

Wirtschaft und Gesellschaft

AK Bibliothek Wien
für Sozialwissenschaften

16. Okt. 2009

606

Editorial

Welche Lohnpolitik in der EU?

Engelbert Stockhammer, Paul Ramskogler

Wie weiter? Zur Zukunft des Postkeynesianismus

Klara Zwickl

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede
in Österreich

Sonja Ertl

Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt

Ursula Filipič, Norman Wagner

Bedarfsorientierte Grundsicherung:

Armutsvermeidung für Menschen mit Behinderung?

Peter Mayerhofer

„Twin-City“ Wien – Bratislava?

Voraussetzungen für interregionale Arbeitsteilung

Michael Mesch

Arbeitsbeziehungen in der Slowakei

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

35. Jahrgang (2009), Heft 3

Inhalt

Editorial

Welche Lohnpolitik in der EU? 319

Engelbert Stockhammer, Paul Ramskogler

Wie weiter? Zur Zukunft des Postkeynesianismus 329

Klara Zwickl

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede in Österreich 355

Sonja Ertl

Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt 373

Ursula Filipič, Norman Wagner

Bedarfsorientierte Grundsicherung: Armutsvermeidung für
Menschen mit Behinderung? 391

Peter Mayerhofer

„Twin-City“ Wien – Bratislava? Strukturelle Voraussetzungen für
interregionale Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion 421

Berichte und Dokumente

Michael Mesch

Arbeitsbeziehungen in der Slowakei 453

Kommentar

Peter Kalmbach

Simbabwe oder Japan? 463

Bücher

Heinz D. Kurz (Hrsg.), Klassiker des ökonomischen Denkens, Band 1:

Von Adam Smith bis Alfred Marshall (Günther Chaloupek) 467

Harald Hagemann, Gustav Horn, Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.) Aus
gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt
(Ewald Walterskirchen)..... 472

Hans Werner Holub, Josef Richter, Nicole Heiling, Leonhard Pertl,
Roland Vögel, Strukturen und Interdependenzen der österreichischen
Wirtschaft. Input-Output-Analysen für 2003 (Kurt Kratena) 475

Archie Brown, Aufstieg und Fall des Kommunismus (Josef Schmee) 478

Oto Luthar (Hrsg.), The Land Between. A History of Slovenia; Oliver Jens Schmitt, Kosovo. Kurze Geschichte einer zentralbalkanischen Landschaft (Martin Mailberg) 481

Günther Chaloupek, Ulrike Felber, Michael Mesch, Hansjörg Klausinger, Lohnpolitik in der Strukturkrise (Jürgen Nautz) 488

Unsere AutorInnen:

Sonja Ertl ist Mitarbeiterin der Abteilung Arbeitsmarktpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Ursula Filipič ist Mitarbeiterin der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Peter Kalmbach ist Ökonom in Bremen und war bis 2005 Professor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen.

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

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Paul Ramskogler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geld- und Finanzpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Engelbert Stockhammer ist a. o. Professor am Institut für Geld- und Finanzpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien.

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

Klara Zwickl ist Projektmitarbeiterin am Institut für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

Editorial

Welche Lohnpolitik in der EU?

Die gegenwärtige Krise markiert das Ende einer wirtschaftlichen Entwicklungsphase, die in Österreich, in Deutschland und in der EU insgesamt von einer ausgeprägten Schwäche der inländischen Nachfrage gekennzeichnet war. Es ist an der Zeit, sich Gedanken zu machen über die zukünftige mittelfristige Ausrichtung der Lohnpolitik in der EU, bestimmt diese doch in hohem Maße die Dynamik der größten Nachfragekomponente, des privaten Konsums.

Die makroökonomischen Funktionen der Lohnpolitik

Angeichts hoher Arbeitslosigkeit und scharfen Wettbewerbs um Anteile auf den europäischen Produktmärkten und um Betriebsansiedlungen bestehen insbesondere im Euro-Raum, aber auch in der EU insgesamt für die nationalen lohnpolitischen Akteure starke Anreize, durch eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik, welche die Nominallohnzuwächse kontinuierlich unterhalb des jeweiligen (erwarteten) Fortschritts der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und der jeweiligen nationalen Inflationsrate hält, eine Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit der heimischen Produkte auf den in- und ausländischen Märkten zu suchen.

In der Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten müsste dazu gar keine lohnpolitische Kurskorrektur erfolgen. Es gälte lediglich, die bisherige mittelfristige Linie beizubehalten. Die in einigen Ländern vereinbarten Sozialen Pakte dienten in erster Linie dem Zweck, eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik herbeizuführen. Die durch die hohe Arbeitslosigkeit und die Internationalisierung geschwächten Gewerkschaften verbanden mit ihren Zugeständnissen die Hoffnung, die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit werde über kurz oder lang eine höhere Wachstumsrate und damit zusätzliche Beschäftigung bewirken.

Der Versuch, durch eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik im obigen Sinne eine reale Abwertung zu erzielen, stellt freilich aus gesamteuropäischer Perspektive nichts anderes dar als eine *beggar-thy-neighbor*-Politik, also eine Strategie zulasten der Nachbarn in der EU: Die Arbeitslosigkeit im Inland soll mittels Marktanteilsgewinnen im benachbarten Ausland gesenkt werden, transnationale Konzerne sollen durch lohnpolitische und andere arbeitspolitische Zugeständnisse dazu bewegt werden, ihre bestehenden Produktionsstandorte im Inland zu belassen bzw. geplante Betriebsansiedlungen dort zu verwirklichen.

Für die EU insgesamt ist eine auf die Verbesserung der externen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete lohnpolitische Strategie allerdings nicht zielführend, da der Exportanteil nur rd. fünfzehn Prozent beträgt. Und der Versuch, mit China und anderen Schwellenländern über Lohnrestriktion einen Preiswettbewerb zu führen, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU sind offene Volkswirtschaften, mit Export- und Importanteilen von fünfzig Prozent und mehr. Aufgrund des hohen Außenhandelsanteils ist die gesamtwirtschaftliche Nachfrage des Großteils der Mitgliedsländer (Ausnahmen könnten die großen EU-Länder bilden) jeweils profitgetrieben, d. h. der von einem deutlichen Anstieg der Reallöhne hervorgerufene Zuwachs beim privaten Konsum wird durch negative Effekte auf Export und Investitionen überkompensiert. Die EU insgesamt hingegen ist eine eher geschlossene Wirtschaft und zeichnet sich, wie jüngste Schätzungen mit post-keynesianischen Makro-Modellen zeigen, aus diesem Grund durch ein lohngetriebenes Nachfragerregime aus. Das bedeutet, dass mit einem erheblichen Anstieg der Reallöhne eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verbunden ist. Die positiven Effekte auf den privaten Verbrauch überwiegen gegenüber den negativen Auswirkungen auf Export und Investitionen.

Da eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage eine notwendige – wenn auch nicht hinreichende – Bedingung für eine Verbesserung der Beschäftigungslage darstellt, ist eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik auf EU-Ebene somit keineswegs – ganz im Gegensatz zu den Empfehlungen der EU-Kommission, der EZB und der meisten nationalen Notenbanken über viele Jahre – beschäftigungsfreundlich. Erforderlich ist vielmehr eine makroökonomische Strategie der EU, welche (neben einer auch zur Output-Stabilisierung verpflichteten Geldpolitik und einer Fiskalpolitik, die mehr Spielraum für antizyklische Maßnahmen – Stichwort Goldene Regel – einräumt) als wesentliche Komponente die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik einschließt. Diese Schlussfolgerung ist konsistent mit der Beobachtung, dass der erhebliche Rückgang der Lohnstückkosten seit der ersten Hälfte der 1980er-Jahre mit einem alles in allem eher steigenden Niveau der Arbeitslosigkeit in der EU einherging.

Die Notwendigkeit transnationaler Koordination der Lohnpolitik

Aus spieltheoretischer Perspektive befindet sich die Lohnpolitik in der EU also in einer Gefangenendilemma-Situation. Während für jedes einzelne Land moderate (d. h. den verteilungsneutralen Spielraum nicht

ausschöpfende) Lohnzuwächse expansiv wirken, hat Lohnmäßigung für die Gemeinschaft insgesamt einen wachstumsdämpfenden Effekt. Aus dieser Konstellation resultiert bei jeweils nationalen, unkoordinierten Lohnverhandlungen die Gefahr zu niedriger Lohnzuwächse. Die Erfahrungen aus den letzten beiden Jahrzehnten bestätigen diese theoretische Vermutung. Lösen lässt sich das Problem durch Kooperation der Gewerkschaften, also durch transnationale Koordination der Lohnpolitiken in der EU.

Das Erfordernis länderübergreifender lohnpolitischer Koordination ergibt sich freilich auch aus einer anderen Logik. Die Integration nationaler Märkte im Europäischen Binnenmarkt schuf nie dagewesene Möglichkeiten transnationaler Mobilität und damit auch Möglichkeiten der Substitution von Kapital und Arbeit. Die Arbeitsbeziehungen hinken hinter der Transformation der Märkte her. Der Schwerpunkt der Arbeitsbeziehungen im Allgemeinen und der Lohnverhandlungen im Besonderen liegt nach wie vor auf der Ebene der Mitgliedsländer. Die asynchrone Entwicklung der Märkte und der Arbeitsbeziehungen verstärkt den durch Arbeitslosigkeit und Globalisierung bereits bestehenden Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen in Europa: Unternehmen können Produktionsstätten innerhalb der EU in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten und/oder anderem arbeitspolitischem Regime verlagern bzw. damit drohen. Für die nationalen Gewerkschaften besteht somit aufgrund der genannten Asynchronität die Gefahr, gegeneinander ausgespielt zu werden. Sie befinden sich im Zugzwang: Da jener Arbeitsmarktpartei ein strategischer Vorteil zukommt, deren organisatorische Domäne den größeren Teil des Arbeitsmarktes abdeckt, müssen sie danach trachten, auf die zunehmende Integration der Märkte und die hohe Mobilität des Kapitals innerhalb von Europa mit einer entsprechenden Ausweitung ihrer organisatorischen und koordinativen Kapazitäten zu reagieren.

Diese Erkenntnis ist freilich nicht neu. Auf die Zusammenhänge zwischen Marktentwicklung und Arbeitsbeziehungen wies der US-amerikanische Pionier der Arbeitsforschung John R. Commons bereits vor hundert Jahren hin. Er leitete seine Folgerungen aus den historischen Erfahrungen der Gewerkschaften innerhalb nationaler Grenzen ab.

Ansätze unilateraler grenzüberschreitender Koordination der Lohnverhandlungen

Die ersten konkreten Ansätze einer expliziten grenzüberschreitenden Koordination von nationalen Branchenkollektivverhandlungen durch die europäischen Gewerkschaften erfolgten Ende der 1990er-Jahre. Im Einzelnen handelte es sich um Ansätze sektoraler Koordination der

Europäischen Gewerkschaftsausschüsse (in den Bereichen Metallindustrie, Bauwirtschaft, Chemie, grafisches Gewerbe, Nahrungsmittel, Textilien und Bekleidung, private Dienstleistungen und öffentlicher Sektor), branchenübergreifender multilateraler Kooperation („Gemeinsame Erklärung von Doorn“ der gewerkschaftlichen Dachverbände aus Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg), tarifpolitischer Kooperation im Europäischen Gewerkschaftsbund (Entschließung „Auf dem Weg zu einem europäischen System der industriellen Beziehungen“ des 9. EGB-Kongresses in Helsinki/Helsingfors im Sommer 1999) und die Aktivitäten grenzüberschreitender interregionaler Gewerkschaftsräte (z. B. der Metallarbeiter-Gewerkschaften).

Wegen der ablehnenden Haltung der Arbeitgeberseite setzen die europäischen Gewerkschaften somit in organisatorischer Hinsicht auf einen unilateralen Ansatz transnationaler Koordination, der bei den bereits praktizierten überbetrieblichen Lohnverhandlungen in den einzelnen Ländern anknüpft und den Aufbau eines europaweiten gewerkschaftlichen Netzwerks vorsieht. Mit Ausnahme Großbritanniens sind in der „alten“ EU überall Branchenkollektivverhandlungen der dominante kollektive Lohnsetzungsprozess. Transnationale Koordination und nationale Kollektivverhandlungen stehen gemäß diesem Konzept nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen und stabilisieren einander im Rahmen eines entstehenden europäischen Mehrstufen-Verhandlungssystems.

Die organisatorischen Voraussetzungen dieses Koordinationsansatzes sind u. a. der Aufbau eines umfassenden Informationssystems über die Lohnverhandlungen in den EU-Ländern (auf Branchenebene, wegen der zunehmenden Bedeutung der Unternehmensebene und damit der vertikalen Koordination aber auch in den großen Unternehmen), regelmäßige Treffen nationaler TarifexpertInnen und Konsultationen im Vorfeld von Lohnrunden sowie die (beobachtende) Beteiligung von GewerkschafterInnen derselben Branche aus dem jeweiligen Nachbarländern an nationalen Branchenkollektivverhandlungen.

In substanzieller Hinsicht sehen die Koordinationsregeln der Europäischen Gewerkschaftsausschüsse, des EGB und des Doorner Abkommens Tariflohnsteigerungen vor, die sich am mittelfristigen Trend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und an der jeweiligen nationalen Inflationsrate orientieren. Eine derartige Ausrichtung steht in Einklang sowohl mit den wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der EU als auch mit den Stabilitätskriterien, sofern die Teuerungsrate nicht das von der EZB gesetzte Stabilitätsziel verletzt:

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik berücksichtigt sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie gewährleistet,

dass die nominellen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Somit trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder zur Entstehung von Inflation noch von Deflation bei. Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum würde Unsicherheiten reduzieren. Dies wiederum begünstigte Realkapitalinvestitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

Eine Bilanz über die bisherigen Auswirkungen der transnationalen Koordination fällt eher ernüchternd aus. In der Mehrzahl der „alten“ EU-Länder ist es den Gewerkschaften nicht gelungen, ihr im Rahmen europäischer Koordinierungsregeln selbst gestecktes Ziel eines mittelfristig vollen Ausschöpfens des verteilungsneutralen Lohnspielraums umzusetzen.

Selbst die unilaterale Koordination, die weniger voraussetzt als andere Koordinationsformen, ist somit nicht leicht zu verwirklichen. Die Hürden, die der Realisierung entgegenstehen, sind zahlreich und vielfältig. Durch die am deutlich längeren Ast sitzende Arbeitgeberseite, durch neoliberale Regierungen, die Notenbanken, die hohe Arbeitslosigkeit, Internationalisierung und Globalisierung massiv unter Druck stehende nationale Gewerkschaften stimmten Sozialpakten zu, die wettbewerbsorientierte Lohnleitlinien oder gar Lohnstopps beinhalteten, konzedierten Öffnungsklauseln von Branchenkollektivverträgen, welche deren Lohnvereinbarungen unterminierten, und akzeptierten auf Unternehmensebene so genannte Beschäftigungspakte, in welchen sofort wirksame Lohnkürzungen und Arbeitszeitverlängerungen gegen unsichere Arbeitsplatzzusagen getauscht wurden. In allen Fällen sahen sich die Gewerkschaften veranlasst, sich der Logik wettbewerbsorientierter Lohnpolitik zu unterwerfen.

Arbeitsbeziehungen in den neuen EU-Mitgliedsländern

Im Zuge der Erweiterungen 2004/07 traten zehn mittel- bzw. osteuropäische Länder (MOEL) der EU bei. Im Arbeitsmarktbereich zeichnen sich diese Staaten im Vergleich mit den EU-15-Ländern u. a. durch weit niedrigere Löhne, unzulänglich durchgesetzte Arbeits(rechts)standards sowie geringer organisierte und institutionalisierte Arbeitsbeziehungen aus. Die Standortkonkurrenz innerhalb der EU hat sich durch die Osterweiterungen in vielen – keineswegs allen – Wirtschaftszweigen verschärft, stärker korporatistische Systeme der Arbeitsbeziehungen sind in gewissem Maße einer Regimekonkurrenz mit eher unternehmensbezogenen und arbeitgeberdominierten Systemen ausgesetzt. Grundsätzlich folgt aus diesen Verschiebungen im europäischen Gefüge der Standortbedingungen und Arbeitsbeziehungen, dass die europäische

Koordination der nationalen Lohnpolitiken noch vordringlicher geworden ist.

Doch sind die Gewerkschaften in den neuen Mitgliedsländern überhaupt in der Lage, an transnationalen Koordinierungsbemühungen mitzuwirken? Die unabdingbare Voraussetzung dafür besteht darin, dass die betreffenden Gewerkschaften den Arbeitsmarkt in der jeweiligen Branche zu beeinflussen imstande sind. Diese Voraussetzung ist prinzipiell wohl dann erfüllt, wenn mehr als die Hälfte der Beschäftigten von Kollektivverträgen erfasst werden.

Die westeuropäischen Erfahrungen zeigen, dass dieser kollektivvertragliche Deckungsgrad auf zwei Weisen erreicht werden kann:

- 1.) durch Branchenkollektivverträge in Verbindung mit Allgemeinverbindlichkeits-Regelungen (oder funktionalen Äquivalenten wie der Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in einer Wirtschaftskammer);
- 2.) durch Branchenkollektivverträge kombiniert mit einem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften.

Diese institutionellen und organisatorischen Bedingungen fehlen jedoch in fast allen MOEL. Daher liegt der kollektivvertragliche Deckungsgrad in den meisten der neuen Mitgliedsstaaten (z. T. deutlich) unter 40%, nur in zwei Ländern (Slowenien, Rumänien) wird die 50%-Marke überschritten (Schnitt der EU-15-Länder: 70%).

* Branchenkollektivverträge, die Lohnregelungen beinhalten und in ihrer Gesamtheit weite Teile der Volkswirtschaft abdecken, bestehen nur in Slowenien und (mit Einschränkungen) in der Slowakei. In den übrigen MOEL erfolgt die kollektive Lohnsetzung überwiegend durch Unternehmens- bzw. Betriebskollektivverträge. Die dortigen Arbeitgeber favorisieren eine kapitalistische Marktwirtschaft mit möglichst wenigen staatlichen Eingriffen und kollektiven Vereinbarungen und zeigen – v. a. angesichts der gewerkschaftlichen Schwäche (siehe unten) – kaum Interesse an einer unternehmensübergreifenden Regelung der Lohnbedingungen. Für den Großteil der Gewerkschaftsmitglieder wie auch der Funktionäre gilt ein autonom verhandelter Branchentarif nicht als prioritäres Ziel.

* Rechtsnormen für Allgemeinverbindlichkeits-Regelungen bestehen zwar, sind aber nur sehr selten anwendbar, da mangels Branchentarifen geeignete Anknüpfungsverträge, deren Inhalte verallgemeinert werden könnten, fehlen.

* Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist seit Anfang der 1990er-Jahre stark gesunken und liegt nun in allen MOEL mit Ausnahme von Slowenien und Rumänien unter dem Durchschnitt der EU-15-Länder (25%).

Die Gründe für die Schwäche und sinkende Attraktivität der Gewerk-

schaften sind zahlreich und unterschiedlicher Art: starke Mitgliederverluste als Folge der wirtschaftlichen Übergangskrise, der Privatisierung und des Zusammenbruchs von Großunternehmen; damit einhergehend erhebliche finanzielle Einbußen; mit der Privatisierung Wegfall der Möglichkeiten, selektive Anreize (Zugang zu sozialen Diensten, anderen betrieblichen Vergünstigungen) zu bieten; die Probleme der Gewerkschaften, in privaten KMU des schnell wachsenden Dienstleistungssektors Fuß zu fassen; das Widerstreben vieler Arbeitgeber, gewerkschaftliche Aktivitäten in ihrem Betrieb zuzulassen, was sich von Einschüchterungen bis zu massiven Rechtsverletzungen mannigfaltig manifestiert; Abzug der Gewerkschaftsbeiträge von den Löhnen direkt durch den Arbeitgeber; rechtliche Hemmnisse (z. B. restriktive Regelungen der Gründung einer betrieblichen Basisorganisation, der Registrierungspflichten, der Repräsentativitätskriterien, in Streikgesetzen; Ausschluss von Personengruppen); mangelnde Kontrolle der Umsetzung der Koalitions- und Arbeitnehmerrechte; die gewerkschaftsfeindliche Haltung mancher Regierungen, inspiriert nicht zuletzt durch neoliberale Politikkonzepte des IWF und anderer westlicher Berater; Konzentration gewerkschaftlicher Ressourcen in den Betriebsorganisationen, als Folge davon Unterfinanzierung der Branchen- und Dachverbände, Fehlen regionaler Strukturen, unzureichende Mittel in Wirtschaftsbereichen mit steigender Beschäftigung, aber schwacher Gewerkschaftspräsenz; Gewerkschaftspluralismus, der nicht selten eine knappe Ressourcen bindende Gewerkschaftskonkurrenz bewirkt; der individualistische Zeitgeist und die Traumata aus der kommunistischen Zeit, welche solidarischen Mobilisierungsstrategien und überbetrieblichen Koordinierungsbemühungen Probleme bereiten. Der Abschluss von Kollektivverträgen wird von vielen potenziellen Mitgliedern offensichtlich als nicht ausreichend erachtet, um einer Gewerkschaft beizutreten bzw. weiterhin Mitgliedsbeitrag zu zahlen.

Erwartungsgemäß zog der starke Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads ein Absinken der Zahl der Unternehmenskollektivverträge und damit auch ein Fallen des Deckungsgrads der Kollektivverträge nach sich. Infolgedessen steigt in nicht wenigen Wirtschaftsbereichen das Risiko einer Spaltung in einen gewerkschaftlich organisierten Sektor mit kollektivvertraglich geregelten Löhnen und einen unorganisierten Sektor mit niedrigeren Löhnen. In einer derartigen Lage hätten Unternehmen im organisierten Sektor einen Anreiz, auf einen Antigewerkschaftskurs umzuschwenken. Im ungünstigsten Fall drohte die Gefahr einer Abwärtsspirale: Sinkender Organisationsgrad bedeutet unter den Bedingungen von Unternehmenskollektivverträgen fallenden Deckungsgrad, was wiederum die Gewerkschaften schwächt, usw. Auch die Bereitschaft von Arbeitgebern zur Verbandsmitglied-

schaft würde unter diesen Umständen sinken.

Einige Beispiele aus den MOEL zeigen freilich, dass Gewerkschaften eventuell auch unter den Bedingungen von Unternehmenskollektivverträgen maßgeblichen Einfluss auf den Arbeitsmarkt einer Branche ausüben können. Diese Möglichkeit besteht über den Abschluss von Schlüsselkollektivverträgen in Großunternehmen (bspw. Škoda für die tschechische Metallindustrie), an dem sich die anderen Lohnverhandler der Branche orientieren können. Dies setzt allerdings voraus, dass die Gewerkschaften im überwiegenden Teil einer Branche aktiv sind. Diese Bedingung wird eher selten erfüllt. Im KMU-Sektor der MOEL sind die Gewerkschaften kaum präsent.

Umfangreicher Handlungsbedarf

Der soziale und wirtschaftliche Druck auf die Beschäftigten in den neuen Mitgliedsländern, welcher sich durch die Krise akzentuiert hat, erfordert starke kollektive Gegenwehr durch handlungsfähige Gewerkschaften. In einer solchen Situation gilt es, die Anstrengungen darauf zu konzentrieren, neue Mitglieder zu gewinnen und den kollektivvertraglichen Deckungsgrad zu erhöhen (durch Abschluss neuer Unternehmenskollektivverträge, die Aufnahme relevanter Lohnklauseln in Branchenkollektivverträgen und/oder Initiativen für die Allgemeinverbindlichkeit bestehender Verträge). Bemühungen der Gewerkschaften, den sektoralen sozialen Dialog zu initiieren bzw. zu intensivieren, werden von EU-Programmen unterstützt, setzen aber ausreichende finanzielle und personelle Kapazitäten auf Branchenebene voraus. Gewerkschaftliche Satzungen sollten den Beitritt auf allen Organisationsebenen ermöglichen – nicht nur in den Betriebsorganisationen. Die Umstellung auf direkte Beitragseinhebung durch die Gewerkschaften würde abgeneigten Arbeitgebern eine Gelegenheit zu Repression und unliebsamer Kontrolle nehmen und damit ein wichtiges Hemmnis für den Gewerkschaftsbeitritt beseitigen.

Den nationalen Regierungen der MOEL stehen viele Möglichkeiten offen, den sozialen Zusammenhalt durch Förderung des sozialen Dialogs zu stärken. Sowohl die Abschaffung restriktiver Regelungen in Bezug auf die Gründung von Gewerkschaften, den Beitritt zu Gewerkschaften und den Abschluss von Kollektivverträgen, die Vervollständigung der arbeitspolitisch relevanten Institutionen (Einführung von Arbeitsgerichten unter Beteiligung der Sozialpartner, Aufwertung des Arbeitsinspektorats) als auch weitere Maßnahmen, welche die Kontrolle arbeits- und sozialrechtlicher Normen stärken und entsprechende Sanktionen erhöhen, würden in diese Richtung wirken.

Wegen der Tendenz der (organisierten oder unorganisierten) Dezent-

realisierung der kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen in Westeuropa und der Osterweiterung der EU kommt der vertikalen Koordination, d. h. der Überwachung der Lohnabschlüsse auf Unternehmensebene im Hinblick auf Einhaltung der Branchenübereinkommen bzw. der europäischen Koordinationsregeln, noch größere Bedeutung im Rahmen der europaweiten transnationalen Koordination der Lohnpolitik zu als bisher. Die Verknüpfung der Aktivitäten der Europäischen Betriebsräte mit den branchenbezogenen länderübergreifenden Koordinationsbemühungen der Gewerkschaften bietet sich hier als möglicher Ansatz an.

Ziehen wir Bilanz: Transnationale Lohnkoordination in der EU ist dringender geboten denn je angesichts der Schwäche der Inlandsnachfrage, hoher Arbeitslosigkeit, der Osterweiterung, der massiven Handelsungleichgewichte innerhalb Europas und der Anreize für die nationalen Verhandler, eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik zu führen. Infolge der zunehmenden Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Westeuropa und der Fragmentierung der Kollektivvertragslandschaft in den MOEL ist die Realisierung der europaweiten Koordinierung gleichzeitig noch schwieriger geworden.

Die Fortsetzung der bisherigen Lohnpolitik stellt allerdings keine attraktive Alternative zu verstärkten Bemühungen um eine solidarische europäische Lohnpolitik dar.

Reihe

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22.

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.

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

Wie weiter? Zur Zukunft des Postkeynesianismus

Engelbert Stockhammer, Paul Ramskogler

1. Einleitung

Der Postkeynesianismus (PK) ist in einer kritischen Phase. Postkeynesianische ÖkonomInnen (PKÖ) haben sich in einem zunehmend feindlichen Klima an den Universitäten eine vom *Mainstream* de facto ignorierte Nischenexistenz aufgebaut. Gleichzeitig haben sich aber neue Herausforderungen ergeben. Einseitige Journal-Ratings und Forschungsevaluierungen degradieren ihre Arbeit.¹ Der *Mainstream* selbst ist differenzierter geworden. Darüber hinaus beginnen sich Nicht-*Mainstream*-ÖkonomInnen als heterodoxes Lager zu formieren.

Wie sollen PKÖ mit diesen Herausforderungen umgehen? Fontana und Gerrard (2006) argumentieren, dass viele PKÖ über mangelndes Wissen über den *Mainstream* verfügen und es zentral ist, dass PKÖ mit dem *Mainstream* kommunizieren. Colander et al. (2004) befassen sich allgemeiner mit der Frage der Beziehung zwischen *Mainstream* und Heterodoxie. Sie argumentieren, dass sich der *Mainstream* in einer grundlegenden Transformation befindet, an deren Endpunkt eine auf einer postwalrasianischen Revolution beruhende neue Orthodoxie stehen wird. Dieser neue *Mainstream* – so ihr Argument – wäre dann gegenüber allen Argumenten offen, solange sie nur in der Sprache der Mathematik formuliert wären. Dieser Standpunkt wird von Dutt (2005) und King (2008) kritisiert. Sie stellen in Frage, dass post-walrasianische Mikroökonomik tatsächlich auf dem Weg sei, einen neuen *Mainstream* herauszubilden. Darüber hinaus sei die Makroökonomik sogar mehr und nicht weniger orthodox geworden.

In diesem Artikel wird dagegen argumentiert, dass dieser Punkt für die Zukunft des PK keineswegs zentral ist. In der bisherigen Debatte ist die dialektische Beziehung zwischen akademischer Hegemonie und ökonomischer (und sozialer) Stabilität seltsamerweise vernachlässigt worden. Krisenzeiten schwächen dominante ökonomische Paradigmen, und dies eröffnet heterodoxen Strömungen neue Möglichkeiten. Der Fortbestand der Hegemonie des *Mainstream* wird daher entscheidend von der Lebensfähigkeit des sozioökonomischen Regimes abhängen. Als Basis einer Strategie für den PK werden hier daher Änderungen des Akkumulati-

onsregimes, Entwicklungen im *Mainstream* sowie Errungenschaften und Defizite des PK diskutiert.

Wesentlich wichtiger als die Beziehung zum *Mainstream* ist die Frage, ob der PK plausible Erklärungen zu den aktuellen sozioökonomischen Transformationen anbieten kann. Unsere Einschätzung wird hier gemischt ausfallen. Der PK hat wesentliche Einsichten im Bereich der monetären Ökonomie und der mittelfristigen Wachstumstheorie geliefert. Er hat damit Antworten zu manchen der dringlichsten Fragen unserer Zeiten – wie Finanzkrisen, Arbeitslosigkeit etc. – anzubieten. Dennoch sehen wir keinen Grund für PKÖ, sich auf ihren Lorbeeren auszuruhen. Gerade weil der PK in vielen Bereichen so hohen Erklärungsgehalt hat, ist es umso bedauerlicher, dass er zu vielen Phänomenen der realen Welt so wenig zu sagen hat. Viele angebotsseitige Phänomene wie die zunehmende Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien, soziale Fragen wie die Prekarisierung von Arbeitsbeziehungen und die Polarisierung der Einkommensverteilung sowie ökologische Themen werden vernachlässigt. Diese Themen werden über die Zukunft des PK entscheiden. Wir schließen daraus, dass der PK einen ausgezeichneten Ausgangspunkt für makroökonomische Analysen zu bieten hat, dass er allerdings seine Analyse weiterentwickeln muss. Hierbei sollten PKÖ bei der Entwicklung politisch relevanter, problemorientierter Alternativen zum *Mainstream* nach der Kooperation mit anderen heterodoxen Strömungen trachten.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert. Der zweite Abschnitt beginnt mit einer kurzen Übersicht über wichtige soziale und ökonomische Entwicklungen im Postfordismus. Wir unterscheiden hierbei zwischen der Ära des Neoliberalismus und der Ära des aufgeklärten Neoliberalismus. Der dritte Abschnitt befasst sich dann mit der Entwicklung des wirtschaftswissenschaftlichen *Mainstream* in der Phase des Postfordismus. Im vierten Abschnitt wird die Entwicklung des PK diskutiert, und es wird versucht, seine Errungenschaften, aber auch seine Schwächen aufzuzeigen. Der fünfte Abschnitt ist dann einer möglichen Strategie für die zukünftige Entwicklung des PK gewidmet. Der sechste Abschnitt enthält Schlussfolgerungen.

2. Änderungen des Akkumulationsregimes

Da es zwischen der sozioökonomischen Entwicklung und der Entwicklung ökonomischer Theorien wichtige Wechselwirkungen gibt, beginnen wir mit einer Darstellung der bedeutendsten ökonomischen Entwicklungen dieser Periode.² Der Zeitabschnitt von den 1950er- bis zur Mitte der 1970er-Jahre markiert das so genannte „goldene Zeitalter“ des Kapitalismus.³ Auf der Basis eines Klassenkompromisses (oder Waffenstillstandes) zwischen Kapital und Arbeit kam es unter einem aktiven Staat zu hohen Wachstumsraten. Die internationale Wirtschaftsordnung wurde durch

das Bretton Woods-System stabilisiert. Die meisten Staaten waren durch einen expandierenden öffentlichen Sektor, der die öffentliche Infrastruktur zur Verfügung stellte, gekennzeichnet, und die meisten Regierungen verließen sich im Falle von Rezessionen auf antizyklische Interventionen. Der Wohlfahrtsstaat entstand in vielen Ländern und stellte ein soziales Sicherheitsnetz zur Verfügung. Dieser stabile internationale und nationale Hintergrund ermöglichte einen beispiellosen Aufschwung, der zu hohem Beschäftigungswachstum führte.

Diese Periode des schnellen Wachstums endete Mitte der 1970er-Jahre. Die lang anhaltende Phase von Vollbeschäftigung versetzte die Arbeiterschaft in eine mächtige Position und führte zu einem Aufwärtsdruck auf das Lohnniveau. Arbeitskonflikte nahmen zu, was in Kombination mit zunehmendem internationalem Wettbewerb zu einer „Profitklemme“ (*profit squeeze*) führte.⁴ Nicht zuletzt aufgrund eines Rückgangs der Investitionstätigkeit verlangsamte sich auch die Produktivitätsentwicklung. Die ökonomische Krise wurde durch einen sprunghaften Anstieg der Rohstoffpreise und den Ölpreisschock noch verschärft. Die daraus resultierende importierte Inflation trieb die Lohn-Preis-Spirale weiter an. Diese Entwicklungen führten zu einer stagflationären Phase, und die Arbeitslosenzahlen explodierten (gemessen an damaligen Standards). Diese Krise wurde weithin als Krise des Keynesianismus interpretiert. In der Politischen Ökonomie⁵ wurde auch argumentiert, dass die Militanz der Arbeiterbewegung und der Anstieg der Inflation (der den Realzins in den 1970ern teilweise sogar negativ werden ließ) dazu geführt hätten, dass das Industriekapital seinen Waffenstillstand mit der Arbeiterschaft auflöste und sich mit dem Finanzkapital verbündete. Diese neue Allianz beendete daraufhin die keynesianische Wirtschaftspolitik. Tatsächlich kam Ende der 1970er der Umschwung zu neoliberaler Politik und damit der Beginn dessen, was wir als „Neoliberales Zeitalter“ bezeichnen.⁶ Ein unerschütterlicher Glaube an die Effizienz freier Märkte wurde das Schlüsselement des neuen Katechismus. Im Herzen der neoliberalen Agenda stand dabei eine Neudefinierung der Kernaufgaben des Staates. Der Umschwung fand in mehreren Bereichen statt.

Zunächst übernahm die Geldpolitik eine Vorreiterrolle, indem sie die Zinsen am Beginn der 1980er massiv in die Höhe trieb. Als Kosten der Inflationsbekämpfung wurden hierbei Massenarbeitslosigkeit und eine Schuldenkrise in der Dritten Welt akzeptiert. Um konservative geldpolitische Maßnahmen zu erleichtern, wurde darüber hinaus die Unabhängigkeit von Zentralbanken propagiert und in den meisten Ländern auch erreicht. Aktive Fiskalpolitik dagegen wurde zu einem Sakrileg erklärt. Privatisierungen und Reduktionen des öffentlichen Sektors folgten.

Zweitens wurden starke Gewerkschaften zu den Hauptverantwortlichen der stagflationären Krise erklärt und kamen unter starken politi-

schen Druck. Während sie in den angelsächsischen Ländern den direkten Angriffen durch die Regierung ausgesetzt waren, wurde ihre Position in Westeuropa durch die hohe Arbeitslosigkeit unterminiert. Sie verloren an Stärke und Einfluss. Die Forderung nach möglichst unbeschränkten und freien Märkten führte zu einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates, und die internationale Öffnung der meisten Volkswirtschaften erhöhte den Druck auf nationale Arbeiterklassen zusätzlich. Die Probleme der Gewerkschaftsbewegung, diesen Entwicklungen zu begegnen, führten zu einer massiven Einkommensumverteilung von Arbeit zu Kapital, zur Polarisierung der personellen Einkommensverteilung und zur Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse.

Drittens wurden die heimischen und internationalen Finanzmärkte schrittweise liberalisiert. Der Glaube an die Überlegenheit freier Märkte veranlasste zu einer massiven Propagierung des Freihandels und der unbeschränkten internationalen Kapitalmobilität. Dies führte zu fundamentalen Veränderungen der Finanzstrukturen. Die internationalen Kapitalflüsse wurden liberalisiert. Im nationalen Bereich hatte die zunehmende Deregulierung eine immer rasantere Entwicklung von Finanzinnovationen zur Folge, welche die Tür für spekulative Aktivitäten weit aufstießen. Beide Entwicklungen stärkten den Einfluss des Finanzsektors. Die realen Zinssätze stiegen deutlich über die Wachstumsraten des realen BIP. Finanzquoten wie z. B. die Aktienmarktkapitalisierung, der Umsatz von Derivaten oder grenzüberschreitende Kreditvergaben stiegen massiv.⁷ Auch stieg der auf Finanzkapital entfallende Einkommensanteil deutlich an.⁸ Darüber hinaus erhöhte die so genannte „*shareholder value revolution*“ den Einfluss von Finanzinvestoren auf Nichtfinanzunternehmen.⁹ Diese strukturellen Veränderungen werden nun oft unter dem Begriff „Finanzialisierung“ diskutiert und haben zu einer Situation geführt, in der die wirtschaftliche Entwicklung vom Finanzsektor dominiert wird.¹⁰ Zusätzlich haben diese Entwicklungen Finanzkrisen – die seit je her ein intrinsischer Bestandteil des Kapitalismus sind¹¹ – sowohl in ihren Auswirkungen als auch in ihrer Häufigkeit verstärkt. Von der Schuldenkrise der frühen 1980er über die Krise des EWS in den frühen 1990ern zu der Südostasien-Krise und den lateinamerikanischen Krisen der späten 1990er-Jahre über das Platzen der dot.com-Blase der frühen 2000er-Jahre in den USA bis zur jetzigen umfassenden Finanz- und Wirtschaftskrise waren und sind Finanzkrisen das konstante Charakteristikum des Finanzkapitalismus.

Die frühen 1990er-Jahre markierten dabei allerdings den Wendepunkt zu einer Phase, die wir als „aufgeklärten Neoliberalismus“ bezeichnen. Diese Wende hat zu einer Abkehr von der reinen Markt-Ideologie geführt und lässt nun beschränkte (und häufig parteiische) staatliche Interventionen zu. Durch diesen pragmatischeren Ansatz wurden einige Marktfehler mit Hilfe staatlicher Eingriffe abgefedert. Der Neoliberalismus war (wie

bei Friedman und Hayek) ein unverblümter, direkter Angriff auf den Wohlfahrtsstaat, der auf dem Postulat beruhte, dass freie Märkte sich nicht nur um sich selbst kümmern könnten, sondern staatlichen Eingriffen in jeder Hinsicht überlegen wären. Der aufgeklärte Neoliberalismus dagegen akzeptiert eine aktive Rolle für Regierungen, solange sie zeitlich beschränkt ist und nicht mit Marktanreizstrukturen in Konflikt steht. Implizit wurde mittlerweile sogar anerkannt, dass Märkte Institutionen und den Staat brauchen.¹² Zentralbanken wird eine aktive Rolle im Fall von Finanzkrisen zugesprochen.¹³ Es ist also wohl kein Zufall, dass der heutige Vorsitzende der Fed seine akademische Reputation als ein ausgewiesener Kenner der Ökonomik der Großen Depression erworben hat. Die seit Längerem am häufigsten empfohlene geldpolitische Regel – die Taylor-Regel – empfiehlt darüber hinaus eine antizyklische Geldpolitik, womit implizit eine Schwäche der vielbeschworenen Selbstheilungskräfte des Marktes eingeräumt wird. Nichtsdestotrotz wird darauf insistiert, dass langfristig gesehen natürlich nur freie Märkte wünschenswert seien.

Auch hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik wendete sich der aufgeklärte Neoliberalismus von der Forderung einer vollständigen Abschaffung wohlfahrtsstaatlicher Eingriffe ab. Nun ist das Hauptziel, Interventionen so auszugestalten, dass sie die Marktmechanismen ergänzen und die Marktanreize unterstützen – ein Weltbank-Bericht hatte den vielsagenden Titel „Building Institutions for Markets“.¹⁴ In Europa wurde dieser Ansatz unter dem Schlagwort der *Flexicurity* eingeführt.¹⁵

Generell sind Staatseingriffe aber auch im aufgeklärten Neoliberalismus einseitig. Erstens gibt es eine deutliche Schräglage hinsichtlich der Wahrnehmung von Klasseninteressen. Während in Finanzkrisen die Unterstützung unmittelbar, schnell und massiv ist, sind staatliche Eingriffe zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bestenfalls als zurückhaltend zu bezeichnen. Zweitens gibt es einen Doppelstandard für das Zentrum und die Peripherie. Obwohl im Fall einer Finanzkrise im Norden expansive Politik eine Selbstverständlichkeit darstellt, werden die Länder der Peripherie dem rigiden Freimarktkatechismus unterworfen.¹⁶

Während die Arbeiterbewegung deutlich geschwächt wurde und bisher nicht in der Lage war, den gerade beschriebenen neoliberalen Entwicklungen effektiv etwas entgegenzusetzen, entwickelten sich zwei Wellen neuer sozialer Bewegungen, die ideologisch ebenfalls in Opposition zum Neoliberalismus stehen: In den 1980ern konstituierten die Ökologie-, die Friedens- und die Frauenbewegung die erste Welle und in den 1990ern die „AltermondialistInnen“¹⁷ die Zweite. Diese Bewegungen operieren zu einem großen Teil neben konventionellen institutionellen Formen politischer Partizipation. Verglichen mit der traditionellen Arbeiterbewegung konnten sie dadurch eine deutliche, internationale Dimension erreichen. Letzteres ist ein Vorteil, der in Zeiten des globalisierten Kapitalismus kaum

überzubewerten ist. Allerdings führt die Existenz außerhalb traditioneller politischer Institutionen auch dazu, dass es diesen Bewegungen schwer fällt, direkten Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen. Die Tatsache, dass es zwischen der traditionellen Arbeiterbewegung und den neuen sozialen Bewegungen nicht zu einer stärkeren Verbindung gekommen ist, stellt einen der Gründe für die anhaltende Schwäche der Linken dar.

Es lässt sich festhalten, dass das neoliberale Regime mit dereguliertem Finanzsystem zu anhaltenden sozialen Spannungen, einer zunehmenden Polarisierung und einer Serie von Finanzkrisen in nie zuvor gesehenem Ausmaß geführt hat. Während die Welt durch Finanz- und Wirtschaftsturbulenzen in ihren ökonomischen Grundfesten erschüttert wird, kommt auch die aufgeklärte Version des Neoliberalismus unter steigenden Druck und wird zunehmend in Frage gestellt.¹⁸ Die Zweifel haben mittlerweile sogar ehemalige BefürworterInnen erfasst.¹⁹ Aller Wahrscheinlichkeit nach wird dies nicht ohne Rückwirkungen auf die dominanten akademischen Theorien bleiben. In welchem Ausmaß dies dem PK zum Vorteil gereichen wird, ist allerdings offen. Damit soll nicht nahe gelegt werden, dass die laufende Krise (oder irgendeine der Krisen, die in einem unreguliertem Finanzsystem künftig folgen werden) automatisch eine (post-)keynesianische Renaissance an den Universitäten auslösen wird. Allerdings erzeugt die Krise ideologische Spannungen und Verwirrung innerhalb des *Mainstream*. Dies sollte heterodoxen ÖkonomenInnen gewisse Spielräume eröffnen.

3. Der *Mainstream*: *plus ca change* ...

Eine Definition des *Mainstream* zu finden, war nie einfach. Um überzeugend zu sein, muss der *Mainstream* breit genug sein, um Debatten zuzulassen. Er kann also nicht vollständig homogen sein, sondern muss in gewissem Ausmaß unterschiedliche Sichtweisen zulassen. Anstatt ihn also mit einer bestimmten Theorie zu assoziieren, definieren wir ihn hier als die (teils implizite) Grundlage der Diskussion, die gewisse Argumente oder Theorien kategorisch ausschließt.²⁰ Wir wollen den *Mainstream* also institutionell im Hinblick auf zwei Dimensionen definieren. Erstens ist er durch das bestimmt, was in den führenden Journalen (an den führenden Forschungsinstituten) veröffentlicht wird. Zweitens durch das, was führende wirtschaftspolitische Institutionen als theoretische Basis ihrer Analyse und wirtschaftspolitischen Empfehlungen verwenden. Insbesondere das zweite Kriterium verdient besondere Beachtung, da es verdeutlicht, dass die Ökonomie keine rein akademische Angelegenheit ist. Es wird auch deutlich werden, dass es deutliche Uneinigkeiten innerhalb des *Mainstream* gibt, und dass es innere Ringe (wo die unterschiedlichen Kriterien überlappen) und äußere Ringe des *Mainstream* gibt. Es ist offensichtlich,

dass es auch innerhalb des *Mainstream* Dissens geben kann. Wir werden also einige Veränderungen im Zeitablauf darstellen und die Frage behandeln, was den *Mainstream* hinsichtlich der Mikro-, der Makro- und der Politikebene ausmacht.

Unser Vorhaben beginnt damit, den unmittelbaren Nachkriegs-*Mainstream* zu skizzieren, also mit der neoklassisch-keynesianischen Synthese (von Joan Robinson auch als „Bastard-Keynesianismus“ bezeichnet). Die große Leistung dieser Synthese war es, die neoklassische Forschungsagenda beizubehalten und dabei Raum für das eine oder andere keynesianische Element zu schaffen. Die Neoklassische Synthese hatte drei wichtige Eigenschaften. Erstens gab es eine etwas unbehagliche Aufspaltung – um nicht zu sagen Schizophrenie – zwischen Mikro- und Makroökonomik. Die Mikroökonomik beschrieb die Welt in Form von rationalem, optimierendem Verhalten, Nutzenfunktionen und räumenden Märkten (kurz gesagt, basierend auf „*first principles*“ wie der Annahme von Optimierungsverhalten). Die Makroökonomik dagegen war in weiten Teilen auf „Realismus“ ausgerichtet und nahm oft soziale Gruppen (eher als Individuen) als Ausgangspunkt. Verhaltensfunktionen sollten realistisch sein (also in einem induktiven Sinne plausibel), und nicht-räumende Märkte (insbesondere nicht-räumende Arbeitsmärkte) wurden als Selbstverständlichkeit betrachtet. Es gab durchaus Spannungen zwischen Mikro- und Makroökonomik, was aber oft anregend auf die Forschung wirkte. Ein zweiter Gesichtspunkt, der sehr viel mit dieser Schizophrenie zu tun hat, ist die scharfe Unterscheidung zwischen kurzer und langer Frist (insbesondere in der Makroökonomik). Dies ermöglichte führenden Ökonomen (so wie Samuelson oder Solow) sowohl (kurzfristig) keynesianisch als auch (langfristig) neoklassisch zu sein. Drittens war die Wirtschaftspolitik des *Mainstream* postliberal (für das Nachkriegssystem ist auch der Begriff des „*embedded liberalism*“ geprägt worden). Wichtige Teile der Ökonomie wurden durch Staatseingriffe deutlich mitgestaltet. Am bedeutendsten ist hier natürlich einerseits der Wohlfahrtsstaat, der den Marktmechanismus abfederte, und andererseits die starke Regulierung der Finanzmärkte. Antizyklische Fiskalpolitik war Teil der Politikagenda.²¹

Im Verlauf der 1970er- und der 1980er-Jahren kam es dann zu massiven Umbrüchen in allen drei Feldern: Politik, Makro- und Mikroökonomik. Die politischen Umwälzungen sind ja bereits im zweiten Abschnitt diskutiert worden. Im theoretischen Bereich war der Umsturz in der Makroökonomik besonders auffällig und endete mit einer grundsätzlichen Neudefinierung, wie Makroökonomik zu betreiben sei: Es hatte ab sofort Mikrofundierungen zu geben. Der neoklassische Angriff nahm dabei unterschiedliche Formen an (Monetarismus, eine Wiederentdeckung von Hayek, Neue Klassische Ökonomie, die Theorie der Realen Konjunkturzyklen) und erfolgte in einer Etablierung des Prinzips, dass makroökonomische Verhaltensfunktionen

aus den „*first principles*“ der Mikroökonomik abgeleitet werden müssten. Verhaltensfunktionen mussten also auf der Optimierung individueller Verhaltensfunktionen basieren.

Letztendlich kam es zu einer Reformulierung des „Bastard-Keynesianismus“ in Form des Neukeynesianismus. Dieser akzeptierte das Dogma der Mikrofundierungen und versuchte durch die Einführung der Transaktionskosten pseudo-keynesianische Ergebnisse²² zu erzielen. Es handelt sich hierbei um eine Wiederauferstehung der Synthese, diesmal allerdings „rigoroser“ in neoklassischen Grundprinzipien fundiert. Auch diese Version weicht von der neoklassischen (walrasianischen) Forschungsagenda ab, indem häufig (kurzfristig) nicht-räumende Märkte angenommen werden. Der Neukeynesianismus hat dabei – von der NAIRU-Theorie bis zur Konjunkturtheorie – ein reichhaltiges angewandtes Forschungsprogramm geschaffen, das gerade auch in der Politikberatung weitverbreitet zum Einsatz kommt. Dabei kann der Neukeynesianismus, insbesondere in Form des so genannten Neuen Konsensus-Modells, als neuer *Mainstream* in der Makroökonomik angesehen werden, der die Basis für den „aufgeklärten Neoliberalismus“ bietet.²³ Im akademischen Bereich und in den führenden Journalen ist die Neoklassik allerdings weiterhin aktiv und einflussreich.²⁴

Der Umbruch in der Mikroökonomik hatte dagegen mehr etwas von einer Erschütterung (hinsichtlich des Wachstums von Nischenbereichen) als von einem Erdbeben. Zur selben Zeit, als die neoklassische Makroökonomik wiederauflebte, wurde es in zunehmendem Maße möglich, über das ursprüngliche neoklassische Forschungsprogramm – im Bereich der Mikroökonomik – hinauszugehen. Colander et al. (2004) definieren das neoklassische Forschungsprogramm als basierend auf der heiligen Dreifaltigkeit von Rationalität, Gier und Gleichgewicht. Von diesen Annahmen ist jede einzelne in Frage gestellt worden. Erstens entstand eine einflussreiche Literatur, die nachwies, dass unter asymmetrischer Information (und Rationalverhalten) Märkte typischerweise nicht räumen.²⁵ Die Implikationen dieses Ansatzes sind auf theoretischer Ebene tief greifend, im politischen Bereich allerdings ambivalent. Anders als der Transaktionskostenansatz der neukeynesianischen Makroökonomik verschwinden Informationsasymmetrien nicht einfach in der langen Frist. Das Wettbewerbsgleichgewicht ist nicht pareto-effizient, womit das Erste Wohlfahrtstheorem nicht mehr gilt.²⁶ Anders als in Bezug auf das alte keynesianische Argument über den Nachfragemangel gibt es hier allerdings (im Sinne einer Regierungspolitik) normalerweise keine einfache Lösung für die vorhandenen Ineffizienzen.

Zweitens gab es eine wachsende empirische Literatur, die nachwies, dass Menschen sich nicht rational und oft nicht einmal egoistisch verhalten. Es kam zur langsamen Geburt der experimentellen Ökonomik. Diese zeigte u. a., dass Menschen auf irrelevante Details achten (*framing*), dass

sie in ihren Entscheidungen irrelevante Informationen berücksichtigen (*anchoring*) und dass sie in Gefangenendilemmata zur Kooperation bereit sind.²⁷

Vertreter beider Strömungen sind mittlerweile zu den größten Ehren der Zunft gekommen: dem Nobelpreis und einer Publikation im „American Economic Review“. Sie sind damit Bestandteil des akademischen *Mainstream*, wiewohl sie deutliche post-walrasianische Elemente enthalten. Unglücklicherweise gilt das Umgekehrte hier nicht: Während manche postwalrasianische Ökonominnen (oder ihre Argumente) eindeutig im *Mainstream* angelangt sind, ist keineswegs klar, ob der *Mainstream* der Mikroökonomik auf dem Weg ist, post-walrasianisch zu werden.

Die Mikroökonomik ist also ein vielfältigeres Feld geworden. Es ist nun möglich, in einer Weise zu argumentieren, welche noch vor nicht einmal zwei Jahrzehnten als irrelevant (oder noch schlimmer: als soziologisch) herabgewürdigt worden wäre.²⁸

Institutionell hat der *Mainstream* allerdings seine Grenzen wesentlich deutlicher gezogen. Es mag scheinen, dass der hohe Grad der Formalisierung im *Mainstream* die zentrale Barriere für die Heterodoxie sei.²⁹ Viele heterodoxe Artikel jedoch sind formal. Dennoch ist eine häufige Erfahrung heterodoxer AutorInnen, dass ihre Artikel von *Mainstream*-Journalen abgelehnt werden, ohne überhaupt an Gutachter ausgeschickt zu werden. Die Einführung von *Journal-Ratings* und ihre Verwendung in Bewerbungsverfahren erstickt innovative Ansätze³⁰ und hat es auch deutlich schwerer gemacht, Anerkennung für heterodoxe Arbeiten zu finden. Darüber hinaus gibt es eine tiefe Verbindung zwischen der politischen Ebene und der ausgrenzenden Haltung des *Mainstream*: Es gibt einige Theoreme, die als tiefe Wahrheiten angesehen werden. So etwa wird der Freihandel prinzipiell als eine gute Sache angesehen.³¹ Mindestlöhne haben schlecht für die Beschäftigung zu sein, eine „Wahrheit“, die trotz einer umfangreichen Literatur, die sie in Frage stellt, nur um den Preis eines potenziellen Ansehensverlustes in Frage gestellt werden kann.³²

Wirtschaftspolitik wird nicht nur von ökonomischen Theorien beeinflusst, sondern auch von politischen Interessen. Niemand sollte überrascht sein, dass die Wirtschaftspolitik immer wieder in Konflikt mit der vorherrschenden Lehrmeinungen kommt. Nichtsdestotrotz lässt sich ein Muster erkennen. In den 1980ern dominierten Neoliberale die Szene. Seit Mitte der 1990er lässt sich eine etwas weniger dogmatische Position in den internationalen Organisationen und in den USA (weniger allerdings in Europa) feststellen. Am stärksten ist dabei der Doppelstandard bezüglich des Vertrauens in die Überlegenheit liberalisierter Finanzmärkte. Die Entwicklungsländer wurden im Falle von Finanzkrisen mit einem Programm aus Deregulierung, Liberalisierung und antiinflationären Antworten missioniert (ein Programm, das häufig mit der Hilfe des IWF durchgesetzt wur-

de). Dagegen ließen die Politikreaktionen in den USA auf derartige Krisen eher auf wenig Vertrauen in die Selbstheilungskräfte der Märkte – die der Neoliberalismus seit Jahrzehnten predigt – schließen. Ob sich dies auch in Form einer Theorie auswirken wird, bleibt abzuwarten. Was die Analyse betrifft, so gab es vereinzelte Anzeichen, dass manche wichtige Institutionen – wenn auch in eng gezogenen Grenzen – offener werden.³³

Generell erscheint der *Mainstream* also als widersprüchlich, wenn auch repressiv. Während er im theoretischen Bereich etwas offener geworden ist, ist er im institutionellen Bereich noch ausgrenzender geworden. Heterodoxe Ökonomie ist im Wesentlichen von Journalen und Institutionen des *Mainstream* ausgeschlossen. Im Bereich der Makroökonomik ist es zum Aufstieg des Neu-Keynesianismus – einer Neuauflage der neoklassischen-keynesianischen Synthese plus Mikrofundierungen – gekommen. Kurzfristig spielt im Neu-Keynesianismus die Nachfrage eine Rolle, aber nicht in der langen Frist. Den wesentlichsten Unterschied zur alten Synthese stellt die Tatsache dar, dass in der heutigen Zeit Mikrofundierungen (basierend auf optimierendem Verhalten) als unabkömmlicher Bestandteil angesehen werden. In der alten Synthese waren sie noch ein vollkommen anderer Forschungsgegenstand. Kurioserweise gibt es aber dennoch einen massiven Unterschied zwischen der Mikroökonomik als einem eigenständigen Forschungsgebiet und den Mikrofundierungen der Makroökonomik. Auf der einen Seite werden in der Mikroökonomik durch die experimentelle und die Verhaltensökonomie die Grundfundamente des *homo oeconomicus* (innerhalb des *Mainstream*) in Frage gestellt. Auf der anderen Seite setzt die moderne Makroökonomik optimierendes Verhalten (und die Notwendigkeit für neoklassische Mikrofundierungen) als gegeben voraus.

4. Der Status quo des Postkeynesianismus

Die institutionelle Geschichte des PK außerhalb des *Mainstream* ist relativ jung. Die erste Generation von PKÖ (Kahn, Kaldor, Robinson, Sraffa) – in der Hochblüte keynesianischer Politik zur Zeit der neoklassisch-keynesianischen Synthese – war in Spitzenuniversitäten beheimatet und publizierte in führenden Journalen. Ihr Forschungsprogramm war ursprünglich darauf ausgerichtet, Keynes' Theorie der effektiven Nachfrage auf die lange Frist auszudehnen. Dies führte zu einem Fokus auf Wachstums- und Verteilungstheorie (Kaldor 1956, Robinson 1956), der durch eine Reihe amerikanischer Ökonomen (Weintraub 1959, Minsky 1957) um monetäre und finanzielle Aspekte erweitert wurde. Diese ÖkonomenInnen waren zwar in einem theoretischen Sinne bereits außerhalb des *Mainstream* zu sehen, sie wurden von diesem aber, wie die Cambridger Kapitalkontroversen beweisen, durchaus noch ernst genommen.³⁴

Fragen zu Verteilung und Wachstum blieben im PK auch in weiterer Folge sehr prominent; insbesondere in Form kaleckianischer Modelle. Die Basis dieser Modelle ist eine klassen-basierte Analyse des Wachstumsprozesses. Sie enthalten normalerweise Kapazitätsunterauslastung und *Mark-up*-Preissetzung.³⁵ In ihrer modernen Erscheinungsform wird in diesen Modellen die Verteilung über *Mark-up*-Preissetzung exogen bestimmt. Sie beinhalten häufig das Kosten- und das Sparparadoxon. Das Sparparadoxon beschreibt die Tatsache, dass ein Anstieg in der Sparneigung der einzelnen Wirtschaftssubjekte über einen Rückgang der Nachfrage zu einem Rückgang der aggregierten Ersparnis führt. Das Kostenparadoxon andererseits bezieht sich auf die Tatsache, dass ein Anstieg in den aggregierten Kosten – also in den Löhnen – über die Erhöhung der Nachfrage zu einem Anstieg der ökonomischen Aktivität und so zu einem Anstieg im aggregierten Profit führt. In erweiterten Versionen sind unterschiedliche Nachfrageregime möglich, das heißt, dass das Wachstum der Ökonomie entweder profit- oder lohngetrieben sein kann.³⁶ Das kaleckianische Modell ist darüber hinaus auch die Basis der umfassenden PK (postkeynesianischen) Analyse von Inflation. Dabei wird Inflation als kosteninduziertes Phänomen, das aus einem ungelösten Verteilungskonflikt resultiert, betrachtet.³⁷

Der PK-Fokus auf monetäre Aspekte resultierte teilweise aus einer Reaktion auf den Monetarismus. Lange bevor er (implizit) auch vom *Mainstream* anerkannt wurde, begannen PKÖ auf den endogenen Charakter der Geldschöpfung hinzuweisen.³⁸ Diese Einsicht führte zu einem Fokus auf die Funktionsweise des Bankensektors, welche in den späten 1980ern eine massive Debatte über die Form der Geldangebotsfunktion lostrat. Die Positionen im PK bezüglich der endogenen Geldschöpfung lassen sich im Wesentlichen zwei Lagern zuordnen. Die horizontalistische Interpretation begann mit der Beobachtung, dass Kredite Einlagen erzeugen, was eine genaue Umkehrung der (monetaristischen) Lehrmeinung bedeutete. Da der Bankensektor daher in seiner Fähigkeit, Geld zu schöpfen, quantitativ nicht beschränkt wird, ist nach dieser Sichtweise das tatsächliche Geldangebot von der als kreditwürdig eingestuften Nachfrage determiniert.³⁹ Die strukturalistische Position betont hingegen, dass das Management des Vermögens und der Verbindlichkeiten der Banken eine wesentliche Rolle spielen. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist das Geldangebot *im Prinzip* endogen. Je höher allerdings die Menge des ausstehenden Kreditvolumens ist und je höher das durchschnittliche Risiko von Krediten, umso mehr Schwierigkeiten haben Banken damit, ihre Reserveverpflichtungen einzuhalten. Konsequenterweise existiert eine systematische Verbindung zwischen dem Kreditvolumen und dem Zinssatz.⁴⁰ Die Diskussion hat zu einem besseren Verständnis des Bankensektors geführt. Wiewohl sie noch nicht beendet zu sein scheint, gibt es eine gewisse Konvergenz zwi-

schen den unterschiedlichen Positionen.⁴¹

Basierend auf dieser breiten theoretischen Basis begannen PKÖ jüngst fundierte Kritiken am Neuen Konsensmodell zu entwickeln.⁴² Eine offensichtliche Kritik ist dabei das Fehlen jeglicher tieferen Analyse des Bankensektors. Die Geldmenge wird schlicht und ergreifend residual determiniert. Dies ist umso überraschender, als es im Neuen Konsensmodell – durch das Insistieren auf der Inflationssteuerung – einen starken Fokus auf die Geldpolitik gibt. Von einem PK-Standpunkt aus gesehen liegt der Fokus hierbei allerdings einseitig auf einer Form der Inflation, die durch Überschussnachfrage ausgelöst wird.⁴³ Schließlich ist auch noch die vertikale, langfristige Phillips-Kurve von einer PK-Perspektive problematisch.⁴⁴ In einem derartigen Rahmen kann es im Prinzip zu keinen langfristigen Effekten der effektiven Nachfrage kommen.

Verwandt mit dieser Literatur ist eine jüngere Strömung in der Literatur des PK, die sich vor allem mit Fragen der Wirtschaftspolitik und empirischer Forschung befasst. In Europa lag ein besonderer Schwerpunkt auf einer kritischen Evaluierung des ökonomischen Designs der EU und auf einer Formulierung von Reformvorschlägen. Wichtige Interventionsfelder dieser Beiträge sind das Fehlen jeglicher fiskalischer Koordinierung und das gegenwärtige geldpolitische Design. Dies impliziert neben einer fundierten Kritik des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Formulierung von Alternativen wie die Koordinierung von Steuer- und Lohnpolitik in der EU.⁴⁵ Die Diskussion findet dabei im Wesentlichen auch im Lichte der fehlenden Konvergenz innerhalb der EU statt⁴⁶ und befasst sich mit der Anpassung von Arbeitsmarktinstitutionen und Lohnpolitiken.⁴⁷ Ein weiteres Interventionsfeld ist die kritische Evaluierung der Geldpolitik der EZB. Das vertiefte Verständnis, dass PKÖ von der Schichtung kapitalistischer Gesellschaften entwickeln konnten, ermöglicht es ihnen, hierbei zu erkennen, dass der einseitige Fokus auf die Geldwertstabilität die Interessen mancher gesellschaftlicher Gruppen bevorzugt.

Es ist nun klar geworden, dass PKÖ aktiv sind und laufend wichtige Beiträge zum Verständnis der Makroökonomik liefern. Diese Leistungen sind umso beachtlicher, wenn das feindselige Umfeld, in dem sie zustande kommen, berücksichtigt wird. PKÖ waren in der Lage, kritische Massen an manchen Forschungsinstitutionen und spezialisierte Journale zu etablieren. Allerdings wird ihre Existenz massiv angegriffen, und ihre Forschung wird vom *Mainstream* ignoriert. Es gibt zurzeit nur wenige PKÖ, die überhaupt noch in Journalen des *Mainstream* publizieren können.⁴⁸ Andere überleben in akademischen Nischen. Dies reduziert natürlich ihre Wirksamkeit, was die Anzahl der Zitierungen und ähnliche Kriterien betrifft, was es wiederum schwerer macht, wenn es zu Journalevaluierungen kommt.

