

Wirtschaft und Gesellschaft

AK Bibliothek Wien
für Sozialwissenschaften

18. Juli 2011

606

Editorial

Finanzmarktregulierung: Aus der Krise gelernt?

Arne Heise, Hanna Lierse

Wirtschaftskrise, Austeritätspolitik
und das europäische Sozialmodell

Bruno Rossmann

Die neue europäische Steuerungsarchitektur –
„*More of the same*“ statt Paradigmenwechsel

Hagen Krämer

Dienstleistungen im Strukturwandel:
Entwicklung und Perspektiven in Europa

Irene Mandl

Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich

A. Wroblewski, A. Leitner, R. Latcheva

Weiterbildungsmotivation und Realisierungschancen
von gering qualifizierten Wiedereinsteigerinnen

Marcel Kirisits

Die Arbeitsmarktpolitik als überforderter
Problemlöser der Bildungspolitik

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

37. Jahrgang (2011), Heft 2

Inhalt

Editorial

Finanzmarktregulierung: Aus der Krise gelernt? 191

Arne Heise, Hanna Lierse

Wirtschaftskrise, Austeritätspolitik und das europäische Sozialmodell 201

Bruno Rossmann

Die neue europäische Steuerungsarchitektur –
„*More of the same*“ statt Paradigmenwechsel 233

Hagen Krämer

Dienstleistungen im Strukturwandel: Entwicklung und Perspektiven
für Wachstum und Beschäftigung in Europa 269

Irene Mandl

Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich 293

Angela Wroblewski, Andrea Leitner, Rossalina Latcheva

Wiedereinstieg & Weiterbildung. Weiterbildungsmotivation und Realisie-
rungschancen von (formal) gering qualifizierten Wiedereinsteigerinnen 315

Kommentar

Marcel Kirisits

Die Arbeitsmarktpolitik als überforderter Problemlöser der
Bildungspolitik 335

Tagesankündigung: 75 Jahre „General Theory of Employment,
Interest and Money“, Wien, 29. 9. 2011 346

Bücher

Rudolf Richter, Eirik G. Furubotn, Neue Institutionenökonomik. Eine
Einführung und kritische Würdigung, 4. Auflage (Michael Mesch) 347

Hans Weiss, Schwarzbuch Landwirtschaft. Die Machenschaften der
Agrarpolitik (Josef Schmee) 351

Stephen Broadberry, Kevin O'Rourke (Hrsg.), The Cambridge Economic History of Modern Europe (Martin Mailberg).....	357
Jürgen G. Backhaus (Hrsg.), Religion und Wirtschaft. Die Bedeutung der Reformation; Jürgen Backhaus (Hrsg.), The Reformation. As a Pre-Condition for Modern Capitalism (Felix Butschek)	360
Andrea Grisold, Wolfgang Maderthaner, Otto Penz (Hrsg.), Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich (Erik Türk)	367

Unsere AutorInnen:

Arne Heise ist Professor für Finanzpolitik und Public Governance im Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Marcel Kirisits ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für die Steiermark in Graz.

Hagen Krämer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Karlsruhe – Technik und Wirtschaft.

Rossalina Latcheva ist Mitarbeiterin der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Andrea Leitner ist Mitarbeiterin der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Hanna Lierse ist Doktorandin und Lehrbeauftragte im Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

Irene Mandl ist Mitarbeiterin von Eurofound, der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, in Dublin.

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

Angela Wroblewski ist Mitarbeiterin der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Editorial

Finanzmarktregulierung: Aus der Krise gelernt?

„Who do I call if I want to call Europe?“

Diese Frage, die Henry Kissinger einst stellte, als die Europäische Gemeinschaft noch in den Kinderschuhen steckte, bezog sich zwar mehr auf die Außenpolitik der EU. Angesichts der Rolle, welche die zersplitterte Aufsicht über Finanzinstitutionen und -märkte bei der Entstehung und in der Krise gespielt hat, kann sie aber ruhig auch den EUropäischen Finanzaufsichtsbehörden gestellt werden. Und die Frage kann auch mit gutem Recht über den Atlantik zurückgestellt werden.

Dies und jenseits des Atlantiks wird derzeit an der Finanzmarkt(re)-regulierung und an einer neuen Aufsichtsarchitektur gearbeitet. Dabei war man bei der Schaffung neuer Behörden deutlich schneller, als man es bei der Schaffung und der Implementierung des materiellen Rechts ist – dies mag zum Teil in der Komplexität der Materie begründet sein, zum Teil im politischen Entscheidungsprozess selbst, zu einem erheblichen Teil aber auch darin, dass die Branchenlobbys nach einer kurzen Schrecksekunde wieder Tritt gefasst haben und ihr Einfluss wieder erstarkt ist, wie die warnenden Worte Trichets – „Das ist mit unseren bestehenden demokratischen Grundwerten nicht vereinbar.“ – und der Hilferuf der EU-Parlamentarier vom Juli 2010 zeigen. Je stärker die Entfernung zur Krise zunahm, desto stärker wurden auch wieder die Stimmen, die das globale „*level playing field*“ ins Spiel brachten, also jene Stimmen dies- und jenseits des Atlantiks, die darauf verwiesen, dass die jeweils andere Seite weit weniger strengeren Regeln unterläge als die eigene.

Je kürzer der Abstand zum Ausbruch der Krise war, desto beherzter waren nicht nur die Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen für den Finanzsektor, sondern auch die Bekenntnisse zu einer umfassenden, durchdringenden Reregulierung des Finanzsektors. Rasch wurden Pakete in bisher nicht bekanntem Ausmaß geschnürt, Bypässe gelegt, um einen völligen Infarkt zu vermeiden (die Zentralbanken ersetzen den über Nacht zum Erliegen gekommenen Zwischenbankenmarkt), und die G20 bekannten sich im November 2008 in Washington u. a. dazu, „sicherzustellen, dass alle Finanzmärkte, -produkte und -teilnehmer ... reguliert und beaufsichtigt werden“. In London im April 2009 folgte schon eine Einschränkung auf die systemisch Wichtigen unter ihnen. Was schon im Ansatz fehlte, war ein Bekenntnis zu einer funktionalen Regulierung, also einer Regulierung, die nicht an der Rechtsform

oder Unternehmensart ansetzt, sondern an der Funktion. Damit blieb und bleibt aber eine der wesentlichen Faktoren zu wenig berücksichtigt, der entscheidend zum Zustand des Finanzsystems vor der Krise beigetragen hat: Regulierungsarbitrage und das Schattenbanksystem, also die Übernahme von Bankfunktionen wie Kreditschöpfung oder Fristen- und Liquiditätstransformation durch Marktteilnehmer, die nicht wie Banken reguliert sind.

Behörden(un)ordnung

Neben dem (De)Regulierungsversagen und dem Versagen der Selbstregulierung, auf die vor allem Greenspan – und mit ihm der Rest jener, die die Verantwortung für die Systemstabilität trugen – vertraut hatte, waren es aber vor allem auch Mängel in der Architektur der Aufsicht, die dies- und jenseits des Atlantiks zu Dysfunktionen im Finanzsystem beigetragen hatten. Waren es in Europa vor allem nationale Grenzen der Aufsicht in einem Binnenmarkt, so in den USA in erster Linie Grabenkämpfe zwischen einzelnen Behörden, die Aufsichtsarbitrage, Aufsichtslücken, Intransparenz und missbräuchliche Praxis zugelassen hatten.

Konkret waren es in den USA z. B. die Konflikte zwischen der Aufsichtsbehörde für den Rohstoff- und Futurehandel CFTC und der Wertpapieraufsichtsbehörde SEC, die es Marktteilnehmern zunehmend erlaubten, für sich selbst größtmögliche Spielräume zu schaffen, weil die Behörden zu stark mit Kompetenzstreitigkeiten beschäftigt waren. Warnungen der CFTC vor systemischen Risiken, die im intransparenten Derivatehandel abseits von geregelten Börsen (OTC) schlummerten, wurden von der SEC, dem Finanzministerium und dem Federal Reserve System ignoriert, und es wurden weitere Spielräume geschaffen – Spielräume, die etwa dazu führten, dass niemand (weder Aufsicht noch andere Marktteilnehmer) über die tatsächliche Risikoposition wichtiger, stark vernetzter Finanzinstitute Bescheid wusste.

Ähnlich waren die Probleme auch dort gelagert, wo es die USA am tiefsten traf – in der Eigenheimfinanzierung. So wurde in Konsumentenschutzfragen im Hypothekarkreditbereich, für das auf nationaler Ebene das Federal Reserve System zuständig war (und ist), ein ähnliches Spiel gespielt wie auf dem hoch komplexen Markt für Derivate (der auf unheilvolle Weise mit dem der simplen Eigenheimfinanzierung verbunden war). Traten etwa Meinungsunterschiede bezüglich Vergabepaxis von Hypothekarkrediten zwischen Behörden auf einzelstaatlicher Ebene und dem Federal Reserve System auf, verstand man es dort, zum einen warnende Stimmen zu beschwichtigen und zum anderen, jenen Kompetenzen zu entziehen, die anderer Meinung waren.

Der Deregulierungswettbewerb war damit aber nicht nur jenseits des Atlantiks eröffnet, sondern er gab auch jenen Kräften in Europa Auftrieb, die nur zu gerne den Ball aufnahmen, wenn sie ihn schon nicht selbst gespielt hatten, wie Großbritannien es unter Thatcher begonnen hatte, aber auch unter „New Labour“ nicht ohne Begeisterung weiter trieb.

Probleme in der Europäischen Architektur der Aufsicht wurden ebenfalls erst in der Krise greifbar, wenn auch Problemlinien hier anders verliefen. Der Binnenmarkt und der einheitliche europäische Pass garantieren jedem Marktteilnehmer die Ausübung seiner Tätigkeit in der EU (und im EWR, wie in der Island-Krise spürbar wurde). Gleichzeitig blieb aber die Aufsicht national, was nicht nur in diesem Bereich der EU zu erheblichen Konstruktionsasymmetrien führte, sondern, ebenso wie in den USA, zu Regulierungsarbitrage einlud. Während es bei „Problembanken“ aufgrund der gesteigerten Aufmerksamkeit rasch klar wurde, dass kaum ein Institut nicht Geschäftstätigkeiten in erheblichem Ausmaße in ein Land verlagert hatte, das besonders attraktive Gebahrungsmöglichkeiten geboten hatte, seien sie steuerlicher, seien sie regulatorischer Natur oder seien sie in der unterschiedlichen Akribie der Aufsichtsbehörde begründet, kann davon ausgegangen werden, dass dies die übrigen Institute ebenso – nur geschickter – praktiziert hatten. Neben diesem Arbitrageproblem zeigte sich in der Krise ein weiteres: der Zugang zu Informationen für die Aufsichtsbehörden eines Landes über Aktivitäten eines Instituts im anderen Land war nicht so, wie es für die oft über Nacht zu treffenden Entscheidungen im Krisenfall erforderlich gewesen wäre.

Neue Aufsichtsarchitekturen

In den USA war und ist das Zeitfenster aufgrund der unterschiedlichen Verfasstheit des politischen Systems kleiner, als dies in der EU der Fall ist. Dementsprechend war es für die USA wichtiger, institutionelle und materielle Reformen in der ersten Hälfte der Legislaturperiode in einem Rahmengesetz zu verabschieden, das wesentliche Pflöcke einschlägt, aber aufgrund der Komplexität und dem großen Umfang der Materie noch viele Fragen offen lassen muss. Mit dem „Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act“ (DFA) haben die USA daher in einem Schritt sowohl die Reform der Behördenarchitektur als auch wesentliche materielle Rahmengesetze in Angriff genommen. Obwohl der DFA auf 849 Seiten 541 Gesetzesartikel umfasst, bleibt er ein Rahmengesetz, dessen endgültige Beurteilung erst nach der Konkretisierung durch die Durchführungsbestimmungen zu bewerten ist. Wesentliche Themen im materiellen Bereich umfassen eine Erhöhung der Eigenmittelerfordernisse, die Volcker-Regel,

also die Rückkehr zu einer stärkeren Trennung von Geschäfts- und Investmentbanken, die Problematik des faktischen Zwangs zur Rettung (*'bail out'*) von systemisch wichtigen Finanzinstituten (*'too big to fail'*) durch die Steuerzahler, Bestimmungen zur *Corporate Governance* und Vergütungssystemen sowie Verbesserungen im Konsumentenschutz. Ähnlich zaghaft wie in Europa ist allerdings die Regulierung von alternativen Investmentfondmanagern (Hedgefonds und *Private Equity*) und Ratingagenturen.

Die größte Neuerung im institutionellen Bereich ist die Etablierung des „Financial Stability Oversight Council“ (FSOC) als makroprudenzielle Aufsicht für systemische Risiken, das dem US-Finanzministerium untersteht. Es kann aber nur Empfehlungen an den Kongress und die Mitgliedsagenturen aussprechen und ist für Streitbeilegung zwischen den Behörden zuständig. Schlichtung und Empfehlungen sind aber nicht bindend. Der FSOC setzt sich aus Vertretern des Finanzministeriums und Vertretern der Regulierungs- und Aufsichtsbehörden zusammen. Das Federal Reserve System wird trotz seiner umstrittenen Rolle als Regulator und Aufsicht in den Jahren vor der Krise mit weit mehr Kompetenzen ausgestattet und erhält eine zentrale Stellung, wird aber in ihren Regulierungs- und Aufsichtssagenden stärker dem Kongress rechenschaftspflichtig. Konsumentenschutzangelegenheiten werden im Federal Reserve System konzentriert. Es muss in zwei wesentlichen Angelegenheiten Einvernehmen mit zwei anderen Behörden herstellen: in der Frage der Abwicklung von Finanzinstituten mit dem Einlagensicherungsfonds und in der Frage der Anpassung der Eigenmittelerfordernisse für systemisch wichtige Finanzinstitute und antizyklische Kapitalpuffer mit dem FSOC. Die Abwicklung von in Schieflage geratenen Finanzinstituten scheint ein ganz zentraler Punkt in der US-Reform zu sein. Schon bisher gab es mehr geregelte Marktaustritte in den USA als in Europa. Die Kosten der Bankabwicklung sind von der Branche über einen zu alimentierenden Fonds zu tragen. In diesem zentralen Punkt scheint der US-amerikanische Ansatz glaubwürdiger als die hier noch nicht sehr weit fortgeschrittene Diskussion in der EU. Demgegenüber scheint es fraglich, ob die im Zentrum der Kritik gestandenen Grabenkämpfe zwischen einzelnen Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, die auch zu Regulierungsarbitrage und einem Wettlauf nach unten beigetragen haben, wirklich befriedigend gelöst sind. So bestehen zum Beispiel die Commodities and Futures Trading Commission und die Security Exchange Commission weiter nebeneinander. Es waren Konflikte zwischen diesen beiden Behörden, die für die Akteure weite Spielräume eröffnet hatten. Bezüglich des aufgewerteten Federal Reserve Systems bleibt zu hoffen, dass es seine Rolle in der Regulierung und in der Aufsicht nach der Krise anders definiert, als dies vor

der Krise der Fall war.

Ähnlich dem FSOC etabliert die EU ebenfalls eine Behörde für systemische Risiken, das „European Systemic Risk Board“ (ESRB), das sich ebenfalls nur auf Empfehlungen stützen kann. Anders aber als in den USA sind die Vertreter der Steuerzahler (wenn man die Finanzminister so sehen will) nicht in dem Board vertreten, wohl aber EZB-Vertreter, Vertreter der neu geschaffenen europäischen mikroprudenziellen Aufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und Pensionskassen sowie Marktaufsicht (Wertpapiere, Investmentfonds, AIFM und Rating-agenturen), Vertreter der Wissenschaft und technische Vertreter der oben genannten Aufsichtsbehörden. Die EU-Behörden entziehen sich also der demokratischen Legitimation und der Legitimation jenen gegenüber, die für die eingetretenen Schäden in bisher nicht gesehendem Ausmaß geradestehen, ein Stück weiter als ihr US-amerikanisches Pendant und geben sich wesentlich technokratischer – ein nicht unbekanntes Verhalten europäischer Institutionen, das vielleicht auch zur Euroskepsis in den Mitgliedsstaaten beiträgt.

Ein entscheidender Punkt wird neben technisch-methodischen Fragen über die richtige und rechtzeitige Erkennung von systemischen Risiken die Frage sein, welche Institution über mehr Glaubwürdigkeit verfügt, welche Institution sich in der Lage sieht und auch tatsächlich den Mut hat, die Rolle des Spielverderbers zu übernehmen, wenn die Party am Höhepunkt ist. Denn nichts anderes ist die Aufgabe einer makroprudenziellen Aufsicht: sich dort entgegenzustellen, wo Vermögenspreise in die Höhe schnellen, wo Kreditblasen entstehen und Kredithebel bis zum und über den Anschlag genutzt werden und dadurch exzessive Profite entstehen. Hier die Bremse über vernünftige Regulierungen einzuziehen, wird nicht leicht sein, aber es wird der Prüfstein für diese Behörden dies- und jenseits des Atlantiks sein. Gelingt eine solche vernünftige, dynamische Regulierung, bräuchte sich auch die EZB nicht mehr genötigt sehen, Überhitzung auf Vermögens- und Kreditmärkten über verschlungene Umwege der Dämpfung der Binnennachfrage mit Schüssen vor den Bug der autonomen Tarifpartner zu bekämpfen. In der engen Kooperation mit anderen wirtschaftspolitischen Akteuren, die sie in den neuen Gremien praktiziert, sieht die EZB offenbar keine Bedrohung ihrer Unabhängigkeit. Vielleicht darf man sogar hoffen, dass sie ihre Unabhängigkeit auch in einem intensiveren Dialog mit den autonomen Tarifpartnern nun etwas entspannter sieht.

Ein logischer und notwendiger Schritt war auf jeden Fall, aus den *supervisory colleges* der nationalen Aufsichtsbehörden europäische Aufsichtsbehörden zu schaffen und so gemeinsam mit einem noch zu schaffenden einheitlichen Regelbuch (*single rule book*) die nationalen Grenzen in der Aufsicht zu überwinden. Es war gewissermaßen ein

Konstruktionsfehler des Binnenmarktes, weiter auf nationale Aufsicht zu setzen, die weit weniger europäisiert war als die zu beaufsichtigenden Institute, die die sich daraus ergebenden Spielräume weidlich ausnutzten, was in einem einheitlichen Markt zu erheblichen Verwerfungen führen kann und auch geführt hat. Auch im Krisenfall sollte nun eine raschere und konsistentere Vorgehensweise möglich sein. Keiner befriedigenden Lösung konnte jedoch die Frage der Lastenteilung bei Krisenfällen von grenzüberschreitend tätigen Kreditinstituten zugeführt werden.

Eine stärkere Vereinheitlichung der Aufsicht birgt auch weniger Gefahr in sich, dass Verzerrungen dadurch entstehen, dass Regulierung und Aufsicht so gestaltet werden, dass sie dem Vorankommen der jeweiligen ‚national champions‘ möglichst dienlich sind – auf Kosten von anderen wirtschaftspolitischen Zielen wie der Wettbewerbspolitik, der Finanzmarktstabilität oder im Extremfall auf Kosten der Steuerzahler.

Das Tempo und die Gründlichkeit, die die EU bei der Behördenarchitektur vorgelegt hat, sind durchaus beachtlich. Letztere ist in ihrer technokratischen Konstruktion auch konsistent, nur hat sie wie viele der EU-Institutionen ein entscheidendes Manko: das einer – vornehm ausgedrückt – sehr indirekten demokratischen Legitimation.

Es bleibt abzuwarten, ob die technokratisch konstruierte neue EU-Aufsichtsarchitektur oder die neue US-amerikanische Aufsichtsarchitektur, die der politischen Verantwortung viel näher ist, ihre Rolle als Spielverderber ernster nimmt, sich dem Druck der Branchenlobby und ‚industriepolitischen Zielsetzungen‘ besser entziehen kann, die besseren Antworten für Finanzmarktstabilität und Wachstum gibt, und welche die Verantwortung gegenüber Konsumenten und Steuerzahlern besser wahrnimmt.

Materielles Recht

Dass die Mühlen der EU, was das materielle Recht anbelangt, langsamer mahlen als die der USA, ist zunächst einmal darin begründet, dass das Zeitfenster, wie oben erwähnt, ein größeres ist, und auch der Abstimmungsprozess zwischen Kommission, Parlament und Rat ein schwierigerer ist, als dies in den USA der Fall ist. Das muss angesichts der Komplexität und des großen Umfangs der zu behandelnden Materie nicht unbedingt ein Nachteil sein, birgt aber die Gefahr in sich, dass mit dem Abstand zur Krise und nach den – für Institute und deren Eigentümern – erfolgreichen Stabilisierungsmaßnahmen die Einsicht in die Notwendigkeit, die Spielregeln zu verändern, stark abnimmt.

Die großen Themen des DFA und der europäischen Antworten auf die Finanzkrise decken sich weitestgehend. Das große Rahmenwerk

für das materielle Recht kennt die EU nicht, es bleibt auf die verschiedenen Gesetzgebungsmaßnahmen aufgeteilt. Die größten und wichtigsten Materien sind die Eigenkapitalrichtlinien für Banken (CRD II-IV), die aber auch *Corporate Governance* und Vergütungssysteme in Kreditinstituten umfassen und voraussichtlich auch Fragen der Abwicklung von Kreditinstituten. Der Legislativvorschlag der Kommission ist für den Sommer des laufenden Jahres zu erwarten. Es ist vermutlich keine riskante Prognose, wenn man in der Frage des Marktaustritts und in der Frage des Eingriffs in Unternehmen in Europa wohl weit vorsichtigere Schritte als in den USA erwartet. Damit verschärft sich aber die moralische Versuchung (*moral hazard*), weil die Staaten bewiesen haben, dass sie im Zweifelsfalle lieber Steuermittel als den Marktaustritt von größeren und auch kleineren Banken riskieren.

Die zu dünne Eigenkapitaldecke hat gezeigt, dass die Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen notwendig ist. Sie ist aber bei Weitem nicht ausreichend, wenn die Spielregeln die gleichen bleiben. Daher sind ergänzende Bestimmungen wie die Beschränkungen des Hebels der ungewichteten Aktiva notwendig, weil Bewertungsspielräume in der Bilanzierung und in den annahmenbasierten Risikomodellen das Risiko von Fehleinschätzungen und vergessenen Variablen beinhalten. Dasselbe gilt für die Beschränkung der Fristentransformation, dies aber vor allem für jene Institute, die sich über vermeintlich immer verfügbare Geldmarktiliquidität refinanzieren und nicht vorwiegend über das Einlagengeschäft. Basel III und CRD IV scheinen aber in eine andere Richtung zu gehen und marktbasierende Tätigkeiten stärker zu begünstigen als das vorwiegend einlagengestützte Geschäftsbankenmodell (*retail banking*).

Ein vor allem in Kontinentaleuropa wenig geschätzter Ansatz ist die sogenannte Volcker-Regel, mit der die USA wieder eine stärkere Trennung zwischen Investmentbanking, Eigenhandel sowie Engagement bei Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds auf der einen und Geschäftsbanken auf der anderen Seite vornehmen. Dabei könnte eine solche Trennung vielleicht ein Weg sein, ein Problem zu lösen, das wir ein Diversifikationsparadoxon nennen könnten. Indem alle Finanzmarktakteure ihr Heil in der Diversifikation suchen, steigt die Korrelation der Assetklassen, die zunächst weitgehend unkorreliert waren, und die Gefahr von *spill-overs* über Sektorgrenzen nimmt zu. Für das Gesamtsystem also nicht unbedingt eine ökonomisch gute Versicherung: Kleinere Risiken werden versichert, während das Risiko größer, systemischer Risiken steigt. Wir brauchen also verschiedene Akteure, die unterschiedlich agieren, damit unser Finanzsystem als Ganzes stärker diversifiziert und so das System stabiler wird, auch wenn es Akteure gibt, die dann schwankungsanfälliger sind, aber wo es innerhalb des

Systems Grenzen der Ansteckung gibt. Gleichzeitig würden dadurch andere Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik steigen, die sich aus einer stärkeren Segmentierung ergeben, wie etwa wettbewerbspolitische Bedenken. Aber diese Herausforderungen sollten in einem Binnenmarkt zu bewältigen sein, und das Risiko der Erpressbarkeit sinkt, wenn risikoreicheres Investmentbanking nicht auch die Geschäftsbankenfunktionen mitbedroht.

Die Anreize für eine Verhaltensänderung durch *Corporate Governance* und Vergütungssysteme wie die Ausdehnung der Durchrechnungszeiträume für variable Gehaltsbestandteile und die rückwirkende Herabsetzung bei Verlusten gehen zwar zum Teil in die richtige Richtung einer besseren Balance zwischen Risiko und Renditeorientierung. Viele Bestimmungen bleiben allerdings sehr vage und beschränken sich auf „Angemessenheit“, ohne klarere Ziele für die Nachhaltigkeit oder Begrenzungen vorzugeben.

Bezüglich der Regulierung der Märkte sind es in der EU die MiFID (Market in Financial Instruments Directive), in der Anlegerschutz einerseits und Handelsplattformen andererseits geregelt werden, sowie Richtlinien über Marktinfrastuktur, OTC-Handel (bilateraler Handel abseits geregelter Märkte) und Derivative wie CDS (mit denen man sich gegen den Zahlungsausfall versichern kann, auch wenn man nicht Gläubiger ist), die für mehr Marktdisziplin, Transparenz und Stabilität sorgen sollten. Aber auch hier zeigt sich, dass mit zunehmendem Abstand zur Krise der Ausnahmenkatalog länger wird und die vorgeschlagenen Regeln weicher werden.

So gut wie nicht haben sich Spielregeln für Ratingagenturen sowie für Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds (zusammengefasst als alternative Investmentfonds, AIF) geändert. Zwar sieht die Richtlinie über AIF eine Registrierung und damit etwas mehr Transparenz vor, doch wird materiell kaum etwas geändert – zum Teil, weil sich die Branche durchsetzte, zum Teil auch deshalb, weil durch die Zusammenfassung auch keine einheitliche Regelung möglich war, die die unterschiedlichen Geschäftsmodelle adäquat erfassen kann. Hier wäre man wahrscheinlich besser beraten gewesen, der Heterogenität dieser Branche Rechnung zu tragen und – auch das Risiko einer weiteren Zersplitterung der Materie in Kauf nehmend – die Regelungen besser auf die jeweiligen Funktionen der Akteure abzustellen: dort wo sie sich wie Banken verhalten und Transformationsfunktionen übernehmen, entsprechend zu regulieren (bezüglich Fremdkapitalhebel und Liquiditätsmanagement), und dort, wo sie sich mehr wie Investmentfonds verhalten, auch stärker bei diesen Funktionen anzusetzen.

Für jene, die ganz entscheidend bei allen Phasen und allen Akteuren in der Entstehung der Blasen und der Krise beigetragen haben, blieben

hingegen die Spielregeln weitestgehend unverändert. Ihr erstklassiges Zeugnis für strukturierte Produkte, die Schrott enthielten, das sie nach Eintritt in die Krisenphase zu einem großen Teil zurücknehmen mussten, hat bei Anlegern, die auf das Urteil vertrauten, zur Sorglosigkeit geführt, hat Bankmanager von der Verantwortung einer umsichtigen Risikoabwägung entbunden, und am Ende haften Ratingagenturen für nichts. Das Geschäftsmodell blieb weitgehend unverändert, der Rekurs des Gesetzgebers auf die Ratings bleibt bestehen. Die Interessenkonflikte durch die Bezahlung durch den zu Prüfenden lassen sich auch kaum lösen, weil es für einen Investor zu kostspielig ist, ein Rating zu beauftragen, und in der heutigen Welt kein Investor andere Investoren von der Information ausschließen kann. Auch der Ruf nach einer europäischen Ratingagentur wird diesen Interessenkonflikt nicht lösen können. Aber warum müssen Gesetzgeber auf Ratings vertrauen, für das eine Ratingagentur jegliche Haftung ausschließt, und warum entlässt man Bankmanager aus ihrer Verantwortung, wenn man zulässt, dass sie Klauseln vereinbaren, die eine Zinsänderung bei einer nachträglichen Änderung von Ratings vorsehen? Nur wenn die Spielregeln für Ratingagenturen verändert werden, wird sich ihr Verhalten ändern und wird sich das Verhalten derer verändern, die in Kreditinstituten, Pensionskassen, Versicherungen und Investmentfonds für Risiko verantwortlich sind.

Schlussbemerkungen

Diesseits wie jenseits des Atlantiks und des Pazifiks stimmen die Branchenvertreter das Lied an, dass in ihrem Geschäftsgebiet ihr Gegenüber von der jeweils anderen Seite des Teichs von den dortigen Regulatoren und Aufsichtsbehörden besser behandelt werde und dass das Wohl und Weh des ganzen Kontinents davon abhängen, nicht gegenüber ihren Mitbewerbern benachteiligt zu werden – (und sei es auch im lokal gebundenen Einlagen- und Kreditgeschäft mit Endverbrauchern und Klein- und Mittelbetrieben). Die Regierungen und die neu geschaffenen Behörden mögen dies zum Anlass nehmen, sich besser abzustimmen, um nicht zum Ausgangspunkt der Krise zurückzukehren: Es waren das Scheitern der Selbstregulierung und der Auslagerung von hoheitsrechtlichen Aufgaben sowie Regulierungsarbitrage und ein Deregulierungswettlauf, die in den letzten fünfundzwanzig Jahren zwar für überdurchschnittliche Renditen auf Vermögensmärkten und in Finanzinstituten gesorgt haben, aber auch begleitet waren von geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, steigenden Ungleichgewichten und der größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg.

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)
- Band 11: Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelost-europa – Rückwirkungen auf Österreich? (8/2010)

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>

Wirtschaftskrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell*

Arne Heise, Hanna Lierse

1. Sozialpolitik im europäischen Einigungsprozess

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern: Der Sozialstaat ist zum Sanierungsfall geworden und muss deshalb reformiert oder, um im Bilde zu bleiben, rekonstruiert und modernisiert werden. Globalisierung und europäische Integration, die demografische Entwicklung und Individualisierungsprozesse in den Gesellschaften haben über lange Zeit hinweg am sozialstaatlichen Fundament der Mitgliedstaaten der EU genagt. Wenn nicht bald mit den Sanierungsarbeiten begonnen wird, so die landläufige Konnotation, dann bricht der Sozialstaat unter seiner Kosten- und Umverteilungslast zusammen. Was seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten die gängige sozialpolitische Perspektive von Wissenschaft und Politik ist, droht nach der jüngsten Weltfinanzkrise und der in der Folge fast überall eingeschlagenen ‚absurden Austeritätspolitik‘¹ zum neuen Handlungsimperativ.

Bevor wir uns im Folgenden den Entwicklungstendenzen der europäischen Sozialstaaten – dem Europäischen Sozialmodell (ESM) – insbesondere unter den Bedingungen allgemeiner Konsolidierungsnotwendigkeiten nach dem Emporschnellen der Staatsverschuldung im Laufe der jüngsten Weltfinanzkrise beschäftigen wollen (Abschnitt 2), erfolgen zunächst ein paar allgemeine Bemerkungen zur besseren Einordnung der Diskussion (Abschnitt 1). Nach einer Gegenüberstellung der Sparprogramme in den ausgewählten Ländern (Abschnitt 3) folgt dann ein kurzes Fazit (Abschnitt 4), in dem die Diskussionslinien des ersten Abschnitts wieder aufgenommen werden.

1.1 Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat?

Im allgemeinen Sprachgebrauch, aber auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur werden die Begriffe Sozial- und Wohlfahrtsstaat gemeinhin synonym gebraucht. Wir möchten hingegen die Bezeichnung ‚Wohlfahrtsstaat‘ nur dann verwenden, wenn es bei staatlichen Eingriffen nicht nur um soziale Korrektur- oder Sicherungsfunktionen geht, sondern um breitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Eingriffe zur Steigerung der

gesellschaftlichen Wohlfahrt. ‚Sozialpolitik‘ i. e. S. soll für die Sicherung gegenüber den fünf elementaren Lebensrisiken – Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Armut – reserviert bleiben und folglich ‚Sozialstaat‘ auf diesen Kern verweisen. Wohlfahrtsstaatliche Politik hingegen benötigt neben den Instrumenten der ‚Sozialpolitik‘ i. e. S. also eine kollektiv getroffene, demokratisch legitimierte Zielsetzung (z. B. über Umverteilungsausmaße, Marktbegrenzungen bzw. ‚Dekommodifizierungsbereitschaft‘ etc.) und eine breite gesellschaftspolitische Einbettung von der makroökonomischen Steuerung über die Familienpolitik bis hin zur Bildungspolitik als Grundlage von Partizipation und Inklusion in einem nicht ausschließlich marktlichen Sinne.

Im Rahmen dieser Unterscheidung wird es hier nur um die Sozialstaatlichkeit in der EU – und das Europäische Sozialmodell soll sich genau darauf beziehen – gehen, nicht um die weiter gefasste Wohlfahrtsstaatlichkeit. Dies ist einerseits einer notwendigen Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes geschuldet, spiegelt aber auch den oben ange deuteten Perspektivwandel der Aufgabenzuschreibung an ‚Sozialpolitik‘ nach dem Ende des ‚keynesianischen Wohlfahrtsstaats‘ wider: Die drei objektiven Prozesse

- Globalisierung/europäische Integration,
- Individualisierung,
- Alterung

haben vor dem Hintergrund der in den letzten drei Jahrzehnten dominanten neoliberalen Ideologisierung dazu geführt, dass Sozialpolitik fast ausschließlich angebotstheoretisch als anreizbedingte Allokationsverzerrung verstanden wird, deren kollektiv umverteilender (nachfrage theoretisch begründbarer) Inhalt zugunsten größerer individueller Äquivalenz zurückgefahren und womöglich privat bereitgestellt werden muss, damit gleichermaßen angebotsseitig und wettbewerbskonform größtmögliche Effizienz und finanzielle Nachhaltigkeit (Ökonomisierung) gewährleistet werden kann.

Mit der Unterscheidung zwischen Wohlfahrts- und Sozialstaat soll auch verdeutlicht werden, dass das Ergebnis der ‚sozialpolitischen Modernisierungsanstrengungen‘ eben nicht das Ende des Sozialstaates sein wird, wohl aber eine markante Änderung in der materiellen Ausgestaltung, der Struktur zwischen kollektiven und individuellen Anteilen, der Finanzierung und eben auch der Anspruchsberechtigung und Legitimation beinhaltet. In diesem Sinne wird auch die einstige Gegenüberstellung ‚Europa (ausgebaute Wohlfahrtsstaaten) versus USA (begrenzter Sozialstaat)‘ besser verständlich und, nimmt man die oben skizzierte Entwicklung in Betracht, auch klarer, weshalb Jens Alber (2006) keine systematische Differenz (mehr) zwischen Europa und den USA erkennen kann, die die besondere Betonung eines ‚Europäischen Sozialmodells‘ rechtfertigen würde.

1.2 Die unterschiedlichen Sozialstaatsmodelle in der EU oder: Gibt es ein Europäisches Sozialmodell?

Die europäischen Sozialstaaten sind nicht nur historisch recht disparat entstanden, sie entsprechen auch der Unterschiedlichkeit der europäischen Wirtschaftsmodelle² – wobei sich dies ebenso auf die materielle Höhe der sozialen Sicherung wie auch auf den Grad der Dekommodifizierung, die Art der Finanzierung, die strukturelle Verteilung der Sicherungsbedürfnisse auf die verschiedenen Notlagen und deren Institutionalisierung bezieht. Nach der bekannten Unterscheidung von Esping-Andersen (1990) können wir also mindestens drei Sozialstaatstypen in der EU unterscheiden:

- den sozialdemokratischen oder skandinavischen Typ,
- den sozialkonservativen oder kontinentalen Typ,
- den liberalen oder angelsächsischen Typ.

Mit der Osterweiterung dürfte sich diese Vielfalt noch weiter erhöht haben³ – von einem oder gar ‚dem‘ Europäischen Sozialmodell kann also zunächst keine Rede sein. Allerdings mag entweder der oben angedeutete Wandlungs- und Modernisierungsprozess der verschiedenen Sozialstaaten in der EU zu einem gemeinsamen Modell konvergieren, andererseits kann das ‚Europäische Sozialmodell‘ auch als Denkfigur für einen (neuen?) Integrationstyp stehen, der sich wieder stärker vom US-Modell abzuheben vermag.

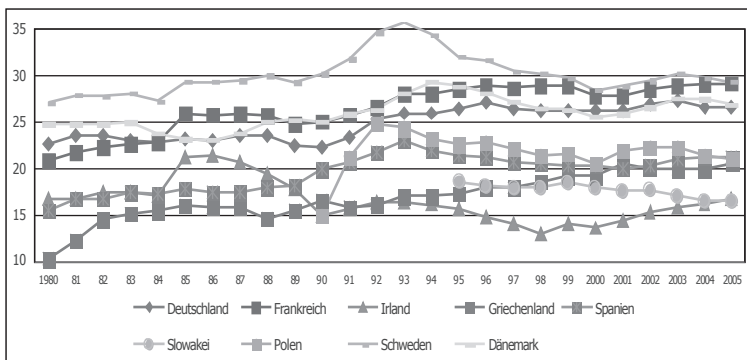
1.3 Europäische Integration als Motor der Konvergenz?

Die Literatur zur künftigen Entwicklung der Sozialstaatlichkeit in der EU ist lang und ohne eindeutiges Ergebnis. Die oben erwähnten objektiven Faktoren und insbesondere die Anforderungen der europäischen Integration betreffen zwar alle Mitgliedstaaten, dennoch sind die nationalen Anpassungspfade grundsätzlich durchaus offen: Einerseits mag man Sapir et al. (2003) zustimmen, die vor dem Hintergrund der neoliberalen Ideologisierung und der EU-Integrationsarchitektur nur das liberale Modell für überlebensfähig halten und mithin eine entsprechende Konvergenz prognostizieren, man mag andererseits aber auch Strüncks (2008) Einschätzung teilen, wonach nicht nur das Sozialstaatsmodell vom zugrunde liegenden Wirtschaftsmodell geprägt wird, sondern auch die Modernisierungs- und Anpassungspfade dem jeweiligen Wirtschaftsmodell angepasst werden und mithin Divergenzen bestehen bleiben und allenfalls langfristig unterschiedliche Hybridmodelle entstehen werden. In gewisser Weise zwischen diesen Positionen liegt Buschs (2005; 2009) Argumentation, der im System der Wettbewerbsstaaten – zu dem die neoliberale Architektur der EU geführt hat⁴ – eine Konvergenz zu einem Hybridmodell

zu erkennen glaubt, die der Tatsache Rechnung trägt, dass die Sozialsysteme zu bedeutenden Wettbewerbsfaktoren insbesondere im einheitlichen Währungsraum (also der EWU) geworden sind. Im Rahmen der ‚Methode der offenen Koordinierung‘ – dem weichen *Governance*-Modus im Bereich der EU-Sozialpolitik – sind praktisch überall Entwicklungen der Rekommodifizierung, der Privatisierung und der Absenkung der Sicherungsleistungen zu erkennen.

Hier kann nicht auf die einzelnen Strukturmerkmale des vermeintlichen Konvergenzprozesses im Detail eingegangen werden. Letztlich ist mit der ‚Ökonomisierung‘ aber vor allem auch ein Rückbau des Sicherungsniveaus zur Reduktion angeblicher Allokations- und Wettbewerbsprobleme verbunden. Wirft man einen Blick auf die relativen Sozialausgaben verschiedener Länder (Abbildung 1) mit unterschiedlichen Sozialstaatsmodellen, so lässt sich allerdings eine allgemeine Abwärtsspirale der Sicherungsniveaus nicht erkennen.⁵

Abbildung 1: Sozialausgaben in % des BIP (1980-2005)



Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009

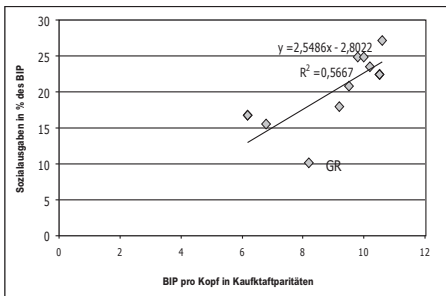
Einige Mitgliedstaaten haben, unabhängig von der Modellzugehörigkeit (Frankreich als Beispiel des kontinentalen Modells, Dänemark als Beispiel des skandinavischen Modells und Polen als Vertreter der MOE-Länder), gar eine eher steigende Sozialausgabenquote zu verzeichnen, nur in wenigen Ländern (z. B. Irland als Vertreter des liberalen Modells, die Slowakei als Vertreter der MOE-Staaten und Schweden als Vertreter des skandinavischen Modells) sinkt die Sozialausgabenquote tendenziell – wobei in allen Fälle am aktuelleren Zeithorizont eher eine Stagnation denn ein klarer (Abwärts-)Trend festzustellen ist.

Wenn also die Konvergenz zu einem verallgemeinerbaren ‚Europäischen Sozialmodell‘ mit einer ernsthaften Gefährdung der sozialen Errungenschaften in der EU verbunden sein soll, muss andere Evidenz erbracht

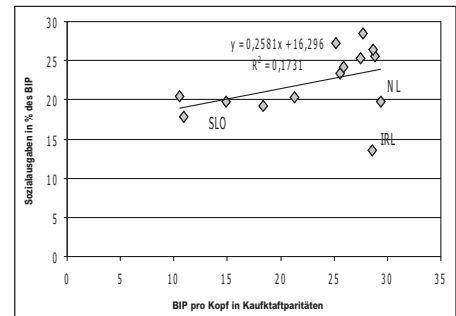
werden. In Abbildung 2 wird deshalb nicht ausschließlich auf die Entwicklung der Sozialausgabenquote abgestellt, sondern diese in Verbindung zum Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft (BIP pro Kopf) gebracht. Denn bei der sozialen Sicherung handelt es sich um ein öffentliches Gut, dessen Nachfrage seitens der Konsumenten (der Bürger) mit steigendem Einkommen zunimmt (positive Einkommenselastizität).

Abbildung 2: Korrelation von Sozialausgaben und Pro-Kopf-Einkommen

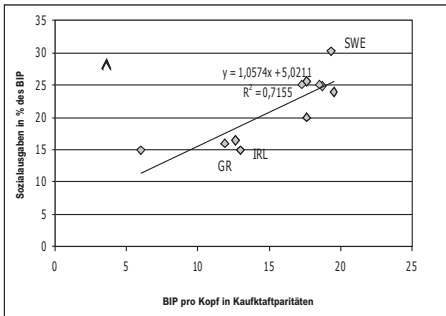
1980



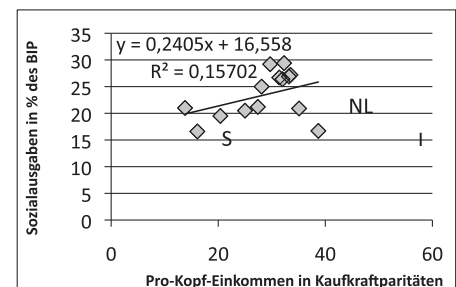
2000



1990



2005



Anmerkung: Folgende Länder wurden ausgewählt: D, F, NL, DK, I, GR, ES, BE, SWE, A, IRL, SLO, TCH, PL.

Quelle: OECD, Country statistical profiles 2009.

Die inkriminierten Dumpingpraktiken würden sich jetzt nicht erst bei einer absolut sinkenden Sozialleistungsquote, sondern bereits bei Sozialleistungsquoten zeigen, die nicht dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand entsprechen, wenn sich tatsächlich ein positiver Zusammenhang (Korrelation) beider Größen messen lässt. Abbildung 2 weist diese Korrelation zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus: 1980 und 1990 kann tatsächlich von einem hohen und sogar zunehmenden Bestimmtheitsmaß gesprochen werden – trotz aller Variationen entlang der Sozialstaatsmodelle. Die Höhe der Sozialausgabenquote wird danach zu 57% (1980) bzw. sogar 71% (1990) durch den Entwicklungsstand erklärt – die Zunahme des Be-

stimmtheitsmaßes wird vor allem dadurch verständlich, dass Griechenland nach dem EU-Beitritt seine Sozialausgaben überdurchschnittlich erhöhte und sich dem (materiellen) europäischen Entwicklungspfad anpasste.

Das Bild ändert sich allerdings, wenn wir die Zeitpunkte 2000 und 2005 betrachten: Nun hat sich die enge Korrelation weitgehend aufgelöst – gerade einmal noch ca. 16-17% der Sozialausgaben werden durch den Entwicklungsstand der Volkswirtschaften den Mitgliedsstaaten erklärt. Verantwortlich für diese Entwicklung sind zumindest relative Dumpingpraktiken in Ländern des liberalen (Irland) und des mittel- und osteuropäischen Typs (Slowakei), die ihre sozialstaatlichen Systeme nicht entsprechend der Steigerung ihrer Wirtschaftskraft ausbauen, aber auch Länder des kontinentalen Typs (Niederlande) tragen durch einen Rückbau der Sozialstaatlichkeit dazu bei, dass Sozialpolitik immer mehr zu einem Standort- und Wettbewerbsfaktor in der EU wird.

1.4 Das Europäische Sozialmodell als Legitimationspotenzial unter Druck

Die Entwicklungen in Sozialstaaten hängen von vielfältigen realpolitischen Machtkonstellationen ab, sie sind nicht ausschließlich ökonomisch-funktionalen oder ideologischen Erwägungen geschuldet. Trotz zahlreicher objektiv und subjektiv belastender Faktoren ist auch im europäischen Modernisierungsprozess nicht mit einem simplen Herunterkonkurrieren der Sozialstandards zu rechnen. Andererseits legen die empirischen Daten durchaus nahe, dass der noch in den 1980er- und 1990er-Jahren erkennbare materielle Entwicklungspfad verlassen oder jedenfalls nicht länger den Bezugsrahmen bilden wird. Je größer die objektiven Belastungsfaktoren und der Perspektivwandel der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Richtung ‚Ökonomisierung‘, desto eher ist eine entsprechende Entwicklung zu erwarten. Insofern ist es durchaus wichtig, ob das ‚Europäische Sozialmodell‘ – insbesondere nach den ernüchternden Erfahrungen der europäischen Politikakteure mit der zumindest skeptischen, wenn nicht gar ablehnenden Haltung der Bürger in der EU, die sich auch im gescheiterten Versuch zeigte, eine europäische Verfassung durchzusetzen – als eine positive Vision einer vom US-Modell verschiedenen Sozial- oder gar Wohlfahrtsstaatlichkeit entwickelt wird.

Genau hierin, im Versuch, das ‚soziale Defizit‘⁶ durch eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Komponente zu verringern, bestand die Strategie des früheren EU-Kommissionspräsidenten Jacques Delors. Mit Delors ist nicht nur die weitere ökonomische Integration im Rahmen der Projekte des ‚Gemeinsamen Binnenmarktes‘ und der ‚Währungsunion‘ verbunden, sondern auch die Prägung des Begriffs ‚Europäisches Sozialmodell‘. Delors war klar, dass allein marktschaffende Integrationsschritte nicht

ausreichen würden, um die EU-Skepsis der 1980er-Jahre („Eurosklерose“) zu überwinden, zumal die zunehmende Inkongruenz von Marktreichweite und Marktregulierung nationale Sozialstandards unter Druck zu bringen drohte – es zeigten sich eben die Grenzen „semi-souveräner“ Staaten.⁷ Bedingten sich für den Sozialisten Delors deshalb ökonomische und soziale Integration noch – das „Europäische Sozialmodell“ Delors'scher Vision darf deshalb noch als ernsthafter Versuch verstanden werden, die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen Europas zu verteidigen und als Legitimationsreserve für die europäische Integration zu begreifen –, so müssen spätere EU-Kommissionen als wesentliche Motoren des Perspektivwandels angesehen werden.⁸ Damit setzen sich in der EU-Kommission „im Kampf um die europäische Integration“⁹ jene Kräfte durch, die noch in der Delors-Kommission mit dem teilweise als „neuklassisch“¹⁰ bezeichneten Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ in Schach gehalten wurden. Dies geschah erstaunlicherweise zu einer Zeit, als sich mit der Übernahme von Regierungsämtern von Sozialdemokraten in vielen, insbesondere aber den wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten ein „*window of opportunity*“ eröffnete, einen tatsächlich „eurokeynesianisch“ geprägten Entwicklungspfad festzuschreiben bzw. zu erneuern. Der mit dem Rücktritt Oskar Lafontaines von allen Partei- und Regierungsämtern zugunsten der „linken Angebotspolitiker“¹¹ in der SPD entschiedene Zwißt in der ersten Schröder-Regierung zeigt exemplarisch die Unsicherheit über den künftigen wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs der europäischen Sozialdemokratie¹² und erklärt nicht nur, weshalb sich dieses Möglichkeitsfenster ungenutzt recht bald wieder schloss, sondern auch, warum die EU-Kommission leichtes Spiel hatte, ihre Vorstellungen vom „sozialinvestiven Staat“, von der humankapitalorientierten, anreizkompatiblen Beschäftigungsfähigkeit statt der quantitativ orientierten Beschäftigung(smenge) als feste Konnotation des „Europäischen Sozialmodells“ und der als weitere Legitimationshilfe im Amsterdamer Vertrag eingefügten Beschäftigungspolitik zu etablieren. Für Hofbauer (2007) nutzt die Kommission in der breiten Bevölkerung positiv besetzte Begriffe (Europäisches Sozialmodell, Beschäftigungspolitik), um gleichermaßen die Legitimation und Akzeptanz der vornehmlich ökonomischen Integration zu erhöhen, wie die „Ökonomisierung“ des Sozialen hinter scheinbar Vertrautem verborgen und uminterpretiert wird.

Ob die jüngste Weltfinanzkrise noch einmal zu einem jener „handfesten gesellschaftlichen Konflikte“ führt, „durch die hindurch emanzipative Kräfte die Agenda mitbestimmen und die aktuell dominierenden Projekte schließlich zurückgewiesen werden“,¹³ wird sich erst noch zeigen müssen. Neben einem temporären Legitimationsverlust orthodox-neoliberaler Wirtschafts- und Finanzkonzepte auf ideologischer Ebene¹⁴ hat die Weltfinanzkrise zunächst einmal auf ganz politisch-praktischer Ebene zu einer

enormen Belastung der öffentlichen Haushalte geführt.

Fast parallel kam es im Jahr 2009 in ganz Europa zu einer tiefen Depression, wie es sie in dieser Größenordnung (und Reichweite) seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er-Jahre nicht mehr gegeben hat. Der Unterschied zu den 1930er-Jahren zeigte sich allerdings in der besonnenen Reaktion der politisch Verantwortlichen und der positiven Wirkung der sozialstaatlichen Sicherung: Mittels diskretionärer Konjunktur- und weitreichender Finanzmarktstabilisierungsprogramme und der sozialpolitisch verantworteten ‚automatischen Stabilisatoren‘ wurde eine weitere Destabilisierung der Realwirtschaft und der vollständige Zusammenbruch der internationalen Finanzmärkte verhindert – allerdings mit den entsprechenden Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte. Die strukturelle Neuverschuldung stieg überall weit über die vom Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgesehene Marke eines ausgeglichenen Haushalts, die ‚automatischen Stabilisatoren‘ fügten überall noch einmal einige Prozentpunkte Defizit hinzu. Deutschland, obwohl von der Finanzkrise leicht überdurchschnittlich getroffen, erlitt noch die geringsten Verwerfungen – hier zeigte sich die beiden Gesichter der starken Exportorientierung der Bundesrepublik: Dem starken Konjunkturereinbruch wurde weniger durch diskretionäre Maßnahmen¹⁵ als durch das Vertrauen auf die Wettbewerbsstärke der deutschen Wirtschaft im überraschend starken Aufschwung insbesondere einiger Schwellenländer im Jahre 2010 begegnet. Andere Länder – vor allem Griechenland, Spanien und Großbritannien – setzten hingegen stärker auf eigene Konjunkturstabilisierung bzw. benötigten größere Finanzmittel zur Bankenstabilisierung.

Überall stieg die Staatsverschuldung stark an und macht damit ein Jahrzehnt der – allerdings nur bescheidenen – Konsolidierung zunichte. Damit wird auch das neuerliche Konsolidierungsausmaß deutlich, wenn die im SWP angepeilte Verschuldungsgrenze von 60% des BIP als Maß nachhaltiger Finanzpolitik Bestand behalten soll: lediglich Rumänien und Lettland, die von sehr niedrigen Schuldenstandniveaus nach der gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation ausgingen, unterschreiten die Marke noch. Aber auch diese Tatsache kann natürlich nicht bestreiten, dass die strukturellen Defizite in Relation zum Wirtschaftswachstum erheblich zurückgefahren werden müssen, wenn ein dauerhaftes Ansteigen der Staatsverschuldung verhindert werden soll. Die schon immer sehr sensible Frage der Finanzpolitik ist und bleibt, ob dies durch Steuererhöhungen, Steuersenkungen, konsumtive (soziale) oder investive Ausgaben senkungen oder -erhöhungen erreicht werden soll. Die herkömmliche Auffassung, dass konsumtive – d. h. insbesondere soziale – Ausgaben senkungen Steuererhöhungen vorzuziehen sind, wird jedenfalls durchaus bestritten.¹⁶

2. Haushaltskonsolidierung in ausgewählten europäischen Ländern

Nachdem wir uns im vorangegangenen Kapitel mit einer theoretischen Debatte zur Einordnung und Entwicklung der Sozialsysteme der europäischen Länder beschäftigt haben, werden im Folgenden die Effekte und Veränderungen, die mit der jüngsten Wirtschaftskrise einhergingen, näher betrachtet. Ende 2008 brach das Wirtschaftswachstum Europas ein, die Arbeitslosigkeit vieler Mitgliedsländer stieg stark an, und mit dem Versuch, eine lang anhaltende Rezession zu verhindern, setzten die Staaten eine Vielzahl an Maßnahmen durch, um das Bankensystem zu stabilisieren und die Konjunktur anzukurbeln. Auch die automatischen Stabilisatoren ließen die öffentlichen Defizite stark ansteigen, sodass es kaum mehr einem Land gelingt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt einzuhalten. Nach diesen kurzfristigen Rettungsaktionen richtet sich der Fokus nun jedoch wieder auf die steigende Schuldenlast der öffentlichen Haushalte, die mit der Krise einherging.

Im Oktober 2009 starteten die Staaten eine fiskalpolitische ‚Exit-Strategie‘, um die seit Beginn der Wirtschaftskrise enorm gestiegenen Staatsschulden abzubauen. Diese Ausstiegsstrategie soll über die Rückführung der Konjunkturpakete hinausgehen und von weiteren Einsparungen und strukturellen Reformen unterstützt werden, ohne dabei die Wachstumspotenziale einzuschränken. Während die Europäische Kommission vorschlägt, die Konsolidierungsmaßnahmen spätestens 2011 umzusetzen, verabschiedeten die meisten Staaten 2010 weitreichende Kürzungen und Reformen, und einige begannen den Konsolidierungsprozess sogar schon im Jahre 2009.

Während kein Mitgliedsland der Europäischen Union von den Konsolidierungsversuchen verschont bleibt, so sind der Umfang, die Art der Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme bislang nicht systematisch und vergleichend betrachtet worden. Die folgende Analyse soll genau dazu beitragen und herausfinden, ob und wie die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsstaaten von den Einsparungen und den strukturellen Reformen betroffen sind. Darüber hinaus wird geklärt, ob die Krise als Motor der sozialpolitischen Konvergenz der Mitgliedsstaaten diene. Aufbauend auf die vorangehende theoretische Diskussion über die Entwicklung der Sozialsysteme in Europa gehen wir davon aus, dass sowohl länder- und typenübergreifende Ähnlichkeiten als auch nationale pfadabhängige Entwicklungen der Sozialsysteme zu verzeichnen sind. Insbesondere wird angenommen, dass die Krise als Auslöser einer weiteren Konvergenz hin zu einem sozialinvestiven Sozialsystem darstellt, der die Dekommodifizierung des Gegenstandes Sozialpolitik weitgehend aufhebt.

Im Folgenden werden die Konsolidierungsprogramme von sechs eu-

ropäischen Staaten (Stand: Herbst 2010) und deren Auswirkungen auf die Sozialsysteme näher betrachtet. Im Vordergrund steht eine Anzahl an Staaten, die besonders hart von der Krise betroffen waren und darüber hinaus die Pluralität der sozialstaatlichen Typen Europas widerspiegeln. Während Deutschland ein kontinentales Beispiel ist, dient Großbritannien als liberales Modell, Spanien und Griechenland als südeuropäische Beispiele, Rumänien als mittel- und osteuropäischer Typ, und Island kann im weitesten Sinne dem sozialdemokratischen Modell zugeordnet werden.

2.1 Die Grundpfeiler des deutschen Sparprogramms

Die Regierung Merkel veröffentlichte mit dem Finanzplan 2010-2014 und dem Bundeshaushalt 2011 die Grundpfeiler der deutschen Konsolidierungspolitik: Bis 2014 sollen 80 Mrd. Euro eingespart werden, was jährlich 0,8% des BIP entspricht. So soll bis 2013 die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten und bis 2016 das strukturelle Defizit auf 0,35% des BIP zurückgeführt werden, wie es die neue Schuldenregel des Grundgesetzes vorschreibt. Der Schwerpunkt des deutschen Sparpaketes liegt auf der Ausgabenseite, denn es soll dort ansetzen, „wo Einsparungen und höhere Einnahmen möglich sind, ohne das Wachstumspotenzial der Wirtschaft und die soziale Balance zu gefährden“.¹⁷ Dennoch plant die Bundesregierung auch maßgebliche Einschnitte im Sozialhaushalt, die über 30% der gesamten Konsolidierung ausmachen, denn eine nachhaltige Haushaltssanierung kann nur gelingen, „...wenn auch dieser Bereich einen zielgerichteten und fairen Beitrag leistet“.¹⁸

Die konservativ-liberale Regierung plant neben den Kürzungen des Elterngeldes für Arbeitslosenhilfe-II-Empfänger, sogenannte Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umzuwandeln, Zuschüsse für Heizungskosten und den staatlichen Rentenversicherungsbeitragssatz für diese Gruppe abzuschaffen. Wer ein Jahr Arbeitslosengeld II bezieht, erwirbt gegenwärtig noch einen zusätzlichen Rentenanspruch von 2,20 Euro im Monat. Da dieser Betrag nicht ausreicht, um eine auskömmliche Rente zu beziehen, schafft die Bundesregierung diesen nun vollständig ab. Neben diesen Maßnahmen, die bei den Bedürftigsten der Gesellschaft ansetzen, plant die Regierung Einschnitte im Elterngeld und in der Gesundheitspolitik. Auch in den letzteren beiden Bereichen, in denen es möglich wäre, einen verteilungspolitisch progressiven Effekt einzubauen, setzt die Konsolidierungspolitik der Regierung bei den untersten Einkommen an.

Anders als die meisten europäischen Länder adjustiert die deutsche Regierung nicht die Altersrenten. Jedoch schon in vorangegangenen Jahren war das Rentenniveau anhand einer Reihe von Reformen gesenkt und die Rolle von privaten und betrieblichen Renten gestärkt worden.¹⁹ Darüber

hinaus setzten die Konsolidierungsmaßnahmen beim Gesundheitssystem an: Neben Arzneimittelherstellern, Ärzten und Krankenhäusern müssen insbesondere die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung die ansteigenden Gesundheitsausgaben tragen. Mit der Gesundheitsreform 2011 können Kassen einen Zusatzbeitrag von den Mitgliedern erheben, um „die Transparenz und den Wettbewerb zu fördern“.²⁰ Jedoch ist der Beitrag einkommensunabhängig und als ein Einstieg in die Kopfpauschale gesehen werden kann. Aufgrund regressiver Effekte von Kopfpauschalen sind niedrige Einkommen vergleichsweise höher belastet, trotz des Solidaritätszuschlags. Die Reform stellt auch eine Aufhebung der Beitragsparität zwischen Arbeitnehmer und -geber dar, welche bislang ein Grundprinzip der deutschen Gesundheitsversicherung war.

Die Haushaltskonsolidierung der Bundesregierung und die sozialstaatlichen Reformen fallen gemessen am BIP vergleichsweise gering aus. Dies liegt sicherlich an der guten aktuellen wirtschaftlichen und somit auch haushaltspolitischen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Trotz des relativ geringen Sanierungsausmaßes weisen die Reformen in eine klare sozialpolitische Richtung: Die Maßnahmen setzen bei den Bedürftigsten der Gesellschaft an, wobei es sich nicht um die Sicherung oder den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen für Arbeitslose und Bedürftige handelt. Im Gegenteil, alle zusätzlichen Bezüge werden abgebaut, um die Arbeitsanreize zur Erwerbsteilnahme und zur Eigenverantwortung zu stärken. Die Grundidee der ‚sozialen Balance‘, wie sie von der konservativ-liberalen Regierung avanciert wird, kann somit nicht im Sinne sozialer Inklusion und Einkommenssicherung verstanden werden, sondern als eine Abkehr von hohen Sozialleistungen und als eine Wende hin zu individueller Verantwortung und Eigenvorsorge.

2.2 Das spanische Sparprogramm

Mit der Haushaltsplanung 2010 begann der spanische Konsolidierungsprozess. Er enthält das Ziel, das Finanzierungsdefizit bis 2013 auf 3% des BIP zu reduzieren.²¹ Es blieb jedoch nicht bei diesem ersten Paket, sondern im Laufe des Jahres verschärfte die Regierung ihren Sparkurs: Neben dem Austeritätsplan (2011-2013) und dem Aktionsplan (2010), welche erhebliche Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst vorsehen, verabschiedete die Regierung Gesetze zu strukturellen Reformen im Rentensystem und Arbeitsmarkt sowie zusätzliche Einsparungen in einer Höhe von 15 Mrd. €.²² Diese umfangreichen Reformen sollen Spaniens Haushalt sanieren, indem sie das Wirtschaftswachstum ankurbeln und die soziale Grundversorgung sicherstellen. Die spanische Strategie setzt dabei auf eine Mischung aus Ausgabenkürzung und Einnahmeerhöhungen (siehe auch Tabelle 1).

Mit der ersten Konsolidierungswelle, der Haushaltsplanung 2010, beschloss die Regierung, das Defizit um 2,1% des BIP zu reduzieren, wobei keine erheblichen Einschnitte in den Sozialstaat vorgesehen waren. Die Regierung erhöhte die Mehrwertsteuer, die Besteuerung von Zinserträgen sowie einige Verbrauchssteuern. Darüber hinaus sollten Anreize zur Stabilisierung von Arbeitsplätzen gesetzt werden, indem die Unternehmensbesteuerung von 25% auf 20% für solche KMUs gesenkt wurde, die ihre Beschäftigungsquote halten oder erweitern. Auf der Ausgabenseite plante die Regierung eine Nullrunde der Löhne des öffentlichen Dienstes sowie der Renten. Erhebliche Reformen und Einschnitte in den spanischen Sozialstaat waren jedoch nicht vorgesehen. Jedoch setzte die sozialdemokratische Regierung zusätzliche Sparmaßnahmen um, welche Einsparungen im Rentensystem und in anderen sozialpolitischen Bereichen vorsahen.

Im Rahmen der ‚Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft und Haushaltslage‘ implementierte Spaniens Regierung eine Anzahl struktureller Reformen im Bereich der Renten- und der Arbeitsmarktpolitik. Letztere sollten die Tarifverhandlungen und den Kündigungsschutz flexibilisieren und gleichzeitig die Arbeitnehmerrechte bei befristeten Verträgen stärken.²³ Das Ziel war es, so die Beschäftigungslage zu stabilisieren, denn eines der größten Probleme Spaniens ist das große Ausmaß an befristeten und provisorischen Arbeitsverhältnissen, die fast 30% der Arbeitsverträge ausmachen und somit deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 14% liegen.²⁴ Fehlende beschäftigungspolitische Stabilisatoren erklären sicherlich auch den starken Anstieg der Arbeitslosenquote seit Beginn der Wirtschaftskrise. Dass eine weitere Flexibilisierung zu einer Stabilisierung beiträgt, mag sich aus der Geschichte Spaniens erklären, wo ein neoliberaler Ansatz seit dem Frankismus-Ende großes Gewicht hat.²⁵

Auch der Toledo-Pakt (2010), welcher eine umfassende Rentenreform vorsah und Einsparungen von 4% des BIP im Jahr 2030 erreichen soll,²⁶ ist Teil der Strategie für eine nachhaltige Wirtschaft und Haushaltslage. Die Rentenreform beinhaltet Maßnahmen, die dem OECD-Trend entsprechen:²⁷ ein uniformes Rentensystem wird errichtet, die individuelle Äquivalenz verstärkt, das Rentenalter erhöht und die minimale Einzahldauer von 15 auf 25 Jahre angehoben. Des Weiteren wird die Altersteilzeit vorübergehend abgeschafft und die Rentenerhöhung in 2011 ausgesetzt, wobei die Sozialrente von den letzten beiden Maßnahmen ausgenommen ist.²⁸ Ziel der Reformen ist es, Anreize zur regelmäßigen und längeren Einzahlung in die Rentenkassen zu schaffen. Dennoch führt insbesondere eine Verstärkung der individuellen Äquivalenz, welche den Zusammenhang von Beitragszahlung und Rentenhöhe forcieren soll, zu einer interpersonellen Umverteilung der Renten: Jene mit niedrigem Einkommen und unbeständiger Beschäftigung werden zunehmend geringere Leistungen erhalten als solche mit stabilem und hohen Einkommen. In Spanien, wo

die Arbeitslosenquote zurzeit 20% beträgt und es eine hohe Anzahl an befristeten Arbeitsverträgen gibt, wird diese Reform voraussichtlich die Einkommensungleichheit im Alter verstärken.

Darüber hinaus plant die Regierung den sogenannten ‚Baby-Cheque‘ abzuschaffen und die Kosten im Gesundheitssektor zu reduzieren. Der Baby-Cheque wurde von der sozialdemokratischen Regierung im Jahr 2007 eingeführt und berechtigt Eltern bei der Geburt ihres Kindes zu einer einmaligen Beziehung von mindestens 2.500 €. Ab 2011 wird diese einkommensunabhängige Unterstützung abgeschafft. Auch die Reformen im Gesundheitssystem zielen darauf ab, die Kosten zu senken: Das staatliche System gewährt jedem Bürger Anspruch auf eine kostenlose Gesundheitsversorgung. Jedoch sind die Ausgaben für Medikamente in Spanien hoch und die Infrastruktur mangelhaft und veraltet.²⁹ Die aktuellen Reformen zielen insbesondere auf eine Senkung der Arzneimittelkosten: Indem zum Beispiel die Preise von Generika reduziert und Preisdeckelungen eingeführt werden, sollen 1,5 Mrd. Euro pro Jahr gespart werden. So erhebt die sozialdemokratische Regierung zwar keine individuellen Zuzahlungen, jedoch deckt das staatliche Gesundheitssystem nur die Medikamentenkosten, die sich an die neuen Preisregelungen anpassen.

Die im Rahmen der haushaltspolitischen Konsolidierung sozialpolitischen Kürzungen der spanischen Regierung sind insgesamt moderat (siehe auch Tabelle 1), da keine expliziten Einschnitte in der Grundversorgung von Sozialversicherungsempfängern vorgesehen sind. Dennoch müssen die Reformen als überwiegend liberal und regressiv eingestuft werden, da die Abschaffung des Baby-Cheques Familien mit einem niedrigen Einkommen relativ am härtesten treffen. Auch die Rentenreform sanktioniert jene am meisten, die eine instabile und unregelmäßige Arbeit haben. In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit und der Instabilität auf dem spanischen Arbeitsmarkt könnte die Rentenreform für viele erheblich niedrigere Bezüge bewirken. Darüber hinaus plant Zapateros Regierung keinen verteilungspolitischen Ausgleich über die Besteuerung von hohem Einkommen oder Vermögen, sodass die Haushaltssanierung überwiegend Familien und zukünftigen Rentner mit geringem und irregulärem Einkommen belastet.

2.3 Das hellenische Sparpaket

Die sozialdemokratische Regierung setzt auf harte Sparmaßnahmen, die auch das griechische Sozialsystem nicht unangetastet lassen. Das Stabilitätsprogramm 2010 hatte zum Ziel, das Haushaltsdefizit in demselben Jahr um 4% auf 8,7% zu reduzieren.³⁰ Als sich kurz darauf Anfang 2010 die Gefahr eines Staatsbankrotts abzeichnete und Griechenland ein internationales Rettungspaket unterzeichnete, beschloss Papandre-

ous Regierung zusätzliche Sparmaßnahmen von 2% des BIP, was einem Wert von 4,8 Mrd. Euro entsprach.³¹ Die Sanierungsstrategie der Regierung war umfassend und betraf sowohl Steuererhöhungen als auch Einsparungen im Sozialsystem. Obwohl Letztere nicht im Mittelpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen standen, sind essenzielle Bereiche wie die Alterssicherung, die Arbeitsmarktpolitik und die Gesundheitsversorgung maßgeblich betroffen.

Dem Parlament wurde eine umfangreiche Rentenreform vorgelegt, denn – so wurde argumentiert – nur so würde Griechenland seine öffentlichen Finanzen nachhaltig gestalten können. Die Kosten der Alterssicherung stiegen in den letzten Jahren von 4,5% des BIP in 2005 auf 6,6% des BIP in 2009. Prognosen weisen darauf hin, dass die Rentenausgaben ohne Neuausrichtung im Jahr 2060 sogar 24% des BIP übersteigen würden. Die Ausgaben liegen deutlich über den durchschnittlichen Werten der europäischen Mitgliedsstaaten, was auf eine Begünstigung der Rentempfänger bei den Sozialausgaben hinweisen könnte. Dennoch fällt die beitragsunabhängige Sozialrente mit einer monatlichen Grundrente von 228 Euro (2006) recht niedrig aus, und das System ist stark segmentiert mit großen Unterschieden der Leistungsniveaus, dem Renteneintrittsalter und dem Beitragssystem. Seit Mitte der 1990er-Jahre steht eine Reform des Rentensystems ganz oben auf der politischen Agenda, wesentliche Ergebnisse blieben vor Ausbruch der Krise jedoch aus.

Im Juli 2010 stimmte das Parlament dieser umfangreichen Rentenreform zu, welche bis 2012 drei Mrd. Euro einsparen soll. Eine Reihe von Maßnahmen sollen dazu beitragen, die Altersausgaben zu rationalisieren und zugleich Anreize zur Beschäftigung zu setzen, indem die individuelle Beitragsäquivalenz gefördert wird: So wird das Rentenalter für Männer und Frauen auf 65 Jahre angehoben, die Rentenbezüge werden an BIP-Fluktuationen angepasst, Anreize zur Frühverrentung abgeschafft, die Einzahlungsdauer für den Bezug der Mindestrente wird angehoben und die Beitragsbemessungsgrundlage erweitert, sodass sie sich nicht mehr ausschließlich auf die letzten Einkommensjahre bezieht. Darüber hinaus gibt es Nullrunden für die Jahre 2010-2012, Ferien- und Feiertags-Bonusse werden reduziert, und jene, die eine Rente von über 1.400 Euro im Monat beziehen, zahlen zukünftig eine extra Einkommensteuer von bis zu 10%. Die Rentenreformen stehen im allgemeinen Trend der OECD-Staaten, welche verstärkt auf eine individuelle Beitragsäquivalenz, auf ein Lebenseinkommensprinzip sowie auf eine Erhöhung des Eintrittsalters setzen.³² Die Reformen lassen erwarten, dass staatliche Rentenleistungen künftig niedriger und stärker ungleich verteilt sein werden, wobei die 10%ige Steuer für höhere Renten diesen Effekt teilweise kompensiert.

Auch das griechische Gesundheitssystem ist von den Sparmaßnahmen betroffen. Durch eine Reduzierung der staatlich finanzierten Arzneimittel

und die Einführung von Preis- und Kostendeckelungen für Krankenhäuser sollen mindestens 300 Mio. Euro eingespart werden. Im Gegensatz zu den Renten lagen die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit jedoch schon vor der Krise unter den entsprechenden Werten anderer EU-Staaten.³³ Außerdem zeigte das 1983 eingeführte staatliche System, mit dem ein universeller Zugang und Deckungsgrad von Gesundheitsleistungen ermöglicht werden sollte, schon frühzeitig gravierende Ineffizienzen, Finanzierungsdefizite, Korruption und Ungleichbehandlungen.³⁴ Inwiefern die geplanten Reformen diese Probleme beheben werden, ist bislang unklar.

Die Reformen des Renten- und Arbeitsmarktes sind dazu gedacht, die Anreize für eine ‚normale‘ Erwerbstätigkeit zu intensivieren. Sowohl die Rentenreform, welche die individuelle Beitragsäquivalenz stärkt, als auch die beschäftigungspolitische Politikausrichtung setzen vermehrt auf Anreize, wobei eine Umverteilungskomponente und Einkommensstabilisierung wenig von Bedeutung ist. Immerhin scheute die sozialdemokratische Regierung vor expliziten Kürzungen der Sozialleistungen zurück und erhob extra Steuern auf höhere Renten sowie Einmalzahlungen auf hohe Profitraten und teure Immobilien. Die sozialpolitischen Reformen passen in das Paradigma des sozialinvestiven Sozialstaats, der weniger auf Umverteilung und Einkommenssicherung setzt als auf Anreize zur arbeitsmarktlichen Teilnahme. Dennoch ist das griechische Sparprogramm verhältnismäßig moderat, da es keine Kürzungen bei den Bedürftigsten der Gesellschaft vorsieht (siehe auch Abschnitt 3).

2.4 Islands Sparpaket

Im Juli 2009 präsentierte die links-grüne Regierung das Konsolidierungspaket für den öffentlichen Haushalt, welches sich auf 179 Mrd. Kronen belief bzw. 12% des BIP ausmachte. Dies entsprach einer deutlichen Milderung gegenüber dem vorherigen Programm der konservativen Regierung, welche Einsparungen von 16% des BIP plante.³⁵ In dem Zeitraum von 2009 bis 2013 sollen jährlich 35 Mrd. Kronen (ca. 1,17 Mrd. Euro) gespart werden, was 2,3% des BIP entspricht. Die Maßnahmen sind allumfassend und beinhalten sowohl Ausgabenkürzungen als auch Steuererhöhungen mit dem Ziel, im Jahr 2011 einen positiven Primärsaldo und 2013 einen positiven Finanzierungssaldo zu erzielen.³⁶ Obwohl die Regierung die Meinung vertritt, dass aufgrund der anhaltenden Rezession Steuererhöhungen das Wirtschaftswachstum des Landes weniger schaden würden, stellen Ausgabenkürzungen mit 64% des Konsolidierungspakets den größten Anteil dar.³⁷

Auf der Einnahmenseite verabschiedete die isländische Regierung umfangreiche Reformen. Im Juli 2009 erhöhte sie unter anderem die Sozialversicherungsbeiträge von 5,34% auf 7%, die Mehrwertsteuer um einen

halben Prozentpunkt, eine Reihe von Verbrauchssteuern, die Kapitalsteuer für Erträge über 250.000 Kronen von 10% auf 15% und führte einen temporären Steuerzusatz auf monatliche Einkommen von über 700.000 Kronen (ca. 4.600 €) ein.³⁸ Des Weiteren ist auch eine Erhöhung der Körperschaftsteuer geplant, welche bislang bei lediglich 18% liegt. Diese steuerpolitischen Maßnahmen sind progressiv, da die Regierung neben pauschalen Steuererhebungen insbesondere höhere Einkommen zur Kasse bittet.

Auch bezüglich der Ausgabenseiten versuchte die links-grüne Regierung, unverhältnismäßige Lasten für niedrige Einkommen und so größere Einschnitte in deren Lebensstandards zu vermeiden. Trotz dieses Politikansatzes blieb Island nicht von sozialpolitischen Einschnitten verschont: Die Einsparungen betrafen insbesondere die Alters- und Invalidenrenten sowie die Krankenversicherung und Kindergelder. Kürzungen in diesen Bereichen sollten die Ausgaben bis 2010 um fast 10 Mrd. Kronen reduzieren, wobei die Maßnahmen nicht die Mindestbezüge betrafen, sondern jene, die von universellen Leistungen trotz höherer Einkommen profitierten.

Der aktuelle Politikansatz, der niedrige Einkommen unangetastet lässt, stellt eine Abkehr von den sozialpolitischen Reformen Islands dar. In den 1990ern verstärkte Island den Anteil der individuellen Nutzer-Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen sowie die Verbindung von individuellen Leistungszahlungen und Bezügen. Im Rentensystem wurde neben der staatlichen und der betrieblichen Renten eine zusätzliche private Vorsorge eingeführt und mit steuerpolitischen Anreizen versehen. Auch die Basisrente, die ursprünglich einkommensunabhängig war, wurde an individuelle Einzahlungen angepasst.

Das Konsolidierungspaket betrifft auch das nationale Gesundheitssystem, das wie in den meisten nordischen Staaten größtenteils staatlich organisiert ist. Die Gesundheitskosten Islands liegen traditionell deutlich über dem EU-Durchschnitt, da es über ein weit ausgebautes Netzwerk verfügt. Jedoch gab es in diesem Bereich seit den 1990ern eine Abkehr von universellen und gebührenfreien Leistungsansprüchen. Der Zugang zu kostenlosen Dienstleistungen wurde eingeschränkt, Gebühren für sämtliche Leistungen eingeführt und die Eigenbeteiligung bei Medikamenten erhöht. Die aktuellen gesundheitspolitischen Reformen stehen im Lichte dieser Entwicklung, denn die Zuzahlungen für Arzneimittel werden erhöht, um die Nachfrage für Generika zu stärken und die Kosten um 10% zu senken. Ähnlich wie im Rentensystem wird die Basisversorgung über kostenlose Generika aufrechterhalten. Dennoch kann diese Entwicklung auch zu einer gesellschaftlichen Spaltung im Gesundheitssystem führen, in dem sich nur einige spezielle Arzneimittel leisten können.

Neben den Renten und den Gesundheitskosten sind auch die Kindergeld-

bezüge und Elterngelder von den Sparmaßnahmen betroffen. Während Kindergelder bei Familien mit Kindern unter sieben Jahren gegenwärtig noch unabhängig vom Einkommen der Eltern gezahlt werden, sollen die Leistungsansprüche von nun an zumindest teilweise einkommensabhängig sein, um Einsparungen von 1 Mrd. Kronen zu erwirtschaften. Darüber hinaus kürzt die Regierung das Elterngeld, das 80% des Einkommens ausmacht und bislang maximal 400.000 Kronen pro Monat betrug. Die Höchstzahlung wird im Rahmen des Sparpaketes auf 350.000 Kronen monatlich reduziert, sodass insbesondere höhere und mittlere Einkommen von dieser Maßnahme betroffen sind. Denn jene Eltern, die weniger als 437.500 Kronen (ca. 2.900 €) verdienen, erhalten weiterhin 80% ihres Einkommens. Die Regierung schätzt, dass sich diese Maßnahme auf 70 Mio. Kronen belaufen wird und 15% der Eltern beeinträchtigt, davon 30% der Männer und 10% der Frauen. Ähnlich wie im Rentenbereich und in der Gesundheitspolitik stellen diese Reformen eine Abkehr von universellen Leistungsansprüchen dar und betonen bedürftigkeitsabhängige Bezüge.

Das Sparpaket der links-grünen Koalition Islands ist überwiegend progressiv und verhindert somit eine wachsende Einkommensungleichheit der Bevölkerung. Denn die Regierung reduziert die Leistungsbezüge insbesondere für jene mit besseren Einkommen, während Wenigverdiener von den Maßnahmen unberührt bleiben. Leistungsansprüche werden so mit steigendem Einkommen reduziert und Rentenbezüge bei einem Einkommen über vier Mio. Kronen im Jahr komplett abgeschafft. Dass bedeutet, dass es zwar eine Abkehr von universellen einkommensunabhängigen Leistungen gibt, die Mindestzulagen und Lebensstandards der unteren Einkommen jedoch gesichert werden.

2.5 Das rumänische Sparprogramm

Schon im Jahr 2009 begann die rumänische Regierung mit einem strikten Sparkurs. Das Haushaltsbudget sah eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge um 3,3% vor sowie Kürzungen der Gehälter des öffentlichen Dienstes und eine Reduzierung von Stellen. Mit Bewilligung des internationalen Milliardenkredits verabschiedete Rumänien im Mai 2009 das erste zusätzliche Konsolidierungsprogramm. Als ein Jahr später ersichtlich wurde, dass trotz Reformen das vereinbarte Defizitziel nicht zu erreichen wäre, verabschiedete die Regierung ein weiteres Sparpaket. Es sieht tiefe Einschnitte in den rumänischen Sozialstaat vor: Kürzung aller Sozialtransfers um 15% und Senkung der öffentlichen Gehälter um 25%, um einen strukturell ausgeglichenen Staatshaushalt bis 2014 zu erzielen.

Die Regierung vertritt einen Ansatz, der hauptsächlich Einsparungen vorsieht, wobei eine Erhöhung der Steuereinnahmen vorerst nicht vorgesehen war. Zum Erreichen des haushaltspolitischen Zieles plante die

rumänische Regierung in der ersten Sparrunde die Einführung eines Gesetzes für ‚Einheitliche Renten‘ sowie für ein ‚Einheitliches Zahlungssystem‘. Während das Letztere auf die Vereinheitlichung und Effizienz der Besoldung im öffentlichen Dienst setzte, befasst sich das erste Gesetz mit einer umfassenden Rentenreform. Die Rentenreform soll 2011 umgesetzt werden und das Budgetdefizit langfristig bis zu 4% entlasten.⁴¹

Die Rentenreform umfasst eine Anzahl von Maßnahmen, um die Kosten langfristig zu reduzieren. So wird das Renteneintrittsalter auf 65 Jahre angehoben und für Männer und Frauen vereinheitlicht, die minimale Einzahlungsdauer erhöht, und die Geltung wird unter anderem auf Freiberufler und den öffentlichen Sektor erweitert. Darüber hinaus wird die Rentenanpassung auf eine Inflationsindexierung umgestellt, welche langfristig erhebliche Einsparungen bedeutet, da sich die Anpassung zunehmend an Konsumentenpreisen orientiert und weniger an den Einkommenszuwächsen der Erwerbstätigen. Zukünftig berechnet sich die Rentenhöhe außerdem auf Grundlage der gesamten Beitragszahlungen und nicht mehr nur aus dem Verdienst der letzten Versicherungsjahre. Obwohl diese Maßnahmen sicherlich einen Anreiz darstellen, länger und beständiger im Erwerbsleben zu bleiben, führen sie auch zu geringeren Renten, insbesondere für Menschen mit unsteten Beitragszahlungen. Neben der Neuausrichtung des öffentlichen Rentensystems hebt die rumänische Regierung die Bedeutung des privaten Rentensystems für die Zukunft hervor. Seit 2007 findet die private und kapitalfinanzierte Vorsorge vermehrt Zuwendung.

Am 6. Mai 2010 kündigte der Finanzminister Konsolidierungsmaßnahmen an, mit der Begründung, dass die Auszahlung des nächsten IWF-Kredits davon abhinge. Während es stimmt, dass der IWF eine weitere haushaltspolitische Konsolidierung von 2,3% des BIP in 2010 verlangte, so gab es keine konkreten Vorgaben über die Art und Weise der Sanierung. Im Rahmen des zweiten Sparpaketes standen jedoch drastische Kürzungen der Sozialhaushaltes und im Bereich des öffentlichen Dienstes im Vordergrund (siehe oben). Während eine pauschale Reduzierung der Renten vom Verfassungsgericht gestoppt wurde, so sind die anderen Bereiche wie die Arbeitslosenversicherung und das Elterngeld von diesen drastischen Kürzungen betroffen. Die Maßnahmen umfassen jedoch keine Mindestbezüge und schützten somit nicht die Bedürftigsten der Gesellschaft.

Während die rumänische Konsolidierungsstrategie auf massive Einsparungen setzte, waren kaum Steuererhöhungen geplant. Im Juli 2010 hob die Regierung zwar den Mehrwertsteuersatz von 19% auf 24% an. Dies war jedoch eine Notmaßnahme, da die geplanten Rentenkürzungen um 15% als verfassungswidrig erklärt wurden. Darüber hinaus hebt Rumänien jedoch keine zusätzliche Steuer an, und ein verteilungspolitischer Aus-

gleich über eine Vermögens- und Erbschaftssteuer oder über die Besteuerung von Devisen- und Spekulationsgewinne ist von der Regierung nicht vorgesehen. Der strikte Sparkurs der Regierung betrifft somit neben dem öffentlichen Sektor insbesondere Rentner, Familien und Sozialempfänger. Dabei wird jedoch nicht zwischen verschiedenen Einkommensgruppen differenziert, sondern aufgrund der pauschalen Kürzungen werden niedrige Einkommen relativ mehr belastet.

Die Reformen der rumänischen Regierung stellen einen regressiven Politikansatz dar, der hohe und stabile Einkommen von den Sparmaßnahmen verschont. Während das Konsolidierungspaket alle Beitragsempfänger betrifft, werden die einkommensstarken und vermögenden Schichten von kollektiven Verpflichtungen zur Ausgleichung des Budgetdefizits ausgespart. Natürlich sind diese auch von der Erhöhung der Mehrwertsteuer betroffen, darüber hinaus werden sie jedoch von der Regierung nicht an den Kosten beteiligt. So müssen die sozial schwachen Gruppen nicht nur relativ, sondern auch nominal stärker für die Haushaltssanierung haften. Der Sparkurs der rumänischen Regierung kann somit als ein Rückzug des Staates von verteilungs- und sozialpolitischen Zielen bewertet werden.

2.6 „Welfare that Works“: Das britische Sparprogramm

Das Sparprogramm der konservativ-liberalen Regierung steht unter den Leitbegriffen der Eigenverantwortung und der Freiheit. Der Fünfjahresplan zielt darauf ab, das strukturelle Defizit bis 2014-15 zu beseitigen und die Nettokreditaufnahme von 11,4% auf 1,1% im Haushaltsjahr 2015-2016 zu senken. Neben der Einführung einer Bankensteuer, der Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Kapitalbesteuerung plant die Regierung den Schuldenabbau überwiegend durch Einsparungen zu erzielen: Im Jahr 2015 sollen 77% des Konsolidierungsprogramms über Ausgabenkürzungen erzielt werden.⁴² Die Etats fast aller Ministerien werden gekürzt, eine halbe Million Stellen des öffentlichen Sektors gestrichen, die Briten müssen länger arbeiten, und die Sozialausgaben sowie der Sozialbetrug und Missbrauch sollen reduziert werden.

Ziel der sozialstaatlichen Reformen Großbritanniens ist es, die Verantwortung des Einzelnen zu erhöhen und anhand von Sanktionen und dem Abbau von Leistungen die Anreize zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verstärken, damit sich „Arbeit immer auszahlt“.⁴³ Die Maßnahmen der Regierung sind umfassend und betreffen Rentner, Alleinerziehende, Sozialhilfeempfänger und Familien. Eine Umstellung vom Einzelhandelspreisindex zum Verbraucherpreisindex soll für die Berechnung aller Leistungen eingeführt werden. Inwiefern diese Umstellung einen Nachteil für Leistungsempfänger darstellt, ist umstritten. Einige Studien zeigen jedoch, dass die Umstellung einer Kürzung der Bezüge entspricht

und dem Staat Einsparungen von rund £ 5,8 Mrd. in 2014-15 gewähren wird.⁴⁴

Neben der Neuausrichtung der Rentenindexierung beschloss die konservativ-liberale Koalition auch, das Rentenalter weiter anzuheben und Steuererleichterungen für Renten über £ 130.000 im Jahr abzubauen. Während die Einschränkung von Steuererleichterungen nur höhere Renten berührt, trifft die Umstellung der Indexierung, welche eine Senkung des allgemeinen Rentenniveaus mit sich bringen könnte, insbesondere die Bezieher von Sozialrenten. Denn ein bezeichnendes Merkmal des britischen Rentensystems ist die Bedeutung von privaten und betrieblichen Renten, da die pauschale staatliche Rente allein nicht zur Lebenssicherung reicht.⁴⁵ Pensionäre, die kein anderes Einkommen beziehen, sind somit von weiteren Leistungen abhängig. Jedoch werden im Rahmen der Konsolidierungsstrategie auch andere, komplementäre Bezüge wie Wohnungs- und Kindergelder gekürzt.

Die Wohngeldzuschüsse, welche derzeit noch in Höhe von 50% des Mietspiegels erstattet werden, reduziert die Regierung auf 30%. Das bedeutet, dass Bezieher dieser Leistungen nur zwischen den aller kostengünstigsten Wohnungen ihres Wohngebietes aussuchen können. Darüber hinaus wird ein allgemeiner Maximalbezug eingeführt, der unabhängig von dem lokalen Mietspiegel ist, um 4.225 Mio. £ in den nächsten fünf Jahren zu sparen. Auch bei den Bezügen von Kindergeldern plant die Regierung eine Neuausrichtung, wobei Leistungen verstärkt an ein Bedürftigkeitskriterium geknüpft sind. Während Kindergelder, die unabhängig vom Einkommen gezahlt werden, gekürzt werden, verstärkt die Regierung die „Kinderkredite“, welche bedürftigkeitsabhängig sind. So wird eine Erhöhung der Kindergelder in den nächsten Jahren ausgesetzt und für Familien mit einem höheren Einkommen ab 2013 abgeschafft. Diese Entwicklung entspricht zentralen Werten des britischen Sozialstaats, der traditionell Leistungen für die Ärmsten und Kinder betont. Darüber hinaus können Alleinerziehende mit Kindern über fünf Jahren keine Einkommensförderung mehr beziehen, sondern müssen sich zukünftig arbeitslos melden: Diese Maßnahme soll den Beschäftigungsanreiz für diese Gruppe stärken.

Neben den Steuererhöhungen und sozialstaatlichen Reformen plante die britische Regierung auch, den Steuerfreibetrag für alle Einkommen um 1.000 Pfund zu erhöhen. Während die Einschnitte die Sozialversicherungsbezieher am meisten treffen, profitieren höhere Einkommen von dieser Gutschrift relativ mehr. Das IFS beschreibt das britische Sparprogramm somit als regressiv, wobei die größten Verlierer der konservativ-liberalen Reformen die Sozialhilfeempfänger sind. Hingegen stellen Personen ohne Kinder mit einem höheren Einkommen die größten Gewinner dar, denn sie sind nicht von den Reformen betroffen und gewinnen dazu

durch die Erhöhung der Steuergutschrift. Obwohl das Sparpaket sicherlich umfassend ist und für einige Gruppen harte Einschnitte bedeutet, stellen die Reformen keine völlige Neuorientierung des britischen Sozialsystems dar, sondern in vieler Hinsicht eher eine Verfestigung des bestehenden liberalen Modells.

3. Eine Gegenüberstellung der Sparprogramme

Tabelle 1 fasst die Befunde der Länderstudien zusammen und stellt die geplanten und umgesetzten Konsolidierungsumfänge der Staaten in Relation zum BIP sowie in Milliarden der nationalen Währung dar. Hierbei wird deutlich, dass die Umfänge stark variieren. Während Rumänien ein Paket in Höhe von fast 14% des BIP verabschiedete, beträgt das deutsche Sparprogramm lediglich 3,3% des BIP. Um jedoch eine solide Basis für einen zwischenstaatlichen Vergleich zu entwickeln, ist es sinnvoll, die Pläne in Relation zum BIP pro Jahr gegenüberzustellen. Rumänien liegt weiterhin

Tabelle 1: Synopse* der nationalen Sparprogramme

Sparprogramm	D	ES	GR	GB	RO	ISL
% des BIP	3,3***	8,5**	10,5**	7,2**	13,9*	12***
% des BIP pro Jahr	0,8	2 -3	3	1,8-2	7	2,4
Mrd. in nationaler Währung	80 € 2010-14	85 € 2010-13	24 € 2010-13	k. D. 2010-12/13	74,6 Lei 2009-10	179 ISK 2009-13
1. Einnahme- erhöhungen	33	41,2**	42,9	31	15	36
Davon:						
-Unternehmenssteuern	7,5 ⁴⁶	-1,6	8,5	-8,5	/	1,4
-Einkommensteuer	/	/	/	-11,56 ⁴⁷	/	32,3
-Mehrwertsteuer	/	11,4	23,4	44,9	10	4,6
2. Ausgaben- kürzungen	52	58,8	57,1	69	85	64
Davon:						
-Sozialstaatliche	34	5,4	k.D.	21,9	k.D.	15,6

k. D. = keine berechenbaren Daten verfügbar.

* Quelle: Die Daten sind eigene Berechnungen und basierend auf verschiedenen Quellen des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Union und nationalen Budgetplänen.

** Quelle: EU Öffentliche Finanzen (2010) 60.

*** D: Zukunftspaket (2010); UK: Budgetplan (2010); ISL: Finanzplan 2009-13.

mit einem jährlichen Konsolidierungseffekt von 7% des BIP an der Spitze, gefolgt von Griechenland mit 3%. Hingegen befindet sich das deutsche Paket der konservativ-liberalen Koalition mit 0,8% am unteren Ende, und auch die spanischen und isländischen Programme der sozialdemokratischen Regierung sind relativ gering. Die Umfänge der Konsolidierungsprogramme fallen somit recht unterschiedlich aus.

Die Differenzen sind u. a. auf die unterschiedlichen Krisenauswirkungen in den europäischen Ländern zurückzuführen. Während sich Deutschlands Wirtschaftslage schnell zu erholen scheint und die Staatsschulden relativ gering betroffen sind, nahmen andere Länder wie Rumänien und Griechenland internationale Kredite auf, welche an eine strenge Budgetplanung und umfangreiche strukturelle Reformen gebunden sind. Bei genau diesen Staaten fallen die Sparprogramme somit besonders harsch aus. Dennoch sind auch Unterschiede zu verzeichnen: Island stand vor einem Staatsbankrott, da die Verstaatlichung der drei größten Landesbanken die nationalen Finanzen bei Weitem überstieg. Obwohl die isländische Regierung ein internationales Milliardenpaket beantragte, fällt das jährliche Konsolidierungsausmaß mit 2,4% recht gering aus. Der Ansatz der Regierung unter Ministerpräsidentin Sigurdardóttir, welcher Einsparungen von insgesamt 12% des BIP vorsieht, ist jedoch langfristig über einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt und somit im jährlichen Durchschnitt gering.

In Tabelle 1 ist neben dem Konsolidierungsausmaß auch das Verhältnis zwischen Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen in Prozent des jeweiligen Sparpaketes dargestellt. Gemäß den Berechnungen fokussieren alle Staaten dabei überwiegend auf Kürzungen ihres Ausgabenhaushaltes und nicht auf die Erhöhung oder Einführung von Steuer- und Sozialversicherungsabgaben. Dies ist damit zu erklären, dass die „wirtschaftliche Literatur zeigt, dass eine Konsolidierung über Einsparungseinschnitte effektiver ist und einen langfristigeren Effekt hat als eine Konsolidierung über Steuererhöhungen“, so die Europäische Kommission.⁴⁸ Jedoch wird aufgrund der Höhe der Staatsverschuldungen eine einseitige Konsolidierung als nicht ausreichend erachtet.

Obwohl alle Staaten überwiegend auf Einsparungen setzten, sind im Hinblick auf die Konsolidierungsansätze erhebliche Unterschiede zu vermerken. Während fast die Hälfte des griechischen Sparprogramms über Steuereinnahmen erzielt werden, beträgt der Anteil im rumänischen Paket lediglich rund ein Sechstel. Diese Unterschiede sind zum einen darauf zurückzuführen, dass nationale Voraussetzungen unterschiedlich sind und somit die Spielräume für Einsparungen und Steuererhöhungen verschieden ausfallen. Zum anderen sind in den Ländern jedoch auch Regierungen im Amt mit unterschiedlichen ideologischen Werten und nationalen Traditionen, die folglich andere Konsolidierungsansätze bevorzugen.

Die Krise und die schlechte staatliche Finanzlage dienten in allen Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, um sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. So betreffen in Deutschland etwa ein Drittel aller Konsolidierungsmaßnahmen sozialstaatliche Reformen, und in Großbritannien machen sie über ein Fünftel des Paketes aus. In Spanien hingegen liegen die Einsparungen bei rund 5% und Island bei etwa 15%. Während also einige Staaten das Hauptaugenmerk auf sozialstaatliche Kürzungen legen, so fallen sie bei anderen sehr viel kleiner aus. Darüber hinaus zeigen die Befunde, dass eine automatische unkoordinierte europäische Konvergenz unwahrscheinlich ist: denn auch jene Staaten wie Großbritannien und Rumänien, in denen die Sozialausgaben gemessen am BIP schon unter dem EU-Durchschnitt liegen (siehe Kapitel 1), planen einen weiteren Abbau. So zeigen die empirischen Daten, dass es auch in Zukunft nicht automatisch zu einer europäischen Anpassung an einen sozialstaatlichen Standard kommen wird, sondern dass eine Europäische Koordinierung nötig ist.

Nicht nur der Anteil der Einschnitte in die Sozialstaaten sondern auch die Art und Weise der Einsparungen fällt unterschiedlich aus. Generell sind in allen Ländern entweder die Renten- oder die Gesundheitssysteme betroffen, in vielen Fällen sogar beide. In diesen Bereichen zeichnen sich bestimmte Tendenzen ab: Im Rentenbereich kommt es neben der Anhebung des Renteneintrittsalters zu einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage und zu einer Verstärkung der individuellen Beitragsäquivalenz. Während die meisten Regierungen strukturelle Reformen im Rentenbereich planen, wollte Rumänien ursprünglich pauschale Kürzungen um 15% bzw. 10% vornehmen. Da diese jedoch vom Verfassungsgericht als ungültig erklärt wurden, sollen nun strukturelle Reformen einen ähnlichen Effekt erzielen. Umso erstaunlicher ist es, dass die isländische Regierung eine Rentenreform verabschiedete, die diesem Trend nicht entspricht. Rentenbezüge sollen hier mit steigendem Einkommen zurückgefahren und die individuelle Äquivalenz abgebaut werden.

Neben den Gesundheitssystemen sind in allen Staaten auch andere sozialstaatliche Ausgaben betroffen. In der Gesundheitspolitik werden Einsparungen über Preis- und Kostendeckelungen, einer Hinwendung zu Generika, dem Abbau von stationären Einrichtungen sowie über individuelle Medikamentenzuzahlungen erzielt. Während die nationalen Ausmaße verschieden ausfallen, so zeichnet sich ein Rückzug von staatlichen Leistungen und eine Wende hin zu individuellen Zuzahlungen und Risikoversorge ab. Neben Kürzungen im Gesundheitsbereich sind auch die Leistungen anderer sozialstaatlicher Bereiche zurückgefahren worden. In Rumänien wurden alle Leistungen um 15% gekürzt, in Deutschland die Elterngelder für Sozialversicherungsbezieher gestrichen, in Großbritannien die Wohngeldzuschüsse, in Spanien der Baby-Cheque abgeschafft.

Während die meisten Staaten bei den unteren Einkommensgruppen sparen, verfolgen nur wenige Regierungen eine Strategie, die auch höhere Einkommen an der Schuldenkonsolidierung beteiligt. Großbritannien und Deutschland beispielsweise sparen bei den Bedürftigsten und den Sozialversicherungsbeziehern mit dem Ziel, den Lohnabstand zu reduzieren und den Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, zu erhöhen. Dieser Ansatz stellt eine regressive Politik dar, mit der eine Umverteilung von niedrigen zu höheren Einkommen einhergeht. Aber auch jene Ansätze, die überwiegend pauschale sozialstaatliche Kürzungen vorsehen wie Spanien und Rumänien, können als regressiv bewertet werden. Auf der anderen Seite verabschiedete Island jedoch sozialstaatliche Kürzungen, die überwiegend mittlere und höhere Einkommen treffen. Darüber hinaus sehen nur wenige Länder wie Island und Griechenland eine Beteiligung höherer Einkommen über eine Vermögens-, Reichen- oder Körperschaftssteuer für profitable Unternehmen vor. Andere Staaten wie Großbritannien führten zwar eine Bankenabgabe ein, jedoch senkten sie zugleich die Körperschaftssteuer und revidierten somit die Umverteilungskomponente.

Prinzipiell dienten die internationale Wirtschaftskrise und die daraus resultierende öffentlichen Schuldenlage in allen sechs Staaten als Auslöser und Rechtfertigung, um sozialstaatliche Kürzungen durchzusetzen. Obwohl sich in Hinsicht auf die Konsolidierungsstrategien gewisse Ähnlichkeiten abzeichnen, gibt es dennoch erhebliche Unterschiede: Auf der einen Seite scheint es wenige Staaten wie Island zu geben, deren Ansatz eine verteilungspolitische Komponente einschließt und somit einen progressiven Ansatz darstellt. Auf der anderen Seite setzten die meisten Konsolidierungsprogramme wie das Großbritanniens und Deutschlands gezielt bei unteren Einkommen an.

4. Ein kurzes Fazit

Europa hat sich längst davon verabschiedet, Sozialpolitik im Rahmen eines gesellschaftspolitischen Konzepts zu definieren. Die Wohlfahrtsstaaten sind den historisch unterschiedlichen, europäischen Sozialmodellen gewichen, in denen Sozialpolitik ökonomischen und fiskalischen Prioritäten zu folgen hat. Dies impliziert gleichermaßen eine rückläufige Solidarkomponente in der Sozialversicherung wie eine materielle Ausgestaltung der Sozialpolitik – mit Blick auf deren vorgebliche Anreizwirkungen und Allokationseffekte –, die pro Versicherungsfall abnimmt. Diese allgemeine Einschätzung gilt nicht nur für die hoch entwickelten EU-Staaten in der Mitte des Kontinents, sondern auch für die Konvergenzkandidaten im Süden und Osten der EU, die den einstmals gültigen Entwicklungspfad einer hohen Korrelation von Wirtschaftsentwicklung und Sozialausstattung verlassen haben.

Die Hoffnung, dass die Weltfinanzkrise mit ihren sozialen Verwerfungen ein Umdenken einleiten könnte und das Europäische Sozialmodell doch noch zum umkämpften Terrain eines anderen europäischen Integrationsmodus werden könnte, scheinen sich vor dem Hintergrund der Haushaltslagen in fast allen EU-Staaten nicht zu bewahrheiten. Fast überall sind auch nach der Weltfinanzkrise die orthodoxen Diktionen der Finanzpolitik – ausgeglichener Haushalt im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – gültig bzw. werden gar noch schärfer formuliert. Auch scheint die Weisheit unumstößlich, wonach eine Haushaltskonsolidierung mittels konsumtiver Ausgabenkürzungen erfolgversprechender sei als mittels Einnahmeerhöhung.⁴⁹

In allen untersuchten Fällen – vielleicht mit der Ausnahme Islands – dominiert unabhängig von der Regierungszusammensetzung die regressive Ausgabenkürzung. Einnahmeerhöhungen mittels progressiver Erhöhung der Steuersätze spielen allenfalls eine untergeordnete Rolle – gelegentlich werden regressiv wirkende Mehrwertsteuererhöhungen teilweise durch Unternehmenssteuersenkungen kompensiert und damit die Regression erhöht. Selbst Länder wie Irland, die das europäische Hilfsprogramm in Anspruch nehmen müssen, scheinen sich erfolgreich dagegen zu wehren, ihre wettbewerbsverzerrend niedrigen Unternehmenssteuersätze anheben zu müssen.

Da fast überall in der EU regressive Sparmaßnahmen in historisch einmaliger Größenordnung durchgeführt werden, sind die Konsolidierungswirkungen zumindest unklar: Die immer noch dominante Fiskalorthodoxie baut auf das ‚*Crowding-in*‘ privater Investitionen bei sinkenden Staatsausgaben. Dann kann der Wachstumspfad unbeschädigt bleiben oder – bei entsprechenden Erwartungseffekten – sogar ansteigen und die Konsolidierung bei gekaptem Sozialstaat gelingen.⁵⁰ Die alternative (keynesianische) Sicht hält die Hoffnung eines kompensierenden privaten ‚*Crowding-in*‘ bei abnehmender Massenkaukraft für naiv und befürchtet negative Auswirkungen auf den Wachstumspfad, die – je nach Größe der Multiplikator- und Akzeleratoreffekte – die Konsolidierung zumindest deutlich erschweren, wenn nicht sogar verhindern.⁵¹ Je verbreiteter die Sparbemühungen sind, desto geringer die Hoffnung, dass sich mangelnde Binnennachfrage erfolgreich durch ausländische (Export-)Nachfrage kompensieren ließe.⁵² Vieles spricht also für ein eher stagnatives Wachstumsszenario in der EU, in dem die Konsolidierungsbemühungen wenig erfolgreich sein werden und somit der Druck auf regressive Maßnahmen gar noch zunimmt.

Bedenkt man schließlich, dass die E(W)U durch zunehmende regionale Ungleichgewichte gekennzeichnet ist, die auf Dauer nicht nachhaltig sein können,⁵³ so ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die pessimistische Konvergenzprognose Realität wird: Wenn eine Regulierung

auf EU-Ebene es nicht verhindert, könnte der Sozialabbau als Konsolidierungs- und Wettbewerbsstrategie gleichermaßen dominant werden. Aufgrund der divergenten Sozialmodelle in den EU-Mitgliedsstaaten ist eine Harmonisierung der Sozialpolitik als Gegenstrategie nicht nur wenig überzeugend, sondern wohl auch nicht funktional. Ein Konzept aber, das die nationale Autonomie über die Ausgestaltung der Sozialpolitik erhalte, gleichzeitig aber absolute und auch relative Dumpingpraktiken unterbindet, könnte als akzeptable Form der Kooperation erscheinen: das sogenannte ‚Korridor-Modell‘.⁵⁴ Hiernach wird der in den 1990er-Jahren geltende Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialer Sicherung (vgl. Abbildung 2a) institutionell gesichert, indem jeder Mitgliedsstaat eine Sozialausgabenquote gemäß seines Entwicklungsstandes innerhalb eines vorgegebenen Korridors gewährleisten muss. Ökonomischer Aufstieg, wie ihn z. B. Irland realisierte, wäre mit einem entsprechenden Ausbau des Sozialstaates verbunden – die Prioritäten blieben weiterhin nationale Angelegenheit, ein relatives Dumping wäre unterbunden. Und ein absoluter Dumpingprozess in Krisenzeiten wäre verhindert, solange die Gemeinschaft nicht in gemeinsamer Verantwortung eine Neubestimmung der Korridore festlegte.

Nach den milliardenschweren Rettungsschirmen für Banken und ganze Staaten wäre ein solches europäisches Sozialmodell als notwendiger sozialer Schutzschirm zu betrachten, der zweifellos die nationale Autonomie nicht stärker einschränkt, als die einheitliche Währung und der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt es längst tun. Die sozialen Proteste überall in Europa mahnen an, dass die EU ohne soziales Fundament langfristig auf Sand gebaut sein könnte.

Anmerkungen

* Hierbei handelt es sich um eine stark gekürzte Fassung einer Studie, die im Auftrag der Friedrich Ebert-Stiftung angefertigt wurde.

¹ Arestis, Pelagidis (2010).

² Vgl. Strünck (2008).

³ Vgl. Busch (2005) 24.

⁴ Vgl. auch Streeck (1996).

⁵ Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass eine konstante Sozialausgabenquote keine Konstanz des Sicherungsniveaus bedeuten muss, wenn die Anzahl der Versorgungsempfänger aufgrund von Alterung, steigender Armut oder Arbeitslosigkeit steigt.

⁶ Joerges, Rödl (2004).

⁷ Vgl. Leibfried, Pierson (1995).

⁸ Vgl. z. B. Aust (2004), Hofbauer (2007).

- ⁹ Hooghe, Marks (1999).
- ¹⁰ Schmid (1995) 258.
- ¹¹ Priddat (2001).
- ¹² Vgl. Aust (2004).
- ¹³ Brand (2006) 169.
- ¹⁴ Heise (2009).
- ¹⁵ Vgl. Heise (2010a).
- ¹⁶ Vgl. Heise (2004).
- ¹⁷ BRD Presse (2010b).
- ¹⁸ BRD (2010).
- ¹⁹ Vgl. Hegelich, Meyer (2008).
- ²⁰ Gesundheitsministerium (2010).
- ²¹ Stabilitätsprogramm ES (2010).
- ²² Gesetz für zusätzliche Maßnahmen (2010).
- ²³ Arbeitsmarktgesetz (2010).
- ²⁴ Eurostat (2010).
- ²⁵ Lessenich (1997).
- ²⁶ El Mundo (2010).
- ²⁷ Hinrichs (2008).
- ²⁸ Gesetz für zusätzliche Maßnahmen (2010).
- ²⁹ Gil-Escoin, Vaszquez (2008).
- ³⁰ Stabilitätsprogramm GR (2010a).
- ³¹ Stabilitätsprogramm GR (2010b).
- ³² Vgl. Hinrichs (2008).
- ³³ Stabilitätsprogramm GR (2010a).
- ³⁴ Davaki, Mosialos (2006).
- ³⁵ Island (2010).
- ³⁶ Island (2009).
- ³⁷ Island (2010).
- ³⁸ IMF (2010).
- ³⁹ Jonsson (2001).
- ⁴⁰ Island (2009).
- ⁴¹ Stabilitätsprogramm RO (2010).
- ⁴² Budget (2010).
- ⁴³ Finanzplan UK (2010).
- ⁴⁴ IFS (2010).
- ⁴⁵ Mitton (2008).
- ⁴⁶ Auch wenn keine Erhöhung der Unternehmenssteuer eingeführt wurde, so plant die Bundesregierung die Einführung einer Transaktionssteuer mit Einnahmen von rund 6 Mrd. €, was etwa 7,5% des Sparpaketes entspricht.
- ⁴⁷ In Großbritannien wurde der Einkommensteuerfreibetrag um 1.000 £ pro Monat angehoben, was keinen progressiven sondern einen regressiven Effekt hat.
- ⁴⁸ EU Öffentliche Finanzen (2010) 51.
- ⁴⁹ Obwohl eine IWF-Studie gerade zeigte, dass es erfolgreiche Konsolidierungen sowohl mittels Ausgabenkürzungen wie auch Einnahmeerhöhungen gegeben hat; vgl. IMF (2010).
- ⁵⁰ Vgl. Heise (2010b) 287ff.
- ⁵¹ Vgl. ebendort.
- ⁵² Vgl. z. B. Arestis, Pelagidis (2010).
- ⁵³ Vgl. z. B. Dullien (2010).
- ⁵⁴ Vgl. Busch (1998); Heise (1997) 138f.

Literatur

- Alber, J.; The European Social Model and the United States; in: *European Union Politics* 7/3 (2006) 393-419.
- Aust, A., Umbau oder Abbruch des ‚Europäischen Sozialmodells‘? Bemerkungen zu einer aktuellen europäischen Strategiedebatte; in: Glombowski, J.; et al. (Hrsg.), *Erweiterung und Integration der EU* (Wiesbaden 2004) 147-174.
- Arbeitsmarktgesetz ES, „Líneas de actuación en el mercado de trabajo para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social“, Presidencia del Gobierno de España 2010; www.la-moncloa.es.
- Arestis, P.; Pelagidis, T., Absurd Austerity Policies in Europe; in: *Challenge* 53/6 (2010) 54-61.
- Arts, W.; Gelissen, J., Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report; in: *Journal of European Social Policy* 12/2 (2002) 137-158.
- Brand, U., Strategien progressiver Kräfte in Europa. Rebelle Subjektivität und radikale Forderungen. Thesen, in: *Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik* 50 (2006) 167-174.
- Baum-Ceisig, A.; Busch, K.; Nospickel, C., *Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa* (Baden-Baden 2008).
- Busch, K., Das Korridor-Modell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Schmid, J.; Niketta, R. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich* (Marburg 1998) 273-295.
- Busch, K., *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells* (=Arbeitspapier Nr. 92, Hans Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2005).
- Busch, K., *Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat*, FES-Internationale Politik-Analyse (Berlin 2009).
- BRD Presse, „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung“ (Bundesfinanzministerium, Berlin 7. 6. 2010); www.bundesregierung.de.
- BRD Presse, Kabinett beschließt Zukunftspaket: Konsolidieren, um nachhaltiges Wachstum zu fördern (=Nachrichten des Bundesfinanzministeriums 2010, Berlin 1. 9. 2010); www.bundesfinanzministerium.de.
- Budgetplan, Budget 2010, HM Treasury (London, Juni 2010); www.hm-treasury.gov.uk.
- Davaki, K.; Mossialos, E., Financing and Delivering Health Care, in: Petmesidou, M.; Mossialos, E. (Hrsg.), *Social Policy Developments in Greece* (Aldershot 2006) 55-72.
- Dullien, S., Ungleichgewichte im Euro-Raum (=WISO Diskurs – Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010).
- El Mundo, El Gobierno da marcha atrás en su propuesta de elevar a 25 años la base para calcular las pensiones, in: *El Mundo* (3. 2. 2010); www.elmundo.es.
- Einhorn, E. S.; Logue, J., *Modern Welfare States: Scandinavian Politics and Policy in the Global Age* (London 2003).
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge 1990).
- Eurostat, Länderprofile; epp.eurostat.ec.europa.eu.
- Eurostat (2010b) „Combating poverty and social exclusion 2010 edition: A statistical portrait of the European Union“, 2010 Edition, Eurostat statistical books, European Commission (Luxemburg 2010)
- Finanzplan BRD, Unterrichtung durch die Bundesregierung (Berlin 7. 7. 2010); www.bundesfinanzministerium.de.
- Finanzplan UK, Spending Review 2010, (HM Treasury, London, Oktober 2010).
- Gesetz für zusätzliche Maßnahmen bzw. Ley decreto medidas adicionales, in *Bultín Oficial del Estado* 126 (Madrid 24. 5. 2010).

- Gesundheitsministerium, Für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbliches und transparentes Gesundheitssystem (=Bundesministerium für Gesundheit: Eckpunkte der Gesundheitsreform vom 6. 7. 2010, Berlin 2010); www.bmg.bund.de.
- Gil-Escoï, P. V.; Vázquez, S., Work in Progress: Das spanische Wohlfahrtssystem, in: Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 169-185.
- Hegelich, S.; Meyer, H., Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede: Das deutsche Wohlfahrtssystem; in Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 169-185.
- Heise, A., Grundlagen der Europäischen Währungsintegration (Wiesbaden 1997).
- Heise, A., Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte; in: Hein, E.; Heise, A.; Truger, A. (Hrsg.), Finanzpolitik in der Kontroverse (Marburg 2004) 127-146.
- Heise, A., Toxische Wissenschaft? Zur Verantwortung der Ökonomen für die gegenwärtige Krise; in: Wirtschaftsdienst 89/12 (2009) 842-848.
- Heise, A., Finanz- und Steuerpolitik nach der Krise – sind die Weichen richtig gestellt?, in: perspektiven ds. Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik 27/1 (2010a) 53-63.
- Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik (Münster 2010b).
- Hinrichs, K., Rentenreformen in Europa: Konvergenz der Systeme?, in: Busch, K. (Hrsg.), Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa (Baden-Baden 2008).
- Hofbauer, I., Das ‚Europäische Sozialmodell‘ als transnationales Modernisierungs- und Legitimationskonzept; in: Kurswechsel 1 (2007) 38-47.
- Hooghe, L.; Marks, G., The making of a polity. The struggle over European integration, in: Kitschelt, H.; Lange, P.; Marks, G.; Stephens, J. D. (Hrsg.), Continuity and Change in Contemporary Capitalism (Cambridge 1999) 70-100.
- IFS, The distributional effect of tax and benefit reforms to be introduced between June 2010 and April 2014: a revised assessment (=IFS Brief Notes from James Browne and Peter Levell, Institute for Fiscal Studies 2010).
- IMF, Strategies for Fiscal Consolidation in Post-Crisis World (=Prepared for the Fiscal Affairs Department, Washington, D. C., IMF 2010).
- IMF, IMF Country Report: Iceland (=Selected Issues Paper No. 10/304, International Monetary Fund, Washington, D. C., 2010a).
- Island, Report by the Minister of Finance to the 137th session of the Althingi. Measures to achieve a balance in fiscal finances 2009-2013. Stability, welfare and work (=Isländisches Finanzministerium, Reykjavik, Juli 2009); eng.fjarmaladaruneyti.is.
- Island, The fiscal budget proposal for 2011 (=Isländisches Finanzministerium, Reykjavik, Oktober 2010); eng.fjarmaladaruneyti.is.
- Jonsson, G., The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century, in: Scandinavian Journal of History 26/3 (2001) 177-196.
- Joerges, Chr.; Rödl, F., Social Market Economy as Europe's Social Model?; in: Magnusson, L.; Sträth, B. (Hrsg.), A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective (Brüssel 2004) 125-157.
- Kaufmann, F.-X., Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich (Frankfurt a. M. 2003).
- Leibfried, S.; Pierson, P., Semi-Sovereign Welfare States: Social Policy in a Multi-Tiered Europe; in: dies. (Hrsg.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration (Washington, D. C., 1995) 43-77.
- Lessenich, S., Spanien: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik im „postautoritären“ Wohlfahrtsstaat, in: Bieling, H.-J.; Deppe, F. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa (Wiesbaden 1997) 281-310.

- Mitton, L., Vermarktlichung zwischen Thatcher und New Labour: Das britische Wohlfahrtssystem, in Schubert, K.; Hegelich, S.; Bazant, U. (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch (Wiesbaden 2008) 263-284.
- OECD, Economic Surveys: Iceland 2009 (Paris 2009); www.oecd.org/.
- Papadopoulos, Th., Support for the Unemployed in a Familistic Welfare Regime; in: Petmesidou, M.; Mossialos, E. (Hrsg.), Social Policy Developments in Greece (Aldershot 2006) 219-238.
- Priddat, B., Linke Angebotspolitik?, in: Schroeder, W. (Hrsg.), Neue Balance zwischen Markt und Staat? (Schwalbach/Ts. 2001) 99-116.
- Sapir, A.; et al., An Agenda for a Growing Europe, Making the EU System deliver (=Report of an Independent High Level Group established on the initiative of the President of the Commission, Brüssel 2003).
- Schmid, G., Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, K.; Reissert, B.; Schettkat, R. (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag (Frankfurt/New York 1995) 250-276.
- Schmid, J., Wohlfahrtsstaaten im Vergleich (Opladen 2002).
- Stabilitätsprogramm BRD, Germany Stability Programme 2010: January 2010 Update (Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm ES, Stability Programme Update Spain 2009-2013 (Spanisches Finanzministerium, Madrid 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm GR, Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: Including an Updated Reform Programme (Griechisches Finanzministerium, Athen 2010a); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm GR, March 2010 Report on the implementation of the Stability and Growth Programme and Additional Measures (Griechisches Finanzministerium, Athen 2010b); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm RO, Convergence Programme 2009-2012 (Rumänische Regierung, Bukarest, März 2010); ec.europa.eu.
- Stabilitätsprogramm UK, Convergence Programme for the United Kingdom: submitted in line with the Stability and Growth Pact (HM Treasury, London, Januar 2010); ec.europa.eu.
- Streeck, W., Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union (=Working Paper 96/1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1996).
- Strünck, Chr., Wahlverwandtschaften oder Zufallsbekanntschaften? Wie Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftsmodell zusammenhängen, in: Heinze, R.; Evers, A. (Hrsg.), Sozialpolitik (Wiesbaden 2008) 139-156.
- Toledo Pakt, Documento sobre la Revisión del Pacto de Toledo (29. 1. 2010), in: El País; www.pais.es.
- Verdi, Konzept mit sozialer Schieflage. Soziale und ökonomische Auswirkungen des Sparpakets der Bundesregierung (Ver.di Bundesverwaltung, Berlin 15. 7. 2010); www.verdi.de/politik_von_a_bis_z/sparpaket.
- Zukunftspaket, Nachhaltig Sparen – Gerecht Sparen: Das Zukunftspaket der Bundesregierung (BRD Presse, Wirtschaft und Verwaltung, Berlin 9. 6. 2010); www.bundesregierung.de.

Zusammenfassung

Die jüngste Weltfinanzkrise hat weltweit zu starken Belastungen der öffentlichen Finanzen geführt. In der Folge dieser Entwicklung gerieten einige Eurozonen-Mitgliedsländer in Solvenzkrisen und mithin die gesamte Europäische Währungsunion (EWU) in Gefahr. In der Folge dieser Entwicklungen wurden überall in der Europäischen Union Sparprogramme zur Haushaltskonsolidierung aufgelegt. In der vorliegenden Arbeit werden anhand von sechs ausgewählten Ländern die finanzpolitischen Reaktionen und die Auswirkungen auf die Sozialpolitik untersucht und der Frage nachgegangen, ob sich Schlussfolgerungen für die Herausbildung eines Europäischen Sozialmodells ziehen lassen.

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

**Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung
in Österreich nach der Rezession**

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

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

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

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

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,-.

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

NEUERSCHEINUNGEN

Walter Otto Ötsch, Katrin Hirte, Jürgen Nordmann (Hrsg.)

Gesellschaft! Welche Gesellschaft?

Nachdenken über eine sich wandelnde Gesellschaft



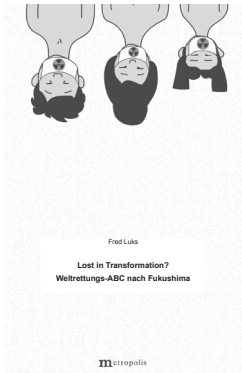
Das Nachdenken über den Kapitalismus und seine Krisen steht vor der Herausforderung, dass wir zur Zeit über keine Gesellschaftstheorie verfügen, welche die vom neoliberalen Kapitalismus geprägte Gesellschaft adäquat erklären kann. Im vorliegenden Band versuchen Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen, aktuelle gesellschaftstheoretische Fragen zu umreißen. Im ersten Teil geht es um grundlegende Positionen und Fragen einer zeitgemäßen Gesellschaftstheorie. Der zweite Teil vereint spezielle Ansätze und Befunde, die einen Gesamtblick auf die Gesellschaft versuchen.

248 Seiten, 28 Euro, ISBN 978-3-89518-870-1

Fred Luks

Lost in Transformation?

Weltrettungs-ABC nach Fukushima



Dies ist kein Buch über Erdbeben, Atomkraftwerke oder Japan. Es ist ein Text darüber, was die Ereignisse in Fukushima für uns bedeuten können. Hier wird also interpretiert – als Voraussetzung für Veränderung. Es geht mithin nicht um technische Probleme oder die Besonderheiten eines asiatischen Industrielandes. Die Ereignisse berühren die Art und Weise, wie gearbeitet, gewirtschaftet, gelebt wird. Darum geht es.

Es geht um – uns.

72 Seiten, 9 Euro, ISBN 978-3-89518-864-0

m etropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

www.metropolis-verlag.de

Die neue europäische Steuerungsarchitektur – „*More of the same*“ statt Paradigmenwechsel

Bruno Rossmann

„And while some may have dreamt of large transfers to the periphery, of a kind of nascent federal social state of Europe, to make up for the structural disadvantage to those countries caused by the Euro, what's in stock is more of a permanent structural adjustment programme to suppress wages and public spending, and to divert finances to the sole purpose of enhancing competitiveness.“¹

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise lasten nach wie vor schwer auf der europäischen Wirtschaft. Die Schulden- und Bankenkrise sind keineswegs überwunden. Griechenland steht erneut vor großen Problemen. Soll der Euroraum – und damit wohl auch die Europäische Union – dauerhaft erhalten bleiben, muss die Wirtschaftspolitik ihn als eine Einheit verstehen und entsprechend offensiv agieren. Die Ausbreitung nationaler Egoismen – ablesbar am katastrophalen Krisenmanagement Europas im Zusammenhang mit der Krise in Griechenland und Irland oder der Vorlage des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“ durch Angela Merkel und Nicolas Sarkozy – muss einer europäischen Perspektive Platz machen. Zentrales Element einer solchen Perspektive ist ein langfristig tragfähiger und glaubwürdiger institutioneller Rahmen, der die Wirtschaft des Euroraums und der EU wieder in ruhigeres Fahrwasser führen kann.

Als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Schwächen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion schonungslos aufgedeckt hat, wird die wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur erneuert. Zusätzlich wird ein europäischer Stabilitätsmechanismus geschaffen. Mit einer reformierten bzw. um neue Instrumente ergänzten europäischen *Governance*-Struktur soll die aktuelle Krise überwunden und künftige vermieden werden. Ziel dieses Beitrags ist es, zunächst in Abschnitt 1 die einzelnen Komponenten der neuen Steuerungsarchitektur darzustellen und sie dann in Abschnitt 2 vorrangig aus ökonomischer Sicht kritisch zu beleuchten. Die Ausführungen stützen sich dabei auf Vorschläge, die vom Europäischen Rat am 24./25. März 2011 angenommen wurden. Im Zentrum des Aufsatzes stehen die Legislativvorschläge und der Euro-Plus-Pakt.² In Abschnitt 3 werden die Perspektiven eines alternativen Szenarios zur europäischen Steuerungsarchitektur diskutiert. Abschnitt 4 schließlich zieht ein Resümee.

1. Die „neuen“ Steuerungsinstrumente der EU

Die Debatte über die Vertiefung der europäischen Integration wurde bereits zu Anfang des Jahrzehnts angereizt durch die von französischen Wissenschaftlern und Politikern ins Spiel gebrachte „Europäische Wirtschaftsregierung“ (*Gouvernement Économique*). Die im Gefolge der jüngsten Krise losgetretene Diskussion fokussiert hingegen auf die „*Economic Governance*“, also die wirtschaftspolitische Steuerung.³ Die neue Ausgestaltung der „*Economic Governance*“ wurde erstmals im März 2010 angekündigt, als die Europäische Kommission ihren Vorschlag zur neuen Zehnjahresstrategie „Europa 2020“ aus der Taufe hob.⁴ In der Folge spezifizierte die Kommission ihre Ideen in einer Reihe von Papieren, insbesondere im „*Six Pack*“ vom 29. September 2010.⁵ Parallel dazu fanden Diskussionen in einer *Task Force* des Präsidenten des Europäischen Rates unter der Leitung von Van Rompuy statt. Der Bericht dieser *Task Force*, der am 21. Oktober finalisiert wurde, unterstützt weitgehend die Vorschläge der Kommission.⁶ Im Februar 2011 wurde die Ausgestaltung der „*Economic Governance*“ zur Sicherung der nachhaltigen Finanzen um einen zunächst informellen Vorschlag für einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ ergänzt, der zusammen mit der Europa 2020-Strategie der Stärkung des Wirtschaftswachstums dienen soll. Beim Europäischen Rat am 24./25. März 2011 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf einen modifizierten „Euro-Plus-Pakt“.⁷

Das Gesamtpaket besteht somit im Wesentlichen aus vier Komponenten:

- Europa 2020-Strategie,
- Europäisches Semester,
- Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) und Ergänzung um Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten,
- „Euro-Plus Pakt“.

Ergänzend zur Überwindung der Banken- und Schuldenkrise werden einerseits Maßnahmen zu Wiederherstellung des Vertrauens in den Bankensektor gesetzt, und andererseits soll ein Euro-Dauerrettungsschirm eingerichtet werden. Der Herstellung des Vertrauens in den Bankensektor dienen verschiedene Instrumente, darunter verbesserte Banken-Stress-Tests, die Rekapitalisierung der Banken und die laufende Finanzmarktregulierung (Verbesserung der Bankenaufsicht, Offenlegungsverpflichtungen für Banken, Marktinfrastruktur für Derivatgeschäfte etc.). Zur Abwendung von Staatsbankrotten wurde ein temporärer Rettungsschirm eingesetzt, der im Spätherbst 2010 insgesamt 750 Mrd. Euro bereitstellte. Damit schufen die Mitgliedstaaten der Eurozone Garantien im Ausmaß von 440 Mrd. Euro für die Gewährung von Darlehen durch den EFSF („European Financial Stability Facility“). Weitere Mittel stellen der EFSM

(„European Financial Stabilisation Mechanism“) und der Internationale Währungsfonds zur Verfügung (60 bzw. 250 Mrd. Euro). Eingebunden ist auch das System der Europäischen Zentralbanken. Der Europäische Rat vom 24./25. März 2011 einigte sich auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).⁸

Der ESM löst ab 2013 den bisherigen EFSF und den EFSM ab, um in der Eurozone dauerhaft Finanzstabilität zu gewährleisten. Der permanente Rettungsschirm wird rechtlich abgesichert durch eine Ergänzung des Art. 136 AEUV. Er hat eine effektive Darlehenskapazität von 500 Mrd. Euro, deren Angemessenheit regelmäßig, mindestens aber alle fünf Jahre, überprüft wird. Er soll nach Möglichkeit durch die Beteiligung des IWF an Finanzhilfemaßnahmen ergänzt werden. Ad hoc können sich auch Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone beteiligen. Der ESM wird durch einen Völkerrechtsvertrag errichtet und seinen Sitz im Luxemburg haben. Er wird ein gezeichnetes Eigenkapital von 700 Mrd. Euro haben, davon werden 80 Mrd. Euro von den Mitgliedstaaten der Eurozone in Form von eingezahltem Kapital bereitgestellt, das ab Juli 2013 in fünf gleichen jährlichen Tranchen eingezahlt wird.⁹ Darüber hinaus verfügt der ESM über eine Kombination aus gebundenem abrufbaren Kapital und Bürgschaften der Mitgliedstaaten der Eurozone in Höhe von insgesamt 620 Mrd. Euro.

Erhält ein Mitgliedstaat Finanzhilfe, dann wird auch eine Beteiligung des Privatsektors in angemessener Form – abhängig vom Ergebnis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse – erwartet. Ab Juli 2013 werden in alle neuen Staatsschuldtitel der Eurozone mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr Umschuldungsklauseln („*Collective Action Clauses*“) aufgenommen.

Bis zum Inkrafttreten des ESM wird die konsolidierte effektive Darlehenskapazität von EFSF und ESM 500 Mrd. Euro betragen, sie aber nicht übersteigen. Der EFSF wird auch nach dem Juli 2013 weiterbestehen bleiben, um bestehende Darlehensfälle abzarbeiten.

1.1 Die Europa 2020-Strategie

Mit dieser neuen Strategie sollen dauerhafte Wohlfahrtseinbußen, schleppendes Wirtschaftswachstum und in der Folge hohe Arbeitslosenzahlen sowie soziale Spannungen in Zukunft vermieden werden. Es soll daher wie schon zuvor mit der Lissabon-Strategie ein kräftiges Wachstum generiert werden, um so die Krise überwinden und die kommenden Herausforderungen bewältigen zu können. Neu ist, dass dieses Wachstum nicht nur auf einer Steigerung des BIP, sondern auf drei gleichzeitig verfolgten prioritären Zielen basiert. Es soll erstens intelligent sein, d. h. es soll eine auf Wissen und Innovation basierende Wirtschaft entwickeln. Zweitens soll es integrativ sein, d. h. ein hohes Beschäftigungsniveau sicherstellen und den sozialen und internationalen Zusammenhalt fördern.

Und drittens soll es nachhaltig sein, d. h. es zielt auf ressourcenschonendes, ökologisches und wettbewerbsfähiges Wirtschaften ab.

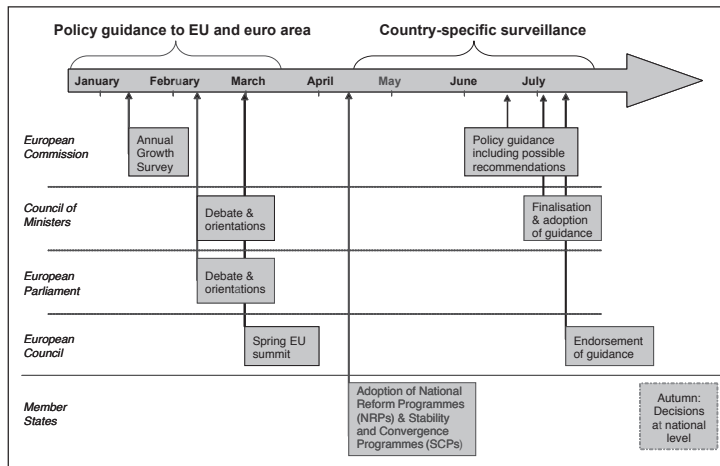
Das zentrale Instrument zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie sind die sogenannten integrierten Leitlinien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die die fünf Kernziele der EU beinhalten, die in sieben Leitinitiativen¹⁰ näher spezifiziert werden:

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

1.2 Europäisches Semester

Das Europäische Semester ist ein Bestandteil der Europäischen *Governance*, der bereits angenommen wurde und daher schon 2011 angelaufen ist. Demnach sind alljährlich im April die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme des SWP zusammen mit den nationalen Strategieberichten der Europa-2020-Strategie an die Kommission zu übermitteln. Die wesentlichen Bausteine des Europäischen Semesters finden sich in Abbildung 1:¹¹

Der Startschuss des Europäischen Semesters 2011 erfolgte mit der Vorlage des Wachstumsberichts der Kommission.¹² Dieser Jahreswachstumsbericht leitete auf der Grundlage der Strategie Europa 2020 im Jänner das erste Europäische Semester der wirtschaftspolitischen ex-ante-Koordinierung ein. Er analysiert die makroökonomische Entwicklung und die Entwicklung der EU in Bezug auf die Ziele der Europa 2020-Strategie, beschreibt aber auch die bestehenden Herausforderungen und zeigt Optionen auf. Auf dem Frühjahrstreffen des Europäischen Rates im März wurden erste politische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ausgesprochen, die sich in den beiden an die Kommission zu übermittelnden Berichten (nationale Reformprogramme sowie Stabilitäts- und Konvergenzprogramme) Mitte April wiederfinden sollen. Das Europäische Semester zielt darauf ab, dass bereits im Frühjahr eine gleichzeitige Beurteilung sowohl

Abbildung 1: Das Europäische Semester

Quelle: Präsentation von Kommissar Rehn, 12.1.2011.

der budgetären als auch der strukturellen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung erfolgen kann. Nach erfolgter Evaluierung präsentiert die Kommission auf Basis von Inputs durch die fachspezifischen Räte im Juni länderspezifische Empfehlungen und Entwürfe für Stellungnahmen des Rates („*thematic coordination*“). Für die Staaten der Eurozone wird ein zusammenfassender gemeinsamer Bericht verfasst. In der zweiten Jahreshälfte finalisieren die Mitgliedstaaten ihre Budgets einschließlich der budgetpolitischen Maßnahmen und lassen dabei die länderspezifischen Empfehlungen einfließen. Im Jahreswachstumsbericht des darauf folgenden Jahres beurteilt die Kommission, inwieweit die Mitgliedstaaten die Empfehlungen der EU berücksichtigt haben.

Zusammen mit der fiskalischen Überwachung im Rahmen des SWP zielt die Überwachung der Staaten auf die Sicherstellung eines stabilen makroökonomischen Umfelds zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung, wobei die Interdependenzen insbesondere zwischen den Staaten der Eurozone berücksichtigt werden. Die Koordinierung im Rahmen des SWP neu soll mit jener für die Erreichung der langfristigen Ziele im Rahmen der Europa 2020-Strategie verschmelzen. Durch die faktische Zusammenführung politischer Koordinierungsinstrumente soll somit eine konsistente Vorgangsweise innerhalb der Europa 2020-Strategie sichergestellt werden.

1.3 Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte¹³

Insbesondere Deutschland und die Europäische Kommission drängen auf eine Verschärfung des SWP mit dem Ziel, künftige Staatsbankrotte

bzw. die Notwendigkeit internationaler Rettungsaktionen zu vermeiden. Wenngleich in der Task Force des Ratspräsidenten Van Rompuy Widerstand von einigen Mitgliedstaaten gegen einzelne Vorschläge – insbesondere gegen verschärfte Sanktionen wie den Entzug von Stimmrechten – auftauchten, stimmen die vom Europäischen Rat auf Basis des Reports der Task Force gebilligten Vorschläge in weitesten Teilen mit den von der Kommission vorgelegten Legislativvorschlägen überein.

Die geplanten Änderungen beim SWP zielen sowohl auf eine Verschärfung des präventiven als auch des korrektiven Arms ab:

* Der präventive Arm des SWP soll sicherstellen, dass das mittelfristige Haushaltsziel einen bestimmten Wert nicht überschreitet (Grundsatz der vorsichtigen Haushaltspolitik). Im Zuge der Neugestaltung sollen die gegenwärtige Methode zur Bestimmung der mittelfristigen Haushaltsziele auf Basis des strukturellen Budgetsaldos und das jährliche Konvergenzerfordernis von 0,5% des BIP beibehalten werden. In der Praxis hat sich aber der strukturelle Budgetsaldo als ungeeigneter Maßstab für die Finanzlage eines Landes erwiesen, weil sich de facto nicht feststellen lässt, in welcher Phase des Konjunkturzyklus sich die Wirtschaft gerade befindet und unerwartete konjunkturunabhängige Mehrausgaben und Mindereinnahmen nur unzulänglich berücksichtigt werden. Die Kommission ergänzt daher den präventiven Arm durch den Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik und schlägt zur Operationalisierung ergänzend eine Ausgabenregel vor. Demnach soll sich das jährliche Ausgabenwachstum an einer vorsichtigen mittelfristigen BIP-Schätzung orientieren und diese Wachstumsrate nicht überschreiten. Falls das mittelfristige Haushaltsziel („*close to balance or in surplus*“) noch nicht erreicht wurde, sollte sie nach den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf sogar deutlich darunter liegen. Ausnahmen sind dann zulässig, wenn das mittelfristige Ziel signifikant übertroffen wurde oder die Überschreitung der mittelfristigen BIP-Wachstumsrate durch diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass unerwartete Mehreinnahmen nicht zu Mehrausgaben verwendet werden, sondern der Budgetkonsolidierung dienen. Die für die Beurteilung der Ausgabenentwicklung notwendigen Daten sollen in die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme aufgenommen werden.

Bei Nichteinhaltung der Vorgabe kann eine Warnung durch die Kommission bzw. in besonders schwerwiegenden Fällen eine Ratsempfehlung zur Setzung korrektiver Maßnahmen erfolgen. Mit einer solchen Empfehlung wird ein Durchsetzungsmechanismus in Gang gesetzt, der eine verzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP nach sich zieht. Für die Auferlegung der verzinslichen Einlage wird das Verfahren des „*reverse majority voting*“ eingeführt. Das bedeutet, dass ein Vorschlag dann als angenommen gilt, wenn der Rat ihn nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

Der Vorschlag der Kommission sieht ferner eine Ausnahmeregelung für außergewöhnliche, alle Mitgliedstaaten betreffende Wirtschaftsabschwünge vor.

* Der korrektive Arm des SWP soll die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik sicherstellen. Werden bestimmte Schwellenwerte überschritten, wird ein Verfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet, das übermäßige Defizite verhindern soll. Im Rahmen des korrektiven Arms des SWP wird derzeit die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf Basis zweier Schwellenwerte – 3% des BIP für das Defizit und 60% des BIP für die Schulden des Staates – ermittelt. Das Verfahren zur Verhinderung übermäßiger Defizite sieht für Staaten der Eurozone verschiedene Maßnahmen bis hin zu finanziellen Sanktionen vor. Aufgrund von zutage getretenen Schwächen sehen die Legislativvorschläge der Kommission einige Änderungen vor.

Das Kernstück der Reform besteht darin, dass künftig die Entwicklung der staatlichen Schuldenquote den gleichen Stellenwert erhalten soll wie die Entwicklung des Haushaltsdefizits. Bisher reichte es aus, die Schuldenquote „ausreichend rasch“ an die 60%-Grenze anzunähern. Das eröffnete erheblichen Auslegungsspielraum. Mitgliedstaaten, deren Schuldenquote nunmehr die 60%-Marke überschreitet, sollen diese jährlich um einen bestimmten Anteil zurückführen müssen: Bei einer Schuldenquote von mehr als 60% kann nach dem Vorschlag der Kommission von einer raschen Annäherung an den Referenzwert ausgegangen werden, wenn sich der Abstand zum Referenzwert (das sind 60 % des BIP) in den letzten drei Jahren jährlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel verringert hat. Die Nichteinhaltung dieses numerischen Richtwerts führt nicht zwangsläufig zur Einleitung eines Defizitverfahrens gegen das betreffende Land, da bei dieser Entscheidung alle einschlägigen Faktoren zu berücksichtigen sind, die insbesondere für die Bewertung der Schuldentwicklung relevant sind. So soll beispielsweise ermittelt werden, ob der Schuldenabbau durch ein besonders niedriges Nominalwachstum im Zusammenspiel mit bestimmten Risikofaktoren, die sich aus der Schuldenstruktur, der Verschuldung des Privatsektors oder den Verbindlichkeiten aufgrund der Bevölkerungsalterung ergeben, erschwert wird. In Ländern, deren Schuldenstand unterhalb der 60%-Schwelle liegt, soll bei Nichteinhaltung des Defizitkriteriums den einschlägigen Faktoren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Es wird die Möglichkeit der Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits bei Nichteinhaltung des Schuldenkriteriums geschaffen. Nach dem Beschluss eines solchen Verfahrens wird eine finanzielle Sanktion über den Mitgliedstaat verhängt. Es handelt sich dabei um eine unverzinsliche Einlage in Höhe von 0,2% des BIP, die in eine Geldstrafe umgewandelt wird, wenn die erste Empfehlung zur Korrektur des

übermäßigen Defizits nicht erfüllt wird. Auch hier gilt für Vorschläge durch die Kommission das „*reverse majority voting*“, damit bei der Durchsetzung des Verfahrens der Ermessensspielraum gering gehalten wird.

* Für den haushaltspolitischen Rahmen der einzelnen Mitgliedstaaten werden Mindestanforderungen formuliert. Der Richtlinienvorschlag der Kommission zielt ergänzend zur Reform des SWP auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Qualität der nationalen haushaltspolitischen Rahmen und die Übereinstimmung mit dem Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion. Ein Teil der Vorschläge beinhaltet die Rechnungslegung und Statistik. Demnach sind die Mitgliedstaaten angehalten, verlässliche Finanzdaten für alle Teilsektoren des Staates zeitnah und regelmäßig zu liefern und öffentlich verfügbar zu machen.

Die Budgetpolitik soll sich auf realistische makroökonomische Annahmen und Prognosen stützen, deren Grundlagen (Methoden, Annahmen und Parameter) transparent sein müssen. Die Prognosen der Kommission werden als *Benchmark* vorgeschlagen.

Der Kommission zufolge üben regelbasierte haushaltspolitische Rahmen einen positiven Einfluss auf die Budgetdisziplin aus, daher werden strenge numerische nationale Haushaltsregeln (etwa nach dem Vorbild der deutschen „Schuldenbremse“¹⁴) gefordert, die mit den Haushaltszielen der EU in Einklang stehen. Ferner sollen die nationalen haushaltspolitischen Rahmen eine mehrjährige finanzpolitische Planungsperspektive erhalten, um so das Erreichen der im präventiven Arm des SWP festgelegten mittelfristigen Ziele zu unterstützen. Die Staaten sollen auch sicherstellen, dass die Anforderungen für alle Teilsektoren des Staates (Zentralstaat, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) gelten. Die nationalen Behörden sollen außerdem die Transparenz des Haushaltsprozesses gewährleisten, indem sie detaillierte Informationen zu außerbudgetären Fonds, „*tax expenditures*“ und Haftungen bereitstellen.

* Nach den Plänen der Kommission wird ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht („*Excessive Imbalance Procedure*“ (EIP)) etabliert. Die entsprechenden Verordnungsvorschläge schaffen einen Rahmen für die Erkennung und Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte innerhalb der EU und ergänzen damit das Regelwerk der budgetären Überwachung im Rahmen des SWP. Begründet wird dieses neue Verfahren damit, dass bereits in den Jahren vor der Krise divergierende Inflationsraten und niedrige Refinanzierungskosten zu ineffizienter Ressourcenallokation und damit zur Entstehung von nicht nachhaltigem Konsum, Immobilienblasen und der Anhäufung von Inlands- und Auslandsschulden in einer Reihe von Mitgliedstaaten beigetragen haben. Makroökonomische Ungleichgewichte und die divergierende Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten würden sich nachteilig auf die EU, insbesondere aber auf die Eurozone auswirken.

Das Verfahren umfasst die regelmäßige Bewertung von Ungleichgewichtsrisiken einschließlich eines Warnmechanismus. Es wird kombiniert mit Regeln, die bei nachteiligen makroökonomischen Ungleichgewichten Korrekturmaßnahmen ermöglichen. Das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht gilt für alle Mitgliedstaaten der Union.

Am Beginn der Überwachung steht ein Warnmechanismus („*Scoreboard*“), mit dessen Hilfe potenziell problematische makroökonomische Ungleichgewichte ermittelt werden sollen. Das „*Scoreboard*“ soll mehrere Indikatoren umfassen und so breit angelegt sein, dass er „alle denkbaren Arten größerer Ungleichgewichte erfasst und sensibel genug ist, um Ungleichgewichte frühzeitig aufzudecken“.¹⁵ Es soll für jeden Mitgliedstaat mehrere Indikatoren umfassen, wobei für jeden Indikator Warnschwellen festgelegt werden, die als Richtgrößen gesehen, aber nicht mechanisch ausgelegt werden sollen. Nach den Erläuterungen des Verordnungsentwurfs werden zu den Indikatoren höchstwahrscheinlich sowohl außen- als auch binnenwirtschaftliche Variablen gehören. Explizit genannt werden: Leistungsbilanzsalden, Auslandsverschuldung und real effektive Wechselkurse zur Erkennung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte sowie als binnenwirtschaftliche Indikatoren die private und öffentliche Verschuldung. In einem Dokument der Kommission vom Jänner 2011 wurde eine Liste möglicher Indikatoren erstellt, die darüber hinaus u. a. auch den Immobilienbereich miteinbezieht.¹⁶ Auf Grundlage der Ergebnisse des „*Scoreboard*“ und einem begleitenden analytischen (ökonomischen) Bericht erstellt die Kommission regelmäßig eine Liste jener Staaten, bei denen potenzielle Ungleichgewichte befürchtet werden. Nach Aussprachen in Rat und Eurogruppe sollen länderspezifische eingehende Untersuchungen erfolgen, die eine ausführliche Analyse der Ursachen im jeweiligen Mitgliedstaat umfassen.

Gelangt die Kommission zur Auffassung, dass makroökonomische Ungleichgewichte bestehen (oder zu entstehen drohen), empfiehlt sie dem Rat, die nötigen präventiven Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten. Stellt sie hingegen schwere Ungleichgewichte fest, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden, so kann der Rat ein übermäßiges Ungleichgewicht feststellen und den betreffenden Staat auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist Korrekturmaßnahmen zu ergreifen und seine beabsichtigte Politik in einem Korrekturmaßnahmenplan darzulegen. Diese Empfehlungen sollen veröffentlicht werden. Nach den Erläuterungen könnten die Politikempfehlungen etwa auf finanz- und lohnpolitische sowie makrostrukturelle und makroprudenzielle Aspekte abstellen.

Dieser Plan wird innerhalb von zwei Monaten nach Übermittlung vom Rat bewertet. Abänderungen dieses Plans werden dann empfohlen, wenn er als unbefriedigend bewertet wird. Dabei wird der Tatsache Rechnung

getragen, dass die Beseitigung von Ungleichgewichten sich nicht im gleichen Ausmaß wie bei der budgetären Überwachung steuern lässt und politische Handlungen sich erst mit Verzögerung auswirken. In der Folge bewertet der Rat, ob der betreffende Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Bei positiver Bewertung wird das Verfahren ausgesetzt. Bei negativer Bewertung läuft das Verfahren weiter, der Rat müsste geänderte Empfehlungen mit einer neuen Frist für Korrekturmaßnahmen erlassen.

* Ein weiterer Verordnungsvorschlag im Rahmen des EIP befasst sich mit den Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Er sieht die Möglichkeit finanzieller Sanktionen bei wiederholter Missachtung des EIP vor, die nur über die Staaten der Eurozone verhängt werden können. Vorgesehen sind jährliche Strafzahlungen in Höhe von 0,1% des BIP. Das Augenmerk liegt jedoch nicht auf der tatsächlichen Beseitigung von Ungleichgewichten, sondern lediglich auf dem wiederholten Versäumnis, die Ratsempfehlungen zu befolgen. Die Strafzahlung ist so lange zu entrichten, bis der Rat feststellt, dass Korrekturmaßnahmen getroffen wurden. Im gleichen Geist kann eine Strafzahlung auch dann auferlegt werden, wenn es wiederholt verabsäumt wird, einen Korrekturmaßnahmenplan vorzulegen. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat entscheiden, die Strafzahlung zu reduzieren oder zu streichen. Für die Entscheidung über die Verhängung von Sanktionen ist ein „*reverse majority voting*“-Mechanismus vorgesehen. Die eingehobenen Strafzahlungen werden auf jene Staaten der Eurozone aufgeteilt, die sich nicht in einem Verfahren übermäßiger Ungleichgewichte bzw. in einem Verfahren wegen übermäßiger Defizite befinden.

1.4 Euro-Plus-Pakt

Auf Betreiben von Angela Merkel wurde beim EU-Gipfel am 4. Februar 2011 gemeinsam mit Nicolas Sarkozy ein „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgelegt, der jedoch aufgrund heftiger Widerstände einzelner Mitgliedstaaten zurückgezogen und beim Gipfel der Regierungschefs der Eurozone am 11. März 2011 durch den Pakt für den Euro ersetzt wurde. Schließlich wurde er beim Europäischen Rat am 24./25. März 2011 von den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes als Euro-Plus-Pakt angenommen.¹⁷ Dieser Pakt, der allen Mitgliedstaaten¹⁸ offen steht, geht davon aus, dass die Verschärfung des SWP und das Überwachungsverfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten nicht ausreichen, um den Fortbestand der Eurozone auf Dauer zu sichern. Er zielt darauf ab, die wirtschaftliche Säule der Währungsunion zu stärken, eine neue Qualität der wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erreichen, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und dadurch einen höheren Grad an

Konvergenz zu erreichen.

Der Euro-Plus-Pakt stützt sich auf vier Leitvorgaben:

- Zur Verstärkung der bestehenden wirtschaftspolitischen Steuerung werden zusätzliche, ehrgeizigere Anstrengungen unternommen. Die neuen Verpflichtungen werden in die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme aufgenommen und von der Europäischen Kommission unter Beteiligung des Rates und der Euro-Gruppe im Hinblick auf ihre Einhaltung überwacht.
- Die zusätzlichen Anstrengungen werden die prioritären Politikbereiche abdecken, die für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz von Bedeutung sind. Es werden gemeinsame Ziele vereinbart, deren konkrete Umsetzung in die Zuständigkeit der Nationalstaaten fällt.
- Die Staats- und Regierungschefs werden jedes Jahr konkrete nationale Verpflichtungen eingehen und sich dabei an den jeweils Leistungsstärksten innerhalb Europas („*benchmarking against the best*“) messen. Gestützt auf einen Bericht der Europäischen Kommission werden die Fortschritte bei der Verwirklichung der gemeinsamen Ziele auf politischer Ebene überwacht.
- Schließlich bekennen sich alle Mitgliedstaaten uneingeschränkt zur Vollendung des Binnenmarktes, die von entscheidender Bedeutung für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ist.

Es werden vier gemeinsame Ziele festgelegt:

- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit,
- Förderung der Beschäftigung,
- Weiterer Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,
- Stärkung der Finanzstabilität.

Die Zielerreichung wird auf der Grundlage von Indikatoren bewertet. So etwa soll die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage der Lohn- und Produktivitätsentwicklung bewertet werden. Zu diesem Zweck wird die Entwicklung der Lohnstückkosten über einen Zeitraum hinweg beobachtet und verglichen. Fortschritte am Arbeitsmarkt werden gemessen an Langzeit-, Jugendarbeitslosen- sowie Erwerbsquoten.

Wenngleich fest gehalten wird, dass die konkreten Maßnahmen in die Verantwortlichkeit der jeweiligen Nationalstaaten fallen und dabei die nationalen Gepflogenheiten (sozialer Dialog, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern) berücksichtigt werden sollen, wird auf Reformen aufmerksam gemacht, denen im Rahmen der Zielerreichung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Dazu zählen beispielsweise die Überprüfung von Lohnbildungsregelungen und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess (unter Wahrung der Tarifautonomie), Arbeitsmarktreformen zur Förderung der „Flexicurity“,

zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung, aufkommensneutrale Steuerreformen zur Entlastung des Faktors Arbeit, besondere Anstrengungen zur Verbesserung der Bildungssysteme und zur Förderung von F&E, Innovation und Infrastruktur, Angleichung der Pensionssysteme an die nationale demografische Situation (beispielsweise durch Anpassung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung oder durch Erhöhung der Erwerbsquote) sowie die Notwendigkeit zur Koordinierung der Steuerpolitik.¹⁹ Hinsichtlich der Einhaltung der Budgetdisziplin wird auf verbindliche Regeln hingewiesen, darunter erneut auf die „Schuldenbremse“, eine mit dem Primärsaldo verknüpfte Regel oder eine – nicht näher definierte – Ausgabenregel.

2. Kritik an und Konsequenzen der neuen *Governance*-Struktur

Die Diskussion über diese Steuerungsarchitektur, mit der die aktuelle Krise überwunden und künftige vermieden werden sollen, wurde bislang von den politischen Eliten praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt. Erst nach und nach wurde in der Öffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob die skizzierten Komponenten der neuen *Governance*-Struktur geeignet sind, die durch die Krise schonungslos offengelegten Schwächen zu überwinden.

2.1 Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dominiert weiterhin

Die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 hatte das Ziel, die Europäische Union bis 2010 zur „*most competitive and knowledge-based economy*“ zu machen. Die darin angelegte Wettbewerbsstrategie hatte immensen Einfluss auf verschiedenste Politikbereiche in der EU, von der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen über die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte bis hin zur Klimaschutzpolitik. Zu Recht wurde daher die Lissabon-Strategie kritisiert, weil sie zu einseitig auf angebots- und marktorientierte Prinzipien ausgerichtet war. Trotz einer ernüchternden Halbzeitbilanz und der darauf folgenden Verstärkung der Ziele Deregulierung und Dynamisierung der Wirtschaft durch den Abbau von regulativen Eingriffen in das Marktgeschehen wurden die Ziele der Lissabon-Strategie nicht erreicht. Dennoch ist auch die Nachfolgestrategie „Europa 2020“ und die damit einhergehende neue *Governance*-Struktur weiterhin sehr einseitig von der Forderung nach budgetpolitischer Konsolidierung und Wettbewerbssteigerung der Mitgliedstaaten dominiert. Auch wenn die Europa 2020-Strategie mit „intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum“ durchaus positive Ziele setzt, deutet die klare Benennung des Erfordernisses struktureller Reformen in den Bereichen der Sozial-

und Beschäftigungspolitik auf eine Weiterführung eines marktbasierten Wachstumsverständnisses hin. Die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken basieren weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen Dimension in Richtung einer Sozialunion wenig ambitioniert bleiben. Die Reform der Steuer- und Sozialsysteme soll im Hinblick auf verbesserte Anreize zur Aufnahme von Arbeit umgestaltet werden. Altersbedingte Lasten in den Bereichen Pension und Gesundheit sollen zur Aufrechterhaltung der fiskalischen Nachhaltigkeit gekürzt werden. Bildung wird in erster Linie als Instrument zur Qualifizierung für den Arbeitsmarkt gesehen und daher als Investition in Humanressourcen verstanden.

Eindrucksvoll belegt wird das im ersten Jahreswachstumsbericht der Kommission, der das erste Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Ex-ante-Koordinierung einleitet. Der Jahreswachstumsbericht enthält neben einer Reihe grundsätzlich positiver Empfehlungen jedoch zahlreiche bedenkliche Vorschläge, darunter eine strikte, nachhaltige Lohndisziplin etwa durch die Überprüfung von Indexierungsklauseln, weitere Flexibilisierungen der Arbeitszeitregelungen, Anpassung des Pensionsantrittsalters an die Lebenserwartung sowie an die demografische Entwicklung, Aufforderungen zu Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung (Überprüfung von Leistungen an die Arbeitslosen sowie deren Befristung, Anreize zur Arbeitsaufnahme), Aufweichung der Arbeitsschutzvorschriften zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Reduktion des übermäßigen Schutzes von Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen und eine weitere Flexibilisierung bei den Öffnungszeiten im Handel. Bedenklich ist, dass diese Empfehlungen die Basis für die Budgeterstellung in den Mitgliedstaaten sowie für weitere Strukturreformen und damit auch die Grundlage für die verschärften Überwachungsverfahren und die darin vorgesehenen Sanktionen (SWP, makroökonomische Ungleichgewichte) bilden.

Zudem bleiben im alten wie im neuen „*policy mix*“ zentrale Aspekte weitgehend unbeachtet, darunter vor allem das Ziel einer stärkeren sozialen Kohärenz, der Ausgleich außenwirtschaftlicher Asymmetrien, eine stärkere lohnpolitische Koordinierung und die angesichts des schädlichen Steuerwettbewerbs dringend erforderliche Harmonisierung der Steuerpolitik in Europa. Die quantitativen Beschäftigungsziele müssten durch qualitative Ziele ergänzt werden. Auch die Klima- und Energieziele hätten deutlich ambitionierter ausfallen können.

Aus demokratiepolitischer Perspektive ist zu kritisieren, dass das Europäische Parlament, die nationalen und subnationalen Parlamente, die So-

zialpartnerschaft und die Zivilgesellschaft im Rahmen der vorgesehenen Aufgabenverteilung der Europa 2020-Strategie nur sehr peripher einbezogen werden. Im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester ist es demokratiepolitisch bedenklich, dass die Mitgliedstaaten alljährlich bereits im April der Kommission und dem Rat budgetäre Vorschläge zur Diskussion vorlegen, noch bevor die nationalen Parlamente darüber diskutiert haben. Das kommt einer Beschränkung ihrer Budgetrechte gleich.²⁰

Die Tatsache, dass Europa schon vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nicht jenes Wirtschaftswachstum erzielte, das zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie notwendig war und dass die Europa 2020-Strategie den alten „*policy mix*“ unter Außerachtlassung der geänderten Rahmenbedingungen unbeirrt fortsetzt, weist auf die Notwendigkeit eines wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels hin. Die Vernachlässigung der Nachfrageseite und die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die von namhaften Ökonomen als eine der Hauptursachen für das Entstehen der Finanzkrise gesehen wird, haben die Entwicklung der Masseneinkommen gedämpft.²¹ Daher dürfen u. a. lohn- und verteilungspolitische Fragen nicht länger aus der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausgeklammert werden.

Neben dem Jahreswachstumsbericht ist auch der Euro-Plus-Pakt ein eindrucksvoller Beleg, in welche Sackgasse sich die europäische Wirtschaftspolitik hineinmanövriert. Die mit dem Jahreswachstumsbericht teilweise identischen Empfehlungen wurden von den internationalen Medien sowie von Ökonomen („Pakt der Unvernunft“)²² und vom Deutschen Gewerkschaftsbund²³ heftig kritisiert. Mit dem Euro-Plus-Pakt wird die im Rahmen der Lissabon-Strategie erfolglos angewendete „offene Methode der Koordinierung“ erneut belebt. Breuss hat jüngst daher nicht zu Unrecht die Ansicht vertreten, dass damit eine EU-Schattenregierung etabliert wird, wodurch in der Eurozone „eine Wirtschaftsregierung durch die Hintertür“²⁴ geschaffen wird. Auch dem Kolumnisten der Financial Times, Wolfgang Münchau, ist zuzustimmen, wenn er meint: „*Why dream about a policy of co-ordination in a post-crisis world, instead of tackling the problems we already have?*“²⁵ Die Eurozone braucht zunächst vordringlich klare Antworten auf die Schulden- und Bankenkrise. Mit der Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und dem „*Six Pack*“ ist jedoch die Eurozone nach wie vor weit von einem optimalen Währungsraum entfernt, und das Finanz- und Bankensystem ist weiterhin sehr labil.

Aus administrativer Sicht ist anzumerken, dass mit diesem Pakt zahlreiche Überschneidungen mit anderen Koordinierungsinstrumenten geschaffen werden, so dass der Zusatznutzen nicht erkennbar ist.

Der Euro-Plus-Pakt wurde zwar gegenüber dem Pakt für Wettbewerbsfähigkeit in einigen wesentlichen Punkten abgeschwächt, dennoch muss darin nach wie vor der Versuch gesehen werden, die Wirtschaftspoli-

tik Deutschlands zum Patent zu erheben. Angesichts einer verfehlten Wachstumsstrategie Deutschlands – hohe Exportüberschüsse bei gleichzeitig schwacher Binnennachfrage machten in den Jahren bis zur Krise Deutschland zum Wachstumsnachzügler in der EU – kann gerade in Zeiten hoher Staatsschulden nur eindringlich davor gewarnt werden.

Trotz seiner Entschärfung hat der Euro-Plus-Pakt weit reichende Folgen für die ArbeitnehmerInnen und ist daher aus gewerkschaftlicher Sicht zu hinterfragen. Zunächst ist zu befürchten, dass eine asymmetrische Anwendung des Verfahrens bei übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten (insbesondere der Leistungsbilanz) zusammen mit den Empfehlungen zur Lohnbildung (Prüfung der Zentralisierung, Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst nur insoweit, als sie den auf die Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind) zu einem Lohnwettlauf zu Lasten der ArbeitnehmerInnen führen könnte. Zudem wird einmal mehr vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung vor der Gefährdung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen gewarnt. Es werden daher Reformen zur Finanzierung der Sozialleistungen gefordert, etwa die Ausweitung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters bei einem Anstieg der Lebenserwartung. Schließlich gibt der Pakt den Regierungen im Rat weitreichende Kompetenzen, ohne dass andere europäische Akteure, insbesondere das Europäische Parlament, miteinbezogen werden. Wie das „*Six Pack*“ stärkt der Euro-Plus-Pakt mit der Europäischen Kommission jene EU-Institution, die ...„für ihre mangelnde demokratische Legitimierung als auch für den Einfluss von Lobbyisten am meisten berüchtigt ist.“²⁶ Der Euro-Plus-Pakt ist daher auch ein Pakt gegen ein demokratisches Europa.

2.2 Die Verschärfung des SWP und die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte

Die Begründungen der Kommission zur Verschärfung des SWP und zur Einführung des neuen Überwachungsverfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten gehen von der irrtümlichen und weitverbreiteten Annahme aus, dass die hohen Staatsschulden der Mitgliedstaaten die Folge eines verschwenderischen Lebensstils seien (Griechenland muss wohl als Sonderfall gesehen werden) und nicht der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Stützung der Banken und der Konjunktur – zu der die Kommission die Mitgliedstaaten in der Rezession ausdrücklich aufgerufen hat – geschuldet sind. Im Jahr 2007 wiesen die Mitgliedstaaten der OECD im Durchschnitt ein Budgetdefizit von 1,3% des BIP aus, die des Euroraumes lagen mit einem Defizit von 0,6% deutlich darunter. Vergleicht man die Entwicklung der Staatsschulden der Eurozone für den Zeitraum 1999-2007 (also vom Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion bis zur Kri-

se) mit dem Zeitraum 2008-2011, dann zeigt sich, dass die Staatsschulden nach der Krise erheblich stärker gestiegen sind (+20,5%-Punkte) als zuvor (+6,9%-Punkte). Unbestreitbar aber ist, dass die Mitgliedstaaten mittel- bis langfristig zu nachhaltigen Staatsfinanzen zurückkehren müssen. Die Verordnungsentwürfe der Kommission lassen jedoch berechtigte Zweifel aufkommen, ob die neuen institutionellen Rahmenbedingungen geeignet sind, den aufkeimenden Wirtschaftsaufschwung zu unterstützen, der zur Rückführung der Staatsschulden unerlässlich ist.

Die Vorschläge der Kommission thematisieren in keiner Weise die Schwachstellen des makroökonomischen „*policy mix*“ in der EU und sind keine Antwort auf die Fortdauer der Krise auf den Finanzmärkten, bei deren Regulierung bisher nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Die mit der Umsetzung der Vorschläge verbundenen – zum Teil sehr heftigen – Haushaltskonsolidierungen behindern nicht nur die Aufholprozesse der peripheren, also wirtschaftlich schwächeren Staaten, sie könnten vielmehr eine Deflation auslösen. Auch der Internationale Währungsfonds geht davon aus, dass Budgetkonsolidierungen kurzfristige Wachstumsverluste auslösen, wenn die zinspolitischen Spielräume ausgeschöpft sind. Die BIP-Verluste würden sich verstärken, wenn alle Staaten gleichzeitig ihre Haushalte konsolidieren.²⁷ Die *Governance*-Struktur ist einseitig auf Kürzungen ausgerichtet: Kürzungen von Löhnen, Streichen von Arbeitsplätzen, Kürzen von Sozialleistungen und anderen öffentlichen (Dienst-) Leistungen. Damit werden der breiten Masse der Bevölkerung die hohen Kosten der Krise umgehängt.

2.2.1 Verschärfung des SWP

Der SWP weist drei wesentliche Konstruktionsfehler auf: Der Erste besteht darin, dass er nur Defizite sanktioniert und keine Anreize setzt, in Boomphasen Überschüsse zu erzielen, mit denen eine Überhitzung der Wirtschaft vermieden und eine Budgetkonsolidierung begünstigt werden kann. Dieses prozyklische Verhalten des SWP wurde seit seinem Bestehen heftig kritisiert. Auch die Reform des SWP im Jahr 2005, die zu einer Flexibilisierung führte, änderte nichts Wesentliches an seiner grundsätzlich prozyklischen Ausrichtung.²⁸ Im Konjunkturabschwung kann im Fall starker Krisen nur unzureichend gegengesteuert werden und in Phasen guter Konjunktur wird zu früh gespart. Der zweite Konstruktionsfehler besteht darin, dass er nur auf den Finanzierungssaldo des Staates fokussiert und die Finanzierungspositionen des Privatsektors (private Haushalte, Unternehmen) und des Auslands vernachlässigt. Die Folge war, dass sich innerhalb der EU hohe Leistungsbilanzungleichgewichte in den Jahren vor der Finanz- und Wirtschaftskrise aufbauten, die trotz der vielfach vorgetragenen Kritik zu wenig beachtet wurden. Ein dritter Schwachpunkt ist darin

zu sehen, dass die Deregulierung der Finanzmärkte und das Entstehen interner Ungleichgewichte (wie z. B. das Entstehen von Immobilienblasen) keine Berücksichtigung finden.

Ein Blick auf die Entwicklung der Defizit- und Schuldendaten der öffentlichen Haushalte zeigt, dass die gegenwärtige Krise der Eurozone nicht auf die zu laxe Anwendung der korrektiven Komponente in der gegenwärtigen Form des SWP zurückzuführen ist. Die Beispiele Irlands und Spaniens veranschaulichen das sehr deutlich. Beide Länder wurden im Zuge der Krise plötzlich zum Kreis der PIIGS-Staaten²⁹ gezählt und gerieten damit ins Visier der Spekulanten auf den Finanzmärkten, obwohl sie seit der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (1999) nie gegen den korrektiven Arm des SWP verstießen:

Spanien hat die 3%-Defizitgrenze zwischen 1999 und 2007 kein einziges Mal verletzt, und die Schuldenquote des Staates sank von 62% auf 37%. In den Jahren 2005 bis 2007 erzielte Spanien sogar Budgetüberschüsse von bis zu 2% des BIP. In Irland fiel die Schuldenquote des Staates von 49% sogar auf 25% des BIP, und mit Ausnahme eines Jahres wurden immer Budgetüberschüsse erzielt.

Dennoch lagen in beiden Ländern – wie auch in Deutschland und Griechenland – erhebliche makroökonomische Ungleichgewichte vor.³⁰ So war in Spanien und Irland die Binnennachfrage kräftig und die Auslandsverschuldung nahm bei abnehmender Staatsverschuldung zu. In beiden Ländern stand den riesigen Leistungsbilanzdefiziten eine hohe Neuverschuldung des Privatsektors gegenüber. Da nach der Logik des SWP das Augenmerk allein auf den Finanzierungssaldo des Staates gerichtet ist, werden sich entwickelnde Ungleichgewichte in den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft nicht gesehen. Das hat sich nun als fatal erwiesen, signalisiert doch der Leistungsbilanzsaldo die Anfälligkeit gegenüber Spekulationsattacken viel stärker als das Haushaltsdefizit des Staates. Die Wirtschaft in Deutschland war geprägt von einer schwachen Binnennachfrage und steigenden Leistungsbilanzüberschüssen. Genau umgekehrt war es in Griechenland, wo einer starken Binnennachfrage eine zunehmende Auslandsverschuldung gegenüberstand. Fazit ist, dass die Ursachen für die Krise in der Deregulierung der Finanzmärkte, in den hohen Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten und einer Vertiefung der Einkommens- und Vermögensungleichheit zu suchen sind. In den Vorschlägen der Kommission werden Ursache und Wirkung verwechselt. Die Verschärfung des SWP trägt in keiner Weise zur Bekämpfung der Krisenursachen bei.

Der SWP wurde im Laufe seiner kurzen Geschichte sehr unterschiedlich angewendet. Bei vergleichsweise geringen Überschreitungen der Limits durch Frankreich und Deutschland wurden von der Kommission 2003 zwar Sanktionen empfohlen, jedoch vom Rat nicht verhängt. Die

Nichteinhaltung des Pakts durch Deutschland führte sogar zu einer Klage der Kommission beim EuGH. Das ergehende Urteil wurde zum Anlass genommen, den Pakt zu reformieren und in einigen Bereichen zu entschärfen. Die massiven Zielverfehlungen Griechenlands noch vor der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie das Melden unrichtiger Defizite vor dem Eintritt in die Währungsunion und danach blieben ohne Konsequenzen, obwohl diese durchaus auch im Interesse Griechenlands gelegen wären. Wäre bereits damals der Druck auf Griechenland erhöht worden, hätte sich das Land heute einige der massiven Einschnitte in die öffentlichen Haushalte ersparen können. Den Wünschen von Eurostat, die gemeldeten Haushaltsdaten der Mitgliedstaaten genauer überwachen zu können, wurde damals keine Rechnung getragen.

Die große Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Euroraum in den nächsten Jahren besteht nun darin, dass der korrektiven Komponente des verschärften SWP Vorrang eingeräumt wird, um die Budgetkonsolidierung rasch voranzutreiben. Bereits im Rahmen der Stabilitätsprogramme 2010 bis 2013 nach Maßgabe des alten SWP sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2013 ihre öffentlichen Defizite auf unter 3% des BIP zu senken. Kommt es nicht zu einer zügigen Erholung der privaten Nachfrage, droht durch die synchrone Rückführung der Defizite ein erneuter Konjunkturrückschlag. Wenn nun aber im Zuge der Verschärfung des korrektiven Arms des SWP die Mitgliedstaaten mit Schuldenquoten über 60% des BIP zu zusätzlichen (vorrangig ausgabenseitigen) Konsolidierungen gezwungen werden, könnte dem Euroraum „sogar eine ganze verlorene Dekade mit zähen deflationären Tendenzen drohen.“³¹ Nach diesem Szenario rücken die Ziele der Europa 2020-Strategie in weite Ferne.

Im Rahmen des präventiven und korrektiven Arms werden die Sanktionen verschärft. Bedenklich ist die Möglichkeit der Eröffnung eines Verfahrens wegen eines übermäßigen Defizits bei Nichteinhaltung des Schuldenkriteriums mit der Möglichkeit von Sanktionen in jenen Fällen, in denen die Defizitquote die 3%-Marke unterschreitet. Diese Verschärfung kann sich für Länder, die die Schuldenquote erheblich überschreiten (z. B. Griechenland), desaströs auswirken, weil die Rückführung der Schulden in der vorgeschlagenen Höhe (jährlich 1/20 des die Schuldenquote von 60% des BIP übersteigenden Teils) die ökonomische Situation dieser Länder weiter verschlechtern würde und sie damit in eine Schuldenspirale getrieben werden, aus der sie auf längere Sicht nicht mehr herauskommen. Die Verschärfung des Schuldenkriteriums steht gerade für die Staaten an der Peripherie im Gegensatz zur sozialen Kohäsion in der EU.

Abzulehnen sind aus demselben Grund auch die mit den Überwachungsverfahren verknüpften finanziellen Sanktionen. Überdies ist es politisch wenig klug, wenn Nachfolgeregierungen für die Fehler ihrer Vor-

gänger sanktioniert werden. Nach den Vorschlägen der Kommission soll die Verhängung von Sanktionen im Wesentlichen regelgebunden erfolgen („*reverse majority voting*“). Das ist grundsätzlich kontraproduktiv, weil so jene Flexibilität genommen wird, die angesichts der unterschiedlichen ökonomischen und budgetären Situationen in den Mitgliedstaaten erforderlich wäre. Letztlich liegt der Entscheidung für eine regelgebundene Budgetpolitik und für eine Verhängung von Sanktionen bei Verletzungen derselben die Illusion zugrunde, dass sich die Budgetsalden durch Konsolidierungsmaßnahmen und die politischen Akteure durch Setzen von negativen Anreizen gleichsam beliebig steuern lassen. Dabei wird verkannt, dass der Budgetsaldo auch das Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung widerspiegelt. Aus der Vergangenheit ist hinlänglich bekannt, dass regelgebundene Politiken immer auch die Gefahr einer Manipulation der Daten mit sich bringen. Durch die vorgesehene Verschärfung des SWP wird ein zusätzlicher Anreiz zur Verschleierung der Budgetwahrheit gegeben.

Gleichzeitig soll aber der Kommission die Möglichkeit geboten werden, rascher als bisher auf Fehlverhalten reagieren zu können. Während das bestehende Verfahren im Zuge der Reform des SWP 2005 stark verwässert und daher schwerfällig wurde, wird nunmehr die Möglichkeit früherer Sanktionen geschaffen. Bereits dann, wenn der Rat eine Empfehlung nach Art. 121 IV AEUV an einen Staat richtet, besteht ohne qualifizierte Mehrheit die Möglichkeit, eine verzinsliche Einlage zu fordern. Der Rat hat aber nur die Möglichkeit, innerhalb einer Frist von zehn Tagen den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit abzulehnen. Wenn der Rat ein übermäßiges Defizit formal festgestellt hat, dann soll er gleichzeitig eine unverzinsliche Einlage fordern können. Stellt er in der Folge gemäß Art. 126 VIII AEUV fest, dass ein Mitgliedstaat der zuvor erlassenen Empfehlung nicht nachgekommen ist, dann folgt eine Geldstrafe. Auch hier ist das „*reverse majority voting*“ vorgesehen. Gegen die Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten erhebt Häde (2010) schwere rechtliche Bedenken:

„Die Kommission stützt den Verordnungsentwurf auf Art. 136 i. V. mit Art. 121 VI AEUV. Diese Vorschriften können die genannten Regelungen aber rechtlich nicht stützen. Der neue Art. 136 lässt zwar eine verstärkte Koordinierung und Überwachung zu. Diese Vorschrift erlaubt aber keine inhaltlichen Abweichungen von Art. 126. Und sie verweist ausdrücklich auf die in Art. 121 und 126 vorgesehenen Verfahren. Ein abweichendes Abstimmungsverfahren kann Art. 136 daher nicht rechtfertigen. Art. 121 VI AEUV ermächtigt nur dazu, die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung zu regeln, enthält aber keinerlei Befugnis, Sanktionen zu verhängen.“

Das gleiche – so Häde – gilt auch für die vorgesehenen Geldstrafen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte. Er qualifiziert diese Bestimmungen in den Legislativvorschlägen als offensichtliche

Ultra-vires-Akte mit der Folge, dass die im Überwachungsverfahren geplanten Verschärfungen nur mit einer Vertragsänderung umgesetzt werden können. Diese Position hat auch Stefan Griller beim Workshop zur „Europäischen Wirtschaftsregierung“ an der Wirtschaftsuniversität Wien am 6. Mai 2011 vertreten. Auf den Grundlagen der Art. 121, 126 und 136 AEUV erscheint die Verstärkung der inhaltlichen Koordinierung der Wirtschaftspolitik zulässig, unzulässig hingegen die Einführung neuer Sanktionen wie insbesondere Geldstrafen in Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik und das „*reverse majority voting*“. Diese Regelungen verstoßen gegen Art. 121 und 126 AEUV und können daher auch nicht auf Art. 136 AEUV gestützt werden.³²

2.2.2 Neues Verfahren bei einem übermäßigem Ungleichgewicht

Die Kommission begründet dieses neue Verfahren („*Excessive Imbalance Procedure*“) damit, dass bereits vor Ausbruch der großen Finanz- und Wirtschaftskrise in einigen Mitgliedstaaten beunruhigende Anzeichen von makroökonomischen Ungleichgewichten erkennbar gewesen seien, die später Länder wie Griechenland, Irland, Spanien und Portugal in große Schwierigkeiten brachten. Der Vorschlag greift damit eine der fundamentalen Schwächen des SWP auf. Um zu erkennen, welche Implikationen damit verbunden sind, ist es hilfreich, einen kurzen Blick auf die einzelnen Stufen des Verfahrens zu werfen.

Zur Wahl der Indikatoren und der Schwellenwerte („*Scoreboard*“): Zunächst soll im Rahmen des Warnmechanismus die Feststellung von Ungleichgewichten mit Hilfe von Indikatoren erfolgen. Offen gelassen wird allerdings, welche makroökonomischen Ungleichgewichte erfasst werden sollen. Begründet wird dies damit, dass sich die Bedeutung verschiedener Ungleichgewichte über die Zeit verschieben kann, so dass der Vorschlag *de facto* offen lassen muss, welche Ungleichgewichte das Verfahren adressieren soll. In der Präambel wird klargestellt, dass es sich dabei um Indikatoren handeln kann, die sowohl externe als auch interne Ungleichgewichte umfassen. In späteren Spezifikationen für das wirtschaftspolitische Komitee hat die Kommission klargestellt, welche Indikatoren sie im Auge hat und welche Schwellenwerte ihr je Indikator für die Mitgliedstaaten der Eurozone bzw. der Nicht-Eurozone vorschweben:³³

- Leistungsbilanzsaldo in % des BIP,
- Nettoauslandsposition in % des BIP,
- real effektive Wechselkurse (deflationiert mit den Lohnstückkosten),
- Exportmarktanteile,
- nominelle Lohnstückkosten,
- reale Immobilienpreise,
- Verschuldung des Privatsektors in % des BIP,

- Kreditvolumen des Privatsektors in % des BIP,
- Staatsschulden in % des BIP.

Im Legislativvorschlag bleibt offen, welche Indikatoren im System der Überwachung Anwendung finden werden. Nach den Vorstellungen der Kommission werden die Indikatoren erst nach Beratung mit den Mitgliedstaaten ausgewählt. Der Rat hat in seinem Report der *Task Force* vorgeschlagen, dass die Indikatoren durch eine qualifizierte Mehrheit des Rates auf Basis eines Kommissionsvorschlags beschlossen werden sollen. Aber beide gehen davon aus, dass die Auswahl der Indikatoren erst nach einem parlamentarischen Beschluss über das Verfahren erfolgen soll, somit erst bei Einsetzung des Verfahrens. Stehen die Indikatoren fest, werden durch die Kommission Schwellenwerte festgelegt. Beide zusammen bilden das so genannte „Scoreboard“.

Der Wahl der Indikatoren des „Scoreboard“ kommt entscheidende Bedeutung zu. Wirft man einen Blick auf die oben dargestellten möglichen Indikatoren des „Scoreboard“, dann zeigt sich, dass sich das vorgeschlagene Set sehr stark an den Ungleichgewichten der derzeitigen Krise orientiert, also vergangenheitsorientiert ist, und zudem erhebliche asymmetrische Verzerrungen aufweist. So etwa wird auf die Entwicklung der nominellen Lohnstückkosten abgestellt. Vorzuziehen wäre eine Orientierung an den realen Lohnstückkosten, mit dem Ziel diese konstant zu halten. Als problematisch wären demnach Abweichungen davon zu sehen.

Ein deutlich breiteres Set von Indikatoren hat das Europäische Parlament im Auge:³⁴

- real effektiver Wechselkurs,
- Leistungs- /Zahlungsbilanz,
- Produktivität (einschließlich Ressourcenproduktivität und totaler Faktorproduktivität),
- Lohnstückkosten,
- Kreditwachstum und Preisentwicklungen bei Anlagen (einschließlich Vermögenswerte und Immobilienmärkte),
- Wachstums- und Investitionsrate,
- Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote,
- Nettoauslandspositionen,
- Entwicklung der Steuergrundlagen,
- der Armutsquote und des sozialen Zusammenhalts und
- Indikatoren für externe Umweltkosten.

Ein Vergleich der Indikatoren zeigt sehr deutlich den unterschiedlichen Zugang zur Problematik. Während die Kommission einseitig die Wettbewerbsfähigkeit adressiert, wählt das Europäische Parlament einen wesentlich breiteren Zugang, der auch sozialpolitische und ökologische Entwicklungen in das Indikatorenset integriert.

Die jüngste politische Debatte über die hohen Leistungsbilanzungleichgewichte in der EU hat gezeigt, dass die Beseitigung der Ungleichgewichte den peripheren Mitgliedstaaten aufgebürdet werden soll. Besonderer Druck geht hierbei von Deutschland aus, das keine Bereitschaft zur Stärkung seiner Binnennachfrage (etwa durch nationale Mindestlöhne) zeigt. Ein asymmetrischer Abbau widerspricht nicht nur den Zielen des Lissabon-Vertrags (Steigerung des Wohlstands, Kohäsionsprozess), ein einseitiges Aufoktroyieren von Lohnsenkungen führt unmittelbar überdies zu einer deflationären Entwicklung in der Eurozone. Der Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte muss daher symmetrisch erfolgen, d. h. durch Realloohnerhöhungen in den Überschussländern – (zumindest im Ausmaß der Produktivitätszuwächse – und durch moderate Lohnabschlüsse (jedoch ohne Reallohnsenkungen) in den Defizitländern. Es ist jedoch zu befürchten, dass aufgrund der hegemonialen Stellung Deutschlands eine einseitige Fokussierung auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten bestehen bleiben wird. Es ist ferner zu bezweifeln, dass mit Mehrheitsbeschluss des Rates Sanktionen gegen Überschussländer wie Deutschland oder die Niederlande politisch durchgesetzt werden können.

Warnungen und Empfehlungen für die Mitgliedstaaten: Bevor erste Schritte gegen einen Mitgliedstaat gesetzt werden, erfolgen weitere, tiefer gehende Analysen im Rahmen des „Scoreboard“. Das bedeutet, dass zu den bereits bestehenden Analysen der Kommission im Rahmen der *Governance*-Struktur (Europäisches Semester, Stabilitätsprogramme,...) weitere hinzukommen. Anzumerken ist, dass die Komplexität von Untersuchungen im Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten zwangsläufig zu einem erheblichen Bürokratieaufbau führt.

Im Anschluss an diese Analysen befindet die Kommission über weitere Schritte, bevor der Rat über ein übermäßiges Ungleichgewicht entscheidet. Er kann den jeweiligen Staat auffordern, einen korrigierenden Maßnahmenplan zu erstellen. Die Empfehlungen der Kommission können sich dabei auch auf die Lohnpolitik beziehen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die Festsetzung der Löhne Angelegenheit der Kollektivvertragspartner ist und bleiben muss. Lohnleitlinien der Kommission stehen in Widerspruch zur Tarifvertragsautonomie der Sozialpartner. Aufforderungen an die Regierungen, in die Tarifautonomie einzugreifen, sind aus demokratiepolitischen Erwägungen äußerst fragwürdig. Was Europa braucht, ist nicht ein Eingriff in die Lohnpolitik, sondern viel mehr eine verbesserte Koordination der nationalen Lohnpolitiken, etwa im Rahmen eines wohlverstandenen makroökonomischen Dialogs. Das wäre eine wichtige Voraussetzung für die Aufgabe der Europäischen Union, die Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen.

In ökonomischer Hinsicht beruht dieses Verfahren auf der unrealistischen Vorstellung, komplexe Krisenverschärfungen wie sie sich seit 2008

in einzelnen Mitgliedstaaten, in der Eurozone oder weltwirtschaftlich ergeben haben, in einer Genauigkeit zu prognostizieren, die für mögliche Konsequenzen eine tragfähige Grundlage bieten. Zudem wird davon ausgegangen, dass die Beseitigung von makroökonomischen Ungleichgewichten von der Politik gesteuert werden kann. Der von der Kommission empfohlene mechanistische *Scoreboard*-Ansatz ist mit mehreren Risiken verknüpft:³⁵

- Makroökonomische Ungleichgewichte haben eine lange Vorlaufzeit, daher ist das Risiko hoch, dass infolge der langen Verfahrensdauer die Folgen einer verfehlten Wirtschaftspolitik erst dann sanktioniert werden, wenn bereits gegensteuernde Maßnahmen ergriffen wurden.
- Es besteht die Möglichkeit eines „Fehlalarms“, durch den falsche Signale an die Finanzmärkte gesendet werden und durch den daher in der Folge die wirtschaftliche Situation eines Staates weiter – nicht zuletzt auch durch mögliche Sanktionen – verschlechtert wird.
- Wie bei anderen Verfahren ist auch hier die Gefahr einer Manipulation von Daten und Statistiken nicht auszuschließen.

Bereits der SWP hat in seiner kurzen Geschichte gezeigt, dass bürokratisch mechanistische Ansätze nur allzu leicht ihr Ziel verfehlen können. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, das in seiner Komplexität den SWP bei Weitem übertrifft, läuft Gefahr, die Fehler des SWP zu wiederholen.

Aus demokratiepolitischer Perspektive ist weitere Kritik anzubringen. Wenn dieses Verfahren tatsächlich beschlossen wird, dann werden zu tiefst ökonomische Fragestellungen aus dem demokratischen Einflussbereich der Parlamente herausgenommen und an eine Welt von „Scoreboards“, komplizierten Verfahren und Beratungen unter Eliten mit der Konsequenz übertragen, dass Empfehlungen ohne vorhergehende öffentliche Debatte über das „Scoreboard“ beschlossen werden. Mögliche Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichgewichten sind daher demokratiepolitisch nicht legitimiert. Auf die rechtlichen Bedenken der im Rahmen der Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte vorgesehenen Geldstrafen wurde bereits bei der Kritik am neuen SWP hingewiesen.

2.3 Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung

Die Forderung nach verlässlichen, zeitnahen Daten für alle Teilsektoren des Staates ist verständlich und nachvollziehbar, weil die Nationalstaaten selbst diese Daten zur politischen Steuerung dringend benötigen. Problematisch und überzogen ist es hingegen, dass nunmehr alle Staaten auch dann, wenn sie eine solide Finanzpolitik betreiben, einer verschärften Überwachung unterzogen werden sollen.³⁶ Die Lieferung umfangreicher

Daten durch alle Gebietskörperschaften kommt einem „overkill“ gleich, der zu einem Bürokratieaufbau in der Kommission und in den Mitgliedstaaten zu einer Überforderung (insbesondere für kleinere Kommunen) führt. Ein verschärfter Blick auf die Budget- und Wirtschaftspolitik ist dann geboten, wenn die Grenzwerte für die Budgetdefizite wiederholt oder auf Dauer erheblich überschritten werden und die ökonomischen Fundamentaldaten aus dem Ruder laufen.

Grundsätzlich ist der Kommission zuzustimmen, wenn sie für die Budgetpolitik realistische makroökonomische Annahmen und Prognosen fordert. Fraglich erscheint es jedoch, die wirtschaftlichen Prognosen der Kommission zum *Benchmark* zu erheben und sie über die Prognosen der nationalen Forschungsinstitute zu stellen. Das Ziel müsste vielmehr darin liegen, der Budgeterstellung Prognosen unabhängiger nationaler Forschungsinstitute zugrunde zu legen.

Bei einer Rückführung der Defizite sollte davon Abstand genommen werden, eine ausgabenseitige Konsolidierung zu favorisieren. Die Einführung einer weiteren numerischen Haushaltsregel, wie sie von der Kommission gefordert wird, ist problematisch, weil sie den makroökonomischen Spielraum eines Staates erheblich einschränkt. Das gilt insbesondere für Schuldenbremsen nach deutschem Vorbild. Zur Unterstützung des präventiven Arms des SWP sind mittelfristig ausgelegte Budgetplanungen mit der Festlegung von budgetpolitischen Prioritäten und Ausgabengrenzen – wie sie in Österreich seit einigen Jahren praktiziert wird – vorzuziehen. Sinnvoll wären auch Vorschläge zur Harmonisierung der Steuerpolitik und zur Bekämpfung des Steuerbetrugs. Im wettbewerbsorientierten *Governance*-Konzept der Kommission bleiben diese Vorschläge jedoch unberücksichtigt.

3. Perspektiven eines alternativen Szenarios zur europäischen Steuerungsarchitektur

Da die Mitgliedstaaten derzeit keine Bereitschaft zur Ausgestaltung einer europäischen Wirtschaftsregierung und der damit einhergehenden Übertragung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen erkennen lassen, stellt sich vor dem Hintergrund der vorgetragenen Kritik die Frage nach einer alternativen Ausgestaltung der europäischen *Governance*-Struktur. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die bisherige Architektur die Ziele der Lissabon-Strategie verfehlte und die neue Gefahr läuft, die EU in ein verlorenes Jahrzehnt zu führen. Es bedarf daher eines Paradigmenwechsels, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und der von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist.

Wenn ein solcher Paradigmenwechsel tatsächlich realisiert werden soll, dann greifen Vorschläge zur alternativen Ausgestaltung des SWP deutlich zu kurz. So etwa fordern Horn et al. (2010), die Obergrenze für Budgetdefizite im SWP durch eine Ober-/Untergrenze für den Leistungsbilanzsaldo zu ersetzen. Es ist aber zu bezweifeln, dass sich dieser – sehr mechanistisch ausgerichtete – Vorschlag in der politischen Realität symmetrisch umsetzen lassen wird. Weitergehend ist der Vorschlag von Hacker und van Treeck (2010). Sie fordern einen neuen Stabilitätspakt, in dem hohe Leistungsbilanzungleichgewichte, aber auch sozial- und verteilungspolitische Maßnahmen zur Stärkung der Binnennachfrage berücksichtigt werden sollen und weisen darauf hin, dass zur Umsetzung der Vorschläge die Intensivierung des makroökonomischen Dialogs unerlässlich ist. Aber auch sie befürchten, dass es in der Realität zu einer einseitigen Fokussierung auf Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten kommen wird. Ergänzend schlagen sie einen sozialen Stabilitätspakt vor, der die Dominanz der Wettbewerbsorientierung in der europäischen Steuerung ersetzen soll. Das Ziel des sozialen Stabilitätspakts liegt in der Koordinierung der Mindestlöhne, der Unternehmensbesteuerung und der sozialen Ausgaben unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Staaten. Die Verwirklichung erfolgt im Rahmen der Europa 2020-Strategie über eine Neugestaltung der offenen Methode der Koordinierung.

Eine umfassendere Perspektive für eine neue europäische *Governance* legte die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in einem Sondermemorandum vor.³⁷ Sie schlagen ein Sieben-Punkte-Programm vor, das an den Ursachen der Eurokrise (wie sie auch in diesem Aufsatz skizziert werden) anknüpft und einen Weg zu einer ökologisch und sozial verantwortlichen Wirtschafts- und Währungsunion skizziert. Ihr Motto könnte mit Solidarität statt Konkurrenz umrissen werden. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes knüpfen die ersten vier Punkte an Maßnahmen zur Verhinderung drohender Staatsbankrotte an, die sich zum Teil in Beschlüssen des Europäischen Rates vom 24./25. März finden:

- I. Ausbau des Euro Rettungsschirms: Das Finanzvolumen des allgemeinen Schutzschirms (EFSF, EFSM) von bisher 750 Mrd. Euro soll ausgeweitet werden, wobei sich die Ausweitung am Umfang der zur Verbesserung des Ratings der durch den EFSF nicht ausgegebenen Anleihen bemisst.
- II. Einführung von Eurobonds zur finanziellen Stabilisierung: Vorgeschlagen wird die Einführung von Eurobonds, wobei für die Nutzung von Eurobonds ein Limit von 60% des BIP ähnlich wie bei anderen aktuell diskutierten Vorschlägen³⁸ eingezogen werden soll. Für darüber hinausgehende Kredite haftet der jeweilige Mitgliedstaat selbst. Durch die Schaffung einer Eurobonds-Union würden die Risiken besser beherrschbar.³⁹
- III. Schuldenschnitt durch Gläubigerbeteiligung („haircut“): Um einen erneuten Absturz von Insolvenz bedrohter Staaten in die Schuldenspirale zu verhindern, sollen auch die Gläubiger durch die Aufnahme von Schuldver-

zichts Klauseln in den Kaufvertrag von Staatsanleihen („*Collective Action Clauses*“) in die Pflicht genommen werden.

- IV. Weiterer Ankauf von Anleihen durch die EZB und Gründung eines Europäischen Währungsfonds: Der Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB und die Regulierung der Finanzmärkte sind fortzusetzen. Zur Sicherung des Euro ist ergänzend zur EZB ein Europäischer Währungsfonds zu gründen, bei dem die Rettungsschirme, das Eurobonds-Management und die Abwicklung der Gläubigerbeteiligung institutionell angesiedelt werden sollten.
- V. Qualitatives Wachstum statt Schrumpfpolitik: Zur Stärkung der Wachstumskräfte in den Krisenländern der Eurozone ist ein in den sozial-ökologischen Umbau eingebettetes Wachstum erforderlich. Gefordert wird eine asynchrone Konsolidierung mit einer koordinierten expansiven Fiskalpolitik und einem langfristig orientierten öffentlichen Investitionsprogramm. Besonders gefordert sind die Überschussländer, die auf diesem Weg ihre Binnennachfrage stärken können.
- VI. Mehr öffentliche Einnahmen und Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalgesellschaften: Im Rahmen der Steuerpolitik sollen die in vielen Ländern geringe Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen und der Steuerwettbewerb bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften korrigiert werden.
- VII. Auf dem Weg zu einer Wirtschaftsregierung: Zur Schaffung einer ökologisch verantwortlichen Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialunion wird folgendes Programm vorgeschlagen:
 - umfassende Regulierung aller Institutionen und Instrumente der Finanzmärkte,
 - Stärkung des EU-Haushalts,
 - stärkere Koordination der nationalen Finanzpolitiken mit der Fokussierung auf die Ziele Arbeit, Umwelt und sozialer Ausgleich,
 - Ausrichtung der Politik der EZB auch an realwirtschaftlichen Zielen,
 - Sicherung von Mindeststandards in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; verpflichtende Einführung gesetzlicher Mindestlöhne,
 - Etablierung eines Informationssystems über die Ursachen und Folgen zur Erfassung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte.

Dieses Programm bildet m. E. einen geeigneten Ausgangspunkt für die Neuausrichtung der neuen europäischen Steuerung. Die Vorschläge für eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte und der Banken zur Überwindung der Bankenkrise greifen zu kurz. Diese Herausforderung muss die Europäische Union mit oberster Priorität verfolgen, und dazu gehört mehr als die Demokratisierung der Rating-Agenturen und die Regulierung der „Schattenbanken“, darunter eine stärkere Eigenkapitalunterlegung (Stichwort Basel III), Schaffung von Transparenz, die Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer, Genehmigungspflicht für komplexe strukturierte Finanzprodukte, Begrenzung der Aufgaben des Finanzsektors, Schließen von Steueroasen etc. Zu wenig hingewiesen wird auf die

Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der Lohnkosten- und Preisentwicklung. Die aus makroökonomischer, rechtlicher und demokratiepolitischer⁴⁰ Perspektive kontraproduktive Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und andere Instrumente aus den Legislativvorschlägen der Kommission werden im Sondermemorandum keiner kritischen Würdigung unterzogen.

4. Resümee und Ausblick

Nach wie vor lasten die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise schwer auf der europäischen Wirtschaft. Soll der Euroraum erhalten bleiben, muss die Wirtschaftspolitik ihn als eine Einheit verstehen und entsprechend offensiv agieren. Die Ausbreitung nationaler Egoismen muss einer europäischen Perspektive Platz machen. Dazu gehört ein langfristig tragfähiger und glaubwürdiger institutioneller Rahmen, der die Wirtschaft des Euroraums wieder in ruhigeres Fahrwasser führen kann. Die neue *Governance*-Struktur, die auf den Säulen „Europa 2020-Strategie“, „Europäisches Semester“ und der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie der Ergänzung durch ein Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten und dem Euro-Plus-Pakt beruht, bringt keinen Paradigmenwechsel. Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung, reicht aber nicht aus, um Staatsbankrotte zu verhindern und die Bankenkrise zu überwinden. Die Eurozone ist nach wie vor weit von einem optimalen Währungsraum entfernt, und das Banken- und Finanzsystem ist weiterhin labil.

4.1 Lösung der Schuldenkrise und die Regulierung der Finanzmärkte

Die neue *Governance*-Struktur fokussiert auf die Nachkrisenzeit. Es macht gewiss Sinn, auf EU-Ebene darüber nachzudenken, allerdings wird damit der zweite Schritt vor dem ersten gemacht. Es ist zwar richtig, dass die Finanzkrise u. a. ihre Ursachen in internationalen Ungleichgewichten hatte, aber das Problem waren nicht die Handelsströme, sondern die dahinterliegenden Finanzströme. Während der Handel international geregelt ist, unterliegen die Finanzen der nationalen Kontrolle. Das ermöglichte Wirkungsketten von Überschüssen in China und Deutschland bis hin zu Immobilien-Hypotheken in den USA. Im Euroraum gab es ebenfalls eine solche Wirkungskette von den Überschussländern des Nordens zu den Staaten an der Peripherie. Das Problem waren – wie gezeigt wurde – nicht die Budgetdefizite (Griechenland ausgenommen), sondern die Immobilienblasen (Irland, Spanien), die von den Banken in Deutschland, den Niederlanden, in Österreich und anderswo finanziert wurden. Der notwendige erste Schritt muss daher darin bestehen, die europäische Schulden-

krise durch eine Regulierung der Finanzmärkte zu lösen. Die Reformen in diesem Bereich sind bislang zu bescheiden geblieben. Das Instrumentarium zur Regulierung reicht von einer Schrumpfung des Bankensektors über eine stärkere Eigenkapitalunterlegung bis hin zur Schaffung von Eurobonds und der Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

4.2 Neue *Governance*-Struktur

Europa erzielte schon vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nicht jenes Wirtschaftswachstum, das zur Erreichung der Ziele der Lisbon-Strategie notwendig war. Zu Recht wurde sie kritisiert, weil sie zu einseitig auf angebots- und marktorientierte Prinzipien ausgerichtet war. Es ist daher wenig wahrscheinlich, dass mit der Fortführung des alten „*policy mix*“ die Ziele der Europa 2020-Strategie erreicht werden. Die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken basieren weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen und ökologischen Dimension wenig ambitioniert bleiben. Europa braucht daher dringend einen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel. Die Vernachlässigung der Nachfrageseite und die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, die von namhaften Ökonomen als eine der Hauptursachen für das Entstehen der Finanzkrise gesehen wird, haben die Entwicklung der Masseneinkommen gedämpft. Daher dürfen lohn- und verteilungspolitische Fragen nicht länger aus der wirtschaftspolitischen Koordinierung ausgeklammert werden.

Auch im Europäischen Semester bleiben zentrale Aspekte weitgehend unberücksichtigt, darunter insbesondere das Ziel einer stärkeren sozialen Kohärenz, der Ausgleich außenwirtschaftlicher Asymmetrien, eine stärkere lohnpolitische Koordinierung und die angesichts des schädlichen Steuerwettbewerbs dringend erforderliche Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa.

4.3 Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Verschärfung des SWP geht von der irrtümlichen Annahme aus, dass die hohen Staatsschulden der Mitgliedstaaten die Folge eines verschwenderischen Lebensstils seien und nicht der Finanzmarktkrise und der damit verbundenen Stützung der Banken und der Konjunktur – zu der die Kommission die Mitgliedstaaten in der Rezession aufgerufen hat – geschuldet sind. Es ist offensichtlich, dass die gegenwärtige Krise der Eurozone nicht auf die zu laxen Anwendung des SWP zurückzuführen ist.

In den Vorschlägen der Europäischen Kommission werden Ursache und Wirkung vernachlässigt.

Einer der wesentlichen Konstruktionsfehler des SWP besteht darin, dass er nur Defizite sanktioniert und keine Anreize setzt, in Boomphasen Überschüsse zu erzielen, mit denen eine Überhitzung der Wirtschaft vermieden und eine Budgetkonsolidierung begünstigt werden kann. Dieses prozyklische Verhalten des SWP wurde seit seinem Bestehen heftig kritisiert. Im Konjunkturabschwung kann in schweren Krisen nicht ausreichend gegengesteuert werden und in Phasen guter Konjunktur wird zu früh gespart.

Ein Therapievorschlagn, der durch die geplanten Verschärfungen lediglich „*more of the same*“ vorsieht, ist daher vorab zum Scheitern verurteilt. Mehr noch, da nunmehr der Konsolidierungszwang durch zusätzliche Regeln (wie z. B. die Schuldenbremse) und durch die Verschärfung des Schuldenkriteriums verstärkt wird, erhöht sich als Folge einer EU-weit synchronen Konsolidierungsstrategie die Gefahr einer lang anhaltenden deflationären Entwicklung. Da insbesondere der Konsolidierungsdruck auf die hoch verschuldeten peripheren Staaten weiter erhöht wird, wird der soziale Kohäsionsprozess in der EU gefährdet. Damit rücken die Ziele der Europa 2020-Strategie in weite Ferne. Zielführender als eine Schuldenbremse sind mittelfristig orientierte Ausgabenobergrenzen, die sich in Österreich mit dem Bundesfinanzrahmen bisher bewährt haben.

4.4 Neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten

Mit diesem Vorschlag greift die Kommission eine zweite fundamentale Schwachstelle des SWP auf, der ausschließlich den öffentlichen Sektor adressiert und den privaten Sektor der Wirtschaft (Haushalte, Unternehmen) und das Ausland unbeachtet lässt. Die Finanzkrise hat deutlich gemacht hat, dass es in der Eurozone sowie in der EU insgesamt verstärkter wirtschaftspolitischer Koordination bedarf.

Dieser Vorstoß ist grundsätzlich zu begrüßen, aber das vorgeschlagene Überwachungsverfahren weist gravierende Schwachstellen auf. Die Indikatoren und Schwellenwerte für das Überwachungssystem („*Scoreboard*“) werden erst nach Beschluss über das Verfahren festgelegt, obwohl diesen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Die derzeitigen Vorschläge der Kommission lassen erkennen, dass das Indikatorenset an den Ungleichgewichten der bestehenden Krise anknüpft und daher vergangenheitsorientiert ist. Es weist mit der einseitigen Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit erhebliche asymmetrische Verzerrungen auf. Die Entwicklung der realen Lohnstückkosten werden ebenso ignoriert wie die Notwendigkeit, sozialpolitische und ökologische Entwicklungen zu berücksichtigen. Es ist daher zu befürchten, dass aufgrund der hegemonialen Stellung Deutsch-

lands eine einseitige Fokussierung auf Länder mit Leistungsbilanzdefiziten erfolgen wird. Der von Deutschland und Frankreich vorgeschlagene „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, der schließlich in entschärfter Form in den Euro-Plus-Pakt mündete, untermauert diese Befürchtung. Ein asymmetrischer Abbau von Ungleichgewichten widerspricht jedoch nicht nur den Zielen des Lissabon-Vertrags (Steigerung des Wohlstands, Kohäsionsprozess), ein einseitiges Aufoktroieren von Lohnsenkungen führt unmittelbar zu einer deflationären Entwicklung in der Eurozone. Der Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte muss daher symmetrisch erfolgen, d. h. durch Realloohnerhöhungen in den Überschussländern – zumindest im Ausmaß der Produktivitätszuwächse – und durch moderate Lohnabschlüsse (jedoch ohne Reallohnsenkungen) in den Defizitländern.

Wenn dieses Verfahren tatsächlich beschlossen wird, dann werden zu tiefst ökonomische Fragestellungen aus dem demokratischen Einflussbereich herausgenommen und an eine Welt mit „Scoreboards“, komplizierten Verfahren und Beratungen unter Eliten mit der Konsequenz übertragen, dass Empfehlungen ohne vorhergehende öffentliche Debatte beschlossen werden. Mögliche Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichgewichten sind daher demokratiepolitisch unzureichend legitimiert.

4.5 Demokratiepolitische und rechtliche Bedenken

Mit der geplanten Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des SWP und des Verfahrens wegen makroökonomischer Ungleichgewichte wird ein demokratiepolitischer Sündenfall begangen. Die ohnehin schwach legitimierte Beschlussfassung im Rat wird durch das „*reverse majority voting*“ weitgehend an die demokratisch nicht legitimierte Kommission übertragen. Demnach sollen demokratische Regeln bürokratischen Platz machen. Entsprechend dem „*reverse majority voting*“ gelten Vorschläge der Kommission über Sanktionen (Geldstrafen) dann als angenommen, wenn der Rat diese nicht innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ablehnt. Aus rechtlicher Perspektive bedürfen die vorgesehenen Verschärfungen einer Vertragsänderung, weil Art. 121, 126 und 136 AEUV keine Befugnis zur Verhängung von Sanktionen enthält.

4.6 Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung

Die zusätzliche Einführung weiterer nationaler Haushaltsregeln, etwa nach dem Vorbild der deutschen Schuldenbremse, engt den budgetpolitischen Handlungsspielraum weiter ein. Zusammen mit der Verschärfung des SWP ist diese Komponente der *Governance*-Struktur einseitig auf Kürzungen ausgerichtet: Kürzungen von Löhnen, Streichen von Arbeitsplätzen, Kürzen von Sozialleistungen und anderen öffentlichen (Dienst-)

Leistungen. Damit werden der breiten Masse der Bevölkerung die hohen Kosten der Krise umgehängt.

Auf dem Hintergrund dieser Kritik lässt sich zusammenfassend eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen. Die neue *Governance*-Struktur ist

- unvollständig, weil eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte, die mit oberster Priorität zu verfolgen wäre, auf die lange Bank geschoben wird;
- ungeeignet, die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen, weil der wettbewerbs- und marktorientierte Ansatz weiter dominiert und damit lohn- und verteilungspolitische Fragen – letztere haben wesentlich zur Entstehung der Finanzkrise beigetragen – de facto aus der wirtschaftspolitischen Koordination ausgeklammert werden;
- ungeeignet, jenes wirtschaftspolitische Umfeld zu schaffen, das zum Abbau der Staatsschulden erforderliche Wirtschaftswachstum zu schaffen, weil der budgetpolitische Handlungsspielraum der Staaten durch die Verschärfung des SWP erheblich eingeschränkt, auf die Anwendung der sogenannten „Goldenen Regel“⁴¹ und auf eine stärkere makroökonomische Koordinierung (inklusive einer Steuerkoordination und -harmonisierung) im Rahmen des „Makroökonomischen Dialogs“ verzichtet wird;
- ungeeignet, künftige Krisen zu vermeiden, weil in keiner Weise gewährleistet ist, dass der Abbau von makroökonomischen Ungleichgewichten symmetrisch erfolgt;
- demokratiepolitisch und rechtlich bedenklich, weil demokratische Mechanismen ausgehebelt und durch komplizierte bürokratische Mechanismen ersetzt werden, gegen die zum Teil vertragsrechtliche Bedenken bestehen.

Die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die Einführung weiterer numerischer Haushaltsregeln, ein überzogenes Datenmeldesystem, das neue Verfahren wegen makroökonomischer Ungleichgewichte und der Euro-Plus-Pakt sind in der geplanten Konzeption aus ökonomischen Erwägungen verzichtbar. Natürlich braucht die Finanzpolitik Daten zur Steuerung, Anreize zum Sparen in konjunkturell guten Zeiten, und es besteht die Notwendigkeit, dass die Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone abgebaut werden, aber es gibt berechtigte Zweifel, ob die geplante Steuerungsarchitektur adäquat ist. Das Risiko des Scheiterns ist hoch, die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung könnten negativ sein, so dass dem Euroraum mit dieser Struktur sogar ein verlorenes Jahrzehnt mit zähen deflationären Tendenzen drohen könnte. Eine Abschwächung der negativen Entwicklungen ist allenfalls dann zu erwarten, wenn die Anwendung der Verfahren weniger streng erfolgt als in den derzeitigen Plänen vorgesehen, wenn die Mitgliedstaaten statt Schuldenbremsen mittelfristige Budgetplanungen mit Ausgabenobergrenzen nach

österreichischem Vorbild implementieren und zu einem glaubwürdigen Verfahren für den symmetrischen Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten finden.

Die in der neuen europäischen *Governance* angelegte Entdemokratisierung, Verbürokratisierung und Verschärfung von Steuerungsmechanismen sowie die Entsolidarisierung über den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und der Druck auf Lohnfindungsprozesse sind keine Option, mit der es gelingen kann, die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen. Unerlässliche Voraussetzung dafür ist es, die alte und neue europäische *Governance*-Struktur in weiten Teilen neu zu gestalten und alte Muster zu überdenken. Notwendig ist ein Paradigmenwechsel, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und der von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist. Prioritär bedarf es umfassender Maßnahmen zur Regulierung der Finanzmärkte, von der Regulierung der Schattenbanken, einer Neuausrichtung der Rating-Agenturen, eine stärkere Eigenkapitalunterlegung (Basel III), Schaffung von Transparenz, Einführung einer EU-weiten Finanztransaktionssteuer bis hin zur Schließung von Steueroasen. Nur wenn es gelingt, den Primat der Politik über die Finanzmärkte zu erobern, wird es auch gelingen, die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu gestalten. Zweitens bedarf es weiterer Maßnahmen zur Überwindung der Schuldenkrise, etwa die Einführung von Eurobonds einschließlich der Gründung eines europäischen Währungsfonds, einen sofortigen Schuldenschnitt durch eine Gläubigerbeteiligung und die fortgesetzte Bereitschaft der EZB, Staatsanleihen anzukaufen. Drittens ist zur Bewältigung des Schuldenproblems eine Stärkung des Wirtschaftswachstums erforderlich. Die Forcierung von Wachstumsbereichen muss von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit begleitet werden. Viertens gilt es, Fehlentwicklungen in der Steuerpolitik zu beseitigen, darunter den Steuerwettlauf in der Unternehmensbesteuerung zu stoppen und die in vielen Mitgliedstaaten zu geringe Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen zu korrigieren. Schließlich – und das ist wohl die größte Herausforderung – muss es mittelfristig darum gehen, eine EU-Wirtschaftsregierung mit dem Ziel zu formen, eine ökologisch verantwortliche Wirtschafts- und Währungs-, Fiskal- und Sozialunion zu schaffen. Dazu müssen aber die politischen Eliten und ihre Apparate lernen, in *Win-Win*-Situationen zu denken.

Anmerkungen

- ¹ Corporate EUtopia (2011) p. 13.
- ² Die rechtliche Umsetzung der Beschlüsse des Rates war zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses im Laufen. Die sich in den Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat abzeichnenden Änderungen bleiben unberücksichtigt.
- ³ Für eine Abgrenzung zwischen „Government“ und „Governance“ siehe Heise/Heise (2010).
- ⁴ European Commission (2010a).
- ⁵ European Commission (2010b).
- ⁶ European Council (2010a).
- ⁷ Rat der Europäischen Union (2011).
- ⁸ Details siehe Rat der Europäischen Union (2011), Anlage II.
- ⁹ Der Anteil Österreichs beträgt 2,783%, das sind rund 2,23 Mrd. Euro.
- ¹⁰ Z. B. durch Etablierung einer „Innovationsunion“ oder einer „Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Armut“. Zu den EU-Flagship Initiatives siehe: European Commission (2010c).
- ¹¹ Siehe dazu European Commission (2010c).
- ¹² Die Europäische Kommission hat diesen Bericht erstmals im Jänner 2011 vorgelegt. Siehe dazu Europäische Kommission (2011a).
- ¹³ Die Darstellung nimmt nur Bezug auf die Legislativvorschläge der Kommission, es wird kein Vergleich mit dem Report der Task Force angestellt.
- ¹⁴ Mit der deutschen Schuldenbremse wird die strukturelle, also von der Konjunktur unabhängige, staatliche Neuverschuldung auf maximal 0,35% des BIP beschränkt, die alleine dem Bund zugestanden wird. Ausnahmen (etwa für Naturkatastrophen oder Wirtschaftskrisen) sind vorgesehen. Für eine Kritik an der deutschen Schuldenbremse siehe Horn et al. (2011).
- ¹⁵ Europäische Kommission (2010d) 4.
- ¹⁶ Siehe dazu European Commission (2011b).
- ¹⁷ Siehe dazu Rat der Europäischen Union (2011), Anlage I.
- ¹⁸ Freiwillig beigetreten sind Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien.
- ¹⁹ Hinsichtlich der Harmonisierung der Körperschaftsteuer wird nur auf eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage hingewiesen.
- ²⁰ Siehe dazu Bolte (2010) und insbesondere Klatzer/Schlager (2011).
- ²¹ Siehe z. B. Fitoussi/Stiglitz (2009) und Horn et al. (2009).
- ²² Siehe dazu Sondermemorandum (2011) 20, das allerdings noch auf die erste Ausformung, den „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, Bezug nimmt.
- ²³ DGB Bundesvorstand (2011).
- ²⁴ Workshop zur „Europäischen Wirtschaftsregierung“ an der Wirtschaftsuniversität Wien am 6. Mai 2011.
- ²⁵ Siehe Financial Times (2011).
- ²⁶ Zitiert bei Koza (2011) 6.
- ²⁷ Economist (2010).
- ²⁸ Siehe dazu Mozart/Rossmann (2005).
- ²⁹ Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien.
- ³⁰ Siehe dazu ausführlich Horn et al. (2010).
- ³¹ Siehe dazu Hacker/van Treeck (2010).
- ³² Griller (2011).
- ³³ European Commission (2011b), Tabelle 1, S. 7.

- ³⁴ Europäisches Parlament (2010b), Empfehlung 1 im Anhang, S. 13.
- ³⁵ Siehe dazu Bundesarbeitskammer (2011) 11.
- ³⁶ Siehe dazu Bundesarbeitskammer (2011) 7.
- ³⁷ Siehe dazu das Sondermemorandum (2011).
- ³⁸ Siehe dazu auch die Eurobonds-Vorschläge von Delpla/von Weizsäcker (2010) sowie Juncker/Tremonti (2010). Nach dem Vorschlag von Juncker/Tremonti liegt das Limit aktuell bei 50% des BIP, langfristig nur noch bei 40%.
- ³⁹ Zu den Vorteilen einer Eurobonds-Union siehe Sondermemorandum (2011) 13f und Horn et al. (2011) 7ff.
- ⁴⁰ Zur Kritik der neuen europäischen Governance aus demokratiepolitischer Perspektive wird auf den Aufsatz von Klatzer/Schlager (2011) hingewiesen.
- ⁴¹ Siehe dazu Mozart/Rossmann (2005). Durch sie kann eine ausreichende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand ermöglicht werden. Sie ist keine fiskalische Regel im engen Sinn, sondern bedeutet, dass öffentliche Investitionen aus den budgetären Ausgaben herausgerechnet werden. Kurzfristig kann sie zur Erhöhung des Schuldenstandes führen, langfristig wird sich dieser aber aufgrund der positiven Wachstumseffekte wieder reduzieren.

Literatur

- Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik, Sondermemorandum: Euroland in der Krise: Ein Sieben-Punkte-Programm zur Wirtschafts- und Währungsunion (Berlin, Februar 2011); http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/sondermemorandum_2011.pdf.
- Bolte, M.; Bovenschulte, A.; Fisahn, A., Die große Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft und die EU (=Institut Solidarische Moderne, Schriftenreihe Denkanstöße #7, 2010); <http://www.solidarische-moderne.de/de/article/95.die-grosse-krise-der-kapitalistischen-weltwirtschaft-und-die-eu.html>.
- Bundesarbeitskammer, Positionspapier der Bundesarbeitskammer zu den Legislativvorschlägen der Kommission zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung (Wien, Februar 2011); http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_167.pdf.
- Corporate Eutopia, How new economic governance measures challenge democracy (Corporate Europe Observatory, Jänner 2011).
- Delpla, J.; von Weizsäcker, J., The Blue Bond Proposal (=Bruegel Policy Brief, Brüssel, Mai 2010).
- DGB Bundesvorstand, Euro-Plus-Pakt: Pakt der ökonomischen Unvernunft und sozialen Kälte (Berlin, 24. März 2011); http://www.dgb.de/themen/++co++b74b9518-55f9-11e0-5fe3-00188b4dc422/@@index.html?tab=Alle&display_page=3&k:list=Wirtschaft.
- Economist, Does fiscal austerity boost short term growth? A new IMF paper thinks not, in: Economist (2. 10. 2010).
- EurActiv (2011); http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/BRNEDA224_004512.pdf.
- European Commission, Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (=COM(2010) 2020 final, Brüssel 2010a).
- European Commission, (Brüssel 2010b); http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

- European Commission, Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020 (Brüssel 2010c); http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (=KOM(2010) 527 endgültig, Brüssel 2010d).
- Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht – Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an (Brüssel 2011a); http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com2011_11_de.pdf.
- European Commission, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances: Suggestions for the choice of indicators and indicative thresholds (Brüssel 2011b).
- European Council, Report of the Task Force to the European Council (Strassburg, 21. 10. 2010); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf.
- Europäisches Parlament, Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union, vor allem im Euroraum (=2010/2099(INI)), A7-0282/2010, Brüssel, 11. 10. 2010, Berichterstat-ter: Diogo Feio); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0282+0+DOC+PDF+V0//DE>.
- Fitoussi, J.-P.; Stiglitz, J. E., The Ways out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World (=OFCE Document de travail 17/2009, Paris 2009).
- Griller, S., Die neuen Bestimmungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite und makroökonomischer Ungleichgewichte sowie der Euro-Plus-Pakt – Eine erste juristische Analyse der Kompetenzgrundlagen und der vorgesehenen Verfahren (=unveröff. Veranstaltungsunterlage, Wien 2011).
- Hacker, B.; van Treeck, T., Wie einflussreich wird die europäische Governance? (Friedrich Ebert-Stiftung, Berlin, November 2010); <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07639.pdf>.
- Häde, U., Kommissionsentwürfe für offensichtliche Ultra-vires-Akte – Gastkommentar, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 24 (2010) 921.
- Heise, A.; Heise, Ö. G., Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 36/3 (2010) 325-347.
- Horn, G.; Dröge, K.; Sturn, S.; van Treeck, T.; Zwiener, R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III) – Die Rolle der Ungleichheit (=IMK-Report Nr. 41, Düsseldorf, September 2009).
- Horn, G.; Niechoj, T.; Tober, S.; van Treeck, T.; Truger, A., Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt (=IMK-Report Nr 51, Düsseldorf, Juli 2010).
- Juncker, J.-C.; Tremonti, G., Euro-wide bonds would help to end the crisis, in: Financial Times (6. 12. 2010).
- Koza, M., Neoliberalismus, beinhart, in: Die Alternative (Mai 2011) 4-6.
- Mozart, I.; Rossmann, B., Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und ihre Kritik, in: Kurswechsel 2 (2005) 83-89.
- Münchau, W., Europe is planning to solve the wrong crisis, in: Financial Times (7. 2. 2011).
- Rat der Europäischen Union, Europäischer Rat 24./25. März 2011, Schlussfolgerungen (=EUCO 10/11, Brüssel 2011).
- Schlager C.; Klatzer, E., Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1 (2011) 61-81.

Zusammenfassung

Die jüngste Krise der Finanzmärkte konnte nur mit Mühe abgewendet werden und hat in vielen Volkswirtschaften einen tiefen Wirtschaftseinbruch ausgelöst. Als Folge der Banken- und Konjunkturstützungspakete stiegen die Staatsschulden massiv an. Gleichzeitig wurden die Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung schonungslos offengelegt, insbesondere das Ausblenden der hohen Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone. Den Anstieg der Staatsschulden hat die EU zum Anlass genommen, die wirtschaftspolitische Steuerungsarchitektur zu reformieren. Kern der Reform ist das sogenannte „Six Pack“, das eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie ein neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten mit sich bringt. Zur Stabilisierung des Euroraums wird ab 2013 der Europäische Stabilitätsmechanismus etabliert. In diesem Beitrag wird geprüft, ob die neue Steuerungsarchitektur geeignet ist, künftige Krisen zu vermeiden und die Ziele der Europa 2020-Strategie zu erreichen. Der Befund fällt negativ aus. Die Verschärfung des Stabilitätspakts trägt nicht zur Bekämpfung der Krise bei, weil Ursache und Wirkung verwechselt werden. Das Verfahren zur Beseitigung von Ungleichgewichten weist mit seiner einseitigen Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit erhebliche asymmetrische Verzerrungen auf. Mit der geplanten Steuerungsarchitektur könnte dem Euroraum ein verlorenes Jahrzehnt mit zähen deflationären Tendenzen drohen. Europa braucht daher einen Paradigmenwechsel, der die altbekannten Konzepte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit mit dem Fokus auf Strukturreformen überdenkt und von einer Stärkung sozialer Belange in Richtung einer Sozialunion und ökologischer Nachhaltigkeit getragen ist. Oberste Priorität haben die Regulierung der Finanzmärkte und die Verringerung der Ungleichheit von Einkommen und Vermögen.

Dienstleistungen im Strukturwandel: Entwicklung und Perspektiven für Wachstum und Beschäftigung in Europa

Hagen Krämer

1. Einleitung

In der Diskussion über Wachstumsmöglichkeiten und -bedingungen steht in der Regel die durchschnittliche Wachstumsrate eines Landes oder einer Region im Mittelpunkt des Interesses. Eine solche gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise lässt jedoch unberücksichtigt, dass die verschiedenen Sektoren einer Ökonomie ganz unterschiedliche Wachstumsraten aufweisen. Neben stark wachsenden existieren häufig auch langsam wachsende oder sogar schrumpfende Wirtschaftsbereiche. Bekanntlich hat sich in fast allen europäischen Ländern in den vergangenen Dekaden ein unterdurchschnittliches Wachstum bzw. ein Rückgang der Landwirtschaft (primärer Sektor) und der Industrie (sekundärer Sektor) vollzogen, während sich im Dienstleistungssektor (tertiärer Sektor) ein überdurchschnittliches Wachstum ergeben hat. Solche verschiedenen sektoralen Wachstumsgeschwindigkeiten sind Kennzeichen eines strukturellen Wandels. Die Tatsache, dass sich in einer Ökonomie ein Strukturwandel vollzieht, ist beileibe nichts Ungewöhnliches; dieser stellt aus historischer Perspektive vielmehr den Normalfall in der wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft dar. Er wird u. a. von veränderten Präferenzen der Konsumenten, der technologischen Entwicklung sowie von Veränderungen in der nationalen und internationalen Arbeitsteilung hervorgerufen.

Nach allgemeiner Auffassung in den Wirtschaftswissenschaften ist es in der Regel ein ebenso kostspieliges wie vergebliches Vorhaben, den Strukturwandel aufhalten zu wollen. In der wirtschaftspolitischen Praxis vieler Länder ist jedoch die Tendenz zu beobachten, dass eher bestehende Wirtschaftsstrukturen durch politische Maßnahmen wie beispielsweise Subventionen konserviert werden oder der Strukturwandel verlangsamt wird, als dass eine aktive Förderung des Strukturwandels erfolgt. Auf diese Weise versucht man, die vom Strukturwandel negativ betroffenen Menschen zu unterstützen, die sich (häufig von den Medien unterstützt) hörbar artikulieren und von der Politik eine Sicherung ihrer Arbeitsplätze und Einkommen erwarten. Dies wird besonders dann der Fall sein, wenn sich

die betroffenen Wirtschaftsbereiche in einer Region bündeln, sodass die negativen Folgen eines Abbaus von Arbeitsplätzen in einem bestimmten Gebiet besonders konzentriert auftreten. Häufig gerät dabei aber aus dem Blickfeld, dass sich im Zuge des Strukturwandels in anderen Bereichen neue Möglichkeiten für Wachstum und Beschäftigung ergeben, deren Förderung sich als langfristig sinnvoll für die Ökonomie erweisen kann.

Im Folgenden soll auf einige Aspekte des Strukturwandels eingegangen und dargestellt werden, in welchen Wirtschaftsbereichen der europäischen Wirtschaft in den kommenden Jahren mit überdurchschnittlichem Wachstum und zusätzlicher Beschäftigung zu rechnen ist. Dabei wird versucht, einen Ausblick bis zum Jahr 2020 zu geben. Ebenfalls werden die Konsequenzen für die Wirtschaftsstruktur, die Beschäftigung und die Anforderungen an Wissen und Fähigkeiten angesprochen.

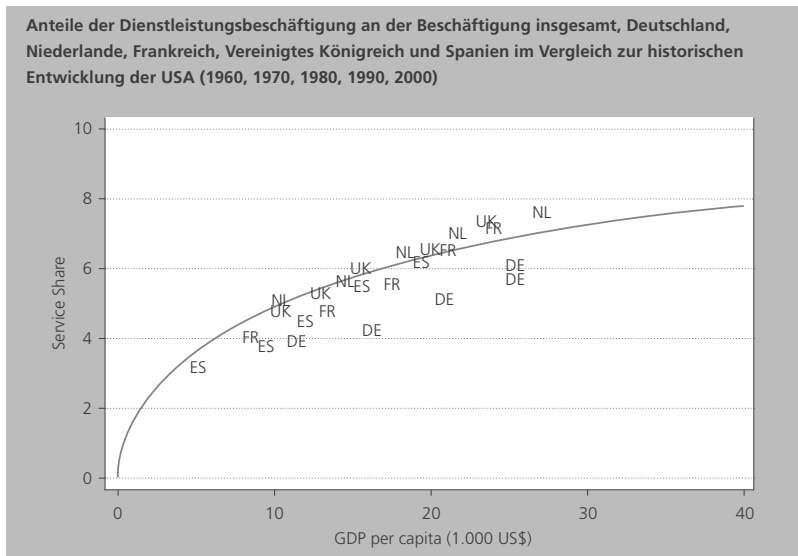
2. Dienstleistungen im historischen Entwicklungsprozess

Es gibt vielerlei Hinweise darauf, dass Dienstleistungen auch weiterhin ein zentrales Element der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung sein werden. Bereits in der Vergangenheit hat der Trend zur Tertiarisierung sowohl für ein kräftiges Wachstum des Dienstleistungssektors gesorgt als auch dafür, dass der „Dienstleistungsgehalt“ von Industriegütern stark zugenommen hat. So ist das dynamische Dienstleistungswachstum in fast allen Ländern einer der auffälligsten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Trends in den letzten Jahrzehnten. Heute werden fast drei Viertel der Wirtschaftsleistung in der Europäischen Union durch Dienstleistungen erbracht. Und man kann davon ausgehen, dass sich dieser Trend des Dienstleistungswachstums noch einige Zeit lang weiter fortsetzen wird.

Für dieses spezifische Muster des Strukturwandels wird häufig das „Fuchs'sche Gesetz“ angeführt. Viktor Fuchs (1968, 1980) zeigte, dass es einen gut abgesicherten Zusammenhang zwischen dem Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens und dem Dienstleistungsanteil am Bruttoinlandsprodukt und an der Beschäftigung gibt. Gemäß dieses „Gesetzes“ nähern sich Volkswirtschaften asymptotisch einem maximalen Wert an. Die zugrundeliegende Schätzfunktion hat sich als erstaunlich robust erwiesen und ist auch für die jüngere Vergangenheit empirisch gut belastbar.¹ Wie Abbildung 1 verdeutlicht, folgen zahlreiche europäische Länder der tendenziellen Entwicklung, die sich bereits in den USA vollzogen hat.

Betrachtet man den Dienstleistungssektor im Detail, so stellt man fest, dass es sich um einen recht heterogenen Sektor handelt. Auf der einen Seite finden sich einfache Dienstleistungen, die gering entlohnt werden. Auf der anderen Seite aber ebenso hoch spezialisierte Dienstleistungen, mit denen gesamtwirtschaftliche Spitzeneinkommen erzielt werden. Es existieren sowohl „*Stand-alone*“-Dienstleistungen, d. h. Leistungen, die mit

Abbildung 1: Dienstleistungsanteil und Pro-Kopf-Einkommen im Entwicklungsprozess



Quelle: Schettkat (2010) 17.

vergleichsweise geringem Einsatz an physischen Inputs erstellt werden, als auch Dienstleistungen, die nur in Kombination mit anderen Dienstleistungen oder mit einem nennenswerten Güterinput nutzbar sind. Ein anderes wesentliches Differenzierungsmerkmal stellt die zeitlich-räumliche Dimension der Dienstleistungserbringung dar. Es kann einerseits unterschieden werden in sogenannte *Uno-actu*-Dienstleistungen (hier erfolgen Produktion und Konsum der Dienstleistungen zur selben Zeit und am selben Ort), deren Verbreitungsmöglichkeit aufgrund dieser Eigenschaft stark eingeschränkt ist. Andererseits finden sich – mit stark zunehmender Tendenz – digitalisierbare Dienstleistungen, die gespeichert und transportiert werden können und damit auch (international) handelbar sind. Darüber hinaus existiert eine Vielzahl von anderen Differenzierungskriterien für Dienstleistungen.² Durch den technischen Fortschritt und durch Innovationen im Dienstleistungssektor kommen ständig neue und andersartige Dienstleistungen dazu. Im Zuge des Strukturwandels wird sich daher auch der Dienstleistungssektor weiter entwickeln und ausdifferenzieren.

3. Dienstleistungen in der Europäischen Union

In der EU-25³ wurden im Jahr 2008 rund 72% der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung im Dienstleistungssektor erwirtschaftet.⁴ Damit liegt der europäische Dienstleistungsanteil unter dem Wert in den USA, wo dieser Anteil im gleichen Jahr fast 75% betrug. Die Länder in der EU

mit dem höchsten Dienstleistungsanteil am Bruttoinlandsprodukt waren 2008 Luxemburg (85,2%), Griechenland und Zypern (jeweils 78,5%) sowie Frankreich und Großbritannien, deren Anteil bei jeweils ca. 75,5% lag. Deutschland (69,5%) und Österreich (68%) sind dagegen zwei Länder, die im EU-Vergleich einen unterdurchschnittlich großen Anteil des Dienstleistungssektors an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung aufweisen. Dennoch werden auch hier mehr als zwei Drittel und damit der weitaus größte Teil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung im Dienstleistungssektor erzielt.

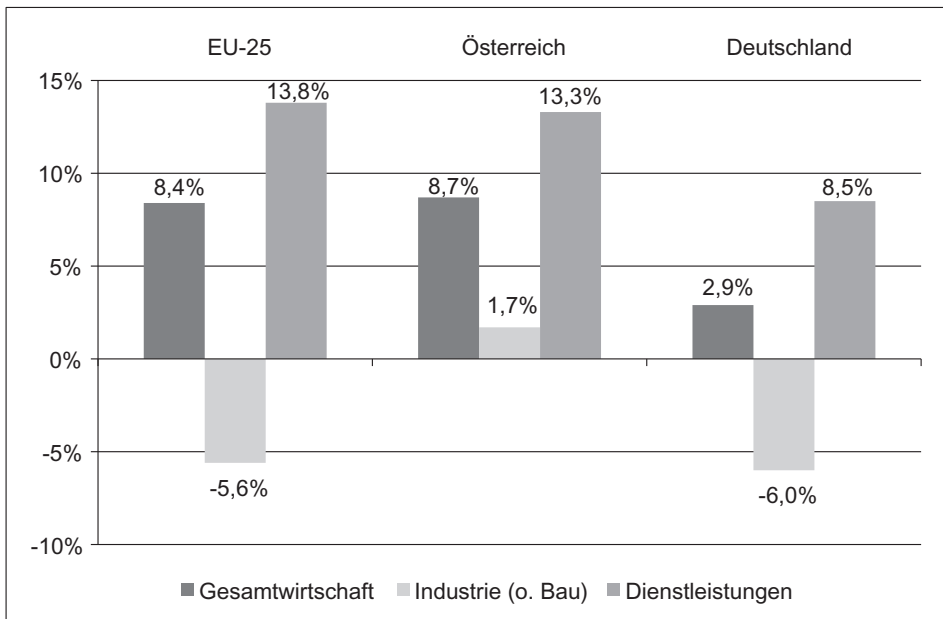
Auch für die Beschäftigung in Europa sind Dienstleistungen von sehr großer und stetig wachsender Bedeutung. In jedem einzelnen Land der EU-25 ist jeweils mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor beschäftigt. Im Durchschnitt lag 2008 der Dienstleistungsanteil an der Beschäftigung in der EU-25 bei rund 71% und war damit mehr als doppelt so hoch wie der Anteil, den der Landwirtschafts- und der Industriesektor zusammen aufweisen. Auch bei dieser Größe liegen die USA im Vergleich der hoch entwickelten Volkswirtschaften weit vorne: Fast 80% der US-amerikanischen Beschäftigten sind im Dienstleistungssektor tätig. Bei den führenden EU-Ländern liegen allein die Niederlande mit 80,2% auf Höhe des US-Wertes. Alle anderen EU-Länder liegen mehr oder weniger deutlich unter der amerikanischen Größenordnung. In den führenden EU-Ländern Belgien, Großbritannien, Frankreich und Luxemburg liegen die Werte zwischen 76% und 78%. Österreich mit einem Anteil von 70,8% und Deutschland mit einem Anteil von ca. 72,5% wiesen 2008 Werte auf, die in der Nähe des EU-Durchschnitts liegen.

Die beschäftigungsstärkste Branche im Dienstleistungssektor ist der Handel, in dem 2008 europaweit über 20% aller Dienstleistungsarbeitsplätze angesiedelt waren. Der Bereich Dienstleistungen für Unternehmen⁵ ist mit einem Arbeitsplatzanteil von fast 19% an der gesamten Dienstleistungsbeschäftigung ähnlich groß. Danach folgt der Teilsektor Gesundheits- und Sozialwesen (13% aller Dienstleistungsarbeitsplätze).⁶

Im Hinblick auf die Entstehung von neuen Arbeitsplätzen ist der Dienstleistungssektor in der jüngeren Vergangenheit von zentraler Bedeutung gewesen. Ein Netto-Beschäftigungsaufbau ist seit 2000 in Europa nur im Dienstleistungssektor erfolgt (vgl. Abb. 2). Diese Entwicklung lässt sich in fast allen europäischen Ländern beobachten. Dagegen bauen die Landwirtschaft und die Industrie europaweit Beschäftigung ab, egal ob in Köpfen oder nach dem Arbeitsvolumen (tatsächlich geleistete Arbeitszeit aller Erwerbstätigen) gemessen. Gegen den europäischen Trend verzeichnete die Industrie in Österreich zwischen 2000 und 2008 mit einem Plus von rund 12.000 Arbeitsplätzen (+1,7%) einen leichten Beschäftigungszuwachs.⁷ Dieser Beschäftigungsaufbau ereignete sich praktisch ausschließlich im Zeitraum 2006-08, nachdem zuvor – wie in fast allen

anderen europäischen Ländern – die Zahl der Arbeitsplätze in der österreichischen Industrie ebenfalls tendenziell zurückgegangen war. Stärker als in der Industrie war seit 2000 wie im übrigen Europa jedoch auch in Österreich das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor. Hier nahm die Beschäftigung zwischen 2000 und 2008 um mehr als 340.000 Personen zu, was einem kumulierten Zuwachs von etwa +13% entsprach.⁸

Abbildung 2: Veränderung der Erwerbstätigkeit 2000-2008 (in %)



Quelle: EU-Kommission (2010); eigene Berechnungen.

Geht man der Frage nach, in welchen Teilbereichen sich die größten Beschäftigungszuwächse ergaben, so stellt man fest, dass dies im stark wachsenden Bereich Dienstleistungen für Unternehmen der Fall war. In der EU-25 erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze im Zeitraum von 2000 bis 2007 in diesem Teilsektor um mehr als 5,7 Mio. und damit um über 26%.⁹ In Österreich entstanden in den diversen Branchen der unternehmensbezogenen Dienstleistungen in diesem Zeitraum netto 112.000 neue Stellen, was einem Zuwachs von rund 28% entsprach. In Deutschland entstanden hier netto über eine Million zusätzliche Arbeitsplätze (+24%). In Spanien ergab sich in diesem Teilsektor ein Aufbau an Beschäftigung um rund 750.000¹⁰ und in Italien um ca. 700.000. Andere Bereiche mit einem starken Beschäftigungswachstum in Europa waren das Gastgewerbe (+18%) und das Gesundheits- und Sozialwesen (+14%). Die geringsten Zuwächse im Dienstleistungssektor erfolgten in diesem Zeitraum mit knapp +3% im Kredit- und Versicherungsgewerbe. Obwohl hier ein vergleichsweise

starker Wertschöpfungszuwachs gelang, folgte die Beschäftigung diesem Anstieg nicht. Der technische Fortschritt in den Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichte eine zunehmende Automatisierung und Rationalisierung bei den Banken und Versicherungen, welche zu einer weiteren Industrialisierung von Finanzdienstleistungen führte. Der Aufschwung in dieser Branche erfolgte daher im Unterschied zu anderen Bereichen des Dienstleistungssektors ohne nennenswerte Beschäftigungseffekte.

4. Dienstleistungen: Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in der EU

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Entwicklung von Dienstleistungen in der jüngeren Vergangenheit dargestellt wurde, soll im Folgenden erörtert werden, welches Wachstumspotenzial Dienstleistungen in der Zukunft in Europa haben und welche Beschäftigungsperspektiven sie zukünftig bieten.

Gemäß der „Drei-Sektoren-Hypothese“, zu deren Entstehung Colin Clark, Irving Fischer und Jean Fourastie wesentlich beigetragen haben, ist zu erwarten, dass das Wachstum und die Bedeutung von Dienstleistungen auch zukünftig weiter zunehmen werden.¹¹ Die Quellen des zu erwartenden Dienstleistungswachstums bestehen zum einen in einem weiteren Aufschwung bereits bestehender Dienstleistungsbereiche. Zum anderen werden neue Dienstleistungen entstehen, die durch technische, demografische und andere Trends wie zum Beispiel die Globalisierung hervorgerufen werden.¹²

Angesichts der prinzipiellen Schwierigkeiten, zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen über längere Zeiträume vorherzusagen, stellt eine einfache Extrapolation bisheriger Trends eine bewährte Methode dar, um einen ersten Ausgangspunkt für eine Einschätzung möglicher Entwicklungspfade in der Zukunft zu bekommen. Damit kann keinesfalls der Anspruch erhoben werden, prognostische Aussagen zu machen. Dennoch kann auf diese Weise ein Eindruck gewonnen werden, was sich unter gleich bleibenden Umständen zukünftig ereignen könnte. Kemekliene et al. (2007) haben unter der Annahme einer Fortschreibung der Wachstumsraten des Zeitraums 1995-2005 für die Gesamtbeschäftigung, die Beschäftigung im Dienstleistungssektor und die Beschäftigung in den einzelnen Dienstleistungsbranchen eine Projektion der Entwicklung in der gesamten EU bis 2020 vorgenommen.¹³

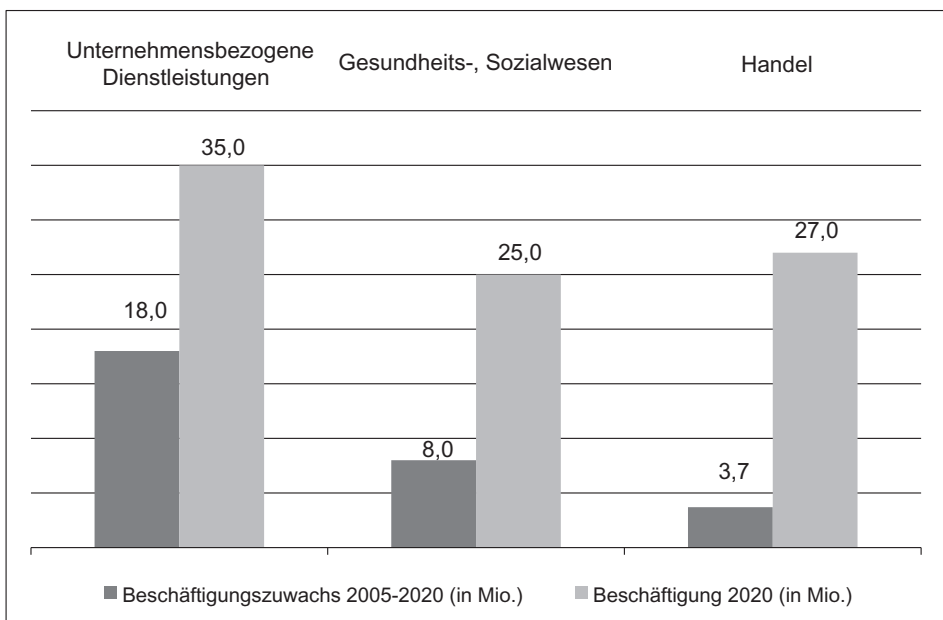
Gemäß dieser Projektion wird in der EU-15 der Dienstleistungsanteil an der Gesamtbeschäftigung zwischen 2005 und 2020 auf 80% ansteigen und damit den Wert erreichen, der bereits heute in den USA herrscht. Zu den Ländern mit dem größten Anteilswert von Dienstleistungen in der Eu-

ropäischen Union werden demnach Luxemburg (95%) sowie Großbritannien und Schweden (je 85%) gehören. In Österreich und in Deutschland wird demzufolge der Dienstleistungsanteil an der Gesamtbeschäftigung ebenfalls weiter anwachsen und jeweils ungefähr 80% betragen.

Auf Branchenebene werden sich dieser Projektion zufolge einige Verschiebungen in der jeweiligen relativen Bedeutung der einzelnen Branchen ergeben. Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen werden den Einzelhandel als zurzeit größte Branche überholen und mit über 20% der größte Bereich im Dienstleistungssektor und damit auch in der Gesamtwirtschaft werden. In absoluten Werten ausgedrückt werden in der EU-15 zwischen 2005 und 2020 bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen netto mehr als 18 Mio. neue Arbeitsplätze entstehen und im Jahr 2020 dort rund 35 Mio. Menschen erwerbstätig sein (Abb. 3). Diese Entwicklung wird durch den Einsatz neuer Technologien und neuer Formen der Arbeitsorganisation begünstigt.¹⁴ Die zunehmende Tertiarisierung der Sachgüterproduktion wird eine dynamisch wachsende Nachfrage nach unternehmensbezogenen Dienstleistungen zur Folge haben und damit den allgemeinen Dienstleistungstrend weiter verstärken.

Der Handel, die dann mit einem 17%-Anteil nur noch zweitgrößte Branche, hat immerhin noch ein Plus von 3,7 Mio. Arbeitsplätzen zu erwarten. Damit wird die Beschäftigung dort insgesamt ca. 27 Mio. umfassen.

Abbildung 3: Veränderung der Erwerbstätigkeit 2005-20 in der EU-15 (Projektion)



Quelle: Kemekliene et al. (2007).

An dritter Stelle wird der Bereich Gesundheits- und Sozialwesen liegen (16%). Hier wird nach der EGI-Studie ein Zuwachs der Beschäftigung um acht Mio. auf dann 25 Mio. Erwerbstätige erfolgen.

Es versteht sich fast von selbst, dass insbesondere die genannten absoluten Werte der Projektion von Beschäftigungsveränderungen mit großer Unsicherheit behaftet sind. Sie hängen in besonderem Maß von der gesamtwirtschaftlichen Rate ab, mit der die europäischen Volkswirtschaften im Projektionszeitraum insgesamt wachsen werden. Daher ist es empfehlenswert, sich eher auf die Anteilswerte und deren erwartete Veränderungen zu konzentrieren. Obwohl auch hier eine große prinzipielle Unsicherheit besteht, sind sie der vergleichsweise besser geeignete Indikator, mit dem aufgezeigt werden kann, welche Bereiche des Dienstleistungssektors wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen werden.

5. Fünf weitverbreitete Einwände gegen Dienstleistungen

Der Dienstleistungssektor wurde bereits vor geraumer Zeit zum Hoffnungsträger für Wachstum und Beschäftigung erklärt.¹⁵ Trotz der dynamischen Entwicklung der Vergangenheit und trotz einer Vielzahl günstiger Vorhersagen, von denen eine zuvor beispielhaft aufgeführt wurde, gibt es eine ganze Reihe von Vorbehalten, die gegenüber Dienstleistungen geäußert werden. Dienstleistungen werden in der öffentlichen Debatte häufig als kein vollwertiger Ersatz für den schrumpfenden Industriesektor angesehen. Fünf typische Einwände gegen Dienstleistungen sind immer wieder zu hören:

- Dienstleistungen schaffen per se keine Werte, Dienstleistungen verbrauchen für gewöhnlich sogar woanders geschaffene Werte (Wertschöpfungsargument).
- Das Wachstum des Dienstleistungssektors geht zu Lasten des Industriesektors; es besteht die Gefahr einer De-Industrialisierung der Volkswirtschaft (De-Industrialisierungsargument).
- Dienstleistungen gehen mit minderwertigen Beschäftigungsverhältnissen einher. Der Dienstleistungstrend muss somit als die zentrale Ursache für die Ausweitung des Niedriglohnsektors und die Zunahme des Anteils gering Qualifizierter an der Beschäftigung angesehen werden. Es entwickelt sich keine mit anspruchsvollen Tätigkeiten bestückte Dienstleistungsgesellschaft, sondern es droht der Gang in eine Dienstbotengesellschaft (Minderwertige-Beschäftigung-Argument).
- Das Wachstum des Dienstleistungssektors (vor allem der viel gepriesenen unternehmensbezogenen Dienstleistungen) existiert in dem ausgewiesenen Umfang nicht tatsächlich, sondern beruht weitgehend auf einem statistischen Artefakt, das durch die Auslagerung

von vormals in Industrieunternehmen erbrachten Dienstleistungen beruht (Statistisches-Artefakt-Argument).

- Dienstleistungen können kein nachhaltiges Zukunftsmodell sein, da sie eines Tages unbezahlbar werden (sogenannte Baumol'sche Kostenkrankheit). Der Grund: Die Löhne bzw. die Arbeitskosten bei Dienstleistungen wachsen schneller als die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor. Dadurch steigen die Preise für Dienstleistungen schneller an als für die restlichen Güter einer Ökonomie und rufen so eine Nachfrageschwäche für Dienstleistungen hervor, die in einer gesamtwirtschaftlichen Stagnation mündet (Kostenkrankheitsargument).

Auf diese fünf Argumente soll im Weiteren jeweils kurz eingegangen werden.

5.1 Wertschöpfungsargument

„Wir können doch nicht davon leben, dass wir uns alle gegenseitig die Haare schneiden.“ Polemische Verkürzungen dieser Art sind gelegentlich in Debatten über die Frage zu hören, ob der Wandel weg von der Industrie- und hin zur Dienstleistungsgesellschaft sinnvoll und wünschenswert ist. Hierin drückt sich augenscheinlich die Auffassung aus, dass Dienstleistungen keinen (oder keinen wesentlichen) Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beizutragen imstande sind. Gemäß dieser Ansicht entstehen ökonomische Werte und Einkommen ausschließlich durch die Herstellung physischer Güter. Die bei der Güterproduktion von den Besitzern der Produktionsfaktoren erzielten Einkommen können u. a. für Dienstleistungen verausgabt und damit gleichsam verbraucht werden. Wenn Güter Werte schaffen und Dienstleistungen Werte verbrauchen, setzt der Dienstleistungskonsum demnach zwingend eine Wertschöpfung durch industriell gefertigte Güter voraus.

Die Auffassung, dass Dienstleistungen nichts zur Wertschöpfung beitragen, sondern möglicherweise sogar woanders geschaffene Werte verbrauchen, findet sich in ähnlicher Form bereits bei den Klassikern der politischen Ökonomie.¹⁶ Für den Urvater der modernen Volkswirtschaftslehre, Adam Smith, spielte die Unterscheidung zwischen produktiver und unproduktiver Arbeit eine wichtige Rolle. Nach Smith'scher Ansicht ist nur Erstere in der Lage, Werte zu schaffen, während Letztere für die Wertschöpfung in einer Ökonomie irrelevant ist.¹⁷ Als Beispiele für solchermaßen unproduktive Arbeit führte Smith Tätigkeiten wie die von Musikern, Opernsängern, Tänzern und Possenreißern auf.¹⁸ Sie alle haben gemein, dass die Ergebnisse ihrer Arbeit sich nicht vergegenständlichen, sie also im Augenblick ihrer Erbringung gleich wieder verschwinden. Tätigkeiten dieser Art würden heute wohl als konsumnahe (oder staatliche) Dienst-

leistungen vom *Uno-actu*-Typ eingestuft werden. Das Konzept der unproduktiven Arbeit wurde auch von anderen Ökonomen der klassischen Periode verwendet und teilweise in einer anderen Richtung weiterentwickelt.¹⁹

Mit der marginalistischen Revolution in den 1870er-Jahren verschwand die Unterscheidung von produktiver und unproduktiver Arbeit aus der vorherrschenden ökonomischen Theorie. In der seitdem dominierenden neoklassischen Theorie spielt das Konzept des individuellen Nutzens eine zentrale Rolle für die Erklärung von Wert und Preis. Wenn eine Dienstleistung einen Nutzen für einen potenziellen Käufer stiftet, dann hat sie für ihn einen Wert, und er wird diese Dienstleistung – so er kann – am Markt nachfragen. Auch Dienstleistungen besitzen also nach dieser Sichtweise einen Nutzen für ihre Nachfrager, und ihre Erbringung ist daher ebenfalls Wert schöpfend. Angebot und Nachfrage von Dienstleistungen sind daher prinzipiell denselben Gesetzmäßigkeiten unterworfen, wie dies bei physischen Gütern der Fall ist; sie können auf dieselbe Weise Werte schaffen und ökonomische Wohlfahrt stiften.

Nach gängiger moderner Klassifikation werden Dienstleistungen u. a. nach ihrem Verwendungszweck und dem Typus ihres Nachfragers unterschieden. Unproduktive Arbeit in den Augen von Adam Smith und den klassischen Ökonomen waren insbesondere Dienstleistungen, die für Personen und private Haushalte zum Zwecke des Konsums erbracht werden (konsumnahe Dienstleistungen). Dienstleistungen dienen aber ebenfalls – und zwar in stark wachsendem Maße – als Vorleistung in der Güterproduktion und werden demzufolge von Unternehmen nachgefragt. Diese als industrienah oder unternehmensbezogen klassifizierten Dienstleistungen sind in erster Linie für die weiter andauernde Tertiarisierung der Volkswirtschaften verantwortlich. Die empirische Analyse lässt keinen Zweifel daran, dass die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft weniger von den konsumnahen, sondern vor allem von den unternehmensbezogenen Dienstleistungen ausgeht.²⁰

Zweifelsohne leiten die dynamisch wachsenden unternehmensnahen Dienstleistungen ihre Existenzberechtigung von der Güterproduktion ab. Ohne Güter bestände kaum eine Notwendigkeit für Dienstleistungen wie Transport, Wartung, Reparatur und Finanzierung. Andererseits gilt grundsätzlich, dass physische Güter, genau wie Dienstleistungen, in der Regel „*composite goods*“ sind, das heißt, dass Güter nur im Zusammenspiel mit Dienstleistungen und umkehrt praktisch alle Dienstleistungen nur im Verbund mit Gütern ihren Nutzen entfalten. Dies gilt sowohl für unternehmens- wie auch für konsumbezogene Dienstleistungen. So ermöglicht zum Beispiel im Normalfall erst die Aufnahme eines Hypothekenkredits den Kauf und damit die Nutzung eines Eigenheims. Auch die Möglichkeit der Finanzierung eines Fahrzeugkaufs ist heutzutage eine stark genutzte Dienstleistung, die einen echten „Mehrwert“ für einen Autokäufer darstellt.

Die weitverbreitete Existenz von Güter-Dienstleistungs-Bündeln, für die es viele andere Beispiele gibt, lässt es fraglich erscheinen, ob es überhaupt sinnvoll ist, sich über die exakte definitorische Bestimmung von Dienstleistungen so viel Gedanken zu machen, wie dies gelegentlich geschieht.

Angesichts dieser Überlegungen kann die eingangs aufgeworfene Frage, ob man als Volkswirtschaft davon leben könne, dass man sich gegenseitig die Haare schneide, nicht mehr ohne Weiteres beantwortet werden. Auf der einen Seite existieren zwar bereits heute Länder, deren Wertschöpfung zu fast 100% im Dienstleistungssektor erzielt wird (zum Beispiel Singapur), und es gibt sogar Länder mitten in Europa, bei denen dies voraussichtlich in wenigen Jahren der Fall sein wird (zum Beispiel Luxemburg).²¹ Diese Tatsache scheint zunächst für die grundsätzliche Möglichkeit einer reinen Dienstleistungsökonomie zu sprechen. Andererseits ist eine rein immaterielle Nachfragestruktur in einer Volkswirtschaft nicht vorstellbar, da der Konsum immer auch physische Güter umfassen wird und da – wie eben festgestellt – auch Dienstleistungen in der Regel im Verbund mit physischen Gütern daherkommen. Dennoch ist es prinzipiell denkbar, dass sich Volkswirtschaften auf der Produktionsseite im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung vollständig auf die Erstellung von Dienstleistungen konzentrieren und diese dann anderen Ländern im Tausch mit dort hergestellten physischen Gütern zu beiderseitigem Nutzen offerieren. Um sich teure Sachgüterimporte leisten zu können, müssten die im Inland erbrachten Dienstleistungen allerdings von hochwertiger Natur sein; eine ausschließlich auf Friseurdienstleistungen basierende Ökonomie wäre dafür sicher nicht ausreichend.²² Eine Konzentration auf wissensbasierte Dienstleistungen, die mit einem Einsatz von hoch qualifiziertem Humankapital erbracht werden, stellt dagegen in der heutigen globalisierten Ökonomie eine durchaus denkbare und Erfolg versprechende wirtschaftspolitische Strategie dar. Somit besteht durchaus die Option, ein Land zu einem globalen Dienstleistungs-Hauptquartier zu entwickeln, wie dies vereinzelt auch angestrebt wird.

5.2 De-Industrialisierungsargument

Für Österreich gilt wie für die meisten der fortgeschrittenen Volkswirtschaften, dass sich der Anteil der Industrie an der Entstehung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und an der Gesamtbeschäftigung seit vielen Jahren tendenziell verringert. Dies kann man zunächst als einen ganz normalen Vorgang interpretieren, der sich typischerweise im Zuge der historischen Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens in einer Volkswirtschaft vollzieht (Fuchs'sches Gesetz). Ein Strukturwandel, der sich durch eine Veränderung der absoluten und relativen Bedeutung von Wirtschaftssektoren auszeichnet, stellt demzufolge den Normalfall einer sich

dynamisch weiter entwickelnden Marktwirtschaft dar. Die Abnahme des Anteils der Industrie hat verschiedene Ursachen, die hier nicht umfassend behandelt werden können.²³ Bereits hingewiesen wurde auf die Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung: Im Zuge der Globalisierung haben einige Schwellenländer (insbesondere Brasilien, Indien, China) einen wachsenden Teil der globalen Industrieproduktion von den entwickelten Volkswirtschaften übernommen und exportieren diese Güter nun in die Hoch-Einkommens-Länder. Im Weiteren soll aber vor allem auf eines eingegangen werden: Auch innerhalb der entwickelten Volkswirtschaften haben sich neue Formen der Arbeitsteilungen herausgebildet. Diese ergeben sich durch den Trend zur „Tertiarisierung der Sachgüterproduktion“. Das heißt, dass sich heutzutage nur noch wenige industriell gefertigte Güter, Systeme oder Anlagen ohne Dienstleistungen absetzen lassen. In der Regel erwarten die Kunden eine Ergänzung der von ihnen nachgefragten Produkte mit vor-, nachgelagerten und begleitenden Dienstleistungen (sogenannten „pre-sales-“ und „after-sales-services“). Ein Großteil dieser Dienstleistungen wird nicht direkt von den Industrieunternehmen erstellt, sondern von externen Dienstleistern bezogen. Diese bieten sowohl neuartige Dienstleistungen an als auch vormalig in den Industrieunternehmen selbst erbrachte Dienstleistungen, die auf spezialisierte Dienstleistungsunternehmen übertragen wurden. Soweit diese Unternehmen dem Dienstleistungssektor zugeordnet werden, steigt der Anteil dieses Sektors in der Statistik an, während der Anteil des Industriesektors parallel dazu zurückgeht. Gleichwohl basiert das Wachstum des Dienstleistungssektors auf der industriellen Güterproduktion. Da Industrie und Dienstleistungen Teil eines komplexen Beziehungsgeflechts sind, stehen sie in einem komplementären und nicht etwa in einem substitutiven Verhältnis.

Eine vorschnelle Interpretation der statistischen Daten könnte möglicherweise dazu verführen, den beobachteten Anteilsrückgang der Industrie mit ihrem Bedeutungsverlust gleichzusetzen. Dies wäre jedoch eine Fehlinterpretation, wie Untersuchungen der Bundesrepublik Deutschland auf Basis von Input-Output-Analysen gezeigt haben.²⁴ Aufgrund ihres engen Produktionsverbundes ist der gemeinsame Wertschöpfungsanteil von Industrie und den damit verbundenen Dienstleistungen in den 1990er-Jahren mit einem Wert von rund 39% praktisch konstant geblieben. Demzufolge kam die Studie zu dem Schluss, dass trotz des statistisch zu verzeichnenden Anteilsverlustes des Industriesektors Deutschland nach wie vor zu den Ländern gehört, in denen der Industrie eine unverändert hohe Bedeutung zukommt, da ein relevanter Teil des Dienstleistungssektors unmittelbar von der Nachfrage nach industriell gefertigten Gütern abhängt. Aufgrund einer ähnlich gelagerten Wirtschaftsstruktur kann vermutet werden, dass dies in ganz analoger Weise auch für Österreich gelten dürfte.

5.3 Minderwertige-Beschäftigung-Argument

Die gelegentlich vertretene Auffassung, dass Dienstleistungen minderwertige Beschäftigungsverhältnisse entstehen lassen, bezieht sich auf die Struktur der Einkommen sowie auf die Qualifikationsanforderungen im Dienstleistungssektor. Tatsächlich finden sich im Dienstleistungssektor Branchen mit den niedrigsten Einkommen in der Gesamtwirtschaft. Branchen, in denen Niedrigverdienste besonders hervorstechen, sind das Reinigungsgewerbe und die Wach- und Sicherheitsdienste. Auch Teile des Einzelhandels sowie das Friseur- und das Gastgewerbe gehören dazu. So lag im Jahr 2004 der durchschnittliche (ungewichtete) Jahresbruttolohn für Vollzeitbeschäftigte im Gastgewerbe in der EU-25 um 26% unter dem Niveau der europäischen Industrie und der Durchschnittslohn im Handel um circa 10% darunter. Auf der anderen Seite existieren im Dienstleistungssektor aber etliche Branchen, in denen deutlich höhere Durchschnittseinkommen erzielt werden als in der Industrie. Bei den Banken und Versicherungen übertraf das Durchschnittseinkommen die Industrieverdienste um rund 71%. Ein anderes Beispiel für höhere Einkommen sind die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, wo im Durchschnitt Einkommen bezogen wurden, die das Niveau der Industrie um fast 14% übersteigen.²⁵

Auch hinsichtlich der geforderten Qualifikationen im Dienstleistungssektor ist es notwendig, Differenzierungen vorzunehmen. Im Gegensatz zu gelegentlich geäußerten Vermutungen liegt das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten im Dienstleistungssektor höher als im Rest der Wirtschaft. So betrug 2003 der Prozentsatz der nach Definition des statistischen Amtes der Europäischen Union, Eurostat, als hoch qualifiziert geltenden Beschäftigten im Dienstleistungssektor ca. 29% und lag damit klar über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 24%.²⁶ Dagegen waren in der Industrie nur 15% der Beschäftigten hoch qualifiziert. Quasi spiegelbildlich verhält es sich mit dem Anteil der Beschäftigten mit einer niedrigen Qualifikation. Eine solche weisen rund 33% aller Beschäftigten in der Industrie auf, während dieser Anteil im Dienstleistungsbereich nur 23% beträgt (Gesamtwirtschaft: 28%).

Wie bereits erwähnt, ist der Dienstleistungssektor jedoch ein recht heterogener Bereich, in dem eine Vielzahl von unterschiedlichen Leistungen erbracht werden, die mit sehr verschiedenen Qualifikationsniveaus einhergehen. Wie vermutet werden kann, liegen die Qualifikationsanforderungen zum Beispiel im Bereich Handel, Gastgewerbe weit unter dem Durchschnitt, während das Kredit- und Versicherungsgewerbe und der Bereich Dienstleistungen für Unternehmen einen weit überdurchschnittlichen Anteil hoch Qualifizierter beschäftigt. Da laut der Projektionen vor allem dem Teilsektor Dienstleistungen für Unternehmen ein überdurchschnittliches

Wachstum vorhergesagt wird, werden sich die durchschnittlichen Qualifikationsanforderungen und Einkommen im Dienstleistungssektor in der Zukunft tendenziell erhöhen. Gängigen Befürchtungen, denen zufolge der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft mit einer generellen Dequalifizierung und mit Einkommensverlusten der Beschäftigten verbunden seien, würden sich demnach als unzutreffend erweisen.

In Bezug auf Arbeitszeit und Vertragsausgestaltung unterscheidet sich der Dienstleistungssektor teilweise deutlich von der Industrie. Im Unterschied zu den pauschalen und weitgehend irrigen Aussagen über Einkommen und Qualifikation im Dienstleistungssektor findet sich dort jedoch einige empirische Evidenz für atypische Arbeitsverhältnisse. Während in der Industrie das klassische Beschäftigungsverhältnis abhängige Beschäftigung in Vollzeit darstellt, existieren im Dienstleistungssektor viel mehr auf Teilzeit basierende Beschäftigungsverhältnisse,²⁷ Zeitarbeitsverträge, befristete und freiberufliche Arbeitsverträge und (Schein-) Selbstständigkeit. Damit besteht im Dienstleistungssektor ein deutlich größeres Risiko für prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Länge der üblichen Wochenarbeitszeit ist im Dienstleistungssektor tendenziell höher.

Wie die unterschiedlichen Fälle exemplarisch zeigen, verträgt sich die heterogene Struktur des Dienstleistungssektors nicht mit pauschalierenden Aussagen über *die* Merkmalsausprägungen des Dienstleistungssektors. Entscheidend für die zukünftige Entwicklung in einer Volkswirtschaft ist vielmehr, welche Bereiche des Dienstleistungssektors überdurchschnittlich stark wachsen werden. Wie bereits aufgeführt, werden vor allem dem Bereich Dienstleistungen für Unternehmen europaweit sehr gute Wachstumsperspektiven vorhergesagt. Da hier der Anteil der hoch Qualifizierten 41% und der Anteil niedrig Qualifizierter nur 17% beträgt, kann damit gerechnet werden, dass im Dienstleistungssektor weitere hoch- und höherwertige Beschäftigungsverhältnisse entstehen, in denen auch hohe Einkommen erzielt werden. Trotz der Tatsache, dass in nennenswertem Umfang auch geringfügig entlohnte und prekäre Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungssektor existieren und diese auch weiter zunehmen werden, sollte dies nicht zu der Aussage verleiten, dass in den europäischen Volkswirtschaften aufgrund des Dienstleistungstrends generell die minderwertige Beschäftigung auf dem Vormarsch ist. Vielmehr ist zu erwarten, dass es zu einer weiteren Ausdifferenzierung von Einkommen, Qualifikationen und Arbeitsverhältnissen kommen wird. Dies wird die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor neue Herausforderungen stellen.

5.4 Statistisches-Artefakt-Argument

Bereits hingewiesen wurde auf die Tatsache, dass viele der besonders rasch wachsenden unternehmensbezogenen Dienstleistungen in einer

engen Beziehung zum Industriesektor stehen. In einem nicht geringen Umfang sind Dienstleistungen wie zum Beispiel Werbung, Marketing, Buchführung, Beratung, Softwareerstellung und -anpassung, technische Dokumentation, Montage und Inbetriebnahme, Forschung und Entwicklung aus Industrieunternehmen in rechtlich selbstständige Dienstleistungsunternehmen ausgelagert worden. Diese Tätigkeiten werden gemäß der funktionellen Klassifikation der amtlichen Statistik nun dem Dienstleistungssektor zugeordnet. So wird gelegentlich gemutmaßt, dass das Wachstum des Dienstleistungssektors auf einem statistischen Artefakt beruhe, da es im Wesentlichen durch die Auslagerung von vormals in Industrieunternehmen erbrachten Dienstleistungen zustande gekommen sei. Auf der anderen Seite nimmt allerdings aufgrund der beobachtbaren „Tertiarisierung der Sachgüterproduktion“ auch die Bedeutung von Dienstleistungen zu, die innerhalb von Industrieunternehmen erbracht werden. Da die Erstellung von solchen „produktbegleitenden Dienstleistungen“ statistisch als Industrieproduktion verbucht wird, ließe sich hier gerade umgekehrt argumentieren, dass Dienstleistungen auch zu einer überzeichneten industriellen Wertschöpfung führen.²⁸

Die unternehmerische Absicht der Auslagerung besteht darin, sich auf die Kernkompetenzen der industriellen Leistungserstellung zu konzentrieren und Spezialisierungs- sowie Größenvorteile von Dienstleistungsanbietern zu nutzen.²⁹ In einigen Fällen sind aber auch tarifliche Vereinbarungen oder Mitbestimmungsregelungen der Grund dafür, dass Dienstleistungen anders als zuvor nun von außen bezogen werden. Von einer Auslagerung versprechen sich Unternehmen aber auch, dass die Flexibilität der Produktion gesteigert wird und die Fixkosten reduziert werden, wenn Vorleistungen nach Bedarf zugekauft werden können. Außerdem soll die Auslagerung die Produktqualität erhöhen, da die externen Dienstleister selbst wiederum Spezialisten auf ihrem Gebiet sind. Und schließlich ermöglicht der Fremdbezug in vielen Fällen einen verstärkten Transfer von Know-how und Technologie, wodurch sich die Innovationsfähigkeit des eigenen Unternehmens erhöht.³⁰

Unbestreitbar ist, dass derartige Auslagerungsprozesse stattgefunden und sich auch in der Statistik niedergeschlagen haben. Umstritten ist jedoch die Frage, ob die rasche und starke Expansion der tertiären Vorleistungen in der Industrie in maßgeblichem Umfang auf Auslagerung von Dienstleistungen aus Industrieunternehmen zurückzuführen ist. Verschiedene empirische Studien zeigen, dass zwar ein Teil des Wachstums des Dienstleistungssektors auf solche Externalisierungsprozesse zurückzuführen ist, dieser Vorgang den eingetretenen Anstieg aber nicht vollständig erklären kann. So kamen Klodt et al. (1997, S. 41ff.) zu dem Ergebnis, dass die Auslagerung von bisher selbst erstellten Dienstleistungen zu ca. einem Drittel für den Anteilsgewinn des Dienstleistungssektors verant-

wortlich ist. Die restlichen zwei Drittel lassen sich auf die wachsende Tertiärisierung der Sachgüterproduktion zurückführen.

Unabhängig davon, ob nun in zunehmenden Maße Dienstleistungen im Industriesektor erbracht werden oder der Dienstleistungssektor statistisch wächst, weil bereits existierende industrienähe Dienstleistungen aus dem Industriesektor ausgelagert werden, weist beides darauf hin, dass die ökonomische Bedeutung von Dienstleistungen weiter zunimmt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht vollzieht sich durch die Auslagerung nicht nur ein organisatorischer Wandel in der Leistungserstellung auf betrieblicher Ebene. Durch die Auslagerung bieten sich den neu entstehenden Dienstleistungsunternehmen auch vielfältige Chancen auf neue und externe Kunden. Dies dürfte ein weiteres Wachstum bei den Dienstleistungen hervorrufen.

5.5 Kostenkrankheitsargument

Ein weiteres pessimistisches Argument gegenüber der zunehmenden Bedeutung von Dienstleistungen in der Ökonomie lautet, dass Dienstleistungen sich im Laufe der Zeit im Verhältnis zu Industriegütern so sehr verteuerten, dass diese „unbezahlbar“ würden und die Nachfrage nach ihnen zurückgehe. Die Ausbreitung von Dienstleistungen führe demnach langfristig und unvermeidlich in einen wirtschaftlich stationären Zustand. Die These der Kostenexplosion von Dienstleistungen (Baumol'sche Kostenkrankheit) beruht auf dem empirischen Faktum, dass im Dienstleistungssektor ein geringeres Produktivitätswachstum gemessen wird als im Industriesektor.³¹ Unter der Annahme, dass sich langfristig die Löhne (für gleich qualifizierte Arbeit) in allen Sektoren angleichen, bedeutet dies, dass die Lohnstückkosten und damit die Preise von Dienstleistungen schneller wachsen als die von Industrieprodukten. Um zu verhindern, dass Dienstleistungen sich so sehr verteuern, dass sie irgendwann nicht mehr nachgefragt werden, wird vorgeschlagen, bei Dienstleistungen niedrigere Löhne zu zahlen. Konkret wird gefordert, einen umfangreichen Niedriglohnsektor zu schaffen, in dem im Wesentlichen Dienstleistungen erbracht werden. Eine solche Beschäftigungsdifferenzierung nach Sektoren hätte jedoch tiefgreifende und unerwünschte gesellschaftspolitische Folgen, da sie langfristig eine enorme Einkommensungleichheit hervorrufen würde. Abgesehen von solchen kaum akzeptablen gesellschaftlichen Entwicklungen ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine derartige Einkommensdifferenzierung überhaupt herbeigeführt werden könnte. Wie Schettkat (2010) zu Recht betont, würde eine wirtschaftszweigspezifische Lohndifferenzierung imperfekte Arbeitsmärkte erfordern, da bei freiem Marktein- und -austritt eine Tendenz zu gleichem Lohn (kontrolliert für Humankapital) in allen Sektoren der Gesamtwirtschaft besteht. Die

modelltheoretische Annahme eines vollkommenen Arbeitsmarktes steht demnach im Widerspruch zur behaupteten Entstehung eines Niedriglohnssektors für Dienstleistungen.

Es kann außerdem grundsätzlich infrage gestellt werden, ob die Baumol'sche Kostenkrankheit tatsächlich die häufig beschriebenen Folgen hat. Trotz der seit Längerem bestehenden „Produktivitätsschwäche“ von bestimmten Dienstleistungen³² lassen sich in der Realität die von Baumol erwarteten Effekte für die Nachfrage von Dienstleistungen nicht generell beobachten. Im Gegenteil: Trotz unterdurchschnittlicher Produktivitätsgewinne und höherer Preissteigerungen findet man vielfach eher eine steigende relative sowie absolute Nachfrage nach Dienstleistungen. Dies hängt auch damit zusammen, dass viele Dienstleistungen eine vergleichsweise hohe Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen. Zahlreiche konsumnahe Dienstleistungen haben eher den Charakter von „Luxusgütern“, deren Anteil im Warenkorb mit steigendem Einkommen zunimmt, auch weil man mit ihnen Status und Prestige zu erreichen trachtet. Daher ist Schettkat zuzustimmen, wenn er betont, dass, solange die Produktivität in der Gesamtwirtschaft zunimmt, sich die Bevölkerung mehr von allem leisten kann; also sowohl mehr Güter als auch mehr Dienstleistungen, selbst wenn deren relative Preise steigen.³³

6. Schlussbemerkung: Struktur- und Wirtschaftspolitik für Dienstleistungen?

Welche wirtschaftspolitischen Empfehlungen lassen sich aus der Beobachtung ableiten, dass Dienstleistungen bereits heute eine wichtige Rolle in den europäischen Volkswirtschaften einnehmen und sie auch in Zukunft zunehmend wichtiger werden? Sollte der Staat beispielsweise den Strukturwandel hin zu den Dienstleistungen durch aktive Eingriffe weiter forcieren?

Gegen eine aktive staatliche sektorale Strukturpolitik ist nicht zu Unrecht immer wieder vorgebracht worden, dass diese Prognosen darüber erfordere, welche Technologien, Produkte oder Sektoren in der Zukunft eine besonders positive Entwicklung zu erwarten hätten und deshalb staatlicherseits zu fördern seien. Zukunftsszenarien haben jedoch, wie die Vergangenheit gezeigt hat, nur in seltenen Fällen die tatsächlichen technischen und ökonomischen Entwicklungen korrekt antizipiert. Außerdem hat eine staatliche Förderung ausgewählter Sektoren zur Konsequenz, dass Ressourcen umverteilt und somit anderen Bereichen in der Gesellschaft entzogen werden müssen. Je enger definiert die Branchen sind, die der Staat zu fördern beabsichtigt, desto größer ist das Risiko, dass die falschen Sektoren zu „Zukunftsindustrien“ erklärt werden und Ressourcen fehlgeleitet werden. Daher ist es eher angeraten, dass die Wirtschaftspo-

litik für geeignete Rahmenbedingungen sorgt, die der generellen Entwicklung von Innovationen und dem technologischen und sozialen Wandel zugänglich sind und die das Entstehen neuer Branchen nicht behindert.

Noch häufiger ist allerdings der Versuch festzustellen, bestehende Wirtschaftsstrukturen durch Maßnahmen wie beispielsweise Subventionen, Steuervergünstigungen und Handelshemmnisse zu konservieren oder den bereits auftretenden Wandel der Wirtschaftsstrukturen bewusst zu verlangsamen. Auch eine solche Strategie erweist sich auf lange Sicht nicht als besonders sinnvoll, da zum einen der Strukturwandel in der Regel nicht aufzuhalten ist und zum anderen auch hierdurch an anderer Stelle Ressourcen abgezogen werden müssen.³⁴ Akzeptiert man die Auffassung, dass der strukturelle Wandel, der durch Veränderungen von Technologien, Konsumpräferenzen oder sozialen Strukturen ausgelöst wird, weder langfristig zu unterbinden noch per se etwas Schlechtes ist, dann gelangt man zu der Ansicht, dass es vorteilhafter ist, den eingetretenen Strukturwandel wirtschaftspolitisch zu flankieren, als ihn zu behindern.

Zu den flankierenden staatlichen Maßnahmen im Rahmen des Strukturwandels zur Dienstleistungsgesellschaft gehört vor allem eine Bildungspolitik, die den hohen Qualifikationsanforderungen der wissensintensiven Dienstleistungen entspricht. Auch das bewährte duale Ausbildungssystem muss fortentwickelt werden, indem neue Ausbildungsberufe für die Dienstleistungswirtschaft geschaffen werden. Im Bereich der anwendungsorientierten Hochschulausbildung sollte der Fokus in den Curricula der wirtschaftswissenschaftlichen Studiengänge vermehrt auf die Spezifika von Dienstleistungen und Dienstleistungsunternehmen gelenkt werden; in den meisten betriebswirtschaftlichen Lehrbüchern stehen erstaunlicherweise immer noch der klassische Industriebetrieb und die Güterproduktion im Mittelpunkt, obwohl die Mehrzahl der BWL-Studierenden in ihrem späteren Berufsleben mit der Erbringung, der Entwicklung und dem Vertrieb von Dienstleistungen zu tun haben werden.

In diesem Zusammenhang muss des Weiteren darauf hingewiesen werden, dass im internationalen Handel mit Dienstleistungen noch zahlreiche ungenutzte Potenziale bestehen. Gemäß der Ricardianischen Theorie der komparativen Vorteile lassen sich durch Spezialisierung und Arbeitsteilung und anschließenden Tausch Handelsgewinne für alle beteiligten Länder realisieren und so die Wohlfahrt bei den Handelspartnern steigern. Im Hinblick auf den internationalen Warenverkehr besteht über die Wohlfahrt schaffenden Wirkungen des Abbaus von Zöllen und der Reduzierung von anderen protektionistischen Maßnahmen in den Wirtschaftswissenschaften wie auch in weiten Teilen der Politik ein allgemeiner Konsens. Dies scheint für den Dienstleistungshandel – zumindest auf politischer Ebene – nicht generell zu gelten, wie die heftigen Auseinandersetzungen um die

EU-Dienstleistungsrichtlinie und das umstrittene Herkunftslandprinzip vor ein paar Jahren gezeigt haben.³⁵ Dabei hat der Abbau von handelshemmenden Barrieren beim Dienstleistungshandel prinzipiell den gleichen Effekt wie beim Handel mit physischen Gütern. Untersuchungen haben gezeigt, dass zahlreiche administrative Barrieren in den Dienstleistungsmärkten der EU die Realisierung von Handelsgewinnen in Europa noch immer verhindern. Von den vier großen Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes (Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit und Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs) ist die Dienstleistungsfreiheit in Europa noch am wenigsten entwickelt.³⁶ Dabei könnten alle EU-Länder durch die Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte substanzielle Handelsgewinne realisieren.³⁷

Viele Faktoren deuten darauf hin, dass der Trend zu Dienstleistungen auch in den nächsten Jahren weitergehen und den Strukturwandel in der europäischen Wirtschaft weiter prägen wird. Dies wird eine Reihe von Anpassungsnotwendigkeiten für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in den Ländern der EU hervorrufen. Diese Herausforderungen würden sich in einem Umfeld allgemeinen und kräftigen Wirtschaftswachstums zweifelsohne sehr viel schneller und reibungsloser bewältigen lassen. Ein stetiges und hinreichend hohes Wirtschaftswachstum würde es auch leichter ermöglichen, den Verlierern des Strukturwandels neue Einkommens- und Beschäftigungsoptionen anzubieten. Daher ist eine erfolgreiche makroökonomische Wachstumspolitik vermutlich die denkbar beste Strukturpolitik.

Anmerkungen

¹ Vgl. Schettkat (2010) 16.

² Vgl. Petit (1987).

³ Um die folgenden Daten mit den im nächsten Abschnitt aufgeführten Prognosewerten vergleichbar zu machen, wurden die jüngsten EU-Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien nicht mit in die Berechnungen einbezogen.

⁴ Die Weltwirtschaftskrise hat im Jahr 2009 zu einem scharfen Einbruch der Industrieproduktion geführt. Da die meisten Dienstleistungen in einem geringeren Umfang von der Krise betroffen waren, ist der Anteil des Dienstleistungssektors in diesem Jahr in fast allen Ländern überzeichnet. Die für das Jahr 2009 vorliegenden Daten werden aus diesem Grund nicht weiter betrachtet.

⁵ Vollständig lautet die Bezeichnung dieses Teilsektors: „Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen“. Im Folgenden werden die Kurzbezeichnungen „Dienstleistungen für Unternehmen“ oder „unternehmensbezogene Dienstleistungen“ verwendet.

⁶ Eigene Berechnungen auf Basis der Daten aus EU-Kommission (2010).

⁷ Ebd.

⁸ Zum Vergleich: In Deutschland ging die Industriebeschäftigung zwischen 2000 und

2008 trotz der kurzen und intensiven Erholungsphase in der Zwischenperiode 2006-08 um über 500.000 Beschäftigte zurück (6%). Im gleichen Zeitraum entstanden netto 2,3 Mio. Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor (+8,5%).

⁹ Vgl. EU-Klems (2009).

¹⁰ Bei der äußerst dynamischen Beschäftigungsentwicklung in Spanien (+60% 2000-07) muss allerdings berücksichtigt werden, dass hierzu auch Dienstleistungen im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen gehören, die im Zuge des nicht-nachhaltigen Immobilienbooms entstanden sind.

¹¹ Vgl. z. B. Clark (1951). Zu einer kritischen Diskussion der Drei-Sektoren-Hypothese siehe Staroske (1995).

¹² Vgl. Krämer (2006a).

¹³ Das Ausgangsjahr für die Projektion ist jeweils das Jahr 2005, und der Länderkreis wurde auf die EU-15 beschränkt. Vgl. Kemekliene et al. (2007) 51ff.

¹⁴ Vgl. Kemekliene et al. (2007) 14.

¹⁵ Vgl. Fourastie (1954).

¹⁶ Vgl. Krämer (1994).

¹⁷ "There is one sort of labour which adds to the value of the subject upon which it is bestowed: there is another which has no such effect. The former, as it produces a value, may be called productive; the latter, unproductive labour." (Smith (1774) II.3.1)

¹⁸ Des Weiteren rechnet Smith dazu auch die Tätigkeiten von Rechtsanwälten, Pastoren, Politikern, Ärzten, Gelehrten und Schriftstellern (ebd.). Smith hatte daneben noch eine weitere Begriffsbestimmung von produktiver Arbeit. Zur Interpretation seiner verschiedenen Definitionen; vgl. Kalmbach (1991).

¹⁹ Auch für die Marx'sche Theorie hatte das Konzept der unproduktiven Arbeit eine wichtige Bedeutung. Die weitgehende Geringschätzung von als unproduktiv angesehenen Dienstleistungen und die dementsprechende Ausgestaltung des Wirtschaftssystems in den sog. sozialistischen Staaten Osteuropas lässt sich wohl u. a. auf die entsprechenden Auslegungen des Marx'schen Werkes zurückführen.

²⁰ Vgl. Kalmbach et al. (2005).

²¹ Wie weiter oben erwähnt wird Luxemburg nach der Projektion von Kemekliene et al. (2007) im Jahr 2020 einen Anteil des Dienstleistungssektors an seiner gesamten Bruttowertschöpfung von rund 95% aufweisen.

²² Die mangelnde Speicher- und damit Exportfähigkeit von Friseurdienstleistungen macht dieses Gedankenspiel überdies unsinnig.

²³ Zu den wichtigsten Determinanten des Strukturwandels gehört das Wachstum der Arbeitsproduktivität. Dieses hat zunächst den Anteil des Jahrhunderte dominierenden Landwirtschaftssektors schrumpfen lassen. Nun übt es einen ähnlichen Einfluss auf den Anteilsrückgang der Industrie aus.

²⁴ Vgl. Kalmbach et al. (2005).

²⁵ Vgl. Kemekliene et al. (2007) 21ff.

²⁶ Ebd. 28f. Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 2003.

²⁷ Ob die Zunahme von Teilzeitbeschäftigung als Ausdruck von schlechten Beschäftigungsverhältnissen zu werten ist, ist allerdings nicht ohne Weiteres zu beurteilen, da zunächst zu klären wäre, inwieweit die Beschäftigung auf Teilzeitbasis dem Wunsch der Beschäftigten entspricht oder auf einem Mangel an Vollzeitangeboten basiert.

²⁸ Untersuchungen in zwei großen Industriezweigen in Deutschland (Maschinenbau und Elektroindustrie) haben ergeben, dass sich rund 10-20% des Unternehmensumsatzes auf solche produktbegleitenden Dienstleistungen zurückführen lassen (ZVEI (1998), VDMA (1998)). Vgl. auch Statistisches Bundesamt (2004) und Kalmbach/Krämer (2005).

²⁹ Klodt et al. (1997) 56.

- ³⁰ Vgl. Kalmbach et al. (2005) 43ff.
- ³¹ Obwohl es zahlreiche methodische Schwierigkeiten gibt, die Produktivität von Dienstleistungen zu messen, ist es bei einigen Dienstleistungen offensichtlich, dass die Möglichkeiten einer Outputsteigerung pro Zeiteinheit äußerst begrenzt sind. Klassische Beispiele hierfür sind Haarschnitte und Theateraufführungen. Bei Dienstleistungen ist für die Messung und Bewertung des Outputs generell eher die Qualität der Dienstleistung und nicht die Menge entscheidend. Vgl. Baumol/Wolff (1984), Triplett/Bosworth (2001), Inklaar/Timmer/van Ark (2008).
- ³² Nicht alle Dienstleistungen verzeichnen ein langsames Produktivitätswachstum. Beispielsweise haben IT-Dienstleistungen vergleichsweise starke Produktivitätsgewinne erfahren und damit die Produktivität der sie nutzenden Produktionsprozesse erheblich gesteigert; vgl. Wölfl (2003).
- ³³ Schettkat (2010) 38 bezeichnet die irrigen Schlussfolgerungen, die aus der Baumol'schen Kostenkrankheit abgeleitet werden, daher als „Geldillusion“.
- ³⁴ Dies schließt jedoch nicht aus, soziale Härten, die bei bestimmten Bevölkerungsgruppen in betroffenen Regionen oder Sektoren auftreten, durch staatliche Kompensationsmaßnahmen abzufedern.
- ³⁵ Vgl. Krämer (2006b).
- ³⁶ Deutschland und Österreich haben spezielle Übergangsfristen gegenüber einigen neuen EU-Beitrittsländern für die Gewährung der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Gewährung der Dienstleistungsfreiheit in bestimmten Branchen vereinbart. Zu möglichen Konsequenzen und erforderlichen Maßnahmen nach Ablauf dieser Fristen in 2011 bzw. 2014 vgl. Lorenz (2010).
- ³⁷ Vgl. Nerb et al. (2006).

Literatur

- Baumol, William, The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review 57 (1967) 415-426.
- Baumol, William; Wolff, Edward, On Interindustry Differences in Absolute Productivity, in: Journal of Political Economy 92/6 (1984) 1017-34.
- Clark, Colin, The Conditions of Economic Progress (London 1951).
- EU-Klems, Growth and Productivity Accounts (=EU-Klems Release November 2009); <http://www.euklems.net>; Abruf: 2.1.2011.
- Europäische Kommission, Eurostat, Economic and Financial Affairs, AMECO (last update 29. November 2010); http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm; Abruf am 30.12.2010.
- Fourastié, Jean, Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts (Köln 1954).
- Fuchs, Victor R., The Service Economy (New York 1968).
- Fuchs, Victor R., Economic Growth and the Rise of Service Employment (=NBER Working Paper No. 486, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research 1980).
- Inklaar, Robert; Timmer, Marcel P.; van Ark, Bart, Market Services Productivity across Europe and the U.S., in: Economic Policy 23/53 (2008) 139-94.
- Kalmbach, Peter, Unzeitgemäße Betrachtungen: Adam Smith über produktive und unproduktive Arbeit, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Band 9, Adam Smiths Beitrag zur Gesellschaftswissenschaft (Frankfurt a.M. und New York 1991) 138-167.
- Kalmbach, Peter; Franke, Reiner; Knottenbauer, Karin; Krämer, Hagen, Die Interdependenz von Industrie und Dienstleistungen – Zur Dynamik eines komplexen Beziehungsgeflechts (Berlin 2005).

- Kalmbach, Peter; Krämer, Hagen, Die Industrie als Produzent und Nachfrager von Dienstleistungen, in: IAW-Report 33/1 (2005) 33-62
- Kemekliene, Gintare; Connolly, Heather; Keune, Maarten; Watt, Andrew, Dienstleistungsbeschäftigung in Europa. Heute und in der Zukunft (=Bericht 104, EGI, Brüssel 2007).
- Klodt, Henning; Maurer, Rainer; Schimmelpfennig, Axel, Tertiarisierung in der deutschen Wirtschaft (=Kieler Studien, Nr. 283, Institut für Weltwirtschaft, Tübingen 1997).
- Krämer, Hagen, Unproduktive Arbeit und der Productivity Slowdown – Eine theoretische und empirische Untersuchung zur Anwendung eines klassischen Konzepts auf ein modernes Phänomen (Marburg 1994).
- Krämer, Hagen, Thesen zur Dienstleistungsentwicklung in Deutschland. Beitrag zum ifo Branchen-Dialog 2006, in: ifo Schnelldienst 22 (2006a) 32-33.
- Krämer, Hagen, Chancen und Risiken der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: local global GmbH (Hrsg.), Export von Dienstleistungen. Potenziale und Strategien beim „Going International“ (Stuttgart 2006b) 43-52.
- Lorenz, Frank, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit in der Europäischen Union. Rechtliche Rahmenbedingungen und politischer Handlungsbedarf (Gesprächskreis Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010).
- Nerb, Gernot; Schmalholz, Heinz; Frank, Björn; Gornig, Martin; Krämer, Hagen; u. a., Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsunternehmen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie (=ifo Forschungsberichte, München 2006).
- Petit, Pascal, Services, in: Eatwell, John; Milgate, Murray; Newman, Peter (Hrsg.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics (Houndmills, Basingstoke 1987).
- Schettkat, Ronald, Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization (Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010).
- Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, hrsg. und eingel. von E. Cannan; nach der 5. Auflage von 1789; 2 Bände (Wiederabdruck Chicago 1976).
- Staroske, Uwe, Die Drei-Sektoren-Hypothese. Darstellung und kritische Würdigung aus heutiger Sicht (Regensburg 1995).
- Statistisches Bundesamt, Produktbegleitende Dienstleistungen 2002 bei Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors (Wiesbaden 2004).
- Triplett, Jack E.; Bosworth, Barry P., Productivity in the Services Sector, in: Stern, Daniel M. (Hrsg.), Services in the International Economy (Ann Arbor, MI, 2001) 23-52.
- VDMA, Produktbezogene Dienstleistungen im Maschinenbau. Ergebnisse der Tendenzbefragung 2001 (Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V., Frankfurt 2002).
- Wölfl, A., Productivity Growth in Service Industries – An Assessment of Recent Patterns and the Role of Measurement (=STI Working Paper 2003-07, OECD, Paris 2003).
- ZVEI, Die produktbezogenen Dienstleistungen in der Elektroindustrie (Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie, Frankfurt 2002).

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird auf einige wesentliche Aspekte des Strukturwandels, der sich in der europäischen Wirtschaft seit geraumer Zeit vollzieht, eingegangen und dargestellt, in welchen Teilsektoren des Dienstleistungsbereichs in den kommenden Jahren mit überdurchschnittlichem Wachstum und zusätzlicher Beschäftigung zu rechnen ist. Dabei wird versucht, einen Ausblick auf mögliche Veränderung der Wirtschaftsstrukturen bis zum Jahr 2020 zu geben. Ebenfalls werden die Konsequenzen für die Beschäftigung und die Anforderungen an Wissen und Fähigkeiten der Erwerbstätigen behandelt.

Trotz der dynamischen Entwicklung, die viele Dienstleistungen in der jüngeren Vergangenheit auszeichneten, und trotz der allgemeinen Erwartung, dass der Dienstleistungssektor in allen europäischen Ländern weiter die zentraler Rolle für Wachstum und Beschäftigung spielen wird, gibt es eine ganze Reihe von Vorbehalten, die gegenüber Dienstleistungen geäußert werden. Dienstleistungen werden in der öffentlichen Debatte häufig als kein vollwertiger Ersatz für einen schrumpfenden Industriesektor angesehen. Auf fünf häufig geäußerte Einwände gegen Dienstleistungen wird daher näher eingegangen.

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

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

Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag

Markus Marterbauer und Christine Mayrhuber (Hrsg.)

Vorwort

Krise und Wirtschaftstheorie

Artikel von:

Harald Hagemann; Peter Mooslechner; Kurt W. Rothschild; Stephan Schulmeister

Keynesianismus im wirtschaftlichen Diskurs

Artikel von:

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

Lohnentwicklung, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft

Artikel von:

Felix Butschek; Günther Chaloupek; Wolfgang Pollan; Franz Traxler

Verteilung von Einkommen und Vermögen

Artikel von:

Raimund Dietz; Helmut Höpflinger; Helmut Kramer; Hans Steiner; Günther Tichy

Systeme der sozialen Sicherung

Artikel von:

Georg M. Busch; Anton Hemerijck; Christine Mayrhuber; Herbert Walther

Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union

Artikel von:

Gudrun Biffli; Wolfgang Blaas; Fritz Breuss; Edith Kitzmantel

Biographien

Wien 2009, 158 Seiten, € 24,-.

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

Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich

Irene Mandl

1. Hintergrund und Zielsetzungen der Studie

Die globale Wirtschaftskrise erreichte Europa Mitte 2008 und hatte deutliche Effekte auf den Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Arbeitsmarkt vor den Auswirkungen des rückläufigen Bruttoinlandsprodukts zu schützen, zeigten unterschiedlichen Erfolg.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Reduktion der Arbeitszeit wesentlich dazu beigetragen hat, den negativen Effekt des niedrigeren Produktionsniveaus auf die Beschäftigung zu reduzieren. Dabei waren nicht nur unternehmensinterne Maßnahmen (wie etwa der Abbau von Überstunden oder die Inanspruchnahme von Zeitarbeitskonten) von Relevanz, sondern auch öffentlich geförderte Maßnahmen wie Kurzarbeit.

Vor diesem Hintergrund führte die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound, www.eurofound.europa.eu) im Jahr 2010 eine detaillierte Analyse ausgewählter öffentlicher Unterstützungsinstrumente für Kurzarbeit durch. Ziel der Studie¹ war es, die Charakteristika der Maßnahmen in Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Slowenien und Wales (UK) zu erheben, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen und daraus Empfehlungen abzuleiten. Die angeführten Länder wurden ausgewählt, da sie öffentliche Kurzarbeitsinstrumente anboten, die die erhöhte Flexibilität für die Arbeitgeber mit einem Sicherheitselement für die ArbeitnehmerInnen verband. Während den Arbeitgebern durch die Kurzarbeit eine höhere Arbeitszeitflexibilität ermöglicht wurde, sollten die ArbeitnehmerInnen nicht nur von einer (teilweisen) Einkommenskompensation für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden profitieren, sondern auch einen umfassenden Sozialversicherungsschutz und/oder eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit erfahren. Neben einer Literatur- und Dokumentenanalyse wurden diverse nationale Akteure (VertreterInnen der Regierung, Sozialpartner, ExpertInnen) im Rahmen von halbstandardisierten qualitativen Interviews befragt.

Der vorliegende Artikel fasst die Charakteristika und Bewertung der österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe zusammen.

2. Allgemeine Informationen zur österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe

Unter Kurzarbeit wird in Österreich eine temporäre Reduktion der Arbeitszeit verstanden, die auf einer Sozialpartnervereinbarung beruht. Da eine Verminderung der Arbeitszeit bei entsprechender proportionaler Gehaltskürzung für die ArbeitnehmerInnen nicht attraktiv wäre, erhalten KurzarbeiterInnen von ihren Arbeitgebern eine Kurzarbeitsunterstützung, die eine teilweise Kompensation für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden darstellt. Die Arbeitgeber erhalten zur (teilweisen) Finanzierung dieser Kurzarbeitsunterstützung eine Kurzarbeitsbeihilfe vom Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).²

Die Kurzarbeitsbeihilfe hat in Österreich eine lange Tradition. Ziel des Instruments ist es, Arbeitsplätze während temporären wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu erhalten und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.³ Während der globalen Wirtschaftskrise wurde die Kurzarbeitsbeihilfe mit einer Qualifikationsmaßnahme kombiniert, um die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden effektiv für Aus- und Weiterbildung zu nutzen. Dies wird sowohl für die ArbeitnehmerInnen als auch für die Unternehmen als vorteilhaft angesehen, da sowohl die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs als auch die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte gesteigert werden kann.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) für die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage der Kurzarbeitsbeihilfe und deren Verwaltung, die dem Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) übertragen wurde, verantwortlich. Im Jahr 2009 verankerte das Beschäftigungsförderungsgesetz die Kurzarbeitsbeihilfe im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG, §37b und §37c). Seitdem ist das AMS für den Entwurf der Bundesrichtlinie für Beihilfen bei Kurzarbeit und Kurzarbeit mit Qualifizierung und der Bundesrichtlinie für Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und Beschäftigte in Kurzarbeit sowie für die Festlegung der Zugangskriterien für die und Dauer und Höhe der Beihilfe verantwortlich. Das BMAK hat nach wie vor eine überwachende Funktion.

Die österreichische Gesetzgebung kennt zwei Arten der Kurzarbeit:

- Kurzarbeit aus wirtschaftlichen Gründen, z. B. auf Grund eines Rückgangs der Nachfrage oder Lieferungen,
- Kurzarbeit auf Grund von Naturkatastrophen oder anderen Desastern.

Beide Formen bieten Unterstützung für temporäre Probleme in Unternehmen, die eine vorübergehende Reduktion der Arbeitszeit erforderlich machen. Arbeitszeitreduktion auf Grund von saisonalen oder strukturellen Schwierigkeiten wird nicht durch Kurzarbeitsunterstützung abgedeckt.⁴

Obwohl die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe seit Dekaden besteht,

wurde das Instrument in der Vergangenheit nur vereinzelt genutzt. Vor der Wirtschaftskrise wurde die Kurzarbeitsbeihilfe im Durchschnitt für weniger als 1.000 ArbeitnehmerInnen pro Jahr beantragt. Dementsprechend hatten Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen vor der Rezession vergleichsweise wenig Erfahrung mit dem Instrument.

Dennoch kamen das BMASK, das AMS sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen beim Aufkommen der Wirtschaftskrise frühzeitig zur Übereinkunft, dass Kurzarbeit ein wichtiges Instrument zur Unterstützung von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen in dieser schwierigen Situation sei und dazu beitragen könnte, sofortige Personalfreisetzungen zu vermeiden. Allen Akteuren war bewusst, dass viele österreichische Unternehmen – auch starke, nachhaltige Betriebe mit guten, wettbewerbsfähigen Produkten – vom Abschwung der Exportwirtschaft betroffen sein würden und dadurch das Produktionsniveau reduzieren müssten.⁵ Da bereits früh absehbar war, dass die Rezession länger dauern und die gesamte Wirtschaft betreffen würde, wurde angenommen, dass die geltenden Regelungen zur Kurzarbeitsbeihilfe nicht ausreichend waren, die Krise und ihre Auswirkungen zu bewältigen.

Dementsprechend wurde die Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen der Arbeitsmarktpakete adaptiert, um besser dem Bedarf der Wirtschaftskrise zu entsprechen.⁶ Die Änderungen im Februar und Juli 2009 basierten auf Diskussionen zwischen dem BMASK, dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), den Sozialpartnern und Geschäftsführern von Unternehmen. Ein Entwurf wurde gemeinsam vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) erarbeitet. Budgetäre Anpassungen konnten rasch realisiert werden, indem das AMS mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet wurde, um die erwartete höhere Nachfrage nach Kurzarbeitsbeihilfe zu bewältigen. Die Verhandlungen hinsichtlich der inhaltlichen Adaptierungen gestalteten sich schwieriger, da die Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen divergierende Interessen verfolgten. Nichtsdestotrotz wurde letztlich das gemeinsame Ziel, nachhaltige Unternehmen und Arbeitsplätze zu sichern, in den Mittelpunkt gestellt und gegenseitige Zugeständnisse realisiert. Dadurch konnte eine Vereinbarung erzielt werden, die für beide Seiten akzeptabel war.

2. Charakteristika der österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe

2.1 Förderbare Unternehmen und ArbeitnehmerInnen

Im Wesentlichen können alle Arbeitgeber Kurzarbeitsbeihilfe beantragen. Es gibt allerdings folgende Ausnahmen:⁷

- Bund, Bundesländer, Gemeinden, Gemeindeverbände, juristische Personen öffentlichen Rechts;
- politische Parteien;
- Zeitarbeitsagenturen (außer sie können nachweisen, dass die ArbeitnehmerInnen, die an bestimmte Unternehmen entsandt wurden, nicht in anderen Unternehmen beschäftigt werden können, und dass das Unternehmen, in dem die ArbeitnehmerInnen beschäftigt waren, seine Kernbelegschaft beim AMS zur Kurzarbeit angemeldet hat).

Gleichermaßen sind nahezu alle ArbeitnehmerInnen (inkl. Teilzeitarbeitskräfte und ArbeitnehmerInnen mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen), die einen Einkommensverlust auf Grund von reduzierten Arbeitszeiten während einer Unternehmenskrise haben, förderbar. Ausnahmen sind:

- Lehrlinge, da deren Zeit im Unternehmen als Ausbildungszeit angesehen wird, die nicht verkürzt werden darf, um die langfristige Beschäftigungsfähigkeit nicht zu gefährden; dies muss auch berücksichtigt werden, wenn die AusbilderInnen der Lehrlinge im Betrieb von Kurzarbeit betroffen sind;
- geringfügig Beschäftigte;
- Mitglieder der Geschäftsführung.

ZeitarbeiterInnen sind förderbar, wenn sie im Unternehmen, in dem sie aktuell beschäftigt sind, von Kurzarbeit betroffen sind und eine Kurzarbeitsvereinbarung mit der Kurzarbeitsagentur unterzeichnet wurde.

Die Voraussetzungen für den Erhalt der Kurzarbeitsbeihilfe sind:⁸

- Die Arbeitszeit muss auf Grund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder Naturkatastrophen reduziert werden. Diese Schwierigkeiten müssen vorübergehend und nicht saisonal bedingt sein. Sie müssen außerhalb des Einflussbereichs des Unternehmens liegen und durch einen Rückgang der Nachfrage oder Ausfälle seitens der Lieferanten verursacht sein.
- Das Unternehmen muss alle anderen internen Möglichkeiten ausgenutzt haben, wie etwa Zeitarbeitskonten, Abbau von Überstunden oder Urlaubsansprüchen aus früheren Jahren (bzgl. der Urlaubsansprüche für das gegenwärtige Jahr wird im Einzelfall berücksichtigt, in welchem Ausmaß eine Urlaubsverpflichtung sozial verträglich ist).
- Das Unternehmen muss das regionale AMS rechtzeitig (sechs Wochen vor dem geplanten Beginn der Kurzarbeit bzw. vier Wochen vor deren geplanten Verlängerung) über die Auswirkungen der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf die Beschäftigung informieren. Im Rahmen einer Beratung durch das AMS wird geprüft, ob Kurzarbeit gerechtfertigt ist oder ob andere unternehmensinterne Alternativen bzw. andere öffentliche Unterstützungsinstrumente angebracht sind. Der Betriebsrat des Unternehmens sowie die sek-

toralen ArbeitnehmerInnen- und Arbeitgebervertretungen müssen in diese Beratung einbezogen werden.

- Sofern Kurzarbeit nicht auf Grund von Naturkatastrophen betrieben wird, ist eine Sozialpartnervereinbarung zwischen den sektoralen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen verpflichtend (unabhängig davon, ob es einen Betriebsrat im Unternehmen gibt). Die Sozialpartnervereinbarung muss das Ausmaß und die Dauer der Kurzarbeit, die Höhe der Kurzarbeitsunterstützung, die Anzahl der betroffenen ArbeitnehmerInnen sowie die Dauer des Kündigungsschutzes nach der Kurzarbeit festlegen. Im Fall von Aus- und Weiterbildung während der Kurzarbeit müssen Einzelheiten über die Qualifizierungsmaßnahmen angegeben werden. ÖGB und WKÖ haben eine Vorlage für diese Sozialpartnervereinbarung erarbeitet. Diese ist für alle Branchen und Arten von Unternehmen anwendbar und wird in der Praxis weitgehend verwendet (individuelle Anpassungen sind nur in Einzelfällen nötig).
- Der Arbeitgeber muss zustimmen, den betroffenen ArbeitnehmerInnen Kurzarbeitsunterstützung für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden zu bezahlen. Diese muss sich mindestens auf das Ausmaß des fiktiven Arbeitslosengeldes belaufen.
- Seit 2009 müssen die nicht gearbeiteten Stunden 10%-90% der kollektivvertraglich oder arbeitsrechtlich festgelegten Arbeitszeit (Normalarbeitszeit im Fall von Teilzeitarbeitskräften) entsprechen. Die Arbeitszeitreduktion kann für unterschiedliche Gruppen von ArbeitnehmerInnen variieren. Die nicht gearbeiteten Stunden können regelmäßig (z. B. ein Tag pro Woche) oder geblockt realisiert werden.

Der Antrag des Unternehmens auf Kurzarbeitsbeihilfe (der auch elektronisch erfolgen kann) muss dem regionalen AMS mindestens drei Wochen vor dem geplanten Beginn der Kurzarbeit übermittelt werden. Er enthält u. a. die Gesamtzahl der Beschäftigten des Unternehmens, die Dauer der Kurzarbeit, die Zahl der betroffenen ArbeitnehmerInnen und eine Rechtfertigung, weswegen Kurzarbeit nötig ist. Der Antrag muss von der Branchengewerkschaft und entweder dem Betriebsrat oder allen betroffenen ArbeitnehmerInnen (falls kein Betriebsrat im Unternehmen besteht) unterzeichnet werden.

2.2 Dauer der Einkommensunterstützung

Wenn der Antrag positiv evaluiert wird, wird Kurzarbeitsbeihilfe für einen Zeitraum von drei Monaten gewährt, mit der Option auf Verlängerung um weitere drei Monate (oder länger in außergewöhnlichen Fällen), wenn nötig. Für Kurzarbeit auf Grund von Naturkatastrophen sieht das Gesetz keine Beschränkung der Bezugsdauer vor.

Im Jahr 2009 wurde die mögliche Bezugsdauer auf sechs Monate ausgeweitet, mit der Möglichkeit einer zweimaligen Verlängerung um jeweils sechs Monate (somit insgesamt 18 Monate). Im Fall von außergewöhnlichen Umständen ist auch eine längere Förderperiode möglich.⁹ Während der Wirtschaftskrise wurde die Förderdauer auf 24 Monate verlängert, kann aber nicht über den 31. Dezember 2012 hinausgehen.¹⁰ Um die umfassende Förderdauer von 24 Monaten auszunutzen, musste die Kurzarbeit im Unternehmen somit spätestens zum 1. Jänner 2011 begonnen werden.

2.3 Ausmaß der Einkommensunterstützung

Die Kurzarbeitsbeihilfe beläuft sich für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden auf das Ausmaß des fiktiven Arbeitslosengeldes (inkl. Sozialversicherungsbeiträge), somit rd. 55% des Nettogehalts, wobei ein Pauschalbetrag bestimmt wird. Dieser Pauschalbetrag basiert auf der normalen (rechtlichen oder kollektivvertraglich vereinbarten) Arbeitszeit, dem monatlichen Bruttogehalt des/der ArbeitnehmerIn (inkl. anteiligem Weihnachts- und Urlaubsgeld) und der Anzahl der Kinder, für die der/die ArbeitnehmerIn unterhaltspflichtig ist. Die Kurzarbeitshilfe wird lediglich bis zu einem monatlichen Bruttogehalt von € 3.214 geleistet, d. h. ArbeitnehmerInnen, die mehr verdienen, erhalten die Beihilfe nur für diesen Teil ihres Gehalts.

Die Kurzarbeitsbeihilfe wird für die tatsächlich nicht gearbeiteten Arbeitsstunden gezahlt, sofern diese 10%-90% der normalen Arbeitszeit entsprechen. Diese Einschränkung wird damit gerechtfertigt, dass eine Arbeitszeitreduktion von weniger als 10% der Normalarbeitszeit im Rahmen der gängigen Möglichkeiten der flexiblen Arbeitsorganisation – ohne öffentliche Unterstützung – geregelt werden sollte. Wird die Arbeitszeit um mehr als 90% reduziert, wird dies als „Nicht-Arbeit“ anstelle von „Kurzarbeit“ angesehen, was durch die Kurzarbeitsbeihilfe nicht unterstützt werden sollte.

Die adaptierte Regelung während der Wirtschaftskrise erlaubt Überstunden während der Kurzarbeit, aber dies reduziert die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden des/der ArbeitnehmerIn und somit die Kurzarbeitsbeihilfe. Keine Beihilfe wird während Zeiten des Krankenstands oder Urlaubs bezahlt, da der Arbeitgeber gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Zeiten abzudecken.

Neben den gesetzlichen Regelungen können die Sozialpartnervereinbarung und/oder die Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene eine höhere Kurzarbeitsunterstützung durch den Arbeitgeber sowie die Berechnung von Weihnachts- und Urlaubsgeld auf Basis des Vollzeitbeschäftigungseinkommens vorsehen.¹¹ In der Praxis erhielten die Arbeit-

nehmerInnen während der Wirtschaftskrise vielfach zwischen 80% und 90% ihres Nettogehalts, unabhängig vom Ausmaß der Arbeitszeitreduktion. Es kam dadurch vor, dass sich der Nettostundenlohn der ArbeitnehmerInnen während der Kurzarbeit nahezu verdoppelt hat (nämlich dann, wenn er/sie 50% oder weniger der Normalarbeitszeit arbeitete und 90% des Vollzeitbeschäftigungsgehalts bekam). In diesen Fällen (sowie wenn der/die KurzarbeiterIn mehr als das o. a. Gehalt verdient) wird die höhere Kurzarbeitsunterstützung vom Arbeitgeber finanziert,¹² genauso wie die administrativen Kosten, die mit der Kurzarbeit verbunden sind. Je höher die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden ist, desto kostenintensiver ist somit die Kurzarbeit für den Arbeitgeber. Wenn die nicht gearbeiteten Stunden in etwa 30% der Normalarbeitszeit betragen, sind die zusätzlichen (nicht öffentlich unterstützten) Kosten für das Unternehmen gering.

Der Arbeitgeber bezahlt den Beschäftigten das Gehalt für die gearbeiteten Stunden sowie die Kurzarbeitsunterstützung für die nicht gearbeiteten Stunden. In einem monatlichen Bericht an das AMS meldet der Arbeitgeber die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden je KurzarbeiterIn, die Höhe der ausbezahlten Kurzarbeitsunterstützung und dass kein/e KurzarbeiterIn freigesetzt wurde.¹³ Dieser Bericht muss vom Betriebsrat und der Branchengewerkschaft oder den betroffenen ArbeitnehmerInnen unterzeichnet werden. Das AMS überprüft bei den Berichten eine Stichprobe, die etwa 5% der KurzarbeiterInnen abdeckt, auf Basis der Gehaltskonten und Arbeitszeitaufzeichnungen. Wird der Bericht akzeptiert, erfolgt die Rückvergütung der Einkommenskompensation für die nicht gearbeiteten Stunden innerhalb von ein bis zwei Monaten.

Die Kurzarbeitsunterstützung wird als Einkommen betrachtet und unterliegt daher der Lohnsteuer, dem Dienstgeberbeitrag zum Familienbeihilfenfonds und dem Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag, allerdings nicht der Kommunalsteuer.¹⁴

Die Kurzarbeitsbeihilfe wird aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert, die durch Beiträge der Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen gedeckt wird. Die neu eingeführte Beihilfe zu Aus- und Weiterbildungskosten während der Kurzarbeit wird teilweise durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert.

2.4 Sicherheitsaspekte des Instruments

Die Sozialversicherungsbeiträge (und Leistungen) während der Kurzarbeit basieren auf dem Vollzeitbeschäftigungseinkommen vor Beginn der Kurzarbeit.¹⁵ Im Allgemeinen wird im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung und/oder der Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene vereinbart, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für die nicht gearbeiteten Stunden vom Arbeitgeber zu tragen sind.

Da dies in der Praxis zu einer finanziellen Belastung für die Arbeitgeber führt, sieht das im Juli 2009 in Kraft getretene Arbeitsmarktpaket vor, dass während der Wirtschaftskrise das AMS die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Pensions- und Krankenversicherung) ab dem 7. Monat der Kurzarbeit rückvergütet.¹⁶ Dies sollte auch dazu beitragen, Wettbewerbsnachteile gegenüber Österreichs Haupthandelspartner Deutschland zu vermeiden (auch in Deutschland sieht die öffentliche Kurzarbeitsunterstützung unter bestimmten Bedingungen die Rückvergütung der Sozialversicherungsbeiträge vor).

Die Sozialversicherungsbeiträge werden in Österreich nicht bereits von Beginn der Kurzarbeit an erstattet, um das Instrument nicht zu attraktiv für die Arbeitgeber auszugestalten und so Mitnahmeeffekte hintanzuhalten. Gleichzeitig sollte eine Situation vermieden werden, in der eine große Anzahl an Unternehmen nach sechs Monaten die Kurzarbeit aus Kostengründen beendet und stattdessen Beschäftigte freisetzt.

Die Kalkulationsbasis für die Rückvergütung (die die Arbeitnehmerbeiträge nicht umfasst, selbst wenn diese vom Arbeitgeber getragen werden) stellt das monatliche Bruttogehalt vor Beginn der Kurzarbeit dar. Von diesem wird das tatsächlich erzielte Einkommen für die realisierten Arbeitsstunden abgezogen. Alle Kurzarbeitsvereinbarungen, die zwischen dem 1. Juli 2009 und dem 31. Dezember 2010 begannen, haben Anspruch auf diese Förderung.

Die Sozialpartnervereinbarungen und Kurzarbeitsvereinbarungen auf Unternehmensebene können vorsehen, dass das Beschäftigungsniveau (die Gesamtzahl an ArbeiterInnen und Angestellten sowie Lehrlingen) des Betriebs (verstanden als technische und organisatorische Einheit) während der Kurzarbeit und eines bestimmten Zeitraums danach nicht reduziert werden darf.¹⁷ Die KurzarbeiterInnen dürfen zwischen zwei (wenn Kurzarbeit für einen Monat betrieben wurde) und vier Monaten (wenn Kurzarbeit mehr als 12 Monate betrieben wurde) nach Beendigung der Kurzarbeit nicht freigesetzt werden. Vor der Adaptierung der Regelung galt der Kündigungsschutz für die gesamte Belegschaft für einen Zeitraum, der der Länge der Kurzarbeitsperiode entsprach.

Falls das Unternehmen der Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes nicht nachkommen kann, kann es beim AMS um eine Erlaubnis zur Freisetzung von Beschäftigten ansuchen. Dabei muss nachgewiesen werden, dass ohne Beschäftigtenabbau das Überleben des Unternehmens gefährdet wäre. Freisetzungen, die vor Beginn der Kurzarbeit angekündigt wurden (selbst wenn sie erst danach realisiert werden), gerechtfertigte Entlassungen, Austritte sowie der Ablauf von befristeten Arbeitsverträgen sind möglich, ohne die Kurzarbeitsbeihilfe zu beeinflussen. Die Freisetzung von Beschäftigten aus persönlichen Gründen ist ebenso möglich; der Arbeitgeber muss in diesem Fall jedoch eine

Ersatzarbeitskraft anstellen.

Kurzarbeitsperioden werden in Bezug auf die Qualifizierungszeiträume für Arbeitslosengeld als Vollzeitbeschäftigungsperioden angesehen. Falls es unmittelbar nach der Kurzarbeit zur Arbeitslosigkeit kommt (was allerdings selbst während der Wirtschaftskrise kaum der Fall war), wird das Arbeitslosengeld auf Basis des Vollzeitbeschäftigungsentgelts berechnet (und nicht auf Basis des niedrigeren Einkommens während der Kurzarbeit).

Die Sozialpartnervereinbarungen und Kurzarbeitsvereinbarungen auf Unternehmensebene können außerdem vorsehen, dass während der beiden auf die Kurzarbeitsperiode folgenden Jahre der Anteil an Zeitarbeitskräften an der Gesamtarbeitszeit im Unternehmen auf 5%-10% beschränkt wird. Dies soll einer Situation vorbeugen, in der im Aufschwung eher Zeitarbeitskräfte als Kernbelegschaft beschäftigt werden.

2.5 Aus- und Weiterbildung während der Kurzarbeit

Seit April 2009 werden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit öffentlich gefördert. Für nicht gearbeitete Stunden, die zu Aus- und Weiterbildungszwecken genutzt werden, wird anstelle der Kurzarbeitsbeihilfe eine Qualifizierungsbeihilfe ausbezahlt, und die Kurskosten werden durch eine Qualifizierungsunterstützung abgedeckt. Ziel der Maßnahme ist die nachhaltige Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen.¹⁸

Voraussetzungen für die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit sind:¹⁹

- Die o. a. Förderkriterien für Kurzarbeit müssen erfüllt sein.
- Der Arbeitgeber muss ein Qualifizierungskonzept erstellen, das angibt, wie viele KurzarbeiterInnen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen und ob die Kurse im Unternehmen oder von externen Bildungsanbietern durchgeführt werden.
- Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen allgemein sein, d. h. nicht nur auf den aktuellen Arbeitsplatz der betroffenen Beschäftigten im gegenwärtigen Unternehmen bezogen sein. So werden z. B. rein informative Konferenzen/Seminare, Produktschulungen oder Hobbykurse nicht gefördert. Die Kurse müssen gewissen Qualitätsstandards entsprechen, d. h. von anerkannten Trainern oder Bildungsanbietern durchgeführt werden.
- Die Qualifizierungsmaßnahme muss mindestens 16 Stunden dauern.
- Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen während der nicht gearbeiteten Stunden stattfinden, d. h. während der Zeit, die normalerweise Arbeitszeit wäre, wenn keine Kurzarbeit durchgeführt würde (nicht während der Freizeit).

- Die Sozialpartnervereinbarung muss sicherstellen, dass der Arbeitgeber den ArbeitnehmerInnen während der Aus-/Weiterbildungsmaßnahme eine Qualifizierungsunterstützung bezahlt. Diese Beihilfe muss 15% höher als die Kurzarbeitsunterstützung sein.

Die Qualifizierung kann von unternehmensinternen Weiterbildungszentren (organisatorische Einheiten ohne Gewinnorientierung, die vom Produktionsprozess abgetrennt sind) oder von externen Weiterbildungsanbietern durchgeführt werden. Es obliegt dem Arbeitgeber zu entscheiden, welcher Qualifizierungsanbieter beauftragt wird, aber dessen Adäquanz und Qualifikation müssen überprüft werden.

Der Arbeitgeber erhält eine Qualifizierungsbeihilfe, um die zusätzlichen Kosten für die Qualifizierungsunterstützung und die Beiträge zur Sozialversicherung teilweise zu vergüten. Die Qualifizierungsbeihilfe beläuft sich auf 115% des fiktiven Arbeitslosengeldes (inkl. Sozialversicherungsbeiträge). Nach sieben Monaten werden auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abgedeckt, aber längstens bis 31. Dezember 2012.²⁰

Darüber hinaus können 60% der Weiterbildungskosten, die von einem externen Bildungsanbieter verrechnet werden, gefördert werden, bis zu einem Maximalbetrag von € 10.000 je TeilnehmerIn. Die verbleibenden 40% müssen vom Arbeitgeber getragen werden. Die Förderung wird vom AMS und dem ESF mit jeweils 50% finanziert. Diese Förderung (Qualifizierung für Beschäftigte, QfB) existiert bereits seit Jahren und wurde auf Grund der Wirtschaftskrise auf KurzarbeiterInnen ausgeweitet.

Im Burgenland kann die Qualifizierung während der Kurzarbeit durch ESF-Mittel in einem höheren Ausmaß gefördert werden.²¹ Die Förderung beläuft sich auf 75% der Weiterbildungskosten, die verbleibenden 25% werden vom Arbeitgeber getragen.

2.6 Transparenz der Maßnahme

Um die Allgemeinheit über das Instrument und die Änderungen während der Krise zu informieren, hat das BMASK einige Aktivitäten, wie die Verbreitung von Pressemitteilungen, gesetzt.

Das AMS bietet auf seiner Homepage umfassende und zielgerichtete Informationen für Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen sowie praktische Instrumente wie Richtlinien zur Verfassung der monatlichen Berichte, die der Arbeitgeber an das AMS übermitteln muss oder ein Kalkulationsinstrument für die Kurzarbeitsunterstützung/-beihilfe.

Die Arbeiterkammer (AK) sowie die WKÖ und die Industriellenvereinigung (IV) bieten auf ihren Homepages spezifische Bereiche mit Information zur Kurzarbeit, hielten Informationsveranstaltungen ab und verbreiteten Informationen über Newsletter. Neben allgemeinen Informationen (z. B. Förderkriterien, Dauer und Ausmaß der Kurzarbeitsbeihilfe, Vorge-

hensweise bei der Beantragung der Förderung) bieten sie auch praktische Instrumente für ihre jeweilige Zielgruppe (z. B. Richtlinien oder Muster für Kurzarbeitsvereinbarungen, individuelle Beratungen).

In den letzten beiden Jahren wurde das Thema Kurzarbeit auch von den Medien extensiv aufgegriffen. Tausende von Zeitungsartikeln boten Informationen über die geänderte Regelung, die Positionen der Sozialpartner, einzelne Unternehmen, die Kurzarbeit begonnen oder beendet haben, sowie die Auswirkungen von Kurzarbeit.

Die Bereitstellung und Verbreitung von Informationen über Kurzarbeit wurde von allen Akteuren als äußerst relevant angesehen, da trotz der langjährigen Existenz dieser Förderung die praktische Erfahrung mit dem Instrument sehr limitiert war.

3. Auswirkungen der Beihilfe

Im Oktober 2008 trafen die ersten „krisenbedingten“ Förderanträge für Kurzarbeit beim AMS ein. In den folgenden Monaten zeigte sich ein deutlicher Anstieg der Anträge. Der Höhepunkt wurde mit fast 57.000 beantragten KurzarbeiterInnen im April 2009 erreicht. Per Ende 2009 waren noch rd. 35.000 ArbeitnehmerInnen für Kurzarbeit registriert, im März 2010 hatte sich diese Anzahl fast halbiert, und per Ende 2010 waren weniger als 5.000 Beschäftigte für Kurzarbeit registriert. In den ersten Monaten von 2011 sank die Zahl weiterhin deutlich (auf rd. 1.100 im Februar 2011).

Während im Jahr 2009 im Jahresdurchschnitt 42.780 KurzarbeiterInnen beim AMS registriert waren, lag der entsprechende Wert im Jahr 2010 bei 11.680. Davon wurden rd. 26.000 Personen im Jahr 2009 (60%) bzw. rd. 6.830 im Jahr 2010 (59%) tatsächlich gefördert. Dies weist darauf hin, dass nicht alle beantragten Kurzarbeitsstunden auch realisiert wurden. Arbeitgeber verwendeten das Instrument somit als „Sicherheitsnetz“, indem sie Anträge für Kurzarbeitsbeihilfe für „den schlimmsten Fall“ stellten, Kurzarbeit aber nur soweit betrieben, wie tatsächlich nötig.

Im Jahr 2009 erhielten 66.505 Beschäftigte Kurzarbeitsbeihilfe, im Jahr 2010 lag der Wert bei 23.700. Darunter waren 19% (2009) bzw. 24% (2010) Frauen. In beiden Jahren war etwa ein Zehntel der KurzarbeiterInnen jünger als 25 Jahre, und etwa ein Fünftel war 50 Jahre oder älter. Die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion belief sich auf rd. 24% im Jahr 2009 bzw. 23% im Jahr 2010.

Im Jahr 2009 erhielten rd. 500 Arbeitgeber Kurzarbeitsbeihilfe für ihre ArbeitnehmerInnen. Im Jahr 2010 halbierte sich der Wert auf rd. 260 nahezu. Etwa 90% der öffentlich unterstützten KurzarbeiterInnen waren 2009 in der Sachgüterproduktion (insbesondere Metallerzeugung und -bearbeitung, Maschinenbau und Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen) tätig, im Jahr 2010 lag deren Anteil bei rd. 84%. Ein weiterer maßgeb-

Tabelle 1: Geplante und realisierte Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich, Oktober 2008 bis Februar 2011

Monat	Plan TeilnehmerInnen (1)	Bestand TeilnehmerInnen (2)	Quote
Oktober 2008	739	578	78%
November 2008	5.705	4.296	75%
Dezember 2008	8.957	7.287	81%
Jänner 2009	22.411	11.338	51%
Februar 2009	29.292	15.631	53%
März 2009	47.158	21.345	45%
April 2009	56.728	37.087	65%
Mai 2009	56.626	32.401	57%
Juni 2009	51.671	35.478	69%
Juli 2009	53.911	32.165	60%
August 2009	53.181	34.314	65%
September 2009	38.937	26.126	67%
Oktober 2009	35.904	22.299	62%
November 2009	33.481	21.030	63%
Dezember 2009	35.135	20.976	60%
Jänner 2010	29.384	17.153	58%
Februar 2010	26.425	13.006	49%
März 2010	17.956	11.005	61%
April 2010	14.399	8.326	58%
Mai 2010	12.303	6.720	55%
Juni 2010	8.312	5.618	68%
Juli 2010	6.781	3.711	55%
August 2010	5.302	3.359	63%
September 2010	4.260	3.186	75%
Oktober 2010	5.331	3.314	62%
November 2010	4.872	3.230	66%
Dezember 2010	4.834	1.540	32%
Jänner 2011	2.421	212	9%
Februar 2011	1.096	k. W.	k. W.

k. W. = kein Wert verfügbar; (1) Antrag eröffnet, eingebracht, entschieden u. genehmigt;
 (2) Abrechnung per Ende Februar 2011.

Anmerkung: Daten per März 2011. Daten für den Bestand können sich ändern, wenn die Abrechnung später erfolgte.

Quelle: BMASK

licher Bereich war die Luftfahrt mit rd. 5% bzw. 10% der KurzarbeiterInnen in 2009 und 2010. Des Weiteren kann eine geografische Konzentration auf Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark beobachtet werden (insgesamt mehr als 70% der KurzarbeiterInnen).

Etwa 8.000 KurzarbeiterInnen (12% Frauen) nahmen im Jahr 2009 an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen teil. Im Jahr 2010 sank diese Zahl auf rd. 1.100 (rd. 9% Frauen).

Im Jahr 2009 wurden die Sozialversicherungsbeiträge für rd. 23.000 KurzarbeiterInnen öffentlich unterstützt, im Jahr 2010 lag der Wert bei rd. 20.000. Der Anteil der Frauen stieg dabei von rd. 13% auf rd. 23%.

Im Jahr 2009 wurden 113,5 Mio. € zur Finanzierung der öffentlichen Kurzarbeitsunterstützung aufgewendet. Rd. 91% wurden für die Kurzarbeitsbeihilfe verwendet, 3,5% für die Qualifizierungsbeihilfe und rd. 6% für die Vergütung von Sozialversicherungsbeiträgen. Im Jahr 2010 wandte die öffentliche Hand rd. 54,9 Mio. € zur Unterstützung der Kurzarbeit auf (rd. 60% für Kurzarbeitsbeihilfen, 2% für die Qualifizierungsbeihilfe und rd. 38,5% zur Vergütung von Sozialversicherungsbeiträgen).

Die Wirtschaftskrise, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit beeinflussten auch die Anzahl an in Österreich geleisteten Überstunden. Im Jahr 2009 wurden rd. 314 Mio. Überstunden in Österreich gearbeitet.²² Dies stellt einen Rückgang um mehr als 41 Mio. Stunden bzw. fast 12% gegenüber 2008 dar. Im Jahr 2010 sank die Zahl der Überstunden auf rd. 307 Mio., was den niedrigsten Wert in der Zeitreihe seit 2004 darstellt.²³ Selbst unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht alle Sektoren und Berufe gleichermaßen von der Krise betroffen waren, ist diese Reduktion signifikant.

4. Bewertung und Lerneffekte

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Kurzarbeit einen stabilisierenden Effekt auf den österreichischen Arbeitsmarkt während der Wirtschaftskrise hatte. Gemeinsam mit anderen Arbeitsmarktinstrumenten bot sie den Arbeitgebern einen Anreiz, die Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten, wodurch die österreichische Arbeitslosenquote im Vergleich zur Mehrheit der anderen EU-Mitgliedstaaten relativ niedrig blieb.²⁴ Dementsprechend trug Kurzarbeit auch zu einem guten Niveau von Vertrauen in die wirtschaftliche Lage und der Vermeidung von Panik bei. ArbeitnehmerInnen profitierten von der Einkommensstabilität und der Beibehaltung ihrer Kaufkraft sowie der Arbeitsplatzsicherheit. Dies wiederum verhinderte Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, nämlich entlang von Wertschöpfungsketten, und hatte dementsprechend bedeutende makroökonomische Effekte, die sich nicht in Zahlen ausdrücken lassen.

Die Kurzarbeitsbeihilfe ist ein zielgerichtetes öffentliches Unterstützungsinstrument, das in spezifischen, unternehmensextern verursachten

Krisensituationen angewandt werden kann. Für die unmittelbare Anwendung der Kurzarbeitshilfe während der Rezession war es hilfreich, dass das Instrument bereits vor der Krise bestand und rasch an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst wurde. Das AMS und die Sozialpartner waren bereits mit der Abwicklung, den Effekten, Vor- und Nachteilen des Instruments vertraut, und die etablierte Tradition der Sozialpartnerschaft mit einer guten Verhandlungskultur ermöglichte es, dass die Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen zu Beginn der Diskussion/Verhandlung klar ihre jeweiligen (und teilweise gegensätzlichen) Positionen darlegten, während anschließend versucht wurde, rasch eine gemeinsame Lösung zu finden, die sowohl für Unternehmen als auch für die Beschäftigten vorteilhaft war.

Der gute Sozialdialog setzte sich vielfach auch auf Unternehmensebene fort, wie das Beispiel der Plansee-Gruppe zeigt (siehe Kasten).

Kurzarbeit in der Plansee-Gruppe/Ceratizit

Die österreichische Plansee-Gruppe ist einer der Marktführer bei pulvermetallurgisch hergestellten Hochleistungswerkstoffen. Als die Wirtschaftskrise die Gruppe im zweiten Halbjahr 2008 beeinträchtigte, einigten sich die Unternehmensleitung, der Betriebsrat und die Wirtschaftskammer auf einen Sozialplan, der den Beschäftigten der Gruppe verschiedene Möglichkeiten bot (z. B. Reduktion von Überstunden, Inanspruchnahme von Urlaubsansprüchen, freiwilliger Austritt, Antritt von Rühnpension, Bildungskarenz, Kurzarbeit, Teilnahme in einer Arbeitsstiftung).

In Ceratizit, einem Bereich der Gruppe, der Hartmetalle erzeugt, die in der Elektrizitätsübermittlung, der Fahrzeugherstellung und anderen Hochleistungsprodukten verwendet werden, wurde Kurzarbeit zwischen Juni 2009 und Februar 2010 betrieben. Während der ersten drei Monate arbeiteten jeweils 400-500 (von insgesamt etwa 700) Beschäftigten kurz. Ursprünglich war geplant, die Kurzarbeit im April 2010 zu beenden, aber der Bedarf sank insbesondere ab November 2010 auf Grund eines maßgeblichen Nachfrageaufschwungs deutlich (nur noch rd. 200 KurzarbeiterInnen im November 2009 bzw. rd. 90 im Jänner/Februar 2010), und im März/April 2010 wurden keine neuen KurzarbeiterInnen verzeichnet.

Die Arbeitszeit der KurzarbeiterInnen wurde um 15 Stunden pro Woche reduziert. Basierend auf der Vereinbarung zwischen der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat erhielten die KurzarbeiterInnen 90% des ursprünglichen Gehalts (94% im Fall von Niedrigverdienern) sowie zusätzliche Vergünstigungen.

Während der Kurzarbeit wurden Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere durch interne, aber auch durch externe Trainer, angeboten. Die Aus- und Weiterbildung basierte auf einem Qualifizierungsplan, der zwischen den Bereichsleitern und den ArbeitnehmervertreterInnen vereinbart wurde. Insgesamt wurden Kurse im Ausmaß von 14.600 Stunden realisiert.

Die öffentliche Förderung belief sich auf die Kurzarbeits- bzw. Qualifizierungsbeihilfe sowie 60% der Kurskosten. Diese finanzierte rd. 50% der dem Unternehmen entstehenden Kosten. Die dadurch für den Arbeitgeber inhärenten Kosten führten dazu, dass Kurzarbeit als temporäre Maßnahme angesehen wurde, die beendet werden sollte, sobald sich die wirtschaftliche Lage erholte.

Kurzarbeit wird als hilfreiches Instrument angesehen, um Freisetzen innerhalb der Stammebelegschaft und den damit verbundenen Verlust von Erfahrungen und Fachwissen im Unternehmen zu vermeiden. Dadurch wird es ermöglicht, neu realisierte Aufträge umgehend zu bearbeiten. Zwei Schlüsselemente, die zur Implementierung der Kurzarbeit während der Krise und der Vermeidung von Personalfreisetzen wesentlich beigetragen haben, wurden identifiziert:

- eine starke Sozialpartnerschaft und Beratung, sowohl auf Unternehmensebene als auch mit der Gewerkschaft, der Wirtschaftskammer und dem regionalen AMS;
- die Verfügbarkeit der öffentlichen Unterstützung in Kombination mit der Bereitschaft und finanziellen Möglichkeit des Unternehmens, darüber hinausgehende Einkommensunterstützung für die betroffenen ArbeitnehmerInnen zu bieten.

Quelle: Eurofound (2010).

Die Tatsache, dass nahezu alle ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber förderbar sind, trug wesentlich zum Erfolg der Maßnahme bei. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Beschäftigtenstruktur und Unternehmenscharakteristika die Aufnahme von Kurzarbeit stark beeinflussen. Arbeitgeber werden nur dann daran interessiert sein, ihre Beschäftigten während Krisenzeiten zu halten und die damit verbundenen Kosten zu akzeptieren, wenn sie diese als für das Unternehmen wertvoll erachten, z. B. aufgrund betriebsspezifischen (impliziten) Wissens, eines generellen Arbeitskraftmangels oder eines spezifischen Fachkräftemangels und/oder weil hohe Wiederanstellungskosten befürchtet werden.

Kurzarbeit ist ein Instrument zur Unterstützung temporärer wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die sich über nicht mehr als etwa drei bis zwölf Monate erstrecken sollten. Sie übernimmt dann eine Brückenfunktion bis zum wirtschaftlichen Aufschwung. Kurzarbeit eignet sich hingegen nicht für längere Perioden wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder strukturelle Gründe (für die andere öffentliche Unterstützungsinstrumente, wie etwa Arbeitsstiftungen, verfügbar sind). Dementsprechend sollte die Förderung über einen zeitlich vergleichsweise eingeschränkten Zeitraum angeboten werden.

Obwohl eine konkrete Abschätzung der durch die Kurzarbeit erhaltenen Arbeitsplätze schwierig ist, hat das Instrument zumindest kurzfristig sicher dazu beigetragen, Personalfreisetzen zu vermeiden. Das BMASK

und das AMS gingen ursprünglich davon aus, dass zwischen 10.000 und 15.000 Arbeitsplätze durch Kurzarbeit gesichert werden können.²⁵ Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) schätzte, dass im Jahr 2009 etwa 8.400 Beschäftigungsverhältnisse durch die Kurzarbeit gesichert werden konnten.²⁶ Diese Berechnung basiert auf der Annahme, dass im Durchschnitt die Arbeitszeit um 30% für 65% der Beschäftigten, die für Kurzarbeitsbeihilfe angemeldet wurden, reduziert wurde und dass es zu keinen Mitnahmeeffekten kam (d. h. das betroffene Beschäftigungsverhältnis wäre ohne Kurzarbeit beendet worden). Die Schätzung wurde später auf rd. 6.500 Arbeitsplätze revidiert.²⁷ In Bezug auf diese Schätzungen muss berücksichtigt werden, dass diese lediglich die direkten Effekte abbilden. Auswirkungen auf z. B. durch die Wertschöpfungskette verbundene Arbeitsplätze sollten auch bedacht werden. So kann es etwa vorkommen, dass sich das Beschäftigungsniveau im Zulieferbetrieb nicht ändert, solange im Abnehmerbetriebe „nur“ kurzgearbeitet wird, jedoch Freisetzen nötig sind, wenn es auch im Abnehmerbetrieb zu Kündigungen kommt.

Die Vorteile von Kurzarbeit liegen darin begründet, möglichst rasch auf eine Krisensituation zu reagieren und die Personalkosten für den Arbeitgeber zu reduzieren. Das (Fach-)Wissen der Beschäftigten kann für das Unternehmen erhalten oder im Fall von Weiterbildung während der Kurzarbeit sogar gesteigert werden. Die österreichische Wirtschaft war in den Jahren 2006 und 2007 von einer guten Entwicklung gekennzeichnet, und die Arbeitgeber waren bestrebt, Fachkräfte als Voraussetzung für künftige Wettbewerbsfähigkeit anzuwerben. Dementsprechend wollten sie auch während der Wirtschaftskrise ihre Arbeitskräfte behalten, um für den Aufschwung vorbereitet zu sein. Kurzarbeit gab den Unternehmen auch Zeit, die gegenwärtige und künftige wirtschaftliche Lage abzuschätzen und Zukunftsstrategien zu entwickeln. Selbst wenn letztlich Freisetzen nötig sind, erfolgen diese nicht unmittelbar und unüberlegt, sondern auf Grund von strategischen Überlegungen. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Mehrheit der Arbeitgeber, die Kurzarbeit eingeführt haben, keine bzw. nur wenige ArbeitnehmerInnen freigesetzt haben. Gleichzeitig muss aber auch berücksichtigt werden, dass zwar die Kernbelegschaften während der Krise relativ stabil blieben, aber viele Zeitarbeitskräfte freigesetzt wurden.

Für die ArbeitnehmerInnen trug die Kurzarbeitsbeihilfe zu einem disproportionalen Einkommensverlust im Vergleich zu den nicht gearbeiteten Stunden sowie zu einer unmittelbaren Arbeitsplatzsicherheit bei. Aufgrund der Sozialpartnervereinbarungen erhielten zahlreiche KurzarbeiterInnen 80%-90% ihres ursprünglichen Gehalts, unabhängig von der Arbeitszeitreduktion. Für die öffentliche Hand und die Arbeitgeber ist die Kurzarbeit jedoch mit administrativen Herausforderungen und finanziellen Belastun-

gen verbunden.²⁸

Selbst wenn die Arbeitgeber die öffentliche Kurzarbeitsbeihilfe erhalten, entstehen Kosten für sie. Diese beziehen sich erstens auf die Kurzarbeitsunterstützung, die an die ArbeitnehmerInnen ausbezahlt werden muss und vielfach über die öffentliche Förderung hinausgeht (auf Basis der Sozialpartnervereinbarung und/oder Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene). Diese Kosten steigen mit dem Ausmaß der nicht gearbeiteten Stunden, wobei bis zu einem Niveau von 30% Arbeitszeitreduktion die Belastung für den Arbeitgeber gering sein dürfte. Zweitens berechnen sich die Sozialversicherungsbeiträge, Urlaubs- und Weihnachtsgeld und andere Bonuszahlungen auf Basis des Vollzeitbeschäftigungsgehalts. Drittens sehen die Sozialpartnervereinbarungen vor, dass der Arbeitgeber die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung während der Kurzarbeit decken müssen. Diese Kosten werden vom AMS nicht rückvergütet. Letztlich entstehen dem Arbeitgeber auch administrative Kosten für die Beantragung und Verwaltung der Kurzarbeitsbeihilfe. Auf Grund dieser Kosten, die für den Arbeitgeber mit Kurzarbeit verbunden sind, wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen nur über einen relativ kurzen Zeitraum hinweg Kurzarbeit betreiben – also nur, wenn sie denken, dass es bald einen wirtschaftlichen Aufschwung gibt, der es ihnen ermöglicht, zur normalen Produktionskapazität zurückzukehren.

In Bezug auf das öffentliche Budget wird geschätzt, dass Kurzarbeit dazu beiträgt, öffentliche Mittel zu sparen, da Arbeitslosigkeit vermieden wird. Berechnungen zeigen, dass drei KurzarbeiterInnen hinsichtlich der ausbezahlten Beträge in etwa die selben Kosten verursachen wie ein/e Arbeitslose/r. Des Weiteren ergeben sich Kosteneinsparungen, da z. B. keine Beratung oder Reintegrationsmaßnahmen gesetzt werden müssen. Aus gesamtheitlicher Sicht ist auch der psychologische Effekt auf die betroffenen ArbeitnehmerInnen zu erwähnen, die nicht vom Arbeitsmarkt getrennt werden, sondern in Beschäftigung bleiben. Dies fördert ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit, da sie keine Arbeitslosigkeitszeiten in ihren Lebensläufen haben.

Die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe wurde bewusst so gestaltet, für die Arbeitgeber weniger attraktiv zu sein als das deutsche Instrument. Damit sollten Mitnahmeeffekte (aufgrund der höheren Kosten für das Unternehmen) sowie die Verhinderung notwendigen strukturellen Wandels vermieden werden. Alle Akteure stimmen überein, dass wenn struktureller Wandel (und damit verbundene Arbeitsplatzverluste) nötig ist, dieser so bald wie möglich stattfinden sollte, statt (öffentliche) Gelder in den Erhalt von Arbeitsplätzen zu investieren, die sich später als nicht nachhaltig erweisen.

Das öffentliche Unterstützungsinstrument, wie es gegenwärtig ausgestaltet ist, ist für kleinere und Dienstleistungsunternehmen weniger geeig-

net als für größere und Produktionsbetriebe. Dies ergibt sich aus der der Maßnahme inhärenten Komplexität und der Notwendigkeit, vergleichsweise viele verschiedene Akteure einzubeziehen. Darüber hinaus stellt das Erfordernis der Sozialpartnervereinbarung eine Hürde für kleinere Unternehmen dar, die mit Verhandlungen mit Gewerkschaften nicht vertraut sind. Eine weitere Herausforderung ist die Gehaltsverwaltung.²⁹ Wenn in einem Unternehmen eine gewisse Anzahl an Beschäftigten von Kurzarbeit betroffen ist, kann die Anschaffung einer speziellen Buchhaltungssoftware, die zu teuer für kleine und mittlere Unternehmen ist, erforderlich werden. Aus diesen Gründen wurde in Österreich Kurzarbeit in erster Linie von größeren Unternehmen betrieben.

Da die Sozialversicherungsbeiträge auch während der Kurzarbeit auf Basis des Vollzeitbeschäftigungseinkommens berechnet werden und nicht auf Basis des reduzierten Einkommens, reduziert sich der Sozialversicherungsschutz der KurzarbeiterInnen nicht. Diese Aufrechterhaltung bedeutet jedoch höhere Personalkosten für den Arbeitgeber, insbesondere wenn die Sozialpartnervereinbarung oder die Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene vorsieht, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung vom Arbeitgeber zu tragen sind. Aus diesem Grund war das Instrument für einige Unternehmen vor den Änderungen, die die Unternehmen (teilweise) von diesen Kosten befreien, nicht attraktiv.³⁰ Die öffentliche Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ab dem siebenten Monat hat somit wesentlich zum Erfolg des Instruments beigetragen, da sie die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einführung von Kurzarbeit erhöhte. Gleichzeitig wird es als nicht notwendig erachtet, öffentliche Sozialversicherungsunterstützung ab dem ersten Monat der Kurzarbeit bereitzustellen, da es kurzfristig für die Arbeitgeber nicht effizient ist, Beschäftigte auf Grund von Kostenüberlegungen freizusetzen. Somit würde eine entsprechende Regelung das Instrument für die Arbeitgeber zu attraktiv machen und Mitnahmeeffekte herbeiführen.

Aus dem Blickwinkel der betroffenen Beschäftigten ist der Kündigungsschutz während und nach der Kurzarbeit vorteilhaft. Von ArbeitgebervertreterInnen wird dies jedoch kritisiert.³¹ Es kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass einige Unternehmen auf Grund der Verpflichtung, das Beschäftigungsniveau über einen bestimmten Zeitraum hinweg konstant zu halten, Kurzarbeit nicht einführten und stattdessen andere Lösungen – inkl. der Freisetzung von Beschäftigten – fanden.

Wird eine Kurzarbeitsbeihilfe – wie im österreichischen Fall, falls die Sozialpartnervereinbarung oder Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene dies vorsieht – nicht nur mit Kündigungsschutz verbunden, sondern auch mit der Notwendigkeit, dass erhöhter Personalbedarf durch eine Aufstockung der Kernbelegschaft anstelle von ZeitarbeiterInnen gedeckt wird, kann das Instrument auch wesentliche Arbeitsmarktef-

fekte im Aufschwung haben (Reintegration von Arbeitskräften in permanente Beschäftigung).

Der neu eingeführte Qualifizierungsaspekt wird von allen Akteuren als vorteilhaft erachtet, da es Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen ermöglicht, Zeiten reduzierter Arbeitszeit effektiv zu nutzen, um die Qualifikationen der Beschäftigten zu erhöhen. Dafür ist es von Bedeutung, dass die realisierte Aus- und Weiterbildung nicht nur für den gegenwärtigen Arbeitgeber von Relevanz ist, sondern die Stellung der Beschäftigten am Arbeitsmarkt allgemein verbessert. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dies während der Krise in Österreich der Fall war, da allgemeine Fertigkeiten (Qualitätssicherung, Kreativtechniken, EDV-Kenntnisse, Fremdsprachenkenntnisse, Zeit- und Stressmanagement etc.) oder branchenbezogene Fähigkeiten (z. B. Verkaufstraining, spezifische Führerscheine) vermittelt wurden.

Obwohl jede Qualifizierungsmaßnahme, die durch die Kurzarbeitsbeihilfe motiviert wurde, zu begrüßen ist, da sie andernfalls nicht stattgefunden hätte, muss auch bewusst gemacht werden, dass Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit nur in geringem Ausmaß betrieben wurden. Der Grund hierfür liegt darin begründet, dass sich die Implementierung als schwierig erwiesen hat. Die Erstellung eines Qualifizierungskonzepts war für die Arbeitgeber während der Krise oft zu zeitaufwändig, da diese damit beschäftigt waren, Auswege aus der schwierigen wirtschaftlichen Situation, mit der das Unternehmen konfrontiert war, zu finden. Des Weiteren bedeuten Weiterbildungskurse nicht nur zusätzliche Kosten für das Unternehmen, sondern auch eine Einschränkung der Flexibilität, da die ArbeitnehmerInnen, die an Qualifikationsmaßnahmen teilnehmen, nicht jederzeit wieder in den Produktionsprozess wechseln können, wenn neue Aufträge realisiert werden. Für einige Unternehmen und Beschäftigte war es außerdem schwierig, kurzfristig passende Qualifizierungsangebote zu finden, insbesondere auf regionaler Ebene. Diese Aspekte deuten darauf hin, dass es für größere Unternehmen leichter ist als für kleinere Betriebe, Qualifizierungsmaßnahmen und Kurzarbeit zu verbinden, da diese häufig über eine bessere Infrastruktur (wie spezialisierte Personalabteilungen oder etablierte Kontakte zu Bildungsanbietern) verfügen. Letztlich darf auch die Tatsache, dass nicht alle ArbeitnehmerInnen an Weiterbildungsmaßnahmen interessiert sind und die nicht gearbeiteten Stunden lieber für Freizeitaktivitäten verwenden, nicht übersehen werden.

Anmerkungen

- ¹ Mandl et al. (2010).
- ² BMASK (2010).
- ³ AMS (2009a, 2009b).
- ⁴ Hierfür gibt es andere öffentliche Unterstützungsinstrumente, wie etwa das Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz.
- ⁵ BMASK (2010); AMS (2009a); AMS (2009b).
- ⁶ BMASK (2009).
- ⁷ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ⁸ BMASK (2010); AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b); AMS (2009c).
- ⁹ AMS (2009a); AMS (2009b)
- ¹⁰ BMASK (2009); BMASK (2010).
- ¹¹ ÖGB (2009).
- ¹² AMS (2009c).
- ¹³ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁴ AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁵ AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁶ AMSG, § 37b; BMASK (2009).
- ¹⁷ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁸ BMASK (2010).
- ¹⁹ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ²⁰ AMSG, § 37c
- ²¹ AMS (2010).
- ²² Statistik Austria (2010).
- ²³ Statistik Austria (2011).
- ²⁴ BMASK (2010); WKÖ (2009).
- ²⁵ Die Presse (2010); BMASK (2009).
- ²⁶ Mahringer (2009).
- ²⁷ Bock-Schappelwein et al. (2011).
- ²⁸ Gruber (2009).
- ²⁹ Gruber (2009).
- ³⁰ Grant Thornton Österreich (2009).
- ³¹ IV (2009).

Literatur

- Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesrichtlinie Beihilfen bei Kurzarbeit und bei Kurzarbeit mit Qualifizierung (KUA) (Wien 2009a).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Verwaltungsratssitzung am 24. 3. 2009, Top 8 Bundesrichtlinie Beihilfen bei Kurzarbeit und bei Kurzarbeit mit Qualifizierung (KUA) (Wien 2009b).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Informationsblatt Kurzarbeit (Wien 2009c).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesrichtlinie Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und Beschäftigte in Kurzarbeit im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (Phasing Out Schwerpunkt 1.1.) (QfB und QfB-KUA) (Wien 2010).

- Bock-Schappelwein, J.; Mahringer, H.; Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (AMS Österreich, WIFO, Wien 2011).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Arbeitsmarktpaket II – Neue Chancen am Arbeitsmarkt (Wien 2009).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Arbeitsmarkt im Jahr 2009 (Wien 2010).
- Die Presse, Amerikas Neid auf die Kurzarbeit (11. Jänner 2010).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), EMCC case studies: Aiming for a 'soft' landing – Plansee Group (Austria) (Dublin 2010).
- Grant Thornton Österreich, Kurzarbeit und Arbeitsmarktpaket II (Wien 2009).
- Gruber, B.W., Von Kurzarbeit bis Personalabbau. Personalmaßnahmen zur Krisenbewältigung, ARD Praxishandbuch (Wien 2009).
- Industriellenvereinigung (IV), Behaltefristen bedrohen direkt Arbeitsplätze (Wien, 20. Februar 2009).
- Mahringer, H., Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, in: WIFO Monatsberichte 12 (2009).
- Mandl, I.; Hurley, J.; Mascherini, M.; Storrie, D., Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes (Dublin 2010).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Verlängerte Kurzarbeit (Wien, 17. Februar 2009).
- Statistik Austria, Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2009. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (=Schnellbericht 5.8, Wien 2010).
- Statistik Austria, Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2010. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (=Schnellbericht 5.8, Wien 2011).
- Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Arbeitsmarktpaket II nutzt Arbeitslosen, Beschäftigten und Betrieben (Wien, 14. Juli 2009).

Zusammenfassung

Während der globalen Wirtschaftskrise stellte die Reduktion der Arbeitszeit eine bedeutende Maßnahme der Arbeitgeber dar, auf das niedrigere Produktionsniveau zu reagieren, ohne unmittelbar Arbeitskräfte freizusetzen. Viele Mitgliedstaaten unterstützten diese Strategie durch öffentliche Kurzarbeitsunterstützung.

Die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe, die bereits vor der Rezession eine langjährige Tradition hatte, wurde an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst und konnte dadurch eine wesentliche Brückenfunktion erfüllen. Als bedeutende Erfolgsfaktoren der Maßnahme wurden insbesondere die schnelle Verfügbarkeit/Anwendbarkeit und der gute Sozialdialog identifiziert, sowie die generelle Ausgestaltung des Instruments, die Mitnahmeeffekte reduziert. Die grundsätzlich begrüßenswerte Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierungsmaßnahmen zeigte sich jedoch in der Praxis als schwierig und würde bei einer Fortführung Verbesserungspotenzial aufweisen.

Reihe
**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“**

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.

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

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

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

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

Wiedereinstieg & Weiterbildung

Weiterbildungsmotivation und Realisierungschancen von (formal) gering qualifizierten Wiedereinsteigerinnen

Angela Wroblewski, Andrea Leitner, Rossalina Latcheva

1. Weiterbildung in der Wissensgesellschaft

Mit politischen Programmen zum „lebenslangen Lernen“ hat berufliche Weiterbildung in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, womit gleichermaßen ökonomische Ziele zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung verfolgt wie auch soziale Ausgrenzung verringert werden soll.¹ Dementsprechend sind „gering qualifizierte Personen“ eine zentrale Zielgruppe für Weiterbildungspolitik, um einerseits Bildungsdefizite hinsichtlich der (neuen) Erfordernisse des Arbeitsmarktes auszugleichen, andererseits Benachteiligung im Erstausbildungssystem zu korrigieren und zu einer Nivellierung sozialer Ungleichheiten beizutragen.

Doch dieser Anspruch der verstärkten Förderung von gering Qualifizierten kann in der Realität schwer umgesetzt werden. Studien belegen, dass die Weiterbildungsbeteiligung stark von der Erstausbildung abhängt, d. h. das „Matthäus-Prinzip“ – „Wer hat, dem wird gegeben“ – in der Weiterbildung weiterhin seine Gültigkeit hat. Nach Lassnigg et al. (2007) ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit an Weiterbildungsmaßnahmen von AkademikerInnen in Österreich sechsmal so hoch wie jene von PflichtschulabsolventInnen, LehrabsolventInnen weisen eine um 1,6-fach höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit auf. In der Wissensgesellschaft erhält die Selektivität durch Bildung nicht nur einen hohen Stellenwert, der Mangel von beruflich verwertbaren Qualifikationen und Weiterbildung wird vielmehr zu einem sozialen Stigma, indem gering Qualifizierten grundlegende Voraussetzungen für die ökonomische und soziale Partizipation unserer wissensbasierten Ökonomie fehlen. Oder wie Krenn (2010, S. 1) es formuliert, „das Mantra des ‚lebenslangen Lernens‘ gerade für sie den eindringlichsten und zugleich drohendsten Ton annimmt“, ohne sie effektiv in diese Entwicklung einzuschließen.

Diese Defizitsichtweise auf gering qualifizierte Personen führt auch dazu, dass ihnen die Verantwortung für diesen sozialen Ausschluss teilweise selbst zugeschrieben wird. Die schulische und berufliche Erstausbildung und die damit zusammenhängenden soziodemografischen Merkmale, wie soziale Herkunft, Nationalität oder auch regionale Aspekte, wird als „Platz-

anweiser“ für wenig lernförderliche Arbeitsplätze wahrgenommen. Doch neben diesen strukturell ausschließenden Faktoren wird die Benachteiligung in der Weiterbildung insbesondere mit motivationalen Barrieren, d. h. subjektiven Faktoren für die Nicht-Teilnahme begründet.² Solche subjektiven Barrieren der Weiterbildung werden durch die Einschätzung der Sinnhaftigkeit und des erwarteten Nutzens der Weiterbildung bestimmt. Der fehlende Anstoß von außen wird also durch simple Kosten-Nutzen-Erwägungen verstärkt, die entsprechend den Ergebnissen von bildungsökonomischen Studien durchaus rational sind.³ Damit schließt sich der Kreis der Argumentation, der zum Ausschluss von Weiterbildung führt und nur schwer unterbrochen werden kann.

Durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden – sowohl aufgrund der Struktur der Arbeitslosen wie auch aufgrund von beschäftigungspolitischen Zielsetzungen – gering Qualifizierte verstärkt als Zielgruppe angesprochen. Dabei stellt die Verknüpfung von fehlender Motivation und formalen Qualifizierungsdefiziten ein zentrales Problem für eine effektive Umsetzung dar. Die Evaluation unterschiedlicher Qualifizierungsmaßnahmen hat gezeigt, dass diese Zielgruppe schwer zu erreichen ist und der zielgruppenspezifischen Ausgestaltung von Maßnahmen große Bedeutung für ihre Wirkmöglichkeiten zukommt.⁴ In diesen Untersuchungen wird auch deutlich, dass die Selektion der MaßnahmenteilnehmerInnen in hohem Maß über Motivation erfolgt, d. h. eine Auswahl („*Creaming*“) von Personen stattfindet, die grundsätzlich eine hohe Motivation für Weiterbildung zeigen.

Es ist einleuchtend, Motivation als Voraussetzung für eine erfolgreiche Weiterbildungsbeteiligung zu formulieren, nicht nur für die Gruppe der gering Qualifizierten. Damit wird jedoch ein individuelles Merkmal zum primären Erklärungsfaktor für die geringe Weiterbildungsbeteiligung von Personen mit geringen formalen Qualifikationen, und strukturelle Barrieren geraten aus dem Blickfeld. Darüber hinaus wird mit der Berücksichtigung der Motivation als Unterscheidungskriterium bereits klar, dass gering Qualifizierte keine homogene Gruppe darstellen. Im Folgenden wird für die Subgruppe der formal gering qualifizierten WiedereinsteigerInnen⁵ diese Inhomogenität verdeutlicht und das Aufeinandertreffen von strukturellen und individuellen Hürden für eine Weiterbildungsteilnahme diskutiert. Dabei wird deutlich, dass auch bei vorhandener Motivation strukturelle Barrieren einer Weiterbildungsbeteiligung entgegenstehen können.

2. Bedeutung der Bildung für Arbeitsmarkt- und Wiedereinstiegschancen

Formale berufliche Qualifikation bestimmt nach wie vor bzw. in zunehmendem Maß die beruflichen Chancen sowohl hinsichtlich Zugang zu

Beschäftigung wie auch im Hinblick auf Stabilität der Beschäftigung, Aufstiegsmöglichkeiten, Einkommensverteilung etc. Das Qualifikationsniveau determiniert die Erwerbsbeteiligung – insbesondere von Frauen – ebenso wie Ausmaß und Art der Beschäftigung. Auch das Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, hängt in hohem Maß vom Qualifikationsniveau ab. So wiesen in den letzten Jahren 48% der arbeitslosen Frauen keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung auf. Bei den Männern sind es zwischen 44% und 46%. Demgegenüber verfügt rund ein Drittel der Frauen in der österreichischen Wohnbevölkerung über keine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung bzw. 22% der Frauen im Alter von 25 bis 64 Jahren.⁶ Wie aus Tabelle 1 zu sehen ist, stellt die Gruppe der Frauen mit Pflichtschulabschluss das größte Potenzial für eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung dar.

Tabelle 1: Erwerbsquote und Arbeitslosenquote 2009 nach Bildung und Geschlecht

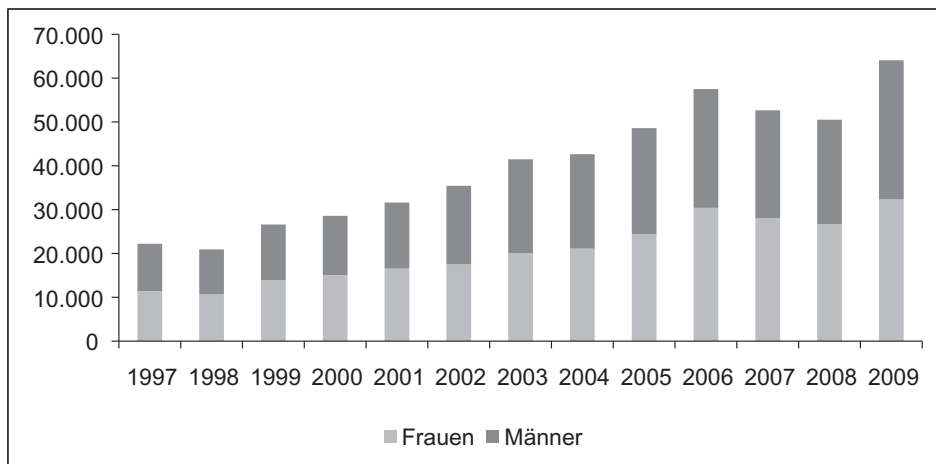
	Erwerbsquote (15-64 Jahre)			Arbeitslosenquote		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Pflichtschule	48,7%	61,2%	53,9%	9,0%	11,5%	10,2%
Lehre	74,4%	84,6%	80,0%	3,9%	4,2%	4,1%
BMS	76,4%	88,8%	80,3%	3,4%	3,5%	3,5%
AHS, BHS	75,2%	81,1%	78,0%	3,7%	4,4%	4,0%
Univ. u. ä.	85,5%	92,5%	88,8%	2,9%	2,2%	2,5%
Gesamt	69,6%	81,0%	75,3%	4,6%	5,0%	4,8%

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2009, Statistik Austria.

Die Bedeutung des formalen Bildungsstandes für die Wiedereinstiegschancen von Frauen nach familienbedingten Unterbrechungen wurde insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes bzw. der flexiblen Ausgestaltung der Bezugsmöglichkeiten intensiv diskutiert. So wurde beispielsweise der Einfluss der Unterbrechungsdauer auf die Berufschancen von Frauen thematisiert. Dabei wurde deutlich, dass es für gering qualifizierte Frauen höhere Anreize gibt, möglichst lange zu unterbrechen, während Frauen mit höherem Bildungsniveau sich eher für kürzere Unterbrechungen entscheiden. Die raschere Rückkehr an den Arbeitsplatz reduziert die Gefahr von Dequalifizierungsprozessen und ermöglicht es eher, Karrierechancen zu erhalten.⁷ Für formal gering qualifizierte Wiedereinsteigerinnen können Dequalifizierungsprozesse verstärkt auftreten, wenn informell erworbene Qualifikationen bei einem Arbeitgeberwechsel aufgrund fehlender Zertifizierung nicht transferiert werden können.⁸

Mit der Dauer der Unterbrechung nach der Geburt eines Kindes steigt nicht nur die Gefahr von Dequalifizierungsprozessen beim Wiedereinstieg, es können sich – wie eine Studie für Deutschland zeigt – auch negative Konsequenzen für die künftige Weiterbildungsbeteiligung ergeben.⁹ Doch nicht nur das Bildungsniveau beeinflusst die Dauer der Unterbrechung, sondern auch die Arbeitsbedingungen spielen eine zentrale Rolle. Stuth et al. (2009) haben den Einfluss der Arbeitsbedingungen von Berufen auf die Dauer der Unterbrechung analysiert und festgestellt, dass die Bedingungen, unter denen Frauen einen Beruf ausüben, je nach Beruf in sehr unterschiedlicher Weise die Dauer der Erwerbsunterbrechung beeinflussen. So sind die Unterbrechungen länger in Berufen mit Arbeitszeiten, die häufig über 46 Wochenstunden (z. B. Friseurin) liegen, oder in Berufen, deren Arbeitsalltag monoton und vorwiegend fremdbestimmt oder körperlich anstrengend ist (z. B. Köchin). Umgekehrt kehren Frauen in Berufen mit flexiblen, selbstbestimmten Arbeitszeiten schneller ins Erwerbsleben zurück.

Abbildung 1: Personen in Schulung 1997-2009 nach Geschlecht



Quelle: AMS.

Damit ergibt sich für gering qualifizierte Wiedereinsteigerinnen eine doppelte Benachteiligung, da sie zum einen auf jene Arbeitsmarktsegmente angewiesen sind, die von den Umstrukturierungsprozessen am Arbeitsmarkt besonders stark betroffen sind (z. B. Wegfall manueller Tätigkeiten) und in denen sich die Arbeitsanforderungen durch den zunehmenden Einsatz neuer Technologien laufend verändern.¹⁰ Zum anderen bestehen für gering qualifizierte Frauen Anreize für längere Unterbrechungen, die wiederum die Arbeitsmarktchancen reduzieren. Für beide Problemfelder wird Weiterbildung als die zentrale Lösungsstrategie gesehen. Dement-

sprechend wurde in den letzten Jahren in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein Schwerpunkt auf Qualifizierungsmaßnahmen gelegt, was sich an der Entwicklung der Schulungsaktivität des AMS deutlich ablesen lässt (vgl. Abbildung 1). Waren 1997 im Jahresdurchschnitt rund 22.000 Personen in Schulung, so waren es 2009 fast drei Mal so viele (64.000). Der Anteil der Personen in Schulung an den Arbeitslosen lag 2009 bei 25%, wobei die Schulungsquote der Frauen 30% und jene der Männer 21% ausmachte. Absolut betrachtet stellen Frauen etwas mehr als die Hälfte der SchulungsteilnehmerInnen (2009: 51%). Unter den SchulungsteilnehmerInnen sind gering Qualifizierte – sowohl bei Frauen als auch bei Männern – gegenüber ihrem Anteil an den Arbeitslosen sogar leicht überrepräsentiert.

Wiedereinsteigerinnen werden dabei als eine spezifische Zielgruppe der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesprochen – auch jene mit geringen Qualifikationen. Maßnahmen für Wiedereinsteigerinnen haben in Österreich bereits eine lange Tradition, wobei hier ein zentraler Meilenstein die Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS war, die 1995 ins Leben gerufen wurde und die eine Bündelung von zielgruppenspezifischen arbeitsmarktpolitischen Angeboten mit sich brachte.¹¹ In Wien wurde 1996 mit dem Programm „WiederIn“ ein zielgruppenspezifisches Programm gestaltet, das sich u. a. an gering qualifizierte Frauen richtete und mit einer Laufzeit bis zu drei Jahren auch intensive Qualifikationsmöglichkeiten bot.¹² Darüber hinaus wurden damals eine Reihe von Beratungs- und Qualifizierungsangeboten für Frauen konzipiert, die noch in Karenz waren, wie z. B. *karenz plus* vom *abz*wien*. Die Evaluation dieser Programme zeigte jedoch auch, dass Wiedereinsteigerinnen mit niedrigem Qualifikationsniveau durch die Maßnahmen nur schwer zu erreichen sind.¹³

Dies verwundert insofern, als Wiedereinsteigerinnen in repräsentativen Befragungen Weiterbildung einen sehr hohen Stellenwert für eine erfolgreiche Rückkehr in den Arbeitsmarkt zusprechen und insgesamt eine hohe Weiterbildungsbereitschaft zeigen.¹⁴ Rund zwei Drittel der Befragten schätzen Weiterbildung für den beruflichen Wiedereinstieg als sehr wichtig ein. Dies trifft auch auf Pflichtschulabsolventinnen zu. Hier räumen 58% einer Umschulung und 39% einer Weiterbildung hohe Priorität ein.

Wo liegen nun die Zugangsbarrieren zu Qualifizierungsangeboten für Wiedereinsteigerinnen mit niedrigem formalem Bildungsniveau? Im Rahmen einer von der AK Wien beauftragten Studie¹⁵ wurden qualitative Interviews mit Wiedereinsteigerinnen geführt, die ihre Rückkehr in den Beruf bereits planten oder kürzlich realisiert hatten. Dabei handelte es sich überwiegend um Wiedereinsteigerinnen, die weder arbeitslos noch arbeitsuchend gemeldet waren (nur fünf von 21 Interviewpartnerinnen waren beim AMS gemeldet). Im Rahmen der Interviews wurde nach Weiterbildungsaktivitäten während und nach der Karenz, Qualifizierungsbereitschaft, wahrgenommenem Qualifizierungsbedarf und möglichen Barrieren für

die Realisierung von Qualifizierungswünschen gefragt. Ergänzend dazu wurden Interviews mit ExpertInnen (AMS bzw. Einrichtungen, die Maßnahmen für Wiedereinsteigerinnen anbieten) geführt, um aus ihrer Sicht Anforderungen an eine zielgruppenspezifische Maßnahmenkonzeption zu erfassen.¹⁶

3. Qualifizierungsbereitschaft und Barrieren aus Sicht der Wiedereinsteigerinnen

3.1 Wahrnehmung von Qualifizierungsbedarf und Qualifizierungsbereitschaft

In den Interviews wird eine sehr hohe Bereitschaft, die Kinderbetreuungsphase zur Weiterbildung zu nutzen, deutlich.¹⁷ Der Großteil der Wiedereinsteigerinnen sieht für sich Qualifizierungsbedarf in irgendeiner Form, nur drei Frauen sehen keinen derartigen Bedarf. In zwei Fällen gab es konkrete Pläne, die Karenz auch für Qualifizierung zu nutzen, die jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht realisiert wurden (z. B. abgesagte Kurse aufgrund zu geringer TeilnehmerInnenzahlen). Voraussetzung für die Bereitschaft, an einer Weiterbildung teilzunehmen, ist, dass die Inhalte der entsprechenden Weiterbildung beruflich verwertbar sind oder ein Anwendungskontext im beruflichen Alltag gesehen wird.

„Es müsste für mich in meinem Job wichtig sein. Weil ich kann nicht irgendeinen Computerkurs machen, den ich bei mir im Job nicht brauchen kann.“
(Frau F.)

Bei der Diskussion von wahrgenommenem Weiterbildungsbedarf und Weiterbildungsbereitschaft wird deutlich, dass es sich um eine inhomogene Gruppe handelt. So spielt beispielsweise die Rückkehrmöglichkeit an den bisherigen Arbeitsplatz eine zentrale Rolle. In der Studie wurden sechs Typen von Wiedereinsteigerinnen identifiziert:

- (1) Rückkehrerinnen,
- (2) Dienstgeberwechslerinnen,
- (3) Umsteigerinnen,
- (4) Wiedereinsteigerinnen mit Orientierungsbedarf,
- (5) Wiedereinsteigerinnen ohne wahrgenommenen Orientierungsbedarf,
- (6) Erwerbsorientierte.

Die Gruppe der „Rückkehrerinnen“ umfasst Wiedereinsteigerinnen, die eine Rückkehr in ihren alten Beruf und zu ihrem alten Arbeitgeber planen und in diesem Zusammenhang eine Höherqualifizierung (z. B. Meisterprüfung) oder eine Zusatzqualifikation anstreben, die eine Verbreiterung des beruflichen Einsatzfeldes mit sich bringt (z. B. Ausbildung „Dentalhygiene“ für Zahnarztassistentinnen).

Ein typisches Beispiel für eine „Rückkehrerin“ stellt Frau O. dar. Die Befragte hat eine Lehre als Fußpflegerin abgeschlossen und bis zum Mutterschutz in ihrem ehemaligen Lehrbetrieb gearbeitet. In der Karenz arbeitet sie einen Tag pro Woche bei ihrem bisherigen Arbeitgeber. Ob sie nach der Karenz in Elternteilzeit zurückkehren kann, ist noch nicht entschieden, ihr Arbeitgeber macht dies vom Geschäftsgang abhängig. Während der Karenz hat die Befragte überlegt, sich in Richtung Meisterprüfung weiter zu qualifizieren. Sie hat sich zwar aktiv erkundigt, u. a. auf der BBB-Messe der AK, diesbezüglich aber keine befriedigenden Informationen v. a. über Förderungen bekommen. Für sie wäre auch eine Zusatzqualifikation (Fußmassage o. Ä.) während der Karenz in Frage gekommen, wenn sie dafür Verwertungsmöglichkeiten gesehen hätte, d. h. sie hat dies aufgrund (erwarteter) mangelnder Nachfrage bei ihrem Arbeitgeber nicht realisiert.

Die Gruppe der „Dienstgeberwechslerinnen“ will oder kann im Gegensatz zu den Rückkehrerinnen nicht zum Arbeitgeber zurückkehren. Die Frauen in dieser Gruppe verfügen über eine abgeschlossene berufliche Ausbildung und/oder langjährige Berufspraxis. Sie wollen in ihrem Beruf bleiben und streben entweder eine Höher- oder Zusatzqualifikation oder eine Zertifizierung von informell erworbenen Qualifikationen an (z. B. eine Friseurin, die jahrelang im Büro gearbeitet hat).

Ein Beispiel für eine „Dienstgeberwechslerin“ ist Frau P. Aufgrund ihres Migrationshintergrundes hat sie nach der Pflichtschule und der Polytechnischen Schule keine Lehrstelle gefunden. Sie hat dann verschiedenste Tätigkeiten ausgeübt: in einer Metallfabrik, einer Lebensmittelfabrik, kurze Zeit als Verkäuferin in einem Lebensmittelgeschäft. Die letzte Tätigkeit war Verkauf in einem Feinkostladen. Dort wurde sie während der Schwangerschaft mit dem zweiten Kind gekündigt. Die Befragte möchte mit dem zweiten Geburtstag des jüngsten Kindes wieder arbeiten gehen, bevorzugt als Verkäuferin. Sie würde gerne eine Qualifizierung als Einzelhandelskauffrau oder Ordinationshelferin beginnen.

Die Gruppe der „Umsteigerinnen“ strebt eine Umschulung an, wobei in einigen Fällen auch eine Rückkehr zum alten Arbeitgeber möglich wäre, eine solche wird jedoch nicht angestrebt. Die Wiedereinsteigerinnen in dieser Gruppe haben genaue Informationen über die Bedingungen und Möglichkeiten in dem von ihnen angestrebten Berufsfeld und ihre eigenen Fähigkeiten, Neigungen und familiären Rahmenbedingungen dahingehend reflektiert, ob eine derartige Tätigkeit für sie realisierbar ist.

Ein Beispiel für eine „Umsteigerin“ ist Frau H. Die Befragte wurde in Tschechien geboren, hat dort eine kaufmännische Matura erworben, die in Österreich nicht anerkannt ist, und war danach in einer Bank als Buchhalterin beschäftigt. Dann hat sie ein Jahr in Deutschland als Au-pair gearbeitet, dort

Deutsch gelernt und Prüfungen abgelegt. Zurück in Tschechien hat sie als Übersetzerin in einer Speditionsfirma gearbeitet. Sie ging dann nochmal für zwei Jahre als Au-pair nach Frankreich und hat wieder Sprachzertifikate erworben. 2003 ist sie nach Österreich übersiedelt und hat in einer Spedition als Logistikerin gearbeitet. Dieses Unternehmen ist allerdings während der Karenz in Konkurs gegangen. Die Befragte ist seit dem zweiten Lebensjahr des älteren Kindes erfolglos auf Arbeitssuche. Zum Zeitpunkt des Interviews war sie erneut schwanger und überlegt im Zuge des Wiedereinstiegs eine Ausbildung zur Pflegehelferin zu absolvieren.

Die Gruppe der Wiedereinsteigerinnen mit Orientierungsbedarf umfasst Frauen, die keine Rückkehrmöglichkeit an ihren alten Arbeitsplatz haben und den Wiedereinstieg zur Neuorientierung nutzen wollen. Sie weisen eine hohe Erwerbsorientierung und eine hohe Bereitschaft zur Qualifizierung auf. Sie haben jedoch relativ diffuse Vorstellungen von jenen Berufsbereichen (Aufgabengebieten, Arbeitsbedingungen), in denen sie tätig sein wollen, und keine spezifischen Qualifikationspläne.

„Einen Computerkurs. Heutzutage brauchst du eh schon überall Computer. In jedem Geschäft gibt es PCs. Also von dem her glaube ich, ein Computerkurs schadet nie.“ (Frau G.)

„Ich möchte mich schon weiterbilden. (...), dass ich irgendwo bessere Chancen habe.“ (Frau P.)

Frau R. ist ein Beispiel für eine Wiedereinsteigerin mit Neuorientierungsbedarf: Sie ist slowakische Staatsbürgerin und vor nunmehr zehn Jahren nach Österreich gekommen. In der Slowakei hat sie ein Germanistikstudium abgeschlossen, das jedoch nicht nostrifiziert ist. Um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern, hat sie in Österreich die HAK-Matura gemacht. Sie hat danach bis zum Mutterschutz fünf Jahre in einem Callcenter gearbeitet. Aufgrund der schlechten Auftragslage des Unternehmens rechnet sie damit, nach der Behalterfrist gekündigt zu werden. Sie geht davon aus, sich demnächst neu orientieren zu müssen, und zeigt hohe Bereitschaft, in diesem Zusammenhang eine Qualifizierung zu absolvieren. Sie kann sich vorstellen, wieder im Büro zu arbeiten, wobei sie hier gerne ihre Sprachkenntnisse verwerten würde, oder aber in einem Kindergarten zu arbeiten, da sie im Studium Pädagogikkenntnisse erworben hat und sich hier gute Arbeitsplatzchancen erwartet.

Zur Gruppe der Wiedereinsteigerinnen ohne wahrgenommenen Qualifizierungsbedarf zählen Frauen, die an den letzten Arbeitsplatz zurückkehren möchten und aus diesem Grund keinen Qualifizierungsbedarf sehen. Ob die Rückkehr aber tatsächlich realisiert werden kann, ist unklar: beispielsweise wenn eine Rückkehr aus Sicht der Wiedereinsteigerinnen nur in Teilzeit möglich ist, dieser Option jedoch vom Arbeitgeber noch nicht zugestimmt wurde. Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen wird als „Luxus“ gesehen, den sich zwei Frauen während der Kinderbetreuungs-

phase „geleistet“ haben, allerdings wird kein unmittelbarer Arbeitsmarktbezug wahrgenommen.

Ein Beispiel für eine Wiedereinsteigerin, die selbst keinen Qualifizierungsbedarf sieht, ist Frau M. Die Befragte hat eine berufsbildende mittlere Schule mit Spezialisierung für Gesundheitsberufe abgeschlossen. Sie arbeitet seit vielen Jahren bei einem Arzt als Ordinationshilfe. Nach dem ersten Kind ist sie nach Auslaufen der Karenz in Vollzeit an ihren alten Arbeitsplatz zurückgekehrt. Nach dem zweiten Kind erscheint ihr das nicht mehr machbar, und sie möchte in Elternteilzeit zurückkehren. Der Arbeitgeber hat der Elternteilzeit noch nicht zugestimmt, und sie rechnet auch nicht wirklich mit einer Zustimmung. Solange die Rückkehrmöglichkeit nicht geklärt ist, ist sie weder auf Arbeitsplatzsuche noch bereit, an einer Qualifizierung teilzunehmen. Weiters ist sie der Meinung, es gäbe für Ordinationshilfen keine Weiterbildungsangebote, weil sie auch noch nie an einer teilgenommen hat.

Der Gruppe der „Erwerbsorientierten“ werden Wiedereinsteigerinnen zugerechnet, die in erster Linie erwerbstätig sein wollen, wobei eine Qualifizierung erst für den Fall der Arbeitslosigkeit in Erwägung gezogen wird. „Wenn ich nicht etwas im Verkauf finde.“ (Frau U.)

Frau N. ist ein typisches Beispiel für die Gruppe der „Erwerbsorientierten“: Sie hat nach einer einjährigen Fachschule in einem Bürojob zu arbeiten begonnen und hat sich in den folgenden Jahren mehrmals neu orientiert. Sie hat u. a. in einem Kindergarten, einem Callcenter und anderen Büros gearbeitet. Die häufigen Arbeitsplatzwechsel begründet sie mit der Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen. Kurz vor der Geburt ihres Kindes kündigte sie ihre letzte Stelle. Sie hat seit März 2009 einen Kindergartenplatz für ihr Kind und möchte dann wieder arbeiten gehen. Zum Zeitpunkt des Interviews ist sie auf Arbeitsplatzsuche, wobei sie keine Präferenzen über den Arbeitsinhalt hat. Kriterien sind vielmehr, dass sie für die Anfahrt nicht länger als zwanzig Minuten braucht und dass die Arbeitszeiten mit den Kindergartenzeiten vereinbar sind. Sie zieht eine Tätigkeit als Verkäuferin oder als Kassierin in einer Lebensmittelkette ebenso in Erwägung wie eine Tätigkeit als Kindergartenhelferin.

Diese Typologie verdeutlicht zum einen die Heterogenität der interviewten Wiedereinsteigerinnen und zeigt zum anderen, dass nicht alle Frauen gleichermaßen durch Qualifizierungsangebote zu erreichen sind (insbesondere die beiden zuletzt genannten Gruppen). Doch auch für die ersten vier Gruppen zeigen sich bereits in dieser kurzen Beschreibung unterschiedliche Ansatzpunkte für eine zielgruppenspezifische Maßnahmenkonzeption.

3.1 Hürden für die Realisierung einer Qualifizierung

Das zentrale Ergebnis der durchgeführten Untersuchung ist, dass auch gering qualifizierte Frauen eine überraschend hohe Qualifizierungs- und Weiterbildungsbereitschaft zeigen. Trotz dieser insgesamt überraschend hohen Weiterbildungsbereitschaft wird die Karenz kaum für Weiterbildung genutzt. Nur drei der interviewten Wiedereinsteigerinnen haben tatsächlich in der Karenz eine Weiterbildung besucht bzw. konkrete Schritte dafür gesetzt. Die Hürden, mit denen sich gering qualifizierte Frauen beim Zugang zu Aus- und Weiterbildung konfrontiert sehen, gleichen nur zum Teil jenen von höher qualifizierten Frauen. Ein wichtiger Unterschied liegt in der Kumulation von Problemlagen und Hindernissen, die wohl am stärksten bei der Gruppe der Frauen mit Migrationshintergrund sichtbar wird. Die Hürden, die einer Realisierung von Qualifizierungsbereitschaft entgegenstehen, lassen sich in vier Kategorien zusammenfassen:

- (1) individuelle Hürden,
- (2) finanzielle Probleme (familiäres bzw. soziales Umfeld),
- (3) Informationsdefizite und
- (4) institutionelle bzw. strukturelle Barrieren.

Ein zentrales Problem, das Frauen mit Kleinkindern besonders betrifft, stellt erlebter Zeitmangel bzw. das persönliche Zeitmanagement dar. Viele der interviewten Frauen thematisieren das zeitliche Ausgelastetsein mit der Kinderbetreuung und die Überforderung, die sich im Falle einer Qualifizierung und der damit verbundenen Lernphasen ergeben würde.

„Schaffe ich das Lernen mit der Kleinen? Habe ich die Zeit zum Lernen? (...) Ich kann mein Kind nicht in eine Ecke setzen und sagen: ‚Setz dich da her, ich muss jetzt lernen.‘ Das funktioniert nicht.“ (Frau O.)

Erschwert wird diese Problematik durch mangelnde oder gar fehlende Unterstützung des Partners und traditionelle Rollenbilder bzw. die starke Familienorientierung insbesondere zu Beginn der Karenz. Das Vertrauen in Kleinkindbetreuung außer Haus ist gering ausgeprägt, und eine außerhäusliche Betreuung verstärkt das subjektiv empfundene schlechte Gewissen der Frauen.

Zu den individuellen Hürden zählen in einigen Fällen auch negative Lern Erfahrungen, d. h. für einige Interviewpartnerinnen sind Schule, Lernen oder Prüfung negativ besetzt. In einigen Fällen wurden diese negativen Erfahrungen durch positive Weiterbildungserfahrungen im späteren Berufsleben kompensiert, wobei hier berufliche Weiterbildung und auch Erfahrungen im Rahmen von AMS-Kursen angesprochen werden.

„Ich habe damals in der Karenz einen Windows-Grundkurs gemacht, und das hat mir schon was gebracht, weil ich bin nicht bei null gestanden mit dem Computer, sondern ich wusste schon mal, wie kann ich den Computer einschalten, wie kann ich was verschieben.“ (Frau M.)

Das wohl wichtigste Problem beim Zugang zu Qualifizierung, das alle anderen Schwierigkeiten überlagert, stellen finanzielle Probleme dar. Gering qualifizierte Frauen sind primär im Niedriglohnbereich beschäftigt, mit einem überdurchschnittlichen Arbeitslosenrisiko konfrontiert und leben häufiger in armutsgefährdeten Haushalten.¹⁸ In den Interviews wird deutlich, dass die prekäre finanzielle Lage der wichtigste Grund für die hohe Erwerbsorientierung gering qualifizierter Frauen ist. Das Dilemma Erwerbstätigkeit versus Qualifizierung wird trotz der hohen Aus- und Weiterbildungsbereitschaft zugunsten der Erwerbstätigkeit entschieden; dies v. a. dann, wenn Kosten für die Qualifizierung (z. B. Kurskosten, Kinderbetreuung) die Sicherung des Lebensunterhalts gefährden. Die subjektiv zwar als notwendig erachtete Qualifizierung wird von den Frauen entweder auf unbestimmte Zeit verschoben oder sogar verworfen. Erschwerend kommt hier noch hinzu, dass die Verwertungschancen von Qualifizierung als unsicher eingeschätzt werden. Aufgrund der hohen Erwerbsorientierung wird die Verwertbarkeit einer Qualifizierung zur Vorbedingung ihrer Realisierung. Erst wenn eine Art Arbeitsplatzgarantie vorhanden ist, lohnt sich in den Augen der Wiedereinsteigerinnen die Investition in eine teurere Ausbildung.

„Wenn ich weiß, O. K., ich habe dann einen Job, dann ist es ja kein Problem, aber was ist, wenn ich dann keinen Job kriege und dann erst wieder im Büro arbeite? Dann bringt mir ja die Ausbildung auch nichts, weil dann sitze ich erst wieder im Büro. (...) Und du musst dir alles selber zahlen. Dann hast du zwar den Kurs, aber keinen Job.“ (Frau N.)

In den Interviews mit Wiedereinsteigerinnen wurde eine Reihe von Informationsdefiziten deutlich – nicht nur jene bezüglich finanzieller Förderung von Qualifizierungsaktivitäten oder generell Qualifizierungsangeboten. So führen beispielsweise falsche Vorstellungen über den Zuständigkeitsbereich des AMS dazu, dass sich Frauen in aufrechten Beschäftigungsverhältnissen nicht an das AMS wenden.

„Ich hätte beim AMS nachfragen können, aber das habe ich nicht. (...) Ich habe erst ziemlich spät erfahren, dass sie auch Kurse für Mütter in Karenz machen.“ (Frau F.)

In diesem Zusammenhang kristallisiert sich auch der Zeitpunkt, zu dem die Mütter informiert werden, als wichtig heraus. Viel an Informationsmaterial wird Frauen unmittelbar nach der Geburt zugestellt, wobei unterschiedlichste Themenfelder adressiert werden (Entwicklung des Kindes, gesundheitliche Fragen, Kinderbetreuung, Wiedereinstieg etc.). Es wird in den Interviews klar, dass Information hinsichtlich des Wiedereinstiegs zu diesem Zeitpunkt nicht wahrgenommen wird.

Darüber hinaus sehen sich Wiedereinsteigerinnen mit strukturellen Barrieren konfrontiert, die eine Qualifizierung erschweren bzw. verhindern. Besonders problematisch stellt sich der Zugang zu institutioneller

Kinderbetreuung für die Zeit einer etwaigen Qualifizierung dar, wenn die Inanspruchnahme des familiären Netzes für Kinderbetreuung nicht uneingeschränkt möglich ist. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen von Braun et al. (2007), die feststellen, dass das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten für „lernende Eltern“ unzureichend ist. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass viele Aus- und Weiterbildungsangebote aufgrund der zeitlichen Rahmenbedingungen mit Kinderbetreuung und den Lebenskontexten der Frauen nicht kompatibel sind. Die Teilnahme an einer Qualifizierung während der Karenz scheitert häufig daran, dass keine Kinderbetreuung vorhanden ist, eine Teilnahme nach der Karenz wiederum scheitert oft daran, dass Kurse primär untertags stattfinden und somit nicht mit der Erwerbstätigkeit vereinbar sind.

4. Anforderungen an Qualifizierungsangebote für (formal) gering qualifizierte Wiedereinsteigerinnen

Wie kann nun diesen Zugangsbarrieren durch die Konzeption von zielgruppenspezifischen Angeboten begegnet werden? In den ExpertInneninterviews wurde eine Reihe von Aspekten angesprochen, die durch die Maßnahmenkonzeption explizit zu adressieren wären.

Die wohl wichtigste Anforderung an die Maßnahmenkonzeption, die sich in den Interviews herauskristallisiert, ist jene nach einer eindeutigen Zielgruppendefinition. Der Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht Personen offen, die Arbeitslosengeld beziehen oder zumindest arbeitsuchend gemeldet sind. Für Frauen in Kinderbetreuungsgeldbezug bedeutet dies, dass sie primär dann als zur Zielgruppe gehörig wahrgenommen werden, wenn sie vor der Geburt des Kindes bereits arbeitslos waren oder schon klar ist, dass sie nicht mehr an ihren alten Arbeitsplatz zurück können. D. h., WiedereinsteigerInnen werden v. a. dann zur Zielgruppe gezählt, wenn der Kinderbetreuungsgeldbezug ausläuft und sie in den Leistungsbezug kommen. Während der Phase des Kindergeldbezugs werden sie nur bedingt als Zielgruppe wahrgenommen bzw. wird ihnen unterstellt, nicht an der Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme interessiert zu sein. In den ExpertInneninterviews wird darüber hinaus ein weiterer zielgruppen- und maßnahmenimmanenter Widerspruch deutlich: Die Diskrepanz zwischen der Zielsetzung, arbeitslose und arbeitsuchende Frauen mit niedrigem formalen Qualifikationsniveau möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, und dem Bestreben, durch Qualifizierung zu einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktposition der betroffenen Frauen beizutragen. Welche der beiden Zielsetzungen im konkreten Einzelfall in den Vordergrund gestellt wird, hängt von vielen Zufälligkeiten ab.

Neben der Frage der Zielgruppendefinition ist auch jene nach der Ziel-

gruppenerreichung eine Herausforderung für die Maßnahmenkonzeption. Aus Sicht der ExpertInnen ist es notwendig, niederschwellige, zielgruppenspezifische Informationsangebote zu entwickeln, die Frauen dort abholen, wo sie mit kleinen Kindern hinkommen. Als niederschwellige Maßnahmen werden u. a. Inserate in Bezirkszeitungen, Verteilen von Informationsmaterialien in Kindergärten oder Parkanlagen genannt. Es wird also versucht, dorthin zu gehen, „wo die Mütter sind“ (E3).

Aus Sicht der ExpertInnen ist weiters das Wissen um den richtigen Zeitpunkt für eine Qualifizierung ausschlaggebend für die Realisierung. Es wird einhellig davon abgeraten, sofort nach der Geburt mit einer Qualifizierung zu beginnen, sondern abzuwarten, bis sich wieder Alltag eingestellt hat. