung sprudelten, blieb die Lohnentwicklung hinter ihrem Potenzial zurück. Sowohl in Österreich als auch in Deutschland zeigte die Forcierung von niedrigen Lohnabschlüssen vor dem Mantra der Erhaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ihre Wirkung: In den letzten zwei Jahrzehnten konnten lediglich die obersten Einkommensschichten ihre Anteile steigern.

Zu diesen grenzüberschreitenden Trends kommen jedoch auch institutionelle Faktoren, die zu einer steigenden Einkommenskonzentration bzw. hohen Vermögenskonzentration in Österreich beitragen. Während die Besteuerung von Arbeit einen hohen fiskalischen Stellenwert einnimmt, ist das Abgabepotenzial von Kapital durch zahlreiche Ausnahmen und Steuersenkungen gekennzeichnet. Hierzu zählen mitunter das – trotz Reformen – immer noch großzügige österreichische Stiftungsrecht, die Kapitalendbesteuerung oder etwa die Senkung von Gewerbesteuer bzw. die Einführung der Gruppenbesteuerung. Nicht zuletzt manifestieren die fehlenden Vermögenssteuern, und hier insbesondere die Erbschaftsteuer, die Verteilungsergebnisse über Generationen hinweg.

Im unserem Beitrag wurde gezeigt, dass sich die Konzentration der Einkommen in den vergangenen 20 Jahren beträchtlich verschärft hat. Zusätzlich bestehen jedoch auch durch die starke Übertragung von Vermögen durch (gering besteuerte bzw. steuerfreie) Vererbung sowie durch die hohe Persistenz von Bildungsvermögen zwischen den Generationen zwei Faktoren, welche dem Prinzip der Chancengleichheit stark widersprechen. Somit bestehen für einzelne Individuen je nach Herkunft stark unterschiedliche Lebensperspektiven hinsichtlich Einkommens- und Erwerbsverläufen.

Dabei besitzen die beiden Vermögensformen bedingt selbstverstärkende Effekte. Ökonomisches Kapital (in der Form von Sachvermögen, Unternehmen, Grund und Boden, Geld und Aktien etc.) ermöglicht sowohl den Erwerb von Bildungsvermögen als auch den Zugang zu Netzwerken im gesellschaftlichen Leben („soziales Kapital“). In wohlhabenden Haushalten erfolgt die Übertragung von Bildungs- und Sozialvermögen jedoch nicht nur über die Eltern selbst. Durch den Besuch von qualitativ erstklassigen Kinderbetreuungseinrichtungen, gefolgt von einer entsprechend hochwertigen Schulausbildung bis hin zur kostenintensiven Universitätsausbildung wird hier – je nach finanziellen Gegebenheiten der Eltern – privat das Bildungsvermögen der Kinder gefördert. Je kostspieliger diese Investitionen sind, umso stärker wird die Segregation von Kindern entsprechend den finanziellen Möglichkeiten der Eltern ausfallen.

Im Bereich der Bildungsinvestitionen müsste hier insbesondere durch einen massiven und qualitativ-hochwertigen Ausbau der vorschulischen Bildungs- und Erziehungsmöglichkeiten eingegriffen werden. Dabei muss zweifelsohne auf die positiven Erfahrungen der nordischen Länder verwiesen werden. Insbesondere im Bereich der Bildungsmobilität weisen die nordischen Länder aufgrund der hochwertigen Vorschulsysteme äußerst positive Erfolge auf.

Um der steigenden Konzentration von Einkommen und Vermögen entgegenzuwirken, müssten sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine Vielzahl an Maßnahmen eingeleitet werden. In Österreich betrifft dies die Besteuerung von Arbeits- und Vermögenseinkommen sowie jene für Vermögensbestände und Erbschaften, wo uns seit nunmehr über einem Jahrzehnt auch die OECD regelmäßig belegt, dass Arbeitseinkommen im internationalen Vergleich hoch und Kapitaleinkommen niedrig besteuert sind. Durch eine stärkere Besteuerung von großen Einkommen und Vermögen soll nicht nur die ungleiche Verteilung verringert werden, sondern auch Wachstum und Beschäftigung generiert werden. Die damit erzielten Einnahmen sollten einerseits zur Entlastung der niedrigen und mittleren Arbeitseinkommen, aber auch für die Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Wohnungsbau) verwendet werden, die generell sehr breiten Bevölkerungsteilen zugutekommen. Ein zweiter wichtiger Verteilungsaspekt ist die Aufteilung der vorhandenen Arbeit auf möglichst viele Köpfe mit dem Ziel der Reduktion von Arbeitslosigkeit. Eine sinnvoll ausgestaltete gesellschaftliche Arbeitszeitverkürzung hätte zudem direkte Auswirkungen auf das Kräfteverhältnis zwischen Arbeit und Kapital sowie auf die Verteilung ökonomischer Ressourcen. Schließlich gibt es zahlreiche Entwicklungen, die nur auf europäischer und internationaler Ebene geregelt werden können: Die Regulierung der Finanzmärkte, die Besteuerung von Finanztransaktionen, das Schließen von Steuerschlupflöchern sowie eine generelle Änderung der europäischen Fiskalpolitik zur stärkeren Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung können nur gemeinsam auf europäischer und internationaler Ebene gelöst werden.

## Literatur

- Altzinger, Wilfried et al. (2011): Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich, 1957-2009. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 37(4)
- Altzinger, Wilfried et al. (2012): Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich, 1957-2009 In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 38(1)
- Altzinger, Wilfried (2013): Vermögenskonzentration und Demokratie. In: *WISO – Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW*, 36 (4): 18-25
- Altzinger, Wilfried et al. (2013): Intergenerationelle soziale Mobilität in Österreich. In: *Statistische Nachrichten* 68 (1), 48-62
- Arbeitsmarktservice Österreich (2013): Liberalisierung des österreichischen Arbeitsmarktes. In: *AMS report* 92/93, Wien
- Atkinson, Anthony B. (2005): Top incomes in the UK over the 20th century. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* 168(2), 325-343
- Bach, Stefan (2012): Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. In: *DIW Wochenbericht* 28, 3-11

- Bach, Stefan / Corneo, Giacomo / Steiner, Viktor (2006): Top incomes and top taxes in Germany. In: CESifo working papers 1641
- Bertelsmann Stiftung (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23966\\_23968\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf)
- Black, Sandra E. / Devereux, Paul (2010): Recent developments in intergenerational mobility. In: Ashenfelter, Orley / Card, David (Hg.): Handbook of labor economics. Vol 4B. Amsterdam, 1487–1542
- BMASK (2015): Sozialbericht 2013-2014. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien
- Bönke, Timm / Corneo, Giacomo / Lüthen Holger (2015): Lifetime earnings inequality in Germany. In: Journal of Labor Economics 33, 171-208
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2, Göttingen, 183-198
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt am Main
- Dürmeier, Thomas (2009): Demokratische Dilemmata in ungleichen Machtressourcen. In: Kurswechsel 1, 22-30
- Eckerstorfer, Paul et al. (2014): Die Vermögensverteilung in Österreich und das Aufkommenspotenzial einer Vermögenssteuer. In: Wirtschaft und Gesellschaft 40(1), 63-81
- European Commission (2009): Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Childhood Education and Care in Europe. <http://eacea.ec.europa.eu/about/eurydice/documents/098EN.pdf>
- Fessler, Pirmin / Mooslechner, Peter / Schürz, Martin (2012): Schwerpunkt: Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010. Erste Ergebnisse für Österreich. In: Geldpolitik und Wirtschaft Q3/12, OeNB
- Glocker, Christian et al. (2014): Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich. In: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz; Sozialbericht 2013-2014. Wien, 249-292
- Guger, Alois / Marterbauer, Markus (2007): Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen. In: WIFO-Working Papers, Wien 2007
- Gusenleitner, Markus / Winter-Ebmer, Rudolf / Zweimüller, Josef (1998): The Distribution of Earnings in Austria, 1972-1991. In: Allgemeines Statistisches Archiv 82, 275-290
- Heckman, James (2011): The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. American Educator, Spring, 31-47
- Heckman, James (2012): Promoting Social Mobility. Lead Article, Forum on Promoting Social Mobility, Boston Review. [http://www.bostonreview.net/BR37.5/ndf\\_james\\_heckman\\_social\\_mobility.php](http://www.bostonreview.net/BR37.5/ndf_james_heckman_social_mobility.php)
- Humer, Stefan et al. (2013): Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung Österreichs. In: Wirtschaft und Gesellschaft 39(4), 571-586
- Leiter, Friedrich (1907): Die Verteilung des Einkommens in Österreich. Wien
- Meade, James E. (1964): Efficiency, Equality and the Ownership of Property. London
- OECD (2010): Economic Policy Reforms, Going for Growth. Paris
- OECD (2011): Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>
- OECD (2012): Education at a Glance: OECD Indicators. Paris