Nach den Cambridge-Kapitalkontroversen wurden die PKÖ effektiv aus

dem *Mainstream* ausgegrenzt und waren nicht mehr in der Lage, aus den Widersprüchen und Umbrüchen innerhalb des *Mainstream* Kapital zu schlagen. Insbesondere ist die Existenz des PK dem innovativen Rand des *Mainstream* größtenteils nicht einmal bewusst (was nebenbei bemerkt mitunter für die Existenz der Makroökonomik als eigenem Forschungsfeld ebenso zu gelten scheint). Schlimmer noch ist, dass diese Ignoranz zu einem Zeitpunkt vorherrscht, da der *Mainstream* lange etablierte Ideen des PK „neu“ erfindet. Die Idee einer endogenen Geldschöpfung ist stillschweigend in das Neue Konsensmodell übernommen worden, in dem die Geldmenge residual determiniert wird. Darüber hinaus lässt sich argumentieren, dass die Idee der Konfliktinflation in die kurzfristige NAIRU-Theorie der Neukeynesianer eingebaut ist.⁴⁹ Das Konzept der Hysterese berücksichtigt Teile der PK-Theorie der Pfadabhängigkeiten ökonomischer Prozesse. All dies geschieht allerdings, ohne dass die PK-Pioniere dieser Bereiche anerkannt oder zitiert würden. Andererseits muss auch gesagt werden, dass der PK in der Tat überaus kritisch mit dem *Mainstream* umgeht (was natürlich auch seiner diskriminierten Situation geschuldet ist). Die Möglichkeiten, mit dem innovativeren Rand des *Mainstream* zusammenzuarbeiten, bleiben weitgehend ungenutzt. Von Seiten der PK gibt es nur relativ wenige Versuche, mit diesen Strömungen zu kommunizieren.⁵⁰

Wenn die Relevanz einer ökonomischen Theorie für sozial relevante Fragen das zentrale Kriterium darstellt, müssen dem PK einige Defizite vorgeworfen werden. Der PK hat sich auf ein eher reduziertes Spektrum an Schlüsselkonzepten spezialisiert, die ursprünglich von Keynes angeregt worden sind. Wiewohl dies auch seine Vorteile hat, hinterlässt es auf der PK-Karte der realen Welt doch einige weiße Flecken:

1.) Es gibt ein etwas seltsames Missverhältnis zwischen der Bedeutung von Finanzkrisen bei Keynes und den wichtigen Beiträgen von Minsky (1982, 1986) und seinen Nachfolgern und allgemeinen PK-Makro-Modellen. Rochon (1999) und Hein (2008) sind zwei exzellente Arbeiten der PK-Monetärtheorie, die völlig ohne die Behandlung von Finanzkrisen als möglichen Effekt einer endogenen Geldschöpfung auskommen. Finanzielle Instabilität erscheint noch immer als eine Anomalie im PK-Standardmodell.⁵¹

2.) Abgesehen vom Kaldor-Verdoorn-Gesetz und einigen namhaften Ausnahmen⁵² wird die Angebotsseite in der PK-Literatur im Wesentlichen vernachlässigt. Dies macht es wiederum schwer, sich mit wichtigen zeitgenössischen Fragestellungen wie z. B. der Informations- und Kommunikationstechnologie oder der „Wissensgesellschaft“ auseinanderzusetzen. Darüber hinaus hat die Internationalisierung großer Unternehmen und die globale Restrukturierung von Wertschöpfungsketten bei PKÖ relativ wenig Forschungsinteresse erregt.

3.) Trotz der Bedeutung der Effekte der Verteilung im PK-Wachstums-

modell gibt es kaum Analysen, die sich mit den Determinanten der Verteilung befassen. Zentrale Faktoren wie die Gewerkschaftsdichte, der reale Zinssatz oder der *Mark-up* fließen nur als exogene Variable in PK-Modelle ein. Es gibt nur wenig PK-Forschung darüber, wie stark der Einfluss unterschiedlicher institutioneller Faktoren (so wie Gewerkschaftsdichte, Zentralbankverhalten) auf den *Mark-up* ist. Es gibt auch keine systematische Erklärung, wie das Verhalten von Zentralbanken beeinflusst wird oder was die Teilnahme an Arbeitnehmerorganisationen beeinflusst.

4.) Den vorherigen Punkt weiterführend ist zu bemerken, dass es keine PK-Theorie des Staates und keine systematische Analyse der politischen Ökonomie gibt. In vielen PK-Modellen wird der Staat implizit immer noch als Sachwalter des Gemeinwohls behandelt.⁵³ Keynes' wegweisende Analyse der effektiven Nachfrage etablierte die Basis für eine Vollbeschäftigungspolitik. Siebzig Jahre danach wird in der *Mainstream*-Ökonomie im Wesentlichen dieselbe prä-keynesianische Politik propagiert. PKÖ fehlt eine Erklärung, warum die orthodoxe Ökonomie einen derartig starken Einfluss auf die Wirtschaftswissenschaft und auf den Staat hat. Kalecki (1943) hatte die politische Widersprüchlichkeit von Vollbeschäftigungspolitiken aufgezeigt, aber diese Frage ist später von PKÖ kaum gezielt untersucht worden. Es mangelt an einer systematischen Analyse der Motive und des Einflusses politischer Interessengruppierungen. Natürlich ist dies eine Kritik, die auch für die gesamte Ökonomie zutrifft.

5.) Schlussendlich ist festzuhalten, dass der PK aus einer sozialen Perspektive wenig zu wichtigen Entwicklungen wie Prekarisierung oder *Flexicurity* zu sagen hat. Der PK schweigt damit zu Themen, die für einige große und wachsende Gruppen in modernen Ökonomien zentral sind.

5. Wie weiter?

Der PK ist in die Enge getrieben: Dort befindet er sich aber in der guten Gesellschaft der meisten heterodoxen Ansätze. Lawson (2006) hat argumentiert, dass die Methodologie das einende Moment heterodoxer Strömungen ist. Diese Sicht impliziert, dass die Heterodoxie und der *Mainstream* prinzipiell nicht in der Lage sind, miteinander zu kommunizieren, da sie unterschiedliche Sprachen sprechen. Während die Heterodoxie die Ökonomie als ein offenes System analysiert, untersucht sie der *Mainstream* als geschlossenes System. Etwas konkreter argumentiert Lavoie (2006), dass es zwischen unterschiedlichen heterodoxen Strömungen Ähnlichkeiten bezüglich zentraler Fragestellungen zu Rationalität und eine organische Sicht auf die Gesellschaft gibt.

Dies ist der Hintergrund, vor dem die laufende Debatte über die Zukunft des PK stattfindet. Zwei zentrale Beiträge haben jüngst argumentiert, dass der Schlüssel zur Zukunft darin liegt, in einen Dialog mit dem *Mainstream*

einzutreten. „The way forward is for PKE [Post Keynesian Economics] to engage in a more constructive dialogue with *mainstream* economics with the objective of encompassing relevant neoclassical models within a more general framework that incorporates PK [Post Keynesian] alternatives.”⁵⁴ Ein ähnlicher Standpunkt wurde von Colander et al. in einer Reihe von Veröffentlichungen vertreten (2004, 2006, 2007). Sie argumentieren, dass heterodoxe ÖkonomInnen sich nicht über die Ungerechtigkeit beschweren sollen, dass sie vom *Mainstream* diskriminiert werden, sondern dass sie ihre Argumente in einer Form vorbringen sollen, die für den *Mainstream* verständlich ist. Alles was notwendig sei, um zumindest vom innovativen Rand des *Mainstream* ernst genommen zu werden, sei die formale Darstellung ihrer Argumente.⁵⁵ Colander et al. befassen sich dabei jedoch ausschließlich mit der Mikroökonomik. Sie übersehen dabei allerdings, dass die moderne Makroökonomik durch die Umbrüche in der Mikroökonomik im Wesentlichen unberührt geblieben ist. Es gibt nur wenige (und isolierte) Versuche, Nicht-Standard-Mikrofundierungen in makroökonomischen Modellen zu integrieren.⁵⁶ Der Hauptgegenstand des PK ist jedoch die Makroökonomik. Die beschränkte Entwicklung der modernen Makroökonomik und die Tatsache, dass PKÖ in den wenigen Gebieten, in denen es Konvergenzen gegeben hat, im Wesentlichen ignoriert werden,⁵⁷ macht die Möglichkeit einer Existenz innerhalb des *Mainstream* unwahrscheinlich.

Unser Beitrag zu dieser Debatte ist also nicht ein neuer Standpunkt dazu, ob es wünschenswert wäre, mit dem *Mainstream* in einen Dialog einzutreten.⁵⁸ Im Gegenteil: Unser wesentlicher Punkt ist, dass die Frage eines derartigen Dialogs sekundär ist. Ob PKÖ sich darum bemühen, mit dem *Mainstream* einen Dialog zu führen, wird wenig Unterschied machen, schlicht und ergreifend, weil der Kern des *Mainstream* nicht an einem solchen Dialog interessiert ist.

Der Fokus auf die Verbindung mit dem *Mainstream* ist fehlgeleitet. Der PK ist eine exzellente Basis für die ökonomische Analyse und hat in vielerlei Hinsicht tiefere Einblicke als der *Mainstream* zu bieten. Viel mehr als mit dem *Mainstream* sollte der PK sich daher mit der realen Welt (um die drängendsten Probleme zu erkennen), mit sich selbst (um Defizite in seiner eigenen Analyse zu erkennen) und mit anderen heterodoxen Strömungen (um Komplementaritäten zu finden) beschäftigen.

Unser erster Vorschlag ist daher: mehr politische Relevanz.⁵⁹ Dieser Punkt kann kaum überbewertet werden. Es ist wichtig, für die drängendsten neuen sozialen und ökonomischen Probleme Analysen zu entwickeln. Dies ist zentral, um Studierende, Medien und wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen anzusprechen. Wiewohl es unrealistisch erscheint, den *Mainstream* zu verdrängen, ist es doch zweifelhaft, ob seine Hegemonie in der gegebenen Form auch in der Zukunft weiter bestehen wird. Es

ist allerdings unwahrscheinlich, dass es aus der Profession selbst heraus zu Veränderungen kommen wird. Die Ökonomie als Wissenschaft muss durch Druck von außen transformiert werden.

Finanzkrisen sind ein unvermeidbarer Bestandteil eines finanzdominierten Akkumulationsregimes mit unregulierten Finanzmärkten. Das neoliberale Regulationsregime führt darüber hinaus zu einer massiven Polarisierung der Einkommensverteilung und zu einer Prekarisierung der Arbeitsbeziehungen. Dies impliziert nicht, dass eine Systemkrise oder revolutionäre Umstürze bevorstehen. Die neoliberale Produktionsweise wird allerdings deutlich an Legitimation verlieren. Es ist bereits offensichtlich, dass bei der Bekämpfung der laufenden Krise ein neoliberales Prinzip schneller als das andere über Bord geworfen wird, um Finanzinstitutionen vor dem Kollaps zu bewahren.

Warum sollten wir diese Prinzipien dann nicht auch im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit entsorgen? Natürlich werden unterschiedliche Gebiete der Wirtschaftswissenschaften von diesen Debatten in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. Die Makroökonomik wird aber sicher im Zentrum der Debatten stehen. Dies ist eine Chance für den PK, seine Nützlichkeit unter Beweis zu stellen. Gleichzeitig aber stellt dies auch eine Herausforderung dar. Die laufende Krise wird keine Wiederholung der 1930er-Jahre darstellen. Regierungen wie auch neukeynesianische ÖkonomInnen sind wesentlich pragmatischer als ihre VorgängerInnen vor achtzig Jahren. Gleichzeitig sind die sozial progressiven Bewegungen deutlich heterogener, ebenso wie die sozialen Spannungen, aus denen sie hervorgegangen sind. Es gibt auch (im Gegensatz zur sozialistischen Bewegung der 1920er) keine starke politische Bewegung, die auf einen fundamentalen sozialen Wandel drängt. Mit anderen Worten: Es ist nicht klar, in welchem Ausmaß der PK in der Lage sein wird, von den Erschütterungen, die die laufende Krise auslöst, zu profitieren. Eine Vervollständigung der Analyse und der Politikempfehlungen des PK für aktuelle Probleme wird nicht nur erfordern, dass PKÖ ihre vorhandenen Analysen von Finanzkrisen weiterentwickeln, sondern auch, dass sie sich mit Themen beschäftigen, zu denen sie bisher wenig zu sagen hatten: Globalisierung, „*working poor*“ und atypische Beschäftigungsverhältnisse.

Während also möglicherweise in der mittleren Frist mehr Raum für Debatten vorhanden sein wird, ist die Position der PKÖ für die nahe Zukunft treffend als die einer bedrängten Minderheit (*embattled minority*) beschrieben worden.⁶⁰ Eines der wohl drängendsten Probleme ist dabei die Marginalisierung im akademischen Betrieb durch *Journal-Ratings* und Forschungsevaluierungsmethoden. Die Formierung der Heterodoxen Ökonomie wie auch (möglicherweise) die Formierung abweichender Strömungen am Rande des *Mainstream* bieten Möglichkeiten der institutionellen Kooperation im Kampf für eine pluralistischere Ökonomie.

Unsere zweite Empfehlung ist daher eine umfassende institutionelle Kooperation mit anderen heterodoxen und nicht-orthodoxen Ansätzen im Kampf für eine pluralistische Ökonomie. PKÖ alleine haben einfach nicht die kritische Masse, um ausreichenden Druck für inklusivere *Journal-Ratings* und Evaluierungsmechanismen zu erzeugen. Hierfür werden starke Lobby-Institutionen benötigt, und die Formierung eines heterodoxen Lagers ist möglicherweise eine Gelegenheit, solche Institutionen zu entwickeln (EAEPE, AHE). Allerdings sollten diese Institutionen über den rein inhaltlichen Austausch auch danach trachten, heterodoxe Anliegen nicht nur im Bereich der Forschung zu unterstützen. Viele der großen heterodoxen Dachverbände sind ursprünglich als eine Plattform für in anderen Institutionen unterdrückte Forschung gegründet worden. Sie sollten nun einen Schritt weitergehen und versuchen, heterodoxe und andere unorthodoxe Forschung aktiv gegen (weitere) Marginalisierung zu verteidigen.⁶¹ Dies kann getan werden, indem alternative *Journal-Ratings* entwickelt werden, oder indem heterodoxe Ideen für eine breitere Öffentlichkeit und die Medien aufbereitet und propagiert werden. Zeit ist eine knappe Ressource, und manches der erfahrenen Ignoranz und Unterdrückung mag auch an zu hohen Zugangsschranken zur Heterodoxen Ökonomie liegen.

Die dritte Empfehlung ist, dass die Forschungsagenda des PK in einigen Bereichen vervollständigt werden muss. Wie in Abschnitt 3 ausgeführt, hat der PK sich in einigen Punkten zu stark auf sein ursprüngliches Forschungsprogramm beschränkt, was zu manchen wesentlichen Lücken in seiner Analyse geführt hat. Der PK sollte mit anderen Worten mehr „post“ und weniger „keynesianisch“ werden. Natürlich gilt dies primär für den Forschungsfokus und nicht für die Art der Analyse. Änderungen in der Wirtschaft und im *Mainstream* wie auch in anderen heterodoxen Ansätzen haben einige der Lücken des PK offensichtlich gemacht. Wir wollen dies mit einigen Beispielen illustrieren: Das erste Beispiel betrifft die Rolle von Institutionen. Es wird wohl niemanden überraschen, dass im Allgemeinen der Institutionalismus mehr zu Institutionen zu sagen haben sollte als PKÖ. Es ist jedoch ein wenig ironisch, dass der *Mainstream* mittlerweile mehr Versuche unternimmt, den Effekt von Institutionen auf das Wachstum in seine Analyse einzubauen, als PKÖ. Dies obwohl PKÖ seit langer Zeit (jedenfalls seit längerer Zeit als der *Mainstream*) die Bedeutung von Institutionen für das Wachstum betonen. Zweitens gibt es ein breites Spektrum sozialer und ökonomischer Phänomene, über die PKÖ wenig zu sagen haben: Informations- und Kommunikationstechnologien, Globalisierung, Prekarisierung und Umweltverschmutzung. Viele dieser Veränderungen sind für PKÖ entweder „zu angebotsseitig“ oder „zu mikroökonomisch“. Während es scheint, dass einige dieser Fragestellungen vom Kern des PK sehr weit entfernt sind, liegen andere nahe, sind aber bisher vernachlässigt worden. Zum Beispiel gibt es keine ernsthafte Diskussion

über Umweltverschmutzung in der PK-Wachstumstheorie. Drittens fehlt es im PK an einer systematischen Theorie des Staates und des Einflusses sozialer Gruppen auf Regierungen. Vor allem mangelt es dem PK an einer Antwort auf die Frage, warum prä-keynesianische Politiken fortbestehen. Der Neoliberalismus allerdings scheint sich bewusst gegen keynesianische Politiken entschieden zu haben und verwendet sie selektiv und mit einer deutlichen Schieflage bezüglich der Berücksichtigung verschiedener Klasseninteressen.

In allen diesen Bereichen sollte es mögliche Gewinne von Kooperationen zwischen PKÖ und anderen heterodoxen Positionen geben. Im Institutionalismus und in der Evolutionären Ökonomie gibt es fundierte Theorien über Institutionen, in der ökologischen Ökonomie wurde viel dazu getan, die Schattenseiten des Wachstums zu beleuchten, im Marxismus wurden begründete Theorien des Staates entwickelt. Dies soll nicht bedeuten, dass wir eine umfassende heterodoxe Synthese einfordern. Wir halten aber bei problemorientierten Analysen synthetische Lösungsansätze für durchaus geboten.⁶² Reale Probleme sollten als Ausgangspunkt einer Analyse unter Verwendung unterschiedlicher heterodoxer Ansätze dienen.

6. Schlussfolgerungen

Die Debatte über die Zukunft des PK hat sich bisher auf die Beziehung zum *Mainstream* fokussiert. Dadurch wurden die vielfältigen und widersprüchlichen Entwicklungen im *Mainstream* aufgezeigt. Es gibt eine enge, wenn auch überaus komplexe Verbindung zwischen dem *Mainstream* im akademischen Bereich und dem in der Wirtschaftspolitik. Eine Version der neukeynesianischen Theorie ist als Kern des vorhandenen *Mainstream* identifiziert worden. Dieser Kern ist konsistent mit dem Neoliberalismus. Das heißt, er akzeptiert zwar eine Rolle des Staates in der kurzen Frist, in der langen Frist etabliert er aber wieder ein Wettbewerbsgleichgewicht als Referenzpunkt. Im akademischen Bereich ist der *Mainstream* durch die Entwicklung der post-walrasianischen Mikroökonomik (vor allem in Bereichen, wo es kaum Implikationen für die Wirtschaftspolitik gibt) intern diversifiziert worden. Gleichzeitig sind aber die Mauern um den *Mainstream* durch exzessive Formalisierung, diskriminierende *Journal-Ratings* und mitunter plumpe Ausgrenzung höher geworden.

Wir haben in diesem Artikel daher argumentiert, dass der Fokus auf die Verbindung zum *Mainstream* verfehlt ist. Während der Dialog mit dem *Mainstream* in der Tat wünschenswert wäre, liegen die zentralen Fragen für den PK anderswo. Erstens, um relevant zu sein, muss der PK Probleme der realen Welt erklären. An diesen besteht im neoliberalen Entwicklungsregime ja kein Mangel, wie die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise

beweist. Dies mag wiederum zu eigenen Problemen führen. So mag es zwischen akademischer und politischer Glaubwürdigkeit zu Zielkonflikten kommen. Aber es führt jedenfalls zu interessanteren Fragen als die Neuformulierung von PK-Modellen in einer Darstellungsweise, die der *Mainstream* versteht (falls es diesen denn überhaupt interessiert). Der zweite Punkt ist institutioneller Natur. Der PK sollte seine Beziehungen zu anderen heterodoxen Strömungen vertiefen, um mit ihnen für mehr Pluralismus in der Zunft einzutreten. Drittens sollte der PK Lücken in seiner eigenen Theorie füllen. Viele der aktuellen sozialen und ökonomischen Probleme werden im PK nicht ausreichend behandelt. Diese Aufgabe würde PKÖ über die momentanen Themen des PK hinausführen. Sie sollten dazu mit anderen heterodoxen Strömungen kooperieren.

Anmerkungen

- ¹ Die Bedeutung der *Journal-Rankings* kann kaum überschätzt werden, da sie mittlerweile einen zentralen Stellenwert in der Entscheidung bei Berufungen und (v. a. in Großbritannien) in der Mittelvergabe an Universitäten haben. In Österreich werden z. B. an der Universität Wien und der Universität Linz (in der Volkswirtschaftslehre) explizit *Journal-Rankings* im Rahmen von Habilitationsverfahren verwendet. Da postkeynesianische (und andere heterodoxe) Journale zumeist an schlechten Positionen oder gar nicht vertreten sind, ist für Postkeynesianer derzeit eine wissenschaftliche Laufbahn an Universitäten kaum möglich. Das Handelsblatt *Ranking* (2007), das an der Wirtschaftsuniversität als ein Kriterium bei Berufungsverfahren herangezogen wird, enthält z. B. weder das *Journal of Post Keynesian Economics* noch den *Review of Political Economy* oder das *Journal of Economic Issues*. In Österreich ist es absehbar, dass ein postkeynesianischer Ökonom, der v. a. in den einschlägigen Journalen publiziert, sich in wenigen Jahren nicht mehr habilitieren können wird und selbstverständlich keine Chancen auf einen Lehrstuhl hat.
- ² Die Darstellung bezieht sich auf die globale Entwicklung, die im Wesentlichen – wenn auch mit einer Verzögerung – in Österreich nachvollzogen wurde.
- ³ Siehe Aglietta (1976), Lipietz (1982), Boyer (1990) für die Sichtweise des Regulationismus, Bowles et al. (1986) für den *Social Structures of Accumulation*-Ansatz. Jüngere Sichtweisen finden sich in den Beiträgen von Marglin und Schor (1990) und Glyn (2006).
- ⁴ Glyn et al. (1990).
- ⁵ Smithin (1996), Glyn (2006).
- ⁶ In regulationistischer Terminologie würden wir von einem neoliberalen und einem finanzdominierten Regulationsregime sprechen (Stockhammer 2008a).
- ⁷ Glyn (2006) 51.
- ⁸ Duménil, Lévy (2001), Power et al. (2003).
- ⁹ Lazonick und O'Sullivan (2000).
- ¹⁰ Stockhammer (2008b).
- ¹¹ Kindleberger (2005).
- ¹² World Bank (2002).
- ¹³ Glyn (2006).

- ¹⁴ World Bank (2002).
- ¹⁵ European Commission, Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security (European Commission, Luxembourg 2007).
- ¹⁶ Siehe die Sonderausgabe des „Journal of Post Keynesian Economics“ zum Washington Consensus (2004-05).
- ¹⁷ Wir verwenden diesen etwas sperrigen Begriff aus dem Bedürfnis heraus, den Ausdruck Antiglobalisierungsbewegung zu vermeiden, da diese Bewegung gegen die neoliberale Bewegung und nicht gegen prinzipiell jede Form der Globalisierung eingestellt ist.
- ¹⁸ Stiglitz (2008).
- ¹⁹ Wolf (2008).
- ²⁰ Wir bezwecken damit nicht, den Begriff *Mainstream* von seiner eindeutigen ideologischen Konnotation zu entleeren. Es geht mehr darum, ihn nicht mit bestimmten Theorien gleichzusetzen. Während in den 1980ern der Monetarismus als *Mainstream* gelten konnte, sind dies seit der Mitte der 1990er sowohl die Neukeynesianer als auch die Reale Wirtschaftszyklentheorie. Allerdings hat der *Mainstream* eine eindeutige ideologische Basis: Es gilt, dass freie Märkte langfristig optimale Ergebnisse erzeugen.
- ²¹ Glyn (2006).
- ²² Hiermit ist gemeint, dass Staatseingriffe kurzfristig zwar Sinn machen können, um Abweichungen vom gleichgewichtigen Wachstumspfad schneller zu korrigieren, dass langfristig aber möglichst freie Märkte die effizienteste Wirtschaftsform darstellen. Dabei werden etliche zentrale Argumente von Keynes, wie jenes der fundamentalen Unsicherheit oder dass Lohnsenkungen (in der Krise) oft die Arbeitslosigkeit erhöhen und dass flexible Löhne destabilisierend wirken, ignoriert.
- ²³ Zwei Beispiele sollen diese Aussage verdeutlichen. Erstens gab es nach der Südostasien-Krise eine kurze Debatte über die angemessene ökonomische Politik. Die Hauptproponenten dieser Debatte waren Stanley Fischer (der Chefökonom des IWF) auf der einen Seite und Joseph Stiglitz (der zurückgetretene Chefökonom der Weltbank) auf der anderen Seite. Beide sind führende Neukeynesianer. Zweitens, wird die Debatte über die Arbeitslosigkeitsproblematik in Europa im Lichte des NAIRU-Modells geführt. Wiederum handelt es sich hierbei um ein neukeynesianisches Model. Je nach Schwerpunkt des Autors bzw. der Autorin kann dieses dazu verwendet werden, um zu argumentieren, dass die Geldpolitik zu konservativ war (Ball (1999)), oder dass rigide Arbeitsmarktinstitutionen die Hauptschuldigen sind (IMF (2003), Nickell et al. (2005)).
- ²⁴ Es gibt zwar im Wesentlichen keine Zentralbank die das Reale Konjunkturzyklenmodel verwendet, in diesem Sinne sind sie also nun alle Neukeynesianer. Allerdings schummelt sich das Model in Form der DGSE-Modelle wieder in die Politikberatung.
- ²⁵ Akerlof 1970, Stiglitz 1987.
- ²⁶ Stiglitz 1994.
- ²⁷ Nützliche Übersichtsartikel sind Bowles und Gintis (2000) und Fehr und Fischbacher (2002).
- ²⁸ Colander et al. (2004, S. VIII) argumentieren, dass die „holy trinity of rationality, greed, and equilibrium is in the process of being replaced with a new orthodoxy, which can be described as an approach based on a holy trinity of purposeful behaviour, enlightened self-interest, and sustainability“. Sie behaupten dies allerdings primär, ohne sonderlich viel Evidenz dafür anzuführen. Ihr Argument basiert auf „a list of interviewees who were working within this broader mainstream“. Während diese sicherlich Vorreiter sind, wie der Untertitel des Buches von Colander et al. impliziert, ist nicht wirklich eindeutig, in welchem Sinne sie für den *Mainstream* der Zukunft repräsentativ sein sollten. Es werden im Gegenteil keinerlei Versuche unternommen, die orthodoxeren Teile des

Mainstream zu Wort kommen zu lassen und etwas über ihre Versuche, die Orthodoxie zu verteidigen, zu erfahren. Darüber hinaus schweigt das Buch zur Frage der Makroökonomik.

²⁹ Lawson (2006).

³⁰ Frey (2003).

³¹ Vgl. z. B. Krugmans Lehrbuch zu internationalem Handel und seine akademischen Schriften oder Samuelsons Antwort auf die Reaktionen zu seinem 2003 erschienenen „Journal of Economic Perspectives“-Artikel.

³² David Card berichtet, dass er nach der Veröffentlichung einer Studie, die diese Annahme in Frage stellte, von dem Thema der Mindestlöhne aufgrund des massiven Drucks aus der Kollegenschaft fernblieb (Hayes (2007)).

³³ OECD Employment Outlook 2006, World Development Report 2006.

³⁴ Levhari und Samuelson (1966), Solow (1975), Harcourt (1969).

³⁵ Dutt (1984).

³⁶ Blecker (1989), Marglin und Badhuri (1990).

³⁷ Hein und Stockhammer (2007).

³⁸ Kaldor (1982).

³⁹ Moore (1989).

⁴⁰ Pollin (1991), Palley (1996).

⁴¹ Fontana (2004).

⁴² Arestis und Sawyer (2004).

⁴³ Siehe auch die Sonderausgabe des „Journal of Post Keynesian Economics“ zur Inflationssteuerung.

⁴⁴ Arestis und Sawyer (2004).

⁴⁵ Arestis et al. (2001).

⁴⁶ Hein und Truger (2005).

⁴⁷ Stockhammer (2008b).

⁴⁸ Z. B. Arestis et al. (2001).

⁴⁹ Stockhammer (2008c).

⁵⁰ Eine lobenswerte Ausnahme war z. B. die Sonderausgabe des „Journal of Economic Psychology“ 2004.

⁵¹ Es sollte allerdings betont werden, dass dies nicht bedeuten soll, dass keine wichtige Forschung in diesem Bereich stattfindet (siehe z. B. Skott (1994, 1995) und die Arbeit am Levy Institute). Unser wesentlicher Punkt ist allerdings, dass diese Analyse gleichsam neben den wesentlichen analytischen Unternehmungen läuft und nur selten in diese integriert wird.

⁵² Arestis und Sawyer 2005, Dutt 2006, Bhaduri 2005.

⁵³ Keynes selbst schien davon überzeugt zu sein, dass die mangelnde Implementierung seiner Politikempfehlungen nur ein Frage der Überzeugungs- und Erklärungsarbeit sei (Cardim de Carvalho (2009)). Er übersah dabei allerdings, dass durch seine Empfehlungen – so sehr sie auch hinsichtlich von Beschäftigung und Output zu vorteilhaften Ergebnissen führen können – einige soziale Gruppen schlechter gestellt würden. Es mangelt allerdings an einer Analyse, wie diese Gruppen versuchen, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.

⁵⁴ Fontana und Gerard (2006) 72.

⁵⁵ Colander et al. (2004). Es muss Colander und seinen Ko-Autoren allerdings zugutegehalten werden, dass sie ihren Worten Taten folgen lassen. Insbesondere Barkely Rosser (einer der Ko-Autoren von Colander et al. (2004)) spielt eine wichtige Rolle als Kommunikator zwischen diesem innovativeren Rand des *Mainstream* und der Heterodoxie als Herausgeber des „Journal of Economic Behavior and Organization“.

⁵⁶ Akerlof (2006) stellt eine seltene Ausnahme dar.

- ⁵⁷ King (2008) 21.
- ⁵⁸ Der wesentliche Gewinn, den ein solcher Dialog bringen könnte, wäre, dass der PK vielleicht vom innovativen Rand des *Mainstream* bemerkt werden würde. Gerade in dem Hinweis auf die interessanten und herausfordernden Entwicklungen an den Rändern des *Mainstream* liegt in unseren Augen auch der eigentliche Wert der Beiträge von Colander et al.
- ⁵⁹ Natürlich erfinden wir damit das Rad nicht neu. Viele PKÖ sind sich über die Bedeutung dieses Punktes durchaus bewusst. Um nur einige wenige Beispiele zu nennen, wären hier unter anderem zu erwähnen: das Levy Institute, das Political Economy Research Institute (PERI), die jährliche Konferenz des Forschungsnetzwerks Makropolitik (in Berlin). Auch viele Sonderausgaben des JPKE haben einen expliziten Politikfokus. Dieser Liste kann z. B. auch ein offener Brief von Paul Davidson und Henry Liu bezüglich der Reform der Finanzmärkte hinzugefügt werden (Davidson und Liu (2008)).
- ⁶⁰ King (2002).
- ⁶¹ Fred Lee ist einer der wenigen, die dieses Anliegen aktiv vorantreiben.
- ⁶² Eine große heterodoxe Synthese mag das Ergebnis eines solchen Projektes sein, aber es ist bei Weitem nicht klar, ob die unterschiedlichen heterodoxen Ansätze konsistent sind. Selbst dies schließt aber problemzentrierte Kooperationen nicht aus.

Literatur

- Aglietta, Michel, A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience (London 1979).
- Akerlof, George, The market for lemons, in: Quarterly Journal of Economics 84/3 (1970) 488-500.
- Akerlof, George, The missing motivation in: macroeconomics. Preliminary Draft in: Presidential Address American Economic Association (Chicago, January 6, 2007).
- Arestis, Phillip; McCauley, Kevin; Sawyer, Malcolm, An alternative stability pact for the European Union, in: Cambridge Journal of Economics 25 (2001) 113-130.
- Arestis, Phillip; Demetriades, Panicos; Luintel, Kul, Financial Development and Economic Growth: the role of stock markets, in: Journal of Money, Credit and Banking 33/1 (2001) 16-41.
- Arestis, Phillip; Sawyer, Malcolm, Re-examining monetary and fiscal policy for the twenty-first century (Cheltenham 2004).
- Arestis, Phillip; Sawyer, Malcolm, Aggregate Demand, Conflict and Capacity in the Inflationary Process in: Cambridge Journal of Economics 29/6 (2005) 956-74.
- Ball, Laurence, Aggregate Demand and Long-Run Unemployment, in: Brookings Papers on Economic Activity 2 (1999) 189-236.
- Bhaduri, Amit; Marglin, Stephen, Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies in: Cambridge Journal of Economics 14/4 (1990) 375-93.
- Bhaduri, Amit, Endogenous economic growth: A new approach, in: Cambridge Journal of Economics 30/1 (2006) 69-83.
- Blecker, Robert, International competition, income distribution and economic growth, in: Cambridge Journal of Economics 13 (1989) 395-412.
- Bowles, Samuel; Gordon, David; Weisskopf, Thomas, Power and Profits: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar US Economy, in: Review of Radical Political Economics 1&2 (1986) 132-167.
- Bowles, Samuel; Gintis, Herbert, Walrasian Economics in Retrospect, in: Quarterly Journal of Economics 115/ 4 (2000) 1411-39.

- Boyer, Robert, *The Regulation School: A Critical Introduction* (New York 1990).
- Colander, David; Holt, Richard; Rosser, Barkley, The changing face of mainstream economics, in: *Review of Political Economy* 16/4 (2004) 485-499.
- Colander, David; Holt, Richard; Rosser, Barkley, The changing face of mainstream economics – Conversations with cutting edge economists (Ann Arbor, MI, 2006).
- Colander, David; Holt, Richard; Rosser, Barkley, Live and dead issues in the methodology of economics, in: *Journal of Post Keynesian Economics* 30/2 (2007-8) 303-312.
- Davidson, Paul; Liu, Henry, Open Letter: The Way Forward in: *Asia Times* (Nov. 8, 2008).
- Duménil, Gerard; Lévy, Dominique, Costs and benefits of Neoliberalism: a class analysis, in: *Review of International Political Economy* 8/4 (2001) 578-607.
- Dutt, Amitava, Stagnation, income distribution and monopoly power, in: *Cambridge Journal of Economics* 8 (1984) 25-40.
- Dutt, Amitava, On Post Walrasian Economics, Macroeconomic Policy, and Heterodox Economics, in: *International Journal of Political Economy* 33/2 (2005) 47-67.
- Dutt, Amitava, Aggregate demand, aggregate supply and economic growth, in: *International Review of Applied Economics* 20/3 (2006) 319-36.
- Fehr, Ernst; Fischbacher, Urs, Why Social Preferences Matter – The Impact of Non-selfish Motives on Competition, Cooperation and Incentives, in: *Economic Journal* 112 (2002) 1-33.
- Fontana, Giuseppe, Rethinking endogenous money: a constructive interpretation of the debate between horizontalists and structuralists, in: *Metroeconomica* 55/4 (2004) 367-385.
- Fontana Giuseppe; Gerrard, Bill, The Future of Post Keynesian Economics, in: *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 59/236 (2006) 49-80.
- Frey, Bruno, Publishing as prostitution? – Choosing between one's own ideas and academic success, in: *Public Choice* 116/1-2 (2003) 205-223.
- Glyn, Andrew; Hughes, Alan; Lipietz, Alain; Singh, Ajit, The Rise and Fall of the Golden Age, in: Marglin, Stephen; Schor, Juliette (Hrsg.), *The Golden Age of Capitalism*. (Oxford 1990) 39-126.
- Glyn, Andrew, *Capitalism unleashed: Finance, Globalization and Welfare* (Oxford 2004).
- Harcourt, Geoff, Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital, in: *Journal of Economic Literature* 7/2 (1969) 369-405.
- Hayes, Christoph, Hip Heterodoxy, in: *The Nation* (June 11, 2007).
- Hein, Eckhard, Money Distribution Conflict and Capital Accumulation. Contributions to 'Monetary Analysis' (Basingstoke 2008).
- Hein, Eckhard; Stockhammer, Engelbert, Macroeconomic policy mix, employment and inflation in a Post Keynesian alternative to the new consensus model (=Department of Economics Working Paper Series, WP 110, Vienna University of Economics, Wien 2007).
- Hein, Eckhard; Truger, Achim, European Monetary Union: nominal convergence, real divergence and slow growth?, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 16 (2005) 7-33.
- IMF, Unemployment and labor market institutions: why reforms pay off. Chapter IV of *World Economic Outlook* (Washington, D. C., 2003).
- Kaldor, Nicholas, Alternative Theories of Distribution, in: *Review of Economic Studies* 23/2 (1956) 83-100.
- Kaldor, Nicholas, *The Scourge of Monetarism* (Oxford 1982).
- Kalecki, Michal, Political aspects of full employment, in: *Political Quarterly* 14/4 (1943) 322-31; Wiederabdruck in: Kalecki, Michal, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy* (Cambridge 1971).

- King, John, *A History of Post Keynesian Economics Since 1936* (Cheltenham 2002).
- King, John, *Heterodox Macroeconomics: What exactly are we against?*, in: Wray, Randall, *Keynes and macroeconomics after 70 years* (2008).
- Kindleberger, Charles; Aliber, Robert, *Manias, Panics and Crashes* (Basingstoke 2005).
- Lavoie, Marc, *Do heterodox theories have anything in common? A Post-Keynesian point of view*, in: *Intervention*, 3/1 (2006) 87-112.
- Lawson, Tony, *Methodological Issues in the Study of Gender in: Journal of International Economics Studies* 21 (2007) 1-66.
- Lawson, Tony, *The nature of heterodox economics*, in: *Cambridge Journal of Economics* 30 (2006) 483-505.
- Lazonick, William; O'Sullivan, Mary, *Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance*, in: *Economy and Society* 29/1 (2000) 13-35.
- Levhari, David; Samuelson, Paul, *The nonswitching theorem is false*, in: *The Quarterly Journal of Economics* 80/4 (1966) 518-519.
- Lipietz, Alain, *The Enchanted World* (London 1985).
- Marglin, Samuel; Badhuri, A., *Profit Squeeze and Keynesian Theory* in: Marglin, Stephen; Schor, Juliet, *The Golden Age of Capitalism – Reinterpreting the Postwar Experience* (Oxford 1990) 153-186.
- Marglin, Stephen; Schor, Juliet, *The Golden Age of Capitalism* (Oxford 1990).
- Minsky, Hyman, *Monetary Systems and Accelerator Models* in: *American Economics Review* 47 (1957) 859-883.
- Minsky, Hyman, *The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy*, in: Kindleberger, Charles; Lafrague, Pierre (Hrsg.), *Financial Crises: Theory, History and Policy* (Cambridge 1982).
- Minsky, Hyman, *Stabilizing an unstable economy* (New Haven 1986).
- Moore, Basil, *A simple model of bank intermediation* in: *Journal of Post Keynesian Economics* 12/1 (1989) 10-28.
- OECD, *Employment Outlook 2006* (Paris 2006).
- Palley, Tom, *Post Keynesian Economics: debt, distribution and the macro economy* (Basingstoke 1996).
- Pollin, Robert, *Two theories of money supply endogeneity: some empirical evidence* in: *Journal of Post Keynesian Economics* 13, 3 (1991) 366-98.
- Power, Dorothy; Epstein, Garry; Abrena, Mathew, *Trends in the rentier income share in OECD countries 1960-2000* (=PERI Working Paper 58a, 2003).
- Robinson, Joan, *The accumulation of capital* (London 1956).
- Rochon, Louis-Philippe, *Credit, Money and Production. An Alternative Post-Keynesian Approach* (Cheltenham 1999).
- Skott, Peter, *On the modeling of systemic financial fragility*, in: Dutt, Amit (Hrsg.), *New Directions in Analytical Political Economy* (Aldershot 1994).
- Skott, Peter, *Financial innovation, deregulation, and Minsky cycles*, in: Epstein, G.; Gintis, H. (Hrsg.), *Macroeconomic Policy after the conservative era* (Cambridge 1995).
- Smithin, John, *Macroeconomic Policy and the Future of Capitalism: The Revenge of the Rentiers and the Threat to Prosperity* (Cheltenham 1996).
- Solow, Robert, *Brief Comments*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 89/1 (1975) 48-52.
- Stiglitz, Joseph, *The causes and consequences of the dependence of quality on price*, in: *Journal of Economic Literature* 25 (1987) 1-48.
- Stiglitz, Joseph, *Whither Socialism?* (Cambridge 1994).
- Stiglitz, Joseph, *The End of Neo-liberalism*, in: *New Europe* (2008).
- Stockhammer, Engelbert, *Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime* in: *Competition and Change* 12/2 (2008a) 189-207.

- Stockhammer, Engelbert, Wage moderation does not work, in: Review of Radical Political Economy 39/3 (2008b) 391-97.
- Stockhammer, Engelbert: Is the NAIRU a Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian or Marxist theory?, in: Metroeconomica 59/4 (2008c) 479-510.
- Weintraub, Sidney, A general theory of the price level, output, income distribution and economic growth (Westport 1959).
- Wolf, Martin, The rescue of Bear Stearns marks liberalisation's limit, in: Financial Times (March 25, 2008).
- World Bank, Building Institutions for Markets, in: World Development Report (Washington, D.C., 2002).
- World Bank, Equity and Development, in: World Development Report (Washington, D.C., 2006).

Zusammenfassung

Der Postkeynesianismus (PK) befindet sich in einer kritischen Phase. Postkeynesianische ÖkonomInnen haben es in einem zunehmend feindlichen Klima an den Universitäten geschafft, sich in Nischen zu etablieren. Gleichzeitig hat aber auch eine interne Differenzierung des *Mainstream* stattgefunden. Darüber hinaus beginnen sich Nicht-*Mainstream*-ÖkonomInnen als heterodoxes Lager zu formieren. Bisher hat sich die Debatte über die Zukunft des PK vornehmlich mit der Beziehung zum *Mainstream* beschäftigt. In diesem Artikel wird hingegen argumentiert, dass diese Frage für die Zukunft des PK sekundär ist. Die dialektische Beziehung zwischen akademischer Hegemonie und ökonomischer (und sozialer) Stabilität ist in dem bisherigen Diskurs vernachlässigt worden. Krisenzeiten schwächen dominante ökonomische Paradigmen, und dies eröffnet heterodoxen Strömungen neue Möglichkeiten. Die kritische Frage dabei ist, ob der PK plausible Erklärungen für aktuelle sozioökonomische Entwicklungen zu bieten hat. Während der PK wertvolle Erkenntnisse in der monetären Makroökonomie und der mittelfristigen Wachstumstheorie geliefert hat, vernachlässigt er angebotsseitige Themen wie die zunehmende Bedeutung von Informations- und Kommunikationstechnologien, die Globalisierung der Produktion, die Prekarisierung der Arbeitsbeziehungen, die Polarisierung der Einkommensverteilung und ökologische Fragen. Dies sind aber die Themen, welche die Zukunft des PK entscheiden werden.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 13**

**Pensionskassen: Europa – Österreich
Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven**

Thomas Zotter (Hrsg.)

Thomas Zotter
Einleitung

Paul E. Todd
European developments and perspectives for supplementary pensions

Maria Jepsen
Occupational pensions schemes and social partners: A European comparison

Lei Delsen
Governance in Dutch pension funds

Bryn Davies
The distribution of risk in UK pension funds

Josef Wöss
Kommentar zu den Beiträgen von Paul E. Todd, Maria Jepsen, Lei Delsen und Bryn Davies

Thomas Url
Marktstruktur und Performance der österreichischen Pensionskassen

Stefan W. Schmitz
Governance-Struktur und Verteilung der Risiken im österreichischen Pensionskassensystem

Thomas Zotter
Kommentar zu den Beiträgen von Thomas Url und Stefan W. Schmitz

Christian Böhm, Otto Farny, Martin Gleitsmann, Adolf Lehner
Podiumsdiskussion: „Die 2. Säule in Österreich – quo vadis?“

Wien 2008, 158 Seiten, € 20,-.

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

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede in Österreich

Klara Zwickl

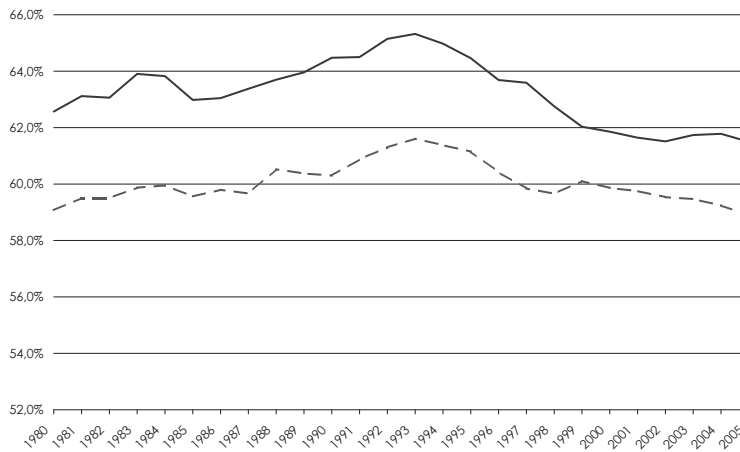
1. Einleitung

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede sind heute wieder auf dem Niveau von 1980. Laut dem jüngsten Einkommensbericht des Rechnungshofs (2008) lag das mittlere Bruttojahreseinkommen von Frauen im Jahr 2007 bei 59,3% des vergleichbaren Männereinkommens. Während im Zeitraum von 1980 bis 1992/93 eine leichte Reduktion der Einkommensunterschiede beobachtet werden kann, steigen die Ungleichheiten seit Mitte der 1990er-Jahre (siehe Abbildung 1). Dies trotz des raschen Aufholens der Frauen im Bildungsbereich, der Etablierung zahlreicher Frauenförderungs- und *Gender Mainstreaming*-Programme und des (scheinbar) zunehmenden Bewusstseins über die Notwendigkeit, Diskriminierung zu bekämpfen.

Wenn auch die Höhe der jüngsten Einkommensunterschiede wenig von jener aus 1980 abweicht, haben sich die Determinanten der Einkommensdifferenzen bedeutend verändert. Bildungs- und Qualifikationsunterschiede erklären heute einen zunehmend geringeren Teil der Lohnschere, Arbeitszeit hingegen wird zu einer immer wichtigeren Determinante. Werden die Bruttojahreseinkommen ganzjährig Vollzeitbeschäftigter miteinander verglichen, so verdienten Frauen 2007 78% der Männereinkommen,¹ die Einkommensunterschiede verringerten sich somit fast um die Hälfte. Werden hingegen die Bruttostundeneinkommen verglichen, sind die Einkommensunterschiede ein wenig höher, das mittlere Bruttostundeneinkommen von Frauen lag 2007 bei 74,5% des vergleichbaren Männereinkommens.² Bemerkenswert ist, dass Österreich im EU-Vergleich sehr hohe Einkommensdifferenzen aufweist, die nur noch von Estland übertroffen werden (siehe Abbildung 2).

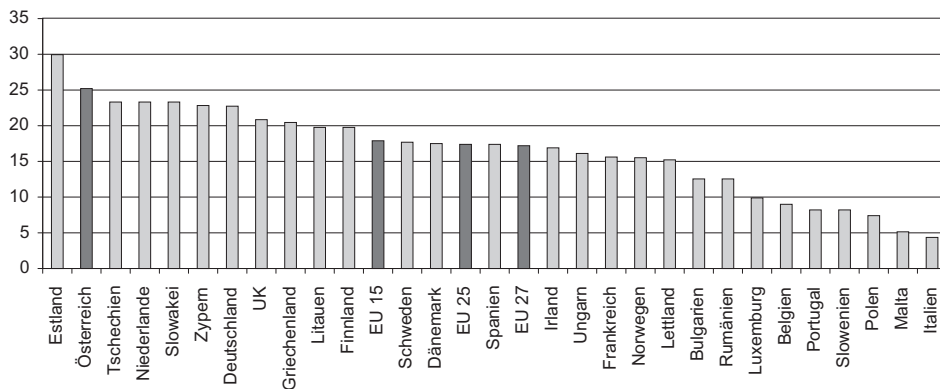
Dieser Beitrag bietet einen Überblick zur wichtigsten spezifischen Literatur und untersucht mittels eigenen Auswertungen, beruhend auf den EU-SILC-2005-Daten, die Ursachen der anhaltend großen Lohnschere in Österreich sowie das schlechte Abschneiden Österreichs im europäischen Vergleich. Dabei werden im nächsten Abschnitt Entwicklung und

Abbildung 1: Frauenmedianeinkommen in % der Männermedianeinkommen im privaten Sektor 1980-2005



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Berechnungen der AK Wien.

Abbildung 2: Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede im europäischen Vergleich (2007)



Quelle: EUROSTAT (2009).

Ursachen geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede im Rahmen einer Literaturdiskussion dargestellt. In Abschnitt 3 werden eigene empirische Ergebnisse präsentiert. Abschnitt 4 fasst die Ergebnisse zusammen und diskutiert abschließend politische Maßnahmen zur Reduktion geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede.

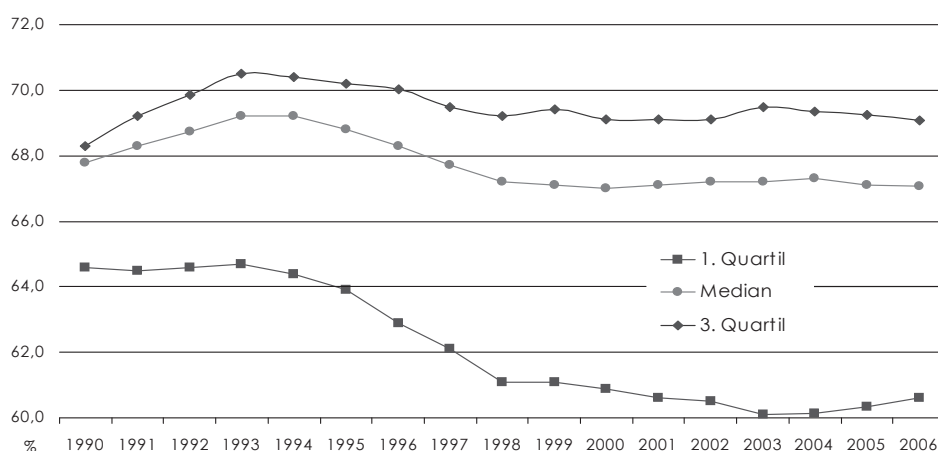
2. Entwicklung geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede

Da die Datenlage zur personellen und geschlechtsspezifischen Einkommensverteilung in Österreich vergleichsweise schlecht ist, gibt es auf der einen Seite Studien, die die langfristigen Trends der Einkommensunterschiede ermitteln (dabei aber mangels erklärender Variablen zu Bildung, Berufsgruppe etc. nicht in die Tiefe gehen können), auf der anderen Seite Untersuchungen, welche die Einkommensunterschiede für ein Jahr detaillierter aufschlüsseln. An dieser Stelle soll zuerst die langfristige Entwicklung der Einkommensunterschiede diskutiert und anschließend die aktuellen Determinanten der Einkommensunterschiede näher beleuchtet werden.

Guger und Marterbauer (2007) untersuchen die Entwicklung geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede von 1980 bis 2005 mit den Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede im Durchschnitt von 1980 bis 1993 leicht verringerten, seither öffnet sich die Lohnschere jedoch wieder.³ Die auseinanderklaffende Lohnschere der letzten fünfzehn Jahre entsteht vor allem durch den unteren Einkommensbereich (siehe Abbildung 3).

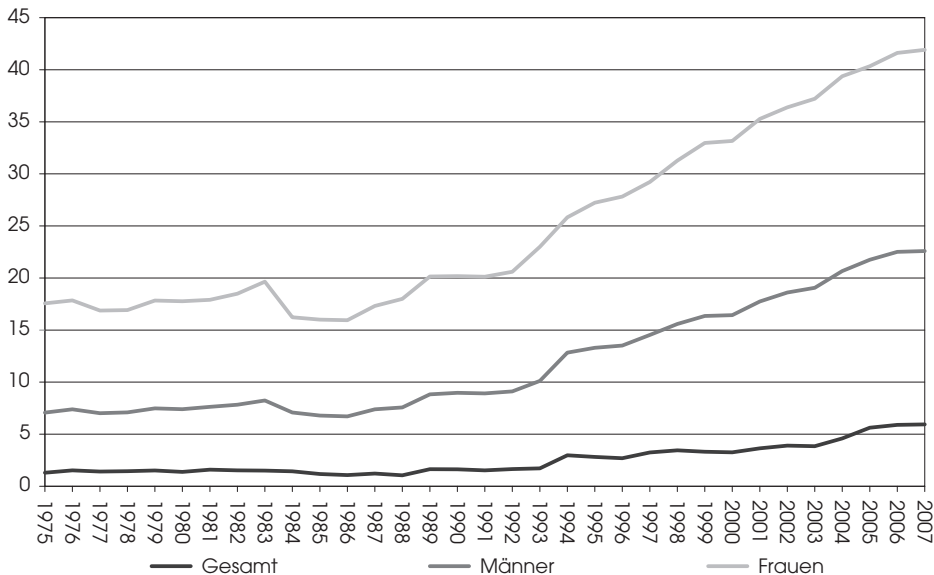
Während die Einkommensunterschiede im obersten Quartil seit Mitte der 90er-Jahre relativ konstant blieben und im mittleren Einkommensbereich leicht zunahmen, kam es seit 1993 zu einem erheblichen relativen

Abbildung 3: Brutto-Fraueneinkommen in % der Männereinkommen 1990-2006



Quelle: Österreichischer Hauptverband der Sozialversicherungsträger; Guger, Marterbauer (2007) 10.

Abbildung 4: Teilzeitbeschäftigte in % aller unselbstständig Erwerbstätigen 1974-2006



Quelle: Statistik Austria, Österreichischer Mikrozensus, Arbeitskräfteerhebung; *) 1984, 1994, 2004: Zeitreihenbrüche.

Einkommensverlust von Frauen im unteren Einkommensbereich. Zugleich zeigt sich jedoch ein deutlicher Anstieg der arbeitszeitstandardisierten Fraueneinkommen von 79% der Männereinkommen im Jahr 1993 auf 87% im Jahr 2006.⁴ Dies verdeutlicht, dass Arbeitszeit zu einer immer wichtigeren Ursache geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede geworden ist. Während in den 1970er-Jahren nur circa 17% aller Frauen und unter 1% aller Männer Teilzeit arbeiteten, stieg die Teilzeitquote bis 2006 auf 42% bei Frauen, jedoch nur knapp über 5% bei Männern (siehe Abbildung 4).

Schlager (2007) untersucht die Entwicklung der Reallöhne (ohne Arbeitszeitbereinigung) von 1990 bis 2005 und schlüsselt diese geschlechtsspezifisch auf. Sie verwendet dazu die Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger. Schlager zeigt, dass Frauen von der schwachen Reallohnentwicklung der letzten Jahrzehnte stärker benachteiligt waren als Männer. Während Frauen im Zeitraum 1990 bis 1995 im Verhältnis zu Männern leicht aufholen konnten, lagen die Reallohnzuwächse von Frauen im Zeitraum 1995 bis 2000 weit unter jenen der Männer. Im Zeitraum 2000 bis 2005 stagnierten die Reallöhne beider Geschlechter. Während Männer und Frauen im oberen Einkommensbereich von geringen Reallohnzuwächsen profitierten, mussten vor allem Frauen im unteren Einkommensbereich teilweise sogar Reallohnverluste hinnehmen. Schlager

erachtet die konjunkturell bedingte mangelnde Arbeitskräftenachfrage und daraus resultierende Arbeitslosigkeit als wesentliche Ursache der Stagnation der Reallöhne. Der entstehende Lohndruck wirkte sich aufgrund ihrer schlechten Verhandlungsposition insbesondere negativ auf Frauen im unteren Einkommensbereich aus.

Der jüngste Einkommensbericht des Rechnungshof (2008), der verschiedene administrativ erhobene und umfragebasierte Daten verwendet, bestätigt das schwache Reallohnwachstum, insbesondere von Fraueneinkommen. So hatten Frauen 2007 inflationsbereinigt ein nur 1% höheres Einkommen als 1998, Männer hatten mit 2% etwas stärkere Reallohnsteigerungen. Insgesamt lag in fünf von neun Jahren die Wachstumsrate des Frauenmedianeinkommens unter dem Verbraucherpreisindex, bei Männern war dies in vier Jahren des Untersuchungszeitraums der Fall.⁵ Außerdem bestätigt der Einkommensbericht, dass die Einkommensunterschiede im privaten Sektor deutlich höher sind als im öffentlichen Bereich. Tabelle 1 zeigt, dass Arbeiterinnen und weibliche Angestellte 2007 im privaten Sektor mit 44% bzw. 49% der Männereinkommen deutlich höhere Einkommensrückstände hatten als Vertragsbedienstete und BeamtInnen mit 67% und 64%. Werden nur ganzjährig vollzeitbeschäftigte Männer und Frauen verglichen, so verdienten Vertragsbedienstete 2007 im Durchschnitt 91%, BeamtInnen sogar 98% der Männereinkommen (siehe Tabelle 1). Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede im öffentlichen Sektor entstehen daher nahezu ausschließlich durch die unterschiedliche Arbeitszeit.

Tabelle 1: Einkommensunterschiede bei mittleren Bruttojahreseinkommen öffentlich vs. privat, 2007

	Alle			Ganzjährig Vollzeit		
	Frauen	Männer	Frauen % Männer	Frauen	Männer	Frauen % Männer
ArbeiterInnen	10149	7282	79%	7406	9219	67%
Angestellte	19193	23201	44%	19544	29023	64%
Vertragsbedienstete	23528	30311	78%	29218	45355	91%
BeamtInnen	41396	45357	91%	29753	32661	98%
Gesamt	16748	28226	59%	2735	34866	78%

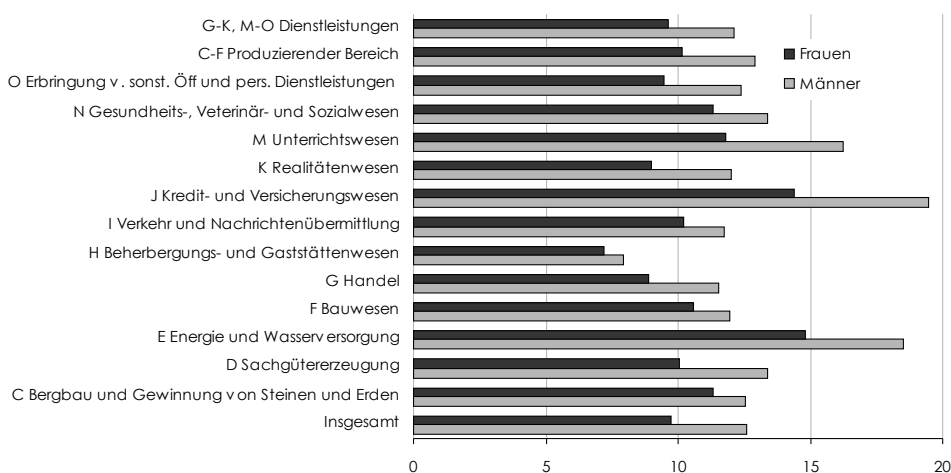
Quelle: Rechnungshof (2008) 41.

Gregoritsch et al. (2000) untersuchen durch einen Vergleich der Jahre 1977, 1993 und 1997 die Entwicklungstrends geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede. Sie arbeiten hauptsächlich mit den Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsstatistik und kommen zu dem Ergebnis, dass die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede zwi-

schen 1977 und 1993 von 29% auf 31% gestiegen sind, und bis 1997 noch einmal auf 32% (ohne Berücksichtigung von BeamtInnen). Werden BeamtInnen miteinbezogen, verringern sich die Einkommensunterschiede deutlich und betragen im Jahr 1997 28%.⁶ Die AutorInnen sehen Teilzeitarbeit, schlechte Berufschancen von Frauen, eine langsamere Aufstiegs- geschwindigkeit im Zeitablauf sowie Berufsunterbrechungen als Hauptgründe geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede. Im Durchschnitt aller Sektoren und Einkommensstufen verdienen Frauen bereits beim Berufseinstieg um 18,3% weniger als Männer. In den ersten Jahren nach dem Berufseinstieg hatten Frauen zwar im Durchschnitt ein leicht höheres Wachstum des Bruttoeinkommens als Männer, durch Berufsunterbrechungen, Teilzeitarbeit und geringeren Überstunden öffnet sich jedoch die Lohnschere im Laufe der Zeit.

Geisberger (2007) ermittelt die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede bei den Bruttostundenverdiensten (ohne Mehr- oder Überstunden) auf Basis der Verdienststrukturerhebung 2006. Diese Datenquelle ermöglicht eine detailliertere Aufschlüsselung der Ursachen geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede, eine Längsschnittanalyse ist allerdings kaum möglich. Durch die Verwendung der Stundenlöhne sind die Ergebnisse bereits arbeitszeitbereinigt. Geisberger ermittelt die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede nach Wirtschaftstätigkeit, Berufsgruppen, höchstem abgeschlossenen Bildungsniveau sowie Alter und Dauer der Zugehörigkeit im Unternehmen. Sie zeigt auf, dass die Einkommensunterschiede in den einzelnen Wirtschaftsbereichen und

Abbildung 5: Bruttostundenverdienste nach Wirtschaftstätigkeit 2006



Quelle: Geisberger (2007) 636.

Berufsgruppen sehr unterschiedlich hoch sind. Abbildung 5 zeigt die Bruttostundenverdienste nach Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2006. Dabei können gewaltige Unterschiede zwischen den Branchen festgestellt werden. Während die Bruttostundenverdienste im Bereich „Energie- und Wasserversorgung“ und „Kredit- und Versicherungswesen“ mit € 16 bzw. 17 am höchsten waren, sind diese in stärker von Frauen dominierten Branchen wie „Handel“ und „Beherbergungs- und Gaststättenwesen“ mit weniger als € 10 am niedrigsten. In allen erhobenen Wirtschaftsbereichen verdienten Frauen weniger als Männer. Im Durchschnitt aller Branchen lagen die Bruttostundenverdienste der Frauen bei € 9,71 und jene der Männer bei € 12,57, das durchschnittliche Fraueneinkommen lag damit bei 77,25% des vergleichbaren Männereinkommens.⁷

Günberger und Zulehner (2009) ermitteln auf Basis der EU-SILC-Daten die Determinanten der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede in Österreich für Vollzeitbeschäftigte. Durch das Schätzen von Lohnregressionen versuchen sie die Einkommensunterschiede in einen „erklärten“ und einen „unerklärten“ Teil aufzuspalten. Ersterer umfasst persönliche und Arbeitsmarktcharakteristika, Letzterer kann als Lohndiskriminierung interpretiert werden. Grünberger und Zulehner berechnen zunächst, dass vollzeitbeschäftigte Frauen um 22% weniger als vollzeitbeschäftigte Männer verdienen. Wird für unterschiedliche Schulbildung und Berufserfahrung korrigiert, verringern sich die Einkommensunterschiede nur marginal auf 21%. Dies legt nahe, dass Bildungs- und Qualifikationsunterschiede (im Gegensatz zu den 70er- und 80er-Jahren) keinen großen Beitrag zur Erklärung der Einkommensunterschiede leisten. Ein großer Teil der Einkommensunterschiede kann nicht durch die vorhandenen persönlichen und Arbeitsmarktcharakteristika erklärt werden, je nach Spezifikation bleiben zwischen 54% und 97% der Einkommensunterschiede unerklärt.⁸ Im untersten Einkommensviertel sind die Einkommensunterschiede mit 23% deutlich größer als im obersten Viertel mit 19%. Auch das Verhältnis von persönlichen und Arbeitsmarktcharakteristika zu Diskriminierung verändert sich mit der Einkommenshöhe: Im untersten Quartil können 61% durch Unterschiede zwischen den Merkmalen erklärt werden, im obersten sind es nur 26%.⁹

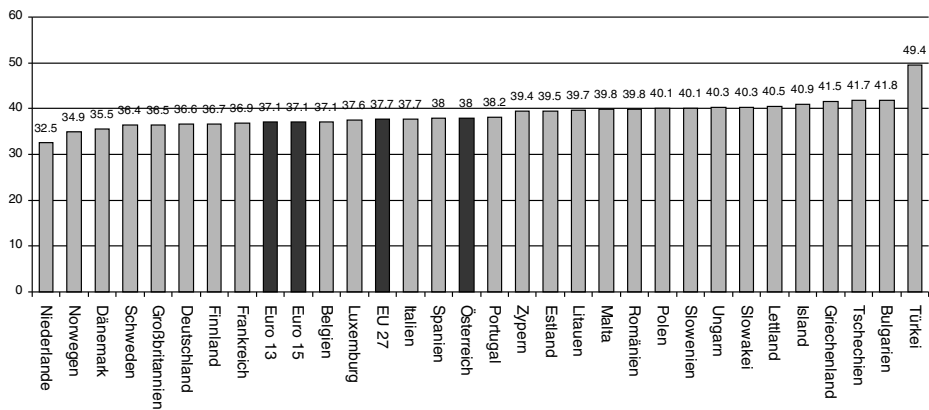
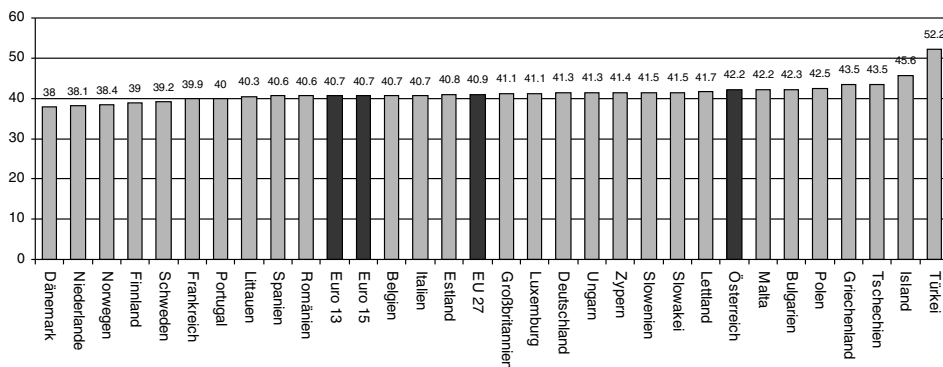
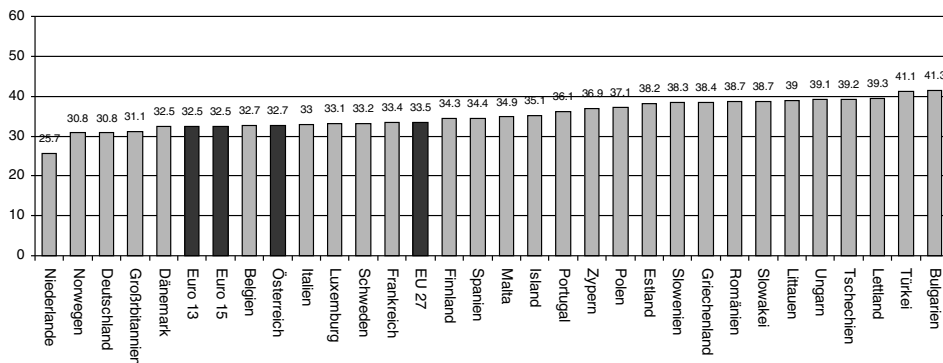
Plantenga und Remery (2006) untersuchen auf Basis der Verdienstrukturserhebung die geschlechtsspezifische Lohnschere für 25 europäische Länder für das Jahr 2002. Sie ermitteln die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede durch das Verhältnis des Bruttostundenlohns von Frauen und Männern, die Einkommensunterschiede sind somit bereits arbeitszeitbereinigt. Die Ergebnisse zeigen große Übereinstimmungen mit Eurostat (2009). Dabei fällt auf, dass sich die Position von Österreich zwischen 2002 und 2007 deutlich verschlechtert hat. Lagen 2002 noch Großbritannien, die Slowakei, Zypern, Estland und Deutschland vor

Österreich, hat 2007 nur mehr Estland höhere geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede.

