

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik
(messbar) machen

Matthias Firgo, Peter Mayerhofer
Wissensintensive Unternehmensdienste als
Motor des Produktivitätswachstums?

Pirmin Fessler, Martin Schürz
Länderunterschiede in der
Vermögensungleichheit in Europa

Georg Adam
Die Arbeitsbeziehungen in liberalisierten
Wirtschaftsbereichen in Österreich

Britta Gehrke, Brigitte Hochmuth
Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

43. Jahrgang (2017), Heft 1

Inhalt

Editorial

Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik (messbar) machen 3

Matthias Firgo, Peter Mayerhofer

Wissensintensive Unternehmensdienste als Motor des Produktivitäts-
wachstums? Eine theoretische und empirische Bestandsaufnahme 11

Pirmin Fessler, Martin Schürz

Länderunterschiede in der Vermögensungleichheit in Europa 41

Georg Adam

Die Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen
in Österreich im Vergleich 65

Begutachteter Artikel

Britta Gehrke, Brigitte Hochmuth

Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze? 99

Bücher

Martin Myant, Sotiria Theodoropoulou, Agnieszka Piasna (Hrsg.),
Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation
in Europe; Frank Bsirske u. a. (Hrsg.), Gewerkschaften in der Eurokrise.
Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien (Michael Mesch) . . 123

Gustav A. Horn, Wirtschaftliche Krisen bewältigen: Neue Erkenntnisse
aus den jüngsten Krisen (Markus Marterbauer) 133

Harald Hagemann, Georg Erber, Niels Geiger, Johannes Schwarzer,
Oliver Zwiessler, Wachstums- und Investitionsdynamik in Deutschland
(Günther Chaloupek) 137

Étienne Balibar, Europa: Krise und Ende? (Josef Schmee) 144

Hanno Beck, Globalisierung und Außenwirtschaft. Eine praktische
Einführung mit vielen Beispielen und Übungsaufgaben (Werner Hauser) . . . 148

Irene H. Schöne, Fair Economics. Nature, Money and People Beyond
Neoclassical Thinking (Edoardo Beretta) 151

Sandra Richter, Guillaume Garner (Hrsg.), „Eigennutz“ und „gute Ordnung“.
Ökonomisierungen der Welt im 17. Jahrhundert (Andreas Weigl) 155

Wolfgang Reinhard, Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte
der europäischen Expansion 1415-2015 (Martin Mailberg) 158

Unsere AutorInnen:

Georg Adam ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Pirmin Fessler arbeitet als Ökonom in Wien.

Matthias Firgo ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Britta Gehrke ist Professorin für Makroökonomik und Arbeitsmarkterforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Brigitte Hochmuth ist Doktorandin am Lehrstuhl für Makroökonomie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Peter Mayerhofer ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Martin Schürz arbeitet als Ökonom und Psychotherapeut in Wien.

Editorial

Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik (messbar) machen

Das BIP als Orientierungshilfe für wohlstandsorientierte Politik?

Wohlstand ist seit jeher Ziel guter Politik. Als wichtigster Orientierungspunkt für die Wirtschaftspolitik gilt seit Jahrzehnten Wirtschaftswachstum – und damit das im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) erhobene BIP. Dabei hatte bereits einer der „Väter“ der VGR, Simon Kuznets, 1934 festgehalten: „The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measurement of national income.“

Spätestens seit den 1970er-Jahren gibt es Bestrebungen, auch Wohlstand besser zu erfassen, nachdem man sich kurz davor international auf eine standardisierte Erfassung der wirtschaftlichen Aktivität mit Hilfe der VGR geeinigt hatte. Wohlstand, Lebensqualität und Umwelt – das waren auch die Schlagworte, mit denen Anfang 2008 auf Initiative des französischen Präsidenten Sarkozy die sogenannte Stiglitz-Kommission ins Leben gerufen wurde. Die Absicht war u. a., den klassischen ökonomischen Größen (BIP, Inflation usw.) ein Set von Indikatoren zur Seite zu stellen, das Wohlbefinden bzw. Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt messen soll. Indem Wohlstand, Lebensqualität und Umwelterhalt messbar gemacht werden, würde nicht nur eine bessere Grundlage für die Wirtschaftspolitik geschaffen werden, sondern diese selbst auch zu besseren Ergebnissen führen, so die Überlegung.

Wir vertreten die These, dass eine verstärkte Wohlstandsorientierung in der (Wirtschafts-)Politik sinnvoll ist, es dafür aber zunächst gar nicht primär auf die Indikatoren für ihre Erfolgsmessung ankommt. Erst wenn es allgemein geteilte Ziele gibt, stellt sich die Frage, wie ihre Erreichung am besten gemessen wird. Und neben der Frage nach Zielen und Indikatoren ist eine bessere Verankerung der Wohlstandsorientierung über Prozesse, Institutionen und Akteure erforderlich.

Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Eine wichtige Datenbasis für wirtschaftspolitische Entscheidungen stellen die Aggregate der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

dar. Sie sind unverzichtbar für die Beobachtung der Konjunktur, der Entwicklung von Angebot, Nachfrage, Einkommen oder Finanzierungssalden, als Bemessungsgrundlage für die EU-Eigenmittelberechnung – um nur einige zu nennen. Für den Analysebereich Konjunktur ist es besonders wichtig, über verlässliche Unternehmenserhebungen verfügen zu können. Nichts mindert die Qualität der VGR mehr als die Reduktion von Unternehmensdatenlieferungen bzw. die Einschränkung der Meldeverpflichtungen. Leider macht sich dieser Trend unter dem Stichwort „Respondentenentlastung“ immer stärker qualitätsmindernd bemerkbar.

Ein analysemächtiges Instrumentarium, nämlich die Input-Output-Tabellen, sind ebenfalls Teil des Datenkranzes der VGR. Mit ihrer Hilfe lassen sich Fragen beantworten, die etwa so lauten könnten: „Wie viel zusätzliche Produktion ist notwendig, um die Endnachfrage zu befriedigen, und welche Beschäftigungsimpulse gehen davon aus?“ Die Liste ließe sich noch weiter fortsetzen.

Naturgemäß gibt es bei einem so komplexen Rechenwerk auch Mängel. Sie sind größtenteils erhebungstechnischer Natur (z. B. enthält das BIP keine Komponente Hausarbeit). Primärstatistisch wenig gut abgesicherte Daten betreffen die sogenannten Imputationen. Mit ihrer Hilfe versucht man Datenlücken zu schließen oder aber auch Vergleichbarkeit auf internationaler Ebene herzustellen. Das prominenteste Beispiel sind die Mietimputationen. Es handelt sich um einen fiktiven Wert, der EigenheimbesitzerInnen als Mietzahlung unterstellt wird. Die Schattenwirtschaft ist schon seit Jahrzehnten im BIP enthalten. Allerdings gibt es in diesem Bereich massive Messprobleme.

Trotz allen Schwanengesangs unterliegen auch die VGR periodischen Revisionen. In den letzten dreißig Jahren wurden sie methodisch weiterentwickelt. Die nunmehrige methodische Berechnungsbasis – nämlich das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 – sichert einerseits die internationale Vergleichbarkeit der Datenaggregate und bietet andererseits eine klare Darstellung der Konzepte, Definitionen, Klassifikationen und Verbuchungsregeln zur quantitativen Erfassung der Volkswirtschaft.

Eines ist das BIP allerdings nicht: ein Wohlstandsindikator. Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt statistisch verlässlich zu erfassen, ist jedoch ebenso notwendig wie Produktion und Nachfrage zu berechnen. Ergänzend zum BIP bzw. zur VGR ist deshalb auch ein System wohlstandsorientierter Indikatoren zu entwickeln – ohne das Kind mit dem Bade auszuschütten und das BIP als sinnvollen Wirtschaftsindikator grundsätzlich in Frage zu stellen.

Ziele wohlstandsorientierter Politik

Will man eine wohlstandsorientierte (Wirtschafts-)Politik fördern, sollte man jedoch nicht mit der Suche nach einem geeigneten Indikatorenset beginnen, sondern mit der Festlegung der Ziele, deren Erreichung man messen will. Über Jahrzehnte galt das „Magische Viereck“ der Wirtschaftspolitik als Referenzrahmen für derlei wirtschaftspolitische Ziele. Es fokussierte vor allem auf Wirtschaftswachstum, aber auch auf Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Inhärente Widersprüche – beispielsweise zwischen Preisstabilität und Beschäftigung oder hohem Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – wurden so transparenter und besser verhandelbar. Das Magische Viereck stellte somit einen allgemein akzeptierten Rahmen dar, innerhalb dessen wirtschaftspolitische Differenzen und Interessengegensätze diskutiert und Entscheidungen faktenbasiert getroffen werden konnten.

In Deutschland ist das Magische Viereck nicht nur gesetzlich verankert, sondern bildet auch die Grundlage für den Sachverständigenrat, der für die Bundesregierung die gesamtwirtschaftliche Lage analysiert und damit die Basis für politische Entscheidungen liefert. In Österreich fehlte zwar eine formelle Verankerung, doch bildete das Magische Viereck bzw. Vieleck auch hierzulande einen wichtigen wirtschaftspolitischen Orientierungspunkt. Über die europäische Ebene, wo es in einer leicht abgeänderten Version in den Europäischen Verträgen in Artikel 3 verankert ist, fand es zudem Eingang in das neue Bundeshaushaltsrecht.

Nimmt man die Kritik am Wirtschaftswachstum als Leitziel ernst, so ist ein neues Magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik zu formulieren, das sowohl die neuen Erkenntnisse wie etwa der Stiglitz-Kommission als auch die Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigt. Das hieße zum einen, Wirtschaftswachstum durch die drei Oberziele „fair verteilten materiellen Wohlstand“, „Lebensqualität“ und „intakte Umwelt“ zu ersetzen. Das alte Ziel „Vollbeschäftigung“ sollte zudem um den Aspekt „gute Arbeit“ ergänzt werden (sowohl im Stiglitz-Bericht als auch bei Statistik Austria sind Beschäftigung und gute Arbeit als Teil von Lebensqualität und materiellem Wohlstand enthalten). Zum anderen sollten die für die ökonomische Stabilität notwendigen Ziele „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „Preisstabilität“ um die Ziele „stabile Finanzmärkte“ und „stabile Staatstätigkeit“ (die sich aus stabilen Staatsfinanzen und stabilem öffentlichen Vermögen zusammensetzt) erweitert werden.

Ausgehend von diesem Magischen Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik gilt es, einerseits passende Indikatoren zu finden, um

Abbildung 1: Magisches Vieleck

Quelle: AK.

eine faktenbasierte Diskussion zu ermöglichen. Andererseits gilt es, politische Mehrheiten für eine situationsadäquate Schwerpunktsetzung bzw. Maßnahmen zu finden, die möglichst effektiv zu einer ausgewogenen Zielerreichung beitragen können.

Wie geht's Österreich?

Punkto Indikatoren gibt es bereits eine im Großen und Ganzen geeignete Grundlage, nämlich das Projekt „Wie geht's Österreich“ der Statistik Austria, in dessen Mittelpunkt ein Indikatorenset zur Wohlfahrtsmessung und der dazugehörige jährliche, über 200 Seiten umfassende Bericht stehen. Ausgangspunkt für das Projekt der Statistik Austria waren die Ergebnisse der Stiglitz-Kommission und der darauf aufbauenden „Sponsorship Group“ des Europäischen Statistischen Systems um Eurostat, die dann im Rahmen eines breiten *Stakeholder*-Prozesses für Österreich adaptiert und 2012 erstveröffentlicht wurden. Mithilfe von dreißig Schlüsselindikatoren (und einem Vielfachen an z. T. nur *online* verfügbaren Subindikatoren) soll nun die Entwicklung von Wohlstand und Fortschritt über das BIP hinaus in Österreich analysiert werden. Ergänzend gibt es ein jährlich variierendes Sonderkapitel im Bericht (in der aktuellen Ausgabe werden Aspekte der Verteilung von Einkommen und Vermögen behandelt).

Viele „Wie geht's Österreich“-Größen leiten sich aus den VGR ab. Dies trifft besonders auf Indikatoren zu, die dem materiellen Wohlstand zuzuordnen sind. Andere wiederum – wie etwa die Indikatoren zu Lebensqualität und Umwelt – stammen genuin aus Datenkörpern, die nur sehr eingeschränkt zu den VGR in einer Beziehung stehen. Hier kann

man wohl von einer Bereicherung der Datenlandschaft sprechen. Auch kann man die von Statistik Austria vorgenommene Visualisierung der Einzelergebnisse als besonders vorteilhaft anmerken. Ein Beispiel: 2016 wurde im Rahmen des Sonderthemas die Verteilung von Einkommen und Vermögen thematisiert. Die dazugehörige Grafik zeigt, dass von 2008 bis 2015 die Verteilungsverhältnisse zwischen den Einkommensquintilen nahezu unverändert blieben.

Betrachtet man im heurigen Bericht den Überblick über die Indikatoren, so zeigt sich folgendes Bild: Die subjektive Einschätzung der Lebenszufriedenheit bleibt trotz negativer Entwicklungen bei Einkommen und Konsum hoch, und im Umweltbereich stehen Emissionsrückgänge seit 2005 einem insgesamt nach wie vor hohen Energie- und Ressourcenverbrauch gegenüber. Der Überblick über die kurzfristigen Trends (d. h. die letzten drei verfügbaren Jahre) zeigt auf der – von einem ExpertInnenbeirat bewerteten – fünfstufigen Wetterskala lediglich einen Indikator im Sonnenlicht, nämlich die Arbeitsproduktivität pro geleistete Arbeitsstunde. Für den Großteil der Indikatoren war die Lage lediglich wolkig bis regnerisch, beispielsweise beim BIP pro Kopf, bei Einkommen und Konsum privater Haushalte, der Entwicklung des *Gender Pay Gap*, der Arbeitslosenquote oder dem subjektiven Gesundheitszustand. Bei der Flächeninanspruchnahme und der Energieeffizienz sind im Rückspiegel gar dunkle Gewitterwolken auszumachen. Dass für fünf Indikatoren – in erster Linie aufgrund mangelnder Verfügbarkeit aktueller Daten – gar keine Bewertung möglich ist, ist ebenso betrüblich wie die Tatsache, dass es von der Stiglitz-Kommission als besonders wichtig angesehene Bereiche (insbesondere Vermögensverteilung) gar nicht erst ins Indikatorenset geschafft haben. Ein erster wichtiger Schritt für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik wäre deshalb eine Verbesserung der Datenbasis – die jedoch nur gelingen kann, wenn Statistik Austria auch die entsprechenden zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Vergleicht man das Indikatorenset mit den Zielen des Magischen Vielecks, so könnte ein großer Teil der Indikatoren zur Messung der vier Ziele Wohlstand, Lebensqualität, Umwelt und Beschäftigung herangezogen werden, auch wenn hier und da weniger aussagekräftige Indikatoren (z. B. Anteil der Ökosteuern bzw. Umsatz der Umweltwirtschaft, erwartbare Hilfe aus dem persönlichen Umfeld) gestrichen oder durch andere ersetzt (z. B. Vermögensentwicklung im untersten Quartil im Vergleich zum 3. Quartil, Qualität der Arbeit) werden sollten. Was fehlt, sind die Indikatoren zur Operationalisierung der ökonomischen Stabilisierungsziele des Magischen Vielecks, also bspw. Inflationsrate, Nettoinvestitionsquote und strukturelles Defizit des öffentlichen Sektors, Leistungsbilanzsaldo oder Bilanzsumme des Finanzsektors.

Nachdem diese Daten aber bereits regelmäßig erhoben werden, stellt die Ergänzung um diese Werte mehr ein Darstellungs- denn ein Messproblem dar.

Neue Prozesse, Institutionen und anderer Umgang mit Zielen und Indikatoren gefragt

In der AK-Publikation „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ 165 (2016) wurden unter dem Titel „Verankerung wohlstandsorientierter Politik“ strategische Möglichkeiten analysiert, „... ausgehend von der Debatte um alternative Wohlstands- und Fortschrittsindikatoren eine wohlstandsorientierte Politik in Österreich institutionell besser zu verankern“. Ansatzpunkte stellen demnach u. a. die „narrative Vermittlung“ eines wohlstandsorientierten Indikatorensets, die politisch-institutionelle Verankerung allgemeiner gesellschaftlicher Ziele inklusive Kontroversen über die damit verbundenen Zielkonflikte bzw. -synergien, die fehlende Integration in die Agenden wissenschaftlicher Forschungsinstitute oder die bessere Koordination einzelner Politikbereiche dar. All das könnte durch ein indikatorengestütztes Magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik zumindest ein Stück weit verbessert werden – insbesondere dann, wenn es darüber hinaus zu institutionellen Änderungen kommt.

Als Referenzfolie für eine erfolgreiche institutionelle Verankerung können zum Teil die zuletzt beschlossenen Reformen der Europäischen wirtschaftspolitischen *Governance* dienen, auch wenn diese vor allem unter wirtschaftspolitischen (Fokus auf Haushaltskonsolidierung und preisliche Wettbewerbsfähigkeit) und demokratiepolitischen (Stärkung von Exekutive und nicht repräsentativen ExpertInnen, Schwächung der Parlamente und der Zivilgesellschaft) Gesichtspunkten problematisch waren. So sollte ein kohärenter wirtschaftspolitischer Prozess mit jährlich wiederkehrenden wirtschaftspolitischen Debatten und Beschlüssen – insbesondere über zukünftige Prioritäten – etabliert werden (Parlament als Gravitationszentrum, aber auch Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft). Im Zuge dessen sollten auch Orientierungsgrößen für besonders wichtige Indikatoren festgelegt und der Umgang mit Überschreitungen vordefiniert werden. Hilfreich wäre eine zu schaffender ExpertInnenbeirat („Wohlstandsrat“), der Entwicklungen analysiert und die Grundlage für eine Debatte über Kursänderungen schaffen könnte, beispielsweise mittels eines Jahreswohlstandsberichts.

Als ein bedeutsames Hindernis für eine bessere gesellschaftliche Verankerung einer verstärkten Wohlstandsorientierung in der Wirtschaftspolitik erscheinen jedoch die politischen Kräfteverhältnisse.

Einen ersten Schritt könnten mehrheitsfähige wohlstandsorientierte Einstiegsprojekte darstellen, die eine möglichst ausgewogene Zielerreichung ermöglichen. Welche das sind, ist zwar im Rahmen von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und mit Hilfe des aktuellen Stands der Indikatoren festzulegen. Bezüglich der Indikatoren scheinen die Ansatzpunkte relativ klar zu sein: Erforderlich sind wirtschaftspolitische Maßnahmen, die insbesondere die Arbeitslosigkeit reduzieren, die ökologische Krise entschärfen und eine fairere Verteilungssituation schaffen – ohne die staatlichen Haushalte übermäßig zu belasten. Sowohl ein Ausbau sozialer Dienstleistungen als auch eine verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit können die Arbeitslosigkeit reduzieren und – da in Österreich vor allem über die Ausgabenseite des Staates umverteilt wird – die Verteilungssituation verbessern. Abhängig von der genauen Verwendung der Investitionen kann zudem die ökologische Nachhaltigkeit entscheidend verbessert werden. Arbeitszeitverkürzung und die globale Absicherung höherer Sozial- und Umweltstandards würden vor allem die Erreichung der Ziele „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“, „Lebensqualität“ und „umweltbezogene Nachhaltigkeit“ unterstützen.

Fazit

Gesellschaftlicher Fortschritt bedarf einer Wirtschaftspolitik, die – unter Berücksichtigung ökologischer Grenzen – auf Wohlstand als wichtiger Beitrag für ein gutes Leben für alle fokussiert. Angesichts einer zunehmenden Verengung des öffentlichen Diskurses auf Wachstum und preisliche Wettbewerbsfähigkeit – in Österreich wie in Europa – ist dieses Vorhaben voraussetzungsreich. So wie im Zuge der Reformen der European Economic Governance in der EU Wettbewerbsfähigkeit in Kombination mit einer auf Staatsabbau gerichteten Austeritätspolitik als Leitziele verfestigt wurden, bedarf wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik einer institutionellen Verankerung.

Das Konzept eines neuen Magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik kann diesen Prozess unterstützen, da Zielkonflikte transparenter werden und konsistente Ziele so eher gesellschaftlich ausgehandelt werden können. In Kombination mit einer objektivierten Messung von Wohlstand bzw. der Ziele des Vielecks können die Grundlagen für eine auf gesellschaftlichen Interessenausgleich basierende Wirtschaftspolitik verbessert werden, für die Österreich bekannt ist. Nicht zuletzt die Mehrheit in der Volksabstimmung für einen EU-Austritt in Großbritannien, die auch auf die fehlende politische Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen des schlechter gestellten Teils der

Bevölkerung zurückzuführen war, zeigt, dass die Förderung eines verstärkten Interessenausgleichs auch für die europäische Ebene vorteilhaft wäre.

Mit der Initiative „Wie geht's Österreich?“ der Statistik Austria ist hierzulande bereits eine gute Ausgangslage geschaffen – die jedoch ohne Einbettung in die Wirtschaftspolitik und die gesellschaftliche Debatte unzureichend für gesellschaftlichen Fortschritt bleiben muss. Zu vermeiden ist allerdings, dass mangels Ressourcen nicht nur der Aufbau eines guten Wohlstandsindikatorensatzes auf halber Strecke stehen bleibt, sondern der Wandel im Diskurs dazu genutzt wird, die VGR als immer noch geeignete Form der Aggregation politisch relevanter Wirtschaftsaktivitäten zu schwächen.

In diesem Sinne gilt es nun, die Datengrundlagen der „Wie geht's Österreich?“-Indikatoren weiter zu verbessern, eine intensive und breite Debatte zur Entwicklung der Indikatoren zu initiieren, in der Wirtschaftspolitik einen breiteren Fokus auf die vielfältigen Ziele eines neuen Magischen Vielecks zu entwickeln sowie Ziele, Indikatoren und Maßnahmen zu ihrer politischen Umsetzung stärker institutionell zu verankern. So kann wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik konkret wirkungsmächtig werden.

Wissensintensive Unternehmensdienste als Motor des Produktivitätswachstums? Eine theoretische und empirische Bestandsaufnahme¹

Matthias Firgo, Peter Mayerhofer

1. „Heilung“ oder Neuauflage der „Kostenkrankheit“ durch das Wachstum wissensintensiver Unternehmensdienste (KIBS)?

Seit Baumol (1967) sieht ein erheblicher Teil der ökonomischen Literatur potenziell wachstumsdämpfende Effekte aus De-Industrialisierung und Tertiärisierung. Argumentiert wird dies mit (vermeintlich) geringen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung im Dienstleistungsbereich. Vor diesem Hintergrund würde Tertiärisierung als fortschreitende Reallokation der Ressourcen von der (effizienteren) Industrie zu Dienstleistungen notwendig zu einer abnehmenden gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung im Zeitablauf führen. Zunehmend tertiärisierte (meist hoch entwickelte) Volkswirtschaften würden also letztlich einer asymptotisch stagnierenden Wirtschaftsentwicklung entgegengehen.

Konkret gehen Baumol (1967) und die darauf aufbauende Literatur (etwa Baumol et al. [1985], Wolff [1985]) davon aus, dass die Potenziale zu Effizienzgewinnen im Dienstleistungsbereich – anders als im industriell-gewerblichen Bereich mit seinem raschen technologischen Fortschritt und der Möglichkeit zu Kapitalakkumulation und steigenden Skalenerträgen – wegen der Charakteristika der hier erbrachten Leistungen sehr beschränkt sind.² Technologische Fortschritte werden daher hier nur abgeleitet aus der industriellen Technologieentwicklung erwartet. Unter diesen Prämissen zeigt Baumol (1967), dass bei den üblichen Annahmen zu den Einkommenselastizitäten von Gütern und Dienstleistungen Arbeitseinsatz und Stückkosten im Tertiärbereich im Vergleich zur Industrie im Zeitverlauf (potenziell grenzenlos) ansteigen. Bei unveränderten Outputanteilen und einer Preisentwicklung auf Basis der Kostenstruktur bedeutet diese „Kostenkrankheit“ einen ständig steigenden Beschäftigten- und Ausgabenanteil in/für Dienstleistungen. Diese fortschreitende Reallokation der Ressourcen zu einer Aktivität mit geringerer Durchschnittspro-

duktivität bzw. Produktivitätspotenzialen hat wiederum (rein algebraisch) eine abnehmende gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung im Zeitablauf zur Folge. Konsequenz für Volkswirtschaften, deren Tertiärisierungsgrad im Zuge der ökonomischen Höherentwicklung ansteigt, wäre daher eine asymptotisch stagnierende Wirtschaftsentwicklung. Der zunehmende Dienstleistungsanteil würde also im Endeffekt zu Nullwachstum führen.

Diese Hypothese hat, wenig überraschend, eine heftige Debatte ausgelöst. Thematisiert wurde dabei neben Problemen der Messung von Output und Produktivität im Tertiärbereich³ zunächst vor allem die große Heterogenität im Dienstleistungsbereich, welcher der Ansatz von Baumol mit seiner generellen Annahme niedrigerer Produktivitätspotenziale bei Dienstleistungen offensichtlich nicht gerecht wird. Tatsächlich liegt mittlerweile breite Evidenz aus Studien mit tieferem Branchenfokus vor, die zeigen, dass auch in vielen Dienstleistungsbereichen steigende Skalenerträge und hohe Produktivitäten bzw. Produktivitätszuwächse erzielt werden. Sie gehen selbst über jene der Industrie oft hinaus.⁴ Dies lässt die Vermutung zu, dass innerhalb des Dienstleistungsbereichs neben „stagnierenden“ auch „technologisch progressive“ Teilbranchen im Sinne Baumols zu finden sind.⁵ Dabei lassen empirische Erkenntnisse Letztere vor allem in wissensintensiven, intermediären Tertiärbereichen (wissensintensive Unternehmensdienste – KIBS) bzw. deren technologieorientiertem Kernbereich (technologieorientierte KIBS – TKIPS) vermuten, weil vor allem diese in der Lage sind, komplexes technologisches Wissen zu schaffen, aufzunehmen und zu verarbeiten.⁶

Nun zeigt Baumol in späteren Arbeiten, welche die Kritik einer mangelnden Berücksichtigung der Heterogenität von Dienstleistungen aufnehmen,⁷ dass auch eine Erweiterung seines Modells um einen technologisch „progressiven“ Dienstleistungssektor zu keiner wesentlichen Veränderung des zentralen Ergebnisses der Kostenkrankheit (und damit der Wachstumsdämpfung durch Tertiärisierung) führt. Dies deshalb, weil solche Dienstleistungen im Erstellungsprozess neben „progressiven“ Inputs (etwa Forschungsaurüstungen, IKT-*Hardware*) notwendigerweise auch intellektuelle Arbeit einsetzen, welche ihrerseits wieder kaum Effizienzsteigerungen zulässt. Bei gleichem Lohnsatz und dessen Anstieg mit der Gesamtproduktivität gehen damit die relativen Kosten des „progressiven“ Inputs (aufgrund von Effizienzgewinnen) in der Leistungserstellung „progressiver“ Dienstleistungen über die Zeit zurück, während jene des „stagnierenden“ Inputs die Gesamtkosten zunehmend bestimmen.

Trifft dies zu, so wäre das hohe Wachstum wissensintensiver Unternehmensdienste als zentrale Komponente des Tertiärisierungsprozesses in den entwickelten Industriestaaten keineswegs notwendig als „Heilmittel der Baumol’schen Kostenkrankheit“⁸ zu betrachten. Tatsächlich erzielten

diese Dienste bis Mitte der 2000er-Jahre in Europa zwar durchgängig hohe Beschäftigungsgewinne, waren aber im Durchschnitt kaum durch hohe Produktivitäten und/oder Produktivitätssteigerungen gekennzeichnet. Gleichzeitig entstanden in dieser Phase Studien,⁹ die fehlende Produktivitätsfortschritte in Branchen mit besonders hohen IKT-Investitionen offenlegten („Solow-Paradox“). Dies ließ eher auf eine neue Form der Kostenkrankheit unter (nun) veränderten Vorzeichen denn auf eine Heilung der Kostenkrankheit über den Aufstieg von wissensintensiven Unternehmensdiensten und IKT schließen.¹⁰

Allerdings konnte Oulton (2001) auf theoretischer Ebene zeigen, dass sich die Ergebnisse entscheidend verändern, wenn KIBS (richtigerweise) nicht als Güter der Endnachfrage, sondern als Intermediärgüter modelliert werden: In diesem Fall hat das nachfragende Unternehmen die Wahl zwischen der Eigenproduktion solcher Leistungen (unter Einsatz des Faktors intellektuelle Arbeit) und ihrem Zukauf am Markt (KIBS als intermediärer Input). Während dabei aber wissensintensive Dienstleistungsanbieter wegen ihres „progressiven“ Inputanteils immer (zumindest schwach) vom allgemeinen Produktivitätszuwachs profitieren, ist dies bei Eigenproduktion (als Einsatz des „stagnierenden“ Inputs intellektuelle Arbeit) nicht der Fall. Somit können auch gering produktive Zulieferindustrien (so denn die KIBS als solche zu betrachten sind) das makroökonomische Produktivitätswachstum erhöhen, wenn ihr Einsatz einen primären Arbeitsinput beim Kunden ersetzt. Positive Produktivitätseffekte aus dem KIBS-Einsatz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind also nach diesem Ergebnis nicht an überdurchschnittliche Produktivitätsgewinne in den KIBS selbst gebunden, eine positive Produktivitätsentwicklung in diesem Bereich (in beliebiger Höhe) reicht dafür aus.¹¹

Zentrale Argumente für positive Produktivitätseffekte aus der zunehmenden Bedeutung von wissensintensiven Unternehmensdiensten lassen sich letztlich aus endogenen Wachstumsmodellen gewinnen. Hier garantieren die Produktionsfaktoren Humankapital (Lucas [1988]) bzw. Wissen (Romer [1986]) trotz abnehmender Grenzerträge ihres Einsatzes langfristig konstante Skalenerträge in der Gesamtwirtschaft, weil beide Faktoren nicht nur die Produktionskapazität des einsetzenden Unternehmens erhöhen, sondern auch positive Externalitäten auf andere Akteure ausüben (Lerneffekte, „Wissens-*Spillovers*“).¹² Dies erlaubt dauerhaftes Produktivitätswachstum auf Makroebene, führt aber (in Abhängigkeit von der Ausschöpfung der Humankapital- und Wissenspotenziale) auch zu Abweichungen zwischen tatsächlichem und optimalem Wachstumspfad. Sofern KIBS die Kompetenz ihrer Kunden zur Verarbeitung von Information bzw. Wissen erhöhen, tragen sie zur optimalen Ausschöpfung dieser Faktoren bei und stärken damit das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum. Sofern KIBS über ihre Tätigkeit in unterschiedlichen Unterneh-

men zur breiteren Diffusion von Wissen über die Branchen beitragen, gilt Ähnliches.

2. Trade-off von direkten und indirekten Produktivitätseffekten durch KIBS?

Insgesamt lassen die neueren Erkenntnisse der Literatur also erwarten, dass wissensintensive Dienstleistungen nicht nur direkt über ihre eigene Produktivität und deren Entwicklung zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsdynamik beitragen. Wesentlich scheinen vielmehr auch die indirekten Wirkungen ihres Einsatzes in den nachfragenden Unternehmen bzw. Branchen. Ein Bedeutungsgewinn dieser Dienste wäre daher mit zwei voneinander zu unterscheidenden Effekten auf die Gesamtproduktivität verbunden:

1. Direkte Effekte aus einer zunehmenden Bedeutung der KIBS in der Beschäftigtenstruktur ergeben sich (notwendig) aus dem Produktivitätsniveau bzw. den Effizienzgewinnen in diesen Dienstleistungen selbst. Dabei sind in statischer Hinsicht eher dämpfende Wirkungen des Strukturwandels zu diesen Diensten auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu erwarten, weil für diese Dienstleistungen insgesamt meist Produktivitäten gemessen werden, die unter dem Durchschnitt von Gesamtwirtschaft und produzierendem Bereich liegen. Allerdings sind Effizienzniveaus und Produktivitätsentwicklungen auch innerhalb der wissensintensiven Unternehmensdienste nach Ländern und Subsektoren sehr unterschiedlich,¹³ Generalisierungen ohne vertiefte empirische Unterlegung sind also problematisch. Auch sind Rückschlüsse aus den Ergebnissen älterer Studien auf die aktuelle Produktivitätsentwicklung (ebenso wie eine Extrapolation von rezenten Ergebnissen in die Zukunft) gerade in den KIBS insofern schwierig, als wesentliche Teilbereiche dieser Dienste produktzyklisch „jung“ sind. Gerade in frühen Phasen des Lebenszyklus sind Produktivitätsgewinne aus Standardisierung aber üblicherweise gering, weil die Produktion durch *learning-by-doing* gekennzeichnet ist und noch große Freiheitsgrade bei den Inputs bestehen.¹⁴ Erst mit dem Ausreifen des Produktes im Lebenszyklus gewinnen akzeptierte Standards und Markttransparenz an Bedeutung, was (über eine ansteigende Preiselastizität der Nachfrage) zu größerer Kosteneffizienz führt. Somit ist es denkbar, dass „neue“ wissensintensive Dienste im Sinne Baumols zunächst „stagnierenden“ Charakter haben, ihre Produktivitätsdynamik in weiterer Folge aber zunimmt. Ähnlich können auch neue IKT-Lösungen ursprünglich „stagnierende“ wissensintensive Dienste zu „technologisch progressiven“ Bereichen mit hoher Produktivitätsdynamik verändern. Dies etwa dann, wenn durch IKT neue Geschäftsmodelle möglich werden, welche die Auslagerung wissensintensi-

ver dispositiver Funktionen aus dem produzierenden Bereich in eigenständige Einheiten erleichtern und neue Möglichkeiten zum Absatz dieser Dienste über Distanz bieten – durchwegs Veränderungen, die erhebliche effizienzsteigernde Effekte nach sich ziehen können.¹⁵ Insofern könnte einem (negativen) statischen Struktureffekt aus dem Bedeutungsgewinn wissensintensiver Dienste (als Verlagerung zu einem niedrig produktiven Bereich; siehe oben) durchaus ein positiver dynamischer Struktureffekt (Verlagerung zu einem Bereich mit hohen Produktivitätszuwächsen) gegenüberstehen. Welcher dieser Effekte im konkreten Fall überwiegt, muss theoretisch offen bleiben. Eine Klärung kann hier nur empirisch erfolgen.

2. Indirekt kann eine Anteilszunahme von KIBS in der (regionalen) Wirtschaftsstruktur die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung dann beeinflussen, wenn ihr Einsatz als Input in anderen Unternehmen zu einer Veränderung der Effizienz dieser Unternehmen führt. Dies wird dann der Fall sein, wenn der Einsatz von KIBS Wissens-*Spillovers* und den Strukturwandel in anderen Bereichen der Wirtschaft beeinflusst (siehe oben). Tatsächlich liegt mittlerweile erhebliche Evidenz dafür vor, dass KIBS Wissens- und Produktivitäts-*Spillovers* in anderen Branchen begünstigen und auf diese Weise Effizienzgewinne (und Wachstum) in diesen Branchen befördern.¹⁶ Dies über drei Mechanismen:¹⁷

- i) Eigenständige Innovationen: KIBS bringen in erheblichem Maße eigenständige Innovationen hervor, was mit der hohen *Skill*-Intensität, Innovationskraft und Forschungsintensität dieser Dienste in Zusammenhang steht. Da diese Innovationen technologischen (etwa in Software, Ingenieurdiensten oder F&E), aber auch organisatorischen (etwa in Rechnungswesen, Unternehmensberatung oder Marketing) Charakter haben, sind sie für viele Bereiche der Wirtschaft relevant und können daher breite Produktivitätswirkungen entfalten.
- ii) Wissensdiffusion: KIBS führen ihre Kunden an die Effizienzgrenze heran, indem sie Problemlösungen diffundieren und Bestpraktiken verbreiten. Da in unterschiedlichen Unternehmen tätig, lernen solche Dienstleister unterschiedliche Lösungsansätze kennen und sind auf dieser Basis in der Lage, Bestpraktiken zu identifizieren, daraus dem jeweiligen Problem angemessene Lösungen zu konzipieren, und diese als Input an den jeweiligen Kunden weiterzugeben. Auf diese Weise sind sie wesentliche Quelle in betrieblichen Innovationsprozessen¹⁸ und befördern den Wissenstransfer (auch) auf internationaler Ebene.¹⁹
- iii) Reduktion von Humankapital-Unteilbarkeiten: Eine wesentliche Rolle spielen KIBS auch im Bereich des Humankapitalinputs, in welchem firmenspezifische Skalenerträge grundsätzlich eine wesentliche Rolle spielen.²⁰ Da stark spezialisiertes Wissen gerade in kleineren Unternehmen nicht auf Vollzeitbasis eingesetzt werden

kann, war der Zugang zu solchem Wissen vor dem Aufstieg eigenständiger wissensintensiver Unternehmensdienste weitgehend auf größere Unternehmen beschränkt. Die Existenz spezialisierter Dienstleistungsanbieter am Markt macht den Einsatz hoch spezialisierten Wissens auch in kleinen Unternehmen erst möglich. KIBS erhöhen also die Wahlfreiheit dieser Unternehmen im Input-Mix und sollten daher gerade in KMU zu Produktivitätsgewinnen beitragen.

KIBS ermöglichen also im Vergleich zu einer betriebsinternen Erstellung solcher Leistungen (in Qualität und Differenzierungsgrad) neue und verbesserte Produkte. Sie stimulieren aber auch die Innovationsorientierung in den nachfragenden Unternehmen, indem sie neue Prozesstechnologien ermöglichen, Strategiefähigkeit und Designvorteile erhöhen und die Einführung neuer Produkte erleichtern. Rezente Arbeiten zu Veränderungen im Produktionssystem und zu neuen Fertigungsformen („*smart production*“, „Industrie 4.0“) lassen zudem besondere Effekte von wissensintensiven Dienstleistungen – und nicht zuletzt von IKT – im industriell-gewerblichen Bereich erwarten: So basieren neue industrielle Produktionsformen sehr oft auf dem integrierten Einsatz von IKT-Lösungen und sind nur mit organisatorischen Neuerungen umsetzbar. Zudem erfordert der hohe Komplexitätsgrad zunehmend fragmentierter industrieller Wertschöpfungsketten den verstärkten Einsatz begleitender wissensintensiver Dienste. Letztlich besteht der Output der Industrie zunehmend nicht mehr aus reinen Gütern, sondern aus „Lösungen“ mit Hardware- und Software-Elementen, was die verstärkte Integration wissensintensiver Unternehmensdienste (F&E, Design, Finanzierung etc.) in diese Wertschöpfungsketten erzwingt.²¹ Insgesamt sollte der indirekte Produktivitätseffekt eines Bedeutungsgewinns von KIBS also theoretisch positiv sein. Inwieweit er wiederum durch etwaige negative direkte Produktivitätseffekte aus einer niedrigen Eigeneffizienz und/oder einem niedrigen Produktivitätswachstum dieser Dienste kompensiert wird, kann wiederum nicht theoretisch, sondern nur empirisch beantwortet werden.

Sollte dieser Nettoeffekt aus KIBS positiv sein, würde dies jedenfalls auch den Produktivitäts- und den Wachstumseffekt der Tertiärisierung insgesamt positiv beeinflussen. Dabei wäre die Größenordnung dieses Einflusses wiederum dadurch bestimmt, inwieweit der Tertiärisierungsprozess durch das Wachstum von KIBS oder aber von anderen Teilen des Tertiärbereichs vorangetrieben wird. Nun ist die empirische Evidenz hier für Österreich – ähnlich wie für die übrigen hoch entwickelten EU-Länder²² – durchaus eindeutig: Seit 1970 war die Beschäftigungsdynamik in den heimischen KIBS mit +3,3% p. a. mehr als fünfmal so hoch wie in der Gesamtwirtschaft (+0,6% p. a.), womit der Aufbau dieser Dienste für fast ein Drittel (+0,2 PP p. a.) des (Netto-)Beschäftigungswachstums in Österreich verantwortlich war. Gleichzeitig nahm auch der Anteil von Beschäftigten

mit einschlägigen Dienstleistungsberufen quer über die Branchen beständig zu,²³ was die Adoptionsfähigkeit für externe KIBS-Leistungen im breiten Unternehmensbestand erhöhte. In sektoraler Perspektive war damit die gesamte Tertiärisierung in dieser Phase tatsächlich vorrangig durch den Aufstieg wissensintensiver Unternehmensdienste getrieben, ihr Anteil an der gesamten wirtschaftlichen Aktivität nahm seit 1970 gemessen an Beschäftigung (von 5,7% auf 16,0%) wie realer Wertschöpfung (von 8,2% auf 19,3%) massiv zu. Die Produktivitätseffekte der Tertiärisierung insgesamt dürften damit tatsächlich vorrangig durch die (direkten und indirekten) Wirkungen der KIBS auf die Effizienz(-entwicklung) dominiert sein, was deren genauere empirische Analyse nahe legt. Die folgenden Abschnitte präsentieren dazu einige Befunde.

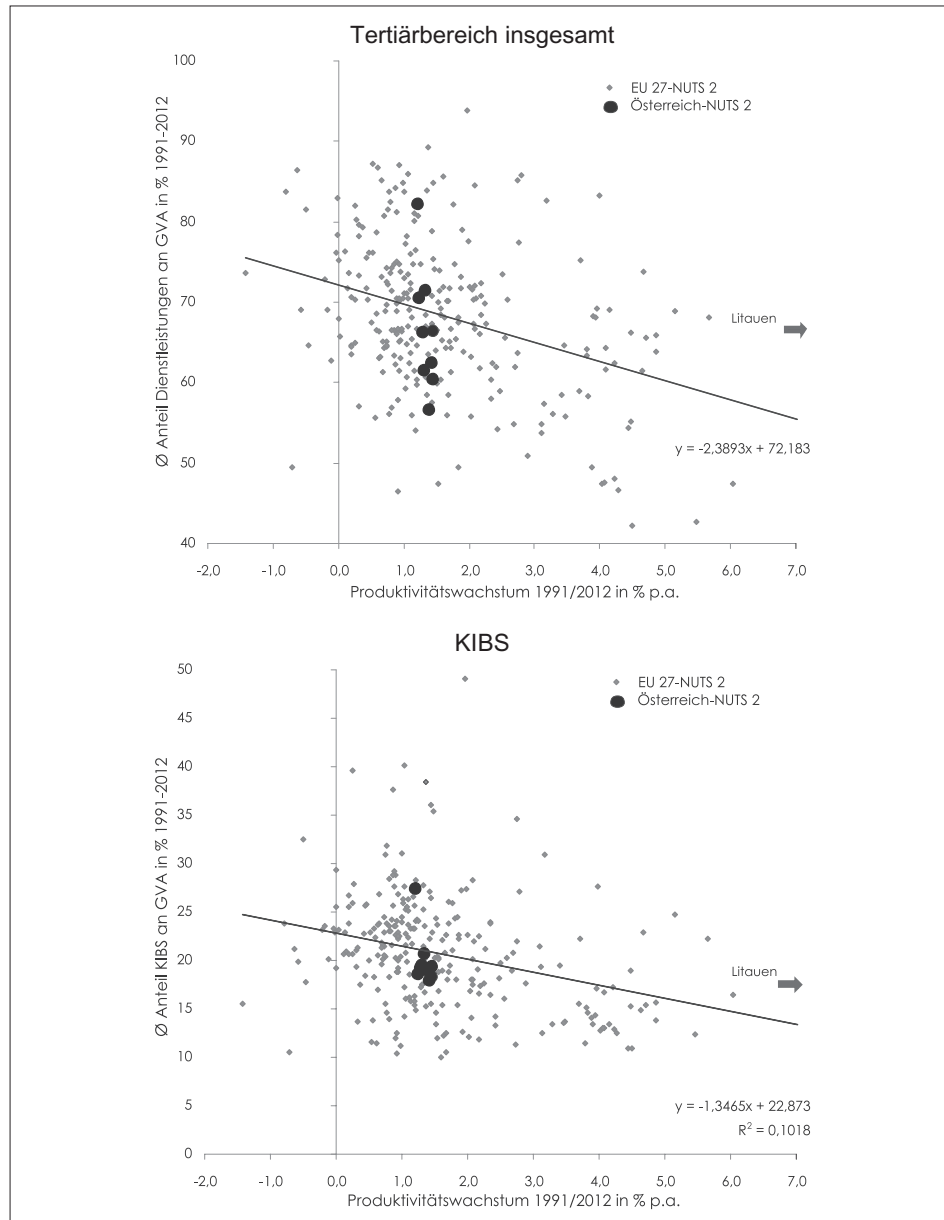
3. Direkte Produktivitätswirkungen von KIBS: Einige empirische Befunde

Direkte Produktivitätswirkungen aus der Tertiärisierung und ihrem Branchenmix sind – wie dargestellt – durch Struktureffekte zu erwarten: Führt der Strukturwandel zu Branchen mit im gesamtwirtschaftlichen Vergleich niedrigem Produktivitätsniveau (wie dies Baumol in seiner Theorie der „Kostenkrankheit“ für den gesamten Dienstleistungsbereich unterstellt), so wirkt dies *ceteris paribus* negativ auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung (und damit das Wachstum). Bei strukturellem Wandel zu Branchen mit schwacher Produktivitätsentwicklung gilt in dynamischer Sicht Ähnliches. Zentral für die Einschätzung direkter Produktivitätswirkungen sind damit zunächst die Effizienzeigenschaften von Dienstleistungsbereich und KIBS als wachsende Segmente im Strukturwandel selbst.

Hier ist eingangs darauf hinzuweisen, dass einfache Querschnittsanalysen zum Zusammenhang zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und dem Tertiärisierungsgrad²⁴ typischerweise ein negatives Bild zeichnen – ein Ergebnis, das auch für die NUTS-2-Regionen der EU 27 und die Jahre 1991-2012 reproduziert werden kann (Abbildung 1; links).

Demgemäß nimmt das regionale Produktivitätswachstum auf der Ebene der EU-Regionen mit der Höhe des regionalen Dienstleistungsanteils an der (realen) Wertschöpfung klar ab.²⁵ Dabei streuen die einzelnen Regionen teils erheblich um die Regressionsgerade, der grundsätzliche Zusammenhang ist aber statistisch signifikant und erklärt immerhin rund 13% der Varianz in den regionalen Effizienzentwicklungen.

Abbildung 1: Tertiärbereich, KIBS und Produktivitätsentwicklung
Basis reale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen



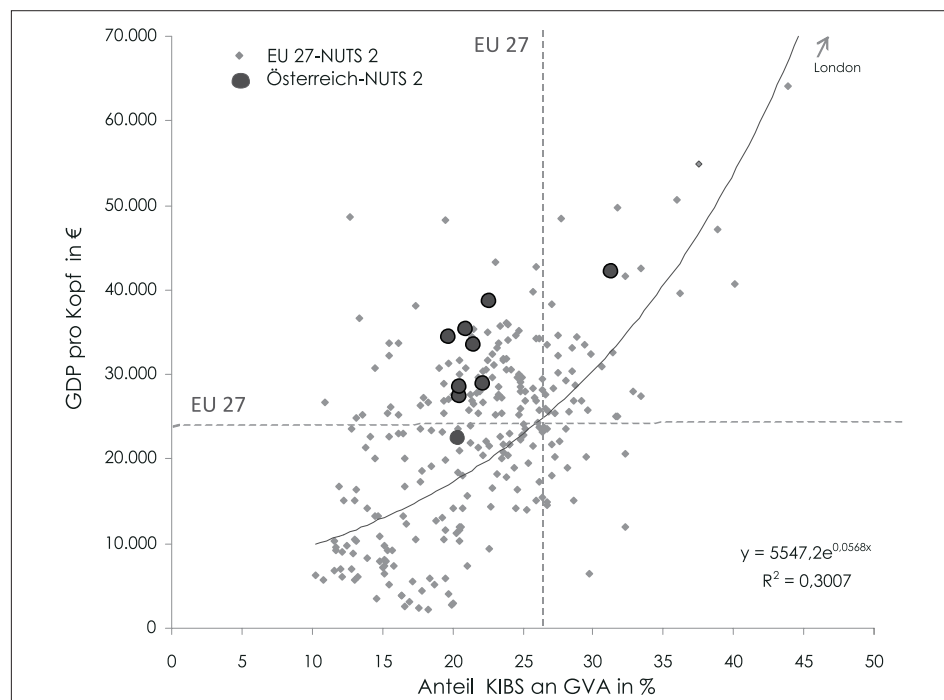
Quelle: Cambridge Econometrics, WIFO-Berechnungen.

Dies lässt auf den ersten Blick durchaus produktivitätssenkende Effekte von Tertiärisierung vermuten, was noch dadurch verstärkt wird, dass auch zwischen dem Produktivitätswachstum und dem Anteil der (in der Tertiäri-

sierung dominanten) KIBS ein ganz ähnlicher (negativer) Querschnittszusammenhang identifiziert werden kann (Abbildung 1; rechts). Zwar erklärt diese einfache Regression einen etwas geringeren Teil der regionalen Unterschiede im Produktivitätswachstum. Grundsätzlich bleibt das Bild effizienzdämpfender Effekte auch von KIBS als besonders dynamischem Segment in der Tertiärisierung allerdings bestehen.

Nun ist dieser Schluss insofern zu relativieren, als der gezeigte Zusammenhang nicht notwendig mit spezifischen Produktivitätsnachteilen von Dienstleistungsbereich oder KIBS zu assoziieren ist, sondern auch allgemeine Konvergenzprozesse zur Ursache haben kann: Tatsächlich steigen sowohl der Dienstleistungsanteil als auch der Anteil wissensintensiver Unternehmensdienste auf regionaler Ebene mit dem ökonomischen Entwicklungsniveau deutlich an. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 2 für die KIBS und die europäischen NUTS-2-Regionen verdeutlicht. Gleichzeitig liegt erhebliche Evidenz für Konvergenzprozesse in der regionalen Produktivitätsentwicklung auf EU-Ebene vor.²⁶ In Regionen mit bereits hohem gesamtwirtschaftlichem Effizienzniveau nimmt die Produktivität also tendenziell schwächer zu als in Regionen mit niedrigem Entwicklungsniveau und Potenzial für Aufholprozesse.

Abbildung 2: Ökonomisches Entwicklungsniveau und KIBS 2012

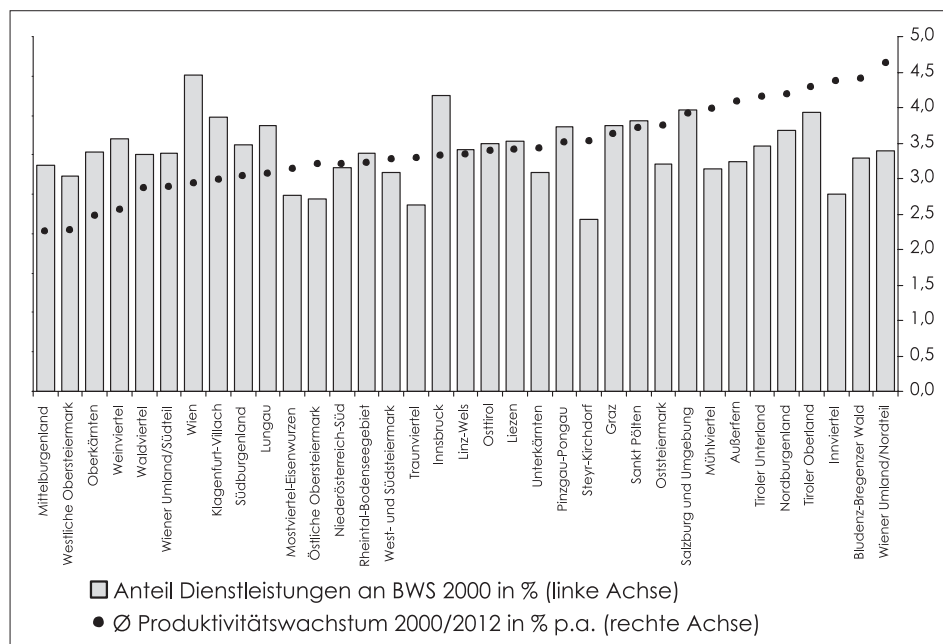


Quelle: Cambridge Econometrics, WIFO-Berechnungen.

Für Österreichs Regionen (in Abbildung 1 hervorgehoben) scheint der auf EU-Ebene gezeigte (negative) Zusammenhang zwischen Tertiärisierung und Produktivitätswachstum zudem kaum zu gelten: Die heimischen Bundesländer streuen bei insgesamt geringen Produktivitätsunterschieden in beiden Teilen der Abbildung weit um die Regressionsgerade. Effizienzeffekte aus der Höhe des Dienstleistungs- bzw. KIBS-Anteils scheinen damit hier auch im Querschnitt (allenfalls) gering. Dies bestätigt Abbildung 3, welche Dienstleistungsanteile und Produktivitätswachstum in Österreich auf regional stärker disaggregierter Ebene (35 NUTS-3-Regionen) und Daten der nationalen RGR seit dem Jahr 2000 dokumentiert. Hier ist bei regionalen Produktivitätsgewinnen zwischen +2,3% (Mittelburgenland, westliche Obersteiermark) und +4,6% (nördliches Wiener Umland) pro Jahr kein relevanter Zusammenhang zwischen regionaler Effizienzentwicklung und Dienstleistungsanteil zu erkennen.

Tragfähigere Evidenz zu den direkten Produktivitätseffekten von Tertiärisierung und KIBS-Wachstum lässt sich aus den Daten des EU-KLEMS-Projekts gewinnen, das explizit die Entwicklung relevanter und vergleichbarer Produktivitätsmaße auch auf Branchenebene zum Ziel hatte. Sie er-

Abbildung 3: Dienstleistungsanteil und Produktivitätswachstum in Österreich



Quelle: Statistik Austria (VGR), WIFO-Berechnungen. – Produktivität: nominelle Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen; Korrelationskoeffizient von $r = 0,033$ statistisch nicht signifikant.

möglichen Effizienzvergleiche auf Branchenebene auch auf Basis von Arbeitsstunden – eine Messung, die statistische Verzerrungen aus branchenweise unterschiedlichen Teilzeitquoten bzw. prekären Beschäftigungsformen ausschließt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Stand und Entwicklung der sektoralen Arbeitsproduktivität in Österreich

Reale Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde	2010		1970/2010	2000/2010	1970/2010	2000/2010
	in €	in % der Gesamtwirtschaft	Veränderung in % p. a.		Wachstumsbeitrag p. a. in Prozent- punkten	
Landwirtschaft	6,2	17,7	+3,9	+1,9	+0,9	+0,2
Industrie	43,1	123,5	+3,7	+2,1	+0,9	+0,3
übrige Sachgüterproduktion	38,9	111,4	+1,4	+0,4	+0,1	+0,0
Handel	30,8	88,3	+2,6	+1,5	+0,3	+0,2
Verkehr und Lagerei	28,3	81,1	+2,5	+0,5	+0,1	+0,0
Beherbergung, Gastronomie	23,4	66,9	+1,2	+0,9	+0,1	+0,1
Information, Kommunikation	46,6	133,4	+3,2	+2,5	+0,0	+0,1
Finanz-, Versicherungsdienste	80,3	229,9	+3,5	+4,4	+0,1	+0,1
wissenschaftliche, technische, sonstige Unternehmensdienstleistungen	31,0	88,7	+1,0	+1,7	+0,0	+0,1
persönliche, soziale, öffentliche Dienste	27,6	78,9	+0,7	+0,3	+0,1	+0,1
<i>Dienstleistungen insgesamt</i>	35,6	101,9	+1,7	+1,3	+0,7	+0,8
<i>KIBS</i>	43,2	123,6	+2,1	+2,5	+0,1	+0,3
<i>Gesamtwirtschaft</i>	34,9	100,0	+2,6	+1,5	+2,6	+1,5

Quelle: EU KLEMS, WIFO-Berechnungen.

Hier zeigt sich, dass das Produktivitätsniveau des heimischen Tertiärbereichs mit 35,6 € je Arbeitsstunde zuletzt sogar leicht höher war als in der Gesamtwirtschaft. Gleichzeitig ist gegenüber der Industrie (43,1 €) wie der übrigen Sachgüterproduktion (38,9 €) allerdings ein erheblicher Produktivitätsrückstand verblieben. Dies lässt in (statischer) struktureller Perspektive einen negativen Einfluss der Tertiärisierung auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau dann erwarten, wenn diese Tertiärisierung vorrangig durch De-Industrialisierungsprozesse getrieben wird. Auch in dynamischer Perspektive sind negative Produktivitätseffekte nicht auszuschließen, weil die Effizienzentwicklung im tertiären Sektor (bei deutlich höherem Beschäftigungswachstum) mit +1,7% p. a. auf lange Frist (1970 bis 2010) deutlich schwächer war als in Gesamtwirtschaft (+2,6%) und Industrie (+3,7% p. a.). Allerdings ist dieser Rückstand in der Produktivitätsdynamik seit der Jahrtausendwende (bei gesamtwirtschaftlich jetzt gerin-

geren Effizienzgewinnen) deutlich geschrumpft, sodass der größte Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum in dieser Phase nicht mehr (wie in der langen Frist) von Industrie und Agrarsektor (1970 bis 2010 je +0,9 PP, Dienstleistungsbereich +0,7 PP bei Gesamtdynamik von +2,6% p. a.), sondern vom Tertiärbereich ausgeht (+0,8 PP; Agrarbereich und Industrie +0,2 PP bzw. +0,3 PP bei insgesamt 1,5% p. a.). Dennoch bleibt für den Dienstleistungsbereich insgesamt die Erwartung negativer (strukturbedingter) Effekte aus dem Tertiärisierungsprozess nicht gänzlich unbegründet. Anders scheint dies aber für die KIBS als – wie gezeigt – besonders dynamischem Teilsegment im Strukturwandel zu sein: Im Durchschnitt liegt ihr Produktivitätsniveau zuletzt um fast ein Viertel höher als in der Gesamtwirtschaft und gleichauf mit jenem der Industrie. Auch die Produktivitätsdynamik liegt in den KIBS deutlich höher als im Dienstleistungsbereich insgesamt. Zwar erreichen auch sie die (durch die Industrie dominierten) Produktivitätsgewinne in der Gesamtwirtschaft in der langen Beobachtungsperiode nicht (+2,6% p. a.; KIBS +2,1%). Anders als in der Gesamtwirtschaft haben sich Effizienzgewinne in den KIBS allerdings in neuerer Zeit erhöht. Seit der Jahrtausendwende liegt deren Produktivitätsdynamik damit deutlich höher als in der Gesamtwirtschaft, aber auch der Industrie. Vor diesem Hintergrund hat auch der Beitrag der KIBS zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum in der letzten Dekade zugenommen: Statt +0,1 PP trägt der Bereich nun +0,3 PP zum zuletzt niedrigeren Effizienzzuwachs in der Gesamtwirtschaft bei, ähnlich viel wie die Industrie.

Insgesamt lassen unsere Daten damit produktivitätsdämpfende (und damit wachstumsschädliche) Effekte aus dem laufenden Strukturwandel wegen geringer Eigeneffizienz der wachsenden Bereiche allenfalls für den Fall einer durch De-Industrialisierung getriebenen Tertiärisierung erwarten. Negative Struktureffekte aus dem Bedeutungsgewinn wissensintensiver Dienste als besonders dynamischem Element der Tertiärisierung sind dagegen kaum anzunehmen. Nun ist die Heterogenität in der Produktivitätsposition auch innerhalb des KIBS-Bereichs nach unseren Detailanalysen²⁷ durchaus groß.²⁸ Dennoch bleibt diese empirische Evidenz vor dem Hintergrund der düsteren Erwartungen der Theorie Baumols und der darauf aufbauenden Literatur grundsätzlich erfreulich. Ihre Relevanz bestimmt sich freilich letztlich daraus, welche Rolle solche strukturellen Produktivitätseinflüsse für die gesamtwirtschaftliche Effizienzentwicklung im Vergleich zu Produktivitätsfortschritten auf Unternehmensebene (unabhängig von der Branche) spielen. Eine empirische Abschätzung der Bedeutung solcher struktureller Effekte im Vergleich zu Effekten aus Effizienzgewinnen innerhalb der Branchen (etwa durch technologischen Fortschritt) bildet daher den logisch nächsten Schritt.

Methodisch kann dazu auf eine analytische Komponentenzerlegung zu-

rückgegriffen werden, die von Fagerberg (2000) bzw. Timmer und Szirmai (2000) zur Analyse der Ursachen gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsfortschritte entwickelt wurde und in weiterer Folge breite Anwendung gefunden hat.²⁹

Grundidee ist die Tatsache, dass die Entwicklung der Gesamtproduktivität eines Landes bzw. einer Region (r) in der Form

$$\hat{q}^r = \frac{q_t^r - q_{t-n}^r}{q_{t-n}^r} = \frac{\sum_i q_{i,t-n} * (s_{i,t} - s_{i,t-n}) + \sum_i (q_{i,t} - q_{i,t-n}) * (s_{i,t} - s_{i,t-n}) + \sum_i (q_{i,t} - q_{i,t-n}) * s_{i,t-n}}{q_{t-n}^r}$$

in drei Komponenten zerlegt werden kann. Dabei bezeichnet q das Produktivitätsniveau und s den Beschäftigtenanteil (bzw. den Anteil am gesamten Arbeitsvolumen) der Branche i , während t (für das aktuelle Jahr) und n (für die Zahl der Beobachtungsjahre) die zeitliche Dimension abbilden. Der erste Term auf der rechten Seite der Gleichung kann dabei als statischer Strukturwandeleffekt interpretiert werden, zeigt also an, welchen Beitrag eine Veränderung der Branchenstruktur zu produktivitätsstarken Branchen zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung leistet. Positiv ist dieser Term dann, wenn Branchen mit vergleichsweise hohem Produktivitätsniveau im Beobachtungszeitraum eine relativ günstige Entwicklung nehmen. Ein negatives Vorzeichen würde dagegen ein in Hinblick auf das Produktivitätsniveau ungünstiges Portefeuille wachsender Branchen repräsentieren. Der zweite Term der Gleichung bildet hingegen einen dynamischen Strukturwandeleffekt ab. Er kann daraus folgen, dass Branchen mit vergleichsweise hohen Produktivitätszuwächsen gemessen an der Beschäftigung stärker wachsen. In diesem Fall ist hier ein positives Vorzeichen zu erwarten, ein negativer Einfluss würde dagegen angezeigt, wenn Branchen mit (relativ) rascher Produktivitätsentwicklung im Strukturwandel an Bedeutung verlieren. Der dritte Term der Gleichung ist letztlich als Intra-Brancheneffekt zu interpretieren, zeigt also an, welchen Beitrag die Produktivitätsentwicklung *innerhalb* der Branchen (bei gegebener Branchenstruktur) zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität leistet. Dieser Term ist positiv, wenn eine positive Produktivitätsentwicklung innerhalb der Branchen zum Wachstum der regionalen Gesamtproduktivität beiträgt. Negativ wäre sein Vorzeichen dann, wenn die Effizienz innerhalb dieser Branchen im Beobachtungszeitraum gesunken wäre.

In Zusammenhang mit unserer Fragestellung zu den Wirkungen der Tertiärisierung ist darauf hinzuweisen, dass die beiden erstgenannten Effekte jene direkten Einflüsse aus der Eigenproduktivität wachsender Dienstleistungsbereiche enthalten, welche in unserer bisherigen Analyse in diesem

Abschnitt (allein) im Vordergrund standen: Ist die Eigenproduktivität der in der Tertiärisierung wachsenden Dienstleistungsbereiche hoch, so sollte dies in einem positiven statischen Strukturwandeleffekt zum Ausdruck kommen. Bei einer vergleichsweise guten Produktivitätsentwicklung dieser Bereiche sollte dies für den dynamischen Strukturwandeleffekt gelten. Auf den errechneten Intra-Brancheneffekt, also die Wirkung positiver Produktivitätsentwicklungen innerhalb der Branchen, sollten diese direkten Effekte dagegen keinen Einfluss haben. Hier würden allerdings allfällige indirekte Wirkungen bestimmter Dienstleistungen auf die Produktivität in anderen Wirtschaftsbereichen (mit)gemessen, wie sie vor allem für die KIBS erwartet werden (Abschnitt 2).

Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse einer Anwendung dieses Ansatzes auf Daten aus EU-KLEMS zur langfristigen Dynamik der Gesamtproduktivität (gemessen an der nominellen Wertschöpfung auf Basis der Arbeitsstunden) in Österreich und ausgewählten EU-Ländern. Dabei zeigt sich, dass der mit +177,7% auch im Ländervergleich erhebliche Produktivitätszuwachs der österreichischen Gesamtwirtschaft seit dem Jahr 1970 ganz überwiegend auf Effizienzsteigerungen *innerhalb* der Branchen zurückzuführen war (Intra-Brancheneffekt; Beitrag +143,1 Prozentpunkte). Produktivitätssteigerungen kamen langfristig also vorwiegend durch Effizienzgewinne in den Unternehmen quer über die Branchen zustande. Dagegen war der Strukturwandel als Produktivitätstreiber offenbar selbst langfristig ungleich weniger bedeutend: Zwar ist der Branchenwandel in Österreich offenbar in zumindest merkbarem Ausmaß in Richtung produktivitätsstarker Branchen verlaufen (statischer Strukturwandeleffekt +40,3 PP). Gleichzeitig wurden Produktivitätsgewinne aber in der Tendenz keineswegs verstärkt in wachsenden Branchen erzielt (dynamischer Strukturwandeleffekt -5,7 PP).

Im Zeitablauf dürfte die Bedeutung direkter Produktivitätseffekte aus dem Strukturwandel zudem noch abgenommen haben. So zeigt eine Untergliederung des Beobachtungszeitraums in die Teilperioden 1970-1990 sowie 1990-2010, dass der insgesamt nur schwache (positive) statische Strukturwandeleffekt in Österreich vor allem aus den 1970er- und 1980er-Jahren rührt. Für den insgesamt (marginal) negativen dynamischen Strukturwandeleffekt ist zudem allein die zweite Teilperiode verantwortlich. In der Periode 1990-2010 trägt der gesamte Strukturwandeleffekt (dynamisch und statisch) damit kaum noch zur gesamtwirtschaftlichen Effizienzentwicklung bei. Das verbliebene (mit +47,3% jetzt deutlich niedrigere) Produktivitätswachstum geht hier praktisch allein auf Effizienzgewinne innerhalb der Branchen (+45,5 PP) zurück.

Wie eine Zerlegung des Produktivitätswachstums für andere hoch entwickelte Länder zeigt (unteres Panel), ist diese damit erhebliche Dominanz von Intra-Brancheneffekten in der Effizienzentwicklung keineswegs ein

österreichisches Spezifikum: Gerade in den in der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsposition führenden Ländern (hier etwa Deutschland, Frankreich, Niederlande) sind Effizienzsteigerungen in ganz überwiegendem Maße auf Produktivitätsfortschritte innerhalb der Branchen zurückzuführen. Dagegen werden (ausnahmslos schwache) positive statistische Strukturwandeleffekte zumindest teilweise durch negative dynamische Strukturwandeleffekte kompensiert. Allein in den produktivitätsschwächeren Ländern (wie hier etwa Italien oder Spanien) sind auch statische Strukturwandeleffekte (also eine Weiterentwicklung der Wirtschaftsstruktur zu produktiveren Verwendungen) für die Gesamtentwicklung wirklich bedeutend. Auch hier stehen solchen positiven (statischen) Effekten aus dem Branchenwandel aber (erhebliche) negative dynamische Effekte gegenüber – der Strukturwandel führt also offenbar auch hier zwar zu produktivitätsstarken Branchen, nicht aber zu solchen mit hohen Produktivitätszuwächsen. Damit bleibt auch in diesen (schwächeren) Ländern das Wachstum innerhalb der Branchen wesentlichstes Element gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsfortschritte.

Für unsere Fragestellung letztlich ebenfalls interessant sind die unterschiedlichen Einflüsse der einzelnen Wirtschaftsbereiche auf dieses Gesamtergebnis. Sie sind für Österreich ebenfalls aus Tabelle 2 (oberes Panel) ableitbar. Danach gehen fast drei Viertel des heimischen Produktivitätswachstums in der gesamten Beobachtungsperiode auf den tertiären Sektor zurück (Wachstumsbeitrag +130,5 PP), wobei hier die marktmäßigen Dienste (+102,9 PP) besonders wichtig waren. Innerhalb dieser Dienstleistungen steuerten wiederum die wissensintensiven Unternehmensdienste mit 45,2 PP (oder einem Viertel der gesamten Produktivitätsgewinne) fast die Hälfte des Wachstumsbeitrags des tertiären Sektors bei. Dabei ging auch in Dienstleistungsbereich und KIBS der größere Teil der Entwicklung auf Intra-Brancheneffekte zurück. Allerdings waren hier auch Strukturwandeleffekte von Relevanz, weil der statische Effekt (zu produktiveren Branchen) durchwegs klar positiv war und der dynamische Effekt dies (nur hier) nicht konterkarierte. In den hier interessierenden Dienstleistungsbereichen trugen also ein Bedeutungsgewinn produktiverer Branchen, aber auch ein solcher von Bereichen mit höheren Produktivitätszuwächsen zur Effizienzsteigerung bei – ganz im Gegensatz zum sekundären Sektor (und vor allem der Industrie), wo Produktivitätseffekte allein aus weiteren Effizienzsteigerungen innerhalb der Branchen resultierten. Der industrielle Strukturwandel hatte dagegen in Österreich in den letzten Dekaden offenbar sogar (statisch wie dynamisch) produktivitätssenkende Wirkungen, wozu ein langfristiger Bedeutungsverlust kapitalintensiver Produktionen ebenso beigetragen haben dürfte wie die Wirtschaftskrise der Jahre nach 2008, in der nicht zuletzt Bereiche des kapitalintensiven und damit (arbeits-)produktivitätsstarken Basissektors verstärkt betroffen waren.

Insgesamt scheint die ansprechende Produktivitätsentwicklung in Österreich in der letzten Dekade damit vor allem durch Effizienzfortschritte auf Unternehmensebene (bzw. Intra-Branchenebene) und nicht durch direkte Effekte aus dem strukturellen Wandel getrieben – ein Ergebnis, das übrigens auf Basis alternativer Dateninformationen und Produktivitätsmessung sowie für den kürzeren Zeitraum seit der Jahrtausendwende bestä-

Tabelle 2: Wachstumszerlegung zur Produktivität in Österreich und ausgewählten OECD-Ländern: Komponenten und Bedeutung KIBS
Ergebnisse einer *Shift-Share*-Zerlegung; nominelle Wertschöpfung je 1.000 Arbeitsstunden, 1970-2010; in Prozentpunkten.

	Wachstum Produktivität (in %)	Statischer Struktureffekt	Dynamischer Struktureffekt	Wachstum innerhalb der Branchen
Österreich 1970-2010	+177,68	+40,31	-5,71	+143,08
	=			
Primärer Sektor	(+0,95)	-1,78	-6,36	+9,09
Sekundärer Sektor	(+46,28)	-7,25	-24,85	+78,38
Industrie	(+35,23)	-6,46	-22,75	+64,44
sonstiger produzierender Bereich	(+11,05)	-0,78	-2,10	+13,94
Tertiärer Sektor	(+130,45)	+49,34	+25,50	+55,61
Marktdienste	(+102,86)	+32,35	+22,25	+48,25
Nicht-Marktdienste	(+27,59)	+16,99	+3,24	+7,36
KIBS	(+45,23)	+15,70	+13,24	+16,29
Information und Kommunikation	(+7,78)	+1,17	+0,90	+5,71
Finanzdienste	(+16,71)	+2,05	+6,08	+8,59
sonstige Unternehmensdienste	(+20,74)	+12,48	+6,26	+2,00
Österreich 1970-1990	+88,20	+24,08	+2,49	+61,70
KIBS	+14,33	+7,35	+2,28	+4,70
Österreich 1990-2010	+47,33	+7,92	-6,05	+45,46
KIBS	+16,34	+5,22	+1,43	+9,70
Deutschland 1970-2010	+143,95	+21,61	-14,87	+137,21
KIBS	+39,38	+15,38	+6,90	+17,10
Italien 1970-2010	+81,29	+98,35	-68,90	+51,84
KIBS	+23,11	+43,10	-20,03	+0,04
Frankreich 1970-2010	+154,67	+44,38	-14,03	+124,32
KIBS	+40,83	+25,95	+5,60	+9,27
Spanien 1970-2010	+114,22	+79,07	-63,46	+98,61
KIBS	+28,95	+31,72	-10,64	+7,86
Niederlande 1970-2010	+125,14	+16,83	-41,82	+150,13
KIBS	+41,57	+15,85	+8,38	+17,33

Quelle: EU KLEMS; WIFO-Berechnungen. Berechnungen auf Basis von 32 NACE-Abteilungen; Produktivität insgesamt als gewichteter Durchschnitt der Branchenabteilungen.

tigt werden kann.³⁰ Dies lenkt das Augenmerk von den direkten Produktivitätseffekten aus der eigenen Effizienzposition der im Strukturwandel gewinnenden (Dienstleistungs-)Branchen stärker auf jene (indirekten) Effekte, die im Zuge der Tertiärisierung bzw. des Bedeutungsgewinns der KIBS auf die Produktivität in anderen Branchen der Wirtschaft ausgehen könnten.

4. Gesamte Produktivitätseffekte des KIBS-Wachstums: Evidenz für (auch) indirekte Effekte

Eine Analyse dieser indirekten Produktivitätseffekte von KIBS kann zunächst an der Frage ansetzen, welche Branchen in Österreich solche Dienste verstärkt als Input einsetzen, sodass sie von indirekten Produktivitätseffekten aus den KIBS in besonderem Maße profitieren sollten. Informationen dazu lassen sich für Österreich aus einer Analyse der *Make-Use-Matrix* der Input-Output-Tabelle von Statistik Austria gewinnen. Hier wird deutlich, dass (indirekte) effizienzsteigernde Effekte aus dem KIBS-Einsatz nicht auf den produzierenden Bereich bzw. die Industrie beschränkt sind, sondern auch zur Verbesserung der (insgesamt ja schwächeren) Produktivitätsposition im Tertiärbereich beitragen dürften.³¹ Dies lassen jedenfalls die Ergebnisse in Tabelle 3 vermuten, die zeigen, in welchem Umfang die (großen) Wirtschaftsbereiche (Spalten) die in den KIBS produzierten Leistungen (Zeilen) jeweils nachfragen.

Hier wird in Einklang mit Ergebnissen aus der internationalen Literatur deutlich, dass rund drei Viertel der produzierten wissensintensiven Unternehmensdienstleistungen in Österreich zuletzt im tertiären Sektor eingesetzt werden. Dagegen fragt der sekundäre Sektor nur ein knappes Viertel (23,3%, darunter Industrie i. e. S. 15,7%) dieser Leistungen nach, und der primäre Sektor bleibt mit nur rund 1% als KIBS-Nachfrager weitgehend unbedeutend. Allerdings wird dieses Ergebnis massiv durch die Nachfrage der KIBS selbst getrieben, was den Umstand widerspiegelt, dass Zulieferungen auf Unternehmensebene (ganz generell) in hohem Maße aus der eigenen Branchengruppe stammen. Tatsächlich werden fast 44% der KIBS-Leistungen von diesen Diensten selbst absorbiert. Ohne diesen „Eigenverbrauch“ bleibt der sekundäre Sektor mit 23,3% wichtigster Nachfrager von KIBS-Leistungen, wobei Industrie (15,7%), distributive Dienste (18,7%) und öffentlich finanzierte Dienste (13,2%) durchaus ähnliche Nachfrageanteile aufweisen.

Kann damit geschlossen werden, dass der „Adressatenkreis“ potenzieller indirekter Produktivitätseffekte der KIBS auf Branchenebene durchaus breit ist, so bleibt letztlich die Frage der Größenordnung dieser Effekte. Hierzu liegen in der internationalen Literatur in zunehmender Zahl empiri-

Tabelle 3: KIBS als Vorleistungen: Nachfragende Wirtschaftsbereiche
Anteil der erzielten Branchen an den gesamten Lieferungen von KIBS in %, 2011

	Primärer Sektor	Sekundärer Sektor		Tertiärer Sektor			
	insgesamt	insgesamt	davon Industrie	insgesamt	davon distri-butive Dienste	davon KIBS	davon öffentlich finanzierte Dienste
58 DL des Verlagswesens	0,2	20,9	19,1	78,9	16,3	51,4	11,2
59 DL der Filmherstellung, des Filmvertriebs und -verleihs; Kino-DL	0,0	4,4	3,9	95,6	2,4	92,6	0,6
60 Rundfunkveranstaltungsleistungen	0,1	0,6	0,3	99,3	2,0	96,2	1,1
61 Telekommunikationsdienstleistungen	0,6	10,3	7,4	89,2	17,1	62,1	9,9
62-63 DL der Informationstechnologie; Informations-DL	0,3	13,4	10,1	86,3	12,1	67,5	6,7
64 Finanzdienstleistungen	1,3	25,8	18,7	72,9	18,0	30,9	24,0
65 DL der Versicherungen, Pensionskassen	1,4	15,7	11,4	82,9	18,5	41,0	23,4
66 Mit Finanz- und Versicherungsleistungen verbundene DL	0,0	1,9	1,4	98,0	1,7	95,7	0,7
69 Rechts-, Steuerber- und Wirtschaftsprüfungs-DL	0,7	26,9	19,0	72,3	26,1	36,5	9,7
70 DL der Unternehmensführung und -beratung	0,4	26,7	19,6	72,9	24,6	38,2	10,1
71 DL von Architektur- und Ingenieurbüros	2,4	34,6	9,6	63,0	7,3	48,3	7,4
72 Forschungs- und Entwicklungs-DL	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
73 Werbe- und Marktforschungs-DL	0,4	26,7	23,6	72,8	21,1	45,2	6,5
74-75 Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche, technische DL; DL des Veterinärwesens	7,3	19,2	15,3	73,5	22,4	38,2	12,9
77 DL der Vermietung von beweglichen Sachen	1,6	24,6	16,0	73,9	31,4	27,2	15,3
78 DL der Arbeitskräfteüberlassung	0,7	46,3	23,7	53,1	17,9	27,5	7,6
79 Reisebüro- und Reiseveranstaltungs-DL	0,5	14,4	10,0	85,1	57,5	17,7	9,9
80-82 Wirtschaftliche Dienstleistungen a.n.g.	0,7	15,4	11,7	84,0	14,6	36,1	33,3
KIBS insgesamt	1,0	23,3	15,7	75,7	18,7	43,8	13,2

Quelle: Statistik Austria (IO-Tabelle 2011), WIFO-Berechnungen.

sche Arbeiten vor, die allerdings methodisch von unterschiedlicher Qualität sind und keineswegs einheitliche Ergebnisse zeigen. Aufgrund von Messproblemen gängig ist hier die Vorgehensweise, über ökonometrische Analysen die gesamten (also direkten und indirekten) Effekte eines Einsatzes der interessierenden Dienstleistungskategorie auf aggregierte Produktivität und Wachstum zu quantifizieren – eine Methodik, der auch wir in unserer Arbeit folgen. Die bisherigen Resultate solcher Analysen sind heterogen, wobei negative bzw. insignifikante Effekte tendenziell eher für unternehmensbezogene Dienste in breiter Definition gefunden werden als für die KIBS bzw. deren technologisch orientierte Kernbereiche wie IKT, F&E oder freiberuflich-technische Dienste.³²

So finden Pilat und Lee (2001) für die Unternehmensdienste i. w. S. in fünf EU-Ländern negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität, weil dämpfende Einflüsse aus der niedrigen Eigenproduktivität dieser Dienste den Gesamteffekt dominieren. ECORYS-NEI (2004) identifizieren in einer Analyse für die EU-15-Länder zwar positive Produktivitätseffekte aus einem (breiten) Besatz mit Unternehmensdiensten für einige große Länder (und damit die EU-15 insgesamt), nicht aber für die Mehrheit der (vor allem kleineren) EU-Länder. Dagegen finden Antonelli (1999), Guerrieri et al. (2005) und weitere Autoren vorwiegend positive *Spillover*-Effekte von Unternehmensdiensten auf andere Wirtschaftsbereiche. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch das Ergebnis von Hwan-Joo et al. (2011), welche in einer Analyse für zwölf Länder negative Effekte einer Spezialisierung in den Unternehmensdiensten auf das Produktivitätswachstum finden, wobei ein Interaktionsterm zwischen F&E-Intensität und UDL-Besatz aber (signifikant) positiv ist. Dies lässt vermuten, dass Unternehmensdienste nicht generell zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum beitragen, sehr wohl aber ihre technologie- bzw. forschungsintensiven Teilbereiche.

In eine ähnliche Richtung deuten Analysen für den engeren Bereich der KIBS. Hier finden schon Windrum und Tomlinson (1999) positive Output- und Produktivitätseffekte von wissensintensiven Unternehmensdiensten (in länderweise freilich unterschiedlicher Größenordnung). Camacho und Rodriguez (2007) bestätigen dieses Ergebnis für elf EU-15-Länder und weisen nach, dass KIBS in ihrer Eigenschaft als Vorleistungen wesentlich zur Diffusion „gebundener“ F&E über die Branchen beitragen. Auch Evangelista et al. (2013) identifizieren aus I-O-Tabellen und der gesamteuropäischen Innovationserhebung CIS positive Effekte der KIBS auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum für fünf EU-Länder. Dabei können sie zeigen, dass diese Effekte über eine Erhöhung der Produktionseffizienz in den nachfragenden Branchen, aber auch über Effekte des KIBS-Einsatzes auf die Innovationskraft der einsetzenden Branchen zustande kommen.

Innerhalb der KIBS scheinen positive indirekte Produktivitätseffekte in neuerer Zeit nicht zuletzt für den Bereich der Informationstechnologien – nach anfänglich wenig schlüssiger Evidenz („Solow-Paradoxon“) – weitgehend unstrittig. So finden Studien zumindest seit den späten 1990er-Jahren regelmäßig deutlich positive Effizienzwirkungen aus dem Einsatz von IK-Technologien.³³ Einschlägige Analysen für die neuere Zeit (z. B. Chun et al. [2015]) bestätigen dies auf methodisch elaborierter Basis. Dabei konnte auch gezeigt werden, dass der positive Einfluss der IKT auf die Produktivitätsentwicklung nicht durch die Computerisierung *per se*, sondern vor allem durch deren Interaktion mit begleitenden organisatorischen Innovationen zustande kommt.³⁴ Dies verleiht Produktivitätseffekten aus dem Einsatz von IKT auch ein „destruktives“ Element:³⁵ Da die für organisatorische Innovationen notwendigen komplementären Assets (etwa Managementpraktiken, Organisationskompetenz etc.) auf Unternehmensebene ungleich verteilt sind, ist auch die Adaptionfähigkeit der Unternehmen für neue IK-Technologien³⁶ und damit der Erfolg ihres Einsatzes auf Firmenebene unterschiedlich. Die verstärkte IKT-Durchdringung der Wirtschaft löst damit auch (produktivitätsrelevante) Mechanismen der „kreativen Zerstörung“ im Sinne Schumpeters aus.³⁷ So werden bei zunehmender Ausbreitung einer IKT-Lösung einige Unternehmen hohe Produktivitätsgewinne erzielen, während andere, mit an ältere Technologien angepassten (Human-)Kapitalstöcken und Organisationsstrukturen, relativ zurückfallen.³⁸ Die damit verbundene Polarisierung im Produktivitätswachstum auf Firmenebene führt zu einem Ausscheiden der jetzt unproduktiven (weil wenig IKT-kompatiblen) Firmen, und damit zu einer Reallokation der Ressourcen von ineffizienten zu effizienten Unternehmen.³⁹ Gerade die Produktivitätseffekte von IKT dürften also nicht nur auf effizienzsteigernden Effekten innerhalb der Unternehmen bzw. Branchen beruhen, sondern auch ein starkes Element der Selektion und (Ressourcen-)Reallokation auf Unternehmensebene beinhalten. Dies kann (je nach sektoraler und räumlicher Verteilung effizienter bzw. ineffizienter Einheiten) auch erhebliche Unterschiede im Produktivitätseffekt nach Branchen und Sektoren – und damit letztlich auch nach Regionen – nach sich ziehen.

Auch vor diesem Hintergrund scheint es problematisch, dass einschlägige Analysen zu den (gesamten) Produktivitätseffekten der KIBS (oder ihrer Teilbereiche) für die regionale Ebene bisher kaum vorliegen. Zu erwähnen ist hier zum einen die rezente Arbeit von Capello et al. (2012), welche anhand von regionalisierten Daten aus dem CIS zeigen, dass die großen urbanen Zentren in Europa (wegen Agglomerationseffekten und Vorteilen bei Wissens-*Spillovers*) im Innovationsoutput voranliegen, dass dies aber noch verstärkt der Fall ist, wenn die jeweilige Stadtregion auf wissensintensive Dienstleistungen spezialisiert ist. Vor allem aber ist die

Arbeit von Maroto-Sánchez und Cuadrado-Roura (2013) zu nennen, die auf Basis von Daten für die europäischen NUTS-2-Regionen und die Zeitperiode 1980 bis 2008 als Erste die gesamtwirtschaftlichen Produktivitätseffekte von Tertiärisierung auf ökonometrischer Basis für die regionale Ebene zu quantifizieren trachtet. Dabei finden diese Autoren tendenziell positive Effekte, wobei ihr Schätzansatz aber potenzielle Endogenitätsprobleme unberücksichtigt lässt und um mögliche Verzerrungen der Schätzparameter aus räumlicher Autokorrelation nicht korrigiert.

Unsere Arbeit (für Details vgl. Firgo und Mayerhofer [2015]) setzt auf diesem Schätzansatz auf, implementiert allerdings deutliche Verbesserungen in Hinblick auf Datenbasis (v. a. Betrachtung der EU-27 statt der EU-12), Schätzmethodik (Berücksichtigung potenzieller Endogenitätsprobleme und räumlicher *Spillover*-Effekte) und inhaltlichem Fokus (Betrachtung wissensintensiver Unternehmensdienste statt des gesamten Bereichs der Marktdienste; Identifikation von Ergebnisunterschieden nach regionalem Industriebesatz). Die dabei erzielten Ergebnisse sind in schematischer Form aus Tabelle 4 ablesbar.

Tabelle 4: Regionales Produktivitätswachstum und KIBS

Regressionsergebnisse, 262 NUTS-2-Regionen der EU 27, Zeitraum 1991-2012

abhängige Variable: Produktivitätswachstum	alle Regionen	Regionen nach Industrialisierungsgrad	
		niedrig	hoch
KIBS-Wachstum	+	0	+
KIBS-Niveau	+	+	0
Produktivitätsniveau	–	–	–
Produktivitätswachstum in Nachbarregionen	+		
weitere Kontrollvariablen	inkludiert	inkludiert	inkludiert

Quelle: WIFO-Berechnungen; + ... auf mindestens 95% Niveau signifikant positiv, 0 ... insignifikant, – ... auf mindestens 95% Niveau signifikant negativ;

Sichtbar sind hier die Netto-Wirkungen von KIBS auf die Produktivitätsentwicklung der untersuchten Regionen, welche sowohl direkte (strukturelle) Effekte aus der Produktivitätsposition der (wachsenden) Dienstleistungsbereiche selbst als auch deren indirekte Effekte auf die Effizienz in anderen Branchen beinhalten. Die Ergebnisse lassen für die NUTS-2-Regionen der EU-27 und die Jahre 1991-2012 erkennen, dass wissensintensive Unternehmensdienste tatsächlich eine Rolle als Produktivitätstreiber in der europäischen Wirtschaft erfüllen. Danach ist ein Anstieg des Beschäftigtenanteils der KIBS („KIBS-Wachstum“) mit der Effizienzentwicklung in den europäischen Regionen *ceteris paribus* signifikant positiv korreliert, für den Zusammenhang zwischen Veränderungen im regionalen

Besatz mit derartigen Dienste („KIBS-Niveau“) und dem Produktivitätswachstum zeigt sich Ähnliches. Dabei ist dieses Ergebnis weitgehend unabhängig davon, ob (und wie) in der Schätzung für räumliche Interdependenzen in den Entwicklungsprozessen kontrolliert wird und welches Set von Kontrollvariablen in der Schätzung berücksichtigt wird. Schwache empirische Evidenz finden wir zudem für eine größere Bedeutung dieses Zusammenhangs in industriell geprägten Regionen, hier kann die Null-Hypothese gleicher Schätzkoeffizienten wie in Regionen mit geringem Industrialisierungsgrad statistisch allerdings nicht verworfen werden. Sehr wohl statistisch abgesichert scheint dagegen, dass Regionen mit einem höheren Produktivitätsniveau, *ceteris paribus*, geringere Produktivitätszuwächse erzielen, was für (bedingte) Konvergenzprozesse in den regionalen Produktivitäten auf EU-Ebene spricht. Nicht zuletzt scheinen nach unseren Ergebnissen auch räumliche *Spillovers* für die regionale Produktivitätsentwicklung bedeutend: Ein höheres Produktivitätswachstum in benachbarten Regionen wirkt danach signifikant positiv auf das Produktivitätswachstum einer Region, nicht zuletzt ein Indiz für die Bedeutung interregionaler (Wissens-) *Spillovers* und/oder Lerneffekte für Effizienzfortschritte.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Insgesamt lassen diese (positiven) Produktivitätswirkungen von KIBS nach weiterführenden ökonometrischen Analysen⁴⁰ auch in Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstumswirkungen der Tertiärisierung als zentralem Phänomen des Strukturwandels ein positives Resümee zu: Tatsächlich lassen sich produktivitätsdämpfende Effekte aus dem Strukturwandel zu Dienstleistungen, wie sie im Anschluss an Baumol (1967) mit Hinweis auf (vermeintlich) geringere Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung im Tertiärbereich immer wieder erwartet wurden, zumindest für die hier untersuchten Gebietseinheiten und Zeitperioden nicht festmachen. Dies vor allem deshalb, weil die Tertiärisierung in Österreich wie den anderen entwickelten Industrieländern in den letzten Jahrzehnten vorrangig durch das Wachstum wissensintensiver Unternehmensdienstleistungen (KIBS) getragen war. Diese Dienste sind in weiten Teilen selbst hoch produktiv, sodass eine Charakterisierung der Tertiärisierung als Reallokation von Ressourcen von hoch produktiven (industriellen) Aktivitäten zu geringer produktiven Dienstleistungen fehlgeht. Zudem spricht unsere Evidenz für klar positive (indirekte) Effekte, welche von wissensintensiven Dienstleistungen wegen ihrer besonderen Rolle in Wissens-*Spillovers* und Innovationsprozessen auf die Produktivitätsentwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen ausgehen.

Wachstumspolitisch ist dies eine gute Nachricht, weil die Tertiärisierung nach unseren Analysen in Österreich wie den anderen EU-Ländern mittlerweile ein weitgehend ubiquitäres Phänomen darstellt. So hat sich die Zahl der unselbstständigen Standard-Beschäftigungsverhältnisse in Österreichs Dienstleistungsbereich – bei ähnlicher Entwicklung der nominellen Wertschöpfung – seit 1970 mehr als verdoppelt (+117,9%). Zuletzt stellt der Tertiärbereich fast drei Viertel der Arbeitsplätze in Österreich, in Wien als dem Bundesland mit der höchsten Dienstleistungsquote sind es rund 85%.

Unsere Ergebnisse sprechen ohne Zweifel für eine Neubewertung dieses strukturellen Phänomens – und damit für eine Wirtschaftspolitik, welche den fortschreitenden Wandel zum Dienstleistungsbereich als Bestandteil moderner Wirtschaftsentwicklung begreift und strategisch nutzt. Wissensintensive Unternehmensdienste (KIBS) bilden dabei nach unseren Ergebnissen den zentralen Ansatzpunkt. Ihr Potenzial zum Erreichen industriepolitischer, aber auch innovations- und regionalpolitischer Ziele sollte daher verstärkt wahrgenommen werden. Unsere empirischen Befunde sprechen hier klar dafür, KIBS in wirtschaftspolitischen Konzepten wie den Aktivitäten des Unterstützungssystems einen Stellenwert einzuräumen, welcher ihrer Rolle in Wissens-*Spillovers* und gesamtwirtschaftlicher Produktivitätsentwicklung entspricht. Nun kann dies schon unter Finanzierungsgesichtspunkten nicht bedeuten, spezifische (direkte) Fördermaßnahmen für den wissensintensiven Dienstleistungsbereich in einer Dichte und Komplexität (bzw. teils auch Redundanz) aufzubauen, wie sie in vielen Bereichen (namentlich des industriell-gewerblichen Sektors) historisch entstanden sind. Auch dürfte ein klassischer „Branchenansatz“ zu kurz greifen, weil der KIBS-Bereich nach unseren Ergebnissen in sich wieder stark heterogen ist, und die Grenzen zwischen industriellen und (wissensintensiven) Dienstleistungsfunktionen in einem zunehmend „hybriden“ (servo-industriellen) Fertigungssystem immer öfter verschwimmen. Sinnvoll scheint vielmehr ein integrierter Politikansatz, welcher stark an der Verbesserung des Zugangs von KIBS zu bereits bestehenden horizontalen Förderprogrammen arbeitet und auch (indirekte) Entwicklungsimpulse nutzt, welche von Politikfeldern mit anderer Zielsetzung (wie Wettbewerbs-, Umwelt- oder Qualifizierungspolitik, Regelungen zum geistigen Eigentum, öffentliche Beschaffung etc.) auf die KIBS ausgehen (können). Vorbedingung dazu wäre eine konsistente KIBS-Entwicklungsstrategie, welche die dafür in Frage kommenden Politikbereiche und Instrumente zusammenführt und auf explizite Entwicklungsziele im einschlägigen Bereich ausrichtet.

Ziel sollte dabei eine stärkere Integration dieser Dienste in das Produktions- und Innovationssystem sein, weil dies erhebliche (positive) Effekte auf Wissens-*Spillovers* und damit Produktivität (und Wachstum) in der Ge-

samtwirtschaft erwarten lässt. Dazu werden punktuell auch direkt-spezifische Förderansätze notwendig sein, welche an konkreten Defiziten in systemisch relevanten Teilbereichen der KIBS ansetzen. Vorrangig wird es aber sein, bestehende Programme KIBS-freundlicher zu gestalten, die (indirekten) Wirkungen anderer Politiken auf diesen Bereich strategisch zu nutzen und die (reiche) Struktur an unterstützenden Agenturen und Institutionen in Österreich verstärkt (auch) auf die Stärkung von Information und Transparenz auf den KIBS-Märkten auszurichten, um damit das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf diesen Märkten zu optimieren.

Der optimale Mix an einzusetzenden Instrumenten wird dabei entsprechend dem jeweiligen regionalen Kontext auch innerhalb Österreichs unterschiedlich sein: Regionen bzw. Regionstypen unterscheiden sich in Wirtschaftsstruktur, Marktaccessibilität und Wissensbasis, aber auch in der vorfindlichen Akteursstruktur und den Interaktionsmustern ihrer Produktions- und Innovationssysteme. Unterschiede in der Dichte, Vielfalt und Qualität des vorfindlichen Angebots an einschlägigen Diensten kommen hinzu. Damit wird eine „optimale“ Strategie zur Entwicklung wissensintensiver Unternehmensdienste in den (urbanen) Zentralräumen in Ausrichtung wie *Policy-Mix* naturgemäß anders aussehen als eine solche für die heimischen Industrieregionen oder den ländlich-peripheren Raum. Empirische Grundlagen für eine solche Differenzierung einschlägiger Politiken wurden vor Kurzem vorgelegt.⁴¹

Anmerkungen

- ¹ Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse der WIFO-Studie „Wissensintensive Unternehmensdienste, Wissens-Spillovers und regionales Wachstum. Teilprojekt 2: Strukturwandel und regionales Wachstum – wissensintensive Unternehmensdienste als ‚Wachstumsmotor‘?“ (Firgo/Mayerhofer [2015]) im Auftrag der AK Wien zusammen. Das Herunterladen der Langfassung ist unter https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12657804/1/LOG_0003/AC12657804.pdf möglich.
- ² Dienstleistungen sind meist intangibel (und damit nicht lagerfähig), sodass Produktion und Konsum dieser Leistungen nicht getrennt werden können. Dies bedingt eine (gegenüber Gütern) geringere Handelbarkeit über Distanz, was wiederum zu geringeren Marktradien von Dienstleistungsanbietern und damit zu geringeren Produktivitätspotenzialen aus Wettbewerbsintensität und Skalenerträgen führt. Dazu sind Dienstleistungen meist sehr arbeitsintensiv, und Arbeit ist durch Kapital bzw. Technologie nur bedingt substituierbar, womit die Relation zwischen (Arbeits-)Input und Output in vielen Fällen als weitgehend fix anzusehen ist. Letztlich sind aus den genannten Gründen auch die Möglichkeiten zu Standardisierung und Serienproduktion im Dienstleistungsbereich geringer, was auch in vergleichsweise niedrigen Unternehmensgrößen ihren Niederschlag findet. Vgl. dazu im Detail etwa Mayerhofer (1992, 1999) bzw. Mayerhofer et al. (2007).
- ³ Grilliches (1992); für eine aktuelle Betrachtung Djellal, Gallouj (2008).
- ⁴ Etwa Triplett, Bosworth (2001); Oulton (2001); Wolff (2002); Castellacci (2008); Maroto-Sánchez, Cuadrado-Roura (2013).

- ⁵ Wolff (2002).
- ⁶ Etwa Castellacci (2008).
- ⁷ Baumol, Wolff (1983); Baumol (2002).
- ⁸ Triplett, Bosworth (2001).
- ⁹ Etwa Gordon (2000).
- ¹⁰ Kox, Rubalcaba (2007).
- ¹¹ Prämisse dafür ist allerdings, dass Produktivitätsgewinne in den KIBS tatsächlich an die Kunden weitergegeben werden, was entsprechenden Wettbewerb auf diesem Zuliefermarkt voraussetzt. Einschlägige Analysen auf EU-Ebene (etwa Europäische Kommission [2003]; ECB Task Force [2006]) lassen daran allerdings Zweifel aufkommen.
- ¹² Siehe dazu etwa Firgo, Mayerhofer (2016a).
- ¹³ Z. B. Pilat (2007).
- ¹⁴ Vernon (1966).
- ¹⁵ Kox, Rubalcaba (2007).
- ¹⁶ Etwa Bloom et al. (2012); Chun et al. (2015).
- ¹⁷ Kox, Rubalcaba (2007).
- ¹⁸ So werden wissensintensive Unternehmensdienstleister in den Befragungswellen des Community Innovation Survey (CIS) von den innovierenden Unternehmen regelmäßig als wesentliche Quelle externer Informationen benannt. Ihre Rolle in Innovationsprozessen ist danach zwar geringer als jene von Kunden und Konkurrenten, geht aber über jene etwa von Universitäten und Forschungseinrichtungen hinaus.
- ¹⁹ So zeigen Guerrieri, Meliciani (2005), dass der internationale Handel mit wissensintensiven Unternehmensdiensten bilaterale Wissens-*Spillovers* zwischen Ländern (gemessen an Patentzitationen) in hohem Maße erklären kann.
- ²⁰ Z. B. Francois (1990).
- ²¹ Regional sollten damit verstärkt jene Regionen Produktivitätsgewinne aus den KIBS ziehen, in denen Industrie bzw. servo-industrielle Fertigungsformen einen wesentlichen Teil der ökonomischen Basis bilden – eine Erwartung, die eher gegen verstärkte Produktivitätseffekte aus dem Wachstum dieser Dienste für (große) Stadtregionen spricht. Für eine Überprüfung dieser Hypothesen vgl. Firgo, Mayerhofer (2015); Mayerhofer (2013).
- ²² Firgo, Mayerhofer (2015).
- ²³ Mesch (2007, 2015).
- ²⁴ Zuletzt etwa Kox, Rubalcaba (2007); Maroto-Sánchez, Cuadrado-Roura (2009).
- ²⁵ Dieses Ergebnis ist gegenüber Alternativen in der Messung von Produktivität (Messung je Arbeitsstunde statt Kopf-Produktivität) wie Tertiärisierungsgrad (Beschäftigten- statt Wertschöpfungsanteil) hoch robust.
- ²⁶ Etwa Gardiner, Martin (2004); Meliciani (2006); Firgo, Huber (2014).
- ²⁷ Firgo, Mayerhofer (2015).
- ²⁸ Erhebliche Unterschiede zwischen den KIBS-Teilbranchen zeigen sich danach sowohl in den Produktivitätsniveaus als auch in der Dynamik der jüngsten Vergangenheit. Insbesondere für Finanz- und Versicherungsdienste sowie Informations- und Kommunikationsdienste können Effizienzniveaus identifiziert werden, die deutlich über jenes der Sachgütererzeugung hinausgehen. Gerade für diese Bereiche zeigen sich in der jüngeren Vergangenheit allerdings nur träge Produktivitätsentwicklungen.
- ²⁹ Zuletzt etwa Maroto-Sánchez, Cuadrado-Roura (2013).
- ³⁰ So zeigt sich für die nominelle Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen und Daten der nationalen RGR von Statistik Austria, dass das Produktivitätswachstum in Österreich und allen seinen Bundesländern in der Periode seit der Jahrtausendwende fast nur auf Intra-Brancheneffekte zurückging; siehe Firgo, Mayerhofer (2015).
- ³¹ Gleichzeitig ist diese große Bedeutung von KIBS in der Vorleistungsstruktur (auch) des

Tertiärbereichs ein wesentliches Argument gegen Positionen, welche das Wachstum der KIBS allein auf (statistische) Effekte aus der Auslagerung von dispositiven Funktionen aus der Industrie zurückführen.

³² Kox, Rubalcaba (2007).

³³ U. a. Pilat, Lee (2001).

³⁴ Brynjolfsson, Hitt (2003).

³⁵ Chun et al. (2015).

³⁶ Bresnahan, Greenstein (1996).

³⁷ Hobijn, Jovanovic (2001).

³⁸ Kogan et al. (2012).

³⁹ U. a. Kogan et al. (2012).

⁴⁰ Analog zu den in Abschnitt 4 dargestellten ökonometrischen Analysen zu den Produktivitätswirkungen von KIBS finden Firgo, Mayerhofer (2015) auf Basis gleicher Methodik auch einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen Dienstleistungsanteil bzw. -wachstum und dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum auf der Ebene der EU-Regionen. Dienstleistungsorientierung und Tertiärisierung sind also in den entwickelten EU-Ländern in der Tendenz mit produktivitätssteigernden Effekten verbunden.

⁴¹ Firgo, Mayerhofer (2016b).

Literatur

- Antonelli, C., Localized technological change, new information technology and the knowledge-based economy: the European evidence, in: *Journal of Evolutionary Economics* 8/2 (1998) 177-198.
- Antonelli, C., *The Microdynamics of Technological Change* (London 1999).
- Baumol, W. J., Macroeconomic of unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis, in: *American Economic Review* 57/3 (1967) 415-426.
- Baumol, W. J., Services as Leaders and the Leader of the Services, in: Garey, J.; Gallouj, F. (Hrsg.), *Productivity, Innovation and Knowledge in Services* (Cheltenham 2002).
- Baumol, W. J.; Bowen, W. G., On the performing arts: the anatomy of their economic problem, in: *The American Economic Review* 55/1-2 (1965) 495-502.
- Baumol, W. J.; Blackman, S. A.; Wolff, E. N., Unbalanced growth revisited. Asymptotic stagnancy and new evidence, in: *American Economic Review* 75/4 (1985) 806-817.
- Baumol, W. J.; et al., *Productivity and American Leadership. The Long View* (London 1989).
- Baumol, W. J.; Wolff, E. N., Feedback from Productivity Growth to R&D, in: *The Scandinavian Journal of Economics* 85 (1983) 147-157.
- Bresnahan, T. F.; Greenstein, S., Technical Progress and Co-Investment in Computing and in the Uses of Computers, in: *Brookings Papers on Economic Activity* (1996) 1-83.
- Brynjolfsson, E.; Hitt, L., Computer Productivity: Firm-level Evidence, in: *Review of Economics and Statistics* 85 (2003) 793-808.
- Capello, R.; Caragliu, A.; Lenzi, C., Is Innovation in Cities a Matter of Knowledge-Intensive Services? An empirical Investigation, in: *Innovation* 25/2 (2012) 151-174.
- Castellacci, F., Technological paradigms, regimes and trajectories: Manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation, in: *Research Policy* 37/6-7 (2008) 978-994.
- Chun, H.; Kim, J.-W.; Lee, J., How does information technology improve aggregate productivity? A new channel of productivity dispersion and reallocation, in: *Research Policy* 44 (2015) 999-1016.
- Djellal, F.; Gallouj, F., *Measuring and improving Productivity in Services: Issues, Strategies and Challenges* (London 2008).

- Drejer, L., Business Services as a Production Factor, in: *Economic Systems Research* 14/4 (2002) 389-405.
- Europäische Kommission, The competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises (= COM (2003) 747, Brüssel 2003).
- Evangelista, R.; Lucchese, M.; Meliciani, V., Business Services, Innovation and Sectoral Growth, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 25 (2013) 119-132.
- Firgo, M.; Huber, P., Convergence as a heterogeneous process: what can be learnt about convergence in EMU from regional experiences? *European Integration: Quo Vadis?*, in: *Empirica* 41/2 (2014) 129-151.
- Firgo, M.; Mayerhofer, P., Strukturwandel und regionales Wachstum – wissensintensive Unternehmensdienste als Wachstumsmotor? (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 145, Wien 2015).
- Firgo, M.; Mayerhofer, P., Wirtschaftsstruktur und regionales (Beschäftigungs-)Wachstum, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/1 (2016a) 83-107.
- Firgo, M.; Mayerhofer, P., Wissensintensive Unternehmensdienste, Wissens-Spillovers und regionales Wachstum. Teilprojekt 3: Zur Standortstruktur von wissensintensiven Unternehmensdiensten – Fakten, Bestimmungsgründe, regionalpolitische Herausforderungen (WIFO, Wien 2016b).
- Francois, J., Producer Services, Scale and the Division of Labour, in: *Oxford Economic Papers* 42 (1990) 715-729.
- Gardiner, B.; Martin, R.; Tyler, P., Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions, in: *Regional Studies* 38/4 (2004) 1045-1067.
- Griliches, Z. (Hrsg.), *Output Measurement in the Service Sectors* (= NBER Studies in Income and Wealth, Chicago & London 1992).
- Gordon, R. J., Does the „New Economy“ measure up to the great inventions in the past?, in: *Journal of Economic Perspectives* 14/4 (2000) 49-74.
- Guerrieri, P.; Meliciani, V., Technology and international competitiveness: the interdependence between manufacturing and producer services, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 16/4 (2005) 489-502.
- Hobijn, B.; Jovanovic, B., The Information Technology Revolution and the Stock Market: Evidence, in: *American Economic Review* 91 (2001) 1203-1220.
- Hwan-Joo, S.; Soo, L. Y.; Han Sung, K., Does International Specialization in Producer Services Warrant Sustainable Growth?, in: *The Service Industries Journal* 31/8 (2011) 1279-1291.
- Kogan, L.; Papanikolaou, D.; Seru, A.; Stoffman, N., Technological Innovation, Resource Allocation, and Growth (= NBER Working Paper 17769, Cambridge, MA, 2012).
- Kox, H. L. M.; Rubalcaba, L., Analysing the Contribution of Business Services to European Economic Growth (= MPRA Paper 2003, München 2007).
- Lucas, R. E., On the mechanics of economic development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42.
- Maroto-Sánchez, A.; Cuadrado-Roura, J. R., Is Growth of Services an Obstacle to Productivity Growth? A Comparative Analysis, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 20 (2009) 254-265.
- Maroto-Sánchez, A.; Cuadrado-Roura, J. R., Do Services Play a Role in Regional Productivity Growth Across Europe?, in: Cuadrado-Roura, J. R. (Hrsg.), *Service Industries and Regions. Growth, Location and Regional Effects* (Heidelberg 2013) 203-227.
- Mayerhofer, P., *Produktionsnahe Dienstleistungen in Wien* (WIFO, Wien 1992).
- Mayerhofer, P., *Räumliche Effekte des Strukturwandels: Stadtregionen als Gewinner der Tertiärisierung?* (WIFO, Wien 1999).
- Mayerhofer, P.; Palme, G.; Sauer, C., *Urbane Wirtschaftspolitik unter neuen Rahmenbe-*

- dingungen. Strategien für eine wachstumsorientierte Förderpolitik in Wien (WIFO, Wien 2007).
- Mayerhofer, P., Wiens Industrie in der wissensbasierten Stadtwirtschaft: Wandlungsprozesse, Wettbewerbsfähigkeit, industriepolitische Ansatzpunkte (WIFO, Wien 2013).
- Meliciani, V., Income and Employment Disparities Across European Regions: The Role of National and Spatial Factors, in: *Regional Studies* 40/1 (2006) 75-91.
- Mesch, M., Der Wandel der Branchen- und Berufsstruktur der österreichischen Beschäftigung seit Anfang der 1990er Jahre (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 104, Wien 2007).
- Mesch, M., Der Berufs- und Branchenstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991-2012 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 140, Wien 2015).
- Oulton, N., Must the Growth Rate decline?, in: *Oxford Economic Papers* 53/4 (2001) 605-627.
- Pilat, D.; Lee, F., Productivity Growth in ICT-producing and ICT-using Industries: a Source of Growth Differentials in the OECD? (= STI Working Papers 2001/14, OECD, Paris 2001).
- Pilat, D., Productivity in Business Services, in: Rubalcaba, L., Kox, H. (Hrsg.), *Business Services in European Economic Growth* (Houndmills 2007).
- Romer, P. M., Increasing Returns and Long-run Growth, in: *Journal of Political Economy* 94 (1986) 1002-1037.
- Triplett, J.; Bosworth, B., Productivity in the Service Sector, in Stern, D. (Hrsg.), *Services in the International Economy* (Ann Arbor 2001).
- Vernon, R., International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: *Quarterly Journal of Economics* 80 (1966) 190-207.
- Windrum, P.; Tomlinson, M., Knowledge-intensive Services and International Competitiveness: a Four Country Comparison, in: *Technology Analysis & Strategic Management* 11/3 (1999) 391-408.
- Wolff, E. N., Industrial Composition, Interindustry Effects and the US Productivity Slowdown, in: *Review of Economics and Statistics* 67/2 (1985) 268-277.

Zusammenfassung

Ausgangspunkt dieses Artikels ist die in der Literatur weit verbreitete Hypothese, wonach der Strukturwandel zu Dienstleistungen wegen vermeintlich geringerer Möglichkeiten zu Effizienzsteigerungen im Tertiärbereich mit negativen Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Wachstumsentwicklung verbunden sei. Nach unseren Ergebnissen kann diese Hypothese – zumindest für die NUTS-2-Regionen Österreichs bzw. der EU-27 und die untersuchte Zeitperiode (1991-2012) – verworfen werden. Dies einerseits, weil die Tertiärisierung in den letzten Jahrzehnten vorrangig durch das Wachstum wissensintensiver Unternehmensdienstleistungen (*knowledge intensive business services*, KIBS) getrieben war und diese Dienste in weiten Teilen selbst hoch produktiv sind. Vor allem aber zeigt unsere Evidenz klar positive (direkte plus indirekte) Gesamteffekte auf die regionale Produktivität, welche von KIBS wegen ihrer besonderen Rolle in Wissens-*Spillovers* auf die Effizienzentwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen ausgehen. Damit sprechen unsere Ergebnisse für eine Wirtschaftspolitik, welche den fortschreitenden Wandel zum Dienstleistungsbereich als Bestandteil moderner Wirtschaftsentwicklung begreift und das Potenzial von KIBS als Treiber von Wissens-*Spillovers* und Produktivitätsdynamik verstärkt nutzt. Der Artikel schließt daher mit Überlegungen zu sinnvollen förderpolitischen Ansatzpunkten zur Entwicklung wissensintensiver Unternehmensdienste bei knappen finanziellen Ressourcen.

Abstract

The starting point of this paper is the prominent hypothesis of negative effects on productivity and growth emanating from structural change towards services due to a minor potential for increases in efficiency in this sector. According to our results this hypothesis – at least for the NUTS-2-regions of Austria and the EU-27, respectively, and the time period analyzed (1991-2012) – has to be rejected. On the one hand this is because tertiarization has been driven by the growth of knowledge intensive business services (KIBS) since decades – an industry that in large parts is highly productive itself. On the other hand and above all our evidence reveals significant positive (direct plus indirect) total effects on regional productivity induced by KIBS on other industries due to their important role in creating knowledge-spillovers. Thus, our results call for economic policies grasping and strategically guiding the advancing structural change towards services, and fully exploiting the potential of KIBS as drivers of knowledge-spillovers and productivity dynamics. Thus, the article concludes with considerations on feasible policy measures supporting the development of KIBS in times of scarce financial resources.

OGB VERLAG

www.ogbverlag.



Das Scheitern des neoklassischen Paradigmas. Wirtschaftspolitik in der EU

Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Miriam Rehm (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Christine Reiterlechner (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 19

ÖGB-Verlag 2015 / 184 Seiten / EUR 24,90 / ISBN 978-3-99046-185-3

ebook
inside

Europas Wirtschaft befindet sich im achten Jahr der tiefen wirtschaftlichen und sozialen Krise. An deren Beginn stand das fehlgeleitete Vertrauen in die Selbstregulierungsfähigkeit und Stabilität der Finanzmärkte. Die Krise wurde verschärft durch die negativen Wirkungen von Sparpolitik und Lohnsenkungen auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Verteilung und Beschäftigung. Damit ist die europäische Wirtschaftspolitik gescheitert. Mit diesem Scheitern wird auch die zugrundeliegende ökonomische Theorie infrage gestellt. Die Neoklassik postuliert all jene Verheißungen, die nun falsifiziert wurden: stabile Finanzmärkte, expansive Effekte von Staatsausgabenkürzungen, Vollbeschäftigung durch Deregulierung der Arbeitsmärkte. Was sind die Ursachen des Scheiterns der neoklassischen Theorie? Wie können ökonomische Theorie und Wirtschaftspolitik besser fundiert werden, also den empirischen Zusammenhängen und den gesellschaftlichen Herausforderungen angemessener gestaltet werden? Geht es bei der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen und theoretischen Positionen nur um wissenschaftliche Kriterien oder auch um Fragen der ökonomischen und politischen Macht? Diesen und verwandten Fragen gehen die Beiträge des neunzehnten Bandes der Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien“ nach.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

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

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

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



Länderunterschiede in der Vermögensungleichheit in Europa

Pirmin Fessler, Martin Schürz

1. Einleitung

Die Ergebnisse der zweiten Welle des HFCS (www.hfcs.at; ECB [2016a]) zeigen, dass die Vermögensungleichheit im Euroraum hoch ist. Das private Vermögen ist auf wenige Haushalte konzentriert. Die Top-1% halten 18,4% am gesamten Nettovermögen. Dieser Befund der Vermögenskonzentration gilt für alle Länder des Euroraums. Zwischen 2010 und 2014 ist die Vermögensungleichheit im Euroraum zudem leicht gestiegen.

In diesem Artikel werden einige grundlegende Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Vermögensverteilung in den Ländern des Euroraums herausgearbeitet. Wir analysieren die HFCS-Daten mit einem Schwerpunkt auf einem Vergleich zwischen Österreich und Deutschland.

Von den Medien wird insbesondere auf Länderunterschiede innerhalb des Euroraums geachtet. Das deutsche Handelsblatt titelte etwa: „Reiche Luxemburger, arme Litauer“. Bei Ländervergleichen sind zwar viele Unterschiede in Vermögenshöhe und Vermögenszusammensetzung erkennbar, doch es ist besondere Vorsicht bei deren Interpretation vonnöten, und die EZB rät: „*Cross-country differences should be interpreted with great care*“. Ein Fokus auf Unterschiede zwischen Ländern ist angesichts der Vielfalt der Haushaltscharakteristika innerhalb der Länder sehr breit. Und ein Vergleich von armen Ländern mit reichen Ländern, gemessen am durchschnittlichen Vermögen, ist unseriös, weil die Verteilung innerhalb der Länder nicht beachtet wird und der Durchschnitt kein robustes statistisches Maß ist. Aber auch ein Fokus auf den Median des Nettovermögens würde – obwohl es sich um ein robustes statistisches Maß handelt – nur auf einen Punkt der Verteilung achten.

Wenn Länderergebnisse miteinander verglichen werden, muss beachtet werden, dass sich Unterschiede nicht nur wegen unterschiedlicher Verhaltensweisen der Haushalte ergeben, sondern dass es eine Vielzahl von historischen Gründen für Länderdifferenzen gibt. Dazu zählen Kriege, Hyperinflationen und einschneidende gesellschaftliche Veränderungen, wie etwa die deutsche Wiedervereinigung oder das Ende des Kommunismus. All das hat wesentlichen Einfluss auf die Verteilung des Nettovermögens.

Vermögen stellt für viele private Haushalte eine Ressource dar, um Lebensrisiken zu begegnen. Diese Lebensrisiken sind in einigen Ländern höher als in anderen. Das hängt stark mit Unterschieden im Ausmaß der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zusammen. Je stärker die Vorsorge für Alter, Gesundheit oder Bildung über staatliche Systeme organisiert ist, desto weniger privates Vermögen wird für diese Zwecke vorhanden sein. Nicht nur, weil die Steuer- und Abgabenquote im Allgemeinen größer sein wird und damit die mögliche Sparleistung und Vermögensbildung geringer, sondern auch, weil weniger an privatem Vermögen zur eigenen Absicherung notwendig ist.

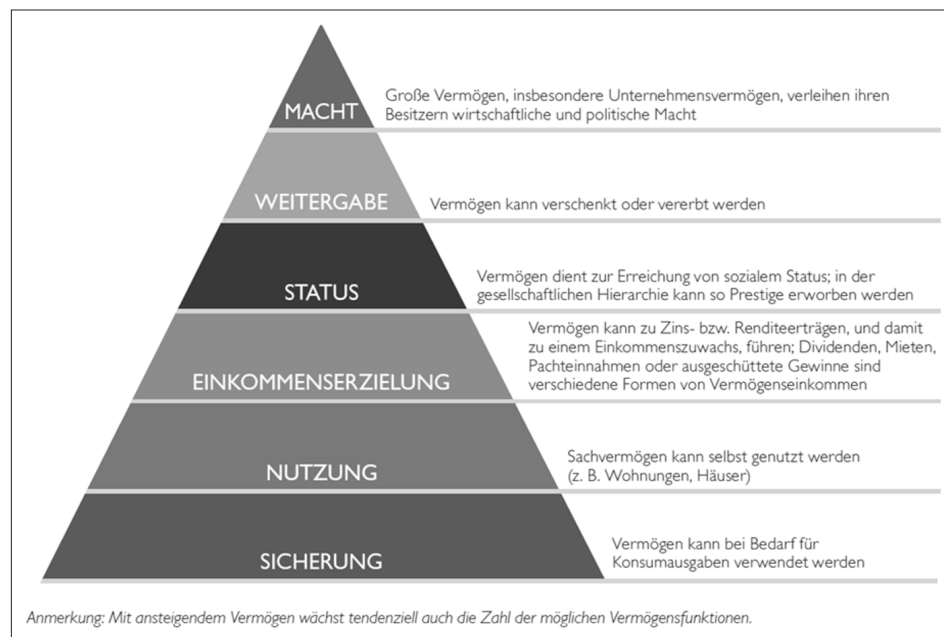
Ein Mangel an Vermögen bedeutet nicht notwendigerweise Armut oder soziale Ausgrenzung. Solange das Einkommen hinreichend groß ist, ist privates Vermögen nicht vonnöten. Der Sozialstaat übernimmt verschiedene Vermögensfunktionen (Gesundheit, Bildung, Altersabsicherung). Aber auch generell leistet der Staat mit privatem Eigentumsschutz und der Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur Aufgaben in Zusammenhang mit der Vermögensbildung und hilft armen und reichen Menschen damit in unterschiedlichem Ausmaß. Und ein gigantisches Vermögen hat nur wenig mit Konsum- und Absicherungsnotwendigkeiten zu tun. Bei Wohlfahrts- und Wohlergehenbseurteilungen kommt es auf das Zusammenspiel von Einkommen, Vermögen, Ausgaben, staatlichen Aktivitäten und subjektiven Faktoren an.

Nur die Höhe der privaten Vorsorge über Länder zu vergleichen, ist wenig informativ. In Ländern mit einer weitreichenden öffentlichen Alterssicherung wird sie geringer sein als in Ländern, in denen private Pensionskassen eine große Bedeutung haben. Generell erlauben es Länder mit einer starken staatlichen Absicherung in Bezug auf Altersversorgung oder Risiken wie Krankheit und Arbeitslosigkeit eher einer Mehrheit ihrer Bürger, ein höheres Konsumniveau zu halten, weil sie weniger ansparen müssen, um im Alter oder beim Eintreten bestimmter Risiken hinreichend abgesichert zu sein. Auch soziale Transfers für Miete, Familie, Pflege usw. müssen bei Ländervergleichen zur Wohlfahrt bedacht werden. Mit anderen Worten, Vermögen ist eine Ressource neben anderen und sollte nicht isoliert analysiert werden. Ein Beispiel: In Griechenland gibt es etwa nur ein schwaches soziales Sicherheitsnetz. Ohne Arbeitseinkommen bleiben nach relativ kurzer Zeit nur etwaige private Vermögensreserven, die man zu Geld machen kann, oder informelle Unterstützungen von Familie und Freunden.

Eine spezielle Funktion erfüllt Vermögen für eine reiche Minderheit. Denn für diese ist es ein Mittel, um ihre ökonomischen Eigeninteressen in der Gesellschaft wirkungsvoll durchzusetzen. Während bei niedrigeren Vermögen die Sicherungs- und Nutzungsfunktionen im Vordergrund stehen, ist die Machtfunktion bei großen Vermögen relevant. Die Vermögens-

funktionen für Arm und für Reich müssen folglich unterschieden werden, und wer schlicht vom Vermögen der privaten Haushalte spricht, verkennt gerade diese entscheidenden Unterschiede (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Vermögensfunktionen



2. HFCS-Daten zum privaten Vermögen

Die HFCS-Erhebung beinhaltet Informationen zum Vermögen, Einkommen und den Ausgaben von 84.000 Haushalten in 18 Euroraumländern (alle Euroraumländer mit Ausnahme von Litauen) und in Polen und Ungarn.

Die HFCS-Daten weisen einige Spezifika auf: Es handelt sich um Informationen aus Stichprobenerhebungen bei denen Haushalte persönlich befragt werden. Diese Ergebnisse sind wirtschaftspolitisch umstrittener als etwa Werte zur Inflation. An der Art der Erhebung liegt das prinzipiell nicht. Denn auch die Inflationsrate ist eine Kombination aus zwei Typen von Stichprobenerhebungen: Die Konsumerhebung erfasst alle fünf Jahre die Warenkörbe über eine Haushaltsbefragung. Der durchschnittliche Warenkorb wird danach mit einer zweiten, nicht probabilistischen Stichprobe von Preisen kombiniert, um die Inflationsrate zu berechnen.

Mögliche Vorbehalte gegen Mikrodaten zum Vermögen haben eher damit zu tun, dass Vermögensdaten, insbesondere in Österreich, keine lange Tradition haben und dass sich bei ihrer Interpretation, beträchtliche

gesellschaftspolitische Differenzen ergeben. Welche Rolle soll privates Vermögen in einer Gesellschaft spielen? Wo sind die Grenzen von Privat und Öffentlich zu ziehen? Ab welcher Vermögenskonzentration entstehen Gefahren für den Zusammenhalt einer Gesellschaft?

Zu diesen Fragen gibt es keine Einigkeit, und zudem führen die Freiwilligkeit bei der Teilnahme und die fehlende Sanktionsmöglichkeit bei bewussten Falschangaben zu eklatanten Datenschwächen bei der Feststellung der Vermögensverhältnisse der Reichen.

Die Blickrichtung bei Datenbetrachtungen beeinflusst maßgeblich, was man sieht und was man übersieht. Soll auf den Euroraum oder die einzelnen Euroraumländer geschaut werden?

Wer auf Länderunterschiede blickt, geht implizit von der Vorrangigkeit von Länderspezifika aus. Alternativ könnte aber auf die Euroraumergebnisse geachtet werden. In einer globalisierten, deregulierten und liberalisierten Welt sinkt der Möglichkeitsraum von nationaler Wirtschaftspolitik. Steuerbehörden scheinen nicht bereit zu sein, die noch vorhandenen politischen Möglichkeiten auszuschöpfen, sondern folgen dem Drohpotential des wenigstens rhetorisch stets fluchtbereiten Kapitals. Dieser Trend ist kein landspezifischer, sondern ein genereller. Dies würde auf die Relevanz einer Euroraumbetrachtung verweisen. Doch eine freiwillige Stichprobenerhebung ist problematisch, wenn Fragen zur Vermögenskonzentration beantwortet werden sollen. Denn derart erhobene Daten bilden die Spitze der vermögendsten Haushalte nicht richtig ab. Noch dazu unterscheidet sich das Ausmaß der fehlenden reichen Haushalte von Land zu Land beträchtlich, was Ländervergleiche zur Konzentration (etwa Top-1%-Anteil) verhindert.

3. Komponenten des Nettovermögens

Bruttovermögen bezeichnet Finanzvermögen plus Sachvermögen. Und Nettovermögen ist Bruttovermögen minus Verschuldung (siehe Annex Abbildung A1). Eine typische Zusammensetzung des Vermögensportfolios von Haushalten gibt es nicht. Arme Menschen, solche aus der Mitte und Reiche haben ganz anders zusammengesetzte Portfolios. Diese Unterschiede finden sich tendenziell in allen Ländern.

Tabelle 1 zeigt, wie viele Haushalte jeweils eine bestimmte Vermögenskomponente haben. Zudem wird der Medianwert der jeweiligen Vermögenskomponente dieser Haushalte angezeigt. Der Verbreitungsgrad der einzelnen Vermögenskomponenten unterscheidet sich beträchtlich. Während nahezu alle Haushalte Finanzvermögen besitzen, halten weniger als zwei Drittel der Haushalte im Euroraum Eigentum am Hauptwohnsitz (rund 61%).

Ein wenig Geld, veranlagt auf Girokonten und/oder Sparbüchern, haben fast alle privaten Haushalte im Euroraum (rund 96%). Meist ist nur ein kleines finanzielles Polster vorhanden. Anders ist es bei risikoorientierten Papieren. Aktien und Anleihen hält nur eine Minderheit der Haushalte im Euroraum. Diese Finanzanlagen machen weniger als 10% des Haushaltsportfolios aus. Die Minderheit, welche solche Titel im Eigentum hat, ist aber vermögensstark.

Zwar liegen die Eigentümerquoten in Österreich und Deutschland deutlich unter jener im Euroraum insgesamt. Aber die Werte in dieser Vermögenskomponente sind vergleichsweise hoch. In Österreich übersteigt der Medianwert des Hauptwohnsitzes mit 250.000 € jenen in Deutschland um beinahe 90.000 €. In Deutschland haben dafür deutlich mehr Haushalte Nebenimmobilien (rund 20% versus rund 12% in Österreich). Für den deutlich höheren Wert bei direkten Unternehmensbeteiligungen, in denen auch ein Haushaltsmitglied arbeitet (keine stillen Beteiligungen), in Österreich ist vor allem die kleinbäuerliche Struktur in der Landwirtschaft verantwortlich, über die viele landwirtschaftliche Immobilien als Unternehmenswert einfließen.

In Österreich sind deutlich weniger Haushalte verschuldet als in Deutschland (circa 34% versus 45%). Das liegt vor allem an kleinen und unbesicherten Krediten, die meist zu Konsumzwecken aufgenommen werden und in Österreich seltener sind als in Deutschland. Haushalte mit Hypothekarkrediten kommen aber in Deutschland trotz einer etwas niedrigeren Eigentümerquote am Hauptwohnsitz häufiger vor als in Österreich.

Tabelle 1: Haushalte, die eine bestimmte Vermögenskomponente haben, und die jeweiligen Vermögensmediane dieser Haushalte

	Euroraum		Deutschland		Österreich	
	in % der Haushalte	Mediane in 1000 €	in % der Haushalte	Mediane in 1000 €	in % der Haushalte	Mediane in 1000 €
Sachvermögen	91,4	136,6	81,0	90,9	84,5	139,7
Hauptwohnsitz	61,2	165,8	44,3	162,0	47,7	250,0
andere Immobilien	24,1	97,2	20,2	90,2	12,1	124,4
Unternehmen	11,0	30,0	9,3	21,6	7,0	163,0
Finanzvermögen	97,2	10,6	99,4	16,5	99,8	15,4
Einlagen	96,9	5,9	99,0	6,7	99,7	11,9
Aktien	8,8	7,0	9,6	9,8	5,4	10,4
Fonds	9,4	12,3	13,1	14,8	10,0	15,1
Anleihen	4,6	18,2	4,2	10,8	4,0	11,7
Geld, das andere dem Haushalt schulden	7,9	3,0	13,3	2,0	8,3	2,1
Schulden	42,4	28,2	45,1	15,2	34,4	12,4
Hypothekarkredite Hauptwohnsitz	19,7	75,5	16,5	73,9	15,5	59,9
Hypothekarkredite andere Immobilien	5,2	64,4	5,7	72,0	1,5	53,0
unbesicherte Verschuldung	28,2	5,0	32,8	3,5	20,6	2,9
Nettovermögen	100,0	104,1	100,0	60,8	100,0	85,9

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Auch die Verschuldungswerte im Median bei den Immobilien sind in Deutschland höher als in Österreich.

Die Unterschätzung des Finanzvermögens ist in Haushaltserhebungen besonders ausgeprägt. Das liegt einerseits daran, dass dieses bei den Vermögenden konzentriert ist und reiche Haushalte generell untererfasst werden. Andererseits liegt es auch daran, dass Finanzvermögen auf verschiedene Teilkomponenten (Spareinlagen, Aktien, Fonds, Anleihen usw.) verteilt ist und daher schwieriger zu erfassen ist. Die Antwortverweigerung ist bei Finanzvermögen weit höher als bei Sachvermögen. Der Wert des Hauses wird eher angegeben als die Höhe des Vermögens auf dem Sparbuch.

Bei Vergleichen der HFCS-Daten mit Makrodaten (GFR) zeigt sich in allen Ländern eine beträchtliche Untererfassung. In fast allen Ländern des Euroraums wird nicht einmal die Hälfte des Finanzvermögens abgedeckt. Realistisch müsste daher von einem Anteil des Finanzvermögens von wenigstens einem Drittel am Bruttovermögen gesprochen werden. Im HFCS liegt dieser Anteil für den Euroraum bei unter 20%.

Die Vermögenszusammensetzung kann nicht auf Basis unterschiedlicher Präferenzen der Menschen erklärt werden. Es ist nicht so, dass der eine lieber ein Haus hat, während die andere lieber ein Aktiendepot hat. Es ist auch nicht so, dass die Vermögenszusammensetzung zufallsverteilt für die Vermögenskomponenten ist und es unklar ist, ob der eine seine 5.000 € an Reserven lieber in Bankanleihen steckt, während die andere ihre 5.000 € am Sparbuch lässt. Es gibt generelle Muster bei der Nettovermögenszusammensetzung, und diese haben idealtypisch folgende Umrisse: Wer kein Geld hat, für den ist das Vermögensthema nicht relevant. Er/sie bleibt in der Einkommenswelt. Wer kaum Geld hat, steckt dieses in Spareinlagen. Wer mehr Reserven hat, finanziert damit eine Immobilie, und infolgedessen ist zumeist fast alles an Vermögen ins Haus oder in die Wohnung investiert. Und erst wer noch mehr hat (Richtwert ab 500.000 €), diversifiziert sein Vermögen. Vermögensstarke Haushalte haben generell ein diversifiziertes Portfolio. Sie halten mehr an risikoreichen Finanzpositionen und besitzen mit einer viel höheren Wahrscheinlichkeit auch Unternehmensvermögen. Die Aufteilung des Vermögens auf verschiedene Vermögenspositionen macht Haushalte unabhängiger von Wertveränderungen. Wenn Haushalte Aktien oder Anleihen halten, dann ist deren Anteil an ihrem Finanzvermögen ähnlich hoch. Dies deutet darauf hin, dass derartige Anteile von Banken empfohlen werden. Der übliche Finanzratschlag, das Portfolio breit zu fächern, hilft Menschen mit einigen Hundert Euro an Reserven nur wenig, und für die Vermögenden ist er eine Selbstverständlichkeit.

4. Vermögenshöhe

Ob ein Vermögen als hoch oder niedrig betrachtet wird, liegt entweder in einem subjektiven Urteil begründet oder wird über einen Vergleich festgestellt. Doch was soll überhaupt verglichen werden? Städte, Regionen, Länder, Berufsgruppen, Bildungsschichten oder Altersgruppen bieten Möglichkeiten für unterschiedliche Untersuchungseinheiten. In einem Ländervergleich liegt Luxemburg weit vorne bei der Vermögenshöhe. In Luxemburg erreichen auch die Immobilienwerte des Hauptwohnsitzes durchschnittlich rund 650.000 €. Und es ist jenes Land, in dem jeder fünfte Haushalt ein Millionärshaushalt ist.

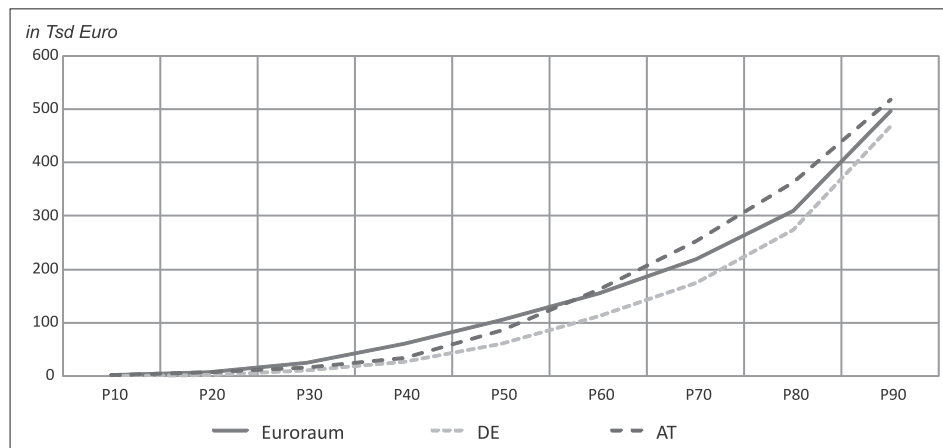
Die Vermögenshöhe der Haushalte hängt grundsätzlich von vielen Faktoren ab: Haushaltsgröße, -zusammensetzung, Alter der Haushaltsmitglieder, Einkommen, Bildung, Ausgabe- und Sparverhalten, Wertveränderungen der Vermögenskomponenten sowie Erbschaften und Schenkungen. Unterschieden werden muss folglich zwischen sozioökonomischen Charakteristika der Haushalte und individuellen Verhaltenskomponenten.

Das Nettovermögen der privaten Haushalte in Euroraum – Sachvermögen plus Finanzvermögen minus Schulden – liegt im Median bei rund 104.000 € (siehe Tabelle 1). 10% der Haushalte im Euroraum verfügen über ein Nettovermögen von mehr als rund 496.000 €. Und nur 5% der Haushalte verfügen über ein Nettovermögen von mehr als rund 744.000 €.

Abbildung 2 zeigt die Perzentile in Zehnerschritten von P10 bis P90 jeweils für den Euroraum, Österreich und Deutschland. Die Verteilungen sind einander, gegeben die Unterschiede bei Haushaltsstruktur, Historie, Institutionen und Steuersystemen, überraschend ähnlich. In jedem Land gibt es arme und reiche Haushalte, und die Überlappung der einzelnen Verteilungen ist, anders als beim Einkommen, sehr groß. Typisch für Länder mit stärker ausgebautem Wohlfahrtsstaat, kleineren Haushalten und einem größeren und meist regulierten und subventionierten Mietmarkt ist der etwas flachere Anstieg im unteren Bereich der Verteilung. Dabei handelt es sich vor allem um Mieterhaushalte, die wenig Vermögen haben.

Was viel und was wenig an Vermögen ist, hängt auch von subjektiven Wahrnehmungen ab, und die Reichtumswahrnehmungen der Bevölkerung hängen ihrerseits stark vom eigenen Vermögen ab. Je vermögender jemand ist, desto höher setzt sie/er die subjektive Grenze von Reichtum an. Als reich sehen sich sogar im Top-Dezil nur ganz wenige vermögende Haushalte. Reichtum vermuten Reiche bei jenen, welche noch ein wenig mehr an Ressourcen als sie selbst haben. Aus Sicht des untersten Dezils würden in Österreich fast 1 Mio. Haushalte zu den Reichen (1/4 der gesamten 3,9 Mio. Haushalte) zählen, aus der Perspektive des obersten Dezils sind es hingegen nur rund 55.000 Haushalte.¹

Abbildung 2: Nettovermögensperzentile im Euroraum, in Deutschland und Österreich



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Ein kulturell tief verankertes Verständnis von Reichtum ist jenes von Millionären. Dieses Klischee reicht zwar ins 19. Jahrhundert zurück, und heute stellen Euro-Milliardäre die kleine Gruppe der Reichen, trotzdem werden Millionäre gerne gezählt (siehe etwa „Global Wealth Report 2016“ der Credit Suisse), und bei Erbschaftssteuer- und Vermögenssteuerideen werden gerne Freibeträge von 1 Mio. € vorgesehen, ohne dass die Sachdienlichkeit gerade dieses Schwellenwertes rational nachvollziehbar wäre.

Tatsächlich gibt es die meisten Millionäre in Frankreich und in Spanien. Doch der Anteil der Millionärshaushalte ist im kleinen Luxemburg am höchsten (rund 21%) und in der Slowakei am niedrigsten (0,1%). Schon in Zypern, dem Land mit dem zweithöchsten Millionärsanteil, sind es nur 7%. Während in Luxemburg der Anteil der Millionärshaushalte in der Finanzkrise noch anstieg, fiel er in Zypern, das mit einer außerordentlichen Krisendynamik konfrontiert war, um mehr als die Hälfte. Und auch bei der Zahl der Millionärshaushalte liegen Österreich und Deutschland nahe beisammen: in Deutschland sind es 3,1% und in Österreich 3,3%.

5. Vermögensungleichheit im Ländervergleich

Die wichtigsten Indikatoren zur Beschreibung von Vermögensungleichheit, wie Ginikoeffizient oder Top-Anteile, zeigen viele Unterschiede nicht nur zwischen den Ländern, sondern entlang einer Vielzahl von möglichen Ausprägungen: Stadt-Land, kleine Haushalte – große Haushalte, Junge – Alte, Arbeitslose – Unternehmer markieren relevante Dimensionen der

Ungleichheit. In der Vielfalt der Unterschiede kann aber leicht der Überblick in Bezug auf die Wichtigkeit der spezifischen Differenzen abhandeln kommen.

Im Ländervergleich der Vermögensungleichheit gemessen am Ginikoeffizienten belegt Österreich einen Spitzenplatz im Euroraum. Anhand dieser statistischen Maßzahl ist Österreich eines der vermögensungleichsten Länder in Europa. Doch dieses Ungleichheitskriterium bedeutet nicht, dass Österreich eines der sozial ungleichsten Länder ist, denn die Einkommen sind relativ gleich verteilt und das private Vermögen ist nicht mit Wohlstand gleichzusetzen. Es impliziert auch nicht, dass es eines der ungerechtesten Länder Europas ist, denn Ungleichheit ist kein Synonym von Ungerechtigkeit. Und es bedeutet auch nicht, dass in Österreich vergleichsweise die meisten Reichen leben. Denn die Superreichen an der Spitze der Vermögensverteilung werden im HFCS schlecht erfasst. Zudem verbirgt ein in zwei Gebieten ähnlicher Ginikoeffizient möglicherweise Unterschiede an verschiedenen Teilen der Verteilung. So hat West- und Ostdeutschland fast denselben Ginikoeffizienten, und doch ist das Vermögen in der oberen Hälfte in den neuen Bundesländern deutlich stärker konzentriert.²

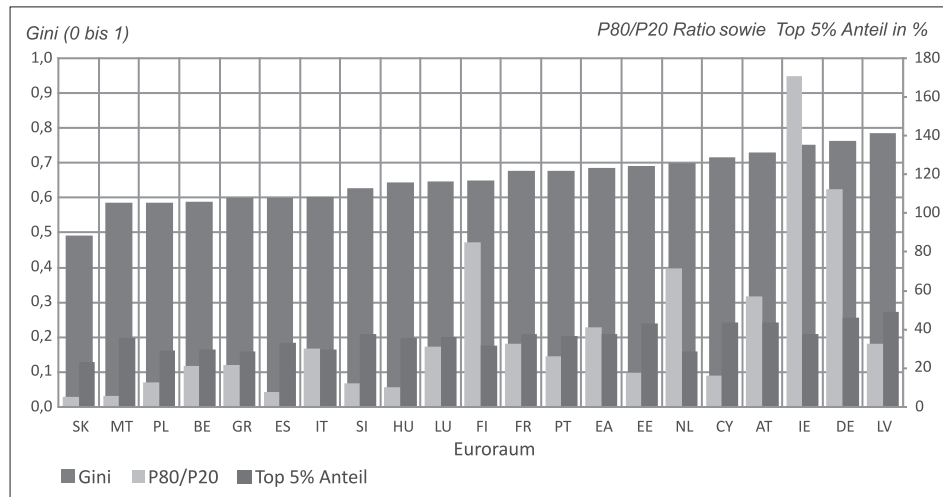
Abbildung 3 zeigt die Unterschiede von verschiedenen Verteilungsindikatoren für die HFCS-Länder. Die Länder sind nach der Höhe des Ginikoeffizienten sortiert. Ungleichheitsmaße, wie etwa P80/P20 oder der Anteil der Top-5% würden eine andere Länderreihenfolge im Euroraum als beim Ginikoeffizienten ergeben. Die Vermögensungleichheit in einer einzigen Maßzahl zusammenzufassen, verkürzt die Unterschiede in den verschiedenen Ländern unzulässig. Lettland, dessen Ginikoeffizient der höchste aller HFCS Länder ist, hat etwa eine Mittelschicht, die im Vergleich zu anderen Ländern relativ wenig Ungleichheit aufweist. In Finnland hingegen verhält es sich umgekehrt. Die Niederlande wiederum weisen einen recht hohen Ginikoeffizienten und relativ viel an Ungleichheit in der Mitte auf, aber die gemessene Vermögenskonzentration bei den Top-5% ist relativ niedrig.

Kombiniert man diese Ergebnisse zur Vermögensungleichheit mit der Tatsache, dass in den unterschiedlichen Ländern durch staatliche Aktivitäten unterschiedlich viel an privatem Vermögen durch öffentliches Vermögen substituiert wird und dies auf verschiedene Bereiche der jeweiligen Verteilung stärker oder schwächer geschieht, wird klar, dass Ranglisten zur Vermögensungleichheit nur wenig über die Ungleichverteilung der konkreten Lebensverhältnisse aussagen.

Vermögensungleichheit wird nicht nur über Länder, sondern gerne auch über die Zeit verglichen und eine, mediale Aufmerksamkeit weckende, Frage ist jene, ob die Ungleichheit gestiegen ist. Der Zeitraum für die Beurteilung bleibt hierbei meist eng abgesteckt. Im HFCS, der erst zwei Wellen

2010 und 2014 hinter sich hat, ist dies ein kurzer Zeitraum, wobei nicht einmal alle Länder die Feldphasen ihrer Erhebung in diesen Jahren absolviert haben.

Abbildung 3: Ausgewählte Ungleichheitsmaße



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Die Vermögensungleichheit ist im Euroraum seit 2010 gestiegen. Doch dieser Befund gilt nicht für alle Länder. In Österreich und in Deutschland ist die Ungleichheit beim Vermögen zurückgegangen. Der Ginikoeffizient des Nettovermögens im Euroraum zeigt einen Anstieg von 0,68 im Jahr 2010 auf 0,685 im Jahr 2014. Statistisch signifikant ist diese geringe Veränderung nicht. Und normalerweise wird der Ginikoeffizient auch nicht bis zur dritten Stelle nach dem Komma angegeben. Bekanntlich ist der Ginikoeffizient nicht sensitiv für den rechten Rand der Verteilung, d. h. gerade bei den Reichen, zu denen man Informationen haben will, weist er Schwächen auf. Wird ein Trimming durchgeführt, d. h. werden die größten Haushaltsvermögenwerte aus der Stichprobe entfernt, so verändert dies den gemessenen Ginikoeffizienten kaum. So können sogar die 200 Spitzenvermögenwerte im Euroraum weggenommen werden, und trotzdem sinkt der Ginikoeffizient kaum.

Der Ginikoeffizient zum Haushaltsvermögen ist demnach nur eine Information zur Verteilung und sicher nicht die Wichtigste. Auch ist das Haushaltskonzept in der Vermögensmessung an sich fragwürdig. Menschen gründen Haushalte, verlassen Haushalte (Elternhaushalt, Scheidung, Altersheim) und bilden wieder neue Haushalte. Einer temporären Lebensform, zumeist im Leben auch unterbrochen von Anstaltsaufenthalten (Spital, Pflegeheim ...), wird in der Messung quasi ein natürlicher Rahmen zu-

geschrieben. Der Haushaltsfokus erfolgt nur aus pragmatischen Gründen. Selten sind alle Haushaltmitglieder zu Hause und bereit alle Fragen zu beantworten. Andererseits wird eine wichtige Vermögenskomponente des Immobilienvermögens, der Hauptwohnsitz gemeinsam genutzt. Eine bedarfsgewichtete Umrechnung wie beim Äquivalenzeinkommen gibt es beim Vermögen nicht. Werden die Haushaltsvermögen – unter der Annahme einer Gleichverteilung im Haushalt – auf Personenvermögen umgerechnet, wird die Vermögensverteilung gleicher werden. Einpersonenhaushalte stehen dann nicht fälschlich Mehrpersonenhaushalten gegenüber.

Österreich und Deutschland sind hinsichtlich der Haushaltszusammensetzung recht ähnlich (siehe Annex Tabelle A3). Das gilt insbesondere für die Haushaltsgrößen und die Eigentumsstruktur am Hauptwohnsitz. Bei den Charakteristika der Referenzperson (nach Canberra-Definition) werden Unterschiede zwischen beiden Ländern sichtbar. So gibt es in Österreich deutlich mehr PensionistInnen, die einen Einpersonenhaushalt bilden (insbesondere in Wien) oder die einkommensstärkste Person in einem Haushalt bilden. Auch bei der Bildung können deutliche Unterschiede festgestellt werden, was aber u. a. auf Unschärfen der internationalen Bildungsklassifikation zurückzuführen ist. Wiederum gilt, dass sich regional innerhalb der Länder ebenso hohe Variation feststellen lässt wie zwischen den Ländern des Euroraums.

Ob der Messungsprobleme an den Rändern, sind ForscherInnen datengeleitet auf einen Fokus auf die Mitte zurückgeworfen. P80/P20 misst die Spanne zwischen dem 80. Perzentil und dem 20. Perzentil. Diese Spannweite beträgt im Euroraum 1:41. Inhaltlich wichtiger wäre aber ein Vergleich zwischen ganz oben und ganz unten in der Verteilung, doch solch ein Vergleich der reichsten mit den ärmsten Haushalten der Stichprobe ist verfehlt, weil die Schätzungen zu ungenau sind. Daher müssen die Positionen an den Rändern, welche gerade für gesellschaftspolitische Debatten entscheidend sind, aus der Betrachtung ausgespart werden. Dies bedeutet aber, dass man aus statistischer Not nicht über das eigentliche Thema Arm versus Reich sprechen kann.

Am wichtigsten wären Informationen zum Anteil des Top-Tausendstel am gesamten Vermögen. Dies ist aber keine sinnvolle Information auf Basis von Daten aus Stichproben mit Erfassungsproblemen am rechten Rand der Verteilung. Sogar der Anteil des Top-1% wird von uns im Folgenden vermieden. Aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Sicht wären aber, wie oben argumentiert, genau dort die wichtigen Themen zu verorten.

Die Top-5%- und Top-10%-Anteile am Gesamtvermögen haben im Euroraum zugenommen, und dies deutet auf eine gestiegene Vermögenskonzentration. Doch wiederum gilt, dass dies ist nicht in allen Ländern der

Fall ist, und die Unterschiede sind beträchtlich. Sie reichen von 23% in der Slowakei bis 49% in Lettland. Andererseits ist die Stabilität der Top-Anteile in der Finanzkrise ein wichtiges Ergebnis. Denn dies entspricht auch vergleichbaren Daten für die USA (SCF), die ebenfalls eine bemerkenswerte Stabilität des Top-1%-Anteils in der Krise zeigen.

Wichtiger als die Veränderung der Vermögenskonzentration im Verlauf von ein paar Jahren ist jedenfalls diese Stabilität der Top-Anteile, der tiefe Graben zwischen Arm und Reich.

6. Länderunterschiede beim Vermögen im Euroraum

Wichtig ist es festzuhalten, dass es in jedem Land Haushalte gibt, die jeweils in allen HFCS Ländern zu den vermögendsten Haushalten gehören würden und auch in jedem Land Haushalte gibt, die jeweils zu den vermögensärmsten gehören würden.

Tabelle 2 zeigt hierzu, wie sich die Haushalte in Deutschland und Österreich auf die Euroraumquintile des Nettovermögens aufteilen. Während Deutschland vor allem unten in der Verteilung überrepräsentiert ist, ist Österreich unten und ganz oben überrepräsentiert. Beide Länder sind in der Mitte etwas unterrepräsentiert. Dennoch ist in beiden Ländern, wie auch in allen anderen Euroraumländern, die Besetzung auf die Nettovermögensquintile überraschend proportional. Es ist demnach nicht der Fall, dass sich die Euroraum-Quintile im unteren Bereich hauptsächlich aus Haushalten aus bestimmten Ländern und jene im oberen Bereich aus anderen Ländern zusammensetzen. Beim Einkommen ist eine derartige Separierung viel deutlicher ausgeprägt. Kurzum, zu wissen in welchem Land sich ein Haushalt befindet, beinhaltet recht wenig an Information darüber wieviel Vermögen er hat. Beim Einkommen ist dieser Informationsgehalt deutlich höher.

Auch eine Betrachtung von Mittelwerten innerhalb der USA würde zeigen, dass es Riesenunterschiede zwischen den Bundesstaaten gibt, ob-

Tabelle 2: Aufteilung der Haushalte in Nettovermögensquintilen des Euroraums

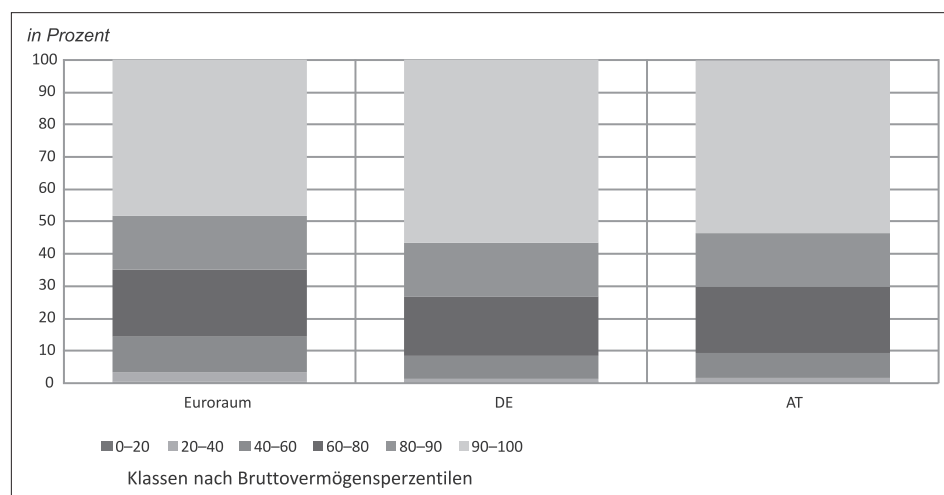
	Euroraum	Deutschland	Österreich
Quintil 1	20	27,1	21,4
Quintil 2	20	22,8	24,6
Quintil 3	20	17,6	12,8
Quintil 4	20	15,0	16,4
Quintil 5	20	17,5	24,7

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

wohl es auch dort in jedem Bundesstaat Reiche und Arme gibt. Dennoch würde New York im Vergleich etwa zum Mittleren Westen herausragen. Doch dazu gibt es keine Studien. Die relativ kleine Stichprobengröße des SCF verhindert eine Betrachtung der regionalen Unterschiede.

Auch innerhalb der Regionen, etwa der Bundesländer in Österreich, variieren die Mittelwerte. Diese Variation innerhalb von Ländern ist ähnlich stark wie jene zwischen Ländern, und jene zwischen Haushalten ist bei Weitem die stärkste. Die Länderebene erklärt im HFCS – trotz der großen institutionellen und historischen Unterschiede – nur wenige Prozent der Variation zwischen den Haushalten. Innerhalb der Länder ist die Konzentration des Vermögens überraschend ähnlich. Dass die unteren 60% nur einen geringen Teil des Vermögens halten, gilt für alle Länder im HFCS.

Abbildung 4: Anteile der Bruttovermögensklassen am gesamten Bruttovermögen



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

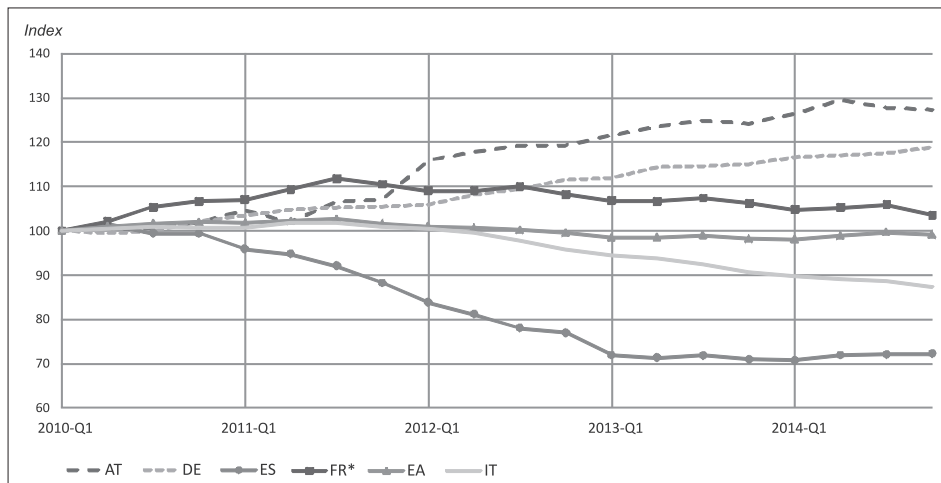
Abbildung 4 zeigt die Aufteilung für den Euroraum insgesamt sowie Österreich und Deutschland. In beiden Ländern halten die oberen 10% mehr als 50%, aber die unteren 60% haben weniger als 10% des gesamten Bruttovermögens.

7. Vermögen von Eigentümern und Mietern

Innerhalb der Länder lassen sich in der Vermögensverteilung viele Trennlinien beachten. Eine der wichtigsten ist jene beim Wohnungsstatus. Das Nettovermögen von Mietern und jenes von Immobilieneigentümern

am Hauptwohnsitz im Euroraum unterscheiden sich beträchtlich. Der Median liegt bei den Mietern bei rund 9.000 €, jener der Hauseigentümer mit Hypothekarkredit bei 144.000 € und jener der Hauseigentümer ohne Hypothekarkredit bei rund 227.000 €. Die Unterschiede zwischen den Mietern in den verschiedenen Ländern sind größer als die Unterschiede unter den Eigentümern. Dies liegt aber an den niedrigen Vermögenswerten der Mieter, wo Unterschiede schnell ein Vielfaches erreichen. Für ein mögliches Ziel der Immobilieneigentumsbildung handelt es sich um sehr niedrige Vermögenswerte, die sehr lange Ansparzeiten implizieren würden.

Abbildung 5: Immobilienpreisindizes



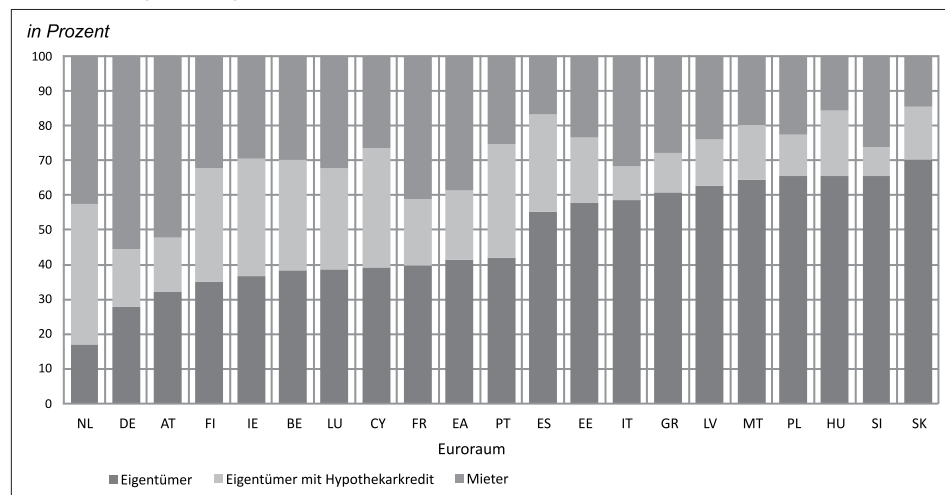
Quelle: ECB, Statistical Data Warehouse, Immobilienpreise für bestehende und neue Objekte (2010 – Q1 = 100). * Frankreich nur bestehende Objekte..

Bei den Immobilienpreisen gibt es unterschiedliche nationale Entwicklungen im Euroraum. Während diese in Österreich und Deutschland stiegen, fielen sie in anderen Ländern (siehe Abbildung 5). Dabei ist allerdings zu beachten, dass derartige Immobilienpreisindizes meist auf Transaktionspreisen und hedonischen Verfahren beruhen. Sie stellen einerseits nur grobe Schätzungen dar und zielen andererseits auf den Mittelwert ab. Daher können sie stark von extremen Entwicklungen in einzelnen Segmenten des Immobilienmarktes getrieben sein. So kam es etwa in Österreich insbesondere in Wien und insbesondere im höher preisigen Segment zu Preisanstiegen, die den Index in Österreich stark beeinflussen.

Bei den Eigentümerquoten am Hauptwohnsitz finden sich beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Deutschland und Österreich sind jene beiden Länder, in denen weniger als die Hälfte der Haushalte ihren Hauptwohnsitz im Eigentum hält. Das Hauptwohnsitzeigentum markiert in

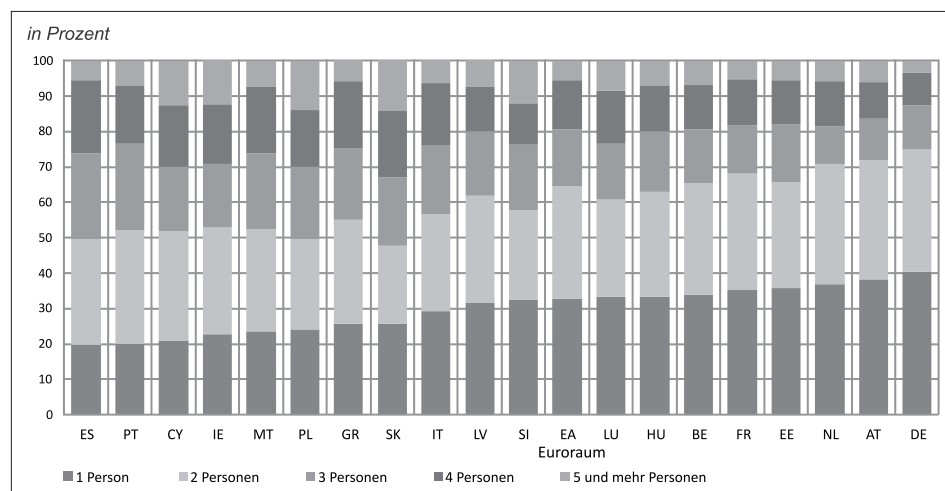
allen Ländern eine Trennlinie zwischen vermögenden und eher vermögensarmen Haushalten. Ein Grund für die besonders niedrige Eigentümerquote in Österreich ist ein umfangreiches Angebot an subventionierten Mietwohnungen (siehe Abbildung 6). Ein größerer Mietmarkt begünstigt die Gründung von (insbesondere jüngeren) Einpersonenhaushalten. Junge Menschen ziehen in Österreich und Deutschland oftmals früher aus dem Elternhaushalt aus, um einen eigenen Haushalt zu gründen. Auch

Abbildung 6: Eigentumsstruktur am Hauptwohnsitz



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Abbildung 7: Verteilung der Haushaltsgrößen



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

das erhöht die gemessene Ungleichheit des Nettovermögens auf Haushaltsebene (siehe Abbildung 7).

Der Median des Hauptwohnsitzwerts (berechnet nur für Eigentümer) beträgt im Euroraum rund 150.000 €.

8. Unterschiede bei der Besteuerung des Vermögens

In Ländern, in denen die Vermögensakkumulation durch eine starke Besteuerung verlangsamt wird, wird die Verteilung der Vermögen gleicher aussehen als in Ländern, in denen dies nicht geschieht.

Wenn wir den Blick auf vermögensbezogene Steuern lenken, erkennen wir erneut Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und Österreich. Österreich ist nach Estland das Land mit dem geringsten Anteil an vermögensbezogener Besteuerung, und auch Deutschland weist einen vergleichsweise niedrigen Anteil der vermögensbezogenen Steuern am Gesamtsteueraufkommen auf. In beiden Ländern geht der Trend der letzten Jahrzehnte zudem in Richtung eines geringeren Anteils der vermögensbezogenen Steuern (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Vermögensbezogene Steuern in Prozent des Gesamtsteueraufkommens

	1965	1980	1995	2010	2015
Österreich	3,97	2,88	1,49	1,29	1,33
Belgien	3,74	3,10	3,82	7,23	7,85
Estland			1,00	1,05	0,84
Finnland	3,97	1,86	2,22	2,74	3,28
Frankreich	4,29	4,81	6,67	8,37	8,93
Deutschland	5,81	3,28	2,77	2,33	2,92
Griechenland	9,66	4,60	4,07	5,13	5,32
Ungarn			1,22	3,08	3,29
Irland	15,13	5,27	4,47	5,28	6,39
Italien	7,21	3,72	5,65	4,83	6,45
Lettland			3,38	3,09	3,41
Luxemburg	6,17	5,67	7,13	7,07	8,90
Niederlande	4,38	3,59	4,21	3,85	3,81
Polen			3,36	4,24	
Portugal	4,97	1,43	3,17	3,54	3,82
Slowakei			1,42	1,47	1,33
Slovenien			1,42	1,66	1,71
Spanien	6,36	4,56	5,51	6,37	7,07

Quelle: OECD, Revenue Statistics.

9. Einkommen und Vermögen

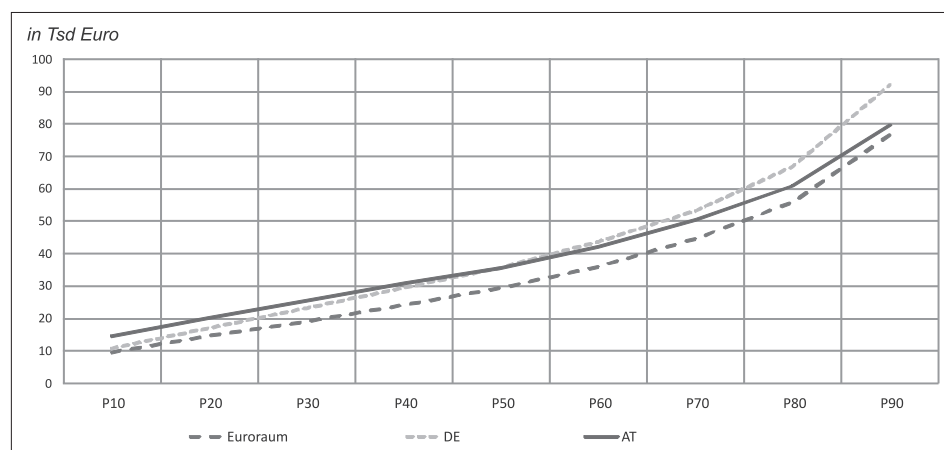
Einkommen ist deutlich weniger ungleich verteilt als Vermögen. Der Gini-Koeffizient beträgt für die Nettovermögensverteilung im Euroraum 0,685. Dies ist im internationalen Vergleich ein mittlerer Wert. Einige Länder des Euroraums, wie Deutschland und Österreich, weisen höhere Werte auf. Auch die USA und Schweden liegen darüber, Großbritannien liegt darunter.

Immobilienvermögen ist abhängig von Schenkungen und Erbschaften, aber auch vom Sparen. Und die Sparfähigkeit hängt stark vom Einkommen ab. Das jährliche Bruttoeinkommen der Haushalte im Euroraum beträgt im Median 29.200 €. Der Mittelwert liegt bei 39.900 €. Die Mittelwert-Median-Relation ist deutlich geringer als beim Nettovermögen und illustriert, dass die Einkommen weit gleichmäßiger verteilt sind als das Vermögen. Abbildung 8 illustriert das anhand der Perzentile (P10 bis P90) der Haushaltsbruttoeinkommen analog zu Abbildung 2 für das Nettovermögen.

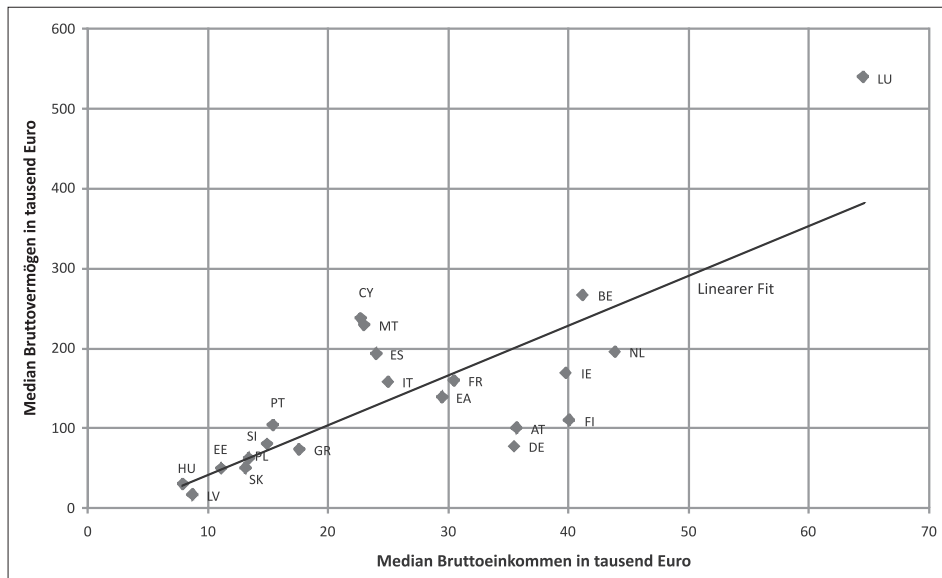
Die Beziehung von aktuellem Einkommen und Vermögen unterscheidet sich in den einzelnen Ländern. Es besteht zwar eine positive Korrelation zwischen Einkommen und Vermögen, aber das Ausmaß differiert (siehe Abbildung 9).

Abbildung 10 zeigt die Nettovermögensmediane nach Einkommensquintilen, wobei das oberste Quintil nochmals in Dezile aufgespalten ist, für den Euroraum insgesamt sowie für Deutschland und Österreich. Auch hier zeigt sich, dass besonders im unteren Bereich Haushalte in Öster-

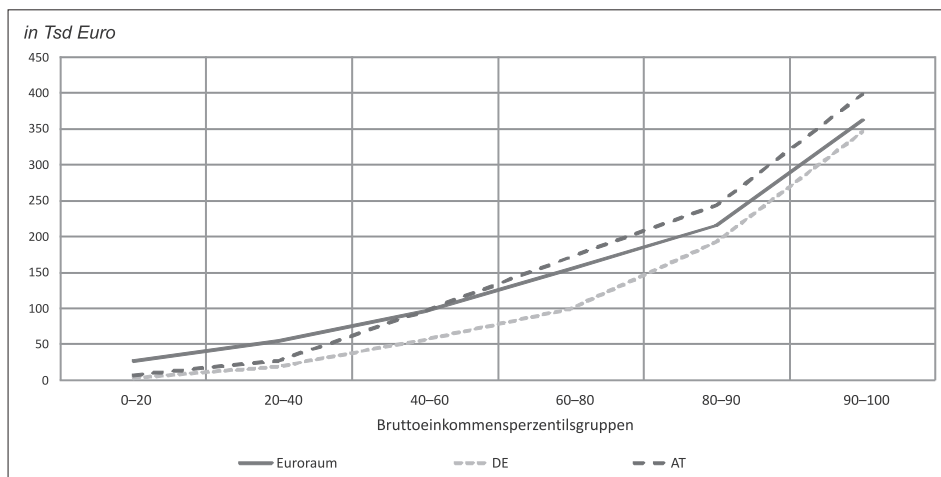
Abbildung 8: Bruttoeinkommensperzentile im Euroraum, in Deutschland und Österreich



Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Abbildung 9: Bruttomedianvermögen und -einkommen

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Abbildung 10: Nettovermögensmediane nach Bruttoeinkommen

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

reich und Deutschland vergleichsweise weniger an Vermögen haben. Im Top-Quintil nähern sich die Werte einander an.

10. Schlussfolgerungen

Immobilienpreisänderungen spielten im Vergleichszeitraum 2010-2014 eine besondere Rolle für die Vermögenspositionen der privaten Haushalte. Wer zu Beginn der Finanzkrise bereits eine Immobilie sein Eigen nennen konnte, profitierte in Deutschland und Österreich von Immobilienpreisanstiegen. Wer aktuell eine Immobilie erwerben will, benötigt hingegen eine weitreichendere Finanzierung.

Das Mediannettovermögen im Euroraum ist um 10% gesunken. Die Vermögensrückgänge waren in den unteren Quintilen ausgeprägter als in den vermögenden Quintilen. Die größten Vermögenseinbußen erlitten die Haushalte im untersten Vermögensquintil. Da die Haushalte dieser Gruppe zum größten Teil keine Hauseigentümer sind, bedeutet dies, dass arme Menschen in der Krise ihre Vermögensreserven aufbrauchen mussten.

Deutschland und Österreich haben ähnliche Wohlfahrtsstaatsstrukturen und weisen ähnliche Eigentumsstrukturen der Haushalte am Hauptwohnsitz auf. Auch die Haushaltsgößen sind in Österreich und Deutschland sehr ähnlich. Dies ist besonders relevant für Ländervergleiche, da das Vermögen auf Haushaltsebene erfasst wird. Die Bedeutung der Politik für die Vermögensverteilung ist evident. In Deutschland und Österreich sind Mieter vergleichsweise besser geschützt. Die geringe Bedeutung von vermögensbezogenen Steuern ist ein weiteres gemeinsames Charakteristikum der beiden Länder. Die vergleichsweise hohe Vermögensungleichheit in beiden Ländern ist nicht zuletzt auf diese Gemeinsamkeiten zurückzuführen.

Diese Gemeinsamkeiten von Deutschland und Österreich zeigen die Wichtigkeit, einer Institutionen und Geschichte beachtenden Vermögensanalyse. Die Länderunterschiede bei der Vermögensungleichheit im Euroraum sind beachtlich.

Doch die Vermögenskonzentration ist ein globales Problem, wo es keine egalitären nationalen Ausreißer gibt. Wer den steigenden Reichtum von nur Wenigen für das entscheidende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Problem der Gegenwart hält, kann sich nicht mit einem Vergleich der Wirtschaftspolitik von egalitäreren Ländern mit weniger egalitären Ländern begnügen.

Anmerkungen

¹ Siehe BMASK (2017) 278.

² Siehe BMAS (2016) 120.

Literatur

- Andreasch, M.; Fessler, P.; Schürz, M., HFCS des Eurosystems – Möglichkeiten und Einschränkungen von Ländervergleichen im Euroraum, in: Statistische Nachrichten 9 (2013) 842-851.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung (Berlin 2016).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Sozialbericht 2015-2016, Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015-2016, Sozialpolitische Analysen (Wien 2017).
- Cowell, F. A.; Karagiannaki, E.; McKnight, A., Accounting for cross-country differences in wealth inequality (= Gini Working Paper 72, London 2013).
- Credit Suisse, Global Wealth Report 2016 (Zürich 2016).
- European Central Bank (ECB), The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Results from the second wave (Frankfurt am Main 2016a).
- European Central Bank (ECB), The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey: Methodological report for the second wave (Frankfurt am Main 2016b).
- Fessler, P.; Lindner, P.; Schürz, M., Household Finance and Consumption Survey. Erste Ergebnisse für Österreich, in: Geldpolitik und Wirtschaft Q3 (2016).
- Milanovic, B., Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization (Cambridge, MA, 2016).

Zusammenfassung

Zwischen 2010 und 2014 ist die Vermögensungleichheit im Euroraum leicht gestiegen. Immobilienpreisänderungen spielten im Vergleichszeitraum 2010-2014 eine besondere Rolle für die Vermögenspositionen der privaten Haushalte. Die Top-1% halten 18,4% am gesamten Nettovermögen. Das Mediannettovermögen im Euroraum ist um 10% gesunken. Die Vermögensrückgänge waren in den unteren Quintilen ausgeprägter als in den vermögenden Quintilen. Die größten Vermögenseinbußen erlitten die Haushalte im untersten Vermögensquintil.

Die im Vergleich zu anderen Euroraumländern hohe Vermögensungleichheit in Deutschland und Österreich ist auf institutionelle Gemeinsamkeiten (Wohlfahrtsstaat, niedrige Immobilieneigentümerquote, niedrige vermögensbezogene Besteuerung, viele Einpersonenhaushalte) zurückzuführen.

Abstract

Between 2010 and 2014 wealth inequality has increased slightly in the euro area. Changes in house prices played an important role for the net wealth of private households. The share of the Top-1% amounts to 18.4% of total private wealth. The net wealth of median euro area households decreased by about 10%. The reductions in net wealth were larger in the lower quintiles than in the wealthier quintiles. The largest wealth losses experienced households in the lowest wealth quintile.

The large wealth inequality in Germany and Austria is based in institutional similarities (welfare state, low ownership rate of real estate, low wealth related taxation, a high number of single households).

Annex

Abbildung A1: Haushaltsbilanz



Tabelle A1: Anteil der Haushalte, die eine bestimmte Form von Vermögen oder Verschuldung haben

	Euro- raum	BE	DE	EE	IE	GR	ES	FR	IT	CY	LV	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI
	in % der Haushalte																				
Sachvermögen	91,4	88,5	81,0	87,1	95,3	91,9	96,2	100,0	96,9	94,5	86,7	93,9	90,4	93,3	91,1	84,5	88,8	90,0	91,5	93,7	85,6
Hauptwohnsitz	61,2	70,3	44,3	76,5	70,5	72,1	83,1	58,7	68,2	73,5	76,0	67,6	84,2	80,2	57,5	47,7	77,4	74,7	73,7	85,4	67,7
andere Immobilien	24,1	18,5	20,2	32,0	23,0	35,7	40,3	23,4	23,1	46,0	39,1	26,3	23,0	34,4	8,1	12,1	18,9	30,3	30,6	19,4	30,5
Unternehmen	11,0	8,5	9,3	11,7	20,2	15,7	14,3	8,8	16,0	18,5	10,8	3,9	12,0	16,3	2,7	7,0	18,9	12,7	12,7	10,8	7,6
Finanzvermögen	97,2	97,9	99,4	98,8	94,1	74,6	99,6	99,6	93,3	82,7	80,2	97,1	82,8	95,4	99,2	99,8	88,9	96,3	94,6	88,7	100,0
Einlagen	96,9	97,5	99,0	98,6	93,9	73,9	99,6	99,6	93,2	76,3	78,5	96,7	81,1	95,2	98,6	99,7	82,8	96,1	93,3	88,2	100,0
Aktien	8,8	11,0	9,6	3,6	13,1	0,8	11,0	11,7	3,7	20,4	0,8	9,0	1,3	16,4	8,0	5,4	3,5	5,7	8,0	2,1	21,4
Fonds	9,4	21,0	13,1	3,2	3,3	0,5	5,7	8,6	5,9	1,4	0,1	14,6	7,4	7,8	13,3	10,0	4,2	3,0	5,6	2,0	27,0
Anleihen	4,6	7,8	4,2	0,1	4,5	0,3	2,1	1,2	13,0	0,6	0,3	2,6	7,3	22,4	3,8	4,0	1,0	0,7	0,7	0,3	0,9
Geld, das andere dem Haushalt schulden	7,9	6,7	13,3	12,4	5,4	3,4	11,7	5,0	0,9	8,6	8,0	7,4	9,5	2,9	8,6	8,3	5,0	9,4	7,0	5,4	—
Schulden	42,4	48,4	45,1	36,8	56,8	27,1	49,3	47,2	21,2	59,1	33,5	54,6	36,9	37,1	63,1	34,4	37,0	45,9	38,6	36,7	57,4
Hypothekarkredite Hauptwohnsitz	19,7	31,9	16,5	18,7	33,9	11,4	27,8	19,0	9,6	34,3	13,5	29,1	18,8	15,9	40,6	15,5	12,0	32,7	8,2	15,2	32,8
Hypothekarkredite andere Immobilien	5,2	4,7	5,7	2,7	5,9	2,1	9,2	8,3	0,7	12,0	3,8	9,4	1,8	4,2	3,0	1,5	1,6	3,7	1,2	1,4	4,7
unbesicherte Verschuldung	28,2	25,2	32,8	25,1	41,4	17,1	27,4	33,6	13,9	37,0	23,0	33,9	25,5	27,6	37,9	20,6	28,4	22,6	34,8	25,3	43,9

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Tabelle A2: Median der Vermögens- bzw. Verschuldungskomponenten jener Haushalte, die entsprechende Komponenten haben

	Euro- raum	BE	DE	EE	IE	GR	ES	FR	IT	CY	LV	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI
		in 1.000 Euro																			
Sachvermögen	136,6	250,7	90,9	52,0	163,0	78,2	182,4	134,2	151,5	218,2	20,0	507,4	30,1	207,4	183,6	139,7	70,1	101,9	89,3	54,8	170,5
Hauptwohnsitz	165,8	250,0	162,0	44,9	150,0	70,0	150,3	182,3	180,0	200,0	15,1	555,6	26,1	180,6	219,6	250,0	64,4	91,3	87,8	50,0	159,1
andere Immobilien	97,2	179,0	90,2	27,2	200,0	50,0	105,1	114,6	85,0	145,2	10,0	350,0	19,6	106,9	139,5	124,4	28,9	62,2	30,0	13,8	113,3
Unternehmen	30,0	57,2	21,6	11,7	10,0	25,5	29,0	75,4	30,0	80,4	3,4	161,3	11,0	18,2	110,4	163,0	38,3	49,0	11,9	5,8	11,7
Finanzvermögen	10,6	28,5	16,5	2,1	5,5	2,0	8,0	11,6	7,0	15,8	0,4	32,1	3,4	22,1	21,4	15,4	2,0	5,1	1,1	2,6	9,0
Einlagen	5,9	12,5	6,7	1,2	3,8	2,0	4,0	7,0	5,1	12,3	0,3	15,4	2,8	13,2	8,9	11,9	1,1	3,4	0,6	1,8	5,0
Aktien	7,0	10,0	9,8	1,4	4,0	–	6,7	6,1	7,6	0,1	–	15,3	3,3	6,7	7,2	10,4	1,9	2,2	1,6	0,4	4,7
Fonds	12,3	28,8	14,8	1,1	20,0	–	10,3	7,0	26,3	11,2	–	44,5	13,1	20,4	8,9	15,1	3,0	8,2	3,0	5,8	4,2
Anleihen	18,2	12,4	10,8	–	2,8	–	12,0	12,5	25,0	–	–	55,7	13,1	15,0	12,7	11,7	1,8	10,0	–	–	15,0
Geld, das andere dem Haushalt schulden	3,0	7,0	2,0	0,6	1,4	1,6	7,6	3,1	5,0	11,5	0,7	8,0	0,8	4,1	5,0	2,1	0,7	5,0	3,0	2,0	–
Schulden	28,2	49,8	15,2	6,4	63,0	12,1	43,4	27,0	19,0	75,7	7,2	89,8	6,2	19,3	86,7	12,4	2,4	48,5	5,0	6,0	40,7
Hypothekarkredite Hauptwohnsitz	75,5	79,1	73,9	27,6	129,0	35,2	68,6	84,2	65,0	97,7	21,0	190,0	10,8	54,6	132,8	59,9	24,0	63,7	30,4	21,0	74,4
Hypothekarkredite andere Immobilien	64,4	59,2	72,0	21,8	140,0	34,8	62,4	59,8	44,5	103,0	31,5	150,0	14,7	75,0	84,3	53,0	24,3	58,8	29,0	37,5	38,7
unbesicherte Verschuldung	5,0	6,7	3,5	0,7	3,9	3,0	6,0	5,7	5,0	10,0	1,0	10,1	1,6	3,0	15,1	2,9	1,0	3,1	2,5	1,6	8,2

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Tabelle A3: Sozioökonomische Charakteristika

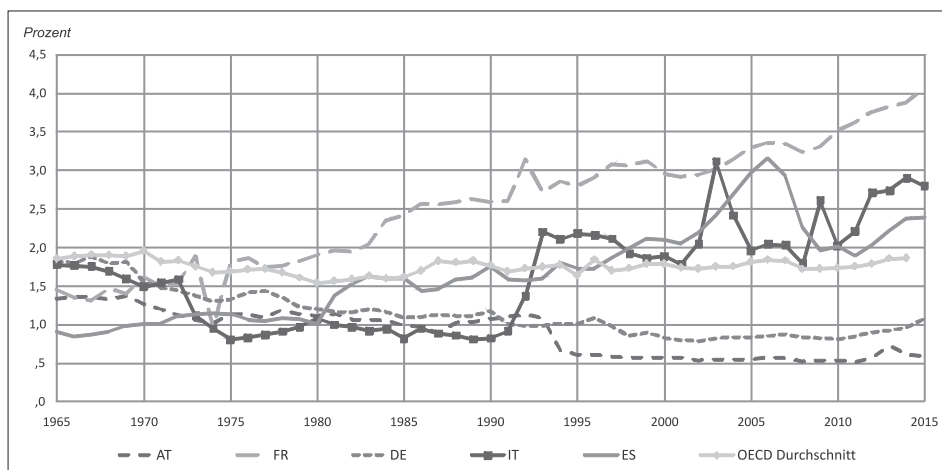
		Euroraum	Deutschland	Österreich
		in % der Haushalte		
Haushaltsgröße	1	32,9	40,3	38,3
	2	31,7	34,6	33,6
	3	16,1	12,5	11,6
	4	13,9	9,2	10,4
	5+	5,4	3,4	6,1
Eigentumsstruktur am Hauptwohnsitz	Eigentümer	41,5	27,8	32,2
	Eigentümer mit Hypothekarkredit	19,7	16,5	15,5
	Mieter/unentgeltliche Nutzer	38,8	55,7	52,3
Alter der Referenzperson	16-34	14,8	18,4	15,8
	35-44	17,9	15,5	14,9
	45-54	20,0	20,8	20,2
	55-64	17,9	16,8	19,0
	65-74	14,4	13,4	17,6
	75+	15,0	15,1	12,5
Berufsstatus der Referenzperson	Angestellter	48,9	56,1	48,3
	Selbständiger	8,6	8,1	7,1
	Pensionist	30,7	28,4	39,6
	Sonstiges	11,8	7,5	5,0
Bildung der Referenzperson (ISCED Klassifikation)	primäre Bildung	31,5	10,9	14,6
	sekundäre Bildung	41,1	57,1	65,0
	tertiäre Bildung	26,5	31,1	20,4
	keine Angabe/keine Antwort	0,9	0,8	—

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Tabelle A4: Ausgewählte Ungleichheitsmaße

	Gini	P80/P20	Top 10% Anteil	Top 5% Anteil
Slowakei	0,492	5,4	34,3	23,0
Malta	0,586	5,9	45,8	35,5
Polen	0,587	12,9	41,8	29,0
Belgien	0,589	21,2	42,5	29,7
Griechenland	0,599	21,7	42,4	28,8
Spanien	0,599	7,7	45,6	33,3
Italien	0,603	30,1	42,8	29,7
Slowenien	0,628	12,4	48,5	37,7
Ungarn	0,643	10,4	48,5	35,7
Luxemburg	0,646	31,3	48,7	36,3
Finnland	0,648	84,9	45,2	31,4
Frankreich	0,676	32,4	50,7	37,4
Portugal	0,678	25,9	52,1	36,5
Eurozone	0,685	41,1	51,2	37,8
Estland	0,691	17,9	55,7	43,2
Niederlande	0,698	71,3	43,6	28,7
Zypern	0,717	16,1	56,7	43,6
Österreich	0,731	57,0	55,5	43,4
Irland	0,752	170,5	53,8	37,7
Deutschland	0,762	112,3	59,8	46,3
Lettland	0,785	32,8	63,3	49,1

Quelle: HFCS 2014, ECB, OeNB.

Abbildung A2: Eigentumssteuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Quelle: OECD, Revenue Statistics.

Die Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen in Österreich im Vergleich¹

Georg Adam

1. Einleitung

Seit Beginn der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen in Europa in den 1980er-Jahren wird dieser Prozess begleitend sozial- und wirtschaftswissenschaftlich beforscht. Der Fokus richtet sich dabei zumeist auf Themen der politischen Ökonomie, die Genese und prozessuale sowie institutionelle Ausgestaltung der Marktliberalisierung in unterschiedlichen Nationalökonomien sowie deren Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen der betroffenen ArbeitnehmerInnen.² Dies trifft im Wesentlichen auch auf den Forschungsstand in Österreich zu. Zwar wurden etliche durchaus sehr ergiebige Projekte zu den Auswirkungen von Liberalisierungsprozessen auf Beschäftigungsverhältnisse, -bedingungen und auch Arbeitsbeziehungen in ausgewählten Wirtschaftsbranchen durchgeführt.³ Diese Studien bleiben aber in ihrer Reichweite auf eine bestimmte Branche begrenzt oder – wenn sie branchenübergreifend-komparatives Erkenntnisinteresse beanspruchen – eher der Erforschung der durch Liberalisierung induzierten Veränderung der Beschäftigungsbedingungen (und weniger der Arbeitsbeziehungen) verpflichtet.

Ziel dieses Beitrags ist es jedoch, die (über die letzten zwei bis drei Dekaden sich vollziehenden Veränderungen der) Arbeitsbeziehungen in Österreich im Kontext der Prozesse der Produktmarkt-, aber auch Arbeitsmarkliberalisierung systematisch zu erfassen. Denn bereits ein erster Blick auf die Arbeitsbeziehungen in beliebig ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbereichen lässt erkennen, dass zum Teil beträchtliche Unterschiede zum in Österreich dominierenden „Standardmodell“ für den privaten Sektor bestehen. Während Letzteres durch eine annähernd lückenlose kollektivvertragliche Abdeckung der Unternehmen und Beschäftigten qua Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer und eine relativ klare Mitgliedschaftsdomänenabgrenzung der Interessenverbände gekennzeichnet ist,⁴ sind in etlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen unklare Domänenabgrenzungen zwischen den Akteuren der kollektiven Interessenvertretung, eine für Österreich untypische Heterogeni-

tät der Akteursstruktur insbesondere auf Arbeitgeberseite, eine teilweise starke Fragmentierung der Interessenverbände- sowie der Kollektivvertragslandschaft sowie das Bestehen für Österreich untypischer Unternehmenskollektivverträge auffindbar. Der Beitrag folgt dabei dem Anspruch, nicht nur einzelne Wirtschaftsbereiche in Relation zum österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen zu charakterisieren; vielmehr wird eine Zusammenschau ausgewählter liberalisierter Branchen vorgenommen mit dem Ziel, mithilfe von Kategorien der Arbeits- und Industrie-soziologie analytische Vergleichs- als mögliche Differenzpunkte zwischen den liberalisierten Wirtschaftsbereichen zu identifizieren. Nur so ist es möglich, eine weitere interessierende Fragestellung zu beantworten: nämlich, ob die unterschiedlichen (und auch in unterschiedlichem Ausmaß) liberalisierten Wirtschaftsbereiche in ähnlicher (konvergenter) Weise vom österreichischen „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen abweichen oder vielmehr die Entwicklungswege der verschiedenen liberalisierten Wirtschaftsbereiche untereinander derart differieren, dass von einer stark pfadabhängigen und von historischen Kontextbedingungen des jeweiligen Liberalisierungsprozesses kontingenten Entwicklung in den jeweiligen Branchen ausgegangen werden muss. Die Beantwortung dieser Frage scheint nicht nur von akademischer, sondern auch von praktisch-politischer Bedeutung zu sein, weil damit die umfassende Regelungsmacht und integrative Wirkung des österreichischen Modells der Sozialpartnerschaft als solche auf dem Prüfstand steht.

Für die diesem Bericht zugrundeliegende Untersuchung wurden fünf mehr oder weniger liberalisierte Wirtschaftsbereiche als Fallstudienobjekte ausgesucht. Dabei wurde/n ein etwas unorthodoxer Methoden-Mix aus *most different* und *most similar case design* und dementsprechend folgende Wirtschaftsbereiche (aus)gewählt: die Eisenbahnwirtschaft mit (natürlichem) Monopolbetrieb in Staatseigentum im Bereich der Schienennetze; die Gaswirtschaft mit oligopolartiger Struktur im Bereich der Produktion und (natürlichen) regionalen Monopolen im Bereich der Netze; die Abfallwirtschaft als gleichermaßen kommunal und privat betriebene Dienstleistung; sowie die Postdienstleistungs- (teilstaatlicher Quasi-Monopolist als Universaldienstleister) und die Telekommunikationsbranche (teilstaatlicher Quasi-Netzmonopolist) als Wirtschaftsbereiche, in denen die jeweiligen privatwirtschaftlichen Nachfolgeunternehmen aus ein und demselben Wirtschaftsbetrieb hervorgegangen sind und heute als selbstständige Unternehmen unterschiedliche Markt- und Wettbewerbsbedingungen sowie ein gänzlich unterschiedliches interessen- und verbandspolitisches Umfeld vorfinden.

Folgende drei zentrale Fragen werden in diesem Beitrag behandelt:

1. Unterscheiden sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen grundlegend vom österreichischen „Standardmodell“, und wenn ja, in welcher Hinsicht (in welchen Aspekten)?

2. Sofern grundlegende Unterschiede zum „Standardmodell“ bestehen: Sind diese Unterschiede im Vergleich der liberalisierten Branchen tendenziell untereinander ähnlich (Konvergenzthese) oder divergierend (Pfadabhängigkeitsthese)?
3. Sofern diese Unterschiede zum „Standardmodell“ (zumindest in einigen Aspekten) von Branche zu Branche divergieren: Welche sind die wesentlichen Faktoren, die über einen bestimmten Entwicklungspfad der Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen entscheiden?

2. Theoretischer Zugang

In theoretischer Hinsicht wurden für diese Untersuchung sowohl rein monokausal-funktionalistische bzw. neofunktionalistische als auch institutionenzentriert-schematische Ansätze verworfen. In Bezug auf die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen läuft das Argument des ursprünglich zur Kennzeichnung des fortschreitenden Integrationsprozesses der Europäischen Union entwickelten Ansatzes des Neofunktionalismus⁵ darauf hinaus, dass die Verfolgung des Ziels der Etablierung offener Märkte durch ökonomische Sachzwänge einerseits und *functional Spillover*-Effekte⁶ andererseits zu einer branchenübergreifenden Vereinheitlichung (Konvergenz) der Regelung der Arbeitsverhältnisse führt. Empirisch lässt sich eine solche Annahme allerdings weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene halten.⁷ Institutionenzentriert-schematische Ansätze hingegen, wie etwa auf einer Typologie von Wohlfahrtsmodellen oder idealtypischen „*Varieties of Capitalism*“ (VoC) aufbauenden Theorien,⁸ gehen von der Resilienz idealtypisch gefasster nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen aus, vernachlässigen dabei aber systematisch die Heterogenität innerstaatlicher Regulierungsweisen nach Branchen und Regionen und verengen die Ebene der interessenpolitischen Akteure im Wesentlichen auf die Perspektive des Managements nationaler Leitbetriebe.⁹ Der statische Charakter sowie die polare Typologie lassen den VoC-Ansatz demnach als denkbar ungeeignet erscheinen, die Dynamik des institutionellen Wandels in Branchen, die sich im Übergang von öffentlich-rechtlicher zu privatwirtschaftlicher Regulierung befinden, adäquat abzubilden.¹⁰ In dieser Untersuchung wurde deshalb versucht, die institutionell-prozedurale Ebene mit einem interessengeleiteten akteurszentrierten Ansatz zu verbinden. Weder werden Institutionen als funktional prädestinierte und unveränderbare „Gefäße“ für soziales Handeln definiert, noch werden die wirtschaftspolitischen und Arbeitsmarktakteure als „Gefangene“ des dominanten Systems der (Arbeits-)Marktregulierung gefasst. Vielmehr wird angenommen, dass sich

Wandel und institutionelle Umbrüche im Wechselspiel des gegenseitigen Einflusses von historisch kontingentem Institutionengefüge einerseits und interessen geleitetem Handeln (kollektiver) Akteure andererseits vollziehen.

Bevor die Arbeitsbeziehungen in den fünf ausgewählten liberalisierten Branchen analysiert und systematisch verglichen werden, befasst sich dieser Beitrag zunächst mit den Hauptcharakteristika des Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich. Dies erscheint notwendig, um die möglichen Sonderentwicklungen der Regulierung der Arbeit in den liberalisierten Bereichen mit der „Norm“ der Arbeitsbeziehungen in Österreich kontrastieren zu können.

3. Das System der Arbeitsbeziehungen in Österreich

Im internationalen Vergleich werden die industriellen Beziehungen Österreichs tendenziell dem Modell einer „koordinierten Marktwirtschaft“ gemäß dem VoC-Ansatz¹¹ zugerechnet. Allerdings stößt der VoC-Ansatz durch seine schematische Erfassung der Modellhaftigkeit von Systemen der Arbeitsbeziehungen an seine analytischen Grenzen, sofern – wie in Österreich der Fall – wesentliche Merkmale von „koordinierten Marktwirtschaften“ im Verbund mit beträchtlichen inter- und intrasektoralen Lohnungleichheiten, die etwa für liberale Modelle typisch sind, auftreten.¹² Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass institutionenzentrierte Theoriemodelle tendenziell die Robustheit von Institutionen und eingeübten Verfahrensweisen überschätzen und die durch alltagspolitische Praxis des Verhandelns und der Kompromissfindung induzierten (schrittweisen) Veränderungen im Institutionengefüge übersehen.¹³ Wie Streeck und Thelen (2005) zeigen, kann jedoch die sich über etliche Jahre hinziehende Kumulation von selektiven und graduellen Veränderungen institutioneller Arrangements zu einem grundlegenden Umbau des „Systems“ führen bzw. das Institutionengefüge über die Jahre hinweg einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren. Dementsprechend argumentieren Hermann und Flecker (2009, S. 19), dass das „österreichische Modell der Nachkriegsjahrzehnte“ sich sukzessive verändert, „einige seiner charakteristischen Merkmale der Nachkriegszeit abgelegt (...) und sich dabei nicht nur dem europäischen Mainstream angenähert, sondern einige Charakteristika angenommen [hat], die gemeinhin mit der (neo)liberalen Form des Kapitalismus verbunden werden“. Der schematische Blick auf das „österreichische Modell“ der Arbeitsbeziehungen läuft zudem Gefahr, die zum Teil beträchtlichen Unterschiede in der Präsenz der Interessenverbände und der Verfasstheit der Lohnfindungssysteme zwischen den einzelnen Branchen außer Betracht zu lassen. Wie eine Eurofound-Studie aus dem Jahr 2011 nachweist, unterscheiden sich die Arbeitsbeziehungen von ausge-

wählten Wirtschaftsbranchen in den EU-27 tendenziell stärker voneinander als die Systeme der nationalen Arbeitsbeziehungen.¹⁴ Auch wenn dieses Ergebnis keine unmittelbaren Rückschlüsse für Österreich zulässt, so liefert die Studie doch Anhaltspunkte dafür, welche externen (Grad der Internationalisierung der Branche; EU-weite Regulierung der Branche; Grad der Kapitalkonzentration in der Branche etc.) und internen Faktoren (spezifische Produkt- und Arbeitsmärkte einer Branche, mit Auswirkungen auf die Beschäftigtenstruktur, Arbeitsorganisation etc.) für die branchenspezifische Organisation der Arbeitsbeziehungen eine Rolle spielen. In dieser Hinsicht hat in einigen Wirtschaftsbereichen insbesondere die Liberalisierung der Produktmärkte, aber auch der Arbeitsmärkte für ein derart verändertes wirtschafts- und sozialpolitisches sowie regulatives Umfeld in Österreich gesorgt, dass auch die Arbeitsbeziehungen in diesen Bereichen einer radikalen Umgestaltung unterworfen wurden.

Nichtsdestoweniger kann für Österreich zumindest in groben Zügen nach wie vor ein „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen für den privaten Sektor ausgemacht werden, welches in struktureller Hinsicht von einer Reihe von Institutionen und Verfahren gekennzeichnet ist, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

3.1 Akteure und Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen

In Österreich sind zumindest 97-98 Prozent der ArbeitnehmerInnen des privaten Sektors durch kollektivvertragliche Regulierung erfasst.¹⁵ Der weitaus überwiegende Teil der Kollektivverträge wird auf Branchenebene abgeschlossen. Kollektivverträge werden in der Regel getrennt nach Arbeitnehmergruppen (Angestellte und ArbeiterInnen) und – im Bereich der Produktion – getrennt für Industrie und Gewerbe verhandelt. Diese Differenzierung spiegelt die innere Organisationsstruktur der beiden Dachverbände auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite wider, nämlich des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) mit seinen separaten Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) mit ihren separaten Spartenverbänden für Industrie und Gewerbe im Bereich der Güterproduktion.¹⁶ Alle kollektivvertragsverhandelnden Gewerkschaften sind Mitgliedsverbände des ÖGB, und fast alle branchenspezifischen VerhandlungspartnerInnen auf Arbeitgeberseite sind organisatorische Untereinheiten der WKÖ. In territorialer Hinsicht erstreckt sich der Geltungsbereich der meisten Kollektivverträge auf das gesamte Bundesgebiet; eine – wenn auch nicht unbeträchtliche – Minderheit von Kollektivverträgen gilt nur für einzelne Bundesländer. Unternehmenskollektivverträge, bei denen ein einzelner Arbeitgeber/eine einzelne Arbeitgeberin als Kollektivvertragspartner/in gegenüber der Gewerkschaft auftritt, werden in Österreich nur in wenigen Ausnahmefällen abgeschlossen. Der

Grund dafür liegt in der Tatsache, dass das Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) dem Verbandskollektivvertrag eindeutig Vorrang vor jedweder Einzelvereinbarung mit einem Betrieb/mit einer Firma einräumt. Dementsprechend gibt es nur wenige Firmenkollektivverträge in Österreich, und wo sie existieren, basieren sie – im Gegensatz zu „unechten“ Firmenkollektivverträgen – meist auf gesetzlichen Sonderregelungen.¹⁷

Die im internationalen Vergleich außerordentlich hohe kollektivvertragliche Deckungsrate in Österreich von zumindest 97 Prozent im privaten Sektor resultiert aus mehreren Faktoren: Zum einen entfalten Kollektivverträge eine sogenannte Außenseiterwirkung; das bedeutet, dass kraft gesetzlicher Anordnung gemäß § 12 ArbVG auch ArbeitnehmerInnen, die nicht Mitglied einer vertragschließenden Arbeitnehmerorganisation sind, vom Kollektivvertrag erfasst sind, wenn sie von einem Arbeitgeber/einer Arbeitgeberin beschäftigt werden, der/die qua Mitgliedschaft bei der vertragschließenden Arbeitgeberorganisation tarifgebunden ist. Zweitens erstreckt sich die Wirkung eines Kollektivvertrags gemäß § 13 ArbVG grundsätzlich auch auf die Zeit nach dessen Erlöschen (Nachwirkung), d. h. er gilt so lange bis entweder ein neuer Kollektivvertrag abgeschlossen oder eine abweichende Einzelvereinbarung getroffen wird. Und drittens besteht gemäß § 2 Wirtschaftskammergesetz (WKG) Pflichtmitgliedschaft für alle Unternehmungen – ungeachtet ihrer Rechtsform, Eigentümerstruktur und Profitorientierung – bei der WKÖ und ihren Untereinheiten (Fachorganisationen), sofern sie in die Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ fallen.¹⁸ Die Mitgliedschaftsdomäne der WKÖ umfasst im Wesentlichen den gesamten privaten Sektor mit Ausnahme des Landwirtschaftssektors und der freien Berufe. Die WKÖ und ihre Fachorganisationen repräsentieren also mit Ausnahme der Landwirtschaft, der freien Berufe und des hoheitlichen Bereichs des öffentlichen Sektors beinahe alle Arbeitgebergruppen und schließen in der Regel für diese die Branchenkollektivverträge ab. Der Pflichtmitgliedschaft bei der WKÖ kommt somit für die Entfaltung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (Satzungen) von Kollektivverträgen spielen demgegenüber in Österreich eine klar untergeordnete Rolle, da ohnehin beinahe alle Arbeitgebergruppen Mitglied eines verhandlungsführenden WKÖ-Fachverbandes sind und daher nur wenige potenzielle Zielgruppen für Allgemeinverbindlichkeitserklärungen auf Arbeitgeberseite bestehen.

3.2 Der Sonderfall des öffentlichen Dienstes

In Abgrenzung zum privaten Sektor ist der öffentliche Dienst vom Geltungsbereich des ArbVG und somit vom Kollektivvertragsrecht ausgenommen. Entgelt, Arbeitszeiten und andere Beschäftigungsbedingungen wer-

den somit nicht in wechselseitig bindenden Privatrechtsverträgen festgelegt, sondern in Form von Dienstordnungen unilateral im Rahmen der Gesetzgebung erlassen. Dennoch werden – analog zu den jährlichen Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor – jährliche Verhandlungsrunden zwischen den RegierungsvertreterInnen und den Spitzen der traditionell mitglieder- und durchsetzungsstarken Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes abgehalten. So wie die öffentlich Bediensteten im Bereich der staatlichen Hoheitsverwaltung auch heute noch effektiven Kündigungs- und Versetzungsschutz genießen sowie in einigen Bereichen über die mächtige Personalvertretung extensive Mitbestimmungsrechte geltend machen können, waren auch die Bediensteten der ehemaligen Monopoldienstleistungsbetriebe vor ihrer Ausgliederung aus der staatlichen Verwaltung gegenüber den in der Privatwirtschaft Beschäftigten privilegiert. Dies hat sich jedoch mit der Liberalisierung und Privatisierung in diesen Bereichen des öffentlichen Dienstes geändert.¹⁹ Zudem stellen die im Zuge der Liberalisierung erfolgten Ausgliederungen von erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen des Bundes, aber auch der Länder und Gemeinden die Organisation und Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in diesen Bereichen vor neue Herausforderungen. Zum einen werden durch die systematische Verdrängung von Dienstverhältnissen zu den staatlichen Organen durch privatrechtliche Beschäftigungsverhältnisse die traditionellen Mitgliedschaftsdomänen der involvierten Gewerkschaften in Frage gestellt. Zum anderen werden die ausgegliederten Bereiche als in den ungeschützten Markt gestoßene Wirtschafts- und Arbeitgeberbetriebe verpflichtet, einem (kollektivvertragsfähigen, allenfalls neu zu gründenden) Arbeitgeberverband beizutreten und/oder gegebenenfalls eigene Haustarifverträge abzuschließen.²⁰ Somit löst die Liberalisierung im öffentlichen Dienst oftmals weniger einen Anpassungsprozess aus, indem die dominanten Merkmale des Kollektivvertragssystems im privaten Sektor (mit dem Effekt der branchenumfassenden Homogenität der Arbeitsbeziehungen!) übernommen werden, sondern sie bewirkt in etlichen Fällen eine Zersplitterung der Akteurs- und Verbändelandschaft sowie eine Fragmentierung des Kollektivvertragssystems.

4. Liberalisierung und Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen in der EU

Da der Prozess der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur in Österreich nicht losgelöst von Entwicklungen auf europäischer Ebene und politisch-rechtlichen Vorgaben der EU nachvollzogen werden kann, soll in diesem Abschnitt in aller Kürze auf das politische Projekt der Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen im

Zuge der europäischen Integration eingegangen werden. Dabei muss der Begriff der Liberalisierung von den Begriffen der Privatisierung und der Vermarktlichung klassifikatorisch geschieden werden.²¹ Mit dem Terminus der Liberalisierung werden gemeinhin die Zerschlagung von öffentlichen Monopolen der Produktion und die Bereitstellung von (öffentlichen) Gütern und die Einführung von effektivem Wettbewerb zwischen mehreren AnbieterInnen/ProduzentInnen verstanden. In Abgrenzung dazu meint Privatisierung die Veräußerung öffentlichen Eigentums an öffentlicher Infrastruktur oder erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen an private EigentümerInnen, während Vermarktlichung auf die Einführung von marktkonformen Elementen in der Organisation und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen abzielt, ohne dass der/die AnbieterIn von diesen Dienstleistungen selbst im Marktwettbewerb bestehen muss. In liberalisierten (Dienstleistungs)Märkten haben KonsumentInnen also die Wahl zwischen zumindest zwei AnbieterInnen/ProduzentInnen, wobei – was das EU-Regelwerk betrifft – die Eigentümerstruktur nicht berührt ist. *De facto* waren Liberalisierungsmaßnahmen in den EU-Mitgliedsstaaten allerdings in der Regel mit zumindest teilweiser Privatisierung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen verbunden, insbesondere in Wirtschaftsbereichen, in denen der EU an einer Entflechtung vertikal integrierter Monopolbetriebe in Netzwerkindustrien (*unbundling*) gelegen war.²²

Aus historischer Perspektive lässt sich festhalten, dass die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa in den 1980er-Jahren begonnen hat. Ursprünglich als zentrales Element der sogenannten gemischten Wirtschaft bzw. des keynesianischen Wohlfahrtsstaates westeuropäischen Zuschnitts gefasst, wurde der öffentliche Sektor weitgehend den Markt- und Wettbewerbsregeln unterworfen, die für die Privatwirtschaftsordnung typisch sind.²³ Das elementare Kennzeichen der gemischten Wirtschaft der Nachkriegszeit bestand darin, dass ein umfassender öffentlicher Sektor der Privatwirtschaft gegenüberstand, „um die kapitalistische Entwicklungsdynamik durch Formen der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung und Staatsintervention politisch zu korrigieren“.²⁴ In funktionaler Hinsicht übernahm der öffentliche Sektor die betriebswirtschaftlich unrentablen, aber volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch notwendigen Aufgaben, einerseits die privatwirtschaftlich-kapitalistische Akkumulation zu stützen und dies andererseits mit sozialpolitischen (hohes Beschäftigungsniveau) und gemeinwohlorientierten Zielen (Grundversorgung mit essenziellen Infrastrukturleistungen) zu verbinden.²⁵

Obwohl es schon seit den 1980er-Jahren auf nationalstaatlicher Ebene vereinzelte Bemühungen gegeben hatte, bestimmte Monopolstrukturen aufzubrechen (etwa in Großbritannien und – in Bezug auf die Postdienstleistungen – Schweden), so waren es doch die unterschiedlichen Organe der Europäischen Union, die einen systematischen, synchronisierten

und letztendlich auch effektiven Vorstoß in Richtung Liberalisierung ehemals geschützter Wirtschaftsbereiche in Europa wagten. Zunächst (ab 1987) wurde der Fokus des Liberalisierungsprojektes auf die Netzwerkindustrien gerichtet, und hier insbesondere auf die Telekommunikationsbranche. Die Tatsache, dass die Liberalisierung und weitgehende Privatisierung des Telekommunikationsmarktes bis Ende der 1990er-Jahre zeitlich mit der Entwicklung der Mobiltelefonie und damit einer gewaltigen Expansion des Geschäftsfeldes in der Branche zusammenfiel, ließ den gesamten Liberalisierungsprozess als Erfolgsgeschichte erscheinen. Die Branche galt somit für die LiberalisierungsbefürworterInnen als Blaupause für weitere Deregulierungsprozesse in anderen Netzwerkindustrien, nämlich Eisenbahnen (ab 1991), Elektrizitätswirtschaft (ab 1996), Postdienstleistungen (ab 1997), Gaswirtschaft (ab 1998) und andere Wirtschaftsbereiche.²⁶

5. Untersuchungsmethoden

Gemäß dem oben beschriebenen Ziel der Untersuchung wurde ein spezieller Methodenmix gewählt, um der Komplexität und Mehrdimensionalität des Untersuchungsdesigns Rechnung zu tragen. Zunächst wurde in eingehendem Literaturstudium der historische und politökonomische Kontext der Liberalisierungsprozesse auf europäischer, aber auch nationalstaatlicher und branchenspezifischer Ebene zu ergründen versucht. Zugleich wurde einschlägige Literatur zur Besonderheit der Arbeitsbeziehungen in Österreich gesichtet sowie branchenspezifische Literatur – soweit vorhanden – analysiert. In einer Dokumentenanalyse wurden die einschlägigen rechtlichen Grundlagen (WKG, Fachorganisationsordnung, ArbVG) sowie die für die ausgewählten Wirtschaftsbereiche relevanten Kollektivverträge aufgearbeitet. Zur quantitativen Erfassung der ausgewählten Wirtschaftsbereiche wurden sekundäranalytisch die von der Statistik Austria in der Form des STATcube veröffentlichten Daten im Rahmen der Leistungs- und Strukturstatistik aufbereitet. In weiterer Folge wurde ein Leitfaden für die Durchführung halbstrukturierter Angesicht-zu-Angesicht-Interviews mit RepräsentantInnen und FunktionärInnen der Interessenvertretungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, VertreterInnen von Einzelunternehmungen, Gewerkschaften, Betriebsratskörperschaften) entwickelt. Insgesamt wurden auf Basis dieses Leitfadens 18 Interviews mit einer durchschnittlichen Länge von etwa 50 Minuten geführt, die allesamt aufgezeichnet und teiltranskribiert wurden. Aus Gründen der Vertraulichkeit werden im vorliegenden Bericht sämtliche InterviewpartnerInnen nur in anonymisierter Form zitiert. Neben der sekundäranalytischen Verwertung bereits bestehender Bran-

chenanalysen waren diese Experteninterviews die bedeutendste Quelle für branchenspezifische Informationen.

6. Branchenanalysen

6.1 Postdienstleistungen

Mit der Liberalisierung der Postdienste im Gefolge der Richtlinie 97/67/EG wurde dieser Wirtschaftszweig in den EU-Mitgliedsländern grundlegend restrukturiert. In der Regel führte dieser Prozess auf der Produktmarktseite zu einer Trennung eines einzelnen Universaldienstanbieters (meist der ehemalige Monopolbetreiber) von einer Anzahl von neuen, spezialisierten privaten Postdienstleistungsunternehmen. Auf dem Arbeitsmarkt konnte die systematische Substituierung öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse durch privatrechtliche beobachtet werden.²⁷ In Österreich wurde die heutige Österreichische Post AG (ÖPAG) im Jahr 1996 aus der Bundesverwaltung herausgelöst und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, wobei erst 1999 eine organisatorische Trennung von den Telekom-Agenden erfolgte. Die Restrukturierung des österreichischen Postwesens bedeutete eine Halbierung des Beschäftigtenstands im Zeitraum 1998 bis 2014 auf etwa 18.400 Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten.²⁸ Durch den Boom der letzten Jahre im Bereich der Werbemittel- und Paketzustellung entstanden eine Vielzahl von kleinen, oft eigentümergeführten Zustellbetrieben sowie wenige größere Postdienstleistungs- und Logistikbetriebe, die allerdings in Summe nicht mehr als etwa 6.000 Personen beschäftigen dürften.

Die Arbeitsbeziehungen in der österreichischen Postwirtschaft sind durch eine starke Fragmentierung sowohl der Akteurs- als auch der Kollektivvertragslandschaft gekennzeichnet. Diese Fragmentierung ist der Tatsache geschuldet, dass zum einen keine eigenen Organisationsstrukturen (unter dem Dach der WKÖ) für die Postwirtschaft errichtet wurden, was zur Folge hat, dass die sog. „alternativen“ Postdienstleistungsunternehmen von an die Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsfachverbänden (Logistik, Spedition, Güterbeförderung etc.) organisiert werden und unter deren Kollektivverträge fallen; zum anderen wurde mit deren Ausgliederung 1996 der damaligen Post und Telekom AG (Vorgängergesellschaft der heutigen ÖPAG) sowie der Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten (GPF) die Kollektivvertragsfähigkeit auf betrieblicher Ebene zugesprochen.²⁹ Demzufolge schließt die ÖPAG seit knapp zwei Jahrzehnten Hauskollektivverträge für die privatrechtlich Beschäftigten bzw. die ehemaligen Vertragsbediensteten, die in den Kollektivvertrag zwangsübergeführt wurden (Dienstordnungsangestellte), ab (im Jahr 2014 etwa 9.700), während die noch im Betrieb aktiven BeamtInnen (im

Jahr 2014 etwa 8.400) formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen sind; *de facto* werden aber auch für die BeamtInnen parallel zu den privatrechtlich Beschäftigten Tarifabschlüsse verhandelt, die – in formaler Hinsicht – jedoch per Verordnung des Postvorstands verabschiedet werden. Bedingt durch das Fehlen einer branchenweiten kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberorganisation im Bereich der Postdienste besteht neben dem Hauskollektivvertrag der ÖPAG kein Branchenkollektivvertrag im Bereich der Postdienstleistungen.³⁰ Die etwa 6.000 unselbstständig Beschäftigten der sog. „alternativen“ Postdienstleistungsbetriebe werden von zumindest acht unterschiedlichen Kollektivverträgen erfasst, die in an die Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen abgeschlossen werden.³¹ Die ausgeprägte Fragmentierung der Akteurs- und Kollektivvertragslandschaft in der „Branche“ resultiert dabei insbesondere aus der Ausdifferenzierung nach Art der wirtschaftlichen Tätigkeit, wobei die zur Anwendung kommenden Kollektivverträge sehr unterschiedliche Standards vorsehen. Im Bereich der Werbemittel- und Zeitungszustellung arbeiten zudem vorwiegend selbstständig Beschäftigte, die unter gar keinen Kollektivvertrag fallen.

Durch das Fehlen eines genuin branchenbezogenen Arbeitgeberverbands im Bereich der Postdienste ist die Akteurslandschaft insbesondere auf Arbeitgeberseite äußerst vielfältig und heterogen. Neben der ÖPAG als ehemaligem Monopolbetrieb und gegenwärtigem Universaldienstleistungsunternehmen spielen noch eine Reihe von Arbeitgeberverbänden eine Rolle, deren Mitgliedschaftsdomänen zwar in der Hauptsache außerhalb der „Branche“ liegen, sie aber dennoch partiell abdecken. Von diesen Verbänden sind alle bis auf einen (Verband Österreichischer Zeitungen) Teilorganisationen der WKÖ und somit mit Pflichtmitgliedschaft sowie Kollektivvertragsfähigkeit innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne ausgestattet. Folglich besteht innerhalb ihrer Mitgliedschaftsdomäne (innerhalb des Bereichs der Postdienste) ein Organisationsgrad sowie eine kollektivvertragliche Deckungsrate von jeweils 100 Prozent.

Auf Arbeitnehmerseite treten drei Gewerkschaften als branchenrelevante Kollektivvertragsparteien auf – die GPF als Verhandlungspartnerin gegenüber der ÖPAG, die Gewerkschaft der Privatangestellten – Druck, Journalismus, Papier (GPA-djp) als Repräsentantin von ArbeitnehmerInnen in den Bereichen Medien, Werbung und Marktkommunikation sowie von Angestellten in den Bereichen Handel und Verkehr/Transport/Logistik sowie die *vida* als Vertreterin der ArbeiterInnen in den Bereichen Handel und Verkehr/Transport/Logistik. Während der gewerkschaftliche Nettoorganisationsgrad der GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft in der Post mit über 70 Prozent nach wie vor sehr hoch ist,³² sind für die *vida* und die GPA-djp keine diesbezüglichen Angaben für den Bereich der Postwirtschaft möglich. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die

Branche für beide Gewerkschaften nicht als Hochburg gewerkschaftlicher Mitgliederstärke gilt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Postdienstleistungen nach erfolgter Liberalisierung durch einen außerordentlich hohen Fragmentierungsgrad gekennzeichnet sind, der einerseits dem Fehlen eines branchenweiten Arbeitgeberverbands und andererseits der Ausstattung der in Teilmärkten nach wie vor quasi-monopolistischen Post mit Kollektivvertragsfähigkeit geschuldet ist. Um im härter werdenden Wettbewerb, insbesondere im Paketmarkt, bestehen zu können, sah sich die Post gezwungen, die Personalkosten drastisch zurückzufahren. Dementsprechend konnte im Jahr 2009 mit der GPF der sog. „Kollektivvertrag Neu“ ausverhandelt werden, der die Rechte der „teuren“ BeamtInnen und Altbediensteten unangetastet ließ, für die Neubeschäftigten aber substanziell niedrigere Entlohnschemata vorsah und -sieht. Dennoch gelingt es in den zur Postwirtschaft angrenzenden Wirtschaftsbereichen den sog. „alternativen“ Dienstleistungsbetrieben aufgrund der relativen Schwäche der hier agierenden Gewerkschaften, in Nischenmärkten über Druck auf die Lohnkosten entscheidende Wettbewerbsvorteile zu lukrieren. Damit wird aufgrund des Fehlens einer branchenweit einheitlichen Regulierung der Arbeitsbedingungen im Lohnbereich ein Rennen nach unten angeheizt, dem sich auch die ÖPAG nicht entziehen kann.

6.2 Telekommunikationsdienste

Vergleichbar dem Bereich der Postdienste wurde auch die europäische Telekommunikationsdienstleistungsbranche seit den frühen 1990er-Jahren einem grundlegenden Restrukturierungsprozess unterworfen. Ursprünglich in rein nationalstaatlichem Kontext als öffentliche Organisationen in Staatsbesitz bzw. monopolartige Verwaltungsgebilde organisiert, wurde der Telekommunikationsbereich als Resultat der Abschaffung von Markteintrittsbarrieren, Liberalisierung der branchenbezogenen Dienstleistungen und (teilweiser) Privatisierung in eine stark exponierte Wirtschaftsbranche umgewandelt. Dieser Restrukturierungsprozess wurde zudem durch rasante technologische Entwicklungen unterstützt, da die Errichtungskosten für konkurrierende Netzwerkstrukturen fielen und neue Marktsegmente wie Mobiltelefonie, Internet und kabelgebundene Telekommunikation mit traditionellen Telefondienstleistungen zu konkurrieren begannen.³³ EU-weit synchronisiert und in einen gemeinsamen regulativen Rahmen gezwängt wurde dieser Liberalisierungsprozess durch eine Reihe von EU-Richtlinien, die die Mitgliedsstaaten u. a. verpflichteten, bis 1998 die staatlichen Monopolstrukturen in diesem Bereich aufzubrechen und Marktwettbewerb uneingeschränkt zuzulassen.³⁴ In ökonomischer

Hinsicht hat dieser Restrukturierungsprozess EU-weit zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und einem Rückgang der Beschäftigung geführt³⁵ – so auch in Österreich im Bereich des ehemaligen Monopoldienstleisters Österreichische Post- und Telegraphenverwaltung, die bis zur Ausgliederung der Post und Telekom Austria 1996 Bestand hatte. 1999 erfolgte die organisatorische Trennung der heutigen Telekom Austria von der heutigen ÖPAG, womit der Weg für die Teilprivatisierung beider Unternehmen geebnet war. Im Zeitraum 1995 bis 2010 dürfte im Telekom-Bereich mehr als die Hälfte des Beschäftigtenstandes von 1995 wegrationalisiert worden sein.³⁶ In Vollzeitäquivalenten beschäftigte die Telekom Austria im Jahr 2014 in Österreich etwa 8.600 ArbeitnehmerInnen,³⁷ was einer Anzahl von etwa 9.000 bis 10.000 beschäftigten Personen entsprechen dürfte.³⁸ Legt man die ÖSTAT-Daten (STATcube, Leistungs- und Strukturdaten) für die Branche zugrunde, kann davon ausgegangen werden, dass die knapp 350 „alternativen“ Dienstleistungsbetriebe zwischen 5.000 und 6.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigen. Der durch das Entstehen „alternativer“ Telekommunikationsfirmen induzierte Beschäftigungseffekt hat demnach die Beschäftigungsverluste in der Telekom Austria nur teilweise kompensiert.

Das System der Arbeitsbeziehungen im Bereich der österreichischen Telekommunikationsdienste ist durch eine in Österreich unübliche Ko-Existenz von Regelungen für die Telekom Austria einerseits und für die übrige Branche der „alternativen“ Dienstleistungsbetriebe andererseits gekennzeichnet. Ähnlich wie in der Postwirtschaft bricht auch dieses System mit der Logik des österreichischen „Standardmodells“ der Arbeitsbeziehungen, welches auf der Einheitlichkeit branchenbezogener Regelungen qua umfassenden Verbandskollektivvertrag beruht. Im Gegensatz zum Bereich der Postdienste besteht im Telekommunikationsbereich allerdings keine fragmentierte Verbands- und damit Kollektivvertragslandschaft, sondern eine bloße Dichotomie der kollektiven Regelungsmechanismen. Einerseits schließt die Telekom Austria, da bereits die Vorgängerunternehmung 1996 mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestattet wurde, Haustarifverträge mit der GPF ab. Zusätzlich wurde um das Jahr 2000 ein eigener branchenspezifischer Fachverband unter dem Dach der WKÖ, nämlich der Fachverband der Telekommunikations- und Rundfunkunternehmungen (FTR), gegründet, der seitdem einen Verbandskollektivvertrag mit der GPA-djp und der GPF für die ganze Telekommunikationsbranche mit Ausnahme der Telekom Austria – also für alle „alternativen“ AnbieterInnen – abschließt. Als Marktteilnehmerin ist die Telekom Austria allerdings Pflichtmitglied beim FTR bzw. der WKÖ. Folglich vertritt der FTR die Telekom Austria ausschließlich in Fragen der Produktmarktinteressen, nicht jedoch der Arbeitsmarktinteressen, da in letztgenanntem Bereich das Unternehmen selbst als Akteur mit Regelungskompetenz auftritt. Ob-

wohl also sowohl die ÖPAG als auch die Telekom Austria aus der gleichen, mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestatteten Vorgängerorganisation herausgelöst wurden und beide in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich nach wie vor als alleinige Universaldienstleisterinnen fungieren, unterscheiden sich die Organisation und Struktur der Arbeitsbeziehungen der beiden Branchen, in denen diese zwei Unternehmen tätig sind, erheblich voneinander. Denn anders als im Bereich der Postdienstleistungen konnte im Bereich der Telekommunikation sehr wohl ein branchenweiter Arbeitgeberverband mit Kollektivvertragsfähigkeit gegründet werden, sodass – mit Ausnahme der Telekom Austria – brancheneinheitliche Regelungen hinsichtlich Entlohnung und Arbeitsbedingungen zur Geltung gebracht werden konnten. Dies dürfte darin begründet sein, dass zum einen aufgrund der enorm rasch voranschreitenden technologischen Entwicklungen Ende der 1990er-Jahre der Telekommunikationsbereich als vielversprechender Wachstumsmarkt identifiziert wurde und zum anderen zu dieser Zeit bereits „alternative“ Akteure mit großem Entwicklungspotenzial auf dem Markt vorhanden waren.

Die Telekom Austria schließt also für ihre derzeit rund 4.500 Angestellten einen Haustarifvertrag ab. Die etwa ebenso vielen BeamtInnen des Konzerns sind formal vom Kollektivvertragsrecht ausgeschlossen, in *De-facto*-Verhandlungen zwischen dem Management und der GPF werden allerdings auch die Gehälter dieser Berufsgruppe festgelegt, wenngleich diese dann formal auf dem Verordnungsweg verabschiedet werden (der Vorstand der Telekom Austria ist gemäß Poststrukturgesetz genauso wie jener der ÖPAG ordnungsermächtigt). Die Abschlüsse für die BeamtInnen orientieren sich dabei in der Regel an jenen des Hauskollektivvertrags. Nichtsdestoweniger besteht weiterhin eine historisch begründete, starke interne Differenzierung nach Beschäftigtengruppen, indem BeamtInnen und ehemalige Vertragsbedienstete wesentlich günstigere Entlohn- und Arbeitsbedingungen vorfinden als Neubeschäftigte. Neben dem Haustarifvertrag für die Telekom Austria besteht noch der Branchenkollektivvertrag für die „alternativen“ AnbieterInnen, der zwischen dem FTR auf Arbeitgeberseite und der GPA-djp (unter Einbindung der GPF) auf Arbeitnehmerseite abgeschlossen wird. Ebenso wie der Haustarifvertrag unterscheidet auch der Branchen-KV nicht zwischen ArbeiterInnen und Angestellten, sondern nur zwischen unterschiedlichen Verwendungsgruppen und Qualifikationsstufen. Dieser Kollektivvertrag sieht niedrigere Einstiegsgehälter und weniger Vergünstigungen als der Hauskollektivvertrag vor. Der Branchenkollektivvertrag deckt alle etwa 350 „alternativen“ Telekom-Dienstleistungsbetriebe und ihre 5.000 bis 6.000 unselbstständig Beschäftigten ab. Derzeit sind keine Bestrebungen erkennbar, die Kollektivvertragsagenden von der Unternehmens- auf die Branchenebene zu übertragen. Dies dürfte zum einen mit der spezifischen Beschäftigten-

struktur der Telekom Austria, zum anderen mit den unterschiedlichen Entgelt- und Arbeitsbedingungen auf den beiden Ebenen und auch damit zu tun haben, dass die Legitimität der GPF als Quasi-Betriebsgewerkschaft ähnlich wie im Bereich der Postdienste eng an ihre Funktion als gesetzliche Kollektivvertragspartei innerhalb des Telekom Austria-Konzerns geknüpft ist.

6.3 Eisenbahnwirtschaft

Auch die europäische Bahnwirtschaft hat einen tiefeschürfenden Transformationsprozess durchgemacht. Ursprünglich in allen EU-Ländern als Teil der staatlichen Infrastruktur organisiert, wandelten sich die großen nationalen Eisenbahngesellschaften allesamt in privatrechtlich organisierte Wirtschaftsbetriebe. Ebenso wie in anderen Wirtschaftsbereichen resultierte dieser Restrukturierungsprozess aus der fortschreitenden Deregulierung des Markteintritts sowie der Liberalisierung der branchenbezogenen Dienstleistungen. In vielen Fällen wurde dieser Liberalisierungsprozess von der teilweisen oder auch kompletten Privatisierung der ehemals rein staatlichen Betreibergesellschaften begleitet. Im Wesentlichen bedeutete Restrukturierung zunächst die organisatorische Trennung von Netzwerk- und Infrastrukturbetrieb auf der einen Seite und Transportaktivitäten („Betrieb“) auf der anderen Seite – ein Prozess, der von der EU mithilfe einer Reihe von Rechtsakten seit Beginn der 1990er-Jahre vorangetrieben wurde. Trotz dieser Reformprozesse hat die Eisenbahnwirtschaft in der Regel jedoch ihre monopolartige Struktur behalten, indem eine einzelne Betreibergesellschaft, die sich häufig noch in staatlichem Besitz befindet, den Produktmarkt dominiert und nach wie vor den Großteil der ArbeitnehmerInnen der Branche beschäftigt. Typischerweise sind nach erfolgter Liberalisierung die ehemaligen Eisenbahnmonopolisten heutzutage in der Form einer Holding-Konstruktion mit einer Vielzahl von Tochtergesellschaften organisiert, die in ihrer Gesamtheit im Wesentlichen die gleichen Aktivitäten wie die früheren staatlichen Monopolbetriebe abdecken und gleichzeitig den Vorgaben des EU-Gesetzgebers nach Trennung von Infrastruktur und Betrieb entsprechen.³⁹

In Österreich wurden im Jahr 1992 die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) aus dem Bundesbudget ausgegliedert und in eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit transformiert, die zu 100 Prozent im Besitz der Republik Österreich verblieb. Im Jahr 2004 wurden die ÖBB vollständig als privatrechtliches Unternehmen (AG) mit Holdingstruktur und operativen Tochtergesellschaften organisiert. In Österreich kann insbesondere der Güterschienenbereich als weitgehend liberalisiert bezeichnet werden, obwohl auch hier erst rund ein Viertel des Volumens von privaten AnbieterInnen durchgeführt wird.⁴⁰ Im Bereich des Personennah- und -regional-

verkehrs wird ein Großteil der Dienstleistungen direkt vom Bund über den Vertrag der Gemeinwirtschaftlichen Leistungen (deren Erbringung im öffentlichen Interesse liegt, deren Kosten aber nicht nur aus Tariferlösen gedeckt werden können) finanziert.⁴¹

Ebenso wie in anderen europäischen Ländern war der Restrukturierungsprozess im österreichischen Eisenbahnbereich nicht nur mit der Zerschlagung betrieblicher Organisationsstrukturen, sondern auch mit beträchtlichen Beschäftigungsreduktionen im Bereich der ehemaligen staatlichen Eisenbahngesellschaft verbunden.⁴² Beschäftigten die ÖBB Anfang der 1990er-Jahre noch knapp 70.000 ArbeitnehmerInnen, lag diese Zahl im Dezember 2015 für den gesamten Konzern bei etwas über 40.000.⁴³ Knapp 23.000 davon waren MitarbeiterInnen mit Definitivstellung, knapp 11.000 Angestellte und etwa 5.700 ArbeiterInnen. Im Bereich der sog. Privatbahnen (die sich allerdings meist im Besitz der Länder und Kommunen befinden) existieren etwas mehr als 100 Unternehmen, von denen viele allerdings kein operatives Geschäft im Bereich des Eisenbahnbetriebs haben dürften – nur etwa ein Dutzend dürfte einen eigenen Eisenbahnbetrieb anbieten. Insgesamt beschäftigen diese Betriebe ca. 4.000 MitarbeiterInnen.⁴⁴

Auf den ersten Blick scheinen die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Eisenbahnen dem österreichischen „Standardmodell“ weitgehend zu entsprechen. So besteht auf Arbeitgeberseite ein einheitlicher und branchenumfassender Verband unter dem Dach der WKÖ, nämlich der Fachverband der Schienenbahnen (FVS), der auch den marktdominierenden, ehemaligen Staatsbetrieb ÖBB repräsentiert und einen umfassenden Verbandskollektivvertrag (gültig auch für die ÖBB, die nicht kollektivvertragsfähig sind) abschließt. Bei genauerer Betrachtung zeigen sich allerdings einige Besonderheiten der Branche, insbesondere mit Blick auf die ÖBB. Obwohl die ÖBB mit ihrer Ausgliederung aus der Bundesverwaltung 1992 automatisch Mitglied des bereits lange vorher existierenden, kollektivvertragsfähigen FVS wurden,⁴⁵ konnte für die mit einem besonderen Beschäftigtenstatus ausgestatteten öffentlich Bediensteten der ÖBB (Quasi-BeamtenInnen) nicht einfach der Verbandskollektivvertrag angewendet werden. Stattdessen wurden die ÖBB-Bediensteten mit dem Bundesbahngesetz von 1992 mit einem besonderen Dienstrecht ausgestattet, das zwar privatrechtliche Einzeldienstverträge zwischen jedem Beschäftigten und dem ÖBB-Management vorsah, von welchen allerdings die sogenannten Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) integraler Bestandteil wurden. Die AVB beinhalteten nicht nur besondere, für die ArbeitnehmerInnen günstige Arbeitszeitbestimmungen, sondern – und insbesondere – begründeten sie die Definitivstellung samt vollständigem Kündigungsschutz. Unter zunehmendem Kosten- und Wettbewerbsdruck wurden in den Jahren 2003/4 groß angelegte Restrukturierungsprozesse in Angriff genom-

men. Insbesondere wurde die Holding-Konstruktion für die ÖBB geschaffen (Bundesbahnstrukturgesetz) sowie massiv in das Dienstrecht der ÖBB-Beschäftigten eingegriffen. Massive Streikaktionen konnten die Dienstrechtsverschärfungen zwar etwas abmildern, jedoch nicht verhindern.⁴⁶ Gleichzeitig wurde der alte Rechtsrahmen für die ÖBB außer Kraft gesetzt und damit der Weg für die Geltung des ArbVG für die ÖBB-Beschäftigten ab Jänner 2005 freigemacht.⁴⁷ Somit gelten für ab 1. Jänner 2005 neu eingestellte ÖBB-MitarbeiterInnen die Bestimmungen des ArbVG sowie des Branchen-Kollektivvertrags (der vom FVS einerseits und der heutigen vida andererseits ausverhandelt wird), während für die „Altbeschäftigten“ der ÖBB die AVB weiterbestehen.⁴⁸ Seit 2004 bleibt das AVB-Rahmenrecht unverändert und werden von den Parteien auf Branchenebene (FVS und vida) nur noch Gehaltsabschlüsse für die „Altbeschäftigten“ verhandelt, die sich jedoch de facto an den Branchenkollektivvertrag anlehnen.⁴⁹ Die Liberalisierung der österreichischen Eisenbahnbranche hat also bewirkt, dass der branchenweite Verbandskollektivvertrag auf den ehemals staatlich regulierten Marktdominator ausgeweitet wurde und im Lauf der Zeit (wenn die letzten AVB-Beschäftigten pensioniert sein werden) das einzige kollektive Regulierungsinstrument in der Branche sein wird. Damit hat die Restrukturierung der ÖBB in den letzten zwei Jahrzehnten tendenziell zu einer Vereinheitlichung der Arbeitsbeziehungen in der Branche insgesamt geführt.

Derzeit erfasst der Branchenkollektivvertrag für die Eisenbahnunternehmen (auch EU-Kollektivvertrag genannt) vermutlich knapp 20.000 ArbeitnehmerInnen (etwa 15.000 ÖBB-Privatangestellte nach ArbVG und gut 4.000 Beschäftigte der sogenannten „Privatbahnen“). Der Kollektivvertrag unterscheidet nicht zwischen Angestellten und ArbeiterInnen, sondern nur verschiedene Verwendungsgruppen.

Durch das Vorhandensein von jeweils nur einem Vertretungsverband auf Arbeitgeber- (FVS) und Arbeitnehmerseite (vida) kann die Akteurslandschaft in der Branche als sehr übersichtlich bezeichnet werden. Im Vergleich zu etlichen anderen liberalisierten Wirtschaftsbereichen mit ehemals staatlichen Monopolbetrieben fehlt im Eisenbahnbereich insbesondere ein mit Kollektivvertragsfähigkeit ausgestatteter Akteur auf betrieblicher Ebene. Dies vereinfacht, zumindest auf längere Sicht, die Herstellung branchenweit einheitlicher kollektiver Regelungen im Bereich der Arbeits- und Entgeltbedingungen. Zudem erleichtert die De-facto-Monopolstellung der beiden Akteure in ihrem jeweiligen Vertretungsbereich die Kontrollfähigkeit der Verbände über ihre Mitglieder bzw. ihre Fähigkeit der Mitgliederverpflichtung auf gemeinsame Verbandsziele. Für die in der Branche sehr gut organisierte vida bedeutete dieser „Normalisierungsprozess“ im Eisenbahnwesen, der allerdings alles andere als friktionsfrei verlief, die Umwandlung von einer Quasi-Betriebsgewerkschaft (ursprünglich

als Gewerkschaft der EisenbahnerInnen) in eine tatsächliche Branchengewerkschaft, die im Bereich des Eisenbahnwesens nun nicht mehr (fast) ausschließlich die Interessen der ÖBB-Bediensteten, sondern gleichermaßen aller Eisenbahnbeschäftigten zu vertreten hat.⁵⁰ Auch dies erleichtert die Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der Beschäftigungsbedingungen in der Branche.

6.4 Gaswirtschaft

Im Gefolge der Liberalisierung der gesamten EU-Energiebranche seit den 1990er-Jahren haben auch im Bereich der Gaswirtschaft grundlegende Veränderungen stattgefunden. In den Jahren von 1996 bis 2009 wurden von den zuständigen Organen der EU drei sogenannte Energiepakete verabschiedet, die auch für die Gaswirtschaft die Bereiche Marktzugang, Transparenz, Marktregulierung, Verbraucherschutz und Versorgungssicherheit regeln. Dabei spielte zunächst insbesondere die Richtlinie 98/30/EG eine gewichtige Rolle, welche vorsieht, dass die Gasmärkte neuen AnbieterInnen geöffnet werden müssen und Geschäfts- und PrivatkundInnen ihren Erdgaslieferanten frei wählen können. Zudem wird geregelt, dass NetzbetreiberInnen ihren KundInnen Zugang zu ihrem Netz gewähren müssen, unabhängig von der Wahl des Gaslieferbetriebs durch den/die KundIn. Um einen Monopolmissbrauch durch den/die Netzinhaber/in auszuschließen, müssen Erdgas(infrastruktur)betriebe getrennte Rechnungskreisläufe für Netzaktivitäten, Speicherung und Vertrieb führen (Unbundling).⁵¹ Die durch die Liberalisierung ausgelösten Restrukturierungsprozesse umfassen die zumindest teilweise Privatisierung der ehemals rein staatlichen Versorgungseinheiten (wenngleich sie oft noch eine privilegierte Marktposition genießen)⁵² sowie in Bezug auf die Beschäftigtenstruktur massive Verdrängungseffekte, indem öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zunehmend von privatrechtlichen zurückgedrängt wurden und werden. Zudem gingen seit Anfang der 2000er-Jahre viele Arbeitsplätze in der Branche verloren.⁵³ In Österreich wurde mit dem Gaswirtschaftsgesetz 2000 die vollständige Marktöffnung mit 1. Oktober 2002 festgelegt. Seit damals ist den KundInnen im Rahmen des regulierten Netzzugangs Zugang zum Versorgungsnetz zu gewähren und die freie Wahl des/der GaslieferantIn zu ermöglichen.⁵⁴ Während vor der Liberalisierung das Prinzip des verhandelten Netzzugangs galt, werden heute die Leitungstarife normiert. Die Aufgabe des Marktregulators (Verordnung der Netztarife) wurde von Seiten des Gesetzgebers der Energie-Control-Kommission und der Energie-Control-GmbH übertragen.⁵⁵

Da der Gasmarkt aus unterschiedlichen Segmenten der Wertschöpfung (Erzeugung, Handel, Verteilung) besteht und ganz unterschiedliche organisatorische Akteure in unterschiedlichen Prozessen der Wertschöpfung

involviert sind, ist eine adäquate Erfassung der Branche mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So sind so große und unterschiedliche organisatorische Einheiten wie die OMV (Erzeugung), die EVN, der Verbund oder die Wiener Stadtwerke (Verteilung) sowie Shell oder Goldgas (Handel) im österreichischen Gasmarkt in unterschiedlichen Wirtschaftssegmenten vertreten, wobei jedoch in den meisten Fällen nur Subeinheiten oder Tochtergesellschaften dieser Großorganisationen als eigentliche Gasmarktakteure auftreten. Deswegen werden von der Statistik Austria (STATcube) für 2013 nicht einmal 2.000 Beschäftigte im österreichischen Gasmarkt ausgewiesen. Tatsächlich scheint allerdings eine eindeutige Zuordnung der wirtschaftlichen Tätigkeiten im verschränkten Energiebereich sehr schwierig zu sein, weswegen diese Zahl mit Vorsicht betrachtet werden sollte. Bei der Gasbranche handelt es sich jedenfalls um einen äußerst heterogenen Wirtschaftsbereich. Neben Quasi-Monopolisten im Öl- und Gasförder- sowie Raffineriebereich (OMV) treten ausgegliederte kommunale Dienstleistungsbetriebe (meist im Eigentum der öffentlichen Hand) sowie rein „private“, häufig international aktive Energieunternehmen, bei denen die Gaswirtschaft oft nur eine marginale Rolle im Geschäftsportfolio spielt.

In der österreichischen Gaswirtschaft sind die Arbeitsbeziehungen relativ kleinteilig strukturiert und deswegen als vergleichsweise stark fragmentiert zu bezeichnen. Dies ist allerdings nur zu einem relativ geringen Teil der Liberalisierung des Gasmarkts geschuldet – und zwar insofern, als die Notwendigkeit der betrieblichen Entflechtung von Netz-, Versorgungs- und Gewinnungsaktivitäten teilweise zu einer organisatorisch-rechtlichen Zerschlagung integrierter Unternehmen geführt hat. Dementsprechend kommen je nach wirtschaftlicher Schwerpunktaktivität dieser neu gegründeten Betriebe unterschiedliche Kollektivverträge zur Anwendung: diverse Branchenkollektivverträge sowie Hauskollektivverträge für kommunale Betriebe; daneben spielt noch das Beamtendienstrecht für „Altbedienstete“ in kommunalen Betrieben eine Rolle.⁵⁶ Die stark ausgeprägte Fragmentierung kollektiver Regelungssysteme besteht trotz der langjährigen Existenz eines branchenumfassenden kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberverbands unter dem Dach der WKÖ, nämlich des Fachverbands der Gas- und Wärmeversorgungsunternehmungen (FGW). Obwohl die Mitgliedschaftsdomäne des FGW die gesamte Branche (inklusive kommunale Betriebe der Gasversorgung) umfasst, schließt der Verband nur für einen Teil der Branchenbeschäftigten Kollektivverträge ab, schätzungsweise für insgesamt etwa 2.000 bis 2.500 Beschäftigte, von denen die meisten der Gaswirtschaft zuzurechnen sein dürften.⁵⁷ Nicht von den zwei in der Branche bestehenden Verbandskollektivverträgen (einer für Angestellte und einer für ArbeiterInnen) erfasst werden jene Beschäftigten, die in (Energie)Betrieben mit einem wirtschaftlichen Schwerpunkt außerhalb

der Gaswirtschaft (etwa Elektrizitätswirtschaft) tätig sind und somit unter einen anderen Branchenkollektivvertrag (etwa den Kollektivvertrag für Elektrizitätsversorgungsunternehmen, kurz EVU-KV) fallen. Ebenso wenig erfasst werden jene „Altbediensteten“ kommunaler oder landeseigener Gasversorgungsbetriebe, deren Dienstrecht noch von den Dienstordnungen der öffentlichen Hand geregelt wird, auch wenn diese (ausgegliederten) Betriebe Mitglied des FGW sind.⁵⁸ „Neubeschäftigte“ dieser kommunalen Versorgungsbetriebe fallen – wenn sie nicht vom Branchenkollektivvertrag erfasst sind – oftmals unter einen Haus- oder einen sog. „firmenbezogenen Verbandskollektivvertrag“. Der Zersplitterung des kollektiven Regelungswerks in der relativ kleinen Branche entspricht der Pluralismus in Bezug auf die Akteurslandschaft. Dem FGW, allfälligen anderen Arbeitgeberverbänden angrenzender Wirtschaftsbereiche und kommunalen Einzelbetrieben stehen die GPA-djp für Angestellte, die PRO-GE für ArbeiterInnen und die Yunion für öffentlich Bedienstete als VerhandlungspartnerInnen gegenüber.

