

Wirtschaft und Gesellschaft

AK Bibliothek
für Sozialwissenschaften

18. Okt. 2012

606

Editorial

Erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Krise:
Auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen!

Peter Biwald, Bruno Rossmann

Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen
Steuerungsarchitektur

Norman Wagner

Sozialstaatsfinanzierung in der Krise – alles wie
gehabt?

Jörg Flecker, Annika Schönauer

Die Internationalisierung österreichischer IT-Unter-
nehmen

Berichte und Dokumente

Johannes Schweighofer

Gab es Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeits-
marktöffnung vom Mai 2011?

Miriam Rehm

Eine Zusammenfassung der Kritik an Länderreihun-
gen der Wettbewerbsfähigkeit

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

38. Jahrgang (2012), Heft 3

Inhalt

Editorial

Erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Krise:
Auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen! 495

Peter Biwald, Bruno Rossmann

Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur . . . 505

Norman Wagner

Sozialstaatsfinanzierung in der Krise – alles wie gehabt? 549

Jörg Flecker, Annika Schönaauer

Die Internationalisierung österreichischer IT-Unternehmen –
zur Dynamik von Wertschöpfungsketten und Arbeit 567

Berichte und Dokumente

Johannes Schweighofer

Gab es auf regional-sektoraler Ebene Verdrängungseffekte
im Gefolge der Arbeitsmarkttöffnung vom Mai 2011? 601

Miriam Rehm

Getarntes Lobbyieren. Eine Zusammenfassung der Kritik
an Länderreihungen der Wettbewerbsfähigkeit 615

Bücher

Karin Scherschel, Peter Streckeisen, Manfred Krenn (Hrsg.),
Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik –
europäische Länder im Vergleich (Josef Schmee) 623

Günther Löschnigg, Arbeitsrecht, 11., neu bearbeitete Auflage
(Michael Mesch) 625

Brigitte Young, Isabella Bakker, Diane Elson (Hrsg.), Questioning
Financial Governance from a Feminist Perspective (Katharina Mader) 635

Guenther Steiner, Der Sozialpolitiker Karl Maisel; Liselotte Douschan,
Anton Benya. Österreichischer Gewerkschafts- und Nationalratspräsident
(Klaus-Dieter Mulley) 639

Günther Chaloupek, Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang. 50 Jahre Kautsky-Kreis als Diskussionsforum für Wirtschaftspolitik 1960-2010 (Werner Teufelsbauer)	643
Josef Krammer, Franz Rohrmoser, Im Kampf um ihre Rechte. Geschichte der Bauern und Bäuerinnen in Österreich (Josef Schmee)	647
Andreas Resch, Reinhold Hofer, Österreichische Innovationsgeschichte seit dem späten 19. Jahrhundert. Indikatoren des Innovationssystems und Muster des Innovationsverhaltens (Felix Butschek)	649
Heinrich August Winkler, Geschichte des Westens. Die Zeit der Weltkriege 1914-1945 (Martin Mailberg)	653

Unsere AutorInnen:

Peter Biwald ist Geschäftsführer des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Wien.

Jörg Flecker ist wissenschaftlicher Leiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Miriam Rehm ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Annika Schönauer ist Mitarbeiterin der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Johannes Schweighofer ist Leiter der Abteilung für Grundsatzfragen und internationale Arbeitsmarktpolitik des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Wien.

Norman Wagner ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Erfolgreiche Stabilisierungspolitik in der Krise: Auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen!

Österreich bewältigt die Krise bislang relativ gut

Europa befindet sich im fünften Jahr der tiefen Finanz- und Wirtschaftskrise. Deren Auswirkungen zeigen sich auch in Österreich bei wichtigen wirtschaftlichen Daten deutlich: Die Zahl der registrierten Arbeitslosen liegt inklusive der SchulungsteilnehmerInnen im heurigen Jahr um 65.000 höher als 2007; die Verschuldung der öffentlichen Haushalte ist infolge der Krise von 60% des BIP im Jahr 2007 auf etwa 74% gestiegen.

Dennoch ist Österreich deutlich besser durch die Finanzkrise gekommen als die meisten anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union: Die Wirtschaftsleistung liegt 2012 real um fast 4% höher als 2007. Dieser Anstieg ist zwar im Vergleich mit der Vergangenheit sehr bescheiden, doch in Relation zum Durchschnitt der EU-Länder beeindruckend, denn dort verharrt das BIP nach wie vor um etwa 1% unter dem Vorkrisenniveau. Die Zahl der Beschäftigten übersteigt das Niveau von 2007 um nahezu 4%, in der EU liegt sie um 1 1/2% darunter. Die Arbeitslosenquote erreicht laut Labour Force Survey der EU mit 4% der Erwerbspersonen den niedrigsten Wert aller EU-Länder; sie liegt damit etwa gleich hoch wie vor der Krise. Demgegenüber verzeichnet die EU einen Anstieg um mehr als 3 Prozentpunkte bei weiter deutlich steigender Tendenz. Die Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen liegt in Österreich bei 8%, zusammen mit Deutschland der niedrigste Wert in der EU. Beim Budgetdefizit unterschreitet Österreich als eines von nur sechs Ländern der Währungsunion den Referenzwert des Maastricht-Vertrages von 3% des BIP, das Niveau und vor allem der Anstieg der Staatsverschuldung seit 2007 zählen zu den niedrigsten in der Währungsunion.

Diese Werte sind günstiger als in den meisten anderen EU-Ländern, aber kein Grund zum Feiern: Denn die wirtschaftliche Entwicklung ist alles in allem schwach, und das Niveau von Arbeitslosigkeit und Staatsschulden zu hoch. Diese Probleme müssen der heimischen Wirtschaftspolitik einen Anlass zu erheblicher Sorge und einen klaren Auftrag zur Suche nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten bieten. Doch das kann aus einer Position der relativen Stärke heraus erfolgen, und

aus der Analyse der Ursachen des bisherigen Erfolges im Vergleich zu anderen EU-Ländern lassen sich auch brauchbare Schlussfolgerungen für die Lösung der anstehenden Probleme ziehen.

Temporäre Reduktion des Arbeitsangebots besonders erfolgreich

Der österreichische Arbeitsmarkt hat sich traditionell in Rezessionen als relativ stabil und robust erwiesen, die Unternehmen haben in konjunkturellen Schwächephasen immer versucht, die Arbeitskräfte zu halten. Die günstige Performanz des Arbeitsmarktes in wirtschaftlichen Krisenperioden hat wesentlich dazu beigetragen, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit auch über den Konjunkturzyklus hinweg niedriger war als in den meisten anderen EU-Ländern, nicht nur während der besonders erfolgreichen Periode des Austrokeynesianismus von den frühen 1970er-Jahren bis Mitte der 1990er-Jahre, sondern auch seit dem österreichischen Beitritt zur Europäischen Union.

Dieser beschäftigungspolitische Erfolg konnte in der Rezession 2009 wiederholt werden. In diesem Jahr ist die gesamtwirtschaftliche Produktion real um nahezu 4% gesunken. Gleichzeitig ist die Zahl der Beschäftigten nur um 1½% zurückgegangen, und die Arbeitslosenquote hat sich um einen Prozentpunkt erhöht. Wichtig waren in diesem Zusammenhang vor allem die Kurzarbeit, der Abbau von Überschüssen in den Stundenkonten, die Inanspruchnahme bestehender Urlaubsansprüche und das Instrument der Bildungskarenz. Ein erheblicher Teil des infolge des markanten Produktionsausfalls drohenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit wurde durch die mit dem Einsatz dieser Instrumente verbundene deutliche, aber temporäre Reduktion des Angebots an Arbeitskräften bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse abgefangen. Insgesamt dürfte durch verschiedene sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen das Angebot an Arbeitskräften 2009 um etwa 3% verringert worden sein. Das ist der Kern des beschäftigungspolitischen Erfolgs der österreichischen Wirtschaftspolitik in der Krise.

Die Verringerung des Arbeitskräfteangebots war in der Industrie besonders stark ausgeprägt. Dort ist im Konjunktureinbruch die Produktion um 15% zurückgegangen. Doch der Abbau der Beschäftigung konnte auf 5% beschränkt werden. Gleichzeitig sind die geleistete Arbeitszeit je Beschäftigten um 3½% und die Stundenproduktivität um gut 7% gesunken. Das hat einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem in der Stammbelegschaft hintangehalten. Hingegen haben sich alle Befürchtungen bezüglich der Leiharbeit bestätigt: Diese führt nicht zu sicherer Beschäftigung bei wechselnden Arbeitgebern, sondern verlagert das Risiko auf die ArbeitnehmerInnen. Die Beschäftigungsanpassungen wurden auf dem Rücken der Leiharbeitskräfte aus-

getragen. Die Bemühungen der Gewerkschaften, stabilere Arbeitsmarktbedingungen für die Leiharbeitskräfte zu erreichen, sind deshalb sehr gut begründet.

Aufgrund der Stabilisierung der Beschäftigung der Stammbeschäftigten durch flexible Reduktion der Arbeitszeit waren in der konjunkturellen Erholungsphase, die Mitte 2009 einsetzte, rasch qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar. Die Produktionsausweitung ging zunächst mit einer Ausweitung der geleisteten Arbeitszeit und langsam auch mit einem Anstieg der Beschäftigung einher. Im Sommer 2012 lag die Zahl der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung mit etwa 580.000 noch um knapp 3% niedriger als zum Konjunkturmehrpunkt 2007/8.

Noch erfolgreicher in der Stabilisierung der Industriebeschäftigung war nur Deutschland. Dort war das Ausmaß des Rückgangs der geleisteten Arbeitszeit durch die besonders großzügig öffentlich geförderte Inanspruchnahme von Kurzarbeit und dem Einsatz anderer Instrumente innerbetrieblicher Flexibilität noch stärker ausgeprägt. Der deutsche Arbeitsmarkt profitiert zudem vom demografisch bedingten Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der den Arbeitsmarkt deutlich entlastet. Das ermöglicht auch Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt die Aufnahme oder den Erhalt der Beschäftigung und zeigte sich selbst während der Krise deutlich im beeindruckenden Rückgang der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und im markanten Anstieg der Erwerbsquote der Älteren.

Österreich kann nicht auf eine Entlastung durch die Demografie zählen. Im Gegenteil, die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steigt wegen der regen Zuwanderung kräftig und wird das auch noch längere Zeit tun. Angesichts dieser Ausweitung des Erwerbspotenzials ist die Verhinderung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise umso beeindruckender. Zusätzlich zu den genannten Instrumenten trugen zu diesem Erfolg auch die umfangreichen, kostspieligen, aber sehr wirksamen Programme der Förderung von Jugendbeschäftigung und -ausbildung bei. Mit ihrer Hilfe gelang es, einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den 15- bis 19-Jährigen weitgehend zu vermeiden. Auch der kontinuierliche Ausbau des Angebots an sozialen Dienstleistungen hat während der Krise wesentlich zur Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen. Die Ausweitung der Verfügbarkeit an Plätzen in Kindergärten und Krippen, in Ganztagschulen und Nachmittagsbetreuung sowie im Pflegebereich entspricht den immer wieder geäußerten Bedürfnissen der Bevölkerung, schafft gleichzeitig aber auch in besonders gezielter und effizienter Weise neue Arbeitsplätze, vor allem für Frauen.

Die Erfahrung der Beschäftigungspolitik in der Krise lassen in Deutschland wie in Österreich erhebliche Unterschiede in der Relation

von geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätzen zum Umfang der budgetären Kosten zwischen verschiedenen Maßnahmen erkennen: Am erfolgreichsten waren jene wirtschaftspolitischen Aktivitäten, die direkt an der Beschäftigung angesetzt haben. Das betrifft die gezielte und zeitlich begrenzte Subventionierung von Beschäftigung (Kurzarbeit) und die direkte Schaffung von Beschäftigung (soziale Dienstleistungen). Viel weniger effizient waren jene Maßnahmen, bei denen auf die indirekte Beschäftigungsförderung gehofft wurde: etwa durch die Senkung von Steuern, die zu einer Erhöhung der verfügbaren Einkommen, damit der Nachfrage, schließlich der Produktion und der Beschäftigung führte. Denn hier floss ein wesentlicher Teil der aufgewendeten Mittel in Ersparnisse und Importe und wurde somit nicht beschäftigungswirksam. Auch die Ausweitung mancher öffentlicher Investitionen in ausgegliederten Bereichen (Asfinag, ÖBB, BIG) ist nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung gelungen.

Der Sozialstaat stabilisiert die Erwartungen und die Gesamtwirtschaft

Das wichtigste stabilisierende Element für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bildete der Sozialstaat. Er hat in der Finanzkrise der Jahre 2008/09 wesentlich dazu beigetragen, das Abgleiten in eine Depression im Ausmaß der 1930er-Jahre zu verhindern. Das Sozialversicherungssystem und aktive sozialpolitische Maßnahmen dämpften nicht nur die Krisenfolgen für die unmittelbar Betroffenen, sondern federten den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturerinbruch ab.

Als besonders wirksam erwiesen sich die automatischen Stabilisatoren: Der Rückgang der Beschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpften vor allem die Einnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen und lösten zusätzliche staatliche Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung aus. Geringeres Aufkommen an Abgaben und steigende Sozialtransfers ließen ein Defizit in der Sozialversicherung und im Budget entstehen, erhöhten damit aber gleichzeitig die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Damit stabilisierten sie die Konsumausgaben und die Konjunktur. Die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ist umso höher, je progressiver die Finanzierung des Sozialstaates und je höher die Ersatzraten der Sozialtransfers sind. Kontinentaleuropäische Sozialstaaten wie Deutschland und Österreich sowie besonders skandinavische Wohlfahrtsstaaten wie Dänemark und Schweden weisen deshalb eine viel stärker stabilisierende Wirkung des Sozialsystems auf als die süd- und osteuropäischen Staaten oder die USA mit ihrem ungenügend entwickelten Sozialschutz.

Die automatischen Stabilisatoren wurden um diskretionäre Maßnah-

men wie die Ausweitung der Sozialtransfers und anderer sozialpolitischer Maßnahmen ergänzt. Besonders effektiv waren die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Ausbau sozialer Dienstleistungen. In den skandinavischen Ländern hat die Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung auf kommunaler Ebene und im Bildungssystem eine besonders wichtige Rolle gespielt.

Die stabilisierende Wirkung des Sozialstaates geht jedoch noch weit über die genannten Maßnahmen hinaus, denn das Sozialschutzsystem beeinflusst ganz wesentlich die Erwartungen: Steigt die Arbeitslosigkeit und wächst in einer Krise die Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen, dann neigen viele Menschen zu einer Ausweitung des Sparanteils an ihrem Einkommen. Macht sich dieses Angstsparen breit, dann kommt es zu einer gefährlichen Verschärfung der Krise. Denn die Folge ist ein Rückgang der Konsumausgaben, damit der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und der Beschäftigung. Das kann einen konjunkturellen Teufelskreis nach unten auslösen. Die Stabilisierung der Einkommen durch das Sozialversicherungssystem und die Bereitschaft des modernen Sozialstaates, aktiv die Krise zu bekämpfen, stabilisieren die Erwartungen und verhindern Angstsparen. Dadurch halten in Österreich die Haushalte im Fall eines konjunkturbedingten Rückgangs der verfügbaren Einkommen typischerweise ihre Konsumnachfrage aufrecht. Diese Reaktion war in der Finanzkrise besonders stark ausgeprägt. Von 2007 bis 2012 ist die Konsumnachfrage der privaten Haushalte real um 4% gewachsen, während sie im Durchschnitt der EU-Länder um 1% zurückging. Die stabile Konsumnachfrage kommt in einer zyklischen Entwicklung des Sparanteils am verfügbaren Einkommen zum Ausdruck: In der Krise im Jahr 2009 ist dieser um 1¼ Prozentpunkte gesunken und – laut derzeitigem Datenstand – seither um weitere drei Prozentpunkte zurückgegangen. Das ist wahrscheinlich der quantitativ bedeutendste Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung.

Der gravierend höhere Staatseinfluss stellte in der Bekämpfung der Rezession 2008/2009 den wichtigsten Unterschied zur Depression der 1930er-Jahre dar. Damals war der Staatsanteil an der Wirtschaft gering, der Sozialstaat noch kaum entwickelt und die Bereitschaft zur aktiven konjunkturpolitischen Gegensteuerung absent oder sehr gering. Heute beträgt der Staatsanteil an der Wirtschaftsleistung in Österreich wie in den meisten anderen Ländern der EU etwa 50%; die Sozialausgaben erreichen knapp 30% des BIP. Der europäische Sozialstaat hat in der Wirtschaftskrise – trotz der enormen Unterschiede zwischen den Ländern – nicht nur die soziale und wirtschaftliche Lage der Menschen stabilisiert, sondern auch einen noch tieferen Einbruch der Konjunktur verhindert.

Zur Stabilisierung der Konsumnachfrage haben in der Rezession 2008/9 in Österreich auch die recht kräftigen nominellen Lohnzuwächse, der niedriger als erwartet ausgefallene gesamtwirtschaftliche Preisauftrieb, die Ausweitung von Sozialtransfers an Familien und PensionistInnen und die Senkung der Belastung durch Einkommensteuern beigetragen. Die letztgenannte Maßnahme hat direkt wahrscheinlich wenig marginale Konsumeffekte ausgelöst, aber die klare Bereitschaft der Wirtschaftspolitik dokumentiert, auf den Konjunktureinbruch antizyklisch zu reagieren und damit rasch vertrauensbildend gewirkt.

Die Bedeutung antizyklischer Wirtschaftspolitik wurde in den letzten Jahren in der akademischen Wissenschaft und der Wirtschaftsforschung oft heruntergespielt, da und dort wurden ihr sogar schädliche Wirkungen zugemessen. Doch dabei wurde völlig übersehen, dass sie nicht nur direkt die Nachfrage stabilisieren kann, sondern vor allem zur Schaffung von Vertrauen beiträgt, Unsicherheiten verringert und so die Gesamtwirtschaft stabilisiert. Schon das glaubwürdig vorgetragene Bekenntnis zu keynesianisch ausgerichteter antizyklischer Wirtschaftspolitik kann dadurch das Ausmaß von Rezessionen deutlich abmildern. Wesentlich trägt dazu auch das Institutionensystem bei. Es schafft stabile Bedingungen, in deren Rahmen sich flexibel reagieren lässt: Neben dem Sozialstaat ist hierfür in Österreich auch die konsensorientierte Stimmung im Kern der Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft noch immer von Relevanz.

Darauf weist auch die rasche – allerdings nur temporäre – konjunkturelle Erholung von Mitte 2009 bis Mitte 2011 hin: Die Belebung der weltweiten Nachfrage konnte in Österreich dank einer wettbewerbsfähigen Industrie, der gelungenen Arbeitszeitpolitik, der auch dadurch vorhandenen gut ausgebildeten Facharbeitskräfte und funktionierender Arbeitsbeziehungen im Bereich der Kollektivverträge besonders gut genutzt werden. Gerade der für Österreich traditionell besonders wichtige Vorteil gut koordinierter Lohnpolitik ist derzeit wegen der versuchten Aufsplitterung der Kollektivvertragsrunde in der Metallindustrie gefährdet. Hier werden Partikularinteressen zum Schaden der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verfolgt.

Die Konjunktur neuerlich im Abschwung

Derzeit trüben sich allerdings die konjunkturellen Rahmenbedingungen für Österreich wieder merklich ein. Für das zweite Halbjahr muss mit einer konjunkturellen Stagnation und einem weiteren Anstieg der Zahl der Arbeitslosen gerechnet werden. Der weitere Ausblick ist von hoher Unsicherheit geprägt, und die Risiken einer Rezession sind erheblich. Die Abschwungkkräfte kommen von den europäischen Han-

delspartnern. Die österreichische Wirtschaft, in der etwa 37% der wirksamen Nachfrage nach den produzierten Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland und der überwiegende Teil davon aus der EU stammen, kann sich ihnen nicht entziehen. Ursache für die konjunkturelle Eintrübung ist die ungenügende Krisenlösungskompetenz auf europäischer Ebene. Die anhaltend labile Lage des Bankensystems und vor allem die viel zu restriktive Budgetpolitik, die unter den Vorgaben der europäischen Instanzen in den Krisenländern Südeuropas betrieben wird, verringern die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in der gesamten Union. Die Wirtschaft der EU befindet sich bereits in einer Rezession, die Industrieproduktion weist seit Ende 2011 deutlich nach unten, die Zahl der Arbeitslosen steigt Monat für Monat um etwa 200.000. Die konjunkturellen Abwärtssignale haben sich im Sommer 2012 in Europa nochmals verstärkt.

Das Ausmaß des Abschwungs ist derzeit nicht vorhersehbar. Ringen sich Geld- und Fiskalpolitik auf europäischer Ebene zu mehr Pragmatismus durch, so kann es begrenzt werden. Dafür wären erstens weitere quantitative Maßnahmen der EZB insbesondere durch den Ankauf von Staatsanleihen notwendig, um die Hindernisse für die Wirksamkeit der Geldpolitik zu beseitigen. Zweitens müssten weitere fiskalische Austeritätsmaßnahmen in den Krisenländern, die mit der konjunkturbedingten Verschlechterung der Budgetsalden argumentiert werden, unbedingt verhindert werden. Denn die wirtschaftliche Stabilisierung bildet eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen einer mittelfristig angelegten Konsolidierungspolitik. Drittens bedarf es rascher expansiver beschäftigungspolitischer Impulse auf europäischer Ebene, besonders in der Bekämpfung der horrend hohen Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen.

Gelingt das nicht und zerbricht deshalb die Währungsunion, dann würde es zu schweren ökonomischen und sozialen Verwerfungen kommen. Denn die Folge wären chaotische Entwicklungen, verbunden mit hoher Unsicherheit und schwerwiegender Vertrauenskrise. Erneute Bankenkrisen wären unausweichlich. Diese Verwerfungen würden nicht nur die Krisenländer treffen, sondern auch die Hartwährungsländer. Ein Auseinanderfallen der Währungsunion würde dort sofort zu einer starken Aufwertung gegenüber den Südländern führen und zudem die Gefahr eines starken Aufwertungsdrucks gegenüber dem US-Dollar und dem asiatischen Währungsraum mit sich bringen. In der Folge würden die exportorientierte Industrie und damit die Gesamtwirtschaft in eine tiefe Rezession geraten. Sie wäre mit einem weiteren Anstieg von Staatsschulden und Arbeitslosigkeit verbunden und könnte leicht in einer konjunkturellen Abwärtsspirale münden.

Österreich muss schon in eigenem Interesse auf eine europäische

Lösung pochen, um ein Auseinanderfallen der Währungsunion zu verhindern. In jüngster Zeit haben die Wahlen in Frankreich jene politischen Kräfte gestärkt, die sich mittels einer aktiven, keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitik gegen die Desintegrationsprozesse wehren, den sozialen Zusammenhalt fördern und die Arbeitslosigkeit bekämpfen wollen. Österreich muss diese Kräfte unterstützen, denn je größer die Zahl der Länder, die gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik betreiben, desto höher die Chance auf Vermeidung chaotischer makroökonomischer Verhältnisse. Die heimische Wirtschaft braucht diese stabilen internationalen Rahmenbedingungen, nicht nur wegen der Kleinheit des Wirtschaftsraumes und der damit verbundenen starken Abhängigkeit von der Außenwirtschaft, sondern auch aufgrund des hohen gesamtwirtschaftlichen Risikos, das mit dem Engagement der heimischen Banken in Osteuropa verbunden ist.

Unabhängig davon, ob die konjunkturelle Abschwächung mild oder scharf ausfällt, ist die Wirtschaftspolitik gefordert. Auf Basis der stabilisierungspolitischen Erfahrungen der Vergangenheit, insbesondere in der Rezession 2008/9, können wichtige Hinweise für ein vernünftiges Handeln gewonnen werden.

Ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wäre mit einer raschen Verschärfung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit verbunden. Die Erfahrungen zeigen, dass es schwierig ist, einmal entstandene Arbeitslosigkeit wieder zu verringern und dass daraus hohe wirtschaftliche, soziale und budgetäre Kosten entstehen. Das Trachten der Wirtschaftspolitik muss es also sein, bereits in einer Frühphase gegen das Entstehen von Arbeitsplatzverlusten einzuschreiten. Das legt expansive Reaktionen der Wirtschaftspolitik nahe. Doch schränkt das hohe Ausgangsniveau der Staatsschulden den expansiven Spielraum der Fiskalpolitik erheblich ein.

Unter diesen Rahmenbedingungen sind für Österreich mehrere Schlussfolgerungen zu ziehen. Erstens, die Politik muss direkt auf die Stabilisierung der Zahl der Arbeitsplätze abzielen, weil dies den effizientesten Mitteleinsatz in der Sicherung der Beschäftigung darstellt und gesamtwirtschaftlich in besonderem Maß vertrauensbildend wirkt. In diesem Zusammenhang wären Maßnahmen zu ergreifen, die vor allem in der Exportindustrie die Arbeitsplätze möglichst erhalten, gleichzeitig aber das Ausmaß der geleisteten Arbeitszeit je Arbeitskraft an die Produktion anpassen. Eine rasche und flexible Ausweitung von arbeitszeitpolitischen Maßnahmen und deren Verknüpfung mit Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung wäre in diesem Zusammenhang besonders wichtig.

Zweitens wären Maßnahmen zu forcieren, die das Arbeitskräfteangebot auch in anderen Sektoren temporär reduzieren. Dazu könnte ein

Ausbau der Bildungskarenzen, v. a. ihre Ausweitung auf Bevölkerungsgruppen mit fehlenden Bildungsabschlüssen, und die Verstärkung der Programme der Jugendausbildung ebenso beitragen wie die Verlängerung der Ausbildungszeit und generell die rasche Ausweitung der vorhandenen Plätze in Aus- und Weiterbildung.

Drittens müssen Maßnahmen der Förderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die auf indirekte Beschäftigungseffekte abzielen, angesichts der budgetären Engpässe streng auf jene Bereiche beschränkt bleiben, in denen ein mehrfacher Nutzen in Form von besonders hohen Beschäftigungswirkungen, zusätzlicher Stabilisierung der Erwartungen und Steigerung des langfristigen Wohlstandes zu erzielen ist. Das gilt für eine Ausweitung des sozialen Wohnbaus und einzelne Maßnahmen des ökologischen Umbaus der Wirtschaft wie die energetische Sanierung des Hausbestandes.

Viertens kann eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auch ohne Ausweitung des Budgetdefizits erreicht werden: In einer Situation der Unterauslastung muss das unterschiedliche Ausmaß der Nachfrageeffekte von Steuererhöhungen und Ausgabenausweitungen berücksichtigt werden. Eine Erhöhung des Aufkommens an Steuern, die vor allem Einkommensgruppen mit hoher Sparneigung treffen, erhöht bei gleichzeitiger Ausweitung der Ausgaben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne das Budgetdefizit auszuweiten. In einzelnen Mitgliedsländern der EU wird begonnen, Spitzensteuersätze in der Einkommensteuer und die Besteuerung von Vermögensbeständen und -erträgen zu erhöhen. Das ist sinnvoll und sollte möglichst koordiniert von mehreren Mitgliedsländern gemeinsam in Angriff genommen werden. Dadurch wird Spielraum für gezielte Erhöhungen von Ausgaben für Beschäftigungsprojekte geschaffen.

Fünftens muss auf die stabilisierende Wirkung des Vertrauens in den Sozialstaat gesetzt werden. Der Funktionsfähigkeit des Sozialversicherungssystems kommt dabei hohe Bedeutung zu. Auch die immer wieder genannten Reformnotwendigkeiten im Sozialstaat stärken seine stabilisierende Wirkung: Die Betonung von sozialen Sachleistungen gegenüber Geldleistungen, die Förderung der Arbeitsfähigkeit der Menschen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Mit derartigen Rezepten könnte sich Österreich neuerlich erfolgreich gegen eine Verschärfung der wirtschaftlichen und sozialen Krise stemmen. Die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise selbst kann jedoch nur auf Basis erfolgreicher europäischer Zusammenarbeit gelingen. Denn auf europäischer Ebene können das Finanz- und Bankensystem erfolgreich reguliert und neue Elemente eines sozialen Ausgleichs und einer aktiven Beschäftigungspolitik etabliert werden. Österreich braucht deshalb eine aktive Europapolitik.

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik - Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhofer, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Band 17: 75 Jahre „General Theory of Employment, Interest and Money“, hrsg. von Günther Chaloupek und Markus Marterbauer, 176 Seiten, 2012, € 24.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur

Peter Biwald, Bruno Rossmann

Der Zusammenbruch des Finanzsystems im Anschluss an die Pleite von Lehman Brothers konnte nur mit Mühe verhindert werden und löste 2009 eine weltweit schwere Rezession aus. Koordinierte Bankenrettungs- und Konjunkturstützungsprogramme trugen maßgeblich dazu bei, dass die Folgen überschaubar gehalten werden konnten. Der Preis war ein massiver Anstieg der Staatsschulden, gefolgt von einer Krise des Euro. Gleichzeitig wurden die Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU offengelegt: das Ausblenden privater Verschuldung, von Produktivitätsrückständen einzelner Staaten, das Zurückbleiben der Binnennachfrage und der damit einhergehenden makroökonomischen Ungleichgewichte in den Staaten der Eurozone.

Die Europäische Union nahm dies zum Anlass, eine neue europäische Steuerungsarchitektur zu konzipieren. Diese besteht aus verschiedenen Kernelementen, dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt („Six-pack“), verschärften Regeln zur Überwachung der öffentlichen Haushalte („Twopack“) und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“). Die neue Steuerungsarchitektur macht durch die Einführung der Schuldenbremse und der Schuldenabbauregel die Reduktion von Budgetdefiziten und Staatsschulden zum zentralen Ziel der Wirtschaftspolitik, dem wichtige makroökonomische Ziele wie nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung untergeordnet werden. Durch die Übernahme der neuen Steuerungsarchitektur in den österreichischen Stabilitätspakt verpflichteten sich Bund, Länder und Gemeinden, ihre strukturellen Defizite ab 2017 mit maximal 0,45% des BIP zu begrenzen. Das zwingt alle Gebietskörperschaften, ihre Haushalte zu konsolidieren. Für zahlreiche Gemeinden wird diese Konsolidierung vor dem Hintergrund des bestehenden Finanzausgleichs und der bestehenden finanziellen Engpässe nur schwer oder kaum zu bewältigen sein.

Die Darstellung der finanziell angespannten Situation der Gemeinden und der Mechanismen des Finanzausgleichs, die den budgetären Spielraum der Gemeinden weiter einengen, stehen im Mittelpunkt dieses Aufsatzes. Zunächst wird in Abschnitt 1 die europäische Steuerungsarchitek-

tur dargestellt. Abschnitt 2 befasst sich mit den Neuerungen im Stabilitätspakt 2012 und beleuchtet diesen kritisch. Anhand verschiedener Kennzahlen wird in Abschnitt 3 die finanzielle Entwicklung der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen dargestellt und ein Ausblick auf die Entwicklung bis 2016 gegeben. Der bestehende Finanzausgleich in Österreich weist gerade im Hinblick auf die Finanzsituation der Gemeinden gravierende Schwachstellen auf. Die Wichtigsten davon werden in Abschnitt 4 behandelt. Abschnitt 5 schließlich greift einige – bereits seit Langem diskutierte – Reformerfordernisse heraus, deren Umsetzung für die Gemeinden dringend geboten erscheinen.

1. Die neue europäische Steuerungsarchitektur

Die als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeleitete Reform der *Economic Governance* kreist mit ihren zahlreichen Neuerungen im Kern um zwei Themen:

- Durchsetzung ausgeglichener Haushalte durch Verschärfung der Regelgebundenheit und der Sanktionen in der Fiskalpolitik;
- stärkere Orientierung an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten der Binnennachfrage erhöht den Lohndruck (verschärfter Standortwettbewerb).

Die Maßnahmen tragen vor allem die Handschrift der deutschen Politik, die sich in diesen Fragen mit ihren Vorstellungen sehr stark durchgesetzt hat. Das unterstreicht die hegemoniale Position Deutschlands in der EU. Da ohne Deutschland keine Rettungsmaßnahmen (EFSF, ESM¹) für notleidende Staaten möglich waren und weiterhin sind, konnte es seine wirtschafts- und fiskalpolitischen Vorstellungen ohne größeren Widerstand durchsetzen. Diese deckten sich ohnehin in weiten Teilen mit denen der EU-Kommission und fanden Rückhalt in den mehrheitlich konservativ regierten Staaten Europas und im mehrheitlich konservativ-liberalen Europaparlament. Selbst nach dem Wahlsieg von François Hollande blieben die fiskalpolitischen Vorgaben unverändert. Der beim Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012 ergänzend beschlossene, von Frankreich geforderte Wachstumspakt ist wegen des geringen Umfangs (120 Mrd. Euro) eine Bagatelle und bildet kein Gegengewicht zum gesamteuropäischen fiskalischen Sparkurs.

Das legislative Herzstück der neuen Steuerungsarchitektur sind fünf Verordnungen und eine Richtlinie („Sixpack“) zur Verschärfung der Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einem neuen Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten.

1.1 Maßnahmen in der Fiskalpolitik

Dieses Legislativpaket bringt folgende Neuerungen in der Fiskalpolitik:

- Auch wenn der Referenzwert für das Maastricht-Defizit von 3% des BIP nicht überschritten wird, kann es zu einem Verfahren und Sanktionen kommen. Die Staaten dürfen von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel nicht abweichen. Dies dient der Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus. Für deren Einhaltung sorgt eine neue Ausgabenregel: Die Primärausgaben dürfen nicht höher sein als die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer sie werden durch zusätzliche Einnahmen unmittelbar finanziert. Wenn ein Mitgliedstaat beim Anpassungspfad zur Erreichung des Ziels um mehr als 0,5% abweicht, kann es auch zu Sanktionen kommen – einer verzinsslichen Einlage. Dies gilt nur für Mitgliedstaaten (MS) der Eurozone.
- Die Verschuldungsquote bekommt mehr Gewicht. Wenn ein MS den Maastricht-Referenzwert überschritten hat, muss er „ausreichend rasch“ konsolidieren, d. h. der Abstand zum Referenzwert (60% des BIP) muss sich innerhalb von drei Jahren durchschnittlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel jährlich verringern. Ist das nicht der Fall, kann ein Verfahren wegen übermäßiger Verschuldung eröffnet werden. Hier gelten dieselben Sanktionen wie beim Verfahren gegen ein übermäßiges Defizit.
- Zur Durchsetzung der Maßnahmen gibt es einen neuen Mechanismus, das *Reverse Majority Voting*. Demnach gilt ein Kommissionsvorschlag als angenommen, es sei denn, der Rat lehnt ihn innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ab.
- Die Sanktionen werden verschärft, von nichtverzinsslichen Einlagen bei Eröffnung des Defizitverfahrens bis hin zu einer Geldbuße, falls ein MS keinen Maßnahmenplan zur Korrektur des übermäßigen Defizits beschließt.
- Für nationale Haushaltsrahmen werden Mindeststandards geschaffen: Falschmeldungen können sanktioniert werden. Mittelfristige Haushaltsrahmen und die numerischen Budgetregeln sollen bis Ende 2013 umgesetzt werden.

Obwohl bereits dieses Regelwerk die Position der Europäischen Kommission (EK) stärkt und den Eurostaaten einen permanenten Spar- und Konsolidierungsdruck auferlegt, forcierte Deutschland in der Folge ergänzend die Entstehung des Fiskalvertrags (Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – EWWU), der im Dezember 2011 bei einem Ratstreffen ins Leben gerufen und am 1. März 2012 von allen MS außer Tschechien und Großbritannien unterzeichnet wurde.² Dieser völkerrechtliche Vertrag, der nicht

Teil der EU-Gesetzgebung ist, soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten und innerhalb von fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden. Er verschärft die haushaltspolitischen Zielsetzungen des Sixpack in mehrfacher Hinsicht. Im Kern besagt er:

- Jeder Vertragsstaat darf nur mehr ein strukturelles (konjunkturbereinigtes) Defizit von maximal 0,5% des BIP aufweisen (für Länder mit einer Verschuldung unter 60% des BIP gilt die Grenze von 1,0%) (Defizitkriterium/Schuldenbremse).
- Jedes Jahr muss die Staatsschuld um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen der aktuellen Schuldenquote und dem Zielwert von 60% reduziert werden (Schuldenkriterium).
- Stellt die EU-Kommission eine nachhaltige Verletzung dieser Regeln fest, wird der Staat automatisch sanktioniert. Bei erheblichen Abweichungen wird automatisch ein Korrekturmechanismus ausgelöst, über dessen Inhalt weitgehend die EK bestimmt.³

Die MS verpflichten sich, das Defizitkriterium (besser bekannt als „Schuldenbremse“) innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten in den nationalen Rechtssystemen – vorzugsweise im Verfassungsrang – umzusetzen. Die Umsetzung des Defizitkriteriums kann vom Gerichtshof der EU überprüft werden. Ein Urteil des Gerichtshofs ist verbindlich. Es können finanzielle Sanktionen bis zu 1,0% des BIP verhängt werden, wenn der betreffende MS dem Urteil nicht nachkommt. Die MS verpflichten sich zur Annahme von Ratsbeschlüssen im Rahmen des Defizitverfahrens, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit ist dagegen. Ferner verpflichten sich die Staaten, eine unabhängige nationale Institution einzurichten, die die Einhaltung des permanenten Nulldefizits überwacht. Wiederum wird der Kommission die Macht übertragen, die Grundsätze hinsichtlich der Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung zuständigen Institution festzulegen, die dann von den nationalen Parlamenten abzusegnen sein werden.

Der Korrekturmechanismus wird bei erheblicher Abweichung automatisch ausgelöst. Vertragsstaaten, die sich in einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits befinden, müssen der Kommission und dem Rat ein wirtschafts- und haushaltspolitisches „Partnerschaftsprogramm“ mit detaillierten Angaben über geplante Strukturreformen zur Korrektur des Defizits übermitteln. Die MS des Eurogebiets sollen die Empfehlung der EK unterstützen, wenn ein EDP gestartet wird.⁴

Im Vertrag wird ein klarer Bezug zum ESM-Vertrag hergestellt: Ab März 2013 ist die Gewährung von Unterstützungen aus dem ESM an die Ratifizierung des Fiskalvertrags und die Implementierung der Schuldenbremse gebunden.

1.2 Verschärfung des Standortwettbewerbs zwischen den Staaten

Zwei Verordnungen des „Sixpack“ umfassen die regelmäßige Bewertung von Risiken von makroökonomischen Ungleichgewichten mittels eines Warnmechanismus und die Möglichkeiten von Sanktionen. Neu eingeführt wird ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“, das für alle MS gilt. Mittels eines Warnmechanismus anhand eines „Scoreboard“ von ausgewählten ökonomischen Indikatoren sollen „problematische makroökonomische“ Ungleichgewichte (etwa der Leistungsbilanzen) ermittelt werden. Nach einer Tiefenanalyse entscheidet der Rat über die Eröffnung eines Verfahrens wegen übermäßiger Ungleichgewichte. Wenn die Korrekturmaßnahmen nicht befolgt werden, drohen auch hier Sanktionen.

Dieser prinzipiell begrüßenswerte Vorschlag zur stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird durch die einseitige Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten jedoch ad absurdum geführt. Der Mechanismus wirkt alleine schon durch die Auswahl der Indikatoren asymmetrisch und wird durch eine Ausnahme für Staaten mit Exportüberschüssen verstärkt. MS mit Exportüberschüssen (wie z. B. Deutschland) können de facto nicht sanktioniert werden, auch wenn ihre Binnennachfrage zu gering ist. Dadurch wird einerseits dem Lohndruck nach unten Tür und Tor geöffnet und andererseits kein Ausweg aus den Ungleichgewichten geschaffen. Im Gegenteil, mit der asymmetrischen Anwendung des neuen Verfahrens droht der Weg in eine langanhaltende Stagnation in der Eurozone.

Flankiert werden diese Verordnungen auf Ebene der Strukturreformen vom „Euro Plus Pakt“, einer politischen Vereinbarung von Staats- und Regierungschefs, die ebenfalls auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielt.

Das „Sixpack“ wird mit der „EU 2020-Strategie“ zusammengeführt, die die politischen Schwerpunkte der EU umsetzen soll. Das Vehikel dazu sind die „Nationalen Reformprogramme“, die abgestimmt mit dem neuen Haushaltsprozess bereits Mitte April der EK übermittelt werden müssen. Das ist die Folge der Neueinführung des sogenannten „Europäischen Semesters“. Das ist ein weiterer Prozess, der eine Vorabkoordinierung und strikte Überwachung der Budget- und Wirtschaftspolitik der MS mit sich bringt. Die Staaten müssen daher bereits Mitte April ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme der Kommission vorlegen, die sie einer Bewertung unterzieht.

Zusammenfassend ist die europäische Steuerungsarchitektur somit durch folgende Charakteristika geprägt:⁵

- Die Fiskalpolitik weist eine Regelgebundenheit auf sehr hohem Niveau auf, wobei die neuen Regeln auf EU-Ebene de facto höhere

Bestandskraft haben als Verfassungsgesetze auf nationaler Ebene, da Veränderungen schwieriger sind. Die Implementierung der Regeln ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand in der Kommission und den MS verbunden. Fritz Breuss spricht in diesem Kontext von einem „administrativen Super-GAU“.⁶

- Heikle wirtschafts- und budgetpolitische Entscheidungen werden in hohem Maße an demokratisch nicht legitimierte, kleine, elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in der Kommission und den MS übertragen.
- Die neue Steuerungsarchitektur führt zur Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.
- Die einseitige Hierarchisierung der wirtschaftspolitischen Ziele durch die Fokussierung auf Defizit- und Schuldenabbau sowie auf Wettbewerbsfähigkeit erschwert die Erreichung der EU 2020-Ziele und droht Europa in eine lang anhaltende Rezession zu führen.
- Die multiplen fiskalischen Regeln entfalten einen inhärenten Druck zur Redimensionierung des öffentlichen Sektors. Zur Erreichung der multiplen fiskalischen Regeln wird in vielen Staaten auf das Pensions- und Gesundheitswesen sowie auf die weitere Privatisierung öffentlicher Unternehmen fokussiert.

Das Zusammenspiel zwischen der neuen europäischen Steuerungsarchitektur und dem Fiskalpakt zielt im Rahmen der Fiskalpolitik auf eine auf Dauer angelegte Sparpolitik, die offensichtlich zur *Ultima Ratio* für die Bekämpfung der Ursachen der Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise geworden ist. Ein Beleg dafür ist, dass immer mehr MS den Fiskalpakt ratifizieren und die darin befindliche Schuldenbremse (verfassungs)rechtlich verankern.

2. Österreichischer Stabilitätspakt 2012 übernimmt faktisch die neoliberale EU-Linie

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) setzt „die geltenden Regeln des Sekundärrechts wie insbesondere die Verordnungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt um und steht im Einklang mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“.⁷ Damit werden die fiskalischen Regeln der EU mit spezifisch österreichischen Sanktionsregeln auf nationaler Ebene übernommen, mit dem Ziel der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Erreichung nachhaltig geordneter Haushalte (Art 13 Abs 2 B-VG). Das so geschaffene System mehrfacher Fiskalregeln gibt Anlass zu Kritik. Das gilt im Besonderen für die Schuldenbremse, deren

Umsetzung im Fiskalpakt gefordert wird. Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, den ÖStP 2012 umfassend zu würdigen, wird der Fokus auf einige zentrale Regeln und deren Schwachstellen insbesondere im Kontext der Gemeinden gelegt.⁸

2.1 Verankerung der Schuldenbremse (Art 3-8 ÖStP 2012)

Österreich lehnt sich bei der Verankerung der Schuldenbremse im Bundeshaushaltsgesetz 2013 sowie im ÖStP 2012 relativ eng an die deutsche Schuldenbremse an, die von vielen Ökonomen des neoliberalen *Mainstream* als vorbildlich angesehen wird. Sie wurde daher im Zuge der Eurokrise, die von den Eliten in Wirtschaft und Politik zu einer Staatsschuldenkrise umgedeutet wurde, schnell zur Ursache für die im internationalen Vergleich erfolgreiche Haushaltskonsolidierung erklärt. Argumentiert wurde damit, dass die Verankerung strikter Regeln in der Verfassung die Glaubwürdigkeit an den Finanzmärkten erhöhen würde. Als Folge sinkender Risikoprämien würde damit die Staatsfinanzierung erleichtert. Nach dieser Logik wird die Schuldenbremse zusammen mit anderen fiskalischen Regeln zum entscheidenden Instrument zur Lösung der Eurokrise hochstilisiert. Damit werden die Ursachen der Krise auf eine unsolide Finanzpolitik („Leben über die Verhältnisse“) zurückgeführt und andere Ursachen weitgehend ausgeblendet (außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, Deregulierung der Finanzmärkte). Truger und Will (2012) warfen einen näheren Blick auf die institutionellen Einzelheiten der deutschen Schuldenbremse des Bundes und kommen zu dem Ergebnis, dass sie extrem komplex und damit intransparent sowie gestaltungsanfällig ist und dass die technischen Verfahren, insbesondere die Berechnung der strukturellen Budgetsalden, prozyklisch angelegt sind.

Nach der bestehenden Literatur zu Fiskalregeln sollten diese einfach und transparent sein.⁹ Komplexe Regeln werden weder von den WählerInnen noch von der Politik, die sie implementieren soll, aber auch nicht von den „Märkten“ verstanden und sind daher schon deshalb wenig hilfreich. Auch für die österreichische Schuldenbremse gilt, dass sie extrem komplex ist. Sie besteht aus einer Struktur- und einer Konjunkturkomponente. Eine strukturelle Verschuldung ist ab dem Jahr 2017 demnach für Bund, Länder und Gemeinden nur mehr sehr eingeschränkt möglich: 0,35% des BIP für den Bund und 0,1% des BIP für Länder und Gemeinden.¹⁰ Die Konjunkturkomponente vergrößert bzw. schränkt die Verschuldungsmöglichkeiten in Abhängigkeit der Konjunkturlage ein, wobei Ausnahmeklauseln vorgesehen sind: Naturkatastrophen, außergewöhnliche Ereignisse und gemäß Art 11 und 14 Abs 4 ÖStP 2012 auch schwere Konjunkturabschwünge.

Darüber hinaus sind Kontrollkonten vorgesehen, die Abweichungen des tatsächlichen strukturellen Saldos von der Regelgrenze erfassen und jährlich saldiert werden. Unterschreiten diese die vorgesehenen Schwellenwerte (Bund: $-1,25\%$ des BIP, Länder: $-0,25\%$ und Gemeinden landesweise: $-0,117\%$ des BIP), dann wird im Pakt eine konjunkturgerechte Rückführung gefordert. Konjunkturgerecht bedeutet, dass ein Abbau nur in solchen Jahren vorgenommen werden muss, in denen eine positive Veränderung der Produktionslücke vorliegt.¹¹ Mit diesen Vorgaben zur Schuldenbremse werden die mittelfristigen gesamtsstaatlichen Haushaltsziele gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie des Fiskalpakts, der ein strukturelles Defizit von maximal $0,5\%$ des BIP zulässt, sogar unterschritten.

Die makroökonomische Perspektive bildet den zentralen Anknüpfungspunkt für Kritik. Unter den zahlreichen Problemen¹² wiegen zwei besonders schwer: Zum einen schränkt die Schuldenbremse die makroökonomischen Spielräume ein, deren Fehlen im Konjunkturabschwung die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährden kann. Zum anderen wirkt die Schuldenbremse aufgrund der Mechanik der gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren bei der Berechnung der strukturellen Salden prozyklisch und kann zu einer unnötigen Destabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Prozyklisch bedeutet, dass im Aufschwung zu wenig konsolidiert wird, im Abschwung hingegen zu viel. Ein wesentliches Grundproblem aller Defizitregeln besteht darin, dass Budgetdefizite politisch nur schwer steuerbar sind, weil sie endogen sind, d. h. sehr stark von der Entwicklung der Wirtschaftsleistung bestimmt werden. Die Einschränkung der Spielräume und die Ungenauigkeit von Schätzungen des Produktionspotenzials (= konjunkturelle Normallage) machen die Schuldenbremse zu einem untauglichen Instrument der Fiskalpolitik. Trotz der für die Anwendung der Schuldenbremse vorgesehenen Ausnahmebestimmungen bei außergewöhnlichen Ereignissen (Naturkatastrophen, schwerwiegende Konjunktureinbrüche) wird eine rasche Reaktion der Fiskalpolitik auf Konjunktureinbrüche erheblich erschwert. Schulmeister (2012) spricht sogar von der endgültigen Abschaffung der Konjunkturpolitik.

Die Aufteilung der strukturellen Defizite auf die Länder ab dem Jahr 2017 soll nach der Volkszahl erfolgen, die Gemeinden verpflichten sich zu einem landesweise strukturell ausgeglichenen Budgetsaldo. Eine Berechnung regionaler struktureller Defizite ist nicht vorgesehen. Mit der Aufteilung des strukturellen Defizits auf die Länder, die auf deren Entscheidung auf Basis der Volkszahl gemäß § 9 Abs 9 FAG 2008 erfolgt, wird zwar ein administrativ einfacher Weg beschritten, allerdings werden dadurch die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder sowie die Thematik schrumpfender bzw. steigender Bevölkerungszahlen und die damit verbundenen vielfältigen Auswirkungen auf die Haushalte ausgeblendet.

Strukturschwache Regionen finden im ÖStP 2012 keine besondere Berücksichtigung.

Problematisch sind auch die einheitlichen Defizitvorgaben für die Gemeinden. Hinsichtlich Maastricht-Defizit und strukturellem Defizit verpflichten sich die Gemeinden zu einem landesweise ausgeglichenen Budgetsaldo. Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Gemeinden ist jedoch eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden insbesondere über die Ertragsanteile und die Transfers in hohem Maße vom Bund und den Ländern abhängig ist. Gemeinden können erhebliche Teile ihrer Einnahmen und Ausgaben nicht selbst steuern. Dazu gehören einnahmenseitig auch die eigenen Abgaben (ablesbar an der sehr geringen Dynamik der Einnahmen aus der Grundsteuer infolge fehlender Anpassung der Einheitswerte) und ausgabenseitig die stark steigenden Transferleistungen an die Länder zur Finanzierung wichtiger Aufgabenbereiche. Die damit einhergehende Einschränkung der Gemeindeautonomie erschwert den Gemeinden effizientes und effektives politisches Handeln.

Einheitliche Defizitvorgaben blenden weiters die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden aus. Zunächst spielt die geografisch-topografische Lage eine Rolle (periphere Lage versus Wachstumsregion, Stadt versus Land). Hinzu kommen unterschiedliche sozio-demografische Ausgangslagen sowie unterschiedliche Aufgabenerfordernisse in Abhängigkeit der Gemeindegröße (zentralörtliche Funktion, ballungsraumspezifische Aufgaben). Die derzeitigen Finanzmittelflüsse im Finanzausgleich (insbesondere Ertragsanteile und Umlagen) nehmen jedoch darauf keine Rücksicht. Sie blenden etwa aus, dass bereits heute Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß von den Ländern mit Umlagen belastet werden. Bestehende Schieflagen werden durch die Anwendung der Schuldenbremse daher weiter verschärft. Kürzungen der Investitionstätigkeit wären eine unvermeidbare Konsequenz. In der Diskussion um eine Reform des Finanzausgleichs werden daher immer wieder eine stärkere Aufgabenorientierung der Ertragsanteile sowie eine Entflechtung der Transferströme gefordert.¹³ Umso schwerer wiegt es, dass durch eine gleichsam unbefristete Regelung des Finanzausgleichs¹⁴ und Stabilitätspakts (Art 28 ÖStP 2012) weitere Reformbestrebungen auf Eis gelegt werden. Dadurch werden die zahlreichen bestehenden Strukturprobleme des Finanzausgleichs perpetuiert (siehe Abschnitt 4).

2.2 Ausgabenbremse (Art 9 ÖStP 2012)

Die aus dem „Sixpack“ übernommene Ausgabenregel sieht im Wesentlichen vor, dass das jährliche Wachstum der Primärausgaben¹⁵ von Bund, Ländern und Gemeinden unterhalb der Potenzialwachstumsrate liegen

muss, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel wird übererfüllt oder durch gleich hohe einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert.

Die Erläuterungen zum Stabilitätspakt zeigen, dass die zahlreichen finanziellen Verflechtungen zwischen den subnationalen Gebietskörperschaften im Bereich von einmaligen, mehrjährigen oder sogar permanenten Zuschüssen und Finanzzuweisungen sowie der Umlagen, die ein abgestimmtes Vorgehen bis zu den jeweils vorgesehenen Terminen kaum realisierbar erscheinen lassen, nicht bedacht worden sind. Den Stabilitätspakt 2012 zudem rückwirkend ab 1.1.2012 in Kraft zu setzen, ohne substanzielle Vereinfachungen der Vorschriften zur Form und Gliederung der Budgets und der mehrjährigen Ausgabenpläne festzulegen (also ohne Globalbudgets, ohne radikal reduzierte Ansatz- und Postengliederungen, ohne ausreichende Praxis der Budgetierung von Leistungen und Wirkungsmaßnahmen), überfordert wohl viele AkteurInnen im Gemeindebereich.¹⁶ Es wäre daher zur Reduktion der Komplexität für den weitaus überwiegenden Teil der Gemeinden sinnvoll gewesen, auf die Anwendung der Ausgabenregel zu verzichten. Das gilt im Übrigen auch für die Schuldenbremse, deren Umsetzung auf kommunaler Ebene zu erheblichen Problemen führen dürfte. Bauer und Rossmann (2012) äußern Zweifel, ob die vielen verwaltungsschwachen und von ehrenamtlichen FunktionärInnen geführten Kleingemeinden mit den strikten Vorgaben der vielen Fiskalregeln und den komplizierten Begriffen des ÖStP 2012 bzw. des „Sixpack“ und des „Twopack“ umgehen werden können. Ebenso erscheint es fraglich, ob die Länder-Koordinationskomitees, die den Gemeinden mit Informationen sowie koordinierend zur Seite stehen sollen, nicht ebenfalls überfordert sein werden. Schon bisher haben sie ihre Koordinationsfunktion nur unzureichend wahrgenommen.

Überdies wäre es bei der Umsetzung der Ausgabenbremse sinnvoll, auf die unterschiedlichen Investitionsbedarfe der Kommunen Rücksicht zu nehmen. Verglichen mit den Ausgaben der Jahre 2006 bis 2010 führt die Anwendung der Ausgabenbremse dazu, dass das Ausgabenwachstum gegenüber diesem Zeitraum um ca. 1 Prozentpunkt reduziert werden muss. Dies würde unter Rahmenbedingungen erfolgen, bei denen die Transferausgaben an Träger öffentlichen Rechts – die von den Gemeinden beeinflussbar sind – in der Vergangenheit jährlich um 2 bis 3% stärker gewachsen sind als die verbleibenden laufenden Ausgaben. Wird die Regel auf alle Kommunen gleichermaßen angewendet, was trotz der Koordination durch die Länder-Koordinationskomitees zu befürchten ist, dann sind Investitionskürzungen – und damit Wohlstandsverluste – vermutlich unvermeidlich.

2.3 Schuldenquotenanpassung (Art 10 ÖStP 2012)

Die Schuldenabbauregel, die auch im Fiskalpakt verankert ist, sieht vor, dass die Staatsschuld jedes Jahr um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen der aktuellen Schuldenquote und dem Zielwert von 60% des BIP reduziert werden muss. Das Schuldenkriterium ist im Konnex mit der Schuldenbremse (strukturelles Defizit) zu sehen, da es seine Wirkung erst dann entfaltet, wenn das Defizitkriterium erfüllt ist. Die Verzahnung von Schuldenbremse und Schuldenabbauregel erzwingt ein permanentes Sparen, wodurch der Druck auf den (europäischen) Sozialstaat erheblich gesteigert wird.

Hinsichtlich des Schuldenabbaus wird festgelegt, dass der Anteil des Bundes, der Länder und der Gemeinden (länderweise) an der Verringerung entsprechend dem Verhältnis ihrer Schuldenstände nach ESGV zu einander per 31.12.2011 erfolgt. Werden bisher nicht erfasste Schuldenstände im öffentlichen Schuldenstand nach ESGV festgestellt, erhöht sich die Verpflichtung der betroffenen Gebietskörperschaft entsprechend. Spätere Erhöhungen sind jedoch nicht zulässig. Auch bei der Schuldenquotenanpassung bleiben die sehr unterschiedlichen sozio-demografischen und geografisch-topografischen Rahmenbedingungen und Aufgaben der Gemeinden unberücksichtigt. Damit wird ausgeblendet, dass die Verschuldungshöhe sich nicht nur aus dem politischen Agieren einer Gemeinde ableiten lässt, sondern auch ein Ergebnis der entsprechenden Rahmenbedingungen und Strukturen ist. Ungleichgewichte in der Pro-Kopf-Verschuldung von Gemeinden müssten in einer Reform des Finanzausgleichs Berücksichtigung finden.

Aus einer bevorstehenden Revision des ESGV (ESGV 2010) könnte sich die Ausgangslage der Gemeinden in Bezug auf das Defizit und die Schulden verändern. Von besonderer Relevanz ist die Änderung der Abgrenzung des Sektors Staat, die ab 2014 zur Anwendung gelangen soll.¹⁷ Eine laufende Vollerhebung der Statistik Austria hinsichtlich sämtlicher ausgegliederter Gesellschaften und Beteiligungen der Gemeindeebene bringt ein erhebliches Unsicherheitspotenzial für die Gemeinden mit sich. Derzeit ist noch unklar, ob und in welchem Ausmaß in Zukunft – zusätzlich zu den bisher dem Sektor Staat zuzuordnenden ausgegliederten Gesellschaften – ab 2014 auch weitere Einheiten (insbesondere Immobiliengesellschaften) berücksichtigt werden müssen. Ist das der Fall, dann könnte der Konsolidierungsbedarf der Gemeinden höher sein als bisher erwartet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der neue Stabilitätspakt ein System multipler Fiskalregeln schafft und damit die neoliberale Steuerungsarchitektur der EU einschließlich der Schuldenbremse aus dem Fiskalpakt übernimmt. Die Fiskalregeln sind kompliziert und komplex, sodass zu erwarten ist, dass deren Implementierung auf den subnationalen Ebe-

nen bürokratisch aufwändig sein wird. Überdies sind finanzielle Verwerfungen – etwa durch die Vernachlässigung relevanter Parameter (demografische und geografische Rahmenbedingungen, unterschiedliche Aufgabenerfordernisse) oder die undifferenzierte Implementierung der Fiskalregeln ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden und der Länder – zu erwarten. Zudem ist davon auszugehen, dass die Implementierung der vielen Fiskalregeln vor allem die kleinen und strukturschwachen Gemeinden, aber auch die zur Koordination zwischen den Gemeinden eines Landes aufgerufenen Länder-Koordinationskomitees überfordern dürfte.

Mit der Verankerung der Schuldenbremse findet ein in der Wissenschaft sehr umstrittenes Konzept – zu präzise Festlegung auf ein unpräzises Verfahren – verstärkten Eingang in die österreichische Finanzwirtschaft, das eine unsichere Basis für haushaltspolitische Entscheidungen schafft und das – wie alle Fiskalregeln – prozyklisch angelegt ist. Die Schuldenbremse begrenzt sowohl die Möglichkeit des Staates, auf konjunkturelle Schwankungen antizyklisch zu reagieren, als auch die staatliche Investitionstätigkeit, wodurch das langfristige Wirtschaftswachstum dauerhaft beschädigt wird. Zudem fehlen die konkreten Details der Implementierung, weil sowohl die Verordnung des Bundes als auch die gemeinsamen Richtlinien von Bund, Ländern und Gemeinden erst erarbeitet werden müssen. Die Verzahnung von Schulden- sowie Ausgabenbremse und Schuldenabbauregel erzwingt ein permanentes Sparen, wodurch der Druck auf den (europäischen) Sozialstaat erheblich gesteigert wird. Mit dieser eindimensionalen Sichtweise fällt die Schuldenregel konzeptionell hinter die von den meisten FinanzwissenschaftlerInnen wie auch vom Sachverständigenrat in Deutschland sowie vom italienischen Regierungschef Mario Monti¹⁸ befürwortete „Goldene Regel“, d. h. die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Kredite, die nicht in das öffentliche Defizit eingerechnet werden, zurück. Diese Regel erkennt an, dass es neben der passiven Zukunftsvorsorge, die in einer Begrenzung der Verschuldung besteht, auch eine aktive Zukunftsvorsorge in Form öffentlicher Investitionen geben muss, weil ansonsten das Wirtschaftswachstum der Eurozone dauerhaft beschädigt wird. Gleichzeitig bliebe dadurch der Hauptzweck des Fiskalpakts aufrecht, nämlich jener, moralische Versuchungen (*moral hazards*) zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und so den Weg zur Einführung von Eurobonds zu ebnen.

Mit der Verankerung der Fiskalregeln im Stabilitätspakt wird der Stabilisierung der öffentlichen Finanzen Vorrang gegeben, während die Schwachstellen der Koordination der Finanzwirtschaft zwischen den Gebietskörperschaften und der strategischen Ausrichtung der Finanz- und Wirtschaftspolitik (z. B. Neugestaltung des Finanzausgleichs) weiterhin vernachlässigt werden. Die de facto unbefristete Geltungsdauer des ÖStP

2012 trägt zur Perpetuierung dieser Schwachstellen bei, weil dringend notwendige Reformen einerseits hinausgeschoben, andererseits aber in Kernbereichen von der Zustimmung der Länder und Gemeinden abhängig gemacht werden.

3. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen

Dieses Kapitel widmet sich der Entwicklung der Gemeindefinanzen in einer Rückschau von 2007 bis 2011 sowie mit einer aktuellen Prognose bis 2016. Weiters werden ausgewählte Kennzahlen nach Bundesländern und Gemeindegroßenklassen differenziert betrachtet. Grundsätzlich werden die Gemeinden ohne Wien betrachtet.

3.1 Gemeindefinanzen im Rückblick

In Zeitraum 2007 bis 2011¹⁹ war die laufende Gebarung (Saldo 1 in Tabelle 1) auf den ersten Blick von der Finanz- und Wirtschaftskrise massiv betroffen. So reduzierte sich der Überschuss der laufenden Gebarung von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2007 auf 870 Mio. Euro im Jahr 2009, um bis 2011 wieder auf rund 1,3 Mrd. Euro zu steigen. Die Ursachen für den Rückgang zwischen 2007 und 2009 lagen weniger im Einbruch der Ertragsanteile (+210 Mio. Euro zwischen 2007 und 2009; jedoch minus 190 Mio. Euro von 2008 auf 2009), sondern im Ausgabenbereich. So stiegen die Leistungen für Personal bis 2009 um 270 Mio. Euro, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 330 Mio. Euro sowie die laufenden Transfers an Träger öffentlichen Rechts um 310 Mio. Euro.

Bis 2011 verbesserte sich der Saldo 1 wieder auf 1,3 Mrd. Euro, liegt jedoch substantiell unter dem Vorkrisenniveau. Der Spielraum der Gemeinden zur Finanzierung von Investitionen wie auch zur Tilgung von Schulden ist somit gesunken. Die Ursachen dafür liegen im starken Anstieg der Transfers an Träger öffentlichen Rechts (+6,1% p. a.), was insbesondere auf die steigenden Transferzahlungen an die Länder für die Krankenanstalten- und Sozialhilfefinanzierung zurückzuführen ist. Die Ertragsanteile erhöhten sich in diesem Zeitraum nur um 3,3% p. a. (bzw. um 646 Mio. Euro), während die Transfers um 674 Mio. Euro zunahmen. Weiters stiegen die Leistungen für Personal um 4,0% p. a. sowie der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 3,7% p. a. Die starken Anstiege in diesem Bereich sind auf den Leistungsausbau zurückzuführen, am Beispiel der Kinderbetreuung hat die Anzahl der Betreuungsplätze zwischen 2007 und 2011 um mehr als 30.000 bzw. 13,5% zugenommen. Die Nettoausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung stiegen in diesem Zeitraum um 73 Mio. Euro. Die sonstigen laufenden Transferzahlungen sind um 4,7% p. a. gestiegen, was neben Subventionen insbesondere auf Gesellschafterzuschüsse für

Tabelle 1: Entwicklung der laufenden Gebarung 2007 bis 2011

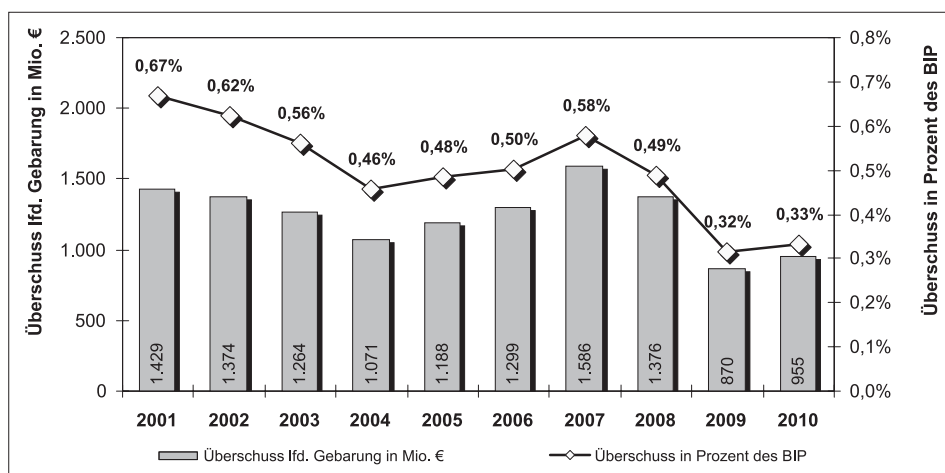
I. Laufende Gebarung Bezeichnung	RA 2007	RA 2008	RA 2009 Summe o + aoH in Euro	RA 2010	Prognose 2011	Veränderung pro Jahr (2007 zu Prognose 2011) in %
Einnahmen						
10 Eigene Steuern	2.649.865.072	2.744.670.239	2.709.549.525	2.799.968.136	2.799.968.136	1,4
11 Ertragsanteile	4.668.323.934	5.168.854.184	4.879.289.261	4.822.409.181	4.822.409.181	0,8
12 Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	1.485.992.183	1.531.959.181	1.558.200.777	1.601.753.062	1.601.753.062	1,9
13 Einnahmen aus Leistungen	1.238.933.963	1.277.024.865	1.322.641.952	1.375.850.303	1.375.850.303	2,7
14 Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	566.533.024	472.246.148	447.708.533	434.411.720	434.411.720	-6,4
15 Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	885.072.090	809.275.365	871.505.034	982.261.061	982.261.061	2,6
16 Sonstige laufende Transfereinnahmen	153.736.811	190.111.324	190.864.781	196.571.081	196.571.081	6,3
17 Ablieferungen von nettoveranschlagten wirtschaftlichen Unternehmungen	173.128.738	161.708.873	201.268.237	231.052.213	231.052.213	7,5
18 Einnahmen aus Veräußerung und sonstige Einnahmen	555.409.860	533.514.000	580.863.708	602.872.217	602.872.217	2,1
19 Summe 1: laufende Einnahmen	12.376.995.675	12.889.364.179	12.761.891.808	13.047.148.974	13.047.148.974	1,0
Ausgaben						
20 Leistungen für Personal	2.756.218.824	2.901.108.197	3.082.928.964	3.143.259.524	3.143.259.524	3,3
21 Pensionen und sonstige Ruhebezüge	328.083.659	347.178.777	357.852.769	362.364.535	362.364.535	2,5
22 Bezüge der gewählten Organe	179.807.956	191.725.443	212.208.122	216.915.565	216.915.565	4,8
23 Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	370.129.912	385.665.160	386.353.918	398.315.992	398.315.992	1,9
24 Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.369.080.539	3.583.878.699	3.698.905.003	3.689.793.900	3.689.793.900	2,3
25 Zinsen für Finanzschulden	370.438.595	434.625.509	294.977.163	195.072.316	195.072.316	-14,8
26 Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.501.491.864	2.668.018.248	2.816.226.017	2.995.239.135	2.995.239.135	4,6
27 Sonstige laufende Transferzahlungen	753.869.724	849.684.860	857.724.673	877.857.113	877.857.113	3,9
28 Zuschüsse an nettoveranschlagte wirtschaftliche Unternehmungen	161.751.670	151.199.850	184.786.821	213.194.603	213.194.603	7,1
29 Summe 2: laufende Ausgaben	10.790.872.743	11.513.084.743	11.891.963.450	12.092.012.683	12.092.012.683	2,9
91 Saldo 1: Ergebnis der lfd. Gebarung (Öffentliches Sparen)	1.586.122.932	1.376.279.436	869.928.358	955.136.291	955.136.291	

Quelle: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnungen, 2012.

ausgegliederte Unternehmen (v. a. Immobiliengesellschaften) zurückzuführen ist.

Im Zehnjahresvergleich²⁰ bestätigt sich der Rückgang des finanziellen Spielraums der Gemeinden. Bewegte sich der Überschuss der laufenden Gebärung von 2001 bis 2008 zwischen 1,1 und 1,6 Mrd. Euro, so ging er in diesem Zeitraum von 0,67 auf 0,49% des BIP zurück (vgl. Abbildung 1). 2009/2010 kam der Einbruch auf 0,33% des BIP, 2011 wird es eine Verbesserung auf voraussichtlich 0,43% des BIP geben. Der Überschuss der laufenden Gebärung ist somit in den letzten zehn Jahren in realen Werten um ein Drittel gesunken.

Abbildung 1: Überschuss der lfd. Gebärung in Mio. € und in % des BIP 2001-2010



Quelle: Statistik Austria, Gebärungsdaten der Gemeinden;
KDZ – eigene Berechnungen 2011.

Beim Maastricht-Ergebnis waren die Gemeinden (ohne Wien) im Zeitraum 2001 bis 2008 immer positiv, 2009 und 2010 wiesen sie ein Minus bis zu 0,35% des BIP aus, um 2011 wieder einen Maastricht-Überschuss abzuliefern.

3.1.1 Freie Finanzspitze und Überschuss der laufenden Gebärung

Die freie Finanzspitze zeigt die verbleibenden verfügbaren Mittel nach Abzug der fortdauernden Ausgaben. Die Quote der freien Finanzspitze zeigt, wie viel Prozent der laufenden Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen. Die öffentliche Sparquote weist den Überschuss der laufenden Gebärung im Verhältnis zu den laufenden Ausgaben aus. Sie zeigt, um wie viel Prozent die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben übersteigen.

Abbildung 2: Freie Finanzspitze und Überschuss der laufenden Gebärung 2010

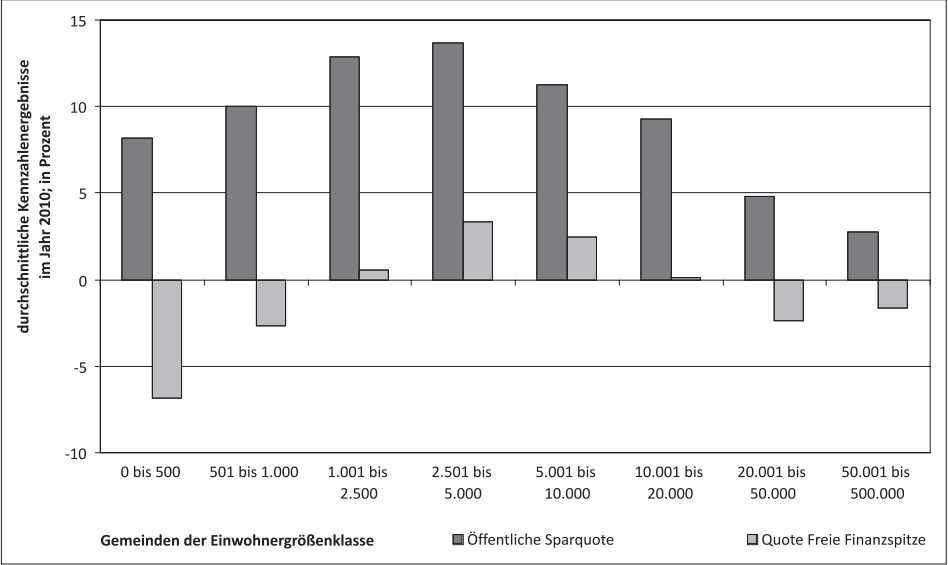


Tabelle 2: Freie Finanzspitze im Bundesländervergleich 2006-2010

Bundesland	durchschnittliche FSQ der Gemeinden eines Bundeslandes in Prozent				
	2006	2007	2008	2009	2010
Burgenland	14	10	12	8	7
Kärnten	2	1	-2	-9	-4
Niederösterreich	7	7	7	2	1
Oberösterreich	2	4	4	-4	-2
Salzburg	9	9	11	5	7
Steiermark	1	3	4	-4	-3
Tirol	6	8	6	2	2
Vorarlberg	0	3	3	0	-3
Österreich	4	6	6	-1	0

Quellen von Abb. 2 und Tab. 2: Statistik Austria – Gebärungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

Die Quote der freien Finanzspitze ist bei den Kleinstgemeinden bis 1.000 EinwohnerInnen (EW) sowie bei den Gemeinden über 20.000 EW negativ. Bei den größeren Gemeinden ist dies insbesondere auf den geringen Überschuss der laufenden Gebärung zurückzuführen. Bei den

kleineren Gemeinden liegen die Ursachen in der hohen Verschuldung und in den hohen Tilgungslasten. Die besten Werte hatten im Jahr 2010 die Gemeinden zwischen 2.501 und 10.000 EW (vgl. Abbildung 2).

Nach Bundesländern differenziert zeigt sich bei der freien Finanzspitze, dass die Kärntner Gemeinden durchwegs die schlechtesten Werte aufweisen, während burgenländische und Salzburger Gemeinden die höchsten Werte bei der freien Finanzspitze zeigen (vgl. Tabelle 2). Die Ursachen liegen in den Transferlasten (in Kärnten die zweithöchsten, im Burgenland die zweitniedrigsten im Österreich-Vergleich) sowie in strukturellen Aspekten (sinkende Bevölkerungszahlen in Kärnten; höhere Ertragsanteile aufgrund des höheren Steueraufkommens in Salzburg).

3.1.2 Investitionen und Verschuldung

Die Investitionen der Gemeinden sind seit Jahren rückläufig. Die Ursachen dafür liegen in den real sinkenden Überschüssen der laufenden Gebarung, die die Investitionskraft einschränken, sowie bei den in den letzten Jahren verstärkt praktizierten Ausgliederungen von Investitionen in gemeindeeigene Immobiliengesellschaften. Im Zehnjahresvergleich zeigen sich in absoluten Werten gleich hohe Bruttoinvestitionen, die erst 2010 signifikant fielen. In realen Werten sanken die Gemeindeinvestitionen von 1,0% des BIP im Jahr 2003 auf 0,74% 2009 bzw. 0,58% 2010 (vgl. Abbildung 3).

Zu berücksichtigen ist, dass ein wachsender Teil an Investitionen in ausgliederten Gesellschaften getätigt wird, wozu es keine offiziellen Zahlen gibt. Eine aktuelle Studie des Staatsschuldenausschusses²¹ schätzt, dass das Investitionsvolumen im außerbudgetären Bereich der Gemeinden im

Abbildung 3: Bruttoinvestitionen der Gemeinden in Mio. € und in % des BIP

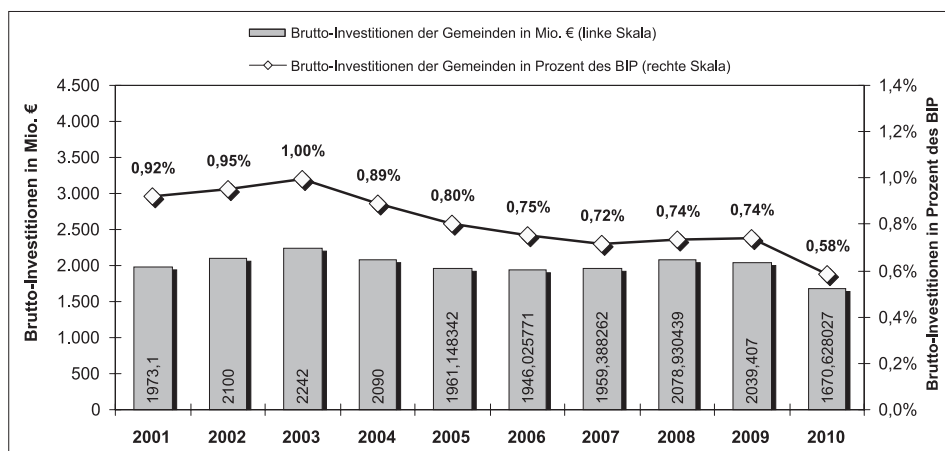


Tabelle 3: Investitionen in Euro je EW nach Bundesländern

Bundesland	Mittelwert (in Euro pro Kopf)						Indexentwicklung 2005 = 100				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Bgld. Gemeinden	295	279	289	277	268	239	95	98	94	91	81
Ktn. Gemeinden	328	332	375	382	292	241	101	114	116	89	73
Nö. Gemeinden	454	445	463	496	493	400	98	102	109	109	88
Oö. Gemeinden	415	398	410	452	466	343	96	99	109	112	83
Sbg. Gemeinden	310	261	286	319	291	285	84	92	103	94	92
Stmk. Gemeinden	337	305	293	319	311	274	91	87	95	92	81
Tir. Gemeinden	532	539	468	484	476	390	101	88	91	90	73
Vlbg. Gemeinden	439	515	370	425	397	435	117	84	97	90	99
Österr. Gemeinden	402	390	384	412	402	334	97	95	102	100	83

Quellen zu Abb. 3 und Tab. 3: Statistik Austria – Gebärungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

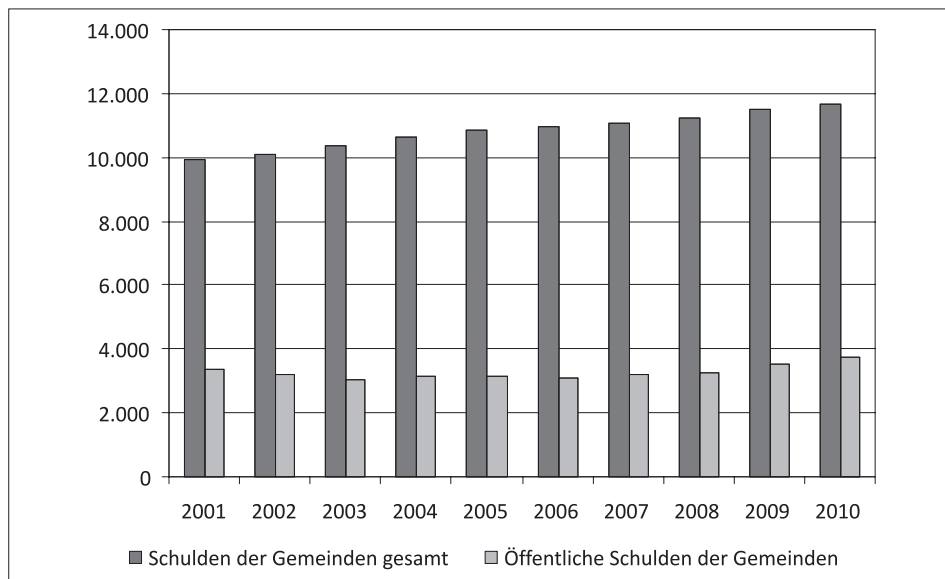
Jahr 2010 zwischen 1,2 und 1,6 Mrd. Euro lag. Unter Berücksichtigung dieser Schätzung würden sich die Bruttoinvestitionen im Jahr 2010 zwischen 0,8 und 1,0 Prozent des BIP belaufen.

Die höchsten Investitionen weisen die Vorarlberger und niederösterreichischen Gemeinden auf, die geringsten die burgenländischen und Kärntner Gemeinden (Tabelle 3). Generell ist das Investitionsniveau je EW in den letzten Jahren um ein Sechstel zurückgegangen. Die höchsten Rückgänge weisen Kärnten und Tirol auf, in Vorarlberg blieb das Investitionsniveau nahezu gleich. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen der ausgegliederten Gesellschaften nicht berücksichtigt sind.

Nach Gemeindegrößenklassen weisen die Gemeinden bis 2.500 EW mit 355 Euro je EW (2010) die höchsten Investitionen auf, die niedrigsten Investitionen finden sich bei den Gemeinden über 50.000 EW mit 156 Euro je EW. Die niedrigen Werte der größeren Gemeinden sind darauf zurückzuführen, dass diese die investitionsintensiven Bereiche traditionell in ausgegliederten Kommunalbetrieben führen.

Die Schulden der Gemeinden ohne Wien nahmen in den letzten zehn Jahren um 17,6% von 9,9 Mrd. Euro auf 11,7 Mrd. Euro zu (Abbildung 4). Dazu kommen noch Haftungen in Höhe von rund 6 Mrd. Euro (Stand 31.12.2010). Diese Haftungen decken einen großen Teil der außerbudgetären Schulden ab, die vom Staatsschuldenausschuss in einer aktuellen Schätzung mit 7 bis 10 Mrd. Euro beziffert werden.²² Die öffentlichen Schulden der Gemeinden ohne Wien nahmen im Zeitraum 2001 bis 2010 um 10,1% von 3,4 auf 3,7 Mrd. Euro zu; dazu kommen noch ausgegliederte öffentliche Schulden im Jahr 2010 in Höhe von 4,6 Mrd. Euro.²³

Die höchsten Finanzschulden weisen die Gemeinden in Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich aus (Tabelle 4). Die geringsten Schul-

Abbildung 4: Schulden der Gemeinden ohne Wien in Mio. Euro (2001-2010)**Tabelle 4: Finanzschulden in Euro je EW nach Bundesländern**

Bundesland	Mittelwert (in Euro pro Kopf)						Indexentwicklung 2005 = 100				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Bgld. Gemeinden	1.375	1.360	1.338	1.311	1.304	1.276	99	97	95	95	93
Ktn. Gemeinden	1.186	1.234	1.301	1.377	1.448	1.490	104	110	116	122	126
Nö. Gemeinden	2.166	2.237	2.280	2.315	2.371	2.402	103	105	107	109	111
Oö. Gemeinden	1.855	1.910	1.984	2.072	2.170	2.237	103	107	112	117	121
Sbg. Gemeinden	1.640	1.602	1.593	1.586	1.582	1.544	98	97	97	96	94
Stmk. Gemeinden	1.666	1.674	1.688	1.718	1.724	1.719	100	101	103	103	103
Tir. Gemeinden	1.683	1.738	1.706	1.722	1.760	1.759	103	101	102	105	105
Vibg. Gemeinden	2.466	2.434	2.336	2.355	2.404	2.448	99	95	96	97	99
Österr. Gemeinden	1.809	1.843	1.865	1.901	1.944	1.963	102	103	105	107	109

Quellen zu Abb. 4 und Tab. 4: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

den haben die burgenländischen Gemeinden. Die stärksten Zunahmen in den letzten fünf Jahren gab es in Kärnten und Oberösterreich. In Burgenland und Salzburg ist sogar ein Rückgang zu verzeichnen.

Die höchsten Finanzschulden weisen die Gemeinden bis 2.500 EW auf (2.085 Euro je EW im Jahr 2010), die geringsten Finanzschulden haben die Gemeinden über 50.000 EW (1.459 Euro je EW). Auch hier liegt die Ur-

sache darin, dass die größeren Gemeinden die Ver- und Entsorgung in der Regel in eigenen Kommunalbetrieben führen.

3.1.3 Entwicklung der Abgangsgemeinden

Die Anzahl der Abgangsgemeinden (d. h. jene Gemeinden, die den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen können) ist zwischen 2006 bis 2010 von 16% der Gemeinden auf 30% gestiegen. Für 2011 wird ein Rückgang zu erwarten sein, jedoch dürfte der Wert über jenen der Jahre 2008 und davor liegen. Die höchste Zahl an Abgangsgemeinden findet sich in Oberösterreich (Anstieg von 42 auf 67%), Kärnten (zwischen 15 und 44%) sowie in der Steiermark (zwischen 18 und 42%). Die Ursache für die große Anzahl an Abgangsgemeinden in Oberösterreich liegt primär in den hohen Transferlasten für Krankenanstalten, Soziales und Landesumlage begründet.

Tabelle 5: Gemeinden mit Abgängen im ordentlichen Haushalt

Bundesland	2006			2007			2008			2009			2010		
	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.
Burgenland	15	171	9%	22	171	13%	17	171	10%	30	171	18%	24	171	14%
Kärnten	20	132	15%	22	132	17%	29	132	22%	58	132	44%	32	132	24%
Niederösterreich	29	573	5%	30	573	5%	37	573	6%	66	573	12%	60	573	10%
Oberösterreich	185	445	42%	159	444	36%	167	444	38%	258	444	58%	298	444	67%
Salzburg	9	119	8%	9	119	8%	9	119	8%	12	119	10%	8	119	7%
Steiermark	116	542	21%	99	542	18%	119	542	22%	196	542	36%	225	542	42%
Tirol	29	279	10%	32	279	11%	48	279	17%	54	279	19%	43	279	15%
Vorarlberg	15	96	16%	14	96	15%	21	96	22%	23	96	24%	26	96	27%
Österreich	418	2357	18%	387	2356	16%	447	2356	19%	697	2356	30%	716	2356	30%

Quelle: Statistik Austria: Geburungsstatistik Gemeinden, 2006-2010;
KDZ: eigene Darstellung, 2011.

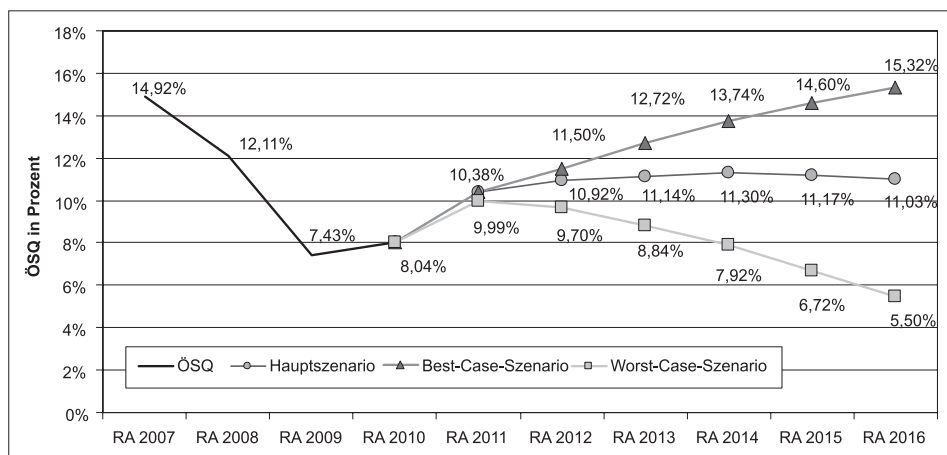
3.2 Prognose: Gemeindefinanzen bis 2016

Für die nachfolgende Prognose²⁴ wird von folgenden Annahmen ausgegangen. Die Ertragsanteile werden insbesondere aufgrund des Konsolidierungspakets 2012 bis 2016 zwischen 3,0 und 3,8% p. a. steigen. Bei den gemeindeeigenen Steuern wird von einem jährlichen Wachstum von 2,4 bis 3,6% p. a. ausgegangen.²⁵ Die Leistungen für Personal steigen um 1,0 bis 3,5% p. a., wobei entsprechend dem Konsolidierungspaket für

2013 eine Nulllohnrunde und für 2014 ein Anstieg von 1% berücksichtigt ist. Bei den Transfers an Träger öffentlichen Rechts wird von einer Zunahme zwischen 1,5 und 4,8% p. a. ausgegangen, der Pflegefonds sowie die Konsolidierungsabsichten der Länder im Krankenanstalten- und Sozialhilfebereich sollten Wirkung zeigen. Die anderen Einnahmen und Ausgabenpositionen werden im Rahmen der prognostizierten Inflationsrate angepasst.

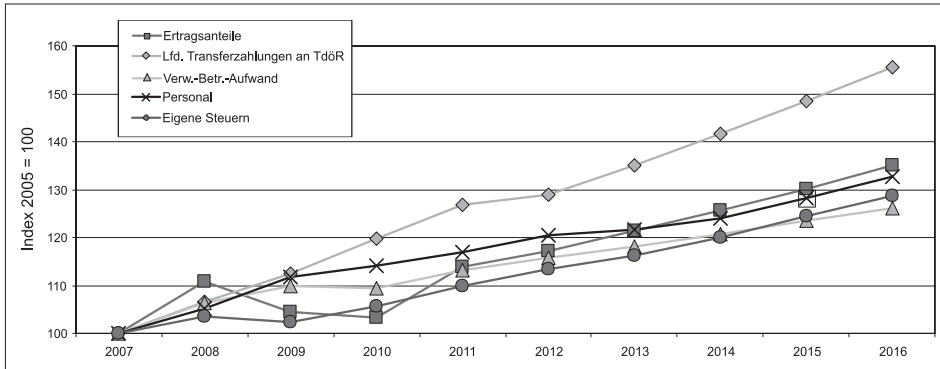
Der Überschuss der laufenden Gebarung wird bis 2016 auf voraussichtlich 1,6 Mrd. Euro steigen und sich damit nahezu wieder auf dem Niveau des Jahres 2007 befinden. In realen Werten bedeutet dies jedoch einen Rückgang des Überschusses der laufenden Gebarung um rund ein Viertel. Dies zeigt sich auch in der folgenden Abbildung: Der Überschuss der laufenden Gebarung (öffentliche Sparquote bzw. ÖSQ) ist mit rund 11% unter den Werten der Jahre 2007 und 2008. Im *Best Case*-Szenario – dies erfordert, dass die Ertragsanteile um bis zu 4,8% p. a. steigen sowie die Transfers an Träger öffentlichen Rechts sich auf eine Zunahme von 3,0% p. a. halbieren – würde 2016 wieder das Niveau von 2007 erreicht werden. Im *Worst Case*-Szenario – d. h. die Ertragsanteile steigen um maximal 2% p. a., die Transfers an Träger des öffentlichen Rechts wie in den letzten Jahren um 6% p. a. – wäre ein Rückgang der öffentlichen Sparquote auf 5,5% im Jahr 2016 gegeben.

Abbildung 5: Gemeindefinanzprognose 2016 – Überschuss der laufenden Gebarung in drei Szenarien



Die Ursachen für die Entwicklung im Hauptszenario werden in der Abbildung 6 deutlich gemacht. Danach steigen die Transfers an Träger öffentlichen Rechts zwischen 2007 und 2016 fast doppelt so stark wie die Ertragsanteile und die gemeindeeigenen Steuern. Die Gemeinden könnten

Abbildung 6: Entwicklung der zentralen Einnahmen- und Ausgabengrößen, 2007 bis 2016



Quelle: Statistik Austria – Gebärungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

ten den Anstieg der Personal- sowie Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen mit ihren Einnahmen abdecken, der Anstieg der Transfers ist jedoch nicht auszugleichen und geht auf Kosten der Investitionskraft der Gemeinden.

3.3 Zusammenfassung

Die Ertragskraft der österreichischen Gemeinden ist in den letzten Jahren rückläufig gewesen. Die Gründe dafür liegen auf den ersten Blick im Rückgang der Ertragsanteile 2009 und 2010, jedoch zeigt eine detaillierte Sicht, dass der Rückgang primär im Anstieg der Transfers an Träger öffentlichen Rechts, die in hohem Maße als Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage an die Länder gehen, zu begründen ist. Weiters hat der Leistungsausbau im Bereich der Kinderbetreuung (inkl. verpflichtendes Gratis-Kindergartenjahr) zu Ausgabensteigerungen geführt, die in keiner Weise durch zusätzliche Einnahmen gedeckt sind. Die Nettoaussgaben haben zwischen 2006 und 2010 um 73 Mio. Euro zugenommen.

Die Ertragskraft differiert zwischen den einzelnen Bundesländern stark. So weisen die Gemeinden in den Ländern mit der höchsten Transferlast auch die geringste freie Finanzspitze sowie Ertragskraft auf. Ebenso gibt es Unterschiede nach Größenklassen. Hier weisen die Gemeinden unter 1.000 EW sowie über 20.000 EW die schlechtesten Werte auf. Dies ist bei den Kleinstgemeinden – immerhin mehr als ein Viertel der österreichischen Gemeinden – auf die struktur- und effizienzbedingt hohen Ausgaben zurückzuführen, die trotz der massiven Umverteilung bei den Transfers zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden nicht ausgeglichen werden können. Bei den großen Gemeinden liegt die Ursa-

che darin, dass im Rahmen des Finanzausgleichs die zentralörtlichen Ausgaben nicht ausreichend abgegolten werden und über die Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich (Landes-, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) die Finanzkraft übergebührlig zugunsten der finanzschwachen Gemeinden abgeschöpft wird.

Die Investitionen in den Gemeindehaushalten waren rückläufig. Aufgrund der bisher nicht erfassten ausgegliederten Bereiche kann dies nicht abschließend beurteilt werden. Die Schulden steigen, wobei auch hier jene in den ausgegliederten Bereichen hinsichtlich der Höhe wie auch der Maastricht-Relevanz nicht abschließend eingeschätzt werden können.

Mittelfristig zeigt sich keine grundlegende Verbesserung der Gemeindefinanzen, der Überschuss der laufenden Gebarung wird 2016 voraussichtlich real um ein Viertel unter dem Wert von 2007 liegen. Die Investitionskraft der Gemeinden wird dadurch entsprechend geringer sein.

4. Probleme, Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten

4.1 Einseitige Zielausrichtung im österreichischen Finanzausgleich

Die österreichische Finanzausgleichspraxis befasst sich nahezu ausschließlich mit dem Finanzausgleich im engeren Sinn. Vor allem zwei Ziele bestimmen das Finanzausgleichssystem. Das erste ist das Finanzierungsziel, wonach jede Ebene einen möglichst hohen Anteil am gesamten Steueraufkommen anstrebt. Das zweite fokussiert auf das Herstellen horizontaler Verteilungsgerechtigkeit zugunsten finanzschwacher Länder und Gemeinden (Ressourcenausgleich). In der Einschränkung auf diese Ziele liegt eine gravierende Schwachstelle der Finanzwirtschaft in Österreich, weil andere Zielsetzungen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn weitgehend ausgeklammert werden bzw. gänzlich fehlen.²⁶ Die Zielsetzungen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn stehen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Sie haben strategischen Charakter. Dazu gehören etwa das Wachstumsziel, das Verteilungsziel, ökologische Zielsetzungen, eine grundlegende Reform des föderalen Systems durch eine Reform des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung sowie die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen durch eine wirkungsorientierte Budgetierung. Zudem fehlen Anreize für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz.²⁷ Auf der Ebene der EU, aber auch in anderen Staaten spielen solche Zielsetzungen längst eine wichtige Rolle.

Als Beispiel sei auf die Europa 2020-Strategie hingewiesen. Mit dieser Strategie sollen dauerhafte Wohlfahrtseinbußen, schleppendes Wirt-

schaftswachstum und in der Folge hohe Arbeitslosenzahlen sowie soziale Spannungen in Zukunft vermieden werden. Es soll daher wie schon zuvor mit der Lissabon-Strategie ein kräftiges Wachstum generiert werden, um so die Krise überwinden und die kommenden Herausforderungen bewältigen zu können.²⁸ Neu ist, dass dieses Wachstum nicht nur auf einer Steigerung des BIP, sondern auf drei gleichzeitig verfolgten prioritären Zielen basiert. Es soll erstens eine auf Wissen und Innovation basierende Wirtschaft entwickeln. Zweitens soll es integrativ sein, d. h. ein hohes Beschäftigungsniveau sicherstellen und den sozialen und internationalen Zusammenhalt fördern. Und drittens soll es nachhaltig sein, d. h. es zielt auf ressourcenschonendes, ökologisches und wettbewerbsfähiges Wirtschaften ab.

Das zentrale Instrument zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie sind die so genannten integrierten Leitlinien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die die fünf Kernziele der EU beinhalten, die in sieben Leitinitiativen („*flagship initiatives*“) näher spezifiziert werden:

- Förderung der Beschäftigung: 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen bis 2020 erwerbstätig sein;
- 3% des BIP-Ziel für Forschung und Entwicklung bis 2020;
- Erhöhung des Bildungsniveaus: Reduktion der Quote an SchulabbrecherInnen auf unter 10% sowie Steigerung des Anteils an HochschulabsolventInnen unter den 30- bis 43-Jährigen um mindestens 40% bis 2020;
- Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung: mindestens 20 Mio. Menschen sollen bis 2020 nicht mehr vom Armutsrisiko bedroht sein;
- Erreichung der europäischen Klimaschutz- und Energieziele: Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber dem Niveau von 1990, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% und die Steigerung der Energieeffizienz um 20% bis zum Jahr 2020.

Auch wenn sich die Politik aus diversen Gründen (Angst vor Festlegungen, Zielkonflikte, rasch ändernde Rahmenbedingungen) sehr ungern auf Ziele festlegt, so sind sie für die gewünschte Zielerreichung zweifelsohne nützlich und hilfreich, auf supranationaler Ebene ebenso wie auf nationaler und subnationaler. Die Schritte für eine Reform der öffentlichen Finanzwirtschaft durch eine Neugestaltung des Finanzausgleichs und durch eine besser auf die europäischen Vorgaben abgestimmte sowie auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik sind jedoch trotz des Vorhandenseins von finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen und Vorschlägen von ExpertInnen in Österreich bislang nicht in Angriff genommen worden. Hauptverantwortlich dafür dürfte das tiefe Misstrauen zwischen den Finanzausgleichsakteuren (Bund und Länder) sein.

Im Folgenden werden einige Detailprobleme der Gemeinden und des

Gemeindefinanzausgleichs näher beschrieben und Reformoptionen dargestellt.

4.2 Transferpolitik

Die Förder- und Transferpolitik der Länder gegenüber den Gemeinden führt zu tendenziell steigender und auch unterschiedlicher Belastung der Gemeindefinanzen.²⁹ Mit dieser Transferpolitik wird neben dem Lastenausgleich zugunsten der Länder primär ein Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden verfolgt, der zu starken Verschiebungen bei der Finanzkraft und damit des finanziellen Gestaltungsspielraumes der Gemeinden führt.

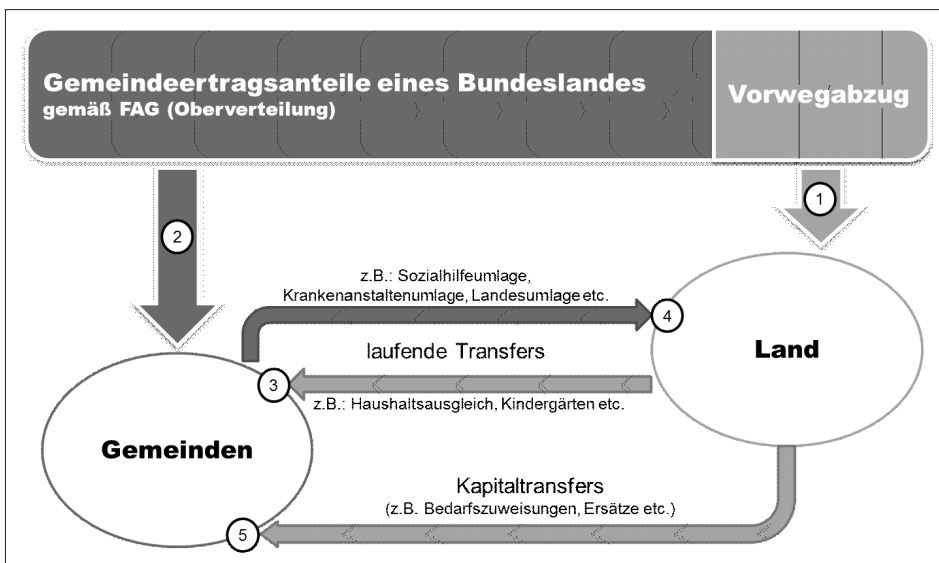
4.2.1 Förder- und Transferbeziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden

Die Verteilung der Gemeindeertragsanteile und die Transferbeziehung der Gemeinden mit dem Land im Rahmen des Finanzausgleichs können wie folgt vereinfacht dargestellt und strukturiert werden:

- Von den Gemeindeertragsanteilen eines Bundeslandes gemäß Finanzausgleichsgesetz (der sogenannten Oberverteilung) werden zunächst 12,7% vorweg abgezogen und den Ländern zur Verfügung gestellt (siehe § 11 Abs. 1 FAG 2008). Dieser Vorwegabzug ist zweckgewidmet. Die Länder sollen damit Bedarfszuweisungen an Gemeinden oder Gemeindeverbände finanzieren. Nach welchen Kriterien eine Gemeinde Anspruch auf eine solche Bedarfszuweisung hat, wird nicht geregelt und obliegt dem Ermessen des Landes.
- Die verbleibenden Ertragsanteile werden den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Die Verteilung auf die Gemeinden eines Bundeslandes erfolgt gemäß § 11 Abs. 2 FAG 2008. Dabei werden ca. 16% der Mittel pro Kopf nach EinwohnerInnen verteilt, 59% nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (gem. § 9 Abs. 10 FAG 2008) und die verbleibenden 25% nach den in § 11 Abs. 2 FAG 2008 angeführten Regelungen und Fixschlüsseln.
- Im Laufe des Jahres erhalten die Gemeinden von den Ländern laufende Transfers. Diese kommen beispielsweise strukturschwachen und unterfinanzierten Gemeinden zugute und ermöglichen diesen den Haushaltsausgleich. Diese Zuwendungen werden aus dem zuvor erläuterten Vorwegabzug finanziert. Darüber hinaus leistet das Land Zuschüsse in etlichen Leistungsbereichen (ein bekanntes Beispiel ist die Kinderbetreuung), von denen alle Gemeinden profitieren.
- Gemeinden haben allerdings auch laufende Transfers an das Land zu leisten. Dies sind allen voran die Sozialhilfeumlage, die Krankenanstaltenumlage und die Landesumlage.

- Neben den laufenden Transferzahlungen erhalten Gemeinden vom Land bei Bedarf auch sogenannte Bedarfszuweisungen, die in aller Regel für förderungswürdige Investitionsprojekte vergeben werden. Dabei kann es sich um Einmalzuschüsse handeln. Es kann aber auch sein, dass das Land mittel- und langfristig einen Teil des Schuldendienstes übernimmt, der aus der Finanzierung des Investitionsprojektes entsteht (= Ersätze). Finanziert werden diese Transfers ebenfalls aus den Vorwegabzügen.

Abbildung 7: Schematische Darstellung der Verteilung der Gemeindeertragsanteile und der Transferbeziehungen zwischen den Gemeinden und dem Land



Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2012.

In Summe belaufen sich die Transferausgaben der österreichischen Gemeinden an die Länder auf 2,5 Mrd. Euro (2010), die Transfereinnahmen betragen 1,5 Mrd. Euro (inkl. Bedarfszuweisungsmittel). Es verbleibt ein negativer Transfersaldo³⁰ der Gemeinden zum/vom Land in Höhe von rund 1 Mrd. Euro. Zwischen 2006 und 2010 sind die Transferausgaben der Gemeinden an die Länder um insgesamt 565 Mio. Euro bzw. 28,7% gestiegen, die Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern hingegen nur um 261 Mio. Euro bzw. 20,5%. Folglich hat sich der Transfersaldo der Gemeinden gegenüber den Ländern um 304 Mio. Euro bzw. 43,5% verschlechtert. Wird berücksichtigt, dass die Bedarfszuweisungsmittel der Länder an die Gemeinden aus den Vorwegabzügen im Ausmaß von 12,7% der Gemeinde-Ertragsanteile finanziert werden, beläuft sich

der negative Transfersaldo der Gemeinden zu Lasten der Länder im Jahr 2010 auf rund 1,7 Mrd. Euro.

Den höchsten negativen Transfersaldo haben im Jahr 2010 die Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich, Kärnten und Salzburg. Der geringe Saldo der Gemeinden im Burgenland ist zu einem großen Teil auf die geringe Krankenanstaltenumlage zurückzuführen. Während die Krankenanstaltenumlage im Burgenland 20 Euro pro Kopf beträgt, liegt sie in Oberösterreich bei 195 Euro pro Kopf. Da in der Steiermark seitens des Landes gänzlich auf die Einhebung einer Krankenanstaltenumlage verzichtet wird, erzielen die steirischen Gemeinden im Jahr 2010 sogar einen positiven Transfersaldo von fünf Euro pro Kopf.

Die Umlagenbelastung der Gemeinden ist die Hauptursache für den unterschiedlichen Transfersaldo in den einzelnen Bundesländern. Die höchste Umlagenbelastung weisen die Gemeinden in Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg auf.

Abbildung 8: Transfersaldo der Gemeinden zum/vom Land, 2006 bis 2010 nach Bundesland, Euro pro Kopf

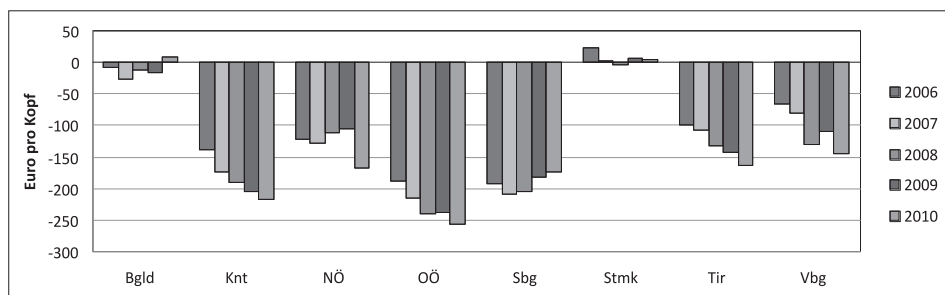
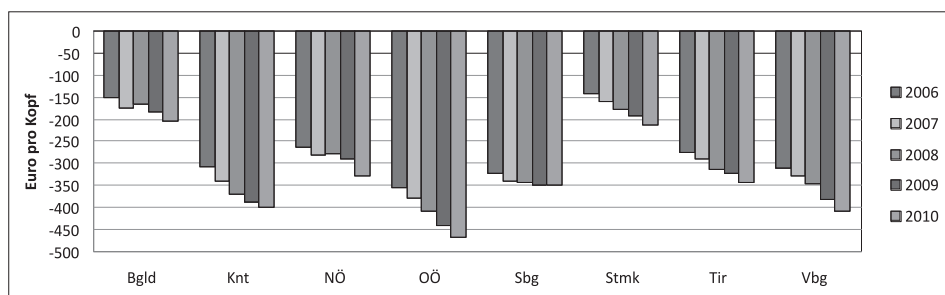
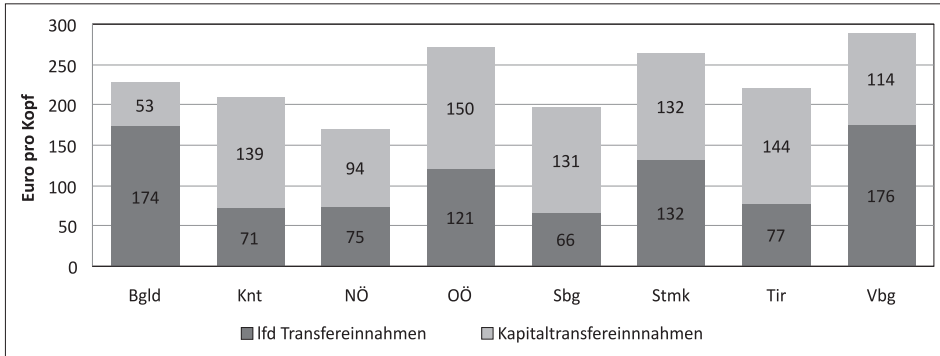


Abbildung 9: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesland im Zeitverlauf, 2006 bis 2010, Euro pro Kopf



Quelle zu Abb. 8 und 9: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2006 bis 2010; KDZ: eigene Berechnungen 2012.

Abbildung 10: Förderungen der Gemeinden nach Bundesland, 2010, Euro pro Kopf



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2010; KDZ: eigene Berechnungen 2012.

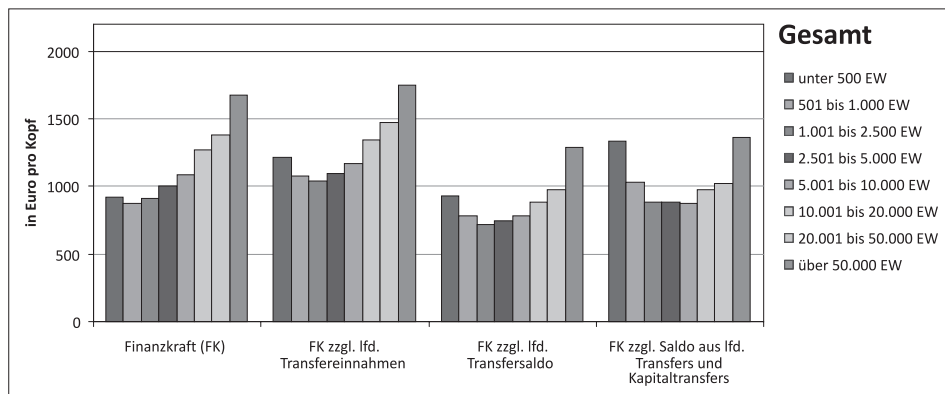
Daneben spielen die unterschiedlichen Förderungen eine wesentliche Rolle, die die Länder den Gemeinden zukommen lassen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen laufenden Transferzahlungen, bei denen es sich in der Regel um Landesförderungen handelt, und Kapitaltransferzahlungen, die primär Bedarfszuweisungsmittel sind und aus den Vorwegabzügen von den Gemeinde-Ertragsanteilen finanziert werden. Am stärksten werden die Gemeinden in Vorarlberg gefördert. Die wenigsten Mittel fließen in Niederösterreich vom Land an die Gemeinden.

4.2.2 Verteilungswirkungen der Förder- und Transferpolitik auf Gemeinden

Die Transferverflechtungen der Gemeinden mit dem Land wirken auch zwischen den Gemeinden umverteilend. Während die Finanzkraft je EW (Ertragsanteile plus gemeindeeigene Steuern) mit der Gemeindegröße steigt, wird durch die Transfers zwischen Land und Gemeinden der Finanzausgleich überkompensiert. So verfügen die Gemeinden bis 500 EW über eine Finanzkraft von rund 918 Euro je EW, nach den Transfers beläuft sich die Finanzkraft auf 1.336 Euro je EW. Die Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW haben vor den Transfers eine Finanzkraft von 1.082 bis 1.377 Euro je EW, nach den Transfers beläuft sich die Finanzkraft auf 871 bis 1.018 Euro, also weit unter den Kleinstgemeinden. Zusammenfassend zeigt sich, dass die Gemeinden unter 1.000 EW nach den Transfers über eine größere Finanzkraft verfügen als die Gemeinden zwischen 1.001 und 50.000 EW. Es erfolgt somit kein Finanzausgleich, sondern eine Überkompensation zugunsten der Gemeinden unter 1.000 EW.

Die größeren Gemeinden verfügen aufgrund des Finanzausgleichs über wesentlich weniger Finanzmittel für die Finanzierung der zentralörtlichen

Abbildung 11: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach Einwohnergrößenklassen – in Euro je EW, 2010



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2010; KDZ: eigene Darstellung 2012.

Aufgaben wie auch der Kernaufgaben als die kleineren, in der Regel finanzschwächeren Gemeinden. Auch bei der Betrachtung der Ertragsanteile zeigt sich, dass der Finanzausgleich durch die Transfers auf den Kopf gestellt wird.³¹

4.2.3 Kritisches Resümee

Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers erhebliche Intransparenz. Es ist nicht nachvollziehbar, wer welche Mittel mit welchen Verteilungswirkungen bekommt bzw. begleichen muss. Das derzeitige System führt zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern wie auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen der laufenden Transfers rund 1,7 Mrd. Euro mehr an die Länder zu zahlen, als sie von diesen erhalten. Unter Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel der Länder (die aus den Vorwegabzügen von den Gemeindeertragsanteilen finanziert werden) sind dies immer noch rund 1,0 Mrd. Euro jährlich. Bei der Landesumlage finanzieren die Gemeinden Landesaufgaben mit, es handelt sich um einen Lastenausgleich zugunsten der Länder. Im Bereich der Krankenanstalten und Sozialhilfe haben die Länder die Aufgabenverantwortung, die von der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung getrennt ist, weshalb die Gemeinden mitfinanzieren müssen. Die Mitbestimmungs- und -gestaltungsmöglichkeiten seitens der Gemeinden sind gering und de facto nicht gegeben. Auch dabei handelt es sich um einen Lastenausgleich der Gemeinden zugunsten der Länder. Die Höhe der Umlage ist in der Regel von der Finanzkraft der einzel-

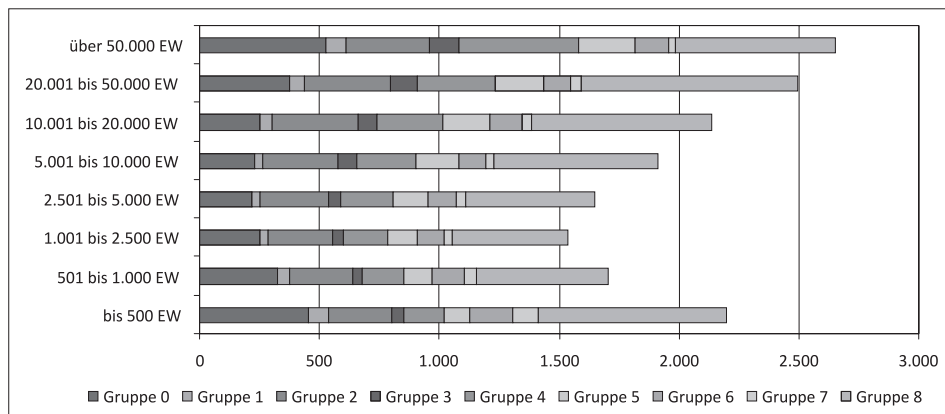
nen Gemeinde bestimmt (je größer diese ist, desto höher sind die Transfers, wie auch umgekehrt), weshalb hierbei ein Lastenausgleich zugunsten der Länder mit einem Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden verknüpft wird – bei vollständiger Intransparenz, wer wieviel wofür (Lastenausgleich zugunsten Land, Ressourcenausgleich von bzw. an Gemeinden) bezahlt.

Zwischen den Gemeinden führt die Transferpolitik der Länder zu einer massiven Umverteilung. Die Finanzkraftausstattung wird nicht angeglichen, ganz im Gegenteil: Die kleinen und damit in der Regel finanzschwachen Gemeinden haben nach den Transfers in der Regel sogar eine höhere Finanzkraft als die größeren, in der Regel finanzstarken Gemeinden. Dadurch wirkt das bestehende Transfersystem auch strukturkonservierend und bietet keine Anreize, eigene Einnahmen (insbesondere gemeindeeigene Steuern) zu lukrieren (da dies umgehend zu einer höheren Transferlast führt) sowie intern zu konsolidieren (da die Abgänge auf Basis relativ geringer Auflagen durch Bedarfszuweisungsmittel, die andere Gemeinden wiederum über den Vorwegabzug im Finanzausgleich bereitstellen müssen, abgedeckt werden).

4.3 Kleinteilige Gemeindestrukturen

Die österreichische Gemeindestruktur ist kleinteilig. Von den 2.356 Gemeinden umfassen 26% 1.000 und weniger EinwohnerInnen, 46% haben zwischen 1.001 und 2.500 EW, 18% zwischen 2.501 und 5.000 EW sowie 10% über 5.000 EW. Die Folge dieser kleinteiligen Struktur sind unterschiedlich hohe Ausgaben in den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Insbesondere die Gemeinden bis 1.000 EW weisen überdurchschnittlich hohe Ausgaben auf. So sind die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden bis 500 EW höher als in den folgenden Größenklassen bis 20.000 EW; auch die Ausgaben der Größenklasse 501 bis 1.000 EW sind höher als jene der Gemeinden zwischen 1.001 und 5.000 EW. Die Gründe für die höheren Ausgaben der Gemeinden bis 1.000 EW liegen in den hohen Ausgaben für die Verwaltung und die politischen Organe (Gruppe 0) sowie für die technische Infrastruktur (Gruppe 6 und 8). Die Gemeinden ab 20.000 EW weisen wieder höhere Ausgaben als die kleinen Gemeinden auf, was insbesondere auf die zentralörtlichen Aufgaben zurückzuführen ist. Die geringsten Ausgaben für die Verwaltung und politischen Organe (Gruppe 0) haben die Gemeinden zwischen 2.501 und 10.000 EW. Die höheren Verwaltungsausgaben bei den kleineren Gemeinden sind insbesondere Ineffizienzen bzw. der Nichtnutzung von Skaleneffekten geschuldet, jene der größeren Gemeinden sind auf die ab dieser Größenklasse gegebenen Bezirksverwaltungsagenden zurückzuführen.

Abbildung 12: Ordentliche Ausgaben nach Größenklassen in Euro je EW 2010



Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzgebarung 2010, KDZ – eigene Berechnungen 2011.

Anmerkung: Gruppe 0 = Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung; Gruppe 1 = Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Gruppe 2 = Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft; Gruppe 3 = Kunst, Kultur und Kultus; Gruppe 4 = Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; Gruppe 5 = Gesundheit; Gruppe 6 = Straßen- und Wasserbau, Verkehr; Gruppe 7 = Wirtschaftsförderung; Gruppe 8 = Dienstleistungen

Die Ausgabenstruktur führt dazu, dass die kleineren Gemeinden einen höheren Finanzierungsbedarf haben, der über die Transfers auf der Ebene des sekundären und tertiären Finanzausgleichs auch auf Kosten der größeren Gemeinden bereitgestellt wird. Zur Nutzung der Effizienzpotenziale bedarf es einer Gemeindestrukturereform, wofür zwei Optionen bestehen:³² erstens umfassende Kooperationen im Sinne „5 Gemeinden bilden 1 Verwaltung“, wie es beispielsweise seit Jahren in Schleswig-Holstein praktiziert wird, aber auch in Oberösterreich, wo sogenannte Verwaltungsgemeinschaften umgesetzt werden sollen. Zweitens Gemeindefusionen, wie sie seit Jahren in der Schweiz ein Thema sind bzw. derzeit auch in der Steiermark umgesetzt werden. Ziel der Strukturreformen ist einerseits die Nutzung von Synergiepotenzialen in der Verwaltung, aber auch in den Bereichen der Kinderbetreuung und Schulen sowie der technischen Infrastruktur inkl. Bauhöfe. Dabei können durchaus fünf Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transfers und Zinsen) lukriert werden.³³ Andererseits geht es auch darum, schlagkräftige Gemeinden zu schaffen, die ihre Aufgaben erfüllen und eine abgestimmte Entwicklung in der Region, aber auch überregional vorantreiben.

Die bestehenden Rahmenbedingungen im Finanzausgleich im weiteren Sinn (d. h. inklusive des Transfersystems) behindern derzeit die Struktur-

reformen, da kleinteilige Strukturen durch übergebührlige Zuschüsse gestützt werden, Abgangsgemeinden relativ einfach zur Abgangsdeckung kommen und keine Anreize zur Veränderung bestehen.

4.4 Gemeindeautonomie und Stärkung der Steuerautonomie

Nach der österreichischen Bundesverfassung (Art 116 Abs 1 B-VG) sind Gemeinden Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Jede Gemeinde ist auch ein selbstständiger Wirtschaftskörper und kann innerhalb der gesetzlichen Schranken Vermögen aller Art besitzen, erwerben und darüber verfügen; sie kann wirtschaftliche Unternehmen betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig führen und Abgaben aus schreiben.³⁴ Als Selbstverwaltungskörper kommen der Gemeinde ein eigener und ein übertragener Wirkungsbereich zu. Gemeindeautonomie bedeutet daher, dass die Gemeinden im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches selbstständig und frei von Weisungen der staatlichen Verwaltung tätig werden können.

Die gemeindliche Selbstverwaltung stellt somit ein verfassungsrechtliches Prinzip dar und bildet damit die Basis der lokalen Demokratie. Sie setzt aber zwingend voraus, dass die Gemeinden über eine ausreichende, d. h. aufgabenadäquate Finanzmittelausstattung verfügen. Derzeit sind aber viele österreichische Gemeinden Abgangsgemeinden und daher nicht mehr in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen. Besonders stark war der Anstieg der Abgangsgemeinden im Jahr 2010 nach dem Ausbruch der Wirtschaftskrise. Im Bundesländervergleich war die Entwicklung sehr unterschiedlich. Besonders stark betroffen ist Oberösterreich, wo im Jahr 2010 etwa zwei Drittel aller Gemeinden Abgangsgemeinden waren.

Eine der wesentlichen Ursachen für die hohe Zahl an Abgangsgemeinden in Oberösterreich liegt darin, dass die oberösterreichischen Gemeinden deutlich höhere Transferzahlungen leisten müssen als die Gemeinden anderer Bundesländer. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs finanzieren sie einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Sozialausgaben. Auch der Krankenanstaltenbeitrag an das Land ist stark gestiegen. Die oberösterreichischen Gemeinden verfügen zwar über eine durchschnittliche Finanzkraft, aufgrund der hohen Transferleistungen sinkt sie jedoch unter den Bundesdurchschnitt. Der Landesrechnungshof sieht das aus dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie problematisch, weil die Gemeinden hohe Kostensteigerungen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Gratiskindergarten mittragen müssen, ohne dass sie die Rahmenbedingungen und Standards direkt beeinflussen können.³⁵ In abgeschwächter Form gilt das auch für die Gemeinden in den anderen Bundesländern.

Die Abgabenautonomie der Gemeinden ist im internationalen Vergleich begrenzt. Österreich befindet sich mit einem Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen von 3,3% an sechstletzter Stelle unter den OECD-Mitgliedstaaten und damit auch weit unter dem Durchschnitt.³⁶ Schweden hat mit 36,3% den höchsten Anteil in der Gruppe der europäischen Länder, in föderalen Ländern wie der Schweiz beträgt der Anteil der kommunalen Abgaben an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen bei 15,7%. Der OECD-Durchschnitt beläuft sich auf 11%. Weiters ist der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den gesamten kommunalen Einnahmen rückläufig und hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten von etwa 40 auf 20% halbiert. Die Ursachen liegen primär im ersatzlosen Wegfall der Getränkesteuer sowie in der Nicht-Reform der Grundsteuer, u. a. mit der unzureichenden Aktualisierung der Einheitswerte. Folglich hat sich die Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben erhöht und damit die eigene Gestaltungskraft reduziert.

Thöni und Bonn (2012) sprechen daher zu Recht davon, dass die Gemeinden in den letzten Jahren lediglich eine „reaktive Selbstverwaltung“ ausüben konnten, die als weitgehend fremdbestimmte Verwaltung bezeichnet werden kann. Eine echte Gemeindeselbstverwaltung auf Basis einer „lebenden Gemeindeautonomie“ erfordere daher, dass die Gemeinden wiederum auf die Schiene der aktiven Selbstverwaltung zurückgestellt werden müssen: im Bereich der Aufgabenerfüllung, der Ausgabentätigkeit (Entflechtung der Verantwortlichkeiten für die Erfüllung der Aufgaben und ihrer Finanzierung), insbesondere aber der (eigenen) Finanzierung. Eine wesentliche Voraussetzung für eine selbstbestimmte Gemeindeverwaltung besteht freilich in ausreichenden gemeindeeigenen Einnahmen. Als „verlängerte Werkbänke“ des Bundes und vor allem der Länder im Bereich der übertragenen Aufgaben können die Gemeinden ihre selbstständig wahrzunehmenden Aufgaben zunehmend weniger erfüllen, obwohl das Sichern einer ausreichenden Einnahmenautonomie der subnationalen Ebenen ein vorrangiges Ziel des Finanzausgleichs im engeren Sinn ist.

4.5 Fehlende Aufgabenorientierung im Finanzausgleich

Der österreichische Finanzausgleich ist dadurch gekennzeichnet, dass die Zuteilung der finanziellen Mittel auf Länder und Gemeinden überwiegend pauschal erfolgt. Das bedeutet, dass auf besondere Lasten, die einzelne Gebietskörperschaften zu tragen haben, keine oder nicht ausreichend Rücksicht genommen wird. Die Basis für die Zuteilung der Mittel bildet vorwiegend die Volkszahl, wobei entweder direkt auf diese abgestellt wird oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die Kosten für die Aufgaben, die von einer Gemeinde (einem Bundesland) zu er-

füllen sind, sind nicht notwendigerweise eine einfache Funktion der Volkszahl, sondern hängen sehr häufig von anderen Faktoren (demografische Entwicklung, sozio-ökonomische Faktoren) oder von regionalen Gegebenheiten (Siedlungsstruktur, topografische Gegebenheiten) ab. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Mittel des Finanzausgleichs keine kostendeckende Aufgabenerfüllung gewährleisten. Das ist auf der Ebene der Gemeinden darauf zurückzuführen, dass zentrale Grundprinzipien der Gemeindefinanzierung überholt sind:

Zunächst ist das in der österreichischen Bundesverfassung postulierte Prinzip der Einheitsgemeinde anzuführen, wonach die Gemeinden unabhängig von den erwähnten strukturellen Faktoren ähnliche Aufgaben, die weitgehend als „Pflichtaufgaben“ verstanden werden, zu erfüllen haben. Was die Finanzierung anlangt, wird bisher die Zahl der EinwohnerInnen (bzw. die abgestufte Zahl der EinwohnerInnen) als zentraler Bestimmungsfaktor angesehen, womit (über)proportionale Beziehungen zwischen Einwohnerzahl, Aufgaben und notwendigen Finanzmitteln angenommen werden. Dies führt dazu, dass beispielsweise eine 7.000 EW-Gemeinde genauso hohe Ertragsanteile bekommt wie eine Gemeinde mit 700 EW, obwohl die erstgenannte z. B. ein Hallenbad betreibt (dessen Abgang sie alleine zu finanzieren hat) und als Bezirksstadt auch andere regional wirkende bzw. in Anspruch genommene Aufgaben wahrnimmt.

Ein weiteres, der Aufgabenorientierung entgegenstehendes Grundprinzip des österreichischen Finanzausgleichs besteht in der vermischten Finanzierung verschiedener öffentlicher Aufgaben (Ko-Finanzierung der Gemeinden in Aufgabenbereichen, für die die Bundesländer zuständig sind). Dieses Prinzip verhindert eine klare aufgabenbezogene Gestion der Gemeinden.

Die heutige komplexe und differenzierte Gesellschaft mit ihren vielfältigen Anforderungen an die öffentliche Hand, die über die früheren Pflichtaufgaben weit hinausgehen, lässt diese Grundprinzipien als überholt erscheinen.

Ältere und neue empirische Studien zeigen, dass der Indikator Volkszahl die Sonderlasten von Gemeinden aufgrund demografischer, sozio-ökonomischer, topografischer, ballungsraumspezifischer oder zentralörtlicher Faktoren nicht berücksichtigen kann.³⁷ Um einen besseren Konnex zwischen differenzierten Aufgaben und unterschiedlichen Stückkosten herstellen zu können, soll daher das Prinzip einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich die bisherigen Grundprinzipien ablösen. Im vertikalen Finanzausgleich geht es daher darum, die durch strategische Zielsetzungen zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarten Prioritäten durch entsprechende Verschiebungen der Mittelverteilung abzulösen. Im horizontalen Finanzausgleich geht es darum, neben durchschnittlich ähnlichen Lasten der

Aufgabenerfüllung (Basisaufgaben) auch Sonderlasten für einzelne Gemeinden (überdurchschnittlich hohe Versorgungserfordernisse, niedrige Siedlungsdichte, Erfordernis überdurchschnittlich hoher Versorgungsgrade) zu identifizieren und entsprechend zu finanzieren. Zur Verteilung der Mittel sollen daher neben der Volkszahl auch verursachungsgerechte demografische, topografische und sozio-ökonomische Indikatoren, wie sie in vielen Ländern bereits gang und gäbe sind, herangezogen werden.³⁸

5. Ausgewählte Reformfordernisse für die Gemeinden

Der österreichische Finanzausgleich weist einige zentrale Systemmängel auf.³⁹ Die Kompetenzen und faktischen Trägerschaften der einzelnen staatlichen Ebenen bei verschiedenen kostspieligen Aufgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich werden bei der Mittelverteilung im Finanzausgleichsgesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Kommunen sind mit eigenen Steuerquellen unzureichend ausgestattet. Die Ertragsanteile werden nicht nach dem Aufgabenumfang und der regionalen Stellung einer Gemeinde horizontal verteilt, sondern mit an EinwohnerInnen orientierten Schlüsseln. Die intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleichsgefüge (Bund zu Ländern, zwischen Land und den jeweiligen Gemeinden) wurden in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive ausgeweitet. Dies führte zu massiven Umverteilungen von größeren zugunsten kleinerer Gemeinden wie auch von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden. Die Verteilung der Ertragsanteile im primären Finanzausgleich wird dadurch auf den Kopf gestellt, der Finanzkraftausgleich wird überkompensiert.

Es bedarf daher eines mehrdimensionalen Ansatzes, der einerseits beim Finanzausgleich ansetzt und hierbei eine grundlegende Reform in Richtung Aufgabenorientierung fördert sowie mit einer Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung das Transfersystem hinsichtlich seines Umfangs reduziert und hinsichtlich seiner Wirkungen korrigiert. Damit verbunden ist auch eine Stärkung der Gemeindeabgaben, um die Gemeindeautonomie überhaupt gewährleisten zu können. Auch eine Gemeindestrukturereform muss dazu einen Beitrag leisten, um bestehende Synergien zu nutzen sowie auch das Transfersystem leichter reformierbar zu machen.

Schließlich ist gerade angesichts des engen Korsetts durch die neue europäische Steuerungsarchitektur, die durch den Stabilitätspakt 2012 übernommen wird, eine verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs dringend geboten, die auch eine verbesserte Koordination der Budgetpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch zur supranationalen Ebene hin zum Inhalt hat.

5.1 Reform des Transferregimes

Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers erhebliche Intransparenz. Es ist nicht nachvollziehbar, wer welche Mittel mit welchen Verteilungswirkungen bekommt bzw. begleichen muss. Das derzeitige System führt zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern wie auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen der laufenden Transfers rund 1,7 Mrd. Euro an die Länder zu zahlen; unter Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel der Länder (die aus den Vorwegabzügen von den Gemeindeertragsanteilen finanziert werden) sind dies immer noch rund 1,0 Mrd. Euro jährlich. Zwischen den Gemeinden führt die Transferpolitik der Länder zu einer massiven Umverteilung. Die Finanzkraftausstattung wird nicht angeglichen, ganz im Gegenteil: Die kleinen und damit in der Regel finanzschwachen Gemeinden haben nach den Transfers in der Regel sogar eine höhere Finanzkraft, als die größeren, in der Regel finanzstarken Gemeinden. Folglich setzen die Reformoptionen an der Umverteilung zwischen Ländern und Gemeinden und zwischen den Gemeinden selbst sowie an der Transparenzfrage an.⁴⁰

5.1.1 Reformen auf Ebene der Länder und Gemeinden

Im Mittelpunkt sollte dabei das Entflechten der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden stehen, indem beispielsweise die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenfinanzierung künftig vollständig die Länder tragen, während die Kinderbetreuung und Musikschule vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Damit soll in wichtigen Leistungsbereichen die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vorangebracht werden.

Falls diese Entflechtung nicht umsetzbar ist, sollten künftig die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlagen nicht nach der Finanzkraft, sondern nach leistungsgerechten Indikatoren (wie beispielsweise Mindestsicherungs- bzw. SozialhilfeempfängerInnen, in Krankenanstalten versorgten Personen bzw. Anzahl der Hauptwohnsitze) erfolgen.

Weiters könnte die Landesumlage gegen Landesförderungen (z. B. Schulen, Feuerwehr, Kinderbetreuung usw.) abgetauscht werden. D. h., für den Verzicht auf die Landesumlage werden entsprechend geringere Förderungen vom Land an die Gemeinden gezahlt.

Mit einer Reform der Bedarfszuweisungsmittel sollten klare, transparente Richtlinien eingeführt werden, die von einem Beirat mit Einbeziehung des Landes, des Österreichischen Gemeindebundes und Österreichischen Städtebundes vollzogen werden. Dieser Beirat hat die Aufgabe, die

Richtlinien zur Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel zu beraten und zu beschließen und wird über die Mittelvergabe informiert.

Schließlich bedarf es eines jährlichen Transferberichts in den einzelnen Bundesländern, der über die Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden und deren Wirkungen Bericht erstattet.

5.1.2 Reformen auf Ebene der Gemeinden

Auf Ebene der Gemeinden sollten künftig anstatt der Vielzahl an Transfers nur ein bis zwei Transfers zum Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden dienen. Dieser Ressourcenausgleich sollte auch nicht – wie derzeit – zu einer Nivellierung oder sogar Überkompensierung der Finanzkraft führen, sondern finanzschwache Gemeinden auf 80 bis 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft heranführen.

Weiters sollte für den Lastenausgleich die Zuteilung von Bedarfszuweisungsmitteln verstärkt nach objektiven Kriterien (sozio-demografischen, geografisch-topografischen Faktoren) erfolgen. Die Abgeltung regionaler *Spillovers* für die Bereitstellung von Leistungen, die auch von BürgerInnen anderer Gemeinden wahrgenommen werden, sollte durch finanzielle Entschädigung für zentralörtliche Aufgaben berücksichtigt werden. Weiters sollten auch künftig Strukturausgleichs-Transfers für selektive regionale Projekte in wirtschaftsschwächeren, finanzärmeren Regionen entsprechend berücksichtigt werden.

5.2 Gemeindestrukturreform als Beitrag zur Stärkung der Gemeindeautonomie

Auf kommunaler Ebene kann eine umfassendere Gemeindestrukturreform wichtige Beiträge zur regionalen Entwicklung, Stärkung der Gemeindefinanzen, Verbesserung der Qualität wie auch wieder zu freien Mitteln für wichtige Investitionen leisten. Unabdingbar sind umfassende und flächendeckende Kooperationen im Sinne „5 Gemeinden bilden 1 Verwaltung“. Mit dem seit Oktober 2011 gesetzlich möglichen Mehrzweckverband ist dafür auch eine organisatorische Plattform geschaffen worden. Gemeindefusionen werden derzeit in der Steiermark verfolgt, wobei sich hier zeigt, dass nicht nur kleine Gemeinden Adressaten von solchen Vereinigungen sind, sondern durchaus Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen und darüber hinaus entstehen können. Immer wieder kommt Zweifel auf, ob die Reformen zu finanziellen Entlastungen führen können. Beispiele aus der Schweiz (Fusionen) sowie Schleswig-Holstein (gemeinsame Verwaltungen) zeigen, dass durch solche Prozesse durchaus 3 bis 10 Prozent der laufenden Ausgaben an Einsparungen lukriert werden können. Das sind Mittel, die dann für erhöhte Investitionen, die zusätzliche Verbesserung des Leistungsportfolios sowie für den Schuldenabbau ver-

wendet werden können. Die bestehenden Potenziale von umfassenden Verwaltungskooperationen bzw. Fusionen zeigen sich auch in Österreich, wo in allen Bundesländern die kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hohe Verwaltungsausgaben aufweisen. Zudem zeigt sich im Kindergarten- und Schulbereich der Trend, dass je kleiner die Gemeinde, desto geringer die Auslastung der jeweiligen Infrastruktur ist. Die Gemeindestrukturereform bringt jedoch nicht nur Einsparungen, sondern sie ist die Grundlage für eine gestärkte Gemeindeautonomie sowie eine verbesserte Regionalentwicklung und Positionierung. In diesem Zusammenhang sollten auch in der Bundesverfassung vorhandene Formen wie die Gebietsgemeinde genutzt und gesetzlich konkretisiert werden.⁴¹ Die Gebietsgemeinde ermöglicht eine Regionalisierung der kommunalen Ebene bei weiterem Bestehen der Ortsgemeinden, jedoch unter Ausnutzung der Potenziale in der Verwaltung und teilweise auch in der politischen Struktur. Zusätzlich könnte auch ein großer Teil der Bezirksverwaltungsagenden in Gebietsgemeinden integriert werden.

5.3 Stärkung der Gemeindeabgaben

Aufgrund der relativ geringen Gemeindeautonomie und des sinkenden Anteils am gesamtstaatlichen Aufkommen ist eine Forcierung der Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie ein wichtiger Schritt. Die Reform und der Ausbau der bestehenden gemeindeeigenen Steuern können hier ein wichtiger Anknüpfungspunkt sein. Für eine Reform der Grundsteuer gibt es fertige Konzepte inkl. eines Gesetzesentwurfes.⁴² Es gilt nur, diese Vorschläge aufzugreifen und politisch umzusetzen.

Vorzugsweise sollte die Grundsteuer reformiert und ausgebaut werden. Hier geht es um eine Aufstellung auf ein neues System mit einer Umstellung des Bewertungsverfahrens vom Einheitswert auf einen kombinierten Ansatz von Grundstücksfläche und -typ. Weiters sollte die Möglichkeit der Zweitwohnsitzabgabe forciert und umgesetzt werden.

Eine aktuelle Studie⁴³ sieht fünf weitere Optionen zum Ausbau der kommunalen Abgabenautonomie:

1. Kommunale Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer,
2. Ausbau und Stärkung der Kommunalsteuer in Richtung Wertschöpfungsabgabe,
3. umweltbezogene kommunale Abgaben,
4. Ausbau und Stärkung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gemeindeeinrichtungen und Diensten – kommunaler Infrastrukturbeitrag,
5. Einführung einer Abgabe auf alkoholische Getränke.

Eine höhere Abgabenautonomie auf kommunaler Ebene sollte jedoch auch weitreichende Gestaltungsrechte der Gemeinden mitbedenken, die

die Abgabenhöhen durch die Gemeinden „innerhalb bestimmter – vom Bundesgesetzgeber durchaus zu regulierenden – Grenzen“⁴⁴ festsetzbar machen. Eine höhere Abgabenaufonomie ist natürlich immer mit einer intensivierten Konkurrenz zwischen den Gemeinden verbunden, „sei es durch einen mobilitätsgetriebenen Wettbewerb um steuerliche Bemessungsgrundlagen, sei es durch einen intensivierten Vergleichswettbewerb (*yardstick competition*) um die effizientesten Lösungen.“⁴⁵ Eine Stärkung der Abgabenaufonomie heißt, dass der (fiskalische) Wettbewerb der Gemeinden, der sich bislang fast nur auf der Ausgabeaufenseite der Budgets abspielt, auch auf der Einnahmeaufenseite bei der Gestaltung von Steuern und Abgaben stattfindet. Für die Effizienz des Gesamtsystems könnte dies von Vorteil sein.

5.4 Neuer Finanzausgleich mit einer Aufgabenorientierung

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs erfordert neben der Transferentflechtung eine verstärkte Aufgabenorientierung.⁴⁶ Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich geht von der Vorstellung aus, dass (Teile der) Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften durch einzelne Elemente (Kriterien, Indikatoren) bestimmt werden, die Art und Ausmaß (Entwicklung der Ausgabeaufasten im Zeitablauf, Intensität der Aufgabenerfüllung) der Ausgabeauf zur Aufgabenerfüllung mehr oder weniger umfassend berücksichtigen. Damit können demografische, sozio-ökonomische, geografische und topografische, aber auch institutionelle Faktoren, welche die Aufgaben und damit auch Ausgabeauf (teilweise oder ganz) bestimmen, berücksichtigt werden.

Die bisher weitgehend auf die Einwohnerzahl, auf die abgestufte Einwohnerzahl und auf Fixschlüssel abgestellte Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden würde durch eine grundsätzlich vereinfachte und gleichzeitig aufgabenorientierte Mittelverteilung, u. a. durch stärker die jeweiligen Lasten berücksichtigende objektive Kriterien und Indikatoren, ersetzt werden.

Dabei sind unterschiedliche „Aufgabenbereiche“ zu berücksichtigen:

- Basisaufgaben: Ein Großteil der Pflichtaufgaben sowie zentrale Elemente der Aufgaben der Daseinsvorsorge sind als sogenannte Basisaufgaben (z. B. Meldewesen, baubehördliche Angelegenheiten, Straßeninstandhaltung, Winterdienst) festzulegen und durch einen Einwohnerzahlsschlüssel abzudecken.
- Sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten (Sonderlasten) sollen mithilfe von wenigen aufgabenorientierten Indikatoren (z. B. Anzahl der betreuten Kinder), welche die genannten strukturellen Lasten möglichst gut widerspiegeln, abgegolten werden.

- Aufgaben aus der zentralörtlichen Funktion sollen besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Bundes-, Landes- bzw. Bezirkshauptstadtfunktion, mit anderen zentralörtlichen Lasten – im Kultur und Bildungsbereich etwa – sowie im Fall von Statutarstädten die Bezirksverwaltungsagenden, berücksichtigen. Für die zentralörtlichen Aufgaben können Indikatoren wie die entgangene Kommunalsteuer als Verteilungsschlüssel genommen werden.

Die Gemeindeertragsanteile wären somit in drei Töpfe aufzuteilen, wobei jeder für sich nach eigenen Indikatoren – Pauschalsatz je EW für die Basisaufgaben, aufgabenorientierte Indikatoren für die Sonderlasten sowie beispielsweise entgangene Kommunalsteuer für die zentralörtliche Funktion – auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird.

Die Aufgabenorientierung sollte jedoch nicht nur die Gemeindeebene betreffen, sondern auch vertikal, zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, ein Thema sein. Vertikale Aufgabenverschiebungen haben bisher entweder zu keinen Änderungen der vertikalen Mittelaufteilung oder zu zusätzlichen vertikalen Transfers geführt. In einem neuen Finanzausgleich frühestens ab 2015 ist auch ein stärkerer Bezug zu den Aufgaben der Gebietskörperschaftsebenen anzustreben.

5.5 Verstärkte Zielorientierung

Die öffentliche Finanzwirtschaft in Österreich ist dadurch gekennzeichnet, dass die Zielorientierung stark unterentwickelt ist. Das gilt nicht nur für den Finanzausgleich, sondern auch für die Koordination der Fiskalpolitik zwischen den Gebietskörperschaften. Angesichts der Verschärfung des Stabilitätspakts 2012, der zahlreiche Gemeinden vor große Finanzierungsprobleme stellt, wiegt dieser Mangel besonders stark. Eine Bewältigung der Probleme bedarf daher nicht nur der bereits diskutierten Reformen, sondern auch einer Weiterentwicklung der föderalen Verhältnisse durch eine verstärkte Zielorientierung, verstanden als „Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegungen politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich“.⁴⁷ Gerade die bislang vernachlässigte Berücksichtigung von Wachstums- und Stabilisierungszielen sowie eine anreizkonforme Ausgestaltung des Finanzausgleichs für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz sind für eine nachhaltige Konsolidierungs- und Wachstumspolitik der Städte und Gemeinden unerlässlich. Je besser es gelingt, eine stärker wachstumsorientierte und besser abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie zu fahren, umso eher werden die Gemeinden wie auch die anderen Gebietskörperschaften in der Lage sein, ihre Finanzen nachhaltig zu konsolidieren und gleichzeitig die Herausforderungen der kommenden Jahre besser zu bewältigen. Dazu bedarf es freilich einer Änderung der Organisationskultur in Verwal-

tung und Politik sowie der Überwindung der Vertrauenskrise zwischen den Finanzausgleichspartnern.

Anmerkungen

- ¹ European Financial Stability Facility bzw. European Stabilization Mechanism.
- ² Weiterführende Analysen siehe Rossmann (2011), Klatzer/Schlager (2011) und Bauer/Rossmann (2012).
- ³ Es gibt aber einen vertraglichen Hinweis: „Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente.“
- ⁴ Siehe dazu Oberndorfer (2012) 12.
- ⁵ Siehe dazu Rossmann/Schlager (2012).
- ⁶ Siehe Breuss (2011)1.
- ⁷ Art 1 der Erläuterungen zum ÖStP 2012: https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/_start.htm.
- ⁸ Für eine umfassende Kritik siehe Bauer/Rossmann (2012).
- ⁹ Vgl. dazu Kopits/Symanski (1998).
- ¹⁰ Art 6 ÖStP 2012 sieht vor, dass von dem auf das jeweilige Land entfallenden Anteil am strukturellen Defizit 20 Prozent von den Gemeinden genutzt werden kann.
- ¹¹ Der Begriff Produktionslücke (auch Outputlücke) bezeichnet die Abweichung des realisierten Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial (= Produktion bei voll ausgelasteten Kapazitäten). Eine positive Produktionslücke liegt also dann vor, wenn das aktuelle Bruttoinlandsprodukt oberhalb des potenziellen Bruttoinlandsproduktes liegt.
- ¹² Ausführlich dazu Truger/Will (2012).
- ¹³ Siehe z. B. Biwald et al. (2010), Bauer/Schratzenstaller (2011) sowie Abschnitt 5 dieses Aufsatzes.
- ¹⁴ Er tritt jedoch u. a. dann außer Kraft, wenn das Finanzausgleichsgesetz, die Gesundheits- oder Pflegefinanzierung oder die 24-Stunden-Pflege ausläuft, ohne dass es zu einer von den Ländern akzeptierten Nachfolgeregelung kommt oder die Änderung mit einem finanziellen Nachteil der Länder ohne ihre Zustimmung verbunden ist.
- ¹⁵ Das sind die Ausgaben ohne Zinszahlungen, ohne Ausgaben für Unionsprogramme, die zur Gänze durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden, und ohne nicht-diskretionäre Erhöhungen für Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung.
- ¹⁶ Siehe dazu Bauer/Rossmann (2012).
- ¹⁷ Siehe im Detail Schwarz (2012).
- ¹⁸ Siehe dazu: <http://foederalist.blogspot.co.at/2012/05/eurobonds-und-goldene-regel-wie-man-dem.html>.
- ¹⁹ Die Gemeindefinanzdaten für das Jahr 2011 werden erst Anfang Oktober 2012 von der Statistik Austria veröffentlicht, weshalb hier für 2011 noch Prognosewerte des KDZ verwendet wurden. Bei den später dargestellten Finanzkennzahlen können wir derzeit nur auf die Daten für 2010 zurückgreifen.
- ²⁰ Siehe Biwald et al. (2011) 15.
- ²¹ Grossmann, Hauth (2012) 51.
- ²² Ebendort.
- ²³ Ebd.
- ²⁴ KDZ-Prognose (2012).
- ²⁵ Die Basis dafür bildet die WIFO-Prognose zur Gehaltsentwicklung sowie zum Verbraucherpreis-Index von Jänner 2012.
- ²⁶ Siehe dazu Rossmann (2008) und Bauer (2012).
- ²⁷ Für eine ausführliche Erörterung dieser Ziele siehe Bauer (2012).

- ²⁸ Zu kritisieren ist jedoch, dass die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes basieren. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen Dimension in Richtung einer Sozialunion wenig ambitioniert bleiben. Ausführlich dazu Rossmann (2011).
- ²⁹ Siehe im Detail dazu Biwald et al. (2012).
- ³⁰ Saldo sämtlicher Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden gegenüber den Ländern
- ³¹ Siehe Biwald/Hochholdinger/Hödl/Köfel (2012) 8.
- ³² Siehe im Detail dazu Wirth (2011) 717-728.
- ³³ Die Schätzung basiert auf Erfahrungswerten aus KDZ-Projekten zu Kooperationen und damit verbundenen Optimierungen.
- ³⁴ Walter et al. (2007), Rz. 863-865.
- ³⁵ Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2012) 6f.
- ³⁶ Siehe dazu Pitlik et al. (2012) 56.
- ³⁷ Siehe dazu im Detail Bauer et al. (2010), Bröthaler et al. (2002).
- ³⁸ Beispiele für solche Indikatoren finden sich in Bauer et al. (2010) 149ff sowie in Mitterer (2011) 22ff.
- ³⁹ Siehe dazu im Detail Bröthaler et al. (2010).
- ⁴⁰ Die folgenden Vorschläge orientierten sich an Biwald/Hochholdinger/Hödl/Köfel (2012) 65ff.
- ⁴¹ Schmid (2012) 265-275.
- ⁴² Schratzenstaller (2008).
- ⁴³ Pitlik et al. (2012).
- ⁴⁴ Ebendort 101.
- ⁴⁵ Ebd.
- ⁴⁶ Siehe dazu auch Mitterer (2011).
- ⁴⁷ Bauer (2012) 236.

Literatur

- Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Bröthaler, Johann; Hochholdinger, Nikola; Reis, Sebastian; Schuh, Ulrich; Strohnner, Ludwig, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (= Projektbericht IHS,-KDZ-IFIP, Wien 2010).
- Bauer, Helfried; Rossmann, Bruno, Stabilitätspolitik in der Europäischen Union – Die neue Steuerungsarchitektur und ihre Umsetzung in Österreich, erscheint in: Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie (= IWK-Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich“, Band 124).
- Bauer, Helfried; Schratzenstaller, Margit, Ausgewählte Reformforderungen im Finanzausgleich, in: Biwald, Peter; Bußjäger, Peter; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit, Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat: Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze (Wien – Graz 2011) 114-131.
- Bauer, Helfried, Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs – ein Plädoyer, in: Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 235-262.
- Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Mitterer, Karoline; Schratzenstaller, Margit, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Transfers und Kostentragung (KDZ-IFIP-WIFO-Studie, Wien 2010).
- Biwald, Peter; Hochholdinger, Nikola; Hödl, Clemens; Köfel, Manuel, Transfers zwischen Ländern und Gemeinden – Verteilungswirkungen (Wien 2012).

- Biwald, Peter; Hochholdingner, Nikola; Köfel, Manuel, Gemeindefinanzen 2001-2010 (Wien 2011).
- Breuss, Fritz, Eine neue Europäische Wirtschaftsregierung? (Präsentation am 16. Juni 2011 in Wien).
- Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Reformoptionen und Reformstrategien (IFIP-KDZ-WIFO-IHS-Studie, Wien 2010).
- Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönböck, Wilfried; Maimor, Alexander; Bauer, Helfried (im Auftrag des Österreichischen Städtebundes), Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen (Wien – New York 2002).
- Bröthaler, Johann, Einnahmenautonomie auf der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends, in: Bauer, Helfried; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.), Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers (Wien – Graz 2007) 32-61.
- Grossmann, Bernhard; Hauth, Eva, Ausgliederungen im Bereiche der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum, Risikopotenziale (Wien 2012).
- KDZ, KDZ-Prognose Gemeindefinanzen 2016 (Wien, April 2012); www.kdz.or.at.
- Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa, Fiskalpakt: Immerwährende Austerität, Demontage von Wohlfahrtsstaat und sozialen Rechten anstatt notwendiger Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene, in: Die Zukunft (2012), im Erscheinen.
- Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa, Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1 (2011) 61-68.
- Kopits, George; Symanski, Steven, Fiscal Policy Rules (= IMF Occasional Papers Nr 162, Washington, D. C., 1998).
- Mitterer, Karoline, Der aufgabenorientierte Gemeindefinanzausgleich (Wien 2011).
- Oberndorfer, Lukas, Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung, in: infobrief eu&international 1 (2012) 7-12; http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d168/EU_Infobrief_1_Maerz_2012.pdf.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Sonderprüfung Gemeindeaufsicht und Bedarfszuweisungs-Mittelvergabe (Linz, März 2012).
- Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Haindl, Anita, Optionen zur Stärkung der Abgabenaautonomie der österreichischen Gemeinden (Wien 2012).
- Rossmann, Bruno, Die neue europäische Steuerungsarchitektur – „*More of the same*“ statt Paradigmenwechsel, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/2 (2011) 233-268.
- Rossmann, Bruno, Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich, in: Bauer, Helfried (Hrsg.), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008 (= Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 8, Wien – Graz 2008) 307-322.
- Rossmann, Bruno; Schlager, Christa, Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Gesellschaft 38/2 (2012) 248-272.
- Schmid, Johannes, Ein Ausblick zur Gebietsgemeinde als Zukunftsmodell? Oder das „Monster von Loch Ness“: in Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 265-275.
- Schratzenstaller, Margit; Picek, Oliver; Bauer, Helfried; Ott, Siegfried; Staringer, Claus; Heidenbauer, Sabine; Höllbacher, Michael, Reform der Grundsteuer nach dem „Grazer Modell“ (WIFO-KDZ-Studie, Wien 2008).
- Schulmeister, Stephan, EU-Fiskalpakt: Strangulierung von Wirtschaft und Sozialstaat (= unveröffentlichtes Manuskript, Wien 2012).
- Schwarz, Karl, Öffentlicher Sektor – Statistiken (= Beitrag im Fachbeirat für Volkswirtschaften am 22. Mai 2012, unveröffentlichtes Manuskript).

- Schweighofer, Johannes, Makroökonomische Ungleichgewichte aus verteilungspolitischer Sicht: Die Diskussionen zum EU-Scoreboard am Beispiel von Leistungsbilanzen und Lohnstückkosten, in Kurswechsel 1 (2012) 60-73.
- Thöni, Erich; Bonn, Caroline, Gemeinden 2011 – Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Finanzstruktur, in: Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 205-234.
- Truger, Achim; Will, Henner, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse (= IMK Working Paper Nr. 88, Düsseldorf 2012).
- Walter, Robert; Mayer, Heinz; Kucsco-Stadlmayer, Gabriele, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien ¹⁰2007).
- Wirth, Klaus, Strukturreformen bei Gemeinden, in Wirtschaftspolitische Blätter 4 (2011) 717-728.

Zusammenfassung

Die sich nach der Pleite der Lehman Brothers verschärfende Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einer neuen europäischen Steuerungsarchitektur, die mit fünf Verordnungen und einer Richtlinie zur Verschärfung der Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einem neuen Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten auf EU-Ebene führten. Im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 wurde diese neoliberal ausgerichtete Steuerung faktisch übernommen. Die Gemeindefinanzen sind aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 eingebrochen, wobei die Ursachen auch in landesinternen Faktoren liegen. So sind die laufenden Transferzahlungen der Gemeinden an Träger öffentlichen Rechts (insbesondere für Krankenanstalten und Sozialhilfe an die Länder) in den letzten fünf Jahren stärker gestiegen als die Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Der Überschuss der laufenden Gebarung und damit die Investitionskraft sind folglich zurückgegangen und die Schulden weiterhin gestiegen. In den nächsten Jahren ist bestenfalls eine Stabilisierung auf einem Niveau, das ein Drittel unter den Werten von 2008 und davor liegt, zu erwarten. Das ist auf strukturelle Faktoren des Finanzausgleichs, den neuerlichen Einbruch des Wirtschaftswachstums und die restriktive Fiskalpolitik zur Erreichung strukturell ausgeglichener Haushalte (Schuldenbremse) zurückzuführen. Die Probleme, Herausforderungen wie auch Handlungsnotwendigkeiten der Gemeindefinanzen liegen insbesondere in einer einseitigen Zielausrichtung im österreichischen Finanzausgleich - der Ressourcenausgleich hat Vorrang vor dem Lastenausgleich. Weiters führt die Transferpolitik nicht nur zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern (2011: rund 1,7 Mrd. Euro), sondern auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Dies geschieht in einem Ausmaß, dass die kleineren, in der Regel finanzschwachen Gemeinden nach dem Finanzausgleich über mehr Mittel verfügen, als die größeren Gemeinden. Damit werden die kleinteiligen Gemeindestrukturen abgesichert und die höheren Ausgaben der Gemeinden bis 1.000 Einwohner (ein Viertel der 2.356 Gemeinden) finanziert. Der Reformbedarf in der Gemeindefinanzierung erstreckt sich von der Reform des Transferregimes im Sinne einer Vereinfachung und mehr Verteilungsgerechtigkeit über eine Gemeindestrukturreform bis zum Ausbau der Gemeindeabgaben (etwa der Grundsteuer) zur Stärkung der Gemeindeautonomie. Damit verbunden ist eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs in Richtung einer verstärkten Ziel- und Aufgabenorientierung.

Sozialstaatsfinanzierung in der Krise – alles wie gehabt?

Norman Wagner

Die schwere Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang genommen hat, brachte in praktisch der gesamten EU einen starken Einbruch von Wirtschaftsleistung und Beschäftigung mit sich. Aufgrund der sozialen Sicherungssysteme konnten die Auswirkungen der Krise zum Teil abgefedert werden, nicht jedoch ohne starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Das veranlasste die meisten EU-Staaten zum Schnüren von Sparpaketen, von denen auch die Struktur der öffentlichen Einnahmen verändert wurde – mit teilweise erheblichen Auswirkungen auf die langfristige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung.

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme untersucht. Dabei werden verschiedene europäische Wohlfahrtsstaatssysteme gegenübergestellt, wobei die Analyse den Fokus auf die Konsolidierungsmaßnahmen der öffentlichen Haushalte legt, wie sie meist ab 2010 einsetzten. Damit wird ihnen der Vorrang gegeben vor den Konjunkturpaketen, die nach dem Ausbruch der Krise geschnürt wurden und die hier nur überblicksmäßig Erwähnung finden. Der Beitrag zeigt, dass Sozialsysteme, die sich primär über Steuerbeiträge finanzieren, nach 2008 weniger Erfolg hatten, die Stabilität der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten als jene, die sich zu einem erheblichen Teil über (Sozial-)Versicherungsbeiträge finanzieren. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass diese durch beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen die Arbeitslosigkeit gering hielten, was sich positiv auf die öffentliche Einnahmensituation auswirkte.

Der Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung des Working Paper 2011.09 des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) „Financing social security – business as usual?“ Daher bezieht er sich primär auf den Zeitraum 2007 bis 2010, inklusive eines Ausblicks auf mögliche zukünftige Entwicklungen.

Wichtige Beiträge zum Thema der Finanzierung der sozialen Sicherung leisteten in den letzten Jahren u. a. Bäcker (2005), Püss, Viies, Kerem (2005), Ganßmann, Himmelreicher (2009), Schmähl (2006 und 2009), oder Seils (2009). Im Unterschied zu ihnen werden im vorliegenden Artikel vor allem krisenbedingte Änderungen der Finanzierung betrachtet, sei es

direkt, durch Änderungen im Bereich der Steuer- oder Sozialversicherungsbeiträge, oder indirekt durch die Entwicklung der Gehaltsabschlüsse, der Arbeitslosigkeit oder der Veränderungen im privaten Konsum.

1. Entwicklungen seit 2000

Die Finanzierung der sozialen Sicherheit wird seit Beginn des Jahrtausends zunehmend schwieriger. Die internationale Arbeitsteilung hat den Druck auf Löhne und (Unternehmens-)Steuerquoten kontinuierlich erhöht und dazu geführt, dass viele westliche Industrieländer Kapitalflucht durch steuerliche Zugeständnisse zu verringern versuchen. Gemeinsam mit der Alterung der Bevölkerung, der vorschreitenden Atypisierung von Arbeits- und Lebensformen¹ und stärkeren Restriktionen der öffentlichen Haushalte² führte und führt dies zur zunehmenden Einschränkung der Möglichkeiten der Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben. Speziell in Ländern, die sich stark über die Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten finanzieren, wurde die Lage im letzten Jahrzehnt deutlich schwieriger.³

In der Folge werden die Vor- und Nachteile von Steuer- und Beitragsfinanzierung gegenübergestellt. Im zweiten Teil wird kurz auf die Auswirkungen der Krise und der darauffolgenden Konjunkturmaßnahmen eingegangen, während in Teil 3 die Konsolidierungspakete und ihre Konsequenzen für die Sozialstaatsfinanzierung beschrieben werden, inklusive möglicher langfristiger Folgen. Die Ergebnisse werden anhand von fünf EU-Staaten mit jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen dargestellt.

Zur Illustrierung der Entwicklungen werden EU-Staaten als Beispiele gewählt, die, entsprechend der modernen Wohlfahrtsstaatsliteratur,⁴ für unterschiedliche Zugänge stehen. Als Beispiel für ein steuerzentriertes Finanzierungsmodell wird das Vereinigte Königreich (Beveridge-System) herangezogen, mit tendenziell niedrigen Finanzierungsbeiträgen und entsprechend geringer sozialer Absicherung. Schweden steht als Beispiel für das universelle oder sozialdemokratische Wohlfahrtssystem, das sich, ähnlich wie das Beveridge-Modell, primär über Steuern finanziert, jedoch mit einem hohen Abgabenniveau und entsprechend hohen Sozialstandards. Österreich und Deutschland sind Beispiele für das korporatistisch/kontinentale System mit relativ starker sozialer Absicherung und großer Bedeutung der Erwerbsbeteiligung zur Generierung der relevanten Einnahmen. Ungarn wurde als Beispiel für ein mittelosteuropäisches Land mit einem verhältnismäßig stark ausgebauten Sozialsystem gewählt, jedoch ohne eine langjährige Tradition stabiler Steuer- oder Sozialversicherungsquoten.

2. Möglichkeiten der Sozialstaatsfinanzierung

Grundsätzlich bestehen drei Quellen, aus denen öffentliche Einnahmen generiert werden können: direkte Steuern, indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Da die Inanspruchnahme jeder dieser Quellen sich unterschiedlich auf die Einkommensverteilung, auf den Arbeitsmarkt und viele andere Variable auswirkt, ist es für eine seriöse Diskussion über die Finanzierung der sozialen Sicherheit unerlässlich, sich mit dem Ausmaß von Steuer- bzw. Beitragsfinanzierung in einem System zu befassen.

2.1 Beitrags- und Steuerfinanzierung

Obwohl die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in fast allen OECD-Ländern aus einer Mischung aus Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen besteht,⁵ variiert der Schwerpunkt sehr deutlich. In Systemen, die sich primär über (Sozial-)Versicherungsbeiträge finanzieren, spielt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eine wichtige Rolle, indem ein enger Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen besteht. Das hat zur Konsequenz, dass Leistungskürzungen in budgetär schwierigen Zeiten unwahrscheinlicher sind als in hauptsächlich steuerfinanzierten Systemen.⁶ Ein weiterer Vorteil ist ein geringerer Steuerwiderstand, da den Beiträgen in der Regel eine erkennbare (zukünftige) Leistung gegenübersteht, inklusive einer Höchstbeitragsgrundlage.⁷ Von zentraler Bedeutung ist die Beitragsfinanzierung in den korporatistisch/kontinentalen Sozialsystemen Mittel- und Westeuropas. Die Beitragsfinanzierung wirkt bis zur jeweiligen Höchstbeitragsgrundlage proportional, für Einkommen, die über diese hinausgehen, hat sie regressive Verteilungswirkungen.

Aufgrund der Veränderungen in der Arbeitswelt im Laufe des letzten Jahrzehnts (Atypisierung, Rückgang der Lohnquote⁸) erhöhte sich der Druck auf die beitragsfinanzierten Systeme kontinuierlich. Ein zentrales Problem dieser Finanzierungsart ist die sogenannte Fehlfinanzierung, die Finanzierung von versicherungsfremden Aufgaben durch die Beiträge der Versicherten. Ein bekanntes Beispiel ist die Verwendung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung für die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dies kann negative ökonomische Konsequenzen haben, da es die Kosten des Faktors Arbeit im Verhältnis zum Faktor Kapital erhöht und somit zu einer Substituierung in Richtung kapitalintensiver Produktion führt und gleichzeitig die Akzeptanz der Sozialversicherung reduziert.⁹

In primär steuerfinanzierten Systemen überwiegt meist das Leistungsfähigkeitsprinzip, mit höheren Steuerquoten auf hohe Einkommen als auf niedrigere. Diese progressive Form der Besteuerung tritt am ehesten bei direkten Steuern auf. Höchstbeitragsgrenzen wie bei beitragszentrierten Systemen existieren bei der Steuerfinanzierung keine, während Leis-

tungserwartungen dadurch weit geringer sind, wodurch die Umverteilung der Einnahmen erleichtert wird.

Die Finanzierung durch indirekte Steuern, wie die Mehrwertsteuer, hat im Normalfall regressive Verteilungswirkungen. Sie trägt jedoch in allen EU-Mitgliedsstaaten erheblich zu den öffentlichen Einnahmen bei, da sie finanziell vergleichsweise ergiebig und einfach anzupassen ist. So kann eine geringfügige Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes (z. B. ein Prozentpunkt) einen enormen Einfluss auf die Einnahmensituation eines Staates haben. Für einen detaillierteren Vergleich von Steuer- und Beitragsfinanzierung siehe Bäcker (2005) und Schmähl (2006).

2.2 Einflussfaktoren auf die Sozialstaatsfinanzierung

Eine lange Reihe direkter und indirekter Faktoren übt Einfluss auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit aus.

Das Senken von Steuer- und Versicherungsbeiträgen hat insoweit offensichtliche direkte Auswirkungen, als es zu einem Einnahmenrückgang der öffentlichen Haushalte führt. Abhängig von der konkreten Vorgangsweise können sich allerdings auch positive Effekte auf den privaten Konsum und auf die Beschäftigung ergeben, die wiederum zu einem Einnahmenanstieg führen können. Im Gegensatz dazu wird die Anhebung der Abgaben zwar kurzfristig zusätzliche Einnahmen generieren, ein potenzieller Anstieg von Preisen und Lohnkosten kann langfristig auch zu einem Sinken der Einnahmen führen. Weitere Optionen sind die (Wieder-)Einführung neuer Abgaben, z. B. einer Vermögenssteuer oder einer Steuer auf Finanztransaktionen, sowie die Ausweitung der für die Abgaben relevanten Bemessungsgrundlage, wie z. B. in Frankreich durch den Allgemeinen Sozialbeitrag.¹⁰

Abhängig von der Nachfrageelastizität und dem Ziel der Besteuerung (z. B. Konsum, Arbeit) ist es notwendig, die Effekte vorsichtig zu evaluieren. So wird beispielsweise eine Erhöhung der Mehrwertsteuer als Kompensation für die Reduktion der Sätze auf direkte Steuern, wie die Lohnsteuer, die Verteilungswirkung des Steuersystems verändern.

Aufgrund der Komplexität ökonomischer Zusammenhänge sind auch indirekte Effekte auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit beispielsweise wird sich negativ auswirken, da die Zahl der Menschen, die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge zahlen, zurückgeht. Dem gegenüber stehen beschäftigungsstabilisierende Maßnahmen, wie Kurzarbeit, die es Unternehmen zwar erlauben, die Lohnkosten zu reduzieren, nicht aber zu einem Rückgang der Beschäftigung führen und so die lohnabhängigen Abgaben stabil halten. Dem gegenüber stehen jedoch gestiegene Ausgaben der öffentlichen Hand für die Lohnsubventionierung. Ein anderer relevanter Faktor

sind die Ergebnisse der jährlichen Lohnabschlüsse, wie sich anhand der Daten für 2009 zeigt: moderat steigende Löhne verbunden mit einem starken Rückgang des BIP haben zu einem markanten Anstieg der Lohnquote geführt, was einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des privaten Konsums stellte, der wiederum stabilisierend auf die Staatseinnahmen wirkte (siehe Kapitel 3.1).¹¹

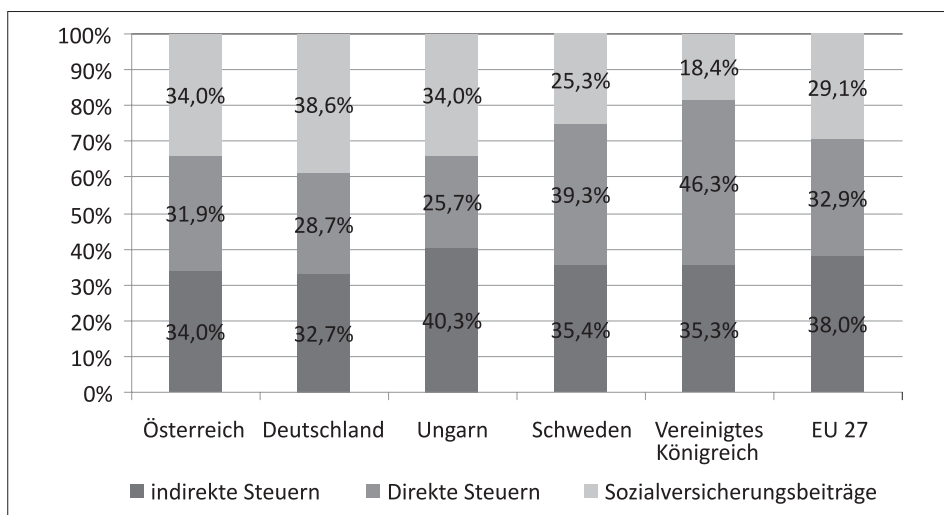
3. Die Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung

3.1 Die öffentlichen Einnahmen vor der Krise

Im (gewichteten) EU-Durchschnitt waren im Jahr 2007 38,0% der Einnahmen indirekte Steuern, 32,9% direkte Steuern und 29,1% Sozialversicherungsbeiträge. Aufgrund der in der EU vollzogenen Mehrwertsteuerharmonisierung gab es bei den indirekten Steuern verhältnismäßig geringe Unterschiede zwischen den fünf verglichenen Mitgliedsstaaten (zwischen 32,7% in Deutschland und 40,3% in Ungarn). Am größten waren die Unterschiede bei den Sozialversicherungsbeiträgen, die im Vereinigten Königreich 18,4% der öffentlichen Einnahmen ausmachten, in Deutschland hingegen 38,6%.

Abbildung 1 zeigt die vergleichsweise große Relevanz direkter Steuern in Schweden und im Vereinigten Königreich, wogegen Österreich, Ungarn und vor allem Deutschland sich überdurchschnittlich stark über Sozialversicherungsbeiträge finanzierten.

Abbildung 1: Verteilung der öffentlichen Einnahmen 2007



Quelle: EU-Kommission (2010b).

3.2 Maßnahmen zur Krisenbekämpfung

Die Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Ausgang genommen hat, führte europaweit zu außergewöhnlich negativen Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, öffentlichen Finanzen und Beschäftigung. So kam es von 2008 auf 2009 im EU-Schnitt zu einem BIP-Rückgang von 4,2%.¹² Als Konsequenz wurden Konjunkturpakete im Ausmaß von 1,79% bis 2%¹³ der Wirtschaftsleistung der EU geschnürt, um die Krisenfolgen zu bekämpfen.

3.2.1 Anstieg der öffentlichen Ausgaben

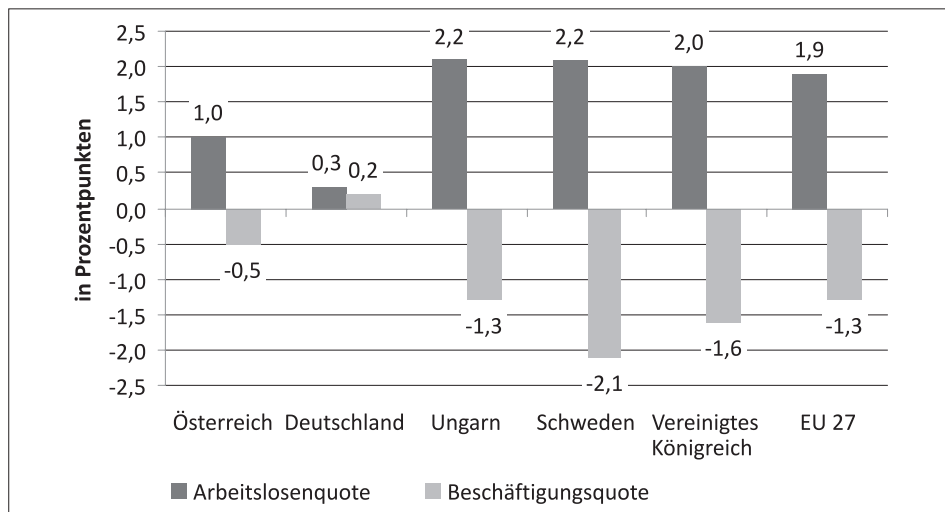
In Phasen wirtschaftlichen Abschwungs wirken Leistungen wie jene aus der Arbeitslosenversicherung als automatische Stabilisatoren, die verhindern, dass arbeitslose Personen einen (zu) starken Rückgang von Einkommen (und in der Folge Konsum) erfahren. Laut Internationaler Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) konnten Staaten mit umfassenden Sozialversicherungssystemen diese als Puffer und Stabilisatoren gegen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise nutzen.¹⁴ Zu den wesentlichsten Maßnahmen dabei zählte die sozialpartnerschaftlich vereinbarte Einführung bzw. Ausweitung der Kurzarbeit in Österreich und, in verstärktem Ausmaß, in Deutschland, was wesentlich zur Stabilität der Beschäftigungssituation in diesen Ländern beitrug (Abbildung 2).¹⁵

3.2.2 Rückgang der öffentlichen Einnahmen

In der EU-27 kam es zwischen 2008 und 2009 zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 1,9 Prozentpunkten, bei einem gleichzeitigen Rückgang der Beschäftigungsquote um 1,3 Prozentpunkte. Das führte, gemeinsam mit einer schlechter werdenden Auftragslage bei vielen Unternehmen zur Erosion der Einkommens- und Unternehmenssteuern. Abbildung 2 zeigt die relativ stabile Entwicklung von Beschäftigungsquote und Arbeitslosigkeit in Deutschland und Österreich, im Verhältnis zur Entwicklung in den anderen untersuchten Staaten.

Als Konsequenz der Beschäftigungsentwicklung zeigt sich eine für Deutschland und Österreich vergleichsweise erfreuliche Entwicklung der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen (Abbildung 3). Während diese zwischen 2008 und 2009 in Ungarn und Schweden um jeweils mehr als 15% zurückgegangen sind, stiegen sie in Österreich und Deutschland leicht an.

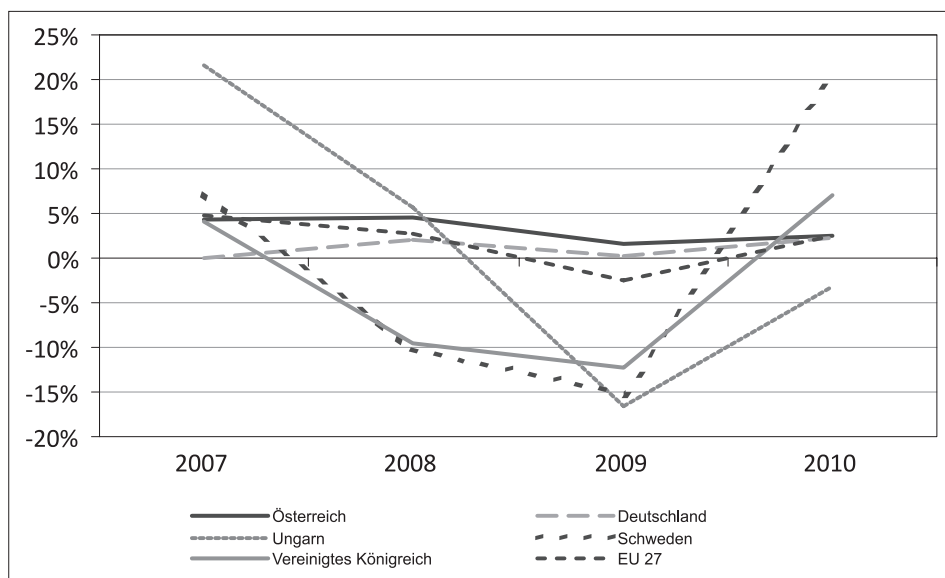
Abbildung 2: Veränderung von Beschäftigungsquote und Arbeitslosigkeit 2008 auf 2009



Quelle: Eurostat, eigene Berechnung.

Definition Beschäftigungsquote: Anteil der selbstständig und/oder unselbstständig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren.

Abbildung 3: Jährliche Veränderung der Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen



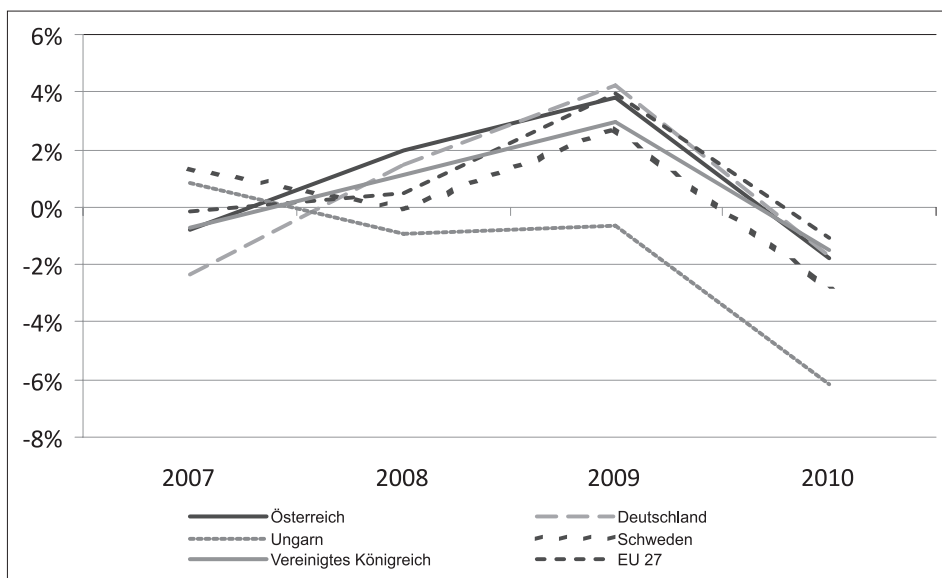
Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

3.3 Lohnentwicklungen

Zwischen 2008 und 2009 sank die Inflation in der EU im Jahresdurchschnitt von 3,7% auf 1,0%. Gründe dafür waren die Preisentwicklung bei Rohstoffen und Energie sowie die generell schwache wirtschaftliche Entwicklung, die sich negativ auf den privaten Konsum auswirkte. Dies führte, gemeinsam mit einem Rückgang der Produktivität je ArbeitnehmerIn und der geleisteten Arbeitsstunden (aufgrund von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung, wie der Kurzarbeit), zu einem Rückgang des lohnpolitischen Verteilungsspielraums von 1,1% in der EU.¹⁶ In vielen EU-Staaten bewirkte das, gemeinsam mit den trotz Wirtschaftskrise relativ kräftigen Tariflohnsteigerungen, 2009 erhebliche Reallohnsteigerungen und einen Anstieg der Lohnquote, in allen beobachteten Staaten außer Ungarn (Abbildung 4). Laut Schulten ist eine derartige antizyklische Entwicklung für Krisenperioden durchaus typisch.¹⁷

Die Entwicklung der realen Effektivverdienste kann stark von jener der realen Tariflöhne abweichen.¹⁸ Trotzdem führte die oben erwähnte Tariflohnentwicklung in allen betrachteten Ländern außer Ungarn zu einem Anstieg der realen Effektivverdienste, der 2009 größer war als die Produktivitätsentwicklung. Diese Entwicklung war besonders für Deutschland und Österreich relevant, da dort die Lohnentwicklung eine wichtige Rolle für die Sozialstaatsfinanzierung spielt. Im Jahr 2010 legten die Tarifpartner wieder verstärkt den Fokus ihrer Verhandlungen auf Beschäftigungssiche-

Abbildung 4: Jährliche Veränderung der Lohnquote



Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

rung, wodurch die Reallohnentwicklung wieder abflachte.¹⁹ Für 2011 ist ein Rückgang der Reallöhne prognostiziert, von dem voraussichtlich negative Impulse auf die Einnahmensituation der öffentlichen Haushalte und auf die wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen ausgehen werden.²⁰

3.4 Defizitentwicklung und die Notwendigkeit zu konsolidieren

Spätestens 2010 begann man sich in den Staaten der EU intensiv mit der Konsolidierung der durch die Krisenbekämpfungsmaßnahmen stark beanspruchten öffentlichen Haushalte. Zwar hatte die Mehrzahl der Maßnahmen das Ziel einer Ausgabenreduktion, ein Teil wurde jedoch mit dem Ziel zusätzlicher Einnahmen konzipiert.

Als Konsequenz auf die stark gestiegenen Budgetdefizite²¹ empfahl die OECD, die Konsolidierung spätestens 2011 in Angriff zu nehmen.²² Viele EU-Staaten reagierten bereits im Frühjahr 2010 mit entsprechenden Maßnahmen.

Österreich präsentierte seine Konsolidierungspläne erst im Herbst 2010, was sich im Nachhinein als Vorteil erwies, da bis zu diesem Zeitpunkt bereits eine wirtschaftliche Erholung eingesetzt hatte, wodurch die Sparvorhaben weniger restriktiv zu sein hatten. Das Ausmaß der Konsolidierung sollte zwischen 0,4% des BIP 2011 und 1,1% 2014 betragen und zu rund 40% aus zusätzlichen Einnahmen bestehen.²³ Die EU-Kommission befand dieses Paket letztlich jedoch als zu wenig ambitioniert und drängte die österreichische Regierung auf eine Defizitreduktion von mindestens 0,75% pro Jahr zwischen 2011 und 2013.²⁴

Deutschland will bis 2014 insgesamt 81,6 Mrd. € (rund 3,3% des deutschen BIP 2009) einsparen, dabei aber fast zur Gänze auf zusätzliche Einnahmen verzichten. Etwa 37% der Konsolidierung sollen vom Sozialbereich getragen werden, vor allem durch Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit und bei den staatlichen Zuschüssen zur Sozialversicherung.²⁵

In Ungarn führte die 2010 neu gewählte Regierung eine umfangreiche Steuerreform durch, inklusive der Einführung einer *Flat-tax* von 16% auf alle Einkommen natürlicher Personen, der Reduktion der Körperschaftsteuer für kleine und mittlere Unternehmen und einer Gehaltskürzung im öffentlichen Sektor von 15%. Weiters wurde u. a. eine Bankenabgabe eingeführt, die 700 Mio. €²⁶ an Einnahmen generieren sollte.²⁷ Einige Monate später wurde das verpflichtende System privater Pensionsvorsorge aufgelöst und den öffentlichen Haushalten einverleibt, um deren finanzielle Manövrierfähigkeit zu sichern, die von den beschriebenen Steuersenkungen stark beeinträchtigt wurde.²⁸ Ende 2011 musste Ungarn ein zweites Mal²⁹ um Unterstützung bei Internationalem Währungsfonds und EU ansuchen, als offensichtlich wurde, dass die zuvor durchgeführten Maßnahmen nicht im erwarteten Ausmaß das Wirtschaftswachstum stimulieren konnten.³⁰

Schweden erwirtschaftete im Jahr 2010 ein BIP-Wachstum von 5,6% (das höchste in Europa), wodurch auf ein Konsolidierungspaket verzichtet werden konnte. Der zentralstaatliche Haushalt war, trotz des starken Rückgangs der öffentlichen Einnahmen, 2010 bereits beinahe ausgeglichen und 2011 wieder positiv.³¹ Diese privilegierte Position erlaubte Schweden die Einführung ausgabensteigernder Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation.³²

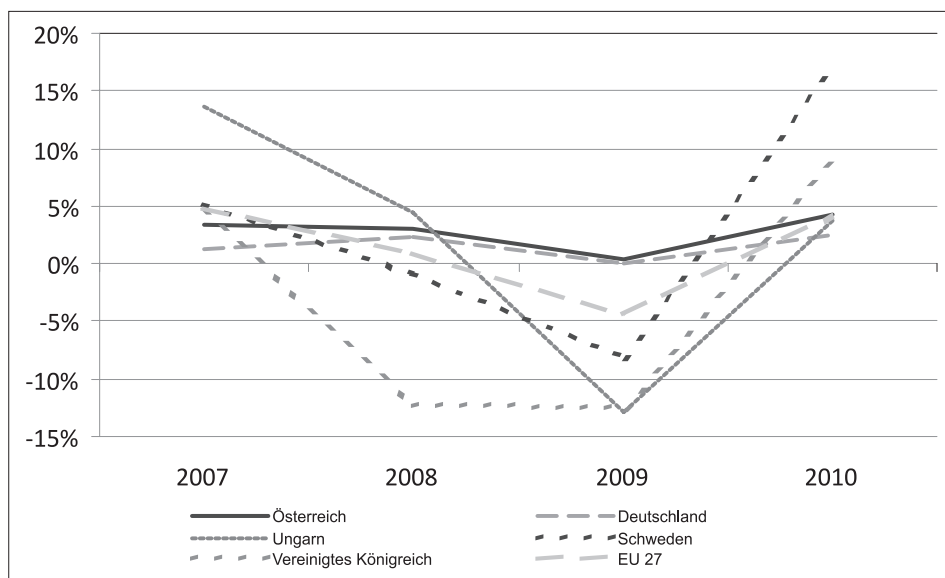
Das Vereinigte Königreich führte im Frühjahr 2010 einen zusätzlichen Grenzsteuersatz für Einkommen über 150.000 GBP (rund 170.000 €) ein und erhöhte die Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitnehmerInnen, ArbeitgeberInnen und Selbständigen sowie einige Verbrauchssteuern. In weitere Folge kam es zu einer Erhöhung der Kapitalertrags- und der Mehrwertsteuer. Unter den untersuchten Ländern war das Vereinigte Königreich schließlich das einzige, das für die kommenden Jahre eine massive Reduktion der Stellen im öffentlichen Dienst ankündigte.³³

4. Konsequenzen für die Sozialstaatsfinanzierung

4.1 Entwicklung der öffentlichen Einnahmen

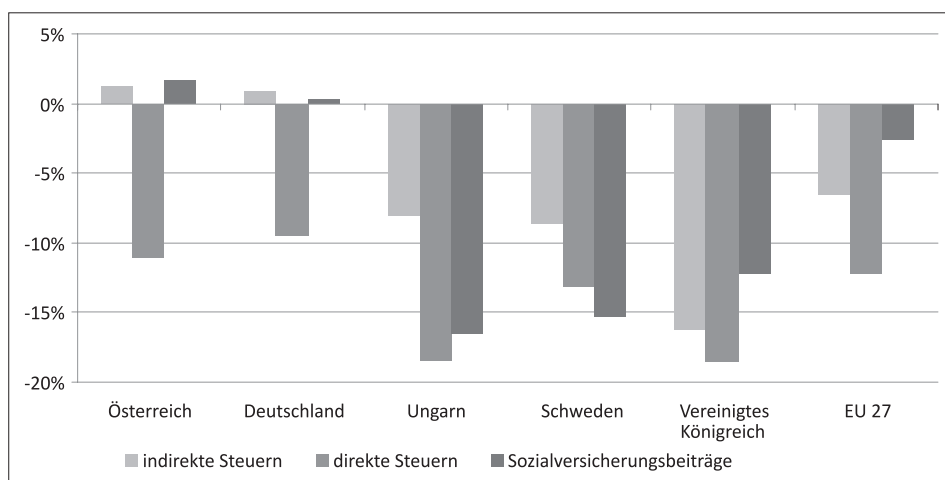
Zwischen 2008 und 2009 sanken die öffentlichen Einnahmen im Schnitt der EU-27 um 6,9% und damit weit stärker als in Deutschland und Österreich (jeweils –2,0%). Ungarn (–10,8%), Schweden (–12,2%) und der Vereinigten Königreich (–18,8%) andererseits hatten Einnahmenausfälle zu verzeichnen, die weit über dem EU 27-Schnitt lagen. Das Vereinigte Königreich wird – nach Schätzungen vom Jänner 2012 – voraussichtlich noch bis 2013 brauchen, um das Einnahmenniveau vor der Krise zu erreichen.

Zentral für die Einnahmenentwicklung ist, neben den direkten Effekten aus Steuer- und Beitragsausfällen, nicht zuletzt die damit in Zusammenhang stehende Entwicklung des privaten Konsums. Obwohl viele Staaten nach Ausbruch der Krise Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gesenkt hatten, waren die Auswirkungen auf den Konsum sehr unterschiedliche. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des privaten Konsums zwischen 2007 und 2010. Auffällig dabei ist, dass es zwischen 2008 und 2009 weder in Deutschland noch in Österreich zu einem Einbruch gekommen ist, wodurch die Einnahmen aus indirekten Steuern (vor allem der Mehrwertsteuer) konstant geblieben sind. Grund dafür ist der geringe Einbruch der verfügbaren Einkommen aufgrund der stabilen Beschäftigungssituation in diesen Ländern (siehe oben). In Ungarn, Schweden und dem Vereinigten Königreich andererseits kam es spätestens 2009 zu einem massiven Einbruch des privaten Konsums, der sich erst 2010 wieder stabilisiert hat.

Abbildung 5: Jährliche Veränderung des privaten Konsums

Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

Abbildung 6 zeigt die Auswirkungen der Krise auf die drei Formen der öffentlichen Einnahmen. Die Einnahmen aus direkten Steuern gingen in allen untersuchten Ländern und im EU-27-Schnitt stark zurück, wenn auch mit beträchtlichen Niveauunterschieden. Massive Differenzen zwischen

Abbildung 6: Veränderung des Abgabenaufkommens zwischen 2008 und 2009

Quelle: Ameco, eigene Berechnung.

den betrachteten Ländern zeigen sich bei den indirekten Steuern und bei den Sozialversicherungsbeiträgen, wo sowohl in Deutschland wie auch in Österreich das Aufkommen leicht anstieg, während es in Ungarn, Schweden und im Vereinigten Königreich zu starken, über dem EU-27-Schnitt liegenden Einbrüchen kam.

4.2 Kurzfristige Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung

Die Wirtschaftskrise und die daraufhin verabschiedeten Konjunkturprogramme hatten in den untersuchten Ländern unterschiedliche Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit. Deutschland und, in geringerem Ausmaß, Österreich konzentrierten ihre Bemühungen auf die Stabilisierung der Beschäftigung, was zur Folge hatte, dass ihre Sozialversicherungsbeiträge nicht einbrachen. Die Tatsache, dass die beiden Ländern Beispiele für das korporatistisch/kontinentale Wohlfahrtssystem sind, legt den Schluss nahe, dass dieses, kombiniert mit der Strategie der Beschäftigungsstabilisierung, die Krise besser überstanden hat als die anderen Systeme. In Schweden und dem Vereinigten Königreich, beides Länder mit steuerzentriertem Abgabensystem, kam es zu einem starken Rückgang der öffentlichen Einnahmen, nicht zuletzt aufgrund eines erheblichen Beschäftigungseinbruchs. Trotz der kurzfristig stark negativen Einnahmenentwicklung zwischen 2008 und 2009 erholte sich die schwedische Wirtschaft so schnell, dass keine Konsolidierungsmaßnahmen notwendig wurden. Die Situation in Ungarn ist schwer zu beurteilen, da viele der Änderungen im Abgabensystem mit dem politischen Machtwechsel begründet zu sein scheinen und nicht mit den Folgen der Wirtschaftskrise.

Für die EU insgesamt ist die Aussage zulässig, dass der Finanzierungsanteil von Sozialversicherungsbeiträgen etwas zurückgegangen ist, zugunsten einer Erhöhung der indirekten Steuern. Die Staaten waren im Vergleichszeitraum eher geneigt, die öffentlichen Ausgaben zu senken, als neue Einnahmequellen zu erschließen.

4.3 Mögliche langfristige Konsequenzen

Mit der Ausnahme von Ungarn, wo die Änderungen im Abgabensystem, wie erwähnt, eher politisch motiviert waren als wirtschaftlich, blieben die Modifikationen eher gering. Als in den Jahren 2009 und 2010 die Notwendigkeit schwerwiegender Konsolidierungsmaßnahmen offensichtlich wurde, meldeten sich Gewerkschaften und andere Organisationen der Zivilgesellschaft immer häufiger zu Wort, um ihren Frust darüber kundzutun, dass die EU keine Maßnahmen zu fairerer Aufteilung der Kosten der Krise setzte, wie eine Besteuerung von Finanzmarkttransaktionen oder eine er-

weiterte Vermögensbesteuerung.³⁴ Inwieweit diese Initiativen erfolgreich sein werden, ist noch offen. Zweifellos erhöhen sie jedoch den Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen, aktiv zu werden.

Wie Schulten (2010, S. 201) zeigt, blieben Reallohnsteigerungen über der Produktivitätsentwicklung wie 2009 eine Ausnahme. Bereits 2010 lag der Anstieg wieder unter der Produktivitätsentwicklung, ein Trend, der sich 2011 voraussichtlich fortsetzt und damit den Druck auf Wohlfahrtsstaaten korporatistisch/kontinentaler Prägung weiter erhöht. Da eine hohe Steuer- und Beitragsbelastung des Faktors Arbeit zu hohen Lohnkosten führt, die sich negativ auf die Beschäftigung auswirken können, ist langfristig gesehen eine entsprechende Entlastung wahrscheinlich notwendig.³⁵ Die erfolgreichen Krisenbekämpfungsmaßnahmen in Deutschland und Österreich scheinen jedoch, vorläufig zumindest, strukturelle Reformen hintanhaltend. Schweden konnte trotz eines massiven Rückgangs der öffentlichen Einnahmen im Jahr 2009 bereits 2010 wieder ausgeglichen budgetieren und 2011 einen Überschuss erzielen. Die Änderungen in der Sozialstaatsfinanzierung hatten kaum Auswirkungen auf die Einnahmenentwicklung der öffentlichen Hand. Das Vereinigte Königreich wurde sehr stark von der Wirtschaftskrise getroffen. Einem moderaten Konjunkturprogramm folgten einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen, inklusive der Erhöhung von Steuer- und Abgabenquoten und einem Abbau von mindestens 490.000 Stellen im öffentlichen Dienst.³⁶ Die Veränderungen in Ungarn gehen voraussichtlich noch über das Ausmaß jener im Vereinigten Königreich hinaus, denn die Struktur der Sozialstaatsfinanzierung wurde hier massiv verändert. In beiden Fällen ist davon auszugehen, dass Kürzungen der für die soziale Sicherheit zur Verfügung stehenden Mittel bevorstehen, was jede weitere Krise voraussichtlich umso mehr zu einer sozialen Katastrophe werden lassen wird.

5. Schlussfolgerungen

In ihrer Fähigkeit, den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu widerstehen, waren die europäischen Wohlfahrtsstaatsmodelle unterschiedlich erfolgreich. Während die Staaten des korporatistisch/kontinentalen Modells durch Beschäftigungsstabilisierung die öffentlichen Einnahmen einigermaßen konstant hielten, erlebte Schweden, als Beispiel für das universale Modell, einen massiven Einnahmeneinbruch. Diese Entwicklung unterstützt die zu Beginn formulierte These, dass Einnahmenstabilisierung über konstante Beschäftigung erfolgen kann. Noch stärker waren die negativen Auswirkungen der Krise auf die Sozialstaatsfinanzierung im Vereinigten Königreich, Beispiel des Beveridge-Modells. Im Falle Ungarns scheinen einige der Reformmaßnahmen, die seit Beginn der Krise durch-

geführt wurden, diese eher verstärkt als bekämpft zu haben. Welche langfristigen Auswirkungen das haben wird, ist momentan noch nicht absehbar.

Nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der sich aktuell eintrübenden wirtschaftlichen Erwartungen für 2012 kann noch kein abschließender Befund über die Auswirkungen der Änderungen im System der Sozialstaatsfinanzierung durch die Krise abgegeben werden. Aufgrund der derzeitigen Entwicklungen werden die bisher vorgenommenen Schritte voraussichtlich nicht ausreichen, um eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Es ist daher davon auszugehen, dass sich der Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen weiter erhöhen wird, neue Einnahmequellen zu erschließen oder – weit wahrscheinlicher – staatliche Leistungen weiter zu kürzen. Die zu erwartende Konsequenz daraus ist, dass das vorhandene Volumen an finanziellen Mitteln, die der Aufgabe der sozialstaatlichen Umverteilung zur Verfügung stehen, „nach“ der Krise beträchtlich geringer sein wird als bisher. Eine baldige Rückkehr zu den Verhältnissen vor 2008 ist daher nicht zu erwarten.

Diese Entwicklung ist besonders bedenklich, da, wie erwähnt, die Leistungen der sozialen Sicherung einen großen Beitrag zur Abfederung der Kriseneffekte geleistet haben. Vielfach wurden im Zuge der Konsolidierung „übermäßige“ Sozialausgaben sogar für die hohen Defizite verantwortlich gemacht. Es ist daher wahrscheinlich, dass die Konsolidierungsbemühungen das sozialstaatliche Eingriffspotenzial verringern werden, nicht zuletzt indem sie eine nachhaltige Finanzierung beeinträchtigen, und dadurch die Entschärfung zukünftiger Krisen erheblich erschweren.

Doch noch ist es nicht so weit. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in Ungarn (als Antwort auf die Krise) getroffen wurden, sind international diskreditiert, während das Sozialleistungsniveau in Österreich – zumindest vorläufig – trotz Konsolidierung einigermaßen stabil bleibt. Andererseits wurden in Deutschland 2010 harte ausgabenseitige Konsolidierungsschritte beschlossen, obwohl das Land die Krisenjahre 2008 bis 2010 so gut wie kaum ein anderes überstanden hat. Dies könnte sich mittelfristig durchaus als fatal erweisen, da die Möglichkeiten, auf zukünftige Krisen mit antizyklischen Maßnahmen reagieren zu können, stärker beschnitten wurden, als notwendig war.

In ganz Europa haben Regierungen nach wie vor mit den Folgen der Wirtschaftskrise zu kämpfen, während die nächste Rezession bereits bevorsteht. Die Auswirkungen der aktuell bevorstehenden Konsolidierungsmaßnahmen werden durch den bevorstehenden Abschwung sicher noch verstärkt werden. Keine erfreulichen Aussichten für Europa.

Link zur Originalfassung:

Financing social security – business as usual? (In English)

<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Financing-social-security-business-as-usual>

Anmerkungen

- ¹ Obwohl die Beschäftigung in der EU zwischen 2000 und 2007 um 7,5% wuchs, betrug der Anstieg in Vollzeitäquivalenten lediglich 4,9%. Im gleichen Zeitraum betrug der Anstieg von Teilzeitarbeitsplätzen 17,7% (EU-Kommission 2008, 29).
- ² Im Zeitraum 1995 bis 2000 betrug das öffentliche Defizit in der EU im Durchschnitt 2,4%, zwischen 2000 und 2007 nur noch 1,7% (Ameco-Datenbank).
- ³ Vgl. Schmähl (2009) 390.
- ⁴ z. B. Esping Andersen (1990).
- ⁵ Mit Ausnahme von Australien und Neuseeland.
- ⁶ Vgl. Bäcker (2005) 359.
- ⁷ In bestimmten Fällen existiert keine Höchstbeitragsgrundlage, z. B. in Ungarn, bei den Beiträgen zur staatlichen Krankenversicherung (Missoc-Datenbank).
- ⁸ Zwischen 2000 und 2007 allein sank die bereinigte Lohnquote in der EU 27 von 58,5% auf 56,4% (Ameco-Datenbank).
- ⁹ Vgl. Schmähl (2006).
- ¹⁰ 1991 wurde in Frankreich der Allgemeine Sozialbeitrag (contribution sociale généralisée, CSG) zur Erweiterung des für die Finanzierung der sozialen Sicherheit relevanten Einkommens eingeführt. Die Beitragshöhe beträgt 7,5% der Bemessungsgrundlage für die meisten Einkommensarten, wobei für Arbeitslose und PensionistInnen geringere, für bestimmte Formen von Kapitaleinkommen höhere Betragssätze gelten. Zusätzlich wird allen Einkommensarten ein Beitrag von 0,5% für die Abtragung der Sozialversicherungsschulden (contribution pour le remboursement de la dette sociale, CRDS) abgezogen (Missoc-Datenbank, OECD 2010a).
- ¹¹ Vgl. Schulten (2010).
- ¹² Ameco-Datenbank.
- ¹³ Watt (2009) 11. Vgl. EU-Kommission (2009) 43.
- ¹⁴ Vgl. IVSS (2010) 40.
- ¹⁵ Vgl. Dublin Foundation (2009) und Bock-Schappelwein et al. (2011).
- ¹⁶ Vgl. Schulten (2010) 198.
- ¹⁷ Vgl. Schulten (2010) 200.
- ¹⁸ Abhängig von der Entwicklung der Arbeitszeit, von der Tarifbindung, oder vom Ausmaß der unternehmensspezifischen Überzahlung (Schulten 2010, 200).
- ¹⁹ Vgl. Schulten (2010) 200.
- ²⁰ Vgl. Schulten (2011) 357.
- ²¹ Die Defizite der öffentlichen Haushalte stiegen 2009 zwischen 0,7 Prozentpunkte in Ungarn und 6,4 Prozentpunkte im Vereinigten Königreich (Ameco-Datenbank).
- ²² Vgl. OECD (2010).
- ²³ Vgl. BAK (2010).
- ²⁴ Vgl. EU-Kommission (2011).
- ²⁵ Vgl. Deutsche Bundesregierung (2010).
- ²⁶ Etwa 0,77% des ungarischen BIP 2009.
- ²⁷ Vgl. Financial Times (8. Juni 2010).
- ²⁸ Vgl. Financial Times (14. Dezember 2010).

- ²⁹ Im November 2008 genehmigte der Internationale Währungsfonds (IMF) Ungarn einen Hilfskredit in der Höhe von 15,7 Mrd. US\$ (damals etwa 12 Mrd. €) (IMF 2008).
- ³⁰ Vgl. Financial Times (21. November 2011).
- ³¹ Schweden wies 2007 einen Budgetüberschuss von 3,6% des BIP aus.
- ³² Vgl. EU-Kommission (2010a).
- ³³ Vgl. ETUC (2010).
- ³⁴ Z. B. ETUC (2009).
- ³⁵ Vgl. Seils (2009).
- ³⁶ Vgl. ETUC (2010).

Literatur

- Bäcker, G., Umfinanzierung der Sozialversicherung: Lösung der Beschäftigungs- und Finanzierungskrise, in: WSI-Mitteilungen 7 (2005) 355-361.
- Bock-Schappelwein, J.; Mahringer H.; Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, Arbeitsmarktservice Österreich (Wien 2011).
- Bundesarbeitskammer Österreich, Budgetanalyse 2011, Analyse des Bundesvoranschlagentwurfs 2011 durch die Bundesarbeitskammer Österreich (Wien 2010).
- Deutsche Bundesregierung, Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken (Berlin, 7. Juni 2010); http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett.property=publicationFile.pdf.
- European Foundation for the improvement of living and working conditions (Dublin Foundation), Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway (Dublin 2009).
- Esping-Andersen, G., The three worlds of welfare capitalism (Cambridge 1990).
- Europäische Kommission, Recommendation for a Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of Austria and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Austria 2011-2014 (Brüssel 2011).
- Europäische Kommission, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010, Tax policy after the crisis (= Working Paper NO.24 2010, Brüssel 2010a).
- Europäische Kommission, Taxation trends in the European Union, 2010 edition (Brüssel 2010b).
- Europäische Kommission, Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, in: European Economy 7 (2009).
- Europäische Kommission, AMECO-Datenbank; http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.
- Europäische Kommission, Eurostat-Datenbank; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Europäische Kommission, Missoc-Datenbank; http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en.
- Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC), Bashing public sector wages and public sector jobs (= ETUC Austerity Watch Nr 1, Brüssel 2010).
- Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC), Towards a new social deal in Europe (Brüssel 2009).
- Financial Times, Hungary's bank tax (8. Juli 2010).
- Financial Times, Hungary reverses pensions reform (14. Dezember 2010).
- Financial Times, Hungary calls for IMF assistance (21. November 2011).
- Ganßmann, H.; Himmelreicher, R. K., Die Krise und die sozialen Sicherungssysteme, in: WSI Mitteilungen 12 (2009) 651-658.

- Internationaler Währungsfonds (IMF), IMF Agrees \$15.7 Billion Loan to Bolster Hungary's Finances (= IMF Survey online, 6. November 2008); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/car110608a.htm>.
- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS), Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development, Developments and Trends, Global Report (Genf 2010).
- OECD, Preparing fiscal consolidation (Paris 2010).
- OECD, Fiscal Packages across OECD Countries: Overview and country details (Paris 2009).
- Püss, T.; Viies, M.; Kerem, K., Convergence Analysis of the Structure of Social Protection Financing, in: International Advances in Economic Research 11 (2005) 19-27.
- Schmähl, W., Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland (= ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen 2006).
- Schmähl, W., Sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung als politische Aufgabe, in: WSI Mitteilungen 7 (2009) 390-397.
- Schulten, T., Europäischer Tarifbericht des WSI 2009/2010, in: WSI Mitteilungen 4 (2010) 196-203.
- Schulten, T., Europäischer Tarifbericht des WSI 2010/2011, in: WSI Mitteilungen 7 (2011) 355-362.
- Seils, E., Die Sozialversicherung im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 7 (2009) 347-354.
- Watt, A., A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis (= ETUI Working Paper 2009.05, Brüssel 2009).

Zusammenfassung

Die Wirtschaftskrise, die im Jahr 2008 ihren Anfang genommen hat, brachte in der EU einen starken Einbruch von Wirtschaftsleistung und Beschäftigung. Aufgrund der sozialen Sicherungssysteme konnten die Auswirkungen zum Teil abgefedert werden, nicht jedoch ohne starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Das veranlasste die meisten EU-Staaten zum Schnüren von Sparpaketen, die teilweise erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherheit haben. Das Paper zeigt, dass der Einbruch der öffentlichen Einnahmen in Österreich und Deutschland, beides Vertreter des korporatistisch/kontinentalen Wohlfahrtsmodells weit geringer ausfiel, als Schweden (universales Wohlfahrtsmodell), dem Vereinigten Königreich (Beveridge-Modell) oder Ungarn (Mittel-/Osteuropa). Wesentlicher Grund dafür war die stabile Beschäftigungsentwicklung in den erstgenannten Ländern, mit positiven Auswirkungen auf den Konsum und letztlich auf die Einnahmen aus indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Vor allem die Einnahmefälle in Ungarn und dem Vereinigten Königreich, aber auch die scheinbar übermäßig harte Konsolidierung in Deutschland haben jedoch die finanziellen Möglichkeiten dieser Länder für eine Gegensteuerung bei zukünftigen Krisen massiv eingeengt.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 14**

**Entwürfe für die Zukunft
von Wirtschafts- und Sozialpolitik**

Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag
Markus Marterbauer und Christine Mayrhuber (Hrsg.)

Vorwort

Krise und Wirtschaftstheorie

Artikel von: Harald Hagemann; Peter Mooslechner; Kurt W. Rothschild; Stephan Schulmeister

Keynesianismus im wirtschaftlichen Diskurs

Artikel von: Karl Aiginger; Franz R. Hahn; Gustav A. Horn; Markus Marterbauer; Ewald Nowotny; Hans Seidel; Andreas Wörgötter

Lohnentwicklung, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft

Artikel von: Felix Butschek; Günther Chaloupek; Wolfgang Pollan; Franz Traxler

Verteilung von Einkommen und Vermögen

Artikel von: Raimund Dietz; Helmut Höpflinger; Helmut Kramer; Hans Steiner; Gunther Tichy

Systeme der sozialen Sicherung

Artikel von: Georg M. Busch; Anton Hemerijck; Christine Mayrhuber; Herbert Walther

Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union

Artikel von: Gudrun Biffi; Wolfgang Blaas; Fritz Breuss; Edith Kitzmantel

Biographien

Wien 2009, 158 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:

LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Die Internationalisierung österreichischer IT-Unternehmen – zur Dynamik von Wertschöpfungsketten und Arbeit

Jörg Flecker, Annika Schönauer

1. Einleitung

Die Computerindustrie ist hochgradig internationalisiert und weist globale Produktionsnetzwerke und weltweite Wertschöpfungsketten auf. Dies trifft nicht nur auf die Produktion von Geräten, sondern auch auf die Softwareentwicklung und die IT-Dienstleistungen zu.¹ Gerade in der Angestelltenarbeit und insbesondere bei den hoch Qualifizierten zählt dieser Wirtschaftszweig zu den Pionieren der transnationalen Arbeit. Der Aufstieg der indischen IT-Wirtschaft und die Direktinvestitionen von internationalen Unternehmen der Branche in Asien und Mitteleuropa zeigen, dass die internationale Arbeitsteilung sich in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich verschoben hat. Damit sind grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten innerhalb von Konzernen sowie zwischen Firmen entstanden, die heute vielfältige Möglichkeiten für die Auswahl von Standorten für bestimmte Unternehmensfunktionen, Projekte und Tätigkeiten bieten.

Die österreichische Wirtschaft machte in den letzten beiden Jahrzehnten einen deutlichen Wandel durch. Der schon über lange Zeit große Anteil an (passiven) Direktinvestitionen durch ausländische Unternehmen in Österreich wurde in erheblichem Umfang dadurch ergänzt, dass österreichische Firmen insbesondere in den mitteleuropäischen Ländern als Investoren auftraten. Dies trifft auch auf die IT-Branche zu, die grenzüberschreitende Netzwerke und Wertschöpfungsketten aufbaute, um Zugang zu diesen Märkten zu gewinnen und die Qualifikationen in den östlichen Nachbarstaaten zu nutzen. Damit wurden Arbeit und Beschäftigung in der schon bisher stark durch die Präsenz internationaler Unternehmen geprägten österreichischen IT-Wirtschaft noch stärker von der Dynamik der internationalen Arbeitsteilung abhängig. Das macht die Frage umso interessanter, in welchen Ländern und Regionen Arbeitsplätze entstehen und wo Arbeitsplätze gerade in Krisenzeiten gefährdet sind. Darüber hinaus wird auch die Qualität der Arbeit, also die Arbeits- und Beschäftigungsbe-

dingungen, immer stärker von den Entwicklungen der grenzüberschreitenden Ketten und Netzwerke bestimmt.

Es war die internationale Diskussion über Verlagerungen, die von den USA ausgehend unter dem Schlagwort „*Offshoring*“ geführt wurde,² welche die Aufmerksamkeit auf geografische Aspekte und räumliche Verschiebungen in den Aktivitäten der IT-Wirtschaft wie auch in anderen Branchen lenkte. Dabei wurden insbesondere große und für die Öffentlichkeit interessante Fälle von Direktinvestitionen oder Betriebsverlagerungen hervorgehoben, mit denen die Unternehmen Kosten senken, Zugang zu neuen Märkten bekommen oder zusätzliche Talente gewinnen wollten. Forschungsarbeiten zeigten jedoch, dass die Verlagerung von Arbeit und die Dynamik von Wertschöpfungs- und -aneignungsketten nicht immer in großen Sprüngen erfolgen und nicht immer strategisch und rational geplant sind.³ So basieren Auslagerung (*Outsourcing*) und Verlagerung von Arbeit nur zum Teil auf systematischen Kosten-Nutzen-Rechnungen. Kurzfristige Überlegungen dominieren vielfach gegenüber der Berücksichtigung langfristiger Aspekte, Berater propagieren Strategien und verstärken Trends, und Aus- und Verlagerungen können eine eigene Dynamik entwickeln, sobald die Interessen von Tochterfirmen oder externen Dienstleistern zum Tragen kommen.

Um die Dynamik der internationalen Arbeitsteilung in der IT-Wirtschaft besser zu verstehen, ist es erforderlich, das Augenmerk nicht nur auf strategische Entscheidungen der Kernunternehmen und große Umstrukturierungsprojekte zu richten, sondern auch die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen dieser Entscheidungen sowie die schleichenden Entwicklungen von Wertschöpfungsketten zu analysieren.

In dem durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank unterstützten Forschungsprojekts „Value chain dynamics in the IT sector: Impacts on work and employment in Austrian companies“ (Projektnummer 13609) wird die österreichische IT-Wirtschaft unter diesem Gesichtspunkt untersucht. Es zielt darauf ab, die Veränderungen der Positionen österreichischer Firmen und Betriebe innerhalb von grenzüberschreitenden Netzwerken und Wertschöpfungs- und -aneignungsketten zu beschreiben sowie zu untersuchen, welche Wirkungen davon für die Arbeit in diesen Betrieben ausgegangen sind. Diese retrospektive Analyse soll unser Wissen über die Dynamiken und die Triebkräfte des Wandels in der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung, über die Entstehung neuer Formen der Kooperation und der Konkurrenz in den internationalen Netzwerken sowie über die Wirkungen auf die Beschäftigung und die Qualität der Arbeit erweitern.⁴

In diesem Beitrag beschreiben wir in einem ersten Schritt die Entwicklung von Wertschöpfungsketten insbesondere in der IT-Wirtschaft und stellen in der Folge kurz die Branche in Österreich und ihre Internationali-

sierung vor. Im vierten Abschnitt diskutieren wir anhand von Beispielen, wie sich die Arbeit durch die Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung verändert. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte des Zusammenhangs zwischen Internationalisierung und Arbeit.

2. Die Dynamik von Wertschöpfungsketten in der IT-Wirtschaft

2.1 Analyse dynamischer Wertschöpfungsketten und Arbeit

Die Analyse von Arbeit kann sich immer weniger auf innerbetriebliche Zusammenhänge beschränken, denn durch die Herausbildung von Firmennetzwerken und Wertschöpfungsketten⁵ sind Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zunehmend von den Beziehungen zwischen den Betrieben bzw. Unternehmen geprägt. Die kontinuierliche Umstrukturierung dieser Ketten und Netzwerke verändert den Umfang der Beschäftigung in einzelnen Betrieben, wirkt sich auf die betriebliche Arbeitsorganisation aus und kann Konsequenzen für die Personalpolitik haben. Für die Analyse der Beziehungen zwischen Unternehmen oder Betrieben und ihrer Restrukturierung bedarf es geeigneter analytischer Konzepte. Ein solches Konzept ist das der Güter- oder Wertschöpfungsketten (*commodity chains* oder *value chains*),⁶ in dem neben der Verteilung von Verarbeitungsschritten auf verschiedene Firmen in unterschiedlichen Ländern die Beziehungen zwischen den beteiligten Unternehmen im Mittelpunkt stehen. Wie die Kernfirmen die globalen Wertschöpfungsketten oder Netzwerke steuern und welche Machtverhältnisse zwischen den Abnehmern und ihren Zulieferern bestehen, wurde bisher vor allem unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung von Ländern und Regionen untersucht.⁷

In der industriellen Fertigung wurde die Strategie der Verlagerung besonders in den 1980er- und 1990er-Jahren verfolgt, was zu einer globalen Verteilung von Industriestandorten führte. Gereffi und Korzeniewicz (1994) weisen dabei auf die zunehmende vertikale Aufgliederung transnationaler Unternehmen hin, die sie als eine Entwicklung hin zu globalen Güterketten beschreiben. Für die Analyse schlugen sie eine Differenzierung in sogenannte herstellergesteuerte (*producer-driven*) und käufergesteuerte (*buyer-driven*) Ketten vor. Während Erstere v. a. in früheren Phasen der Internationalisierung vorherrschten, als vertikal integrierte transnationale Unternehmen, wie beispielsweise Öl-, Pharma- oder Automobilfirmen, Niederlassungen in verschiedenen Ländern aufbauten, beschreiben Zweitere die Entstehung globaler Beschaffungsnetzwerke etwa in der Bekleidungsindustrie.⁸ Aufbauend auf neueren empirischen Arbeiten und mit Bezug auf ihre Steuerungsformen definieren Gereffi et al. (2005) später

drei Arten globaler Wertschöpfungsketten: modulare, relationale und gebundene Wertschöpfungsketten. Während modulare und relationale Ketten relativ ausgeglichene Machtbeziehungen zwischen den Firmen aufweisen, sind gebundene Ketten hingegen durch eine einseitige Abhängigkeit der Zulieferer von mächtigen Abnehmerfirmen gekennzeichnet.

Die Analyse von Wertschöpfungsketten ist bei Gereffi et al. (2005) explizit dynamisch angelegt. Sie betonen also die Veränderlichkeit der Beziehungen zwischen den Firmen sowie der Bedeutung einzelner Standorte in den Produktionsketten. Für die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung von Ländern und Regionen sind dabei insbesondere die Möglichkeiten zur Aufwertung von Betrieben und Standorten von Interesse.⁹ Solche Prozesse spielen sich vielfach abseits von spektakulären Standortverlagerungen, Betriebsansiedlungen oder -schließungen ab. Denn in Wertschöpfungsketten verschieben sich kontinuierlich die Zuständigkeiten, Spezialisierungen und Projektverantwortlichkeiten, sodass Standorte schleichend auf- oder abgewertet werden. Diese Dynamiken bezeichnen Lynn und Salzman als „*incremental value chain creep*“.¹⁰ Sie sind noch kaum erforscht, aber – so unsere These – für die Entwicklung von Standorten ebenso wichtig wie die auffälligeren Betriebsverlagerungen.

Auch wenn die in der Analyse dynamischer Wertschöpfungsketten stark hervorgehobenen Steuerungsformen und die Machtbeziehungen zwischen den Firmen offensichtlich großen Einfluss auf Arbeitsorganisation, Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen entlang der Ketten haben, konzentrieren sich Gereffi, Humphrey, Sturgeon und andere in ihren Analysen auf die Koordinationsprozesse zwischen Unternehmen bzw. Einheiten transnationaler Unternehmen und lassen die Folgen für Arbeit und Beschäftigung weitgehend unberücksichtigt. So kritisieren Smith et al. (2002, S. 47): „Wenn überhaupt wird der Arbeitsorganisation und der Beschäftigung im Betrieb wenig Aufmerksamkeit zuteil, was die Bewertung der Position eines Standorts innerhalb einer Güterkette deutlich einschränkt.“

Es gibt nun mehrere konzeptionelle Möglichkeiten, Arbeit und Beschäftigung intensiver in den Blick zu nehmen. Einen ersten Anlauf nahm die Debatte über Flexibilisierung und neue Produktionskonzepte in den 80er-Jahren. Das stark beachtete Modell der „flexiblen Firma“¹¹ erfasste in seiner Differenzierung von stabilen Kern- und flexiblen Randbelegschaften Auslagerung (*outsourcing*) als eine Form der flexiblen Beschäftigung. Dabei wird die Kernbelegschaft als qualifiziert und funktional flexibel, die Randbelegschaft als niedrig qualifiziert und austauschbar konzipiert. In dieser Sicht würden die Kernbelegschaften von Restrukturierungen eher „geschützt“ bzw. weniger negativ betroffen werden, weil Unternehmen ihre Qualifikationen nutzen wollen. Aktuelle Arbeiten stellen jedoch fest, dass sich komplexe Auslagerungsbeziehungen nicht rein durch ein dichotomes Kern- und Peripheriemodell abbilden und erklären lassen. So kann

es bei Auslagerungen auch um die Erschließung neuer Arbeitsmarktsegmente und durchaus auch um qualifizierte Beschäftigtengruppen bei gleichzeitig niedrigeren Lohnkosten gehen.¹² Dafür ist gerade die Informationstechnik ein typisches Beispiel, weil einerseits durch Auslagerung spezifisches Wissen gewonnen, andererseits auch Personalkosten gesenkt werden sollen.

Was die Auswirkungen der Netze und Ketten auf die Arbeitsorganisation betrifft, gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Optimistisch gesehen kann die Fragmentierung von Organisationen die Entstehung neuer, weniger hierarchischer Arbeitsformen ermöglichen, die den Beschäftigten erweiterte Möglichkeiten der Entfaltung und qualifizierten, selbstbestimmten Kooperation bieten. In diese Richtung hat beispielsweise Castells (1996) mit seiner Figur des „networkers“ argumentiert. Aus pessimistischer Sicht wird auf Risiken, wie die steigende Unsicherheit oder die Verlagerung der Verantwortung für die Weiterbildung auf die Beschäftigten, hingewiesen.¹³ In eine ähnliche Richtung gehen die Argumente von Frade und Darmon (2005). Sie beschreiben Wertschöpfungsketten als Ketten für die Weitergabe von Risiken und Flexibilitätsanforderungen (*risk-and-flexibility transfer chains*), mit der Ausbreitung prekärer Beschäftigung als bedeutendster Folge von Externalisierungsstrategien.¹⁴

Auch Forschung im Bereich der industriellen Beziehungen zeigt, dass Auslagerungen auch im Dienstleistungssektor der Arbeitskostensenkung dienen und damit zur Verschlechterung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und der Handlungsmöglichkeiten betrieblicher Interessenvertretungen führen. Studien über die Telekommunikationsbranche zeigen beispielsweise, dass Unternehmen Kosten einsparen, indem sie Arbeit auslagern und Unternehmensteile ausgliedern. Hinzu kommt, dass potenzielles Auslagern als Drohung ins Spiel kommt, wenn es darum geht, Zugeständnisse der Beschäftigten im Unternehmen zu erreichen.¹⁵ Diese Befunde machen deutlich, dass die Restrukturierung von Wertschöpfungsketten die Kernbelegschaften gerade nicht absichert, sondern sie direkt oder indirekt (über Drohpotenziale) von nachteiligen Veränderungen betroffen sein können.

2.2 Die Wertschöpfungsketten der IT-Wirtschaft

In seiner ursprünglichen Form wird das Konzept der Güter- oder Wertschöpfungsketten ausschließlich für die Analyse der Güterproduktion herangezogen. Gereffi (2006) ist zwar der Meinung, dass die in der Informationsökonomie neu entstehenden Wertschöpfungsketten jenen in der Güterproduktion weitgehend ähneln. Nicht zu übersehen ist jedenfalls der Trend hin zur Externalisierung von Servicefunktionen von der KundInnenbetreuung (Stichwort: Callcenter) bis zur Softwareentwicklung.¹⁶ Viele In-

dustrieunternehmen, Banken, Versicherungen oder öffentliche Organisationen greifen für spezialisierte Kostenrechnung, Forschung und Entwicklung, Personalwesen oder IT-Services auf externe Dienstleister zurück. Diese Serviceanbieter und Lieferanten sind in vielen Branchen keineswegs nur Klein- und Mittelbetriebe, sondern vielfach international agierende Großunternehmen.¹⁷

Gerade die IT-Wirtschaft und insbesondere die Entwicklung von Computerprogrammen waren Vorreiter im Aufbau von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten außerhalb der verarbeitenden Industrie. Insofern die Informations- und Kommunikationstechnologie eine entscheidende Stütze bei der Ausweitung von Netzwerken und Ketten in allen Branchen gewesen ist,¹⁸ verwundert es nicht, dass Externalisierung und Umstrukturierung von Wertschöpfungsketten auch in dieser Branche selbst frühzeitig zur Anwendung kamen. Die digitale Form des Arbeitsgegenstandes, der Arbeitsmittel und der Produkte sowie die globale Verbreitung und Standardisierung von Techniken und Qualifikationen erleichterte die Aus- und Verlagerung von Arbeit in der Softwareentwicklung erheblich. Hinzu kommt die Nutzung des Internet zum Datentransfer bzw. als „Informationsraum“ als neue Basis für geografisch verteilte Arbeit. Damit können für die einzelnen Teilprozesse weltweit möglichst günstige Standorte gesucht werden. Was zunächst nur eine Ausweitung der Optionen für die Unternehmen war, wird durch die verschärfte Konkurrenz bald zu einer Notwendigkeit.¹⁹

Zunächst wurden ab den 1990er-Jahren einfache Arbeitsschritte, wie das Kodieren oder Testen von Programmteilen, oder einfache Teile von Produkten aus- bzw. in Niedriglohnländer verlagert. Im globalen Maßstab entwickelte sich insbesondere Indien mit seiner großen Zahl an qualifizierten Arbeitskräften und niedrigen Lohnkosten zu einem wichtigen Standort der Branche,²⁰ bald gefolgt von anderen Ländern wie Russland, Vietnam oder den mitteleuropäischen Ländern. Besonders der Boom der Branche um das Jahr 2000 rechtfertigte Verlagerungen zusätzlich, da die Arbeitsmärkte der westeuropäischen und nordamerikanischen Länder vielfach keine Expansion der Aktivitäten in der Branche mehr zuließen. Die internationale Arbeitsteilung blieb aber nicht im Modell der „verlängerten Werkbank“ gefangen, sondern entwickelte bald eine eigene Dynamik. Die hohe Qualität der Arbeitsergebnisse aus Indien beispielsweise überzeugte viele Firmen, dass sie mit der Verlagerung durchaus einen Schritt weiter gehen konnten. Zugleich führte die Unzufriedenheit der indischen Beschäftigten mit den untergeordneten Arbeiten, die wenig Lernchancen boten, zu hoher Personalfuktuation, die wiederum zu Kostensteigerungen und zu Terminüberschreitungen führte. Mit der Übertragung von anspruchsvolleren Aufgaben und größerer Verantwortung trugen die Unternehmenszentralen in Europa und Nordamerika zur Aufwertung der indi-

schen Standorte bei.²¹ Die Dynamik verstärkte sich auch dadurch, dass sich Firmen genötigt sahen, auf den Zug der Internationalisierung aufzuspringen, auch wenn sie keine diesbezüglichen strategischen Pläne gehabt hatten. Das Beispiel anderer Unternehmen, der Druck von Seiten der Finanzmarktakteure, die Präsenz von migrantischen Beschäftigten, die in ihren Herkunftsländern einsetzbar waren bzw. in diese zurück wollten, alle diese Triebkräfte spielten dabei eine Rolle.²²

Boes und Kämpf (2011) beschreiben drei Phasen der Internationalisierung von deutschen IT-Unternehmen: In der ersten Phase folgten sie ihren Kunden aus der Industrie oder dem Finanzwesen und bauten internationale Strukturen auf, um ihnen ihre Dienstleistungen auch an neuen Standorten bieten zu können. In der zweiten Phase erfolgte eine strategische Gestaltung der Produktionskapazitäten an den international verteilten Standorten. Während bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre die Entwicklung in den Hochlohnländern verblieben war, begann ab 2000 ein forcierter Aufbau von Entwicklungsstandorten in Asien und in Mitteleuropa. In letzter Zeit zeichnet sich laut Boes und Kämpf (2011) eine dritte Internationalisierungsphase ab, in der die Unternehmen ihre Standorte zu einem global integrierten Netzwerk umgestalten, um geografisch verteilt Software entwickeln und IT-Dienstleistungen erbringen zu lassen. Grundlage dafür sind nicht nur die entwickelten Kommunikationsnetze, sondern auch die Standardisierung von Prozessen und Produkten, die sich als „Industrialisierung der Kopfarbeit“ beschreiben lässt. Jedenfalls setzt die international verteilte Softwareentwicklung und Erstellung von IT-Dienstleistungen, wie auch in anderen Branchen und Unternehmensfunktionen, eine Kodifizierung und Modularisierung der Aufgaben und Produkte voraus.²³

Die internationale Arbeitsteilung scheint aber über dieses Muster hinauszugehen, insofern auch Funktionen, die an der Spitze der Wertschöpfungskette stehen, wie etwa Forschung und Entwicklung, und die bisher als Kernkompetenzen der Unternehmen in den Hochlohnländern galten, nach Indien und China verlegt werden. Auch vor Auslagerung aus dem Unternehmen hinaus scheinen diese Funktionen nicht gefeit, da auch unabhängige F&E-Firmen aus aller Welt in die Netzwerke einbezogen werden, wie das in Industriebranchen festzustellen ist: „Das scheint Teil einer neuen Strategie zu sein, die sich vom *Outsourcing*-Modell von Porter deutlich unterscheidet, in dem eine Firma die Fertigung von Teilen eines Produkts auslagert, aber ihre Kerntechnologien und -fähigkeiten sorgfältig schützt, indem sie sie innerhalb der Firma behalten.“²⁴

Die Verlängerung von Wertschöpfungsketten schließt auch ein, dass Firmen in Niedriglohnländern in Mitteleuropa, die als Subunternehmen agieren, ihrerseits zur Verlagerung von Arbeit, etwa nach Vietnam, schreiten, um ihren Kunden noch niedrigere Kosten bieten zu können.²⁵ In den

transnationalen Konzernen erfährt der Wettbewerb zwischen den Standorten durch die Aufwertung der Betriebe in Niedriglohnländern eine Intensivierung. Insofern sich beispielsweise ungarische Niederlassungen durch Kostensteigerungen gezwungen sehen, höherwertige Aufgaben zu übernehmen und den direkten Kundenkontakt zu erreichen, während sie niedrig bewertete Aufgaben an Betriebe in Rumänien abgeben, um für den internationalen Konzern attraktiv zu bleiben, traten sie in eine direkte Konkurrenz mit den Standorten in Österreich und Deutschland ein. All dies trägt zu einer dynamischen Umstrukturierung von Wertschöpfungsketten bei, die in relativ kurzen Zeiträumen neue Muster der internationalen Arbeitsteilung entstehen lassen.²⁶

Mit Blick auf Arbeit und Beschäftigung lässt sich damit festhalten, dass die Dynamik der Aus- und Verlagerung in der IT-Wirtschaft anfangs – abgesehen von Zielen des Marktzugangs – durch die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und die Unterschiede in den Personalkosten bzw. der Regulierung von Arbeit bedingt waren. In einigen Fällen konnten die Unternehmensleitungen dabei argumentieren, dass die „Mischsätze“ bei den Personalkosten die Standorte in den Hochlohnländern absichern helfen. Die Aufwertung der Niederlassungen und externen Dienstleister in anderen Ländern baute aber zunehmend Druck auf die Kernfirmen und deren Beschäftigte auf. Die verschärfte Konkurrenz innerhalb der Konzerne und Netzwerke und entlang der Wertschöpfungsketten erhöht die Beschäftigungsunsicherheit, welche auch hoch qualifizierten TechnikerInnen seit der Krise der IT-Wirtschaft Anfang der 2000er-Jahre nicht unbekannt ist. Die Arbeitsorganisation und die unmittelbaren Arbeitsbedingungen sind entsprechend durch Arbeitsintensivierung, steigende Flexibilitätsanforderungen und eine Gleichzeitigkeit von Konkurrenz und Kooperation in der geografisch verteilten Arbeit geprägt.²⁷ Hinzu kommen Standardisierung und Formalisierung von Aufgaben und Abläufen, die als Voraussetzung für Auslagerungen und für geografisch verteilte Arbeit verstärkt worden sind und insofern als „Bürokratisierung durch die Hintertür“ bezeichnet werden können.²⁸

3. Die Branche in Österreich

Zur Größe des IT-Sektors in Österreich gibt es kaum fundierte Daten. Die Angaben in Statistiken und die Einschätzungen der ExpertInnen haben eine große Bandbreite und schwanken je nach dem, wo die Grenze der IT-Branche zu anderen Branchen gezogen wird. Einerseits gibt es die klassischen IT- und IKT-Unternehmen, andererseits verfügen aber auch viele Firmen anderer Branchen über IT-Abteilungen, die in den Statistiken unter der Branche des Gesamtunternehmens geführt werden. Die Grö-

ßenordnung dieser Abteilungen ist schwer abzuschätzen. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass der IT-Sektor für den Standort Österreich ein zentraler Wirtschaftsbereich ist. Charakteristisch ist die hohe Anzahl kleiner und die niedrige Anzahl großer Unternehmen. Die Bedeutung des Sektors beispielsweise für die Stadt Wien wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, dass der IT-Sektor im Vergleich zum Tourismus in Wien sieben Mal so viel Wertschöpfung erbringt.²⁹

Um eine Vorstellung von der Größenordnung der Branche zu geben, seien hier ein paar Daten präsentiert. Maierbrugger geht davon aus, dass der österreichische IT-Sektor insgesamt aus rund 15.000 Unternehmen mit ca. 170.000 Beschäftigten besteht.³⁰ Mit ihren Schätzungen liegt sie klar im oberen Feld.

Tabelle 1 basiert auf der Leistungs- und Strukturhebung der Statistik Austria 2009 und weist die österreichischen Unternehmenszahlen zu einem Teilbereich des IT-Sektors aus, den IT-Dienstleistungen.³¹

Tabelle 1: IT-Dienstleistungen in Österreich 2009

	Zahl der Unternehmen	Zahl der Beschäftigten	Zahl der unselbst. Besch.
J62 IT-Dienstleistungen	8.073	35.986	28.915
J6201 Programmierungstätigkeiten	4.061	19.303	15.726
J6202 Erbring. v. IT-Beratungsleist.	2.069	10.033	8.254
J6203 Betrieb v. Datenverarb.anlagen	267	2.181	1.946
J6209 Sonst. IT-Dienstleistungen	1.676	4.469	2.989

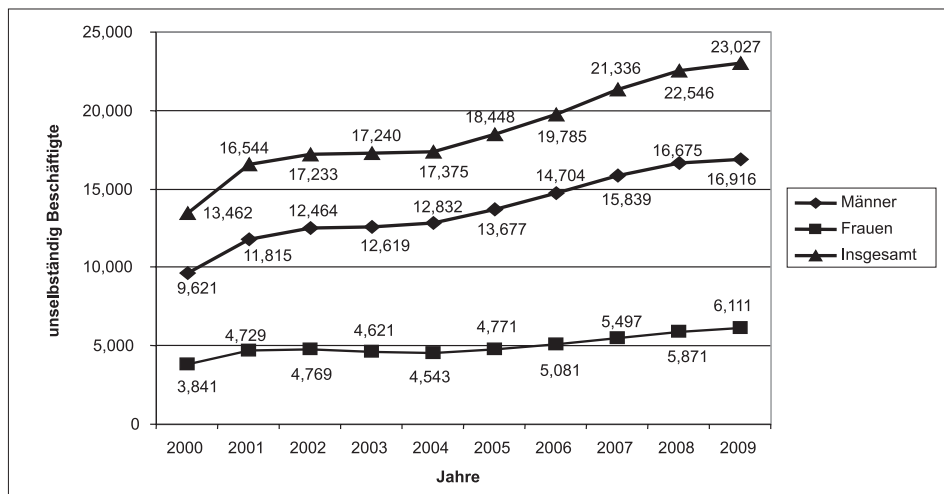
Quelle: Statistik Austria (2011).

Der Hauptverband der Sozialversicherungsträger kommt für die IT-Dienstleistungen zu ähnlichen Ergebnissen. In Abbildung 1 ist die Beschäftigungsentwicklung unselbständig Beschäftigter von 2000 bis 2009 nachgezeichnet.³²

Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Unternehmen im Bereich der IT-Dienstleistungen nach Anzahl der Beschäftigten.³³ Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten machen in Österreich nur gut 1% der IT-Dienstleister aus, jedoch sind 36% aller bei IT-Dienstleistern Beschäftigten in diesen Unternehmen tätig. Über ein Viertel aller Beschäftigten im IT-Dienstleistungsbereich sind in einem der sechs großen Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten tätig. Betrachtet man die Beschäftigtenzahlen der Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten, so wird eine große Differenz zwischen der Zahl der insgesamt Beschäftigten und der Zahl der unselbstständig Beschäftigten deutlich. Dies deutet auf einen großen Anteil von Ein-Personen-Unternehmen, neuen Selbstständigen und WerkvertragsnehmerInnen hin. Bei 6.679 Personen handelt es sich um solche

Ein-Personen-Unternehmen, neue Selbstständige und WerkvertragsnehmerInnen, das sind 49% der IT-Dienstleistungsunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten.

Abbildung 1: Beschäftigungsentwicklung im Bereich der IT-Dienstleistungen 2000-2009



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger 2011.

Tabelle 2: Unternehmen im Bereich der IT-Dienstleistungen

	Zahl der Unternehmen	Zahl der Beschäftigten	Zahl der unselbst. Besch.
J62 IT-Dienstleistungen	8.073	35.986	28.915
0- 9 Beschäftigte	7.503	13.652	6.973
10- 19 Beschäftigte	291	3.900	3.667
20- 49 Beschäftigte	185	5.520	5.398
50-249 Beschäftigte	88	9.196	9.159
250 und mehr Beschäftigte	6	3.718	3.718

Quelle: Statistik Austria (2011).

Die Heterogenität des österreichischen IT-Sektors macht es schwierig, so etwas wie eine allgemeine Branchenstruktur zu bestimmen. Es lassen sich jedoch vier Gruppen von Unternehmen beschreiben, die in Bezug auf ihre internationale Vernetzung unterschiedlichen Logiken folgen:

i.) die Gruppe der großen internationalen IT-Unternehmen mit Sitz oder Tochterunternehmen in Österreich. Von den sechs größten Softwareunternehmen in Österreich sind fünf Tochterunternehmen von internationalen Firmen (Siemens AG Österreich, Microsoft, IBM, SAP), nur bei einem –

Raiffeisen Informatik Zentrum – handelt es sich um ein österreichisches Unternehmen.³⁴ Klassische Unternehmenszentralen als Ort der Zentralisierung verlieren zunehmend ihre Funktion³⁵ und werden von sogenannten regionalen Kompetenzzentren abgelöst.³⁶

ii.) Die zweite Gruppe sind österreichische IT-Unternehmen, die sich auf Nischenprodukte spezialisiert haben und diese unter anderem für den internationalen Markt produzieren. Dazu zählen zu einem wesentlichen Anteil auch Neugründungen (*Start-ups*) und Kleinbetriebe. Zu den Nischenprodukten, mit denen österreichischen Unternehmen internationale Erfolge verbuchen, zählen u. a. Halbleitertechnologien,³⁷ Bankensoftware und Technologien für die digitale Verwaltung (*E-Government*).³⁸ Bei den *Start-ups* handelt es sich um junge Betriebe – nicht jedoch automatisch um junge GründerInnen. Die meisten verfügen schon über langjährige Managementenerfahrung, bevor sie ihr Unternehmen gründen.³⁹

iii.) Die dritte Gruppe der österreichische IT-Unternehmen sind Firmen, die sich auf Service und Beratung vorwiegend für den österreichischen Markt spezialisiert haben.⁴⁰ Hauptaufgabe ist die Betreuung der IT von Unternehmen. Dies kann bei den KundInnen vor Ort oder auch extern beim Dienstleister passieren (z. B. Rechenzentren). Das Service ist meist stark individualisiert und reicht von der Implementierung von Software und Aktualisierung bis hin zu komplexen Beratungsdienstleistungen. Das kann so weit gehen, dass ein Teil gänzlich wie Personaldienstleister agiert und IT-Kräfte dauerhaft zu KundInnen entsendet. Fließend ist auch die Grenze zu Beratungsfirmen.

iv.) Als letzte Gruppe seien hier auch noch IT-Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen erwähnt, die an Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen angesiedelt sind.⁴¹ Diese Organisationen kooperieren häufig mit Unternehmen, werden hier jedoch nicht näher in den Blick genommen.

4. Standortwahl und Internationalisierung

Die Gründe für Ansiedlungen von IT-Firmen an bestimmten Orten und ihre Bestrebungen zur Internationalisierung sind vielfältig. Der Zugang zu neuen Märkten oder zu günstigen Arbeitskräften sind oft nur die Vordergrundigsten. Im Folgenden wird anhand der passiven Direktinvestitionen in Österreich näher dargestellt, was den österreichischen Standort ausmacht. Weiters wird auf die Rolle des Standortes Wien u. a. im Zusammenhang mit Direktinvestitionen in Mitteleuropa eingegangen. Österreichische IT-Firmen sind außerdem über Auslagerungen, über Firmenübernahmen und Beteiligungen (sowohl, dass österreichische Firmen übernommen werden, als auch, dass sie ausländische Firmen kaufen), als

Lizenznehmer von Produkten großer internationaler Unternehmen und über ihre Kundenbeziehungen auf unterschiedliche Art und Weise international vernetzt. Auf diese sechs Bereiche der Internationalisierung wird im Folgenden genauer eingegangen.

Laut dem „IT Industry Competitive Index 2011“, der alle zwei Jahre von der „Economist Intelligence Unit“⁴² herausgegeben wird, liegt Österreich im weltweiten Vergleich der Attraktivität für die IKT-Industrie auf Platz 17. Diese Analyse basiert auf einer Bewertung der Faktoren wirtschaftliches Umfeld, IT-Infrastruktur, IT-Arbeitsmarkt, Forschung und Entwicklung, Rechtssicherheit sowie die öffentliche Unterstützung der IT-Branche. Im internationalen Vergleich liegt Österreich vor allem beim Angebot von Fachkräften zurück.⁴³ Betrachtet man die Motive für die Standortwahl, so ist es in der Einschätzung der „Austrian Business Agency“ (ABA) in erster Linie der potenzielle Markt, der ausländische Unternehmen in eine bestimmte Region Österreichs bringt. Wo sind die potenziellen KundInnen, von wo aus kann ich sie gut erreichen? Das sind die vorrangigen Fragen der UnternehmerInnen. Österreich wird auch aufgrund seiner Kleinheit als Testmarkt für Europa genutzt.⁴⁴ Mit einem überschaubaren Investitionsbedarf hoffen außereuropäische Unternehmen den ersten Fuß nach Europa zu setzen und Erfahrung zu sammeln. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist Österreich aufgrund seiner wirtschaftlichen und sozialen Stabilität, aufgrund eines Arbeitsrechts, das Möglichkeiten zur flexiblen Beschäftigung bietet, und aufgrund der vergleichsweise niedrigen Körperschaftssteuer als Standort attraktiv. Ein weiterer wichtiger Faktor bei der Standortwahl ist die Personalfrage. Österreich gilt als ein Land, das mit gut ausgebildeten MitarbeiterInnen punkten kann. Trotz des bisher hohen Lohnniveaus war es u. a. dieser Faktor, der dazu führte, dass Unternehmen den Standort Österreich wählten. Wird im IT-Bereich eine größere Anzahl von hoch qualifizierten Personen gesucht, kommt jedoch sogar der Standort Wien an seine Grenzen,⁴⁵ was auch viele UnternehmerInnen wahrnehmen. Mittlerweile, so Seyruck und Tritscher (2010, S. 32), beklagen 47% der heimischen IKT-Unternehmen, dass sie nicht ausreichend Personal bekommen, und 59% erwarten, dass sich die Situation verschlechtern wird. Grund für diesen wahrgenommenen Mangel ist neben dem steigenden Bedarf auch eine zunehmende Fokussierung der UnternehmerInnen auf UniversitätsabsolventInnen. Die AbsolventInnen der für das duale Ausbildungssystem charakteristischen Lehre werden von den ArbeitgeberInnen immer weniger nachgefragt. Selbst HTL-AbsolventInnen werden in Bewerbungsverfahren zunehmend von UniversitätsabsolventInnen ausgestochen. Auch im Zuge der Internationalisierung gewinnen Qualifikationen, die über den klassischen IT-Bereich hinausgehen, an Bedeutung.⁴⁶ Dabei handelt es sich um einen internationalen Trend, der auch am Wandel der Universitätsstudien zu beobachten ist.

Immer öfter finden sich in den Kurrikula der Universitäten Studien, die zwischen IT und anderen Fächern (Marketing, Projektmanagement, Führungskräfte-Training etc.) angesiedelt sind.⁴⁷ Andere ExpertInnen führen das häufig thematisierte Personalproblem vielmehr auf den Kostendruck der Unternehmen, die den potenziellen MitarbeiterInnen keine attraktiven Löhne bieten und daher kein oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal bekommen, zurück.

Neben den beschriebenen strategischen Zielen bei der Standortwahl sind es vor allem bei KMUs jedoch auch weniger sachliche Argumente, die zu einer Standortentscheidung führen. Immer wieder interessieren sich EigentümerInnen aus privaten Gründen für Standorte – beispielsweise aufgrund einer Urlaubsreise. Das sind die Ausreißer auf der einen Seite. Auf der anderen Seite stehen die multinationalen Konzerne, die mit Ausschreibungen an die nationalen Ansiedelungsagenturen herantreten. Es zeigt sich außerdem, dass auch große Unternehmen es bevorzugen, eine gewisse räumliche Nähe zur Mutterfirma beizubehalten: italienische Unternehmen bevorzugen Tirol und Kärnten, deutsche Unternehmen siedeln sich gern in Oberösterreich und Salzburg an.⁴⁸

Wien ist in Österreich der mit Abstand bedeutendste IKT-Standort, was auch eine Studie der KMU Forschung Austria gemeinsam mit dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung belegt.⁴⁹ Es sind in erster Linie die Nähe zu Hoch- und Berufsbildenden Schulen und die Konzentration großer Unternehmen (Banken und Versicherungen), die die Region besonders attraktiv machen.⁵⁰ In der Stadt Wien gibt es derzeit ca. 5.300 Unternehmen aus der IKT-Branche, in denen ca. 64.000 Personen beschäftigt sind.⁵¹ Der IKT-Sektor der Region Wien umfasst mehr als 8.000 Unternehmen und beschäftigt in etwa 10% aller Berufstätigen. 99% aller IKT-Unternehmen in der Region Wien sind KMUs. Wie Tabelle 3 zeigt, hat der Großteil der 8.000 Firmen sogar weniger als zehn Beschäftigte. Rund 150 Firmen sind multinationale Unternehmen.

Tabelle 3: IKT-Unternehmen in Wien

	%-Anteil an den 8.000 IKT Unternehmen der Region Wien
1- 9 Beschäftigte	89
10-49 Beschäftigte	9
50 und mehr Beschäftigte	3

Quelle: Wanzenböck (2009).

Im Wiener IKT-Sektor nimmt der Bereich der Forschung und Entwicklung einen wesentlichen Stellenwert ein. In etwa 50% aller IKT-Unternehmen beschäftigten sich u. a. mit Entwicklung. Etwa 70 Firmen oder Organi-

sationen können als Hightech-Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen bezeichnet werden, dazu zählen auch Universitäten, Fachhochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen. Insgesamt sind dort 35.000 Personen beschäftigt, also etwa 50% der gesamten Wiener IKT-Beschäftigten.⁵²

Bei der Entscheidung, einen Auslandsstandort zu gründen, spielt die Markterschließung eine wesentliche Rolle. Aufgrund ihrer Bedeutung als Markt sind die USA für viele österreichische IT-Unternehmen als Standort interessant. Die Gründung eines Unternehmenssitzes in den USA wird oftmals auch dadurch notwendig, dass viele Kundenunternehmen lieber mit in den USA ansässigen Firmen kooperieren als mit ausländischen. Eine Unternehmensadresse im Silicon Valley ist beispielsweise auch mit Prestige und einem Vertrauensvorschuss verbunden.

Was die Bestrebungen für Auslandsexpansionen betrifft, brachten die 1990er-Jahre mit der Öffnung und Expansion Europas in Richtung Osten auch für den österreichischen IT-Sektor wesentliche Veränderungen. Viele Unternehmen nutzten die Gelegenheit und verlagerten Teile der Produktion in Länder Osteuropas. Wien gewann als Standort für Tochterunternehmen oder Konzernzentralen an Bedeutung, da es quasi als Tor zu Osteuropa gehandelt wurde. Gesah die Gründung von Tochterunternehmen in Österreich früher primär mit dem Ziel, den österreichischen Markt zu bedienen, so verschob sich das Interesse der internationalen Firmen mit der Zeit in Richtung der IT-Märkte Zentral- und Osteuropas, die von Ostösterreich aus gut zu bedienen sind. Gleichzeitig bildete Wien einen politisch und institutionell vertrauenswürdigen Standort. Die von der Stadt gebotenen Steuervorteile machten ihn zusätzlich attraktiv. Die steigende Zahl an IT-Unternehmen in Wien führte zu steigendem Arbeitsplatzangebot. Dies unter anderem deswegen, weil die nach Osteuropa orientierten Unternehmen mehr Personal beschäftigen, als dies für den österreichischen Markt notwendig wäre.⁵³ Mit den Jahren gewannen jedoch auch die Länder Osteuropas an Vertrauen, und viele Unternehmen gehen nunmehr direkt in diese Länder.

„Was Osteuropa betrifft, dass es nicht mehr notwendig ist, vom sicheren Hafen Österreich in die unsicheren Häfen der anderen Länder zu gehen, sondern weil sich dort zunehmend auch die üblichen westlichen Strukturen entwickeln.“⁵⁴

Dennoch hat Wien aufgrund der hohen Kompetenzdichte für den mittel- und osteuropäischen Raum klare Standortvorteile in Europa. SteuerberaterInnen, RechtsanwältInnen, Notare, Banken, BeraterInnen, Versicherungen, Personalvermittlungen, Werbeagenturen mit (sprachlichen) Kompetenzen für den mittel- und osteuropäischen Raum lassen sich zahlreiche finden.⁵⁵ In seiner Stellung als Intermediär beeinflusst der IT-Sektor auch andere Sektoren positiv und kann zu Beschäftigungswachs-

tum und Innovation beitragen.⁵⁶ Das zieht auch internationale Firmen an. Auch die ABA diagnostiziert keine Abwanderungen von Konzernzentralen nach Osteuropa im großen Stil. Die Zahl der in Österreich ansässigen Zentralen (alle Branchen) bleibt in den letzten Jahren stabil bei ca. 300.⁵⁷

Mehr als 250 Wiener IT-Unternehmen exportieren Produkte oder Dienstleistungen ins Ausland oder betreuen ausländische Märkte vom österreichischen Standort aus. Der Exportanteil des Wiener IKT-Sektors liegt bei 30%. Zu den wichtigsten Exportmärkten zählen Zentral- und Osteuropa (58%), die EU (24%), gefolgt vom asiatisch-pazifischen Raum und Australien (8%), Nordamerika (6%) und Südamerika (4%).⁵⁸ Fast alle international bekannten IKT-Unternehmen sind in Wien vertreten und steuern ihre CEE-Aktivitäten von diesem Standort aus.⁵⁹

In Bezug auf die Internationalisierung des IT-Sektors spielten auch Auslagerungen eine wichtige Rolle. Gleichzeitig zur globalen Verteilung von Arbeit haben jedoch auch die räumlich näher gelegenen Regionen ihre Bedeutung. Eine Konzentration auf diese Regionen und ein Rückgang der globalen Kooperationen mit weit entfernten Ländern auf anderen Kontinenten, wie beispielsweise zwischen Europa und Indien, kann Vorteile haben. Ein Grund dafür ist der Bedarf an gemeinsamen Sprachkenntnissen, insbesondere Kenntnisse europäischer Sprachen, abgesehen von Englisch. Außerdem wird eine gewisse kulturelle Nähe als Vorteil hervorgehoben. Dies trifft insbesondere bei der Verlagerung von höherwertigen Dienstleistungen zu. Mitteleuropa (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei, Rumänien, Bulgarien) und Nordafrika (Ägypten, Marokko) werden als besonders attraktive Auslagerungsdestinationen beschrieben. Sie erfüllen die genannten Bedingungen, die Lohnkosten sind wesentlich geringer als in Westeuropa, und die Infrastruktur ist gut.

Eine Analyse des Beschäftigungswachstums in Europa nach Branchen und Funktionen („*business functions*“) wie Kerntätigkeiten, Administration, Support auf Basis des European Labour Force Survey⁶⁰ zeigt, wie sich die Profile unterschiedlicher Branchen verändern. In der österreichischen IT-Branche hat zwischen 2000 und 2007 die Beschäftigung vor allem in den Bereichen Administration (+7%) und Support (+6%) zugenommen. Die Kernbereiche des Programmierens und Entwickelns haben hingegen deutlich abgenommen (–13%). Es ist möglich, dass vor allem diese Tätigkeiten abgewandert sind oder verlagert wurden, sei es aus Kostengründen oder um neue Personalkapazitäten zu erschließen. Hingegen könnten Unternehmen sich etwas bürokratisiert oder ihr Management und die marktnahen Funktionen verstärkt haben.⁶¹ Seyruck und Tritscher (2010, S. 32) beschreiben, dass beispielsweise das Auslagern von Programmierarbeiten ins Ausland vor allem bei österreichischen Mittelbetrieben zum Teil auch eine Folge des wahrgenommenen Personalmangels ist. Als Alterna-

tive zum Auslagern verschieben 34% der Unternehmen IKT-Projekte zeitlich, und 17% schaffen es mit Überstunden.⁶²

Es sind nicht ausschließlich die klassischen Ausgliederungen und die Gründung von Tochterunternehmen und Niederlassungen, die zur internationalen Vernetzung der österreichischen Firmen führen. Nicht zu vergessen sind Firmenübernahmen (österreichische Firmen übernehmen Unternehmen im Ausland, suchen nach ausländischen Investoren und/oder werden von ausländischen Unternehmen übernommen) und Geschäftskooperationen, die sich eng oder auch lose gestalten können.⁶³ Manche ExpertInnen beobachten die Tendenz, dass ausländische Unternehmen in Österreich tendenziell an Technologien interessiert sind, wohingegen österreichische Unternehmen sich an ausländischen Firmen beteiligen oder diese übernehmen, um ihre eigenen Produkte oder Dienstleistungen anzubieten.⁶⁴ Ein gewisses Maß an Internationalisierung ist für bestimmte österreichische Unternehmen überlebensnotwendig. Die Erfahrung zeigt, IKT-Firmen müssen früher oder später auf internationalen Märkten agieren, der Heimmarkt, manchmal sogar der europäische, ist für viele Produkte und Entwicklungen zu klein. Eigene Entwicklungen zahlen sich nur aus, wenn größere Märkte bedient werden.⁶⁵ Ab einer gewissen Größe bedarf es ausländischer KundInnen. Große Unterschiede gibt es, wenn die Art der Übernahmen genauer unter die Lupe genommen wird. Grob unterscheiden lassen sich jene Fälle, bei denen der nationale Standort erhalten bleibt und das dort beschäftigte Personal weiterhin für das Unternehmen tätig ist oder ein Standort sogar ausgebaut wird, von jenen Übernahmen, die mit einer kompletten Auflösung des Unternehmens und des Standortes enden. Dazwischen gibt es unterschiedliche Varianten, die im Zeitverlauf auch ineinander übergehen können. So kommt es beispielsweise relativ häufig vor, dass ExpertInnen in das Unternehmen übernommen werden, übersiedeln oder auch räumlich entfernt arbeiten. Aus der Perspektive der österreichischen Unternehmen gibt es unterschiedliche Gründe, warum auf ein Übernahmeangebot oder den Einstieg von InvestorInnen eingegangen wird. Einer davon ist wohl mangelndes Know-how in den Bereichen Wettbewerb, Marketing und Management, das erfolgreiche österreichische KMUs dazu bringt, Kaufangebote anzunehmen. Die Unternehmen wachsen rasch im jeweiligen Kernbereich und können früher oder später bei den angrenzenden Unternehmensfunktionen nicht mehr mithalten.

„Die KMUs sind Technik-getriebene Firmen, die gehen von xy weg und machen ihre eigene Firma auf, die haben auch sonst Defizite im Bereich Management, Marketing usw. (...) Der entwickelt 24 h am Tag tolle Dinge, konkurrenzlos zum Teil, aber wie schaut das aus, Mitbewerb, große Augen, gibt es nicht. Wo sind die Kunden? Dort wo er mit dem Auto hinfährt, so ungefähr. Von System und Planung keine Rede.“⁶⁶

In vielen Fällen ist es aber auch die finanziell aufwändige Phase bis zum Markteintritt mit neuen Produkten, die zusätzliche Mittel von InvestorInnen nötig macht. Auf der anderen Seite sind es aber auch aktive Bestrebungen der UnternehmerInnen, die zu einem Aufgehen in einem internationalen Unternehmen beitragen. Mitunter wird es als das übliche Szenario beschrieben, dass UnternehmerInnen eine Firma entwickeln und auf einen lukrativen Ausstieg hinarbeiten: von Defiziten keine Spur, im Gegenteil.⁶⁷

Für den Aufbau (inter)nationaler Unternehmenskooperationen gibt es wenig institutionalisierte Möglichkeiten, auf die die österreichischen Unternehmen zurückgreifen können. Ein Ansprechpartner ist die Außenhandelsstelle der Wirtschaftskammer, teilweise kommen auch Datenbanken der EU oder die Verbände in den jeweiligen Ländern zum Einsatz. Branchenspezifische Angebote sind aber rar. Eine interessante Form der Förderung von Kooperationen sind die sogenannten Netzwerkveranstaltungen, wie sie beispielsweise das Unternehmen *b2match*⁶⁸ anbietet. Dabei werden potenzielle KooperationspartnerInnen via Internetplattform vernetzt und bekommen bestimmte Zeiten für ein reales Treffen im Rahmen einer Veranstaltung zugewiesen. Auf diesem Weg können mit relativ geringem Zeitaufwand neue Kontakte geknüpft werden. Viele erfolgreiche Kooperationen beruhen auf Zufällen, das Erfolgsrezept scheint zu sein, diese möglich zu machen:

„Man muss sich dem aussetzen, indem man sich in Netzwerke begibt und die Chance kriegt, dass so etwas zufällig passiert.“⁶⁹

Vor allem im Bereich der KMUs werden Kooperationspartner über Veranstaltungen oder über private Kontakte ausfindig gemacht. Jemand kennt wen, jemand sucht wen, man fragt unter KollegInnen nach:

„Bei den Kleinen ist es sehr oft eine Spontangeschichte, zwar geplant und gewünscht, ich würde das gerne machen, aber ich habe nicht die Leute dafür – der kennt jemanden, ok, dann reden wir mal ... und aus dem entwickelt sich was“ (Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope, S. 7).

In diesem Zusammenhang kann auch die seit ca. drei Jahren bestehende „Go-Silicon-Valley“-Initiative der Wirtschaftskammer Österreich genannt werden. Sie setzt sich zum Ziel, Kontakte zwischen österreichischen GründerInnen und im Silicon Valley in den USA ansässigen Unternehmen herzustellen. Hauptziel ist die Unterstützung der österreichischen Unternehmen bei der Suche nach strategischen Partnern, welche beim Ersteintritt in den amerikanischen Markt helfen – dies ist vor allem in Hinblick auf Kooperationen mit Großkunden zentral. Ein weiteres Ziel ist die Suche nach Kapitalgebern. Auch kann das österreichische Unternehmen als „verlängerte Werkbank“ des amerikanischen Partners funktionieren und somit Cash-flow generieren, während parallel an dem eigentlichen Zielprodukt weitergearbeitet wird, welches dann am amerikanischen Markt platziert wird.

Ein großes Problem des sehr kleinteiligen österreichischen IT-Sektors bezüglich nationaler und internationaler Kooperationen ist das Thema Konkurrenz. Es gibt in den Unternehmen wenig Erfahrung, wie Rechte und Wissen geschützt werden können. Die Firmen sind sich aber bewusst, dass sie für immer komplexere Dinge zunehmend Expertise von außen brauchen. Die Hoffnung, dass die Personallücke durch ausländische ExpertInnen gefüllt wird, ist in der Branche jedoch eher gering, da diese oft englischsprachige Länder bevorzugen. Ein bisher wenig genütztes Potenzial an qualifizierten Beschäftigten ist jedoch in den Nachbarländern Tschechien und der Slowakei zu finden.⁷⁰

IT-Dienstleister, die sich auf Service, Beratung und KundInnenbetreuung spezialisiert haben, sind bezüglich der Internationalisierung außerdem häufig über sogenannte Lizenzverträge in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden. Als PartnerInnen großer internationaler Unternehmen adaptieren und implementieren sie deren Produkte bei KundInnen.

Die Erfahrungen aus der aktuellen Wirtschaftskrise zeigen, dass auf IT-Dienstleistungen und -Service auch in Krisenzeiten nicht gänzlich verzichtet werden kann. Wird in Hochinvestitionsphasen vorwiegend auf den Ausbau und in die Implementierung neuer Systeme und IT-Infrastruktur gesetzt, versucht man in Krisenzeiten, mit Unternehmensmanagement-Software sowie mit Auslagerungen und Kundenbeziehungsmanagement gegenzusteuern.⁷¹ Auf der Krisenagenda der Unternehmen stand in erster Linie Kostensenkung und Effizienzsteigerung, gefolgt von der Optimierung der Geschäftsprozesse. IT-Bereiche, die diesen Zielen zuträglich waren, wurden von der Krise in geringerem Ausmaß geschüttelt. Dazu zählen in erster Linie die Standardisierung der IT, Konsolidierung, Harmonisierung von Geschäftsprozessen und Virtualisierung.⁷² Negativen Einfluss hatte der konjunkturelle Abschwung auf die Neuansiedlung ausländischer Unternehmen. Diese Investitionen wurden deutlich zurückgefahren.⁷³ Die Bereiche verschieben sich aber im Zuge der Krise.⁷⁴

Die Ergebnisse einer jüngeren Studie des Beratungs- und Analyseunternehmens PAC⁷⁵ zum österreichischen Software- und IT-Dienstleistungsmarkt gehen davon aus, dass es bereits 2011 wieder zu nachhaltigem Wachstum vor allem in den Segmenten Anwendungssoftware, Projektgeschäft und IT-Auslagerungen kam. Mittelfristig wird die Entwicklung dieser IT-Segmente mit einem durchschnittlichen Wachstum von 4,4% eingeschätzt, damit hat der IT-Markt Potenzial als konjunktureller Antreiber für Österreich.

5. Auswirkungen der Internationalisierung auf die Arbeit

Die Internationalisierung der österreichischen IT-Wirtschaft hatte sehr vielfältige Auswirkungen auf die Beschäftigten der Branche. Dies betrifft den Umfang der Beschäftigung und die Sicherheit der Arbeitsplätze, die Qualifikationsanforderungen und die Gestaltung der Tätigkeiten sowie die Anforderungen an Flexibilität und Mobilität. Was die Anzahl der Arbeitsplätze betrifft, sind die Wirkungen unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um marktorientierte oder arbeitskosten- bzw. qualifikationsorientierte aktive Direktinvestitionen handelt. Auch kann die Eingliederung eines österreichischen Betriebs in internationale Wertschöpfungsketten sowohl Expansionsoptionen als auch Verlagerungsgefahren beinhalten. Auch konjunkturelle Aspekte spielen eine Rolle: Solange die Branche expandierte, zeitigten die Auslandaktivitäten keine negativen Beschäftigungsfolgen. In Krisenzeiten hingegen folgte auf den Aufbau ausländischer Kapazitäten mitunter ein Abbau der teureren Beschäftigten im Inland. Aber auch abgesehen vom Umfang der Beschäftigung sind die Arbeitsfolgen der Internationalisierung bzw. der Umstrukturierung von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten vielfältig und von großer Bedeutung zumindest für einen Teil der Beschäftigten:⁷⁶

- Tätigkeiten, Arbeitsrollen und Qualifikationsanforderungen verändern sich, wenn Teile der Aufgaben ausgelagert und die Abläufe verändert werden – bis hin zu einem faktischen Berufswechsel etwa aus der Entwicklung ins Projektmanagement.
- Die Anforderungen an die funktionale Flexibilität steigen aufgrund der dynamischen Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Standorten.
- Im Zuge einer generellen „Industrialisierung“ der Softwareentwicklung und wegen stärkerer Formalisierung als Voraussetzung für Auslagerungen und geografisch verteilte Arbeit steigt die Modularisierung und zum Teil die Standardisierung der Arbeitsschritte, Routinen und Abläufe.
- Die Ungewissheiten im Arbeitsumfeld und die Unsicherheit des Arbeitsplatzes nehmen in Folge von Aufkäufen und Betriebsübernahmen und wegen der Konkurrenz zwischen den Standorten entlang der Wertschöpfungsketten zu.
- An die räumliche Mobilität werden sowohl in der geografisch verteilten Projektarbeit als auch in den Kundenkontakten höhere Anforderungen gestellt.
- Die Anforderungen an die zeitliche Flexibilität werden nicht nur durch die Intensivierung der Arbeit und den Termindruck erhöht, sondern auch infolge der Kooperations- und Kundenbeziehungen über Zeitzeonen hinweg.

Im Folgenden werden wir den Wandel der Arbeitsrollen, die Tendenzen der Standardisierung sowie die steigende Konkurrenz und Unsicherheit am Beispiel konkreter Fälle etwas genauer darstellen und illustrieren.

5.1 Wandel der Arbeitsrollen und Anforderungen an das Projektmanagement

Mit einer Verlagerung eines Teils der Arbeit in den Projekten für die Softwareentwicklung verändern sich die Aufgaben der Beschäftigten an den inländischen Standorten. Werden ausführende Tätigkeiten, wie das Programmieren, das Testen oder die Dokumentation an andere Standorte vergeben, wie das insbesondere zu Beginn der Internationalisierung der Fall war, nimmt der Umfang dieser Tätigkeiten in Österreich ab und es kommt zu einer Verschiebung der Aufgabenstruktur hin zur Kundenbetreuung, zur Systemarchitektur, zur Projektleitung und zum Controlling. Teilweise kann man diese Verschiebungen als Höherqualifizierung bezeichnen. Doch nicht in allen Fällen reagieren die Beschäftigten positiv darauf.⁷⁷ So können die eigentlichen Entwicklungstätigkeit verloren gehen und die administrativen und steuernden Aufgaben überhandnehmen. Auch stellt sich die Frage, wie die Beschäftigten auf die Veränderungen vorbereitet werden, ob also die Verschiebungen in den Arbeitsrollen und Tätigkeiten mit Qualifizierung und Organisationsentwicklung einhergeht. Besondere Berücksichtigung verdienen dabei die speziellen Anforderungen der Leitung von Projekten, in denen Beschäftigte in verschiedenen Ländern mitarbeiten. Im Folgenden illustrieren wir diese Sachverhalte mit den Ergebnissen einer Fallstudie über ein mittelgroßes österreichisches IT-Unternehmen.⁷⁸

Die österreichische IT-Firma wurde von einem US-amerikanischen Unternehmen aufgekauft und befand sich ab dann in einem Konzernverbund mit einem kroatischen Kleinbetrieb, einer Niederlassung derselben US-Muttergesellschaft, für den die Konzernleitung aber keine rechte Verwendung hatte. Nunmehr sollten die kroatischen Programmierer in die Projekte des österreichischen Betriebs eingebunden werden. Bei diesen handelte es sich um die Entwicklung von Produkten in der Kommunikationstechnologie oder um die Ergänzung solcher Produkte um zusätzliche Funktionen. Beides erfolgte in enger Abstimmung mit den internationalen Kundenunternehmen, von denen die Wertschöpfungskette ihren Ausgang nahm, wobei die Abteilung für Produktmanagement die Spezifikationen der Produkte oder Funktionen an die Entwicklungsabteilungen am österreichischen Standort weiterreichte. Hier wurden sie als Projekte abgearbeitet, wobei die Projektleiter sowohl MitarbeiterInnen vor Ort als auch in Kroatien einsetzten.

Der kroatische Betrieb beschäftigte fünfzehn Personen, vorwiegend

Programmierer, die verschiedenen Teams zugeteilt waren. Für die Kooperation mit den Projektleitern am österreichischen Standort waren die jeweiligen Teamleiter zuständig. Sie nahmen die Aufgaben entgegen, verteilten die Arbeit im Team und lieferten die Resultate zur Abnahme an die Projektleiter in Österreich. Die Teams im kroatischen Betrieb waren den Teams am österreichischen Standort fest zugeteilt: Wie auch dort gab es Teams für die Programmierung von Funktionen und Teams für das Schreiben von Testskripts. Diese Teams waren allerdings keine Arbeitsgruppen, die gemeinsam Aufgaben lösten, sondern eher organisatorische Einheiten, innerhalb derer Einzelarbeit vorherrschte.

In diesem Fallbeispiel erscheint die Metapher der „Kette“ angemessen zu sein. Von der Spezifikation von Produkten oder Funktionen durch das Produktmanagement gemeinsam mit den Kunden ausgehend wird die Software in einer Abfolge nacheinander erfolgreicher Arbeitsschritte hergestellt, von denen einige, insbesondere die Programmierung, geografisch ausgelagert am kroatischen Standort erfolgten. Die Arbeitsteilung zwischen den Standorten folgte dem Modell der „verlängerten Werkbank“: Der kroatische Betrieb führt die am österreichischen Standort geplanten Arbeitsschritte nach den Vorgaben der österreichischen Projektleiter aus und liefert so die benötigten Programmteile oder Testskripts zu. Damit weitet der österreichische Betrieb seine Kapazitäten auf eine kostengünstige Weise aus.

Die Projektleiter am österreichischen Standort hatten zusätzliche Koordinations- und Leitungsaufgaben wahrzunehmen, ohne dass dies gezielt vorbereitet oder offiziell anerkannt wurde. In der Praxis stellte sich heraus, dass es verschiedenen Personen unterschiedlich gut gelang, die geografisch verteilte Arbeit zu steuern und damit ihre Projekte in der neuen Konstellation zu leiten. Auch eigneten sich Projekte bzw. Produkte mit hohen Graden an Ungewissheit deutlich schlechter für die Erledigung in grenzüberschreitenden Projektteams als Vorhaben mit klarer Aufgabenstellung und guter Dokumentation. Es wurden aber keine Unterschiede gemacht und für Erstere keine eigenen Abläufe vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Erhebung wurde eine Aufwertung des kroatischen Standortes diskutiert. Die Kooperation sollte dadurch geändert werden, dass die einzelnen kroatischen Programmierer direkt den Projekten am österreichischen Standort zugeordnet werden und die österreichischen Projektleiter die Aufgaben für den kroatischen Standort nicht mehr den dortigen Teamleitern übergeben, sondern Programmierer auf der kroatischen Seite unmittelbar in ihre Projekte einbinden. Die Zugehörigkeit zum Projektteam bringt für diese den Vorteil, dass sie von Anfang an über das zu entwickelnde Produkt informiert sind und sich leichter zusätzliches Know-how aneignen können. Allerdings wäre mit dieser Veränderung der Nachteil verbunden, dass die ohnehin nicht immer einfache Kommunikati-

on zwischen den Standorten weniger klar geregelt ist, weil sie nicht mehr über die definierten Verbindungsstellen, die Teamleiter, läuft. Das Vorhaben kann also einen Schritt zu einer dynamischen Veränderung der Wertschöpfungskette in Richtung Aufwertung des ausländischen Standortes und offenerer Entwicklung der Arbeitsteilung bedeuten, es kann aber aufgrund steigender Ungewissheiten und höherer Anforderungen an die Beteiligten auch zu Schwierigkeiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führen.

5.2 Standardisierung von Prozessen und Zentralisierung von Arbeit

Die Standardisierung von Abläufen im Sinne einer Vereinheitlichung wird häufig als Voraussetzung für die Verlagerung von Arbeit beschrieben. Sie ist jedoch nicht nur Ursache, sondern auch Folge der transnationalen Verteilung von Arbeit. Es handelt sich dabei um einen dynamischen und rekursiven Prozess, dessen Ergebnisse wieder in die nächste Runde der Restrukturierung einfließen.⁷⁹ Besonders augenscheinlich lassen sich solche Prozesse bei Tochterunternehmen internationaler Konzerne beobachten. Die Vereinheitlichung von Abläufen und die Implementierung von Standards haben mitunter eine deutliche Bürokratisierung zur Folge.⁸⁰ Die Vergleichbarkeit von Standorten steigt, und Abteilungen werden aneinander gemessen. Kommunikation als zentraler Faktor global verteilter Arbeit ist einer jener Bereiche, in dem sich Standardisierungen gut beobachten lassen. Vor allem elektronische Kommunikation wird in international agierenden Unternehmen zunehmend einer systematischen Dokumentation⁸¹ unterzogen und hat sich an vorgegebenen Abläufen zu orientieren. Das Ziel dahinter ist, Prozesse nachvollziehbar zu gestalten und die Qualität von Produkten und Dienstleistungen zu sichern.⁸² Diese Befunde sollen nun anhand der Entwicklungen in zwei Unternehmensbeispielen dargestellt werden.

Das erste Beispiel ist ein internationales Unternehmen für Softwareentwicklung mit mehreren Standorten in Österreich. Das Unternehmen arbeitet als Softwarehersteller, adaptiert Standardsoftware und ist als IT-Unternehmensdienstleister in diesem Bereich tätig. Internationalisierung erfolgt primär über die standortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb des Konzerns.

Im Zuge der Zunahme transnational angelegter Arbeitsabläufe erlebten die Beschäftigten eine Formalisierung der Kommunikation, die mit einem deutlichen Anstieg von Dokumentations- und Überwachungsmaßnahmen einherging. Mitteilungen werden nunmehr mit Hilfe von spezialisierten Softwareprogrammen versendet, die elektronische Datenbanken und Kommunikationstools verknüpfen, hier aus Gründen der Anonymisierung „MailIT“ genannt. Vor allem für den standortübergreifenden Austausch er-

langte dieser Kommunikationskanal große Relevanz. Standortintern haben zusätzlich aber informelle persönliche Kommunikation oder Kommunikation via Telefon weiter ihre Bedeutung, denn rein auf Schrift beruhende Kommunikationsmittel haben ihre Grenzen. Es gibt Themen, die sich besser via Telefon oder persönlich klären lassen. Für diese informelleren Kommunikationswege gibt es keine vergleichbaren Dokumentationsvorgaben. Ein Interviewter beschreibt es folgendermaßen:

„Ich kann mir das eigentlich nicht mehr vorstellen, wie das war, bevor es das MaillT gegeben hat. Auch die Kunden haben das MaillT. Und intern ist es einfach das Kommunikationsmittel. Dann rennt natürlich sehr viel über Telefon, nach wie vor. Weil einfach ein nonverbales Medium wie MaillT für gewisse Dinge nicht geeignet ist. MaillT ist ja nichts anderes als ein bisschen ein aufgepepptes e-Mail, sag ich jetzt.“⁸³

Im zweiten Unternehmensbeispiel, einem internationalen IT-Konzern mit einer Unternehmenstochter in Österreich, gingen die Maßnahmen, die im Zuge der Reorganisation der internationalen Arbeitsteilung gesetzt wurden, noch einen Schritt weiter. Neben der Standardisierung von Prozessen kam es zu einer weitreichenden Zentralisierung. Kern der Tätigkeiten des Unternehmens sind Dienstleistungen für Unternehmen, für die die gesamte IT übernommen wird. Internationalisierung erfolgt wie auch im ersten Beispiel primär über die standortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb des Konzerns.

Das Unternehmen setzte in den letzten Jahren neue Trends in der internationalen Arbeitsorganisation um. Die Entwicklung ging weg von der klassischen Repräsentanz aller Fachbereiche an allen internationalen Standorten hin zu einer international zentralisierten Arbeitsform. In diesen zentralisierten Organisationseinheiten (Knoten) werden Teile eines Arbeitsprozesses (*Workflow*) abgewickelt und an andere Knoten oder auch externe Firmen (Subauftragnehmer/*Outsourcing*-Partner) weitergeleitet. Im administrativen Bereich sind die Lohnkosten und die Qualifikationen der Beschäftigten die primären Kriterien bei der Standortwahl. Internationale Beratungsunternehmen spielten eine wichtige Rolle. Die Folge im Bereich der administrativen Tätigkeiten sind Standardisierung, Fragmentierung und Simplifizierung. Der Betriebsrat beschreibt die Situation folgendermaßen:

„Dann wird das eine extrem einfache Geschichte, also wo ich nimmer sehr viel Fachwissen brauche. Was jetzt der Trend ist, das ist das Zerlegen von früher eher komplexen Tätigkeiten in diese einzelnen Schritte. Früher hat eine Person im Einkauf von der Auswahl des Lieferanten über den Bewilligungsprozess, also über die Kontrolle, dass das alles bestellt ist, bis zur Ausfertigung der Bestellung teilweise auch noch Verfolgen der Lieferzeiten alles gemacht. Das war auf einem Schreibtisch. Heute kann es sein, dass das über 5, 6 unterschiedliche Tische läuft.“⁸⁴

Die Folge für den österreichischen Standort: niedrig qualifizierte IT-Jobs und administrative Funktionen verschwanden, übrig blieb eine vergleichsweise kleine Gruppe hoch spezialisierter IT-Kräfte. Die beschriebene Zentralisierung findet jedoch auch auf ExpertInnenebene statt, dort erfolgt sie aber vermehrt virtuell. In der Praxis wird jedoch räumlich dezentral gearbeitet:

„Teilweise sind das weltweite oder kontinentale Teams, wo dann ... nachdem sie die Leute nicht übersiedeln können, weil die nicht wollen oder weil das auch teilweise nicht gescheit ist, dann also diese Personen über ganz Europa verstreut sitzen und eben dann mit elektronischer Kommunikation, (...) dass die dann als Teams arbeiten.“⁸⁵

In diesem Fall sind es die unterstützenden Unternehmensfunktionen, die von Standardisierung, Fragmentierung und in weiterer Folge von räumlicher Zentralisierung betroffen sind. Zentralisierungsbestrebungen erfassen jedoch auch die Kernbereiche der IT. Für die hoch qualifizierten Fachkräfte besteht aber die Möglichkeit der virtuellen Ausgestaltung, wodurch eine Abwanderung der Arbeitsplätze verhindert werden kann. Standardisierung im Sinne einer Vereinheitlichung von Abläufen ist in vielen Fällen Voraussetzung für und auch Folge von Internationalisierungsbestrebungen, steigender Dokumentationsaufwand und eine gewisse Bürokratisierung der Arbeit gehen häufig damit einher. Gerade an den Schnittstellen der zentralisierten Einheiten zueinander werden diese Tendenzen deutlich.

5.3 Konkurrenz und Unsicherheit

Die eben beschriebenen Prozesse der Standardisierung und Zentralisierung verstärken die Konkurrenz unter den Standorten eines Unternehmens und darüber hinaus. Dabei stellte die Einrichtung von Tochtergesellschaften im Ausland in der IT-Wirtschaft im Gegensatz zur industriellen Produktion, in der die Internationalisierung von Beginn an mit dem Verlust von Arbeitsplätzen durch Verlagerung verbunden war, keine Bedrohung für die Beschäftigung im Inland dar, solange die Unternehmen expandierten und ihre Wettbewerbsfähigkeit durch die Nutzung niedriger Lohnkosten im Ausland stieg. Sobald jedoch die Nachfrage zurückging und die neuen Standorte beispielsweise in Mitteleuropa eine Aufwertung erfuhren, brachte die aus der Sicht der Beschäftigten der Kernunternehmen zunächst neutrale Umstrukturierung oder auch erwünschte Unterstützung eine ernst zu nehmende Konkurrenz. Damit verstärkte sich die Unsicherheit der Arbeitsplätze, welche die meisten hoch qualifizierten Beschäftigten in der IT-Wirtschaft erstmals in der Branchenkrise Anfang der 2000er-Jahre kennengelernt hatten.⁸⁶ Die Folge dieser Unsicherheit waren Zugeständnisse der Beschäftigten insbesondere in Fragen der Arbeitszeit und

der Flexibilität. Im Arbeitsprozess selbst kam zu den neuen Anforderungen aus der geografisch verteilten Arbeit hinzu, dass in der Kooperation mit KollegInnen an ausländischen Standorten immer auch die Konkurrenz um Aufgaben, Projekte und letztlich die Arbeitsplätze mitschwang.⁸⁷ Diese Dynamik illustrieren wir im Folgenden anhand des Falles eines österreichischen Softwareunternehmens.

Anfang der 1990er-Jahre verstärkte sich der Druck auf das Unternehmen, das Teil eines internationalen Konzerns war, die Kosten zu senken, weil die Konzernzentrale durch die Globalisierung und die Transformation der mittel- und osteuropäischen Staaten nach 1989 Möglichkeiten sah, Software in anderen Ländern billiger entwickeln zu lassen. In Absprache mit der Konzernleitung startete das Management eine Expansion in die mittelosteuropäischen Länder. Im Laufe der 1990er-Jahre wurden in der Slowakei, in Ungarn, in der Tschechischen Republik und in Kroatien bestehende Firmen übernommen bzw. Tochtergesellschaften gegründet und mit Unterstützung durch die Muttergesellschaft ausgebaut. Die Expansion verfolgte das Ziel, Arbeit an Standorte mit niedrigeren Personalkosten vergeben zu können, um insgesamt im Rahmen der vorgegebenen, maximalen jährlichen Kostensteigerungen zu bleiben.

Die neuen Tochtergesellschaften entwickelten sich unterschiedlich, doch manche expandierten rasch. Gestützt auf die hohe Qualifikation der Beschäftigten versuchte das Management etwa des ungarischen Betriebs, von der Rolle wegzukommen, bloß Personalkapazitäten, zunächst in Form von „Einschulungen“ in Österreich, für das Programmieren und den Test von Software zur Verfügung zu stellen. Die ungarischen Entwickler waren auch unzufrieden mit ihrer untergeordneten Rolle in den Projekten. In den neuen Tochtergesellschaften wurden in der Folge bald höher bewertete Aufgaben ausgeführt. Mit der Branchenkrise um 2001 und mit dem Rückgang der Aufträge von anderen Konzernbereichen fand die Expansion des Unternehmens in Österreich ein Ende. Das Management legte für die österreichischen Betriebe den Abbau von fünf Prozent des Personals jährlich als Ziel fest.

Während daraufhin die Beschäftigung am österreichischen Standort zu schrumpfen begann, veränderte sich die Arbeitsteilung zwischen den Standorten weiter. Die ungarische Niederlassung übernahm in manchen Projekten die Leitung, und auch der Kundenkontakt lief nicht mehr ausschließlich über Österreich. Diese Aufwertung des ungarischen Standorts und die Verbesserung seiner Position in der Wertschöpfungskette stützten sich neben den hohen Qualifikationen der Beschäftigten auch auf flexiblen Arbeitseinsatz nach Projektbedarf, kurzfristig angekündigte Dienstreisen und auf Wochenendarbeit. Hier wurde die schwächere Regulierung der Arbeit in Ungarn in der Konkurrenz mit den Standorten in Hochlohnländern gezielt genutzt. Doch in den letzten Jahren bekommt der ungarische Be-

trieb aufgrund von veränderten internen Ausschreibungsverfahren im Konzern ebenfalls die Konkurrenz von Standorten mit niedrigeren Lohnkosten, etwa in der Slowakei, zu spüren. Das ungarische Management ist deshalb dazu übergegangen, weniger anspruchsvolle und arbeitsintensive Teile der Projekte nach Rumänien und Bulgarien auszulagern. Die auf Kooperation und Konkurrenz zugleich basierenden Beziehungen zwischen den österreichischen und den ungarischen Beschäftigten findet sich auch zu den neuen Standorten. So berichtete ein ungarischer Entwickler:

„Wenn wir sie (die Entwickler in Österreich) etwas fragen, dann helfen sie uns, aber so, dass sie so viel Information wie möglich zurückhalten. Zugleich können sie es sich nicht leisten, nicht so zu tun, als seien sie hilfreich. (...) Das Gleiche gilt für uns: Die Niederlassung in Rumänien hat häufig Fragen an uns. Natürlich antworten wir immer, aber wir passen auf, dass wir nicht zuviel sagen, damit sie keinen Konkurrenzvorteil bekommen.“⁸⁸

Wie dieses Zitat zeigt, werden durchaus auch die Beschäftigten zu Akteuren in der Konkurrenz entlang der Wertschöpfungsketten und haben auf der Mikroebene Einfluss auf die Verteilung von Arbeit bzw. die Geschwindigkeiten der Umstrukturierungen. Die Folge sind sowohl erhöhte Ungewissheiten auf der Ebene der Kooperation innerhalb von Projekten als auch größere Unsicherheit der Arbeitsplätze und der Standorte insgesamt.

6. Zusammenfassung

Die IT-Wirtschaft und insbesondere die Branche der Softwareentwicklung und IT-Dienstleistungen waren in Österreich schon immer in relativ hohem Ausmaß internationalisiert. Das ergab sich unter anderem aus der Ansiedlung großer internationaler Unternehmen wie IBM, Siemens oder Hewlett Packard. Allerdings hatten die aktiven Direktinvestitionen österreichischer Firmen in Mitteleuropa ab den 1990er-Jahren und die darauf folgenden Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung, welche die österreichische Wirtschaft insgesamt erheblich veränderten, deutliche Auswirkungen auf die Struktur der IT-Wirtschaft. Die dynamische Umstrukturierung der Wertschöpfungsketten erfolgte in einem relativ kurzen Zeitraum, der teilweise mit der Krise der Branche ab 2001 zusammenfiel.

Die Darstellung der Internationalisierung der Branche und die Beschreibung der Situation in Österreich haben gezeigt, dass trotz des hohen Internationalisierungsgrades nur ein kleiner Teil der österreichischen Software- und IT-Dienstleistungsbranche intensiv in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden ist. Bei den *global players* der IT-Wirtschaft hatten die österreichischen Niederlassungen primär eine marktorientierte Funktion. Weniger bedeutsam war die Nutzung des österreichischen Ar-

beitsmarktes, und entsprechend schwach war die Einbindung in die Netzwerke und Ketten zur Produktentwicklung der Konzerne. Eine freilich sehr gewichtige Ausnahme ist Siemens, wo man schon in den 1960er-Jahren begann, den österreichischen Arbeitsmarkt für die Softwareentwicklung im Konzern zu nutzen. Gegenwärtig bezeichnen BranchenkennerInnen eher die Neugründungen von IT-Firmen und die in internationalen Marktnischen etablierten österreichischen Betriebe als den – auch im Hinblick auf die (aktive) Internationalisierung – dynamischen Teil der österreichischen IT-Wirtschaft. Die österreichische IT-Wirtschaft verfügt über keine einheitliche Positionierung in der internationalen Arbeitsteilung, vielmehr sind es unterschiedliche Typen von Internationalisierungen, die die Arbeit in österreichischen IT-Unternehmen prägen. Insgesamt können folgende Arten internationaler Einbettung unterschieden werden:

- passive Direktinvestitionen, also Ansiedlungen ausländischer Unternehmen in Österreich;
- aktive Direktinvestitionen österreichischer Unternehmen im Ausland, insbesondere in den mittelosteuropäischen Ländern;
- Auslagerung (*outsourcing*) von Softwareentwicklung oder anderen Funktionen an ausländische Firmen;
- Übernahme von jungen österreichischen Firmen durch internationale Unternehmen;
- österreichische Firmen als Lizenznehmer internationaler IT-Unternehmen wie etwa Microsoft („Partnerschaften“, „Kooperationen“);
- österreichische Firmen, die von Österreich aus internationale Märkte bedienen.

Nicht in jedem Fall ist also der Begriff „Internationalisierung“ in dem Sinne angemessen, dass das Unternehmen vorher rein national agiert hat. Vielfach waren die Unternehmen nämlich von Anfang an international tätig. Aber auch in diesen Fällen lässt sich im Zeitverlauf ein Wandel in den Kooperationen und der internationalen Arbeitsteilung beobachten. Deutliche Wirkungen sind der Internationalisierung jedoch im Fall der Gründung von Niederlassungen österreichischer Unternehmen im Ausland oder im Fall der Übernahme eines heimischen Betriebs durch ein internationales Unternehmen zuzuschreiben.

Nicht alle Formen der Internationalisierung lassen sich mit dem Konzept der Wertschöpfungskette im engeren Sinne beschreiben, denn häufig entspricht die internationale Arbeitsteilung nicht einer Kette von Aktivitäten. Dies wäre beispielsweise dort der Fall, wo die Stufen des Entwicklungsprozesses von der Anforderungsanalyse bis zum Test und zur Dokumentation auf einzelne Standorte aufgeteilt werden und sich daraus quasi Zulieferbeziehungen in Form einer Kette ergeben. Überwiegt hingegen die Orientierung auf einzelne geografisch abgegrenzte Märkte, so scheint die Metapher des Netzwerks für die Beschreibung geeigneter zu sein. Wer-

den Unterstützungsfunktionen wie Buchhaltung oder Lohnverrechnung im internationalen Konzernverbund ausgelagert, ist Internationalisierung nicht notwendigerweise mit räumlich verteilter Arbeit oder virtuellen Teams in der Kernfunktion, etwa der IT-Dienstleistung, verbunden. Dennoch sind Arbeit und Beschäftigung durch die Internationalisierung des Unternehmens geprägt.

Generell hat die Dynamik der internationalen Arbeitsteilung erhebliche Auswirkungen auf Arbeit und Beschäftigung. Die Anzahl der Arbeitsplätze kann von den Internationalisierungsschritten der Unternehmen positiv oder negativ beeinflusst werden. Deutlich ist, dass die neue internationale Arbeitsteilung in der IT-Wirtschaft eine Verlagerung der Programmierarbeit in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten bedeutet hat. Das ging nicht nur mit dem Verlust von Arbeitsplätzen, sondern durch die Auslagerung von Teilen der Aufgaben auch mit Veränderungen von Tätigkeiten, Arbeitsrollen und Qualifikationsanforderungen einher – bis hin zu einem faktischen Berufswechsel etwa aus der Software-Entwicklung ins Projektmanagement.

Neben höheren Anforderungen an die räumliche Mobilität sowohl in der geografisch verteilten Projektarbeit als auch in den Kundenkontakten ist die Arbeit auch durch die Standardisierung und Formalisierung von Arbeitsschritten, Routinen und Abläufen als Voraussetzungen für Auslagerungen und geografisch verteilte Arbeit geprägt. Die Dynamik der Veränderungen schließlich stellt höhere Anforderungen an die Flexibilität der Beschäftigten und führt zu zunehmenden Ungewissheiten im Arbeitsumfeld und zu höherer Unsicherheit des Arbeitsplatzes nicht zuletzt wegen der Konkurrenz zwischen den Standorten entlang von Wertschöpfungsketten bzw. in Firmennetzwerken. Angesichts der Heterogenität der Branche, die zwar viele internationale Unternehmen umfasst, deren Arbeit aber nur zu einem kleineren Teil auf andere Märkte als den österreichischen ausgerichtet ist, sind die typischen Anforderungen der Arbeit in internationalen Wertschöpfungsketten für einen großen Teil der Beschäftigten eher noch Zukunftsmusik.

Anmerkungen

¹ Baukrowitz et al. (2006), Huws et al. (2004).

² Vgl. Huws et al. (2004).

³ Baukrowitz et al. (2006); Flecker, Kirschenhofer (2002); Lynn, Salzman (2007).

⁴ Die AutorInnen danken den InterviewpartnerInnen für die unverzichtbaren Einblicke in die Branche und Ursula Holtgrewe und Ruth Kasper für die inhaltliche Unterstützung bei der Arbeit für diesen Artikel.

⁵ Vgl. Sydow, Möllering (2004).

⁶ Gereffi, Korzeniewicz (1994); Henderson et al. (2002); Gereffi et al. (2005).

⁷ Henderson et al. (2002); Gereffi (2006).

- ⁸ Gereffi (2001).
⁹ Z. B. Dossani, Kenney (2003).
¹⁰ Lynn, Salzman (2007).
¹¹ Atkinson (1984).
¹² Rubery (2006).
¹³ Rubery et al. (2005).
¹⁴ Flecker, Meil (2010).
¹⁵ Doellgast, Greer (2007).
¹⁶ Huws (2003); Grimshaw et al. (2007).
¹⁷ UNCTAD (2004).
¹⁸ Greenan et al. (2009); Gereffi (2001).
¹⁹ Boes, Kämpf (2007) 201.
²⁰ Sahay (2003); Boes et al. (2004); Flecker (2006).
²¹ Hirschfeld (2004); Flecker, Huws (2004); Mayer-Ahuja (2011).
²² Flecker, Kirschenhofer (2002); Lynn, Salzman (2007).
²³ Huws, Dahmann (2009).
²⁴ Lynn, Salzman (2007) 4.
²⁵ Galev (2007).
²⁶ Holtgrewe, Meil (2008).
²⁷ Ebd.
²⁸ Flecker, Meil (2010).
²⁹ Radauer (2008).
³⁰ Maierbrugger (2010) 22.
³¹ Nach Klassen (4-Stellern) der ÖNACE 2008.
³² ÖNACE 2008, Code 6311.
³³ Nach Gruppen (3-Stellern) der ÖNACE 2008 und nach Beschäftigtengrößenklassen.
³⁴ Hermann, Flecker (2006).
³⁵ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope.
³⁶ Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA.
³⁷ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope.
³⁸ Hermann, Flecker (2006).
³⁹ Experteninterview Robert Stubenrauch, Softwarepark Hagenberg.
⁴⁰ Hackl (2010).
⁴¹ Wanzenböck (2009).
⁴² Zuletzt 2012.
⁴³ Seyruck, Tritscher (2010).
⁴⁴ Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA
⁴⁵ Ebd.
⁴⁶ Berrebi-Hoffmann et al. (2011) 93.
⁴⁷ Ebd. 94.
⁴⁸ Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA.
⁴⁹ Radauer (2008).
⁵⁰ Riegler (2010) 90, Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA.
⁵¹ Schmid (2010) 94.
⁵² Wanzenböck (2009) 2.
⁵³ Hermann, Flecker (2006) 2.
⁵⁴ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope, 2.
⁵⁵ Ebd.
⁵⁶ Berrebi-Hoffmann et al. (2011).
⁵⁷ Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA.
⁵⁸ Wanzenböck (2009) 1.

- ⁵⁹ Schmid (2010) 94.
- ⁶⁰ Vandekerckhove, Ramioul (2011).
- ⁶¹ Holtgrewe und Saupe (2011).
- ⁶² Seyruck, Tritscher (2010) 34.
- ⁶³ Berrebi-Hoffmann et al. (2011).
- ⁶⁴ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope.
- ⁶⁵ Schmid (2010).
- ⁶⁶ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope, 16.
- ⁶⁷ Experteninterview Robert Stubenrauch, Softwarepark Hagenberg.
- ⁶⁸ www.b2match.at
- ⁶⁹ Experteninterview Robert Stubenrauch, Softwarepark Hagenberg, 4.
- ⁷⁰ Experteninterview Günther Krumpak, ITBeurope.
- ⁷¹ Maierbrugger (2010).
- ⁷² Hackl (2010).
- ⁷³ Expertinneninterview Marion Schramm-Biber, ABA.
- ⁷⁴ Maierbrugger (2010).
- ⁷⁵ Schalla (2010).
- ⁷⁶ Vgl. u. a. Flecker, Kirschenhofer (2002); Flecker, Huws (2004); Holtgrewe, Meil (2008); Huws, Dahlmann (2009); Flecker, Meil (2010); Boes, Kämpf (2011).
- ⁷⁷ Flecker, Kirschenhofer (2002).
- ⁷⁸ Flecker, Schönauer (2007).
- ⁷⁹ Holtgrewe, Meil (2008); Morgan (2005).
- ⁸⁰ Flecker, Meil (2010).
- ⁸¹ Krings et al. (2007).
- ⁸² Holtgrewe, Meil (2008).
- ⁸³ Beschäftigteninterview Fallstudie CustomerIT, 8.
- ⁸⁴ Betriebsratsinterview Fallstudie StreamIT, 5.
- ⁸⁵ Ebd. 8.
- ⁸⁶ Boes, Kämpf (2011).
- ⁸⁷ Holtgrewe, Meil (2008).
- ⁸⁸ Makó u. a. (2007) 12.

Literatur

- Atkinson, John, Manpower strategies for flexible organisations, in: *Personnel Management* 16/8 (1984) 28-31.
- Baukrowitz, Andrea; Berker, Thomas; Boes, Andreas; Pfeiffer, Sabine; Schmiede, Rudi; Will, Mascha (Hrsg.), *Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch* (Berlin 2006).
- Berrebi-Hoffmann, Isabella; Grimshaw, Damian; Lallement, Michel; Miozzo, Marcela, Employment challenges to the knowledge economy in Europe: the case of IT services, in: *Work, Organisation & Labour* 4/1 (2011) 84-103.
- Boes, Andreas; Kämpf, Tobias, The nexus of informatisation and internationalisation: a new stage in the international division of labour, in: *Work Organisation Labour & Globalisation* 1/2 (2007) 193-208.
- Boes, Andreas; Kämpf, Tobias, *Global verteilte Kopfarbeit – Offshoring und der Wandel der Arbeitsbeziehungen* (Berlin 2007).
- Boes, Andreas; Schwemmle, Michael; Becker, Ellen (Hrsg.), *Herausforderung Offshoring. Internationalisierung und Auslagerung von IT-Dienstleistungen* (Düsseldorf 2004).
- Castells, Manuel, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Bd. 1: *The Rise of the Network Society* (Malden 1996).

- Doellgast, Virginia; Greer, Ian, Vertical Disintegration and the Disorganization of German Industrial Relations, in: *British Journal of Industrial Relations* 45/1 (2007) 55-76.
- Dossani, R.; Kenney, M., The Relocation of Service Provision to Developing Nations: The Case of India, in: Zysman, J.; Newman A. (Hrsg.), *How Revolutionary Was the Digital Revolution?* (Stanford, CA, 2006) 193-216.
- Economist Intelligence Unit IT Industry Competitive Index 2011 (2012); <http://globalindex11.bsa.org/country-table/>.
- Flecker, Jörg, Verlagerung von Arbeit und die Umstrukturierung der globalen Informationswirtschaft, in: Baukrowitz, Andrea; Berker, Thomas; Boes, Andreas; Pfeiffer, Sabine; Schmiede, Rudi; Will, Mascha (Hrsg.), *Informatisierung der Arbeit – Gesellschaft im Umbruch* (Berlin 2006) 335-345.
- Flecker, Jörg; Kirschenhofer, Sabine, Jobs on the move. European case studies in relocating eWork (= IES Report 386, Institute for Employment Studies, Brighton 2002).
- Flecker, Jörg; Meil, Pamela, Organisational restructuring and emerging service value chains – implications for work and employment, in: *Work, Employment & Society* 24/4 (2010) 1-19.
- Flecker Jörg; Schönauer Annika, Messenger – Cross-border software development. Organisational case study on software development in the IT industry – Austria (= Internal Working Paper, WORKS-Project, Wien 2007).
- Frade, Carlos; Darmon, Isabelle, New modes of business organization and precarious employment: towards the recommodification of labour?, in: *Journal of European Social Policy* 15/2 (2005) 107-121; <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/15/2/107>.
- Galev, Todor, 'SoftServ' – Organisational case study on software development in the IT industry – Bulgaria (= Internal Working Paper, WORKS-Project, 2007).
- Gereffi, Gary, Beyond the Producer-driven/Buyer-driven Dichotomy – The Evolution of Global Value Chains in the Internet Era, in: *IDS Bulletin* 32/3 (2001) 30-40.
- Gereffi, Gary, The new offshoring of jobs and global development (= ILO Social Policy Lectures, Kingston, Jamaica, 2006).
- Gereffi, Gary; Humphrey, John; Sturgeon, Timothy, The governance of global value chains, in: *Review of International Political Economy* 12/1 (2005) 78-104.
- Gereffi, Gary; Korzeniewicz, Miguel (Hrsg.), *Commodity chains and global capitalism* (Greenwood, Westport, CT, 1994).
- Greenan, Nathalie; Kocoglu, Yusuf; Walkowiak, Emmanuelle; Csizmadia, Péter; Makó, Csaba, The role of technology in value chain restructuring (HIVA, Leuven 2009); http://worksproject.be/Works_pdf/WP12%20publiek/19_D12.11%20Thematic%20Report_Technology_DRUK.pdf.
- Grimshaw, Damian; Miozzo, Marcela; Berry, David M.; Lallement, Michel, Institutional frameworks and the development of IT services: different European models? (= Report for the DYNAMO project 2007).
- Hackl, Alexander, IT-Markt Österreich: Licht am Ende des Tunnels, in: *Monitor: IT Business in Österreich* (2010) 118-128.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BALI-Abfragesystem, Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger (2011).
- Henderson, Jeffrey; Dicken, Peter; Hess, Martin; Coe, Neil; Yeung, Henry W.-C., Global production networks and the analysis of economic development, in: *Review of International Political Economy* 9/3 (2002) 436-464; http://courses.nus.edu.sg/course/geoywc/publication/2002_RIPE.pdf.
- Hermann, Christoph; Flecker, Jörg, Computer Service Sector Austria (Dynamo IT sector study, FORBA, Wien 2006).

- Hirschfeld, Karin, Moving East: Relocations of eWork from Europe to Asia, in: Huws, Ursula; Flecker, Jörg (Hrsg.): Asian EMERGENCE: The World's Back Office? (= IES Report 409, Brighton, Institute for Employment Studies, 2004) 27-57.
- Holtgrewe, Ursula; Meil, Pamela, Not 'one best way' of offshoring: Software development, in: Flecker, Jörg; Holtgrewe, Ursula; Schönauer, Annika; Dunkel, Wolfgang; Meil, Pamela (Hrsg.), Restructuring across value chains and changes in work and employment. Case study evidence from the Clothing, Food, IT and Public Sector (= WORKS WP 10 Deliverable 10.1, HIVA, Leuven 2008) 47-64; http://www.worksproject.be/Subgroup_3_proj_reports.htm.
- Huws, Ursula, When Work takes Flight. Research Results from the EMERGENCE Project (= IES-report 397, Institute for Employment Studies, Brighton 2003).
- Huws, Ursula; Flecker, Jörg; Dahlmann, Simone, Status report on outsourcing of ICT and related services in the EU (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2004).
- Huws, Ursula; Dahlmann, Simone, Global Restructuring of Value Chains and Class Issues, in: *Revue Interventions Economiques* 39 (2009).
- Krings, Bettina-Johanna; Bechmann, Martin; Nierling, Linda, 'Business-Software'. Organisational case study on software development in the IT-industry – Germany (= Internal Working Paper, WORKS-Project, 2007).
- Lynn, Leonard; Salzman, Harold, „Innovation shift“ to the emerging economies: cases from the IT and heavy industries (= Sloan industry Studies Working Paper WP 2007/22); http://www.urban.org/UploadedPDF/1001109_innovation_shift.pdf.
- Maierbrugger, Arno, Krisenresistent mit Aufholbedarf, in: *Monitor: IT Business in Österreich 2010* (2010) 22-24.
- Makó, C.; Illéssy M.; Csiszmadia P., Domainsoft Hungary Ltd. Organisational case study on software development in the IT-industry – Hungary (Internal Working Paper, WORKS-Project, 2007).
- Mayer-Ahuja, Nicole, Grenzen der Homogenisierung. IT-Arbeit zwischen ortsgebundener Regulierung und transnationaler Unternehmensstrategie (Frankfurt am Main/New York 2011).
- Morgan, Glenn, Understanding multinational corporations, in: Ackroyd, Stephen; Batt, Rosemary; Thompson, Paul; Tolbert, Pamela S. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Work and Organization* (Oxford 2005) 554-576.
- Radauer, Alfred, IKT Standort Wien im Vergleich (KMU Forschung Austria, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, Wien 2008); http://www.kmuforschung.ac.at/de/Projekte/IKT%20Wien/Endbericht_IKT_Wien.pdf.
- Riegler, Alexandra, Wien „aus der Krise herausinvestieren“, in: *Monitor: IT Business in Österreich 2010* (2010) 90-93.
- Rubery, Jill, Segmentation theory thirty years on (2006); vxu.se/ehv/cafo/iwplms/papers/rubery_segmentation.doc.
- Rubery, Jill; Earnshaw, Jill; Marchington, Mick, Blurring the Boundaries to the Employment Relationship: From Single to Multi-Employer-Relationships, in: Marchington, Mick; Grimshaw, Damian; Rubery, Jill; Willmott, Hugh (Hrsg.), *Fragmenting Work. Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies* (Oxford 2005) 63-87.
- Sahay, S., *Global IT outsourcing: software development across borders* (Cambridge 2003).
- Holtgrewe, Ursula; Saupe, Bernhard: Qualität der Arbeit in wachsenden Branchen mit problematischen Arbeitsbedingungen (= unveröffentlichte Präsentation, walqing – Projekt, Wien 2011).
- Schalla, Phillippe, Konjunktur-Zugpferde für Österreich, in: *Monitor: IT Business in Österreich 2010* (2010) 26-29.

- Schmid, Bernhard, Interview. Wien ist einer der wichtigsten IKT-Standorte Europas, in: Monitor: IT Business in Österreich 2010 (2010) 94-95.
- Seyruck, Wilfried; Tritscher, Rene, Ohne Fachkräfte in die Sackgasse, in: Monitor: IT Business in Österreich 2010 (2010) 32-43.
- Smith, Adrian; Rainnie, Al; Dunford, Mick; Hardy, Jane; Hudson, Ray; Sadler, David, Networks of value, commodities and regions: Reworking divisions of labour in macro-regional economies, in: Progress in Human Geography 26/1 (2002) 41-63; <http://phg.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/1/41>.
- Statistik Austria, Statistik Austria: Leistungs- und Strukturerhebung 2009 (Wien 2011).
- Sydow, Jörg; Möllering, Guido, Produktion in Netzwerken: Make, Buy & Cooperate (München 2004).
- UNCTAD, World Investment Report 2004, The Shift towards Services (United Nations, New York, Genf 2004).
- Vandekerckhove Sem; Ramioul Monique, Working with business functions. How occupational groups provide insight in Labour Force Survey statistics (walqing working paper 2011 (2011); www.walqing.eu).
- Wanzenböck, Christine, Vienna. The digital city. ICT Business and Research in Vienna (MA 27, Wien 2009).

Zusammenfassung

Der Wirtschaftszweig Informationstechnik ist mit seinen globalen Produktionsnetzwerken und weltweiten Wertschöpfungsketten hochgradig internationalisiert. Die österreichische IT-Branche ergänzte in den beiden letzten Jahrzehnten die passive Internationalisierung durch die Präsenz ausländischer Unternehmen in Österreich in erheblichem Umfang durch den Aufbau von Niederlassungen oder die Auslagerung an andere Firmen insbesondere in mittelosteuropäischen Ländern. Die Hauptziele dabei waren, die Qualifikationen in den östlichen Nachbarstaaten zu nutzen und Zugang zu diesen Märkten zu gewinnen. In der Folge kam es zu weiteren Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung mit deutlichen Auswirkungen auf Arbeit und Beschäftigung in Österreich. Der Beitrag beschreibt die Entwicklung von Wertschöpfungsketten insbesondere in der IT-Wirtschaft und stellt die Internationalisierung der Branche in Österreich dar. Anhand von Fallbeispielen wird diskutiert, wie sich Arbeit und Beschäftigung durch die Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung verändern. Der Beitrag gibt Einblick in die Entwicklung der österreichischen IT-Branche und analysiert an diesem Beispiel die Dynamik der Internationalisierung hoch qualifizierter Arbeit.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 15**

**Ausgliederungen aus dem öffentlichen
Bereich – Versuch einer Bilanz**

Christa Schlager (Hrsg.)

Christa Schlager

Vorwort

Katharina Mader

Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende
Evaluierungen

Hannes Hofer

Gedanken zu Ausgliederungen aus der Sicht der BBG bzw. Stellungnahme
zur Studie

Andreas Pölzl

Thesen und Lösungsansätze zur Steuerung öffentlicher Aufgaben unter
besonderer Berücksichtigung des Beteiligungsmanagements

Ulrike Mandl und Thomas Obermayr

Erfahrungen und Perspektiven hinsichtlich Ausgliederungen aus Sicht des
Rechnungshofes

Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann

Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalten – Versuch eines Resü-
mees

Wien 2010, 178 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:

LexisNexis Verlag ARD Orac,
A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

BERICHTE UND DOKUMENTE

Gab es auf regional- sektoraler Ebene Verdrängungseffekte im Gefolge der Arbeits- marktöffnung vom Mai 2011?

Johannes Schweighofer¹

1. Einleitung

Zuwanderung hat überwiegend positive ökonomische Wirkungen auf die Empfängerländer, dies gilt insbesondere hinsichtlich BIP-Wachstum und Gesamtbeschäftigung. Auch die Einkommenschancen von ImmigrantInnen verbessern sich in der Regel. Manche Arbeitsmarktgruppen sind jedoch negativ von zusätzlichem Arbeitsangebot betroffen – um diese Personen und um das Ausmaß dieses Effektes soll es in der vorliegenden Arbeit gehen.

Die Frage nach den Verdrängungseffekten gehört zu den in der Wirtschaftspolitik besonders umstrittenen Themen. Es erscheint kein einfaches Unterfangen, eine mit Vorurteilen und Halbwissen überfrachtete Debatte zu versachlichen. Dies aus mehreren, unterschiedlich gelagerten Gründen: Wer auf mögliche Verdrängungswirkungen von Zuwanderung hinweist, findet sich nur allzu rasch im Fahrwasser von fremden- und ausländerfeindlichen politischen Parteien. Wer möchte das schon? Andererseits scheint die Behandlung dieses Themas sehr rasch

an Grenzen der *political correctness* zu stoßen, was einer sachlichen und vorurteilsfreien Auseinandersetzung mit der Thematik ebenfalls nicht zuträglich erscheint. Zudem besteht die Gefahr, dass die Betroffenen „auf der Strecke bleiben“. Auf einer eher technischen Ebene ist zudem anzumerken, dass – in ökonometrischen Schätzungen – Korrelationen häufig als Kausalitäten interpretiert werden, was nur in eingeschränktem Maße zulässig ist. Kausalitäten sind genau genommen nur über die Verwendung von Mikrodaten zu ermitteln. Hinzu kommt der Umstand, dass Zuwanderung manchmal mit irregulären Beschäftigungsformen einhergeht – es liegt etwa keine Beschäftigungsbewilligung vor, oder der Arbeitgeber möchte sich Steuern und Sozialabgaben sparen –, womit aber diese Beschäftigungsverhältnisse nicht in den offiziellen Statistiken aufscheinen. Demzufolge werden die quantitativen und qualitativen Wirkungen der Zuwanderung falsch eingeschätzt.

Die vorliegende Arbeit versucht einen vorurteilsfreien Zugang zur Frage „Gab es auf regional-sektoraler Ebene Verdrängungswirkungen im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung vom Mai 2011?“ einzunehmen. Im nachfolgenden Kapitel 2 wird kurz den historischen Erfahrungen mit Zuwanderungen am österreichischen Arbeitsmarkt nachgegangen. Das darauffolgende Kapitel 3 versucht, jene Sektoren auf Bundesländerebene zu identifizieren, in denen im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktiliberalisierung Indizien für Verdrängungswirkungen einerseits und Komplementäreffekte anderer-

seits zu erkennen sind. Es wird damit nur ein Jahr betrachtet und die Frage gestellt, welche Wirkungen ein Angebotsschock von insgesamt etwa 1% der Beschäftigung auf regional-sektoraler Ebene hatte. Diese Vorgangsweise wurde gewählt, weil m. E. in vielen Studien ein zu „großer Durchschnitt“ gewählt wird, d. h., es werden etwa Jahre mit hoher und Jahre mit niedriger Zuwanderung „in einen Topf geworfen“, womit nur ein Durchschnittseffekt ermittelt wird; oder es werden nur Branchen auf gesamtstaatlicher Ebene differenziert, obwohl auf Grund eingeschränkter Mobilität der Arbeitskräfte als der relevante Arbeitsmarkt wahrscheinlich eher das Bundesland, etwa Wien und Umgebung, oder beispielsweise die Ostregion gesehen werden muss. Mit dieser zu hohen Aggregationsebene ist dann auch nicht verwunderlich, wenn keine nennenswerten Effekte der Zuwanderung gefunden werden!

2. Historische Erfahrungen mit Arbeitsmarktauswirkungen von Immigration

Seit den 1960er-Jahren ist die österreichische Bevölkerung von ca. 7. Mio. Personen auf 8,5 Mio. gewachsen. Während dieser Zuwachs vor allem in den 1960er-Jahren vom natürlichen Wachstum getragen war, resultierte er

seit 1989 zum überwiegenden Anteil aus positiven Nettomigrationssalden. Die längerfristige Entwicklung der Zahl der unselbstständig Beschäftigten zeigt insbesondere seit der Ostöffnung eine deutliche Zunahme bei den Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft: Während 1989 ca. 167.000 AusländerInnen in Österreich unselbstständig beschäftigt waren, erhöhte sich die Zahl bis zum Jahr 2011 um 321.600 auf 488.900, also um etwa 192%. Bei den ÖsterreicherInnen gab es nur eine Zunahme um 237.000 (8,8%) auf 2.932.800. Im selben Zeitraum stiegen die Arbeitslosenquoten der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss von 9,3% auf 17,9% (nationale Definition, siehe Tabelle 1).

Seit etwa einem Jahrzehnt stößt man auf einen schwach positiven Zusammenhang zwischen den kumulierten Veränderungen (2000-2011) in der AusländerInnen- und InländerInnenbeschäftigung auf der Ebene von Branchen und Regionen (R^2 von 0,11). Der Zusammenhang der Veränderungen von AusländerInnenbeschäftigung und Arbeitslosigkeit ist ebenfalls positiv und enger (R^2 von 0,42); ein Indiz für mögliche Verdrängungseffekte! Relativ deutlich positiv fällt der bivariate Zusammenhang zwischen AusländerInnenbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (maximal Pflichtschule) auf Bundesländer-

Tabelle 1: Veränderungen von InländerInnen-/AusländerInnenbeschäftigung und Arbeitslosigkeit

	1989	2011	d1989-2011abs	d1989-2011%
UNSELB_Inl	2.694.910	2.932.814	237.904	8,8%
UNSELB_Ausl	167.381	488.934	321.553	192,1%
ALQ_Gesamt	5,0%	6,7%		34,0%
ALQ_Max.Pflicht	9,2%	17,9%		94,6%

Quelle: BMASK, DWH.

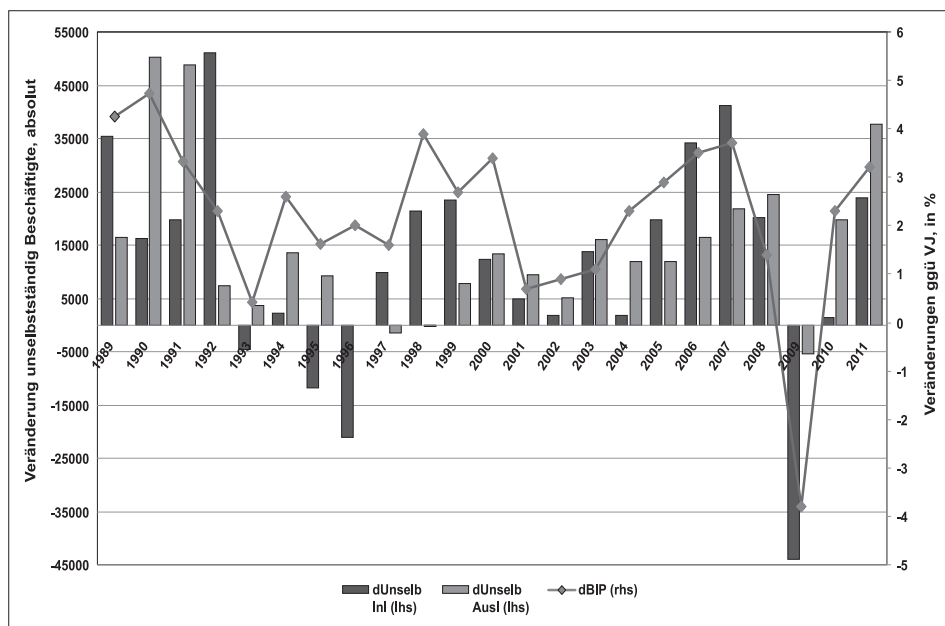
ebene im Zeitraum 1998–2011 aus (R^2 von 0,64) – „getrieben“ wird dieser Zusammenhang hauptsächlich von der Entwicklung in Wien mit einem starken Anstieg sowohl der ausländischen Beschäftigten als auch der Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten. Kurzfristig, also gemessen an den jährlichen Veränderungen, findet sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Beschäftigungsentwicklung von Inländer- und AusländerInnen, beide Aggregate steigen oder – wie im Krisenjahr 2009 – sinken (siehe Abbildung 1) gemeinsam. In wenigen Jahren steigt die AusländerInnenbeschäftigung, während jene der InländerInnen sinkt (1993, 1995, 1996), und umgekehrt (1997, 1998). Für den Durchschnitt der Jahre ergibt sich ein nur äußerst schwacher, positiver kurzfristiger Zusammenhang von InländerInnen- und AusländerInnen-

nenbeschäftigung. Der kurzfristige Zusammenhang zwischen der Veränderung der AusländerInnenbeschäftigung und der Arbeitslosigkeit der gering Qualifizierten ist tendenziell negativ; d. h. die Zuwanderung steigt bei sinkender Arbeitslosigkeit.

Auf dieser sehr globalen Ebene gibt es also keine eindeutigen Hinweise auf Verdrängung von inländischen durch ausländische ArbeitnehmerInnen. Einzelne Entwicklungen, etwa die deutliche Zunahme der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten oder auch die sehr verhaltene Entwicklung der Lohnstückkosten in Österreich seit Einführung der Währungsunion, deuten jedoch auf Problembereiche hin, die mit der Zuwanderung in Zusammenhang stehen könnten.

Bevor auf die Forschungsliteratur zu möglichen Verdrängungseffekten von

Abbildung 1: Entwicklung von BIP und unselbstständiger Beschäftigung (InländerInnen/AusländerInnen)



Quelle: BMASK, DWH.

Zuwanderung eingegangen wird, erscheint es hilfreich, die theoretischen Zusammenhänge im Rahmen eines neoklassischen Arbeitsmarktmodells in Erinnerung zu rufen:² Zuwanderung verschiebt die Arbeitsangebotskurve nach außen, die InländerInnenbeschäftigung wird verringert, wobei der Verdrängungseffekt kleiner ist als die ursprüngliche Migration, die Gesamtbeschäftigung steigt daher. Die Verdrängung ist umso größer, je elastischer die Angebots- und je unelastischer die Nachfragekurve sind. Migration senkt zudem die Löhne – der Effekt ist umso größer, je unelastischer Angebots- und Nachfragekurven sind – und erhöht die Arbeitslosigkeit: umso mehr, je unflexibler die Löhne reagieren.³ Die wichtigste Annahme in diesem Zusammenhang ist die Homogenität des Faktors Arbeit: Inländische und ausländische Arbeitskräfte sind demzufolge perfekte Substitute, sie unterscheiden sich also weder in ihrer Produktivität noch in ihrem Reservationslohn. Dies ist am ehesten bei unqualifizierten Arbeitskräften der Fall bzw. bei Personen mit gleicher Ausbildung, gleicher Motivation und gleichen Lohnvorstellungen. Wenn InländerInnen und AusländerInnen jedoch Komplemente sind, dann erhöht die Zuwanderung die Nachfrage nach inländischen Arbeitskräften.⁴ A priori ist daher der theoretische Zusammenhang zwischen Zuwanderung und inländischer Beschäftigung nicht eindeutig.

Wissenschaftliche Studien kommen in der Regel zu folgenden Ergebnissen hinsichtlich der Auswirkungen von Zuwanderung: Die Erhöhung des AusländerInnenanteils an der Beschäftigung von rund einem Prozentpunkt führt kurzfristig zu einer Verringerung der Löhne der einheimischen Arbeitskräfte

um ca. 0,1%.⁵ „Im Gegensatz zu den Erwartungen in der öffentlichen Debatte tut sich diese Literatur allerdings schwer, einen statistisch signifikanten negativen Einfluss der Zuwanderung auf Löhne und Beschäftigungswahrscheinlichkeit heimischer Arbeitskräfte zu finden.“⁶ Der Großteil der wissenschaftlichen Literatur zu den österreichischen Erfahrungen bestätigt im Wesentlichen diese Ergebnisse,⁷ die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Hoch Qualifizierte profitieren von der Zuwanderung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften, niedrig Qualifizierte kommen unter Druck. Die Effekte pro ZuwandererInnen sind in Zeiten höherer Zuwanderung größer (also nicht-lineare Wirkungen). Immobile Arbeitskräfte sind stärker negativ von Immigration betroffen.

Neben diesen im Allgemeinen marginalen Auswirkungen sind in der österreichischen Forschung jedoch einige interessante Detailergebnisse zu finden: Bock-Schappelwein et al. (2008) finden etwa, dass die Erhöhung des AusländerInnenanteils um einen Prozentpunkt an der Beschäftigung im Dreijahreszeitraum (1999-2002 und 2002-2005) zu einer Reduktion des Lohnwachstums bei Männern in Branchen mit hohem Ausländeranteil um ca. 0,6 Prozentpunkte führt.⁸ Prettnner und Stiglbauer (2007) konstatieren, dass eine Erhöhung der Zahl der unselbstständigen Erwerbspersonen um 200.000 in einem Zeitraum von 10 Jahren – eine durchaus realistische Annahme – die Registerarbeitslosenquote um ca. 0,6 Prozentpunkte erhöht.⁹ Bock-Schappelwein et al. (2008) finden zudem in einer Analyse der makroökonomischen Auswirkungen von Zuwanderung, dass die Entwicklung Anfang der 1990er-Jahre zwar im Nach-

folgezeitraum von 15 Jahren BIP und Beschäftigung deutlich erhöhte, aber eben auch die Arbeitslosigkeit der gering qualifizierten Personen (vorübergehend) um 1,7 Prozentpunkte ansteigen ließ und die Arbeitskosten (ebenfalls vorübergehend) um 1,3% reduzierte. Auch der Wohlstand, gemessen am BIP pro Kopf, wurde reduziert.¹⁰ Und schließlich Winter-Ebmer (2003) resümierend: „Man kann daher zusammenfassen, dass die Effekte der Ausländerbeschäftigung die Ungleichheit in Österreich erhöhen dürften, sowohl hinsichtlich der Einkommen als auch der Gefährdung durch Arbeitslosigkeit. Wenn überhaupt, sind unqualifizierte Arbeiter, schon im Land befindliche Gastarbeiter, Saisonbeschäftigte, sowie Niedriglohnbezieher am ehesten von negativen Effekten betroffen.“¹¹

Abschließend zu diesem Kapitel sei noch kurz auf die Frage eingegangen, welche Gruppen von Arbeitskräften auf Grund ihrer regionalen, sektoralen und beruflichen Einsatzmuster in welchen Konkurrenzbeziehungen miteinander stehen? Bock-Schappelwein et al. (2008) kommen zu dem Schluss, dass es deutliche Segmentierungsmuster am österreichischen Arbeitsmarkt gibt und dass die Beschäftigungsstrukturen verschiedener AusländerInnengruppen einander stärker ähneln als die Struktur der ausländischen Arbeitskräfte jener der inländischen Arbeitskräfte. Damit konkurrieren in Österreich geborene Beschäftigte deutlich weniger mit ausländischen Arbeitskräften als diese untereinander: Besonders starke Konkurrenz besteht etwa zwischen Arbeitskräften aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei bzw. den NMS10.¹²

3. Die Entwicklung im ersten Jahr nach der Arbeitsmarktliberalisierung

3.1 Deskriptive Darstellung

Nach Ablauf einer sieben Jahre dauernden Übergangsfrist wurde auch in Österreich für Personen aus 8 Ländern, die 2004 der EU beitraten (NMS10), die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit hergestellt.¹³ Erwartet wurde durch die Liberalisierung des Zuganges ein zusätzliches Angebot von 20.000-25.000 Arbeitskräften, eine Prognose, die zutreffend war: Im April 2012 arbeiteten ca. 34.400 unselbstständig Beschäftigte aus den NMS10-Ländern mehr in Österreich als im April 2011. Zieht man von diesen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahresmonat jene ab, die auch ohne Arbeitsmarktiliberalisierung gekommen wären, so kommt man für April 2012 auf ein zusätzliches Angebot von ca. 26.800.¹⁴

Welcher Art war diese Zuwanderung aus den NMS10-Ländern? Folgt man Huber und Böhs (2012), die nicht nur Bestandveränderungen, sondern alle Zu- und Abgänge ins österreichische Beschäftigungssystem im Zeitraum Mai – Dezember 2011 analysierten, war die Zuwanderung in mehrfacher Hinsicht von hoher Dynamik gekennzeichnet: Etwa 58.000 Personen traten erstmals am heimischen Arbeitsmarkt auf, davon waren Ende 2011 allerdings nur noch 52% aktiv. 39% dieser Bruttouzugänge waren PendlerInnen. Der Öffnungseffekt konzentrierte sich auf die Monate Mai – August 2011. Mehr als 50% der neu Beschäftigten traten in der Ostregion in den Arbeitsmarkt ein und arbeiteten in nur drei Sektoren: Gastronomie, Bau und sonstige Marktdienstleistungen. 43% des Zugangs kamen aus Ungarn und arbeiteten vor-

wiegend im Burgenland. Ein für die Frage von möglichen Verdrängungswirkungen wesentlicher Aspekt betrifft das Qualifikationsniveau der ZuwanderInnen. Darüber liegen jedoch nur wenig gesicherte Informationen vor, die aus dem Mikrozensus 2011 stammen:¹⁵ Während bei den bis 2009 zugewanderten Personen aus EU12 (NMS10 und Rumänien und Bulgarien) 14,1% maximal einen Pflichtschulabschluss vorweisen können, 40,6% eine Lehre oder BMS und 45,2% mindestens Maturaniveau erreichten, verschob sich die Verteilung bei den Personen, die 2010-2011 zuwanderten, folgendermaßen: 28,0% Lehre/BMS¹⁶ und 52,1% mindestens Maturaniveau. Zu den PflichtschülerInnen liegen keine gesicherten Informationen vor, es kann aber aus der Verteilung geschlossen werden, dass sowohl die Gruppe der niedrig als auch die Gruppe der höher Qualifizierten zugenommen hat. Nachdem nicht geklärt werden kann, wie hoch der Anteil der Veränderung in der Verteilung ist, der auf BulgarInnen und RumänInnen oder auf das Jahr 2010 zurückgeht, kann wenig über das Qualifikationsniveau der ab Mai 2011 zugewanderten Personen gesagt werden. Auch bleibt unklar, mit welchen Qualifikationen sie für welche Tätigkeiten eingesetzt wurden. Bisherige Untersuchungen zeigen jedenfalls, dass ausländische StaatsbürgerInnen in besonderem Maße vom Problem der Überqualifikation – d. h. sie sind auf Arbeitsplätzen tätig, für die sie ein höheres Qualifikationsniveau besitzen, als mindestens notwendig wäre – betroffen sind.¹⁷ Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass ImmigrantInnen aus den NMS10 besser ausgebildet sind (weniger niedrig Qualifizierte, d. h., ISCED 1, 2 und mehr hoch Quali-

fizierte, d. h. ISCED 5, 6) als etwa aus Bulgarien, Rumänien und aus Drittstaaten; aber ihr Ausbildungsniveau ist auch höher als jenes von ÖsterreicherInnen.¹⁸

Für die Einschätzung möglicher Verdrängungswirkungen ist es wichtig, neben der Qualifikation auch zu wissen, von welchen Größenordnungen ausgegangen werden muss, weil als Faustregel angenommen werden kann, dass ein Zustrom unterhalb von 1% des Bestandes in einem Jahr keinen nennenswerten Wirkungen entfalten wird. Es zeigt sich folgendes Bild (siehe Tabelle 2 und 3): Betroffen sind v. a. die Ostregion, und hier wiederum die Landwirtschaft (Bgl 21,95% der Gesamtbeschäftigung, NÖ 8,05%, Stmk 3,93%), Bau (Bgl 6,81%, Wien 6,32%, NÖ 3,26%), Gastronomie/Beherbergung (Bgl 12%, Wien 4,8%), sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (Bgl 9,43%, Ktn 4,57%, Stmk 4,03%, Wien 3,54%, NÖ 3,06%) und private Haushalte (Wien 10,92%, Nö 7,59%).

Tabelle 3 zeigt die Reihung der Branchen nach absoluten Zuwächsen der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 im Zeitraum April 2011 bis April 2012¹⁹ in Verbindung mit andern Arbeitsmarktgruppen (InländerInnen, EU14, übrige AusländerInnen als Sammelgruppe aller anderen) und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (Gesamt, niedrig Qualifizierte). Die grau unterlegten Felder weisen auf problematische Sektoren hin, in denen es Indizien für Verdrängungswirkungen gibt. Etwa am Bau in Wien: Die Anzahl der Beschäftigten aus NMS10 ist deutlich gestiegen (um 2716 Personen), alle anderen Gruppen haben verloren (–209, –245 und –55 Beschäftigte), zudem ist die Arbeitslosigkeit deutlich angestiegen. Wichtig ist zu betonen, dass es

sich hier um Koinzidenzen und keine Kausalitäten handelt. Hinter diesen Bestandsveränderungen können sich verschiedene Dynamiken verbergen, weil etwa ein dritter Status (*Out of Labour Force*) nicht berücksichtigt wird. Oder es können Unternehmen mit einem höheren InländerInnenanteil von der negativen konjunkturellen Entwicklung ab Mitte 2011 (Anstieg der Arbeitslosigkeit seit August 2011, kein BIP-Wachstum im III. und IV. Quartal 2011) stärker betroffen gewesen sein als Unternehmen mit hohen AusländerInnenanteilen.

Über alle 9 Regionen und 22 Sektoren (NACE-1-Steller) besteht ein enge-

rer positiver Zusammenhang nur für die Veränderung der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 (im Zeitraum April 2011 bis April 2012) und der Arbeitslosigkeit (sowohl für alle Arbeitslosen, als auch für niedrig qualifizierte, $R^2 = 0,46$, siehe Abbildung 2). Für die einzelnen Gruppen von unselbstständig Beschäftigten (InländerInnen, NMS10, EU14, andere AusländerInnen) ist für den Durchschnitt aller Regionen und Branchen kein Zusammenhang erkennbar.²⁰

Abschließend zu diesem Unterkapitel soll noch auf die Arbeit von Huber und Böhs (2012) verwiesen werden, die die saisonbereinigte Entwicklung

Tabelle 2: Veränderung der Zahl der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 im ersten Jahr nach Arbeitsmarkliberalisierung

		dApril 2011-April 2012 abs	dApril 2011-April 2012 in % der Beschäftigung
Bgld	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	446	21,95
Bgld	I Beherbergung und Gastronomie	784	12,00
Wien	T Private Haushalte mit Hauspersonal	182	10,92
Bgld	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	283	9,43
NÖ	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	593	8,05
NÖ	T Private Haushalte mit Hauspersonal	126	7,59
Bgld	F Bau	627	6,81
Wien	F Bau	2928	6,32
Bgld	G Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz	793	5,25
Bgld	H Verkehr und Lagerei	246	5,10
Wien	I Beherbergung und Gastronomie	2463	4,80
Bgld	M Freiberuflichen, wissenschaftl./techn. DL	128	4,77
NÖ	I Beherbergung und Gastronomie	1293	4,67
Ktn	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	573	4,57
Stmk	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	1087	4,03
Stmk	A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	238	3,93
Bgld	C Herstellung von Waren	527	3,58
Wien	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	2185	3,54
NÖ	F Bau	1555	3,26
NÖ	N Sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	929	3,06

Quelle: BMASK, DWH.

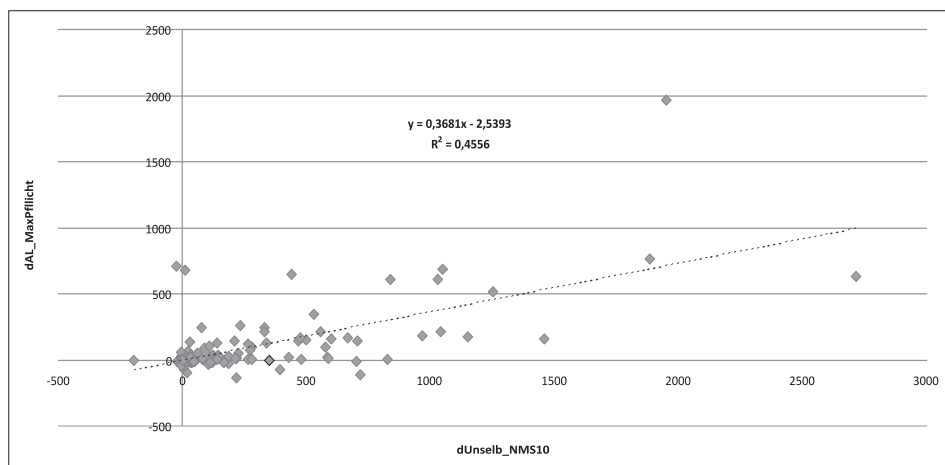
Tabelle 3: Veränderungen der unselbstständigen Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit April 2011-April 2012

27 Branchen und Regionen mit dem größten absoluten Anstieg der NMS10-Beschäftigung

		dUnselb_NMS10 0411-0412 abs	dUnselb_AndereAusl 0411-0412 abs	dUnselb_Inl 0411-0412 abs	dUnselb_EU14 0411-0412 abs	dAL_MaxPflicht 0411-0412 abs	dAL 0411-0412 abs
Wien	F Bau	2716 (6,32%)	-209	-245	-55	634	383
Wien	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	1952 (3,54%)	655	-23	26	1963	1590
Wien	I Beherbergung und Gastronomie	1886 (4,80%)	-714	-529	80	761	431
NÖ	F Bau	1460 (3,26%)	-12	-287	-2	158	463
Wien	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	1250 (1,24%)	408	-706	145	514	101
NÖ	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	1151 (1,22%)	229	736	141	176	444
OÖ	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	1049 (2,82%)	229	563	-45	687	774
NÖ	I Beherbergung und Gastronomie	1042 (4,67%)	-71	-574	18	216	301
Stmk	I Beherbergung und Gastronomie	1031 (4,03%)	193	12	-4	605	1037
NÖ	C Herstellung von Waren	969 (0,99%)	125	-15	59	180	389
NÖ	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	839 (3,06%)	-355	-1515	82	612	859
OÖ	C Herstellung von Waren	827 (0,55%)	635	4378	450	2	-25
Stmk	C Herstellung von Waren	718 (0,74%)	146	1055	-44	-115	95
NÖ	H Verkehr und Lagerei	704 (1,70%)	-87	-850	-14	142	278
Bgld	G Handel, Instandh./Reparatur Kfz	700 (5,20%)	12	214	2	-12	101
Stmk	F Bau	665 (1,91%)	26	-187	33	167	307
Stmk	I Beherbergung und Gastronomie	601 (2,81%)	159	-318	25	156	342
Bgld	I Beherbergung und Gastronomie	588 (12,0%)	1	-80	10	15	75
Bgld	F Bau	585 (6,81%)	-34	-152	-7	20	89
89	M Freiberufl./wissenschaftl./techn. DL	577 (1,20%)	50	-1825	243	99	-64
Ktn	N Erbringung sonst. wirtschaftl. DL	558 (4,57%)	71	-181	-178	211	294
Wien	Q Gesundheits- und Sozialwesen	531 (1,07%)	342	-3329	123	345	382
OÖ	F Bau	499 (1,07%)	-72	18	-1	153	93
Bgld	C Herstellung von Waren	481 (3,58%)	-24	51	-13	7	111
Sbg	I Beherbergung und Gastronomie	474 (2,53%)	-163	-438	-113	170	530
OÖ	I Beherbergung und Gastronomie	467 (2,14%)	160	-433	7	142	145
Tirol	I Beherbergung und Gastronomie	441 (1,72%)	-406	-1047	-556	646	1569

Quelle: BMASK, DWH.

Abbildung 2: Veränderung der unselbstständigen Beschäftigung aus NMS10 – Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten
(April 2011 – April 2012, Region, NACE-Einsteller)



Quelle: BMASK, DWH.

der Arbeitslosenquoten und der unselbstständig Beschäftigten auf einen Strukturbruch im Zeitraum Mai bis Dezember 2011 hin untersuchen.²¹ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Arbeitslosenquote in Österreich nur um 1,1% (bzw. 0,08 Prozentpunkte, d. h. 6,70 anstelle von 6,62%) höher lag als ohne Arbeitsmarkliberalisierung. Im Burgenland war sie um 2,5% (bzw. 0,19 Prozentpunkte) höher. Betrachtet man jedoch die Branchenergebnisse auf Bundesländerebene, dann zeigen sich deutlich höhere Werte: Burgenland – Bau (+6,3%), Gesundheit/Soziales (+5,9%); Wien – Bau (+6,9%); Niederösterreich – Bau (+4,4%), sonst. wirtschaftliche Dienstleistungen (+1,9%); Steiermark – Bau (+7,2%), Handel (+4,5%), Gaststätten/Beherbergung (+3,7%), Verkehr (+2,2%), Gesundheit/Soziales (+1,7%); Salzburg – andere öffentliche Dienstleistungen (+4%). Diese Ergebnisse von Huber und Bös (2012) und jene der Tabelle 3 sollen als Orientierung für mög-

liche Verdrängungseffekte im nächsten Kapitel dienen.

3.2 Panelregression mit fixen Zeiteffekten

Geschätzt wurde ein Modell der folgenden Form:

$$y_{it} = \mathbf{X}_{it}\beta + \alpha_i + e_{it}$$

In der Panelregression werden fixe Zeiteffekte verwendet, Achsenabschnitte und Koeffizienten in der Querschnittsdimension (Branchen) können variieren – weil die Effekte v. a. auf dieser Ebene von Interesse sind.²² Es werden die absoluten Veränderungen zum Vorjahresmonat (vom Zeitraum Mai 2011 bis Mai 2012) der unselbstständig Beschäftigten aus NMS10 auf andere Beschäftigungsgruppen und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten regressiert.²³

Exemplarisch für die österreichische Ostregion (Burgenland, Wien und Niederösterreich) wird in Tabelle 4 folgende Frage beantwortet: Welchen Effekt hatte die Zunahme an unselbstständig

Tabelle 4: Empirischer Zusammenhang zwischen der unselbstständigen Beschäftigung NMS10 und anderen Gruppen bzw. der Arbeitslosigkeit je Branche in Ostösterreich (Panelregression mit fixen Zeiteffekten)

Abhängige Variable	Burgenland			Wien			Niederösterreich		
	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht	dUnselb INL	dUnselb AndereAusl	dAI Max-Pflicht
Unabhängige Variablen	Konstante	-	-	-	(+104,46**)	-	-	+42,55**	-100,33***
	dUnselb INL	-	-0,11***	-	(+0,05***)	-	-	-	-0,20***
	dUnselb EU14	+2,23***	-0,59**	(+2,49**)	(+1,00**)	-0,99***	(+2,08***)	+0,37*	-
	dUnselb AndereAusl	-	-	(+0,98***)	-	-0,09**	(+1,97***)	-	-
dUnselb NMS10	A Land-/Forstw., Fischerei	-	-	-	-	-	-	-	-
	B Bergbau	-	-	-	-	-	-	-	-
	C Herstellung von Waren	-0,37**	-	(+5,10***)	-	-	(-0,73*)	-	+1,30***
	D Energieversorgung	-	-	-	-	-	-	-	-
	E Wasserversorgung ...	-	-	-	-	-	-	-	-
	F Bau	-0,33***	-0,09**	-	(-0,20**)	+0,60***	-	-0,11*	+0,16**
	G Handel, Kfz	+0,31***	-	-	-	+0,78***	(-0,91**)	-	-
	H Verkehr, Lagerei	-0,39*	-	-	(-1,05**)	+1,40***	-	-0,34***	+0,65***
	I Beherberg., Gastronomie	-0,20*	-	-	(-0,18*)	+0,34***	-	-	+0,33**
	J Information, Kommunikation	-	-	-	-	-	-	-	-
	K Finanz-, Versicherungs-DL	-	-	-	-	+1,02**	-	-	-
	L Grundstücks-/Wohnungswesen	+1,99**	-	-	-	-	-	-	-
	M Freiberufl., wiss., techn. DL	-	-	(-6,90***)	-	-	-	+0,52*	-
	N Sonstige wirtschaftl. DL	-1,46***	-0,56***	-	-	-	-	-	+0,68***
	O Öffentl. Verwaltung	-8,42**	-	(-17,60***)	-	-	(+47,70***)	-	+4,00*
	P Erziehung, Unterricht	+8,21***	-	-	-	-	-	-	-6,67**
	Q Gesundheits-, Sozialwesen	-	-	(-11,54***)	-	-	(+7,50**)	+1,20**	-
	R Kunst, Unterhaltung, Erholung	-	-	-	(+3,26***)	-	-	-	-
	S Sonstige DL	+0,87**	-	-	-	-	-	-	-
	T Private Haushalte	-	-	-	-	-	-	-	-
R ²	0,87	0,87	0,59	0,83	0,86	0,93	0,91	0,89	0,94
SSE	350701	18014	104163	51617789	437292	1910154	6265945	433308	387220
Redundant fixed Effects Test (Cross-section)	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0011	0,0000
Durbin Watson	1,66	1,73	1,65	1,24?	1,00?	1,63	1,07?	1,62	2,08

Quelle: BMAKS, DWH. Hinweis: Es werden in der Tabelle nur signifikante Werte auf den Niveaus * 10%, ** 5% und *** 1% gezeigt. Werte in Klammer weisen auf verbleibende Spezifikationsprobleme hin (DW-Test).

Beschäftigten aus NMS10 im ersten Jahr nach der Arbeitsmarkoliberalisierung auf die Beschäftigung von InländerInnen, anderen AusländerInnen (d. h. aus Drittstaaten, Bulgarien und Rumänien) und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (gegeben die Wirkungen anderer Arbeitsmarktgruppen)?

Die Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

Burgenland: In vielen Branchen zeigen sich keine signifikanten Wirkungen. Negative Effekte finden sich v. a. in der Beschäftigung am Bau (auf InländerInnen, andere AusländerInnen und die Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten), aber auch in der Herstellung von Waren und bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (darüber hinaus noch in den Bereichen H, I, L, O und P). Komplementäreffekte dürften überwiegen in den Bereichen G, L, P und S. Die Beschäftigung aus anderen EU-Ländern (EU14) scheint sich positiv auf andere Gruppen auszuwirken. Die dargestellten Koeffizienten sind folgendermaßen zu interpretieren (Beispiel Bau): Der Anstieg der NMS10-Beschäftigung um 10 Personen reduzierte die InländerInnenbeschäftigung im Bau um 3,3 Personen und die Beschäftigung anderer AusländerInnen um 0,9; die Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten erhöhte sich um 1,7 Personen.²⁴

Durch Multiplikation der Koeffizienten mit der tatsächlichen Zuwanderung erhält man einen Gesamteffekt, der beispielsweise für das Burgenland folgende Größenordnungen annimmt: Laut Tabelle 4 wurden insgesamt durch den Beschäftigungsanstieg aus NMS10 ca. 698 InländerInnen verdrängt und ca. 158 andere AusländerInnen, das entspricht 0,9% der InländerInnenbeschäftigung im Burgenland bzw. 3,9%

der Beschäftigung von anderen AusländerInnen. Bezogen auf den Bau wurden ca. 168 InländerInnen und ca. 49 andere AusländerInnen verdrängt.

In Wien zeigen sich v. a. negative Wirkungen in der Form einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit von niedrig Qualifizierten (in den Bereichen F, G, H, I und K). In Niederösterreich wiederum sind negative Wirkungen ebenfalls am Bau und im Bereich Verkehr/Lagerung zu beobachten; überdies nahm die Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten in den Branchen C, I, N und O zu.

Dieselbe Vorgangsweise wie in Tabelle 4 wurde auch für die übrigen österreichischen Bundesländer gewählt, mit folgenden Resultaten: In Oberösterreich sind mit einer Ausnahme (andere AusländerInnen wurden anscheinend im Bereich Herstellung von Waren von Personen aus NMS10 verdrängt) keine negativen Ergebnisse sichtbar geworden. In der Steiermark gab es negative Wirkungen in mehreren Sektoren in der Form eines Anstieges der Arbeitslosigkeit. In Kärnten sind kaum negative Effekte (Ausnahme Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Bereichen C und N) zu erkennen. In Salzburg wiederum wurde die Beschäftigung negativ in den Bereichen H, I, M, N, P und R beeinflusst, die Arbeitslosigkeit in C, F und G. In Tirol mussten negative Entwicklungen in den Bereichen F, G, M, N und P zur Kenntnis genommen werden; in Vorarlberg in den Bereichen C, F, G und I. In einzelnen Sektoren kam es aber immer auch zu Komplementäreffekten.

4. Schlussfolgerungen

Gab es Verdrängungseffekte? Ja, es gibt deutliche Indizien für Verdrängung in einzelnen Sektoren und Regionen,

die in Tabelle 5 schematisch dargestellt werden. Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- In vielen Branchen zeigen sich weder positive noch negative Wirkungen, was v. a. darauf zurückzuführen sein dürfte, dass das Zugangsmuster der Personen aus den neuen Mitgliedstaaten stark auf einzelne Sektoren und Regionen konzentriert war.
- In einzelnen Bereichen überwiegen offensichtlich Komplementäreffekte.
- In manchen Sektoren gibt es Indizien für Verdrängung: Wenn etwa am Bau im Burgenland im ersten Jahr nach der Arbeitsmarkoliberalisierung die Beschäftigung aus NMS10 um 585 Personen steigt, beinahe alle anderen Gruppen aber einen Rückgang ver-

zeichnen müssen und die Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten deutlich zunimmt, dann erscheint es angebracht, diesen Sektor genauer „unter die Lupe“ zu nehmen: Letztlich kann das Ausmaß der Substitution zwischen einzelnen Gruppen nur über Mikrostudien (mit Betriebs- und Branchendaten) ermittelt werden.

- Am deutlichsten sind die negativen Wirkungen bei der Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten zu sehen.
- Wenn es Verdrängungseffekte der Zuwanderung von Personen aus NMS10 gab, dann unterschieden sich diese nicht wesentlich zwischen InländerInnen und anderer AusländerInnen. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu den Resultaten anderer Studien und

Tabelle 5: Indizien für Verdrängungseffekte – Zusammenfassung der Ergebnisse

	Vlbg	Tirol	Sbg	OÖ	Stmk	Ktn	NÖ	Wien	Bgld
A Land-/Forstw., Fischerei									
B Bergbau									
C Herstellung von Waren	x		x	x	x	x	x		x
D Energieversorgung									
E Wasserversorgung									
F Bau	x	x	x		x		x	x	x
G Handel, Kfz	x	x	x		x			x	
H Verkehr, Lagerei			x		x		x	x	x
I Beherberg., Gastronomie	x		x		x		x	x	x
J Information, Kommunikation									
K Finanz-, Versicherungs-DL								x	
L Grundstücks-/Wohnungswesen									x
M Freiberufl., wissen., techn. DL		x	x						
N Sonstige wirtschaftl. DL		x	x		x	x	x		x
O Öffentl. Verwaltung							x		x
P Erziehung, Unterricht		x	x		x				x
Q Gesundheits-, Sozialwesen									
R Kunst, Unterhaltung, Erholung			x						
S Sonstige DL									
T Private Haushalte									

zu den Beobachtungen vom Beginn der 1990er-Jahre, als die Verdrängung von früher Zugewanderten durch neu Zugewanderte festgestellt wurde.

So kann als Resümee nur festgehalten werden: Einzelne Gruppen können durch ein gestiegenes Arbeitsangebot, sei es aus dem Ausland oder auch woanders her, unter Druck geraten. Da innerhalb der EU die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit außer Streit steht, ist die Arbeitsmarktpolitik in Österreich gefordert: Jede erdenkliche Unterstützung sollte aufgeboten werden, etwa um den arbeitslos gewordenen Personen die rasche Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Werden die Probleme der von Zuwanderung negativ Betroffenen jedoch ignoriert, dann sind politisch Auswirkungen vorprogrammiert.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag spiegelt den Erkenntnisstand des Autors wider, der nicht notwendigerweise mit jenem seines Arbeitgebers ident sein muss. Für wertvolle Anregungen möchte ich mich bei Herrn Peter Huber bedanken. Verbleibende Unzulänglichkeiten gehen naturgemäß zu Lasten des Autors.
- 2 Siehe Bock-Schappelwein et al. (2008) 100ff.
- 3 Es erscheint daher nicht weiter verwunderlich, wenn Gewerkschaften grundsätzlich kritisch gegenüber Zuwanderung eingestellt sind, weil das zusätzliche Arbeitsangebot tendenziell ihre Verhandlungsmacht schwächt. Arbeitgeber haben mit Zuwanderung einfach eine größere Auswahl!
- 4 Die Frage, ob inländische und ausländische Arbeitskräfte Substitute oder Komplemente sind, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten und offensichtlich von Fall zu Fall verschieden; vgl. Bock-Schappelwein (2008) 103.

- 5 Longhi et al. (2004, 2008), zitiert nach Huber, Böhs (2012) 8. Es handelt sich bei Longhi et al. (2004, 2008) um Meta-studien, die 48 Arbeiten zusammenfassen.
- 6 Huber, Böhs (2012) 7.
- 7 Den Zeitraum 1989-1993 behandeln etwa Brandl, Hofer, Pichlmann (1994), Winter-Ebmer, Zweimüller (1996, 1999) und Hofer, Huber (2001); die Erfahrungen in den 2000er-Jahren werden etwa von Prettnner, Stiglbauer (2007) und Bock-Schappelwein et al. (2008) aufgearbeitet; eine zusammenfassende Darstellung findet sich in Huber, Böhs (2012) 9.
- 8 Bock-Schappelwein et al. (2008) 109f.
- 9 Prettnner, Stiglbauer (2007) 67.
- 10 Bock-Schappelwein (2008) 117ff.
- 11 Winter-Ebmer (2003).
- 12 Bock-Schappelwein et al. (2008) 97ff.
- 13 Es waren dies: Slowenien, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Polen, Estland, Lettland, Litauen; für Personen aus Zypern und Malta gab es vom Beitritt an keine Einschränkungen.
- 14 Dieser Wert entspricht dem sogenannten „Liberalisierungseffekt“. Das BMASK verwendet als Referenzperiode für die Anzahl der Personen, die auch ohne Liberalisierung auf den österreichischen Arbeitsmarkt aufgetreten wären, den Zeitraum Jänner bis April 2011 und kommt somit auf einen Wert von 7.649, der von den Vorjahresveränderungen abgezogen wird.
- 15 An dieser Stelle möchte ich mich bei Frau Wiedenhofer-Galik von Statistik Austria für die zur Verfügung gestellten Daten bedanken.
- 16 Statistik Austria weist darauf hin, dass es sich um einen unsicheren Wert handelt.
- 17 Bock-Schappelwein (2008), Kapitel 4, 30ff.
- 18 Huber, Böhs (2012) 29, auf Grundlage der Arbeitskräfteerhebung 2010.
- 19 Die Klammerwerte in der Spalte 3 sind die Zuströme in % der Gesamtbeschäftigung im Sektor.
- 20 Im nachfolgenden Kapitel 3.2 wird nach

Sektoren auf Bundesländerebene in einer Panelregression differenziert.

- ²¹ Huber, Böhs (2012), Kapitel 6, 89-101.
- ²² Es wurden auch Gleichungen mit nach Monaten variierenden Koeffizienten geschätzt, mit keinem erkennbaren Muster. Die Verwendung von Veränderungen zum Vorjahresmonat schließt Saisoneffekte aus.
- ²³ Den Schätzgleichungen liegt kein theoretischer Zusammenhang zu Grunde, es handelt sich vielmehr um multivariate Korrelationen. Um die Sinnhaftigkeit von Panelregressionen zu überprüfen, wurden für alle Gleichungen die Residuenquadratensumme (SSE) der Einzelregressionen (auf Branchenebene, SSE_u) mit jenen des Panel (SSE_r) anhand des empirischen F-Wertes der folgenden Statistik verglichen: $F_{emp} = [(SSE_r - SSR_u)/(N - 1)]/[(SSR_u)/(NT - Nk)]$. Meist blieben die Ergebnisse des Vergleiches nahe den kritischen Werten der Verteilung. *Random effect models* können bei Querschnittsmodellen mit Eviews nicht geschätzt werden; gegen diese Vorgangsweise würde auch der Umstand sprechen, dass N (20 Branchen) nicht groß genug ist gegenüber T (13 Monate) ist. Zudem wurden die Gleichungen mit einem *Redundant fixed effects-test* (er gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass die Koeffizienten in der Querschnittsdimension alle gleich sind) überprüft; in fast allen Fällen wird das *Fixed effects model* mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit bestätigt.
- ²⁴ Manche Koeffizienten sind von den implizierten Größenordnungen (etwa Bgld in den Sektoren O und P) wenig sinnvoll – ein Indiz für verbleibende Spezifikationsprobleme. Es wurden die Gleichungen auch in Logarithmen geschätzt, dann sind die Koeffizienten als Elastizitäten zu interpretieren; mit sehr ähnlichen Ergebnissen.

Literatur

- Bock-Schappelwein, Julia; Bremberger, Christoph; Hierländer, Robert; Huber, Peter; Knittler, Käthe; Berger, Johannes; Hofer, Helmut; Strohnner, Ludwig, Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich (= Studie im Auftrag des BMWA, Wien 2008).
- Brandl, Franz; Hofer, Helmut; Pichelmann, Karl, Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt (= IHS Forschungsbericht No 345, Wien 1994).
- Hofer, Helmut; Huber, Peter, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (= Preparity Teilprojekt 9, Wien 2001).
- Huber, Peter; Böhs, Georg, Monitoring der Arbeitsmarktauswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedsländern im Regime der Freizügigkeit. Begleitende Beratung und Analyse (= Studie im Auftrag des BMASK, Wien 2012).
- Prettner, Klaus; Stiglbauer, Alfred, Auswirkungen der vollständigen Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber den EU8-Staaten, in: Geldpolitik und Wirtschaft 4 (2007) 53-71.
- Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988-1991, in: Holzmann, Robert, Neck, Reinhard (Hrsg.), Wirtschaftliche Folgen für Österreich (Wien 1996).
- Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Do Immigrants Displace Native Workers? The Austrian Experience, in: Journal of Population Economics (1999).
- Winter-Ebmer, Rudolf, Qualifikationsorientierte Zuwanderung (Workshop BMWA, Wien 2003).

Getarntes Lobbyieren. Eine Zusammenfassung der Kritik an Länder- reihungen der Wett- bewerbsfähigkeit

Miriam Rehm

Rankings der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern erhalten bei ihrer Publikation mediale Aufmerksamkeit, die, wie dieses Papier argumentiert, im Vergleich zu ihrer wissenschaftlichen Fundierung und politischen Aussagekraft unverhältnismäßig hoch ist.

Bekannte Rangordnungen sind der „Competitiveness Report“ des „World Economic Forum“ (WEF), der IMD-Index des gleichnamigen Schweizer „International Institute for Management Development“, der MSCI-Index von Morgan Stanley, der UNICE Competitiveness Report, das Internationale Standort-Ranking der Bertelsmann-Stiftung und die Indizes der US-amerikanischen Institute Fraser, Freedom House und Heritage. Ein historischer Index wurde von Lehman erstellt, und der Competitiveness Report des WEF und das Ranking des Institute for Management Development sind seit 1995 getrennte Indizes.

Theoretische Basis

Die Länderrangordnungen basieren auf der klassischen Außenhandels-theorie und gehen damit davon aus, dass absolute und relative Wettbewerbsfähigkeit den Wohlstand bestimmen. Allerdings ist der Schritt von Wettbewerbsfähigkeit auf Unterneh-

mensebene zu jener auf nationalstaatlicher theoretisch nicht fundiert: Der relative Vorteil einer Volkswirtschaft und der absolute Vorteil von (oft multinationalen) Unternehmen kann nicht in einen eindeutigen Zusammenhang gebracht werden.¹ Dem Konzept der Wettbewerbsfähigkeit „fehlt die theoretische Basis“.²

Weiters basieren die Reihungen auf der meist impliziten Annahme, dass wirtschaftliche Freiheit höheren Wohlstand generiert.³ Allerdings ist die theoretische Fundierung der Rankings auch in dieser Hinsicht meist schütter. Es werden keine falsifizierbaren Hypothesen aufgestellt, und der empirischen Überprüfung wird im Vergleich zum Aufwand der Datensammlung und Indexgenerierung wenig Gewicht beigemessen. Der WEF-Report 2012 stellt etwa eine Liste von zwölf „Pfeilern“ der Wettbewerbsfähigkeit zusammen und setzt diese in Verbindung zur Rostow'schen Stufentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Letztere gilt allerdings in der modernen Entwicklungstheorie als überholt.⁴

Methodologie

Ein zentraler Kritikpunkt an diesen Rankings ist ihre Methodologie. Diese besteht zu einem Gutteil aus Befragungen von Managern, also einer ausgewählten Gruppe von ExpertInnen. Die Datenbasis des WEF-Reports 2011-2012 bestand zu über 60% aus Befragungen und unter 40% aus anderen Daten,⁵ der Institute for Management Development Report 2012 basiert zu einem Drittel auf Befragungsdaten.⁶ Die daraus erstellten Variablen reflektieren zwangsläufig eine einseitige Sicht der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Für Österreich ist

die Anzahl befragter Führungskräfte zudem gering; der WEF-Report 2012 etwa befragte 46 Manager nach deren privater Meinung,⁷ davon 30% online.⁸ Ausreißer werden entfernt,⁹ und *post-survey weight trimming* wird eingesetzt.¹⁰ Damit wird zwar die Unsicherheit (Varianz) verringert, aber die Ungenauigkeit (*Bias*) erhöht. Die Befragung eines nicht repräsentativen Teils von ExpertInnen führt somit zu systematisch verzerrten Ergebnissen, deren zutreffende Darstellung sogar des Meinungsbildes der Gruppe der Manager aufgrund der kleinen Stichprobe zweifelhaft ist.

Die Kategorien, die aus der subjektiven Befragung erstellt werden, sind zudem oft nur ordinale und keine kardinalen Skalen, sodass die Größe des Abstandes zwischen Ländern nicht erfasst werden kann. Da die ManagerInnen jeweils nur zu ihrem eigenen Land befragt werden, kann nicht angenommen werden, dass sie die länderübergreifende Vergleichbarkeit in ihren Antworten mit einbeziehen. Dieser Mangel an Vergleichbarkeit ist mit ein Hauptgrund für die oft überraschenden empirischen Einzelergebnisse.

Um radikale Positionssprünge zu vermeiden, verwendet etwa der WEF einen gleitenden Durchschnitt der Variablenwerte¹¹ und entfernt sowohl Einzelfragebögen sowie gesamte Fragebogenergebnisse für ein Land, wenn diese nicht in etwa dem langfristigen Trend oder den harten Fakten entsprechen,¹² mit der Begründung, dass die Wettbewerbsrankings langfristige Tendenzen darstellten. Diese nachträgliche Bearbeitung der Daten ohne Zurverfügungstellung der Rohdaten macht die adäquate Beurteilung der Varianzen unmöglich.

Diese subjektiven Bewertungen wer-

den um selektive Daten ergänzt. Aufgrund der fehlenden theoretischen Fundierung der Rankings ist sowohl deren Auswahl als auch die explizite oder implizite (durch die Anzahl der einfließenden Variablen) Gewichtung arbiträr. Während etwa für den WEF die Gewichtung der „Entwicklungspfeiler“ aus einer Stufentheorie der Entwicklung erwächst, wird die Gewichtung der Subkategorien der „Pfeiler“ nicht argumentiert.¹³ Das Institute for Management Development begründet die Auswahl und Gewichtung seiner vier Haupt- und zwanzig Subkategorien nicht.

Es kommt zu einer Vermischung von Bestands- und Flussgrößen, Absolut- und Verhältniszahlen. Der Einbezug möglichst vieler Variablen, mit unklaren Verhältnissen untereinander und zur zu erklärenden Variable, macht diese Indizes zu einem Sammelsurium potenziell relevanter erklärender Variablen. Diese Daten aus unterschiedlichsten Quellen werden, meist unter der Annahme monoton linearer Beziehungen zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit – je mehr, desto besser –, additiv zu einem Indikator zusammengefasst, ohne auf Interdependenzen und Rückkoppelungseffekte Rücksicht zu nehmen.¹⁴ Eigentlich wären die einzelnen Kategorien der Indizes als „Teil des eigentlich zu messenden Konzepts“ zu interpretieren.¹⁵ Allerdings sind die einzelnen Elemente nicht voneinander unabhängig, und es werden sowohl überflüssige als auch Mehrfachinformationen aufgenommen.¹⁶

Selbstverständlich bietet auch hier die ökonomische Theorie keinerlei Anhaltspunkte für ein derartiges Verfahren.¹⁷ Insgesamt ist die Methodologie der Wettbewerbsfähigkeitsrankings

somit von ad hoc-Annahmen, intransparenten Auswahl- und Gewichtungsentscheidungen sowie mangelhafter statistischer Methodologie gekennzeichnet.

Schließlich werden die Rankings laufend um Variablen und um Länder ergänzt (und seltener um sie reduziert), was die direkte Vergleichbarkeit mit früheren Daten erschwert und in der öffentlichen Rezeption oft nicht wahrgenommen wird.

Inhaltliche Inkonsistenz

Die einseitige Betrachtungsweise der Ranglisten ohne fundierte theoretische Basis schlägt sich in theoretischen Inkonsistenzen sowie in empirischen Widersprüchen nieder. Ersteres zeigt sich etwa im Bewertungswiderspruch zwischen der Verwendung und der Entstehung öffentlicher Mittel. Während Infrastruktur, Lebensqualität und Humankapital etwa die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes positiv beeinflussen, wird die Finanzierungsseite negativ beurteilt: Sowohl Steuern wie auch Budgetdefizite werden üblicherweise zu den harten Fakten gerechnet, die die Wettbewerbsfähigkeit reduzieren. Ebenso bewertet der WEF-Report Kooperation in Arbeitsbeziehungen positiv, während zentralisierte Lohnverhandlungen negativ gesehen werden. Unter bestimmten institutionellen Voraussetzungen – darunter die österreichischen – sind diese Variablen allerdings korreliert.

Diese Inkonsistenz der einzelwirtschaftlichen Sichtweise führt dazu, dass die Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in Rankings keinen Eingang finden, obwohl diese makroökonomische Standardkennzahlen darstellen. Ein universeller Zusammen-

hang zwischen schwachen Arbeitsmarktinstitutionen und einer niedrigen Arbeitslosigkeit ist jedenfalls nicht gegeben.¹⁸

Schließlich weisen diese Rankings aufgrund ihrer methodologischen Probleme zahlreiche empirische Rätsel auf. Wie Bellak und Winklhofer (1997, S. 542f) zeigen, sind diese bei sämtlichen von ihnen untersuchten Rankings vorhanden und führen u. a. dazu, dass die Rankings auch zwischen den erstellenden Instituten nicht vergleichbar sind. Das Institute for Management Development und das WEF kamen z. B. zwischen 1996 und 1997 bei vergleichbaren Subindikatoren zu diametral entgegengesetzten Ergebnissen für die Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs.¹⁹

Das WEF reihte im Report 1997 etwa Schweden und Dänemark auf den Plätzen 22 und 25, Finnland jedoch auf Platz 40. Obwohl die USA üblicherweise einen Platz unter den ersten fünf Ländern einnehmen, bauen sie seit etwa zwei Jahrzehnten ein massives Außenhandels- und Zahlungsbilanzdefizit auf. Die hohe Wettbewerbsfähigkeit hätte sich, zumindest in der von den Rankings unterstellten Wirkungsweise, nach einiger Zeit in steigenden Exporten niederschlagen müssen.

Das österreichische Ergebnis mutet im internationalen Vergleich oft seltsam an, insbesondere bezogen auf Subindikatoren. So stellte das WEF 2011 fest, dass Nepotismus in Österreich verbreiteter war als in Tunesien,²⁰ und die Verwaltungsbelastung höher als in Albanien.²¹ Im Report des WEF für 2012 liegen Ruanda, Bahrain, Botswana, Tadschikistan und Namibia vor Österreich in der Bewertung des „Niveaus öffentlichen Vertrauens in die ethischen Standards der Politiker“.²²

Konsequenterweise liegt Österreich dann in der Frage, wie verschwenderisch oder effizient die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben ist,²³ wieder hinter Ruanda, Bahrain, Gambia, Malaysia, Botswana, Barbados und Äthiopien.²⁴ Auch bei den Kosten von Gewalt und Verbrechen für Unternehmen²⁵ liegt Österreich im Ländervergleich hinter Syrien, Ruanda, Montenegro, Senegal, Kuwait, und Armenien.²⁶ Und bei der Qualität der Schulbildung für eine Wettbewerbswirtschaft²⁷ bleibt Österreich hinter Libanon, Malaysia, Barbados und Costa Rica zurück.²⁸ Schließlich ist *brain drain*, die Abwanderung hoch qualifizierter Fachkräfte,²⁹ in Österreich laut WEF (2012, S. 477) ebenfalls ein größeres Problem als etwa in Malaysia, Costa Rica, Ruanda oder Barbados.

Im Ranking des Institute for Management Development liegt Österreich insgesamt deutlich hinter Malaysia zurück und nur knapp vor China.³⁰ In den zwei öffentlich zugänglichen Einzelkategorien „Die Notwendigkeit für ökonomische und soziale Reformen ist der Bevölkerung weitgehend (nicht) bewusst“ und „Die generelle Einstellung zur Globalisierung ist positiv/negativ“ liegt Österreich abgeschlagen, bei Ersterem etwa weit hinter Kasachstan, Jordanien und Russland, und nur knapp vor Kolumbien.³¹

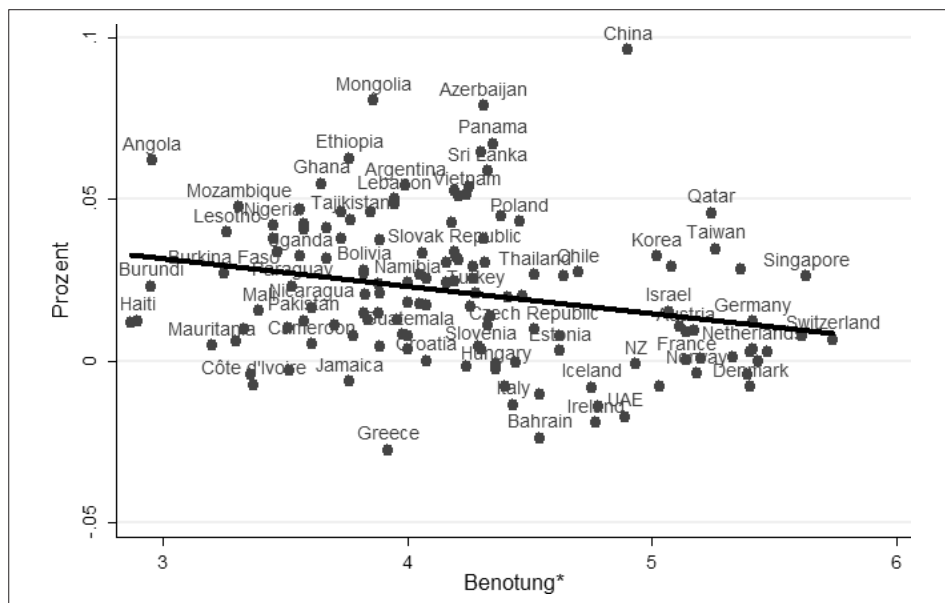
Bei diesen Absurditäten der Rankings handelt es sich somit nicht um isolierte Einzelfälle, sondern um systematische Verzerrungen, die aus der mangelnden Vergleichbarkeit der Befragungsergebnisse herrührt. Die Bewertungen des Staatsapparates von Ruanda sind schließlich nicht direkt mit den Antworten auf die gleiche Frage von österreichischen Managern vergleichbar.

Wissenschaftliche Fragwürdigkeit

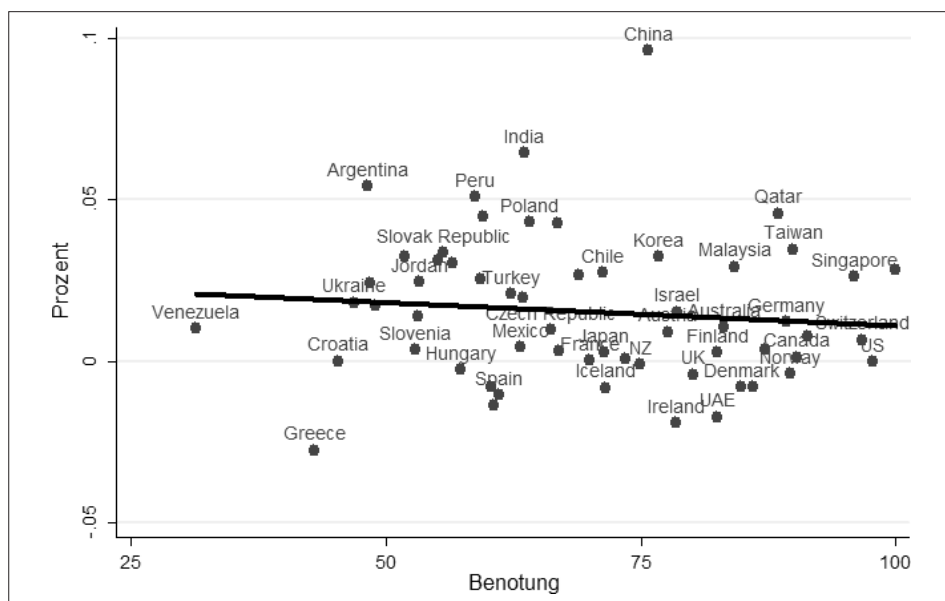
Die einseitige, einzelwirtschaftliche Betrachtung von Wettbewerbsfähigkeit analysiert die wirtschaftliche und politische Lage aus der Sicht eines Managers. Die Unzulänglichkeit dieser engen Betrachtungsweise liegt darin, dass sie der *fallacy of composition* (einem Fehlschluss vom Teil aufs Ganze) unterliegt. Somit wird die aggregierte Nachfrageseite ebenso außer Acht gelassen wie das internationale Zusammenspiel von unterschiedlichen Ländern. Die Inkonsistenzen, die aus diesen Beschränkungen erwachsen, verringern den wissenschaftlichen Wert der Rankings.

Die Bewertungen in den Rankings sind aufgrund der nicht vorhandenen Korrektur von *home bias* (vom eigenen Umfeld geprägte Sicht) und *perception bias* (von der „allgemeinen Meinung“ geprägte Sicht) der Befragten nicht zwischen Ländern vergleichbar. Sie sind wegen methodologischer Schwächen wie der kleinen Stichprobe, fehlender Dokumentation über das *rolling sample* und kontinuierlicher Indexänderungen nicht über die Zeit vergleichbar. Und sie sind wegen unterschiedlicher Methoden nicht mit anderen Rankings vergleichbar.

Sie haben darüber hinaus keinen prädiktiven Wert. Sie sind nicht nur keine vorausschauenden Indikatoren etwa für das Wachstum des BIP als einem Wohlstandsindikator, sie sind damit weitgehend nicht einmal korreliert. Abbildungen 1 und 2 zeigen die Korrelation der Rankings von WEF und IMD mit den durchschnittlichen Wachstumsraten des BIP pro Kopf laut IWF. In beiden Fällen steht die Benotung der Länder demnach in kaum einem direkten Zusammenhang mit dem Wachstum.

Abbildung 1: WEF-Benotung und Wachstumsraten des BIP pro Kopf

Quellen: IMF (2012), WEF (2012). * Noten 1–7, beste Benotung 7. Beschriftung ausgewählter Datenpunkte aus Gründen der Lesbarkeit.

Abbildung 2: IMD-Benotung und Wachstumsraten des BIP pro Kopf

Quellen: IMF (2012), IMD (2012). * Noten 1–100, beste Benotung 100. Beschriftung ausgewählter Datenpunkte aus Gründen der Lesbarkeit.

Die rudimentäre Methodologie – sowohl was die selektive Befragung als auch was die arbiträre Aggregation betrifft – und die saloppe Datenbearbeitung haben den Effekt, dass die Signifikanz von Veränderungen der Länderposition im Ranking nicht bestimmt werden kann. Somit sind die Rankings ökonomisch kaum seriös zu verwerten.

Generelle Aussagen über die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern auf Basis selektiver Befragungsindizes wie denen des Institute for Management Development (IMD) und des World Economic Forums (WEF) sind daher unwissenschaftlich. Sie stellen eine politische Wunschliste von Managern dar und somit in sportlichem Gewand verpacktes, geschicktes Lobbying, aber keine objektiven Reihungen.

Anmerkungen

- ¹ Krugman (1994) 30f.
- ² Bellak, Winklhofer (1997) 537.
- ³ Vgl. Chaloupek (2001).
- ⁴ Siehe z. B. Itagaki (2007).
- ⁵ WEF (2012) 12.
- ⁶ IMD (2012) 1.
- ⁷ WEF (2012) 78.
- ⁸ Der öffentlich verfügbare Report des Institute for Management Development gibt keine Auskunft über die Anzahl der Befragten pro Land. 2012 waren es insgesamt 4210 Befragungen für 59 Länder, also etwa 71 pro Land.
- ⁹ WEF (2012) 77f.
- ¹⁰ Ebendort 80.
- ¹¹ Ebd.
- ¹² Ebd. 83.
- ¹³ Ebd. 9f.
- ¹⁴ Heilemann et al. (2007) 482f.
- ¹⁵ Von der Lippe, Kladroba (2004) 118.
- ¹⁶ Heilemann et al. (2007) 483.
- ¹⁷ Bellak, Winklhofer (1997) 551f.
- ¹⁸ Chaloupek (2001) 222f.
- ¹⁹ Bellak, Winklhofer (1997) 546.
- ²⁰ WEF (2011) 372.

- ²¹ Ebendort 374.
- ²² WEF (2012) 393.
- ²³ How would you rate the composition of public spending in your country? (1 = extremely wasteful, 7 = highly efficient).
- ²⁴ WEF (2012) 397.
- ²⁵ „To what extent does the incidence of crime and violence impose costs on businesses in your country?“
- ²⁶ WEF (2012) 403.
- ²⁷ „How well does the educational system in your country meet the needs of a competitive economy?“
- ²⁸ WEF (2012) 438.
- ²⁹ Does your country retain and attract talented people? (1 = no, the best and brightest normally leave to pursue opportunities in other countries, 7 = yes, there are many opportunities for talented people within the country).
- ³⁰ IMD (2012) 6.
- ³¹ Ebendort 1.

Literatur

- Bellak, Christian; Winklhofer, Richard, Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Wirtschaftspolitischer (Un-)Sinn von Ländervergleichen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 23/4 (1997) 535-561.
- Chaloupek, Günther, „Schneller, höher, stärker“ – oder vielleicht das Gegenteil, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/2 (2001) 219-227.
- Heilemann, Ulrich; Lehmann, Harald; Ragnitz, Joachim, Länder-Rankings – Komplexitätsreduktion oder Zahlenalchemie?, in: *Wirtschaftsdienst* 7 (2007) 480-488.
- International Institute for Management Development (IMD), *Globalization and Economic Reform Under Threat* (= mimeo 2012a); http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/GE_BE_gap.pdf.
- International Institute for Management Development (IMD), *Methodology* (= mimeo 2012b).
- International Institute for Management Development (IMD), *The World Compe-*

- titiveness Scoreboard 2011 (= mimeo, 2012c); <http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>.
- Itagaki, Yoichi, Criticism of Rostow's Stage Approach: The Concepts of Stage, System and Type, in: *The Developing Economies* 1/1 (2007) 1-17.
- International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook Database* (2012; Einblick genommen am 26.6.2012).
- Ochel, Wolfgang; Röhn, Oliver, Ranking of Countries – The WEF, IMD, Fraser and Heritage Indices, in: *CESifo DICE Report* 2 (2006) 48-60.
- Von der Lippe, P.; Kladroba, A., Messung komplexer Variablen als Summe von Punktvariablen. Eine beliebte Methode des measurement without theory, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 224 (2004) 115ff.
- World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2010-2011* (Genf 2011).
- World Economic Forum (WEF), *The Global Competitiveness Report 2011-2012* (Genf 2012).
- Zuckerstätter, Sepp, Wirtschaftsrankings im Lichte des Song Contests, in: *Der Standard* (24.5.2011); <http://derstandard.at/1304552753468/Plaedoyer-gegen-die-Casting-Oekonomie-Wirtschaftsrankings-im-Lichte-des-Song-Contests>.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 16**

**Alternative Strategien der Budget-
konsolidierung in Österreich
nach der Rezession**

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

Achim Truger, Katja Rietzler, Henner Will, Rudolf Zwiener
Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der
Rezession

Kommentare zur Studie des IMK
Margit Schratzenstaller
Ewald Walterskirchen
Peter Brandner
Günther Chaloupek

Achim Truger
Schlussbemerkung: Die gesamtwirtschaftlichen Risiken der forcierten
Budgetkonsolidierung bestehen fort

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,–.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac,
A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

BÜCHER

Prekarität und aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Rezension von: Karin Scherschel, Peter Streckeisen, Manfred Krenn (Hrsg.), *Neue Prekarität. Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2012, 313 Seiten, € 29,90.

Obwohl Prekarisierung und Aktivierung zentrale Begriffe in der gegenwärtigen Diskussion über Veränderungen in der Arbeitswelt sind, so die Herausgeber, werden sie nur selten in ihrem Zusammenwirken analysiert. Genau darauf haben sie im vorliegenden Band das Augenmerk gelegt: Sie interessieren sich einerseits für die Frage, wie die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik auf die Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse reagiert. Andererseits geht es darum, zu untersuchen, wie diese Prekarisierung *vice versa* durch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik beeinflusst und bis zu einem gewissen Grad mit verursacht wird.

An den Beispielen von Deutschland, Österreich, Polen, Großbritannien und der Schweiz zeigen die AutorInnen, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre ihr Ziel verfehlt hat: „Wiedereingliederung“ und Inklusion wurden nicht erreicht. Stattdessen haben die Aktivierungspolitiken zur Ausdehnung von Prekarität geführt: Sie vertiefen gerade jene Verwerfungen, die sie zu bekämpfen suchen.

Der Band gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Abschnitt wird für die ge-

nannten Länder jeweils ein Überblick erstellt, der die Entwicklungen des Arbeitsmarktes, der prekären Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit sowie der staatlichen Interventionen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik skizziert. Diese Länderporträts bieten profunde Einblicke in die spezifischen Entwicklungen der einzelnen Länder im hier interessierenden Zusammenhang und machen diese vor dem Hintergrund des jeweiligen gesellschaftlichen Kontextes, der die Besonderheiten nationaler Strukturen erhellt, verständlich. Ein gemeinsames strukturelles Gerüst im Aufbau der Beiträge soll dabei die Vergleichbarkeit für die LeserInnen erhöhen.

Im zweiten Teil werden ausgewählte Aspekte von Prekarisierung und aktivierender Arbeitsmarktpolitik aus den einzelnen Ländern präsentiert. Damit werden analytische Konkretisierungen der zuvor geschilderten übergreifenden Entwicklungen bzw. der (Aus-)Wirkungen von aktivierender Arbeitsmarktpolitik mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung geleistet. Auf diese Weise gerät neben der Ebene der „objektiven“ Entwicklungen, die sich vor allem auf die Analyse von statistischen Daten und politischen Programmen konzentriert, die Ebene der subjektiven Deutungen und Wahrnehmungen der von diesen Entwicklungen betroffenen Menschen in den Blick. Die Befunde erlauben eine Vertiefung des Verständnisses der zuvor analysierten sozialen Prozesse.

So steht im Mittelpunkt des Beitrages von Manfred Krenn die Aktivierung von SozialhilfebezieherInnen in Österreich.

Dabei richtet sich ein Hauptinteresse darauf, den im öffentlichen Diskurs konzipierten Gegensatz von „Fordern“ und „Fördern“, jenen zentralen Elementen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, die symbolisch für die neue Mischung von Zwang und Unterstützung stehen, zu hinterfragen. Hier wird der Frage nachgegangen, inwiefern der Faktor des „Förderns“ nicht ebenfalls Aspekte von Zwang enthält. Anhand von drei Aspekten – Selbstreflexion als symbolische Gewalt, Aktivierung und funktionaler Analphabetismus, Befreiung von Arbeitszwang als Armutsfalle – arbeitet der Beitrag subtile Formen von Zwang im Umgang mit SozialhilfebezieherInnen heraus.

Der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses stellt eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine soziale Stabilisierung von Personen in einer schwierigen Situation und in der Folge für deren Reintegration in den Arbeitsmarkt dar. Obwohl das Betreuungsverhältnis zwischen Arbeitslosen und AMS-BeraterInnen bzw. SozialhilfebezieherInnen und Sozialhilfepersonal offiziell als Dienstleistungsverhältnis bezeichnet wird, ist es aufgrund des ihm innewohnenden asymmetrischen Machtverhältnisses und der mit beträchtlichem Sanktionspotenzial ausgestatteten Position der Betreuerinnen ein stark hierarchisches Verhältnis. Viele Interviewte reagieren auch sehr sensibel auf die Überbetonung des hierarchischen Aspektes in der Betreuungsbeziehung und fordern unter Anwendung des Topos „Ihr lebt von uns!“ auf zum Teil vehemente Weise die positiven Aspekte des KundInnenstatus¹ ein.

Des Weiteren wurde herausgearbeitet, dass das Moment des Zwangs sich auch in sogenannten „weichen“ Aspek-

ten wie der pädagogischen Konzeption und Praxis von Kursen ausprägen kann. Der symbolischen Gewalt durch pädagogische Lernformen und -inhalte kommt vor allem deshalb im Zusammenhang mit Aktivierung eine gesteigerte Bedeutung zu, als durch den äußeren Zwang, der mit der Teilnahme an solchen Kursen verbunden ist, verstärkt Personen aus sozialen Milieus in Weiterbildungskurse gedrängt werden, die sich sonst aufgrund der hohen sozialen Distanz zum eigenen Lebenszusammenhang tunlichst davon fernhalten.

Deutlich wird, dass die Gesamtausrichtung aktivierender Arbeitsmarktpolitik eine zentrale Rolle für das Hervortreten von Zwangsaspekten auch im Rahmen von „Befähigungsangeboten“ spielt. Auf dem Hintergrund einer dominierenden „*Matching-Strategie*“ der möglichst raschen Reintegration in den Arbeitsmarkt finden Bedürfnisse und Eigensinn der Aktivierten kaum Berücksichtigung und sind Maßnahmen zur „Befähigung“ derart mit Drohungen versetzt, dass sie insofern zu unwiderstehlichen „Angeboten“ mutieren, als man sie schlecht ablehnen kann.

Insgesamt liegt hier eine wichtige Untersuchung über die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik im europäischen Ländervergleich vor.

Josef Schmee

Anmerkung

- ¹ Der Rezensent verwahrt sich gegen die Bezeichnung „KundInnenstatus“ von SozialhilfebezieherInnen in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Wen wundert es da noch, wenn durch die fortschreitende Ökonomisierung der Arbeitsmarktpolitik diese nur mit Drohungen durchgesetzt werden kann.

Kollektive Arbeitsbeziehungen in Österreich

Rezension von: Günther Löschnigg,
Arbeitsrecht, 11., neu bearbeitete Auflage,
Gesetze und Kommentare 129, ÖGB Ver-
lag, Wien 2011, 1.030 Seiten, € 98.

Diese Besprechung erfolgt nicht durch einen Juristen, sondern durch einen im Bereich der Arbeitsbeziehungen forschenden Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Ziel ist es zum einen, die vorliegende elfte Auflage eines der Standardwerke des österreichischen Arbeitsrechts im Hinblick auf Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und somit insgesamt Nützlichkeit als Nachschlagewerk für Nichtjuristen zu bewerten. Zum anderen sollen für die interessierten LeserInnen einige für die kollektiven Arbeitsbeziehungen in Österreich wesentlichen rechtlichen Regelungen kurz angeführt und um zusätzliche Informationen über Organisationen und Institutionen derselben ergänzt werden, sodass sich ein kompakter Überblick einiger v. a. im Hinblick auf die Lohnverhandlungen wichtiger Charakteristika ergibt.

Gewerkschaften

Den „Verbänden im Arbeitsleben“ widmet Günther Löschnigg, Professor für Arbeits- und Sozialrecht der Karl-Franzens-Universität Graz, das Kapitel 10.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) zählt zu den freiwilligen Berufsvereinigungen, also zu jenen Zusammenschlüssen, die sich aufgrund der verfassungsmäßig garan-

tierten Koalitionsfreiheit auf freiwilliger Basis konstituiert haben und deren Zweck die Förderung der Arbeits- und Lebensbedingungen ihrer Mitglieder ist. Nach der Rechtsform handelt es sich beim ÖGB um einen privatrechtlichen Verein i. S. des Vereinsgesetzes 2002. Die sieben Fachgewerkschaften des ÖGB haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern sind statutenmäßig bloße Organe des Vereins. Sie sind nicht mehr nur nach dem Industriegruppenprinzip, sondern in sog. Blöcken organisiert:¹

- GPA-djp (Privatangestellte, Druck, Journalismus, Papier);
- GÖD (Öffentlicher Dienst);
- GdG-KMSfB (Gemeindebedienstete, Kunst, Medien, Sport, freie Berufe);
- GBH (Bau, Holz);
- vida (soziale Dienste, private Dienstleistungen, Gesundheits-, Heil- und Pflegeberufe, Verkehr);
- GPF (Post- und Fernmeldebedienstete);
- PRO-GE (Metall, Textil, Papier, Glas, Chemie, Agrar/Nahrungs-/Genussmittel).

Die Stellung des ÖGB in Europa ist einzigartig insofern, als er ein faktisches Organisationsmonopol besitzt; mit anderen Worten: Der ÖGB ist die einzige Gewerkschaftsdachorganisation in Österreich, und alle Branchen- und Berufsgewerkschaften gehören ihm an. Der ÖGB ist überparteilich, aber nicht unpolitisch, d. h. die interne Willensbildung erfolgt über politische Fraktionen. Er versteht sich nicht als reine Kampforganisation, sondern in erster Linie als Partner im Rahmen der auch verfassungsmäßig abgesicherten (Art. 120a B-VG) Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft (freiwillige und informelle Kooperation zwischen den vier Sozialpartnern ÖGB, WKÖ, Landwirt-

schafts- und Arbeiterkammern,² sowie zwischen diesen und der Regierung). Das Bekenntnis zur Mitverantwortung in wirtschafts-, sozial- und staatspolitischer Hinsicht findet in den Statuten des ÖGB expliziten Niederschlag.

Der Grad der gewerkschaftlichen Konzentration, gemessen auf der Grundlage der Zahl der Gewerkschaften und deren jeweiligen Mitgliederanteilen anhand des Herfindahl-Index, ist der dritthöchste in der EU. Der österreichische Wert wird überboten nur von Irland und Deutschland.³ Die geringe Zahl großer Fachgewerkschaften bedeutet, dass diesen in sozial- und wirtschaftspolitischen Diskussionen eine gewichtige Stimme innerhalb des ÖGB und darüber hinaus zukommt. Wenige Verbände sind theoretisch selbst dann zur Koordination fähig, wenn die Konföderation das nicht sein sollte. Gewerkschaftskonzentration kann also ein Substitut für konföderale Autorität sein.

Der Zentralisierungsgrad der Gewerkschaftsbewegung wird ermittelt aus der Kombination des Grades der gewerkschaftlichen Konzentration (Einheit und horizontale Koordination) zum einen und des Grades gewerkschaftlicher Autorität (vertikale Koordination) zum anderen. Die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit muss auf zwei Ebenen beobachtet werden: Der Grad gewerkschaftlicher Autorität ist umso größer, je eher Entscheidungen eines Dachverbandes von den zugehörigen Verbänden umgesetzt werden (konföderale Autorität) und je eher gewerkschaftliche Betriebsorganisationen die Entscheidungen der jeweiligen Gewerkschaftsführung befolgen (verbandliche Autorität). Österreich stand in Bezug auf den Zentralisierungsgrad der Gewerkschaften mit einem Indexwert von 0,8 (sowohl

für 2000 als auch für 2008) mit großem Abstand an der Spitze der EU-Rangliste. Die entsprechenden Durchschnittswerte für die EU-15 bzw. die EU-27 betrugen 2008 rd. 0,4 bzw. 0,3.⁴

2008 lag der Netto-Organisationsgrad (Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der Beschäftigten) des ÖGB mit 30% deutlich über dem Durchschnittswert der EU-27 von 23,4%, aber unter jenem der EU-15 von 35%.⁵ Wie in den meisten anderen EU-Ländern wies der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den 2000er-Jahren auch in Österreich eine sinkende Tendenz auf: Im Jahre 2000 hatte er noch rd. 36% betragen (EU-27 27,8%, EU-15 39%).

Arbeitgeberverbände

Es bestehen zwei große Arbeitgeberdachverbände, nämlich die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ)⁶ und die Industriellenvereinigung (IV).⁷

Die Wirtschaftskammern sind die bedeutendsten gesetzlichen Interessenvertretungen auf Seiten der Unternehmer. Ihre Rechtsstellung basiert auf dem Wirtschaftskammergesetz 1998. Sie sind bundesländerweise gegliedert. Auf Bundesebene wurde die WKÖ eingerichtet, die ebenso wie die einzelnen Landeskammern eine Körperschaft öffentlichen Rechts ist. Die Wirtschaftskammern sind gemischte Unternehmerverbände, sie nehmen also jeweils sowohl die Funktionen eines Produzentenverbandes als auch jene eines Arbeitgeberverbandes wahr. Ihre Organisationsdomäne ist jeweils – mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Betrieben und Freiberuflern – die gesamte Wirtschaft, sodass sie als generelle Unternehmerverbände zu bezeichnen sind. Aufgrund der

gesetzlich geregelten Pflichtmitgliedschaft gehören den Wirtschaftskammern innerhalb der jeweiligen Domäne alle Unternehmen an. Ihr Organisationsgrad liegt daher bei 100%. (Der durchschnittliche Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände [Anteil der Beschäftigten in Unternehmen des privaten Sektors, die einem Arbeitgeberverband angehören] belief sich 2008 in der EU-15 auf 63% und in der EU-27 auf 58%.⁸⁾

Um die besonderen Interessen einzelner Unternehmensgruppen wahrnehmen und vertreten zu können, sind die Landeskammern und die WKÖ jeweils nach fachlichen Gesichtspunkten in sieben Sparten gegliedert. Die Sparten sind wiederum in Fachorganisationen (Landesebene) bzw. Fachverbände (Bundesebene) unterteilt.

Organisationsdomäne der auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden IV ist v. a. der industrielle Bereich der Sachgüterproduktion.

Kollektivverträge

Kollektivverträge sind gemäß Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG, BGBl 1974/22) „schriftliche Vereinbarungen zwischen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber“ (§ 2 Abs 1 ArbVG). Sie enthalten zum einen Abmachungen, die nur die beiden Kollektivvertragsparteien berechtigen und verpflichten (obligatorischer Teil), zum anderen – trotz ihrer privatrechtlichen Natur – Regeln, die den Charakter echter unmittelbar verbindlicher Rechtsetzung haben und als Gesetze im materiellen Sinn zu werten sind (normativer Teil). „Bestimmungen des Kollektivvertrags, die nicht die Rechtsbeziehungen zwischen den Kollektivvertragsparteien regeln,

sind für die durch den räumlichen, fachlichen und persönlichen Geltungsbereich erfassten Arbeitsverhältnisse unmittelbar rechtsverbindlich“ (S. 122). Der schuldrechtliche Teil ist wie ein Gesetz auszulegen, der normative Teil nach den Regeln der Gesetzesauslegung.

„Der Kollektivvertrag ist ein typisches und wesentliches Element der österreichischen Wirtschaftsordnung. Im Rahmen der sogenannten sozialen Marktwirtschaft erfüllt er eine Reihe sozial- und wirtschaftspolitischer Funktionen, die sowohl den Arbeitnehmern als auch den Arbeitgebern zugute kommen.“ (S. 105) Löschnigg führt konkret folgende Funktionen an:

➤ Durch die Festlegung von branchenspezifischen Mindestlöhnen erfolgt eine Art lohnrechtlicher Arbeitnehmerschutz und gleichzeitig ein überbetrieblicher Interessenausgleich zwischen ArbeitnehmerInnen und Unternehmen. (Es gibt in Österreich keine gesetzlichen Mindestlöhne.)

➤ Die Kartellfunktion des Kollektivvertrags führt zu einer gewissen Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen einer Branche. Wettbewerbsverzerrungen durch einen Lohnwettlauf nach unten werden unterbunden.

➤ Makroökonomisch sehr bedeutsam ist die Funktion der Kollektivverträge als automatische Stabilisatoren: Aufgrund der längerfristigen Geltung (einschließlich seiner Nachwirkung) tragen Kollektivverträge in Rezessionen zur Stabilisierung der nominellen Konsumnachfrage bei.

➤ Die Friedensfunktion des Kollektivvertrags besteht darin, dass die von den Vertragspartnern ausgehandelten Arbeitsbedingungen für einen gewissen Zeitraum außer Streit gestellt und Arbeitskampfmaßnahmen hintange-

halten werden. Weil Kollektivvertragsverhandlungen auf der Branchenebene stattfinden, werden Konflikte von den einzelnen Betrieben ferngehalten.

➤ „Der Kollektivvertrag hat schließlich einen ganz wesentlichen Anteil an der Fortentwicklung des Arbeitsrechts, da er ausgehend von den konkreten Bedürfnissen am Arbeitsmarkt eine Vorreiterrolle einnimmt und Weichenstellungen für zukünftige Gesetzesvorhaben vornimmt“ (S. 106).

Kollektivverträge werden in der Praxis abgeschlossen für einzelne Branchen, für Branchengruppen oder Berufsgruppen, und zwar auf der Arbeitgeberseite von den Fachverbänden und -gruppen der WKÖ, denen die Kollektivvertragsfähigkeit *ex lege* zukommt, und auf der Arbeitnehmerseite von den sieben Fachgewerkschaften des ÖGB, welche die Kollektivvertragsfähigkeit im Namen der Dachorganisation ausüben. Der ÖGB hat die Kollektivvertragsfähigkeit kraft Zuerkennung durch das Bundeseinigungsamt. Firmenkollektivverträge sind in Österreich vom Gesetzgeber also nicht vorgesehen. Ausnahmen bestehen für einige Unternehmen bzw. Körperschaften (z. B. ORF, AMS, Dachverband der Universitäten), denen die Kollektivvertragsfähigkeit durch Sondergesetze zuerkannt wird.

Wenn auf einer Sozialpartnerseite sowohl eine öffentlich-rechtliche Körperschaft als auch ein Verein die Kollektivvertragsfähigkeit hat, gibt das Arbeitsrecht dem privaten Verband den Vorzug. Tatsächlich werden nur in wenigen Wirtschaftszweigen Kollektivverträge von freiwilligen Arbeitgeberassoziationen ausgehandelt. Die IV, welche die Kollektivvertragsfähigkeit besitzt, nimmt diese nicht wahr.⁹

Einem Kollektivvertrag unterworfen sind zum einen die Kollektivvertragsangehörigen, also die Mitglieder der Kollektivvertragsparteien, zum anderen auch jene ArbeitnehmerInnen des beruflichen, räumlichen und fachlichen Geltungsbereichs, die nicht Mitglieder der abschließenden Gewerkschaft sind (Außenseiterwirkung; § 12 Abs 1 ArbVG). Durch die Erklärung eines Kollektivvertrags zur Satzung wird diesen auch außerhalb eines Geltungsbereichs rechtsverbindliche Wirkung zuerkannt. Der Zweck besteht darin, ArbeitnehmerInnen, die mangels Kollektivvertragsangehörigkeit ihres Arbeitgebers von keinem Kollektivvertrag erfasst werden, den Vorteil einer kollektiven Regelung zu verschaffen.

Inhaltsnormen stellen den Hauptteil der kollektivvertraglichen Regelungen dar: Mindestlöhne, Lohnschemata, Sonderzahlungen, Zulagen, Arbeitszeit- und Akkordfragen, Kündigungsfristen usw.

In den letzten Jahren wurden jeweils rd. 450 Kollektivverträge abgeschlossen, ganz überwiegend für einen bestimmten Wirtschafts- oder Berufsbereich im gesamten Bundesgebiet, einige Dutzend für einen solchen eines einzelnen Bundeslandes.¹⁰ Die meisten Kollektivverträge betreffen jeweils eine relativ geringe Anzahl von Beschäftigten in einem kleinen Wirtschaftszweig oder einer kleinen Berufsgruppe. Die nach der Zahl der erfassten Beschäftigten bedeutendsten Kollektivverträge waren in den vergangenen Jahren jene für die Eisen- und Metallindustrie (PRO-GE und GPA-djp), das Eisen- und Metallgewerbe (PRO-GE bzw. GPA-djp), die Elektro- und Elektronikindustrie (PRO-GE und GPA-djp), das Allgemeine Gewerbe (GPA-djp), Bauindustrie und -gewerbe

(GPA-djp), die Privatbahnen (vida), den Groß- und Einzelhandel (GPA-djp bzw. vida), die Banken und Sparkassen (GPA-djp), das Hotel- und Gastgewerbe (vida bzw. GPA-djp) sowie die Gesundheits- und Sozialberufe (GPA-djp bzw. vida). Außer den alljährlich neu verhandelten Kollektivverträgen für Branchen oder Berufsgruppen, bei denen es v. a. um die Entlohnung geht, besteht eine große Anzahl von Kollektivverträgen mit einer Geltungsdauer von mehr als einem Jahr. Die Zahl der in Geltung befindlichen Kollektivverträge liegt also weit höher als 450.

Während der Organisationsgrad einen der Indikatoren der potenziellen Verhandlungsstärke der Gewerkschaften darstellt, misst die kollektivvertragliche Deckungsquote das tatsächliche Ausmaß, in dem Beschäftigte von Arbeitsregelungen und -bedingungen begünstigt werden, die von Gewerkschaften ausgehandelt wurden. Infolge der Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen des privaten Sektors in der WKÖ bzw. anderen Kammern decken in Österreich Kollektivverträge nahezu alle Beschäftigten dieses Bereichs ab. Die korrigierte Deckungsquote (Anteil der Beschäftigten, die von einem Kollektivvertrag erfasst werden, an der Gesamtzahl der Beschäftigten, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von Kollektivverhandlungen ausgeschlossen sind) lag 2007-9 bei rd. 98%.¹¹ Damit rangiert Österreich seit der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer Sloweniens (2006) an der Spitze der EU. Die durchschnittliche korrigierte Deckungsrate der Kollektivverträge belief sich in der EU-15 2008 auf etwa 75%, in der EU-27 auf 66%.¹²

Wie die Korrelation innerhalb der EU zeigt, besteht ein enger Zusammen-

hang zwischen dem Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände und der kollektivvertraglichen Deckungsquote. Der Konnex ist dabei meist (Österreich stellt hier eine der Ausnahmen dar) ein indirekter: Eine hohe Deckungsquote wird in jenen Ländern erzielt, wo überbetriebliche Kollektivverträge, zumeist Branchenabkommen, die Regel sind. Und überbetriebliche Kollektivvertragsverhandlungen setzen die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet sind.

In den meisten der EU-15-Länder übertrifft die kollektivvertragliche Deckungsquote den Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände. Der Hauptgrund für die Diskrepanz liegt in der Existenz von Allgemeinverbindlichkeitsregelungen auf gesetzlicher Grundlage, wodurch Kollektivverträge auch für jene Unternehmen einer Branche Gültigkeit erlangen, die nicht dem abschließenden Arbeitgeberverband angehören. In Österreich liegen aufgrund der Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen in der WKÖ und anderen Kammern der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände und der Deckungsgrad der Kollektivverträge fast auf gleicher Höhe. Die Pflichtmitgliedschaft auf der Arbeitgeberseite stellt also ein funktionales Äquivalent für die Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen dar.

Österreich zählte 2007-9 zu jenen elf EU-Ländern, in denen die Branche die wichtigste Kollektivverhandlungsebene bildete. Organisierte Dezentralisierung der Lohnkollektivvertragsverhandlungen stellt in den meisten EU-15-Ländern eine fortdauernde Tendenz dar, mit dem Ergebnis, dass Branchenkollektivverträge in zuneh-

memdem Maße ergänzt werden von Unternehmens- bzw. Betriebskollektivverträgen oder -vereinbarungen. Das gilt in gewissem Maße auch für Österreich: Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre werden in Branchenkollektivverträgen der Sachgüterproduktion Klauseln vereinbart, welche die Verteilung von Lohnkomponenten der Betriebsebene überlassen.

In Bezug auf die Verhandlungszentralisierung, deren Beurteilung auf der dominanten Verhandlungsebene beruht, rangiert Österreich mit einem Indexwert von 2,7 (Branchenebene dominant, in einigen Bereichen ergänzt um dezentrale Verhandlungen auf Betriebsebene) im Mittelfeld der EU-15 (Durchschnitt 2,6).¹³

Die horizontale Koordination der Branchenlohnverhandlungen erfolgt in Österreich seit den 1970er-Jahren durch Lohnführerschaft der Abschlüsse in der Metallindustrie. Diese fungieren also als Orientierungsmarken für die weiteren Kollektivvertragsverhandlungen im Verlauf der jährlichen Lohnrunde.

Hinsichtlich der Verhandlungskoordination ordnet Visser (2011, S. 40f) Österreich aufgrund der Koordinierung der Branchenkollektivverhandlungen via Lohnführerschaft der Metallindustrie den Indexwert 4 zu, womit Österreich gemeinsam mit sieben anderen EU-Ländern an der Spitze der betreffenden EU-Rangliste liegt.

Für die Koordinierung im Rahmen eines zweistufigen Verhandlungssystems (Branchen-, dezentrale Abkommen) bilden zum einen horizontale Integration (Koordination zwischen verschiedenen Branchen bzw. Branchenorganisationen), zum anderen vertikale Integration (Koordination zwischen Verhandlungen bzw. Akteuren auf

Branchenebene und jenen auf dezentraler [betrieblicher] Ebene) notwendige Voraussetzungen.

Die vertikale Integration wiederum hängt von der Steuerungsfähigkeit (Autorität) beider Verhandlungsseiten ab, also davon, ob die Organisationen der Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Lage sind, die Einhaltung von Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden, auf den unteren Ebenen durchzusetzen. Dabei sind erstens die konföderale Autorität zu berücksichtigen, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit von Dachorganisationen gegenüber ihren Branchenverbänden (zur Herbeiführung der horizontalen Lohnkoordination), und zweitens die verbandliche Autorität, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit der Branchengewerkschaften gegenüber den Betriebsräten bzw. der Branchenverbände der Arbeitgeber gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen.

Traxler et al. (2001, S. 67) schätzen die konföderale Autorität des ÖGB gegenüber den Fachgewerkschaften als sehr hoch ein, die verbandliche Autorität der Branchenverbände gegenüber der Betriebsebene als mittel, die konföderale Autorität der WKÖ gegenüber den Fachverbänden und jene der letzteren gegenüber den Mitgliedsunternehmen als mittel.

Betriebliche Interessenvertretung

Österreich zählt gemeinsam mit Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und einigen anderen Staaten zu jenen EU-Ländern mit einer dualen betrieblichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen (Betriebsrat und betriebliche Gewerkschaftsvertretung in je unterschiedlicher Form).

Der Betriebsrat ist gemäß §§ 39 und 40 ArbVG ein „Organ der Arbeitnehmerschaft“: Die den Letzteren zustehenden Befugnisse werden durch Betriebsräte ausgeübt. Dem Betriebsrat kommt weder volle noch teilweise Rechtspersönlichkeit zu, sondern er stellt ein „kollegiales Vertretungsorgan“ dar.

Einzurichten ist gemäß § 40 ArbVG ein Betriebsrat in jedem Betrieb, in dem dauernd mindestens fünf ArbeitnehmerInnen beschäftigt werden. Um die Vertretung von Gruppeninteressen zu ermöglichen, ist beim jeweiligen Erreichen der Fünf-Personen-Schwelle sowohl ein Angestellten- als auch ein Arbeiterbetriebsrat zu bilden. Die Mitglieder des Betriebsrats werden von der gesamten Belegschaft (ausgenommen Jugendliche) aufgrund des gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts gewählt.

Das Betriebsrätegesetz 1947 regelt Aufgaben und Befugnisse der Betriebsräte. Gemäß § 38 ArbVG haben die Organe der Arbeitnehmerschaft die Aufgabe, die wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Interessen der ArbeitnehmerInnen im Betrieb wahrzunehmen und zu fördern. „Einerseits soll sich aus den Interessen der einzelnen Arbeitnehmer ein ‚Gesamtinteresse‘ artikulieren, das u. U. den Einzelinteressen sogar zuwiderlaufen kann; andererseits soll ein gewisser Interessenausgleich zwischen Betriebsinhaber und Belegschaft zur Überbrückung der bestehenden natürlichen Interessengegensätze stattfinden“ (S. 776).

Die innerbetrieblichen Befugnisse der Arbeitnehmerschaft können in Alleinbestimmungsrechte (zur autonomen Regelung eigener Angelegenheiten) und Mitwirkungsrechte gegliedert

werden. Mit Letzteren steht der Betriebsrat in einem gewissen Bezug zum Betriebsinhaber und wirkt zumindest überwachend an der Planung und Führung des Betriebs mit.

Nach dem Grad der Einflussnahme der Belegschaftsvertretung auf Entscheidungen des Betriebsinhabers unterscheidet Löschnigg mehrere betriebsverfassungsrechtliche Mitwirkungsstufen: Überwachungs-, Interventions-, Informations- und Auskunft-, Beratungs- und (imparitätische [Mitwirkung im Aufsichtsrat u. a.] sowie paritätische) Mitentscheidungsrechte, wobei letztgenannte insbesondere auch die Aushandlung von Betriebsvereinbarungen einschließen. Der Betriebsrat „überwacht, ob der Betriebsinhaber die für die Arbeitnehmer des Betriebs wesentlichen Rechtsvorschriften einhält, interveniert beim Betriebsinhaber, macht sein Beratungsrecht geltend oder verhandelt mit dem Betriebsinhaber als gleichberechtigter Partner bei der Einführung gewisser Maßnahmen“ (S. 781).

Bei Betriebsvereinbarungen handelt es sich um schriftliche Vereinbarungen, die vom Betriebsinhaber einerseits und vom zuständigen Belegschaftsorgan (Betriebsrat, Zentralbetriebsrat etc.) andererseits in Angelegenheiten abgeschlossen werden, deren Regelung durch Gesetz oder Kollektivvertrag der Betriebsvereinbarung vorbehalten ist (§ 29 ArbVG). „Während ... dem Kollektivvertrag die wesentliche Aufgabe zukommt, den Inhalt des Arbeitsvertrags zu gestalten und Arbeits-, insb. Lohnbedingungen festzulegen, ist die Betriebsvereinbarung ihrer Funktion nach primär ein Instrument der Mitbestimmung im Betrieb“ (S. 140). Der Rechtsnatur nach ist die Betriebsvereinbarung ein einseitig kor-

porativer Normenvertrag privatrechtlicher Art, der im normativen Teil objektives Recht setzt.

Regelungen aus Betriebsvereinbarungen, die geeignet sind, auf den Arbeitsvertrag einzuwirken, sind also für jedes Arbeitsverhältnis im Geltungsbereich der Betriebsvereinbarung unmittelbar rechtsverbindlich (Normwirkung). Ansprüche aus einer normativ wirkenden Betriebsvereinbarung können von ArbeitnehmerInnen mittels Klage beim Arbeits- und Sozialgericht durchgesetzt werden. Die Bestimmungen einer gesetzlich oder kollektivvertraglich vorgesehenen Betriebsvereinbarung sind – ebenso wie jene der Kollektivverträge – unabdingbar. Im Verhältnis zwischen Betriebsvereinbarung und Einzelvereinbarung gilt das Günstigkeitsprinzip.

Beispielsweise bedarf die Einführung und Regelung von Akkordlohn der Zustimmung des Betriebsrats, nämlich des Abschlusses einer sog. notwendigen Betriebsvereinbarung. Von dieser unterscheidet sich die fakultative (freiwillige) Betriebsvereinbarung dadurch, „dass die Einführung der entsprechenden Maßnahmen bei Nichteinigung zwischen Betriebsinhaber und Betriebsrat nicht zur Gänze versperrt ist“ (S. 145f). Angelegenheiten, über die fakultative Betriebsvereinbarungen geschlossen werden können, sind u. a. die Einführung von Systemen der Gewinnbeteiligung sowie von leistungs- und erfolgsbezogenen Prämien und Entgelten nicht nur für einzelne ArbeitnehmerInnen.

Bezüglich der Regelung der Lohnbedingungen legt das ArbVG ausdrücklich den Vorrang des Kollektivvertrags gegenüber Betriebsvereinbarungen fest: Es liegt somit in der autonomen Entscheidung der Kollektivvertrags-

partner, ob sie derartige Regelungsinhalte an die Verhandlungspartner in den Betrieben delegieren. Sofern die Kollektivvertragspartner ausdrücklich die Betriebsvereinbarung zur Regelung von Lohnangelegenheiten ermächtigen, kann eine freiwillige Betriebsvereinbarung mit den besonderen Rechtswirkungen des ArbVG (§ 97 Abs 1) darüber abgeschlossen werden.

In der Praxis übertragen einige Kollektivverträge die Regelung der betrieblichen Lohnstruktur und der Lohn tafeln auf die freiwilligen Betriebsvereinbarungen. Beispielsweise überließ der im November 2006 abgeschlossene Kollektivvertrag für die Metallindustrie im Rahmen der sog. Verteiloption die Aufteilung eines kleinen Teils der zusätzlichen Lohnsumme den Verhandlungen auf Betriebsebene.

Neben den durch das ArbVG geregelten Betriebsvereinbarungen sind sog. „freie Betriebsvereinbarungen“ über Angelegenheiten, deren Regelung weder durch Gesetz noch durch Kollektivvertrag der Betriebsvereinbarung lt. ArbVG vorbehalten ist, möglich. Derartige freie Betriebsvereinbarungen haben nicht die spezifischen Rechtswirkungen einer Betriebsvereinbarung nach dem ArbVG, nämlich Normwirkung und zwingende Wirkung. Sie sind sowohl hinsichtlich ihres Zustandekommens als auch hinsichtlich ihrer Rechtswirkung nach ABGB-Grundsätzen zu beurteilen. Gemäß OGH-Urteilen kommt einer freien Betriebsvereinbarung insofern rechtliche Bedeutung zu, als sie die Grundlage für einzelvertragliche Ergänzungen abgeben kann. Eine solche Ergänzung eines Einzelarbeitsvertrags kommt dadurch zustande, dass die Parteien des Arbeitsvertrags den Inhalt der freien

Betriebsvereinbarung ausdrücklich oder stillschweigend zur Kenntnis nehmen oder tatsächlich beachten (§ 863 ABGB).

„Am häufigsten kommen derartige Vereinbarungen im Zusammenhang mit Remunerationen, Zulagen, Abfertigungen oder sonstigen Entgeltbestandteilen vor“ (S. 154). Erfolgen bspw. in Bereichen, wo der Kollektivvertrag nur Mindestlöhne regelt, Überzahlungen, so beruhen diese auf freien Betriebsvereinbarungen bzw. auf Einzelverträgen.

Gemäß dem Europäischen Unternehmensbericht (European Company Survey, ECS) 2010 gab es 2009 in 37% aller Betriebe mit zehn oder mehr Beschäftigten in der EU-27 eine formalisierte betriebliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen. Das bedeutet, dass rd. 60% der Beschäftigten dieser Betriebe eine formal verankerte betriebliche Interessenvertretung hatten.¹⁴ Nimmt man eine Korrektur für die Beschäftigten in Mikrobetrieben (<10 Beschäftigte) vor, so ergibt sich eine Deckungsquote betrieblicher Arbeitnehmerinteressenvertretung von etwa 50%. Die letztgenannte Deckungsrate ist in der EU-27 ungefähr doppelt so hoch wie der gewerkschaftliche Organisationsgrad (23,4%). Formelle Gremien der betrieblichen Interessenvertretung ermöglichen es den Gewerkschaften somit, ihren betrieblichen Einfluss beträchtlich auszuweiten. Der korrigierte Erfassungsgrad betrieblicher Arbeitnehmerinteressenvertretungen ist allerdings deutlich geringer als jener der Kollektivverträge (66%), was vor allem auf die Schwellenwerte der Betriebsgröße zurückzuführen ist (meist 50 Beschäftigte), oberhalb deren Interessenvertretungen eingerichtet werden können bzw. müssen. Zwi-

schen Vertretungsstärke und Deckungsgrad der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen besteht tendenziell ein positiver Zusammenhang.

Mit einer Deckungsrate der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretung von 58% liegt Österreich nahe dem entsprechenden (unkorrigierten) Durchschnittswert der EU-27.¹⁵

Visser (2011, S. 43) beurteilt die organisatorische Stärke betrieblicher Arbeitnehmerinteressenvertretungen anhand der formalen Informations- und Konsultationsrechte, der Beratungs- und Vorschlagsrechte, der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, der Kompetenzen zur Aushandlung und zum Abschluss von Betriebsvereinbarungen bzw. -kollektivverträgen sowie der Beziehungen zu den Gewerkschaften und konstruiert auf der Grundlage dieser Informationen einen Index. Die formale organisatorische Stärke der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretung ist demzufolge am größten in den drei nordeuropäischen EU-Ländern, gefolgt von einer Gruppe von kontinentaleuropäischen Staaten, zu denen die Länder mit dualer Interessenvertretung – Österreich, Deutschland, Benelux-Länder –, aber auch Italien zählen.

Das vorliegende arbeitsrechtliche Standardwerk erhält vom Rezensenten gute Noten bezüglich Übersichtlichkeit und Verständlichkeit. Es ist Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern als Nachschlagewerk zu empfehlen.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Siehe www.oegb.at.

² Siehe www.sozialpartner.at.

³ Visser (2011) 21.

- ⁴ Ebendort 23, Abb. 1.
- ⁵ Ebd. 25f.
- ⁶ Siehe <http://portal.wko.at>.
- ⁷ Siehe www.iv-net.at.
- ⁸ Visser (2011) 33.
- ⁹ Traxler (2007) 146.
- ¹⁰ Vgl. Allinger, Bernadette, Austria: Annual Review 2010; <http://www.eurofound.eu/comparative/tn1105040s/at110541q.htm> (veröffentlicht 2012; Einblick genommen am 9.7.2012).
- ¹¹ Vgl. Visser (2011) 44.
- ¹² Ebendort 36.
- ¹³ Ebd. 41.
- ¹⁴ Ebd. 43.
- ¹⁵ Ebd. 44.

Literatur

- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Industrial Relations in Europe 2010 (Luxemburg 2011).
- Visser, Jelle, Variations and trends in European industrial relations in the 21st century's first decade, in: European Commission (2011) 17-53.
- Traxler, Franz, Austria, in: Traxler, Huemer (Hrsg., 2007) 39-63.
- Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach (Abingdon – New York 2007).

Globale Finanzpolitik aus Perspektive der feministischen Ökonomie

Rezension von: Brigitte Young, Isabella
Bakker, Diane Elson (Hrsg.), *Questioning
Financial Governance from a Feminist
Perspective*, Routledge, London 2011,
178 Seiten, broschiert, £ 31,99.

Das strategische Schweigen über *Gender* in der Ökonomie, im Speziellen in der Geld- und Finanzpolitik, muss beendet werden. Den Begriff „strategisches Schweigen“ hat Isabella Bakker, eine der Mitherausgeberinnen dieses Buches, bereits 1994 geprägt. Und er ist immer noch ganz wesentlich für den Umgang mit der Kategorie „Geschlecht“ in der Ökonomie: *„The silence about gender is ‚strategic‘ in the sense that this silence obscures the ways in which financial governance interacts with, and reinforces, or restructures, the social organization of gender relations“* (S. 1).

Noch immer wird suggeriert, dass ökonomische Theorien und damit auch Wirtschaftspolitik geschlechtslos oder geschlechtsneutral seien. Dabei beruhen sie im Gegenteil auf androzentrischen Wert- und Weltvorstellungen. Denn das moderne Verständnis von Wirtschaft ist geprägt von männlichen Erfahrungen und Interessen und vernachlässigt die Notwendigkeit, auch anderen Bedürfnissen Raum zu geben. Es blendet die spezifischen sozialen Erfahrungen und Lebenskontexte von Frauen aus. Die Konstruktion des ökonomischen Gegenstandsbereichs, die Wahrnehmung von Problemen sowie die Erklärungen und Interpretatio-

nen ebendieser erfolgen aus einer männlichen Perspektive. Die androzentrische Struktur des ökonomischen Denkens bringt Theorien, Modelle und Wirtschaftspolitiken hervor, die „männlich“ mit „menschlich“ gleichsetzen.

Das Ziel des Buches ist es, dieses Schweigen zu brechen und vor allem im Kontext der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 aufzuzeigen, wie relevant die Kategorie „Geschlecht“ ist und wie wesentlich sie Wirtschaftspolitik strukturiert. Denn vermeintlich geschlechterblinde Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspolitiken unterschätzen sowohl die Beiträge von Frauen zur Wirtschaft als auch die Auswirkungen der Wirtschaft(-politik) auf Frauen systematisch.

Ausgangspunkt für das vorliegende Buch ist, dass vor allem die Geld- und Finanzpolitik und ihre Instrumente geschlechterblind sind. Die Gründe dafür sehen die Herausgeberinnen darin, dass Frauen zum einen in den geld- und finanzpolitischen Institutionen deutlich unterrepräsentiert sind und dass zum anderen im Diskurs zu Geld- und Finanzpolitik „Geschlecht“ als nicht relevant eingestuft wird. Damit benennen die Herausgeberinnen den Rahmen der feministischen Analyse, die zumindest zwei Ebene beinhaltet: die Prozessebene und die inhaltliche Ebene von Wirtschaftspolitiken. Fast alle Beiträge in diesem Buch beleuchten diese beiden Analysedimensionen. So untersuchen beispielsweise Helene Schuberth und Brigitte Young auf der einen Seite die Exklusion von Frauen in der globalen Finanzarchitektur und auf der anderen Seite die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der geld- und finanzpolitischen Arrangements und Regulierungen.

Ein weiterer Analyserahmen, den die Herausgeberinnen einführen, geht auf Diane Elsons und Nilufer Cagatays Arbeit (2000) zurück und unterscheidet zumindest drei systematische Verzerrungen: den deflationären *Bias*, den männlicher Haupternährer-*Bias* und den Kommodifizierungs-*Bias*. Im vorliegenden Buch und den darin dargestellten Analysen werden diese drei Verzerrungen um zwei zusätzliche erweitert – um den Risiko-*Bias* und den Kreditoren-*Bias*.

Deflationärer *Bias* bedeutet, dass eine niedrige Inflation und ein enger bzw. strenger fiskalischer Rahmen hinsichtlich öffentlicher Ausgaben Priorität haben. Dies hat für Frauen unverhältnismäßig negative Effekte und limitiert den Spielraum von Regierungen im Umgang mit Rezessionen, vor allem wenn es um Investitionen in Sozialbereichen wie Bildung und Gesundheit geht.

Beispiele für diese Verzerrungen gibt der Artikel von Diane Elson und Tonia Warnecke anhand einer Analyse der IWF-Politiken. Elson und Warnecke zeigen Möglichkeiten, wie „Geschlecht“ in die Überprüfungen der Armutsreduzierungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF) integriert werden kann. Die PRGF ersetzt seit 1999 die ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) als konzessionäre Kreditfazilität des IWF für einkommensschwache Länder mit dem Ziel, anspruchsberechtigte Mitglieder dabei zu unterstützen, ihre Zahlungsbilanz zu stärken und ihre Wachstumsaussichten zu verbessern. Die PRGF zielt darauf ab, die Armutsreduzierung zum Kernelement einer wachstumsorientierten Strategie zu machen, indem Kredite des IWF zur Unterstützung geeigneter makroöko-

nomischer Politiken mit Armutsbekämpfungshilfe der Weltbank verbunden werden. Makroökonomische Stabilisierung und eine tragfähige Außenposition werden dabei als grundlegend angesehen, weil sie wesentlich für nachhaltiges Wirtschaftswachstum seien. Bislang wurde den Geschlechterdimensionen der IWF-Politiken kaum bzw. keine Aufmerksamkeit gezollt.

Die Autorinnen sehen es daher als wesentlich, an drei Ebenen anzusetzen: Es braucht erstens eine geschlechterdisaggregierte Wirkungsanalyse, um herauszufinden, ob die Kosten und der Nutzen der PRGF gleich zwischen den Geschlechtern verteilt sind. Zweitens ist eine Analyse nötig, die die geschlechtsspezifischen Dimension des finanzpolitischen Spielraums untersucht. Hiermit sollen die Wirkungen des deflationären *Bias* analysiert werden. Und drittens braucht es eine spezifische Programmanalyse, um die impliziten geschlechtlichen Normen und Werte, die den PRGF-Regeln zugrunde liegen, sichtbar zu machen. Denn auf allen drei Ebenen wirkt die Unsichtbarkeit der Kategorie Geschlecht zu Ungunsten von Frauen. Es braucht daher ein „*rewriting of national and international macroeconomic policy rules to engender a more egalitarian gender order*“ (S. 127).

Der männliche Haupternährer-*Bias*, der Wirtschaftspolitik zugrundeliegt, entsteht aus der Annahme, dass es in Familien einen männlichen Haupternährer gibt, mit dessen Lohn auch die abhängigen Familienmitglieder versorgt werden. Hierfür bedarf es einer (Ehe-)Frau, die den nicht-marktlichen Bereich der unbezahlten Pflege und Sorgearbeit (sog. *Care-Arbeit*) übernimmt.

Diesen *Bias* bearbeitet beispielsweise Friederike Maier in ihrem Beitrag. Sie geht der Frage nach, wie die makroökonomische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft mit Geschlechterordnungen interagiert bzw. mit ihnen verbunden ist. Elemente von Geschlechterordnungen sind dabei der Zugang zu bezahlter Arbeit, die Organisation von unbezahlter Arbeit, die Verteilung von Einkommen, die Regulierung von Erwerbsarbeits- und Sorgearbeitszeiten, die Verantwortlichkeiten für unbezahlte Arbeit und die politische Ermächtigung (*empowerment*) von Frauen.

Die Autorin kommt für die EU-Länder zu dem Schluss, dass die makroökonomische Performanz eines Landes umso besser ist, je höher das Niveau an Frauenerwerbsarbeit und dementsprechend geringer der männliche Haupternährer-*Bias*. Dabei findet sie zwei „Erfolgsmodelle“, das Nordische Modell und das Angelsächsische. Für beide Modelle ist die Integration von Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt wesentlich, sie haben beide höhere Erwerbsarbeitsraten sowohl von Frauen als auch von Männern und damit einen größeren wirtschaftlichen Erfolg. Unklar bleibt dabei jedoch, ob die höheren Beschäftigungsquoten den wirtschaftlichen Erfolg bedingen oder umgekehrt der wirtschaftliche Erfolg höhere Beschäftigungsquoten ermöglicht. Jedenfalls unterscheiden sich die beiden Modelle in einem Punkt wesentlich: der Organisation und Vereinbarkeit von bezahlter und unbezahlter Arbeit. Während im Angelsächsischen Modell die Organisation der Pflege- und Sorgearbeit über den Markt bzw. privaten Sektor funktioniert, wird sie im Nordischen Modell vom Staat übernommen. So ist das Nordische Modell das einzi-

ge, das bessere gesamtwirtschaftlichen Performanz und mehr Gleichberechtigung verbindet. Dies liegt laut Maier daran, dass in diesem Modell das Ziel der Integration von Frauen in dem Erwerbsarbeitsmarkt ein wesentliches gleichstellungspolitisches Ziel war bzw. ist und nicht nur ein positiver externer Effekt guter Wirtschaftsleistung. Daher wurde sowohl die gleichberechtigte Verteilung im nicht-marktlichen Bereich der unbezahlten *Care*-Arbeit wesentlich in den Blick der (Wirtschafts-)Politik genommen, wie auch die notwendigen Veränderungen von männlichen Rollen(-bildern).

Der Kommodifizierungs-*Bias* tritt auf, wenn Wirtschaftspolitiken darauf abzielen, die Rolle des öffentlichen Sektors so weit wie möglich zu minimieren. Als Resultat dessen verschiebt sich die Pflege- und Sorgearbeit (wieder) in die unbezahlte Sphäre von Familien, wird also (re-)privatisiert und damit zu unbezahlter Frauenarbeit. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Reduktion von Budgetdefiziten oder der Anspruch ausgeglichener öffentlicher Haushalte vorrangig über die Reduktionen von öffentlichen Ausgaben und nicht (auch) einnahmeseitig forciert wird.

Ein Beispiel, wie dieser Kommodifizierungs-*Bias* wirkt, findet sich in Elisabeth Klatzers und Christa Schlagers Artikel. Die Autorinnen zeigen am Beispiel Österreichs die Geschlechterimplikationen der makroökonomischen Politiken und Governance der EU auf. Das EU-Governancesystem gibt Zielen wie fiskalischer Nachhaltigkeit und Reduktion von Schuldenstand und Neuverschuldung Vorrang vor ökonomischen Zielen wie Wachstum, Beschäftigung oder Verteilungsgerechtigkeit. Die Autorinnen zeigen zum einen, dass diese prozyklische Ausrichtung

der Fiskalpolitik bereits vor der Wirtschafts- und Finanzkrise die gesamtwirtschaftliche Performanz negativ beeinflusst hat. Zum anderen stellen sie die geschlechtsspezifischen Auswirkungen ebendieser EU-Wirtschaftspolitik auf nationale Budgetpolitik dar. Frauen sind auf Grund ihrer Einkommens- und Lebensverhältnisse überproportional negativ betroffen von Einsparungspolitiken, Privatisierungen und Kürzungen im öffentlichen Sektor. Wenn nun der nationale Budgetspielraum durch regelbasierte Wirtschaftspolitik der EU eingeschränkt wird, hat dies deutliche Auswirkungen auf Frauen und deren Lebenskontexte. Klatzer und Schlager argumentieren daher für eine weitreichende geschlechtersensible Analyse der EU-Politiken.

Der Risiko-*Bias* definiert sich darüber, inwieweit Risiko gebündelt oder individualisiert wird. Stephen Gill und Adrienne Roberts zeigen in ihrem Beitrag die Bewegung hin zur Sozialisierung von Risiken für großen Finanziers und Unternehmen und gleichzeitiger Privatisierung von Risiken für die Mehrheit der Bevölkerung. Vor allem die Risiken und Kosten, die mit Kürzungen der Sozialleistungen verbunden sind, nennen Gill und Roberts „*reprivatization of social reproduction*“ (S. 164) und unterstreichen damit ebenfalls die Annahme eines Kommodifizierungs-*Bias*.

Der Kreditoren-*Bias* beschreibt das asymmetrische Verhältnis von Schuldnern und Gläubigern, wobei auf globa-

ler Ebene die Macht des Finanzkapitals immer mehr zunimmt. Die geschlechtliche Strukturierung von Risiko und der Beziehung zwischen Schuldnern und Gläubigern wird in Schuberths und Youngs Kapitel (siehe dazu weiter oben) dargestellt.

Wenngleich dieses Buch – wie viele internationale Publikationen – eine relativ lange Erscheinungszeit hatte und sich damit die Daten in den meisten Beiträgen leider auf Prä-Krisenzeiten bzw. die Wirtschafts- und Finanzkrise in ihren Anfängen beziehen, leistet das Buch einen ganz wesentlichen Beitrag dazu, das Schweigen hinsichtlich Geschlecht und Wirtschaftspolitik zu brechen. Seine Relevanz hat sich vor allem in letzter Zeit nochmals deutlich gesteigert – nicht zuletzt aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Hinblick auf eine neue wirtschaftspolitische *Governance* auf EU-Ebene, die im Wesentlichen im März 2010 begann. Die Herausgeberinnen haben es geschafft, nicht nur feministische makroökonomische Analysen in einem Band zusammenzubringen. Vielmehr bieten fast alle Beiträge Anknüpfungspunkte für Interventionen zivilgesellschaftlicher Organisationen. Sie bieten aber auch ganz wesentliche Vorarbeiten und Vorschläge für geschlechtergerechte Politiken und damit Anknüpfungspunkte für PolitikerInnen sowohl auf nationalstaatlicher als auch supranationaler Ebene.

Katharina Mader

Karl Maisel, Anton Benya: zwei herausragende Gewerkschafter

Rezension von: Guenther Steiner,

Der Sozialpolitiker Karl Maisel.

Studie im Auftrag des Hauptverbandes
der österreichischen Sozialversicherungs-
träger, ÖGB-Verlag, Wien 2012,
228 Seiten, € 36;

Lieselotte Douschan, Anton Benya.
Österreichischer Gewerkschafts- und
Nationalratspräsident, Böhlau,
Wien 2011, 323 Seiten, € 29,90.

Das Verfassen von Biografien gehört zweifellos zu den interessantesten, schönsten, jedoch auch anspruchsvollsten Tätigkeiten von HistorikerInnen. Gilt es doch nicht nur, in das Wirken, sondern in das Leben, vielleicht sogar in die Intimität der zu beschreibenden Person einzudringen und ein ganzheitliches Bild zu zeichnen. Ein Bild, in welchem nicht nur die – im Fall von Politikern medial ohnehin beschriebenen – „Erfolge“ und unbestreitbaren Leistungen ihren Platz zu finden haben, sondern auch persönliche Vorlieben, Beziehungen, kommunikativer Umgang und Konflikte beleuchtet werden sollten. Gefragt ist somit nach einer kritischen Annäherung an die Person unter Einbeziehung ihres privaten und öffentlichen Umfeldes abseits von jeglicher Heroisierung.

Letztlich geht es auch darum, eine Synthese zwischen personalem Wirken, strukturellen wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Entwicklungen und kulturell bedingten Einflüssen zu finden, zumal weder Personen noch Strukturen oder Kulturen jeweils allein „Geschichte machen“. Biografien, ins-

besondere im Bereich der Politikgeschichte, können bisherige Geschichtsbilder eines bestimmten Zeitraums nicht nur um Details ergänzen, sondern auch zu neuen, bislang unbekannten oder unberücksichtigten Ein- und Ansichten führen.

Mit den von Guenther Steiner und Lieselotte Douschan vorgelegten Arbeiten über Karl Maisel und Anton Benya sind zwei Biografien erschienen, die unsere Kenntnis nicht allein über die Gewerkschaftsbewegung, sondern über lange Jahre der Zweiten Republik vielleicht mit neuen Bildern versehen hätten können, da beide Politiker als „politische Schwergewichte“ Österreich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts prägen:

Karl Maisel, langjähriger Sozialminister (1945-1956), Präsident der Arbeiterkammer (1956-1964), Vizepräsident des ÖGB (1948-1959), Obmann der Metallarbeitergewerkschaft (1945-1962) und Abgeordneter zum Nationalrat (1945-1959), und Anton Benya, Nachfolger Maisels als Vizepräsident des ÖGB (1959-1963) und als Chef der Metaller (1962-1977), in den 70er- und 80er-Jahren in seiner Doppelfunktion als Präsident des ÖGB (1963-1987) und Präsident des Nationalrates (1971-1986) einer der einflussreichsten Politiker des Landes.

Sowohl Maisel wie Benya waren Politiker, Gewerkschafter, die sich selbst nie in den medialen Mittelpunkt stellten, lieber im Hintergrund die Fäden zogen und mit einem engen Kreis von ExpertInnen aus ÖGB und Arbeiterkammer ihre Vorstellungen von ArbeitnehmerInnen-orientierter Politik durchzusetzen verstanden, aber gerade deshalb oft in der Öffentlichkeit im Vordergrund standen.

Karl Maisel war „der Hanusch“ der

Zweiten Republik: Unter seiner elf Jahre dauernden Ministerschaft wurde jenes für ArbeitnehmerInnen so hervorragende Sozialwerk geschaffen, welches durch die Ausgestaltung der Sozialpartnerschaft unter Franz Olah und insbesondere Anton Benya auch wirtschaftspolitisch abgesichert werden konnte. Die Krönung stellte zweifellos das ASVG dar, mit dessen Genese sich Steiner an Hand bislang unbekannter Dokumente ausführlich beschäftigt.

Der Autor scheut nicht davor zurück, auch Konflikte zwischen den führenden Gewerkschaftern, wie etwa zwischen Karl Maisel und Friedrich Hillegeist, aufzuzeigen. Wenn es Maisel dann als Arbeiterkammerpräsident ab 1956 darum ging, die wirtschaftspolitische Kompetenz der Kammer gleichsam als Flankensicherung für die Lohnpolitik der Gewerkschaften und zum Schutz seiner Sozialgesetzgebung zu steigern, so dürfte er sich andererseits vom Ausbau sozialpartnerschaftlicher Gremien nicht besonders viel erwartet haben, wie der Rezensent erst unlängst herausfinden konnte: Als etwa im Dezember 1963 der Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien, Eduard März, berichtete, dass sich nun der von den Präsidenten der Sozialpartnerverbände im Oktober vereinbarte „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ konstituiert hatte und bereits zwei Arbeitsitzungen abgehalten wurden, jedoch die organisatorischen Vorbereitungen, insbesondere die Einrichtung eines Büros, noch nicht abgeschlossen seien, dämpfte der Präsident die Euphorie seines Mitarbeiters mit den Worten: „Niemand darf hoffen, dass mit Hilfe des Beirates die österreichische Wirtschaft in kurzer Zeit geändert werden

könnte“, und sah darüber hinaus die Errichtung und Führung eines Büros als „ebenfalls problematisch“ an.¹

In Maisels AK-Präsidentschaft fielen der Bau des Kammergebäudes auf den bereits 1954 gekauften „Rothschild-Gründen“, die Errichtung des Anna Boschek- und des Franz Domesheims sowie des Hauses der Technisch Gewerblichen Abendschule und des Urlaubsheimes Annental. Ein weiterer Schwerpunkt lag in der Förderung der Arbeiterbildung durch kulturelle Veranstaltungen.

Für den um 22 Jahre jüngeren Anton Benya (geb. 8.10.1912) war Karl Maisel (geb. 3.11.1890) Vorbild und Freund. Die enge Verbundenheit zeigte sich auch in der Nachfolge Benyas als Obmann der Metaller (heute PRO-GE), der Maisel seit 1945 vorstand. Der bereits 72-jährige Maisel war allerdings recht skeptisch, als Benya noch als stellvertretender Obmann 1962 zum Streik drängte. Die Arbeitgeber wollten partout nicht einer Erhöhung der Ist-Löhne und der Eliminierung der Frauenlohngruppen zustimmen. Maisel warnte Benya mit den Worten: „Haut's mir die Organisation nicht zusammen“, und: „Du weißt ja gar nicht, was das bedeutet. Raus aus den Betrieben bringst du die Mitarbeiter ganz leicht, aber wieder hinein?“²

Startete Maisel seine gewerkschaftliche Karriere als Betriebsrat bei der Fa. Siemens & Halske, so war Benya Betriebsrat bei Ingelen, bis er 1948 als Mitarbeiter in den ÖGB übersiedelte, 1956 dessen Generalsekretär, dann Vizepräsident und nach dem Ausscheiden Franz Olahs die Präsidentschaft übernahm, die er bis 1987 innehatte.

Bereits 1973 schrieb das „profil“ über den „heimlichen Kanzler“: „Er ist kein Politiker, dem die Herzen zufliegen,

wie es bei Leopold Figl der Fall war, und er wird auch nicht wegen seines Intellekts bewundert wie Bruno Kreisky“, doch er „hat die Macht“.³ In einer Zeit, als die Wirtschaft nicht zuletzt durch kluges sozialpartnerschaftliches Manövrieren boomte, die Reallohnneinkommen stiegen, der ÖGB jährlich Mitgliederrekorde verzeichnen konnte, wurde Anton Benya zum – wie Douschan als Kapitelüberschrift formuliert – „Garant der sozialen Stabilität Österreichs“. Es war sein und seiner Mitarbeiter Verdienst, dass in Österreich die (neoliberale) Epoche „nach dem Boom“⁴ wohl um ein Jahrzehnt später einsetzte als in anderen europäischen Ländern.

Douschan verfolgt das Leben des langjährigen ÖGB-Präsidenten nach den Vorgaben des vom Pressereferenten Hans Fellingner verfassten und von Brigitte Pellar später überarbeiteten Broschüre „Anton Benya: Mein Weg“, deren Neuauflage 2002 anlässlich des 90. Geburtstages Benyas präsentiert wurde. Die Autorin geniert sich nicht, diese Broschüre seitenweise, garniert mit Teilen aus veröffentlichten Reden und Artikeln Benyas, zu zitieren. Einige – wahllos aus dem Buch gegriffene – Beispiele mögen dies und damit die Arbeitsmethode Douschans dokumentieren: Das Kapitel „Die Gründung der Paritätischen Kommission“ (S. 91-98) besteht aus rd. 96 Zeilen, davon sind nur 27 Zeilen von der Verfasserin, der Rest Zitate. Das Kapitel „Österreichs Weg zu einer europäischen Integration“ (S. 146-147) besteht nur aus der wortwörtlichen Wiedergabe eines Interviews Benyas mit Karl Heinz Ritschel von den „Salzburger Nachrichten“ aus dem Jahr 1964. Von den rund 7 Seiten (inkl. Grafiken) des Kapitels „Die letzten Jahre in der aktiven Laufbahn Anton Benyas“

(S. 250-257) entspringen gerade mal (zusammengezählt) rd. zwei Seiten der Feder Douschans.

Archivstudien sind der „Historikerin“ Douschan völlig fremd. Wie, so fragt sich der Rezensent, kann – um nur ein konkretes Beispiel zu nennen – eine Benya-Biografie geschrieben werden, ohne die im Bruno Kreisky-Archiv verwahrten umfangreichen „Staribacher Tagebücher“ zu durchforsten. Josef Staribacher (1968-1970 Direktor der AK Wien; 1960-1989 Vorsitzender der Gewerkschaft der Lebens- und Genussmittelarbeiter; 1970-1983 Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie) führte in seiner Zeit als Handelsminister ein umfangreiches Diensttagebuch, in dem Inhalte von diversen (auch fraktionellen) Sitzungen sowie immer wieder Gespräche mit Anton Benya dokumentiert und kommentiert wurden. So etwa diktierte Staribacher am 21.12.1973: „Die Aussprache mit Benya ergab einen Gesichtspunkt, nämlich – um es Wienerisch zu sagen –, dass Benya sehr angefressen ist, weil er mit Androsch, aber auch [mit] anderen Vereinbarungen trifft oder zumindest Absprachen in eine Richtung führt, die dann nicht eingehalten wird [sic! werden]. Benya ist deshalb mindestens genauso verärgert wie ich.“⁵ Es ist eine zentrale Aufgabe von BiografInnen, solche und ähnliche Bemerkungen aus den Quellen zu bewerten und in ein Gesamtbild einzubinden. Für Frau Douschan scheint all dies nicht relevant zu sein.

Die Autorin rühmt sich vielmehr, Anton Benyas umfangreichen Nachlass verwendet zu haben, und kann offensichtlich nicht zwischen von MitarbeiterInnen für den Präsidenten verfassten Elaboraten und den wenigen authentischen eigenen Notizen unterscheiden.

1997 hat Anton Benya zum 85. Geburtstag eine von Karin Grundböck und Walter Göhring zusammengestellte, über 600 Seiten umfassende „exemplarisch-politische Dokumentation“ bekommen.⁶ In gebundener Form sind in Kopien somit die Reden des Doppelpräsidenten bei Gewerkschaftstagen und im Parlament sowie zahlreiche Zeitungs- und Zeitschriftenartikel zusammengefasst. Der Autorin ist diese Dokumentation entweder unbekannt, oder sie verschweigt sie. In ihrer Einleitung verweist sie zwar auf die zahlreichen, sich im „Privatarchiv Benya“ befindlichen Pressematerialien, wertet diese jedoch – wie ein Blick in die Fußnoten zeigt – nicht aus, da ihr jegliches Verständnis für die Politik jener Jahrzehnte zu fehlen scheint. Insofern ist es auch müßig, auf inhaltliche Details, fehlende Kenntnis der bereits umfangreichen Literatur und auf das Unvermögen der Autorin, sich der Person Anton Benya historisch-kritisch zu nähern, in dieser aus Zitaten zusammengestoppelten Arbeit einzugehen.

Während Douschans Benya-Biografie somit eine geradezu peinliche Abschreibübung darstellt, bemühte sich Steiner, alle ihm zugänglichen archivischen Quellen über Karl Maisel penibel auszuwerten. Es gelingt ihm damit, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die bislang ohnehin sehr dürftige Aufarbeitung der Gewerkschaftsgeschichte der Zweiten Republik zu leisten. Allerdings: Den vorab genannten Kriterien einer Gesamtbioografie wird auch er nicht gerecht, was allerdings nicht an ihm, sondern vielmehr an der vom Auftraggeber gewünschten sozialpolitischen Schwerpunktsetzung liegt.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkungen

- ¹ AK-Archiv Nachlass Maisel: Dienstbesprechung v. 3.12.1963.
- ² Benya, Anton, *Mein Weg*. Lebenserinnerungen eines Gewerkschafters und Demokraten (Wien, 2., erg. Aufl., 2002) 72. Auch Douschan zitiert diese Passage in voller Länge aus Benyas „Mein Weg“, verfälscht jedoch – ohne dies anzumerken – das Zitat, welches wörtlich lautet: „Als ich von den Verhandlungen zurückkam, sagte ich zu Karl Maisel: ‚Mittwoch streiken wir, die geben nicht nach.‘ Darauf Karl Maisel: ‚Haut’s mir die Organisation nicht zusammen.‘ Ich: ‚Da hilft nichts, die waren ganz steif.‘ Maisel: ‚Du weißt ja gar nicht, was das bedeutet. Raus aus den Betrieben bringst du die Mitglieder ganz leicht, aber wieder hinein?‘ Es war der wohlüberlegte Rat eines erfahrenen Gewerkschafters.“ Die kursiv gesetzten Sätze werden von Douschan (S. 99) einfach unterschlagen.
- ³ Profil (30.3.1973).
- ⁴ Vgl. insbes. für Deutschland: Doering-Manteuffel, Anselm; Raphael, Lutz, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970* (Göttingen 22010).
- ⁵ Bruno Kreisky-Archiv: Tagebücher Josef Staribücher. Eintrag vom Freitag, 21.12.1973. Fol. 01487. Der Rezensent dankt dem Bruno Kreisky-Archiv sehr herzlich für die Vorbereitung der Materialien und die Möglichkeit der Einblicknahme.
- ⁶ Ein Exemplar befindet sich auch im Archiv des Instituts für Geschichte der Gewerkschaften und Arbeiterkammern in der AK Wien: Grundböck, Karin; Göhring, Walter (Zusammenstellung), *Seid wachsam ... Eine exemplarisch-politische Dokumentation über Anton Benya zum 85. Geburtstag* (Wien 1997).

Vom Sachzwang überwältigt?

Rezension von: Günther Chaloupek
(Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen
Weltanschauung und Sachzwang.
50 Jahre Kautsky-Kreis als Diskussions-
forum für Wirtschaftspolitik 1960-2010,
Leykam, Graz 2011, 134 Seiten, € 16,40.

Der Kautsky-Kreis ist fünfzig Jahre alt geworden, und so lange war er – mit wechselnden Formen und Inhalten – auch immer als Vordenker auf der linken Arbeitnehmerseite bekannt und beachtet. Seine Beratungen waren auch für die Arbeitgeberseite stets ein wichtiger Indikator dafür, mit welchen Ideen und Forderungen man sich in Zukunft wohl würde auseinandersetzen müssen. Zu einer seiner Veranstaltungen als Redner eingeladen zu werden, bedeutete auch für Bürgerliche wie den Rezensenten stets eine Ehre, waren doch das Niveau der Veranstaltungen und die Wahrscheinlichkeit, von politischen Entscheidern angehört zu werden, überdurchschnittlich hoch. Dort bestehen zu können, erhöhte auch die Reputation in den eigenen, oft von divergenten Interessen getragenen Reihen.

Die von Günther Chaloupek zum 50. Geburtstag herausgegebene Publikation „Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang“ gibt mit einer Reihe von Berichten und einer ausführlichen Dokumentation über Referenten und Themen der Veranstaltungen einen ausgezeichneten Überblick über die Entwicklung des Kautsky-Kreises. Die Berichterstatter (Chaloupek, Kienzl, Rieger, Schediwy und Sperlich) sind nicht nur als langjährige Funktionäre des Arbeitskreises, son-

dern als feste Größen in der österreichischen Wirtschaftspolitik ausgewiesen. Für Qualität ist also gesorgt.

Die Jubiläumsschrift bietet u. a. einen zeitgeschichtlich sehr interessanten Einblick in das intellektuelle und organisatorische Umfeld wirtschaftspolitischen Denkens und Handelns der Arbeitnehmerseite in den 50er- und 60er-Jahren des vorigen Jahrhunderts. Organisatorisch standen der „Volkswirtschaftliche Arbeitskreis des ÖGB“ und der Wunsch nach einer „staatlichen Wirtschaftskommission“ zur Absicherung des gesamtwirtschaftlichen Einflusses des ÖGB (Kienzl), der nicht in Erfüllung ging, Pate. Der Kautsky-Kreis, aber auch der „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ auf Sozialpartnerebene sollten als unvollkommener Ersatz dienen.

Inhaltlich war der Kautsky-Kreis wohl auch der Versuch, die wenigen damals in Österreich vorhandenen Experten mit „modernen“ wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnissen zu sammeln (Rieger). „Modern“ war damals (und ist es in Teilaspekten wohl heute wieder) der Keynesianismus in der klassischen Synthese – von der bürgerlichen Seite damals (und heute manchmal wieder) als Vorhof des Bolschewismus bekämpft. Über die gleichzeitige Existenz einer modernen bürgerlichen Wirtschaftstheorie wird in der Jubiläumsschrift nicht berichtet, wohl aber, dass in der „Mittwoch-Ökonomenrunde“ (Rieger bezeichnet sie als Kreis von mit der modernen Wirtschaftstheorie vertrauten Ökonomen) u. a. auch Stephan Koren sen. Mitglied gewesen sei, der sich wohl primär als Ordoliberal – einer zum Keynesianismus konträren zeitgenössischen Denkrichtung – verstand. Chaloupek merkt an einer Stelle auch an, dass der marxistische Ein-

fluss im Kautsky-Kreis mittlerweile verschwunden sei, was aber schließen läßt, dass er in frühen Zeiten des Kautsky-Kreises auch eine gewisse Rolle neben dem Keynesianismus gespielt haben muss.

Um die Motive zur Gründung des Kautsky-Kreises und der Mittwoch-Ökonomenrunde umfassend zu verstehen, wird zu Recht auch darauf hingewiesen, dass an den Universitäten und Hochschulen Ökonomie wenig oder ganz unzulänglich und mit wenig Bezug zur neueren Theorie gelehrt wurde. Das moderne ökonomische Denken kam erst mit den Heimkehrern aus der Emigration nach Österreich, und diese und deren Schüler wurden lange Zeit von den Universitäten ferngehalten. Die institutionelle Basis der Vertreter der modernen Theorie waren Arbeiterkammer, ÖGB und WIFO. Das WIFO als stark von den Sozialpartnern getragene Institution und die Sozialpartnerschaft selbst wieder wirkten als Scharnier zur Bundeswirtschaftskammer, wo sich im Generalsekretariat eine Reihe junger Referenten mit dem Keynesianismus in distanzierter Freundlichkeit beschäftigten, ohne die neuere Entwicklung der liberalen Theorie (die späten Schriften Hayeks wurden erst damals in Österreich rezipiert – ich lernte sie ironischerweise durch Egon Matzner kennen) zu ignorieren.

Der Kautsky-Kreis wurde aber auch mit der Absicht gegründet, konkrete Konzepte und Lösungsvorschläge für Fragen der Wirtschaftspolitik zu erarbeiten. Charakteristisch für die Aktivitäten des Kautsky-Kreises war dabei, dass man sich damals nicht damit begnügte, Vorschläge für einzelne Bereiche und Probleme isoliert zu entwickeln, sondern Politikempfehlungen in einem umfassenden, möglichst konsis-

tenten Gesamtkonzept zu präsentieren. Mikro- und makroökonomische Überlegungen wurden dabei gleichermaßen einbezogen – eine Novität. Das französische System der „Planification“ diente mit seiner disaggregierten Betrachtungsweise in gewissem Maße als Vorbild. Dies ist wenig verwunderlich, war doch ein erheblicher Teil der österreichischen Wirtschaft verstaatlicht. Er wurde von den Gewerkschaftern und Arbeiterkammerern als „ihre Unternehmen“ (so eine führende AK-Mitarbeiterin zum Autor) betrachtet, für die man Planungsverantwortung fühlte.

Wichtige Zäsuren in den 70er- und frühen 80er-Jahren waren für den Kautsky-Kreis wohl die Ära der SPÖ-Alleinregierung, die Energie- und die damit zusammenhängende Wachstumskrise sowie der Niedergang der verstaatlichten Industrie. Eine „neue Unübersichtlichkeit“ war gegeben. Mit ihr änderten sich die inhaltlichen Schwerpunkte: Nicht mehr umfassende Konzepte, sondern die Behandlung von Einzelthemen, deren Ergebnisse dann in den Regierungsprozess eingebracht wurden, standen im Vordergrund. Im Gegensatz zur Gründungsphase des Kautsky-Kreises rangierte nun in gewisser Weise Pragmatismus vor weltanschaulicher Fundierung – ein Spannungsfeld, auf welches schon der Titel der Jubiläumsschrift Bezug nimmt.

Die 90er-Jahre brachten den Zusammenbruch des Kommunismus im Osten, den Übergang zu marktwirtschaftlichen Ordnungen in den betroffenen Ländern (oft nach angelsächsischem Vorbild), eine Globalisierung der Märkte, eine vertiefte europäische Integration mit entsprechendem Souveränitätsverlust der Mitgliedsländer, Öster-

reichs Mitgliedschaft in dieser EU, primär von der deutschen „Wiedervereinigung“ ausgehende makroökonomische Ungleichgewichte und Turbulenzen sowie auf wirtschaftspolitischer Ebene einen durchgängigen Sieg des neoklassischen *Mainstream* – eine Entwicklung, die das vom Kautsky-Kreis vertretene Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell tiefgreifend in Frage stellen musste.

Als Reaktion darauf könnte man eine Identitätskrise erwarten, auch eine Radikalisierung wäre denkbar, Resignation ist aber auch eine mögliche Reaktion. Betrachtet man die Tagungsprogramme dieser Zeit, aber auch jene der Phase der „sieben finsternen Jahre nach der schwarz-blauen Wende“ (Chaloupek), so sind sie ein thematisch kaum verzerrtes Spiegelbild dieser „wilden“ Zeit. Sollte es unter den Tagungsteilnehmern eine Aufgeregtheit gegeben haben, so hat das den traditionell nüchternen und seriösen Stil der Programmgestaltung wenig verändert und vermittelt sich so dem Leser kaum. Günther Chaloupeks Beitrag zur Festschrift lässt diesbezüglich jedoch einiges erahnen. Insgesamt aber entsteht letztlich doch der Eindruck einer gewissen Resignation.

Dem externen Beobachter, der sich allerdings nur auf die Vortragstitel in den Tagungsprogrammen stützen kann, drängt sich der Eindruck auf, dass die im Kautsky-Kreis durchaus stattgefundene Kritik der Neoklassik nicht ganz so fundamental und innovativ erfolgte, wie sie es verdiente. Doch Titel und Namen sind Schall und Rauch. Vielleicht erfolgte im Sitzungssaal doch Entsprechendes. Schade wäre es, wenn dies dann in der Jubiläumsschrift nicht ausreichend besprochen worden wäre.

Symptomatisch für diese Zeit ist wohl die von Chaloupek berichtete und letztlich auch beklagte Entfremdung zwischen politischen Funktionären und ökonomischen Experten. Unklar bleibt, ob er damit auch eine weltanschauliche Entfremdung meint, etwa in der Weise, dass die Politiker den Pragmatismus weiter trieben als die Experten, vielleicht auch dass manche ehemals in Stil und Inhalt feurige Linke des Kautsky-Kreises nun zu ebenso feurigen Managern in der Privatwirtschaft und hohen Beamten in EU-Institutionen mit den dazu gehörenden beruflichen und privaten Insignien mutierten und die Tagungen des Kautsky-Kreises möglicherweise eher als Veteranentreff denn als weltanschauliche Selbstfindungsbemühung besuchten. Politische Gallionsfiguren auf dem „dritten Weg“ wie Blair, Schröder, vielleicht auch Gusenbauer müssen für links gebliebene Linke wohl demotivierend gewirkt haben.

Angedeutet, aber kaum ausgeführt wird eine weitere zu dieser Zeit laufende Entfremdung, nämlich jene zwischen ökonomischen Experten in der Politikberatung und solchen an den Universitäten. Zwei Entwicklungen haben m. E. zu dieser Entfremdung geführt. Zum einen zwingt heute die Karriere-logik den universitären Ökonomen in einen ausschließlich auf die Veröffentlichung in Fachjournalen ausgerichteten Modellplatonismus, der mit der Wirklichkeit kaum noch Berührungspunkte hat bzw. methodisch in die Nähe der Naturwissenschaften führt, was wahrscheinlich einen fatalen Irrweg darstellt. Zum anderen aber hat sich der neoklassische *Mainstream* zumindest im deutschen Sprachraum mit dem Totalitätsanspruch, im Besitz der alleinigen Wahrheit zu sein, praktisch

ein Monopol gesichert. Abweichende Meinungen erhalten keinen Zugang. Monopole aber sind immer schlecht – übrigens gerade im Modell des neoklassischen *Mainstream*.

Praktisch unerwähnt bleibt in der Jubiläumsschrift eine weitere Entfremdung, nämlich jene der ökonomischen Experten von der Empirie. Natürlich arbeitet man auf der Basis von Daten, aber Datenkritik findet immer weniger statt. Oft ist auch die Menge der angebotenen Daten und die Kapazität der zur Verfügung stehenden Computer umgekehrt proportional zur Qualifikation und zum Willen der Experten, die relevanten Daten zu selektieren und diese dann richtig zu interpretieren. Wirtschaftsforschungsinstitute sind nicht frei von dieser Erscheinung. Oft ist dort aber auch der Wunsch nach Einwerben möglichst vieler Drittmittel Vater einer einseitig selektiven Datenauswahl und Analyse im Sinne des Auftraggebers. Wie sagt Frank Stronach: „Wer das Gold hat, macht die Regel.“

Die Geschichte der letzten eineinhalb Jahrzehnte ist auch die Geschichte weittragender Fehldiagnosen der Wirtschaftsforschung in Instituten und internationalen Organisationen. Man denke hier daran, dass nach der Millenniumswende den europäischen Staaten das Wachstum der USA als Vorbild für Wettbewerbsfähigkeit zur Nachahmung empfohlen wurde. Tatsächlich handelte es sich um eine Blase auf Basis einer „privatisierten keynesianischen Schuldenpolitik“ im Immobilienmarkt. Die Daten dazu waren von Anfang an verfügbar, die richtige Interpretation aus durchsichtigen Gründen aber unerwünscht. Heute leiden Europa, Amerika und die halbe Welt darunter. Es wäre doch eigentlich im Interesse der Linken gewesen, auf diese feh-

lerhafte Diagnose hinzuweisen, wurde sie doch u. a. dazu verwendet, Lohnforderungen abzuwenden und Sozialstandards zu senken. Tatsächlich war es vor allem Gerhard Schröder, der damit seine Reformpolitik begründete, mit der er möglicherweise dazu beitrug, Europa in die gegenwärtige Schieflage zu bringen.

Man könnte meinen, dass in einer globalisierten Welt mit ungleicher Machtverteilung der politische Handlungsspielraum in einem kleinen Land und dieses Landes in der Welt notwendigerweise beschränkt und oft unbewusste resignative Anpassung daher berechtigt sei. Ist es also doch das Sein, dass das Bewusstsein bestimmt? Gibt es aber nicht genug Beispiele, dass Ideen aus einem kleinen Beginn ohne eigene Machtbasis große Wirkungsmacht erlangten? Die Phase, in der man mit dem Sieg des Neoliberalismus vom „Ende der Geschichte“ ausging, nach dem politische Visionen tatsächlich nur mehr eine Krankheit sein konnten, ist vorbei – der gegenwärtigen Krise sei Dank. Der Streit der Ideen ist wieder gefragt. Egal wo man weltanschaulich selbst steht, ist zivilisierter Streit immer besser als die Totestille einer Meinungsdictatur. Auch ein Sandkorn kann eine Lawine auslösen. Resignation ist nicht mehr nötig. Der Streit muss allerdings internationalisiert werden. Für den Kautsky-Kreis könnten sich daraus neue interessante Perspektiven ergeben. In diesem Sinne wünsche ich dem Kautsky-Kreis alles Gute zum Jubiläum und Mut, sich auf einen neuen, auch auf die internationale Ebene getragenen Streit einzulassen.

Werner Teufelsbauer

Soziale Ungleichheit im Agrarsektor

Rezension von Josef Krammer, Franz
Rohrmoser, Im Kampf um ihre Rechte.
Geschichte der Bauern und Bäuerinnen in
Österreich, Promedia-Verlag, Wien 2012,
198 Seiten, € 17,90.

Die Geschichte der Landwirtschaft und der das Land bearbeitenden Menschen ist zuerst einmal eine Geschichte der Verfügungsmacht über Grund und Boden. Ungleiche Verteilung und das Streben nach Gerechtigkeit prägen seit jeher das gesellschaftliche Leben.

Den Schwerpunkt der Analyse legen die Autoren einerseits auf die Entstehung und Entwicklung von sozialen Ungleichheiten und andererseits auf den Widerstand und das Aufbegehren der bäuerlichen Menschen um Selbstbestimmung. Die soziale Ungleichheit befindet sich dabei im Fokus ihrer Aufmerksamkeit. Damit liegt das Buch quer zum üblichen Erkenntnisinteresse österreichischer Agrarhistoriker, für die konkrete Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse in der Landwirtschaft meist kein wesentlicher Gegenstand der Untersuchung waren und sind.

Die Fragestellung und die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit bestimmen auch ihren Aufbau. In den ersten zwei Teilen setzen sich die Autoren mit der Entwicklung der ökonomischen, politischen und sozialen Struktur des österreichischen Agrarsektors auseinander. Die Kapiteleinteilung folgt den jeweils dominanten Produktionsweisen einer Periode. Das Schwergewicht der

historischen Analyse liegt auf der Untersuchung der Landwirtschaft im sich entwickelnden und um sich greifenden Kapitalismus.

Dem ersten Teil unter dem Titel „Bauern im Vorkapitalismus“ folgt ein zweiter Teil: „Bauern und Landwirtschaft im Kapitalismus“. Die historischen Kapitel orientieren sich an folgenden Fragestellungen: a) Wie entstand und entwickelte sich soziale und ökonomische Ungleichheit im Agrarsektor? b) Wer sind die objektiven Kräfte gesellschaftlicher Entwicklung im Agrarsektor? c) Welchen Einfluss haben subjektive Kräfte wie beispielsweise Bauernbewegungen auf die Entwicklung?

Im dritten Teil mit der Überschrift „Kampf der BäuerInnen um Selbstbestimmung heute“ gehen die Autoren unter anderem der Frage nach, wie die kleineren und mittleren BäuerInnen seit Jahrzehnten im sogenannten „Vorspannmechanismus“ für die Interessen der Großagrарrier missbraucht und wie sie von Handel und Agrarindustrie bevormundet werden.

Dieser „Vorspannmechanismus“ besteht genauer betrachtet aus zwei Spaltungsvorgängen: 1) In einem täuschenden Trick wird das Fördergeld anders begründet als verwendet. Das erfolgt durch Spaltung des Abwicklungsverfahrens. 2) Als Folge der Spaltung werden die Bauern selbst gespalten und zwar in eine untere Klasse und in eine obere Klasse. Die Bauern der unteren Klasse – hier befinden sich die kleineren und mittleren Bauern – werden finanziell benachteiligt, und gerade diese Benachteiligung führt wieder dazu, dass sie zur Finanzierungsbe-gründung vorgeschoben werden. Ganz im Gegenteil zu den Bauern in der oberen Klasse: Diese werden fi-

nanziell begünstigt, obwohl sie infolge ihrer ökonomischen Bedingungen bereits längst begünstigt sind. Der ganze Vorgang zeigt und bedeutet eine massive Bauernspaltung mit Hilfe der eigenen Berufsvertreter.

Über beide Spaltungen herrscht strenge Schweigepflicht. Diese gehört zum reibungslosen Funktionieren des Mechanismus dazu. Die Spaltung des Verfahrens in zwei getrennte Vorgänge funktioniert nach folgendem Muster: Zunächst geht es um die Aufbringung von Fördermitteln und die Begründung gegenüber den Steuerzahlenden. Dies erfolgt in vielen Diskussionen, u. a. bei der Agrardebatte im Parlament. Hier wird von den Bauern als Einheit geredet. Ihr Einkommen wird im Vergleich zu jenem vorangegangener Jahren dargestellt. Die spezifische Situation in der Landwirtschaft wird besprochen, und die wirtschaftlichen Engpässe werden im Vergleich zu ihren öffentlichen Leistungen dargestellt. Basierend auf dieser Diskussion werden darauf die nächsten Fördermittel bzw. das Agrarbudget gefordert und mit der allgemein angespannten Lage der Bauern begründet. Die offene Diskussion über Ungleichheiten der Einkommen, vor allem die Ungleichheit der Förderungen wird verhindert. Darüber herrscht in der laufenden Debatte strenge Schweigepflicht. Diese schafft die Basis dafür, dass der gängige Missbrauch sich wiederholen kann: Die Agrardebatte wird einseitig auf die Mittelbegründung beschränkt.

Im zweiten Teil des Vorganges geht es um die Definition der Förderkriterien und darauf basierend die Mittelverteilung. Hier ändern sich verdeckt sowohl

die Prioritäten als auch die Zielgruppe: Die obere Klasse der Bauern mit ihrer Lobby tritt auf den Plan, um mit Hilfe der von ihr korrumpierten Agrarpolitiker und Berufsvertreter die Definitionsmacht der Förderkriterien in ihren Händen zu vereinen. So verschafft sie sich den Zugriff auf den Fördertopf bzw. bereichert sich selbst.

In diesem Vorgang der Spaltung zwischen Mittelaufbringung und Mittelverteilung, so die Autoren, liegt der Betrug, denn die Fördermittel werden anders vergeben als begründet. Öffentlich wird die Spaltung der Bauern in eine benachteiligte und in eine begünstigte Klasse verschwiegen. Im Vorschieben und Benutzen der unteren Klasse der Bauern sowie deren Armut liegt der Missbrauch der armen Bauern sowie die Täuschung der Steuerzahlenden. Durch dieses gespaltene Verfahren werden die Bauern um ihren eigenen Einfluss auf die Politik betrogen. Mit jedem erneuten Zugriff auf das Fördergeld baut die Agrarlobby mit Hilfe der Bauernvertretung auch jedes Mal wieder ihren Einfluss weiter aus. Sie stärkt damit wieder ihre Definitionsmacht zur Kriterienbildung bei der nächsten Fördervergabe.

Die vorliegende „Geschichte der Bauern und Bäuerinnen in Österreich“ macht nicht nur wegen des umfangreichen Datenmaterials diese zu einer Fundgrube für alle, die an Landwirtschaft interessiert sind. Insbesondere ist das Studium der Untersuchung jenen gesellschaftlichen Kreise empfohlen, die allgemein über den Bauernstand herziehen, ohne die historischen und sozioökonomischen Hintergründe zu kennen.

Josef Schmee

Das Struktur-*Performance*-Paradoxon

Rezension von: Andreas Resch, Reinhold Hofer, Österreichische Innovationsgeschichte seit dem späten 19. Jahrhundert. Indikatoren des Innovationssystems und Muster des Innovationsverhaltens, Studien Verlag, Innsbruck – Wien – Bozen 2010, 280 Seiten, € 34,90.

Die hochinteressante wirtschaftshistorische Studie von Resch und Hofer geht vom oben genannten Paradoxon aus, welches für Österreich über lange Perioden nach 1945 einen Rückstand an Forschungsausgaben und an Hightechaktivitäten ausweist, aber ein überdurchschnittliches Wachstum, das aus dem einst ärmsten der westlichen Industriestaaten einen der reichsten machte. Aber auch die Erkenntnis dieser Tatsache hielt die OECD nicht davon ab, in ihren Länderberichten stets die zu geringen F&E-Ausgaben sowie die zu niedrige Akademikerquote zu kritisieren. Solche Mängelrügen haben aber nicht nur die Gegenwart betroffen, sondern auch die Vergangenheit, für welche vor allem die ältere wirtschaftshistorische Literatur Ähnliches formulierte.

Da Untersuchungen für Deutschland ergaben, dass das Innovationsverhalten über lange Perioden und trotz Brüchen im Wesentlichen konstant geblieben sei, sahen es die Autoren als zweckmäßig an, dieses für Österreich grundsätzlich zu untersuchen und dabei bis ins 19. Jahrhundert zurückzugreifen. Zu diesem Zweck untersuchten sie die allgemeinen Bedingungen des Innovationsverhaltens.

Innovationsbedingungen

Das Innovationssystem des heutigen Bundesgebietes sei vor 1914 zunächst durch die industriellen Zentren gekennzeichnet gewesen, nämlich durch den – dominierenden – Raum Wien-Niederösterreich, ferner durch die obersteirische Region, durch Graz, Steyr und Vorarlberg. Gerade in Ersterem, welcher sich durch entsprechende Agglomerationsvorteile auszeichnete, fanden sich zahlreiche technisch hoch entwickelte Industrien. Ebenso standen ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung, auch Techniker, welche von der Technischen Hochschule in Wien wie auch der Montanistischen Hochschule in Leoben wie der Hochschule für Bodenkultur in steigendem Maße ausgebildet wurden. Der Grazer Raum wurde durch die dortige Technische Hochschule versorgt. Auch vermittelte die Wiener Agglomeration entsprechende Nachfrage, ebenso wie das finanzielle Zentrum der Österreichisch-Ungarischen Monarchie ausreichend Kapital, freilich vorwiegend im Wege der Banken, zur Verfügung stellte. Diese die Innovationen begünstigenden Bedingungen schlugen sich in einer zu Beginn des neuen Jahrhunderts steil, in der Folge allmählich wachsenden Zahl an Patenterteilungen des Österreichischen Patentamtes nieder.

In der Zwischenkriegszeit habe die stagnierende wirtschaftliche Entwicklung auch die Innovationstätigkeit gebremst, meinen die Autoren. Hier wäre vielleicht eine Differenzierung nach „alten“ und „modernen“ Unternehmungen sinnvoll gewesen. Bei Letzteren, nämlich Elektrotechnik, Fahrzeugindustrie und Gummierzeugung, scheinen innovatorische Aktivitäten durchaus erfolgt zu sein.¹ Die Autoren weisen selbst auf

die interessanten neuen PKW-Modelle der Firma Steyr hin. Dass diese damit in finanzielle Turbulenzen geriet, ändert nichts an der Innovation.

Über die Periode der deutschen Okkupation gehen die Autoren angesichts deren moralischer Verwerflichkeit mit einigen allgemeinen Bemerkungen hinweg, wie wohl im Hinblick auf die Nachkriegsentwicklung interessante Fragen zu erörtern gewesen wären – was in späteren Kapiteln auch erfolgt.

Die Nachkriegszeit sei in der Industrie durch Produktionsausweitung und Kostenminimierung und weniger durch Innovationen gekennzeichnet gewesen. Man habe vor allem die ausländische technische Entwicklung nachgeholt. Man könnte hier natürlich einwenden, dass die Übernahme ausländischer Technologiestandards betriebswirtschaftlich durchaus als innovatorisches Verhalten bezeichnet werden kann.

Die regionale Industriestruktur verschob sich in dieser Phase nach Westösterreich, insbesondere in den oberösterreichischen Zentralraum, wogegen das traditionelle ostösterreichische Zentrum unter den innen- und außenpolitischen Veränderungen litt. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung erreichten in den Dreißigerjahren etwa 1,5% des Budgets, ein Wert, der erst Mitte der Sechzigerjahre erreicht wurde, sich aber bis zur Jahrtausendwende 2,5% näherte. Der Unternehmensanteil, welcher in den Siebziger- und Achtzigerjahren etwa dem öffentlichen entsprochen hatte, stieg in der Folgezeit weit darüber hinaus.

Die Zahl der Studenten an den technischen Hochschulen stieg bis Anfang der Neunzigerjahre an, um danach abzufallen, was sich wahrscheinlich auf die Einrichtung der Fachhochschulen

zurückführen lässt. Freilich sinkt der Anteil naturwissenschaftlicher Abschlüsse von 35% in den Sechzigerjahren auf gegenwärtig 30%. Freilich wird dieses Humankapital in Österreich durch die HTL-Ingenieure ergänzt.

Von den beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten der Industrie zwischen den Kriegen seien dämpfende Wirkungen auf Investitionen und damit auch auf Innovationen ausgegangen. Nach 1945 standen praktisch nur die Marshallplangelder für die Fremdfinanzierung zur Verfügung. Erst in den Sechzigerjahren entwickelte sich ein österreichischer Kapitalmarkt, und die Börse spielte erst in den Achtzigerjahren eine gewisse Rolle. Mit der Kapitalmarktiliberalisierung stand den Unternehmungen der Rückgriff auf das Auslandskapital offen. Von der Nachfrage gingen in dieser Entwicklungsphase praktisch stets expansive Effekte aus.

Entwicklung der Hightech-industrien

Der Zerfall des österreichisch-ungarischen Wirtschaftsraumes führte in fast allen technologieintensiven Industriezweigen – mit Ausnahme der Elektroindustrie – zu einem Rückgang der Betriebszahl, eine Entwicklung, welche sich nach 1945 umkehrte. Gerade die genannten Produktionen wuchsen deutlich schneller als der Gesamtausstoß. Ab 1955 ließen sich die betroffenen Fachverbände (Chemie, Fahrzeuge, Maschinen, Eisen- und Metallwaren sowie die Elektroindustrie) genauer verfolgen. Die Beschäftigung entwickelte sich durchaus unterschiedlich. Während sie in Chemie sowie Eisen- und Metallwaren bereits ab Mitte der Siebzigerjahre zurückging, folgten Elektroindustrie und Maschi-

nenbau erst in den Neunzigerjahren, und im Fahrzeugbereich blieb die Beschäftigung weitgehend konstant. Diese Muster gewähren angesichts einer weitgehend ähnlichen Produktionsentwicklung interessante Einblicke auf jene der Arbeitsproduktivität.

Untersucht man die Veränderungen der Patenterteilungen, dann zeigt sich zunächst, dass sich jene der Hightechbereiche weitestgehend parallel zu den allgemeinen bewegen. Sie schwankten, mit Unterbrechungen durch Schocks, seit 1899 in etwa um einen gleichen Wert. Erst in den Sechzigerjahren stiegen sie über diese Marke hinaus, um freilich Anfang der Siebzigerjahre stetig abzusinken, weil nunmehr europäische Patente angestrebt wurden. Die Exportentwicklung determinierte weitgehend auch jene der Hightechindustrien, wobei sich deren Anteil am Gesamtexport bis in die jüngste Zeit leicht erhöhte.

Die Autoren unterscheiden vier spezifische Entwicklungsmuster für österreichische Hightechunternehmen. Da waren zunächst kleine bis mittlere Betriebe, welchen es nach dem Zweiten Weltkrieg gelang, in spezifischen Produktionen die Technologieführerschaft zu erreichen und sich erfolgreich auf bestimmten Marktsegmenten durchzusetzen. Charakteristisch dafür wurde beispielsweise der Grazer Motorenteknikspezialist AVL, der maßgeblich für die Entwicklung von Dieselmotoren wurde und mit vielen internationalen Konzernen kooperiert.

Eine weitere Gruppe war dadurch gekennzeichnet, dass ehemals erfolgreiche eigenständige Klein- und Mittelbetriebe von internationalen Konzernen integriert wurden, welche ihnen optimale Rahmenbedingungen für ihre innovatorischen Aktivitäten boten. Hier

wären vor allem Unternehmungen der Pharmaindustrie zu nennen, wie etwa die Biochemie Kundl, welche von der Schweizer Sandoz übernommen wurde. Freilich waren diese Betriebe in den folgenden Jahrzehnten weiteren Wandlungen unterworfen, die aus der Entwicklung dieser internationalen Konzerne resultierten.

Unterschiedlich entwickelte sich die dritte Gruppe, die Tochterbetriebe ausländischer Konzerne, welche ursprünglich vorwiegend zur Bearbeitung des österreichischen Marktes gegründet wurden und daher vorerst geringe innovatorische Aktivitäten entfalteten. Hier steht auf der einen Seite Siemens Österreich, welches nach mannigfachen politischen Veränderungen heute zum bei Weitem größten österreichischen Hightechkonzern herangewachsen ist und auf der anderen Phillips Österreich, das aus einer solchen Position in den Achtzigerjahren zu völliger Bedeutungslosigkeit abgesunken ist.

Zur letzten Gruppe rechnen die Autoren schließlich die verstaatlichten Unternehmungen und ihre privaten Nachfolger. Diese zählten von ihrer Struktur her zu den Hightechindustrien, doch erwiesen sich insbesondere in den Siebziger- und frühen Achtzigerjahren ihre innovatorischen Bemühungen insofern als problematisch, als diese Investitionen unkoordiniert erfolgten und vor allem das Ziel anstrebten, den Beschäftigtenstand durch Aufnahme neuer Produktionslinien, neben Erhaltung der alten, zu bewahren. Allerdings konnte manches Potenzial aus dieser Zeit in den privatisierten Unternehmungen später genützt werden.

Traditionelle Innovationsfreundlichkeit?

In ihrer zusammenfassenden Beurteilung weisen die Autoren auf die ausgeprägte Pfadabhängigkeit des österreichischen Innovationssystems hin. Zwei der drei regionalen Agglomerationszentren weisen in die Zeit der Industrialisierung – und noch früher – zurück. Eine bemerkenswerte Konstanz findet sich auch unter den relevanten Industriezweigen. Um die Wende zum 20. Jahrhundert hatten Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die Elektroindustrie bereits einen hohen Entwicklungsstand erreicht, der sich weiterhin durch einen stets wachsenden Anteil an der Industriestruktur manifestierte. Offensichtlich spielte auch das über die Zeit akkumulierte betriebliche Wissen eine Rolle. Der oberösterreichische Zentralraum setzte nicht nur regional, sondern auch durch die umfangreiche dort beheimatete verstaatlichte Industrie neue Akzente.

In den Sechzigerjahren begann schließlich in Österreich die Forschungsförderung, und ab Ende der Achtzigerjahre zielten die Unternehmenssubventionen nicht mehr auf Erhaltung von Betrieben, sondern auf Neuorientierung. Insgesamt setzte in den Neunzigerjahren, nicht zuletzt auch infolge der Ostöffnung, eine stärkere Dynamisierung der Verhaltensweisen in der Industrie ein, welche innovatorische Aktivitäten begünstigten.

Die Charakteristika des österreichischen Innovationssystems sehen die Autoren im Einsatz qualifizierter Mitarbeiter in stabilen Beschäftigungsverhältnissen, in marktgerechten Innovationen, permanenten inkrementellen Ver-

besserungen sowie hoher Forschungsintensität gerade in Klein- und Mittelbetrieben.

Dem Text ist ein umfangreicher statistischer Anhang angeschlossen, der es erlaubt, den Fragen im Detail nachzugehen. Ein weiterer Anhang informiert vor allem über die rechtlich-organisatorische Entwicklung.

Die Autoren vermitteln mit ihrer Arbeit eine Fülle interessanter Überlegungen sowie statistischer Daten. Sie deuten auch an, dass sie die kritische Sichtweise auf das innovatorische Verhalten in Österreich nicht übernehmen. Dagegen spricht die Entwicklung der allgemeinen Innovationsbedingungen im historischen Ablauf, aber auch die makroökonomische Performanz seit 1945, durch welche Österreich aus einem der ärmsten europäischen Industriestaaten zu einem der reichsten wurde. Auch die Handelsbilanz spricht dagegen, welche in den letzten Jahren einen Überschuss ausweist, lediglich gegenüber dem Technologieführer Deutschland ein Passivum. Zusätzliche Klarheit ließe sich durch internationale Vergleiche vermitteln. Das sollte auf der einen Seite durch die ohnehin bestehende Zusammenarbeit der Autoren mit deutschen Kollegen möglich sein, könnte andererseits aber durch problematische Messgrößen erschwert werden. Jedenfalls ein wertvoller Ansatz, der weitere Forschungsarbeiten anregt.

Felix Butschek

Anmerkung

- ¹ Siehe Wessels, J. W., *Economic Policy and Microeconomic Performance in Interwar Europe. The Case of Austria* (Stuttgart 2007).

Die Herausforderungen des Westens 1914-45

Rezension von: Heinrich August Winkler,
Geschichte des Westens, Die Zeit der
Weltkriege 1914-1945, Verlag C.H. Beck,
München 2011, 1.350 Seiten, € 39,95.

Im Jahre 2000 präsentierte Heinrich August Winkler, damals Professor für Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin, sein berühmtes zweibändiges Werk „Der lange Weg nach Westen“, eine problemorientierte deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Mittlerweile erschien dessen siebente Auflage (2010).

Zum Kernbestand des normativen Projekts des Westens gehören für Winkler die unveräußerlichen Menschen- und Bürgerrechte, die Herrschaft des Rechts, die Gewaltenteilung und die repräsentative Demokratie.

Ging es im „Langen Weg nach Westen“ um die Schwierigkeiten Deutschlands, sich die politische Kultur des Westens anzueignen, so griff Winkler im 2009 veröffentlichten ersten Band seines jüngsten *opus magnum* „Geschichte des Westens“ die im deutschen Kontext gestellten Fragen erneut auf und behandelte sie in einem weiteren Zusammenhang, untersuchte, wie in den anderen europäischen Ländern und in Nordamerika die Wege nach Westen verliefen. Wie kam das normative „Projekt des Westens“ überhaupt zustande? Welches sind seine historischen Wurzeln? Wie vollzog sich die „Verwestlichung des Westens“ im 19. Jahrhundert, nachdem das Projekt in der Aufklärung ausformuliert worden war?

Die Leitlinien von Winklers Darstellung im ersten Teil sind neben der Entstehung des westlichen Projekts im Abendland und der Ungleichzeitigkeit seiner Verwirklichung im 19. Jahrhundert die Widersprüche zwischen Projekt und Praxis, die sich immer wieder – in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Ausprägung – auftaten und weiter auftun, sowie die Außenwirkungen des Projekts und die Wechselwirkungen zwischen dem Westen und dem Nicht-Westen.

Winkler bietet im ersten Band keine umfassende Darstellung der Geschichte des Westens an, sondern eine Problem- und Diskursgeschichte, welche sich auf die oben angeführten Fragen konzentriert. Eine derartige Geschichte des Westens gab es vorher noch nicht.

Die Entstehung des Westens

Nur im Westen war durch die Trennung erst von geistlicher und weltlicher (11./12. Jh.), dann von fürstlicher und ständischer Gewalt (ab dem 13. Jh.) der Grund gelegt worden für das, was wir Pluralismus und Zivilgesellschaft nennen. „Nur im Westen gab es den Rationalisierungsschub, der von der Rezeption des römischen Rechts ausging. Nur im Westen entstand ein städtisches Bürgertum, das wagemutige Kaufleute und Unternehmer in großer Zahl hervorbrachte. Nur im Westen konnte sich der Geist des Individualismus entfalten, der eine Bedingung allen weiteren Fortschritts war“ (Bd. 1, S. 93).

Der orthodoxe Osten Europas hatte keinen Anteil an den Emanzipationsprozessen im Westen von Humanismus und Renaissance über die Reformation bis zur Aufklärung – Prozesse,

für welche die Trennung von geistlicher und weltlicher Gewalt die Voraussetzung bildete.

Die Geschichte des Abendlandes im Mittelalter und in der frühen Neuzeit war keineswegs eine Geschichte des ununterbrochenen Fortschritts in Richtung auf mehr Freiheit, sondern eine Abfolge von Fort- und Rückschritten, die in den einzelnen Regionen des Westens ungleichzeitig erfolgten.

In England, dem freiesten unter den größeren Ländern Europas, wurde die mittelalterliche Gewaltentrennung zwischen fürstlicher und ständischer Gewalt weiterentwickelt zur modernen Gewaltenteilung, jener zwischen gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt.

Mit den beiden atlantischen Revolutionen des späten 18. Jahrhunderts, der Amerikanischen Revolution von 1776 und der Französischen Revolution von 1789, war das Projekt des Westens im Wesentlichen ausformuliert. „Der Westen hatte einen Maßstab, an dem er sich messen konnte – und messen lassen musste“ (Bd. 1, S. 21). (Der Begriff „Westen“ im Sinne einer transatlantischen Einheit tauchte freilich erst Ende des 19. Jahrhunderts häufiger auf.)

Die Verwestlichung des Westens

Die Geschichte des 19. Jahrhunderts bestand zu einem erheblichen Teil aus Auseinandersetzungen um die Aneignung oder Verwerfung der Ideen von 1776 und 1789: Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechte, Volkssouveränität, repräsentative Demokratie.

Die wesentlichste Herausforderung für das Projekt des Westens bildete im Europa des 19. Jahrhunderts der Na-

tionalismus, der selbst in vieler Hinsicht ein Phänomen der westlichen Moderne war. Diese Herausforderung prägte auch die Geschichte des 20. Jahrhunderts entscheidend mit. Die Ideologie des modernen Nationalismus erhob die Nation zur höchsten Sinngebungs- und Rechtfertigungsinstanz und leitete daraus ihren Anspruch auf ein Loyalitätsmonopol ab. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfuhr der Nationalismus einen Funktionswandel, der mit einer Änderung seiner Trägerschichten einherging: Aus einer Ideologie, mit der das aufstrebende Bürgertum die Kräfte der Beharrung bekämpft hatte, wurde ein Instrument der Rechten in der Auseinandersetzung mit der neu entstandenen marxistischen und internationalistischen Linken.

Im Deutschen Reich beschleunigte die innenpolitische Zäsur von 1878/79 den Wandel des Nationalismus, machte „aus einer ursprünglich liberalen bis linken Parole einen Schlachtruf der politischen Rechten“ (Bd. 1, S. 244). Vor 1871 war, wer sich „national“ nannte, „antifeudal“, sei es im liberalen oder im demokratischen Sinn, gewesen, war für die Emanzipation des Bürgertums oder der Arbeiter eingetreten. Den neuen, rechten Deutschnationalismus zeichneten die Loyalität zur Fürstenherrschaft, welche die Volkssouveränität negierte, Imperialismus, Sozialdarwinismus, Aggressivität gegenüber den inneren „Reichsfeinden“, Antisemitismus und Militarismus aus.

Der „integrale Nationalismus“, der um die Jahrhundertwende entstand, bereitete den deutschen „Ideen von 1914“ und dem italienischen Faschismus den Boden. Aus dem Ersten Weltkrieg erwuchsen die totalitären Herausforderungen für das Projekt des

Westens: Faschismus bzw. Nationalsozialismus und Kommunismus. Das „kurze 20. Jahrhundert“ (1914-89) stand im Banne dieser Konflikte.

Trotz aller Unterschiede zwischen den politischen Systemen registriert Winkler ein normatives Minimum, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Nationen des Westens auszeichnete: die Rechtsstaatlichkeit, welche unlösbar verknüpft war mit der Trennung zwischen gesetzgebender, exekutiver und rechtsprechender Gewalt.

Der Westen in der „Ausnahmezeit“ 1914-45

Zunächst hatte der Autor beabsichtigt, mit einem zweiten Band vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart das Großprojekt zum Abschluss zu bringen. Doch die Fülle des Materials, einerseits über die Entwicklung der in die Defensive geratenen westlichen Demokratien, andererseits über die fundamentalen Herausforderungen des Westens durch Kommunismus, Faschismus und Nationalsozialismus, gab den Ausschlag dafür, die von zwei Weltkriegen und der weltweiten Wirtschaftskrise dazwischen geprägten „Ausnahmezeit“ von 1914 bis 1945 in einem eigenen Band zu behandeln und dem zweiten Teil des „kurzen 20. Jahrhunderts“ einen dritten Band zu widmen.

Ist der erste Band – wie erwähnt – vor allem eine Problem- und Diskursgeschichte mit dem Schwerpunkt auf politischen Ideen, so überwiegt im zweiten Teil die Politikgeschichte. Der Wirtschafts- und Sozialgeschichte kommt bei der Darlegung und Analyse der Zwischenkriegszeit ein wichtiger Stellenwert zu.

Im Vordergrund von Winklers Dar-

stellung der Herausforderungen des Westens im Zeitalter der Weltkriege steht die deutsche Geschichte. Der Autor begründet dies schon zu Beginn der Einleitung: „Die Rolle Deutschlands war zwischen 1914 und 1945 so zentral, daß man die Zeit der beiden Weltkriege geradezu als das deutsche Kapitel in der Geschichte des Westens bezeichnen kann“ (S. 11).

Ausführlich behandelt Winkler auch die beiden anderen wesentlichen Herde der Herausforderung für den Westen, deren Entstehung dem Nationalsozialismus zeitlich vorausging: die bolschewistische Diktatur in der Sowjetunion und das faschistische Regime in Italien. Beide stellten radikale, totalitäre Gegenentwürfe zum normativen Projekt des Westens dar, beide hatten eine starke Ausstrahlung auf ganz Europa und riefen jeweils massive Gegenreaktionen hervor.

Die westlichen Demokratien Europas gerieten aus diesen und anderen Gründen bereits in den 1920er-Jahren in die Defensive. Schon vor 1929 übernahmen in vielen der neu gegründeten Staaten Ost- und Südosteuropas autoritäre Regime die Macht. Mit dem Einsetzen der Weltwirtschaftskrise gewann der Prozess der „autoritären Transformation“ noch an Sogkraft. Mitte der 1930er-Jahre gab es in Süd-, Südost- und Osteuropa nur noch zwei Länder mit einem demokratischen politischen System: Finnland und die Tschechoslowakei.

Abgesehen von diesen beiden Ausnahmefällen umfasste der Westen in Europa nur mehr die Länder Nordwest- und Nordeuropas sowie die Schweiz, alles Staaten, wo das normative Projekt des Westens tiefe Wurzeln geschlagen hatte und das politische Denken der Regierenden wie der Regier-

ten bestimmte. Allerdings zeigte sich 1940 in Frankreich, dass selbst ein Kernland des Westens infolge eines tiefen gesellschaftlich-politischen Traumas der autoritären Versuchung erliegen konnte.

Eingehend legt Winkler die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen dar, mit denen die großen angelsächsischen Länder Großbritannien und USA, aber auch die kleinen nord- und nordwesteuropäischen Länder je spezifisch (d. h. pfadabhängig) ihre demokratisch-kapitalistischen Systeme in Richtung Wohlfahrtsstaat weiterentwickelten, v. a., aber nicht nur als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise und die totalitären Herausforderer. Mit diesen Reformen, in Schweden bspw. unter den ab 1932 regierenden Sozialdemokraten in Richtung einer Konsensdemokratie und eines steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaats („Volkshem“), erneuerten und festigten die betreffenden Länder ihr politisch-ökonomisches System.

Der Untergang der Weimarer Republik

Hingegen überlebte die Weimarer Republik die Weltwirtschaftskrise nicht. Winkler führt das darauf zurück, dass die parlamentarische Demokratie in Deutschland noch keine festen Wurzeln geschlagen hatte, das Vertrauen in den neuen demokratischen Staat von Anfang an schwach war und rasch erodierte, und die alten Machteliten mit ihren antiwestlichen Ressentiments auch nach 1918 ihre wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Positionen behielten.

Deutschland hatte Anteil gehabt an der europäischen Aufklärung und im 19. Jahrhundert einen Rechtsstaat her-

vorgebracht, der westlichen Maßstäben entsprach. Es war als Sozialstaat Ende des 19. Jahrhunderts ein Vorbild für andere geworden. Doch die Vorgeschichte der Weimarer Republik hatte auch andere Facetten. Vor allem die Folgenden waren für das geringe Vertrauen in den demokratischen Staat ausschlaggebend: Zum einen hing dieses mit der Geburt der Republik aus der Niederlage im Ersten Weltkrieg zusammen, mit der erfolgreichen Propagierung der Dolchstoßlegende durch die extreme Rechte und dem Versäumnis der Revolutionsregierung, die wahren Zusammenhänge publik zu machen; zum anderen reichen die Gründe weit in die Geschichte zurück: „Wenn es eine Ursache ‚letzter Instanz‘ für den Zusammenbruch der ersten deutschen Demokratie gibt, liegt sie in der historischen Verschleppung der Freiheitsfrage im 19. Jahrhundert – oder, anders gewendet, in der Ungleichzeitigkeit der politischen Modernisierung Deutschlands: der frühen Demokratisierung des Wahlrechts und der späten Parlamentarisierung des Regierungssystems“ (S. 632).

Eine Aufteilung des ostelbischen Großgrundbesitzes stand nach dem November 1918 nie ernsthaft zur Debatte, weil die Revolutionsregierung die Lebensmittelversorgung nicht gefährden wollte. „Auch andere alten Eliten zogen Nutzen aus der politischen Zurückhaltung der neuen Regierung: Justiz, Universitäten und Gymnasien blieben von der Revolution nahezu unberührt. Daß es dort zahlreiche Gegner der Republik gab, wußte man auch schon 1918. Eine großangelegte politische ‚Säuberung‘ aber hätte das gesamte Bürgertum gegen den neuen Staat aufgebracht, was die Sozialdemokraten nicht wollen konnten. Die Eli-

ten des Kaiserreichs hatten folglich die Möglichkeit, von den gesellschaftlichen Grundlagen ihrer Macht mehr in die neue Zeit hinüberzuretten, als der Republik gut tat“ (S. 144). Der neue Staat war somit eine vom obrigkeitsstaatlichen Erbe geprägte und damit vorbelastete Demokratie.

In den Kreisen der rechten und rechtsradikalen Eliten und weit darüber hinaus wirkten der extreme deutsche Kriegsnationalismus und die „Ideen von 1914“ fort. Diese u. a. im berühmten „Aufruf an die Kulturnationen“ vom Oktober 1914 propagierten Ideen „waren eine Absage an Liberalismus und Individualismus, an Demokratie und allgemeine Menschenrechte, kurz an die Werte des Westens. Deutsche Werte waren dagegen Pflicht, Ordnung und Gerechtigkeit, die nur durch einen starken Staat gewährleistet werden konnten“ (Der lange Weg nach Westen, Bd. 1, S. 332). Zu diesen Ideen gehörte auch die „Volksgemeinschaft“, welche die Klassenspaltung und mit ihr den marxistischen Internationalismus überwinden sollte.

Die parlamentarische Demokratie von Weimar war bereits gescheitert, als Brüning Ende März 1930 Kanzler wurde. Nach dem Zerschlagen der großen Koalition war der Übergang zum offenen Präsidialsystem nur noch eine Frage der Zeit. Brüning war der Exekutor einer Politik, deren Grundrichtung letztlich von Hindenburg und dessen Kamarilla bestimmt wurde. Was diese anstrebten, war ein autoritärer Staat.

Der Sturz Brünings Ende Mai 1932 war ein „tiefer historischer Einschnitt“ (S. 576), denn mit ihm endete die erste, gemäßigte, parlamentarisch tolerierte Phase des Präsidialregimes, und es begann eine zweite, autoritäre, offen antiparlamentarische Phase. Mit die-

sem Übergang spitzten Hindenburg und die alten preußischen Machteliten, die hinter ihm standen, die Staatskrise dramatisch zu und brachten Deutschland damit in eine Lage, die mit verfassungsmäßigen Mitteln kaum noch zu meistern war.

Hitler konnte in dieser Phase an beides gleichzeitig appellieren: „einmal an das verbreitete Ressentiment gegenüber der westlichen und damit ‚undeutschen‘ parlamentarischen Demokratie von 1919, die seit dem Herbst 1930 zu einer bloßen Attrappe geworden war, zum anderen an den seit Bismarcks Zeiten verbrieften, durch das Präsidialkabinett Brüning aber weitgehend um seine Wirkung gebrachten politischen Teilhabeanspruch des Volkes in Gestalt des allgemeinen gleichen Wahlrechts. Hitler wurde also zu einem Nutznießer der ungleichzeitigen Demokratisierung Deutschlands: der frühen Einführung eines demokratischen Wahlrechts und des späten Übergangs zu einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung“ (S. 562).

„Der Mythos des Reiches gewann während der deutschen Staatskrise in dem Maß an Strahlkraft, wie die Republik an Rückhalt verlor. Die Reichsidee diente aber auch der Rechtfertigung des deutschen Anspruches, etwas anderes und mehr zu sein als ein Nationalstaat im westlichen, durch die Ideen von 1789 geprägten Sinn“ (S. 614f). Die Nationalsozialisten konnten an der Reichsidee und an den Ideen von 1914 anknüpfen und sie für ihre Zwecke modifizieren und nutzbar machen. Ohne den Rückhalt bei den vor- und antidemokratischen Traditionen hätte Hitler Deutschland 1933 nicht seiner Herrschaft zu unterwerfen vermocht.

„Die Ernennung Hitlers zum Reichs-

kanzler war *nicht* der unausweichliche Ausgang der deutschen Staatskrise, die mit dem Bruch der Großen Koalition am 27. März 1930 begonnen und sich seit der Entlassung Brünnings am 30. Mai 1932 dramatisch zugespitzt hatte.“ (S. 631) Winkler führt aus, dass Hindenburg nach einem Misstrauensvotum des Reichstags Schleicher als Chef einer geschäftsführenden Regierung im Amt hätte halten oder durch einen nicht polarisierenden Technokraten hätte ersetzen können. Die neuerliche Auflösung des Reichstags innerhalb der 60-Tage-Frist war ihm nicht verwehrt, und der Aufschub der Neuwahlen bis in den Herbst 1933 war kaum weniger riskant als ein Jahr zuvor.

Druck auf den Reichspräsidenten übten nicht nur die Nationalsozialisten, die trotz der Niederlage in der Reichstagswahl vom 6.11.1932 noch stärkste Partei waren und die Straße beherrschten, sondern auch dessen Umgebung sowie die alten Eliten aus, insbesondere einflussreiche Kreise der vom Staat hoch subventionierten ostelbischen Großagrarien (Stichwort Osthilfeskandal) und der rechte Flügel der rheinisch-westfälischen Schwerindustrie.

„Der 30. Januar war also weder ein zwangsläufiges Ergebnis der vorangegangenen politischen Entwicklung noch ein Zufall. Hitlers Massenrückhalt machte seine Ernennung möglich, aber erst durch den Willen Hindenburgs und des Milieus, das er verkörperte, wurde er Kanzler“ (S. 632).

Die größte Katastrophe

Mit Hitler kam in Deutschland der Antisemitismus in seiner radikalsten Form an die Macht. Wenn Hitlers Politik ein

alles andere überragendes Ziel hatte, dann von Anfang an die „Entfernung“ der Juden aus Deutschland. Auf welche Art und Weise diese erfolgen sollte, das war lange Zeit unklar, und die diesbezüglichen Vorstellungen änderten sich häufig, je nach politisch-militärischer Lage. Die Angriffskriege gegen Polen und die Sowjetunion waren nicht nur Vernichtungskriege gegen deren Bevölkerung, sondern in ihrem Schatten wurde die Ermordung eines Großteils der europäischen Juden vollzogen. Aus der vergleichenden Analyse der Massenmorde der beiden totalitären Staaten Sowjetunion und Hitlerdeutschland geht das Spezifische der nationalsozialistischen Völkermorde hervor: erstens die Art und Weise, in der ein Teil der Massenmorde erfolgte, nämlich industriell organisiert in Vernichtungslagern, und zweitens die Tatsache, dass diese Verbrechen im Auftrag der Regierung einer Nation verübt wurden, die kulturell zum Westen gehörte und mit westlichen Maßstäben zu messen war.

Auch in jenen westlichen Ländern, in denen sich der demokratische Kapitalismus in der Beobachtungsperiode als widerstands-, trag- und anpassungsfähig erwies, verstieß die Politik immer wieder gegen die eigenen normativen Postulate. Ein besonders eklatanter Verstoß sind für Winkler die Flächenbombardements der alliierten Luftwaffen im Zweiten Weltkrieg gegen zivile Ziele, und scharf kritisiert er Roosevelt und Churchill dafür, dass sie Stalin Osteuropa überließen, womit sie die von ihnen selbst formulierte Atlantik-Charta vom August 1941 brachen, welche u. a. das Selbstbestimmungsrecht der Völker beinhaltete.

Was den Westen freilich auch auszeichnet, ist – projektimmanent – seine

Fähigkeit zur Selbstkritik, zur Korrektur seiner Praxis und zur Weiterentwicklung seines Projekts. Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Demokratie und eine entwickelte, pluralistische Zivilgesellschaft dienen ja nicht zuletzt dem Zweck, gravierende Fehlentwicklungen korrigieren zu können. Der Westen, so Winkler in der Einleitung des ersten Bandes, „kann für die Verbreitung seiner Werte nichts Besseres tun, als sich selbst an sie zu halten und selbstkritisch mit seiner Geschichte umzugehen, die auf weiten Strecken eine Geschichte von Verstößen gegen die eigenen Ideale war“ (Bd. 1, S. 24).

Die wenigen westlichen Länder Europas, die ihre Unabhängigkeit auch in der Zeit der Hegemonie des nationalsozialistischen Deutschland bewahren konnten, überlebten letztlich nur mit der Hilfe der außereuropäischen Staaten des Westens – USA, Kanada, Australien, Neuseeland – und anderer britischer Dominions.

Winkler ist es souverän gelungen,

die Epoche der Weltkriege und der Großen Depression, über die unzählige Einzeldarstellungen vorliegen, unter dem Aspekt einer politischen Idee, nämlich des normativen Projekts des Westens, geordnet, zusammenhängend, anschaulich und umfassend darzustellen und zu analysieren. Aufgrund der klaren Gliederung und des umfangreichen Personen- und Ortsregisters kann das Buch auch sehr gut als Nachschlagewerk dienen.

Erneut erweist sich Winkler als herausragender historischer Schriftsteller. Trotz der Dramatik der Ereignisse bleibt sein Stil immer ruhig und unaufdringlich.

Der Rezensent freut sich auf den letzten Teil dieses außergewöhnlichen Werks transnationaler Geschichtsschreibung, in dem sich Winkler mit der Weiterentwicklung des Projekts des Westens, seiner territorialen Ausbreitung und den neuen Herausforderungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auseinandersetzen wird.

Martin Mailberg

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 17**

**75 Jahre „General Theory of Employment,
Interest and Money“**

Günther Chaloupek, Markus Marterbauer (Hrsg.)

Harald Hagemann, The General Theory of Employment, Interest and Money nach 75 Jahren – eine historische Perspektive

Elisabeth Springler, Historische Perspektive zu 75 Jahre General Theorie: Von der Vergegenheit und zurück

Sheila C. Dow, Monetary policy and regulation of financial markets – a Keynesian view

Heike Joebges, Keynesian recommendations for monetary policy and financial market regulation

Philip Arestis, Fiscal Policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Till van Treeck, Comments on Philip Arestis: Fiscal policy: Time for the Renaissance of Keynesianism

Jürgen Kromphardt, Lohnhöhe und Beschäftigung 75 Jahre nach der „General Theory“

Stefan Ederer, Kommentar zum Beitrag von Jürgen Kromphardt

Ewald Walterskirchen, Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung

Paul Ramskogler, Die lange Frist bei Keynes

Gustav Horn, Die Krise des Euroraums aus keynesianischer Sicht

Ewald Nowotny, Sollen wir zu Keynes zurückkehren, und wenn ja, zu welchem?

Wien 2012, 176 Seiten, € 24,–.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac,
A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at