Für das „schlechte Abschneiden“ Österreichs im EU-Vergleich werden u. a. zwei Ursachen genannt: Einerseits gibt es in Österreich generell hohe branchenspezifische Einkommensunterschiede und eine deutlich ausgeprägte geschlechtsspezifische Segregation.¹⁰ Andererseits ist die Arbeitszeit zwischen den Geschlechtern in Österreich ungleicher verteilt als in den meisten europäischen Ländern.¹¹

Abbildung 6 zeigt die durchschnittliche Wochenarbeitszeit in 29 europäischen Ländern im 4. Quartal 2007. Werden Männer und Frauen gemeinsam betrachtet, so liegt Österreich mit 38 Stunden im Mittelfeld, die skandinavischen Länder haben deutlich niedrigere Arbeitszeiten, die osteuropäischen wesentlich höhere. Werden hingegen die durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten von Männern und Frauen getrennt untersucht, so liegt Österreich bei den Männern mit 42,2 Stunden im obersten Viertel, bei den Frauen mit 32,7 Stunden hingegen im untersten. In kaum einem anderen Land sind die Arbeitszeiten zwischen den Geschlechtern so ungleich verteilt wie in Österreich. Während auf der einen Seite Männer überdurchschnittlich viele Überstunden machen, sind Frauen zu einem großen Anteil teilzeitbeschäftigt. Dieses Phänomen findet sich etwas abgeschwächt auch in Deutschland und Großbritannien. Während Teilzeitquoten auch in skandinavischen Ländern sehr hoch sind, unterscheidet sich die Qualität der Teilzeitarbeitsplätze wesentlich. Im skandinavischen Raum gibt es einen großen Anteil hoch und mittel qualifizierter Teilzeit-Arbeitsplätze mit durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten von 30 Stunden. In Österreich und Deutschland hingegen ist Teilzeitarbeit vor allem in niedrig qualifizierten Branchen mit Wochenarbeitszeiten zwischen 15 und 20 Stunden zu finden.

Werden die Ergebnisse aus Abbildung 6 mit den arbeitszeitbereinigten Einkommensunterschieden aus Abbildung 2 verglichen, so fällt auf, dass die Einkommensunterschiede in jenen westeuropäischen Ländern höher sind, in denen die Arbeitszeit ungleicher verteilt ist (wie z. B. Großbritannien, Deutschland, Österreich; die Niederlande bilden hier eine Ausnahme). Dies legt nahe, dass es neben dem direkten negativen Einkommenseffekt durch eine geringere Wochenarbeitszeit auch einen indirekten negativen Arbeitszeiteffekt gibt.¹² So haben Teilzeitbeschäftigte eine schlechtere Verhandlungsposition bei Lohnverhandlungen, geringere Aufstiegschancen und einen schlechteren Zugang zu betriebsinternen Informationen und Weiterbildungsmaßnahmen. Außerdem sind Teilzeitbeschäftigte häufig für ihre Stellen überqualifiziert.¹³

Abbildung 6: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit im EU-Vergleich, 4. Quartal 2007**Durchschnittliche Wochenarbeitszeit Männer, 4. Quartal 2007****Durchschnittliche Wochenarbeitszeit Frauen, 4. Quartal 2007**

Quelle: Eurostat 2008

3. Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede auf Basis der EU-SILC-2005-Erhebung

In diesem Abschnitt werden eigene empirische Untersuchungen über geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede und Arbeitszeit mit den EU-SILC-2005-Daten vorgestellt. Die EU-SILC ist eine vergleichsweise junge Umfragedatenbank über Einkommen, Lebensbedingungen und Armut von Privathaushalten in der EU, die seit 2003 in Österreich und zwischen 2003 und 2005 in allen anderen EU-Staaten eingeführt wurde. Sie gilt als Nachfolgeprojekt des Europäischen Haushaltspanels ECHP, welcher mit 2001 in den meisten Ländern Europas beendet wurde. In der EU-SILC finden sich Variablen auf Haushalts- und Personenebene, die folgende Untersuchung beschränkt sich auf letztere.

Die EU-SILC hat gegenüber administrativ erhobenen Daten (der Sozialversicherungsstatistik und der Lohnsteuerstatistik) den Vorteil, dass sie Variablen zu Arbeitszeit, Bildungsniveau, Berufsgruppe etc. enthält, welche für die Erklärung von Einkommensunterschieden wichtig sind. Allerdings hat die EU-SILC als Umfragedatenbank möglicherweise das Problem von Stichprobenfehlern (Stichprobe ist nicht repräsentativ für die Bevölkerung) und anderen Fehlern (bspw. Verzerrungen durch falsche Antworten). Durch Plausibilitätstests, Nachbefragung via Telefon, InterviewerInnenschulungen und eine Verbesserung der Fragebögen können Messfehler verringert werden, bis zu einem gewissen Grad bleiben sie jedoch bestehen.¹⁴ Ein großes Problem von Umfragedaten ist zudem, dass sie höhere Einkommen unterbewerten, weil SpitzeneinkommensbezieherInnen mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit Angaben über die Höhe ihres Einkommens machen.¹⁵ Da generell eher Männer im Spitzeneinkommensbereich vorzufinden sind, hat das zur Folge, dass geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede unterschätzt werden. Dies zeigt auch ein Vergleich der EU-SILC-2005 mit der Lohnsteuerstatistik. Abbildung 7 vergleicht die Einkommensdezilverteilung (nach Dezilobergrenzen) der Bruttojahresgehälter mit der EU-SILC und der Lohnsteuerstatistik. Insgesamt zeigt sich eine relativ gute Deckung der beiden Datenquellen im mittleren Einkommensbereich. Allerdings kann beobachtet werden, dass die niedrigen Einkommen von der EU-SILC höher bewertet werden, die hohen Einkommen hingegen geringer als in der Lohnsteuerstatistik.

Auch die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede werden von der EU-SILC im mittleren und oberen Einkommensbereich geringer bewertet als von der Lohnsteuerstatistik (siehe Abbildung 8). In den ersten beiden Einkommensdezilen hingegen sind die Einkommensunterschiede nach der Lohnsteuerstatistik höher. Beide Datenbanken zeigen jedoch eine kontinuierliche Verringerung der Einkommensunterschiede ab dem dritten Einkommensdezil. Auffällig ist außerdem in beiden Datenbanken

Abbildung 7: Einkommensdezilobergrenzen Lohnsteuerstatistik und EU-SILC, Vergleich der Brutto-Jahreseinkommen unselbstständig Beschäftigter 2005

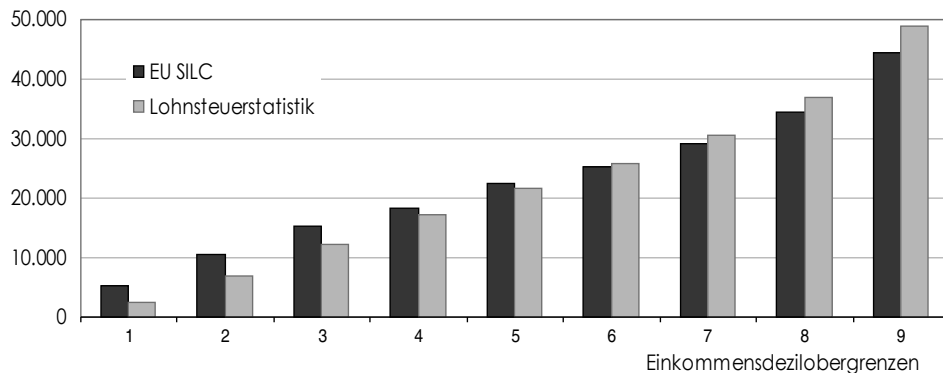
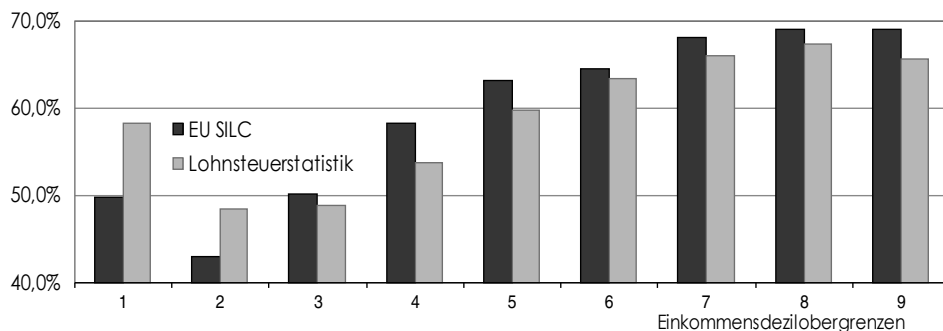


Abbildung 8: Fraueneinkommen in % der Männereinkommen nach Einkommensdezilobergrenzen, EU-SILC und Lohnsteuerstatistik 2005



Quelle von Abb. 7 und 8: eigene Berechnungen mit der EU-SILC und der Lohnsteuerstatistik.

Tabelle 2: Frauenmedianeinkommen in % des Männermedianeinkommen

	Frauen	Männer	Frauen % Männer
Gesamt	16.800	26.600	63,2%
Vollzeit	21.800	27.917	78,1%

Tabelle 3: Verhältnis zwischen dem obersten und untersten Einkommensdezil (Dezilgruppendurchschnitte), gesamt und Vollzeit

	Frauen	Männer	Gesamt
D9:D1 Gesamt	20,49	18,60	22,27
D9:D1 Vollzeit	10,70	9,94	10,93
Gini gesamt	0,37	0,33	0,36
Gini Vollzeit	0,29	0,29	0,30

Quelle der Tab. 2 und 3: eigene Berechnungen mit EU-SILC.

der Knick beim zweiten Dezil, in dem die Einkommensunterschiede extrem hoch sind. Hier verdienen Frauen nach der EU-SILC nur 43,1% der Männereinkommen, 48,4% nach der Lohnsteuerstatistik. Eine mögliche Erklärung dieses Knicks ist, dass im zweiten Einkommensdezil größtenteils teilzeitarbeitende Frauen zu finden sind. Dies soll später noch untersucht werden.

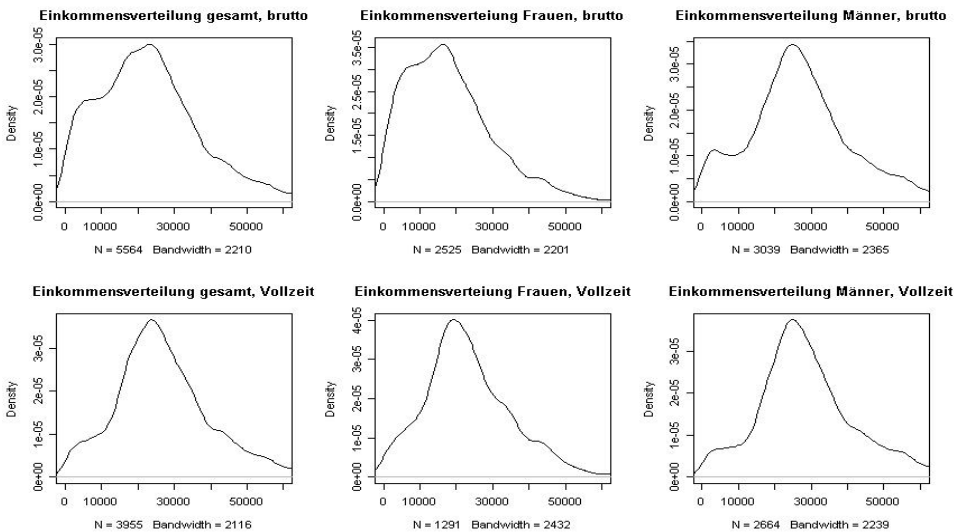
Im nächsten Schritt werden die Einkommensunterschiede insgesamt mit den Einkommensunterschieden von Vollzeitbeschäftigten verglichen, da eine vollständige Arbeitszeitbereinigung mit der EU-SILC-Datenbank nicht seriös möglich ist.¹⁶ Tabelle 2 zeigt das Frauenmedianeinkommen in Prozent des Männermedianeinkommens. Insgesamt verdienen Frauen 63,2% des mittleren Männereinkommens. Werden nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt, so erhöht sich das Fraueneinkommen deutlich auf 78,1%. Diese Ergebnisse zeigen große Übereinstimmungen mit jenen von Guger und Marterbauer (2007).

Tabelle 3 untersucht die Streuung innerhalb der Frauen- und Männereinkommen. Frauen im obersten Einkommensdezil verdienen durchschnittlich das 20,5-fache von Frauen im untersten Zehntel, bei Männern beträgt diese Relation 18,6. Sowohl bei Frauen als auch bei Männern reduziert sich der Unterschied zwischen den obersten und den untersten 10% deutlich, wenn nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt werden. Auch der Gini-Koeffizient verringert sich deutlich. Bei Frauen ist dieser Unterschied größer als bei Männern, was bedeutet, dass Fraueneinkommen insgesamt viel stärker streuen als Männereinkommen, die Streuung aber abnimmt, wenn nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt werden.

Abbildung 9 zeigt im nächsten Schritt Häufigkeitsverteilungen für Frauen und Männer, gesamt und Vollzeit. Insgesamt ist das globale Maximum der Gesamtverteilung bei circa € 30.000 Jahreseinkommen. Bei Frauen liegt das Maximum ohne Arbeitszeitbereinigung bei € 20.000, jedoch gibt es bei € 10.000 einen fast ebenso hohen Gipfel. Bemerkenswert ist, dass der Anstieg bis zum 10.000er-Gipfel sehr steil ist, d. h. dass viele Frauen im sehr niedrigen Einkommensbereich arbeiten. Bei Männern hingegen gibt es nur einen großen Gipfel bei € 30.000, der Anstieg bis dahin ist (mit Ausnahme einer kurzen Erhebung bei € 5.000) flacher als bei Frauen, d. h. es gibt deutlich weniger Niedrigeinkommensbezieher als -bezieherinnen. Arbeitszeitbereinigt hingegen gleichen sich die Häufigkeitsverteilungen aneinander an. Hier sieht die Verteilungsfunktion der Frauen jener der Männer sehr ähnlich, jedoch ist der Gipfel bei Frauen mit 20.000 deutlich niedriger als der Gipfel der Männer bei 25.000.

In Abbildung 10 wird die Einkommensdezilverteilung mit und ohne Arbeitszeitstandardisierung zwischen 1981 und 2005 verglichen. Für 1981 wird auf die Ergebnisse von Christl (1985) zurückgegriffen, für 2005 werden eigene Berechnungen mit den EU-SILC-Daten vorgelegt. Bereits für

Abbildung 9: Häufigkeitsverteilung Bruttojahreseinkommen mit und ohne Arbeitszeitbereinigung, geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt



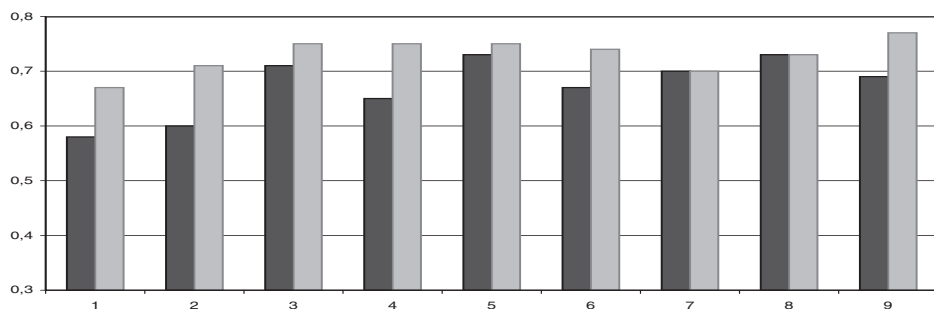
Quelle: eigene Berechnungen mit EU-SILC 2005.

die 1980er-Jahre fällt auf, dass der Effekt der Arbeitszeitbereinigung im unteren Einkommensbereich für Frauen stärker ist als im oberen. So steigen zum Beispiel im zweiten Dezil die Fraueneinkommen von 60% auf 71%, wenn eine Arbeitszeitstandardisierung vorgenommen wird. Dies verdeutlicht, dass die ungleich verteilte Arbeitszeit im unteren Einkommensbereich schon Anfang der 1980er-Jahre eine wichtige Determinante der Einkommensunterschiede darstellte. In den höheren Einkommensgruppen ergibt sich jedoch noch kein deutlicher Einfluss von Teilzeitarbeit auf die Fraueneinkommen. Dies ist vermutlich dadurch zu erklären, dass Teilzeitarbeit zunächst in den unteren Einkommensbereichen entstanden ist und sich erst allmählich auf höhere Einkommensgruppen ausweitete. Ein Vergleich mit dem Jahr 2005 bestätigt dies.

Im Jahr 2005 zeigen sich in allen Einkommensdezilen deutliche Unterschiede mit und ohne Arbeitszeitstandardisierung, im unteren Einkommensbereich sind die Unterschiede am höchsten. Im zweiten Dezil verdienen vollzeitbeschäftigte Frauen 74% (insgesamt nur 43%) der vergleichbaren Männereinkommen. Insofern kann der Knick beim zweiten Dezil wohl dadurch erklärt werden, dass im zweiten Dezil größtenteils Teilzeitbeschäftigte vorzufinden sind (wohingegen im ersten Dezil prekär Beschäftigte beider Geschlechter, wenn auch überwiegend Frauen, sind). Von der zweiten bis zur achten Dezilobergrenze verringern sich die Unterschiede mit und ohne Arbeitszeitstandardisierung kontinuierlich, dennoch sind sie deutlich größer als 1981.

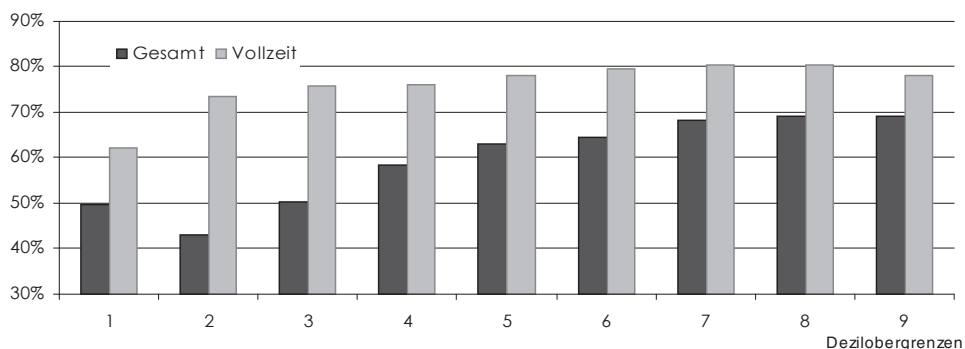
Abbildung 10: Vergleich Einkommensunterschiede nach Einkommensdezilobergrenzen mit und ohne Arbeitszeitstandardisierung 1981 und 2005

1981



Quelle: Christl (1985), Österreichischer Mikrozensus (1981).

2005



Quelle: Eigene Berechnungen mit EU SILC 2005.

Die Gegenüberstellung zwischen 1981 und 2005 zeigt einerseits, dass sich Teilzeitarbeit in den letzten 25 Jahren vom unteren Einkommensbereich auf alle Einkommensgruppen ausgeweitet hat, andererseits, dass Frauen im unteren Einkommensbereich (auch wenn nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt werden) im Vergleich zu 1981 Einkommensverluste hinnehmen mussten, während Frauen im oberen Einkommensbereich (arbeitszeitbereinigt) ihren Einkommensanteil halten konnten. Die Streuung innerhalb der Fraueneinkommen ist im Vergleich zu den 1980er-Jahren deutlich ungleicher geworden.

4. Conclusio

Die wichtigste Literatur zur Thematik und die eigenen empirischen Untersuchungen auf Basis der EU-SILC-2005-Erhebung bestätigen die

anhaltend hohen geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede in Österreich. Vor allem im unteren Einkommensbereich mussten Frauen in den letzten eineinhalb Dekaden bedeutende Einkommensverluste hinnehmen.

Arbeitszeitbereinigt verringert sich die Lohnschere fast um die Hälfte. Dies verdeutlicht, dass Teilzeitarbeit zur wichtigsten Determinante geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede geworden ist. Neben den unmittelbaren negativen Einkommenseffekten, die aus der geringeren (Wochen-)Arbeitszeit von Frauen resultieren, gibt es auch deutliche Hinweise auf indirekte Auswirkungen. So haben Teilzeitarbeitende eine schlechtere Verhandlungsposition bei Lohnerhöhungen, weniger Zugang zu betriebsinterner Information und Weiterbildungsmaßnahmen und geringere Aufstiegschancen

Im öffentlichen Bereich sind die Einkommensunterschiede deutlich geringer als im privaten Sektor und können nahezu ausschließlich durch die niedrigere (Wochen-)Arbeitszeit von Frauen erklärt werden. Außerhalb des öffentlichen Sektors gibt es allerdings noch viele andere Ursachen geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede. Zu den Wichtigsten zählen horizontale und vertikale Segregation sowie Diskriminierung. Bildungs- und Qualifikationsunterschiede spielen heute hingegen fast keine Rolle mehr.

Im europäischen Vergleich weist Österreich außergewöhnlich hohe Einkommensdifferenzen auf. Der wichtigste Grund dafür ist, dass die Arbeitszeit in Österreich wesentlich ungleicher verteilt ist als in den meisten anderen europäischen Ländern. Außerdem gibt es in Österreich generell hohe branchenspezifische Einkommensunterschiede und eine ausgeprägte geschlechtsspezifische Segregation.

Welche Maßnahmen bieten sich an, um geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede zu beseitigen? Neben den aktuell häufig diskutierten Maßnahmen, wie mehr Transparenz und Strafen bei Lohndiskriminierung, Ausbau von Frauenförderungsprogrammen und *Gender Mainstreaming*-Strategien, würden vor allem die folgenden Maßnahmen die Einkommenssituation von Frauen wesentlich verbessern: 1.) die Einführung eines existenzsichernden Mindestlohns, der auch bei prekären Beschäftigungsverhältnissen zur Anwendung kommt; 2.) höhere arbeits- und sozialrechtliche Standards in prekären Beschäftigungsverhältnissen und eine Sozialversicherungspflicht für alle Beschäftigungsverhältnisse. Diese beiden Maßnahmen würden zudem vermutlich zu einem Rückgang prekärer Beschäftigungsverhältnisse führen, da diese dadurch weniger attraktiv für Unternehmen würden. Zwar wird zuweilen argumentiert, dass ein Rückgang der Nachfrage von der Unternehmensseite nach prekären Beschäftigungsverhältnissen – insbesondere ein Rückgang von Teilzeitarbeit – negative Auswirkung auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen hätte,

weil diese dann gar keine Chance mehr am Arbeitsmarkt hätten. Dieses Argument kann jedoch nicht als Rechtfertigung dafür benützt werden, prekäre Beschäftigungsverhältnisse (oft ohne Existenzsicherung) zu forcieren. Denn ginge es in dieser Argumentation um die Erhöhung der Erwerbschancen von Frauen, wäre eine Arbeitszeitreform viel wichtiger und nahe liegender.

In den Jahren vor Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2007 nahm die Ungleichverteilung der bezahlten Arbeit zwischen Männern und Frauen zu: Während Männer durch Überstunden über die gesetzliche Normalarbeitszeit hinaus tätig waren, arbeiteten Frauen zunehmend Teilzeit, mit geringen Wochenarbeitsstunden im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern. Zugleich kam es trotz günstiger Konjunktur zu keiner wesentlichen Reduktion der Arbeitslosigkeit. Die anhaltende Arbeitslosigkeit wiederum übte insbesondere auf die niedrigen Einkommensgruppen und prekären Beschäftigten – darunter größtenteils Frauen – Druck aus und verschlechterte ihre Lohnverhandlungsposition. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Ungleichverteilung der Arbeitszeit zwischen den Geschlechtern in der Krise (zunächst) abnimmt: Während vor allem in männlich dominierten Branchen auf Kurzarbeit umgestellt wird, wird von frauendominierten Branchen (z. B. den LehrerInnen) Mehrarbeit erwartet. Dabei ist diesmal die Arbeitszeitverlängerung unbezahlt und unfreiwillig (im Gegensatz zur Arbeitszeitverlängerung der Männer durch Überstunden in den Jahren vor der Krise), die Arbeitszeitverkürzung in den männlich dominierten Branchen hingegen ist staatlich subventioniert. Gerade in Zeiten der Krise wäre die gesetzliche Arbeitszeitverkürzung der Normalarbeitszeit mit Lohnausgleich eine Maßnahme, um das vorhandene Arbeitsvolumen egalitärer auf die Köpfe und zwischen den Geschlechtern zu verteilen und damit die Lohnschere zu verringern und die Situation von Frauen am Arbeitsmarkt zu verbessern.

Anmerkungen

¹ Rechnungshof (2008) 41.

² Eurostat (2009).

³ Guger, Marterbauer (2007) 10.

⁴ Ebd. 10.

⁵ Rechnungshof (2008) 18.

⁶ Gregoritsch et al. (2000) 15.

⁷ Geisberger (2007) 636.

⁸ Grünberger, Zulehner (2009) 145.

⁹ Ebd. 146.

¹⁰ Guger, Marterbauer (2007), Geisberger (2007), Waltner (2008).

¹¹ Eurostat (2008).

¹² Angelo, Grisold (2008) 29.

- ¹³ Bergmann et al. (2004).
- ¹⁴ Statistik Austria (2007) 72.
- ¹⁵ Schürz (2008).
- ¹⁶ Die EU-SILC-2005-Erhebung beinhaltet 10.364 erfolgreiche Personeninterviews von Personen über 16 Jahren. Für die folgenden Untersuchungen wurden zunächst alle PensionistInnen und alle Personen, die kein Einkommen beziehen, exkludiert. Übrig blieb eine Stichprobe von 5.564 Personen, darunter 2.525 Frauen und 3.039 Männer. 1.291 Frauen und 2.664 Männer arbeiteten Vollzeit. Dies entspricht einer Vollzeitquote von 51% bei Frauen und 88% bei Männern.

Literatur

- Angelo, Silvia; Grisold, Andrea, Zur Verteilung von Arbeitszeit und Ungleichheit – Eine geschlechtsspezifische Betrachtung im EU-Kontext, in: *Intervention* 1 (2008).
- Bergmann, Nadja; Fink, Marcel; Graf, Nikolaus; Hermann, Christoph; Mairhuber, Ingrid; Sorger, Claudia; Willsberger, Barbara, Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung in Österreich. Bestandsaufnahme und Potentiale (=Studie für das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, Wien 2004).
- Christl, Josef, Verdienstdifferentiale zwischen Männern und Frauen (Wien 1985).
- Eurostat, Durchschnittliche Wochenarbeitszeit in den EU 27 – 4. Quartal 2007 (Luxemburg 2008).
- Eurostat, Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen, Lohnstrukturerhebung 2002, 2006, 2007 (Luxemburg 2009).
- Geisberger, Tamara, Geschlechtsspezifische Lohn- und Gehaltsunterschiede, in: *Statistische Nachrichten* 7 (2007) 633-642.
- Gregoritsch, Petra; Kalmár, Monika; Wagner-Pinter, Michael, Einkommen von Frauen und Männern in unselbstständiger Beschäftigung (=Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, Wien 2000).
- Grünberger, Klaus; Zulehner, Christine, Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich, in: *WIFO Monatsberichte* 2 (2009) 139-150.
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich (=WIFO Working Papers 307, Wien 2007).
- Plantenga, Janneke; Remery, Chantal, The gender pay gap – Origins and policy responses. A comparative review of 30 European countries (European Commission – Directorate-general for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brüssel 2006).
- Rechnungshof, Einkommensbericht 2008, Reihe Band 1 (Wien 2008).
- Schlager, Christa, Stagnation der Reallöhne und zunehmende Einkommensunterschiede 1990-2005. in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 33/1 (2007).
- Schürz, Martin, Vermögen und Vermögensverteilung (=Präsentation auf der Veranstaltung des BEIGEWUM am 28.3.2008; Wien 2008).
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU SILC 2005 (Wien 2007).
- Waltner, Edith, Die Entwicklung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation in Österreich. Eine Längsschnittbetrachtung der letzten drei Jahrzehnte (=Dipl. Arbeit WU Wien, Wien 2008).

Zusammenfassung

Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede sind heute wieder auf dem Niveau von 1980. Während im Zeitraum 1980 bis 1992/93 eine leichte Reduktion geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede beobachtet werden kann, steigen die Ungleichheiten seit Mitte der 1990er-Jahre. Laut dem jüngsten Einkommensbericht des Rechnungshofs (2008) lag das mittlere Bruttojahreseinkommen von Frauen im Jahr 2007 bei 59,3% des vergleichbaren Männereinkommens. Frauen im unteren Einkommensbereich mussten in den letzten 15 Jahren die stärksten Einkommensverluste hinnehmen. Wenn auch die Höhe der Einkommensunterschiede keinen Unterschied zu 1980 aufweist, haben sich die Ursachen der Einkommensdifferenzen bedeutend verändert. Bildungs- und Qualifikationsunterschiede erklären heute einen zunehmend geringeren Teil der Lohnschere, Arbeitszeit hingegen wird zu einer immer wichtigeren Determinante. Arbeitszeitbereinigt verdienen Frauen circa 75-78% der Männereinkommen, fast 50% der Einkommensunterschiede können somit bereits durch die geringere durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Frauen erklärt werden. Im europäischen Vergleich liegt Österreich 2007 an vorletzter Stelle von 28 Ländern, nur in Estland ist die Einkommensdifferenz der Frauen zu den Männern größer. Dieser Beitrag bietet einen Überblick zur wichtigsten spezifischen Literatur und untersucht mittels eigenen Auswertungen, beruhend auf den EU-SILC-2005-Daten, die Ursachen der anhaltend großen Lohnschere in Österreich sowie das schlechte Abschneiden Österreichs im europäischen Vergleich. Fokussiert wird dabei insbesondere auf die zunehmend ungleich verteilte Arbeitszeit zwischen den Geschlechtern. Die eigene empirische Auswertung bestätigt, dass Arbeitszeit in allen Einkommensgruppen, insbesondere jedoch im unteren Einkommensbereich, einen großen Teil der Einkommensunterschiede erklärt.

Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt¹

Sonja Ertl

1. Einleitung

Günther Schmid kann als unermüdlicher Theoretiker moderner Strategien für Vollbeschäftigung bezeichnet werden. Bereits 1993 beschäftigte er sich in einem Diskussionspapier mit Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik und erlangte mit seinen „Übergängen in die Vollbeschäftigung“ (2002) eine gewisse Öffentlichkeit. Die 1980er- und 1990er-Jahre waren gleichzeitig jene Zeit, in der sich die Diskussion über die „Krise der Arbeitsgesellschaft“² als gesellschaftliche Perspektive etablierte.

Nach Schmid stehen im Zentrum moderner Vollbeschäftigungsstrategien „Übergangsarbeitsmärkte“, die definiert werden können als „...legitimate, negotiated and politically supported sets of various employment options in critical events over the life course“.³

Von der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte wurden im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie, im Zusammenhang mit dem so genannten „*Flexicurity*-Ansatz“, von Schmid Anleihen genommen. Allerdings beurteilte dieser die betreffende Verbindung von Flexibilität und Sicherheit sehr kritisch.⁴

Im nachfolgenden Text sollen zuerst die Eckpfeiler der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002) dargestellt werden. Anschließend wird der Versuch unternommen, die Theorie auf einen von Schmid noch nicht untersuchten Bereich anzuwenden: die Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt. Das Augenmerk liegt dabei insbesondere auf der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik über Ziele, wie das im Rahmen der österreichischen Arbeitsvermittlung festgelegt ist. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte, analytisch eingesetzt, die Effektivität von Arbeitsmarktpolitik ermitteln kann.

2. Theorie der Übergangsarbeitsmärkte und Übergangsrisiken

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte setzt an einem Wesenszug der Informations- und Kommunikationsgesellschaft an. Der ist dadurch

charakterisiert, „...immerzu wachsende und selbst produzierte ‚interne‘ oder ‚fabrizierte‘ Risiken zu erzeugen“.⁵

Die Arbeitsmärkte der Informations- und Kommunikationsgesellschaft sind den Risiken interner und externer Schocks ausgesetzt, an die sich UnternehmerInnen und ArbeitnehmerInnen anpassen müssen. Solche Schocks zwingen ArbeitnehmerInnen beispielsweise zum Berufswechsel oder zum zwischenzeitlichen Ausstieg aus dem Beruf.

„Externe“ Schocks sind Marktveränderungen, technologischer Wandel, Arbeitskräftewanderungen, Geburtenzyklen u. a. Mit externen Schocks gehen auch externe Risiken einher. Für die Menschen am Arbeitsmarkt, die von externen Risiken betroffen sind, gibt es nach Schmid (2002, S.227) „schon recht brauchbare Lösungen der sozialen Sicherung“. Allerdings stellt dieser Autor einschränkend fest, dass „das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumentarium auf interne Risiken noch kaum eingestellt ist“. „Interne“ oder „fabrizierte“ Risiken am Arbeitsmarkt sind beispielsweise Managementfehler auf der Unternehmensseite, gesundheitliche Katastrophen oder Lebenskrisen auf der Arbeitnehmerseite. Die Gründung einer Familie, Trennungen bzw. Scheidung, chronische Krankheiten oder Berufskrankheiten sind zu den gesundheitlichen Katastrophen und Lebenskrisen von ArbeitnehmerInnen zu zählen. Auch das zunehmende „Ausbrennen“ in nervlich anspannenden Dienstleistungsberufen ist zu berücksichtigen. Dafür sind insbesondere Erziehungs-, Bildungs-, Pflege- und politiknahe Berufe prädestiniert. Allgemein formuliert wirken sich die internen Risiken der Informations- und Kommunikationsgesellschaft in diskontinuierlichen Erwerbsverläufen aus und damit in vermehrter Arbeitslosigkeit.

2.1 Fünf Formen von Übergängen am Arbeitsmarkt

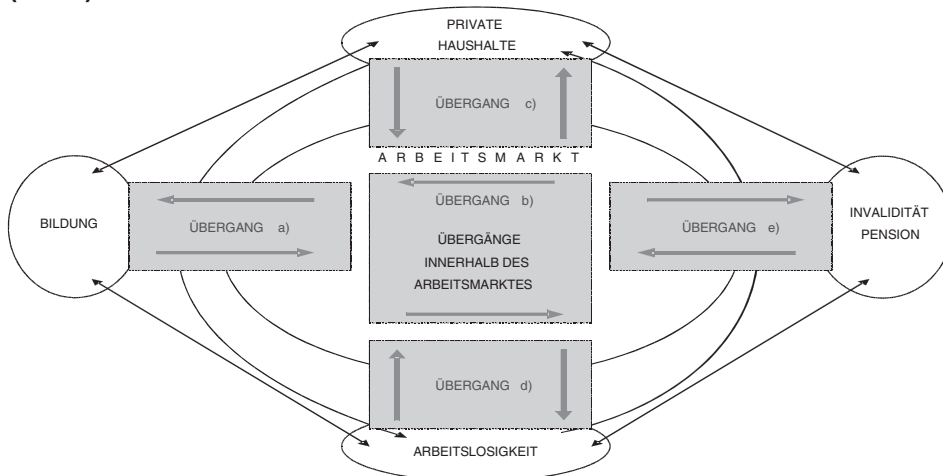
In der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte geht Schmid (2002) von fünf typischen „Übergängen“ am Arbeitsmarkt aus. Die meisten Menschen begegnen diesen Arbeitsmarktübergängen im Verlauf ihrer Erwerbskarriere. Grundsätzlich entsteht ein entsprechender „Übergang“ durch eine Veränderung der bisherigen Position am Arbeitsmarkt. Typische Übergänge erfolgen

- a) aus dem Bildungsbereich (Schulausbildung, Studium o. ä.) in eine Beschäftigung;
- b) zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen am Arbeitsmarkt: der Übergang von einer verkürzten in eine vollzeitige abhängige Beschäftigung; oder von einer abhängigen in eine selbstständige Beschäftigung bzw. in eine Kombination aus beiden;
- c) der Übergang von einer (überwiegend unbezahlten) privaten oder familiären Tätigkeit in eine berufliche;
- d) der Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung; und

- e) ein Übergang von einer zeitweisen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in eine Beschäftigung, sowie ein flexibler Übergang von der Erwerbsarbeit in die Pension.

Im Verständnis von Schmid sind diese Übergänge als dynamische Strömungen am Arbeitsmarkt zu verstehen. Sie fließen in beide Richtungen. Und es ist für das effiziente Funktionieren des Arbeitsmarktes auch von Bedeutung, dass ein Positionswechsel gleich einladend sowohl in die eine Richtung und retour sein soll bzw. auch zu einer weiteren, neuen Position. Es soll beispielsweise möglich sein, von der Familienarbeit in den Arbeitsmarkt (wieder)einzusteigen und vom Arbeitsmarkt - entsprechend der familiären Entwicklung - in die Familienarbeit zurückzukehren. Oder es soll ein reibungsloser Wechsel von einer Beschäftigung in die Bildungsarbeit (z. B. Bildungskarenz, *Sabbatical*, weiterführendes Studium, Zusatzqualifikationen o. ä.) und von dieser wieder zurück in die Beschäftigung möglich sein.

Abbildung 1: Typologie der Übergangsarbeitsmärkte nach Schmid (2002)



Quelle: Schmid (2002) 233.

Die dunkelgrauen Pfeilpaare symbolisieren die auf einem „Übergangsarbeitsmarkt“ in beide Richtungen fließenden Arbeitsmarktströme. Ein graues Feld steht stellvertretend für einen „institutionalisierten“ Übergangsarbeitsmarkt.

2.2 Übergangsrisiken

Mit den angeführten Arbeitsmarktübergängen gehen für unsere Gesellschaft typische Erwerbsrisiken einher: Es ist in diesen Übergangssituationen einerseits nicht möglich oder garantiert, seinen Lebensunterhalt weiterhin ausreichend selbst zu erwirtschaften oder seinem Erwerbsleben

einen „stabilen“ Verlauf zu geben. Andererseits wirken gleichzeitig strukturelle Einkommensrisiken auf die Übergänge am Arbeitsmarkt. Schmidts Konzeption sieht nicht nur vor, Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit abzusichern, sondern auch Einkommens- und Erwerbsrisiken bei riskanten Übergängen zwischen verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsformen.⁶ Schmid (2002) hat folgende Übergangsrisiken und Erfordernisse zur Existenzsicherung unterschieden:

1. Risiko für Erwerbsvermögen bzw. Beschäftigungsfähigkeit: Bei Übergängen am Arbeitsmarkt stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das persönliche Erwerbsvermögen, d. s. die (beruflichen) Kenntnisse und Fähigkeiten, aufrechterhalten und verbessert werden können.
2. Risiko der Einkommenssicherheit: Damit ist die Garantie eines kontinuierlichen, ausreichenden Einkommens bezeichnet. Vollzieht man einen Übergang von einer Vollzeitbeschäftigung in Teilzeit (bzw. Kurzarbeit) oder wechselt man zwischen unselbstständiger und selbstständiger Beschäftigung, ist häufig mit Einkommensverlusten zu rechnen.
3. Einkommensunterstützung: Sie ist bei Übergängen zwischen Familienarbeit und Beruf nötig, also in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbstätigkeit wegen sozialer Verpflichtungen, wie Kindererziehung und Pflege kranker oder alter Menschen, eingeschränkt oder vorübergehend eingestellt ist.
4. Lohnersatzleistung: Bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit stellt in den meisten europäischen Industrieländern die Solidargemeinschaft eine Lohnersatzleistung für bestimmte Beschäftigtengruppen zur Verfügung. Damit verbunden bestimmen die Anspruchsvoraussetzungen, die Berechnung der Leistungshöhe, die Maßnahmenqualität etc. Art und Ausmaß des existenziellen Risikos.
5. Einkommensersatz: Er wird bei Übergängen zwischen Erwerbsunfähigkeit (Invalidität) und Beschäftigung oder bei Übergängen zwischen Beschäftigung und Pension schlagend. Denn in Phasen des Erwerbslebens, in denen die Erwerbsfähigkeit wegen Krankheit oder Behinderung teilweise oder ganz eingeschränkt ist, bedarf es eines Einkommensersatzes.

Übergangsrisiken und die damit verbundenen erforderlichen Einkommenselemente sind zentrale arbeitsmarkt- und sozialpolitische Steuerungsbereiche:

Im Unterschied zur traditionellen Arbeitslosigkeit (konjunktureller, struktureller oder friktioneller Arbeitslosigkeit) ist entscheidend, dass die Ursachen für diese Art riskobegleiteter Veränderungen mit den konjunkturellen Schwankungen oder mit technologischen Veränderungen (externen Schocks) meist wenig zu tun haben.

Übergänge am Arbeitsmarkt auf Grund „interner“ Risiken führen aber

Tabelle 1: Übergangsrisiken und einkommensrelevante Elemente

Übergangsrisiken	Einkommensrelevantes Element
Die Qualifikation betreffende Risiken	Erwerbsvermögen
Arbeitsmarktnachfrage, Arbeitszeitveränderungen, Positionswechsel zwischen Selbstständigkeit und Unselbstständigkeit	Einkommenssicherheit
Positionswechsel von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	Lohnersatz
Persönliche oder familiäre Erfordernisse	Einkommensunterstützung
Krankheit bzw. Leistungsminderung	Einkommensersatz

auch manchmal zu besseren Arbeitsbedingungen, höherem Einkommen oder wenigstens zu stabileren Beschäftigungsverhältnissen. Sie können daher grundsätzlich als „stabilisierende Übergänge“ bezeichnet werden. O'Reilly (2000) nennt sie daher „*integrative transitions*“.⁷

An den stabilisierenden Übergängen ist aber auch ein negativer Karrieretrend zu beobachten. Beispielsweise ist der Übergang für Frauen, die Familienarbeit verrichten, zurück in die Erwerbsarbeit überwiegend der Beginn einer sozialen und ökonomischen Abstiegs spirale. O'Reilly (2000) bezeichnet diese Übergänge als „*exclusionary transitions*“. Typischerweise handelt es sich um Übergänge von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigungen, die meist am Anfang der Abstiegs karriere stehen.

Schmid (2002) erweitert die Typen der bisher bekannten Formen von Arbeitslosigkeit um den neuen Typus der „Übergangsarbeitslosigkeit“: Sie ist eine zeitlich begrenzte Arbeitslosigkeit auf Grund biografischer oder wirtschaftlicher Faktoren in Verbindung mit internen gesellschaftlichen Risiken.

Die Lösung der Übergangsprobleme am Arbeitsmarkt liegt für Schmid in einer Weiterentwicklung der Sozialversicherung und in der Einrichtung von „Übergangsarbeitsmärkten“. Übergangsarbeitsmärkte stellen angemessene institutionelle Lösungen für die Risikoabfederung in der Informationsgesellschaft dar. Die Vorstellung von „Übergangsarbeitsmärkten“ ist das zentrale gestalterische Element in Schmid's Vorschlägen für eine moderne, Vollbeschäftigung gewährleistende Arbeitsmarktpolitik.

2.3 Übergangsarbeitsmärkte

Diese „institutionellen Arrangements“, also Übergangsarbeitsmärkte, sollen die Übergänge am Arbeitsmarkt auf Dauer anlegen, sie regeln und begünstigen. Damit soll auf institutionellem Wege mit den risikobehafteten Übergangssituationen am Arbeitsmarkt gezielt, effizient und effektiv umgegangen werden.

Die wesentlichen Eigenschaften von Übergangsarbeitsmärkten liegen darin, dass sie zur Risikoübernahme stimulieren, in dem sie Gelegenheitsstrukturen schaffen, um den Risiken vorzubeugen (z. B. Weiterbildung), sie mildern (z. B. Entgeltsicherung oder Lohnergänzung) oder mit ihnen erfolgreich umgehen (z. B. mit Hilfe effektiver Beratungs- und Vermittlungsleistungen oder Transferagenturen).

Unterstützt werden Übergangsarbeitsmärkte durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik wird damit umfangreicher und beinhaltet auch, Schnittstellen beschäftigungsfreundlich zu gestalten. Damit sind Lohnpolitik, Bildungspolitik („lebensbegleitendes Lernen“), Familienpolitik (beschäftigungsfreundliche Infrastrukturen), Pensionspolitik (flexible Anwartschaften und Anreize zum ‚aktiven Altern‘) etc. in das Zusammenspiel mit der Arbeitsmarktpolitik eingebunden. „Auf diese Weise wird die Arbeitslosenversicherung de facto zu einer Beschäftigungsversicherung, die nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern auch unstete und riskante Beschäftigungsverhältnisse über den Lebenslauf absichert.“⁸

Die Arbeitslosenversicherung sichert charakteristischerweise nur das Risiko des vollständigen Einkommensverlustes bei Arbeitslosigkeit über eine befristete Zeit ab. Schmid ist der Auffassung, dass zwar die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Milderung und zur Behandlung des Risikos beiträgt. Sie entspricht allerdings „bei weitem nicht mehr den Anforderungen der gewachsenen Risikovielfalt. Erwerbsverhältnisse und Erwerbspräferenzen werden aus verschiedenen Gründen immer vielfältiger. Vor allem atypische Beschäftigungsverhältnisse enthalten zunehmend Risiken, die durch das gegenwärtige System der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend abgesichert sind“.⁹

Wichtig ist somit der Erhalt jener Ressourcen, die für aktuelle und künftige Beschäftigungen erforderlich sind (Qualifikationen, Gesundheit, Einkommen etc.). „Übergangsarbeitsmärkte müssen institutionalisiert werden, die kritische Übergänge während des individuellen Erwerbsverlaufs so abfedern, dass sie die Beschäftigungsfähigkeit aufrechterhalten und den Sprung in neue Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen.“¹⁰

Im Rahmen der Übergangsarbeitsmärkte besteht die Möglichkeit, die Erwerbsarbeit mit den sich wandelnden individuellen Präferenzen, Bedürfnissen und Herausforderungen der Lebenswelt in Einklang zu bringen. Übergangsarbeitsmärkte sind daher nicht nur Instrumente zur Risikoabfederung, sondern sie sollen als gesellschaftliche Innovation auch in Richtung einer ausgeglichenen „*Work-Life-Balance*“ und Chancengleichheit wirken. „Die Übergänge zwischen verschiedenen Formen produktiver Tätigkeit müssen deshalb institutionell so organisiert und abgesichert werden, dass die zunehmende Flexibilität auf Arbeitsmärkten nicht zu dauerhaftem Ausschluss neuer und großer Minderheiten führt. Damit dies

gelingt, sind die Schnittstellen neu zu konfigurieren.“¹¹

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte geht von einem gesamtgesellschaftlichen Fokus aus, der beabsichtigt, die gesellschaftlichen Systeme im Sinne einer Abfederung der Übergänge am Arbeitsmarkt zu koordinieren. Als institutionelle Risikomanagementinstrumente wirken sie günstig auf die Verbindung von Lebensereignissen mit der Erwerbsarbeit. Damit fördern sie auch die Chancengleichheit beispielsweise zwischen Frauen und Männern.

Das Management von Übergangsrisiken im Lebenslauf beinhaltet eine neue Verantwortungsteilung zwischen Individuen, Betrieben und dem Staat. Um die komplexer werdenden Risiken erfolgreich zu bearbeiten, ist eine verbesserte Koordination zielgerichteter Handlungen einer Vielzahl von AkteurInnen erforderlich.

Darüber hinaus kann die Perspektive der Übergangsarbeitsmärkte auch für die Untersuchung oder Analyse einzelner Szenarien von Übergängen herangezogen werden, da die Existenzsicherung und das Beibehalten von „*integrative transitions*“ für jeden Arbeitsmarktübergang zentral sind. Das Übergangsarbeitsmarkt-Konzept erlaubt daher eine Analyse der Übergänge entlang der für jede/n ArbeitsmarktteilnehmerIn neuralgischen Punkte. Es ist in der Lage festzustellen, ob bei den dynamischen Übergängen am Arbeitsmarkt eine ausreichende Existenzsicherung und eine potenzielle Aufwärtsmobilität für bestimmte Gruppen oder Individuen enthalten sind.

Eine moderne Arbeitsmarktpolitik, wie sie Schmid (2002) vorschlägt, muss daher als „arbeitsmarktpolitisches Risikomanagement“ handeln und auf diese Erwerbsrisiken und strukturellen Einkommensrisiken eine Antwort finden.

3. Arbeitsvermittlung in Österreich

Grundsätzlich besteht die Funktion der Arbeitsvermittlung darin, das Arbeitskräfteangebot (die Arbeitsuchenden) mit der Arbeitskräftenachfrage (den Unternehmen, die ArbeitnehmerInnen suchen) zusammenzuführen („*Matching*“).

In Österreich ist der Träger dieses Prozesses auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen vorrangig das Arbeitsmarktservice Österreich. Dem entsprechend ist dieses Ziel im Arbeitsmarktservicegesetz festgehalten: „Ziel des Arbeitsmarktservice ist, (...) auf ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken.“¹²

In dieser Allgemeinheit widersprechen weder die Zielsetzungen noch die damit verbundenen Maßstäbe („möglichst vollständig“, „wirtschaftlich sinnvoll“ und „nachhaltig“) den Auffassungen Schmidts von Übergangsarbeitsmärkten. Dieser Autor hat sich im Zusammenhang mit der Arbeits-

vermittlung eingehend mit der Theorie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auseinandergesetzt. So kann man beispielsweise auf einer Metaebene vielfältige Vorschläge zu organisatorischen Verbesserungsmöglichkeiten sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite für den Arbeitsmarkt finden. Die konkrete Vermittlungspraxis hat Schmid aber im Wesentlichen nicht aufgegriffen.

Unabhängig davon lässt sich aber sagen, dass die Hauptausrichtungen der Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice und jener der Theorie der Übergangsarbeitsmärkte für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung (und retour) inhaltlich übereinstimmen. In den Grundsätzen des Arbeitsmarktservice ist festgehalten, die Arbeitsvermittlung so zu gestalten, „dass eine weitestmögliche Chancengleichheit mit anderen Arbeitskräften [am Arbeitsmarkt, Anm. d. A.] hergestellt wird“.¹³

Der Grundsatz, die „weitestmögliche Chancengleichheit“ mit anderen Arbeitskräften durch die Arbeitsvermittlung zu verfolgen, findet bei Schmid (2002, S. 14) auf konzeptioneller Ebene Ausdruck: „Übergangsarbeitsmärkte (...) gewährleisten Männern wie Frauen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt und tragen somit zur umfassenden Chancengleichheit (...) bei.“ Ein wesentlicher Beitrag zur umfassenden Chancengleichheit von Frauen und Männern liegt gerade darin, dass Übergangsarbeitsmärkte eingerichtet werden. Denn diese garantieren sowohl Frauen als auch Männern gleichzeitig Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt.

In die österreichische Arbeitsmarktpolitik fließt der Ansatz, Flexibilität und Sicherheit am Arbeitsmarkt herzustellen, durch die Europäische Beschäftigungsstrategie¹⁴ ein, die in den Zielen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik enthalten ist.¹⁵ Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat dabei eine Entwicklung genommen, in der die „sozialen und qualitativen Komponenten (...) deutlicher [als zuvor, Anm. d. A.] markiert [wurden, Anm. d. A.]“.¹⁶ Die Ziele der Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität wurden festgeschrieben, aber auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Schmid vertritt gleichfalls diese Schwerpunktsetzungen in seiner Theorie.¹⁷

Die Arbeitsvermittlung des Arbeitsmarktservice stimmt hinsichtlich der möglichst vollständigen, wirtschaftlich sinnvollen und nachhaltigen Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mit der Forderung Schmidts überein, Chancengleichheit für Frauen und Männer am Arbeitsmarkt durch die Einführung von Übergangsarbeitsmärkten zu erreichen.

3.1 Politiksteuerung über Ziele

1994 wurde eine grundlegende organisatorische Veränderung der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung umgesetzt. Die Arbeitsämter wur-

den aus der Bundesbehörde ausgegliedert und von einer Verwaltungsbehörde zu einem Dienstleistungsunternehmen umgestaltet.¹⁸ Seit 1994 verschwanden in Österreich die „Arbeitsämter“, und an ihre Stelle trat das „Arbeitsmarktservice“ (AMS). Ausschlaggebend dafür waren die wachsenden Anforderungen an die Arbeitsmarktverwaltung, wie sie Leitner (2007, S. 145) folgendermaßen zusammenfasst: „Mit den steigenden Anforderungen an das AMS, die durch die zunehmende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse, durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einer wachsenden Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen oder durch die veränderten Qualifikationsanforderungen an die ArbeitnehmerInnen gegeben sind, gingen organisatorische Veränderungen des AMS einher.“

Mit dieser Veränderung sollte u. a. die Leistungsfähigkeit der österreichischen Arbeitsmarktpolitik gesteigert werden. Eine Zielsetzung richtete sich dabei auch auf eine Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, besonders für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose, Behinderte). Die Ausrichtung des Arbeitsmarktservice als Dienstleistungsunternehmen wurde als Professionalisierung der Arbeitsmarktpolitik gewertet, im Zuge deren u. a. die bereits in den 1980er-Jahren geplanten Elemente *Controlling* und notwendige Qualitätssicherungsprogramme implementiert wurden. 1995 wurde eine „Politiksteuerung über Ziele“, das so genannte *Management by Objectives* (MBO), eingeführt, das durch operationelle Leistungsvorgaben und Indikatoren die Arbeitsmarktpolitik steuert.

Allgemein werden mit dem Begriff „Zielsteuerung“ Managementansätze bezeichnet, „die mittels quantifizierter Zielvorgaben und Indikatoren (übergeordnete) Organisations- oder Politikziele zu erreichen suchen“.¹⁹ Der Zielsteuerungsansatz stellt eine Variante des *Performance-Management* dar, ein Sammelbegriff für unterschiedliche Managementansätze, die Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität zu steigern beabsichtigen. Arbeitsmarktpolitische Ergebnisse werden mittels Leistungskennziffern im „*Monitoring*“, dem systematischen, laufenden Überwachen, beobachtet. Integraler Bestandteil von MBO-Systemen ist die Ergebniskontrolle definierter quantifizierter Ziele. Das Prägende am MBO-Ansatz ist seine „Betonung der ex ante Formulierung expliziter operationeller Leistungsziele und die ex post Messung der Ergebnisse und Wirkungen“.²⁰ Die Steuerung geht damit weg von einer Inputsteuerung oder regelorientierten Konditionalsteuerung (wenn-dann) und wird zu einer am Output orientierten Steuerung. In der Praxis wird zumeist *Controlling* mit der Zielsteuerung gleichgesetzt.

3.2 Vorteile – Kritikpunkte – Zukunft

3.2.1 Vorteile des Zielsteuerungssystems

Zu den Vorteilen von Zielsteuerungssystemen zählt u. a., dass vorab und zentral die (politischen, organisatorischen, finanziellen) Prioritäten geklärt werden müssen, die Ziele einheitlich ausgerichtet werden und alle MitarbeiterInnen klare Richtlinien für ihre Tätigkeit bekommen. In einem Interview mit einem leitenden Angestellten des Vorstandsbüros der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich konnte eine Einschätzung darüber eingeholt werden, wie stark die Ziele des Zielsteuerungssystems in die Beratungspraxis der Arbeitsvermittlung hineinwirken:

„Das [Zielsteuerungssystem, Anm. d. A.] ist ein sehr, sehr direktes Steuerungssystem, das letztlich auch sehr, sehr unmittelbar – letztlich ist es Druck – auf die Berater und Beraterinnen ausübt, genau in diese Richtung etwas zu tun. Es ist mittlerweile sehr strikt und sehr rigide durchgesteuert. Das ist der Sinn davon, sonst muss ich es nicht steuern. Es schlägt sehr direkt durch.“²¹

Die quantitativen Zielvorgaben dienen innerorganisatorisch als Antrieb für Verbesserungen in der Umsetzung z. B. in der Arbeitsvermittlung. Innerhalb des Arbeitsmarktservice wird zwischen den Landes- und regionalen Geschäftsstellen ein Leistungsvergleich (*Benchmarking*) durchgeführt, „in dem die erreichten Werte offengelegt, miteinander verglichen und entsprechend der erreichten Indikatoren gereiht werden. Dies geht soweit, dass jeder Berater, jede Beraterin sich selbst kontrollieren kann und selbst einschätzen kann, wie weit er oder sie die Ziele erreicht hat bzw. wo verstärkte Anstrengungen getroffen werden sollten“.²²

3.2.2 Kritikpunkte am Zielsteuerungssystem

Die Tatsache, dass das Zielsteuerungssystem ein System ist, dessen Planung wesentlich auf den Vergangenheitsergebnissen beruht, bringt einen Mangel an Flexibilität des Systems mit sich. „Durch den komplexen und zeitaufwändigen Zielbestimmungsprozess kann nur mit Zeitverzögerung auf aktuelle Arbeitsmarktprobleme reagiert werden.“²³ In Leitners (2007, S. 154) Untersuchung vergleicht ein Interviewpartner die Arbeitsmarktpolitik mit der Schifffahrt und sieht das Arbeitsmarktservice dabei in der Rolle eines großen Tankers, der eine enorm lange Bremsdauer hat, um zum Stillstand zu kommen oder die Richtung zu ändern.

Bezogen auf die Arbeitsvermittlung wird auch die Kritik geäußert, dass das längerfristig geplante Zielsystem oft nicht zu den konkreten Problemlagen der KlientInnen passt. So weist ein(e) InterviewpartnerIn Leitners (2007, S. 154) auf folgende, durch das Zielsystem provozierte, Situation

in der Arbeitsvermittlung hin: „Beispielsweise bräuchte jemand [ein Arbeitsuchender, Anm. d. A.] sofort etwas [z. B. eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme Anm. d. A.], und ich muss warten, bis eine dreimonatige Frist abgelaufen ist, dass er das kriegen kann.“

Die von Leitner (2007) aufgezeigte Möglichkeit, dass das Zielsteuerungssystem zu sehr auf vergangene Ergebnisse abstellen könnte, indem Bewertungen und Schlüsse aus den Kennzahlen der Vergangenheit die künftige Planung zu stark prägen, beurteilt ein Mitglied des Verwaltungsrates des Arbeitsmarktservice unter anderen Gesichtspunkten. Für ihn ist das „*Management by Objectives*“ grundsätzlich „eines der Erfolgsrezepte für das Arbeitsmarktservice, weil es aus der Organisation von Befehlsempfängern, die einfach nur Weisungen umsetzen, eine denkende Organisation“²⁴ macht. Es wird darin die Verantwortung und Entscheidung im Rahmen von Globalvorgaben, was als richtig und was als falsch zu betrachten ist, bis hinunter zur einzelnen Beraterin/zum einzelnen Berater weitergetragen, was bereits einen Erfolgsfaktor darstellt. Die Frage, ob das Zielsteuerungssystem Rückwärtsgewandtheit und Inflexibilität hervorbringt, beurteilt dieser Gesprächspartner entlang der budgetären Handlungsmöglichkeiten. Der überwiegende Teil des Budgets des Arbeitsmarktservice ist zwar zielgebunden, jedoch gibt es in jeder regionalen Geschäftsstelle flexible Budgets, mit denen auf Unvorhergesehenes reagiert werden kann. Aber auch der Vorstand hält einen so genannten „Zentralkredit“ vom Gesamtbudget zurück, damit bei unvorhergesehenen Ereignissen von ihm österreichweit interveniert werden kann. Zusätzlich verfügt auch das zuständige Bundesministerium über Reservebudgets, um für spezielle politische Aufträge während des Jahres auf besondere Entwicklungen reagieren zu können. Es gibt damit planmäßig zusätzlich zum Zielbudget eine Kaskade von Interventionsbudgets, um auf unvorhergesehene Ereignisse am Arbeitsmarkt antworten zu können.

Das interviewte Mitglied des AMS-Verwaltungsrates führt darüber hinaus an, dass die Zielfestsetzung kein nur rückwärtsgewandter Prozess ist, sondern ein dialogisches Vorgehen darstellt, das „*bottom up und top down* funktioniert“.²⁵ Dabei fließen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, aber auch die Wirtschaftsprognosen oder regionale Einsichten über aktuelle Entwicklungen in die Zielfestsetzung ein. Unter „dialogischem Prozess“ ist dabei ein Austausch- und Verhandlungsprozess zwischen der regionalen Geschäftsstelle und der zentralen Ebene des Arbeitsmarktservice Österreich zu verstehen. Der Gesprächspartner kommt zum Schluss, dass Mängel im Funktionieren des Zielsteuerungssystems nichts mit dem System an sich zu tun haben, sondern mit dem Faktor der menschlichen Irrtümer, die bei jedem System vorkommen.

Den von Leitner (2007) angesprochene Zusammenhang zwischen Zielsteuerung und Instrumenteneinsatz kann das interviewte Mitglied des

AMS-Verwaltungsrates nicht erkennen. Demnach hat „der Einsatz von Instrumenten (...) mit dem Zielsystem an sich nichts zu tun. Sondern im Grunde genommen ist es so, dass mit bestimmten Einschränkungen, die sich aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ergeben, es Sache der lokalen Ebene [der regionalen Geschäftsstelle, Anm. d. A.] ist, über die Instrumente zu entscheiden“.²⁶ Es sei der eigentliche Vorteil des *Managements by Objectives*, dass die regionalen Geschäftsstellen die Ziele vorgegeben bekommen, und „die Organisation entscheidet über die Instrumente in einem vorgegebenen erlaubten Rahmen“.²⁷ Das Zielsystem gebe „keine Auskunft über die einzelnen einzusetzenden Instrumente, sondern es sagt, welche Ziele zu erreichen sind“.²⁸

Das von Leitner (2007) angeführte Beispiel, demzufolge in der Arbeitsvermittlungspraxis erst eine Dreimonatsfrist abgewartet werden muss, um bestimmte Instrumente zum Einsatz bringen zu können, sieht der Interviewpartner ebenfalls nicht in direktem Zusammenhang mit den Wirkungen des Zielsteuerungssystems. Er sieht den behaupteten Zusammenhang, dass das Zielsteuerungssystem für den individuellen Bedarf Vorgaben macht, die ungünstig in der Arbeitsvermittlung wirken, nicht. Das Abwarten einer gewissen Frist, bevor bestimmte, teure Instrumente zum Einsatz kommen, steht nicht nur in Verbindung mit Überlegungen der Wirtschaftlichkeit, sondern auch mit dem System der KundInnensegmentierung. „... (U)m nicht mit teuren Kanonen auf kleine Spatzen zu schießen, gibt es dann mitunter Einschränkungen, dass man sagt: Dieses teure Instrument, bitte, nicht sofort einsetzen, weil das geht vielleicht auch billiger durch normale Vermittlung.“²⁹

In den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit wird vom Arbeitsmarktservice bei einem Großteil der KundInnen die Selbsthilfefähigkeit in einem hohen Maße angenommen. Deshalb werden teure Instrumente nicht sofort zur Unterstützung herangezogen. Dabei sei einzuräumen, so der Interviewpartner, dass es im Rahmen dieses KundInnensteuerungs- und Segmentierungsmodells auch KundInnen gibt, die „auf Grund ihrer speziellen Problemlage vom ersten Tag an Unterstützung brauchen“.³⁰ Der Umgang mit dem Instrumentarium im Einzelfall hänge „sehr von der Kultur einer speziellen regionalen Geschäftsstelle ab, oder auch wiederum vom einzelnen Berater“. An dieser Stelle sei das Verbesserungspotenzial angesiedelt.

Am Zielsteuerungssystem werden grundsätzlich auch die Möglichkeit zur „kreativen Buchführung“³¹ bei den Zielerreichungskennzahlen und zum „Rosinenpicken“ (*Creaming*³²) kritisiert. Beide problematischen Aspekte beruhen auf einer Informationsasymmetrie zwischen jenen, die das Zielsystem planen, und denen, die es in die Praxis umsetzen. Schütz (2001) analysiert diese Kontroll- und Informationsprobleme als ein Prinzipal-Agenten-Problem.³³ Dabei haben die Ausführenden (Agenten) durch ihren

Informationsvorsprung die Möglichkeit, sowohl die Zielwerte als auch die Erreichung der Zielwerte zu manipulieren.

Unter „Rosinenpicken“ wird eine bestimmte Art der Auswahl von TeilnehmerInnen für z. B. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bezeichnet. Dabei werden solche Personen bevorzugt ausgewählt, die die besten Chancen aufweisen, eine positive Wirkung hinsichtlich der Zielerreichungskennzahlen hervorzurufen.

Die Tendenz zum Unterlaufen oder Aushöhlen der Zielindikatoren oder Zielerreichungskennzahlen (moralische Versuchung zur „kreativen Buchführung“) hängt mit dem Ausmaß der Akzeptanz eines Zieles oder Indikators zusammen. Die Akzeptanz wiederum wird von deren Plausibilität, Validität, Einfachheit etc. und von der Zielhöhe beeinflusst.³⁴ Solche Probleme der Implementation von Indikatoren und Kennzahlen können aber auch vom „Prinzipal“, d. h. von der Regierung, dem Ministerium und der Arbeitsmarktverwaltung, verursacht sein. Das typische Zustandekommen so einer verwaltungsinternen moralischen Versuchung (*Moral Hazard*) beschreibt Schütz (2001, S. 214) mit folgenden Worten: „Ein typisches Problem, (...) ist ein (im Budgetjahr) sehr später Beschluss über die übergeordneten u./o. operativen Ziele und den verfügbaren Budgetrahmen, die beiden maßgeblichen Größen für die Festlegung oder konkrete Planung von Zielhöhen. (...) Die Folge zeitlicher Verzögerungen auf der zentralen Planungsebene sind operative Planungsschwierigkeiten auf regionaler und lokaler Ebene.“

Als weiteres Beispiel führt Schütz die „ad hoc-Übertragung von Zusatzaufgaben an die Arbeitsverwaltung durch die Regierung, zum Beispiel die Umsetzung von neuen Programmen“, an. Die Auswirkungen sind, dass die Umsetzung solcher (kurzfristigen) Zusatzprogramme die operative Planung der eigentlichen Zielsteuerung „zumindest in dem Sinne ‚über den Haufen‘ [werfen, Anm. d. A.], als Mehrarbeit bei gleichen Personalressourcen organisiert werden muss“. Schütz konnte dazu weiter feststellen, dass „diese Aktivitäten nicht im Monitoring der Zielsteuerung [auftauchen, Anm. d. A.], welches insofern nur ein unzulängliches Abbild der Performanz der Arbeitsverwaltung bietet“.³⁵

3.2.3 Eigendynamik des Zielsteuerungssystems

Leitner (2007) kommt in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass das Zielsteuerungssystem des Arbeitsmarktservice in gewisser Weise eine Eigendynamik entwickelt hat, „die den Zielen einen größeren Stellenwert zuspricht, als das vielleicht ursprünglich geplant war. Denn die Zielvorgaben üben auf Grund der damit verbundenen Sanktionen und Prämien Druck auf die Umsetzenden aus, der ihnen scheinbar auch bei wenig Sinnhaftigkeit der Vorgaben kaum Spielraum lässt“.³⁶ Ein/e andere/r In-

interviewpartnerIn umreißt diese Situation mit folgender Erklärung: „Wenn sie permanent Leute unter Druck setzen, um Ziele zu erreichen, dann riskieren sie, dass sie nur das tun.“³⁷ Diese Eigendynamik des Zielsteuerungssystems findet sich auch in seiner Wirkungskontrolle, die allein auf eine Zielerreichung und nicht auf die Wirkung der Maßnahmen ausgelegt ist. Eine Erfüllung der Zielindikatoren ist aber nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Problembeseitigung.

Schütz (2001, S. 219) fasst das Problem des „Zahlenfetischismus“ (u. a.) mit folgenden Worten zusammen: „Allgemeiner gefasst, geht die Mengenorientierung also oft auf Kosten der Einbeziehung von Qualitätsaspekten“.³⁸

Das interviewte Mitglied des AMS-Verwaltungsrates sieht grundsätzlich schon die Gefahr der Mengenorientierung gegeben, die auf Kosten der Qualität im individuellen Vermittlungsfall in der Arbeitsvermittlung geht:

„Ja, diese Gefahr ist grundsätzlich schon gegeben ... Auch die Beschäftigten sind daraufhin orientiert, weil sogar das Bonussystem bei der Entlohnung auch den Grad der Zielerfüllung mit berücksichtigt“.³⁹

Zusätzlich wirkten auch jene Faktoren, die für die Zielformulierung und -messung von zentraler Bedeutung sind: In Zielen müssen komplexe Sachverhalte mit einfachen Formulierungen abgebildet und als quantitative Größen erfassbar bzw. messbar gemacht werden. „Und das führt dann ... zu Vereinfachungen und kann zu ... Qualitätsproblemen führen.“⁴⁰

Die Arbeitnehmerkurie, jenes Gremium im Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice, das die Interessen der ArbeitnehmerInnen innerhalb der Eigentümer des Arbeitsmarktservice vertritt, hat diese Qualitätsprobleme auf Grund des Zielsteuerungssystems „massiv und fortgesetzt thematisiert“.⁴¹ Das hat schließlich zur Folge gehabt, dass es zu einer starken Ausdifferenzierung des Zielsteuerungssystems im Arbeitsmarktservice gekommen ist. Es werden nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele, sondern auch Qualitäts- und Prozessziele definiert. Die acht arbeitsmarktpolitischen Ziele, intern als Geschäftsziele bezeichnet, werden quantitativ festgelegt: beispielsweise die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit in einer bestimmten Quantität. Als Ergänzung wurde eine *Balanced Score Card* eingeführt, die als zu erfüllende Ziele beispielsweise „MitarbeiterInnenzufriedenheit“ oder „KundInnenzufriedenheit“ vorsieht.⁴² „Beide Faktoren [MitarbeiterInnen und KundInnenzufriedenheit, Anm. d. A.] sind höher bewertet in dieser Score Card als etwa die Geschäftsziele.“⁴³

Weichen im *Controlling* die Werte für die Zielerreichung ab, gibt es ein

„Abweichungsgespräch zwischen der übergeordneten und der nachgeordneten Stelle [Landesgeschäftsstelle und regionale Geschäftsstelle, Anm. d. A.] (...) wo zu erklären und zu eruieren ist, warum wurde dieses Kundenzufriedenheitsziel zum Beispiel nicht erreicht. Und gleichzeitig werden zwingende Maßnahmen eingeleitet, um da an die Zielerreichung zu kommen. Nachdem

es hier um qualitative Elemente geht, wird hier auch sehr stark mit internem *Benchmarking* und Hospitierung gearbeitet. Zum Beispiel eine regionale Geschäftsstelle die in einem wichtigen Element von Kundenzufriedenheit schlecht ist, zum Beispiel Passgenauigkeit der Vermittlung, kooperiert mit einer auf diesem Gebiet überdurchschnittlich guten regionalen Geschäftsstelle. Und sieht, was haben die für Maßnahmen, um hier unter Umständen ‚*best practice*‘ zu erreichen. (...) Funktioniert nicht immer, aber da wird an diesem System jedenfalls gearbeitet“.⁴⁴

Nach Aussage dieses Gesprächspartners besteht ein ungelöstes Hauptproblem des Arbeitsmarktservice, das einen Großteil der Unzufriedenheit mit dem Arbeitsmarktservice auslöst, in der Ressourcenfrage:

„Wir wissen zum Beispiel vom EU-*Benchmarking* der EU-AMS-Stellen, die sich miteinander in den einzelnen Disziplinen vergleichen, dass zwar das österreichische Arbeitsmarktservice in den meisten Disziplinen, insbesondere auch was Effizienz betrifft und Effektivität, also erzielte Wirkung mit eingesetzten Mitteln, im Spitzenfeld ist. Dass es aber insgesamt einen Wirkungsverlust hat, weil es im Vergleich zu anderen Arbeitsmarktservicestellen [budgetär und personell, Anm. d. A.] unterausgestattet ist. So haben etwa Briten oder Schweden das Zweifache an Personal und Geldressourcen. Und das kann natürlich mit oder ohne Zielsystem nicht kompensiert werden.“⁴⁵

3.2.4 Zur Zukunft der Zielsteuerung

Für Schütz (2001, S. 218) sind grundsätzlich die Informations- und Implementationsprobleme (z. B. moralische Versuchung) von Zielsteuerungssystemen nicht endgültig lösbar, sondern können nur abgemildert werden: „Aus theoretischer Sicht gibt es keine grundsätzliche Lösung dafür, sondern nur verschiedene (temporär funktionstüchtige) Vertrags- und Kontrollmodi, welche durch (variable) Anreizstrukturen die Wahrscheinlichkeit von (vertraglicher) Verhaltenskonformität erhöhen.“

Dieser Autor kommt sogar zu dem paradoxen Befund, dass „aus theoretischer Sicht die konzeptionellen Grenzen der Zielsteuerung gegenüber den Stärken überwiegen“.⁴⁶ Es stelle sich die Frage, wie die Leistungsfähigkeit der Zielsteuerung in der Praxis trotz ihrer Schwächen gewährleistet werden kann. Aus der angeführten Liste an Verbesserungsvorschlägen erscheinen drei Hinweise besonders interessant. Zum einen wird vorgeschlagen, dass die Zielsteuerung mit komplementären Instrumenten der Prozess- und Qualitätssteuerung kombiniert werden soll. Andererseits, um eine ausreichende Anpassungsfähigkeit an die sich ändernden Kontextbedingungen (Ressourcen, Politik etc.) zu erreichen, müssten die Ziele, Messkonzepte und Indikatoren permanent evaluiert werden. Im dritten Hinweis skizziert Schütz die zukünftige Entwicklung der Zielsteuerung, bei der „qualitative Verfahren der Leistungsmessung und -beurteilung wie

Reviews und Selbstbewertungen ihren Platz im Rahmen der Ziel- und Ergebnissteuerung behaupten werden“⁴⁷

4. Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt für die Betroffenen wirkungsvolle Lösungen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in das Zentrum ihrer Überlegungen. Wirkungsvoll bedeutet in diesem Kontext, dass der individuelle Übergang institutionell unterstützt wird, dieser auch als erstrebenswert erscheinen soll und Anreize, ihn zu wagen, geschaffen werden. Die auf das betroffene Individuum bezogenen Qualitätskriterien für den Verlauf des Überganges sind daher als Anforderungen an einen Arbeitsmarktübergang zu interpretieren. In der Zielsteuerung eines Übergangsarbeitsmarktes müssten folglich für die tatsächliche Lösung von individuellen Übergangsproblemen dementsprechende Indikatoren zur Messung der Qualität eines Überganges implementiert werden. Angesichts der Grenzen von Zielsteuerungssystemen und ihrer Eigendynamiken kann derzeit für die österreichische Arbeitsmarktverwaltung nicht ausgeschlossen werden, dass der Druck, die Zielkennzahlen der arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Arbeitsvermittlung zu erreichen, auf Kosten der Qualität individueller Lösungen für diesen Arbeitsmarktübergang geht. Eine am Übergangsarbeitsmarkt „Arbeitsvermittlung“ ausgerichtete Zielsteuerung müsste dementsprechend versuchen, „nicht-funktionale“ individuelle Lösungen auszuschließen.

Anmerkungen

- ¹ Der folgende Artikel basiert auf Teilen der Diplomarbeit der Autorin zum Magisterium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Soziologie der Universität Wien (Ertl (2008)).
- ² Vgl. dazu Matthes (1983), Gorz (1989), Geisen (1998), Senghaas-Knobloch (1998).
- ³ Vgl. Schmid (2008a).
- ⁴ Schmid (2008).
- ⁵ Vgl. Schmid (2002), 227; siehe auch Beck (1986), Giddens (1995 und 1996).
- ⁶ Schmid (2008).
- ⁷ Zitiert nach Schmid (2002) 227.
- ⁸ Schmid (2008) 51.
- ⁹ Ebenda 50.
- ¹⁰ Ebd. 18.
- ¹¹ Ebd.
- ¹² § 29 (1) Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) i.d.F. BGBl. I 2007/104.
- ¹³ Vgl. § 31 (3) AMSG i.d.F. BGBl. I 2007/104.
- ¹⁴ In der Fassung von 2003.
- ¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2003).
- ¹⁶ Vgl. Bieling (2006).
- ¹⁷ Vgl. Schmid (2002).
- ¹⁸ Leitner (2007).

- ¹⁹ Schütz (2001).
²⁰ Ebenda.
²¹ Interview vom 27.2.2008, 5f.
²² Leitner (2007) 153f.
²³ Ebenda 154.
²⁴ Interview 6. 10. 2008, 2.
²⁵ Vgl. ebenda.
²⁶ Vgl. ebenda 4.
²⁷ Vgl. ebenda.
²⁸ Vgl. ebenda.
²⁹ Ebenda 4.
³⁰ Ebenda.
³¹ Schütz (2001, S. 208) verwendet hier gleichbedeutend mit Leitner (2007) den Begriff des „*Moral Hazard*“ als eines der Kontrollprobleme im Prinzipal-Agenten-Problem. Da der Prinzipal (AuftraggeberIn) die Handlungen des/der AgentIn nicht vollständig beobachten oder beurteilen kann, besteht für die/den Agenten prinzipiell die Möglichkeit nach Vertragsabschluss Vertragsinhalte zu verletzen, falsche oder unvollständige Informationen über die erzielten Ergebnisse u. a. m. zu liefern.
³² Schütz (2001).
³³ Unter „Prinzipal“ wird der/die AuftraggeberIn und unter dem „Agenten“ der/die Ausführende oder AuftragnehmerIn verstanden. Diese Problemstellung wurde in den Wirtschaftswissenschaften aufgegriffen. Die Prinzipal-Agent-Theorie beleuchtet die Nutzenmaximierung unter den Bedingungen von Informationsasymmetrie; vgl. Schütz (2001) 208. Siehe auch: Jensen, Meckling (1976).
³⁴ Vgl. Schütz (2001) 214.
³⁵ Ebenda.
³⁶ Leitner (2007) 154.
³⁷ Ebenda.
³⁸ Schütz (2001) 219.
³⁹ Ebenda.
⁴⁰ Ebenda.
⁴¹ Vgl. ebenda 5.
⁴² Vgl. ebenda.
⁴³ Ebenda.
⁴⁴ Ebenda 5f.
⁴⁵ Ebenda 6.
⁴⁶ Vgl. ebenda 219.
⁴⁷ Ebenda 220.

Literatur

- Bieling, Hans-Jürgen, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union – Problemlagen, Krisendiagnosen, Strategieelemente, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch. Herausforderungen und innovative Konzepte (Wien 2006) 39-72.
- Ertl, Sonja Maria, Österreichische Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen von Übergangsarbeitsmärkten nach Günther Schmid (2002) (=Diplomarbeit am Institut für Soziologie der Universität Wien, Wien 2008).
- Europäische Kommission, Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle (=KOM (2003) 6 endg., Luxemburg 2003).
- Geisen, Thomas (Hrsg.), Zukunft ohne Arbeit? Beiträge zur Krise der Arbeitsgesellschaft (Frankfurt am Main 1998).
- Gorz, André, Kritik der ökonomischen Vernunft. Sinnfrage am Ende der Arbeitsgesellschaft (Berlin 1989).

- Jensen, Michael; Meckling, William, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics* 3/4 (1976) 305-360.
- Leitner, Andrea, Frauenförderung im Wandel. Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik (Frankfurt, New York 2007).
- Matthes, Joachim (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982 (Frankfurt am Main 1983).
- O'Reilly, Jacqueline; Cebrián, Immaculada; Lallement, Michel (Hrsg.), Working-Time Changes. Social Integration Through Transitional Labour Markets (Cheltenham 2000).
- Schmid, Günther, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik (Frankfurt am Main 2002).
- Schmid, Günther, Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008).
- Schmid, Günther, Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks (Cheltenham 2008a).
- Schütz, Holger, Zielsteuerungen in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34/2 (2001).
- Senghaas-Knobloch, Eva, Von der Arbeits- zur Tätigkeitsgesellschaft? Politikoptionen und Kriterien zu ihrer Abschätzung, in: *Feministische Studien* 2 (1998).

Zusammenfassung

Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte stellt für die Betroffenen wirkungsvolle Lösungen für den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung in das Zentrum ihrer Überlegungen. Wirkungsvoll bedeutet in diesem Kontext, dass der individuelle Übergang institutionell unterstützt wird, dieser auch als erstrebenswert erscheinen soll und Anreize, ihn zu wagen, geschaffen werden. Die auf das betroffene Individuum bezogenen Qualitätskriterien für den Verlauf des Überganges sind daher als Anforderungen an einen Arbeitsmarktübergang zu interpretieren. In der Zielsteuerung eines Übergangsarbeitsmarktes müssten folglich für die tatsächliche Lösung von individuellen Übergangsproblemen dementsprechende Indikatoren zur Messung der Qualität eines Überganges implementiert werden. Angesichts der Grenzen von Zielsteuerungssystemen und ihrer Eigendynamiken kann derzeit für die österreichische Arbeitsmarktverwaltung nicht ausgeschlossen werden, dass der Druck, die Zielkennzahlen der arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Arbeitsvermittlung zu erreichen, auf Kosten der Qualität individueller Lösungen für diesen Arbeitsmarktübergang geht. Eine am Übergangsarbeitsmarkt „Arbeitsvermittlung“ ausgerichtete Zielsteuerung müsste dementsprechend versuchen, „nicht-funktionale“ individuelle Lösungen auszuschließen.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung: Armutsvermeidung für Menschen mit Behinderung?

Ursula Filipič, Norman Wagner

1. Einleitung

Im folgenden Beitrag gehen wir der Frage nach, ob und, wenn ja, in welchem Maße die geplante Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) ein Instrument zur Verhinderung von Armut und Armutsgefährdung für Menschen mit Behinderung sein könnte.

Dazu werden wir zunächst auf die Situation von Menschen mit Behinderung im Allgemeinen und auf dem Arbeitsmarkt im Besonderen eingehen: Auf einem Arbeitsmarkt, der nicht nur geprägt ist von anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, sondern auf dem immer höhere Anforderungen an ArbeitnehmerInnen hinsichtlich Flexibilität und Mobilität gestellt werden, wird es für Menschen, die diesen Ansprüchen nicht gerecht werden können, zunehmend eng.

Die am Arbeitsmarkt wirkenden Exklusionsmechanismen finden ihre Fortsetzung auch in den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Menschen mit Behinderung gehören, unabhängig von der beträchtlichen Heterogenität ihrer Bedürfnis- und Problemlagen, zu jenen Gruppen der Gesellschaft, die vom Risiko der Verarmung und manifester Armut überdurchschnittlich stark betroffen sind. Sie sind daher zum einen auf sozialstaatliche Leistungen in höherem Maße angewiesen, zum anderen sind diese Leistungen gerade für Menschen mit Behinderung oft nicht armutsfest.

Deshalb, so unsere Argumentation, könnte die BMS gerade für Menschen mit Behinderung ein wesentliches Instrument zur Sicherung von materieller und sozialer Teilhabe sein – und zwar an jenen neuralgischen Punkten, an denen das Verarmungsrisiko entweder besonders hoch ist oder ausschlaggebend beeinflusst werden kann: so etwa beim (Wieder) Einstieg in den Arbeitsmarkt, im Falle von diskontinuierlichen, die Existenz nicht sichernden Arbeitsverhältnissen und nicht zuletzt beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, im Alter.

Ob und in welchem Ausmaß die BMS eine solche armutslindernde Funktion erfüllen wird können, wird zum einen ganz wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der BMS abhängen. Zum anderen ist klar, dass die

BMS kein singuläres Instrument der Armutsprävention sein kann, sondern nur eingebettet in ein vielfältiges Bündel unterschiedlicher arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen wirksam werden kann.

2. Datenlage und Definition von Behinderung

Der Versuch, ein valides Bild über die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen mit Behinderungen in Österreich zu erhalten, stößt auf Hindernisse: erstens aufgrund der teils sehr mangelhaften Datenlage¹ und zweitens aufgrund der unterschiedlichen Definitionen von Behinderung, die den vorliegenden Daten zugrunde liegen.

Eine einheitliche Definition von „Behinderung“ gibt es nicht. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) beschreibt Behinderung als Zusammentreffen von individuellen besonderen Bedürfnissen einerseits und sozial-gesellschaftlichen Mängeln und Barrieren andererseits. Insofern ist Behinderung ein „*soziales* Phänomen, das durch die Haltung und das Verhalten der Umwelt bestimmt wird“.² „Behinderung“ umfasst daher weit mehr als medizinische Beeinträchtigungen, es bezieht das jeweilige Umfeld und den gesellschaftlichen Kontext mit jeweils spezifischen Problemlagen mit ein.³

Diese Konzeption von Behinderung ist auch für die österreichische Gesetzgebung prägend:⁴ Demnach machen nicht die jeweiligen Funktionsbeeinträchtigungen, sondern vielmehr deren Folgewirkungen die Behinderung im Sinne von Exklusion und erschwelter sozialer, politischer und materieller Teilhabe aus. Folglich zielen die einschlägigen Gesetze darauf ab, Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung und Exklusion in der Arbeitswelt wie auch im alltäglichen Leben zu schützen.⁵

3. Menschen mit Behinderung in Österreich

Menschen mit Behinderung stellen eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Problem- und Bedürfnislagen dar.

Eine Annäherung an die Anzahl, Art und Schwere von (vorwiegend körperlichen) Beeinträchtigungen der in Österreich lebenden Bevölkerung ermöglicht die Mikrozensus-Sonderbefragung „Menschen mit Beeinträchtigungen“, die zuletzt im 4. Quartal 2007 in privaten Haushalten⁶ durchgeführt wurde. Dabei wurden sowohl die Anzahl der Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen als auch subjektive Einschätzungen der Schwere der jeweiligen Beeinträchtigungen und der daraus resultierenden Benachteiligungen erhoben.⁷

Der Mikrozensus-Sonderbefragung liegt als Definition der Terminus der „dauerhaften Beeinträchtigung“ zugrunde, wobei jene Personen als Personen mit „lang andauernder Beeinträchtigung“ identifiziert wurden, die

angaben, seit mehr als einem halben Jahr im Alltagsleben aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung eingeschränkt zu sein.⁸

Hochrechnungen aufgrund dieser Mikrozensus-Sonderbefragung gehen davon aus, dass in Österreich knapp 1,7 Mio. Menschen aufgrund einer dauerhaften gesundheitlichen Beeinträchtigung in ihrem Alltagsleben eingeschränkt sind.

Tabelle 1: Dauerhaft beeinträchtigte Personen in Österreich, 2007/2008

		in %**
Insgesamt*)	1.687.000	20,5
Probleme beim Sehen	318.000	3,9
Probleme beim Hören	202.000	2,5
Probleme beim Sprechen	63.000	0,8
Probleme mit Beweglichkeit/Mobilität	1.070.000	13,0
Geistige Probleme oder Lernprobleme	85.000	1,0
Nervliche oder psychische Probleme	205.000	2,5
Mehrfache Beeinträchtigung***	580.000	7,0

Quelle: Leitner (2008) 1133.

*) Mindestens eine Beeinträchtigung

**) in Prozent der jeweiligen Bevölkerung in Privathaushalten

***) Personen, mit mindestens zwei der genannten Beeinträchtigungen.

Mit steigendem Alter nehmen die Anteile von Personen mit dauerhaften Beeinträchtigungen deutlich zu: Waren in der Gruppe der Unter-20-Jährigen 6,2% der männlichen und 4,5% der weiblichen Personen von mindestens einer dauerhaften Beeinträchtigung betroffen, so litten in der Gruppe der Über-60-Jährigen 48,3% der Männer und 48,5% der Frauen an dauerhaften Beeinträchtigungen im Alltag.⁹

Informationen über die Anzahl von Menschen mit Behinderung in Österreich enthalten auch die Erhebungen im Rahmen von EU-SILC. Dabei ist „Behinderung“ zum einen als „subjektiv wahrgenommene starke Beeinträchtigung bei der Verrichtung alltäglicher Arbeiten, die mindestens schon sechs Monate andauert“, definiert. Zum anderen werden „Gesundheitsbeeinträchtigungen“ angenommen, „wenn der eigene Gesundheitszustand als sehr schlecht eingeschätzt wird, chronische Krankheiten vorliegen, Behinderungen vorliegen, eine Invaliditäts- oder Erwerbsunfähigkeitspension oder Pflegegeld bezogen wird, eine Rezeptgebührenbefreiung vorliegt“.¹⁰

Laut EU-SILC hatten im Jahr 2007 rund 270.000 bzw. 5% der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren einen schlechten bzw. sehr schlechten Gesundheitszustand, weitere 974.000 Personen bzw. 19% waren

chronisch krank, rund 345.000 bzw. 7% waren durch eine Behinderung stark beeinträchtigt, und weitere 154.000 Personen bzw. 3% der Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren bezogen eine Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension.¹¹

In der Gruppe der Über-65-Jährigen litten rund 298.000 bzw. 22% an einem schlechten bzw. sehr schlechten Gesundheitszustand, 615.000 bzw. 45% waren chronisch krank, 340.000 bzw. 25% waren durch eine Behinderung stark beeinträchtigt, und 186.000 bzw. 14% bezogen eine Invaliditäts- bzw. Erwerbsunfähigkeitspension.¹²

3.1 Barrieren bei der Bewältigung des Alltags

Die Befunde der Mikrozensus-Erhebung zeigen, dass Menschen mit Behinderung bei der Bewältigung ihres Alltags häufig auf mannigfaltige Barrieren stoßen.

Besonders verbreitet sind Beeinträchtigungen in der Freizeit: 21,2% der Befragten mit zumindest einer dauerhaften Beeinträchtigung¹³ gaben an, in der Freizeit mit permanenten Problemen¹⁴ zu kämpfen zu haben. 16,1% berichteten von ständigen Problemen im öffentlichen Verkehr und 12,6% in der Wohnung bzw. im Haus. Auch der Zugang zu öffentlichen Gebäuden, Einrichtungen und Verkehrsflächen stellt für knapp 11% der Befragten ein Dauerproblem dar.

Von den dauerhaft beeinträchtigten Erwerbspersonen (15-64 Jahre) berichteten 11,1% von permanenten Problemen in der Arbeit.

Die Kommunikation mit anderen Personen (5,3%) sowie die Einstellungen anderer Personen ihnen gegenüber (4,3%) sind laut Aussagen der Befragten seltener ein Quell von permanenten Schwierigkeiten.¹⁵

Den engen Zusammenhang zwischen individuellen besonderen Bedürfnissen und gesellschaftlichen Barrieren sowie die daraus resultierenden weitreichenden Folgewirkungen hat Erwin Ries auf den Punkt gebracht: „Tatsächlich ist es so, dass wir behinderte Menschen erst dann, wenn wir nicht mehr überlegen müssen, wohin wir am Abend ausgehen, welches Kino, welches Theater, welches Restaurant und welches öffentliche Verkehrsmittel wir benützen, zu gleichberechtigten Bürgern werden.“¹⁶

4. Erwerbsarbeit und soziale Sicherung

Der Erwerbsarbeit kommt in hoch industrialisierten kapitalistischen Ländern wie Österreich eine wichtige Bedeutung zu. Von einer kontinuierlichen und ausreichend entlohnerten Erwerbsarbeit hängen für einen sehr großen Teil der Menschen nicht nur materielle und soziale Teilhabechancen ab, sie ist für viele gleichzeitig sinnstiftend.¹⁷

Auch für Menschen mit Behinderung wird die Qualität von Partizipation

und Integration in die Gesellschaft wesentlich von der Erwerbsarbeit bestimmt.¹⁸ Sie ermöglicht „nicht nur die Bestreitung des Lebensunterhalts aus eigenen Mitteln, sondern auch gesellschaftliche Kontakte mit anderen Menschen und trägt zur Stärkung des Selbstwertgefühls nicht unerheblich bei“.¹⁹

Verstärkt wird die hohe Bedeutung von Erwerbsarbeit dadurch, dass diese im österreichischen Wohlfahrtsstaat das zentrale Zugangstor zur sozialen Sicherung ist: Wohlfahrtsstaatliche Leistungen sind nicht nur von der Einbindung in den Arbeitsmarkt in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abhängig, sondern auch von deren Dauer und der Höhe des daraus erzielten Einkommens. Demgegenüber kommt der Hilfeleistung durch den Staat in der bisherigen Form der Sozialhilfe eine subsidiäre Bedeutung zu, d. h. sie wird erst wirksam, wenn andere Leistungs- und Unterstützungsquellen ausgeschöpft sind.²⁰

4.1 Arbeitsmarkt

Der österreichische Arbeitsmarkt war in den vergangenen Jahren geprägt von einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit:²¹ lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2000 bei 5,8% (nach nationaler Definition), so stieg sie in den Folgejahren kontinuierlich auf 7,3% im Jahr 2005. Im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Aufschwung erfolgte eine Reduktion auf 5,8% im Jahr 2008.²²

Infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ist auch in Österreich seit Dezember 2008 die Arbeitslosigkeit massiv angestiegen und erreichte im Juli 2009 mit 232.387 arbeitslosen Personen – einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 30,1%²³ – ein bisheriges Rekordhoch.

Aktuelle Arbeitsmarktprognosen gehen davon aus, dass mit einer Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt bis 2011 nicht zu rechnen ist und diese auch für 2012 wenig wahrscheinlich ist.²⁴

Ein weiteres prägendes Phänomen des österreichischen Erwerbsarbeitsmarktes ist der starke Anstieg so genannter „atypischer Beschäftigung“, wie etwa der Leiharbeit, der geringfügigen Beschäftigung, der Teilzeitarbeit etc. Mit diesen Beschäftigungsformen sind nicht selten prekäre Lebenssituationen insofern verbunden, als die daraus erzielten Einkommen – und mehr noch die daraus abgeleiteten Sozialleistungen – für die Sicherung der Existenz nicht mehr ausreichen.

Für die Arbeitskräfte ziehen diese Entwicklungen zunehmend steigende Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen sowie immer höhere Qualifikationsansprüche nach sich. Eng wird es dabei für jene, die diesen Anforderungen nicht ausreichend entsprechen können.²⁵

4.2 Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt

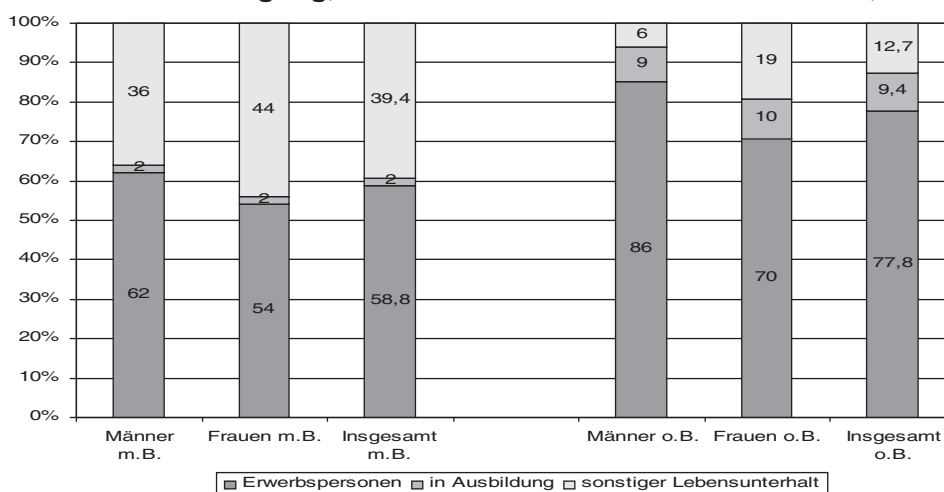
Menschen mit Behinderung sind von Exklusionsmechanismen am Arbeitsmarkt vielfach stärker betroffen, und es zeigen sich „unabhängig von der gewählten Datenquelle [...] deutliche Differenzen in der Arbeitsmarktintegration von behinderten und nicht-behinderten Menschen“.²⁶

Wie die Ergebnisse des Mikrozensus-Sondermoduls „Menschen mit Beeinträchtigung“ zeigen,²⁷ lag 2007 die Erwerbsquote²⁸ von Menschen mit Behinderung im Erwerbsalter (58,5%) deutlich unter jener von nicht-beeinträchtigten Menschen der gleichen Altersgruppe (77,8%; vgl. Abbildung 1).²⁹

Gleichzeitig sind die Anteile von Menschen mit Beeinträchtigungen, die eine Ausbildung absolvieren (2%), geringer als die von nicht-behinderten Menschen (9,4%; vgl. Abbildung 1). Dies deutet auf starke Zugangsbarrieren zu den Schul- und beruflichen Ausbildungssystemen für Menschen mit Beeinträchtigungen hin.

Dass Menschen mit Behinderung besonders stark von Exklusion aus dem Arbeitsmarkt betroffen sind, zeigt sich auch am Anteil der arbeitsmarktfernen Personen im Erwerbsalter – also jener, die weder erwerbstätig noch arbeitsuchend sind und nicht in Ausbildung stehen: Liegt der Anteil bei Personen ohne Beeinträchtigungen insgesamt bei 12,7%, ist er bei Menschen mit Beeinträchtigung mit 39,4% mehr als dreimal so hoch (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Personen im Erwerbsalter (15-64) mit und ohne dauerhafte Beeinträchtigung, nach Lebensunterhalt und Geschlecht, in %



*) m.B. = Mit dauerhafter Beeinträchtigung.

o.B. = Ohne dauerhafte Beeinträchtigung.

Quelle: Leitner (2008) 1138.

4.2.1 Unterschiede zwischen den Geschlechtern

Innerhalb der Gruppe von Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Hinblick auf die Einbindung in den Arbeitsmarkt (vgl. Abbildung 1): Frauen (54%) haben zum einen eine deutlich geringere Erwerbsquote als Männer (62%). Zum anderen sind Frauen häufiger auf einen „sonstigen Lebensunterhalt“ angewiesen als Männer (44% bzw. 36%).

Noch gravierender sind die Unterschiede zwischen den Frauen mit und ohne Beeinträchtigung (vgl. Abbildung 1): 70% der nicht-beeinträchtigten Frauen im Erwerbsalter sind Erwerbspersonen, hingegen nur 54% der Frauen mit Beeinträchtigungen. Auf einen „sonstigen Lebensunterhalt“ sind 44% der Frauen mit Beeinträchtigungen und 19% der Frauen ohne Beeinträchtigung angewiesen. Ähnliche Unterschiede bestehen auch zwischen Männern mit und ohne Beeinträchtigungen, allerdings auf einem anderen Niveau. Es zeigt sich sehr deutlich, dass Frauen mit Beeinträchtigungen von Exklusionsmechanismen am Arbeitsmarkt stärker betroffen sind als alle anderen Gruppen.

Während die Ergebnisse aus der Mikrozensus-Sonderbefragung zwar Aufschluss über quantitative Aspekte der Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt geben können, gibt es über qualitative Aspekte der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderung keine Daten. Das hat zur Folge, dass diesbezüglich lediglich mittelbar über die vorhandenen Erhebungsdaten bzw. über Arbeitslosenstatistiken des AMS einige Rückschlüsse gezogen werden können.

4.2.2 Begünstigte behinderte Menschen am Arbeitsmarkt

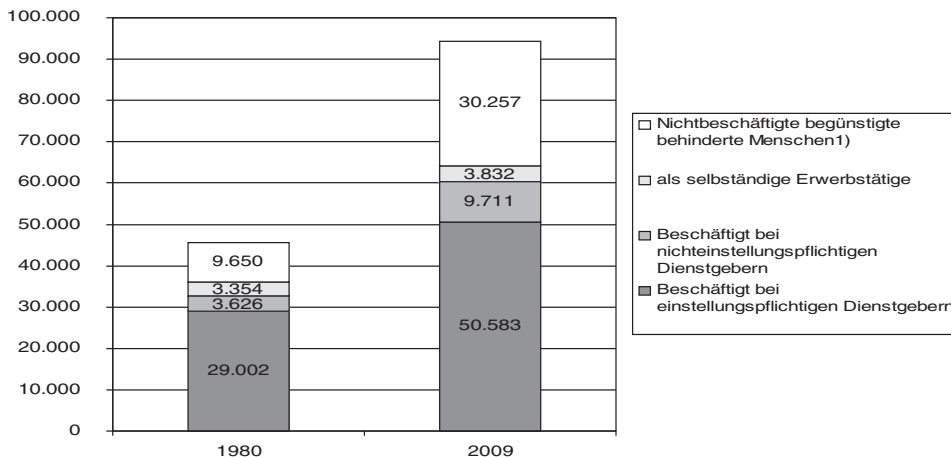
Etwas besser ist die Datenlage im Hinblick auf jene Personen, die den rechtlichen Status eines „begünstigten behinderten“ Menschen haben.³⁰ Dieser Status³¹ muss durch einen Feststellungsbescheid „festgestellt“ werden, an ihn knüpft eine Reihe von Rechtsfolgen an, die insbesondere für die Teilhabe am Erwerbsleben von Bedeutung sind, so etwa diverse Förderungen zur Schaffung, Adaptierung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und der erhöhte Kündigungsschutz.³²

Die Anzahl der Personen mit dem rechtlichen Status eines begünstigten behinderten Menschen ist zwischen 1980 und 2009 (jeweils zum 1. 1.) von 45.536 auf 94.066 gestiegen. Der Anteil der begünstigten behinderten Frauen an den begünstigten behinderten Menschen erhöhte sich im gleichen Zeitraum von rund 11% auf 40,3%.

In absoluten Zahlen ist auch die Anzahl jener begünstigten behinderten Menschen gestiegen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben (vgl. Abbildung 2). Langfristig betrachtet ist der Anteil der beschäftigten begünstigten be-

hinderten Menschen jedoch gesunken: Lag dieser 1980 noch bei knapp 79%, so 2009 bei knapp 68%.³³

Abbildung 2: Beschäftigte und nichtbeschäftigte begünstigte behinderte Menschen, 1980 und 2009*



*) Stichtage: 1. 10. 1980 und 1. 12. 2009.

1) Zahl ist nicht gleichzusetzen mit der Zahl der arbeitslosen begünstigten Behinderten (inkl. Hausfrauen u. a.).

Quelle: BMASK Homepage; z. T. nicht publiziert.

4.3 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit und deren Folgen – Exklusion, Marginalisierung und materielle Härten – treffen Menschen mit Behinderung besonders schwer. Dies zeigt sich sowohl an der Häufigkeit wie auch der Dauer der Arbeitslosigkeit, der Häufigkeit der Vermittlung an einen neuen Arbeitsplatz sowie an der Höhe der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

4.3.1 Häufigkeit

Aufgrund der schlechten Datenlage hinsichtlich der Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung sind Aussagen über die Häufigkeit der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit schwierig. Eine quantitative Annäherung bieten jedoch die Ergebnisse der jüngsten Mikrozensus-Sondererhebung „Menschen mit Beeinträchtigung“.

Im Erhebungszeitraum (Oktober 2007 bis Februar 2008) gaben 5,9% der befragten Menschen mit dauernden Beeinträchtigungen an, arbeitslos zu sein. Bei Menschen ohne Beeinträchtigungen waren es 3,8%. Am höchsten ist die Arbeitslosigkeit behinderter Frauen (vgl. Tabelle 2).

Von den aus den Mikrozensus-Erhebungen generierten Zahlen sind

Tabelle 2: Arbeitslosenquoten von Menschen mit und ohne dauerhafte Beeinträchtigung (Mikrozensus)

Anteile arbeitsloser Menschen (15-64 Jahre)	mit dauerhafter Beeinträchtigung	ohne dauerhafte Beeinträchtigung
Insgesamt	5,9%	3,8%
Männer	5,4%	4,0%
Frauen	6,5%	3,5%

Quelle: Leitner (2008) 1139.

Daten des AMS über die registrierte Arbeitslosigkeit zu unterscheiden, da deutliche Unterschiede sowohl hinsichtlich der Erhebungsmethode als auch der zugrunde liegenden Definitionen³⁴ bestehen.

Das AMS wendet ein besonderes Konzept der „Behinderung“ an. In der Kategorie „Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen“ werden zwei Subkategorien subsumiert:

- zum einen „arbeitslose behinderte Personen“ – darunter fallen jene arbeitslosen Personen, die den Status einer/s „begünstigten Behinderten“ nach dem BEinstG, dem Opferfürsorgegesetz und/oder nach Landesbehindertengesetzen haben;
- zum anderen zählen dazu Personen mit „sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen“, sofern diese vermittlungsrelevant werden, d. h. die Arbeitsvermittlung erschweren.³⁵

Nach starken Schwankungen der Anzahl von arbeitslos gemeldeten Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen in den Jahren 2000-2002 entwickelte sich deren registrierte Arbeitslosigkeit bis 2005 rückläufig. In den darauf folgenden Jahren war ein neuerlicher Anstieg festzustellen. Die jahresdurchschnittliche Anzahl arbeitslos gemeldeter Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen stieg zwischen 2005 und 2007 von 28.537 auf 31.392. 2008 war ein sehr geringfügiger Rückgang von 129 Personen bzw. 0,4% zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren insgesamt 31.263 Menschen mit Behinderung arbeitslos gemeldet. Davon waren 5.286 begünstigte behinderte Personen und 25.977 Personen mit sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen.³⁶

Erschwerend kommt jedoch hinzu, dass das Ausmaß der versteckten Arbeitslosigkeit nicht quantifiziert werden kann und eine Unterschätzung der Anzahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen behinderten Menschen nach sich zieht.³⁷ Mikrozensusdaten über den Lebensunterhalt von Menschen mit Beeinträchtigung (vgl. Abbildung 1) deuten darauf hin, dass die versteckte Arbeitslosigkeit gerade bei dieser Personengruppe hoch ist.

Das AMS konstatiert für 2006 eine Verschlechterung der Situation behinderter Menschen am Arbeitsmarkt, ablesbar an der gestiegenen Ar-

beitslosigkeit, merkt in einer Fußnote jedoch an, dass dieser Anstieg „auf einen statistischen Effekt zurückzuführen sein (dürfte)“. Es seien vermehrt beim AMS vorgemerkte Personen als „mit Behinderung“ erfasst worden, um ihnen die Teilnahme am Sonderprogramm für behinderte Menschen im Jahr 2006 zu ermöglichen.³⁸ Auch den Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 8% im Jahr 2007 führt das AMS „u. a. auf eine bessere Erfassung dieses Personenkreises im Zusammenhang mit dem Sonderprogramm für Behinderte“ zurück.³⁹

In welchem Ausmaß jedoch der Anstieg der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung in den Jahren 2006 und 2007 auf solche „statistische Effekte“ zurückzuführen ist, lässt sich nicht quantifizieren. Insofern bleibt auch offen, wie sich der wirtschaftliche Aufschwung und der seit 2006 einsetzende Rückgang der Gesamtarbeitslosigkeit⁴⁰ auf die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung ausgewirkt hat.

Die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderung blieb offenkundig auch in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwunges schwierig. Sowohl der Zugang wie auch der Verbleib am Arbeitsmarkt blieben 2006, trotz einer beträchtlichen Ausweitung der Förderungen, erschwert. 2006 wurden bei 8.163 Beschäftigungsaufnahmen von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen Beschäftigungsförderungen eingesetzt, womit jede vierte Arbeitsaufnahme mit dem Einsatz von Fördermitteln erfolgte.⁴¹ Ähnliches gilt für 2007 und 2008: Mit insgesamt 9.537 bzw. 9.009 Beschäftigungsförderungen wurde mehr als jede vierte Arbeitsaufnahme gefördert.⁴² Im Jahr 2005 war noch rund jede fünfte Beschäftigungsaufnahme mit Fördermitteln zustande gekommen.⁴³

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die im Herbst 2008 eingesetzt hat, trifft auch Menschen mit Behinderung massiv: Abgesehen von Schwankungen im Jahresverlauf hat sich seit Ende 2008 das Niveau der Arbeitslosigkeit von Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen gegenüber den jeweiligen Vergleichsmonaten der Vorjahre deutlich erhöht.

Der jüngste Anstieg der Arbeitslosigkeit von behinderten Menschen fällt jedoch nicht so drastisch aus wie der von Personen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen. Die Arbeitslosigkeit von Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen erhöhte sich im Juli 2009 im Vergleich zum Juli 2008 um 17,2%.⁴⁴ Hingegen stieg die Arbeitslosigkeit von Menschen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen im gleichen Zeitraum um 32,6%.⁴⁵

Der Anteil der Frauen an allen arbeitslos gemeldeten Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen pendelte zwischen 37% im Jahr 2000, 35,2% im Jahr 2003 und 37,8% im Jahr 2008. Der relativ geringe Frauenanteil kann jedoch nicht als Indiz für eine bessere Arbeitsmarktsituation von behinderten Frauen gewertet werden, im Gegenteil:

Er deutet auf einen höheren Problemdruck angesichts der doppelten Diskriminierung von behinderten Frauen am Arbeitsmarkt hin. Sie werden seltener zur Erwerbstätigkeit ermutigt und melden sich seltener als Arbeit suchend.⁴⁶ Es ist davon auszugehen, dass die versteckte Arbeitslosigkeit von behinderten Frauen besonders hoch ist.

4.3.2 Dauer der und Abgang aus der Arbeitslosigkeit

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist für Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen wesentlich länger als für nicht-behinderte Menschen.

2008 betrug die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit insgesamt 88 Tage.⁴⁷ Im Vergleich dazu dauerte die Arbeitslosigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen durchschnittlich 124 Tage.⁴⁸

Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen haben nicht nur eine deutliche längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit, ihr Abgang aus der Arbeitslosigkeit endet auch seltener in einem Arbeitsverhältnis: 2008 mündete bei arbeitslos gemeldeten Personen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen jeder zweite Abgang aus der Arbeitslosigkeit in einer Beschäftigung. Bei Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen war dies hingegen nur bei jedem dritten Abgang aus Arbeitslosigkeit der Fall.⁴⁹ Wie die Geschäftsberichte des AMS zeigen, ist dieser Sachverhalt auch für die Vorjahre prägend.⁵⁰

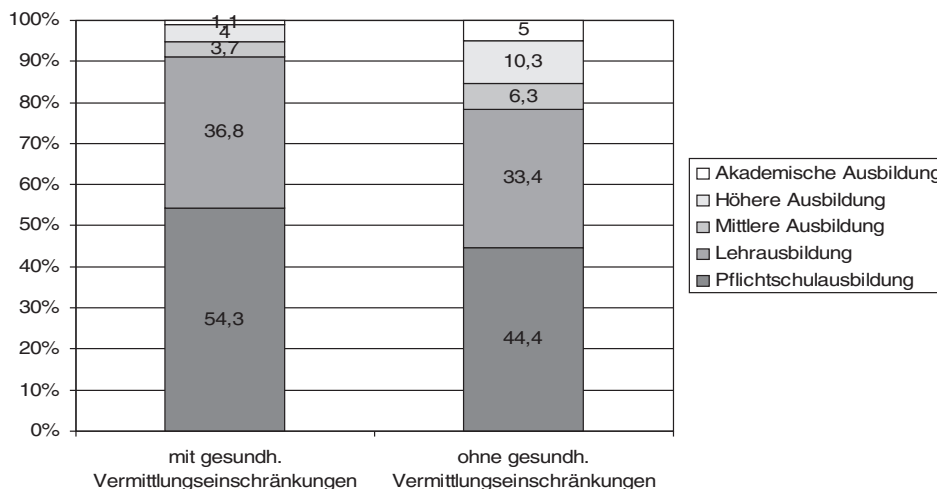
4.3.3 Struktur der Arbeitslosigkeit

Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation sind im Allgemeinen von Arbeitslosigkeit besonders schwer betroffen. Für Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen trifft dies noch verschärft zu. Im Juni 2009 verfügten gut 54% – und damit mehr als die Hälfte – der arbeitslos gemeldeten Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen lediglich über eine Pflichtschulausbildung, weitere 37% über eine Lehrausbildung. Hingegen belief sich der Anteil derjenigen mit einer mittleren, höheren oder akademischen Ausbildung nur auf insgesamt knapp 9%. Die Qualifikationsstruktur der arbeitslos gemeldeten Personen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen ist demgegenüber günstiger (vgl. Abbildung 3).

4.3.4 Leistungsbezug

Die längere Verweildauer von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen in Arbeitslosigkeit findet seinen Niederschlag u. a.

Abbildung 3: Arbeitslos gemeldete Personen nach beruflicher Qualifikation, in %, Juni 2009



Quelle: AMS Österreich, Juni 2009, nicht publiziert.

in einem deutlich höheren Anteil von Notstandshilfe-BezieherInnen unter den LeistungsbezieherInnen insgesamt.

In den vergangenen Jahren pendelte der Anteil der Arbeitslosengeld-BezieherInnen an allen LeistungsbezieherInnen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen bei rund 30%, während der Anteil der Notstandshilfe-BezieherInnen weitgehend unverändert bei rund 70% lag.

2008 bezogen von den LeistungsbezieherInnen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen insgesamt 9.788 Personen und damit 31,3% das Arbeitslosengeld, während 21.492 Personen und somit 68,7% die Notstandshilfe erhielten.⁵¹ Die Anzahl der LeistungsbezieherInnen ist zudem zwischen 2005 und 2008 im Jahresdurchschnitt von 28.271 auf 31.280 gestiegen.

Im Vergleich dazu ist das Bild bei den LeistungsbezieherInnen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen nahezu umgekehrt: Hier pendelte der Anteil der Arbeitslosengeld-BezieherInnen an allen LeistungsbezieherInnen in den Jahren 2005-2008 zwischen 61% und 62,3%.

2008 bezogen von den LeistungsbezieherInnen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen 103.683 Personen bzw. 64,4% das Arbeitslosengeld und 56.939 Personen bzw. 35,4% die Notstandshilfe.⁵²

4.3.5 Höhe der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung

Die schlechtere Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt spiegelt sich auch in der Höhe der bezogenen Leistungen im

Falle der Arbeitslosigkeit: Sowohl deren Arbeitslosengeld wie auch deren Notstandshilfe sind unterdurchschnittlich.

Im Jahr 2008 betrug der durchschnittliche Tagsatz des Arbeitslosengeldes für Männer ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen 27,6 € (bzw. rund 839,8 € pro Monat) und das für Männer mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen 26,5 € (rund 807,3 € pro Monat).

Deutlich darunter lagen die Geldleistungen für Frauen: Der durchschnittliche Tagsatz des Arbeitslosengeldes von Frauen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen lag bei 21,9 € (bzw. rund 667,3 € pro Monat), der von nicht behinderten Frauen bei 22,8 € (bzw. rund 692,2 € pro Monat).⁵³

Ähnlich, jedoch auf deutlich niedrigerem Niveau, sind die Relationen bei der Notstandshilfe: Die höchste durchschnittliche Notstandshilfe bezogen 2008 nicht-behinderte Männer (Tagsatz: 21,6 € bzw. rund 656,9 € pro Monat), die Notstandshilfe von Männern mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen lag hingegen bei 20,9 € pro Tag bzw. rund 635 € pro Monat. Die niedrigsten Leistungen erhalten Frauen: Die durchschnittliche Notstandshilfe von Frauen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen lag bei 16,6 € pro Tag bzw. rund 506 € pro Monat, die von nicht-behinderten Frauen bei 17,2 € bzw. rund 523,1 €.⁵⁴

Abschließend kann festgestellt werden, dass sich das Geschlecht auf die Höhe der Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit mehr auswirkt als gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen. Die niedrigsten Leistungen beziehen Frauen mit Behinderung, und die Leistungen für nicht behinderte Frauen liegen unter jenen von behinderten Männern.

4.4 Übergang in den Ruhestand

Der Übergang aus dem Erwerbsleben in den Ruhestand führt für Menschen mit Behinderung vielfach über die Invaliditätspension.⁵⁵ Daten des Wirtschaftsforschungsinstituts zeigen, dass der Anteil der Menschen, die direkt⁵⁶ nach dem Erwerbsaustritt krankheitsbedingt in den Ruhestand wechseln, zwischen 1998 und 2005 von 41,1% bei den Frauen beziehungsweise 40,7% bei den Männern auf 37,0% und 36,4% gefallen ist. Gleichzeitig ist der Anteil der Personen, die zwischen dem Verlust ihres Arbeitsplatzes und dem Antritt einer Invaliditätspension mehr als zwei Jahre warten mussten, stark angestiegen, bei Frauen von 34,0% auf 36,0%, bei Männern sogar von 31,9% auf 37,1%.

Das bedeutet, dass sich die Situation von Personen, die krankheitsbedingt nicht imstande sind, bis zum Beginn des Regelpensionsalters zu arbeiten, in den letzten Jahren kontinuierlich verschlechtert hat. Diese Übergangszeit ist in der Regel mit Arbeitslosigkeit, Krankheit und Rehabilitation verbunden und führt vielfach in die Prekarität.⁵⁷ Prekarität wird hier

gleichgesetzt mit der Unsicherheit der sozialen Existenz aufgrund fehlender Möglichkeiten zur finanziellen Absicherung.

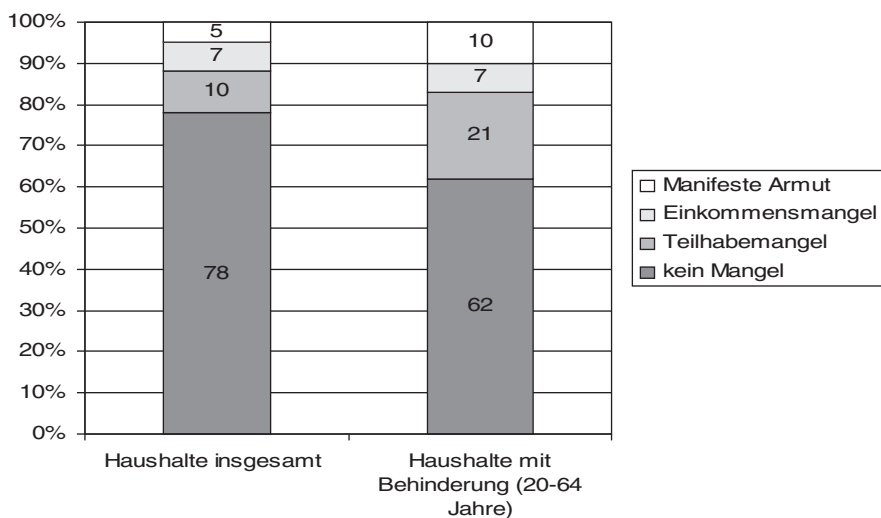
4.5 Armut und Armutsgefährdung

Menschen mit Behinderungen sind von Armut und Armutsgefährdung⁵⁸ besonders betroffen (vgl. Abbildung 4): 2007⁵⁹ waren insgesamt 5% der österreichischen Haushalte von manifester Armut⁶⁰ betroffen, bei Haushalten mit Behinderung bei einer Person im Erwerbsalter war der Anteil mit 10% doppelt so hoch.

Auch von Teilhabemangel⁶¹ sind Haushalte mit einer behinderten Person mehr als doppelt so häufig betroffen (21%) wie die Haushalte insgesamt (10%). Demgegenüber liegt der Anteil jener Haushalte mit einer behinderten Person, die unter keinem (materiellen) Mangel⁶² zu leiden haben (62%), deutlich unter jenem der Haushalte insgesamt (78%).

Während 2007 12% der Gesamtbevölkerung in Österreich armutsgefährdet waren, lag der entsprechende Anteil bei Haushalten mit einer behinderten Person bei 18%.

Abbildung 4: Armutslagen von Haushalten mit und ohne Behinderung, 2007



Quelle: Statistik Austria (2009) 67 und 157; EU-SILC 2007.

Nicht nur die Prävalenz von Armut und Armutsgefährdung ist in Haushalten mit einer behinderten Person überdurchschnittlich hoch, ähnliches gilt auch für die Intensität der Armutsgefährdung: Zum einen lag im Jahr 2007 das Medianäquivalenzeinkommen von Haushalten mit einer behin-

der Person mit 17.093 € deutlich unter dem der Gesamtbevölkerung mit 18.242 €. Besonders niedrig ist das Medianäquivalenzeinkommen von armutsgefährdeten Haushalten, und auch hier mussten armutsgefährdete Haushalte mit einer behinderten Person mit weniger Geld (8.250 €) das Auslangen finden als die Gesamtbevölkerung (9.051 €). Zum anderen ist die Armutsgefährdungslücke⁶³ von Haushalten mit einer behinderten Person mit 25% deutlich höher als jene der Gesamtbevölkerung mit 16%.⁶⁴

Unter finanzieller Deprivation leiden 15% der Haushalte insgesamt, jedoch 31% – und damit doppelt so viele – Haushalte mit einer behinderten Person.⁶⁵

5. Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Menschen mit Behinderung besonders stark von Exklusionsmechanismen betroffen sind, was seinen Niederschlag u. a. in einer besonders hohen Gefährdung durch Arbeitslosigkeit und Armut findet. Dies hat nicht nur negative Folgewirkungen für die soziale und materielle Teilhabe von Menschen mit Behinderung, sondern die Exklusionsmechanismen wirken in sozialstaatlichen Versicherungsleistungen, wie etwa dem Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe, weiter.

Folglich sind Menschen mit Behinderung eine jener Personengruppen, die in überdurchschnittlich hohem Ausmaß auf Leistungen des Sozialstaates angewiesen ist. Gemäß EU-SILC belief sich der Anteil von Sozialleistungen (20%) und Pensionen (39%) am verfügbaren Einkommen von Haushalten mit Behinderung im Jahr 2007 auf insgesamt 59%. In den Haushalten insgesamt machte der Anteil von Sozialleistungen (15%) und Pensionen (21%) am verfügbaren Einkommen 36% aus.⁶⁶ Ohne Leistungen des Sozialstaates wären rund zwei Drittel der Haushalte mit einer behinderten Person armutsgefährdet.

Der Sozialstaat zeitigt deutlich armutsverhindernde Wirkungen gerade für Menschen mit Behinderung. Dessen ungeachtet muss jedoch festgestellt werden, dass insbesondere für Menschen mit Behinderung der Sozialstaat nicht „armutsfest“ ist: Auch mit den sozialstaatlichen Leistungen ist die Armutsgefährdung von Haushalten mit einer behinderten Person deutlich höher als in den Haushalten insgesamt.

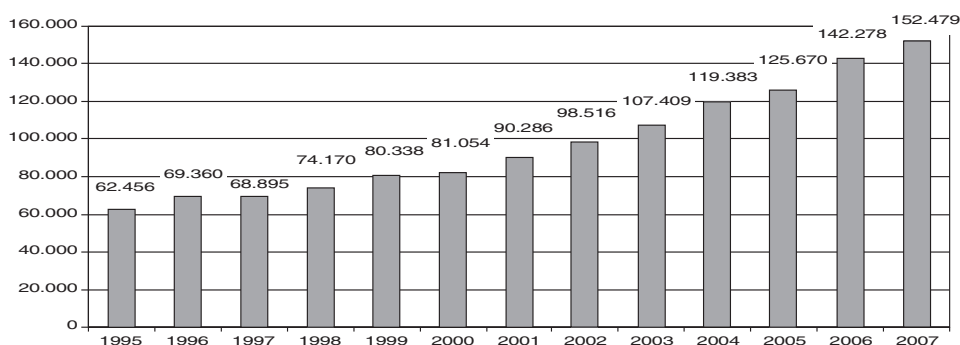
6. Teilhabe durch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung?

6.1 Der Stand der Dinge – die Sozialhilfe

Das zweite oder letzte soziale Netz in Österreich ist die Sozialhilfe, mit eigenen gesetzlichen Regelungen in jedem Bundesland. Ursprünglich da-

für gedacht, jene (wenigen) Menschen aufzufangen, die über keine ausreichenden Mittel zur Existenzsicherung verfügen, hat die Sozialhilfe längst ein Ausmaß erreicht, für das sie nicht vorgesehen war.⁶⁷ Aktuelle Zahlen der Statistik Austria belegen einen Anstieg der SozialhilfebezieherInnen zwischen 1995 und 2007 von 91%! Aktuell (2007) sind 213.600 Menschen auf Sozialhilfeleistungen angewiesen (vgl. Abbildung 5).⁶⁸ Laut jüngsten Berechnungen kann davon ausgegangen werden, dass etwa noch einmal so viele Personen zwar Anspruch auf Sozialhilfe hätten, aber aus Gründen wie mangelnder Rechtskenntnis, Angst vor Stigmatisierung und Diskriminierung durch den Kontakt zum Sozialamt davon keinen Gebrauch machen.⁶⁹

Abbildung 5: LeistungsbezieherInnen in der offenen Sozialhilfe ^{1) 2)}



Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung.

- 1) Verbesserte Erfassung ab 2006, daher mit den Vorjahren nur bedingt vergleichbar.
- 2) Ohne SozialhilfebezieherInnen in Altenwohn- und Pflegeheimen.

6.2 Die BMS kommt – kommt sie?

Das große sozialpolitische Projekt der im Jänner 2007 angetretenen Regierungskoalition von SPÖ und ÖVP war die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, im Sinne der Weiterentwicklung der bestehenden Sozialhilfegesetze. Das Ziel, das letzte soziale Netz in Österreich armutsfest zu machen, war zu diesem Zeitpunkt kein ganz neues mehr – Arbeitsgruppen, die sich mit dieser Thematik befasst haben, gab es bereits in den späten 1990er-Jahren.⁷⁰ Sozialminister Erwin Buchinger war Anfang 2007 zuversichtlich, die Einführung der BMS bis 2009 durchsetzen zu können und gleichzeitig wesentliche Verbesserungen für die betroffenen Menschen zu erreichen.

Über zwei Jahre später macht sich Ernüchterung breit: Die BMS wurde zwar nach langen Verhandlungen am 28. 7. 2009 im Ministerrat beschlossen, die zentrale Geldleistung aber um ein Siebentel gekürzt (siehe unten).

Zudem ist dem Vorhaben im Jahr 2008 in zwei Begutachtungsrunden ein Aspekt abhandeln gekommen, der am ehesten die Bezeichnung „visionär“ gerechtfertigt hätte – die Schaffung einer einzigen Anlaufstelle (*One-Stop-Shop*).⁷¹ Der *One-Stop-Shop* war ursprünglich als Zusammenführung der Antragsstellung für Leistungen der Arbeitslosenversicherung mit jenen der BMS beim Arbeitsmarktservice gedacht. Die Vorteile einer solchen Vereinigung wären vor allem eine Verringerung der (in der Sozialhilfe oft kritisierten) Stigmatisierung von AntragsstellerInnen, die gemeinsame Beantragung und Auszahlung von sich oftmals ergänzenden Leistungen aus Notstandshilfe und BMS sowie die Finanzhoheit des AMS (auch über Geld der Länder) gewesen. Letzteres wäre vor allem deshalb wichtig, weil Betroffenenvertretungen vielfach die Willkür der Landesverwaltung bei der Gewährung der Sozialhilfe kritisiert haben⁷² und man sich diesbezüglich durch eine Kompetenzverlagerung zum AMS Besserung erwartet hatte. Die VertreterInnen der Länder hatten allerdings selbstverständlich kein Interesse daran, ihre Budgets noch stärker zu belasten, indem sie für Leistungen aufkommen, über deren Vergabe sie keine Kontrolle haben.⁷³

Mittlerweile ist die Einführung der BMS – anders als ursprünglich geplant – erst mit 1. September 2010 beschlossen worden. Dies ist – nicht zuletzt aufgrund der schweren Wirtschaftskrise – auf scharfe Kritik gestoßen.

Das Bundesland Kärnten hat bereits vor dem Ministerratsbeschluss angekündigt, die Einführung der BMS nicht mitzutragen und auf seine eigene Kärntner Mindestsicherung verwiesen.⁷⁴ Der Hauptgrund ist – wie so oft – ein finanzieller. Die Kärntner Mindestsicherung legt das Schwergewicht auf Leistungen für Familien mit Kindern, gewährt aber verhältnismäßig geringe Leistungen für andere Gruppen, was das Kärntner Modell insgesamt kostengünstiger macht. Angesichts seiner maroden finanziellen Situation⁷⁵ ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass es von Seiten Kärntens zu einem Einlenken kommt.

Die BMS wird im Folgenden anhand des Entwurfs der Art. 15a B-VG Vereinbarung (Stand August 2008) bewertet, unter Berücksichtigung der im Ministerrat vom 28. 7. 2009 beschlossenen Änderungen.

6.3 Die BMS: ursprüngliche Konzeption und Umsetzung

Die BMS wurde von Beginn an als verbesserte und vor allem vereinheitlichte Sozialhilfe konzipiert, wobei eine bundesweite Vereinheitlichung des Mindeststandards der Geldleistung vorgesehen war.

Zwischen dem ursprünglichen Plan und der beschlossenen Fassung gibt es jedoch einen gravierenden Unterschied: In der ursprünglichen Vereinbarung vom Juli 2008 war vorgesehen, die BMS auf dem Niveau des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2009: 733,01 € netto) 14-mal jährlich, wie in der Pensionsversicherung, auszus zahlen. Im Unterschied dazu sieht die

vorliegende Übereinkunft (Ministerratsbeschluss vom 28. 7. 2009) vor, die BMS nur 12-mal jährlich auszus zahlen (siehe Abbildung 6).

Sowohl in der Vereinbarung 2008 wie auch im Ministerratsbeschluss 2009 waren bzw. sind 25% der Zahlung als Abgeltung des Wohnaufwands vorgesehen. Bei tatsächlich niedrigerem Wohnaufwand soll die Leistung entsprechend reduziert werden.⁷⁶

Die BMS, wie sie vom Ministerrat im Juli 2009 beschlossen wurde unterscheidet sich in einigen Aspekten von der bisherigen Sozialhilfe:

- * Die BezieherInnen der BMS sollen in die gesetzliche Krankenversicherung eingebunden werden, inklusive Befreiung von Rezept- und E-Card-Gebühr.

- * Einbau mindestsichernder Elemente in der Notstandshilfe: Die 60%ige Ersatzrate bei niedrigen Einkommen in der Arbeitslosenversicherung soll in der Notstandshilfe abgebildet werden, die Anrechnung des PartnerInneneinkommens – diese trifft in weit überwiegendem Ausmaß Frauen – soll nicht mehr wie bisher zu einem Haushaltseinkommen unter dem Familienrichtsatz der Ausgleichszulage führen können.

- * Verbesserte Chancen auf Eingliederung in den Arbeitsmarkt: Arbeitsfähige SozialhilfeempfängerInnen sollen zukünftig vom AMS betreut werden.⁷⁷ Neue Qualifizierungsangebote und die gegenseitige Anerkennung von Gutachten über die Arbeitsfähigkeit (zwischen AMS und Pensionsversicherung) sind ebenfalls vorgesehen. Ein diesbezügliches Pilotprojekt soll im Herbst 2009 in Wien-Floridsdorf starten.

- * Einschränkung des Kostenregresses: Die Verpflichtung zur Rückzahlung der Leistungen bei Verbesserung der eigenen finanziellen Situation ist einer der zentralen Kritikpunkte an der Sozialhilfe. In der BMS soll der Regress stark eingeschränkt werden, ebenso die Regresspflicht zwischen Verwandten.

- * Auf die Grundleistungen der BMS soll zukünftig ein klar definierter Rechtsanspruch bestehen (es steht den Ländern frei, zusätzliche Leistungen anzubieten, die BMS stellt lediglich einen gemeinsamen Mindeststandard dar), eine Verkürzung der Entscheidungsfrist und eine Bescheidpflicht bei allen nicht zur Gänze positiv behandelten Anträgen sind ebenfalls vorgesehen.

- * Eingeschränkte Vermögensverwertung: Dinge des täglichen Bedarfs sowie ein privates Vermögen in der Höhe des fünffachen Betrages der BMS sind von der Verwertung ausgenommen.

- * Verschlechterungsverbot zur derzeitigen Regelung: Personen, die bisher Sozialhilfe bezogen haben, dürfen durch die Umstellung auf die BMS nicht schlechter gestellt werden als zuvor.

- * Für Personen, die nach längerem Sozialhilfebezug den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt schaffen, ist ein zeitlich befristeter Freibetrag vorgesehen.

Zusätzlich zur BMS wurde von den Sozialpartnern im Jahr 2007 die Einführung eines kollektivvertraglichen Mindestlohns von 1.000 € brutto pro Monat vereinbart, sowie die außertourliche Erhöhung des für die BMS relevanten Ausgleichszulagenrichtsatzes.⁷⁸

6.4 Offene Fragen und Kritik

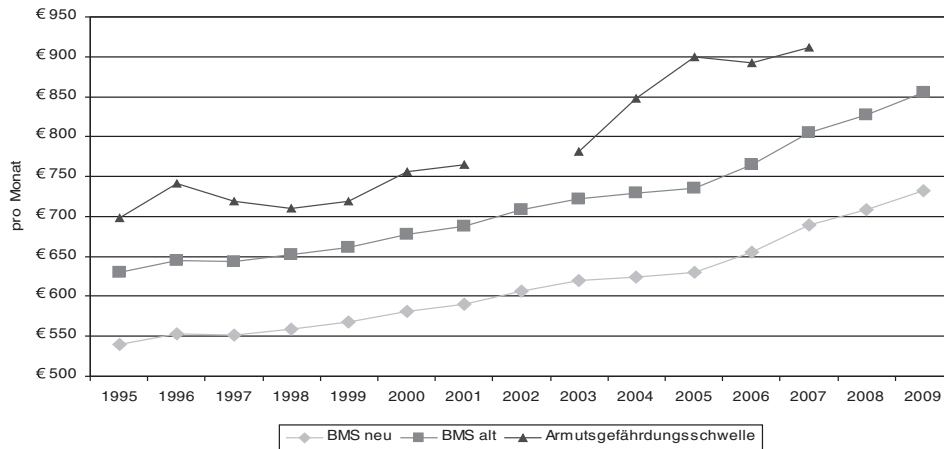
Ungeachtet der Einigung im Ministerrat Ende Juli 2009 sind in der BMS noch viele Fragen offen. Abgesehen davon ist insbesondere die Reduktion der Leistungshöhe zu kritisieren.

* Die Leistungshöhe: Die Höhe der BMS ist grundsätzlich an den Ausgleichszulagenrichtsatz angelehnt. Für ihre Bewertung relevant ist aber die Armutsgefährdungsschwelle nach EU-SILC.⁷⁹

Abbildung 6 zeigt einen Vergleich der Armutsgefährdungsschwelle mit der in der ursprünglichen BMS-Vereinbarung vorgesehenen Leistung (BMS alt) und der im Juli 2009 tatsächlich beschlossenen (BMS neu). Dabei ist zu beachten, dass alle Leistungen als Jahreszwölftel dargestellt werden. Es zeigt sich:

- Während die Armutsgefährdungsschwelle nach EU-Kriterien ein vergleichsweise volatiler Wert mit zeitweise negativen Entwicklungen ist, verzeichnet der, für die BMS relevante, Ausgleichszulagenrichtsatz einen relativ konstanten Anstieg (mit außertourlichen Erhöhungen 2007 und 2008). So betrug die EU-Armutsgefährdungsschwelle im Jahr 2005 899,67 €, sank 2006 auf 892,58 € und stieg 2007 auf 912,08 € an. Der Ausgleichszulagenrichtsatz netto stieg im selben Zeitraum konstant von 630,17 € bei 12 Zahlungen im Jahr (735,20 € bei 14 Zahlungen) auf 690,06 € (805,07 €) und beträgt für 2009 733,01 € (855,18 €).
- Die Differenz der Leistungshöhe zwischen BMS alt und BMS neu ist beträchtlich.
- Eine Leistung, die sich am Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung orientiert, führt nicht dazu, dass Menschen die EU-Armutsgefährdungsschwelle überschreiten. Andererseits könnte die BMS dazu beitragen die Armutslücke zu verkleinern.

Die BMS wird die Armutsbekämpfung in Österreich zweifellos nicht revolutionieren. Zu sehr beschränken sich die geplanten Änderungen auf eine moderate Weiterentwicklung bestehender Systeme. Zu wenig waren und sind die wichtigen HandlungsträgerInnen bereit, vertraute Pfade zu verlassen (siehe zentrale Anlaufstelle). Auf der anderen Seite gilt es, die vorgesehenen Reformen als Verbesserungen zu würdigen, auch wenn es angesichts der im Ministerrat beschlossenen Leistungskürzung schwerfällt.

Abbildung 6: BMS ¹⁾ und Armutsschwelle nach EU-SILC ²⁾

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, eigene Darstellung.

1) inklusive Wohnkostenanteil, ohne fakultative Länderleistungen.

2) 2002 wurde die Armutsschwelle nicht erhoben.

* Die Finanzierung der BMS ist nach wie vor nicht restlos geklärt. Vor allem die dem AMS entstehenden Kosten für aktive Arbeitsmarktpolitik, zusätzliche Beratungsleistungen für MindestsicherungsempfängerInnen und das dafür notwendige Personal müssen beglichen werden.

* Ergänzende Leistungen der Länder: Der in der BMS festgelegte Rechtsanspruch bezieht sich, wie erwähnt, nur auf die bundeseinheitlichen Leistungen. Ergänzende Leistungen der Länder, wie Wohn-, Heiz- oder Bekleidungsbeihilfen, bleiben davon ausgenommen. Angesichts der sie erwartenden zusätzlichen Kosten, ist unklar ob bzw. in welchem Umfang die Länder Leistungskürzungen vornehmen werden. Letzteres wird nicht zuletzt vom kommenden Finanzausgleich mit dem Bund abhängen.

* Im Verschlechterungsverbot ist geregelt, dass niemand in der BMS gegenüber der bisherigen Sozialhilfe schlechter gestellt werden darf. Personen, die erst nach Einführung der BMS zu LeistungsbezieherInnen werden, sind von dieser Regelung – aller Voraussicht nach – nicht erfasst.

6.5 Was die BMS leisten kann: Anknüpfungspunkte für Menschen mit Behinderung

Die BMS bringt einige Neuerungen, die sich jedoch weitgehend im bestehenden Rahmen bewegen. Inwiefern diese zu einer Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderung beitragen, ist noch unklar.

Im Folgenden wird auf mögliche Verbesserungspotenziale eingegan-

gen. Dabei ist festzuhalten, dass die BMS nicht den speziellen Bedürfnissen dieser Personengruppe entsprechend konzipiert worden ist. Daher werden hier kurz die Gründe dargestellt, aus denen Menschen mit Behinderung von Armut(sgefährdung) betroffen sind.

Im Hinblick auf Menschen mit Behinderung gibt es bei der BMS zwei Anknüpfungspunkte: jene, die primär die Situation auf dem Arbeitsmarkt betreffen, und jene, die sich auf soziale Sicherung im Allgemeinen beziehen.

6.5.1 Anknüpfungspunkt Arbeitsmarkt

Die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von bisher ausgeschlossenen Gruppen ist eines der zentralen Ziele der BMS. Arbeitsfähige BezieherInnen sollen zukünftig vom AMS betreut werden, wobei die Finanzierung der damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben gesichert werden muss. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der BMS ist das AMS aufgrund dieser Umstellung von einem Anstieg der Zahl der AMS-KundInnen um mindestens 25.000 Personen ausgegangen.⁸⁰

Die niedrigere Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung führt oft zu (sehr) geringen Leistungshöhen in der Sozialversicherung bzw. zum Verlust des Versicherungsschutzes. Die BMS kann hier die Situation der Betroffenen durch die vorgesehene Erhöhung der Sozialhilfe-Richtsatzleistungen sowie durch die Einführung mindestsichernder Leistungsniveaus in der Notstandshilfe verbessern. Generell besteht jedoch das Problem, dass das vorgesehene Niveau der BMS einige Betroffene wenig bis gar nicht besserstellen wird als die bisherigen Sozialhilfeleistungen, vor allem wenn zusätzlich Mietbeihilfe bezogen wurde. So werden nach derzeitigem Recht im Burgenland, in Salzburg, Tirol, Vorarlberg und der Steiermark SozialhilfebezieherInnen „angemessene reale (Miet-)Kosten“⁸¹ ersetzt, während in der BMS die Richtsatzleistung zu 25% aus einem Wohnkostenzuschuss besteht. Sollten die Länder hier keine zusätzlichen Leistungen vorsehen, wird möglicherweise das Verschlechterungsverbot schlagend. Dieses wird aber für Personen, die erst nach der Einführung der BMS anspruchsberechtigt werden, voraussichtlich nicht gelten.

Menschen mit Behinderung sind von überdurchschnittlich langen Phasen von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese führen zu entsprechend oftmaligem Notstandshilfebezug, meist mit sehr niedrigen Nettoersatzraten.

Die Einführung mindestsichernder Elemente in der Notstandshilfe kann hier voraussichtlich einen Beitrag zur Verbesserung leisten, wobei ergänzende Leistungen aus der BMS sicherlich auch eine Rolle spielen werden. Da Personen mit einem Erwerbseinkommen unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes Ergänzungsleistungen aus der BMS beziehen werden, ist eine gute Kooperation des AMS einerseits und von Sozialämtern und

Bezirksverwaltungsbehörden andererseits von zentraler Bedeutung. Gerade hier hätte die ursprünglich geplante Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle die Situation der Betroffenen merkbar verbessern können.

Arbeitslos gewordene Menschen mit Behinderung können seltener auf einen neuen Arbeitsplatz vermittelt werden, was oft zu ihrem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt führt. Auch hier besteht die Hoffnung, dass die vorgesehene Intensivierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen die Situation von Menschen mit Behinderung verbessern helfen wird. Es ist jedoch zu befürchten, dass die derzeitige schwere Wirtschaftskrise solche Bestrebungen konterkarieren könnte.

Die fortschreitende Atypisierung der Beschäftigungsverhältnisse, die kontinuierlich wachsenden Flexibilitätsanforderungen und die zunehmende Bedeutung beruflicher Qualifikation⁸² werden für immer mehr Menschen zum Problem. Menschen mit Behinderung sind davon noch stärker betroffen. Die BMS kann diesen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen relativ wenig entgegensetzen. Die steigende Zahl von Personen, die auf Richtsatzergänzungen aus der offenen Sozialhilfe angewiesen ist, würde eine Kompetenzzusammenführung von AMS und Sozialhilfestellen zweifellos rechtfertigen. Eine stärkere Anhebung des BMS-Richtsatzes wäre auch hier geboten gewesen.

6.5.2 Anknüpfungspunkt soziale Absicherung

Die Armutsgefährdungsquote von Menschen mit Behinderung ist etwa eineinhalb mal so hoch wie im Bevölkerungsschnitt. Die Quote der in verfestigter Armut lebender Personen ist etwa doppelt so hoch. Ähnlich verhält es sich bei gesellschaftlichem Teilhabemangel (Deprivation).

In Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung bestand das eigentliche Ziel des ursprünglichen BMS-Entwurfs insbesondere in der finanziellen Besserstellung im Verhältnis zur Sozialhilfe. Aufgrund der Kürzung von 14 auf 12 Zahlungen wird dieses Ziel verfehlt.

Die beabsichtigte Forcierung der Arbeitsmarktintegration, das Ziel von mehr Rechtssicherheit, die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung und die Einschränkung des Kostenregresses sind aber jedenfalls Verbesserungen, die es zu würdigen gilt. Für den Kampf gegen den Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe werden aber darüber hinaus zusätzliche Instrumente nötig sein.

Die Abhängigkeit von Sozialtransfers ist bei Menschen mit Behinderung überdurchschnittlich hoch. Je größer der Anteil von Sozialleistungen am verfügbaren Einkommen ist, desto stärker wirken sich deren Veränderungen auf den Lebensstandard aus. Aufgrund der unterschiedlichen Leistungshöhen in der Sozialhilfe wird nur ein Teil der Betroffenen mit der BMS höhere Leistungen beziehen als zuvor.

Personen, die pflegebedürftige Angehörige betreuen und deshalb dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen können, sind oft finanziell schlecht abgesichert. Bisher gab es in jedem Bundesland eigene, zum Teil wenig konkrete, gesetzliche Regelungen bezüglich der Arbeitsaufnahme bei Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger. In der BMS ist vorgesehen, dass die Betreuung pflegebedürftiger Personen (mindestens Pflegestufe 3) nicht zum Verlust des Anspruchs auf BMS führt, selbst wenn man dem Arbeitsmarkt dadurch nicht zur Verfügung steht.

Die Übergänge von der Ausbildung zur Beschäftigung sowie von der Beschäftigung in den Ruhestand sind für Menschen mit Behinderung oft besonders problematisch.⁸³ Diese Personengruppen werden voraussichtlich von den Richtsatzergänzungsleistungen der BMS profitieren, wobei sich auch hier die Kürzung von 14 auf 12 Zahlungen negativ auswirken wird. Die Beschäftigungsdaten seit Beginn des aktuellen wirtschaftlichen Abschwungs lassen mittelfristig eine massive Zunahme der Arbeitslosigkeit auch von Menschen mit Behinderung erwarten. Vor diesem Hintergrund wirkt sich die Senkung der Höhe der BMS besonders gravierend aus.

7. Fazit

Menschen mit Behinderung sind in Österreich in vielfacher Hinsicht benachteiligt. Oftmals geringere Ausbildung, schlechtere Integration in den Arbeitsmarkt, geringeres oder unregelmäßigeres Einkommen als in anderen Bevölkerungsgruppen sind die Folge. Die zunehmende Atypisierung der Arbeitswelt sowie die steigenden Anforderungen an Flexibilität, Mobilität und Ausbildungsniveau sind für viele in der Gesellschaft schwer zu bewältigen, für Menschen mit Behinderung umso mehr. So ist es auch nicht überraschend, dass deren Armutsgefährdungsquote und die Abhängigkeit von sozialen Transfers besonders hoch sind.

Die jüngst beschlossene Bedarfsorientierte Mindestsicherung wird diese Situation nicht grundlegend ändern. Mit dem Beschluss, die BMS anstatt 14-mal – wie ursprünglich vorgesehen – nur 12-mal auszuzahlen, wurde eine Chance vertan, den österreichischen Wohlfahrtsstaat in Richtung Armutsprävention weiterzuentwickeln. Auch sind im Hinblick auf die Forcierung der Arbeitsmarktintegration von BezieherInnen der BMS noch viele Fragen ungeklärt.

Dennoch können einige Aspekte der Neuregelung – wie die Einschränkung des Regress, der Rechtsanspruch auf die Grundleistung oder die Einbeziehung in die Krankenversicherung – als Weiterentwicklung des derzeit bestehenden Sozial(hilfe)systems gewürdigt werden.

Ungeachtet potenzieller Verbesserungen für Menschen mit Behinderung ist jedoch gewiss, dass eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen

erforderlich sein wird, um die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu fördern.

Anmerkungen

- ¹ Insbesondere die Datenlage über die Problemlagen von spezifischen Gruppen, wie etwa Menschen mit Lernschwierigkeiten oder mit psychischen Behinderungen, ist schlecht.
- ² Badelt, Österle, Trukeschitz (2001) 70; vgl. auch Steiner, Weber (2006) 9.
- ³ Bundesregierung (2008) 9f.
- ⁴ Das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz bzw. das Behinderteneinstellungsgesetz definieren Behinderung als „Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren“ (§ 3 BGStG, BGBl. Nr. 82/2005) bzw. „die geeignet ist, die Teilnahme am Arbeitsleben zu erschweren“ (§ 3 BEinstG, BGBl. Nr. 22/1970).
- ⁵ ÖGB, AK (2006).
- ⁶ Personen in Anstaltsbetreuung waren in der Befragung nicht enthalten, wodurch schwer beeinträchtigte Personen in der Befragung unterrepräsentiert sind; vgl. Leitner (2008) 1132.
- ⁷ Ebendort.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ Ebendort 1133.
- ¹⁰ Statistik Austria (2009) 187f.
- ¹¹ Statistik Austria (2009) 126.
- ¹² Statistik Austria (2009) 128.
- ¹³ Beeinträchtigung beim Sehen, Hören, Bewegen, geistige Beeinträchtigung bzw. Lernprobleme sowie nervliche bzw. psychische Beeinträchtigung; Leitner (2008) 1135.
- ¹⁴ Antwortkategorie „ja, immer“.
- ¹⁵ Leitner (2008) 1136.
- ¹⁶ Ries (2008) 15.
- ¹⁷ Badelt, Österle, Trukeschitz (2001) 186.
- ¹⁸ Steiner, Weber (2006) 13.
- ¹⁹ Punzenberger (2006) 112.
- ²⁰ Tálos (2005) 22-24.
- ²¹ Der immer wieder getätigte Verweis auf die – im internationalen Vergleich – relativ niedrige Arbeitslosigkeit in Österreich kann für die konkret davon betroffenen Menschen kein Trost sein.
- ²² Homepage der Statistik Austria: http://www.statistik.at/web_de/static/ergebnisse_im_ueberblick_vorgemerkte_arbeitslose_und_arbeitslosenquoten_023413.xls.
- ²³ AMS-Webapplikation (Juli 2009).
- ²⁴ Mahringer (2009).
- ²⁵ Tálos (2008) 35f.
- ²⁶ Eglseer et al. (2008) 9.
- ²⁷ Den Befragungen liegt das Lebensunterhaltskonzept zugrunde: Dabei geben RespondentInnen selbst an, welcher sozialen Gruppe sie (überwiegend) angehören. „Erwerbspersonen“ sind: Erwerbstätige, Präsenz- und Zivildienstler, Personen in Elternkarenz und arbeitslose Menschen; „in Ausbildung“ sind SchülerInnen, StudentInnen; PensionistInnen, haushaltsführende und dauerhaft arbeitsunfähige Menschen sowie andere

werden unter „sonstiger Lebensunterhalt“ kategorisiert (vgl. Leitner (2008) 1138, Anm. 2 in Tabelle 4).

²⁸ D.h. sie waren erwerbstätig oder arbeitsuchend.

²⁹ Leitner (2008) 1138.

³⁰ Diese Personengruppe stimmt jedoch nicht mit den Definitionen der Mikrozensus- noch der EU-SILC-Befragungen überein. „Arbeitslose begünstigte behinderte Menschen“ sind zudem nur eine – relativ kleine – Subgruppe der „Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen“ nach AMS-Definition.

³¹ Dieser Rechtsstatus ist nicht mit dem „Behindertenpass“ zu verwechseln: Letzterer ist ein amtlicher Lichtbildausweis, der bei den Landesstellen des Bundessozialamtes beantragt werden kann und neben Ermäßigungen auch einige Steuerbegünstigungen bietet.

³² Das – insbesondere von Arbeitgeberseite – häufig vorgebrachte Argument, der besondere Kündigungsschutz sei ein Hindernis für die Einstellung von Menschen mit Behinderung, wurde von Badelt/Österle/Trukeschitz (2001, 84) mit dem Argument zurückgewiesen, dass der Kündigungsschutz in den ersten drei Monaten der Beschäftigung nicht gelte. Dem Argument des angeblichen „Beschäftigungshemmnisses: Kündigungsschutz“ ist mittlerweile der Boden noch stärker entzogen worden, da er in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung und zudem auch bei einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses, bei Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses und bei begründeter Entlassung durch den/die ArbeitgeberIn nicht besteht (vgl. http://www.bundessozialamt.gv.at/basb/DienstnehmerInnen/Erhoehter_Kuendigungsschutz).

³³ Dabei handelt es sich jedoch lediglich um annähernde Werte, da die Stichtage der jeweiligen Messung unterschiedlich sind.

³⁴ Mikrozensus-Daten basieren auf (subjektiven) Einschätzungen der befragten Personen, während die AMS-Statistiken Stichtagsdaten sind. Vom AMS werden jene Personen als arbeitslos gezählt, die u. a. dem AMS einen Arbeitsvermittlungsauftrag erteilt haben, der Arbeitsvermittlung (sofort) zur Verfügung stehen, arbeitsfähig und -willig sind und zudem über kein Erwerbseinkommen verfügen, das über der Geringfügigkeitsgrenze liegt; AMS (2009) 68. In den Mikrozensus-Erhebungen wird hingegen das *Labour Force*-Konzept angewandt. Demgemäß gilt eine Person als erwerbstätig, „wenn sie nur eine Stunde in der Referenzwoche gearbeitet hat, als arbeitslos, wenn sie in diesem Sinne nicht erwerbstätig ist, aktuell aktive Schritte zur Arbeitssuche getätigt hat und kurzfristig zu arbeiten beginnen kann“; Leitner (2008) 1140, Tabelle 6, Anmerkung 2.

³⁵ Dazu zählen „Menschen mit einer physischen, psychischen oder geistigen Einschränkung (unabhängig vom Grad der Behinderung), die durch ein ärztliches Gutachten belegt ist, sofern sie aufgrund dieser Einschränkung Schwierigkeiten bei der Vermittlung oder nur ein eingeschränktes Spektrum an Berufsmöglichkeiten haben“; AMS Österreich (2009) 69.

³⁶ AMS-Web-Applikation, Arbeitslosigkeit Jahresdurchschnitt 2008.

³⁷ Eglseer et al. (2008) 12.

³⁸ AMS Österreich (2007) 10, Anm. 2.

³⁹ AMS Österreich (2008) 8.

⁴⁰ 2006 sank die registrierte Arbeitslosigkeit von Menschen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen um 6,2%, die der behinderten Menschen stieg jedoch um 1,8%. 2007 sank die Arbeitslosigkeit von Personen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen sogar um 9,2%, jene der Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen stieg jedoch um 8%. 2008 ist im Vergleich zum Vorjahr die Arbeitslosigkeit von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen

zwar geringfügig (um 0,4%) gesunken, die Arbeitslosigkeit der Menschen ohne Vermittlungseinschränkungen sank hingegen um 5,2%; vgl. AMS WEB-Applikation, Arbeitslosigkeit Jahresdurchschnitt 2006, 2007 und 2008.

⁴¹ AMS Österreich (2007) 36.

⁴² AMS Österreich (2008) 38; AMS Österreich (2009) 38.

⁴³ AMS Österreich (2006) 30;

⁴⁴ Die Arbeitslosigkeit der begünstigten behinderten Personen stieg um 13,7%, die der Personen mit sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen um 17,9%.

⁴⁵ AMS WEB-Applikation (Juli 2009).

⁴⁶ Eglseer et al. (2008) 11.

⁴⁷ AMS Österreich (2009) 7.

⁴⁸ AMS Österreich, nicht publiziert.

⁴⁹ AMS Österreich (2009) 38.

⁵⁰ Vgl. dazu exemplarisch: AMS Österreich (2003) 34; AMS Österreich (2005) 29; AMS Österreich (2007) 36.

⁵¹ AMS Österreich (2009), nicht publiziert.

⁵² AMS Österreich (2009), nicht publiziert.

⁵³ AMS Österreich (2008), nicht publiziert.

⁵⁴ AMS Österreich (2008), nicht publiziert.

⁵⁵ Internationale Vergleiche der Neuzuerkennung von Invaliditätspensionen nach Altersgruppen lassen Zweifel daran aufkommen ob bei der Zuerkennung lediglich gesundheitliche Gründe berücksichtigt werden; Guger et al. (2007) 234.

⁵⁶ Innerhalb von maximal 30 Tagen.

⁵⁷ Guger et al. (2007) 232ff.

⁵⁸ Laut EU-SILC-Definition liegt „Armutsgefährdung“ vor, wenn das äquivalisierte Einkommen eines Haushalts unterhalb der Schwelle von 60% des Medians (=Armutsgefährdungsschwelle) liegt; Statistik Austria (2009) 182.

⁵⁹ Das Konzept der Deprivation ist 2007 deutlich verändert worden. Während es in den Vorjahren um die Erfassung mehrerer Deprivationsdimensionen ging (primäre und sekundäre Deprivation), kommt seit 2007 das Konzept der „finanziellen Deprivation“ zur Anwendung, womit eine konkrete Definition des Mindestlebensstandards erfasst wird (vgl. Statistik Austria (2009) 180). Diesbezügliche Daten aus den Vorjahren sind daher mit den Daten aus 2007 nicht mehr vergleichbar, denn die teils stark unterschiedlichen Werte (hinsichtlich der Kategorien „nicht arm“ und „depriviert“) resultieren aus unterschiedlichen Definitionen und sind keineswegs ein Indiz für eine signifikante Verbesserung der Situation 2007 gegenüber 2006. Laut EU-SILC 2006 waren 41% der Haushalte mit Behinderung „nicht arm“, 42% waren „depriviert“, 4% waren einkommensarm und 13% waren von manifester Armut betroffen; Statistik Austria (2008) 55.

⁶⁰ Laut EU-SILC-Definition liegt „manifeste Armut“ vor, wenn finanzielle Deprivation und Armutsgefährdung gemeinsam auftreten. Finanzielle Deprivation bedeutet mangelnde Teilhabe am Mindestlebensstandard, wobei sich Betroffene mindestens zwei der Merkmale nicht leisten können: die Wohnung angemessen warm heizen; regelmäßige Zahlungen rechtzeitig zu begleichen; notwendige Arzt- oder Zahnarztbesuche in Anspruch zu nehmen; unerwartete Ausgaben zu finanzieren; neue Kleidung zu kaufen; jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder vegetarische Speisen zu essen; Freunde oder Verwandte einmal im Monat zum Essen einzuladen; Statistik Austria (2009) 180.

⁶¹ Bei „Teilhabemangel“ liegt finanzielle Deprivation, nicht jedoch Armutsgefährdung vor; Statistik Austria (2009) 180.

⁶² „Kein Mangel“ ist von der Absenz sowohl von Armutsgefährdung wie auch von finanzieller Deprivation gekennzeichnet; Statistik Austria (2009) 180.

⁶³ Die Armutsgefährdungslücke ist ein Maß für die Intensität der Armutsgefährdung und

bezeichnet die „Differenz zwischen dem Medianeinkommen der Armutsgefährdeten und der Armutsgefährdungsschwelle in Prozent dieser Schwelle“; Statistik Austria (2009) 32.

⁶⁴ Statistik Austria (2009) 66.

⁶⁵ Statistik Austria (2009) 69.

⁶⁶ Statistik Austria (2009) 43; EU-SILC 2007.

⁶⁷ Dimmel, Pfeil (2009) 491.

⁶⁸ Pratscher (2007) 734, bzw. Homepage der Statistik Austria: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/sozialhilfe/index.html.

⁶⁹ Fuchs (2009) 290ff.

⁷⁰ Dimmel (2008) 31.

⁷¹ Dimmel (2008) 30.

⁷² Die Armutskonferenz (2008) 8ff.

⁷³ <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/447879/index.do>.

⁷⁴ http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090409_OTS0205.

⁷⁵ <http://derstandard.at/fs/1241622330883/Kaernten-Rund-176-Milliarden-Euro-Schulden>.

⁷⁶ Das Sozialministerium hatte sich dafür ausgesprochen, bei tatsächlich geringerem Wohnaufwand auf die Kürzung der Mindestsicherung zu verzichten, was seitens der Länder jedoch abgelehnt wurde; Dimmel (2008) 39ff.

⁷⁷ Nicht endgültig geklärt ist die Finanzierung der durch die Betreuung arbeitsfähiger SozialhilfeempfängerInnen dem AMS entstehenden Kosten. Die Betreuung dieser Gruppe ist mit einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand verbunden.

⁷⁸ Tálos (2008a) 161.

⁷⁹ European Union, Statistics on Income and Living Conditions. EU-SILC-Daten beruhen auf Befragungen, die im Jahr zuvor durchgeführt wurden. So bezieht sich die im März 2009 publizierte Auswertung ‚EU-SILC 2007‘ auf Haushaltsbefragungen des Jahres 2006. Um Unklarheiten zu vermeiden, werden in diesem Artikel die Daten von EU-SILC 2007 mit dem Ausgleichszulagenrichtsatz für 2007 verglichen.

⁸⁰ AMS Österreich (2008a) 2.

⁸¹ Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2009) 352.

⁸² Bock-Schappelwein et al. (2009) 39.

⁸³ Guger et al. (2007) 233.

Literatur

AMS Österreich, AMS-Geschäftsbericht 2002 (Wien 2003); http://www.ams.at/_docs/001_GB_Langversion_2002.pdf.

AMS Österreich, AMS-Geschäftsbericht 2004 (Wien 2005); http://www.ams.at/_docs/001_gb_2005.pdf.

AMS Österreich, AMS-Geschäftsbericht 2007 (Wien 2008); http://www.ams.at/_docs/001_EndversionGB2007.pdf.

AMS Österreich, AMS-Geschäftsbericht 2008 (Wien 2009); http://www.ams.at/_docs/001_EndversionGB2008.pdf.

AMS Österreich, Stellungnahme des AMS Österreich im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens zu einem Entwurf des BMSK betreffend einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) (Wien 2008a).

AMS WEB-Applikation steht unter folgender Internet-Adresse zur Verfügung: <http://iamb-web.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>.

- Austria Presse Agentur – OTS, LR Ragger: Kärnten hat Mindestsicherung und behindert niemanden (9.4.2009); http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090409_OTS0205 (Aufruf am 20.7.2009).
- Badelt, Christoph; Österle August; unter Mitarbeit von Birgit Trukeschitz, Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich (Wien 2001).
- Bock-Schappelwein, Julia; Eppel, Rainer; Mühlberger, Ulrike, Sozialpolitik als Produktivkraft (=WIFO-Studie, Wien 2009).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Vereinbarungsentwurf über ein Rahmengesetz zur Einführung einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung (Wien 2009).
- Bundesregierung Österreich, Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich (Wien 2009); http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/2/3/7/CH0092/CMS1223467701878/behindertenbericht_09-01-07.pdf.
- Bundessozialamt, Geschäftsbericht 2007: Einblick – Rückblick – Ausblick (Wien 2008); http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/attachments/8/6/9/CH0011/CMS1199698574311/basb_gb_2007.pdf.
- derStandard.at, Rund 1,76 Milliarden Euro Schulden (9.5.2009); <http://derstandard.at/fs/1241622330883/Kaernten-Rund-176-Milliarden-Euro-Schulden> (Aufruf am 16.7.2009).
- Die Armutskonferenz, Anforderungen der Armutskonferenz an eine Reform des Sozialhilfewesens in Österreich (Wien 2008).
- Die Presse.com, Musterschüler und Sünder: Die Schulden der Bundesländer, (28.1.2009); <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/447879/index.do> (Aufruf am 23.7.2009).
- Dimmel, Nikolaus, Bedarfsorientierte Mindestsicherung – ein Meilenstein?, in: WISO 31/4 (2008) 29-47.
- Dimmel, Nikolaus; Pfeil, J. Walter, Armutsbekämpfung durch Transferleistungen, in: Handbuch Armut in Österreich (2009) 464-511.
- Eglseer, Thomas; Lechner, Ferdinand; Riesenfelder, Andreas; Schelepa, Susanne; Wetzel, Petra; Wilsberger, Barbara; Fürnschuß, Michael, Evaluierung der Beschäftigungs-offensive 2004-2006 (Wien 2008).
- Fuchs, Michael, Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: Handbuch Armut in Österreich (2009) 290-301.
- Guger, Alois; Mayrhuber; Christine, Platsch, Daniela, Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitspensionen: Analysen für Österreich und internationale Erfahrungen, in: Soziale Sicherheit (2007) 232-247.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch 2009 (Wien 2009).
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Sozialleistungen im Überblick, Lexikon der Ansprüche und Leistungen, Ausgabe 2009 (Wien 2009).
- Land Kärnten, Die Mindestsicherung beruhigt, Broschüre zur Kärntner Mindestsicherung (Klagenfurt 2007).
- Leitner, Barbara, Menschen mit Beeinträchtigungen. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzfragen im 4. Quartal 2007, in: Statistische Nachrichten 12 (2008) 1132-1141.
- Mahringer, Helmut, Entwicklung des Frauenarbeitsmarktes in der Krise und Schlussfolgerungen für die Arbeitsmarktpolitik (=Vortrag, gehalten am 30. Juni 2009 in der AK Wien, nicht publiziert).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund und Arbeiterkammer Österreich (Hrsg.), gleichgestellt: Ratgeber zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Wien 2006).
- Pepelnik, Johannes; Karl, Harald, Sozialhilferecht der Bundesländer (Wien 2008).
- Pratscher, Kurt, Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr

- 2005 und in der Entwicklung seit 1995, in: Statistische Nachrichten (2007) 730-743.
- Pratscher, Kurt, Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2006 und in der Entwicklung seit 1996, in: Statistische Nachrichten (2008) 598-623.
- Punzenberger, Daniela, Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt. Eine qualitative Analyse der Lebenslagen anhand des Faktors Arbeit (=Diplomarbeit, eingereicht am Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Universität Linz, Linz 2006).
- Ries, Erwin, Vom schönen Schein der Integration – Versuch einer Zwischenbilanz, in: Verein LOK – Leben ohne Krankenhaus (Hrsg.), Vom schönen Schein der Integration. Menschen mit Behinderung am Rand der Leistungsgesellschaft, Tagungsband (Weitra 2008) 13-30.
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – EU-SILC 2006 (Wien 2008).
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – EU-SILC 2007 (Wien 2009).
- Statistik Austria, Sozialhilfe; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/sozialhilfe/index.html (Aufruf am 11. 7. 2009).
- Steiner Karin; Weber Maria E., Individuelle Lebenslagen von RehabilitandInnen: Erfolgsaspekte der sozialen und beruflichen Rehabilitation, in: Egger-Subotitsch, Andrea; Sturm, René (Hrsg.), „Damit fertig werden, das Beste herausholen und es irgendwie schaffen“, Beiträge zur Fachtagung „Physisch und psychisch beeinträchtigte Personen am Arbeitsmarkt“ vom 15. März 2005 in Wien, in: AMS report 49 (Wien 2006) 8-27.
- Tálos, Emmerich, Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005 (Wien 2005).
- Tálos, Emmerich, Zur Situation von Menschen mit Behinderungen im aktuellen Wandel der Erwerbsarbeit und sozialstaatlichen Sicherung, in: Verein LOK – Leben ohne Krankenhaus (Hrsg.), Vom schönen Schein der Integration. Menschen mit Behinderung am Rand der Leistungsgesellschaft, Tagungsband (Weitra 2008) 31-44.
- Tálos, Emmerich, Armutspolitik am Beispiel Österreichs: Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: WSI Mitteilungen 3 (2008) 159-163.

Zusammenfassung

Menschen mit Behinderung sind in Österreich in vielfacher Hinsicht benachteiligt. Oftmals geringere Ausbildung, schlechtere Integration in den Arbeitsmarkt, geringeres oder unregelmäßigeres Einkommen sind die Folge. Deren Armutsgefährdung und die Abhängigkeit von sozialen Transfers sind besonders hoch. Die beschlossene Bedarfsorientierte Mindestsicherung wird diese Situation nicht grundlegend ändern. Mit der Entscheidung, die BMS anstatt – wie ursprünglich vorgesehen – nur 12- anstatt 14-mal auszus zahlen, wurde eine Chance vertan, die Armutsprävention weiter zu entwickeln. Zudem sind viele Fragen noch ungeklärt.

Dennoch können einige Aspekte der Neuregelung – wie die Einschränkung des Regress, der Rechtsanspruch auf die Grundleistung oder die Einbeziehung in die Krankenversicherung – als Weiterentwicklung des derzeit bestehenden Sozial(hilfe)systems gewürdigt werden.

Ungeachtet potenzieller Verbesserungen ist jedoch gewiss, dass es eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen brauchen wird, um die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu fördern.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion ■ sozialpolitik in diskussion

Die Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ wurde im Jahr 2006 von der Abteilung Sozialpolitik sowie dem Bereich Soziales der Arbeiterkammer Wien ins Leben gerufen, und verfolgt im wesentlichen die Zielsetzung, als Informations- und Diskussionsplattform in Sachen Sozialpolitik zu fungieren.

Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Band 1: Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (02/2006)
- Band 2: Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (09/2006)
- Band 3: Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (03/2007)
- Band 4: Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (08/2007)
- Band 5: Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (11/2007)
- Band 6: Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung?
Zur Neujustierung des Sozialstaates (12/2007)
- Band 7: Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (1/2008)
- Band 8: Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (8/2008)
- Band 9: Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (4/2009)
- Band 10: Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? Determinanten der Weiterbildung älterer Erwerbspersonen (8/2009)

Die einzelnen Bände der Schriftenreihen können bei der AK Wien bestellt werden (01 – 501 65 401), sie stehen aber auch als Download zur Verfügung <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2843>

„Twin-City“ Wien – Bratislava? Strukturelle Voraussetzungen für interregionale Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion

Peter Mayerhofer

1. Wien – Bratislava als Forschungsgegenstand: Bisherige Erkenntnisse

Mit der Erweiterung um die zentral- und osteuropäischen Länder hat die Europäische Union ein Projekt ins Werk gesetzt, das äußerst komplex ist und die wirtschaftspolitische Steuerungsfähigkeit der beteiligten Länder auf eine harte Probe stellt. Als Integration extrem ungleicher Partner ist die Erweiterung ein historisch einmaliges Experiment, das die Wettbewerbs- und Standortbedingungen gerade der Regionen unmittelbar an der ökonomischen „Bruchlinie“ des neuen Integrationsraums entscheidend verändert. Ökonomisch resultieren aus dem Integrationsschritt zweifellos Vorteile der Markterweiterung und neue Möglichkeiten zu interregionaler Arbeitsteilung und Vernetzung. Gleichzeitig beschleunigt der verstärkte Wettbewerbsdruck aber auch den strukturellen Wandel – wie jede Intensivierung von Marktkräften lässt die Erweiterung damit Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Arbeitnehmergruppen und Regionen stärker zu Tage treten.

In besonderem Maße gilt dies für den Standortraum Wien-Bratislava/Pressburg. Mit einer Entfernung von nur 55 Kilometern liegen hier zwei europäische Hauptstädte in unmittelbarer Pendeldistanz, eine Situation, die ohne die historische Trennung und die seit der Ostöffnung verbliebenen Beschränkungen ohne Zweifel schon zu einem Zusammenwachsen der beiden Agglomerationen zu einer „Twin-City“ geführt hätte. Nach dem Auslaufen der derzeit noch implementierten Übergangsbestimmungen auf Arbeits- und Dienstleistungsmärkten (2011) wird sich dieser Prozess in verstärkter Form vollziehen. Dabei wird die räumliche Nähe der beiden Städte auch Integrationswirkungen zum Durchbruch verhelfen, die in weiter von der Grenze entfernten Regionen kaum relevant sind: Nur in einer begrenzten Distanz zur Grenze sind Aktivitäten wie Einkaufsverkehr, (Tages-)Pendeln oder grenzüberschreitende Leistungserbringung in Dienstleistungsbereich und Gewerbe ökonomisch sinnvoll, nur hier treibt die In-

tegration also eine Öffnung auch „regionaler“ Märkte mit beschränktem Marktradius voran. Grenzübergreifende Entwicklungsprozesse, wie sie durch die Integration angestoßen werden, sollten daher gerade im Standortraum Wien-Bratislava besonders pointiert zum Ausdruck kommen.¹

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass Analysen zu den ökonomischen Perspektiven der Zwillingsstadt Wien-Bratislava bisher dünn gesät sind. Während zur breiteren Centroe-Region eine Reihe von rezenten und auch umfassenden Studien vorliegen,² sind analytisch ausgerichtete Arbeiten zu Wien-Bratislava meist älteren Datums³ oder haben mit den *Governance*-Strukturen des Großraums einen recht engen Fokus.⁴ Selbst diese (wenigen) Arbeiten bewerten das Zukunftspotenzial der „*Twin-City*“ Wien-Bratislava unterschiedlich: So sehen Van den Berg et al. (2006) in der Rolle des Standortraums als Wachstumsmotor für die größere Centroe-Region ein „enormes Entwicklungspotenzial“. Auch die OECD (2003) nimmt eine optimistische Position ein, indem sie den Standortraum als Beispiel für gewinnbringende Kooperationsbeziehungen und regionale Konvergenz anführt und eine „lernende Region“ imaginiert, in der ein hoch ausgebildeter Arbeitskräftepool in einem stark vernetzten System von regionalen Clustern und Firmennetzwerken verknüpft ist und die daraus folgenden Skaleneffekte nutzt. Selbst die Voraussetzungen Bratislavas für ein zu Wien komplementäres *Hightech*-Zentrum sieht die OECD (2005) als intakt, als Hemmnisse werden lediglich fehlende Forschungs- und Entwicklungsnetzwerke sowie die mangelnde Koordination von Maßnahmen im *Hightech*-Bereich genannt.

Während diese Arbeiten die Möglichkeit von Konkurrenzbeziehungen zwischen beiden Städten weitgehend ausblenden, gelangen andere Beiträge in Hinblick auf die Wirkungen der Integration zu deutlich differenzierteren Einschätzungen. So geht das WIIW (2002) zwar auch vom Nutzen gemeinsamer Cluster-Entwicklungen für beide Städte aus. Allerdings könnte die Lohnkonkurrenz Bratislavas die Wirtschaftsentwicklung Wiens danach kurzfristig negativ beeinflussen, während sich langfristig die Standortvorteile Wiens (Marktpotenzial, technologie- und innovationsintensivere Produktion) durchsetzen sollten. Insofern dürfte die Agglomeration Wien-Bratislava ähnlich wie die größere Centroe keine homogene (Struktur-) Region darstellen, sondern in ihren Teilgebieten (bei freilich gemeinsamen Charakteristika einer urbanen Region) unterschiedliche Standortvorteile vereinen, die komplementär genutzt werden müssen.⁵ Gerade hier setzen Arbeiten an, die eine (allein) optimistische Einschätzung der weiteren Perspektive der *Twin-City* mit dem Hinweis auf Defizite in (Verkehrs-)Infrastruktur und interregionaler Vernetzung in Frage stellen. So kommen Palme und Feldkircher (2006) in einer Analyse der Standortbedingungen im Großraum zu dem Ergebnis, dass die Standortvorteile der *Twin-City* aufgrund infrastruktureller Defizite bisher nicht in vollem Ausmaß genutzt

werden konnten. Ähnlich argumentieren schon früh Altzinger et al. (1998), die unter dem Aspekt zunehmender räumlicher Disparitäten innerhalb der Slowakei zudem die ökonomischen und politischen Risiken betonen, welche eine intensive Integration beider Großstädte ohne wachstumsfördernde Maßnahmen im weiteren Umland mit sich bringt.

Der vorliegende Beitrag stellt auf Basis der Ergebnisse eines größeren Forschungsprojektes⁶ die Frage, inwieweit die – zumindest im europäischen Rahmen ja weitgehend einzigartige – *Twin-City*-Konstellation des Großraums Wien-Bratislava tatsächlich Vorteile im internationalen Standortwettbewerb begründet. Dies wird jedenfalls nur dann zu erwarten sein, wenn zwischen den Städten nicht (nur) Konkurrenzbeziehungen vorherrschen, sondern komplementäre Standortfaktoren herausgebildet werden können, auf deren Basis eine kooperative Entwicklung des Gesamttraums voranschreitet. Aufbauend auf einige theoretische Erwartungen, die zu Spezialisierung und Strukturwandel im Integrationsraum aus den Ergebnissen der ökonomischen (Integrations-)Theorie abgeleitet werden können, wird daher untersucht, welche komparativen Vorteile die Teilräume des Standortraums mitbringen, welche Spezialisierungen vorherrschen, und ob bzw. wie rasch sich die strukturelle Ausrichtung der Teilräume im Aufholprozess verändert. Vor allem wird zu zeigen sein, ob sich die Wirtschaftsstrukturen der beiden Städte im Zeitablauf annähern oder bestehende Unterschiede verschärft zu Tage treten – eine letztlich entscheidende Frage, weil dies nicht zuletzt darüber bestimmt, ob in der Großregion langfristig Konkurrenz- oder Kooperationsbeziehungen vorherrschen, und ob aus den strukturellen Gegebenheiten der Teilräume Synergien für eine gemeinsame Standortentwicklung abgeleitet werden können.

2. Spezialisierung und Strukturwandel in der *Twin-City*: Theoretische Erwartungen

Die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur der *Twin-City* Wien-Bratislava im Kontext der weiteren Centrope-Region ist insofern eine interessante Forschungsfrage, als hier Teilräume mit gänzlich unterschiedlichen Entwicklungsniveaus und unterschiedlicher Geschichte integriert wurden.⁷ Zwar übersteigt das BIP pro Kopf in Pressburg nach erheblichem Aufholprozess mittlerweile jenes der EU-27 zu Kaufkraftparitäten deutlich (2006: 148,7%). Gegenüber Wien (165,9%) ist dennoch ein Entwicklungsrückstand verblieben, was umso mehr für die Regionen der weiteren Centrope (Burgenland 82,1%, Niederösterreich 101,4%, Südmähren 69,3%, Westslowakei 62,8%, Westungarn 63,8%) gilt. Dies lässt schon unter dem Aspekt komparativer Vorteile erhebliche Strukturunterschiede im Untersuchungsraum erwarten, das historische Erbe von über Jahrzehnte konkurrierenden Wirtschaftssystemen mit ihren spezifischen Anreiz-

strukturen kommt hinzu. Unter theoretischen Gesichtspunkten sind für die Wirtschaftsstruktur im Beobachtungsraum daraus folgende Hypothesen ableitbar:

* Hypothese 1: Vergleichsweise deutliche Branchenspezialisierung im neuen Integrationsraum: Die traditionelle Integrationstheorie in Form des Heckscher-Ohlin-Samuelson-(HOS-)Modells⁸ erwartet Unterschiede in den Außenhandels- und Produktionsmustern über die relative Ausstattung mit Produktionsfaktoren, welche wiederum in relativen Kostenunterschieden („komparativen Vor- und Nachteilen“) in der Produktion unterschiedlicher Güter zum Ausdruck kommt. Da Außenhandel zu einer Angleichung der Güterpreise führt, schafft er Anreize für die Unternehmen, sich auf die Produktion jener Güter und Dienste zu spezialisieren (und sie zu exportieren), bei deren Fertigung im Land reich vorhandene Produktionsfaktoren verstärkt eingesetzt werden („Faktorproportionenausgleichstheorem“). Damit sollte sich die relative Branchenspezialisierung der Handelspartner in der Integration (in Richtung ihrer komparativen Vorteile) verstärken, ein Konvergenzprozess bei den Einkommen sollte also mit divergierenden Produktionsstrukturen und einer Verengung der ökonomischen Basis auf Branchen mit komparativen Vorteilen einhergehen. Dabei sollte das Ausmaß der Branchenspezialisierung im hier untersuchten Integrationsraum angesichts der großen Unterschiede in den Entwicklungsniveaus (und damit Faktorausstattungen) vergleichsweise hoch sein.

* Hypothese 2: Technologie- und humankapitalintensive Produktionen im westlichen, arbeitskostenintensive Spezialisierungen im östlichen Teil des Integrationsraums: Auch für die Richtung dieser Spezialisierung kann in unserem Fall unter dem Aspekt der Faktorausstattung eine klare Erwartung formuliert werden: Gegeben die (abschottungsbedingt) veralteten (Technologie-)Kapitalstöcke⁹ und Mängel in marktwirtschaftlich verwertbarem Know-how, dürften die östlichen Teilregionen der Centrope zumindest in der frühen Integrationsphase kaum komparative Vorteile bei humankapital- und technologieintensiven Produktionen vorgefunden haben. Sie sollten daher verstärkt auf Produkte mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und hoher Arbeitskostenintensität spezialisiert sein. In den westlichen Teilregionen sollten dagegen Produkte mit hohem Humankapital- und Technologiegehalt vorherrschen, arbeits(kosten)intensive Produktionen finden hier kaum Vorteile vor. Dieses Muster sollte grundsätzlich für Sachgütererzeugung wie Dienstleistungsbereich gelten, in letzterem aber wegen der spezifischen Charakteristika von Dienstleistungen¹⁰ und den (noch) implementierten Übergangsbestimmungen in Teilen des Dienstleistungsverkehrs mit den neuen Mitgliedstaaten nur in geringerem Maße sichtbar werden.

* Hypothese 3: Vergleichsweise geringe Strukturunterschiede zwischen Wien und Bratislava: Zu relativieren sind diese Aussagen insofern, als

die Faktorausstattung (auch) innerhalb des östlichen Untersuchungsraums stark unterschiedlich ist. Im System des RGW war die regionale Ungleichverteilung jener Standortfaktoren, die als Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit das Wachstum der Regionen bestimmen (etwa Infrastrukturausstattung, Ausbildungs- und Forschungsstätten etc.), trotz egalitärer Einkommensverteilung und einer Politik der aktiven Industrialisierung ländlicher Gebiete deutlich stärker ausgeprägt als in vielen westlichen Marktwirtschaften.¹¹ Vor allem die Hauptstädte der RGW-Länder waren in Infrastruktur und Humankapital bevorzugt, Vorteile aus der Ballung von Entscheidungsfunktionen und einer damit privilegierten Einbindung in internationale Handelsströme kamen hinzu. Vor diesem Hintergrund haben sich die großen Städte der Transformationsländer (auch) nach der Ostöffnung günstiger entwickelt als (vor allem) deren ländliche Peripherie, regionale Disparitäten in BIP- wie Lohnniveaus sind in allen neuen Mitgliedstaaten hoch und über die Zeit persistent.¹² Dies gilt nicht zuletzt auch für die Slowakei, wo Bratislava durch Vorteile aus der geografischen Lage an der Integrationsgrenze noch begünstigt wird.¹³ Bratislava sollte damit deutlich stärker durch humankapital- und technologieorientierte Produktionen geprägt sein als andere Teilräume der östlichen Centrope, Strukturunterschiede zur Wiener Wirtschaft sollten daher hier gering sein. Zudem sollte angesichts der geringen ökonomischen Entwicklungsunterschiede auch die Branchenkonzentration in beiden Stadtregionen geringer sein als in den ländlichen Teilräumen der Centrope.¹⁴

* Hypothese 4: Vergleichsweise rascher Strukturwandel, langfristig Angleichung der Wirtschaftsstrukturen: Allerdings können diese Erwartungen zu Branchenkonzentration und Spezialisierung nur für die frühe Integrationsphase zweifelsfrei postuliert werden. Im Zuge des Aufholens der Transformationsländer setzen nämlich Mechanismen der Faktormobilität¹⁵ und Faktorakkumulation¹⁶ ein, die eine Angleichung der Faktorausstattung und damit letztlich der Außenhandels- und Produktionsstrukturen begünstigen. Insofern bleiben die relativen Handelsvorteile der Integrationspartner im Zeitablauf nicht konstant, die komparativen Vorteile der Teilregionen verändern sich im Aufholprozess bis zum Erreichen des langfristigen Gleichgewichts laufend. Daher ist im hier zu analysierenden Untersuchungsraum ein vergleichsweise starker Strukturwandel zu erwarten, der kurz- und mittelfristig in Richtung verstärkter Spezialisierung, langfristig aber in Richtung einer wieder abnehmenden Branchenkonzentration und einer Angleichung der Produktionsstrukturen verlaufen sollte.

* Hypothese 5: Überlegene Unternehmensgrößen im Ostteil des Wirtschaftsraums: Als verbliebenes Erbe aus den Anreizstrukturen im ehemaligen RGW sind in der östlichen Centrope und damit auch in Bratislava theoretisch größere Unternehmensstrukturen zu erwarten. Im planwirtschaftlichen System waren Entlohnung und Karrierechancen des be-

trieblichen Managements stark an die Erfüllung der (legistisch fixierten) Produktionspläne gebunden, der Gewinn als Anreizmechanismus spielte demgegenüber kaum eine Rolle. Kernziel des Managements war die Vermeidung von Produktionsstillständen und damit die Planerfüllung in der Mangelwirtschaft. Rationale Unternehmensstrategie war unter diesen Bedingungen neben hohen Inventarbeständen und struktureller Überbeschäftigung¹⁷ der Versuch, die gesamte Wertschöpfungskette im Unternehmen zu integrieren, um so die Kontrolle über die Zulieferstruktur zu sichern. Im Verein mit einer (Über-)Betonung unternehmensinterner Skalenerträge in der marxistischen Wirtschaftslehre führte dies zu ungleich größeren Unternehmen, als in Marktwirtschaften üblich.¹⁸ Zwar ist davon auszugehen, dass ein Großteil dieser (ineffizienten) Verzerrungen im Zuge von Privatisierung und Strukturwandel nach der Öffnung korrigiert wurde. Reste dieses historischen Erbes könnten in der Unternehmensstruktur aber verblieben sein.

* Hypothese 6: Erhebliche Unterschiede im Tertiärisierungsgrad: Dies gilt ganz ähnlich für die spezifische Zusammensetzung der Wirtschaftsstruktur im ehemaligen RGW, namentlich der hier geringen Bedeutung des Dienstleistungsbereichs. Die ökonomische Doktrin des RGW sah die „materielle Produktion“ als einzige Sphäre an, in der Wertschöpfung entsteht, jede Art von Vermittlungstätigkeit bzw. Zwischenhandel war als unproduktiv eingestuft (und folgerichtig zu minimieren). Aktivitäten wie Finanzdienste, Unternehmensdienste, der Fremdenverkehr sowie soziale und öffentliche Dienste wurden daher als nachrangig angesehen und (da unproduktiv) auch nicht zum Nationalprodukt gezählt.¹⁹ Wirtschaftspolitisches Ziel war vor diesem Hintergrund die Entwicklung starker industrieller Strukturen, namentlich in der ČSSR wurde die „sozialistische Industrialisierung“ der Slowakei unter der Zielsetzung des regionalen Ausgleichs schon im ersten Fünf-Jahres-Plan festgeschrieben. Damit traten die ehemaligen RGW-Länder mit im Vergleich zu ähnlich entwickelten Marktwirtschaften ungleich geringeren Dienstleistungsanteilen in die Systemtransformation ein.²⁰ Zwar sollte in den letzten Jahren eine Reallokation der Ressourcen stattgefunden haben, zumal komplexen, wissensintensiven Diensten in der ökonomischen Höherentwicklung eine wichtige Katalysatorrolle zukommt. Allerdings dürften einschlägige Anbieter aus Zentraleuropa in Angebotsdifferenzierung und Produktqualität noch hinter westeuropäischen Standards zurückbleiben, in vielen Fällen werden ihre Heimmärkte daher von Unternehmen aus Westeuropa beherrscht.²¹ Ein vergleichsweise geringer Dienstleistungsbesatz vor allem in den peripheren Teilgebieten der Centrope ist daher nach wie vor zu erwarten.

3. Unternehmensstruktur und Wettbewerbsfähigkeit auf Branchenebene: Empirische Evidenz

Eine Überprüfung dieser Hypothesen ist vor allem auf Basis der regionalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen möglich, die von den nationalen statistischen Ämtern der EU-Staaten in einheitlicher Methodik (ESA 1995) erstellt und durch EUROSTAT publiziert werden. Sie lassen eine Analyse von Bruttowertschöpfung zu Basispreisen, Personalaufwand, Erwerbstätigen und unselbstständig Beschäftigten auf sektoraler Ebene zu, sodass harmonisierte Vergleiche von Produktions- und Beschäftigtenstrukturen, aber auch von Produktivitäten und Lohn(stück-)kosten möglich werden. Leider enden diese Daten in einer für Strukturanalysen hinreichenden sektoralen Disaggregation nach einer Umstellung des Übermittlungsprogramms (2007)²² mit dem Jahr 2004, strukturelle Entwicklungen können im europaweiten Vergleich damit nur für eine schwache Dekade (1995-2004) abgebildet werden. Dies sollte für die Beobachtung der Richtung des Strukturwandels ausreichen. Für eine Darstellung der aktuellen Wirtschaftsstruktur stellt dies freilich eine wesentliche Einschränkung dar, auch wenn die regionalen Wirtschaftsstrukturen über kurze Zeit weitgehend persistent sind und die kurzfristige Volatilität von Branchenanteilen damit gering ist. Daten der regionalen VGR werden in den angestellten Strukturvergleichen daher um rezente Informationen aus den Leistungs- und Strukturhebungen für das Jahr 2006 ergänzt, die in Österreich wie der Slowakei nach harmonisierter Methodik durchgeführt werden und Daten bis auf die 3-Steller-Ebene der NACE-Branchenklassifikation nutzbar machen.

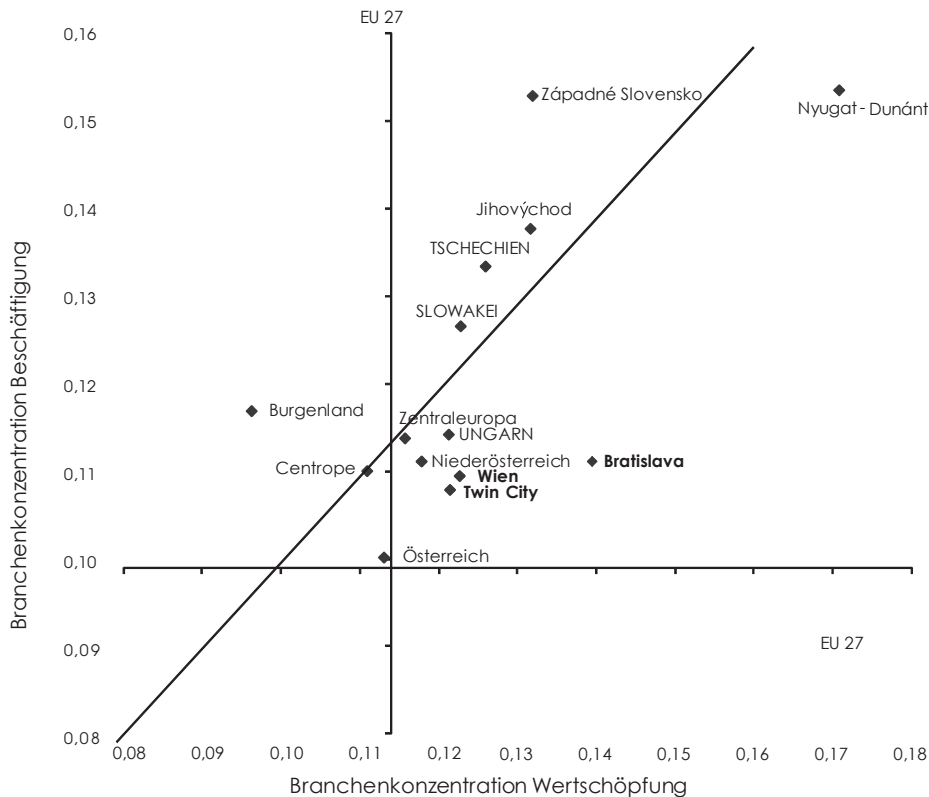
3.1 Spezialisierungsmuster im Untersuchungsraum

Zunächst lässt sich auf Basis dieser Datenbestände die Frage beantworten, wie stark die Regionen der Centrope im Allgemeinen und der Zentralraum Wien-Bratislava im Besonderen spezialisiert sind. Theoretisch ist wegen der großen Unterschiede in Entwicklungsniveaus und Faktorausstattungen – wie gezeigt – ein vergleichsweise hoher Spezialisierungsgrad im Untersuchungsraum zu erwarten (Hypothese 1), eine Aussage, die über Daten zu den Sektorkonten der VGR (15 Wirtschaftsbereiche) anhand eines Herfindahl-Index²³ überprüft werden kann.

Die Ergebnisse (Abbildung 1) bestätigen die theoretische Erwartung vollinhaltlich. Die Teilregionen der Centrope sind gemessen an Beschäftigung wie Wertschöpfung tatsächlich stärker auf wenige Branchen ausgerichtet als die EU-Mitgliedsländer, wobei dies besonders für die östlichen Teile des Integrationsraums gilt. So ist das Ausmaß der Spezialisierung zuletzt vor allem in Westtransdanubien (Nyugat-Dunántúl), der Westslo-

Abbildung 1: Ausmaß der Branchenspezialisierung im Beobachtungsraum

Herfindahl-Index für die Beschäftigungs- und Wertschöpfungsstruktur über 15 Wirtschaftsbereiche (NACE-Hauptgruppen) 2004



Q: Eurostat; WIFO-Berechnungen. – Herfindahl-Index: $H_i = \sum_{j=1}^n s_{ij}^2$ mit s_{ij} = Anteil Beschäftigte bzw. Wertschöpfung im Wirtschaftsbereich j und i = Region. Hohe Werte weisen auf hohe Beschäftigtenanteile in wenigen Branchen hin.

wakei (Západoé Slovensko) und der tschechischen Planungsregion Süd-Ost (Jihovýchod) besonders hoch. Die österreichischen Teilregionen der Centropo sind ebenfalls stärker auf wenige Branchen ausgerichtet als der Durchschnitt der Union, das Ausmaß der Spezialisierung kommt allerdings hier nicht an jenes der östlichen Centropo heran. Dies gilt letztlich auch für Wien und Bratislava. Das Ausmaß der Branchenspezialisierung ist hier (bei immer noch relevanter Konzentration im europäischen Kontext) vergleichsweise gering. Dies stützt neuere Ansätze der *Urban Economics*, die für größere Städte aufgrund von branchenübergreifenden Urbanisierungsvorteilen ceteris paribus eine diversifizierte Branchenstruktur erwarten als für kleinere Regionen, wo Lokalisationsvorteile vorherrschen.

Dabei geht die Branchenspezialisierung gemessen an der Wertschöpfung in beiden Städten über jene in der Beschäftigung hinaus, was auf eine Spezialisierung auf vergleichsweise wertschöpfungsintensive Aktivitäten schließen lässt.

Inwieweit dieses Spezialisierungsmuster aus standortpolitischen Gesichtspunkten positiv oder negativ zu werten sind, ist ohne nähere Informationen über die inhaltliche Ausrichtung der jeweiligen Spezialisierung freilich nicht zu beantworten.²⁴ So bietet eine vergleichsweise hohe sektorale Spezialisierung Chancen für regionale Strukturpolitiken, die bestehende Stärken entlang von Cluster- oder Netzwerkinitiativen weiter entwickeln. Allerdings kann eine Spezialisierung auf „alte“, wenig dynamische Branchen(gruppen) auch ein erhebliches Entwicklungshemmnis sein.

Tabelle 1: Spezialisierung auf Wirtschaftsbereiche im Beobachtungsraum 2004

Lokationsquotienten auf Basis der Beschäftigten bzw. Wertschöpfung lt. VGR; EU-27 = 100

	Beschäftigung			Wertschöpfung		
	Wien	Bratislava	Centroepe	Wien	Bratislava	Centroepe
<i>Landwirtschaft</i>	10,61	27,31	115,19	9,33	39,31	106,68
<i>Sachgüterproduktion</i>	55,80	86,65	113,03	63,74	91,71	108,02
Bergbau, Steine u. Erden	8,32	67,61	135,31	1,82	39,73	52,62
Sachgütererzeugung	45,50	80,24	115,53	51,44	114,03	106,28
Energie- u. Wasservers.	95,68	158,16	147,39	142,95	7,56	170,96
Bauwesen	79,08	95,08	101,61	80,43	67,59	101,46
<i>Dienstleistungen</i>	126,56	113,06	95,01	115,91	105,01	97,04
Handel	107,74	123,38	105,22	141,02	134,31	120,33
Gastgewerbe	121,52	69,68	94,80	87,68	41,98	80,59
Verkehr u. Nachrichtenw.	124,31	136,84	108,66	122,06	167,76	113,81
Kredit- u. Versich.wesen	185,98	188,23	99,09	140,88	210,36	101,41
Realitätenw., DL f. Unt.	182,73	153,18	101,67	110,92	81,30	85,05
Öffentliche Verwaltung	119,85	127,67	91,73	102,78	126,91	100,31
Erziehung u. Unterricht	85,52	96,77	91,78	89,04	52,90	90,70
Gesundheits- u. Sozialw.	133,16	58,09	86,55	85,98	30,27	76,30
Sonst. öff. u. persönl. DL	160,16	118,02	102,71	168,51	108,31	118,03
Korrelation mit Wien	1,00	0,70	-0,51	1,00	0,45	-0,57

Q: Eurostat, WIFO-Berechnung. – Lokalisationskoeffizient: Sektoranteil in einer Region relativ zum Sektoranteil in der EU 27 mal 100.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund einer Analyse der inhaltlichen Spezialisierungsmuster im Untersuchungsraum zu, so zeigen sich zwischen der Centrope-Region einerseits und dem urbanen Kernraum Wien-Bratislava andererseits deutliche strukturelle Unterschiede (vgl. Tabelle 1).

Abgebildet ist hier der Lokationsquotient, ein relatives Spezialisierungsmaß, das den Anteil eines Wirtschaftsbereichs an der Wertschöpfung (oder Beschäftigung) in einer Region dem Anteil dieses Bereichs in einem Vergleichsraum (hier der EU 27) gegenüberstellt. Ein Lokationsquotient über 100 lässt auf eine Spezialisierung der Region im betrachteten Wirtschaftsbereich schließen, Werte unter 100 bezeichnen dagegen einen sektoralen Minderbesatz. In den Ergebnissen werden für die Centrope jene Defizite bei Dienstleistungsaktivitäten erkennbar, die aus der historischen Entwicklung erwartet werden konnten (Hypothese 6): So ist die Landwirtschaft in der Centrope gemessen an der Beschäftigung um rund 15%, gemessen an der Wertschöpfung um rund 7% stärker in der Centrope konzentriert als in der durchschnittlichen Region der erweiterten Union, auch der Besatz mit industriell-gewerblichen Aktivitäten liegt um rund 13% bzw. 8% über dem europäischen Vergleichswert. Dagegen liegt die Dienstleistungsbeschäftigung in der Centrope auch unter Einschluss der (inklusive Wien) überdurchschnittlich tertiärisierten österreichischen Teilregionen relativ bei nur 95% des europäischen Wertes, auch in der Wertschöpfung (97%) bleibt der regionale Tertiärsektor leicht hinter europäischen Standards zurück.

Der Kernraum Wien-Bratislava ist dagegen auch im europäischen Vergleich stark tertiärisiert. Die Größe des Dienstleistungsbereichs übertrifft in beiden Städten jene in der typischen EU-Region bei deutlich geringerem Besatz mit agrarischen und industriellen Aktivitäten erheblich. Das Erbe einer geringeren Dienstleistungsorientierung im RGW spiegelt sich hier allenfalls in einer geringeren Tertiärisierung Bratislavas (LQ Beschäftigung 113,1; Wertschöpfung 105,0) gegenüber Wien (126,6 bzw. 115,9).²⁵ Inhaltlich zeigen sich dabei in beiden Städten vor allem in Finanz- und Unternehmensdiensten erhebliche Ballungen. Die Konzentration von Finanzdiensten in Bratislava (LQ 188,2 bzw. 210,4) steht dabei jener in Wien (186,0 bzw. 140,9) – bei freilich unterschiedlicher funktionaler Ausrichtung – zumindest nicht (mehr) nach. In den Unternehmensdiensten ist die Spezialisierung Wiens dagegen noch deutlich stärker ausgeprägt (LQ in der Beschäftigung 182,7 bzw. Bratislava 153,2) wobei die im europäischen Vergleich hier geringe Spezialisierung Bratislavas in der Wertschöpfung (81,3, Wien 110,9) auf eine Ausrichtung auf weniger komplexe Unternehmensdienste schließen lässt: Dies könnte auf eine hierarchische Zentrenstruktur hindeuten, in der Wien als übergeordnetes Zentrum ein differenzierteres und wertschöpfungsintensiveres Spektrum solcher Dienste anbietet, während Bratislava in stärker standardisierten Unterneh-

mensdiensten seinen Schwerpunkt hat.

Neben diesen Spezialisierungsfeldern – die übrigens in nahezu allen hochrangigen Zentren in Europa zu finden sind²⁶ – hat Wien im europäischen Vergleich noch in sonstigen Diensten (160,2) sowie im Gesundheits- und Sozialwesen (133,2) klare Schwerpunkte. Für Bratislava zeigen sich dagegen im weiten Bereich der Logistik und Distribution erhebliche Stärken (Verkehrs- und Nachrichtenwesen 136,8, Handel 123,4), eine erhebliche Rolle der öffentlichen Verwaltung aus der Hauptstadtfunktion kommt (ähnlich wie in Wien) hinzu. Nicht zuletzt verfügt Bratislava anders als Wien auch über einen starken produzierenden Bereich (LQ Beschäftigung Sachgütererzeugung 80,2, Energieversorgung 158,2, Bauwesen 95,1). Er ist in seinem industriellen Kern zudem vergleichsweise produktiv, sodass die regionale Spezialisierung auf die Industrie gemessen an der Wertschöpfung (114,0) nicht hinter jener in der Centrope zurücksteht.

Die deutlich positive Korrelation der Lokationsquotienten zwischen Wien und Bratislava (Beschäftigung +0,7, Wertschöpfung +0,45) bei negativem Zusammenhang mit dem Spezialisierungsmuster der Centrope (−0,51 bzw. −0,57) zeigt letztlich – in Einklang mit Hypothese 3 – die großen strukturellen Gemeinsamkeiten in der *Twin-City*, aber auch deren Besonderheit im weiteren Integrationsraum, in aller Deutlichkeit. Die Centrope bietet in unterschiedlichen Teilräumen unterschiedliche Standortvor- und -nachteile, die wiederum unterschiedliche Spezialisierungen hervorbringen. Grosso modo gliedert sie sich ganz klar in einen stark tertiärisierten Zentralraum Wien-Bratislava und ein industriell-gewerblich strukturiertes weiteres Umland, dem dieser Kernraum (die Zwillingsstadt) als Dienstleistungszentrum dient.

Trotz dieser grundlegenden strukturellen Ähnlichkeiten zwischen Wien und Bratislava zeigen sich in detaillierter Analyse auch unterschiedliche Spezialisierungen in beiden Städten, die Grundlage für komplementäre Schwerpunkte in einer intraregionalen Arbeitsteilung sein können. Dies zeigen Daten der Leistungs- und Strukturhebungen, die bei entsprechender (aufwendiger) Aufbereitung²⁷ Informationen für immerhin 15 Branchen der Sachgüterproduktion und 20 Branchen des Dienstleistungsbereichs bieten. Tabelle 2 stellt auf dieser Basis in ihrem oberen Teil die jeweils 10 beschäftigungsreichsten Branchen in Wien und Bratislava gegenüber.

Bestätigt werden dabei zunächst die unterschiedlichen städtischen Schwerpunkte in Unternehmensdiensten einerseits und Logistikdiensten andererseits. Während in Wien die Unternehmensdienste i. e. S. mit einem Anteil von fast 20% der Beschäftigten im Marktbereich den mit Abstand wichtigsten Arbeitgeber darstellen, nimmt in Bratislava der Landverkehr eine vergleichbar dominierende Stellung in der Beschäftigungsstruktur ein. Auch Unternehmensdienste sind hier stark vertreten, ihr Anteil an den Arbeitsplätzen ist allerdings um mehr als fünf Prozentpunkte kleiner

Tabelle 2: Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur in Wien und Bratislava

Beschäftigte lt. struktureller Unternehmensstatistik 2006

Größte zehn Branchen im Beschäftigungsanteil

Wien		Bratislava	
	Anteile in %		Anteile in %
Erbringung von DL überwiegend f. Unt.	19,9	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	16,0
Einzelhandel ; Repar. v. Gebrauchsgütern	13,7	Erbringung von DL überwiegend f. Unt.	14,7
Gastgewerbe	9,2	Einzelhandel ; Repar. v. Gebrauchsgütern	10,2
Baugewerbe	8,6	Baugewerbe	6,2
Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	5,0	Fahrzeugbau	5,3
Datenverarbeitung und Datenbanken	4,6	Nachrichtenübermittlung	4,8
Großhandel m. Gebrauchs-, Verbrauchsg.	3,7	Energie- und Wasserversorgung	3,5
Herstell. v. Büromasch., DVgeräten etc.	3,6	Sonstiger Großhandel	3,3
Grundstücks- und Wohnungswesen	3,4	Datenverarbeitung und Datenbanken	3,3
Nachrichtenübermittlung	3,2	Hilfs- u. Nebentätig. f. d. Verkehr etc.	2,7

Top-10-Branchen in der nationalen Spezialisierung

Wien		Bratislava	
	LQ: Ö = 100		LQ: SK = 100
Datenverarbeitung und Datenbanken	223,0	Mineralölverarbeitung, Kokerei ¹⁾	809,0
Forschung und Entwicklung	200,6	Schifffahrt	350,0
Großhandel m. Gebrauchs-, Verbrauchsg.	192,0	Luftfahrt	332,8
Grundstücks- und Wohnungswesen	180,2	Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	236,8
Nachrichtenübermittlung	167,9	Datenverarbeitung und Datenbanken	204,9
Großhandel mit Masch., Ausrüstungen	162,5	Hilfs- u. Nebentätig. f. d. Verkehr etc.	200,3
Erbringung von DL überwiegend f. Unt.	157,8	Erbringung von DL überwiegend f. Unt.	189,3
Sonstiger Großhandel	149,2	Vermietung beweglicher Sachen	171,3
Vermietung beweglicher Sachen	127,7	Großhandel mit Masch., Ausrüstungen	167,1
Herstell. v. Büromasch., DVgeräten etc.	122,7	Nachrichtenübermittlung	161,5

Q: Eurostat; WIFO-Berechnungen. – 1) Wert für 2004

als in Wien. Einzelhandel und Baugewerbe gehören in beiden Städten zu den größten Arbeitgebern, in Wien nimmt zudem noch der Tourismus eine tragende Rolle ein. Während dies für Handel (aus der höherrangigen Zentrenfunktion Wiens) und Tourismus (aus der Rolle im internationalen

Städtetourismus) erklärbar ist, ist die größere Bedeutung des Bauwesens in Wien gemessen am ökonomischen Entwicklungsstand der Stadt eher als Anomalie zu werten.²⁸ Erklärbar ist aus diesem Faktum dagegen die große Bedeutung von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen in Wien, einem Bereich, dem auch in Bratislava einiges Gewicht zukommt. Zudem zeigt sich hier die größere Industrieorientierung an der Bedeutung von Fahrzeugbau und Energiebereich.²⁹

Noch deutlicher werden die jeweiligen sektoralen Stärken in einer Analyse auf Basis von Lokationsquotienten, weil eine solche auch Spezialisierungen in kleinen Branchen sichtbar macht (Tabelle 2, unterer Teil). Danach sind Aktivitäten der Datenverarbeitung sowie der Forschung und Entwicklung in Wien gemessen an der Beschäftigung relativ mehr als doppelt so stark vertreten wie in Österreich, eine um rund 60% stärkere Ballung von Unternehmensdiensten und Nachrichtenübermittlung komplettiert die Stellung Wiens als nationales Hauptzentrum für wissensorientierte Dienstleistungen. Daneben zeigen sich in dieser Rechnung auch einige Großhandelsbereiche (GH mit Ge- und Verbrauchsgütern, mit Maschinen sowie sonstiger Großhandel) als Spezialisierungsfelder, Aktivitäten des Realitätenwesens (Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung) sowie die Elektro-/Elektronikindustrie als einziger Bereich der Sachgüterproduktion kommen hinzu. In Bratislava führt dagegen die Mineralölverwaltung (Raffinerie Slovnaft) die Liste der regionalen Spezialisierungen mit großem Abstand an (LQ 809), dahinter folgen nicht weniger als vier Branchen, die unmittelbar dem Transport- und Logistikbereich zuzuordnen sind und jeweils noch mindestens doppelt so stark in der Stadt vertreten sind, als dies die slowakische Verteilung der Branchen erwarten ließe. Dazu übt Bratislava nationale Zentrumsfunktionen bei IKT- und Unternehmensdiensten aus, dominierende Forschungskonzentrationen (wie in Wien) finden sich in der Stadt dagegen auch im nationalen Kontext nicht.³⁰

Inwieweit diese unterschiedlichen Spezialisierungen der Städte nach dem theoretisch erwarteten Muster (Hypothese 2) verlaufen, ob also technologie- und humankapitalintensive Produktionen tatsächlich stärker in Wien, arbeitskostenintensive Aktivitäten dagegen stärker in Bratislava verortet sind, kann über eine Branchentaxonomie des WIFO geklärt werden, in der die analysierten 3-Steller-Branchen nach Ähnlichkeiten in den verwendeten Produktionstechnologien und -inputs zu homogenen Gruppen zusammengefasst werden³¹.

Dabei bestätigt sich Hypothese 2 in einem Vergleich der Wirtschaftsstrukturen von Wien und Bratislava (Tabelle 3) in groben Zügen: In der Sachgütererzeugung Wiens nehmen technologieintensive (40,3% vs. 36,4%) und marketingintensive³² Produktionen (22,3% vs. 18,2%), gemessen an der Beschäftigung, eine vergleichsweise prominente Rolle ein,

Tabelle 3: Beschäftigungsstruktur nach Faktorintensität
 Anteil des jeweiligen Branchentyps an der Beschäftigung in % 2006

	Wien	Bratislava
Sachgütererzeugung		
Produktionen ohne besondere Faktorcharakteristika	13,0	18,0
Kapitalintensiv	11,8	17,0
Marketingintensiv	22,3	18,2
Technologieintensiv	40,3	36,4
Arbeitsintensiv/niedrige Qualifikation	11,1	8,8
Arbeitsintensiv/hohe Qualifikation	1,5	1,5
Insgesamt	100,0	100,0
Dienstleistungen		
Dienstleistungen ohne besondere Faktorcharakteristika	24,1	34,8
Kapitalintensiv	5,1	7,5
Softwareintensiv	28,8	23,6
Arbeitsintensiv/low skill	28,9	23,8
Arbeitsintensiv/hig skill	13,1	10,3
Insgesamt	100,0	100,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

während in Bratislava stärker kapitalintensive Produktionen (17,0%, Wien 11,8%) vorherrschen. Einziges unerwartetes Strukturmerkmal ist hier ein in Wien höherer Beschäftigungsanteil in arbeitsintensiven Branchen mit niedrigem Humankapitaleinsatz (11,1% vs. 8,8%), er resultiert vor allem aus der Bedeutung von Holz- und Möbelindustrie in der österreichischen Hauptstadt. Im Dienstleistungsbereich sind kapitalintensive Branchen theoriekonform ebenfalls stärker in Bratislava verortet, dazu ist hier der Anteil jener Branchen hoch, die mit einem unauffälligen Faktormix operieren (34,8%, Wien 24,1%). Dagegen kommen in Wiens Dienstleistungsstruktur softwareintensive Branchen (28,8% vs. 23,6%) sowie arbeitsintensive Branchen mit hohem Qualifikationsgehalt (13,1% vs. 10,3%) stärker zur Geltung, komparative Vorteile für technologieintensive Produktionen dürften damit tatsächlich noch stärker im westlichen Teilraum der *Twin-City* zu finden sein. Auch im Dienstleistungsbereich sind freilich arbeitskostenintensive Branchen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen in Wien keineswegs seltener (28,9% gegenüber 23,8%), was auf die hier geringen Marktradien (und damit regionale Märkte), aber auch auf die noch bestehenden Übergangsbestimmungen im Dienstleistungshandel mit den neuen Mitgliedstaaten zurückzuführen sein dürfte.

3.2 Wettbewerbsposition auf Branchenebene

Zeigen sich damit in der Zwillingssstadt bei genauerer Betrachtung durchaus Potenziale für eine intra-regionale Arbeitsteilung auf Basis komplementärer Strukturen, so wird eine solche auf Unternehmensebene nur dann nachhaltig implementierbar sein, wenn Aspekte der Kostenkonkurrenz dem nicht massiv entgegenstehen. In Tabelle 4 sind dazu disaggregierte Informationen aus der strukturellen Unternehmensstatistik für Wien und Bratislava zusammengefasst.

In Hinblick auf die Unternehmensstruktur hatten die in Abschnitt 2 entwickelten integrationstheoretischen Überlegungen ja vergleichsweise größere Unternehmen im Ostteil der Centrope (und damit auch in Bratislava) postuliert (Hypothese 5), eine Behauptung, die sich in empirischer Sichtung eindrucksvoll bestätigt: Tatsächlich sind die Wiener Unternehmen der Sachgüterproduktion (Tabelle 4, oberer Teil) gemessen an den Beschäftigten nur in der Chemischen sowie der Elektroindustrie größer als in Bratislava, in 13 (der 15) Industriebranchen liegen die Größenvorteile dagegen auf Seite der slowakischen Hauptstadt. Dabei sind die Größennachteile Wiens in vielen Branchen erheblich, vor allem in Konsumgüter- und Versorgungssektor sowie Teilen des Technologiesektors (etwa dem Fahrzeugbau) dürften Unternehmen in Bratislava nicht unerhebliche Wettbewerbsvorteile aus ihrer Größe vorfinden. Im Dienstleistungsbereich (Tabelle 4, unterer Teil) ist das Größengefälle zwischen den Unternehmen in östlicher und westlicher *Twin-City* kaum kleiner: Hier beschäftigt das durchschnittliche Dienstleistungsunternehmen in Bratislava in mehr als der Hälfte der untersuchten Branchen (11 von 20) mindestens doppelt so viele Mitarbeiter wie jenes in Wien. Dabei sind die Größenunterschiede vor allem im Stärkefeld Transport/Logistik enorm.

Die Größenstruktur der Unternehmen in Bratislava kann damit ohne Zweifel relevante Wettbewerbsvorteile begründen, sofern die konkrete Betriebsorganisation der Unternehmen eine Nutzung von Größenvorteilen und der daraus möglichen Produktivitätspotenziale auch zulässt. Obwohl die Eigentümerstruktur der Unternehmen dem kaum noch entgegensteht,³³ ist dies nach Informationen aus der regionalen VGR zumindest für die gesamtwirtschaftliche Ebene noch nicht der Fall (Abb. 2).³⁴

Danach hat sich die Arbeitsproduktivität in der (gesamten) Stadtwirtschaft Bratislavas seit 1995 mit +177,9% zwar nominell mehr als verdoppelt, Unternehmen in Bratislava produzieren mit einem BIP-Beitrag je Erwerbstätigen von 29.058 € zuletzt deutlich effizienter als in allen anderen slowakischen Regionen. Allerdings konnte auch Wien in der letzten Dekade eine Position als Produktivitätsführer in Österreich dank weiterer erheblicher Effizienzsteigerungen (1995-2006 +24,7%) verteidigen. Zuletzt erwirtschaftet jeder Wiener Erwerbstätige einen BIP-Beitrag von

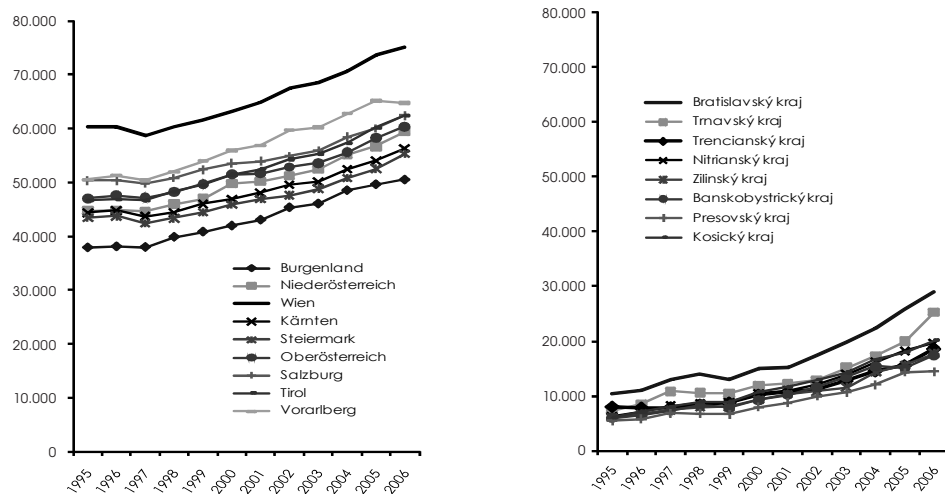
Tabelle 4: Sektorale Betriebskennzahlen in Bratislava im Vergleich
Wirtschaftskennzahlen lt. struktureller Unternehmensstatistik 2006

Sachgüterproduktion	Unternehmensgröße ¹⁾		Lohnsatz ²⁾	
	Absolut	Wien = 100	in €	Wien = 100
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	45	273,5	7.902	25,8
Textil- und Bekleidungsgewerbe	13	428,4	5.598	33,2
Holzgewerbe (ohne Herstellung von Möbeln)	11	185,2	5.131	22,9
Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	13	130,6	8.556	20,6
Chemische Industrie	18	41,0	10.791	24,4
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	41	219,3	7.420	23,5
Glasgewerbe, Keramik, Verarb. v. Steinen u. Erden	43	849,1	8.620	23,5
Metallerzeug., -bearb., Herstell. v. Metallerzeugn.	23	266,0	8.033	25,1
Maschinenbau	35	133,7	8.243	18,5
Herstell. v. Büromasch., DVgeräten etc.	20	71,1	8.017	15,6
Fahrzeugbau	373	335,7	9.797	23,3
Herst. v. Möbeln, Schmuck etc.; Recycling	44	976,8	6.779	28,0
Energie- und Wasserversorgung	369	700,1	15.561	32,4
Baugewerbe	11	113,5	7.768	25,3
Dienstleistungsbereich				
Kfz-Handel; Reparatur von Kfz; Tankstellen	13	146,4	10.284	35,6
Handelsvermittlung	6	232,4	9.608	25,0
Großhandel mit landw. Grundstoffen u. leb. Tieren	12	204,0	9.485	27,3
Großhandel mit Nahrungsm., Getränken	17	245,8	10.528	33,6
Großhandel mit Gebrauchs- und Verbrauchsgütern	12	129,7	9.915	23,8
Großhandel mit Rohstoffen, Halbwaren, Altmaterial	8	87,6	12.235	28,5
Großhandel mit Maschinen, Ausrüstungen	8	74,7	13.571	28,6
Sonstiger Großhandel	5	217,1	8.008	37,0
Einzelhandel; Reparatur von Gebrauchsgütern	8	159,6	6.068	35,3
Gastgewerbe	14	264,0	4.627	32,4
Landverkehr; Transport in Rohrfernleitungen	216	2.724,7	6501	25,4
Schifffahrt	239	4.979,2	6.695	26,8
Luftfahrt	184	758,6	19.429	37,8
Hilfs- und Nebentätig. für den Verkehr	15	140,8	9.884	29,1
Nachrichtenübermittlung	71	234,1	12.181	27,9
Grundstücks- und Wohnungswesen	4	116,2	8.171	29,3
Vermietung beweglicher Sachen	4	106,8	7.384	25,1
Datenverarbeitung und Datenbanken	13	281,5	16.537	41,4
Forschung und Entwicklung	37	406,9	9.148	23,8
Erbringung von DL überwiegend f. Unt.	8	160,9	8508	31,7

Q: Eurostat; WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Beschäftigte je Unternehmen. – ²⁾ Löhne je Beschäftigte.

75.129 €, der aggregierte Effizienzunterschied zwischen beiden Städten hat sich damit im Zeitablauf zwar fast halbiert, ist mit einem Verhältnis von 1:2,6 (1995 1:5,8) aber immer noch enorm.

Abbildung 2: Produktivitätsentwicklung in Wien und Bratislava im nationalen Vergleich 1995-2006 (BIP je Erwerbstätigen in €)



Q: Eurostat; WIFO-Berechnungen.

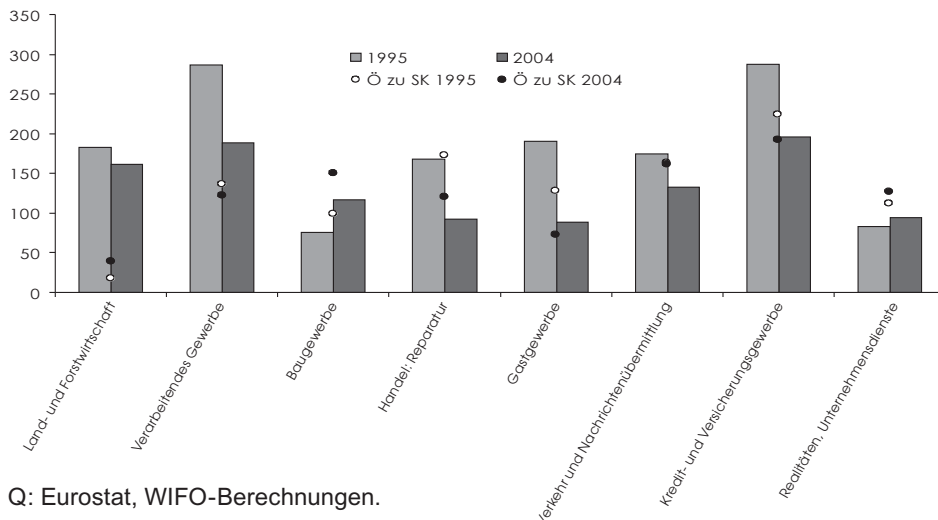
Allerdings ist ein deutlicher Vorsprung der Wiener Unternehmen in der betrieblichen Effizienz auch notwendig, sind deren Lohnkostennachteile in gemeinsamer Währung doch quer über alle Branchen erheblich (Tabelle 4, rechte Spalte). So lag der Durchschnittslohn eines Beschäftigten in der Sachgüterproduktion Bratislavas nach Daten der rezenten Leistungs- und Strukturhebungen auch siebzehn Jahre nach der Ostöffnung je nach Branche bei nur einem Sechstel bis einem Drittel des Wiener Niveaus. Dabei ist das Lohnkostendifferenzial in arbeitsintensiven Industrien mit geringen Qualifikationsanforderung (wie Textil- und Bekleidungsgewerbe, Möbelindustrie oder Bauwesen) sowie in kapitalintensiven Branchen (wie Energie- und Wasserversorgung oder Metallerzeugung) tendenziell geringer als in einigen technologieintensiven Branchen (wie Elektro-/Elektronikindustrie oder Maschinenbau). Im Dienstleistungsbereich ist das Entlohnungsdifferenzial zwischen beiden Städten in fast allen Branchen weniger stark ausgeprägt. Die Löhne in Bratislava liegen aber auch hier je nach Branche zwischen einem knappen Viertel und einem guten Drittel des Wiener Niveaus, wobei der Lohnabstand bei wissensintensiven Dienstleistungen (wie Datenverarbeitung/Datenbanken oder Unternehmensdiensten), aber auch in Teilen des Groß- und Einzelhandels und im Tourismus vergleichsweise gering ist. Größere Lohnkostenvorteile

für Bratislava sind im Dienstleistungsbereich für den Transportbereich als Stärkefeld der slowakischen Hauptstadt evident, aber auch in Teilen des Großhandels, der Handelsvermittlung und der Forschung und Entwicklung liegen die Arbeitsentgelte in Bratislava bei kaum einem Viertel des Wiener Niveaus.

Inwieweit diese doch enormen und sektoral breit gestreuten Lohnkostenvorteile in Bratislava mit einer entsprechend höheren Brancheneffizienz in Wien einhergehen, sodass Wettbewerbsnachteile in Form höherer Lohnkosten pro erzeugter Einheit ausbleiben, kann auf der disaggregierten Ebene der NACE-3-Steller nicht geklärt werden. Konsistente Auswertungen sind hier nur auf Basis der Daten der regionalen VGR möglich, die auf höherem sektoralem Aggregationsniveau (15 Wirtschaftsbereiche) operiert. In Hinblick auf das Lohnstückkostendifferenzial als eigentlich relevanter Determinante der Wettbewerbsfähigkeit lässt sich daher nur ein rudimentäres sektorales Bild zeichnen. Es lässt unter Wettbewerbsaspekten freilich ein durchaus positives Resümee zu (Abbildung 3).

Abbildung 3: Relative Lohnstückkosten Wiens im Vergleich zu Bratislava in den wesentlichen Wirtschaftsbereichen

Daten lt. VGR; nominelle Werte in Euro, Bratislava = 100



So hat sich die relative Lohnstückkostenposition seit 1995 mit Ausnahme von Baugewerbe und Unternehmensdiensten in allen Wiener Wirtschaftsbereichen teils erheblich verbessert. Dies geht zum Teil auf erhebliche Produktivitätsfortschritte bei gleichzeitig nur moderaten Lohnzuwächsen in Wien zurück (v. a. Industrie, Handel, Gastgewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung), zum Teil haben auch markante Aufholprozesse in der Entlohnung in Bratislava (etwa Handel, Gastgewerbe, eingeschränkt

auch Finanzdienstleistungen) dazu beigetragen. Im Ergebnis liegen die Vorteile bei den Lohnstückkosten in Handel (93% des Niveaus in Bratislava), Tourismus (89%) und Unternehmensdiensten (95%) mittlerweile sogar auf Seiten der Wiener Unternehmen, auch in Verkehrsbereich (133%) und Baugewerbe (117%) kann nicht mehr von massiven Arbeitskostennachteilen gegenüber Anbietern aus Bratislava gesprochen werden. Problematischer bleibt vor allem die Lohnstückkostenposition der Wiener Industrie, wo die Lohnkosten in gemeinsamer Währung zuletzt auch produktivitätsbereinigt um 88,5% über dem Niveau in Bratislava liegen. Dazu kommen die Finanzdienstleistungen (195,9% des Wertes in Bratislava), die in der slowakischen Hauptstadt von effizienzsteigernden Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen profitiert haben dürften. Gerade diese Bereiche nehmen in Wien freilich eine spezifische Position in der funktionalen Arbeitsteilung ein (v. a. zentrale Funktionen, komplementäre Dienstleistungsfunktionen). Ihre Sensibilität gegenüber reinen Lohnkostenargumenten sollte damit beschränkt sein.³⁵

4. Ausmaß und Richtung des strukturellen Wandels

Nun ist die Wettbewerbsfähigkeit der *Twin-City* und ihrer Teilräume unter dynamischen Aspekten nicht allein über eine strukturelle Momentaufnahme zu beurteilen. Wesentlich ist vielmehr auch der strukturelle Wandel auf Unternehmens- wie Branchenebene, eine Entwicklungsdeterminante, die in der Centrope-Region in den letzten 15 Jahren besonders wichtig gewesen sein dürfte. Jedenfalls lassen die integrationstheoretischen Überlegungen des Abschnitts 2 einen vergleichsweise raschen Strukturwandel im Untersuchungsgebiet erwarten (Hypothese 4), der in einem Prozess der Spezialisierung auf Aktivitäten mit komparativen Vorteilen zunächst

Tabelle 5: Ausmaß des Strukturwandels 1995-2004

Index des strukturellen Wandels für die Beschäftigung in 3 Sektoren bzw. 15 Wirtschaftsbereichen (NUTS 2-Ebene)

	3 Wirtschaftssektoren	15 Wirtschaftsbereiche
Wien	1,47	2,21
Bratislava	1,51	2,63
Centrope	1,25	1,41
Zentraleuropa	1,11	1,21
EU-27	0,95	1,13

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Strukturwandelmaß: $ISC_i = \frac{1}{T} \sum_j |s_{ij}^{t+T} - s_{ij}^t|$ mit s_{ij} = Sektoranteil im Sektor j und Region i, t = Ausgangsjahr und T = Anzahl der Bearbeitungsjahre. – EU-27 ohne UK, NL, MT, PL und RO. – Hohe Werte weisen auf einen intensiven sektoralen Strukturwandel hin.

zu einer Verengung der ökonomischen Basis auf wenige Branchen führen sollte.³⁶ Die empirischen Ergebnisse für die *Twin-City* und die weitere Centrope stützen auch diese Erwartung.

Tabelle 6: Entwicklung der Branchenkonzentration in der letzten Dekade

Herfindahl-Index für die Beschäftigungs- und Wertschöpfungsstruktur in 15 Wirtschaftsbereichen, NUTS 2-Ebene, 1995 und 2004

	Beschäftigung			Wertschöpfung		
	2004	1995	Index 1995=100	2004	1995	Index 1995=100
Wien	0,109	0,104	105,1	0,123	0,110	111,9
Bratislava	0,112	0,102	109,4	0,131	0,133	97,9
Centrope	0,110	0,112	98,4	0,111	0,104	107,2
EU-27	0,099	0,104	94,7	0,114	0,115	98,9

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Herfindahl-Index: $H_i = \sum_{j=1}^m s_{ij}^2$ mit s_{ij} = Anteil Beschäftigte bzw. Wertschöpfung im Wirtschaftsbereich j und i = Region. Hohe Werte weisen auf hohe Beschäftigtenanteile in wenigen Branchen hin. Beschäftigung: EU-27 ohne D, UK, NL, ES, RO und MT. Wertschöpfung: EU-27 ohne D, EL.

Wie die Berechnung eines Strukturwandelmaßes auf Basis von VGR-Daten für die 3 großen Wirtschaftssektoren und 15 Wirtschaftsbereiche zeigt (Tabelle 5), ist der Wandel der Branchenstruktur im Beobachtungsraum seit 1995 tatsächlich ungleich rascher verlaufen ist als im Durchschnitt der EU. Dabei hat die Intensität des Strukturwandels mit der Nähe zur nun offenen Grenze zugenommen.³⁷ Insgesamt dürfte der Wandel der Beschäftigtenstruktur in der Stadtregion Wien-Bratislava seit 1995 um rund die Hälfte intensiver gewesen sein als in den EU-Ländern. Dies offenbar nicht nur durch den Umbau einer obsoleten Wirtschaftsstruktur im östlichen Teil der größeren Stadtregion, sondern auch durch den integrationsbedingten Wettbewerbs- und Modernisierungsdruck, der beide Teile der *Twin-City* betraf: Jedenfalls stand der Strukturwandel der Wiener Wirtschaft seit 1995 nach unseren Daten jenem in Bratislava kaum nach.³⁸

In Hinblick auf die Branchenkonzentration verlief dieser rasante Strukturwandel im Wesentlichen entlang den in Abschnitt 2 formulierten theoretischen Überlegungen (Hypothesen 1 und 4; Tabelle 6). Gemessen am Herfindahl-Index hat sich die ökonomische Basis der Stadtregion Wien-Bratislava und der Centrope in der betrachteten Periode in Beschäftigung wie Wertschöpfung tendenziell verengt, während für die Union in ihrer Gesamtheit eine Dekonzentration der Branchenstruktur evident ist. Für Wien ist diese stärkere Fokussierung auf wenige Branchen in der Wertschöpfung (+11,9%) stärker feststellbar als in der Beschäftigung (+5,1%),

was auf eine fortschreitende Spezialisierung auf wertschöpfungsintensive Aktivitäten schließen lässt. In Bratislava nahm die Branchenkonzentration dagegen nur in der Beschäftigung (+9,4%) zu, was auf eine partielle Korrektur der ursprünglich stark kapitalintensiven Industriestruktur verweisen dürfte.

Schlüssig kann die Richtung des strukturellen Wandels durch die direkte Beobachtung der Dynamik in den regionalen Branchenstrukturen bestimmt werden, Tabelle 7 lässt dazu die Veränderung der sektoralen Lokationsquotienten in den Beschäftigung gegenüber den EU-27 erkennen.

Tabelle 7: Spezialisierungsprozesse im Beobachtungsraum 1995-2004

Veränderung der Lokationsquotienten (%-punkte), Basis EU-27

	Wien	Bratislava	Centroepe
<i>Landwirtschaft</i>	– 0,1	– 8,1	– 17,3
<i>Sachgüterproduktion</i>	– 17,4	– 12,4	+ 0,5
Bergbau, Steine und Erden	– 0,2	+ 27,3	– 19,9
Sachgütererzeugung	– 17,3	– 2,5	+ 6,4
Energie- und Wasserversorgung	+ 8,6	+ 8,7	+ 1,0
Bauwesen	– 28,1	– 50,3	– 13,5
<i>Dienstleistungen</i>	+ 3,1	+ 4,2	+ 3,3
Handel	– 16,3	+ 34,6	+ 9,3
Gastgewerbe	+ 17,0	– 12,9	+ 5,1
Verkehr und Nachrichtenwesen	– 12,1	– 5,2	– 4,2
Kredit- und Versicherungswesen	– 2,5	+ 75,2	+ 11,7
Realitätenwesen und Dienstleistungen für Unternehmen	+ 22,9	– 7,4	+ 5,6
Öffentliche Verwaltung	+ 3,7	+ 21,5	+ 3,5
Erziehung und Unterricht	+ 13,8	– 19,9	+ 2,8
Gesundheits- und Sozialwesen	+ 11,1	– 12,2	+ 5,0
Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen	– 10,2	– 52,1	– 11,4

Q: Eurostat, WIFO-Berechnung. – Lokalisationskoeffizient: Branchenanteil in der Region relativ zum Branchenanteil in den EU-27*100; Schattierte Felder: Weitere Stärkung Spezialisierungsfelder (LQ 1995>100; Veränderung LQ 1995-2004>0).

Auf der Ebene der großen Wirtschaftssektoren zeigt sich hier ein auch im europäischen Maßstab vergleichsweise starker Tertiärisierungsprozess in beiden Teilen der *Twin-City*, die Bedeutung der städtischen Achse Wien-Bratislava als Dienstleistungszentrum des Centroepe-Raumes hat seit 1995 damit noch zugenommen. Begleitet war diese Entwicklung durch

eine deutliche Erosion der Sachgüterproduktion in Bratislava und (vor allem) Wien, die durchaus im Gegensatz zur stabilen Entwicklung des produzierenden Bereichs in den übrigen Teilräumen der Centrope stand.³⁹

Dabei haben sich die Wirtschaftsstrukturen Wiens und Bratislavas in der letzten Dekade durchaus in Richtung unterschiedlicher Spezialisierungen (weiter)entwickelt: Während in der gesamten Centrope-Region seit Mitte der 1990er-Jahre vor allem bestehende europäische Stärken in der Sachgütererzeugung noch weiter ausgebaut werden konnten (unterlegte Bereiche), war dies in der *Twin-City* vor allem in einigen Dienstleistungsbereichen der Fall. Dabei konnten in Wien im europäischen Vergleich bereits sichtbare Spezialisierungen in den Unternehmensdiensten i. w. S. und im Tourismus noch weiter gestärkt werden, auch öffentliche und öffentlich finanzierte Dienstleistungen haben (bei im europäischen Vergleich schon großer Bedeutung 1995) stärker zugelegt als in allen EU-Regionen. Dagegen konnte Bratislava vor allem Stärken im Finanzbereich, in der Energieversorgung sowie in der öffentlichen Verwaltung noch weiter ausbauen, im Handel sind im Vergleich zu allen EU-Regionen kritische Massen neu entstanden. Zudem bleibt auch der Verkehrsbereich wichtiges Spezialisierungsfeld der slowakischen Hauptstadt, obwohl die starke Konzentration im Ausgangsjahr hier gemessen an der Beschäftigung (nicht aber an der Wertschöpfung) etwas abgenommen hat.

Insgesamt hat der Strukturwandel seit 1995 damit die unterschiedlichen komparativen Vorteile der Teilräume der Centrope, aber auch der *Twin-City* ohne Zweifel noch stärker zum Ausdruck gebracht, wobei die Entwicklung innerhalb der *Twin-City* durchaus in Richtung unterschiedlicher Spezialisierungen verlief. Damit dürften sich im Zeitablauf stärker komplementäre Standortmuster in Wien und Bratislava herausgebildet haben, die Gefahr direkter Städtekonkurrenz zwischen den benachbarten Metropolen sollte also seit Mitte der 1990er-Jahre kleiner geworden sein.

5. Auf dem Weg zu einer stärker integrierten Stadtregion Wien-Bratislava: Wie weiter?

Zusammenfassend scheint es nach unseren Ergebnissen durchaus denkbar, die im europäischen Rahmen einzigartige *Twin-City*-Konstellation des Großraums Wien-Bratislava für Vorteile im internationalen Standortwettbewerb zu nutzen. Die Wettbewerbsfähigkeit des grenzüberschreitenden Agglomerationsraums und seiner Teile ist (auch) im Vergleich zu anderen europäischen Großstadtregionen intakt, und die nach wie vor hohen Lohndifferenziale innerhalb der *Twin-City* stehen mit bestehenden Produktivitätsdifferenzialen zunehmend in Einklang, sodass Aspekte der Kostenkonkurrenz einer intra-regionalen Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion kaum noch im Wege stehen. Vor allem aber ver-

läuft der rasante Strukturwandel in der *Twin-City* in Richtung einer weiteren Entflechtung der Spezialisierungen in den Teilstädten. Zumindest in der hier analysierten Zeitperiode haben sich damit stärker komplementäre Standortstrukturen in Wien und Bratislava herausgebildet, auf deren Basis eine kooperative Entwicklung des Gesamttraums denkbar scheint.

Allerdings sind diese Entwicklungen, die für die Vision eines grenzüberschreitenden Standortraums Wien-Bratislava durchaus erfreulich sind, nur zu einem kleinen Teil das Ergebnis bewusster wirtschaftspolitischer Initiativen. Vor allem sind sie durch die spezifische geopolitische Ausgangslage an der „Wohlstandskante“ Europas und die in der Transformation wirkenden Marktkräfte verursacht. Das Zukunftsbild einer ökonomisch integrierten *Twin-City* Wien-Bratislava, welche die unterschiedlichen komparativen Vorteile ihrer Teilräume durch vielfältige Verflechtungen nutzt und über eine bipolare Agglomerationsstruktur und den damit niedrigeren Ballungskosten tatsächlich einen relevanten „Mehrwert“ im internationalen Wettbewerb um Ressourcen und Einkommenschancen bietet, ist freilich nur auf Basis konsequenter und aktiver Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zu verwirklichen.

Nun ist die Umsetzung einer koordinierten, gemeinsamen Standort- und Strukturpolitik zwischen unterschiedlichen Regionen nach allen Erfahrungen schon auf nationaler Ebene eine nur schwer zu bewältigende Herausforderung. Im konkreten Fall eines durch nationale Grenzen segmentierten Standortraums mit unterschiedlichen Sprachen, Entwicklungsniveaus und Organisationsstrukturen ist sie wohl Illusion, zumal die gemeinsame Charakteristik von Wien und Bratislava als städtische Regionen notwendig ein Spannungsfeld zwischen Kooperationsbestrebungen und Konkurrenzbeziehungen erzeugt. Daher erscheint eine Strategie, die eine vollständig integrierte und „gemeinsame“ grenzüberschreitende Standortpolitik für die *Twin-City* anstrebt – und die Umsetzung notwendiger Maßnahmen zur Integration der Teilräume zumindest implizit vom Erfolg einer solchen Politik abhängig macht – zumindest riskant. Chancenreicher dürfte ein Ansatz sein, der auf grenzüberschreitender Ebene ein Grundverständnis über die Ziele und Inhalte einer wachstumsorientierten Standort- und Strukturpolitik für die *Twin-City* Wien-Bratislava herzustellen sucht, das in der Folge als Grundlage für eigenständige struktur- und standortpolitische Initiativen und operative Maßnahmenlinien auf der Ebene der beiden Teilstädte dient. Eine derartige Strategie würde damit auf zwei Säulen beruhen:

- Auf grenzüberschreitender Ebene wären gemeinsame Vorstellungen über die Rolle der *Twin-City* Wien-Bratislava in der europäischen Städtehierarchie und die Stärken und Schwächen ihrer Teilräume zu entwickeln. Hier könnte es etwa sinnvoll sein, das für die größere Centrope vorliegende Zukunftsbild CENTROPE 2015 aufzunehmen und für den engeren Standortraum Wien-Bratislava weiterzuentwi-

ckeln und zu konkretisieren. Auf dieser Basis wären operative Maßnahmenlinien zu definieren, die die weitere Verflechtung der größeren Stadtregion zum Ziel haben und die Positionierung der Zwillingsstadt in Europa vorantreiben.

- Die Umsetzung dieser Maßnahmenlinien könnte auf Basis intensiver gegenseitiger Information über deren Implementierung und den dabei gewonnenen Erfahrungen dezentral im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik der jeweiligen Teilstädte erfolgen. Dabei sollten alle Initiativen der Strukturpolitik und Standortentwicklung in den Teilräumen auf die konkreten Standortvorteile der jeweiligen Stadt in der größeren *Twin-City* abgestimmt sein und damit das entworfene Zukunftsbild aufnehmen und unterstützen.

Eine solche Zwei-Säulen-Strategie könnte die nicht geringen Kosten grenzüberschreitender Kooperation und Koordination senken und Blockaden in der Implementierung der notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen reduzieren, ohne auf einen konsistenten gemeinsamen Rahmen für die Entwicklung des größeren Standortraums zu verzichten.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Strategie wäre Gegenstand eines strukturierten Aushandlungsprozesses auf der Ebene der wirtschaftspolitischen Akteure im Großraum. Unsere Ergebnisse können dazu insofern Anhaltspunkte liefern, als sie empirische Hinweise auf tragfähige Spezialisierungen der *Twin-City* und ihrer Teilstädte im Kontext des europäischen Städtesystems liefern.

Für die *Twin-City* insgesamt zeigen unsere Analysen Potenzial für eine Rolle als Zentralraum und Dienstleistungszentrum in der größeren Centroe-Region. Diese wiederum verfügt als „zentrale Übergangsregion“ in Europa⁴⁰ über den Standortvorteil einer leichten Zugänglichkeit der Bezugs- und Absatzmärkte sowohl West- als auch Osteuropas. Damit können Vorteile eines hohen Technologie- und Wissensstandes (in Westeuropa) und niedriger Faktorkosten (in Osteuropa) sowie hoher Kaufkraft (in Westeuropa) und dynamischer Nachfrage (in Osteuropa) kombiniert und zu einer starken Stellung für hochwertige Zulieferfunktionen im europäischen Produktionsnetz genutzt werden.

Die *Twin-City* stellt als dominierendes Dienstleistungszentrum der Centroe die dafür notwendigen (komplexen) dispositiven Funktionen bereit und profitiert auf diese Weise von diesem Standortvorteil. Bei stärkerer intra-regionaler Vernetzung könnten zudem Vorteile aus dem Poolen von Ressourcen und der Arbeit in vertikalen Wertschöpfungsketten genutzt werden: Höhere kritische Massen und die Nachfrage des stärker auf industrielle bzw. servo-industrielle Fertigungen ausgerichteten grenzüberschreitenden Umlands schaffen Möglichkeiten zu Größenvorteilen auch in kleinen Marktnischen, positive externe Effekte aus einem größeren Pool hoch spezialisierter Arbeitskräfte kommen hinzu. Dies könnte in weiterer Folge

eine größere Attraktivität als Dienstleistungszentrum (auch) im europäischen Kontext begründen.

Auf Basis unserer Ergebnisse scheinen für die *Twin-City* hier mehrere Schwerpunkte mit Sichtbarkeit auch in einem großräumigen Maßstab denkbar, wobei die unterschiedlichen Spezialisierungen von Wien und Bratislava jeweils unterschiedliche Formen der intra-regionalen Arbeitsteilung und Kooperation begründen:

* *Twin-City* als Standort von komplexen Unternehmensdiensten: Hier liegen die Standortvorteile vor allem auf Seiten Wiens, das im Vergleich der beiden Teilräume deutlich stärker auf wissensintensive Dienstleistungen ausgerichtet ist und hier über ein stärker ausdifferenziertes Angebotsportfolio verfügt. Die Vorteile einer stärker integrierten grenzüberschreitenden Stadtregion bestünden in Mechanismen der vertikalen Arbeitsteilung, also in der Nutzung von Faktorkostenvorteilen Bratislavas bei stärker standardisierten Dienstleistungsfunktionen. Wettbewerbsvorteil wäre die Möglichkeit, die Leistungserbringung auf kurze Distanz grenzüberschreitend zu organisieren und auf diese Weise Qualitäts-, Management- und Markenvorteile in der westlichen *Twin-City* mit Kosten- und Nachfragevorteilen in der östlichen *Twin-City* zu kombinieren.

* *Twin-City* als Standort von industrienahen Dienstleistungen: Die Marktchancen sind hier dynamisch, weil das weitere Umland der Zwillingstadt stark auf industrielle Aktivitäten ausgerichtet ist und industrielles Wachstum wie technologischer Aufholprozess Nachfrage nach komplementären Leistungen in Logistik, Distribution und technischen Diensten hervorrufen. Hier kann vor allem Bratislava auf starke Spezialisierungen in Transport und Logistik aufbauen, Marktpotenziale bei technischen Diensten kommen durch neue Clusterentwicklungen im unmittelbaren Umfeld der Stadt hinzu. Ein stärker integrierter Standortraum würde neue Möglichkeiten bieten, kritische Massen (etwa bei spezialisierten Arbeitskräften) zu bilden und Hemmnisse aus der geringen Forschungsorientierung Bratislavas durch Kooperationen (etwa der technischen Universitäten) im Großraum zu beseitigen.

* *Twin-City* als Standort von Unternehmenszentralen: Hier konnte Wien in den 1990er-Jahren eine gewisse Rolle als „Transaktionszentrum in Zentraleuropa“ erringen, sie begründet zusammen mit der höheren Dichte bei komplementären Dienstleistungen Vorteile für Unternehmenszentralen im westlichen Standortraum. Eine stärkere Integration der *Twin-City* würde hier allenfalls Vorteile aus einem erweiterten Dienstleistungspool bieten, generell dürften weitere Potenziale aus einer Rolle als „Ost-Kompetenzzentrum“ aber beschränkt sein. Die Zukunft Wiens als Standort von Unternehmenszentralen dürfte damit vor allem dadurch bestimmt sein, inwieweit es gelingt, die Funktionen regionaler Zentralen am Standort um Forschungskompetenzen im Konzernverbund zu erweitern.

* *Twin-City* als Standort von Medien und handelbaren Informationsdiensten: Hier hat in den letzten Jahren vor allem Wien versucht, Standortvorteile in den Kreativbranchen aufzubauen. Eine stärkere Vernetzung in der *Twin-City* könnte Chancen für Anbieter in Bratislava eröffnen, das für autonome Entwicklungen in diesem Bereich zu klein ist. Die Einbindung der weiteren Centrope würde aber auch Vorteile auf der Angebotsseite schaffen, weil städtische Standortvorteile im Kern des Clusterfeldes („Inhalte“) mit Vorteilen des Umlands in vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette („Distribution“, „industrielle Anwendung“) kombiniert werden können. Vorteile aus externen Skalenerträgen der Vielfalt und der Vereinigung von Ressourcen kommen hinzu.

Alle diese Optionen beruhen auf Verbundvorteilen und interregionaler Arbeitsteilung und setzen daher eine Weiterentwicklung der *Twin-City* zu einem ökonomisch stärker integrierten Standortraum voraus. Eine solche wird vor allem durch die ökonomischen Akteure (Unternehmen, Haushalte) in der Region vorangetrieben, bedarf aber auch konsequenter unterstützender Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik. Der weitere Ausbau der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, die Förderung grenzüberschreitender Netzwerke in den Bereichen Innovation und KMU, die Weiterentwicklung und Abstimmung der Aus- und Weiterbildungsstrukturen im grenzüberschreitenden Standortraum und nicht zuletzt der Aufbau von gemeinsamen Informations- und Steuerungsinstrumenten für den gemeinsamen Arbeitsmarkt nach 2011 sind (große) Aufgaben, deren Umsetzung für eine Realisierung der genannten Spezialisierungschancen der größeren Stadtregion (mit) entscheidend sein wird.

Anmerkungen

¹ Mayerhofer (2006).

² Etwa Krajasits et al. (2003); Bornett (2004); Krajasits et al. (2005); Huber et al. (2006); Huber, Mayerhofer (2006); Palme, Feldkircher (2006); Frank et al. (2007); Huber et al. (2007); WIIW, WIFO (2007) oder die Arbeiten im Rahmen des Projektes „Interregional Business & Culture – Centrope“ der FH des BFI Wien.

³ Pelinka et al. (1995); Altzinger et al. (1998); WIIW (2002).

⁴ Etwa Pelinka et al. (1995); Finka (2005); Van den Berg et al. (2006); Fertner (2006).

⁵ Huber et al. (2006); Huber, Mayerhofer (2006).

⁶ Das gemeinsam von Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer Wien finanzierte Forschungsprojekt des WIFO sollte Ausgangslage und Entwicklungspotenziale der „*Twin-City*“ Wien-Bratislava im europäischen Standortwettbewerb ausloten und die daraus folgenden Herausforderungen für Standort- und Arbeitsmarktpolitik offen legen. Dazu wurden zum einen die individuellen Anpassungsstrategien von Unternehmen und Haushalten in der Integration im Rahmen einer großen Befragung beleuchtet (Nowotny, Palme (2007)). Zum anderen standen indikatorbasierte Auswertungen von Sekundärstatistiken zu Dynamik, Spezialisierung und Wettbewerbsfähigkeit des Standortraums und seiner Teilräume im Vordergrund (Mayerhofer, Fritz und Platsch (2008)). Auf diesen beruht im Wesentlichen dieser Beitrag.

- ⁷ Die Abgrenzung der unterschiedenen Gebietskategorien erfolgte in der empirischen Analyse durchgängig in folgender Form: „Wien“ bestehend aus NUTS-II- (gleich NUTS-III-)Region Wien (AT13), „Bratislava“ bestehend aus NUTS-II- (gleich NUTS-III-) Region Bratislavský Kraj (SK010); „Twin-City“ bestehend aus „Wien“ (AT13) und „Bratislava“ (SK010) sowie den beiden NUTS-III-Regionen Wiener Umland/Südteil (AT127) und Wiener Umland/Nordteil (AT126); „Centroe“ bestehend aus den NUTS-II – Regionen Jihovýchod (CZ06), Burgenland (AT11) Niederösterreich (AT12), Wien (AT13), Bratislavský Kraj (SK01), Západoslovensko (SK02) sowie Nyugat-Dunántúl (HU22).
- ⁸ Heckscher (1919); Ohlin (1933). Für einen Überblick über die aus der modernen Integrationstheorie ableitbaren Erwartungen zur Integration ökonomisch ungleicher Handelspartner vgl. etwa Mayerhofer (2006).
- ⁹ Für eine Bestandsaufnahme für die frühe Phase der Integration vgl. Steinherr (1993).
- ¹⁰ Knight (1999) nennt Intangibilität, Vergänglichkeit, Inseparabilität und Heterogenität als grundlegende Charakteristika von Dienstleistungen, welche deren Handelbarkeit auf Auslandsmärkten beschränken.
- ¹¹ Vgl. dazu Huber und Palme (2000).
- ¹² Empirische Evidenz zur Divergenz der Raumstrukturen in den Transformationsländern in der Frühphase der Öffnung sowie zur Persistenz dieser Disparitäten bis zum aktuellen Rand bieten etwa Boeri, Scarpetta (1996), Smith (1998), Campos, Corricelli (2002), Römisch (2003), Marelli (2007). Einen umfassenden Literaturüberblick dazu bietet Huber (2006).
- ¹³ Umfassende Evidenz zur günstigeren Entwicklung von Regionen mit guter Markt-akzessibilität zu den Westmärkten liegt für die MOEL auf Basis von Länderstudien (Crozet, Koenig-Soubeyran (2004); Bosco, Resmini (2002)) und ökonometrischen Ansätzen (Tondl, Vuksic (2003); Altomonte, Guagliano (2004); Brühlhart, Koenig (2006)) vor.
- ¹⁴ Diese Erwartung wird auch durch neuere Ansätze der *Urban Economics* gestützt (etwa Abdel-Rahman, Fujita (1993); Fujita, Krugman (2000)). Größere Städte weisen danach *cet. par.* eine diversifizierte Stadtstruktur auf, während kleinere Regionen (entlang von Lokalisationsvorteilen) stärker spezialisiert sind.
- ¹⁵ Mundell (1957).
- ¹⁶ Posner (1961); Krugman (1979).
- ¹⁷ Kornai (1994).
- ¹⁸ So zeigen Busik et al. (1995) bzw. Bartok et al. (1995), dass die durchschnittliche Unternehmensgröße in den ehemaligen sozialistischen Ländern der Centroe-Region bei über 1.000 Beschäftigten lag.
- ¹⁹ Einkommen aus diesen Aktivitäten wurden vielmehr als umverteilte Einkommen bzw. Transferzahlungen behandelt. Im Zeichen der Planwirtschaft war dies durchaus rational: So spielt der Finanzbereich in einer zentral gelenkten Wirtschaft zwangsläufig nur eine passive Rolle, sein Ausbau (über die Schaffung funktionierender Kapitalmärkte) ist daher unnötig. Verstaatlichte Unternehmen brauchen keinen Versicherungsschutz, und auch im persönlichen Bereich übernahm der Staat weitgehend die Risikoabsicherung. Schließlich verhinderte die Bevorzugung von Neuinvestitionen gegenüber Reparaturen das Entstehen gewerbenaher Serviceleistungen.
- ²⁰ Nach Berechnungen der OECD (1991) betrug der Anteil des Dienstleistungssektors am BIP in den MOEL 5 1988 rund 30% bis 35%, in ähnlich entwickelten Marktwirtschaften dagegen 40% bis 50%. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen Schneider (1993), Stare, Vanyai (1995) bzw. Borish, Ding, Noel (1996).
- ²¹ Drtina (1995), Eurostat (1997), Stare (2001).
- ²² Bis zu diesem Zeitpunkt waren von den nationalen statistischen Ämtern regionale

VGR-Daten für die NUTS-II-Ebene in einer Disaggregation von 15 Wirtschaftsbereichen bzw. für die NUTS-III-Ebene für 3 Wirtschaftssektoren zu melden. Das rezente Übermittlungsprogramm 2007 sieht eine Disaggregation nach 6 Wirtschaftsbereichen für beide Gebietskategorien vor.

- ²³ Der Herfindahl-Index wird als absolutes Konzentrationsmaß aus der Summe der quadrierten Branchenanteile in der jeweiligen Region gebildet, theoretisch kann er Werte zwischen 1 (vollständige Spezialisierung auf einen Wirtschaftsbereich) und $1/n^2$ (Gleichverteilung der n Branchen) annehmen.
- ²⁴ Auch theoretisch ist die Frage, ob Spezialisierung oder eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur das Wachstum einer Stadtwirtschaft unterstützt, nicht eindeutig zu beantworten: Verlaufen externe Größenvorteile strikt intra-industriell („Lokalisationsvorteile“), wird eine Konzentration auf wenige Aktivitäten das Stadtwachstum erhöhen. Überschreiten externe Größenvorteile allerdings die Sektorgrenzen, verschwindet dieser Wachstumsbonus aus der Spezialisierung. Zum Stand der theoretischen Argumente vgl. Duranton-Puga (2000).
- ²⁵ Der hohe Tertiärisierungsgrad Wiens folgt nicht zuletzt aus der spezifischen Schwäche der Wiener Sachgütererzeugung: Auch im Vergleich der europäischen Großstadregionen ist die De-Industrialisierung in Wien nach neueren Analysen (Mayerhofer (2007)) besonders weit fortgeschritten. Dafür zeichnen auf der Beschäftigungsseite neben einem prononciert produktivitätsorientierten Entwicklungspfad auch räumliche (Abwanderung) und organisatorische Faktoren (Stellung in der Wertschöpfungskette, Zulieferstruktur) verantwortlich. Defizite in der regionalen Wettbewerbsfähigkeit kommen hinzu.
- ²⁶ Mayerhofer (2005).
- ²⁷ Die Erhebung bietet Daten bis auf die NACE-3-Steller-Ebene, enthält aber keine Informationen zu den Nicht-Marktbereichen und zum Kredit- und Versicherungswesen (NACE-Abschnitte L-Q sowie J). Lücken im Datensatz mussten durch nationale Zusatzinformationen, die Konsolidierung von Branchengruppen und Randausgleichsverfahren geschlossen werden.
- ²⁸ Üblicherweise nehmen Bauaktivitäten in geringer entwickelten bzw. im Aufholprozess befindlichen Städten einen höheren Stellenwert ein (Mayerhofer (2003)).
- ²⁹ Hier sei nochmals daran erinnert, dass die LSE keine Daten zum Finanzbereich enthält. Legt man für dessen Größenordnung die (freilich nur unzureichend vergleichbaren) VGR-Daten aus Tabelle 1 zugrunde, so wäre auch dieser Bereich in beiden Städten in die Liste der Top-10-Branchen aufzunehmen.
- ³⁰ Insgesamt zeigt die disaggregierte Analyse einmal mehr die höhere Industrieorientierung der slowakischen Hauptstadt: Unter den 15 analysierten Branchen der Sachgüterproduktion finden sich nur 3, die in Wien einen höheren Anteil in der Beschäftigtenstruktur einnehmen (Elektroindustrie, Bauwesen), unter den 20 unterschiedenen Branchen des Dienstleistungsbereichs ist dies mit 12 Branchen dagegen die klare Mehrheit.
- ³¹ Die 3-Steller-Branchen der NACE-Klassifikation wurden dabei mit Hilfe statistischer Clustermethoden nach den eingesetzten Produktionsinputs zu Branchentypen gruppiert, wobei neben traditionellen (Arbeitsintensität, Kapitalintensität) auch ‚intangible‘ Branchencharakteristika (F&E-Intensität, Werbeintensität etc.) als diskriminierende Variable einbezogen wurden. Für eine genauere Darstellung der Methodik vgl. Peneder (2001) bzw. Mayerhofer, Palme (2001).
- ³² Vorteile in marketingintensiven Branchen sind in der westlichen Centrope insofern zu erwarten, als Wettbewerbsvorteile in diesen Branchen langfristige Investitionen in den Aufbau von „Marken“ (Werbung, Imagebildung) voraussetzen. Vorteile etablierter Wettbewerber sind daher hier nur schwer angreifbar.

- ³³ Nach Daten des statistischen Amtes der Slowakei ist der Umbau der Eigentümerstruktur in den Unternehmen Bratislavas mittlerweile weitgehend abgeschlossen, von (2005) 25.505 Unternehmen in der Stadt sind 25.376 in mehrheitlich privatem Eigentum. Dabei ist der regionale Anteil von Unternehmen in ausländischem Eigentum mit 49,2% des slowakischen Bestandes (alle Unternehmen 30,5%) vergleichsweise hoch.
- ³⁴ Dies dürfte auf verbliebene Effizienzurückstände vor allem im indigenen Unternehmensbestand zurückzuführen sein. So lag die Arbeitsproduktivität in den auslandsdominierten Unternehmen der Slowakei im Jahr 2001 nach einer Studie des WIIW (Hunya, Geishecker (2005)) noch um 63% höher als in vergleichbaren Unternehmen mit slowakischem Eigentümer.
- ³⁵ Mayerhofer (2007).
- ³⁶ Erst auf lange Sicht sollte sich diese Branchenkonzentration mit der (konvergenzbedingten) Angleichung der Faktorausstattung wieder abschwächen.
- ³⁷ Dies ist mit früheren Ergebnissen für den neuen Integrationsraum (Huber (2006)) konsistent.
- ³⁸ Nach Analysen von Huber und Mayerhofer (2005) hat sich der Strukturwandel in Wien dabei im Verlauf der 1990er-Jahre deutlich beschleunigt. Gemessen an der Intensität des Branchenwandels stieg Wien gemessen an der Beschäftigung von Rang 5 unter den Bundesländern (1986-1994) zur Region mit dem intensivsten Branchenwandel auf. Auch auf Unternehmensebene war der Strukturwandel erheblich: Seit 1995 wurden in Wien pro Jahr zwischen 10% und 12% aller Arbeitsplätze neu geschaffen und eine ähnlich große Zahl wieder vernichtet. Die Turbulenz auf Beschäftigungsebene überstieg diese Turbulenz auf Arbeitsplatzebene nochmals um den Faktor 4 bis 5.
- ³⁹ Vgl. dazu etwa Landesmann (2000) bzw. Huber und Mayerhofer (2006).
- ⁴⁰ Palme und Feldkircher (2006).

Literatur

- Abdel-Rahman, H.M.; Fujita, M., Specialization and Diversification in a System of Cities, in: *Journal of Urban Economics* 33/2 (1993) 165-183.
- Altomonte, C.; Guagliano, C., FDI and Convergence in the New European Regions, (=ISLA Working Paper, Bologna 2004).
- Altzinger, W.; Maier, G.; Fidrmuc, J., Cross-Border Development in the Vienna/Bratislava Region: A Review, in: Graute, U. (Hrsg.), *Sustainable Development for Central and Eastern Europe. Spatial Development in a European Context* (Frankfurt 1998) 1-26.
- Bartok, I.; et al., *The Pioneer of Reforms – Hungary* (=IHS-Studie, Wien 1995).
- Boeri, T.; Scarpetta, S., Regional Mismatch and the Transition to Market Economy, in: *Labour Economics* 3 (1996) 233-254.
- Borish, M.S.; Ding, W.; Noel, M., *On the Road to Accession. Financial Sector Development in Central Europe* (=World Bank Discussion Paper 345, Washington, D.C., 1996).
- Bosco, M.G.; Resmini, L., *Border Regions in Candidate Countries: Comparative Facts and Figures* (=University of Milan Working Paper, Mailand 2002).
- Brühlhart, M.; Koenig, P., New Economic Geography meets COMECON: Regional Wages and Industry Location in Central Europe, in: *Economics in transition* 14/2 (2006) 245-267.
- Busik, J.; et al., *The Slovak Republic – Country Report*, (=IHS-Studie, Wien 1995).
- Campos, N.F.; Coricelli, F., Growth in Transition: What we know, what we don't, and what we should, in: *Journal of Economic Literature* 40/3 (2002) 793-836.

- Crozet, M.; Koenig-Soubeyran, P., EU Enlargement and the Internal Geography of Countries, in: *Journal of Comparative Economics* 32 (2004) 265-279.
- Drtina, T., The Internationalisation of Retailing in the Czech and Slovak Republics, in: *The Service Industries Journal* 15/4 (1995) 191-203.
- Duranton, G.; Puga, D., Diversity and Specialisation in Cities: Why, where and when does it matter?, in: *Urban Studies* 37/3 (2000) 533-555.
- EUROSTAT, Der Einzelhandel in den mitteleuropäischen Ländern (Luxemburg 1997).
- Fertner, Ch., Co-operation and Integration in Cross-Border Regions. The Case Studies Copenhagen-Malmö and Vienna-Bratislava, in: *Der öffentliche Sektor* 2 (2006) 27-40.
- Finka, M., Vienna-Bratislava Region – between Cooperation and Competition, in: Giffinger, R. (Hrsg.), *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation* (Bratislava 2005) 123-135.
- Frank, A., et al., CCC Crossborder Business Cooperation for Central Europe (=Studie im Rahmen von Interreg Ila, Wien 2007).
- Fujita, M.; Krugman, P., A Monopolistic Competition Model of Urban Systems and Trade, in: Huriot, J.M.; Thisse, J. (Hrsg.), *Economics of Cities* (Cambridge, MA, 2000).
- Heckscher, E., The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income, in: *Ekonomisk Tidskrift* (1919) 497-512; Wiederabdruck als Kapitel 13 in: *American Economic Association* (Hrsg.), *Readings in the Theory of International Trade* (Philadelphia 1949) 272-300.
- Huber, P., Regional Labour Market Developments in Transition (=The World Bank Policy Research Working Paper Series 3896, Washington, D.C., 2006).
- Huber, P.; Mayerhofer, P., Wandel der Sektorstruktur in der Wirtschaftsregion ‚Centroe Europaregion Mitte‘ (=WIFO-Studie, Wien 2006).
- Huber, P.; Mayerhofer, P.; Nowotny, K.; Palme, G., Labour Market Monitoring II – Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der EU-Erweiterung (=WIFO-Studie Wien 2007).
- Huber, P.; Mayerhofer, P.; Palme, G.; Feldkircher, M., Centroe als zentrale Übergangsregion in Europa, in: *WIFO-Monatsberichte* 79/6 (2006) 467-487.
- Huber, P.; Palme, G., Regionalwirtschaftliche Entwicklung in den MOEL (=Teilprojekt 3 des WIFO-Forschungsprogramms PREPARITY, Wien 2000).
- Hunya, G.; Geishecker, I., Employment Effects of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe (=WIIW Research Report 321, Wien 2005).
- Knight, G., International Services Marketing: Review of Research, 1980-1998, in: *Journal of Services Marketing* 13/4-5 (1999) 347-360.
- Kornai, J., Transformational Recession: The Main Cause, in: *Journal of Comparative Economics* 19/1 (1994) 39-63.
- Krajasits, C.; Neunteufl, G.; Steiner, R., Regional Analysis of the CENTROPE Region (=Studie des ÖIR, Wien 2003).
- Krajasits, C.; Neunteufl, G.; Wach, I., Raumstrukturelle Hintergrundanalyse und Auswahlverfahren für Gemeinden, Städte und Unternehmen in der LAMO-Region (=Studie des ÖIR, Wien 2005).
- Krugman, P., A Model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribution of Income, in: *Journal of Political Economy* 81 (1979) 253-266.
- Landesmann, M., Structural Change in the Transition Economies, 1989 to 1999 (=WIIW Forschungsberichte 269, Wien 2000).
- Marelli, E., Specialisation and Convergence of European Regions, in: *The European Journal of Comparative Economics* 4/2 (2007).
- Mayerhofer, P., Zweiter Bericht zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit Wiens (=WIFO-Studie, Wien 2003).

- Mayerhofer, P., Competitiveness of European Cities: Some Empirical Results, in: Giffinger, R. (Hrsg.), *Competition between Cities in Central Europe: Opportunities and Risks of Cooperation* (Hannover, Wien 2005) 38-54.
- Mayerhofer, P., *Wien in einer erweiterten Union. Ökonomische Effekte der Ostintegration auf die Wiener Stadtwirtschaft* (Wien, Münster 2006).
- Mayerhofer, P., *De-Industrialisierung in Wien (?) Zur abnehmenden Bedeutung der Sachgütererzeugung für das Wiener Beschäftigungssystem: Umfang, Gründe, Wirkungsmechanismen (=WIFO-Studie, Wien 2007).*
- Mayerhofer, P., *Wiens Beschäftigungssystem unter neuen Rahmenbedingungen*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 31/1 (2007a) 11-40.
- Mayerhofer, P.; Palme, G., *Sachgüterproduktion und Dienstleistungen: Sektorale Wettbewerbsfähigkeit und regionale Integrationsfolgen (= Teilprojekt 6/1 des WIFO-Forschungsprogramms PREPARITY, Wien 2001).*
- Mundell, R.A., *International Trade and Factor Mobility*, in: *American Economic Review* 47 (1957) 321-335.
- Nowotny, K.; Palme, G., *Twin-City Wien-Bratislava: Individuelle Anpassungsstrategien von Unternehmen und Haushalten im Raum Wien-Bratislava – Eine Individualdatenanalyse (=WIFO-Studie, Wien 2007).*
- OECD, *Services in Central and Eastern European Countries* (Paris 1991).
- OECD, *OECD Territorial Review. Vienna-Bratislava. Austria/Slovak Republic (=OECD Territorial Reviews, Paris 2003).*
- Ohlin, B., *Interregional and international Trade* (Cambridge, MA, 1933).
- Palme, G.; Feldkircher, M., *Wirtschaftsregion ‚Centroe Europaregion Mitte‘: Eine Bestandsaufnahme (=WIFO-Studie, Wien 2006).*
- Pelinka, A.; et al., *Grenzüberschreitung Wien – Bratislava: Zur politischen Dynamik einer urbanen Zusammenarbeit (=Wiener internationale Zukunftskonferenz, Wissenschaftliche Berichte 7, Wien 1995).*
- Peneder, M., *Entrepreneurial Competition and Industrial Location. Investigating the Structural Patterns and Intangible Sources of Competitive Performance* (Cheltenham 2001).
- Posner, M., *International Trade and Technological Change*, in: *Oxford Economic Papers* 13 (1961) 232-241.
- Römisches, G., *Regional Disparities within Accession Countries*, in: Tumpel-Gugerell, G.; Mooslechner, P. (Hrsg.), *Economic Convergence and Divergence in Europe: Growth and Regional Development in an Enlarged European Union* (Wien 2003) 183-208.
- Schneider, O., *The Problems of the Development of the Service Sector in Czechoslovakia*, in: *The Service Industries Journal* 13/1 (1993) 132-143.
- Smith, A., *Restructuring the Regional Economy – Industrial and Regional Development in Slovakia*, in: *Studies of Communism in Transition* (1998).
- Stare, M.; Vanyai, J., *The Increasing Importance of the Service Industry in Countries in Transition*, in: *Development and International Cooperation* 9/20-21 (1995) 335-362.
- Steinherr, A., *Capital Needs in Eastern Countries*, in: *Empirica* 20/3 (1993) 205-220.
- Tondl, G.; Vuksic, G., *What makes Regions in Eastern Europe Catching Up? The Role of FDI, Human Resources and Geography (=IEF-Working Paper 51, Wien 2003).*
- Van den Berg, L.; et al., *Empowering Metropolitan Regions through New Forms of Cooperation. New Perspectives on Metropolitan Governance* (Rotterdam 2006).
- WIFO / WIIW, *Centroe Business & Labour Report* (Wien 2007).
- WIIW, *Symsite Research, ÖIR, Outlook for the Long-term Development of the Bratislava Region* (Wien 2002).

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht die strukturellen Voraussetzungen für eine tragfähige interregionale Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion Wien-Bratislava. Aufbauend auf einige theoretische Erwartungen, die zu Spezialisierung und Strukturwandel im Integrationsraum aus den Ergebnissen der ökonomischen (Integrations-) Theorie abgeleitet werden können, wird untersucht, welche komparativen Vorteile die Teilräume des Standortraums mitbringen, welche Spezialisierungen vorherrschen und ob sich die Wirtschaftsstrukturen der beiden Städte im Zeitablauf annähern oder bestehende Unterschiede verschärft zu Tage treten – eine letztlich entscheidende Frage, weil dies nicht zuletzt darüber bestimmt, ob in der Großregion langfristig Konkurrenz- oder Kooperationsbeziehungen vorherrschen und ob aus den strukturellen Gegebenheiten der Teilräume Synergien für eine gemeinsame Standortpolitik abgeleitet werden können.

Die Ergebnisse lassen es durchaus denkbar erscheinen, die im europäischen Rahmen einzigartige „*Twin-City*“-Konstellation für Vorteile im internationalen Standortwettbewerb zu nutzen. Die nach wie vor hohen Lohndifferenziale innerhalb der Zwillingsstadt stehen mit bestehenden Produktivitätsdifferenzialen zunehmend in Einklang, sodass Aspekte der Kostenkonkurrenz einer intra-regionalen Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion kaum noch im Wege stehen. Vor allem aber verläuft der rasante Strukturwandel in der *Twin-City* (bei gemeinsamer Position als „Dienstleistungszentrum“ der größeren Centroepe-Region) in Richtung einer weiteren Entflechtung der Spezialisierungen in den Teilstädten. Zumindest in der hier analysierten Zeitperiode haben sich damit stärker komplementäre Standortstrukturen in Wien und Bratislava herausgebildet, auf deren Basis eine kooperative Entwicklung des Gesamttraums denkbar erscheint.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Arbeitsbeziehungen in der Slowakei

Michael Mesch

In der Slowakischen Republik, die aus der Teilung der föderativen Tschechoslowakei am 1. 1. 1993 hervorging, weist der Arbeitsmarkt im Vergleich zu den meisten anderen mittelost- und südosteuropäischen Ländern eine hohe organisatorische und Regeldichte auf. Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Deckungsgrad der Kollektivverträge sind relativ hoch, das kollektivvertragliche Lohnverhandlungssystem ist zweistufig, es besteht ein gesetzlicher Mindestlohn, der in den letzten Jahren deutlich angehoben wurde, und seit 2003 existiert ein duales System der betrieblichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen.

Alles in allem bildet die Slowakei gemeinsam mit Ungarn und Slowenien jene Gruppe der neuen EU-Mitgliedsländer, deren Arbeitsbeziehungen in stärkerem Maße westeuropäischen Standards entsprechen.

Gewerkschaften

Wie in der Tschechischen Republik besteht auch in der Slowakei ein hoher Konzentrationsgrad gewerkschaftlicher Organisation. Die „Slowakische Konföderation der Gewerkschaften“ (KOZ SR) repräsentiert in 37 Branchenverbänden rd. 90% aller Gewerkschaftsmitglieder.¹ Der gesamteuropäische Trend des Mitgliederverlusts, der in den MOEL besonders ausgeprägt

war, erfasste auch die slowakischen Gewerkschaften: Der Organisationsgrad fiel von 57% im Jahre 1995 auf unter 30% 2007,² liegt damit allerdings über dem Durchschnitt der EU-27 und wird unter den MOEL nur von Slowenien und Rumänien übertroffen.

Betriebliche Interessenvertretung

In Vorbereitung des Beitritts zur EU, der dann am 1. 5. 2004 erfolgte, hatte die Slowakei u. a. auch die Richtlinie über die „Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer“ aus dem Jahre 2002 in ihren Rechtsbestand zu übernehmen. Dies setzte die Existenz von repräsentativen Ansprechpartnern für die Betriebsleitungen voraus. Privatisierung, Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors und die Gründung einer Vielzahl von Klein- und Mittelunternehmen (KMU) hatten allerdings einen Rückgang gewerkschaftlicher Präsenz nach sich gezogen. In weiten Bereichen des KMU-Sektors fehlte den Betriebsleitungen daher der Dialogpartner. Hier bestand somit politischer Handlungsbedarf.

Der Arbeitgeberdachverband AZZZ und die Gewerkschaftskonföderation KOZ einigten sich in einem zweiseitigen Abkommen auf das Prinzip einer eingliedrigen Arbeitnehmerinteressenvertretung in Betrieben mit über zwanzig Beschäftigten, entweder durch eine betriebliche Gewerkschaftsorganisation oder, sofern eine solche nicht existiert, durch einen Betriebsrat. Diese Regelung wurde im neuen Arbeitsgesetzbuch vom 1. 4. 2002 aufgenommen.

Doch da der Betriebsrat mit deutlich geringeren Rechten als die Gewerkschaftsvertretung ausgestattet war und die Gewerkschaften kein Interesse an der Errichtung von Vertretungsgremien hatten, die sie als Konkurrenten betrachteten, erwies sich dieser Regelungsansatz – ähnlich wie in der Tschechischen Republik – alsbald als Fehlschlag.³

Mit der Arbeitsgesetznovelle vom 1. 7. 2003 trat ein duales System der betrieblichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen in Kraft. In Betrieben mit fünfzig Beschäftigten oder mehr ist die Betriebsleitung nun verpflichtet, die Wahl eines Betriebsrats durch alle Beschäftigten zuzulassen, wenn 10% der Beschäftigten dies verlangen (bzw. in kleineren Betrieben die Wahl einer Vertrauensperson). Die Wahlvorschläge können entweder aus der Belegschaft oder von der betrieblichen Gewerkschaftsvertretung kommen. Im Hinblick auf Information, Verhandlungen, den Abschluss von Betriebsvereinbarungen und deren Überwachung genießen Betriebsrat und betriebliche Gewerkschaftsvertretung nun vergleichbaren Status. Das Recht, Kollektivverträge zu verhandeln und abzuschließen sowie deren Einhaltung zu kontrollieren, besitzt jedoch weiterhin allein die Gewerkschaftsvertretung.⁴

Anfang 2009 existierten erst einige Hundert Betriebsräte.⁵ Ihre Zahl ist somit (noch) nicht vergleichbar mit vielen Tausend gewerkschaftlichen Betriebsorganisationen. Die Gewerkschaften lehnten zunächst die Arbeitsgesetznovelle ab, durch welche die Einrichtung von Betriebsräten auch in jenen Betrieben ermöglicht wurde, in denen bereits eine gewerkschaftliche Vertretung bestand. Sie fürchtete die Entstehung einer Wettbewerbssituati-

on zwischen den beiden Vertretungsorganen. Mittlerweile ist der Zugang der Gewerkschaften zumindest teilweise pragmatischer geworden: Beobachter berichten von Fällen, in denen die Gewerkschaft konstruktiv mit dem Betriebsrat zusammenarbeitet, und auch von solchen, in denen Gewerkschafter in den Betriebsrat gewählt wurden. Die meisten ArbeitnehmerInnen ziehen eine Gewerkschaft als betriebliche Interessenvertretung vor, weil nur diese zum Abschluss von Kollektivverträgen berechtigt ist. De facto stellen die gewerkschaftlichen Betriebsorganisationen weiterhin die wichtigste betriebliche Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen dar.

Ein generelles Problem besteht darin, dass die am sozialen Dialog beteiligten Akteure über den Nutzen von Mitbestimmung uneinig sind. Die seit Juni 2006 amtierende Regierung Fico tritt für den Ausbau sozialer Rechte und partizipativer Mechanismen sowie die Intensivierung des sozialen Dialogs ein und setzte bereits mehrere wichtige Schritte in diese Richtung (siehe unten). Die zwei großen Arbeitgeberdachverbände nehmen unterschiedliche Positionen ein. Der ältere der beiden, die „Vereinigung der Arbeitgeberverbände der Slowakischen Republik“ (AZZZ SR) befürwortet eher konsensuale Lösungen im Rahmen des sozialen Dialogs. Die erst im März 2004 gegründete „Nationale Union der Arbeitgeber der Slowakischen Republik“ (RUZ SR), die sehr rasch zum größten Arbeitgeberdachverband aufstieg,⁶ verfiert hingegen Deregulierung und Dezentralisierung, ja Individualisierung von Arbeitsmarktregelungen und verfolgt in vielen wichtigen Einzelfragen (bspw. Mindestlohn, Allgemeinverbindlichkeitserklärung) einen offenen Konfrontationskurs gegenüber

Gewerkschaften und Regierung.

Zweistufiges Kollektivvertrags-system

Im Gegensatz zu den meisten anderen MOEL besteht in der Slowakei neben Firmenkollektivverträgen auch eine Reihe von Branchenkollektivverträgen. 2006 wurden 56 derartige Verträge abgeschlossen und 2007 37.⁷ Zu den wichtigsten Branchenkollektivverträgen zählen jene für die Metallindustrie,⁸ für den Maschinenbau und für die elektrotechnische Industrie.⁹ 2007 belief sich der Deckungsgrad der Branchenkollektivverträge auf rd. 40% aller Beschäftigten.¹⁰

Die marktordnende Funktion vieler Branchenkollektivverträge ist allerdings gering, bleiben ihre Inhalte meist doch eher vage, enthalten wenige Einzelheiten für die praktische Umsetzung und wiederholen viele bloß die geltenden arbeitsgesetzlichen Regelungen.¹¹ Diese Situation spiegelt die Präferenz der meisten Arbeitgeber und ihrer Verbände für dezentralisierte, betriebsbezogene Regelungen wider. Die wenig konkreten Regelungen geben den einzelnen Arbeitgebern somit – je nach wirtschaftlicher Lage und betrieblichen Machtverhältnissen – großen Spielraum bei der Festlegung der betrieblichen Arbeitsbedingungen. Immerhin enthalten wichtige Branchenkollektivverträge wie die erwähnten in der Metallindustrie, im Maschinenbau und in der elektrotechnischen Industrie Vereinbarungen über den Anstieg der Basiskollektivvertragslöhne bzw. die durchschnittliche Lohnerhöhung.

Der Deckungsgrad der Betriebs- oder Firmenkollektivverträge, welche die Lohnhöhe und weitere Arbeitsbedingungen konkret festlegen, beträgt rd. 30%.¹² Das Zustandekommen eines

Firmenkollektivvertrags setzt freilich die Existenz einer durchsetzungsfähigen betrieblichen Gewerkschaftsorganisation voraus. Während die Gewerkschaften in Großunternehmen in hohem Maße vertreten sind und dort auch oft einen hohen Organisationsgrad aufweisen, ist die gewerkschaftliche Präsenz – wie erwähnt – in den KMU, insbesondere in neu gegründeten Dienstleistungsbetrieben, eher schwach. Diese Vertretungslücken haben auf die Einkommensverhältnisse der betroffenen ArbeitnehmerInnen negative Auswirkungen.

Der insbesondere bei der RUZ feststellbare Kurswechsel von einem mehr partnerschaftlichen zu einem Konfrontationskurs, welcher der dezentral betrieblichen, flexiblen, ja wenn möglich sogar individualisierten Lohnfindung den Vorrang einräumt, und die scharfe Rezession erschweren die Aufgaben der Gewerkschaften, kollektive Regelungen der Arbeitsbedingungen auf dem Verhandlungsweg herbeizuführen.

Alles in allem ist die lohnpolitische Steuerungsfähigkeit des slowakischen Kollektivvertragssystems aufgrund der eher vagen Regelungen in den Branchenkollektivverträgen und der großen weißen Flecken der Kollektivvertragslandschaft als eher gering einzuschätzen. Ihre organisatorische Stärke in Großunternehmen und in Schlüsselbranchen der Industrie sowie die Existenz von Branchenkollektivverträgen bzw. detaillierten Firmenkollektivverträgen in eben diesen Wirtschaftsbereichen¹³ versetzen die Gewerkschaften freilich in die Lage, auf die betreffenden Lohnbedingungen Einfluss auszuüben – und damit auch auf die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung. Dies wiederum macht sie zu einem für Arbeitgeberdachverbände

und Regierung ernst zu nehmenden Akteur.

Weil Branchenkollektivverträge mit Lohnregelungen existieren, wäre es prinzipiell möglich, mittels des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung eine höhere kollektivvertragliche Deckungsrate zu erzielen. Doch die Ausgestaltung der diesbezüglichen gesetzlichen Normen hat dies bislang verhindert. Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung besteht bereits seit dem (tschechoslowakischen) Kollektivvertragsgesetz von 1991. Die Novelle dieses Gesetzes, welche im Dezember 2004 aufgrund eines Beschlusses der konservativ-liberalen Parlamentsmehrheit in Kraft trat, machte die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von der Zustimmung der betreffenden Arbeitgeber abhängig.¹⁴ Dass dieses Instrument in den folgenden drei Jahren kaum zur Anwendung kam (2006: 4 Fälle, 2007: 0),¹⁵ ist folglich nicht verwunderlich. Mit der Novelle vom 1. 9. 2007 wurde das Erfordernis der Zustimmung der betreffenden Arbeitgeber zwar abgeschafft. Doch nach dem neuen Verfahren ist der Entscheidung des Arbeitsministers über einen Vorschlag der Ausweitung des Geltungsbereichs eines Kollektivvertrags die Begutachtung durch eine dreiseitig besetzte Arbeitsgruppe vorgeschaltet.¹⁶ Und in dieser Arbeitsgruppe wird aufgrund des Arbeitgeberwiderstands kaum Einigung zu erreichen sein. Der neoliberal profilierte Arbeitgeberdachverband RUZ hat über verbündete Abgeordnete aus den Reihen der konservativ-liberalen Opposition im Parlament an den Verfassungsgerichtshof appelliert, die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Kollektivvertragsgesetzes zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung zu überprüfen.¹⁷

Reformprogramm der Regierung Fico

Vor den vorgezogenen Parlamentswahlen, die im Juni 2006 stattfinden sollten, suchte die in Opposition befindliche Partei Smer-SD (Richtung – Sozialdemokratie) von Robert Fico die Unterstützung der KOZ im Wahlkampf und erhielt diese auch. Im Gegenzug sagte der Parteivorsitzende Fico zu, im Falle eines Wahlsieges wichtige Forderungen der Gewerkschaften in das Regierungsprogramm aufzunehmen.¹⁸

Tatsächlich gewann die Smer-SD die Wahlen und einigte sich in der Folge mit Vladimir Mečiar's populistischer „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (HZDS) und der nationalistischen „Slowakischen Volkspartei“ (SNS) auf einen Koalitionsvertrag. Anfang August stimmte das Parlament dem Regierungsprogramm der neuen Koalition zu. Die Stärkung der Position der Gewerkschaften im sozialen Dialog bildete eines der erklärten Ziele der Regierung.

Auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen beinhaltete das Regierungsprogramm u. a. folgende Punkte:¹⁹

- weitere Anhebung des nationalen Mindestlohns;
- zusätzliche Mittel für das Arbeitsinspektorat, Überprüfung der Gesundheits- und Sicherheitsstandards im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern;
- Aufwertung des gesamtwirtschaftlichen sozialen Dialogs durch eine gesetzliche Grundlage und Kompetenzen für den Abschluss von verbindlichen arbeitspolitischen Generalabkommen;
- Beginn bzw. Wiederbelebung des sozialen Dialogs auf Bran-

chen- und Regionsebene;

- Beseitigung von gesetzlichen Hindernissen für effektive Kollektivvertragsverhandlungen.

Nationaler Mindestlohn

1996 wurde per Gesetz ein einheitlicher nationaler Mindestlohn eingeführt. Das Gesetz beinhaltete die Regeln des dreiseitigen sozialen Dialogs über die jährliche Anpassung des Mindestlohns. Alljährlich zwischen Mitte Juni und Ende Juli sollte im tripartistischen „Rat für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen“ (RHSD), dem je sieben Vertreter der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberdachverbände angehörten, über die Höhe des Mindestlohns verhandelt werden. Kam keine sozialpartnerschaftliche Einigung zustande, hatte die Regierung den Mindestlohn zum 1. 10. per Dekret festzulegen.²⁰

Das neue Arbeitsgesetzbuch, das am 1. 4. 2002 in Kraft trat, definierte auf der Grundlage von Arbeits- und Qualifikationsanforderungen sechs Lohngruppen, für die jeweils Mindestlöhne festzusetzen sein würden. Nach jeder Mindestlohnanhebung waren daher auch die Mindestsätze in den fünf höheren Lohngruppen entweder vertraglich oder betrieblich anzupassen.

In den Jahren 2002 bis 2004 bewegte sich der – mangels Einigung im Rat einseitig festgelegte – gesetzliche Mindestlohn zwischen 41% und 42,3% des durchschnittlichen Brutto-Monatslohns, 2005 wurde er auf 44% angehoben.²¹ Rund 4% der Beschäftigten bezogen ausschließlich den Mindestlohn. Für die Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchen- bzw. Betriebsebene bildet die Mindestlohnerhöhung einen wichtigen Orientierungspunkt. Zahlreiche Sozialleistungen sind an

das Mindestlohniveau gekoppelt.²²

Im Rahmen der bereits erwähnten Absprache zwischen der Smer-SD und der KOZ sagte Robert Fico zu, den Mindestlohn binnen fünf Jahren stufenweise auf das von den Gewerkschaften geforderte Niveau von 60% des Durchschnittslohns anzuheben.²³ Das Ziel der Gewerkschaften bestand darin, die Zahl der arbeitenden Armen mit dem Instrument des nationalen Mindestlohns rasch zu vermindern. (Gemäß EU-Definition liegt die Armutsschwelle bei 50% des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns.)

Auch 2006 blieb ein Konsens im Rat aus. Im Gefolge dekretierte die neue Regierung eine Erhöhung des Mindestlohns um 10,1%, was erneut einer Relation von 44% zum Durchschnittslohn entsprach.²⁴ 2007 einigten sich die Sozialpartner im „Wirtschafts- und Sozialrat“ (HSR, siehe unten) auf die Anhebung des Mindestlohns um 6,6% (43% des Durchschnittslohns).²⁵

Die letzte Mindestlohnanpassung vom 1. 1. 2009 erfolgte ohne vorherigen Konsens der Sozialpartner. Nach einer Novellierung des Mindestlohngesetzes verordnete die Regierung eine Mindestlohnhöhe von SKK 8.900 pro Monat (295 €). Durch die deutlichen Anhebungen der vorangegangenen Jahre fiel der Anteil jener unselbstständig Beschäftigten, die lediglich mit dem nationalen Mindestlohn auskommen müssen, auf rd. 2%.²⁶

Sozialer Dialog auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Der gesamtwirtschaftliche Tripartismus hat in der Slowakei eine durchaus bewegte Entwicklung genommen.²⁷ Die wichtigste Funktion des „Rats für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen“ (RHSD) war in der Anfangsphase

(Mitte der 1990er-Jahre) der jährliche Abschluss eines Generalabkommens über wesentliche wirtschafts- und sozialpolitische Ziele und den Lohnrahmen für den öffentlichen Sektor. Während der Amtszeit der zweiten Regierung Mečiar (1994-98) geriet der makroökonomische soziale Dialog in eine Krise. 1997 zog sich die KOZ aus Protest gegen die autoritäre Vorgangsweise der Regierung aus dem Rat zurück. Erst nach dem Machtwechsel (September 1998) wurde der Rat gemäß seiner ursprünglichen Struktur erneut ins Leben gerufen (Mai 1999) und erhielt im Oktober 1999 eine gesetzliche Grundlage. Zwischen 2001 und 2004 kam zwar keine Einigung über ein jährliches Generalabkommen zustande, aber die Sozialpartner vereinbarten die Grundzüge eines neuen Kollektivvertragsgesetzes, welches am 1. 1. 2002 in Kraft trat. In der Folge sank die Bereitschaft der Arbeitgeberseite, über makroökonomische oder marktordnende Vereinbarungen zu verhandeln. Aus Gewerkschaftssicht bestand der Hauptmangel des gesamtwirtschaftlichen sozialen Dialogs in der fehlenden Verbindlichkeit der Ratsbeschlüsse und -empfehlungen gegenüber der Regierung. Der lohnpolitische Dialog beschränkte sich auf die Frage des Mindestlohns (siehe oben).

Im November 2004 wurde der RHSD auf Betreiben der zweiten Regierung Dzurinda, einer konservativ-liberalen Koalition, aufgelöst und mit 1. 12. durch den „Rat für wirtschaftliche und soziale Partnerschaft“ (RHSP), ein reines Informations- und Beratungsgremium, ersetzt.

Robert Fico, Vorsitzender der sozialdemokratischen Partei Smer und Wahlsieger im Sommer 2006, nahm die Stärkung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen in sein Regierungspro-

gramm auf. Im August 2006 begannen dreiseitige Verhandlungen über die Reform des RHSP.²⁸ Der Gewerkschaftsvorschlag, auf gesetzlicher Grundlage ein neues Gremium zu schaffen, das nicht nur Informations- und Beratungsfunktionen ausüben sollte, sondern auch Kompetenzen zum Verhandeln und zum Abschluss sozialer Pakte auf nationaler Ebene, fand eine Mehrheit. (Der neue Arbeitgeberdachverband RUZ befürwortete ein Beratungsgremium auf freiwilliger Basis.) Einigkeit bestand darüber, dass sich der Dialog auf wenige wesentliche Bereiche beschränken sollte. Im November 2006 vereinbarten Regierung und Sozialpartner die Grundzüge des einschlägigen Gesetzes. Dem neuen tripartiten Gremium, dem „Wirtschaft- und Sozialrat“ (HSR), gehören erneut 21 Mitglieder an, je sieben jeder Seite, wobei die kommunalen und municipalen Arbeitgeber durch den „Städte- und Gemeindebund“ (ZMOS) vertreten sind.

Im Jänner 2008 unterzeichneten Regierung und Sozialpartner eine gemeinsame Erklärung über die Einführung des Euro.²⁹ Diese erfolgte plangemäß am 1. 1. 2009.

Anmerkungen

¹ Platzer (2008) 248.

² Ebendort; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations developments in 2007 (2008) 4.

³ Siehe im Einzelnen Kohl, Platzer (2004) 107ff.

⁴ Vgl. Platzer (2008) 238f.

⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: The impact of the information and consultation Directive (2009) 3.

⁶ Die RUZ bestand 2007 aus 21 Verbänden und acht individuellen Mitgliedern

- (Großunternehmen). Die ihr angehören- den rd. 1.300 Unternehmen beschäftigten etwa 300.000 ArbeitnehmerInnen. Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations profile (2007) 4; Platzer (2008) 248.
- ⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations developments in 2007 (2008) 1f.
 - ⁸ Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New collective agreement reached after tough bargaining in metal sector (2008).
 - ⁹ Siehe Platzer (2008) 262.
 - ¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations developments in 2007 (2008) 2.
 - ¹¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations profile (2007) 4.
 - ¹² Ebendort. In wirtschaftlich günstigen Zeiten und bei niedriger Arbeitslosigkeit konnten die ArbeitnehmerInnen auf der Grundlage von Betriebsvereinbarungen bzw. Einzelarbeitsverträgen Aufschläge auf die Kollektivvertragslöhne erreichen (positive Lohndrift). Vgl. für das Jahr 2005: Platzer (2008) 255.
 - ¹³ Beispiele: Volkswagen Slovakia, PSA – Peugeot Citroen: siehe Platzer (2008) 261f.
 - ¹⁴ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2006) 45.
 - ¹⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations developments in 2007 (2008) 2.
 - ¹⁶ Ebendort 4.
 - ¹⁷ Vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Employers oppose new collective agreement extension rules (2008).
 - ¹⁸ Vgl. Platzer (2008) 251.
 - ¹⁹ Siehe European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New government programme includes union demands (2006).
 - ²⁰ Zu den Regeln der Mindestlohnfestsetzung siehe Kohl, Platzer (2006) 163; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government increases minimum wage by 10% (2007) 2.
 - ²¹ Kohl, Platzer (2006) 164; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government increases minimum wage by 10% (2007) 1.
 - ²² Ebendort 2.
 - ²³ Platzer (2008) 251.
 - ²⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government increases minimum wage by 10% (2007) 1.
 - ²⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Social partners agree to raise minimum wage (2007).
 - ²⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government amends law to allow for higher minimum wage (2009).
 - ²⁷ Vgl. Kohl, Platzer (2004) 215ff.
 - ²⁸ Siehe dazu: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New bill on tripartism aims at more effective social dialogue (2007).
 - ²⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Social partners reach consensus on euro implementation (2008).

Literatur

- Astrov, Vasily, MOEL: Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa bleibt erhalten, in: WIFO Monatsberichte 81/5 (2008) 377-392.
- Barancová, Helena, Labour Law in the Slovak Republic, Present Situation and Future Trends, in: Blanpain (Hrsg., 1996) 139-155.
- Blanpain, Roger (Hrsg.), Labour Law and Industrial Relations in Central and East-

- tern Europe (From Planned to Market Economy) (Den Haag u. a. 1996).
- Cziria, Ludovit, Collective bargaining procedures, structures and scope, in: eiro observer (18. 10. 2002).
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Industrial Relations in Europe 2006 (Luxemburg 2006).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New government programme includes union demands: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2006/09/articles/sk0609019i.htm> (veröffentlicht am 13. 11. 2006; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government increases minimum wage by 10%: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2006/11/articles/sk0611039i.htm> (veröffentlicht am 15. 1. 2007; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations profile: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovakia.pdf> (erstellt am 12.1.2007; Einsicht genommen am 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New bill on tripartism aims at more effective social dialogue: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/sk0701019i.htm> (veröffentlicht am 8. 3. 2007; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Social partners agree to raise minimum wage: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2007/10/articles/sk0710029i.htm> (veröffentlicht am 26. 11. 2007; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New collective agreement reached after tough bargaining in metal sector: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2008/03/articles/sk0803019i.htm> (veröffentlicht am 21. 4. 2008; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Social partners reach consensus on euro implementation: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2008/05/articles/sk0805029i.htm> (veröffentlicht am 3. 6. 2008; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: Industrial relations developments in 2007: <http://eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/sk0803029q.htm> (veröffentlicht am 23. 9. 2008; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Employers oppose new collective agreement extension rules: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2008/09/articles/sk0809019i.htm> (veröffentlicht am 20. 10. 2008; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Government amends law to allow for higher minimum wage: <http://eurofound.europa.eu/eiro/2008/11/articles/sk0811019i.htm> (veröffentlicht am 5. 1. 2009; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovakia: The impact of the information and consultation Directive: <http://eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/sk0710029q.htm> (veröffentlicht am 9. 3. 2009; Einsicht genommen: 20. 3. 2009).
- Juchler, Jakob, Der Transformationsprozess in der Slowakei. Auf Umwegen nach Europa?, in: WuG 3 (2000).
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa und das „Europäische Sozialmodell“, in: WSI Mitteilungen 1 (2003) 40-50.
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa (2. Auflage, Baden-Baden 2004).
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Mindestlöhne in Mittelosteuropa, in: Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard;

- Schäfer, Claus (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa (Hamburg 2006) 148-178.
- Lecher, Wolfgang; Optenhögel, Uwe (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa (Düsseldorf 1995).
- Leitner, Sebastian; Holzner, Mario, Economic Inequality in Central, East and Southeast Europe, in: *Intervention* 5/1 (2008) 155-188.
- Marginson, Paul; Traxler, Franz, After enlargement: preconditions and prospects for bargaining coordination, in: *Transfer* 11/3 (2005) 423-438.
- Myant, Martin, Czech and Slovak Trade Unions, in: Waller, Myant (Hrsg., 1994) 59-84.
- OECD Economic Surveys: Slovak Republic (OECD, Paris, div. Jg.).
- Platzer, Hans-Wolfgang, Slowakei, in: Schmid, Kohler (Hrsg., 2008) 233-268.
- Polák, Michal, Slovakia: From „National Capitalism“ to EU Liberalism (and Beyond?), in: *Kurswechsel* 1 (2004) 70-78.
- Rak, Pavol; Rosa, Thomas, Änderungen im slowakischen Arbeitsrecht, in: *Presburger Zeitung* 11-12 (2007) 48.
- Schmid, Josef; Kohler, Harald (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen und Sozialer Dialog im alten und neuen Europa. Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Kooperationen (Baden-Baden 2008).
- Schreiner, Josef, Labor Markets in Central, Eastern and Southeastern European EU Member States: General Trends and Migration Effects, in: *Focus on European Economic Integration* 1 (2008) 82-99.
- Schroeder, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa – die Bedeutung der Tarifpolitik, in: *WSI Mitteilungen* 1 (2003) 51-59.
- Spanik, Vlado, Slowakische Republik, in: Lecher, Optenhögel (Hrsg., 1995) 55-71.
- Svorenová, Mária, The development of trade unions in Slovakia during the last decade, in: *South-East Europe Review* 2 (2000) 131-142.
- Thirkell, John; Petkov, Krastyu; Vickerstaff, Sarah, The Transformation of Labour Relations. Restructuring and Privatization in Eastern Europe and Russia (Oxford 1998).
- Waller, Michael; Myant, Martin (Hrsg.), Parties, Trade Unions and Society in East-Central Europe (Essex 1994).
- Winter, Balduin, Slowakische Übergänge, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12 (2000) 1426-1429.

KOMMENTAR

Simbabwe oder Japan?

Peter Kalmbach

Der Folk- und Countrysänger Merle Hazard hat den zur Zeit unter Ökonomen bestehenden Glaubenskrieg über die uns blühende weitere ökonomische Entwicklung schön auf den Punkt gebracht: „Inflation or deflation, tell me if you can: will we become Zimbabwe or will we be Japan?“ Tatsächlich sind wir wieder einmal in der Situation, dass man von durchaus respektablen Ökonomen einander diametral entgegengesetzte Auskünfte erhalten kann, wenn man sie befragt, ob eher Inflation oder Deflation in den kommenden Jahren zu befürchten ist.¹

Werfen wir einen Blick auf die beiden angesprochenen Länder. Den in Tabelle 1 wiedergegebenen Zahlen zufolge ist Simbabwe nur ganz knapp daran gescheitert, die höchste nachgewiesene Inflation zu produzieren. Mit einer

Verdoppelung des Preisniveaus pro Tag am Höhepunkt der Inflation hat dazu aber nicht viel gefehlt. Da die eigene Währung damit jede Funktion verloren hat, ist der Simbabwe-Dollar inzwischen aus dem Verkehr gezogen worden, und als Zahlungsmittel werden Auslandswährungen benutzt.

Bei dem ebenfalls angesprochenen Japan sind die Jahre gemeint, in denen die Entwicklung durch eine Deflation gekennzeichnet war. Verglichen mit den Inflationsraten in Tabelle 1 wird man geneigt sein, von einer sehr milden Deflation zu sprechen. Man sollte allerdings nicht vergessen, dass mit dieser Deflation eine nachhaltige Veränderung in Japan einhergegangen ist. Das spektakuläre Nachkriegswachstum ist damit zu Ende gegangen und das zuvor weltweit bewunderte japanische Modell hat inzwischen viel von seinem Glanz verloren.

Wie die Tabelle 2 zeigt, unterlag Japan zwischen 1998 und 2005/06 einer Entwicklung, wie man sie nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr kannte:

Tabelle 1: Höchste monatliche Inflationsraten im 20. und 21. Jahrhundert

Land	Monat mit höchster Inflationsrate	Höchste monatl. Inflationsraten	Entsprechende tägliche Inflationsraten	Erforderliche Zeit für Verdoppelung des Preisniveaus
Ungarn	Juli 1946	$1.30 \times 10^{16}\%$	195%	15,6 Stunden
Simbabwe	Mitte Nov. 2008 (letzte Messmögl.)	79 600 000 000%	98,0%	24,7 Stunden
Jugoslawien	Jänner 1994	313 000 000%	64,6%	1,4 Tage
Deutschland	Oktober 1923	29 500%	20,9%	3,7 Tage
Griechenland	November 1944	11 300%	17,1%	4,5 Tage
China	Mai 1949	4 210%	13,4%	5,6 Tage

Quelle: Steve H. Hanke, <http://www.cato.org/zimbabwe>.

Tabelle 2: Entwicklung der Verbraucherpreise in Japan, Deutschland und den USA (1998-2008)

	Japan	Deutschland	USA
1998	100,0	100,0	100,0
1999	99,7	100,7	102,1
2000	99,0	102,0	105,6
2001	98,3	104,0	108,6
2002	97,4	105,4	110,3
2003	97,1	106,6	112,8
2004	97,1	108,3	115,8
2005	96,6	110,5	119,8
2006	96,6	111,8	123,7
2007	96,9	114,3	127,1
2008	98,5	117,3	132,0

Quelle: Peter Kalmbach, in: Wirtschaftsdienst 4 (2009).

Der Normalfall war eine schleichende Inflation, also ein Anstieg der Preisindizes mit einer mäßigen Rate, wie das für andere Länder auch in dieser Phase üblich war – die Entwicklungen in Deutschland und den USA stehen in der Tabelle stellvertretend für die in vielen anderen Industrieländern.

Auf den ersten Blick scheint eine solche deflationäre Entwicklung nicht weiter problematisch, vom Blickwinkel des Konsumenten aus sogar ganz attraktiv zu sein: Während ihn die Inflation um die Kaufkraft seines Einkommens und seines Vermögens bringt, bewirkt die Deflation scheinbar genau das Gegenteil, indem nun jeder Währungseinheit mehr Kaufkraft zukommt.

Wie man am Beispiel der Großen Depression studieren kann, ist eine Deflation gegenüber einer Inflation indes das noch größere Übel: Angesichts steigender Realzinsen können Schuldner ihre Schulden nicht mehr bedienen; da Unternehmen in aller Regel Schuldner sind, gehen zahlreiche

bankrott, es kommt zu Entlassungen und steigenden Arbeitslosenzahlen, die dadurch bedingten Einschränkungen im Konsum und die damit wiederum einhergehenden Kürzungen bei den Investitionsausgaben lassen die Nachfrage weiter sinken und führen zu Produktionseinschränkungen und weiteren Entlassungen.

Simbabwe also oder Japan? In welche Richtung fährt der Zug, und weshalb tun sich die Ökonomen offenkundig so schwer, darüber eine einheitliche Position zu finden?

Die täglich anfallenden Informationen weisen darauf hin, dass aus der Finanzkrise längst eine weltweite Wirtschaftskrise geworden ist. Die Probleme der Banken und die drastischen Kursverluste bei Wertpapieren haben Konsum, Investitionen und Exporte z. T. deutlich fallen lassen und damit in zahlreichen Ländern eine Rezession bewirkt, die in ihrem Ausmaß deutlich das übersteigen dürfte, was wir nach dem Zweiten Weltkrieg bisher an Rezessionserfahrungen gemacht haben. Insbesondere das Beispiel der Großen Depression, die 1929 eingesetzt hat, legt nahe, dass ein ungewöhnlich scharfer Einbruch der Nachfrage eine Deflation zur Folge hat: In ihrer Mehrzahl reagieren Unternehmen auf die wegbrechende Nachfrage mit einer – offenen oder versteckten – Senkung der Preise, in der Hoffnung, den Absatzeinbruch dadurch in Grenzen halten zu können. Die Erfahrung der Großen Depression ist auch die, dass es nicht nur zu einem sinkenden Preisniveau kommt. Rückläufig sind vielmehr auch die Nominallöhne, die Produktion und die Beschäftigung.

Wer also eine Deflation befürchtet, befindet sich durchaus im Einklang mit den Erfahrungen vorangegangener tiefgreifender Rezessionen. Er kann

zudem darauf verweisen, dass manche Ähnlichkeiten mit der japanischen Deflation bestehen, die um die letzte Jahrhundertwende stattfand. So haben wir es z. B. in beiden Fällen mit einer sogenannten „Bilanzrezession“ zu tun: Weil bei den Unternehmen und insbesondere bei den Banken drastische Vermögensverluste eingetreten sind, müssen sie vor allem ihre Bilanzen wieder in Ordnung bringen. Das geschieht dadurch, dass Gewinne primär zum Schuldenabbau verwendet werden. Diese einzelwirtschaftlich durchaus rationale Verhaltensweise kann sich gesamtwirtschaftlich aber als durchaus problematisch erweisen, weil darunter die Kreditversorgung der Wirtschaft leidet und weil damit Nachfrageausfälle verbunden sind.

Dennoch kann aber auch die Gegenposition ein paar plausible Argumente anführen. Insbesondere kann sie darauf verweisen, dass gegenüber der Großen Depression eine vollkommen andere Situation auf Seiten der Politik gegeben ist. Während damals die Zentralbanken nichts dagegen unternahmen, die Kontraktion der Geldmenge durch entsprechende Maßnahmen zu unterbinden, haben sie diesmal mit einer zuvor unvorstellbaren, geradezu schwindelerregenden Ausdehnung der Liquidität reagiert. Während damals auch in Depressionszeiten ein ausgeglichenes Budget angestrebt wurde, sind die Regierungen der Industriestaaten heute bereit, in einer schweren Rezession wie dieser erhebliche Defizite und damit einen beachtlichen Anstieg der staatlichen Verschuldung in Kauf zu nehmen.

Dieser Versuch von Geld- und Fiskalpolitik, Depression und Deflation zu bekämpfen, ist es aber nun gerade, der von denen als Argument ins Feld geführt wird, die für die nächsten Jahre

eher eine inflationäre als eine deflationäre Entwicklung vorhersehen. Die Aufblähung der Geldmenge und die ungewöhnlich hohen Defizite in den Staatshaushalten müssen ihnen zufolge unweigerlich zu einer Erhöhung der Inflationsrate führen. Dabei denkt bisher natürlich niemand an eine Hyperinflation, wie sie zuletzt in Simbabwe stattgefunden hat. Da mit einer steigenden Inflation aber über kurz oder lang auch steigende Inflationserwartungen einhergehen werden, die sich dann u. a. in steigenden Lohnforderungen niederschlagen dürften, besteht jedoch die Befürchtung, dass aus einer Erhöhung des Preisauftriebs sich ein weiteres Aufschaukeln der Inflationsrate ergeben könnte. Bis zum Simbabwe-Fall wäre dann sicher noch ein weiter Weg. Allerdings wissen wir auch, dass die – vermutlich lange zuvor einsetzenden – Maßnahmen zur Beendigung eines sich aufschaukelnden Inflationsprozesses sehr schmerzlich sind, sodass die große Wahrscheinlichkeit, dass wir nicht zu einem weiteren Simbabwe werden, nur begrenzt Trost bieten kann.

Die wieder erwachten Inflationsängste beruhen also, kurz gesagt, darauf, dass die Regierungen und Notenbanken bei ihrem Versuch, die Depression zu bekämpfen, weit über das Ziel hinaus schießen könnten und dadurch das andere Übel, die Inflation, produzieren. Obwohl man das nicht vollkommen ausschließen kann, ist u. E. die Gefahr einer Deflation zur Zeit höher: Die gigantisch anmutenden Programme der Regierungen zur Krisenbekämpfung können die weggebrochene private Nachfrage nur teilweise kompensieren, bei stark rückläufigen Steuereinnahmen und kräftig steigender Verschuldung werden die Rufe nach Konsolidierung der

staatlichen Haushalte wieder stärker werden. Ein Kurs, wie der gegenwärtig gefahrene, wird sich somit zeitlich nur begrenzt durchhalten lassen. Sollte es in dieser Zeit nicht zu dem erhofften kräftigen Aufschwung kommen, so ist – wie der „Economist“ jüngst formulierte – das größere von zwei Übeln

(„Inflation is bad, but deflation is worse“) wahrscheinlich: eine Deflation.

Anmerkung

- ¹ Es gibt zugegebenermaßen auch solche in der Zukunft, die weder das Eine noch das Andere erwarten.

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 1

Reformismus und Gewerkschaftspolitik

Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften

Günther Chaloupek, Peter Rosner, Dieter Stiefel

Peter Rosner

Die Bedeutung Karl Renners für die wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen von Gewerkschaften und Arbeiterkammer

Günther Chaloupek

Marxismus und österreichische Wirtschaftspolitik: Benedikt Kautsky als ökonomischer Theoretiker der Arbeiterkammer

Dieter Stiefel

Arbeitsmarktentwicklung in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Graz 2006, 96 Seiten, € 14,90.

Band 2

Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit

Günther Chaloupek, Harald Hagemann, Andreas Resch

Günther Chaloupek

Otto Bauers Theorie der Krise des Kapitalismus im Kontext der Zeit

Harald Hagemann

Emil Lederers Untersuchungen „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“: eine Theorie struktureller Arbeitslosigkeit

Andreas Resch

Konjunkturelle Rahmenbedingung, investitionshemmende Politik und Arbeitslosigkeit zwischen den Weltkriegen

Graz 2009, 125 Seiten, € 16,90.

Band 3

Lohnpolitik in der Strukturkrise

Günther Chaloupek, Ulrike Felber, Michael Mesch, Hansjörg Klausinger

Ulrike Felber

Kaufkraftstärkung versus Konkurrenzfähigkeit: Die gewerkschaftliche Diskussion über wirtschafts- und lohnpolitische Strategien

Günther Chaloupek/Michael Mesch

Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Hansjörg Klausinger

Lohnbildung und Lohnpolitik aus der Sicht der „Österreichischen Schule der Nationalökonomie“

Graz 2009, 96 Seiten, € 14,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG,

Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535,

Fax: +43 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com

BÜCHER

Ökonomische Dogmengeschichte in Einzeldarstellungen

Rezension von: Heinz D. Kurz (Hrsg.),
Klassiker des ökonomischen Denkens,
Band 1: Von Adam Smith bis Alfred
Marshall, Verlag C. H. Beck, München
2008, 360 Seiten, € 14,95

Zielsetzung des auf zwei Bände angelegten Werkes ist es, einen Überblick über die Entwicklung des ökonomischen Denkens anhand von Werkbeschreibungen der bedeutendsten ökonomischen Theoretiker vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart zu geben. Der erste Band behandelt 17 Ökonomen von William Petty (1623-1687) bis Alfred Marshall (1842-1922). Die Vorrangstellung Großbritanniens in der Entwicklung der ökonomischen Wissenschaft zeigt sich darin, dass von diesen auserwählten 17 fast die Hälfte, nämlich 8 Engländer oder Schotten sind, immerhin 6 gehören dem deutschen Sprachraum an, 3 sind Franzosen. Insgesamt haben 14 Autoren zu diesem Sammelwerk beigetragen, wobei 4 Beiträge (über Petty, Ricardo, Thünen und Gossen) vom Herausgeber stammen.

Sammelwerke, an denen eine Vielzahl von Autoren mitwirkt, leiden nicht selten an einem Mangel an Koordinierung, der sich in einem Verlust an inhaltlicher Kohärenz und Homogenität äußert. Diese Gefahr wurde im vorliegenden Werk in geradezu vorbildlicher Weise vermieden. Die einheitliche Struktur der Beiträge, die jeweils in drei Abschnitte „Leben“, „Werk“ und

„Wirkung“ gegliedert sind, ist strikt durchgehalten. Ein bemerkenswertes Maß an Einheitlichkeit wurde im Hinblick auf Verständlichkeit und gute Lesbarkeit der Beiträge erreicht. Wichtig für das einheitliche Gesamtbild ist schließlich, dass die Darstellung sich nirgends in irgendwelche Details verliert, sondern auf die wesentlichen Beiträge der behandelten Ökonomen zur Theorieentwicklung konzentriert bleibt – eine Voraussetzung dafür, dass die großen Linien der Theorieentwicklung gut sichtbar werden.

Die Beschränkung auf den Zeitraum der letzten 350 Jahre bedeutet natürlich nicht, dass vorher wirtschaftliche Phänomene kein Gegenstand theoretischer Erörterungen gewesen sind. Solche finden sich bekannterweise z. B. auch schon bei Aristoteles oder Thomas von Aquin. Diese Autoren betrachten die Erscheinungen des Wirtschaftslebens unter politischen, ethischen oder theologischen Gesichtspunkten, ohne das Ökonomische als eigenständige Sphäre anzuerkennen und als solche zum Untersuchungsgegenstand zu machen. William Petty, der älteste von den behandelten ökonomischen Theoretikern, war sicher nicht der Erste der neuen Disziplin, aber wohl der Erste mit wichtigen Erkenntnissen in jener Linie der Theorieentwicklung, die als „klassische“ Ökonomie über Adam Smith und Ricardo bis Marshall reicht.

Während die merkantilistischen Ökonomen aller Nationen mit rudimentären, oft nur impliziten Analyseinstrumenten wirtschaftspolitische Fragestellungen ihrer Zeit behandelten, stehen bei Petty (Beitrag von Heinz Kurz) die theoretischen Ambitionen im Vordergrund.

Seine zwei großen Themen sind der Reichtum (in heutiger Sprache: die Höhe des Sozialprodukts) und seine Verteilung auf Löhne und Surplus sowie die Bestimmung von Wert bzw. Preis der Waren. Im Vergleich zur späteren Theorieentwicklung im 19. Jahrhundert haben die makroökonomischen Fragestellungen in der Frühzeit einen auffallend hohen Stellenwert, nicht nur bei Petty, mit dem „die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung beginnt“ (S. 43), sondern auch bei Quesnay, dem Begründer der Kreislaufanalyse (Beitrag von Wolfgang Eichert). Bemerkenswert ist ferner, dass Petty auch noch methodisch-erkenntnistheoretische Grundlagen seiner Ökonomie mitlieferte. Der realistisch-„objektivistische“ Ansatz Pettys, der „nur solche Bestimmungsgründe“ betrachtete, „die sichtbare Grundlagen in der Natur haben; und dagegen solche, die von schnell wechselnden ... Vorlieben der Menschen abhängen, der Betrachtung durch andere“ überlassen wollte (S. 34), blieb über Ricardo hinaus (Marx !) dominant. Erst spät im 19. Jahrhundert trat der subjektivistische Ansatz in der Werttheorie stärker hervor, der „methodologische Individualismus“ begünstigte den Vormarsch der Mikroökonomie im 20. Jahrhundert. Durch die Entfaltung der zentralen Themen der späteren Theorieentwicklung erweist sich das Werk Pettys als glücklich gewählter Ausgangspunkt für die Werkbeschreibungen der folgenden 16 Ökonomen.

Wenn Adam Smith (Beitrag von Richard Sturn) auch 233 Jahre nach Erscheinen seines Hauptwerkes noch eine Stellung als zentrale Leitfigur der ökonomischen Wissenschaft einnimmt, so ist dies gleichermaßen darin begründet, dass er mit seinem „Wealth of Nations“ entscheidend zur Formie-

rung des Wirtschaftsliberalismus als wirtschaftspolitischer Denkrichtung sowie im Bereich der Theorie zu einem neuen Theorieverständnis beitrug, das „die genuin ökonomischen Probleme im modernen Sinn (Ressourcenallokation, Anreize, Preissystem, Arbeitsteilung) in ein Milieu dynamischer Prozesse einbettet“ (S. 71). Die Bedeutung der Arbeitsteilung für die Steigerung von Produktivität und Produktion stellt Smith am Beispiel der eigentlich präindustriellen Stecknadelmanufaktur dar. Die „Pointe seiner Darstellung“ besteht jedoch darin, „dass die moderne Form von Arbeitsteilung weitere Arbeitsteilungen hervorbringt: Sie ist ein ungeplanter (und unplanbarer) Prozess der kumulativen Verursachung mit dynamisch steigenden Skalenerträgen, ... dessen Fortschreiten nur durch die Reichweite des Marktes begrenzt wird“. Aus diesem ungeplanten Prozess begründet Smith seine Theorie von der zentralen Funktion wettbewerblich-marktförmiger Koordination und preislicher Anreize, wobei „moralisch gestützte Koordination in einem solchen Milieu entbehrlich (ist)“. (S. 72) Smith, der Verfasser der „Theory of Moral Sentiments“, wollte die Ethik damit selbstverständlich nicht negieren, sondern die beiden Sphären in einem gesamtgesellschaftlich sinnvollen Kontext von einander abgrenzen. Dass Smiths Erklärung des „natürlichen Preises“ durch die Addition der drei Kostenkomponenten Lohn, Profit, Rente nicht gleichzeitig als Grundlage für eine Verteilungstheorie tragfähig war, wurde für Ricardo (Beitrag von Heinz Kurz) zum Ausgangspunkt für eine entscheidende Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie.

Dazu bedurfte es nicht zuletzt auch eines neuen Denkstils in der ökonomischen Wissenschaft: „Ricardo gilt als

Begründer einer strengen Analytik. Mit ihm verwandelt sich das Fach von einer im Wesentlichen deskriptiven zu einer analytischen Disziplin.“ (S. 137) Erst die Abstraktionen des analytischen Theoretisierens ermöglichten Theoreme vom Typ des komparativen Vorteils im Außenhandel oder Ricardos Erklärung der Grundrente als Differenzialrente. Ein Problem, mit dem sich Ricardo bis zu seinem Lebensende auseinandersetzte, ohne eine befriedigende Lösung zu finden, war eine konsistente Theorie der Bestimmung der Preise, der Löhne und der Profite. Die als gemeinsamer Maßstab verwendeten Arbeitswerte deckten sich jedoch nicht mit den „natürlichen“ Preisen der verschiedenen Waren, sobald die Einsatzproportionen von direkter und indirekter Arbeit („Kapital“) bei deren Erzeugung verschieden waren. Das Ausmaß der Abweichung war von diesen Proportionen sowie von der Höhe der Profitrate beeinflusst. Die Höhe des Surplus (Nettoprodukts) als Residuum zu bestimmen, aus dem sich die Profitrate ergeben soll, wird dadurch unmöglich, dass die relativen Preise selbst von der Höhe der Profitrate (und von der Technologie) abhängen. Den Ausweg aus diesem Zirkel suchte Ricardo in einem invarianten Wertmaßstab, den zu definieren ihm aber nicht gelang.

Erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass der Verfasser des Ricardo-Kapitels sich bei der Darstellung dieser – hier noch weiter stark verkürzten – überaus schwierigen Problematik in der Sicht des Rezensenten erfolgreich um ein größtmögliches Maß an Verständlichkeit bemüht hat. Dies trifft auch auf jene Beiträge zu, in denen es um die mathematisch formulierte Theorie von Walras (Beitrag von Ulrich Schwalbe) oder um die in mathematischer Form

dargestellten verschiedenen Versionen des Say'schen Gesetzes (Beitrag von Jochen Schumann) geht.

Ricardos Ansatz folgend versuchte Marx (Beitrag von Christian Gehrke) eine Arbeitswerttheorie in modifizierter Form bei unterschiedlichen Proportionen von direkter Arbeit und Kapital in der Produktion verschiedener Waren durch die Transformation von Werten in Preise zu formulieren, scheiterte jedoch an der Lösung des Transformationsproblems. Gelöst wurden diese Probleme der Wert- bzw. Preistheorie auf Basis eines Surplus-theoretischen Ansatzes durch Piero Sraffa, den Herausgeber der Gesamtausgabe der Werke Ricardos, der im Sommer 2009 erscheinenden zweiten Band der „Klassiker des ökonomischen Denkens“ behandelt wird.

Was zunächst kaum bemerkt wurde, war, dass Ricardos Außenhandelstheorie von nachfrageseitigen Faktoren völlig abstrahiert, dass die Warenmengen, welche tatsächlich zwischen zwei Ländern gehandelt werden, auch vom Bedarf nach diesen Waren, und nicht ausschließlich von den produktionstechnisch gegebenen Verhältnissen, in welchen sie in den beiden Ländern hergestellt werden können, bestimmt werden. Nachfrage und deren Bestimmung durch die subjektiven Bedürfnisse der Verbraucher werden jedoch erst seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einer analytischen Betrachtung durch die Ökonomen für würdig und interessant befunden. Obwohl eine kontinuierliche Linie der Theorieentwicklung für diesen Bereich erst 1870 mit dem dreifachen Beginn der Grenznutzenschule einsetzt, ist auch Hermann Heinrich Gossen, dem Vorläufer dieser Schule, ein eigenes Kapitel (von Heinz Kurz) gewidmet. Für viele Leser bietet dieses Kapitel

wahrscheinlich eine Überraschung, kennen doch heute (fast) alle Ökonomen die Gossen'schen Gesetze, aber die wenigsten wissen wohl, dass Gossen in seinem 1854 erschienenem Buch „Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs“ diese Gesetze in eine Sozialphilosophie einbettet, welche Leibniz' Theodizee nachgebildet ist und die marktbestimmt den Bedürfnissen der Individuen entsprechend produzierende Wirtschaft als eine Art „beste aller möglichen Welten“ anpreist. Die intensive Befassung der ökonomischen Theorie mit subjektiven Bedürfnissen und Nachfrage förderte die Hinwendung der Theorie zur strengen Analytik und später auch zur Mathematisierung, sodass im 20. Jahrhundert der Walras'sche Zweig in Form der mathematischen Gleichgewichtstheorie ein deutliches Übergewicht gegenüber der von Menger begründeten nicht-mathematischen Österreichischen Schule erlangen sollte.

Gegen diese Dominanz der „reinen Theorie“ wandte sich bemerkenswerterweise William Stanley Jevons (Beitrag von Ulrich van Suntum), der zwar seine Version der subjektiven Werttheorie auch mathematisch formulierte, ansonsten aber für eine stärker empirische Orientierung der ökonomischen Wissenschaft durch Verwendung statistischer Daten eintrat. Bei Entwicklung seiner Krisentheorie wurde Jevons der Mangel an solchen Daten schmerzlich bewusst. In jüngerer Zeit wieder bekannt geworden ist seine ressourcenökonomische Untersuchung „The Coal Question“ aus 1865.

Die Unzulänglichkeit einer forciert analytischen Theorieorientierung zeigt sich z. B. auch am Theorem des tendenziellen Falls der Profitrate von Marx, der Ergebnisse analytisch deduzieren

wollte, die einer empirischen Verifizierung bedürfen. In diesem allgemeinen Kontext liegt die wirkliche Bedeutung von Gustav Schmoller (Beitrag von Niels Goldschmidt). Wenn Schmoller nach überwiegender Auffassung im „Methodenstreit“ Induktion versus Deduktion gegen Menger unterlag, so bildete die von ihm vertretene Historische Schule mit ihren historischen und durchaus auch statistisch orientierten Forschungen eine Gegenströmung zur reinen Analytik, die Vertreter nicht nur in Deutschland, sondern auch in Großbritannien hatte.

Den Schlusspunkt des ersten Bandes markiert das Werk Alfred Marshalls (Beitrag von Volker Caspari), der mit seinem Konzept der Preiselastizität der Nachfrage und mit dem Angebots-/Nachfrage-Diagramm („*Marshallian cross*“) das analytische Instrumentarium der ökonomischen Theorie entscheidend bereicherte, gleichzeitig aber stets auf eine Balance von analytischer Theorie und Empirie bedacht war. Sein Lehrbuch „*Principles of Economics*“ (erstmalig 1890), dessen Verkaufszahlen erst von Paul Samuelsons „*Economics*“ wieder erreicht und übertroffen wurden, ist wohl das letzte von der Art, die eine Synthese von Theorie und Empirie in Form einer zusammenfassenden Gesamtdarstellung des ökonomischen Wissens zu bieten beansprucht. Marshalls Interesse für Empirie und Geschichte manifestiert sich auch an seinen Spätwerken „*Industry and Trade*“ (1919) und „*Money, Credit and Commerce*“ (1923).