Liberalisierung in der Gaswirtschaft bedeutete in erster Linie Entflechtung integrierter Unternehmen einerseits und Ausgliederung kommunaler Energieunternehmen aus der öffentlichen Verwaltung andererseits. Durch das Fehlen eines marktbeherrschenden Monopolisten mussten die Arbeitsbeziehungen nicht von Grund auf neu aufgesetzt, sondern das bestehende System an die geänderten Anforderungen schrittweise angepasst werden. Die größten Veränderungen betrafen die teilweise sehr umfangreichen und beschäftigungsintensiven Betriebe der ehemals öffentlichen (kommunalen) Verwaltung, denen mit ihrer Ausgliederung Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt wurde (Wiener Stadtwerke) oder für welche „firmenbezogene Verbandskollektivverträge“ (kommunale Betriebe der Städte Graz und Innsbruck) ausverhandelt werden. Die Gaswirtschaft stellt für diese Betriebe allerdings nur ein Nebengeschäft dar. Ansonsten besteht in der Branche seit Jahrzehnten ein eigener, zumindest theoretisch branchenumfassender und kollektivvertragsfähiger Arbeitgeberverband innerhalb der WKÖ-Struktur (FGW). Dieser branchenspezifische Verband verlor über die Jahre sukzessive an Bedeutung als Sozialpartner, was daraus resultiert, dass das Gasgeschäft als relativ marginalisierter und kleiner Wirtschaftsbereich vielfach von größeren Industriebetrieben im Bereich Stromversorgung, Öl- oder Metallindustrie im Nebengeschäft mitbetrieben und damit dem Gestaltungsbereich des FGW entzogen wird. Denn viele integrierte Unternehmen im Bereich Energie, Metall u. a. tendieren aus Gründen der effizienteren Administration dazu, einen einzigen Kollektivvertrag auf alle Unternehmensteile anstatt den branchenspezifischen, vom FGW verhandelten Kollektivvertrag Gas-Wärme auf einen einzelnen Unternehmensteil, der das Gasgeschäft betrifft, separat anzuwenden.

6.5 Abfallwirtschaft

Ein eigenes europäisches Regelwerk zur Liberalisierung der Abfallwirtschaftsbranche ist bisher noch nicht zustande gekommen. Nichtsdestoweniger bestehen zahlreiche internationale und europäische Übereinkommen, die auch die österreichische Abfallwirtschaft beeinflussen. Diese Abkommen regeln allerdings durchwegs weniger Arbeitsmarkt- als vielmehr technisch-organisatorische und Umweltthemen. Im Bereich der Fragen der Deregulierung und Liberalisierung des europäischen Abfallmarktes kommen im Wesentlichen die Bestimmungen des EU-Primärrechts (Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerbsrecht) zur Geltung.⁵⁹ Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die EU nur sogenannte Abfälle zur Verwertung als Waren klassifiziert, also Abfälle, die Wertstoffe darstellen und noch zu Sekundärrohstoffen aufbereitet werden, nicht jedoch jene Abfälle, die nur noch entsorgt werden können. Im Gegensatz zu verwertbaren Abfällen ist die Entsorgungsbranche bisher keinem Wettbewerb durch Liberalisierung unterworfen.⁶⁰

In Österreich ist die Abfallwirtschaft föderal organisiert, das heißt, dass die Kommunen seit den 1970er-Jahren zur geordneten Sammlung des Hausmülls verpflichtet sind. Allerdings zählt nur die Organisation der Haushaltsmüllsammlung zu den hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden, während die tatsächliche Sammelleistung oftmals von privaten Unternehmen durchgeführt wird. Nur wenige Gemeinden, insbesondere die größeren Städte, wickeln die Abfallsammlung durch gemeindeeigene Betriebe oder Organisationseinheiten ab – wie etwa die Magistratsabteilung (MA) 48 der Stadt Wien.⁶¹ In den kleineren Gemeinden übernehmen meistens private Unternehmen die Sammelaufträge, da es sich die Kommunen in der Regel nicht leisten können, eine eigene Abfallwirtschaftsinfrastruktur aufzubauen.⁶² Da der Bereich der Entsorgung des Haushaltsmülls in Österreich zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört, besteht für die Gemeinden gegenüber den Haushalten die sog. Andienungspflicht. Die unterschiedlichen Landesabfallwirtschaftsgesetze der Bundesländer regeln dabei in unterschiedlicher Weise, wie die Daseinsvorsorge im Bereich der Abfallentsorgung definiert wird bzw. inwieweit die Verpflichtung der Kommunen zur Abfuhr nicht gefährlicher Siedlungsabfälle auch haushaltsmüllähnliche gewerbliche Abfälle beinhaltet.⁶³ Neben der Aufgabe, für die (vor allem ländlichen) Kommunen die Sammlung und Entsorgung von Altstoffen und Restmüll zu besorgen, ist die private Abfallwirtschaft insbesondere und hauptsächlich mit der Sammlung und Entsorgung von speziellen gewerblichen Abfällen betraut. Im Vergleich zur kommunalen Abfallwirtschaft ist der Umsatz der privaten Abfallwirtschaft mit etwa 4 Mrd. € pro Jahr mehr als dreimal so hoch.⁶⁴ Die Sammlung und Entsorgung von Unternehmensabfällen fällt nicht in den Bereich der hoheitlichen Aufgaben

der Kommunen und wird über den freien Markt geregelt. Die Marktliberalisierung ist also in Österreich grundsätzlich in allen Abfallwirtschaftssegmenten außerhalb des hoheitlichen Aufgabenbereichs der Kommunen (außerhalb des Bereichs der Andienungspflicht) realisiert.

Das System der Arbeitsbeziehungen im Bereich der Abfallwirtschaft ist in Bezug sowohl auf die Akteurs- als auch die Kollektivvertragslandschaft stark fragmentiert. Im Wesentlichen sind vier Gewerkschaften für die Beschäftigten in der Branche zuständig – die Gewerkschaft Yunion für die Gemeindebediensteten, die PRO-GE für die ArbeiterInnen in jenen Abfallwirtschaftsbereichen, die ihren Ursprung im produzierenden Gewerbe haben, die vda für die Beschäftigten der ausgegliederten Kommunalbetriebe und die ArbeiterInnen in jenen Bereichen, die mit der Dienstleistungsbranche verbunden sind, sowie die GPA-djp für die Angestellten im Bereich Administration.⁶⁵ Auf Arbeitgeberseite besteht zwar nur ein branchenumfassender kollektivvertragsfähiger Verband innerhalb der WKÖ-Struktur, nämlich der erst 2000 unter anderem Namen gegründete Fachverband Entsorgungs- und Ressourcenmanagement (FER). Diesem Verband ist es allerdings bisher noch nicht gelungen, einen Branchenkollektivvertrag für die Abfallwirtschaft abzuschließen, da keine Einigung in Lohnfragen erzielt werden konnte. Deswegen werden die meisten Beschäftigten in der Branche von „branchenfremden“ Kollektivverträgen und etliche – sofern sie nicht öffentlich Bedienstete in Gemeinden sind – von gar keinen kollektiven Regelungen erfasst.

Diese Fragmentierung des kollektiven Regulationssystems ist eng mit der überaus heterogenen Struktur der Abfallbranche in vielen Belangen verknüpft. So besteht privates neben öffentlichem Eigentum, bestehen kleine regionale neben großen internationalen Unternehmen, Tochtergesellschaften großer Unternehmungen neben ausgegliederten Kommunalbetrieben, öffentlich Bedienstete neben Privatangestellten etc. Durch Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen spielen Ausgliederungen von Abfallwirtschaftsbetrieben aus der öffentlichen Gemeindeverwaltung sowie – auch aufgrund der knappen Kassen vieler Kommunen – öffentliche Ausschreibungsverfahren eine zunehmend größere Rolle. Ausgliederungen ziehen in der Regel einen Effekt der zunehmenden Heterogenität der Belegschaftsstruktur innerhalb eines Betriebes nach sich, da Neubeschäftigte nach erfolgter Ausgliederung privatrechtliche Dienstverhältnisse eingehen, während die „Altbeschäftigten“ ihre öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse mitnehmen.

Insgesamt entsprechen die Arbeitsbeziehungen in der teilliberalisierten Abfallwirtschaft nur ansatzweise dem österreichischen „Standardmodell“. Zwar besteht mit dem FER ein umfassender Arbeitgeberverband unter dem Dach der WKÖ; dieser Verband organisiert Unternehmen in den Bereichen der Abfallsammlung, -entsorgung und -aufbereitung mit gewerbli-

cher Absicht, unabhängig von der Eigentümerschaft, somit Kleinbetriebe ebenso wie ausgegliederte Kommunalbetriebe und basiert infolgedessen auf einer ausgeprägt heterogenen Mitgliederstruktur. Auch aus diesem Grund hat es der FER allerdings bisher nicht geschafft, als effektiver Sozialpartner für seine Mitglieder in Erscheinung zu treten. Infolgedessen werden seine Mitglieder von einer Vielzahl von „branchenfremden“ Kollektivverträgen mit gänzlich unterschiedlichen inhaltlichen Regelungen erfasst. Gleichermäßen fragmentiert ist die Interessenvertretung auf Seiten der ArbeitnehmerInnen. Dies hat damit zu tun, dass die Abfallbranche nicht organisch gewachsen ist, sondern einerseits aus dem öffentlich-rechtlichen Kommunalbereich herausgelöst wurde und andererseits unter dem Einfluss verschiedener Regelungsmechanismen relativ unkoordiniert entstanden ist. So stehen sich im Bereich der Abfallwirtschaft unterschiedliche Arbeitnehmergruppen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen, Beschäftigungsbedingungen, unterschiedlicher „Herkunft“ und Vertretungsstruktur relativ unvermittelt gegenüber. Dementsprechend schwierig gestaltet sich der Versuch der involvierten Gewerkschaften, gemeinsame Prioritäten, Strategien und Zielsetzungen in den Kollektivverhandlungen gegenüber einer ohnehin heterogenen Arbeitgebergruppe zu definieren.⁶⁶

7. Generelle Auswirkungen der Liberalisierung auf die Arbeitsbeziehungen

Bekanntlich wird das politische Projekt der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen von der Annahme geleitet, dass die Schaffung neuer Märkte zu mehr Effizienz in der Allokation öffentlicher Güter beitrüge und in der Folge ein größeres Wirtschaftswachstum sowie höhere Wohlfahrts-effekte nach sich zöge. Auf europäischer Ebene ist diese Leitidee etwa in der Lissabon-Strategie verankert, mit dem expliziten „Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“.⁶⁷ Da der Hauptzweck der Liberalisierungsbestrebungen in der Schaffung und Öffnung neuer Märkte liegt, was die Umwandlung ehemals staatlicher Betriebsstrukturen in privatwirtschaftlich-gewinnorientierte Unternehmen impliziert, wurden diese ehemals staatlichen Organisationseinheiten oftmals relativ unvermittelt dem Wettbewerb im neuen, „freien“ Markt ausgesetzt. Im Zuge dessen wurden die traditionellen Arbeitsbeziehungen des öffentlichen Dienstes, die auch für die ehemals staatlich reglementierten und „geschützten“ und nunmehr liberalisierten Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge gegolten hatten, regelmäßig von den im privaten Sektor geltenden Regelungen der Arbeit abgelöst bzw. aufgeweicht.⁶⁸ Gleichzeitig wurde gerade in den arbeitsintensivsten Branchen versucht, durch Drücken der Lohnkosten die Wettbe-

werbschancen der ehemaligen staatlichen Monopolbetriebe zu erhöhen – mittels Rationalisierungsmaßnahmen im Produktionsprozess, Gehaltskürzungen, Ausdehnung der Arbeitszeiten bzw. Verdichtung des Arbeitsvolumens sowie der Nutzung neuer, weniger geschützter Beschäftigungsverhältnisse. Dies gelang in der Regel durch die Schaffung eines neuen, kollektiv-arbeitsrechtswirksamen regulativen Regimes, sodass sich die rechtliche Fundierung der Arbeitsbeziehungen und damit auch die faktische Ausgestaltung der konkreten Arbeitsbedingungen dramatisch änderten.⁶⁹ Insbesondere hat als allgemeine Tendenz die Liberalisierung im Bereich der kollektiven Regulierung der Arbeit zu einer Zerteilung der Regulationssysteme geführt, indem die privatwirtschaftlichen Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Monopolbetriebe von relativ stabilen Regulationsmechanismen (Branchen- oder Firmenkollektivverträge für Neubeschäftigte sowie öffentliches Dienstrecht für Altbedienstete) erfasst werden, während die neuen MarktteilnehmerInnen eine oftmals erst im Entstehen begriffene, dezentralisierte bzw. fragmentierte Kollektivvertragslandschaft vorfinden, deren Struktur nicht unbedingt zur neu entstehenden Branche passt, sodass die Branchenkonkurrenten mitunter unter den Geltungsbereich unterschiedlicher Kollektivverträge fallen. Dabei finden generell die Beschäftigten der ehemals öffentlichen Nachfolgeunternehmen im Vergleich zu jenen der neuen MarktteilnehmerInnen günstigere Entlohn- und Arbeitsbedingungen vor; zugleich findet jedoch auch eine zu-

Tabelle 1: Charakteristika der Arbeitsbeziehungen und Beschäftigungsbedingungen vor und nach der Liberalisierung

Charakteristika	vor Liberalisierung	nach Liberalisierung	
	Öffentlicher Dienst	Nachfolgeunternehmen des ehem. Monopolisten	neue AnbieterInnen/ MarktteilnehmerInnen
Modus der Gehaltsfestsetzung	zentrale Verhandlungen (informell); unilateral durch Behörden (formal)	Branchen- oder Firmen-Kollektivvertrag	Branchen-Kollektivvertrag oder fragmentierte KV-Landschaft
Deckungsrate	100%	100%	100% oder weniger
Gewerkschaftlicher Organisationsgrad	hoch	hoch	niedrig
Beschäftigungsstatus	Öffentlich Bedienstete	Öffentlich Bedienstete (abnehmend) und privatrechtlich Angestellte (zunehmend)	privatrechtliche Dienstverhältnisse und Solo-selbstständige
Belegschaftstypus	relativ homogen	relativ inhomogen (Dichotomie zwischen Alt- und Neubeschäftigten)	(relativ) inhomogen
Arbeitsplatzsicherheit	hoch	hoch für Altbedienstete; relativ niedrig für Neubeschäftigte	(relativ) niedrig
Wettbewerb über Arbeitskosten	gering	moderat/groß	

Quellen: Brandt, Schulten (2009); eigene Erhebungen des Autors.

nehmende Segmentierung der Belegschaften innerhalb der Nachfolgeunternehmen statt.

Tabelle 1 fasst branchenübergreifend einige wesentliche Aspekte der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene, die im Zuge der Liberalisierung einen grundlegenden Wandel erfahren haben, schematisch zusammen.

8. Wettbewerb über Arbeitskosten – Arbeitsbeziehungen der Branchen im Vergleich

Bei Betrachtung der branchenspezifischen Entwicklungen im Gefolge der Liberalisierung der unterschiedlichen Wirtschaftsbereiche zeigen sich jedoch teilweise gravierende Unterschiede in der Ausgestaltung und Beschaffenheit sowohl der Arbeitsbeziehungen als auch der Beschäftigungsbedingungen. Brandt und Schulten (2009) argumentieren, dass das Ausmaß, zu dem die Liberalisierung ehemals staatlich regulierter Wirtschaftsbereiche zu Wettbewerb über Arbeitskosten und damit tendenziell schlechteren Arbeitsbedingungen beiträgt, im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängt: einerseits dem Ausmaß des tatsächlichen oder künftig drohenden Wettbewerbsdrucks im neuen Markt, andererseits der Fähigkeit der bestehenden oder sich entwickelnden Regimes der Regulierung der Arbeitsverhältnisse, brancheneinheitliche Regelungen und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle MarktteilnehmerInnen herzustellen. Obgleich es zweifelsohne richtig ist, dass branchenumfassende Verbandskollektivverträge den Spielraum für Wettbewerb über Arbeitskosten entscheidend einschränken, beleuchtet ein solch monokausales Erklärungsmodell nur eine Seite der Medaille. Denn es könnte ja durchaus sein, dass gerade in arbeitsintensiven Wirtschaftsbereichen, in denen durch Liberalisierung die Interessenvertretungs- und Regulierungssysteme enorm unter Anpassungsdruck stehen, die Marktstrategie der dominanten Wirtschaftsakteure in der Fokussierung auf Wettbewerb über Arbeitskosten und infolgedessen in der Vermeidung eines brancheneinheitlichen Lohnkollektivvertrags besteht – so wie es etwa im Bereich der österreichischen Postdienstleistungen der Fall zu sein scheint. Die unterschiedlichen Entwicklungswege der liberalisierten Branchen in Österreich legen jedenfalls nahe, dass Abstand zum einen von monokausalen Erklärungszusammenhängen nach dem Modell: Struktur/Institution determiniert soziales Handeln, und zum anderen von der Überschätzung der Robustheit und Prägungskraft bestehender „Systeme“ der nationalen Arbeitsbeziehungen genommen werden sollte. Weder sind die „nationalen Institutionen“ immun gegen Veränderung, noch sind ihre Gestalt und Prägekraft einheitlich in allen Wirtschaftsbereichen, andernfalls unterschiedliche Entwick-

lungswege der unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereiche gar nicht möglich wären.⁷⁰

Auf Grundlage der Annahme, dass sich (auf Branchenebene) das bestehende (aber stets im Wandel sich befindende) System der Arbeitsbeziehungen einerseits und die Bereitschaft der dominanten Marktakteure, Wettbewerbsvorteile zu einem Gutteil über die „Gestaltung“ der Arbeitskosten zu lukrieren, andererseits wechselseitig beeinflussen, können die untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche nach dem Ausmaß, in dem Wettbewerb um Marktanteile über die „Gestaltung“ der Arbeitskosten betrieben wird, unterschieden werden. Tendenziell lässt sich jedenfalls feststellen, dass mit steigender Arbeitsintensität einer Branche (also steigendem Anteil der Arbeitskosten an den gesamten Produktionskosten in einer Branche) sich der Anreiz für einzelne Marktakteure, in einen Wettbewerb über Arbeitskosten einzutreten, erhöht (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Wettbewerb über Arbeitskosten nach Branchen in Österreich

Branchen	Arbeitsintensität	Wettbewerb über Arbeitskosten
Postdienstleistungen	groß	groß
Telekommunikation	moderat	moderat
Eisenbahnen	moderat/groß	moderat
Gaswirtschaft	gering	gering
Abfallwirtschaft	groß	groß

Quelle: eigene Erhebungen des Autors.

Wie in den oben ausgeführten Branchenanalysen beschrieben, spielt neben den Arbeitskosten allerdings noch eine Reihe anderer Faktoren für die unterschiedliche Ausgestaltung der unter Anpassungsdruck stehenden Arbeitsbeziehungen in den unterschiedlichen liberalisierten Wirtschaftsbereichen eine bedeutende Rolle. Dabei handelt es sich in der Regel um historisch kontingente (institutionelle) Bestimmungsgrößen, wie etwa die Existenz eines Monopolunternehmens (mit oder ohne Kollektivvertragsfähigkeit) bzw. eines (handlungsfähigen) branchenweiten, inklusiven Arbeitgeberverbands, die relative Stärke der Interessenverbände in der Branche, die Homogenität/Heterogenität und Fragmentierung der branchenspezifischen Verbändelandschaft (bereits vor der Liberalisierung), die Struktur, Größe und das „Alter“ der Branche etc. Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch, die historisch kontingenten „Institutionen“ grundsätzlich nicht als unveränderbare Determinanten, sondern selbst als ein Resultat kontinuierlicher dynamischer sozialer Austauschprozesse zu begreifen. Basierend auf den Branchenanalysen verschafft Tabelle 3 einen Überblick über die kollektiven Beschäftigungsregelungsmechanis-

men im Vergleich sowohl der untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche untereinander als auch der liberalisierten Branchen mit dem österreichischen „Standardmodell“ in der Privatwirtschaft.

Tabelle 3: Kollektive Beschäftigungsregelungssysteme in unterschiedlichen liberalisierten Branchen in Österreich im Vergleich zum „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen

„Standardmodell“ in Privatwirtschaft	1 Arbeitgeberverband (in der Regel unter dem Dach der WKÖ mit Pflichtmitgliedschaft), 2 Gewerkschaften (Ang., Arb.); 2 Branchen-KV (Ang., Arb.); KV-Deckungsrate 100%; kein Firmen-KV	
liberalisierte Branchen	ehemaliger Monopolist bzw. öffentlicher Sektor	neue MarktteilnehmerInnen/„Alternative“ AnbieterInnen
Postdienstleistungen	Österreichische Post AG: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV) + Selbstständige (nicht erfasst von KV)
Telekommunikation	Telekom Austria: Firmen-KV + alte Dienstordnung (auslaufend)	Umfassender Branchen-KV (ohne Telekom Austria)
Bahnwirtschaft	ÖBB: Umfassender Branchen-KV + alte Dienstordnung (AVB, auslaufend) sowie interimistische Regelung (auslaufend)	Umfassender Branchen-KV
Gaswirtschaft	Kommunale Betriebe: Firmen-KV bzw. „firmenbezogener Verbands-KV“ + öffentliches Dienstrecht	Branchen-KV + fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV)
Abfallwirtschaft	Kommunale Betriebe: Firmen-KV bzw. „firmenbezogener Verbands-KV“ + öffentliches Dienstrecht	Fragmentierte KV-Landschaft („branchenfremde“ KV) + Selbstständige (nicht erfasst von KV)

Quellen: Brandt, Schulten (2009); eigene Erhebungen des Autors.

9. Fazit: Konvergenz oder Pfadabhängigkeit?

In der Einleitung dieses Beitrags wurde als erste interessierende Hauptfrage formuliert, ob sich die Arbeitsbeziehungen in den liberalisierten Wirtschaftsbereichen grundlegend vom sog. österreichischen „Standardmodell“ unterscheiden. Diese Frage kann mit Blick auf Tabelle 3 eindeutig bejaht werden, da insbesondere die institutionell-organisatorische Struktur der fünf untersuchten Branchen (wirtschaftliche und verbandliche Akteure, Organisation des Produkt- und Arbeitsmarkts, Organisation der Regelungssysteme) und damit auch die konkrete Ausgestaltung und das „Resultat“ der Arbeitsbeziehungen vom in der Privatwirtschaft dominierenden „Standardmodell“ abweichen. Die zweite Frage zielt auf die Erkundung dessen ab, ob die Unterschiede der Arbeitsbeziehungen der liberalisierten Branchen zum „Standardmodell“ im Verhältnis der untersuchten Branchen zueinander tendenziell ähnlich oder divergierend sind. Die tendenzielle Ähnlichkeit entspräche der Gültigkeit der sogenannten Konvergenzthese, während die tendenzielle Divergenz die sogenannte Pfadabhängigkeitsthese stützte. Auch hier hilft bereits ein kurzer Blick auf

Tabelle 3, der offenbart, dass alle fünf untersuchten liberalisierten Wirtschaftsbereiche sich nicht nur grundsätzlich vom sog. „Standardmodell“ der Arbeitsbeziehungen, sondern in ihren besonderen Entwicklungswegen in zumindest einem zentralen Aspekt der Arbeitsbeziehungen auch voneinander unterscheiden. Vor diesem Hintergrund scheint sich die Pfadabhängigkeitsthese gegenüber der Konvergenzthese zu behaupten. Eine präzisere Beantwortung der zweiten Frage ist jedoch nur im Kontext der dritten Frage, die auf die wesentlichsten Faktoren, die einen bestimmten Entwicklungspfad im Bereich der Arbeitsbeziehungen „determinieren“, abstellt, möglich. Als zentrale Faktoren können dabei in Anlehnung an Brandt und Schulten (2009) das Ausmaß des Wettbewerbs im (neuen) liberalisierten Markt einerseits sowie die Arbeitsintensität, also der Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtproduktionskosten, andererseits in einer Branche identifiziert werden, wobei diese beiden Bestimmungsgrößen miteinander korrespondieren. Zwar werden die Arbeitskosten nur dann, wenn sie einen bestimmten kritischen Wert übersteigen, als Wettbewerbskosten für die MarktteilnehmerInnen relevant; diese Schwelle wird aber umso niedriger angesetzt werden, je stärker der Wettbewerbsdruck die MarktteilnehmerInnen zu Rationalisierungsmaßnahmen zwingt. So hat der verschärfte Wettbewerb über Arbeitskosten in den arbeitsintensiven Bereichen etwa der Postdienstleistungen und der Abfallwirtschaft (im Gegensatz etwa zur Gaswirtschaft) mit dazu beigetragen, dass in diesen Wirtschaftsbereichen bis dato keine umfassenden Branchenkollektivverträge abgeschlossen wurden, da ein beträchtlicher Anteil der Wirtschaftsakteure schlicht kein Interesse an einer brancheneinheitlichen Lohnregulierung hat. Die Arbeitsintensität bzw. die Attraktivität des Wettbewerbs über Arbeitskosten kann also als zumindest mittelbar ursächlich für Tendenzen der Dezentralisierung und Fragmentierung der Regulierung von Arbeit gefasst werden. Daneben wurden weitere wichtige, historisch kontingente Einflussfaktoren im Bereich der Arbeitsbeziehungen identifiziert, etwa die Gründung eines kollektivvertragsfähigen Arbeitgeberverbands in der Telekommunikationsbranche (im Gegensatz etwa zur Postdienstleistungsbranche), die – bei weit geringerem Wettbewerbsdruck über Arbeitskosten und trotz eigenem Hauskollektivvertrag für die Telekom Austria – zur weitgehend brancheneinheitlichen Regulierung der Arbeit im Telekommunikationsbereich geführt hat. Ebenso hat etwa die Tatsache, dass den ÖBB – im Gegensatz zu etlichen anderen ehemaligen staatlichen Monopolbetrieben – die Kollektivvertragsfähigkeit nicht zuerkannt wurde, zu einer brancheneinheitlichen Regulierung der Beschäftigungsbedingungen im Eisenbahnbereich beigetragen. In den Bereichen der Gas- und Abfallwirtschaft etwa kann eine durch die Liberalisierung verschärfte Heterogenität der Akteursstruktur (bezüglich sowohl der wirtschaftlichen Akteure als auch ihrer Interessenvertretungen) konstatiert werden, die sich in eine

Dezentralisierung und Fragmentierung der Systeme der Regulierung der Arbeit übersetzt – im Bereich der Abfallwirtschaft jedoch in viel stärkerem Ausmaß, da hier die Interessenvertretungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite mit relativ wenig Vertretungsmacht ausgestattet sind und die Regulierung des Arbeitsmarktes deutlich hinter die Imperative der Regulierung ökonomischer, technischer und ökologischer Inhalte und Standards tritt.

Wenn hier behauptet wird, dass empirisch eher die Gültigkeit der Pfadabhängigkeits- denn der Konvergenzthese bestätigt wird, so muss in diesem Zusammenhang doch vermerkt werden, dass für den Zweck dieses Beitrags eine Adaptierung dieses theoretischen Begriffspaares vorgenommen wurde: Ursprünglich für den transnationalen Vergleich nationaler Systeme der Arbeitsbeziehungen entwickelt,⁷¹ werden diese Termini hier zum Zweck des Branchenvergleichs innerhalb einer Nationalökonomie verwendet.⁷² Pfadabhängigkeit branchenspezifischer Entwicklungswege bedeutet jedoch nicht bloße Kontinuität innerhalb eines als mehr oder weniger stabil gefassten institutionellen Settings, sondern verweist vielmehr auf die Kontingenz und Veränderbarkeit institutioneller und prozeduraler Konfigurationen, einschließlich rechtlich-institutioneller Zäsuren, insbesondere in Zeiten der Umwälzungen der (trans)nationalen wirtschaftspolitischen Kontextbedingungen (Globalisierung, Liberalisierung, Privatisierung etc.). Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der auf die untersuchten Wirtschaftsbereiche ausgeübte Liberalisierungsdruck im Bereich der Regulierung der Arbeitsverhältnisse tendenziell nicht zu konvergenten Entwicklungsverläufen geführt hat, sondern die unterschiedlichen Branchen aufgrund je eigener Kontextbedingungen je eigenen Entwicklungswegen folg(t)en.

Anmerkungen

¹ Dieser Beitrag beruht auf einer von der AK Wien finanzierten und unterstützten Untersuchung, die vom Autor im Zeitraum von Jänner 2015 bis November 2016 durchgeführt wurde.

² Vgl. Hermann, Flecker 2012; Bieling et al. 2008; Brandt et al. 2008.

³ Vgl. Hermann (2009); Hofbauer (2006); AK Wien (2009).

⁴ Glassner, Adam (2008).

⁵ Haas (1958).

⁶ Pollack (2010).

⁷ Traxler et al. (2001); Bechter et al. (2011).

⁸ Hall, Soskice (2001).

⁹ Artus (2008).

¹⁰ Flecker et al. (2014) 15; Streeck, Thelen (2005).

¹¹ Hall, Soskice (2001).

¹² Traxler (2005).

¹³ Hermann, Flecker (2009) 18.

- ¹⁴ Bechter et al. (2011).
- ¹⁵ Guger et al. (2001) 162; Hermann, Flecker (2009) 20.
- ¹⁶ Glassner, Adam (2008) 30.
- ¹⁷ Guger et al. (2001) 89f.
- ¹⁸ Traxler (2007) 49f.
- ¹⁹ Hermann (2008) 214.
- ²⁰ Traxler (2002).
- ²¹ Hermann, Verhoest (2012) 6ff.
- ²² Ebd. 7.
- ²³ Huffs Schmid (2008).
- ²⁴ Bieling, Deckwirth (2008) 10.
- ²⁵ Ebd. 11.
- ²⁶ Hermann, Verhoest (2012) 10f.
- ²⁷ Glassner (2008) 4.
- ²⁸ ÖPAG (2015).
- ²⁹ Interview Arbeitgebervertreter/in 1.
- ³⁰ Interview Arbeitnehmervertreter/in 1.
- ³¹ Haidinger, Hermann (2008); ÖGB-Kollektivvertragsdatenbank: http://www.kollektivvertrag.at/cms/KV/KV_0.
- ³² Interview Arbeitnehmervertreter/in 1.
- ³³ Doellgast et al. (2013) 7.
- ³⁴ Berrer et al. (2003) 4ff.
- ³⁵ Kommission (2010) 80.
- ³⁶ Doellgast et al. (2013) 19.
- ³⁷ Telekom Austria Group (2015) 50.
- ³⁸ Interview Arbeitnehmervertreter/in 2.
- ³⁹ Pedersini (2005).
- ⁴⁰ Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- ⁴¹ Gütermann (2015) 15.
- ⁴² Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- ⁴³ ÖBB (2016) 86.
- ⁴⁴ WKÖ Mitgliederstatistik: <https://www.wko.at/>.
- ⁴⁵ Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- ⁴⁶ Adam (2005).
- ⁴⁷ Adam (2008).
- ⁴⁸ Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- ⁴⁹ Interview Arbeitgebervertreter/in 6.
- ⁵⁰ Interview Arbeitnehmervertreter/in 3.
- ⁵¹ Kerebel (2015).
- ⁵² Traxler (2008).
- ⁵³ Kommission (2010) 36.
- ⁵⁴ Kratena (2004).
- ⁵⁵ Interview Arbeitgebervertreter/in 7.
- ⁵⁶ Interviews Arbeitgebervertreter/in 7; Arbeitnehmervertreter/in 5; Arbeitnehmervertreter/in 7.
- ⁵⁷ Interview Arbeitgebervertreter/in 7.
- ⁵⁸ Interview Arbeitnehmervertreter/in 8.
- ⁵⁹ Hochholding (2014).
- ⁶⁰ Nußmüller (2004) 37.
- ⁶¹ OGPP (2008) 21f.
- ⁶² Mayr (2014) 31.

- ⁶³ Hochholding (2014) 78f.
⁶⁴ Mayr (2014) 35.
⁶⁵ Interviews Arbeitnehmervertreter/in 5; Arbeitnehmervertreter/in 7; Arbeitnehmervertreter/in 8.
⁶⁶ Holtgrewe, Sardadvar (2011).
⁶⁷ http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm.
⁶⁸ Brandt, Schulten (2009).
⁶⁹ Flecker (2014).
⁷⁰ Streeck, Thelen (2005).
⁷¹ Vgl. Brandl, Allinger (2013); Turner, Windmüller (1998).
⁷² In Anlehnung an Katz, Darbishire (2000) und Bechter et al. (2011), die allerdings den Branchenvergleich auf internationaler Ebene vornehmen.

Literatur

- Adam, Georg, Renewed dispute over railworkers' service regulations (EurWORK, Eurofound, Dublin 2005); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/es/observatories/eurwork/articles/renewed-dispute-over-railworkers-service-regulations>.
- Adam, Georg, Questionnaire for EIRO Sectoral Representativeness Study on Railways – Case of Austria (EurWORK, Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/austria/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-railways-sector-austria>.
- Artus, Ingrid, Interessenhandeln jenseits der Norm. Mittelständische Betriebe und prekäre Dienstleistungsarbeit in Deutschland und Frankreich (Frankfurt, New York 2008).
- Bechter, Barbara; Brandl, Bernd; Meardi, Guglielmo, From national to sectoral industrial relations. Developments in sectoral industrial relations in the EU (Eurofound, Luxemburg 2011); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2011/industrial-relations/from-national-to-sectoral-industrial-relations-developments-in-sectoral-industrial-relations-in-the>.
- Berrer, Helmut; Helmenstein, Christian; Polasek, Wolfgang; Schnabl, Alexander; Treitler, Roland, Effekte der Telekom-Liberalisierung (= Projektbericht, IHS, Wien 2003).
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina; Schmalz, Stefan (Hrsg.), Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union (Münster 2008).
- Bieling, Hans-Jürgen; Deckwirth, Christina, Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung, in: Bieling et al. (Hrsg., 2008) 9-33.
- Brandl, Bernd; Allinger, Bernadette, Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 119, Wien 2013).
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik (Hamburg 2008).
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten, The Impact of Liberalisation and Privatisation on Labour Relations, in: PIQUE Summary Report of the project „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity“ (Wien 2009) 39-51.
- Doellgast, Virginia; Sarmiento-Mirwaldt, Katja; Benassi, Chiara, Alternative routes to good jobs in the service economy. Employment restructuring and human resource management in incumbent telecommunications firms (= Final Project Report, ESCR Grant RES-061-25-0444, 2013); heruntergeladen im Februar 2017:

- https://www.academia.edu/4498267/Alternative_routes_to_good_jobs_in_the_service_economy_Employment_restructuring_and_human_resource_management_in_incumbent_telecommunications_firms.
- Europäische Kommission, European Sectoral Social Dialogue. Recent developments (Brüssel 2010); heruntergeladen im Februar 2017: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=570&type=2&furtherPubs=yes>.
- Flecker, Jörg; Schultheis, Franz; Vogel, Berthold, Einleitung, in: Flecker, Jörg; Schultheis, Franz; Vogel, Berthold (Hrsg.), Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus der Sicht der Beschäftigten (Berlin 2014) 9-19.
- Flecker, Jörg, Was ist da schiefgegangen? Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Qualität der Beschäftigung, in: Prausmüller, Oliver; Wagner, Alice (Hrsg.), Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik (Hamburg 2014) 25-40.
- FORBA, Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser (= Studie im Auftrag der AK Wien, Wien 2009).
- Glassner, Vera; Adam, Georg, Wages and collective bargaining in Austria: trends and developments, in: Keune, Maarten; Galgóczi, Béla (Hrsg.), Wages and wage bargaining in Europe. Developments since the mid-1990s (ETUI-REHS, Brüssel 2008) 29-50.
- Glassner, Vera, Representativeness of the European social partner organisations: Posts and courier services (Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-post-and-courier-services>.
- Guger, Alois; Runggaldier, Ulrich; Traxler, Franz, Lexikon der Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und sozialen Sicherung: Österreich (Eurofound, Luxemburg 2001).
- Gütermann, Fjodor, Eisenbahn-Personenverkehr: die Tücken der Liberalisierung; in: FORBA: Trendreport 2 (2015) 15-17.
- Haas, Ernst B., The Uniting of Europe (Stanford 1958).
- Haidinger, Bettina; Hermann, Christoph, Beschäftigungsverhältnisse bei den neuen Postdienstleistern (= AK Beiträge zur Wirtschaftspolitik 21, Wien 2008).
- Hall, Peter; Soskice, David (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage (Oxford 2001).
- Hermann, Christoph, Durch Privatisierung zum Ausnahmefall: Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen in öffentlichen Dienstleistungen in Österreich, in: Brandt u. a. (Hrsg., 2008) 212-232.
- Hermann, Christoph, Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 35/2 (2009) 237-255.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg, Das „Modell Österreich“ im Wandel, in: Hermann, Christoph; Atzmüller, Roland (Hrsg.), Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem (Berlin 2009) 17-44.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe (New York, London 2012).
- Hermann, Christoph; Verhoest, Koen, The Process of Liberalisation, Privatisation and Marketisation, in: Hermann, Christoph; Flecker, Jörg (Hrsg.), Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe (New York, London 2012).
- Hochholding, Christine, Daran muss man sich halten – der rechtliche Rahmen für die

- österreichische Abfallwirtschaft, in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände, VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch (Wien 2014) 67-81.
- Hofbauer, Ines, Liberalisation, privatisation and regulation in the Austrian postal services sector. Austrian Country Report (= FORBA Research Report 19/2006, Wien 2006).
- Holtgrewe, Ursula; Sardadvar, Karin, Heterogeneity and conflict. The waste sector in Austria (= Bericht im Rahmen der walqing social partnership series, Wien 2011).
- Huffschmid, Jörg, Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten; Sterkel, Gabriele; Wiedemuth, Jörg (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik (Hamburg 2008) 14-41.
- Katz, Harry C.; Darbshire, Owen, Converging Divergences. Worldwide Changes in Employment Systems (Ithaca, NY, 2000).
- Kerebel, C., Energiebinnenmarkt (Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, 2015); heruntergeladen im Februar 2017: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html.
- Kratena, Kurt, Evaluierung der Liberalisierung des österreichischen Energiemarktes aus makroökonomischer Sicht, in: WIFO Monatsberichte 11 (2004) 837-843.
- Mayr, Johann, 14.800 Arbeitsplätze schaffen 1.235 Mio Euro Wertschöpfung – so funktioniert die österreichische Abfallwirtschaft, in: ARGE Österreichische Abfallwirtschaftsverbände, VWM Verantwortungsvolles Wertstoff-Management Grünbuch (Wien 2014) 31-47.
- Nußmüller, Christian, Alternative Modelle zur Privatisierung von kommunaler Abfall- und Abwasserentsorgung? Fakten, Hintergründe, Argumentationsgrundlagen (ARGE Müllvermeidung, Graz 2004); heruntergeladen im Februar 2017: <http://docplayer.org/9263939-Privatisierung-forum-abfallwirtschaft-alternative-modelle-zur-von-kommunaler-abfallund-abwasserentsorgung.html>.
- ÖBB, Geschäftsbericht 2015 (Wien 2016); heruntergeladen im Februar 2017: <http://blog.oebb.at/presse/publikationen/geschaeftsberichte/>.
- OGPP, Privatisierung und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der EU (Wien 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.politikberatung.or.at/uploads/media/Privatisierung-und-Liberalisierung-kommunaler-Dienstleistungen-in-der-EU.pdf>.
- ÖPAG, Geschäftsbericht 2014 (Wien 2015).
- Pedersini, Roberto, EIRO thematic feature – Industrial relations in the railway sector (Eurofound, Dublin 2005); heruntergeladen im Februar 2017: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/2005/eiro-thematic-feature-industrial-relations-in-the-railway-sector>.
- Pollack, Mark A., Theorizing EU Policy-Making, in: Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Young, Alasdair R. (Hrsg.), Policy-Making in the European Union (Oxford 2010) 15-44.
- Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen, Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen (Hrsg.), Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies (Oxford 2005) 1-39.
- Telekom Austria Group, Annual Report 2014 (Wien 2015).
- Traxler, Franz, Industrial relations in posts and telecommunications examined (EurWORK, Eurofound, Dublin 2002); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-in-posts-and-telecommunications-examined>.
- Traxler, Franz, „Pattern bargaining“ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 31/15 (2005) 171-195.
- Traxler, Franz, Austria, in: Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach (London, New York 2007) 39-63.

- Traxler, Franz, Representativeness of the social partners: Gas sector (Eurofound, Dublin 2008); heruntergeladen im Februar 2017: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/representativeness-of-the-social-partners-gas-sector>.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, National Labour Relations in Internationalized Markets (Oxford Press 2001).
- Turner, Lowell; Windmuller, John P., Convergence and Diversity in International and Comparative Industrial Relations, in: Neufeld, M. F.; McKelvey, J. T. (Hrsg.): Industrial relations at the dawn of the new millenium (Ithaca, NY, 1998) 192-208; heruntergeladen im Februar 2017: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1728&context=articles>.

Zusammenfassung

Wie auch in anderen Ländern hatte die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Der Beitrag analysiert die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in fünf ausgewählten liberalisierten Wirtschaftsbereichen, nämlich den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie der Eisenbahn-, Gas- und Abfallwirtschaft. Dabei zeigt sich, dass die fünf Branchen in wesentlichen Aspekten der Arbeitsbeziehungen – etwa der Präsenz der Interessenvertretungen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite oder der branchenumfassenden (Nicht)Einheitlichkeit der Gestaltung der kollektiven Regulierung der Arbeit – nicht nur vom österreichischen „Standardmodell“ abweichen, sondern sich auch untereinander erheblich unterscheiden. Darüber hinaus wird nach möglichen Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungswege gefragt, wobei sich hier insbesondere ökonomische, institutionelle sowie interessen- und akteursbezogene Bestimmungsgrößen identifizieren lassen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die durch den Liberalisierungsprozess induzierten Entwicklungswege der Arbeitsbeziehungen in den unterschiedlichen Branchen sich tendenziell nicht angleichen, sondern wesentlich pfadabhängig verlaufen.

Abstract

Liberalisation of public services has yielded far-reaching consequences for the organisation of industrial relations also in Austria. This contribution sets out to analyse the developments of the labour relations in five selected economic sectors having been subject to liberalisation processes – that is the post and telecommunications services, the railways sector, the gas industry and waste management services. It emerges that these five sectors widely vary in major industrial relations aspects – such as the presence of organisations of collective interest representation on the two sides of industry and the degree of homogeneity of the employment regulation within a sector – not only from the Austrian „standard pattern“ for the private sector but also among each other. When it comes to identifying the possible rationale for the different paths of development, economic as well as institutional and agent-related determinants have to be distinguished. Overall, it shows that developments of the organisation of industrial relations between sectors after liberalisation do not converge; rather they proceed essentially in a path-dependent manner.

BEGUTACHTETER ARTIKEL

Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?

Britta Gehrke, Brigitte Hochmuth*

1. Einleitung

„Germany’s jobs miracle hasn’t received much attention in this country but it’s real, it’s striking (...) Germany came into the Great Recession with strong employment protection legislation. This has been supplemented with a „short-time work scheme“, which provides subsidies to employers who reduce workers’ hours rather than laying them off. These measures didn’t prevent a nasty recession, but Germany got through the recession with remarkably few job losses.“

Paul Krugman, in: NYT (12.11.2009)

Wie dieses Zitat von Nobelpreisträger Paul Krugman zeigt, hat die stabile Beschäftigungsentwicklung in Deutschland während der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 und die Rolle, die die intensive Nutzung von Kurzarbeit in diesem Zusammenhang potenziell gespielt hat, international für Aufsehen gesorgt.

Kurzarbeit ist im Allgemeinen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das Unternehmen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine subventionierte Arbeitszeitreduktion ermöglicht. Das explizite Ziel dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments ist es, Kündigungen zu verhindern, während Unternehmen gleichzeitig Lohnkosten senken können. Die ArbeitnehmerInnen reduzieren ihre Arbeitsstunden, sie bekommen aber den Großteil des dadurch entstehenden Nettoentgeltausfalls von der öffentlichen Hand (die Förderung geht zunächst an den Arbeitgeber, der sie an die ArbeitnehmerInnen auszahlt) ersetzt.

* Die Autoren danken der Fritz Thyssen Stiftung für die finanzielle Unterstützung des Forschungsprojektes „Counteracting Unemployment in Crises: Nonlinear Effects of Short-Time Work Policy“, das diesem Beitrag als Grundlage dient.

Damit stellt Kurzarbeit ein Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsinputs dar. Anstatt Beschäftigte zu entlassen, können diese mit Hilfe von Kurzarbeit ihre Arbeitszeit (partiell) reduzieren. Das führt sowohl seitens des Arbeitgebers als auch der ArbeitnehmerInnen zu einer Reihe von Vorteilen. Wie bereits erwähnt, kann der Arbeitgeber durch die Reduktion der Arbeitszeit seiner Beschäftigten temporär die Lohnkosten senken. Ist die Auftragslage jedoch in wenigen Monaten bereits wieder besser, kann das Arbeitszeitvolumen problemlos und kurzfristig wieder aufgestockt werden. In Deutschland nutzen vor allem Unternehmen mit hoch qualifizierten Beschäftigten das Instrument Kurzarbeit.¹ Somit können in Zeiten von Fachkräftemangel Unternehmen Humankapitalverlust, Kosten für Entlassungen und Neueinstellungen (z. B. Kosten für Stellenbesetzungen und Trainingskosten zu Beginn einer Beschäftigung) vermeiden und betriebspezifisches Know-how erhalten.

Auch ArbeitnehmerInnen profitieren von Kurzarbeit, da die Arbeitsplätze erhalten bleiben, kein Stigma-Effekt von Arbeitslosigkeit entsteht und die daraus resultierenden Einkommensverluste abgewendet werden können.² In weiterer Folge kann so die Arbeitsplatzunsicherheit in wirtschaftlich schlechten Zeiten reduziert und der Konsum geglättet werden. Während der Rezession der Jahre 2008/09 hatten ArbeitnehmerInnen auf Kurzarbeit zudem die Möglichkeit, an geförderten Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Kurzarbeit erlaubt somit die Anpassung des Arbeitsvolumens über Stunden (intensiver Rand) anstelle einer Anpassung über Köpfe (extensiver Rand). Besonders in Ländern mit eher höherem Kündigungsschutz (z. B. Deutschland) ist Kurzarbeit als Arbeitszeitflexibilisierungsinstrument besonders ausgeprägt.³

Als Subvention führt Kurzarbeit zu Kosten für die öffentliche Hand. Laut Boeri und Brücker (2011) betrugen die Ausgaben für Kurzarbeit im Jahr 2009 in Deutschland, Italien und Japan zwischen 0,1% und 0,3% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts. In Deutschland implizierte dies Ausgaben in Höhe von 5 Mrd. Euro, in Italien 5,5 Mrd. Euro und in Japan sogar 6 Mrd. Euro. Kritiker dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme führen neben den Kosten auch mögliche negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen an. Boeri und Brücker (2011) argumentieren, dass Kurzarbeitssysteme Beschäftigte an unproduktive Firmen binden und dadurch strukturelle Anpassungen in Form eines „reinigenden Effektes“ von Rezessionen verhindern könnten. Um negative langfristige Effekte zu verhindern, betonen eine Reihe von Querschnittsanalysen (unter anderem Cahuc and Carcillo [2011]; Arpaia et al. [2010]; Brenke et al. [2013]), wie wichtig ein präzises Design der Rahmenbedingungen ist. Temporär kann eine schlechte Auftragslage durch Kurzarbeit überbrückt werden; wenn jedoch aufgrund struktureller Veränderung permanent Arbeitsplätze wegfallen, ist es unter

Umständen kein geeignetes Instrument. In diesem Fall kann Arbeitskräftehortung verzerrende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Auch die Ergebnisse von Boeri und Brücker (2011) deuten darauf hin, dass die Nutzung von Kurzarbeit erst in tiefen Rezessionen effektiv ist. Ob es jedoch tatsächlich zeitvariierende Effekte von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus gibt, ist bisher in der Fachliteratur noch unerforscht.

Wir versuchen durch unser aktuelles Forschungsprojekt (Gehrke und Hochmuth [2017]) einen Beitrag zur bestehenden Literatur zu leisten, indem wir den Fokus auf mögliche nichtlineare Effekte von Kurzarbeitspolitik über die Zeit betrachten. Dabei bauen wir auf den Forschungsergebnissen von Balleer et al. (2016) auf. Sie zeigen, dass Kurzarbeit aus zwei Komponenten besteht: erstens eine regelgebundene Komponente, die in Wirtschaftsabschwüngen als automatischer Stabilisator fungiert, und zweitens eine diskretionäre Komponente, die sämtliche *Ad-hoc*-Veränderungen des Regelwerkes von Kurzarbeit beinhaltet (beispielsweise eine Verlängerung des Bezugszeitraumes, die zusätzliche Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen seitens der öffentlichen Hand oder die weniger strenge Interpretation existierender Regeln zur Kurzarbeitsnutzung). Balleer et al. (2016) kommen zu dem überraschenden Ergebnis, dass die regelgebundene Komponente von Kurzarbeit ein kosteneffektiver Beschäftigungsstabilisator ist, während die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit kaum Wirkung zeigt. In Gehrke und Hochmuth (2017) beleuchten wir die Effekte der *Ad-hoc*-Komponente von Politikmaßnahmen im Bereich der Kurzarbeit noch genauer, indem wir untersuchen, ob es unterschiedliche Effekte in Rezession und Expansion gibt.

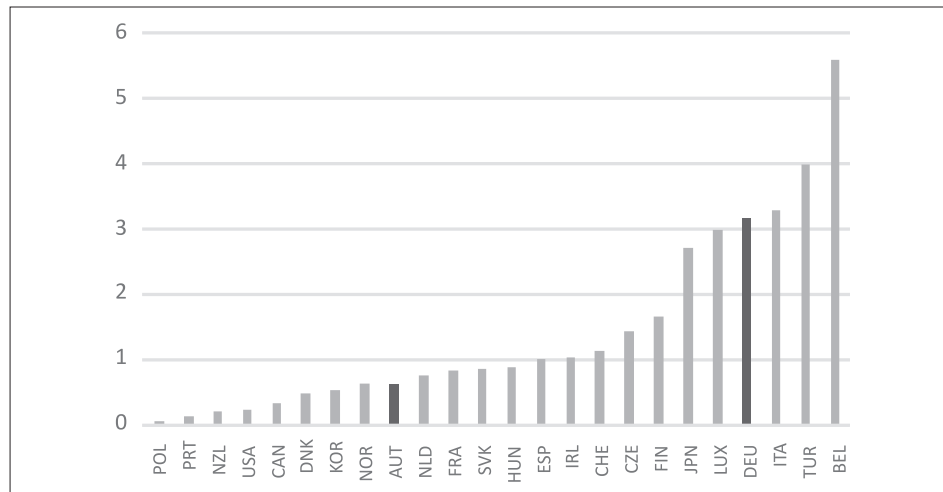
In diesem Beitrag werden wir zuerst auf die Bedeutung von Kurzarbeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und 2009 eingehen, anschließend die Rahmenbedingungen in Österreich und Deutschland vergleichen und in einem weiteren Schritt Ergebnisse aus unserem aktuellen Forschungsprojekt vorstellen.⁴

2. Die Nutzung von Kurzarbeit

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, auch bekannt als „Große Rezession“,⁵ setzten circa drei Viertel aller OECD-Länder Kurzarbeit ein, um den Arbeitsmarkt trotz des erheblichen Nachfrageausfalls zu stabilisieren. Abbildung 1 zeigt den Anteil der Personen in Kurzarbeit an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2009 für die Länder der OECD. Insgesamt war diese Quote der KurzarbeiterInnen in den folgenden sechs Ländern über 2%: Japan, Luxemburg, Deutschland, Italien, Türkei und Belgien,⁶ während in Österreich das Instrument Kurzarbeit nur von 0,63% aller Beschäftigten genutzt werden konnte. Im Jahr 2009 waren in

Deutschland rund 1,5 Mio. und in Österreich rund 35.000 Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen.

Abbildung 1: Anteil von Kurzarbeit an der Beschäftigung in Prozent, 2009

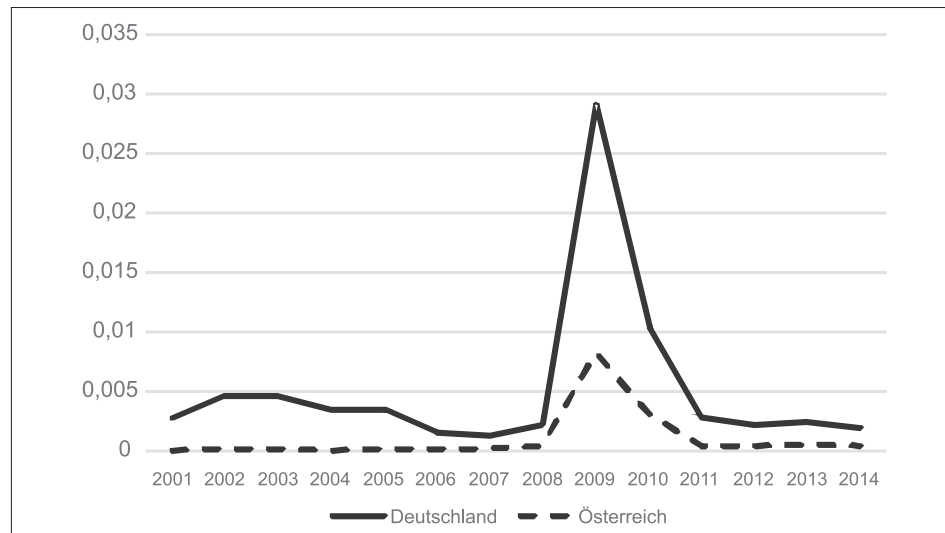


Quelle: OECD Employment Outlook (2010).

Auch die Entwicklung im Zeitablauf zeichnet ein interessantes Bild (Abbildung 2). Während in Deutschland Kurzarbeit bereits vor der Großen Rezession mit einem Anteil von rund 0,3 Prozent genutzt wurde, wurde das Instrument in Österreich praktisch nicht verwendet, sondern erfreute sich erst ab dem Jahr 2009 höherer Beliebtheit. Bock-Schappelwein et al. (2011) nennen als mögliche Ursachen für die unterschiedlich intensive Nutzung von Kurzarbeit in Deutschland und Österreich zum einen strukturelle Unterschiede wie die größere Bedeutung des produzierenden Gewerbes und der höhere Anteil an Großbetrieben in Deutschland. Zum anderen können institutionelle Unterschiede, wie ein komplizierteres und langwierigeres Verfahren zur Antragstellung in Österreich und die höhere Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes (geringerer Kündigungsschutz), die geringere Nutzung dieses Arbeitsmarktinstruments erklären.

Einen detaillierteren Einblick, wie sehr die Nutzung von Kurzarbeit in Deutschland über die Zeit schwankt, gibt Abbildung 3. Darin ist die Anzahl der KurzarbeiterInnen in Deutschland von 1973 bis 2014 auf Quartalsbasis dargestellt. Die grau schattierten Flächen stellen Rezessionsperioden nach ECRI-Definition dar.⁷ Der Anteil der KurzarbeiterInnen schwankt demnach stark über den Konjunkturzyklus und steigt in fast allen Rezessionen stark an. Was zudem auffällt ist, dass auch in normalen Zeiten bzw. Expansionen Kurzarbeit genutzt wird. Zwei Beispiele dafür sind die starke

Abbildung 2: Die Entwicklung der Kurzarbeitsnutzung (relativ zur Beschäftigung) in Deutschland und Österreich von 2001 bis 2014 im Vergleich

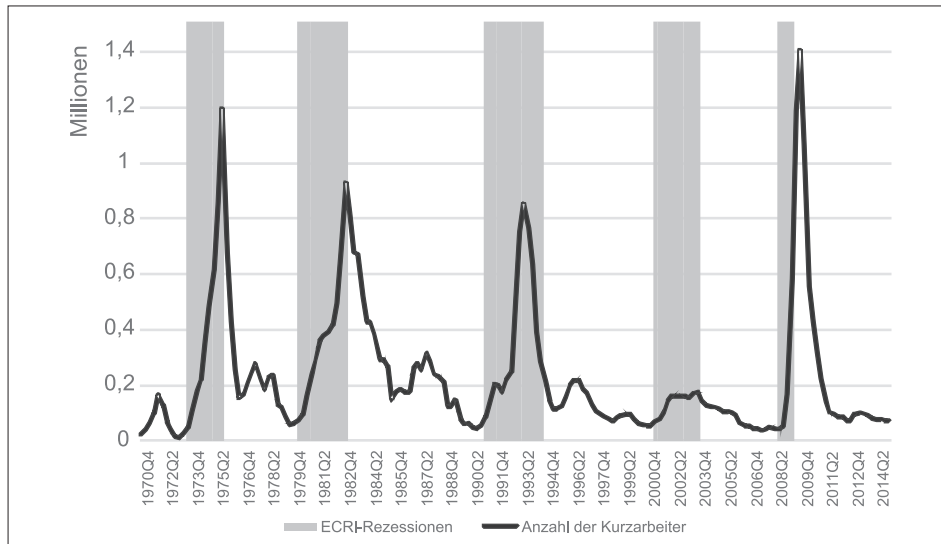


Quelle: BMASK (2012 und 2017), Bundesagentur für Arbeit (2016), Destatis (2016), Statistik Austria (2016).

Nutzung von Kurzarbeit Ende der Siebzigerjahre und Ende der Neunzigerjahre. Ersteres geschah im Rahmen einer Krise in der Schiffbau- und Stahlindustrie,⁸ Letzteres wegen Nachfrageausfällen in der Automobilindustrie.⁹

Wie unterschiedlich sich der Einbruch der Wirtschaftsleistung während der Großen Rezession auf den deutschen bzw. österreichischen Arbeitsmarkt niedergeschlagen hat, zeigt Abbildung 4. Während das deutsche BIP-Wachstum (obere Grafik) im Jahr 2009 mit –4,6 Prozent im Vergleich zum Vorquartal stark eingebrochen ist (2009Q1), lag der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Österreich während der Großen Rezession im Tiefpunkt lediglich bei –1,72 Prozent (2008Q4). Im starken Kontrast dazu steht die Entwicklung der registrierten Arbeitslosenrate (untere Grafik): Diese ist im selben Quartal in Deutschland sogar um knapp 0,5 Prozentpunkte gefallen und anschließend stabil geblieben. Hingegen war in Österreich bereits ein Anstieg der Arbeitslosenrate zu verzeichnen, der sich später noch stärker fortsetzen sollte. Die geringe Reaktion des deutschen Arbeitsmarktes auf den starken Konjunkturunbruch wird auch als „deutsches Arbeitsmarktwunder“ bezeichnet.¹⁰ Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt steht nicht nur in deutlichem Kontrast zur Entwicklung in Österreich, sondern ist ebenso bemerkenswert im Vergleich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in z. B. den USA, Großbritannien, Spanien und Italien im selben Zeitraum.

Abbildung 3: Inanspruchnahme von Kurzarbeit in Deutschland, 1970-2014



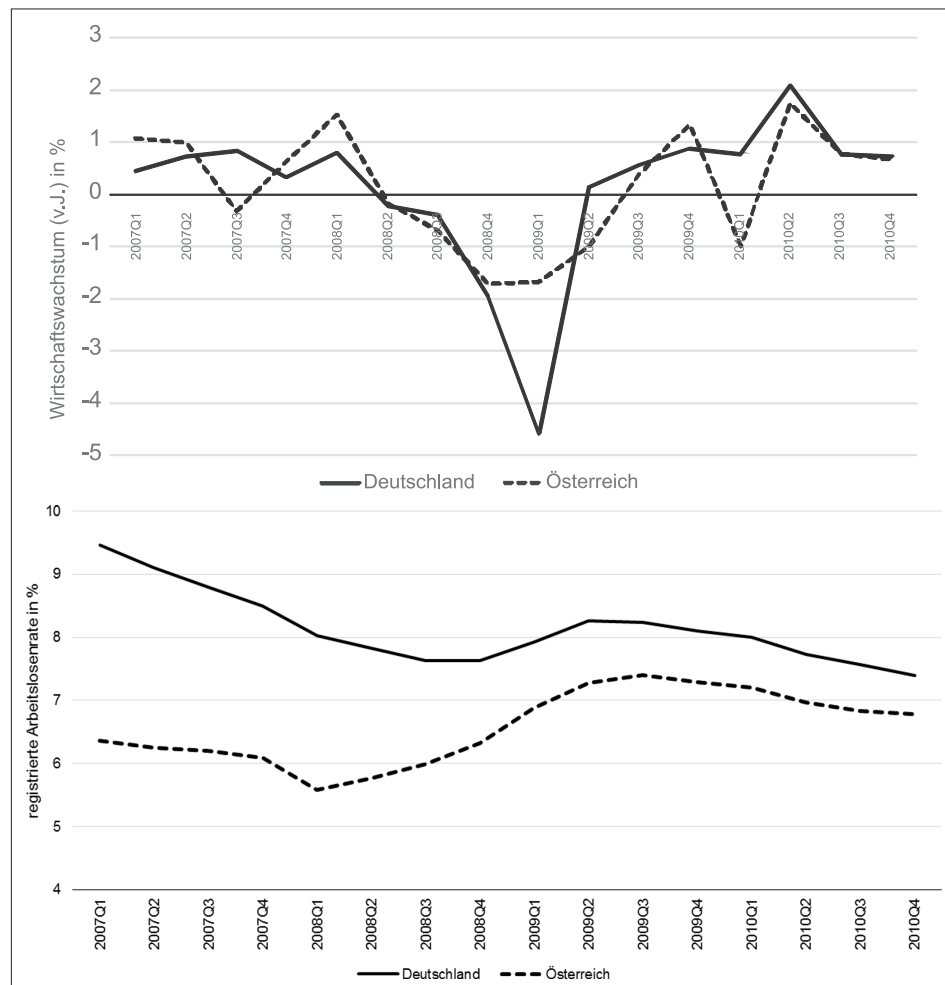
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016).

Anmerkungen: Dargestellt ist die Anzahl an KurzarbeiterInnen (saisonbereinigt, bis 1993 Westdeutschland). Die grau schattierten Flächen stellen Rezessionsperioden nach ECRI-Definition dar.

Der Frage, ob Kurzarbeit in Deutschland dazu beigetragen hat, die Beschäftigung während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 stabil zu halten, wurde bereits in einer Vielzahl von Studien nachgegangen: Hijzen und Martin (2013) schätzen die Anzahl der Arbeitsplätze, die während der Großen Rezession gerettet werden konnten, auf 580.000, während die Berechnungen von Crimmann et al. (2010) mit 300.000 geretteten Arbeitsplätzen etwas konservativer sind. Boeri und Brücker (2011) liegen mit einem Beschäftigungseffekt von 435.000 geretteten Arbeitsplätzen dazwischen. Die umfassende Untersuchung von Balleer et al. (2016) kommt zum Schluss, dass allein die regelbasierte Komponente von Kurzarbeit während der Großen Rezession rund 450.000 Arbeitsplätze retten konnte.

Obwohl Kurzarbeit möglicherweise einen wichtigen Beitrag für das deutsche Arbeitsmarktwunder geleistet hat, ist festzuhalten, dass es eine Vielzahl weiterer Erklärungen für die stabile Beschäftigungsentwicklung in Deutschland während der Großen Rezession gibt. Burda und Hunt (2011) zeigen, dass in etwa vierzig Prozent des Arbeitsmarktwunders auf das unterdurchschnittliche Einstellungsverhalten in der Expansion vor der Großen Rezession zurückzuführen ist. Darüber hinaus spielten unter anderem möglicherweise die Lohnmoderation sowie die Nutzung von Arbeitszeitkonten eine bedeutende Rolle.¹¹ Dustmann et al. (2014) argu-

Abbildung 4: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenrate (saisonbereinigt), Österreich und Deutschland



Quellen: FRED (2016), Destatis (2016).

mentieren, dass die Flexibilität der deutschen Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere das Zusammenspiel von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Betriebsräten, sich positiv auf die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts ausgewirkt hat.

3. Rahmenbedingungen für Kurzarbeit: Ein Vergleich zwischen Deutschland und Österreich

3.1 Kurzarbeit in Deutschland

In Deutschland hat Kurzarbeit bereits eine sehr lange Tradition. Die ersten Vereinbarungen über das Aussetzen von Arbeitszeit gab es bereits Ende des 19. Jahrhunderts und solche spielten bereits während der Weltwirtschaftskrise in den Dreißigerjahren eine Rolle.¹²

Grundsätzlich gibt es im System der deutschen Kurzarbeit drei verschiedene Typen von Kurzarbeit: konjunkturelle Kurzarbeit, saisonale Kurzarbeit und Transfer-Kurzarbeit. Je nach Typ gelten unterschiedliche Zulassungsbedingungen.¹³ Die konjunkturelle Kurzarbeit stellt mit Abstand den wichtigsten Teil der Kurzarbeit dar¹⁴ und soll somit auch der Fokus der folgenden Analysen sein.

Damit ein Unternehmen in Deutschland für seine Angestellten konjunkturelle Kurzarbeit anmelden kann, muss es nachweisen, dass es sich einem temporären, schwerwiegenden und unvermeidbaren Arbeitsausfall gegenübersteht, der auf wirtschaftliche Gründe oder ein unabwendbares Ereignis zurückzuführen ist. Darüber hinaus muss mindestens ein Drittel der ArbeitnehmerInnen im gesamten Betrieb von einem Arbeitsausfall von mindestens zehn Prozent betroffen sein (SGB III, § 96). Sofern das betroffene Unternehmen über einen Betriebsrat verfügt, muss dieser dem Kurzarbeitsplan zustimmen. In Unternehmen ohne Betriebsrat müssen die betroffenen ArbeitnehmerInnen mit der Kurzarbeit einverstanden sein.

Die Bundesagentur für Arbeit prüft die jeweiligen Anträge, und nach Genehmigung kann das Unternehmen die Stunden seiner ArbeitnehmerInnen um bis zu 100 Prozent reduzieren. Die Höhe der Stundenreduktion kann flexibel ohne die weitere Zustimmung der BA an betriebliche Rahmenbedingungen angepasst werden. Das hat den Vorteil, dass schnell auf unerwartet positive oder negative Auftragslage reagiert werden kann, ohne erneut einen Antrag auf Kurzarbeit bei der BA stellen zu müssen.

Die ArbeitnehmerInnen bekommen, während sie auf Kurzarbeit sind, 60 Prozent ihres Nettoentgeltausfalls ersetzt.¹⁵ Dabei zahlt zuerst das jeweilige Unternehmen ihren Beschäftigten das Kurzarbeitergeld (KuG) aus und wird im Anschluss von der Bundesagentur für Arbeit kompensiert. Beiträge zur Pensions- und Sozialversicherung werden für die geleisteten Stunden wie gehabt von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt. Die Beiträge für den ausgefallenen Lohn übernimmt der Arbeitgeber.

Die Dauer der Kurzarbeit ist gesetzlich geregelt und liegt für gewöhnlich bei sechs Monaten, kann aber in Rezessionen ausgeweitet werden.

3.1.1 Diskretionäre Maßnahmen während der Großen Rezession

Während der Großen Rezession kam es zu einer Vielzahl von *Ad-hoc*-Änderungen (bzw. diskretionären Politikmaßnahmen) in den Rahmenbedingungen von Kurzarbeit. Die Dauer der Kurzarbeit wurde auf bis zu 24 Monate ausgedehnt. Zusätzlich wurde das Bewerbungsverfahren erleichtert sowie die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit gelockert.¹⁶ Um die von Kurzarbeit betroffenen Unternehmen finanziell noch weiter zu entlasten, haben die örtlichen Arbeitsagenturen die Sozialversicherungsbeiträge der Kurzarbeiter übernommen.¹⁷ Darüber hinaus konnten Personen in Kurzarbeit verstärkt geförderte Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen.¹⁸

3.2 Kurzarbeit in Österreich

In Österreich wurde Kurzarbeit im Jahr 1968 eingeführt. Laut Arpaia et al. (2010) war damals das vorrangige Ziel dieser Arbeitsmarktpolitik, einen Anreiz zur kurzfristigen „Hortung von Arbeitskräften“ in Konjunkturlauten zu schaffen. Die Rahmenbedingungen in Österreich sind verglichen mit jenen in Deutschland geringfügig anders: Unternehmen mit schwerwiegenden ökonomischen Problemen müssen frühzeitig den örtlichen Arbeitsmarktservice (AMS) über die Möglichkeit des Arbeitskräfteabbaus informieren und sich über anderweitige Lösungen und Möglichkeiten zur Unterstützung beraten lassen.¹⁹ Im Zeitraum vor der Wirtschaftskrise konnte die Arbeitszeit der Beschäftigten auf bis zu 80 Prozent reduziert werden. Die Dauer der Kurzarbeit war auf lediglich drei Monate beschränkt. Der Anspruchszeitraum konnte ausgedehnt werden, wenn ein hoher Anteil der Beschäftigten über 45 Jahre alt war. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes pro Ausfallstunde ist durch vom AMS festgelegte Pauschalsätze bestimmt und orientiert sich (ähnlich wie in Deutschland) an den Aufwendungen, die der Arbeitslosenversicherung im Falle von Arbeitslosigkeit entstehen würden (Arbeitslosengeld zzgl. Kranken- und Pensionsversicherungsbeiträge²⁰). Ein wichtiges Element der Kurzarbeit in Österreich ist die Sozialpartnervereinbarung. Diese regelt, unabhängig davon, ob es im Betrieb einen Betriebsrat gibt oder nicht, wichtige Bereiche der Kurzarbeit: Entschädigung während der Kurzarbeit, die näheren Bedingungen, die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes während der Kurzarbeit und für einen eventuell darüber hinaus gehenden Zeitraum.

3.2.1 Diskretionäre Maßnahmen während der Großen Rezession

Im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt kam es zu einer Vielzahl an diskretionären Änderungen an den Rahmenbedingungen zu Kurzarbeit.

Anfang 2009 hat das österreichische Parlament die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeit von drei auf sechs Monate ausgeweitet. Solange die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeit auch nach Ablauf dieser Periode weiterhin bestehen, kann der Bezug auf maximal 18 Monate ausgedehnt werden.²¹ Eine Bedingung dafür ist, dass das Beschäftigungsniveau während des Zeitraums des Kurzarbeitergeldbezugs sowie bis zu vier Monate nach Bezug konstant bleiben muss.²² Darüber hinaus wurde der Umfang der Stundenreduktion auf zwischen 10% und 90% ausgeweitet und finanzielle Förderung für relevante Schulungen gewährt, die das Ziel haben, die Qualifikationen der betroffenen ArbeitnehmerInnen zu erhöhen.²³

Im Rahmen des Konjunkturpaketes II, das im September 2009 in Kraft getreten ist, wurde die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeit auf bis zu 24 Monate ausgedehnt und der Arbeitgeberanteil der Sozialversicherung vom AMS übernommen, sobald ArbeitnehmerInnen mindestens sieben Monate auf Kurzarbeit waren. Auch LeiharbeiterInnen konnten nun auf Kurzarbeit geschickt werden.

Seitens der Europäischen Kommission werden die Kosten der öffentlichen Hand für Kurzarbeiterunterstützung im Jahr 2009 in Österreich auf 220 Mio. € geschätzt. Dies entsprach weniger als 0,1% des Bruttoinlandsprodukts.²⁴

4. Hintergrund und bestehende Literatur

Durch die Aktualität des Instruments Kurzarbeit zur Stabilisierung von Beschäftigung hat die Fachliteratur zu den Effekten dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in den letzten Jahren stark zugenommen. Einige Studien betrachten die Effekte der Kurzarbeit sowohl aus der theoretischen als auch der empirischen Perspektive. Dazu gehören insbesondere Studien, welche die Nutzung der Kurzarbeit aus Sicht der Firma durch die Vermeidung von Anpassungskosten, wie Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten, rechtfertigen. Dies basiert auf der Theorie der dynamischen Arbeitsnachfrage, wie unter anderem in Hamermesh (1993, Kapitel 6 ff.) dargestellt. Im Kontext der Kurzarbeit sind hierzu insbesondere die Studien von Abraham und Houseman (1993, 1994) zu nennen. Die Autoren schätzen dynamische Arbeitsnachfragefunktionen für Deutschland, Belgien, Frankreich und die USA und kommen zu dem Ergebnis, dass die europäischen Länder dank der Kurzarbeit anderweitige relative Inflexibilität auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen können. Abraham und Houseman (1993) sprechen sich für einen verstärkten Einsatz der Kurzarbeit in den USA aus. Abraham und Houseman (1994) argumentieren, dass eine Koexistenz von Arbeitsmarktregulierungen und Arbeitsmarktflexibilität mög-

lich ist, wenn Institutionen existieren, die Arbeitgebern die Anpassung ihres Arbeitsinputs ermöglichen. Cahuc und Carcillo (2011) zeigen, dass die Nutzung von Kurzarbeit in der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise positiv mit dem OECD-Index für Beschäftigungsschutz zusammenhängt.

Im Nachklang der Rezession der Jahre 2008 und 2009 wurde die Wirkung der Kurzarbeit in zahlreichen Länder-Querschnittsstudien analysiert.²⁵ Diese Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Kurzarbeit tatsächlich den Abbau von unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen in der Rezession vermeidet.²⁶

Ein alternativer Ansatz besteht in der Analyse von Daten auf der Betriebsebene. Calavrezo et al. (2010) bestimmen die Auswirkungen von Kurzarbeit auf die Überlebenswahrscheinlichkeit von Unternehmen mit Hilfe eines französischen Datensatzes. Speckesser (2010) analysiert Kurzarbeit basierend auf zwei Datensätzen, dem deutschen Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) und dem IAB-Betriebspanel, und legt einen besonderen Fokus auf die Langzeiteffekte der Kurzarbeit auf Firmen und ArbeitnehmerInnen. So finden sich vorübergehende Beschäftigungseffekte durch Kurzarbeit, aber langfristige negative Effekte auf die Löhne von kurzarbeitenden ArbeitnehmerInnen. Gleichzeitig sinken kurzfristig Wachstum und Investitionstätigkeit der kurzarbeitenden Firmen, wobei dieser Effekt langfristig verschwindet. Dies ist interessant im Hinblick auf die Frage, ob Kurzarbeit den strukturellen Wandel einer Volkswirtschaft hemmt. Bellmann und Gerner (2011) adressieren diese Frage im Rahmen der Krise von 2008/09 auf Basis des IAB-Betriebspanels und zeigen, dass Firmen, die auf Basis ihrer Geschäftserwartungen als von der aktuellen Krise betroffen einzustufen waren, ihre Beschäftigung ohne Kurzarbeit signifikant nach unten anpassten, wobei sich für solche Firmen, die Kurzarbeit einsetzten, kein signifikanter Effekt auf die Beschäftigung nachweisen lässt.

Die Studie von Boeri und Brücker (2011) kombiniert den Ansatz einer Länder-Querschnittsstudie mit einer mikroökonomischen Analyse der Kurzarbeit und kommt zu dem Schluss, dass Kurzarbeit bei der Begrenzung der Beschäftigungsverluste in Deutschland im Rahmen der Krise von 2008/09 wichtig war.

Der Beitrag von Balleer et al. (2016) beleuchtet sowohl theoretisch den Mechanismus von Kurzarbeit als auch empirische Auswirkungen. In dieser Studie werden die Effekte der Kurzarbeit durch einen integrierten Ansatz analysiert, der eine mikroökonomische Schätzung mit Daten auf der Betriebsebene verbindet mit makroökonomischen Methoden und einem theoretischen makroökonomischen Modell des Arbeitsmarktes. Die Autoren schlagen zum ersten Mal die Trennung von diskretionärer und regelgebundener Komponente der Kurzarbeit vor und zeigen, dass die beiden Komponenten sich deutlich in ihrer Stabilisierungswirkung unterscheiden.

Die regelgebundene Komponente erfasst den Effekt, dass aufgrund der bestehenden Kurzarbeitsregelungen in einer Rezession automatisch mehr Firmen zur Nutzung der Kurzarbeit berechtigt sind. Die gesetzlichen Regelungen in Deutschland besagen, dass eine Firma bei einem vorübergehenden Nachfragerückgang aus wirtschaftlichen Gründen den entstehenden Arbeitsausfall durch Kurzarbeit abfedern kann. Diese Bedingung wird in einer Rezession automatisch von mehr Firmen erfüllt. Gleichzeitig greift die Politik in tiefen Rezessionen häufig in die Kurzarbeitsregelungen ein und verändert diese. In Anlehnung an die fiskalpolitische Literatur nennen wir dies diskretionäre Politik. Als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden in Deutschland die Kriterien für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit gelockert, darüber hinaus die maximale Bezugsfrist der Kurzarbeit auf 24 Monate ausgeweitet und aus Firmensicht die Kosten für das Einsetzen von Kurzarbeit reduziert, da auch die Sozialversicherungsabgaben der ArbeitnehmerInnen auf Kurzarbeit übernommen wurden. Auch die sogenannte „Ein-Drittel-Regel“ (in normalen Zeiten muss mindestens ein Drittel der Belegschaft einer Firma von der Reduktion der Arbeitszeit von mindestens 10 Prozent betroffen sein) wurde vorübergehend ausgesetzt. Dazu kommt, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Interpretation der gesetzlichen Rahmenbedingungen erheblichen Spielraum hat, weshalb in einer tiefen Rezession bestehende Rahmenbedingungen weniger streng ausgelegt werden können.

Der Gesetzgeber und die Sozialpartner haben somit erheblichen diskretionären Spielraum bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, und es gibt neben der regelgebundenen Komponente auch die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit. Vergleicht man den Mechanismus mit einem progressiven Einkommensteuersystem, wäre der automatische Stabilisator, dass man bei niedrigerem Einkommen weniger Steuern zahlt, wohingegen die diskretionäre Komponente eine Änderung der Steuerstufen seitens des Gesetzgebers darstellen würde.

Die Studie von Balleer et al. (2016) zeigt, dass die Unterscheidung beider Teile für Deutschland sehr wichtig ist. Während Kurzarbeit als automatischer Stabilisator in der Großen Rezession in Deutschland rund 450.000 Arbeitsplätze retten konnte und somit äußerst effektiv war, scheinen Ad-hoc-Rahmenveränderungen seitens des Gesetzgebers, was als Diskretion einzuordnen ist, keinerlei Effekte generiert zu haben. Dieses Ergebnis ist Ausgangspunkt unserer Analyse. Wir gehen einen Schritt weiter und berücksichtigen mögliche zeitvariierende Effekte dieser diskretionären Komponente von Kurzarbeit.

Während in den letzten Jahren eine Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten Fiskal- und Geldpolitik auf ihre möglichen unterschiedlichen Wirkungen in einer Rezession verglichen mit einer Expansion untersucht hat,²⁷ gibt es in der Fachliteratur bisher kaum Analysen hinsichtlich möglicher zeitvarii-

render Effekte von Arbeitsmarktpolitik. Ziel unserer Studie ist es deshalb, dazu einen Beitrag zu leisten.

5. Die Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus

Warum sollte Kurzarbeit in einer Rezession andere Effekte haben als in einer Expansion? In Gehrke und Hochmuth (2017) argumentieren wir, dass Kurzarbeit als (Lohn-)Subvention besonders in Rezessionen liquiditäts- oder kreditbeschränkte Firmen unterstützen kann.²⁸ Ein weiterer Kanal ergibt sich durch nominale Lohnrigiditäten. Abbritti und Fahr (2013) motivieren mögliche unterschiedliche Wirkungen von Politikmaßnahmen über den Konjunkturzyklus dadurch, dass in Rezessionen die Inflation sinkt und damit die realen Lohnkosten für Unternehmen steigen. Aufgrund von nominalen Lohnrigiditäten ist es den Unternehmen aber nicht möglich, die Löhne nach unten hin anzupassen. Kurzarbeit kann in diesem Zusammenhang dazu beitragen, diese Rigiditäten aufzulösen, da die Lohnkosten pro Stunde dadurch reduziert werden können.

Ein weiterer Grund, warum Kurzarbeit mit dem Konjunkturzyklus interagieren kann, ist die unterschiedliche Form der Arbeitslosigkeit über den Konjunkturzyklus. Michaillat (2014) argumentiert, dass in einer Expansion friktionelle Sucharbeitslosigkeit vorherrscht, während es in einer Rezession zur Rationierung von Arbeitsplätzen kommt (d. h. es werden keine neuen Stellen geschaffen).

5.1 Methode

Da wir das Augenmerk in unserem Forschungspapier Gehrke und Hochmuth (2017) auf die Effekte der diskretionären Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus legen, besteht der erste Schritt unserer empirischen Analyse in der Trennung von automatischem Stabilisator und diskretionärer Komponente in den Daten. Um die Wirkung des automatischen Stabilisators zu isolieren, folgen wir Balleer et al. (2016). Diese verwenden die umfangreichen mikroökonomischen Daten zu Kurzarbeit auf Betriebsebene des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Wir nutzen die von ihnen geschätzte Mikroelastizität von $-3,31$. Diese Elastizität bedeutet, dass eine einprozentige Reduktion der erwarteten Umsätze auf Betriebsebene zu 3,31 Prozent mehr KurzarbeiterInnen pro Beschäftigten im Betrieb führt.

In einem weiteren Schritt nutzen wir diese Elastizität, um in einem strukturellen zeitvariierendem Vektorautoregressivem Modell²⁹ (engl.: *smooth transition VAR model*, kurz: STVAR) die regelgebundene und die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit zu trennen. Die Identifikation der dis-

ktionären Komponente ergibt sich darüber, dass wir die regelgebundene Komponente mittels der oben genannten Elastizität restringieren. Die Diskretion ist somit eine Restgröße.³⁰ Für 2009 ergibt sich somit, dass die Kurzarbeiter in Deutschland zu circa zwei Drittel durch Diskretion und zu circa einem Drittel durch die Regel zu erklären sind.³¹ Das STVAR-Modell erlaubt uns, die Effekte von Kurzarbeitspolitik für unterschiedliche Konjunkturregime, Rezessionen und Expansionen getrennt zu analysieren. Darüber hinaus ist es möglich, bestimmte Zeiträume, wie beispielsweise die Große Rezession, isoliert zu betrachten. Das Modell wechselt stetig zwischen den beiden Regimen Expansion und Rezession, wobei der Wechsel durch einen gleitenden Durchschnitt der BIP-Wachstumsrate bestimmt ist. Mithilfe der BIP-Wachstumsrate wird eine Wahrscheinlichkeit berechnet, mit der man in Periode t in einer Rezession ist. Sobald die Wahrscheinlichkeit den Schwellenwert von 0,8³² übersteigt, befinden wir uns in einer Rezession.

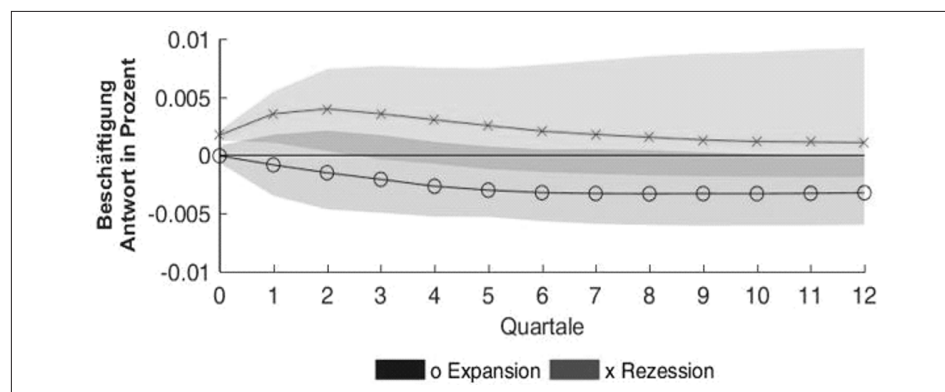
Für die Schätzungen in Gehrke und Hochmuth (2017) verwenden wir Daten für den Zeitraum 1973Q1 bis 2014Q4 für Deutschland. Unsere Basis-STVAR-Spezifikation besteht aus den folgenden drei Variablen: Bruttoinlandsprodukt (*BIP*), die Anzahl der KurzarbeiterInnen und die Anzahl der Beschäftigten laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Alle Variablen gehen logarithmiert in unser Modell ein. Um den Datenbruch durch die deutsche Wiedervereinigung zu bereinigen, inkludieren wir erst ab 1993 Daten für Ostdeutschland und schätzen unser Modell zusätzlich mit einem Dummy für die Wiedervereinigung.

5.2 Die Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus

Die Ergebnisse aus unserem zeitvariierenden, nichtlinearen VAR in Gehrke und Hochmuth (2017) zeigen, dass diskretionäre Kurzarbeit tatsächlich unterschiedliche Effekte in Rezession und Expansion hat. Abbildung 5 zeigt die generalisierten Impulsantwortfunktionen³³ (GIRFs) aus unserem STVAR-Modell getrennt für Expansion und Rezession. Ein diskretionärer Kurzarbeitsschock, d. h. eine unerwartete Erhöhung von Kurzarbeit z. B. durch eine Ausweitung der Bezugsfrist, im Ausmaß von 1% führt in der Rezession zu höherer Beschäftigung, während in der Expansion kaum Effekte zu sehen sind (Abbildung 5). Die Antworten in Expansion und Rezession sind für kurze Zeit statistisch signifikant unterschiedlich. Die Größenordnung der Beschäftigungseffekte in der Rezession ist folgendermaßen zu interpretieren: Ein Schock, der die Anzahl der KurzarbeiterInnen um 100 Prozent bzw. 250.000 KurzarbeiterInnen erhöht, führt zu einer um 0,2 Prozent höheren Beschäftigung. Das entspricht in etwa 42.000 geretteten Arbeitsplätzen. An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass dieses Ergebnis nicht so zu interpretieren ist, dass in

einer Rezession durch Kurzarbeit notwendigerweise die Beschäftigung steigt. Gegeben, dass ein negativer BIP-Schock die Beschäftigung stark sinken lässt, hilft Kurzarbeit, der Tendenz fallender Beschäftigung in der Rezession entgegenzuwirken. In einer Expansion hingegen ist die Antwort auf einen diskretionären Kurzarbeitsschock in etwa null und nicht signifikant, was bedeutet, dass *Ad-hoc*-Eingriffe der Politik in das bestehende Regelsystem von Kurzarbeit in wirtschaftlich stabilen Zeiten keine positiven Effekte haben.

Abbildung 5: Generalisierte Impulsantwortfunktionen auf einen Kurzarbeitsschock



Quelle: Gehrke und Hochmuth (2017)

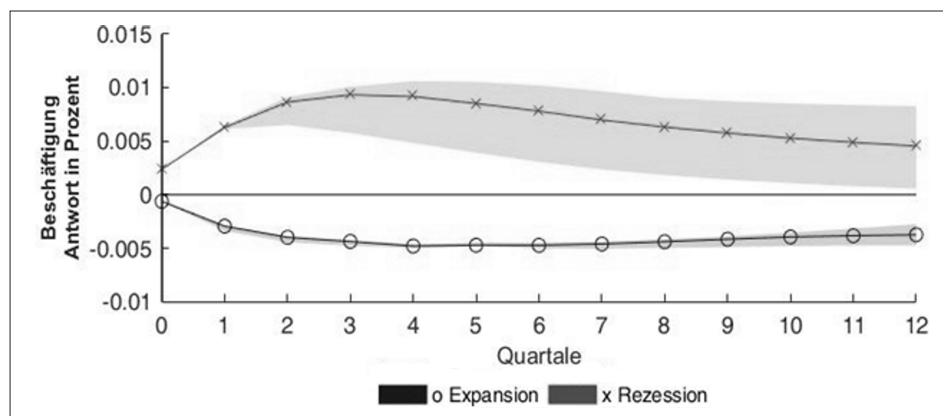
Anmerkungen: Geschätzte Generalisierte Impulsantwortfunktionen nach einem diskretionären Kurzarbeitsschock. Vierteljährliche Antworten nach einem Kurzarbeitsschock in Höhe von 1%. Schattierte Flächen zeigen 90%-Konfidenzbänder.

5.3 Kurzarbeit in wirtschaftlich extremen Zeiten

Bisher haben wir die regimespezifischen Effekte eines Kurzarbeitsschocks für den gesamten Zeitraum betrachtet. In Gehrke und Hochmuth (2017) isolieren wir im nächsten Schritt die Effekte für extreme Zeiten. Wir definieren dafür eine tiefe Rezession als eine Phase, in der der gleitende Durchschnitt des BIP-Wachstums um mehr als zwei Standardabweichungen unter dem Mittelwert liegt. Analog dazu definieren wir extreme Expansionen als Phasen, in denen der gleitende Durchschnitt der BIP-Wachstumsrate mehr als zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert liegt. Durch diese Definition bleiben lediglich vier Perioden einer tiefen Rezession übrig, die genau mit dem Zeitraum der Großen Rezession zusammenfallen (2008Q3-2009Q1). Für die extreme Expansion bleiben zwei Perioden zu Beginn der Neunzigerjahre (1990Q2-1990Q3) übrig. Die generalisierten Antwortfunktionen für die extremen Zeiten sind in Abbildung 6 dargestellt. Im Unterschied zu unserem Ausgangspunkt mit allen Expan-

sions- und Rezessionsperioden ist hier klar erkennbar, dass die Beschäftigung in der Rezession einen höheren Effekt hat und dieser auch länger signifikant bleibt. Erst nach etwa drei Jahren ist der Effekt wieder bei null. Findet derselbe 100-prozentige Kurzarbeitsschock in einer tiefen Rezession wie der Großen Rezession statt, so wird dadurch die Beschäftigung sofort um 0,24 Prozent stabilisiert und im Maximum nach drei Quartalen sogar um 0,9 Prozent (210.000 gerettete Arbeitsplätze). Auch der Effekt in einer extremen Expansion ist stärker und signifikant negativ. Allerdings fällt die von uns isolierte Periode einer extremen Expansion mit der Phase der deutschen Wiedervereinigung zusammen, weshalb wir davon absehen, zu viel Gewicht auf dieses Ergebnis zu legen.

Abbildung 6: Generalisierte Impulsantwortfunktionen in extremen Zeiten



Quelle: Gehrke und Hochmuth (2017)

Anmerkungen: Geschätzte Generalisierte Impulsantwortfunktionen nach einem diskretionären Kurzarbeitsschock. Vierteljährliche Antworten nach einem Kurzarbeitsschock in Höhe von 1%. Schattierte Flächen zeigen 90%-Konfidenzbänder.

Zusammengefasst zeigt die isolierte Analyse der Beschäftigungseffekte von Kurzarbeit in extremen Zeiten, dass diskretionäre Kurzarbeitspolitik umso effektiver ist, desto tiefer die Rezession ist. Diese Erkenntnis stimmt mit den Ergebnissen von Boeri und Brücker (2011) überein. Sie argumentieren ebenfalls auf Basis der Großen Rezession, dass Kurzarbeit besonders in extremen Konjunkturabschwüngen ein wirksames Instrument ist. Geschieht jedoch ein diskretionärer Eingriff in einem konjunkturellen Aufschwung, können negative Beschäftigungseffekte entstehen.

5.4 Beschäftigungseffekte von Kurzarbeit über die Zeit

Wir haben nun festgehalten, dass diskretionäre Kurzarbeit signifikant unterschiedliche Effekte in Expansion und Rezession hat und dass die positiven Beschäftigungseffekte umso höher sind, desto tiefer der Wirtschaftsabschwung ist. Mithilfe unseres statistischen Modells berechnen wir in der Folge die Anzahl der geretteten Arbeitsplätze pro KurzarbeiterIn für den gesamten Betrachtungszeitraum von 1973 bis 2014.³⁴ Dadurch kann ein genaueres Bild über die zeitvariierenden Effekte von politischen Eingriffen in die Rahmenbedingungen von Kurzarbeit gezeichnet werden.

Die historischen Beschäftigungseffekte für KurzarbeiterIn stimmen mit dem Ergebnis aus dem vorigen Abschnitt überein: Die Effekte sind in einer Rezession immer höher als in einer Expansion, und je tiefer die Rezession ist, desto höher sind die Beschäftigungseffekte. Am Tiefpunkt der Großen Rezession konnten pro diskretionären Kurzarbeiter 0,95 Arbeitsplätze gerettet werden.³⁵ Dies entspricht dem maximalen Effekt, den wir in unseren Daten identifizieren konnten. Ist der diskretionäre Eingriff der Politik jedoch zeitlich schlecht gewählt, können die Beschäftigungseffekte sogar negativ werden. Dies ist zum Beispiel in der Periode um die deutsche Wiedervereinigung der Fall. Im Durchschnitt konnten in einer Rezession pro KurzarbeiterIn in etwa 0,5 Arbeitsplätze gerettet werden, in einer Expansion lediglich 0,08.

Dieses Ergebnis bestätigt einige Resultate aus der Literatur, die anhand von Mikrodaten die Effekte von Kurzarbeit quantifiziert haben. Hijzen und Martin (2013) haben beispielsweise ebenfalls hohe Beschäftigungseffekte für Deutschland während der Großen Rezession berechnet, allerdings ist der Nettoeffekt kurz danach leicht negativ geworden. Auch Arpaia et al. (2013) kommen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass sobald das Ziel von Kurzarbeit – die Flexibilisierung des Arbeitsinputs – erreicht ist, die Wirksamkeit dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments stark nachlässt. Sie argumentieren, dass Kurzarbeit nur effektiv ist, solange es sich um eine temporäre Maßnahme handelt. Sobald Kurzarbeitsmaßnahmen aber genutzt werden, um Unternehmen oder Branchen mit strukturellen Problemen am Leben zu erhalten und somit auch ArbeitnehmerInnen und Kapital binden, würden Produktivitätswachstum und Lohnzuwächse verhindert werden. Das hätte langfristig negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

Mögliche Gründe für die unterschiedliche Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus stellen auch die Charakteristika der Firmen dar, die Kurzarbeit beanspruchen: Nur relativ unproduktive Firmen erfüllen in einer Expansion die Kriterien für Kurzarbeit. Werden diese Unternehmen durch die Nutzung von Kurzarbeit künstlich am Leben gehalten und produktive Arbeitskräfte dadurch gebunden, sind Ineffizienzen die Folge. Aus diesem

Grund kann in Zeiten eines Wirtschaftsaufschwungs diskretionäre Kurzarbeitspolitik dazu beitragen, notwendige strukturelle Anpassungen zu verhindern.

6. Fazit

Kurzarbeit war in der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 in vielen Ländern der OECD eine beliebte Politikmaßnahme, um steigender Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Betrachtet man die Nutzung von Kurzarbeit während der Großen Rezession in Deutschland und Österreich im Vergleich, so stellt man fest, dass in Deutschland dieses Instrument zur Arbeitszeitflexibilisierung mit einem Anteil von über 3% an der gesamten Beschäftigung um rund ein Fünffaches mehr genutzt wurde als in Österreich. Bock-Schappelwein et al. (2011) identifizieren strukturelle sowie institutionelle Rahmenbedingungen als Erklärung für diese Unterschiede.

Während der großen Rezession wurden in beiden Ländern nicht nur die bereits existierenden Rahmenbedingungen der Kurzarbeit genutzt, sondern weitere Aspekte zum bestehenden Regelwerk hinzugefügt (z. B. Ausbildungszuschüsse) und vorhandene Bestimmungen ausgeweitet, wozu beispielsweise in Österreich die Ausweitung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld oder die Übernahme des Arbeitgeberanteils für Sozialversicherungsbeiträge seitens des Arbeitsmarktservice zählt. In Gehrke und Hochmuth (2017) bezeichnen wir diese *Ad-hoc*-Veränderungen als diskretionäre Kurzarbeit. In unserem Forschungsprojekt fokussieren wir auf die Wirkung dieser Komponente in Deutschland und untersuchen, ob die Effektivität über den Konjunkturzyklus variiert. Wir zeigen dort, dass diese zusätzliche Komponente der Kurzarbeitspolitik in Rezessionen ihr Ziel der Beschäftigungsstabilisierung erreicht.

Darüber hinaus finden wir Evidenz dafür, dass die Effektivität diskretionärer Kurzarbeitspolitik in Rezessionen und Expansionen signifikant unterschiedlich ist. Solange die Maßnahmen während Rezessionen implementiert werden, können die gewünschten stabilisierenden Beschäftigungseffekte erreicht werden. Unsere Berechnungen ergeben, dass diskretionäre Kurzarbeit bei einer BIP-Wachstumsrate von weniger als 0,2%³⁶ im Quartal signifikant positive Beschäftigungseffekte nach sich zieht. Fallen expansive Maßnahmen jedoch in die Zeit eines Wirtschaftsaufschwungs (ab einer BIP-Wachstumsrate von 0,4% im Quartal³⁷), so sind die Effekte weniger eindeutig und können sogar negativ werden. Betrachten wir ausschließlich die Große Rezession als Beispiel für eine extrem tiefe Rezession und vergleichen diese mit einer extremen Expansion, so sind die Effekte höher und persistenter. Darüber hinaus berechnen wir

in Gehrke und Hochmuth (2017) Beschäftigungseffekte pro KurzarbeiterIn in Deutschland für jeden Zeitpunkt seit Beginn der Siebzigerjahre. Unsere Ergebnisse zeigen starke Zeitvariation: Die Effekte sind in Rezessionen immer höher als in Expansionen und waren während der Großen Rezession am höchsten.

Somit zeigt sich, dass Kurzarbeit in Deutschland sowohl als automatischer Stabilisator³⁸ als auch als diskretionäres Instrument eine effektive arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist, solange diese in Rezessionen implementiert wird.³⁹ Abschließend stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse für Deutschland auf Länder mit anderen Arbeitsmarktinstitutionen übertragbar sind. Im Vergleich zu Deutschland ist in Österreich der Kündigungsschutz weniger stark ausgeprägt, und die Beschäftigungsfluktuationen sind höher.⁴⁰ Balleer et al. (2016) zeigen, dass in einer solchen Situation der automatische Stabilisator der Kurzarbeit weniger effektiv ist. Diskretion wurde in Österreich in der Großen Rezession aber ähnlich eingesetzt wie in Deutschland. Somit können wir an dieser Stelle keine abschließende Einschätzung der Kurzarbeitseffekte in Österreich geben, möchten aber betonen, dass aus unserer Sicht die Trennung in Diskretion und regelgebundener Komponente und die Interaktion mit dem Konjunkturzyklus eine ähnliche Rolle wie in Deutschland spielen können.

Anmerkungen

¹ Crimmann und Wießner (2009).

² Eine Reihe von Studien zeigen, dass das Lebenseinkommen nach einer Periode von Arbeitslosigkeit signifikant sinkt (siehe beispielsweise Den Haan, Ramey and Watson [2000] und Davis und van Wachter [2011]).

³ OECD (2010).

⁴ Die beschriebenen Ergebnisse beruhen auf ein noch unveröffentlichtes Manuskript mit dem vorläufigen Titel „Counteracting Unemployment in Crises: Nonlinear Effects of Short-Time Work Policy“ von Britta Gehrke und Brigitte Hochmuth (2017), Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg.

⁵ Der Begriff der „Großen Rezession“ unterscheidet die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09 von der „Großen Depression“ der 1930er-Jahre.

⁶ Siehe auch Cahuc und Carcillo (2011).

⁷ Das Economic Cycle Research Institute (kurz ECRI) definiert für 21 Länder Rezessionsperioden nach einem einheitlichen Verfahren, siehe: www.businesscycle.com.

⁸ Der Spiegel (1977, 1978).

⁹ Manager Magazin (1999).

¹⁰ Siehe Möller (2010); Boysen-Hogrefe und Groll (2010); Rinne und Zimmermann (2010) und Burda und Hunt (2011).

¹¹ Siehe Burda und Hunt (2011); Möller (2010).

¹² Siehe Will (2010) für eine historische Betrachtung.

¹³ Im Allgemeinen muss mindestens ein Drittel der Belegschaft von einem Arbeitsausfall von mindestens 10% betroffen sein. Mögliche Kontingente aus Arbeitszeitkonten sind vor Beantragung von Kurzarbeit voll auszuschöpfen. Konjunkturelle Kurzarbeit wird bei

einem unvermeidlichen Ausfall von Beschäftigung aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von unabwendbaren Ereignissen gewährt. Saisonale Kurzarbeit wird in den Wintermonaten besonders im Baugewerbe genutzt, Transfer-Kurzarbeit spielt heute kaum noch eine Rolle, sondern war hauptsächlich im Zuge der Wiedervereinigung von Bedeutung (permanenter Arbeitszeitverlust aufgrund von Restrukturierungen auf Firmenebene). Für eine detaillierte Darstellung der Zugangsvoraussetzungen oder eine deskriptive Analyse der unterschiedlichen Kurzarbeitstypen vergleiche BMAS (2011), Bellmann et al. (2010) oder Crimmann und Wießner (2009).

¹⁴ Vgl. Bellmann et al. (2010).

¹⁵ Ist die von Kurzarbeit betroffene Person ein Elternteil, werden 67 Prozent des Nettoentgelts ausfalls übernommen.

¹⁶ Es mussten lediglich 10 Prozent der im Betrieb Beschäftigten von einem erheblichen Arbeitsausfall betroffen sein (anstelle von einem Drittel). Darüber hinaus konnte auch für Leiharbeiter Kurzarbeit beantragt werden.

¹⁷ In den ersten sechs Monaten der Inanspruchnahme von Kurzarbeit wurden 50 Prozent, ab dem 7. Monat 100 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge von der örtlichen Arbeitsagentur übernommen; siehe Deeke (2009) und Arpaia et al. (2010).

¹⁸ Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden Qualifizierungsmaßnahmen für KurzarbeiterInnen kaum genutzt. Im Rahmen des Konjunkturpaketes II des Jahres 2009 wurden die Möglichkeiten zur Qualifizierung in Kurzarbeit erweitert; siehe Heidemann (2011).

¹⁹ AMS (2016a).

²⁰ AMS (2016b) 13.

²¹ AMS (2016a).

²² Arpaia et al. (2010).

²³ AMS (2016a).

²⁴ Siehe Arpaia et al. (2010).

²⁵ Arpaia et al. (2010); Cahuc und Carcillo (2011); Hijzen und Venn (2011); IMF (2010); OECD (2010).

²⁶ Allerdings unterliegen die Querschnittsschätzungen einem möglichen Endogenitätsproblem (Cahuc und Carcillo [2011]). Dieses entsteht, da Kurzarbeit als erklärende Variable für Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung genutzt wird, gleichzeitig aber davon auszugehen ist, dass Arbeitslosigkeit oder ein fallendes BIP auch den Einsatz der Kurzarbeit treiben. So richtet sich die Anspruchsberechtigung zur Kurzarbeit, nach wirtschaftlicher Notwendigkeit und nimmt somit in Zeiten wirtschaftlicher Anspannung zu.

²⁷ Vgl. u. a. Auerbach und Gorodnichenko (2012); Caggiano et al. (2014); Weise (1999).

²⁸ Das theoretische Modell von Canzoneri et al. (2016) zeigt in diesem Zusammenhang, dass das antizyklische Verhalten von Finanzmarktfriktionen zu höherer Effektivität von Fiskalpolitik in Rezessionen führt.

²⁹ Die Methodik des *smooth transition VAR* (STVAR) geht zurück auf das von Granger und Terasvirta (1994) entwickelte univariate STAR-Modell. Unsere Modellspezifikation basiert auf Auerbach und Gorodnichenko (2012), d. h. wir verwenden ein logistisches STVAR-Modell.

³⁰ Siehe auch Blanchard und Perotti (2002).

³¹ Wir können diesen Anstieg in der Zahl der diskretionären Kurzarbeiter allerdings nicht auf einzelne Politikmaßnahmen zurückführen. Vielmehr spiegelt diese die Reaktion auf die gesamten diskretionären Maßnahmen wider, die in der Großen Rezession (zeitgleich) eingesetzt wurden.

³² Dieser Schwellenwert ist so kalibriert, dass wir die Anzahl der Rezessionsperioden des ECRI-Instituts im selben Zeitraum für Deutschland treffen. Demnach befindet sich die deutsche Wirtschaft seit 1973 in ca. 20 Prozent der Zeit in einer Rezession.

- ³³ Für die Darstellung unserer Effekte berechnen wir *Generalized Impulse Response Functions* (GIRFs), die auf die Methodik von Koop et al. (1996) zurückgehen. Durch die Berechnung von GIRFs ist ein dynamischer Feedbackmechanismus zwischen Rezession und Expansion möglich, d. h. durch einen Schock in der Rezession kann man während der betrachteten Periode in eine Expansion gleiten und *vice versa*. Darüber hinaus können sich die Effekte nach Vorzeichen und Größe der Schocks unterscheiden.
- ³⁴ Siehe Gehrke und Hochmuth (2017) für Details.
- ³⁵ Diese Zahl entspricht der maximalen Beschäftigungsreaktion in Relation zur maximalen Reaktion der Kurzarbeit auf einen diskretionären Politikchock.
- ³⁶ Die Wachstumsrate bezieht sich auf einen zentrierten gleitenden Durchschnitt von fünf Quartalen.
- ³⁷ Siehe Endnote 36.
- ³⁸ Siehe Balleer et al. (2016).
- ³⁹ Siehe Gehrke und Hochmuth (2017).
- ⁴⁰ Bock-Schappelwein et al. (2011).

Literatur

- Abbritti, Mirko; Fahr, Stephan, Downward wage rigidity and business cycle asymmetries, in: *Journal of Monetary Economics* 60 (2013) 871-886.
- Abraham, K. G.; Houseman, S.N., *Job Security in America: Lessons from Germany* (Brookings Institution, Washington, D. C., 1993).
- Abraham, Katharine; Houseman, Susan, Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium, in: *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off?* (1994) 59-94.
- Arbeitsmarktservice (AMS), Kurzarbeit (Wien 2016a); online: http://www.ams.at/_docs/001_KUA_Infoblatt.pdf (abgerufen am 23.1.2017).
- Arbeitsmarktservice (AMS), Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (KuA) und Beihilfe für Schulungskosten (SfK) (Wien 2016b); online: http://www.ams.at/_docs/001_kua_RILI.pdf (abgerufen am 23.1.2017).
- Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J.; Pierini, F., Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations (European Commission, Brüssel 2010).
- Auerbach, Alan J.; Gorodnichenko, Yuriy, Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, in: *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2012) 1-27.
- Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian, Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis, in: *European Economic Review* 84 (2016) 88-122.
- Bellmann, Lutz; Crimmann, Andreas; Wießner, Frank, The German Work-Sharing Scheme – An Instrument for the Crisis, in: *Conditions of Work and Employment Series* 25 (2010).
- Bellmann, Lutz; Gerner, Hans-Dieter, Reversed Roles? Wage and Employment Effects of the Current Crisis, in: Immervoll, et al. (Hrsg.) *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution* (2011) 181-206.
- Blanchard, Olivier; Perotti, Roberto, An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, in: *The Quarterly Journal of Economics* 117/4 (2002) 1329-1368.
- BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2012* (Wien 2012); online: http://www.ams.at/_docs/001_Aktive_Arbeitsmarktpolitik.pdf (abgerufen am 25.1.2017).
- BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2016* (Wien 2016); online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=367> (abgerufen am 25.1.2017).

- Bock-Schappelwein, Julia; Mahringer, Helmut; Rückert, Eva, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, (= Wifo-Studie im Auftrag des AMS, Wien 2011).
- Boeri, Tito; Bruecker, Herbert, Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, in: *Economic Policy* 26 (2011) 697-765.
- Boysen-Hogrefe, Jens; Groll, Dominik, The German Labor Market Miracle, in: *National Institute Economic Review* 214 (2010) R38-R50.
- Brenke, Karl; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus, Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession, in: *International Labour Review* 152 (2013) 287-305.
- Bundesagentur für Arbeit, Kurzarbeit – Zeitreihen (monatliche Daten) (Berlin 2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Fragen und Antworten zu Kurzarbeit und Qualifizierung (Wien 2011).
- Burda, Michael; Hunt, Jennifer, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 42 (2011) 273-335.
- Caggiano, Giovanni; Castelnuovo, Efram; Colombo, Valentina; Nodari, Gabriela, Estimating Fiscal Multipliers: News From A Non-linear World, in: *The Economic Journal* 125 (2015) 746-776.
- Cahuc, Pierre; Carcillo, Stéphane, Is Short-time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?, in: *Nordic Economic Policy Review* 1 (2011) 133-169.
- Calavrezo, O.; Duhautois, R.; Walkowiak, E., Short-Time Compensation and Establishment Survival: An Empirical Analysis with French Data (= IZA Discussion Paper No. 4989, Bonn 2010).
- Canzoneri, Matthew; Collard, Fabrice; Dellas, Harris; Diba, Behzad, Fiscal Multipliers in Recessions, in: *Economic Journal* 126 (2016) 75-108.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank, Verschnaufpause dank Kurzarbeit (= IAB Kurzbericht, Berlin 2009); online: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb1409.pdf>.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank; Bellmann, Lutz, The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis (= Conditions of Work and Employment Series 25, ILO, Genf 2010).
- Davis, Steven J.; von Wachter, Till M., Recessions and the Cost of Job Loss (= Brookings Papers on Economic Activity 43/2 (2011) 1-72).
- Deeke, Axel, Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, in: *WSI Mitteilungen* 8 (2009).
- Den Haan, Wouter; Garey, Ramey; Watson, Joel, Job Destruction and the Experiences of Displaced Workers, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 52 (2000) 87-128.
- Der Spiegel, Konjunktur 1977: „Auf ohne Schwung“ (1977); online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-41019438.html> (abgerufen am 30.1.2017).
- Der Spiegel, Auf dem trockenen (1978); online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40616661.html> (abgerufen am 30.1.2017).
- Destatis, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (2016).
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: *Journal of Economic Perspectives* 28 (2014) 167-188.
- Economic Cycle Research Institute (ECRI), Business Cycle Peak and Trough Dates, 21 Countries, 1948-2015; online: <https://www.businesscycle.com/ecri-business-cycles/international-business-cycle-dates-chronologies> (abgerufen am 30.1.2017).
- Federal Reserve Economic Data (FRED), Registered Unemployment Rate for Germany (quarterly, seasonally adjusted), LMUNRRTTDEQ156S; online: <https://fred.stlouisfed.org/series/LMUNRRTTDEQ156S> (abgerufen am 30.1.2017).
- Federal Reserve Economic Data (FRED), Registered Unemployment Rate for Austria (quarterly, seasonally adjusted), LMUNRRTTATQ156S; online:

- <https://fred.stlouisfed.org/series/LMUNRRTTATQ156S> (abgerufen am 30.1.2017).
- Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte, Counteracting unemployment in crises: Nonlinear effects of short-time work policy (= Unpublished Manuscript, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg 2017).
- Granger, Clive; Terasvirta, Timo, Modelling nonlinear economic relationships (Oxford 1994).
- Hamermesh, D. S., Labor Demand (Princeton 1993).
- Heidemann, Winfried, Qualifizierung auf Kurzarbeit (Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2011).
- Hijzen, Alexander; Martin, Sébastien, The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis (Institute for the Study of Labor, IZA, Bonn 2013).
- Hijzen, Alexander; Venn, Danielle, The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession (OECD, Paris 2011).
- IMF, World Economic Outlook – Rebalancing Growth (Washington, D. C., 2010).
- Koop, Gary; Pesaran, M.; Potter, Simon, Impulse response analysis in nonlinear multivariate models, in: Journal of Econometrics 74 (1996) 119-147.
- Manager Magazin, Kurzarbeit noch im Dezember (1999); online: <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/a-55672.html> (abgerufen am 30.11.2016).
- Michaillat, Pascal, A Theory of Countercyclical Government Multiplier, in: American Economic Journal: Macroeconomics 6 (2014) 190-217.
- Möller, Joachim, The German Labor Market Response in the World Recession – De-mystifying a Miracle, in: Journal for Labor Market Research 42/4 (2010) 325-336.
- OECD, OECD Employment Outlook (Paris 2010).
- Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F., Another economic miracle? The German labor market and the Great Recession, in: IZA Journal of Labor Policy 1 (2012) 1-21.
- Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, zuletzt geändert am 5.1.2017, BGBl. I, S. 17.
- Speckesser, Stefan, Employment Retention in the Recession: Microeconomic Effects of the Short-Time Work Programme in Germany (= Präsentation bei der IAB-Konferenz 18./19. März 2011, Nürnberg 2011).
- Statistik Austria, Erwerbstätige nach Alter und Geschlecht seit 1994 (Wien 2016); online: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/erwerbstaetige/062875.html (abgerufen am 26.1.2017).
- Weise, Charles, The Asymmetric Effects of Monetary Policy: A Nonlinear Vector Autoregression Approach, in: Journal of Money, Credit and Banking 31 (1999) 85-108.
- Will, Henner, Kurzarbeit – makroökonom(etr)ische Erkenntnisse über einen klassischen allrounder (= Vortrag anlässlich des 7. IWH/IAB-Workshops zur Arbeitsmarktpolitik „Lohnpolitik nach der Krise“, Halle 2010).

Zusammenfassung

Kurzarbeit ermöglicht es Firmen, die von einem vorübergehenden Nachfrageausfall betroffen sind, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten temporär zu reduzieren. Gleichzeitig kompensiert der Staat einen Teil des Lohnausfalls. Kurzarbeit ist somit ein zielgerichtetes arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsinputs, das Kündigungen vermeidet und die Beschäftigung stabilisiert. Während der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 hat eine Vielzahl der OECD Länder Kurzarbeit genutzt. Dabei war der Anteil der KurzarbeiterInnen an der Beschäftigung in Deutschland etwa fünf-

mal so hoch wie in Österreich. In diesem Beitrag stellen wir die Ergebnisse unseres aktuellen Forschungsprojektes zum Thema Kurzarbeit vor. Darin trennen wir diskretionäre Kurzarbeitspolitik von der regelgebundenen Komponente und fokussieren uns auf mögliche zeitvariierende Effekte. Unsere Ergebnisse für Deutschland zeigen, dass die Effekte von diskretionären ad-hoc Politikmaßnahmen stark zeitabhängig sind: In tiefen Rezession wirkt diese Politik deutlich beschäftigungsstabilisierend. Im Gegensatz dazu sind die Effekte in normalen Zeiten oder in Wirtschaftsaufschwüngen wesentlich geringer und können sogar negativ werden. Demnach ist diskretionäre Kurzarbeitspolitik umso effektiver, desto tiefer eine Rezession ist. Eine Analyse der Wirkungskanäle zeigt, dass die Beschäftigungseffekte durch eine signifikante Reduktion von Kündigungen zustande kommen.

Abstract

Short-time work (STW) allows firms that face a temporary shortfall of demand to reduce the working hours of their employees. The employees are partly compensated by the government for their net wage loss. As such, STW is a targeted labor market policy with the aim to enable firms to adjust their labor input without dismissing workers. During the Great Recession the majority of OECD countries used STW schemes, however, countries differ widely in their STW usage. The share of short-time workers in Germany, for example, was five times higher compared to Austria. In this article, we present the results of our current research project on STW. We disentangle discretionary and rule-based STW policy and focus on possible time-varying effects of ad-hoc policy changes. Our results for Germany show that the employment effects depend crucially on the state of the business cycle: In deep recessions, discretionary STW policy stabilizes employment, whereas in normal times and expansions the effects are less clear and may even turn negative. We find that the deeper the recession, the more jobs can be saved with discretionary STW policy. An analysis of the underlying mechanism illustrates that the employment effects are caused by a significant reduction of lay-offs.

BÜCHER

Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in der Eurokrise

Rezension von: Martin Myant, Sotiria Theodoropoulou, Agnieszka Piasna (Hrsg.),
Unemployment, internal devaluation and labour market deregulation in Europe,
Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2016, 257 Seiten, broschiert,
€ 20, ISBN 978-2-874-52396-0;

Frank Bsirske u. a. (Hrsg.), Gewerkschaften in der Eurokrise. Nationaler Anpassungs-
druck und europäische Strategien, VSA-Verlag, Hamburg 2016, 238 Seiten, broschiert,
€ 19,80, ISBN 978-3-899-65681-7.

Die beiden vorliegenden Bände befassen sich mit den Auswirkungen der seit 2008 anhaltenden Wirtschaftskrise und der im Zuge der Krise eingeschlagenen Wirtschafts- und Arbeitspolitik der EU und deren Mitgliedstaaten zum einen auf die Arbeitsmarktentwicklung und zum anderen auf die Gewerkschaften und deren Machtressourcen. Insofern als Arbeitsmarktlage und -entwicklung die Machtposition, Handlungsspielräume und -optionen der Gewerkschaften wesentlich beeinflussen, ergänzen einander die Inhalte der hier besprochenen Bücher.

Der von Martin Myant und Kolleginnen herausgegebene, vom EGI veröffentlichte Sammelband beschäftigt sich erstens mit den stark unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklungen in den EU-Mitgliedsländern seit 2008. Die nationalen Fallstudien gehen zweitens jeweils der Frage nach, welche Einflussfaktoren und Politiken für die spezifische Arbeitsmarktentwicklung entscheidend waren. Im Fokus des Bandes steht drittens insbesondere die Frage, inwieweit die den von der Troika bzw. der EU finanziell unterstützten Ländern auferlegte Politik der internen Abwertung die Arbeitslosigkeit erhöht oder gesenkt hat.

Die sieben Fallstudienländer wurden dementsprechend gewählt: vier finanziell unterstützte Länder, in welchen die Politik der internen Abwertung zum Tragen kam (GR, IRL, P, E), ferner Deutschland, wo vor der Krise staatlicherseits *Beggarthy-neighbour*-Lohn- und Arbeitsmarktpolitiken zur Umsetzung gelangten, sowie zwei EU-Länder außerhalb der Eurozone, Großbritannien und Polen, wo Politiken der Arbeitsmarktderegulierung verfolgt wurden.

Welche Komponenten umfasste die Wirtschaftspolitik der EU in Reaktion auf Finanzkrise, Kreditklemme, realwirtschaftliche Krise und schließlich Staatsschuldenkrise, die eine Folge jener war: Die erste Komponente war eine stark restriktive Fiskalpolitik, fixiert auf die Verminderung der Defizite der öffentlichen Haushalte und der Staatsverschuldung. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere ausgabenseitige Kürzungen, d. h. Austeritätspolitik, eingefordert, ja erzwungen, die unter Verletzung der „Goldenen Finanzierungsregel“ auch die öffentlichen Investitionen einschlossen. Letztlich geht es dieser neoliberal konzipierten fiskalpo-

litischen Komponente darum, eine auf die Einschränkung staatlicher Aufgaben gerichtete Politik langfristig zu verankern, etwa via Schuldenbremse.

Die zweite Komponente war die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch interne Abwertung, sprich durch Senkung der (relativen) Arbeitskosten.¹

Die dritte Komponente bildeten die altbekannten, marktorientierten Strukturreformen neoklassischer Prägung, insbesondere im Arbeitsmarktbereich (Deregulierung, Flexibilisierung), aber auch verstärkt in der Lohnpolitik, teilweise in der Form eines lohnpolitischen Interventionismus von Seiten der EU (Dezentralisierung der kollektiven Lohnsetzung, Deregulierung). Das Ziel des Brechens der Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften wurde in diesem Kontext von der EU-Kommission ganz offen ausgesprochen. Mittels der einschlägigen Maßnahmen der dritten Komponente sollte auch die zweite Politikkomponente unterstützt werden.

Die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone – divergierende real-effektive Wechselkurse und divergierende Leistungsbilanzen – waren nach postkeynesianischer Interpretation das Ergebnis zweier nicht nachhaltiger, allerdings in engem wechselseitigem Zusammenhang stehender Wachstumsmodelle nach Eintritt in die dritte Stufe der EWWU: Das eine war ein schuldenbasiertes Modell,² bei dem das Wachstum der Binnennachfrage nicht auf steigenden Einkommen, sondern auf privater Verschuldung beruhte (Südeuropa, Irland), das andere ein exportorientiertes Modell, in dem die schwache Entwicklung der Binnennachfrage zumindest teilweise durch steigende Außenhandelsüberschüsse kompensiert wurde (Deutschland u. a.).

Die wirtschaftspolitische Reaktion der EU auf diese Ungleichgewichte in der Eurozone ignorierte diese Zusammenhänge. Die Bürde der Anpassung der real-effektiven Wechselkurse wurde ausschließlich den Ländern mit einem Leistungsbilanzdefizit auferlegt. Die gewählte Strategie zur Verringerung der Ungleichgewichte war also eine asymmetrische. Es steht außer Zweifel, dass eine symmetrische Anpassungsstrategie, welche in den Ländern mit Leistungsbilanzüberschuss Maßnahmen zur internen Aufwertung beinhaltet hätte, die makroökonomischen Kosten für die Eurozone in Form von entgangenem Wachstum, zusätzlicher Arbeitslosigkeit etc. deutlich reduziert hätte. Expansivere Fiskal- und Lohnpolitiken in den Ländern mit Leistungsbilanzüberschuss hätten in diese Richtung gewirkt. Doch das restriktive fiskalpolitische Korsett der neuen, in der Krise eingeführten wirtschaftspolitischen Steuerung der EU schloss einen derartigen fiskalpolitischen Kurs aus.³

Die vierte und einzig expansive wirtschaftspolitische Komponente, die freilich erst sehr spät (ab 2015) ergriffen wurde und nur mit Verzögerung wirkt, war und ist die unkonventionelle Geldpolitik der EZB (quantitative Lockerung). Ende Jänner 2015 kündigte die EZB an, sie wolle zwischen März 2015 und September 2016 Anleihen – Staatsanleihen und Anleihen von privaten Schuldern – im Umfang von über 1.100 Mrd. € auf dem Sekundärmarkt kaufen. Die Käufe sollten so lange vorgenommen werden, bis die EZB die Inflationsrate wieder nahe zwei Prozent sehen würde. Ziel einer quantitativen Lockerung ist es, (selbst bei Nominalzinssätzen nahe der Nulllinie) die Realzinsen zu senken und auf diese Weise über

mehrere Kanäle stimulierend auf das Wirtschaftswachstum und damit die Inflationsentwicklung zu wirken. Dass die Wirksamkeit eines derartigen geldpolitischen Instruments in einem von restriktiver Fiskal- und Lohnpolitik geprägten Umfeld beschränkt ist, kann als bekannt vorausgesetzt werden.

Auf welche Weise erfolgte in den von der Krise besonders betroffenen EU-Ländern die Umsetzung der internen Abwertung? In diesen Ländern zeigte sich die potenzielle Reichweite des EU-Interventionismus im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik bereits deutlich:

Die Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen der neun EU-Länder, die finanzielle Hilfe von der Troika bzw. vom IWF und der EU erhielten, mit den jeweiligen Unterstützern enthielten hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Kollektivvertragsystems, welche auf Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und generell die De-Kollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinauslaufen.

Viertens ging von der als Folge der Kreditklemme, des realwirtschaftlichen Einbruchs und der Austeritätspolitik stark gestiegenen Arbeitslosigkeit massiver Druck auf die Lohnforderungen der Gewerkschaften in den Kollektivvertragsverhandlungen im privatwirtschaftlichen Sektor aus.

Mit der Politik der internen Abwertung war von Seiten der EU-Kommission und der Troika die Erwartung verbunden, dass die relativ verbilligten Exporte und die relativ verteuerten Importe, welche die Substitution von Warenimporten durch inländische Produktion begünstigen sollten, einen erhöhten Nettoexport und damit erhöhte Gesamtnachfrage ermöglichen würden.

Doch ist diese Erwartung realistisch? Die Verwirklichung der oben angeführten potenziellen Wirkungszusammenhänge ist jedenfalls von vielen Voraussetzungen abhängig:

Erstens müsste die Exportnachfrage preiselastisch sein. Dies ist eher bei Niedriglohnprodukten und bei Produkten in der Reifephase des Produktlebenszyklus der Fall.

Zweitens müssten Lohnkosten einen erheblichen Teil der Gesamtkosten ausmachen, wenn eine Senkung der Lohnstückkosten eine signifikante Senkung der Gesamtstückkosten nach sich ziehen soll.

Drittens müssten die Produktionskapazitäten des exponierten Sektors groß genug sein, um eventuell die zusätzliche ausländische Nachfrage befriedigen zu können.

Viertens müssten die sehr voraussetzungsvollen positiven Effekte eines Nettoexportanstiegs auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Beschäftigung gegenüber den jedenfalls eintretenden indirekten (zunehmendes Vorsichtssparen etc.) und direkten Effekten (sinkende Konsumnachfrage) der Lohnsenkungen überwiegen, um positive Nettoeffekte auf gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Beschäftigung herbeizuführen.

Doch selbst wenn die Veränderung der relativen Preise der Sachgüter und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft positive Effekte haben sollte, so stellt sie doch nur eine Strategie für die kurze Frist dar – also bei gegebener Technik, gegebenem Kapitalstock und gegebenem Humankapitalbestand. Längerfristig hängt eine nachhaltig positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung von produktivitätsorientierter Lohnpolitik, von Investitionen in neue Techniken, in Qualitätsverbesserungen, in organisatorischen Fortschritt und insbesondere in Humankapital ab, welche die Grundlage für den Produktivitätsfortschritt einer Volkswirtschaft bilden, sowie von der strukturellen Aufwertung innerhalb von Sparten und Branchen und vom Strukturwandel in Richtung auf Hochtechnik- und Mittelhochtechnikindustrien sowie auf wissensintensive Unternehmensdienste.⁴ Im Hinblick auf die Implementierung derartiger *High-road*-Strategien⁵ hat sich die Wirtschaftspolitik in der Krise als kontraproduktiv erwiesen, war doch die Austeritätspolitik zu allererst mit Kürzungen der für die Entwicklung des privatwirtschaftlichen Sektors unabdingbaren öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildungseinrichtungen etc. verbunden und reduzierten die privaten Unternehmen in Reaktion auf die ungünstigen Absatzprognosen ihre Investitionen unter das Vorkrisenniveau.

Zu welchen Schlussfolgerungen gelangen die Herausgeber im Hinblick auf die Ergebnisse der Politiken interner Abwertung auf der Grundlage der Auswertung der Fallstudien?

1.) Der Anstieg der Arbeitslosigkeit war nicht das Ergebnis zu hoher Löhne. Die mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften war überwiegend nicht die Konsequenz zu hoher relativer Preise, sondern mangelnder qualitativer Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen, fehlenden Strukturwandels in Richtung auf wertschöpfungsintensive Industrien sowie auf wissensbasierte und andere qualitativ hochwertige Dienstleistungen, zu geringer Investitionen in F&E sowie Bildung und von *Low-road*-Strategien der Wirtschaftspolitik (Arbeitsmarktderegulierung und -flexibilisierung, Attraktion von Investitionen in Niedriglohnbereiche wie den Fremdenverkehr etc.). Relative bzw. teilweise sogar absolute Lohnsenkungen in den betreffenden Ländern vermochten diese Probleme selbstverständlich nicht zu lösen, sondern verschärften diese noch zusätzlich, indem sie die Anreize für Investitionen in Niedriglohnbereiche mit geringem Produktivitätsniveau und schwacher Produktivitätsdynamik verstärkten.

2.) Interne Abwertung erwies sich als effektiv in Bezug auf die Reduktion der Leistungsbilanzdefizite, jedoch nicht über eine Steigerung der Exporte, sondern über eine Senkung der Importe. Lohnsenkungen führten nicht zu niedrigeren Exportpreisen. Letztere stiegen, und zwar infolge höherer Preise materieller Inputs, höherer Steuern und höherer Profite. Wenn in dem einen oder anderen Fall eine Zunahme der Exporte erzielt werden konnte, dann weiterhin im Bereich von eher preiselastischen Niedriglohnprodukten, also dem bisherigen *Low-road*-Exportpfad folgend.

3.) Die Politiken interner Abwertung bewirkten höhere Arbeitslosigkeit, nicht – wie eigentlich von den Proponenten derselben erhofft – niedrigere. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass in den finanziell unterstützten, von der Krise besonders betroffenen Ländern der Anstieg der Arbeitslosigkeit gedämpft wurde durch erstens Auswanderung, zweitens Rückzug in die Nichterwerbsbevölkerung (z. B.

Rückwanderung aus den Städten aufs Land) und drittens Umverteilung der Arbeit auf mehr Köpfe durch starke Zunahme unfreiwilliger atypischer Beschäftigung (Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Verträge). Gleichzeitig erhöhten sich die Langzeitarbeitslosigkeit und die Jugendarbeitslosigkeit besonders stark. Zwischen 2007 und 2014 verringerten sich die geleisteten Arbeitsstunden gemäß Eurostat in Irland um 15,2%, in Griechenland um 23,2%, in Spanien um 18,6%, in Portugal um 9,8% und in Italien um 7,5% (Tab. 1, S. 14).

4.) *„Evidence also points the way to alternative – and more effective – solutions based on improved competitiveness and more employment opportunities on the basis of quality improvement.“* (S. 21) Derartige *High-road*-Strategien setzten freilich massive öffentliche und private Investitionen in Bildung, F&E, digitale Infrastruktur etc. voraus – Bereiche, in denen öffentliche Ausgaben und Investitionen im Rahmen der auferlegten Austeritätspolitiken z. T. drastisch gekürzt wurden.

Der von Klaus Busch, Professor (i. R.) für Europäische Studien an der Universität Osnabrück, und Kollegen herausgegebene Sammelband widmet sich erstens den Effekten der Wirtschaftskrise und der nationalen und EU-Krisenpolitiken auf die nationalen und transnationalen Machtressourcen der Gewerkschaften, deren Handlungsspielräume und -optionen. Zweitens werden die nationalen und transnationalen Strategien der Gewerkschaften in Reaktion auf Krise und Krisenpolitiken, insbesondere auf die Austeritätspolitiken, auf die von der Troika forcierte Strategie der internen Abwertung (siehe oben) und den lohnpolitischen Interventionismus der EU analysiert.

Der Band enthält neun nationale Fallstudien (GB, S, A, F, E, I, PL, SLO, LT).⁶ Theoretisches Fundament der Fallstudien ist der Machtressourcenansatz.⁷ Torsten Müller und Hans-Wolfgang Platzer bieten einleitend einen vergleichenden Überblick über „Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in Europa in der Krise“, und Klaus Busch zieht aus den Fallstudien und der komparativen Analyse derselben empirische Schlussfolgerungen und stellt Überlegungen in Hinblick auf eine effektivere zukünftige Ausrichtung der nationalen und transnationalen Gewerkschaftspolitik in Europa an.

Gewerkschaften verfügen über vier verschiedene Arten von Machtressourcen: strukturelle Macht, Organisationsmacht, institutionelle Macht und gesellschaftliche Macht. Zu welchen Schlussfolgerungen gelangen die AutorInnen der Fallstudien und die Herausgeber in ihrer abschließenden Bilanz in Bezug auf die Auswirkungen von Krise und Krisenpolitiken auf die nationalen und transnationalen Machtressourcen der europäischen Gewerkschaften?

1.) Strukturelle Macht: Es bestehen zwei Formen struktureller Macht, nämlich Produktionsmacht und Marktmacht. Produktionsmacht wird mobilisiert durch Streiks. Marktmacht von Lohnabhängigen resultiert aus für diese günstigen Arbeitsmarktkonstellationen, also aus einem generell angespannten Arbeitsmarkt oder aus Arbeitskräfteknappheit in bestimmten Tätigkeitsfeldern, Berufen, Branchen und/oder Arbeitsmarktsegmenten. Marktmacht wird aktiviert etwa durch die Drohung des Arbeitsplatzwechsels.

In Zeiten geringer Arbeitslosigkeit und günstiger Wirtschaftsentwicklung fällt es den Gewerkschaften i. d. R. leichter, ihre Interessen durchzusetzen. Die Wirtschaftsleistung der EU lag 2014 allerdings noch unter dem Vorkrisenniveau von

2008. Auf nationaler Ebene führt der Vergleich zwischen 2008 und 2014 zu dem Ergebnis, dass in 16 von 28 EU-Ländern das reale BIP schrumpfte oder stagnierte. In acht Ländern (GR, HR, CY, I, SLO, P, E, SF) übertraf der BIP-Rückgang zwischen 2008 und 2014 die 5%-Marke. Die Große Rezession 2008/09, die in den meisten westeuropäischen Ländern den schwersten Konkurrenteneinbruch seit 1975 bedeutete, die von der verfehlten, weil prozyklischen Wirtschaftspolitik der EU ausgelöste zweite Rezession im Zuge der Wirtschaftskrise im Jahre 2012 und die folgende Entwicklung, die bis 2014 zumeist entweder von Stagnation oder schwacher Erholung gekennzeichnet war, beeinträchtigten somit die strukturelle Machtposition der Gewerkschaften wesentlich.

Die sehr ungünstige Wirtschaftsentwicklung in der EU seit 2007 spiegelte sich in der noch ungünstigeren Arbeitsmarktentwicklung: Die Arbeitslosenrate nahm in fast allen Ländern zwischen 2008 und 2014 zu, wobei der Anstieg in den von der Krise besonders hart getroffenen Ländern Südeuropas außergewöhnlich stark war. In Griechenland betrug die Arbeitslosenrate 2014 26,7% und in Spanien 24,6%! Krise und Krisenpolitik erhöhten nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern bewirkten zudem eine Beschleunigung des Beschäftigungsstrukturwandels zugunsten atypischer Beschäftigungsformen, v. a. die Zunahme unfreiwilliger Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung sowie die Zunahme unfreiwillig befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Diese Beschäftigtensegmente sind aus vielfältigen Gründen für Gewerkschaften schwierig zu organisieren.

2.) Organisationsmacht von Lohnabhängigen entsteht aus dem Zusammenschluss zu kollektiven Interessenvertretungen.

Der Organisationsgrad einer Gewerkschaft in einem bestimmten Arbeitsmarktsegment ist ein wichtiger Indikator für das Potenzial dieser Interessenvertretung, dort Marktmacht auszuüben, v. a. über Kollektivvertragsverhandlungen.

Die langfristige Abnahme des gewerkschaftlichen Organisationsgrades setzte sich auch nach 2007 in der Mehrzahl der EU-Länder fort. Ausnahmen stellten u. a. die von der Krise stark beeinträchtigten Länder Spanien und Italien dar, wo die Zahl der Beschäftigten zwischen 2007 und 2012/13 noch stärker zurückging als die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder und der Organisationsgrad daher sogar leicht stieg. Nach wie vor war die Streuung des Organisationsgrads innerhalb der EU-28 extrem hoch: Die Spannweite reichte von fast 70% in Dänemark, Schweden und Finnland bis unter 10% in Frankreich, Litauen und Estland.

Die Mobilisierungsfähigkeit einer Gewerkschaft hängt nicht nur von exogenen Faktoren (Konfliktintensität, Problemdruck, Arbeitsmarktlage etc.), sondern auch von organisatorischen Ressourcen wie der Mitgliederpartizipation und dem Vorhandensein einer kollektiven Identität ab.

Insbesondere in Frankreich und den südeuropäischen Ländern beruht die Organisationsmacht der Gewerkschaften in hohem Maß auf ihrer politischen Mobilisierungsfähigkeit. Letztere stellten die betreffenden Gewerkschaften während der Krise unter Beweis. Die verheerenden sozialen Folgen der Austeritätspolitik und die lohnpolitischen Interventionen der EU begünstigten die Mobilisierung durch die Gewerkschaften und die zivilgesellschaftlichen Verbündeten. Zählbare Erfolge wiesen diese großangelegten Protestkundgebungen und Massenstreiks allerdings nur wenige auf.

3.) Institutionelle Macht von Gewerkschaften beruht auf Institutionen, die externe Quellen der Unterstützung für sie darstellen (Koalitionsrecht, Streikrecht, Tarifautonomie, Kollektivverträge, Betriebsräte, Betriebsvereinbarungen, Allgemeinverbindlichkeitsregelungen, Arbeitsinspektorat, Sozialpartnerschaft bzw. sozialer Dialog, Gremien zum Informationsaustausch und zu Verhandlungen mit der Regierung, gesetzlicher Mindestlohn u. a.).

Die Austeritätsmaßnahmen und strukturellen Arbeitsmarktreformen in den finanziell unterstützten Ländern, aber auch darüber hinaus betrafen alle konstitutiven Säulen des europäischen Sozialmodells, wobei die für die institutionellen Machtbasen der Gewerkschaften weitreichendsten politischen Eingriffe den Kollektivverträgen galten. Ziele des lohnpolitischen Interventionismus der EU waren zum einen die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen, insbesondere der Lohnsetzung, zum anderen die Deregulierung des Arbeitsmarkts durch Zurückdrängung des Geltungsbereichs (Deckungsrate) der Kollektivverträge. Die Maßnahmen in Hinblick auf die Dezentralisierung erwiesen sich nicht überraschend auch effektiv in Bezug auf das zweite Ziel der Deregulierung.

Der Unterminierung der Branchenkollektivverträge und anderer überbetrieblicher Kollektivverträge dienten v. a. vier Maßnahmen: erstens die Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, was bedeutet, dass Unternehmenskollektivverträge hinfort Branchenstandards unterlaufen können; zweitens die Einführung restriktiverer Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeit von Branchenkollektivverträgen; drittens die Ausweitung der Möglichkeiten für gewerkschaftlich nichtorganisierte Gruppen von Beschäftigten, Verhandlungen auf Unternehmensebene zu führen; und viertens Einschränkungen der Koalitionsfreiheit.

Krise und Krisenpolitiken beschleunigten somit die bereits lange anhaltende Tendenz zur Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen. Am deutlichsten kam dies in den vier finanziell unterstützten Ländern Irland, Rumänien, Griechenland und Portugal zum Ausdruck, wo nationale bzw. Branchenkollektivverträge stark an Bedeutung verloren und sich infolgedessen jeweils die dominante Verhandlungsebene änderte.

Die kollektivvertragliche Deckungsrate ging zwischen 2000 und 2013 in 19 von 27 EU-Ländern (ohne Kroatien) zurück. Dabei verzeichneten Rumänien, Polen, die Slowakei, Ungarn, Bulgarien, Deutschland und Irland die höchsten Rückgänge. Aus der großen Streuung des Deckungsgrads der Kollektivverträge innerhalb der EU von 10% in Litauen bis zu fast 100% in Österreich und Belgien lässt sich die Bedeutung der Verhandlungsebene und von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen ableiten: In allen Ländern (Ausnahme Malta), in denen die Deckungsquote über 50% lag, fanden Kollektivverträge überwiegend überbetrieblich statt, zumeist auf der Branchenebene. Und (fast) alle Länder mit einem Deckungsgrad von über 70% verfügten über staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen oder funktionale Äquivalente (wie Österreich, Spanien und Italien). Ausnahmen bildeten hier Schweden und Dänemark, wo der hohe Deckungsgrad auf dem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften beruhte, welcher wiederum vom Gent-System in der Arbeitslosenversicherung begünstigt wurde.

Stark betroffen von Krise und Krisenpolitik waren in mehreren Ländern die gesetzlichen Mindestlöhne, was v. a. auch an der Politik der Troika gegenüber den

finanziell unterstützten Ländern lag: Sie drängte auf ein Einfrieren oder sogar eine Senkung des nominellen Mindestlohns. Am stärksten sank zwischen 2008 und 2014 der reale Mindeststundenlohn in Spanien und in Griechenland, wo der nominelle Mindestlohn im Februar 2012 auf Veranlassung der Troika um 22% (!) gekürzt wurde.

Die Krise und die Verringerung der Machtressourcen der Gewerkschaften schlugen sich in den Ergebnissen der Kollektivvertragsverhandlungen nieder, was sich wiederum auf die durchschnittliche Entwicklung der Effektivlöhne auswirkte. In der Mehrzahl der EU-Länder (18 von 28) gelang es zwischen 2008 und 2014 nicht, den verteilungsneutralen Spielraum für Lohnzuwächse auszuschöpfen. Dies entsprach den Intentionen der EU-Krisenpolitik, die den Mitgliedsländern in den länderspezifischen Empfehlungen und den Memoranda Lohnzurückhaltung, also interne Abwertung, nahelegte. Die höchsten Reallohneinbußen hatten zwischen 2008 und 2014 die ArbeitnehmerInnen in von der Krise besonders stark betroffenen und auf finanzielle Hilfe angewiesenen Ländern hinzunehmen, nämlich in Griechenland, Rumänien und Zypern.

Im Großen und Ganzen wird somit seit Beginn der Wirtschaftskrise erstens eine Schwächung der nationalen Machtressourcen der Gewerkschaften und demzufolge eine Verschlechterung der politischen Handlungsbedingungen und Einnengung der politischen Handlungsoptionen der Gewerkschaften konstatiert. Doch die nationalen Divergenzen und die Veränderungen derselben sind nach wie vor sehr ausgeprägt. Müller und Platzler identifizieren drei Entwicklungspfade der nationalen Arbeitsbeziehungen:⁸

1.) In den Ländern des nordeuropäischen Korporatismus und jenen der mitteleuropäischen Sozialpartnerschaft gelang es der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie der sozialpartnerschaftlichen Arbeitsmarktpolitik, die Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu moderieren. Die Gewerkschaften waren in die Gestaltung der Krisenpolitik partiell einbezogen. In den Tauschprozessen des „Krisenkorporatismus“ wurden sie zu teilweise schmerzhaften arbeitspolitischen Konzessionen gezwungen, vermochten aber auch gewisse eigene Interessen durchzusetzen. In dieser Ländergruppe blieb die institutionelle Einbindung der Gewerkschaften in politische Entscheidungsprozesse zwar weitgehend gewahrt, was aber nicht heißt, dass sie keine Schwächung der institutionellen Machtressourcen hinzunehmen hatten. (Erwähnt wurde bereits der deutliche Rückgang des kollektivvertraglichen Deckungsgrades in Deutschland.)

2.) In den von der Krise besonders in Mitleidenschaft gezogenen, auf externe finanzielle Unterstützung angewiesenen Ländern Südeuropas und Mittelosteuropas hingegen erlitten die Gewerkschaften eine starke Schwächung ihrer Machtbasis. Ein krisenkorporatistischer Pfad der Arbeitsbeziehungen wie in der erstgenannten Ländergruppe war dort nicht gangbar: Krise, Austeritätspolitik und „Strukturreformen“ unterminierten oder sprengten tradierte, institutionell verankerte Aushandlungsmechanismen und beseitigten zahlreiche die Gewerkschaften stützende Institutionen.

3.) Zwischen diesen beiden Entwicklungstendenzen befanden sich die Entwicklungspfade von in Hinblick auf ihre nationalen Arbeitsbeziehungen so unterschiedlichen Ländern wie Frankreich, Italien, Großbritannien, Tschechien und Slowenien.

Der Ländervergleich führt folglich zweitens zu dem Ergebnis, dass sich zwischen den EU-Ländern die Unterschiede zwischen den jeweils national verfügbaren und mobilisierbaren Machtressourcen der Gewerkschaften seit Beginn der Wirtschaftskrise vergrößert haben.

Noch ungünstiger fällt die Bilanz der Herausgeber bezüglich der transnationalen Machtressourcen der Gewerkschaften aus. Die verfügbaren transnationalen Ressourcen spielten im Abwehrkampf der europäischen Gewerkschaften fast keine Rolle. Der Widerstand der Gewerkschaften gegen die Schwächung ihrer organisatorischen und institutionellen Machtbasis, gegen die Austeritätspolitiken, die interne Abwertung und die arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Strukturreformen, die allesamt zulasten der ArbeitnehmerInnen gingen, erfolgte fast ausschließlich auf nationaler Ebene.

Der EGB versuchte weitgehend erfolglos, durch Stellungnahmen etc. Einfluss auf die maßgeblichen EU-Gremien zu nehmen. Die einzig gelungene Mobilisierung von Seiten des EGB erfolgte im November 2012 zu einem „Europäischen Aktionstag“. Ansonsten gab es zwischen 2010 und 2014 kaum länderübergreifende Arbeitskämpfe und kaum transnationale, durch grenzübergreifende Netzwerke koordinierte Kampagnen gegen die den Interessen der ArbeitnehmerInnen abträglichen Strukturreformen, internen Abwertungen und Austeritätspolitiken. Die europäische Gewerkschaftsbewegung war nicht in der Lage, gegen die Unterwerfung der ArbeitnehmerInnen der am härtesten durch die Krise getroffenen Länder unter die Knute der Troika-Politik irgendeinen effektiven Widerstand zu leisten und „gegen die Austeritätspolitik und die Unterminierung des Tarifvertragsystems eine gemeinsame solidarische Politik zu entwickeln“ (Klaus Busch, S. 230).

„Auch haben die Krisenerfahrungen zu keiner (nennenswerten) Erweiterung der personellen Ressourcen, der materiellen Aktionsmittel oder der Entscheidungskompetenzen auf der europäischen Verbandsebene geführt – weder im Bereich des Dachverbandes, des EGB, noch im Bereich der Europäischen Branchengewerkschaften.“ (Müller und Platzer, S. 34) Der sektorale Sozialdialog konnte im Verlauf der Krise weder eine Regulierungsfunktion noch eine Steuerungsfunktion entfalten.

Die Erkenntnis, dass nur eine transnational koordinations-, kampagnen- und mobilisierungsfähige europäische Gewerkschaftsbewegung in der Lage sein würde, den Kampf gegen die Austeritätspolitik und die Umverteilung zulasten der Löhne⁹ im Besonderen und die neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat und die Gewerkschaften im Allgemeinen europaweit zu organisieren und zu führen, ist freilich alles andere als neu oder originell. Schon der wissenschaftliche Diskurs und die innergewerkschaftliche Diskussion in den 1990er-Jahren im Hinblick auf den bevorstehenden Eintritt in die dritte Stufe der EWWU führten zu dem Ergebnis, dass Lohnkoordinationsraum und Währungsraum übereinstimmen sollten, um die Gefahr zu bannen, dass die national koordinierten kollektiven Lohnsetzungen früher oder später unter Druck geraten.¹⁰

Eine schonungslos offene und kritische Analyse der Entwicklungen der Vergangenheit und eine Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Zustandes sollten idealerweise jedem politischen Handeln vorausgehen. Wichtige Elemente genau die-

ser Analyse und Bestandsaufnahme leisten die vorliegenden beiden Bände in Bezug auf die Lage der europäischen Gewerkschaftsbewegung.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Heimberger, Philipp, „Innere Abwertung“ in Südeuropa: Erwartungen, Ergebnisse und Folgen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/2 (2014) 235-262.
- ² Siehe dazu Stockhammer, Engelbert; Wildauer, Rafael, Schuldengetriebenes Wachstum – Nachfrageeffekte von Ungleichheit, Vermögenspreisen und Haushaltsverschuldung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 41/4 (2015) 497-518.
- ³ Siehe dazu Kitzmantel, Edith, EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein der europäischen Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 42/3 (2016) 431-450.
- ⁴ Siehe den Beitrag von Firgo und Mayerhofer in diesem Heft.
- ⁵ Vgl. dazu Stiglitz, Joseph, Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit(erbewegung), in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 28/1 (2002) 9ff.
- ⁶ Der Österreich-Beitrag stammt von Sandra Breiteneder (GPA-djp), Georg Feigl (AK Wien) und Wolfgang Greif (GPA-djp).
- ⁷ Siehe dazu u. a. Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus (Hrsg.), *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (Frankfurt am Main 2013).
- ⁸ Zur Entwicklung der nationalen Arbeitsbeziehungen vor und zu Beginn der Wirtschaftskrise siehe den Überblicksartikel: Mesch, Michael, Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014* (= Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Bd. 18, Wien 2015) 9-68.
- ⁹ Siehe dazu Guschanski, Alexander; Onaran, Özlem, Why did the wage share fall? Industry level evidence from Austria, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 42/4 (2016) 557-590.
- ¹⁰ Vgl. Mesch, Michael, Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU?, Teil 1, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25/4 (1999) 387-422; Teil 2, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 26/1 (2000) 7-63.

Erneuerung der Wirtschaftswissenschaften

Rezension von: Gustav A. Horn,
Wirtschaftliche Krisen bewältigen: Neue
Erkenntnisse aus den jüngsten Krisen,
Springer Gabler, Heidelberg 2016,
196 Seiten, broschiert, € 35,97;
ISBN 978-3-658-05475-5.

Die von Banken und anderen Finanzmarktakteuren ausgelöste Finanzkrise hält die Weltwirtschaft und insbesondere die Eurozone seit einem Jahrzehnt in Atem. Sie hat gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu drastischen Produktionsverlusten sowie einem enormen Anstieg von Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung geführt.

In Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftsforschung haben Analyse der und Schlussfolgerungen aus der Finanzkrise nur langsam Eingang gefunden. Jedoch werden die Positionen des *Mainstream*, die die Wirtschaftspolitik Jahrzehnte lang prägten und zum Entstehen der Krise beitrugen, mittlerweile in vielfältiger Weise herausgefordert. Man denke nur an die schon Jahre vor der Krise profund geäußerte und heute stark wirkungsmächtige Kritik von Robert Shiller an der Markteffizienzhypothese; an die Entzauberung der Theorie der nichtkeynesianischen Effekte der Fiskalpolitik durch die Arbeiten von Paul de Grauwe, Simon Wren-Lewis, aber auch des IWF unter Olivier Blanchard; oder an die Tatsache, dass die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die wesentlich zum Entstehen der Krise beigetragen hat, doch von der Wirtschaftswissenschaft lange Zeit ver-

nachlässigt wurde, mit den Arbeiten von Thomas Piketty und vielen anderen heute zu den am raschesten an Bedeutung gewinnenden Forschungsbereichen gehört.

Hingegen haben die Schlussfolgerungen aus der Krise in den Lehrbüchern, mit denen die jungen ÖkonomenInnen ausgebildet werden, praktisch keinen Niederschlag gefunden. Das führt dazu, dass Studierende, die sich mit den aktuellen Herausforderungen von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik auseinandersetzen wollen, weitgehend alleine gelassen werden. Till van Treeck und Janine Urban haben in dem von ihnen herausgegebenen und sehr verdienstvollen Sammelband „Wirtschaft neu denken. Die blinden Flecken der Lehrbuchökonomie“ gezeigt, wie selbst in den neuesten Auflagen von Standardlehrbüchern 2015/16 grundlegende Erkenntnisse der Forschung vernachlässigt werden. Es dominiert weiter das alte neoklassische Standardmodell, das für die Erklärung der ökonomischen Probleme der letzten Jahre nicht geeignet ist.

Diese Lücke zu schließen ist die Absicht dieses neuen Lehrbuchs von Gustav Horn, dem Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in Düsseldorf. Mit ihm will Horn die Wirtschaftswissenschaft als Fach im Wandel präsentieren und Konturen einer neuen Makroökonomie erkennbar werden lassen, wie es in der Einleitung heißt. Die neue Makroökonomie gruppiert sich um Phänomene wie Heterogenität, Ungleichheit und beschränkte Rationalität und knüpft damit unmittelbar an den Erkenntnissen der Analyse der Finanzkrise an.

Zunächst wird in Kapitel 2 das neoklassische Standardmodell dargestellt und vor allem seine prägende Mikro-

fundierung analysiert: Die Annahme der Repräsentativität der rationale Erwartungen bildenden Haushalte und Unternehmen erlaubt die Übertragung einzelwirtschaftlicher Erkenntnisse auf die Gesamtwirtschaft. Doch dies erfolgt um den Preis der Ausblendung entscheidender Charakteristika der einzelwirtschaftlichen Ebene und damit gesamtwirtschaftlicher Erkenntnismöglichkeiten etwa in der Finanzkrise.

Die neue Makroökonomie hingegen will eine komplexe Ökonomie beschreiben, in der keine Repräsentativität unterstellt wird, sondern Erkenntnisse der Verhaltensökonomie aufgenommen werden, die sich mit der Frage des Verhaltens der Individuen bei Unsicherheit über das Verhalten anderer auseinandersetzt. Mit Rückgriff auf Arbeiten von Ernst Fehr und Jean-Robert Tyran zeigt Horn, wie adaptive Erwartungen, Feedbackregeln und das Muster strategischer Komplementarität in der Realität zu selbstverstärkenden Prozessen führen können, die etwa im Aufbau einer Finanz- und Vermögensblase vor der Krise gesamtwirtschaftlich entscheidend waren. Horn greift dann auf Erkenntnisse von Nobelpreisträger Georg Akerlof zurück, wenn er darstellt, wie Individuen auf Unsicherheit reagieren: Sie entwickeln Gewohnheiten und Normen, die entscheidend für die realistische Mikrofundierung einer neuen Makroökonomie sind (Kapitel 3).

In Kapitel 4 wird die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen systematisch als Phänomen beschrieben, ohne dessen Analyse ein Verständnis der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge vor allem in der Finanzkrise nicht möglich ist. Dies vor allem, weil wachsende Ungleichheit hohe außenwirtschaftliche Risiken mit

sich bringt, wie Gustav Horn am Ungleichgewicht zwischen hohen, durch Konsumschwäche und wachsende Ersparnisse geprägte Leistungsbilanzüberschüssen in Deutschland und hohen, verschuldungsfinanzierten Leistungsbilanzdefiziten in den USA zeigt. Der Zusammenhang zwischen Verteilung und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung wird dabei anhand Pikettys Theorie sich verfestigender Ungleichheit abgehandelt.

In Kapitel 5 steht die Finanzmarktkrise im Mittelpunkt. Diese wird zunächst als Chance für die Wirtschaftswissenschaften beschrieben: Immer wieder konnten wirtschaftliche Krisen in der Vergangenheit vom vorherrschenden Paradigma nicht ausreichend beschrieben werden und lösten so einen grundlegenden Paradigmenwechsel aus; dies gilt für die große Depression der 1930er-Jahre ebenso wie für die Ölpreiskrisen der 1970er-Jahre. Stehen wir also vor einem neuen Paradigmenwechsel in den Wirtschaftswissenschaften?

Die Voraussetzungen dafür sind in der Einschätzung von Gustav Horn günstig: Die Finanzmarktkrise war außerordentlich tief und hat die Erklärungskraft der neoklassischen Theorie schwer erschüttert. Vor allem in der mikroökonomischen Fundierung bestehen mit den Arbeiten von Akerlof und vielen anderen fruchtbringende neue Ansätze. So ist der Prozess des Paradigmenwechsels bereits in Gang gekommen, Märkte werden nicht mehr systematisch als stabil verstanden, der Ansatz heterogener Akteure findet Verbreitung und die – nicht neue – Erkenntnis, dass Unsicherheit eine ebenso charakteristische wie entscheidende Rahmenbedingung wirtschaftlichen Handelns darstellt, bildet die Basis für

neue Erkenntnisse in Mikro- und Makroökonomie. Unsicherheit bildet zusammen mit der Unterregulierung der Finanzmärkte, den Ungleichgewichten in der Außenwirtschaft und der Ungleichheit der Einkommens und Vermögensverteilung das Viergestirn der tieferen Gründe der Krise. Wirtschaftspolitik muss sich um die Zusammenhänge zwischen diesen vier krisenbestimmenden Elementen kümmern, wenn sie ihrer fundamentalen Aufgabe der Stabilisierung nachkommen will.

Diesen Aufgaben ist Kapitel 6 des Buches gewidmet, das den programmatischen Titel „Renaissance stabilisierender Wirtschaftspolitik“ trägt. Hier wird zunächst den Anforderungen und Spielräumen der Geldpolitik nachgegangen. Die Leitlinien einer traditionellen Geldpolitik, wie sie in den Lehrbüchern etwa in einer „Taylorregel“ verankert sind, wird angesichts hoher Unsicherheit und des globalen Charakters der Finanzkrise die Eignung zu Recht weitgehend abgesprochen. Horn diskutiert die Potenziale der und die Kritik an der unkonventionellen Geldpolitik der Notenbanken in der Krise, indem er ihr Macht und Ohnmacht bescheinigt: Zwar konnte die quantitative Lockerung die trudelnden Volkswirtschaften stabilisieren, indem sie Unsicherheit minderte, doch die latente Gefahr der Deflation kann mit ihr nicht überwunden werden.

Deshalb ist eine Wiederentdeckung der Fiskalpolitik unausweichlich, wie sie in den letzten Jahren auch da und dort erfolgte. Die Bedeutung der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte ist heute in der Finanzwissenschaft wieder akzeptiert und hat auch Eingang in die Wirtschaftspolitik gefunden. Die Analyse der Wirkung diskretionärer Fiskalpolitik wurde etwa

vom Ökonomie-Department des Internationalen Währungsfonds vorangetrieben. Eine der wesentlichen Erkenntnisse dieser Forschung bestand darin, die Situationsabhängigkeit der Höhe der Multiplikatoreffekte zu erkennen. Pessimistisch stimmt allerdings das außerordentlich zähe Einfließen der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Wirtschaftspolitik der EU. Da sich der typische Konjunkturverlauf laufend ändert, erweist sich der zentrale Indikator der EU-Budgetpolitik, das strukturelle Defizit, als prozyklisch und revisionsanfällig; bislang ist es nicht gelungen, den für die wirtschaftliche Entwicklung dringend notwendigen expansiven Impuls durch die Fiskalpolitik wirtschaftspolitisch umzusetzen.

Gustav Horns Werk „Wirtschaftliche Krisen bewältigen“ stellt das erste wirtschaftswissenschaftliche Buch im deutschen Sprachraum dar, das systematisch die Erkenntnisse der Finanzkrise in das ökonomische Wissen integriert. Es nimmt den Stand der herrschenden Lehre vor der Finanzkrise zum Ausgangspunkt, um deren Probleme in der Analyse der Finanzkrise herauszuarbeiten, und zeigt, wie neuere Erkenntnisse der Mikroökonomie fruchtbringend für die weitere Entwicklung der ökonomischen Theorie genutzt werden können. Das Konzept der fundamentalen Unsicherheit verbindet eine moderne Mikroökonomie auf Basis agentenbasierter Modelle mit einer erklärungskräftigen Makroökonomie in der Keynes'schen Tradition.

„Die ökonomische Wissenschaft befindet sich im Prozess einer Erneuerung“, so lautet der optimistische Schlusssatz des Buches. Mit ihm könnte man dieses Werk allen Volkswirtschaftsstudierenden und wirtschaftspolitisch Interessierten ans Herz legen.

Doch leider gilt dies erst für eine – hoffentlich bevorstehende – zweite Auflage. Denn die vorliegende erste Auflage ist durch ein editorisches Totalversagen des Verlages leider weitgehend entwertet. Offensichtlich hat der Springer-Verlag, der eigentlich Wert auf sein Renommee als Wissenschaftsverlag legt, auf ein Lektorat des Buches völlig verzichtet. Zahllose Tippfehler, Wiederholung ganzer Absätze, eine fehlerhafte Nummerierung der Gleichungen

wiegen schwer. Gänzlich inakzeptabel für ein Lehrbuch ist das Literaturverzeichnis, das immer wieder Titel von Aufsätzen und Büchern sowie die Namen von AutorInnen, darunter sogar jenen von Gustav Horn selbst, verunstaltet und verfremdet. Das schränkt die Brauchbarkeit dieses inhaltlich so wichtigen wie überzeugenden Buches für den Lehrbetrieb leider weitgehend ein.

Markus Marterbauer

Gibt es in Deutschland eine Investitionslücke?

Rezension von: Harald Hagemann, Georg Erber, Niels Geiger, Johannes Schwarzer, Oliver Zwiessler, Wachstums- und Investitionsdynamik in Deutschland, Metropolis, Marburg 2016, 263 Seiten, broschiert, € 36,80; ISBN 978-3-731-61240-7.

Deutschland ist die mit Abstand stärkste Wirtschaft der Europäischen Union, im Land selbst herrscht weithin Zufriedenheit mit dem gegenwärtigen Zustand der Wirtschaft, auch die Stimmung in den Medien ist positiv. Zu einer solch positiven Einschätzung kommt man allerdings nur, wenn die in Europa für die Zeit nach der Großen Rezession bescheiden gewordenen Maßstäbe angelegt werden. Auf die scharfe Rezession 2009 folgte in Deutschland ein unerwartet starker Aufschwung 2010/11, danach schwächte sich die Konjunktur jedoch markant ab. Das Wachstum des BIP in den letzten drei Jahren (2014/16) war zwar höher als in der Eurozone, betrug aber im Durchschnitt nur 1,7%. Es gibt daher durchaus plausible Argumente dafür, dass die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft unzureichend ist. Trotz der offiziell zur Schau getragenen Zufriedenheit mit der Wirtschaftslage wird auch in Regierungskreisen seit Längerem über Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaftsdynamik diskutiert. Angesichts der wiederkehrenden hohen Überschüsse in der deutschen Leistungsbilanz scheidet mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit als Ursache für das un-

zureichende Wachstum des deutschen BIP von vornherein aus, sodass sich die Diskussion auf die Binnennachfrage und hier wiederum recht einseitig auf die Investitionen konzentriert hat.

Schon in dem aus 2013 stammenden Koalitionsübereinkommen der gegenwärtigen deutschen Regierung wurde eine solche „Investitionslücke“ mit 3% des BIP (damals 75 Mrd. €) beziffert. Ein zusätzlicher Bedarf an Investitionen in gleichem Ausmaß wurde durch den 2015 veröffentlichten Bericht einer Expertenkommission des Bundeswirtschaftsministeriums bestätigt, was der Differenz der deutschen Investitionsquote zum Durchschnitt der OECD-Länder entspricht. Zahlreiche Studien, von denen etliche nur Teilbereiche der Wirtschaft untersuchen, bestätigen das Vorhandensein einer Investitionslücke, kommen allerdings zu unterschiedlichen, meist niedrigeren Ergebnissen, was das Ausmaß der Lücke betrifft. Eine skeptische Position nimmt der deutsche Sachverständigenrat ein, der den Begriff der „Lücke“ ablehnt und allenfalls im öffentlichen Sektor einen zusätzlichen Investitionsbedarf sieht.

Die Autoren der hier rezensierten Studie, die an der Universität Stuttgart-Hohenheim im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellt wurde, unterziehen diese Diskussion zunächst einer kritischen Betrachtung, da vielfach von den einzelnen Untersuchungen vorschnell aus unzureichend fundierten empirischen Vergleichen auf eine Lücke geschlossen wird. Diesem Manko soll durch eine detaillierte Untersuchung der Investitionstätigkeit in Deutschland seit 1991, durch grundsätzliche Überlegungen zum Begriff der Investitionslücke und durch Rückgriff auf die wesentlichen Erkenntnisse der modernen Wirtschaftstheorie über

den Zusammenhang von Investitionen und Wachstum abgeholten werden (Kapitel 3 bis 5). Auf dieser Grundlage werden in den folgenden Kapiteln 6 bis 8 Aussagen zu der Frage gemacht, ob und in welchem Ausmaß in begründeter Weise von einer Investitionslücke gesprochen werden kann, bzw. in welchen Bereichen der Wirtschaft dies der Fall ist.

Die Autoren der vorliegenden Studie sehen es als besonders problematisch an, wenn sich internationale Durchschnitte oder Werte anderer großer Volkswirtschaften besonderer Beliebtheit als Referenzgröße erfreuen. Ein politisch gewünschtes Investitionsniveau in dem Sinn, dass es „der Volkswirtschaft einen vorteilhaften Wachstumspfad ermöglicht und so langfristige Produktions- und hoffentlich Wohlfahrtssteigerungen bei hoher Beschäftigung erlaubt“ (S. 96), muss die Produktions- und Einkommensstruktur, die Geografie eines Landes, seinen Entwicklungsstand und andere Besonderheiten berücksichtigen. Die Autoren habe daher eine Präferenz für einen historischen Vergleich, bei allen Schwierigkeiten der Bildung und Interpretation von langfristigen Trends und Durchschnitten. Im öffentlichen Bereich kann die „*Bottom-up-Betrachtung*“ konkreter Bedarfe insbesondere in der Infrastruktur wichtige Hinweise liefern.

Besonders verdienstvoll ist das Kapitel 3, in dem die Entwicklung der Investitionen in Deutschland seit 1991, also seit der Wiedervereinigung, ausführlich und detailliert untersucht wird. Grundlegendes Faktum ist, dass der Anteil der Investitionen am BIP von dem recht hohen Ausgangsniveau von 26% 1991 auf rund 19% 2014/15 gesunken ist. Viel stärker akzentuiert ist

der Rückgang der Netto-Investitionsquote von ursprünglich 10% des BIP auf nur 1,6% 2015, mit bedingt durch eine deutliche Erhöhung der Abschreibungen in diesem Zeitraum.¹ Von den gesamten Bruttoanlageinvestitionen entfällt 2015 fast die Hälfte auf Bauten (Wohnbauten und sonstige), 33% auf Ausrüstungsinvestitionen und 18% auf die seit der Neudefinition der Investitionen durch die VGR-Revision 2014 unter dieser Kategorie erfassten Ausgaben für „geistiges Eigentum“ (FuE und Sonstiges).²

Entscheidend für die Wachstumsdynamik einer Volkswirtschaft sind der Güter und private Dienstleistungen produzierende Bereich bzw. die Entwicklung der dort getätigten Ausrüstungsinvestitionen. Dies wird für den jeweiligen Sektor und für wichtige einzelne Wirtschaftszweige trendmäßig untersucht. Das Investitionsvolumen in nominellen Werten ist fast durchgängig (Ausnahme Finanzdienstleistungen) gestiegen. Die „Investitionsquote“ (Bruttoausrustungsinvestitionen in Prozent des Bruttoproduktionswertes) ist im verarbeitenden Gewerbe konstant, „von einem dramatischen Absinken findet sich jedenfalls hier keine Spur“ (S. 53). Dominiert wird die Entwicklung des Sektors von der starken Dynamik der Autoindustrie – diese Konzentration birgt langfristig allerdings nicht geringe Risiken in sich. Auch im Dienstleistungssektor verläuft der Trend der Investitionsquote waagrecht. Aus einer fallenden Quote im Bereich der IKT-Dienstleistungen den Schluss zu ziehen (wie die Expertenkommission im Wirtschaftsministerium), dass zu wenig investiert wird, erscheint den Autoren allerdings nicht gerechtfertigt, da hier – und auch in etlichen anderen Wirtschaftszweigen – offensichtlich „ka-

pitalsparender technischer Fortschritt weniger Investitionen erforderlich machte“ (S. 72).

Das theoretische Kapitel über die Determinanten der Investitionstätigkeit vermeidet eine einseitige Betonung der angebotsseitigen Wirkungen der Investitionen. Diese können nicht als Automatismus gesehen werden; vielmehr können konjunkturelle Schwankungen um den langfristigen Trend diesen selbst wesentlich beeinflussen. Empirische Untersuchungen müssen sich hauptsächlich auf Daten für die Bruttoinvestitionen stützen, da die Abschreibungen stark von willkürlichen Annahmen bestimmt und nicht ausreichend aufgliederbar sind. Bei gegebener Kapitalgebundenheit des technischen Fortschritts haben auch Ersatzinvestitionen produktivitätssteigernde Wirkungen, sodass Produktionswachstum auch ohne positive Nettoinvestitionen möglich ist. Diesem Aspekt tragen die *Vintage*-Modelle Rechnung.

Die Autoren sind darum bemüht, ihrer Argumentation bezüglich der öffentlichen Investitionen eine theoretische Grundlage zu geben. Im Unterschied zu Ausrüstungsinvestitionen sind die überwiegend baulichen Infrastrukturinvestitionen nur indirekt produktivitätswirksam. Sie werden daher meist vor allem unter dem kurzfristigen Nachfrageaspekt gesehen. Ein eigener Abschnitt ist der sog. „Aschauer-Hypothese“ gewidmet, die eine Einbeziehung angebotsseitiger Effekte ermöglicht.

Schlussfolgerungen aus theoretischen Überlegungen zu ziehen, erweist sich als schwierig. Wenn nach der „goldenen Regel“ der neoklassischen Wachstumstheorie die Investitionsquote der Profitquote entsprechen sollte, so würde dies eine erhebliche Investitionslücke³ ergeben, selbst

wenn man nicht den Niveauunterschied, sondern nur den Verlauf seit 1991 – steigende Profitquote bei fallender Investitionsquote – heranzieht. Eine solche Interpretation erscheint den Autoren allzu problematisch. „Auch zeigt sich, dass die Differenz zwischen der Profitquote und der Summe aus BAI und Außenbeitrag in den letzten 25 Jahren gleich geblieben ist“ (S. 157).

Insgesamt konstatieren die Autoren eine trendmäßig sinkende Quote der gesamten Investitionen, zu einem erheblichen Teil bedingt durch das hohe Ausgangsniveau, das vom Wiedervereinigungsboom bestimmt ist. „Konjunkturell bedingt“ ist der Rückgang der Investitionsquote gegenüber dem fallenden Trend in den Rezessionsphasen 2002/03 und 2009. In diesem Ausmaß, das mit der Hälfte des Rückgangs über den Gesamtzeitraum beziffert wird, haben konjunkturelle Abwärtsbewegungen Investitionen und Wachstum über den fallenden Trend hinaus gedämpft. Dieser Teil des Rückgangs hätte durch stabilisierungspolitische Maßnahmen verhindert werden können. Daraus würde sich ein kumulierte „Lücke“ von fast 2,5% des BIP ergeben, die auf unzureichende Nachfrage zurückzuführen ist, was angesichts hoher und in diesem Zeitraum stark wachsender Leistungsbilanzüberschüsse nur bedeuten kann: auf eine Schwäche der Konsum- und/oder Investitionsnachfrage.

Es verwundert bei einer sich derart komplex darstellenden Sachlage nicht, dass das Kapitel „Wirtschaftspolitische Implikationen“ bzw. die Schlussfolgerungen wiederum ziemlich differenzierte Überlegungen enthält, die nicht unbedingt nach dem Geschmack des „Klartext“ fordernden Politikern ausfallen. Eine Reduktion dieser Überlegun-

gen auf Kernaussagen ergibt aus der Sicht des Rezensenten folgendes Bild. Bei den Ausrüstungsinvestitionen kann von einer angebotsseitig bedingten Lücke nicht gesprochen werden. Wenn im privaten Sektor zu wenig investiert wird, so liegen gewisse Defizite in der Kategorie „Geistiges Eigentum“ (FuE-Aufwendungen). Außerdem plädieren die Autoren für eine deutliche Anhebung der Bildungsausgaben, die nach ihrer Ansicht nicht als öffentlicher Konsum, sondern als Investition klassifiziert werden sollten,⁴ um 0,5% des BIP.

Wenn es eine Investitionslücke dennoch gibt, so besteht sie im Bereich der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen, wofür sich aus einer detaillierten Betrachtung der Komponenten des Infrastruktur-Kapitalstocks Hinweise ergeben. Die Bruttoinvestitionen des Staates betrugen zuletzt 2,2% des BIP, bei steigendem Verlauf seit 2004, jedoch deutlich niedriger als durch die vom Wiedervereinigungsboom geprägten Jahre nach 1991.⁵ Netto sind die staatlichen Investitionen seit Jahren negativ, der „Modernitätsgrad“ der Verkehrsinfrastruktur hat in einigen Teilssegmenten sichtbar abgenommen. Auch mehrere *Bottom-up*-Betrachtungen stützen diesen Befund. Der zusätzliche Investitionsbedarf bei staatlicher Infrastruktur wird auf 5 bis 10 Mrd. € pro Jahr geschätzt. Verschiedene *Bottom-up*-Schätzungen des Bedarfs an Investitionen zum Ausbau der Telekommunikationsnetze („Breitband-Netze“) erscheinen in ihrer Glaubwürdigkeit gemindert angesichts der exzessiven Bandbreite. Eine beschleunigte Umsetzung könnte nach Ansicht der Autoren nicht nur durch Erzeugung stärkeren Wettbewerbsdrucks durch Änderung der Regulie-

rung der TK-Märkte bewirkt werden, sondern auch durch Verstaatlichung der TK-Netzinfrastruktur.

Die klare Empfehlung, welche in der Studie auf Basis der dort selbst angestellten Analysen abgeleitet werden, ist für „ein großangelegtes staatliches Investitionsprogramm, insbesondere da von einem solchen Investitionsprogramm sowohl angebotsseitige als auch nachfrageseitige Investitionshemmnisse beseitigt werden könnten“ (S. 229). Das Ausmaß eines solchen Programms zusätzlicher Investitionen liegt allerdings deutlich unter 1% des BIP (in Deutschland aktuell etwa 30 Mrd. €), näher bei einem halben Prozent. Das erscheint gegenüber den Ambitionen der ministeriellen „Expertenkommission“ sehr moderat. Und dennoch dürfte die Botschaft der Studie von Hagemann et al. viel ambitionierter sein als alle Studien, die mit großen Zahlen beeindrucken, nämlich dadurch, dass die vielbeklagte Investitionsschwäche auf ihren wirklichen Grund zurückgeführt wird: die Schwäche der Binnennachfrage, und hier weniger der (privaten) Investitionen als des Konsums (privat, aber auch öffentlich). Der langfristigen Wachstumschwäche der deutschen Wirtschaft liegt eine kumulierte Lücke der Binnennachfrage von etwa 2,5% des BIP seit 1991 zugrunde. „Die Investitionstätigkeit wird auch durch die Entwicklung der Konsumnachfrage geprägt. Eine Stimulierung der Binnennachfrage durch eine wieder stärker produktivitätsorientierte Lohnpolitik und eine Korrektur des negativen Trends bei den öffentlichen Investitionen sowie mehr Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung, und damit eine Verbindung der Einsichten von Keynes und Schumpeter, wären nicht nur für

Deutschland vorteilhaft, sondern würden zugleich einen sinnvollen Beitrag zur Überwindung der Wirtschaftskrise in Europa leisten“ (S. 237f).

Unverständlich bleibt hier, warum die andere Möglichkeit der Nachfragebelebung, nämlich durch eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer, in der deutschen Diskussion bisher fast keine Rolle gespielt hat.⁶ Der konservative Finanzminister steht einer nachfrageseitigen Belebensmaßnahme grundsätzlich skeptisch gegenüber, er möchte so stark und so rasch wie möglich den öffentlichen Schuldenstand senken – dieses Ziel hat Priorität vor der Senkung der Steuerbelastung, der seine Partei aber an sich nicht abgeneigt ist. Für die Sozialdemokraten scheint eine Steuersenkung mit dem Odium des Neoliberalismus belastet zu sein. Eine Steuersenkung haben sie bisher kategorisch ausgeschlossen, sie treten für eine Wachstumsbelebung ausschließlich durch öffentliche Investitionen ein. *De facto* bedeutet dies allerdings den Verzicht auf einen Impuls in makroökonomisch relevanter Größenordnung durch Erhöhung der Nachfrage, weil eine Maßnahme deswegen als diskreditiert gilt, wenn sie von politischen Gegnern gutgeheißen wird. Eine sachliche Begründung ist es allerdings nicht, ein mögliches keynesianisches Instrument zur Stärkung der Nachfrage deshalb zu verwerfen.

In der Situation, in der sich Deutschland und die europäische Wirtschaft derzeit befinden, wäre der Vorteil einer Steuersenkung, die vor allem die unteren und mittleren Einkommen entlastet, ein zweifacher:

Für eine Belebung der Binnennachfrage kann erstens mit einer Steuersenkung der private Konsum viel rascher und auch massiver erhöht und

damit das Wachstum stärker angeregt werden als durch ein Programm staatlicher Investitionen, das zuerst zahlreiche Hindernisse überwinden müsste und dessen Implementierung daher viel langsamer vonstatten geht. Wenn aufgrund unterschiedlicher Multiplikatoren 1 Mrd. € für eine Steuersenkung weniger wirksam sind als für Investitionen, so ist dies aus europäischer Sicht zweitens ein Vorteil, denn die Steuersenkung würde zweifellos zu einer fühlbaren Erhöhung der Importe Deutschlands führen, viel mehr als ein Investitionsmilliarde. Einem solchen Argument sollte man sich gerade in Deutschland mehr aufgeschlossen zeigen, statt sich jedes Jahr über neue Rekorde des Leistungsbilanzüberschusses zu freuen. So gesehen wäre eine Steuersenkung in Deutschland aus europäischer Sicht ein wichtiger Schritt zur Korrektur des einseitigen Exportmerkantilismus – er schadet den deutschen Exporten keineswegs, aber er hilft den europäischen Handelspartnern bei der Überwindung ihrer Wachstumsschwäche.

Die Erfahrungen in Österreich 2016 zeigen, dass mit einer Steuersenkung kurzfristig eine fühlbare Belebung des Wirtschaftswachstums bewirkt werden kann. Nachfragestärkende Maßnahmen von einer Größenordnung, wie sie in Österreich durch die Steuerreform 2015 mit einer Bruttoentlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer von gut 1,5% des BIP (5 Mrd. €) und nach Berücksichtigung der Gegenfinanzierungsmaßnahmen einem Reformvolumen von 1% des BIP gesetzt wurden, wären in Deutschland etwa mit dem zehnfachen Betrag anzusetzen. Bei einem gesamtstaatlichen Budgetüberschuss in dem zuletzt realisierten Ausmaß wäre, wenn überhaupt, nur eine

ganz geringe Passivierung des gesamtstaatlichen Haushalts zu erwarten (vielleicht 0,2% des BIP). In Deutschland sind aber alle Diskussionen über Maßnahmen zur Investitions- und Wachstumsbelebung insofern vergeblich, als sie an der 2009 eingeführten „Schuldenbremse“ und ihrer unvermindert strengen Auslegung scheitern. Die Studie von Hagemann et al. zeigt, dass es wirklich nennenswerte Maßnahmen zur Investitionsbelebung gar nicht gibt, die nicht an diese Barriere anstoßen, außer der genannten stärker produktivitätsorientierten Lohnpolitik, an welche die Autoren aber nicht so recht zu glauben scheinen. Wenn die Studie nicht von vornherein verlorene Mühe sein soll, so müsste zumindest die Schuldenbremse weniger streng angewendet werden, um wenigstens ein makroökonomisch wenig relevantes, in der Umsetzung ohnehin schwerfälliges öffentliches Investitionsprogramm auf den Weg zu bringen. Was die Autoren zu Recht als grotesk ablehnen, ist das Inkaufnehmen der exorbitant teuren PPP-Finanzierung in einer Zeit, in der eine direkte Finanzierung mehr oder weniger zum Nullzins möglich wäre.

Eine Senkung der Einkommensteuer oder/und ein Programm öffentlicher Investitionen wären in der Lage, kurzfristig einen Impuls von der Nachfrageseite für mehr Wachstum und Beschäftigung zu geben. Eine nachhaltige Belebung der wirtschaftlichen Dynamik ergibt sich daraus dann, wenn das Niveau der Investitionen, insbesondere der privaten Investitionen, dauerhaft ansteigt. Langfristig besteht die Schlüsselrolle der Investitionen darin, dass sie die Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft erweitern sowie Träger des technischen Fortschritts sind. „Gleichzeitig hängen Investitio-

nen andererseits auch wiederum selbst von der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ab, denn Unternehmungen werden besonders dann zu Investitionen bereit sein, wenn ein positives Umfeld und die Perspektive auf hohes Wachstum und entsprechende Absatzmöglichkeiten in der Zukunft Investitionen attraktiv machen“ (S. 240). Dies macht nach Ansicht der Autoren weitere Forschung unerlässlich. Eigentlich bietet aber ihre Studie schon genügend überzeugende Argumente für einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- ¹ Im Vergleich war die Investitionsquote in Österreich trotz des etwas niedrigeren Wirtschaftswachstums 2015 mit 23,5% höher. Die Nettoinvestitionsquote, die korrekterweise eigentlich auf das Nettoinlandsprodukt bezogen werden sollte, betrug 5,4% des BIP. Der Rückgang scheint nicht ganz so markant wie in Deutschland, von 25,4% 1995 bei den Bruttoinvestitionen, von 9,5% bei den Nettoinvestitionen. Das deutsche Bundesamt für Statistik wendet zuletzt eine besonders hohe Abschreibungsquote an, nämlich fast 90% der Bruttoinvestitionen, Statistik Austria schreibt 2015 nur 78% der Bruttoinvestitionen ab.
- ² Die Struktur der Investitionen in Österreich weist demgegenüber nur geringfügige Unterschiede auf: Auf Ausrüstungen entfallen 32,6%, auf Bauten 46,4%, auf geistiges Eigentum 20,5%.
- ³ Hier (S. 154ff) erscheint allerdings der Umgang mit den Daten etwas leichtfertig. Der Betriebsüberschuss lt. VGR (zuzüglich Abschreibungen, um den Vergleich mit Bruttoinvestitionen zu ermöglichen) kann nicht als Profitquote interpretiert werden, da er in erheblichem Umfang nicht nur die Arbeitseinkommen der Selbstständigen mit einschließt, son-

dern auch die mittlerweile massiven Imputationen für eigengenutzten Wohnraum, Kapitaleinkünfte des Staates, die wiederum aus dem Budget finanziert werden, u. a.

- ⁴ Diese Empfehlung scheint wenig durchdacht. Im System der VGR müssten dann von solchen „Bildungsinvestitionen“ wieder Abschreibungen vorgenommen werden – ein Problem, das beim geistigen Eigentum höchst willkürlich und unbefriedigend gelöst wird. Wenn Bildungsausgaben als Humankapital-Investitionen verbucht werden, müsste ihnen auf der Einkommensseite wie anderen Kapitalformen ein Gewinneinkommen zugerechnet werden. Die VGR-Statistiker haben daher aus guten Gründen von einer solchen Revision Abstand genommen. Ohnehin ist die VGR schon viel stärker durch eine Vielzahl von Imputationen geprägt, als dem

naiven Anwender meistens bewusst ist (Richter [2002]). Der Realitätsgehalt der VGR wird zunehmend problematisch. Dies gefährdet die Glaubwürdigkeit und erhöht die Manipulationsmöglichkeiten, was umso bedenklicher ist, als häufig Rechtsfolgen an Statistiken geknüpft werden.

- ⁵ In Österreich liegt die Quote der öffentlichen Investitionen am BIP mit rund 3% in den letzten Jahren deutlich höher.
- ⁶ Dies scheint sich seit Beginn des Wahlkampfes für die Bundestagswahlen 2017 langsam zu ändern.

Literatur

Richter, Josef, Kategorien und Grenzen der empirischen Verankerung der Wirtschaftsforschung (Stuttgart 2002).

Europa in der Krise

Rezension von: Étienne Balibar, Europa: Krise und Ende? Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2016, 271 Seiten, broschiert, € 24,90; ISBN 978-3-896-91842-0.

Die Texte, aus denen dieses Buch besteht, sind zwischen Mai 2010 und Oktober 2015 verfasst worden. Sie sind ein Teil der Versuche und der Wortmeldungen, mit denen sich der Autor in dieser Zeit auf die existenzielle Krise bezogen hat, wie sie gegenwärtig der „Aufbau Europas“ durchmacht.

Im ersten Kapitel formuliert der Autor mehrere Thesen, die zum Verständnis der europäischen Krise von Bedeutung sind. So führt er aus, dass bei der Rettung der gemeinsamen Währung, deren erstes Opfer die Griechen geworden sind, die vorherrschenden (vor allem von Deutschland durchgedrückten) Bedingungen als erste Priorität die allgemeine Durchsetzung einer strengen Haushaltsführung und als zweite Priorität die Notwendigkeit einer – sehr gemäßigten – Regulierung der Spekulation und der Freiheit der Hedgefonds fordern. Neoklassische Wirtschaftswissenschaftler, so der Autor weiter, ergänzen diese Anforderungen dann noch durch die Forderung, Fortschritte in Richtung auf eine europäische Wirtschaftsregierung zu erzielen, insbesondere in Gestalt einer Vereinheitlichung der Steuerpolitik. Für den Autor handelt es sich hierbei ganz offensichtlich um durch und durch politische Aussagen. Sie stehen im Zusammenhang von Alternativen, welche die BürgerInnen diskutieren müssten, denn ihre Konsequenzen

sind jeweils für ihre Gesamtheit irreversibel.

Nun ist aber diese Debatte von vornherein verzerrt, weil in ihr drei wesentliche Voraussetzungen verheimlicht werden: 1) Die Verteidigung der Einheitswährung bringt dann entweder eine Unterwerfung der Wirtschafts- und Sozialpolitik unter die Allmacht der Finanzmärkte (mit ihren sich selbst erfüllenden Bewertungen und ihren vorgeblich irreversiblen Urteilssprüchen) mit sich oder aber einen Zuwachs der Fähigkeit der Staaten, ihre eigene Instabilität zu beschränken. 2) Unter dem Deckmantel einer relativen Harmonisierung der Institutionen und einer Garantie gewisser Grundrechte hat die Konstruktion Europas in ihrer gegenwärtigen Gestalt sich unaufhörlich dahingehend ausgewirkt, eine Auseinanderentwicklung der nationalen Volkswirtschaften voranzutreiben, welche sich doch theoretisch innerhalb einer Zone miteinander geteilten Wohlstandes einander annähern sollten. Damit geraten die Interessen der Nationen in Widerspruch zueinander. 3) Über die dritte Säule einer keynesianischen Politik zur Wiederherstellung des Vertrauens in die Wirtschaft, welche zur Währungs- und Steuerpolitik noch hinzutritt – d. h. die Sozialpolitik, die Vollbeschäftigungspolitik und die Ausweitung der Nachfrage durch den erweiterten Konsum der Volksschichten – wird geradezu systematisch geschwiegen, selbst von entsprechenden Reformvertretern. Das ist ganz zweifellos Absicht.

Auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Globalisierung ist der Autor sehr pessimistisch. Wozu soll es gut sein, über die Zukunft Europas und seiner Währung nachzudenken, wenn man die realen Tendenzen außer Betracht lässt, wie sie von der Globalisie-

rung ausgehen? Für den Autor geht es hier zunächst um den Übergang von einer Form der Konkurrenz zu einer anderen: von einer Konkurrenz unterschiedlich produktiver Kapitalismen zu einer Konkurrenz zwischen nationalen Territorien, von denen jedes einzelne darum bemüht ist (vermittelt über Steuerbefreiungen und eine Absenkung des Wertes der Arbeit), mehr flüssige Kapitalien (z. B. für Investitionen) anzuziehen als seine Nachbarterritorien.

Nun ist es völlig offensichtlich, so der Autor weiter, dass die politische, soziale und kulturelle Zukunft Europas davon abhängen wird, ob es gelingt, einen Mechanismus der Solidarität und der kollektiven Verteidigung der europäischen Bevölkerungen gegen dieses systemische Risiko zu schaffen. Aber es geht eben auch noch sehr viel allgemeiner um die Art und Weise, wie die Globalisierung gegenwärtig im Begriff ist, weltweit die Arbeitsteilung und die Verteilung von Arbeitsplätzen umzuwälzen. Im Zuge dieser Restrukturierung kommt es nach Meinung Balibars zu einem erneuten Anwachsen der Ungleichheiten in Europa, einem Niederwalzen der Mittelklassen, einem Rückgang der qualifizierten Arbeitsplätze und der produktiven Tätigkeiten (sofern diese keinem besonderen Schutz unterliegen) sowie zu einer Schleifung der sozialen Rechte. Diese Entwicklung ist nach Ansicht des Autors gewissermaßen bereits von den Eliten fest eingeplant. Darüber hinaus ist für ihn klar, dass es keine europäische Integration von oben auf der Grundlage einer schlichten bürokratischen Anweisung geben kann, ohne dass es in jedem einzelnen Land und auf dem gesamten Kontinent zu Fortschritten in der Demokratie kommt.

Es liegt nicht in der Macht der Völker

Europas, so der Autor weiter, aus dem Prozess der Globalisierung herauszutreten. Bei der Globalisierung als einem totalen Phänomen, welches nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch und kulturell ist, handelt es sich um einen irreversiblen Prozess, denn sie ist nicht allein eine bestimmte institutionelle Konstruktion, sondern stellt eine weitere Etappe in der Geschichte der Menschheit dar. Selbstverständlich ist es der Kapitalismus gewesen, welcher die bewegende Kraft dafür geliefert und auch die gegenwärtigen Hauptmerkmale bestimmt hat. Aber deren Auswirkungen reichen über die kapitalistischen Bedingungen als solche hinaus und setzen diese jedenfalls auch völlig unvorhersehbaren Rückwirkungen aus. Das bedeutet insbesondere, dass eine Abkoppelung oder auch eine Entglobalisierung ein wirrer und wahrscheinlich auch falscher Gedanke ist.

Auch ist zu erkennen, so der Autor, dass der gegenwärtige Aufbau Europas geradezu ein Instrument der erzwungenen Anpassung an diejenigen Merkmale der Globalisierung geworden ist, welche für die arbeitenden Menschen am allerzerstörerischsten wirken. Allerdings würde selbst unter diesen Umständen der Versuch eines Mitgliedstaates, auf der politischen oder ökonomischen Ebene aus dem EU-Zusammenhang auszusteigen, keines der Probleme lösen können. Denn ein derartiger Ausstieg würde nach Ansicht des Autors in keiner Weise zur Gewinnung von Autonomie im Verhältnis zur Globalisierung führen können, und zwar ganz unabhängig davon, ob dieser Versuch von oben initiiert wird (also durch staatliche Entscheidung) oder ob er von unten in Gang kommt. Es ist sehr viel wahr-

scheinlicher, dass ein derartiger Versuch in der Praxis für jede nationale Gesellschaft nur zu einer verschärften Abhängigkeit sowie zu einer Isolierung mit dramatischen Konsequenzen führen könnte.

Die Krise des Aufbaus Europas wird erst durch einen womöglich auch gewaltsamen Kampf (wie er doch in der Tat bereits begonnen hat) zu einer Lösung finden – wenn sie sich denn überhaupt auflösen lassen wird –, also einen Kampf, der sich nicht nur darauf beziehen wird, welche Entwicklungen wünschenswert wären, sondern in dem es auch darum gehen wird, wie überhaupt die Alternativen definiert werden können. Keineswegs wird man dabei unterschätzen dürfen, in welchem Umfang die Delegitimierung des „Projekts Europa“ zu sozialen und auch zu moralischen Zerstörungen führen kann. Auch haben die Eliten, welche in diesem Moment Europa regieren (und insbesondere diejenigen, welche am engsten mit der finanziellen Globalisierung verbunden sind) eben nicht wirklich einen Plan B bzw. ein neues Projekt für Europa im Hintergrund, welches sie vorschlagen könnten, um dasjenige zu ersetzen, das sich gegenwärtig in Auflösung befindet.

Die „Revolution von oben“, von der ein Teil der europäischen herrschenden Klasse – mitgerissen von Deutschland, aber von Brüssel und Frankfurt aus koordiniert – geträumt hatte, mit Zustimmung der „großen Koalition“, wie sie in Straßburg zum Ausdruck kommt und faktisch auch in den meisten Hauptstädten regiert, ist gegenwärtig dabei, zu scheitern bzw. ihr Wesen zu verändern. Denn die Vorkehrungen für einen „Kriegszustand“, so der Autor weiter, in welchen man gleichsam rücklings hineingerät, lassen sich nicht

auf dieselbe Weise treffen wie die Projekte einer Währungsregierung, wie sie in den letzten Jahren die Troika – mehr oder minder streng, je nach der Gelehrigkeit der betroffenen Völker und dem relativen Gewicht bzw. der strategischen Bedeutung ihrer Volkswirtschaften – durchgesetzt hatte. Die Durchsetzung des „Europas mit mehreren Geschwindigkeiten“, wie sie liberale Wirtschaftswissenschaftler sich vorgestellt hatten, in welcher Konstellation von Territorien auch immer, wird geradezu überrannt von der Rückkehr der Nationalismen, welcher sich die Eliten hatten bedienen wollen, die dann aber ihrer Kontrolle entglitten sind.

Aber wer könnte der Adressat einer solchen noch zu formulierenden Alternative sein? Die Kräfte, die der Autor im Blick hat, sind jene, die traditionell auf diesem Kontinent die Linke genannt werden. Nun ist aber auch diese nach Auffassung des Autors gegenwärtig politisch bankrott – auf der nationalen ebenso wie auf der internationalen Ebene. Sie hat jegliche Fähigkeit verloren, gesellschaftliche Kämpfe zu organisieren und hat sich mehrheitlich den Dogmen und den Überlegungen des Neoliberalismus angeschlossen. Ihre VertreterInnen sind nur noch bloße Zuschauer und agieren – da sie im Volk keinerlei Gehör mehr finden – als ohnmächtige KommentatorInnen einer Krise, auf welche sie selber keinerlei eigenständige kollektive Antwort mehr vorzuschlagen haben. Für den Autor kommt hier allein eine europäische Linke neuen Typs in Frage, welche aus der gesamten Breite der nötigen demokratischen Mobilisierungen und Erfindungen hervorgeht sowie aus dem Bewusstsein der Schwierigkeiten, welche diese Zerstörungen für unsere vom gegenwärtigen Kapitalismus brutalisier-

ten Gesellschaften darstellen. Nur eine solche Linke kann den Versuch machen, eine solche Alternative zu definieren und sich selbst damit zur Existenz verhelfen.

Einschränkend dazu führt der Autor aus: „Wir werden ... auch nichts vorschreiben können, aber es ist doch durchaus möglich, permanent über die vielfältigen politischen und auch kulturellen bzw. ideologischen Bedingungen dafür nachzudenken, dass Europa zu der Kraft einer globalen alternativen Gestaltung der Welt werden kann, deren seine EinwohnerInnen so dringend bedürfen“ (S. 237).

Mehr als jemals zuvor gilt heute die damals vom Autor formulierte These, dass Europa nur dann legitim, d. h. mit der Zustimmung seiner Völker existieren kann, wenn es zumindest ebenso demokratisch wird wie die Mitgliedsstaaten, welche es bilden. Anders ausgedrückt: also nur dann, wenn seine Verfasstheit einen Fortschritt in der Geschichte der Prinzipien und der

Praktiken demokratischer Regierung darstellen. Was dann bedeutet, dass sie den bereits existierenden demokratischen Ebenen etwas hinzufügen muss und zugleich von sich aus neue Formen erfindet. Man darf dabei allerdings nicht die Augen davor verschließen, so der Autor weiter, wie beträchtlich die dafür bestehenden Hindernisse sind.

Das vorliegende Buch des französischen politischen Philosophen ist keine leichte Kost; eine Häufung von Schachtelsätzen macht es oftmals schwer, den Ausführungen des Autors zu folgen. Trotzdem sei dieses Buch all jenen dringend empfohlen, die eine eingehende Auseinandersetzung mit der Krisensituation in Europa vermissen. Dank gebührt auch dem Übersetzer Frieder Otto Wolf, der es mit seiner Arbeit erst ermöglicht hat, die verschiedenen Gedankengänge des Autors nachvollziehbar zu gestalten.

Josef Schmee

„Globalisierungs-Katechismus“

Rezension von: Hanno Beck,
Globalisierung und Außenwirtschaft.
Eine praktische Einführung mit vielen
Beispielen und Übungsaufgaben,
Verlag Franz Vahlen, München 2016,
346 Seiten, broschiert, € 30,64;
ISBN 978-3-8006-5124-5

Das Leben in einer globalisierten Welt legt es nahe, dass Wissen um und zu einschlägigen Themenstellungen der sogenannten Globalisierung erforscht und vermittelt wird. Demgemäß ist es erfreulich, dass sich der ursprünglich als Journalist tätige und seit 2006 als Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Pforzheim tätige Hanno Beck der Aufgabe stellt, dem Phänomen der Globalisierung nachzuspüren.

Diesem Unterfangen versucht der Autor dadurch Rechnung zu tragen, indem er sein Buch in insgesamt sechs Kapitel untergliedert; diese lauten wie folgt: „Globalisierung: Eine Bestandsaufnahme“; „T-Shirts aus China, Wein aus Italien: Internationaler Handel“; „Von Bochum nach Rumänien: Internationale Faktorwanderungen“; „Die Globalisierungsdebatte: Ein erstes Fazit“; „Von der Wallstreet nach Uelzen: Finanzielle Globalisierung“ sowie „Der Traum vom Euro: Die Europäische Währungsunion“.

In dem diesen Kapiteln vorangestellten Vorwort verweist der Autor u. a. darauf, dass er das „Phänomen Globalisierung (...) ohne allzu viele Formeln, ohne akademischen Jargon und technische Details, in einer einfachen, verständlichen Sprache und für alle, die sich für das Thema interessieren – ob

Student, Schüler, Nebenfächler oder interessierter Laie“ darstellen will. Überdies wird im Vorwort ausgeführt, dass „grafische Darstellungen (...) nur dort angewendet (werden), wo sie das Verständnis für eine Idee einfacher machen“ (S. VI).

Dem zweiten Anliegen wird der Autor nur sehr bedingt gerecht, denn bereits im ersten Kapitel, welches aus 23 Seiten besteht, finden sich 19 grafische Darstellungen; dieses Kapitel ist – so wie die anderen auch – durch zahlreiche Fotos angereichert, deren Bedeutungsgehalt sich für das Vermitteln von fachlichen Grundverständnissen häufig einer sachlogischen Argumentation entzieht.

Zahlreiche Textpassagen legen die Vermutung nahe, dass es dem Autor nicht so sehr darum geht, in objektivierter Art und Weise das Thema „Globalisierung“ darzustellen und entsprechende Vor- bzw. Nachteile in sachlich differenzierter Art und Weise zu beleuchten, sondern vielmehr unter Verwendung von mehr oder weniger stereotypen Argumentationslinien ein bestimmtes, nämlich grundsätzlich positives Bild der Globalisierung und der damit einhergehenden umfassenden Auswirkungen zu zeichnen.

Einige Beispiele dafür gefällig? Auf Seite 10 finden sich Ausführungen, die unter Verweis auf die „bis zum ersten Weltkrieg“ beobachtbaren „weltweiten Handels- und Kapitalströme“ in der Aussage gipfeln, dass „so gesehen (...) die Globalisierung ein alter Hut“ ist. Weder an dieser Stelle noch an anderen Stellen der gegenständlichen Publikation wird dabei die Thematik des Kolonialismus einer (kritischen) Würdigung unterzogen.

Oder auf Seite 13: Es erfolgt die Darstellung des Frachtcontainers „als ver-

kanntes Genie“, in dem u. a. darauf verwiesen wird, dass die „höhere Produktivität in den Häfen“, welche aus der Einführung der Frachtcontainer resultierte, „in den Häfen (...) die Machtposition der Dockarbeiter und damit deren Lohnforderungen“ reduzierte. Auch dazu fehlen differenzierte Darstellungen zu Wert und Bedeutung von gewerkschaftlichen Vereinigungen in einer (globalisierten) Gesellschaft.

Oder ein anderes Beispiel: Auf Seite 17 findet sich Abbildung 13, welche die Bezeichnung „Ungleichheit weltweit in den vergangenen 200 Jahren“ führt. Darin anschließend wird die Frage nach der „Angst vor einem machtlosen Nationalstaat“ gestellt. Diese Frage wird wie folgt beantwortet: „Vorsichtig gesagt, gibt diese Abbildung keinen Hinweis auf eine zunehmende Machtlosigkeit des Staates – im Gegenteil hat er, gemessen an seinem Ausgabeverhalten, seinen Einfluss auf die heimische Wirtschaft eher ausgebaut.“ Da wundert sich der Laie, und auch die Experte staunt.

Relativ rasch werden die einschlägigen Darstellungen immer tendenzieller, was sich bereits aus den Überschriften ableiten lässt. Als Beispiel dafür lässt sich etwa das auf Seite 69 vorfindbare Unterkapitel 2.4 anführen, welches den Titel „Protektionismus und andere Dummheiten“ trägt. Als eines der beiden Ziele, welches dieses Kapitel zum Inhalt haben soll, gibt der Autor an, dass es darum geht, zu verstehen „welche Folgen protektionistische Maßnahmen wie Zölle, Exportsubventionen oder andere Importbeschränkungen für die Wohlfahrt und auch für Sie persönlich haben“. Hinweise zu den aufgeworfenen Themenstellungen werden weitestgehend in der nachfolgenden Art geboten (S. 88):

„Zölle (und Kontingente) können die ‚Terms of Trade‘ eines Landes verbessern, jedenfalls dann, wenn es ein großes Land ist. Warum? Ganz einfach deshalb, weil ein Zoll die Nachfrage nach dem betreffenden ausländischen Produkt reduziert und zudem das Inland dieses Produkt nun vermehrt selbst herstellt. Und im Falle eines großen Landes bedeutet das, dass der Preis des betreffenden Importgutes sinken muss (...). Wir bekommen nun mehr Importe für unsere Exporte. Ein großes Land kann also mittels Zöllen seine Terms of Trade verbessern, allerdings bleibt nach wie vor der in Abbildung 32 gezeigte Wohlfahrtsverlust; zudem geht diese Verbesserung voll zu Lasten des Auslandes, das seine Importe nun verbilligen muss. Politisch sicherlich nicht ganz korrekt.“

In diesem Sinne bemerkenswert sind etwa auch die Ausführungen zum Thema „Sozialstandards“ auf S. 180, wo die dort aufgeworfene Frage was „von der Idee zu halten (ist), Sozialstandards einzufordern oder gar Produkte, die mit Kinderarbeit hergestellt werden, zu boykottieren?“, mit folgendem lapidaren Hinweis beantwortet wird: „Einige Ökonomen vermuten, dass ein solcher Boykott eher zu mehr als zu weniger Kinderarbeit führt – der Boykott senkt die Löhne für Kinderarbeit in dem betreffenden Land (da man nun die einschlägigen Produkte nicht mehr verkaufen kann), und wenn die Familien auf das Einkommen angewiesen sind, müssen die Kinder noch mehr arbeiten – in Sektoren, die keine Exportprodukte herstellen, schlimmstenfalls sind das dann Minen oder Prostitution. Eine bessere Idee, dieses Phänomen zu bekämpfen, setzt an der Ursache der Kinderarbeit an, der Armut: Man bezahlt die Kinder dafür, dass sie zur Schule

gehen – das senkt die Opportunitätskosten des Schulbesuchs und sichert der Familie ein Einkommen.“ Irgendwelche vertiefenden Hinweise, wer dieses „Einkommen“ bezahlt bzw. bezahlen soll, sind bedauerlicherweise nicht zu finden.

Im Schlusskapitel, das der „Zukunft des Euro“ gewidmet ist, präsentiert der Autor die Wahl zwischen zwei zukünftigen Modellen, nämlich dem „Modell Solidarität“ und dem „Modell Solidität“. Dass er dabei dem „Modell Solidität“ Vorzug einräumt, mag vor dem Hintergrund der Zugänge und Einschätzungen des Autors nicht weiter überraschen; dass dabei aber im Wesentlichen mit den bemerkenswerten Abbildungen auf den Seiten 340 und 341 „argumentiert“ wird, welche offenbar Zahnräder darstellen sollen, deren Ineinandergreifen in der Hauptsache „für Solidität“ und „gegen Solidarität“ sprechen sollen, überrascht dann doch ein wenig.

Es kann nicht auf alle ähnlich gelagerten Ausführungen, welche sich in der gegenständlichen Publikation finden, im Detail eingegangen werden, doch können die gebotenen Beispiele die stereotypen Gedankenführungen und Argumentationsmuster, welche diesem Buch innewohnen, recht gut veranschaulichen helfen.

Entgegen dem apodiktischen Hinweis auf Umschlagseite 4, demzufolge die Lektüre dieses Buches „keine Vorkenntnisse“ voraussetzt, sei an dieser Stelle ausdrücklich empfohlen, die Lektüre der gegenständlichen „praktischen Einführung mit vielen Beispielen und vielen Übungsaufgaben“ – wenn überhaupt – so nur auf Basis entsprechenden Vorwissens zu konsumieren, da anderenfalls eine gewisse Gefahr dahingehend bestehen könnte, einschlägige Themenstellungen in stereotyper und wenig differenzierter Weise „zu erlernen“.

Werner Hauser

Geld als Medium oder Ziel?

Rezension von: Irene Schöne, Fair Economics. Nature, Money and People Beyond Neoclassical Thinking, Green Books, Cambridge 2015, 480 Seiten, broschiert, £ 29,99; ISBN 978-0-857-84309-8.

Der Begriff „Fairness“ ist mit der Zeit sehr gebräuchlich geworden. Es sei vorweggenommen, wie man mit (unterschwellig vorgefertigten) Erwartungen (die von der Abstraktheit mancher mit „fair“ verbundener Lösungsvorschläge herrühren) an das Buch herantritt, das einen mit seiner Kombination aus historischen Wirtschaftsgedanken, -geschichte und Aktualität positiv überrascht.

Schon der Untertitel lässt erahnen, dass das Werk sich als Ergänzung zur *Mainstream*-Ökonomie sieht. Und es ist gut so, weil der Leser ansonsten nicht von der einhergehenden Vielfalt an Denkanreizen hätte profitieren können. Zugleich ist es ein schwer zusammenzufassendes Buch, das die Leserschaft auf einen Exkurs durch Autoren, Visionen und Epochen führt, um in den Wirtschaftsalltag zu münden. Die Reihenfolge der in zwölf Kapiteln angesprochenen Themen kommt bei dieser Rezensionsarbeit daher besonders zu Hilfe.

Bereits der Prolog lässt verlauten, dass Kapitalismus zumeist einer leitenen Hand bedarf, um Ausuferungen in Ausbeutung zu vermeiden. Eine andere nennenswerte Botschaft ist das „Veraltetsein“ vieler wirtschaftlicher Prinzipien, die auf das 21. Jahrhundert hingegen noch *pari passu* übertragen werden. (Wirtschafts)wissenschaft ist

aber nicht nur ein laufendes Verfahren, sondern selbst Adam Smiths Theorie sollte als „eine“ (also nicht „die“) Theorie betrachtet werden, weil sie es nicht mehr vermag, Lösungsansätze für heutige Probleme zu bieten. Ein Beweis für die Altbackenheit wirtschaftstheoretischer Grundlagen scheint der Autorin selbst die Aussage zu sein, wissenschaftliche Analyse sei neutral: dass Ökonomie nicht als statisch (sondern dynamisch) betrachtet werden sollte, ergebe sich von selbst.

Sogar zu Aristoteles' Unterscheidung zwischen „*oikonomia*“ und „*chremastikè*“ wird gegriffen, um zu untermauern, wie mit Letzterem nur das „Geldmachen“ gemeint wäre, während Ersteres „Wirtschaftshaushalt“ bedeuten würde. Dass heutzutage nur besagtes „Geldmachen“ als vernünftige Wirtschaftstätigkeit zähle, bedeute eine Schmälerung des wirtschaftswissenschaftlichen Gedankenguts. Es wäre jedoch falsch, wenn man als Leser glauben sollte, dass die Autorin es auf Adam Smith abgesehen hätte. Darum stellt sie klar, wie das Problem darin liege, dass nur ausgewählte Aussagen dieses Autors genannt werden würden, die als Beispiele für die Überholtheit mancher Rückschlüsse (wenn nicht in den heutigen Kontext eingebettet) stehen: Rolle der Frau, Sklaverei, die als gegeben gesehen wurde (S. 35), und Landwirtschaft als „das“ Herzstück der Wirtschaft genügen.

Als Untermauerung ihrer These, nach der Adam Smiths Aussagen von Bedeutung seien, aber nicht unangepasst auf das Heute übertragen werden könnten, dient die Mensch-zu-Mensch-Beziehung, die er nie aus dem Blickwinkel deren sozial interaktiver Komplexität wahrgenommen hat: dass ein solcher Austausch in der menschli-

chen Natur vorprogrammiert wäre, scheint der Autorin klar. Geld ist beispielsweise ein künstlich geschaffenes Medium, das nicht Handel erst ermöglicht hat.

Nach dieser Einleitung begibt sich die Ökonomin auf eine Reise durch Adam Smiths Gedankengut, indem sie sich mit Relativität von Preisen, Bedeutung von Produktionsfaktoren wie Land und Arbeit sowie der Kernaussage befasst, nach der Märkte frei agieren sollten. Die Befreiung der Märkte von Einflüssen, um von selbstständiger Initiative zu profitieren, sollte in einem Kontext (verhältnismäßig) undemokratischer Gesellschaften betrachtet werden, in denen Könige ihre Macht nach Belieben ausüben durften. Für sie steht fest, dass moderne Wirtschaftsanalyse die traditionellen (neo)klassischen Grundaussagen zu überwinden (oder zu ergänzen) hätte, weil sie ein anderes Bild von Mensch und Natur verkörpert, das nicht dem Heute entsprechen könne.

Dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise sich als ungenutzte Gelegenheit erwiesen hat, um die internationale Wirtschaftsordnung zu reformieren, unterstreicht Irene Schöne besonders kräftig. Gerade im Zusammenhang mit der Überwindung alter Denkmuster erscheinen ihr Aussagen von Politikern, laut denen es keine Alternative gebe, als das Gegenteil des anzuvisierenden Ansatzes.

Als Konsequenz dieser „Alternativlosigkeit“ sieht sie das Verhältnis zwischen Regierungen und Banken, wobei Letztere entweder aufgrund ihrer Systemrelevanz in der Krise den Ton angegeben haben. Dass die Mitschuld von europäischen Institutionen getragen zu werden hat, begründet sie damit, dass die EZB nicht die Möglichkeit

habe, Regierungen Finanzmittel auf direktem Wege zu leihen. Die Kreditschaffung erfolge über Sekundärbanken, was Regierungen davon abhalten würde, vom Einsatz der Zentralbank zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben zu profitieren.

Da heutzutage das „Kennenlernen“ eines Analyseobjekts darin besteht, es aus dem Ganzen zu extrahieren, um daraus Erkenntnisse zu gewinnen, wird es umso notwendiger, von einer eindimensionalen Analyse zu einem gegenseitigen Prozess überzugehen. Aufgrund eines solch starken Akzents auf Bilateralismus spricht sich die Autorin auch gegen modernere Arbeitsformen außerhalb des Betriebs (wie beispielsweise Telearbeit) aus. Ihrer Ansicht nach könnten solche Formen der Arbeitsflexibilität zu einer Verringerung sozialen Austauschs führen. Man muss diese Ansicht als Leser nicht unbedingt teilen, wenn man bedenkt, dass Telearbeit nicht unbedingt (ständige) Abwesenheit vom Büro (vgl. *Desksharing*) implizieren soll.

Was bleibt, ist, dass der Prozess freier zwischenmenschlicher Interaktion das gemeinsame Muster für Aktivität ist. Wenn ein solcher interhumaner Austausch nur über Geld oder Märkte verlaufen würde, würde man der Gesellschaft den Eindruck liefern, dass es keine Alternative gäbe. Nach einer Auflistung von Argumenten, die die obige These belegen sollen, bekräftigt die Autorin die Bemerkung, nach der Geld als Mittel betrachtet werden sollte, wobei es die Gesetze freilebender Leute befolgen – sprich: ihnen unterworfen – sein sollte. In diesem Zusammenhang entsteht der Rückschluss, demgemäß heutige Wirtschaftstheorien nur halbwegs modern sein könnten, da sie aus überholten Überzeugungen schöpfen

und ein simples Mittel für zwischenmenschlichen Austausch (vgl. Geld) zum Endziel menschlichen Handelns ernennen würden.

Als Beweis für solche Änderungen, die über die Zeit hinweg stattgefunden haben, erwähnt die Autorin die Umschichtung der Arbeitsbevölkerung sowie des Bruttoinlandsprodukts zwischen Wirtschaftssektoren und den veränderten Gebrauch von natürlichen Ressourcen. Es ist die Interaktion zwischen diversen Wirtschaftsbereichen, die für die Ansteckung von Regierungen mit dem Keim der Bankenkrise gesorgt hat.

Dabei sollte man nie die Folgen für die Umwelt vergessen: Luft-, Land- und Wasserverschmutzung, Klimawandel, Rückgang der Fruchtbarkeit von Äckern oder Abholzung des Regenwaldes sind nur einige Beispiele. Dass Investitionen in Energieeffizienz umso strategischer werden würden, geht wie von selbst hervor. Wenn von alternativen Wirtschaftsansätzen die Rede ist, sollte man nicht davor zurückschrecken, selbst das Bruttoinlandsprodukt, nämlich die Messeinheit wirtschaftlichen Wohlstands, genauso entschlossen zu modernisieren. Selbst die OECD habe davor gewarnt, dass man 22 weiterer Indikatoren bedürfe, um den BIP-Ansatz zu ergänzen.

Schließlich sind akzeptierte Leitsätze, nach denen Geld zum Gegenstand wirtschaftlichen Handelns aufsteigen kann, das Präzipitat der Annahme, dass selbst Natur sowie Menschen erst dann wert wären, wenn sie zur Wertschöpfung dienen sollten. Wenn die Aussage verstörend klingen mag, sollte man als Leser vor Augen haben, welch geringe ökonomische Relevanz Hausfrauen widerfährt, deren Engagement innerhalb der vier Wände jegliche

Wertzuteilung – sprich: jedweder Beitrag zum BIP – verweigert wird.

Das Buch ist also eine interessante Zusammensetzung aus zukunftsgerichteten Ideen. Die Auseinandersetzung, Verarbeitung und anschließende Überwindung mancher wirtschaftstheoretischen Annahmen, die immer noch *tout court* auf das Heute übertragen werden, sind ein Weg, um aus einer Lage der *De-iure*-Modernität (wo Zukunftsausrichtung nur gepredigt, dennoch nicht umgesetzt wird) zu einer *De-facto*-Modernität überzugehen.

Manche Zeilen des Schlussteils mögen dem Leser etwas zu „schwammig“ klingen, dennoch lässt es sich immer wieder (gerne) über die Methode streiten, wie die Gesellschaft voranzuschreiten hat. Noch ein weiterer Aspekt, der im Werk eine besondere Stellung genießt, ist hervorzuheben: Geld als Medium. Die These der Autorin, nach der Geld zum Zweck wirtschaftlichen Handelns geworden sei (anstatt als pures Mittel betrachtet zu werden), stimmt natürlich: Die Finanz- und Wirtschaftskrise sind Beispiele dafür. Ironie des Schicksals ist nur, dass aus makroökonomischer Sicht Geld bereits ein Zahlungsmedium ist, während Gegenstand kommerzieller oder finanzieller Transaktionen nur Güter, Dienstleistungen oder Schöpfungsrechte auf eine künftige Produktion sein sollten. Geldeinheiten hätten dabei die Aufgabe, das Transaktionsobjekt zu befördern. Ohne sich in solche Gedankengänge hineinzusteigern, hat die Autorin natürlich recht, dass Geld insofern nicht als Medium behandelt wird, weil weite Teile der Gesellschaft ihr Handeln danach ausrichten.

Irene Schöne selbst ist eine deutsche Ökonomin und Politikerin, deren Lebenslauf sicherlich zur besonderen

Wahl der behandelten Themen (z. B. Umwelt) beigetragen hat. Das Buch ist also ein couragierter Versuch, wissenschaftliche Gemeinschaft einerseits und Zivilgesellschaft andererseits zu einer Umbruchsstimmung anzuregen, die der Moderne gerecht(er) werden

könnte. Es bleibt zu hoffen, dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihrer Ausuferung in die europäische Schuldenkrise uns gelehrt hat, dass es Alternativen zu den *Mainstream*-Gedanken geben kann.

Edoardo Beretta

OGB VERLAG
www.oegbverlag



Reihe Band 18

Markus Marterbauer
Michael Mesch
Josef Zuckerstätter (Hrsg.)

Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014

Von der Tarifaufonomie zum EU-Interventionismus?

Mag. Dr. Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Mag. Dr. Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Mag. Josef Zuckerstätter (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 18
438 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015 / ISBN 978-3-99046-139-6 / EUR 29,90

Der Sammelband bietet einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Lohnpolitik in der EU vor und seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Er vereinigt Beiträge, die in den Jahren 2007 bis 2014 verfasst wurden. Kollektive Arbeitsbeziehungen (sozialer Dialog, Kollektivverträge auf der Branchenebene, betriebliche Interessenvertretung etc.) waren bis zum Einsetzen der Krise 2008/09 wichtige Merkmale der kontinentaleuropäischen, der nordeuropäischen und der mediterranen Kapitalismusvariante. Mit der schrittweisen Durchsetzung des Neoliberalismus unterlagen die Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen einer graduellen Erosion, wobei die nationalen Unterschiede sehr groß waren. Im Zuge der Krise verstärkte sich die neoliberale Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, d. h. die Fokussierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch ausgabenorientierte Kürzungen, auf Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Im Bereich der Lohnpolitik erfolgte ein Paradigmenwechsel, nämlich von der Akzeptanz der Tarifaufonomie hin zu einem EU-Interventionismus. Besonders betroffen von den Eingriffen in den nationalen Lohnpolitiken und den nationalen Kollektivverhandlungssystemen waren bislang die finanziell von der Troika unterstützten Krisenländer. Finanzdominierter Kapitalismus, neoliberale Wirtschaftspolitik der EU und die Krise haben die Machtressourcen der Gewerkschaften in all ihren Dimensionen weiter geschwächt. Revitalisierungsstrategien der Gewerkschaften setzen deshalb auf die Erneuerung und Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen.

BOOK INSIDE

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS
www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at
 T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136
 oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

Ökonomisierung des Denkens im Jahrhundert der Krise?

Rezension von: Sandra Richter,
Guillaume Garner (Hrsg.), „Eigennutz“
und „gute Ordnung“. Ökonomisierungen
der Welt im 17. Jahrhundert, Harrasowitz
Verlag, Wiesbaden 2016, 605 Seiten,
gebunden, € 100,80;
ISBN 978-3-447-10491-3.

Das 17. Jh. wird seit geraumer Zeit mit tiefgreifenden Krisen in Verbindung gebracht. Die Häufung von großen kriegesischen Auseinandersetzungen, allen voran der Dreißigjährige Krieg, der Englische Bürgerkrieg, die habsburgisch-osmanischen und die nordischen Kriege ebenso wie eine Fülle lokaler und regionaler Aufstände haben schon keinen Geringeren als Eric Hobsbawm in den 1950er-Jahren dazu veranlasst, diese Epoche mit einer tiefgreifenden Krise des „Spätfeudalismus“ in Verbindung zu bringen. In den letzten Jahrzehnten haben Historiker wie der Brite Geoffrey Parker dieses Krisenkonzept erweitert in dem sie es in einen globalen, umwelthistorischen Zusammenhang stellten. Der Höhepunkt der „Kleinen Eiszeit“ schien nicht zufällig in jene politisch, ökonomisch und gesellschaftlich turbulenten Jahrzehnte gefallen zu sein.

Diese Etikettierung des 17. Jh.s ist nicht unwidersprochen geblieben. Während älteren marxistischen Erklärungsmodellen der nicht unberechtigte Vorwurf des ökonomischen Determinismus gemacht wurde, laufen neuere unzweifelhaft Gefahr, dies im ökologischen Sinn zu tun. Jedenfalls haben Kritiker des Krisenmodells schon ge-

raume Zeit darauf hingewiesen, dass in diesem „Jahrhundert des Umbruchs“ auch viele Impulse gesetzt wurden, die in Richtung Rationalisierung, Säkularisierung, „Entzauberung der Welt“ gingen. Inwieweit dies auch auf das moderne ökonomische Denken zutrifft, ist Gegenstand des vorliegenden Sammelbandes.

Wie jeder Dogmengeschichte zu entnehmen ist, sah das 17. Jh. Anfänge modernen ökonomischen Denkens in Form des „Merkantilismus“. Dieser bildete wohl kein schlüssiges Gesamtsystem, wie das bei den Physiokraten und der ökonomischen Klassik der Fall war, doch gestehen neuere Forschungsergebnisse den merkantilistischen Publizisten doch gewisse Gemeinsamkeiten zu, die es erlauben, von einer ökonomischen Schule zu sprechen. Der Merkantilismus ist jedoch nicht das eigentliche Thema des Bandes, sondern die vielen „Ökonomisierungen“, die sich im Handel, im Alltag, in der Konsumkultur, in der Welt der Wissenschaften, im Bevölkerungsdiskurs, im Religiösen und in vielen anderen Lebensbereichen im 17. Jh. feststellen lassen.

Eine Klammer für viele dieser „Ökonomisierungen“ bildete unzweifelhaft der Fernhandel, der ungeachtet der vielen kriegesischen Konflikte kräftig expandierte, sodass von einer „Weltwirtschaft“ in Ansätzen gesprochen werden kann. Wie flexibel das geschah, zeigt etwa eine Fallstudie zur Rolle Hamburgs und Lübecks im Dreißigjährigen Krieg. Diese beiden Städte konnten aufgrund ihrer geschützten Lage von keiner der Kriegsparteien erobert werden, was zur Folge hatte, dass sie in die Lücke, die der Englische Bürgerkrieg und der niederländische Freiheitskampf rissen, schlüpften und

einen wichtigen Platz im Mittelmeerhandel einnehmen konnten. Diese Position war zwar nicht von Dauer, begründete aber im Fall von Hamburg den Aufstieg zum „Welthandelshafen“.

Im Bevölkerungsdiskurs war insofern eine Ökonomisierung unverkennbar, als in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts der Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung und Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zunehmend als sich selbst steuernder Prozess gesehen wurde. Demnach konnten nach zeitgenössischer Vorstellung die Bevölkerungsverluste infolge von Kriegen, Seuchenzügen und klimatischen Veränderungen nur durch wirtschaftspolitische Maßnahmen der Landesherren egalisiert werden. Mit diesem Konzept verband sich auch die Wertschätzung von demografischem Wachstum, benötigte der frühneuzeitliche Machtstaat doch Steuerzahler und Soldaten, Soldaten und noch einmal Soldaten. Der Einfluss aktiven wirtschaftspolitischen Handelns im Sinn merkantilistischer Ideen wurde auch in der Außenhandelspolitik deutlich. Durch ein im Jahr 1701 ausgesprochenes Importverbot eroberten die englischen Calico-Drucker den heimischen Markt, und genau diese protektionistische Maßnahme sollte – Adam Smith zum Trotz – acht Jahrzehnte später den Aufstieg der englischen Baumwollindustrie und damit der „First Industrial Nation“ ermöglichen.

Einige Beiträge des Sammelbandes machen allerdings auch deutlich, dass eine vom 17. Jh. reichende geradlinige „Fortschrittserzählung“ unangebracht ist. So wurde der Aufstieg des Handelszentrums Frankfurt am Main von den Zeitgenossen mit tiefer Ambivalenz wahrgenommen. Der Fernhandel fördere wohl den Wohlstand, so seine

Kritiker, jedoch auch „Wucher“, Betrug, Pracht und „Hoffart“.

Elemente einer fortbestehenden wirkungsmächtigen „moral economy“ belegt auch eine Studie zur Preisgestaltung von Bildern aus der Werkstatt von Rubens. Dieser verkaufte zwar selbst gemalte Bilder im Vergleich zu jenen, die seine Schüler gemalt hatten, um den doppelten Preis, überließ es aber zum Teil den vermögenden Kunden, einen „gerechten“ Preis selbst zu bestimmen.

Wie sehr das 17. Jh. noch zwischen traditionellem Denken und Moderne stand, wird auch am Beispiel des Verhältnisses von Alchemie, Chemie und Ökonomie deutlich. Für einen Merkantilisten wie William Petty bestand kaum ein Unterschied zwischen den von ihm vorgeschlagenen Bevölkerungsaustausch zwischen der irischen und englischen Bevölkerung zur „Befriedung des Landes nach den Cromwell’schen Eroberungszügen und der „Transsubstation“ von Metallen. Aus den Naturwissenschaften gewonnene Kenntnisse auf die politische Ökonomie anzuwenden, einschließlich der „Goldmacherei“, war für den „österreichischen“ Merkantilisten Wilhelm von Schröder ebenso kein Widerspruch.

Und doch brach sich ein gewisser rationalistischer Zug in den Wissenschaften immer mehr Bahn. Der Philosoph Erhard Weigel entwickelte um die Mitte des 17. Jahrhunderts eine moralische Arithmetik, die die spätere Grundlage der Mathematisierung des ökonomischen Denkens bildete, der Merkantilist und Polyhistor Johann Joachim Becher eine Universalsprache zur Verwendung im Fernhandel, also für kommerzielle Zwecke.

Fasst man die thematisch weit gefächerten Beiträge des Bandes zusam-

men, dann ist Marian Fussel in der Conclusio zu seinem Beitrag wohl zuzustimmen: Der Markt löste im 17. Jh. die traditionellen Tausch- und Reproduktionsverhältnisse nicht ab, sondern er etablierte sich als zusätzliche Sphäre mit eigenen Autonomieansprüchen.

Studien zu den Anfängen der Konsumgesellschaft im 18. und 19. Jh. haben gezeigt, dass dieses Nebeneinander noch im Industriezeitalter lange weiter bestand.

Andreas Weigl

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT



Wir schreiben, was Menschen & Umwelt bewegt. In der Politik. Im Betrieb. Im Leben. Alle drei Monate neu.

Ein Jahr Wirtschaft & Umwelt kostet € 7,20.

Für AK-Mitglieder ist die Zeitschrift kostenlos.

Rufen Sie an. Bestellen Sie Ihr Gratis-Probeheft

01/50165-2404

www.wirtschaftundumwelt.at

Die globale Expansion Europas 1415-2015

Rezension von: Wolfgang Reinhard, *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der europäischen Expansion 1415-2015*, C. H. Beck, München 2016, 1.648 Seiten, gebunden, € 58; ISBN 978-3-406-68718-1.

Zwischen 1983 und 1990 legte Wolfgang Reinhard, Professor für Neuere Geschichte an der Universität Freiburg/Breisgau, eine vierbändige „Geschichte der europäischen Expansion“ vor, ein Werk, das bald zum Klassiker dieser Thematik avancierte. Der vorliegende, 1.300 Seiten Text und 300 Seiten Quellen- und Literaturhinweise umfassende Band bildet eine kondensierte und neu bearbeitete Fassung, eine auch international einzigartige Gesamtdarstellung auf aktuellem Forschungsstand.

Die Aufmerksamkeit des Autors gilt dabei sowohl den Erkundern, Entdeckern, Händlern, Eroberern, Kolonisatoren und Siedlern als auch den Kontaktierten, Handelspartnern, Unterworfenen, Kolonisierten, Ausgebeuteten, Versklavten und kooperierenden Eliten auf vier Kontinenten. Die europäische Expansion vom späten Mittelalter bis in die vom Finanzkapitalismus bestimmte Gegenwart war ja nie ein einseitiger Prozess, sondern stets Interaktion, welche auf Seiten der Nichteuropäer die gesamte Verhaltensskala von aktivem und passivem Widerstand über notgedrungene Anpassung und bereitwilliges Arrangement bis zu aktiver Kooperation und Kollaboration umfasste. Die Kolonialherren waren immer auf die Zusammenarbeit mit einheimi-

schen Eliten angewiesen. Diese strebten nach Teilhabe an wirtschaftlichen Erträgen und Macht.

Dem universalhistorischen Anspruch des Werks entspricht der interdisziplinäre Ansatz, in dem sich Politik-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte verbinden. Der Text besteht aus der Darlegung wesentlicher Ereignisse, Entwicklungsprozesse und Strukturen sowie theoretischer Reflexion.

Nach einer Einleitung, welche sich mit den Grundlagen der spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Expansion Europas befasst, ist der Band geografisch und chronologisch gegliedert, besteht aus 22 Kapiteln von den Anfängen der Expansion im Atlantik bis zu den Expansionsphänomenen (Polargebiete) und neokolonialen Tendenzen der jüngeren Vergangenheit. Den Abschluss bildet ein Kapitel, das Bilanz und Ausblick bietet.

Im einleitenden Kapitel beschäftigt sich Reinhard wie erwähnt mit den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Expansion des lateinischen Europa im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit. Er betont in diesem Zusammenhang die sehr ausgeprägte politische Pluralität – bei gleichzeitiger kultureller und religiöser Einheitlichkeit –, die das lateinische Europa im Gegensatz zu Asien kennzeichnete. Diese Vielfalt war das Resultat der Konvergenz von mehreren Voraussetzungen:

Erstens zeichnet sich Europa im Vergleich zu anderen Erdteilen durch geografische Kleingliedrigkeit aus. Zweitens war die politische Herrschaft in den lateineuropäischen Reichen des Spätmittelalters relativ stark dezentralisiert. Diese Reiche waren nur in begrenztem Maße durch die Herrschaft ihrer Könige geprägt, sondern durch

Tausende von Adelsherrschaften einerseits, Stadt- und Landgemeinden andererseits.

Drittens unterschied sich die lateinische Christenheit von allen anderen Kulturkreisen durch ihre dualistische Struktur, das Konkurrenzverhältnis zwischen geistlicher und weltlicher Macht. Im lateinischen Europa gab es mithin langfristig unterschiedliche Machtkerne mit unterschiedlichen Interessen und Institutionen sowie unterschiedliches Personal mit unterschiedlicher Identität. Die Folge war, dass sich Politik und Recht langsam von religiösen Bindungen frei machten. Im Gegensatz dazu hatten sich im orthodoxen Christentum und in den meisten asiatischen Reichen (Ausnahme: Tibet) die Religion der politischen Gewalt unterzuordnen.

Im Rahmen dieser besonderen Konstellation des lateinischen Europa konnte sich viertens in den städtischen Kommunen mit ihren rechtlichen Sonderstellungen und ihren Ansätzen der Selbstverwaltung jene individuelle und kollektive politische Widerspenstigkeit entwickeln, die Westeuropäer auszeichnete.

Fünftens konnte unter diesen Rahmenbedingungen eine besondere Wissenskultur entstehen, welche sich u. a. in der einzigartigen europäischen Institution der Universität niederschlug. Diese prämierte zwar anfangs noch nicht die empirische Forschung, wohl aber systematische Neugier.

Eine notwendige Folge dieser außerordentlichen politischen Pluralität Europas waren häufige politische Auseinandersetzungen, bewaffnete Konflikte und systematische Bemühungen der Reiche, ihre Ausgangslage zu verbessern und die eigenen Ressourcen zu vermehren, auch durch internen

Reichsausbau, und die politische Macht zu zentralisieren. Die Staatswerdung bedeutete, dass die Zentrale selbst und ihr Zugriff auf das Land institutionalisiert wurden. Persönliche Herrschaft wandelte sich in ein System von Gerichten, dann von weiteren Behörden. Diesen Verwaltungsapparaten der frühmodernen Protostaaen gelang es nach und nach, die traditionell dezentralisierte Ordnung einigermaßen zu zentralisieren.

Die häufigen kriegerischen Auseinandersetzungen waren ein sehr wichtiger, wenn nicht langfristig sogar entscheidender Faktor für Reichsbildung, den Übergang zu frühmodernen Protostaaen und letztlich die Entstehung von modernen Machtstaaten, denn die Kriege ließen sich nur durch Mobilisierung umfassender Ressourcen erfolgreich bestehen. Zur Eintreibung der erforderlichen zusätzlichen Mittel war es notwendig, administrative oder sonstige (Steuerverpachtung) Zwangsapparate einzurichten. Da diese kostspielig waren, kam ein sich selbst verstärkender Zwangsextraktionszyklus in Gang. Aus den Vorformen von Staatskredit, nämlich der Steuerverpachtung und den Krediten an Herrscherpersonen, entwickelte sich eine öffentlich garantierte Schuld nicht mehr des Herrschers, sondern des gesamten Gemeinwesens.

Territoriale Expansion war sowohl als Mittel als auch als Ziel ein integrierender Bestandteil dieser Prozesse der Reichsbildung und Staatswerdung.

Territoriale Expansionsbestrebungen in Europa richteten sich in erster Linie gegen die unmittelbaren Nachbarn. Der christliche Wille zur Weltmission schlug sich innerhalb Europas in den Bemühungen um die Reconquista auf der iberischen Halbinsel und in der

Expansion der lateinischen Christenheit vom ehemaligen Karolingerreich ausgehend nach Osten nieder, wo sie auch auf die Konkurrenz des orthodoxen Christentums stieß. Weiters holten sich Herrscher Kolonisten aus relativ überbevölkerten Regionen ins Land, die bislang unbesiedelte Gebiete erschlossen, und gründeten Städte, um ihre Reiche durch innere Expansion zu stärken.

Nach Übersee wandten sich die europäischen Reiche, sobald in der Nachbarschaft keine Möglichkeiten territorialer Expansion mehr bestanden oder eine solche nur noch zu exorbitanten Kosten erreichbar war. Lediglich Moskowien, das im 15. und 16. Jahrhundert seine unmittelbaren Konkurrenten unterworfen hatte (1478 Nowgorod, 1485 Twer, 1552 Kasan, 1556 Astrachan), bot sich weiterhin die Möglichkeit zur Kontinentalexpansion, nach Süden in den Steppengürtel, nach Osten über den Ural ausgreifend nach Sibirien, wo sie im 17. Jahrhundert mit der chinesischen Expansion zusammenstieß, nach Südosten gegen Kaukasien und Zentralasien. Kontinentalexpansion war weltweit der historische Normalfall, die maritime Expansion des lateinischen Europa die Ausnahme.

Die meisten europäischen Reiche, die maritim expandierten, blieben zunächst Reiche im vormodernen Sinn. Die überseeische Expansion bedeutete, dass sich europäische Reiche auf anderen Kontinenten zusätzliche Reiche schufen. Die Überlegenheit der europäischen Reiche und frühmodernen Protostaaten gegenüber Reichen in der Neuen Welt, in Afrika und später auch in Asien beruhte letztlich auf Militärtechnik und vor allem auf der Fähigkeit, im Bedarfsfall nahezu unbegrenzt

finanzielle Ressourcen mobilisieren zu können. „Von ausschlaggebender Bedeutung war dabei der im 17. und 18. Jahrhundert in Europa erfundene Staatskredit, der im Rest der Welt damals unbekannt war. Machtentfaltung mit langem finanziellem Atem setzte sich gegen solche mit kurzem durch“ (S. 22).

Koloniale Herrschaft war also Fremdherrschaft unter „Ausnutzung einer partiellen oder generellen Entwicklungsdifferenz zwischen Herrschern und Beherrschten“ (S. 25).

Alles in allem war die Kontrolle der überseeischen Kolonialreiche infolge der extrem hohen Überwachungs- und Sanktionskosten nie sonderlich intensiv. Wie in europäischen Reichen war die Zentralgewalt auf die Zusammenarbeit mit der lokalen Verwaltung – in Europa mit dem Adel sowie den Stadt- und Landgemeinden, in Übersee mit den indigenen Eliten – angewiesen bzw. hatte eine solche überhaupt erst einzurichten.

Der Rechtsstatus der Untertanen in den überseeischen Kolonialreichen war in der Regel schlechter, der Ausbeutungsgrad höher als jener von Untertanen europäischer Reiche.

Jedenfalls waren auch die Untertanen überseeischer Kolonialreiche Akteure, welche die Interaktionen zwischen Kolonisatoren und Kolonisierten mitgestalteten; wobei die Handlungsmuster wie gesagt von aktivem Widerstand über geduldige Hinnahme, begeisterte Übernahme der Kultur der Kolonisatoren bis zu Kollaboration reichten. „Die Impulse zum Wandel mögen zwar überwiegend von den Kolonialmächten ausgegangen sein, aber ihre Verarbeitung musste weitgehend zu den Bedingungen der einheimischen Kulturen stattfinden“ (S. 26).

Deshalb stand am Ende trotz weltweiter kultureller Gemeinsamkeiten keineswegs eine einzige Moderne westlichen Zuschnitts, sondern eine Mehrzahl unterschiedlicher Modernen.

Reinhard unterscheidet drei Grundtypen von Kolonien:

1.) Stützpunktkolonien, die wirtschaftlichen Zwecken, v. a. dem Handel, und/oder militärischen Zwecken dienten.

2.) Siedlungskolonien: Nur wenige Neusiedlungsregionen waren bei der Einrichtung der Kolonie menschenleer. Den europäischen Siedlungskolonien weichen und/oder als Arbeitskräfte dienen mussten in der Regel Jäger, Sammler und Nomaden. Die Neusiedler betrieben Ackerbau (und Viehzucht, wofür sie oft europäische Nutztiere importierten), und Grundbesitz und Ertragsnutzungsrechte wurden in Form des Privateigentums institutionalisiert, eine Idee, die den Verdrängten nicht selten völlig fremd war. Wo die Arbeitskraft der Siedler und der Kolonisierten nicht ausreichte, wurden Arbeitskräfte aus Übersee (v. a. afrikanische Sklaven) importiert. Siedlungskolonien setzten jedenfalls Kolonialherrschaft voraus.

3.) Herrschaftskolonien stellten Mischtypen aus 1.) und 2.) dar. Sie beschränkten sich nicht auf Stützpunkte, sondern kontrollierten die gesamte Region, ohne dass überall europäische Besiedlung erfolgte. In den spanisch-amerikanischen Herrschaftskolonien ließen sich europäische Einwanderer in großer Zahl auf Dauer nieder, wobei ihre Kolonien aber in erster Linie auf der Herrschaft über eine indigene Mehrheit beruhte, die teilweise ihre wirtschaftliche Lebensform beibehalten konnte. In Herrschaftskolonien afrikanisch-asiatischen Typs herrschte

eine winzige Minderheit nicht einmal dauerhaft ansässiger europäischer Kolonialherren über eine überwältigende Mehrheit von Einheimischen. Herrschaftskolonien beides Typs waren freilich nur mit der Kollaboration einheimischer Eliten und deren Gefolgsleuten zu errichten und aufrechtzuerhalten.

Wie sind die Anfänge der maritimen Expansion Europas zu erklären? Reinhard hat keine kausale Gesamterklärung. Wie die meisten historischen Ereignisse, Prozesse und Strukturen sei auch die überseeische Expansion Europas durch einzelne Zufälle und deren abermals zufällige Häufung zustande gekommen, die freilich durch Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und zeittypische Antriebe kanalisiert worden seien. Wesentliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen waren die Reichsbildung und die Entwicklung frühmoderner Protostaaaten in Europa, deren Streben nach territorialer Expansion, die politische Konkurrenz zwischen den europäischen Reichen, wodurch sich der Blick der dominanten westeuropäischen Mächte nach Übersee wandte, die militärische Überlegenheit Europas seit Mitte des 16. Jahrhunderts, die Fortschritte in Navigation und Schiffbau. Antriebe, welche die maritime Expansion begünstigten, waren das Profitstreben der Kaufleute, der Ehrgeiz abenteuerlustiger Seemänner und die Entscheidung von Politikern, die zunächst von Privaten getragenen Erkundungsreisen und Kolonien finanziell, ideologisch und machtpolitisch zu unterstützen.

In einem Abschnitt des Kapitels „Anfänge des europäischen Atlantik“ zeigt Reinhard die Bedeutung von Navigation und Schiffbau für die maritime europäische Expansion. Die astronomische

Navigation ermöglichte es den erkundenden Seefahrern, sich anhand des Sonnenstands oder der Position von Sternen in unbekannten Gewässern zu orientieren. Mit der Takelung der wenigen Karavellen konnte auch gegen den Wind gesegelt werden. Dieser Schiffstyp war für die Hochseeschifffahrt geeignet.

Mit der maritimen Expansion begannen Privatpersonen – Seefahrer, Kaufleute, Sklavenhändler, Piraten, Kreuzfahrer – und nicht die Machthaber ihrer Herkunftsländer. „Am Anfang der Kolonialreiche stand seltener die Initiative politischer Instanzen als die kooperative Selbstorganisation interessierter Individuen in Netzwerken bis hin zu den großen Handelsgesellschaften des 17. Jahrhunderts“ (S. 19). Fürsten und Könige beteiligten sich eventuell finanziell, wurden zur Legitimation herangezogen und sicherten sich schließlich, als der Erfolg gewiss war, die Kontrolle über die Kolonien.

Keineswegs zufällig waren es Länder, die bereits in Europa Erfahrungen mit Reichsbildung und Expansion gesammelt hatten, nämlich Portugal und Kastilien in der Reconquista und England in Irland, von denen die ersten Reichsgründungen in Übersee ausgingen. Wesentliche Praktiken und Institutionen der Kolonialisierung wurden bereits im Mittelalter vor allem von Italienern im Mittelmeerraum entwickelt: Formen der kolonialen Organisation, die Finanzierung der Kolonialunternehmen, die Landvergabe sowie wirtschaftliche Nutzung (z. B. Zuckerrohranbau) und Produktionsverhältnisse (Plantagenwirtschaft, Sklavenhaltung), bspw. im venezianischen Zypern und in den genuesischen Stützpunkten auf der Krim. Diese Erfahrungen wurden später von den Portugiesen, den Spa-

niern und den Nordwesteuropäern übernommen.

Nehmen wir das portugiesische Beispiel: Was waren wichtige Beweggründe für den Beginn der maritimen Expansion?

1.) Ende des 14. Jahrhunderts litt die portugiesische Volkswirtschaft unter extremem Goldmangel. Mit der Eroberung von Ceuta 1415 gewannen die Portugiesen die Kontrolle über einen der wichtigsten Endpunkte des Karawanenhandels durch die Sahara, über den das hochbegehrte Gold aus Westafrika an die Küste des Mittelmeers gelangte. 1435 konnte Portugal zur Goldprägung zurückkehren.

2.) Die mit der Münzverschlechterung während der Periode äußersten Edelmetallmangels einhergehende Inflation in Portugal reduzierte den realen Wert von Geldeinkünften fester nomineller Höhe. Die betroffenen Adligen suchten ihre Einkünfte durch Raub oder Eroberungen aufzubessern.

3.) Der Bevölkerungsrückgang in der großen Krise Mitte des 14. Jahrhunderts hatte die Arbeitskraft verteuert. Dies begünstigte die Ausbreitung der Weidewirtschaft und die Spezialisierung auf höherwertige Produkte wie Wein und Öl, wodurch sich die Getreideversorgung verschlechterte. Portugal suchte infolgedessen nach zusätzlichen Getreideanbaugebieten.

4.) Auch die expandierende Zuckerwirtschaft Portugals benötigte neue Anbaugebiete und zusätzliche Arbeitskräfte, also Sklaven. Das zwischen 1418 und 1425 besetzte und besiedelte, vordem unbewohnte Madeira trug zunächst zur Getreideversorgung des Mutterlandes bei und wurde dann Mitte des 15. Jahrhunderts zum führenden Zuckerproduzenten.

Reinhards *opus magnum* lässt sich

dank der übersichtlichen geographischen und chronologischen Gliederung auch hervorragend als Nachschlagewerk verwenden.

Es ist dem Autor gelungen, den riesigen Stoff und die Zusammenfassung

einer kaum noch überschaubaren internationalen Forschungsliteratur in eine nicht nur sehr gut lesbare, sondern auch verständliche Form zu bringen.

Martin Mailberg



blog.arbeit-wirtschaft.at

blog.arbeit-wirtschaft.at leuchtet Hintergründe aus, stößt Debatten an und hält mit Fakten dem Mainstream kritisch gegen. Der A&W Blog bezieht klar Position: Auf Seiten der arbeitenden Menschen. Dazu bringen engagierte Leute aus Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und ArbeitnehmerInnenvertretung kurze Analysen und klare Argumente auf den Blog.

Anklicken:
blog.arbeit-wirtschaft.at
twitter.com/AundW
facebook.com/arbeit.wirtschaft

instagram.com/martinmaiberg



EU-Infobrief: Europa und Internationales in kritischer und sozialer Perspektive – kostenlos beziehen

Bestellen!

Unter
[wien.arbeiterkammer.at/
 infobrief-bestellen](http://wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen)
 können Sie den EU-Infobrief
 kostenlos bestellen.



Der EU-Infobrief erscheint 5x jährlich in digitalem Format und bietet kritische Analysen zu europäischen und internationalen Fragen. Dabei widmet sich die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK Wien insbesondere Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Der Anspruch ist nicht nur mehr Einblick in aktuelle Prozesse auf europäischer und internationaler Ebene zu geben, sondern gerade auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus aufzuzeigen. Kurze Artikel geben einen schnellen Überblick zu aktuellen Themen, Langbeiträge widmen sich vertiefenden Analysen, einschlägige Publikationen werden in knappen Rezensionen vorgestellt.



WIEN