- Piketty, Thomas (2003): Income inequality in France, 1901–1998. In: *Journal of political economy* 111(5), 1004–1042
- Piketty, Thomas (2014): *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München
- Piketty, Thomas / Zucman, Gabriel (2013): The Missing Wealth of Nations. Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? In: *Quarterly Journal of Economics* 128(3), 1321–1364.
- Piketty, Thomas / Zucman, Gabriel (2014): Capital Is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries, 1700–2010. In: *Quarterly Journal of Economics*, 1255–1310. doi: 10.1093/qje/qju018
- Redak, Vanessa / Weber, Beat (2010): Finanzmarktregulierung nach der Krise: symbolische Politik und Aufrechterhaltung des Status Quo. In: *Kurswechsel* 1, 76–86.
- Schratzenstaller, Margit (2014): Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich. WIFO, Wien. [http://www.wifo.ac.at/publikationen?detailview=yes&publikation\\_id=50840](http://www.wifo.ac.at/publikationen?detailview=yes&publikation_id=50840)
- Schuberth, Helene (2013): Finanzmarktregulierung in der EU – Fünf Jahre nach Lehman. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39(4), 509–543
- Steindl, Josef, (1958) Die Schichtung der persönlichen Einkommen in Österreich. In: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* 31, 1–19
- Stiglitz, Josef (2012): *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, London
- Schwantner, Ursula / Toferer Bettina / Schreiner, Claudia (Hg.) (2013): PISA 2012. Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Erste Ergebnisse. Mathematik, Lesen, Naturwissenschaft. Graz. [https://www.bifie.at/system/files/buch/pdf/pisar2\\_erste\\_ergebnisse\\_2013-12-03.pdf](https://www.bifie.at/system/files/buch/pdf/pisar2_erste_ergebnisse_2013-12-03.pdf)
- Suchaň, Birgit et al. (Hg.) (2012): PIRLS & TIMSS 2011, Schülerleistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft in der Grundschule. Graz. [https://www.bifie.at/system/files/buch/pdf/ErsteErgebnisse\\_PIRLTIMSS2011\\_web.pdf](https://www.bifie.at/system/files/buch/pdf/ErsteErgebnisse_PIRLTIMSS2011_web.pdf)
- Vermeulen, Philip (2014): How Fat is the Top Tail of the Wealth Distribution? In: *ECB Working Paper* 1692
- Wissel, Jens (2012): Krise, Staat und die Radikalisierung des Neoliberalismus. In: *Kurswechsel* 2, 6–19
- Wolf, Marcus / Haar, Kenneth / Hoedeman, Olivier (2014): The Fire Power of the Financial Lobby. A Survey of the Size of the Financial Lobby at the EU level. Hg. von Corporate Europe Observatory, AK Österreich und ÖGB
- Zucman, Gabriel (2014): *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*. Berlin

## AUTORINNEN

Wilfried Altzinger ist ao.Univ.Prof. an der Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Makroökonomie, und Generalsekretär der Nationalökonomischen Gesellschaft (NOeG).

Stefan Angel ist Universitätsassistent post doc am Institut für Sozialpolitik der WU Wien. Themenschwerpunkte in der Forschung: Armut und Soziale Exklusion, Private Überschuldung, Financial Literacy, Sozialstrukturanalyse (Soziale Ungleichheit).

Silvia Angelo ist Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK Wien und u.a. Universitätsrätin an der WU Wien.

Ilker Ataç ist Universitätsassistent am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte Citizenship und Migrationspolitik, politische Soziologie und Contested Politics.

Joachim Becker ist a.o. Professor am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien und Redakteur der Zeitschrift Kurswechsel.

Elisabeth Blaha ist Ökonomin und Mitglied des BEIGEWUM.

Valerie Bösch ist (Sozio-)Ökonomin und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Romana Brait ist Ökonomin in Wien und Mitglied des BEIGEWUM.

Sandra Breiteneder ist in europapolitischen und internationalen Zusammenhängen aktiv und arbeitet in der Abteilung Europa, Konzerne und Internationales der GPA-djp.

Predrag Ćetković ist Projektmitarbeiter und Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Franziska Disslbacher ist Ökonomin und Projektmitarbeiterin am Institut für Ökologische Ökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien. Zudem ist sie in der Gesellschaft für Plurale Ökonomik Wien aktiv.

Stefan Ederer ist Ökonom und arbeitet zu den Themen Makroökonomie und europäische Wirtschaftspolitik in Wien.

Georg Feigl ist Referent für öffentliche Haushalte und europäische Wirtschaftspolitik in der AK Wien, Universitätslektor, Redakteur bei [blog.arbeit-wirtschaft.at](http://blog.arbeit-wirtschaft.at) und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Helmut Gassler ist Regionalökonom und arbeitet am Institut für Höhere Studien in der Abteilung für Angewandte Ökonomie und Finanzwirtschaft. Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen empirische Innovationsforschung, technologischer Wandel und Regionalentwicklung sowie Evaluierung wirtschafts- und technologiepolitischer Instrumente.

Karin Heitzmann ist a.o. Universitätsprofessorin am Institut für Sozialpolitik sowie Koordinatorin der Forschungslinie „Armut und soziale Ausgrenzung“ an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Katharina Mader ist Ökonomin an der WU Wien und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Markus Marterbauer ist Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien sowie u.a. Vizepräsident des Fiskalrates und Universitätslektor.

Christine Mayrhuber ist Wirtschaftsforscherin in Wien und Mitglied des BEIGEWUM.

Mathias Moser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Makroökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Tobias Orischnig ist Ökonom, arbeitet zurzeit als Berater bei der Afrikanischen Entwicklungsbank und beschäftigt sich unter anderem mit Entwicklungsfragen, dem Klimawandel und langfristigen Tendenzen öffentlicher Haushalte. Er ist Vorstandsmitglied des BEIGEWUM.

August Österle ist a.o. Universitätsprofessor am Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien. Er forscht und lehrt zu internationalen und transnationalen Fragen der Sozialpolitik mit Schwerpunkt in den Bereichen Gesundheit und Pflege.

Astrid Pennerstorfer ist Habilitationsassistentin am Department Sozioökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien. Sie forscht zu Sozialen Dienstleistungen und Non-Profit-Organisationen.

Susanne Pernicka ist Wirtschaftssoziologin an der Johannes Kepler Universität Linz. Ihre Forschungsgebiete sind international vergleichende und transnationale Arbeitsbeziehungen sowie Arbeits-, Wirtschafts- und Industriesoziologie.

Philipp Poyntner ist Ökonom und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Christian Reiner ist Wirtschaftsforscher am Institut für Höhere Studien und Universitätslektor für Volkswirtschaftslehre und Statistik. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Industrieökonomie, regionale Wirtschaftspolitik und Umweltökonomie.

Christoph Reinprecht ist Professor für Soziologie an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte sind Wandel des Sozialen, Migration, Stadt und politische Soziologie.

Irmi Salzer ist politische Referentin der ÖBV-Via Campesina Austria – Österreichische Berg- und Kleinbäuer\_innenvereinigung und Bio-bäuerin im Südburgenland.

Sascha Sardadvar arbeitet am Institut für Wirtschaftsgeographie und Geoinformatik der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Theorie und Empirie regionalen Wirtschaftswachstums sowie interregionaler Migrationsflüsse.

Christa Schlager ist Ökonomin in der AK Wien mit den Schwerpunkten öffentliche Haushalte, feministische Ökonomie, Europäische Wirtschaftspolitik und Verteilung sowie Redakteurin der Zeitschrift Kurswechsel.

Jürgen Schneider ist Prokurist am Umweltbundesamt und trägt dort seit vielen Jahren Verantwortung für klima- und energiepolitische Fragestellungen.

Matthias Schnetzer ist Referent für Verteilungsfragen in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien sowie Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Jana Schultheiss ist Ökonomin in Wien und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Hanna Simons ist Direktorin für Umweltpolitik bei Greenpeace mit den Schwerpunkten Energie- und Klimapolitik, Landwirtschaft, nachhaltiger Handel und Konsum.

Bettina Stadler ist Soziologin und arbeitet bei Statistik Austria zu den Themen Arbeitsmarkt und Migration.

Engelbert Stockhammer ist Professor an der Kingston University mit den Schwerpunkten Makroökonomie, angewandte Ökonometrie, Finanzsysteme und heterodoxe Ökonomie.

Emmerich Tálos ist Professor für Politikwissenschaft, seit 2009 formell im Ruhestand. Er ist weiters Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien und der Donau-Universität Krems.

Edith Waltner ist Ökonomin in Wien und Mitglied im BEIGEWUM-Vorstand.

Rudy Weissenbacher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung der Wirtschaftsuniversität Wien.

Christina Wieser ist Betriebswirtin in der AK Wien mit dem Schwerpunkt Banken sowie Verteilungspolitik und Corporate Governance in börsennotierten Unternehmen.

Thomas Zotter ist Ökonom in der AK Wien mit dem Schwerpunkt Finanzinstitutionen.



www.kurswechsel.at

# *Nehmen Sie jetzt Kurs auf ein Abo...*

## **Die Themen dieses Jahres:**

<sup>1/15</sup> Soziale Reproduktion, Alltag,  
Krise. Perspektiven auf Europa

<sup>2/15</sup> Vermögensungleichheit,  
Kapitalismus und Demokratie

<sup>3/15</sup> Medien im Struktur-  
wandel der Öffentlichkeit

<sup>4/15</sup> Klasse – Klassismus –  
Klassenkampf



\*Abo  
**29,–** EURO

# *Kurswechsel*

Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts-  
und umweltpolitische Alternativen

**Bestellungen: [verlag@sonderzahl.at](mailto:verlag@sonderzahl.at) Fax: + 43 -1 586 80 70 [www.sonderzahl.at](http://www.sonderzahl.at)**

\*Inland €29,– Ausland €36,– Studierende €18,– Einzelheft €10,50