Menger (Beitrag von Karl Milford) und in seiner Nachfolge die Österreichische Schule fanden zunächst primär als Vertreter der subjektivistischen Werttheorie Beachtung. Hatte in den arbeits- und kostenwerttheoretischen Varianten der Preistheorie gleichsam

die Vergangenheit die Gegenwart bestimmt, so betont Menger demgegenüber, „dass in seiner Konzeption die Zukunft gleichsam die Gegenwart bestimmt“. Unter diesem Aspekt sind alle Dispositionen mit einem wesentlich höheren Grad von Unsicherheit belastet. „Theorien über die Bedeutung und die Rolle von Erwartungen, über die Erwartungsbildung, über die Rolle von Wissen und Information sowie über die unbeabsichtigten Rückwirkungen von Fehlplanungen auf Grund von Irrtümern sind daher nach Menger besonders wichtig.“ (S. 323) Mengers theoretischer Ansatz nahm – im Rückbezug auf Adam Smith – den Aspekt des prozesshaften Geschehens bei der Betrachtung der Wirtschaft wieder stärker in den Blick und wurde so zum Ausgangspunkt einer neuen Denkrichtung, die aber bis in die Gegenwart im Schatten der mathematischen Darstellungsweise steht.

Diskutiert werden könnte sicherlich die Auswahl der im ersten Band behandelten Ökonomen, etwa mit der

Frage, warum keiner von den italienischen Ökonomen der Frühzeit (z. B. Galiani) aufgenommen wurde. Das Ergebnis zeigt, dass mit der getroffenen Selektion (außer den bisher erwähnten Ökonomen werden noch behandelt: Cantillon, Malthus, Thünen, List, Mill) ein umfassendes Gesamtbild zentraler Entwicklungslinien der ökonomischen Theorie bis zum Ende des 19. Jahrhunderts gezeichnet werden kann. Der Herausgeber des Bandes schreibt in seiner Einleitung der Theoriegeschichte die Aufgabe zu, die Entwicklung der Ökonomik kritisch zu begleiten (S. 22). In einer Zeit evident zunehmender Unfruchtbarkeit der Theorieproduktion verbindet sich mit einer solchen kritischen Begleitung die Hoffnung, dass die Phase der Sterilität vielleicht doch noch überwunden werden kann. Für eine vertiefte Kenntnis der ökonomischen Wissenschaft lässt sich aus der Theoriegeschichte jedenfalls heute mehr gewinnen als aus einer Beschäftigung mit der immer stärker in die Irrelevanz versinkenden Neuproduktion.

Günther Chaloupek

Keynesianische Theorie und Politik

Rezension von: Harald Hagemann,
Gustav Horn, Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.)
Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Metropolis Verlag, Marburg 2008, 590 Seiten,
€ 34,80.

In dieser Festschrift zum 75. Geburtstag von Jürgen Kromphardt geht es um Keynesianismus, keynesianische Politik und Verteilungsaspekte – also um Themen, die für die große Mehrheit der deutschen Ökonomen eine Art „Feindesland“ darstellen.¹

Jürgen Kromphardt hat sich als Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere mit makroökonomischen und konjunkturellen Fragestellungen aus keynesianischer Sicht beschäftigt und diese Position auch jahrelang als Mitglied des deutschen Sachverständigenrates vertreten. Da er auf „keinem Auge blind war“ und immer auch die Nachfrageseite betonte, befand er sich im Sachverständigenrat meist in einer Minderheitsposition.

In den 27 Beiträgen dieser Festschrift wird eine Vielfalt von Themen behandelt. Etwa die Hälfte der Artikel beschäftigt sich mit dem Keynesianismus, seiner Geschichte und seiner Rolle im wirtschaftspolitischen Diskurs. Angesichts der großen Breite der Thematik kann in dieser Rezension nur eine Auswahl von Beiträgen näher behandelt werden.

Kurt Rothschild wählt für seinen einleitenden Artikel den Titel „Apropos Keynesianismus“. Er plädiert darin für Pluralismus in der Wissenschaft sowie für Toleranz gegenüber heterodoxen Theorien und beklagt die Einseitigkeit der Ökonomie in Deutschland.

Rothschild weist darauf hin, dass die Vorherrschaft der Neoklassik und des Neoliberalismus nicht immer existierte, sondern an den Zeitgeist gebunden ist.

Günther Chaloupek und Markus Marterbauer setzen sich mit der Phase des Austro-Keynesianismus und seinen Auswirkungen auseinander. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Spielraum für eine autonome österreichische Wirtschaftspolitik mit dem EU-Beitritt verloren ging. Die österreichische Wirtschaftspolitik muss seither dem Vorrang für Budgetkonsolidierung und Inflationsbekämpfung in der EU Tribut zollen.

Jochen Hartwig und Bernd Schips sehen die Wachstumspolitik in der Schweiz im ideologischen Korsett der neoklassischen Wachstumstheorie eingeschnürt. Eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage würde demnach nur ein kurzfristiges Strohfeuer entfachen. Das ökonomische Denken in der Schweiz ist dominiert von der angebotsseitigen neoklassischen Wachstumstheorie, vom Gleichgewichtsmodell und den Selbstheilungskräften des Marktes. Dieses Denken, das von der Denkfabrik „Avenir Suisse“ besonders forciert wurde, hat nun freilich Schiffbruch erlitten.

Vier weitere Beiträge – von Harald Hagemann, Heinz-Peter Spahn, Hans-Michael Trautwein und Peter Kalmbach/Heinz Kurz – behandeln die Geschichte des Keynesianismus. Die Thematik reicht von der frühen deutschen Keynes-Rezeption über den schwedischen Keynesianismus bis zur theoretischen Beziehung zwischen Keynes und Malthus. Nach Keynes' Ansicht wäre die Ökonomie erfolgreicher gewesen, wenn sie nicht den Spuren Ricardos, sondern Malthus' gefolgt wäre.

In der wirtschaftspolitischen Debatte der letzten beiden Jahrzehnte wurde die keynesianische Position von den meisten Ökonomen, Politikern und Wirtschaftsjournalisten in Deutschland abgelehnt. Jahrzehntelang wurde antizyklische keynesianische Politik vom Hauptstrom der deutschen Ökonomie verteuft – bis der Staat in der Wirtschaftskrise 2009 Feuerwehr und Rettung zugleich spielen musste. Die Beiträge von Gustav Horn u. a. widmen sich diesem Thema. Der Artikel von Gustav Horn nimmt bereits explizit auf die herannahende Katastrophe auf den Finanzmärkten Bezug. Ein weiterer Artikel (von Dierk Hirschel und Martin Stuber) geht auf die Finanzmärkte ein: auf den Übergang vom Rheinischen Kapitalismus zum Aktionärskapitalismus. Die Autoren sehen Deutschland „im Griff der Finanzmärkte“.

Dieter Vesper beschäftigt sich mit der deutschen Debatte um „Schuldenbremsen“. Der Ruf nach Schuldenbegrenzung geht davon aus, dass der Einfluss des Staates möglichst gering gehalten werden soll, weil staatliche Aktivitäten im Vergleich zu privatem Handeln als unproduktiv angesehen werden. Im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gilt „*close to balance*“ als Richtschnur über einen Konjunkturzyklus hinweg. Es wird dabei unterstellt, dass Budgetdefizite mittelfristig nichts mit makroökonomischen Rahmenbedingungen, sondern nur mit dem mangelnden Sparwillen der Regierungen zu tun haben.

Alois Oberhauser setzt sich ebenfalls mit den Forderungen nach dem Verbot staatlicher Neuverschuldung auseinander. Diese Forderungen beruhen auf einer Übertragung einzelwirtschaftlicher Kriterien auf den Staat. Während in den angelsächsischen Ländern der antizyklische Einsatz staatlicher Kre-

ditaufnahme weitgehend akzeptiert ist, haben sich in Deutschland und im Euro-Raum während der letzten Jahrzehnte die neoliberalen „*Hardliner*“ immer mehr durchgesetzt. Sie lehnen aktive fiskalpolitische Maßnahmen in Rezessionsphasen ab, um künftige Generationen nicht mit Zinszahlungen zu belasten. Das Ausmaß der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise hat jedoch auch den Widerstand dieser *Hardliner* gebrochen.

Im zweiten Teil des Buches geht es vor allem um Fragen der Lohnpolitik, der Verteilung und des Arbeitsmarktes – dem zweiten Schwerpunkt der Arbeiten Jürgen Kromphards. In mehreren Beiträgen kommt zum Ausdruck, dass der Arbeitsmarkt nicht isoliert betrachtet werden darf, sondern von den Güter- und Kapitalmärkten abhängt.

Jan Priewe plädiert in seinem Beitrag für eine Rückkehr der Einkommenspolitik im Euro-Raum. Das Auseinanderdriften der Lohnstückkosten zwischen den Ländern des Euro-Raums macht deutlich, dass eine Koordinierung der Lohnpolitik im Euro-Raum unerlässlich ist. Die Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der südeuropäischen Länder seit der Euro-Einführung ist nicht mehr wie früher durch Abwertung auszugleichen. Wenn Deutschland durch möglichst niedrige Lohnsteigerungen weiterhin seine internationale Wettbewerbsfähigkeit immer mehr verbessern will, dann haben die südeuropäischen Länder keine Chance, wieder zu ihrer alten preislichen Wettbewerbsposition innerhalb des Euro-Raums zurückzukehren.

Mit dem Rückgang der Lohnquote in Deutschland setzt sich Hagen Krämer auseinander. Er kommt zu dem Ergebnis, dass gut ein Drittel der Verringerung der Lohnquote – um fast 3 Prozentpunkte zwischen 1995 und 2005

– auf eine Verschiebung der Wirtschaftsstruktur zurückging, d. h. Branchen mit einer relativ niedrigen Lohnquote (meist kapitalintensive Betriebe) wuchsen überdurchschnittlich rasch. Diesen Einfluss des Strukturwandels auf die Entwicklung der Lohnquote hatte der Jubilar Jürgen Kromphardt schon in frühen Arbeiten hervorgehoben. Hagen Krämer zeigt weiters, dass die Berechnung einer bereinigten Lohnquote heute keinen Vorteil mehr bringt, da die Selbstständigenquote im letzten Jahrzehnt weitgehend konstant geblieben ist. Nicholas Kaldor und viele andere Ökonomen gingen von einer langfristigen Stabilität der Lohnquote als empirischem Gesetz aus. Heute im Zeitalter der Globalisierung und Liberalisierung ist in allen Ländern ein trendmäßiger Rückgang der Lohnquote festzustellen.

Die Vielfalt der Themen dieser Festschrift zeigt sich darin, dass Artikel zur Lohndiskriminierung von Frauen und zum Grundeinkommen ebenso Platz finden wie theoretische Beiträge zu NAIRU und Phillips-Kurve, optimaler Zentralbank-Verfassung, Realzins und intertemporalen Preisen, Verteilung und effektiver Nachfrage sowie Wachstum und Verteilung bei statusabhängigen Präferenzen. Das Buch mit seinen 590 Seiten muss nicht von vorne bis hinten „durchgeackert“ werden. Aber jeder – Theoretiker, Historiker, empirischer Ökonom und wirtschaftspolitisch Interessierter – wird viele anregende

Beiträge finden, die ihn neugierig machen.

Man bedauert vielleicht etwas, dass das Buch knapp vor dem vollen Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise geschrieben wurde und die Auswirkungen des Niedergangs des Finanzkapitalismus auf die Gleichgewichtsökonomie noch keinen Widerhall finden konnten. Zweifellos haben keynesianische Politik, makroökonomische Betrachtungsweise und Staat durch die schwere Wirtschaftskrise mit ihrem Versagen der Selbstheilungskräfte des Marktes wesentlich an Bedeutung gewonnen. „*Business as usual*“ kann es nach diesem Fiasko für die Ökonomen in der OECD, der Europäischen Union, den Sachverständigenräten und Forschungsinstituten nicht mehr geben.

Ewald Walterskirchen

Anmerkung

- ¹ Einer der Herausgeber – Gustav Horn – hat vor mehreren Jahren seinen Arbeitsplatz im DIW verloren, weil er als Keynesianer eine Theorie vertrat, die in Deutschland als nicht „*up-to-date*“ galt. Bislang hat dagegen keiner der neoklassischen Deregulierer, die für die Finanzkrise ursächlich mitverantwortlich sind, seine Stelle verloren. Stefan Homburg hat z. B. noch im Spiegel 5 (2009) in einem Streitgespräch mit Bert Rürup behauptet, dass er keine Finanz- und Wirtschaftskrise erkennen kann. Stefan Homburg ist Mitstreiter von Bernhard Felderer im gemeinsamen Lehrbuch der Makroökonomik.

Die Input-Output-Fibel für Österreich

Rezension von: Hans Werner Holub, Josef Richter, Nicole Heiling, Leonhard Pertl, Roland Vögel, Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft. Input-Output-Analysen für 2003, LIT-Verlag, Wien – Berlin 2008, 208 Seiten, € 19,90.

Als der Autor dieser Rezension in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre begann, sich mit Input-Output-Analyse zu beschäftigen, gab es ein von Josef Richter verfasstes, kleines rotes Buch, das alle möglichen Auswertungen des statischen offenen Leontief-Modells für die provisorische Input-Output-Tabelle 1976 enthielt. Wer – wie der Autor dieser Rezension – mehr als nur ein Nachschlagewerk suchte, der tipp-te die verschiedenen Matrizen, die in diesem Büchlein enthalten waren, in ein Programm eines Großrechners ein und konnte damit seine eigenen Input-Output-Berechnungen durchführen.

Nun gibt es wieder ein vergleichbares Werk, das sich auf die Input-Output-Tabelle 2003 (besser gesagt: auf die *Supply-Use*-Tabelle, s. dazu weiter unten) für Österreich bezieht. Was hat sich seit damals verändert? Grob gesagt: alles. In der „statistischen Landschaft“ ist so gut wie nichts gleich geblieben (Konzepte der VGR, Klassifikationen etc.), und statt Großrechnern gibt es heute auf jedem Schreibtisch einen Personal Computer mit Standard-Tabellenkalkulationsprogrammen, mit deren Hilfe ein Großteil der Input-Output-Berechnungen durchgeführt werden kann. Für diesen Zweck kann man sich mit dem vielzierten „Mausklick“ eine Vielzahl von Input-Output-Tabellen und *Supply-*

Use-Tabellen für fast alle 27 EU-Länder von der EUROSTAT-Homepage herunterladen.¹

Aus der Perspektive des (rein) quantitativen Datenangebots hat somit zweifellos eine echte Revolution der Verbesserung stattgefunden. Gleichzeitig hat sich damit auch die Vielfalt unterschiedlicher Datensätze erhöht, das betrifft v. a. das Nebeneinander von symmetrischen Input-Output-Tabellen mit „homogenen“ Branchen und *Supply-Use*-Tabellen. Dieses Nebeneinander ist auch Folge des Lieferprogramms der statistischen Ämter der Mitgliedsländer an EUROSTAT und bedeutet, dass nur für die Eckjahre (1995, 2000 und 2005) Input-Output-Tabellen vorliegen, mit denen direkt das volle Programm der Berechnung gesamtwirtschaftlicher Effekte im Mengen- und Preismodell durchgeführt werden kann. Für all die anderen Jahre, in denen *Supply-Use*-Tabellen vorliegen, muss für die nicht-charakteristische Produktion der Aktivitäten (die Stahlindustrie bspw. erzeugt auch Produkte der Metallverarbeitung) eine „Technologie-Annahme“ (Industrie- oder Gütertechnologie) getroffen werden. Unter der Annahme von Gütertechnologie kann dabei das Problem negativer Koeffizienten auftreten, das von Statistik Austria für die Eckjahre (1995, 2000 und 2005) durch eine Kombination verschiedener Methoden gelöst wird.

Der Startpunkt dieses Werkes ist die Anwendung ähnlicher Methoden auf die *Supply-Use*-Tabelle 2003 in Zusammenarbeit mit Statistik Austria, sodass für dieses Jahr eine vergleichbare Input-Output-Tabelle entstand. Eine detaillierte Beschreibung der dabei angewandten Methodik findet sich im Anhang des Werkes (S. 191-197). Der überdurchschnittlich an den

Grundlagen der Input-Output-Rechnung interessierte Leser hätte sich in diesem Zusammenhang eine kleine Abhandlung über die empirischen Folgen dieser Umwandlung in eine symmetrische Input-Output-Tabelle erwartet, z. B. einen Vergleich der in Kapitel 2 berechneten Produktionseffekte mit jenen, die sich aus einem Modell mit Gütertechnologie ohne Korrekturen ergäben. Eine derartige Übung würde auch dem durchschnittlichen Leser die Probleme und empirischen Konsequenzen von negativen Koeffizienten vor Augen führen. Teilweise wird das im Anhang anhand von Beispielen (Rohrleitungs-Transportleistungen in der Gasversorgung) eingelöst.

Während somit in diesem Bereich etwas mehr methodische Details wünschenswert gewesen wären, erfüllt das Kapitel 1 alle Wünsche an die Präsentation der Input-Output-Methodik. Dieses Kapitel ist didaktisch sehr gut aufgebaut und würde sich auch hervorragend zur Einführung in die Input-Output-Methodik im Rahmen von Lehrveranstaltungen eignen. Besonders klar wird, in welchem Verhältnis die Prämissen und Ausgangsbedingungen des statischen, offenen Leontief-Modells zur statistischen Realität von *Supply-Use*-Tabellen stehen.

Die empirischen Kapitel 2, 3 und 4 behandeln die Effekte der Anwendung des Input-Output-Modells auf alle Variablen, die auf der Ebene der Wirtschaftszweige zur Verfügung stehen (Kapitel 2), die Darstellung dieser Effekte nach den Kategorien der Endverwendung (Kapitel 3) und die Effekte des Preismodells (Kapitel 4).

In Kapitel 2 werden Produktions-, Wertschöpfungs-, Beschäftigungs- und Importeffekte nach Gütern dargestellt. Dabei werden diese Kategorien von Effekten teilweise noch weiter unterteilt,

z. B. in die Komponenten der Wertschöpfung. Besonders hervorzuheben ist, dass für die in der wirtschaftspolitischen Praxis stark nachgefragten Beschäftigungseffekte durch die Darstellung der unterschiedlichen Beschäftigungskonzepte (Selbstständige, Arbeitnehmer, Beschäftigungsverhältnisse und Vollzeitäquivalente) ein sehr differenziertes Bild gezeichnet wird. Weiters positiv hervorzuheben ist auch die analytische Aufspaltung und Darstellung von Effekten, z. B. getrennt in direkt und indirekt, die Additivität von Wertschöpfungs- und Importeffekt, die dem durchschnittlichen Leser die Konzepte der Input-Output-Rechnung näher bringt. Durch die Verwendung von grafischen Darstellungen am Ende des Kapitels 2 entsteht darüber hinaus ein sehr übersichtliches Bild der quantifizierten Wirkungen.

Ein Kern des Werkes – sowohl für die empirische Wirtschaftsforschung als auch für die wirtschaftspolitische Praxis – ist das Kapitel 3, in dem die von den einzelnen Endnachfragekomponenten ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Effekte detailliert präsentiert werden. Dabei liegt das Schwergewicht auf der Darstellung der Effekte auf die einzelnen Komponenten der Wertschöpfung. Aus den berechneten Relationen können auch zahlreiche, für die empirische Wirtschaftsforschung wichtige Informationen herausgelesen werden, allen voran der gesamte (direkte und indirekte) Importgehalt von Endnachfragekategorien, der in der makroökonomischen Modellierung und Prognose in Österreich von entscheidender Bedeutung ist.

In Kapitel 4 werden schließlich Darstellungen der Auswirkungen von Kostensteigerungen auf die inländischen Güterpreise präsentiert, wobei besonders auf Erhöhungen der Wertschöp-

fungskomponenten und der Preise für importierte Energie eingegangen wird. Dabei wird auch die Querverbindung zu Kapitel 2 hergestellt, in dem die Bedeutung einzelner Wertschöpfungskomponenten für den Produktionswert der Aktivitäten dargestellt ist.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass dieses Werk – wie schon das rote Büchlein aus dem Jahr 1981 – weite Verbreitung sowohl in der empirischen Wirtschaftsforschung als auch in der wirtschaftspolitischen Praxis finden wird. Trotz der heute wesentlich schnelleren Verfügbarkeit von *Supply-*

Use-Tabellen wird – auch aufgrund der relativen Stabilität der empirischen Ergebnisse in mittlerer Frist – dieses Werk zum Nachschlagewerk par excellence der österreichischen Input-Output-Analyse werden.

Kurt Kratena

Anmerkung

- ¹ Siehe dazu den Link: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esa95_supply_use_input_tables /data/workbooks](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esa95_supply_use_input_tables/data/workbooks).

Nachruf auf eine Illusion

Rezension von: Archie Brown, Aufstieg und Fall des Kommunismus, Propyläen-Verlag, Berlin 2009, 938 Seiten, gebunden, € 29,90.

„Bist du schon jemals einem Kommunisten begegnet?“ Diese Frage, so der Autor in der Einleitung, stellte ihm der Chefredakteur der Tageszeitung seiner schottischen Heimatstadt, für die der Autor Mitte der Fünfzigerjahre als Jungreporter arbeitete. Das war vor dem Militärdienst und bevor der Autor zur Universität ging. „Nein“, bekannte der Autor damals, „das kann er nicht behaupten“. In Wahrheit war der Autor zu der Zeit bereits einem Kommunisten begegnet: Von seinem Französischlehrer im Schuljahr 1952/53 hieß es, er sei ein Kommunist – eine Folge, ohne Zweifel, seines Studiums in Frankreich, wo kommunistische Ideen in den frühen Nachkriegsjahren weit aus populärer waren als in Großbritannien. Seine Schüler bezeichneten ihn, etwas herablassend, als „Wee Joe“ (Klein-Joe). Und obwohl er in der Tat von kleinem Wuchs war, lautete sein Vornahme keineswegs Josef. Das „Joe“ stand für Josef Stalin, so sehr wurde der Kommunismus in diesen Jahren mit dem sowjetischen Diktator gleichgesetzt.

Das professionelle Interesse des Autors an kommunistischen Systemen entwickelte sich in den frühen Sechzigern während seines Studiums an der London School of Economics. 1964 hielt er an der Glasgow University Vorlesungen zur Politik der Sowjetunion, und bevor das Jahrzehnt zu Ende war, bot er dort ein Seminar an mit dem Titel „The Comparative Study of Com-

munist States“. Das Forschungsfeld des „Comparative Communism“, also der vergleichenden Kommunismusforschung, das sich Ende der Sechzigerjahre innerhalb der Vergleichenden Politikwissenschaften herausbildete, war sowohl dem Umstand geschuldet, dass die kommunistischen Systeme, die es damals gab, ausreichend Gemeinsamkeiten aufwiesen, um unter den politischen und ökonomischen Systemen der Welt zu einer eigenständigen Gruppe zusammengefasst zu werden, wie auch der nicht weniger wichtigen Beobachtung, dass die Unterschiede zwischen ihnen hinreichend groß waren, um der ernsthaften wissenschaftlichen Analyse und Erklärung zu bedürfen.

Der größte Teil des vorliegenden Buches befasst sich naturgemäß mit der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg, denn davor gab es nur einen kommunistischen Staat – die UdSSR. Weil die Sowjetunion, der revolutionäre Nachfolger des zaristischen Russlands, das erste Land war, in dem ein kommunistisches politisches und ökonomisches System errichtet wurde, beeinflusste sie die Organisation später entstehender kommunistischer Staaten entscheidend, und zwar auch in den Fällen, in denen das Regime nicht mit Hilfe sowjetischer Waffengewalt installiert wurde. Obwohl der Autor auch auf kommunistische Parteien fern der Macht und die Gründe eingeht, warum sich manche Menschen selbst in Demokratien zu diesen Parteien hingezogen fühlten, gilt sein Hauptinteresse den Ländern, die sich unter kommunistischer Herrschaft befanden (beziehungsweise noch befinden).

Eine zentrale Aufgabe des vorliegenden Werkes liege, so der Autor, darin, neben einigen neuen Erkenntnissen eine zuverlässige Darstellung über den

Aufstieg und Fall des Kommunismus und jene Menschen zu liefern, die eine entscheidende Rolle dabei gespielt haben, ohne den Leser mit allzu viel reinem Faktenwissen zu erschlagen. Vor allem beschäftigt sich der Autor mit folgenden drei Fragen: 1.) Wie und warum gelangten Kommunisten an die Macht? 2.) Wie konnten sie sich in einer Vielzahl von Ländern und auf verschiedenen Kontinenten so lange an der Macht halten? 3.) Was waren die Ursachen für den Zerfall bzw. Kollaps der kommunistischen System?

Um diese Fragen beantworten zu können, muss sowohl den inneren Mechanismen kommunistischer Systeme wie auch den unterschiedlichen Gesellschaften Beachtung geschenkt werden. Von allen totalitären oder autoritären Bewegungen, so der Autor, war der Kommunismus die bei weitem erfolgreichste und langlebigste. Die starke Anziehungskraft, die er auf viele intelligente, gebildete und wohlhabende Menschen ebenso ausübte wie auf gesellschaftlich und ökonomisch marginalisierte Gruppen, bedarf der Erklärung, ebenso sein Herrschaftssystem, das in erheblichem Maße dafür verantwortlich war, dass er sich so lange halten konnte.

Im ersten Teil des vorliegenden Buches behandelt der Autor die Ursprünge und die Entwicklung des Kommunismus und erzählt seine Geschichte von seinen Begründern Karl Marx und Friedrich Engels (mit einem kurzen Blick auf die vormarxistischen „Kommunisten“) bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs. In dieser Zeit wurde die Kommunistische Internationale gegründet, kamen die Bolschewiki an die Macht und entwickelte sich das Sowjetsystem unter Lenin und Stalin. Zur Sprache kommen außerdem die Reichweite und die Grenzen des Kommunis-

mus jenseits der Sowjetunion und die Spannungen zwischen Kommunisten und Sozialdemokraten in Europa.

Der zweite Teil behandelt die Jahre vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Tod Stalins – eine Periode, in der sich der Kommunismus über die Grenzen der Sowjetunion hinaus ausbreitete. Insbesondere geht es hier um die Installation kommunistischer Systeme in Osteuropa und in China, wobei ein Hauptaugenmerk auf der Anziehungskraft der kommunistischen Ideologie liegt.

Der dritte Teil befasst sich mit dem Kommunismus nach dem Tod Stalins, einer Zeit höchst widersprüchlicher Entwicklungen. Das System insgesamt war noch in Expansion begriffen und gewann neue Anhänger in der Dritten Welt, auch wenn sich ihm nur wenige Länder in Asien und nicht ein einziges in Afrika anschlossen. Doch zur gleichen Zeit stellten Revisionismus, Reformismus und Volksaufstände, ganz zu schweigen vom chinesisch-sowjetischen Zerwürfnis, die sowjetische Orthodoxie vor eine Herausforderung, die größer war als alles, was sie bis dato erlebt hatte.

Der vierte Teil behandelt unter der Überschrift „Der Druck wächst“ hauptsächlich die Periode von Mitte/Ende der Siebziger- bis Mitte der Achtzigerjahre, in der sich die Probleme, mit denen sich der internationale Kommunismus konfrontiert sah, verschärften, angefangen vom Eurokommunismus wichtiger oppositioneller kommunistischer Parteien bis hin zu weitaus folgenreicheren Entwicklungen wie dem Aufstieg der Gewerkschaft Solidarność in Polen oder den radikalen Wirtschaftsreformen in China. Es ist eine Phase, die viele Kommentatoren als den Anfang vom Ende bezeichnen, und sie verweisen dabei auf so unter-

schiedliche Faktoren wie den Rückgang des Wirtschaftswachstums, die Unfähigkeit der Sowjetunion, Schritt zu halten mit der technologischen Revolution, die Wahl des Polen Karol Wojtyla zum Papst und die Politik des US-Präsidenten Ronald Reagan. Wie wichtig diese Faktoren im Einzelnen waren und ob sie mehr ins Gewicht fielen als andere, weniger häufig genannte, ist eines der bestimmenden Themen des fünften Teils der vorliegenden Untersuchung.

In den letzten Kapiteln geht der Autor auch einigen großen Fragen zum Aufstieg und Fall des Kommunismus nach: Karl Marx hat behauptet, dass die kapitalistischen Systeme den Samen ihrer eigenen Zerstörung in sich trügen. Hat sich dies nun nicht vielmehr für die kommunistischen Systeme bewahrheitet, wobei paradoxerweise ihre positiven Errungenschaften nicht weniger als ihre Versäumnisse und Ungerechtigkeiten zur wachsenden Desillusionierung beitrugen? Woher kamen – angesichts der engen Verflechtung der politischen Systeme Mittel- und Osteuropas mit der Sowjetunion – die in den einzelnen Phasen des Niedergangs des Kommunismus jeweils entscheidenden Impulse? Inwieweit war der Einfluss des Westens von Bedeutung, und wie sehr fiel die Ausbreitung neuer Ideen innerhalb des kommunistischen Blocks ins Gewicht? Inwieweit spielten Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Gesellschaft, inwieweit die Unterschiede innerhalb der herrschenden kommunistischen Parteien selbst

eine Rolle? In welchem Maße trugen die Flügelkämpfe, die sich hinter den monolithischen Fassaden der Parteien abspielten, zum dramatischen Ende des Kommunismus in Europa und zu seiner Reform in China bei? Und wie erklären wir angesichts der Tatsache, dass – dank der gewaltigen Einwohnerzahl Chinas – nach wie vor mehr als ein Fünftel der Weltbevölkerung unter kommunistischer Herrschaft lebt, die Widerstandsfähigkeit der heute noch bestehenden kommunistischen Systeme?

Abschließend verweist der Autor darauf hin, dass der Kommunismus als alternatives Konzept zur Organisation der menschlichen Gesellschaft ein entsetzlicher Fehlschlag war. Doch nicht zuletzt, weil die kommunistische Ideologie einige unzweifelhaft humanistische Bestrebungen beinhaltete – die der Einparteienstaat allerdings mit Füßen trat –, konnten sich Reformer im Bemühen um Veränderungen auf erstere berufen. Es überrascht es nicht, dass sie sich nur in wenigen postkommunistischen Staaten auf das politische Leben ausgewirkt haben.

In diesem Kontext zitiert der Autor Robert Dahl, der richtig beobachtet hat, dass die Demokratie, obwohl sie die politischen Denker seit rund zweieinhalb Jahrtausenden beschäftigt, in der Geschichte der Menschheit nur selten verwirklicht worden ist. Die ehemals kommunistischen Staaten sind nicht die einzigen, die von der Demokratisierung in vielen Fällen wieder Abstand nehmen, bevor eine wirkliche Demokratie errichtet ist.

Josef Schmee

Hintergründe divergenter Entwicklungen in SO-Europa

Rezension von: Oto Luthar (Hrsg.), *The Land Between. A History of Slovenia*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, Wien u. a. 2008, 561 Seiten, broschiert, € 30,70; Oliver Jens Schmitt, *Kosovo*.

Kurze Geschichte einer zentralbalkanischen Landschaft, Böhlau (UTB 3156), Wien 2008, 393 Seiten, € 25,60.

Die Regionen des ehemaligen Jugoslawien nahmen seit Anfang der 1990er-Jahre ganz unterschiedliche Entwicklungen. Slowenien und der Kosovo bilden dabei die polaren Fälle. Slowenien hat nicht nur den Beitritt zur EU geschafft, sondern auch einen wirtschaftlichen Aufholprozess durchlaufen und in weiten Bereichen westeuropäische Standards erreicht. Der Kosovo hingegen ist nach wie vor eine der rückständigsten, ärmsten und politisch instabilsten Regionen des Balkans und damit ganz Europas. Die wirtschaftliche und soziale Kluft zwischen den beiden Regionen hat – wie schon im zweiten Jugoslawien – weiter zugenommen.

Zwei Neuerscheinungen ermöglichen es, sich mit den historischen Hintergründen dieser teilweise diametral entgegengesetzten sozioökonomischen Entwicklungstendenzen zu befassen.

Oto Luthar, Historiker an der Slowenischen Akademie der Wissenschaften und Künste, und weitere acht renommierte slowenische HistorikerInnen verfassten die erste kurze Geschichte Sloweniens in englischer Sprache. Genauer gesagt handelt es sich, wie der Herausgeber in der Einführung festhält, um die Geschichte eines Volkes –

von einem solchen kann man ab dem frühen Mittelalter sprechen – und einer Region, nämlich jener zwischen Friaul im Westen und dem Übermurgebiet im Osten, zwischen der Steiermark sowie Kärnten im Norden und Istrien sowie dem Karstgebiet im Süden. Der Titel „*The Land Between*“ weist darauf hin, dass diese Region einen Übergang darstellt, zwischen West- und Osteuropa und zwischen Mitteleuropa und dem Balkan. Von einer „slowenischen“ Geschichte kann streng genommen erst ab den 1840er-Jahren die Rede sein, denn vorher existierte dieser Begriff gar nicht, und eine (eingeschränkte) Staatlichkeit erlangte Slowenien überhaupt erst 1945/6. Konsequenz vermeiden es die AutorInnen, in die Fallen der nationalistischen Geschichtsschreibung und Mythenbildung zu tapen.

Meist wurden die Geschicke der in dieser Alpen-Adria-Region lebenden Menschen von den Interessen weit entfernter Machtzentren bestimmt: Rom, Konstantinopel bzw. Stambul, Venedig, Wien, im 20. Jahrhundert Berlin und Belgrad. Daher stellt die AutorInnengruppe ihre Darstellung in den Kontext der Geschichte der Imperien, denen die Region angehörte bzw. von denen sie maßgeblich beeinflusst wurde. Sie unternahm den Versuch, eine vollständige Geschichte zu verfassen. Die Schwerpunkte des Werkes liegen eher auf den politischen und kulturellen als auf den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten.

Der Band ist in sieben Abschnitte gegliedert. Das erste Kapitel befasst sich mit der prähistorischen Zeit, der Eroberung und Verwaltung durch das Römische Imperium und der Völkerwanderungszeit. Die slawische Einwanderung erfolgte in mehreren Wellen von etwa 550 bis ins frühe 9. Jahrhundert (Abschnitt 2). In der ausführlichen

Darstellung dieser Epoche betonen die VerfasserInnen, dass die slawischen Einwanderer sich nicht in einem menschenleeren Gebiet niederließen. Und Letztere ersetzten auch nicht einfach die keltisch-römische Bevölkerung der Spätantike. Ende des 8. Jahrhunderts dehnte das Frankenreich unter Karl dem Großen seine Herrschaft über die südöstliche Alpen-Adria-Region aus und geriet damit in unmittelbaren Kontakt zum Byzantinischen Reich.

Schon im Hochmittelalter kam die Region unter die Herrschaft der Habsburger: die Steiermark 1282, Kärnten und Krain 1335, Görz (einschließlich Innerisstriens und des Karstgebiets) 1374 und Triest 1382 (Kapitel 3).

Anders als die Bevölkerung des Kosovo und der anderen osmanisch beherrschten Gebiete Südosteuropas hatte die Bevölkerung der südöstlichen Alpen-Adria-Region Anteil an Renaissance, Humanismus, Reformation (sowie Gegenreformation) und Aufklärung (Kapitel 4). Diese geistig-intellektuellen Bewegungen hinterließen tiefe Spuren in den Institutionen und Weltanschauungen. Die Kluft zwischen den ‚westlich‘ und den byzantinisch-osmanisch geprägten Regionen Südosteuropas ist noch heute stark bemerkbar, nicht zuletzt im Bereich der Institutionen,¹ die – im Verständnis der modernen Institutionentheorie gleich welcher Strömung – auch die Sitten, Gebräuche und Moralvorstellungen einschließen.

Das fünfte Kapitel beschäftigt sich mit dem ‚langen‘ 19. Jahrhundert: der kurzen Episode französischer Herrschaft, der „Unfreiheit“ im Vormärz, der Entstehung der slowenischen Nationalbewegung um 1848, der fortschreitenden nationalpolitischen Differenzierung, der Entstehung von politischen Parteien, dem Übergang von der Parteien- zur Massenpolitik. Erst spät im Ersten

Weltkrieg gab die slowenische Nationalbewegung ihren austroslawisch-trialistischen Kurs auf und suchte nach neuen politischen Optionen außerhalb der Habsburgermonarchie.

Im SHS-Königreich (Kapitel 6) konnte trotz des zentralistischen Staatsaufbaus und der politischen Dominanz serbischnationaler Kräfte die Nationsbildung fortgesetzt und das Ensemble nationalstaatlicher Einrichtungen erweitert werden.

Von April 1941 bis Mai 1945 herrschte in der südöstlichen Alpen-Adria-Region nicht nur Krieg, sondern auch ein erbitterter und von allen Seiten gnadenlos geführter Bürgerkrieg. Die danach von den Titoisten offiziell proklamierte „Zeit der Rache“ währte noch bis Februar 1946. Das Trauma dieser Zeit wirkt bis heute fort und belastet die slowenische Gesellschaft.

Im zweiten Jugoslawien (1945-91, Abschnitt 7) bildete Slowenien einen Teil des ‚wohlhabenden Nordens‘. Das Land profitierte insbesondere vom hohen Ausbildungsgrad der Arbeitskräfte und den intensiven Westkontakten.

Der Anfang vom Ende Jugoslawiens begann, das ist rückblickend klar, mit der Verfassungsänderung 1974, setzte diese doch die Dezentralisierung des politischen Systems fort. Die Entfremdung zwischen Belgrad und Slowenien schritt v. a. wegen der schweren wirtschaftlichen Krise Jugoslawiens, die in den 1970er-Jahren noch durch Auslandskredite verschleiert werden konnte, im folgenden Jahrzehnt aber offen zutage trat und auch den vergleichsweise hohen Lebensstandard in Slowenien in Mitleidenschaft zog, rasch voran. In der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre gewannen die zentrifugalen Kräfte die Oberhand, als in der serbischen Teilrepublik Slobodan Milošević auf einen radikalen, aggres-

siven und gewaltbereiten serbischen Nationalismus setzte und auf die politischen Eliten in den anderen Teilrepubliken massiven Druck ausübte. Am Ende dieses Entfremdungs- und Desintegrationsprozesses stand die Unabhängigkeitserklärung des Laibacher Parlaments vom 25. 6. 1991.

Zum ersten Mal in ihrer Geschichte sind die Slowenen nun in der Lage, ihr Geschick souverän zu bestimmen. Dies schließt die Verpflichtung ein, sich mit den langfristigen Herausforderungen, die sich daraus ergeben, auseinanderzusetzen. Nach dem Ende der „heroischen Zeit der Emanzipation“ warten nun die Probleme der Ebene. Zum Teil handelt es sich dabei um strukturelle Probleme, mit denen alle westeuropäischen Länder aufgrund der Fehlentwicklungen der neoliberalen Ära zu kämpfen haben: den Prozess der Fragmentierung, Spaltung und Polarisierung der Gesellschaft. In Slowenien wie in allen anderen ost- und südosteuropäischen Ländern sind diese Probleme als Folge der Transformation noch ausgeprägter als im Westen. (Die Jahre der Unabhängigkeit werden im vorliegenden Band nicht mehr behandelt.)

Oliver Jens Schmitt, Professor am Institut für Osteuropäische Geschichte der Universität Wien, bietet „einen analytischen Aufriss der Geschichte einer zentralbalkanischen Landschaft“ (S. 13), deren heutige Grenzen seit 1945 bestehen und die erst durch die bewaffneten Auseinandersetzungen Ende der 1990er-Jahre, den anhaltenden Konflikt zwischen der albanischen Bevölkerungsmehrheit und der serbischen Minderheit sowie wegen der Frage des völkerrechtlichen Status die Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit auf sich zog.

Im Mittelpunkt der Darstellung steht

nicht eine Chronik politischer Ereignisse, sondern die soziokulturelle Entwicklung der Region zwischen Albanien, Serbien und Makedonien. Da viele der analysierten soziokulturellen Phänomene typisch für den byzantinisch-osmanisch geprägten Balkan in seiner Gesamtheit oder den Zentralbalkan sind, wird der Kosovo im größeren räumlichen Zusammenhang betrachtet.

Ausgangspunkt von Schmitts Ausführungen ist eine kurze Darlegung der (idealtypischen) Geschichtsbilder der Albaner und der Serben, die in den betreffenden Bevölkerungsgruppen tief verankert sind und durch Massenmedien – zuletzt insbesondere das Internet – weite Verbreitung erlangt haben. Diese konkurrierenden Sichtweisen sind derartig unterschiedlich, dass sie sich gegenseitig ausschließen: Die jeweils andere Gruppe wird als unbedeutend, unzivilisiert, kulturell minderwertig und gewalttätig dargestellt. Die folgende historische Analyse Schmitts lässt sich auch als Kommentar zu diesen gegensätzlichen Interpretationen lesen.

Ab Mitte des 15. Jahrhunderts, also fast sieben Jahrzehnte nach der im serbischen Geschichtsbild so zentralen Schlacht auf dem Amselfeld (Kosovo polje), bildete der Kosovo einen Teil des osmanischen Imperiums. Die Mehrheit der Bevölkerung schloss sich der Reichsreligion, dem Islam, an. Das kulturelle Erbe der Osmanen ist allgegenwärtig. Aus der Perspektive der Metropole Stambul war der Kosovo eine Randregion mit gewisser strategischer Bedeutung. Das Imperium gewährte den Bewohnern weitgehende politische Selbstverwaltung auf lokaler und regionaler Ebene und eröffnete ihnen – den Muslimen und mit Abstrichen auch den Christen, die Untertanen zweiter

Klasse waren – Aufstiegsmöglichkeiten in Heer und Verwaltung. Ruhe herrschte im Kosovo freilich nur dann, wenn die von albanischsprachiger Bevölkerung bewohnten Randzonen in den Bergen ihr Eigenleben führen durften und sich die Anerkennung des Imperiums nur auf symbolische Weise äußern musste. Imperiale Verwaltung und Reichskultur beschränkten sich also auf die Städte, die Ebenen und einige wichtige Durchgangsrouten. Die Bewohner der Hügel- und Berggebiete lebten in einer parallelen, staatsfernen Welt. Ordnungsfaktor war dort der Familienverband. Der Staat verzichtete darauf, Gewaltmonopol, Steuerhoheit und Rekrutierungspflicht in diesen Randzonen durchzusetzen – zu hoch wären die Kosten gewesen. Im 19. Jahrhundert zählten die albanischsprachigen Muslime des Kosovo zu jenen konservativen Gruppierungen, die modernisierende und zentralisierende Reformen im Osmanischen Reich zäh bekämpften.

Für die Identität der Angehörigen der vormodernen Gesellschaft des Kosovo war die Religion ausschlaggebend. Die Ethno-Nationalisierung der konfessionellen Identitäten begann erst um 1870. Bei den Orthodoxen dauerte dieser Prozess bis in die Zwischenkriegszeit, bei den Muslimen fand er erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts seinen Abschluss. Da die Muslime, die etwa ab Beginn des 19. Jahrhunderts die Bevölkerungsmehrheit im Kosovo stellten, zunehmend aggressiv auf die Gefährdung ihrer Privilegien reagierten, sahen die Christen mehr und mehr in Serbien (1830 autonomes Fürstentum, 1878 unabhängig) ihre Zukunft.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gehörte der Kosovo zu den besonders unterentwickelten und modernisierungsfeindlichen Regionen Südosteuropas.

Die gesellschaftlichen Strukturen der orthodoxen südslawischen Minderheit und der muslimischen albanischsprachigen Bevölkerungsmehrheit hatten sich seit der frühen Neuzeit kaum verändert. Diese eher statischen Gesellschaften wurden durch die Eingriffe des ersten und vor allem des zweiten Jugoslawien innerhalb von achtzig Jahren stärker verändert als in dem halben Jahrtausend zuvor.

Die serbische Eroberung des Kosovo im Zuge des Ersten Balkankriegs 1912 bildete einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der Region – und auch in der Geschichte Serbiens. Weiträumige Vertreibungen und Massaker an der muslimischen (albanischen und türkischen) Zivilbevölkerung kennzeichneten die Kriegsführung der Sieger. Im Kosovo setzte eine Spirale von Gewalt und Gegengewalt ein, die sich über die Kriege (1912-18, 1941-45), die Phasen albanischer Aufstände gegen die gewaltsame Eingliederung in serbisch dominierte Staatswesen (1918-24, 1945/6), die Perioden repressiver, auf Änderung der ethnonationalen Mehrheitsverhältnisse ausgerichteten serbischen Kolonialregime (1918-41, 1945-66) bis in die jüngere Vergangenheit (1997-99) erstreckte. Womit der Teufelskreis begann, mit der von Muslimen gegen Christen ausgeübten Alltagsgewalt oder mit den gegen Muslime gerichteten ethnischen Säuberungen durch Serbien 1877/8 in den neu eingegliederten Gebieten um Nisch und 1912/3 im Kosovo, lässt sich kaum sagen. Beide Seiten sahen sich als Opfer, die jeweils anderen als Täter. Die Gewaltspirale beschleunigte die Herausbildung ethnonationaler Identitäten.

Mit dem Kosovo und Vardar-Makedonien verleibte sich Serbien 1912/3 zwei Gebiete mit nichtserbischer Be-

völkerungsmehrheit ein. Die serbische politische Elite, so betont Holm Sundhaussen in seinem Standardwerk,² gab der territorialen Expansion Priorität gegenüber der Modernisierung von Staat und Gesellschaft. Mit dieser Hypothek ist Serbien, wie die jüngeren Entwicklungen zeigen, bis heute nicht fertig geworden.

1912 war auch das Jahr der Entstehung eines unabhängigen albanischen Staates. Damit änderten sich die politischen Optionen für die Elite der Kosovo-Albaner grundlegend.

Mit dem Sturz des Innenministers Ranković 1966 endeten im zweiten Jugoslawien die zentralistische Verwaltung des Kosovo und die Unterdrückung der Albaner ebendort. Die Föderalisierung Jugoslawiens fand Ausdruck in der Verfassung von 1974, welche den Kosovo zu einer autonomen Provinz mit stark erweiterten Kompetenzen erhob. Die jugoslawisch sozialisierte Elite der Kosovo-Albaner übernahm die Hebel der Macht in Prishtina/Priština. In den 1970er- und 1980er-Jahren erfolgte im Kosovo ein tiefgreifender sozioökonomischer und -kultureller Wandel, beruhend auf massiven Investitionen der Bundesregierung in das Bildungswesen, die Verkehrs-, Kommunikations- und Energieinfrastruktur sowie den industriellen Sektor. Eine Arbeiterklasse entstand. Noch nie hatte ein Staat so nachhaltig in die Lebenswelten der Bevölkerung des Kosovo eingegriffen wie das kommunistische Jugoslawien unter Titos Führung.

Mitte der 1980er-Jahre bot der Kosovo das Bild einer peripheren Region, deren Modernisierung in vielen Bereichen steckengeblieben war. Jugoslawisch-urbane und post-osmanische dörfliche Lebenswelten bestanden nebeneinander. Den Wettlauf gegen das

hohe Bevölkerungswachstum verloren die Wirtschaftsplaner, nicht zuletzt wegen der Vernachlässigung arbeitsintensiver Konsumgüterindustrien und Dienstleistungsbranchen. Im Zuge der zunehmenden wirtschaftspolitischen Spannungen zwischen den Teilrepubliken, welche die Föderalisierung nach sich zog, gerieten die Investitionen im Armenhaus Jugoslawiens unter die Räder. Gegenüber dem jugoslawischen Durchschnitt blieb das Pro-Kopf-Einkommen des Kosovo mehr und mehr zurück.

Der serbische KP-Chef Milošević erkannte 1987 das Mobilisierungspotenzial des radikalen Nationalismus im ideologischen Vakuum der Post-Tito-Zeit. In der Folge zog er alle propagandistischen Register, wobei dem Mythos um den Kosovo („Altserbien“) eine zentrale Rolle zukam. (Dem serbischen Geschichtsbild zufolge sei der Kosovo im 14. Jahrhundert zum Mittelpunkt des serbischen Königreiches geworden. Der osmanische Vormarsch auf dem Balkan – die erste Schlacht auf dem Amselfeld 1389 – habe dieser Blütezeit ein Ende gesetzt.) Je unrealistischer die von der serbischen Regierung geforderte Rezentralisierung Jugoslawiens wurde, desto intensiver betrieb Milošević, ab Dezember 1990 Präsident Serbiens, die Realisierung eines großserbischen Staates.

Im November 1988 zwang Milošević die albanisch dominierte KP-Führung des Kosovo zum Rücktritt, im März 1989 stimmte das kosovarische Parlament in einer manipulierten Abstimmung der Aufhebung der Autonomie zu – ein Verfassungsputsch. Serbische Sonderpolizei und Paramilitärs führten nach dieser formalen Gleichschaltung ein Gewaltregime. Die umfassende Serbisierungspolitik im Kosovo äußerte sich in einem Kulturkampf und in der

Entlassung von rd. 120.000 Albanern aus den staatlichen Betrieben und der Verwaltung. Zu keiner Zeit versuchten Milošević und seine Gefolgsleute einen Ausgleich mit moderaten kosovo-albanischen Politikern, im Gegenteil, die Eskalation wurde bewusst herbeigeführt.

Der gewaltlose Widerstand, auf den die Kosovo-Albaner als Reaktion auf die Repressionspolitik Serbiens zunächst setzten, scheiterte v. a. deshalb, weil er international zu wenig Aufmerksamkeit fand. In der Folge radikalisierte sich der albanische Widerstand, die Macht innerhalb der albanischen Parallelgesellschaft verschob sich von den urbanen Intellektuellen zu den Führern der staats- und bildungsfernen, in Familienverbänden strukturierten Landbevölkerung. Die „Befreiungsarmee des Kosovo“ UÇK konnte sich 1997 nach dem Staatszusammenbruch in Albanien Waffen der albanischen Streitkräfte beschaffen und begann einen Guerillakrieg. Milošević reagierte darauf mit dem letzten und radikalsten Versuch, die Bevölkerungsverhältnisse im Kosovo zugunsten der Serben zu verändern: der umfassenden Vertreibung. Im ersten Halbjahr 1999 flohen rd. 90% der Kosovo-Albaner oder wurden vertrieben, 40% der Häuser wurden beschädigt oder zerstört, albanische Kulturgüter systematisch vernichtet. Nur das Eingreifen der NATO verhinderte die vollständige ethnische Säuberung des Kosovo.

Im Juni akzeptierte das serbische Parlament den Fischer-Plan, der den Abzug der serbischen Streitkräfte, den Einsatz einer UN-Friedenstruppe und die Autonomie des Kosovo, allerdings unter Aufrechterhaltung der serbischen Souveränität, vorsah. Dann ahmte die kosovo-albanische Seite ein

weiteres Mal die aggressive serbische Politik nach: Die UÇK vertrieb aus weiten Gebieten Serben und Roma, rd. 100.000 Menschen waren von dieser ethnischen Säuberung betroffen. Die serbische Bevölkerung ist seitdem im Norden des Kosovo um Mitrovica konzentriert. Die Perspektive einer multi-ethnischen Gesellschaft erscheint den meisten Beobachtern angesichts der Ereignisse der Jahre 1997-99 und der dominanten Geschichtsbilder als unrealistisch.

Von 1999 bis 2008 unterstand der Kosovo der Zivilverwaltung der UNMIK. Seit 2001 verfügt der Kosovo über ein eigenes Parlament (erste Wahlen im November 2002), einen eigenen Präsidenten und eine Regierung. Die internationalen Verhandlungen über den völkerrechtlichen Status des Kosovo blieben erfolglos, zu unterschiedlich waren die Positionen der Beteiligten. Im Februar 2008 erklärte der Kosovo seine Unabhängigkeit. An die Stelle der von der Bevölkerungsmehrheit immer mehr abgelehnten VN-Verwaltung ist die europäische Mission EULEX getreten.

Die wirtschaftliche Lage des Kosovo gegen Ende der 2000er-Jahre bezeichnet Schmitt als „desolat“. Unter der VN-Verwaltung trat hier keine tatsächliche Verbesserung ein. Unklare Eigentumsverhältnisse und der ungeklärte völkerrechtliche Status des Kosovo hielten ausländische Investoren ab. Die Landwirtschaft ist nicht in der Lage, die regionale Nachfrage zu befriedigen. Auch im Energiebereich ist der Kosovo weitgehend von Importen abhängig. Die Überweisungen der Diaspora bilden weiterhin die wichtigste Einnahmenquelle eines erheblichen Teils der Bevölkerung. Die Durchschnittspension reicht bei Weitem nicht zum Überleben. Die wirtschaftli-

che Entwicklung vermochte nicht mit dem Bevölkerungswachstum mitzuhalten: Die Arbeitslosigkeit dürfte etwa 40% betragen, unter den Jugendlichen erreicht sie katastrophale 80%. Rund 50% der Kosovaren sind jünger als 25 Jahre und haben nur geringe Chancen auf einen Arbeitsplatz – ein erhebliches soziales und politisches Unruhepotenzial.

Unter diesen Umständen kommt der organisierten Kriminalität beträchtliche Bedeutung als Wirtschaftsfaktor zu: Ihre Gewinne werden für 2007 auf rd. 550 Mio. € geschätzt. Heute gilt der Kosovo als Vertriebszentrum für das aus der Türkei kommende Heroin auf dem Weg in die EU.³

Das Land hat nie ein parlamentarisches-demokratisches System gekannt. Die politischen Parteien sind Klientelnetzwerke um charismatische Führungspersonlichkeiten und dienen v. a. dem Machterhalt großfamiliärer Personenverbände. In der durch die ethnonationale Versäulung geprägten kosovarischen Gesellschaft wird Dissens rasch als Verrat gebrandmarkt. Die Bereitschaft zur Gewalt gegen politisch Andersdenkende ist hoch. Viele Angehörige der regionalen Eliten sind

in die Aktivitäten der organisierten Kriminalität verstrickt.

Die EU hat also mit ihrem Quasi-Protektorat ein schweres Erbe angetreten. Zweifellos kommt dem Kosovo – wie die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts zeigen – für die Befriedung und Stabilisierung des zentralen Balkans eine Schlüsselrolle zu.

Beide besprochenen Bände sind allen an der Geschichte und Gegenwart Mittel- und Südosteuropas Interessierten sehr zu empfehlen.

Martin Mailberg

Anmerkungen

- ¹ Siehe dazu Dimitrova-Grajzl, Valentina, *The Great Divide Revisited: Ottoman and Habsburg Legacies on Transition*, in: *Kyklos* 60/4 (2007) 539-558. Die Autorin kommt in ihrer empirischen Studie zu dem Ergebnis, dass „the Habsburg successor states have institutions that are more efficient in a market economy than the Ottoman successor states“.
- ² Sundhaussen, Holm, *Geschichte Serbiens. 19.-21. Jahrhundert* (Wien-Köln-Weimar 2007); siehe die Rezension in *WuG* 34/2 (2008) 281ff.
- ³ Vgl. Hammer, Joshua, *The International Crooks Now in Power*, in: *New York Review of Books* (23.10.2008) 52ff.

Lohnpolitik in der Ersten Republik

Rezension von: Günther Chaloupek, Ulrike Felber, Michael Mesch, Hansjörg Klausinger, Lohnpolitik in der Strukturkrise (Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Band 3), Leykam, Graz 2009, 94 Seiten, € 16,90.

Es passiert, und gelegentlich fällt es einem auf: Dinge, Entwicklungen, Wissen, Geschichten geraten einfach in Vergessenheit. Diesen Eindruck konnte man in den zurückliegenden Jahren auch von der Geschichte der Arbeit, der Arbeiterbewegung und nicht zuletzt auch deren Theoriebildung gewinnen. Mit der Reihe „Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“ soll eine wichtige Phase theoretischen Denkens, der Politikformulierung und der Reflexion des Faktors Arbeit in der wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich in den Vordergrund gerückt werden: Die Jahre der ersten österreichischen Republik.

Der hier zu besprechende dritte Band widmet sich mit drei Beiträgen der „Lohnpolitik in der Krise“. Ulrike Felber behandelt die Diskussion von wirtschafts- und lohnpolitischen Strategien in den österreichischen Gewerkschaften. Einen Überblick über die Lohnpolitik und die tatsächliche Lohnentwicklung in den Zwischenkriegsjahren liefern Günther Chaloupek und Michael Mesch. Schließlich entfaltet Hansjörg Klausinger die theoretische Entwicklung der Österreichischen Schule für Nationalökonomie auf dem Gebiet Lohnbildung und Lohnpolitik.

Es ist hinlänglich bekannt, dass die wirtschaftspolitischen Erfolge der Regierungen der Ersten Republik eher

bescheiden waren. Nach dem Zusammenbruch des österreichisch-ungarischen Wirtschaftsraumes stand das Land vor großen wirtschaftlichen und finanziellen Herausforderungen. Was zunächst ganz ordentlich gelang, war die politische und finanzielle Stabilisierung des Landes. Schon dabei zeigte sich, dass es nicht allein die neue Kleinräumlichkeit in Mittel- und Südosteuropa war, die „politisches Entrepreneurship“ genauso schwierig machte wie die „normale“ unternehmerische Tätigkeit: Von der freihändlerischen Gesinnung der goldenen Jahre des 19. Jahrhunderts war kaum etwas übrig geblieben. Und die finanzielle Sanierung Österreichs gelang auch erst, als die maßgeblichen Völkerbundmächte die österreichisch-italienischen Verhandlungen über eine Währungsunion ernst zu nehmen begannen. Die dann folgende Sanierung von Währung und Finanzen ließ die Kosten für die politische Stabilisierung Österreichs, die umfassenden sozial- und arbeitsrechtlichen Zugeständnisse an die Arbeitnehmerschaft und deren Organisationen, deutlich zutage treten, zumal angesichts der nur bedingten vorhandenen (technologischen) Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft. Diese durchaus gerechtfertigten Zuwendungen ließen sich in der Preiskalkulation nicht mehr mit hohen Inflationsraten und „leichter Valuta“ kaschieren.

Das Dilemma von wohlerworbenen Ansprüchen auf der einen und Marktrealitäten auf der anderen Seite wurde auch in den großen sozialistischen Arbeitnehmerorganisationen Sozialistische Partei und Gewerkschaften durchaus zur Kenntnis genommen und führte zu Diskussionen zwischen Partei und Gewerkschaften, aber auch innerhalb der Gewerkschaften,

die Ulrike Felber in ihrem Aufsatz klar herausarbeitet. Die Themen waren Lohnpolitik und Rationalisierung sowie die Möglichkeiten der Lohnpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Ein beachtlicher Prozentsatz der seit der Genfer Sanierung persistenten hohen Arbeitslosigkeit wurde auf die Rationalisierungsmaßnahmen der österreichischen Wirtschaft zurückgeführt.

Die Renner'sche Idee einer staatlich moderierten gesamtwirtschaftlichen Reformstrategie fand aber in der Gewerkschaft wenig Gegenliebe. Von dort kam der Vorschlag, den Massenkonsum zu stärken, sprich die Löhne zu erhöhen, der zwar grundsätzliche Zustimmung fand, jedoch nur wenig praxisrelevant wurde. Otto Bauer und Karl Renner plädierten immer wieder dafür, dass die Lohnpolitik die internationale Konkurrenzfähigkeit Österreichs nicht beschädigen dürfe. Felber schließt zutreffend, dass der latente Konflikt zwischen Partei und Gewerkschaften ein grundsätzliches Dilemma aufzeigt: den Anspruch auf eine „offensive gewerkschaftliche Interessenvertretung und eine reformorientierte Wirtschaftspolitik“ auf der einen und die Rücksichtnahme auf „die ökonomische Realität im kapitalistischen System“ auf der anderen Seite.

Die empirischen Grundlagen der lohntheoretischen und -politischen Auseinandersetzungen werden im zweiten Beitrag des Bandes über „Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit“ von Günter Chaloupek und Michael Mesch in gewohnt souveräner Weise entfaltet. Sie zeigen ein weiteres Mal, dass es in der Politik vor allem darauf ankommt, was die Leute glauben, und nicht darauf, was tatsächlich passiert. Sie können anhand ihres Datenmaterials zeigen, dass die Reallohnsteige-

rung zwischen 1924 und 1929, also zwischen Währungssanierung und dem Beginn der Weltwirtschaftskrise, dem gesamtwirtschaftlichen Produktionszuwachs entsprach. Einige Gewerkschaften konnten sogar beachtliche Reallohnsteigerungen realisieren. Dies war wohl nicht das Ergebnis produktivitätsorientierter Lohnpolitik, aber es war auch nicht so, dass die Gewerkschaften immer nur Abwehrkämpfe gegen Rationalisierungsfolgen führten. Weitere regionale und branchenspezifische Studien können hier noch interessante Befunde bringen.

Der dritte Beitrag befasst sich mit den lohnpolitischen Vorstellungen aus den Reihen der Österreichischen Schule der Nationalökonomie, also nicht mit Theoriebildung innerhalb der Arbeiterbewegung. Hansjörg Klausinger kann dabei kein konzises Theoriegebäude referieren, denn Lohntheorie war in der Zwischenkriegszeit nicht der Schaffensschwerpunkt dieser Gruppe, wenngleich die konjunkturpolitischen Überlegungen und Rationalisierungsdebatten diese Faktorkosten nicht außen vorgelassen haben. Möglicherweise wäre es interessant, auf die lohnpolitischen Erörterungen der Wiener Schule aus den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg zurückzugreifen.

Klausinger hat jedoch nur wenige Seiten und konzentriert sich auf Richard Strigl, Friedrich A. Hayek, Ludwig Mises und Fritz Machlup. Es verwundert natürlich nicht, dass sich die lohntheoretischen Konzepte der Wiener Schule im Rahmen eines radikal liberalen Koordinatensystems bewegen. Wenn die Gewinne durch eine zu offensive Lohnpolitik geschmälert werden, so Klausingers Zusammenfassung des liberalen Arguments, führe dies zu Kapitalaufzehrung und Stagnation.

Diese wirtschaftsliberale Haltung ge-

genüber lohn- und sozialpolitisch verursachten Kostensteigerungen bzw. Gewinnschmälerungen war aber nicht allein ein Argument in der innerösterreichischen Auseinandersetzung über die Einkommensverteilung. Sie fiel der österreichischen Außenpolitik ein ums andere Mal auf den Kopf, wenn sie auf internationalen Konferenzen über finanz- und handelspolitische Hilfestellungen für Mitteleuropa im Allgemeinen und Österreich im Speziellen verhandelte. Warum denn die Welt die österreichische Sozialpolitik zahlen sollte, hat Gustav Cassel einmal auf einer Finanzkonferenz in den 1920er-Jahren gefragt. Die österreichischen Politiker sollten nur das verteilen, was sie auch hätten, war sein Vorschlag. Danach könne man ja die Möglichkeit von Finanzhilfen nochmals prüfen.

Das Aufgreifen der lohntheoretischen und lohnpolitischen Diskurse der Zwischenkriegszeit ist ein löbliches Unterfangen. Aber die neuerliche Hinwendung zur Geschichte der Arbeit und der Arbeitnehmerorganisationen sollte

hier nicht stehen bleiben, sondern versuchen, weitere Zugänge zu finden. Zu denken ist hier neben vielen anderen Aspekten an die Entwicklung der prekären Arbeitsverhältnisse und deren Märkte und die Wirkungen der Inklusion der Arbeitnehmerschaft bzw. -organisationen in unternehmerische und gesamtwirtschaftliche Entscheidungsprozesse. Haben Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung zur Herausbildung einer spezifischen „Funktionärskaste“ geführt? Wie hoch ist die vertikale Mobilität? Interessant wäre sicher auch die Frage danach, welcher Personenkreis die von den Organisationen der Arbeitnehmerschaft besetzten wirtschaftlichen und politischen Führungspositionen übernimmt und in welchem Ausmaß die Gestaltung der Führungsaufgaben durch arbeitnehmerorientiertes Denken geprägt werden oder, umgekehrt, ob und in welchem Umfang solche Führungsaufgaben eine sozialisierende Wirkung auf ihre Träger haben.

Jürgen Nautz

AK BIBLIOTHEK WIEN FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

- ➔ 450.000 BÜCHER**
- ➔ 900 ZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN**
- ➔ ZWEI WOCHEN GRATIS-ENTLEHNUNG**
- ➔ ONLINE-KATALOG UND BÜCHERBOTENDIENST**
- ➔ LESERÄUME MIT TERRASSE**
- ➔ KOSTENLOSER INTERNETZUGANG**
- ➔ INFORMATION & BERATUNG**

AK Bibliothek Wien für Sozialwissenschaften

Prinz Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien

Öffnungszeiten: Mo–Fr 10–19³⁰ Uhr, Aushebzeiten: Mo–Fr 12–18

Uhr Servicetelefon: (01) 501 65 -23 52, E-Mail: bibliothek@akwien.at

wien.arbeiterkammer.at/bibliothek



BIBLIOTHEK

WISSEN IST MACHT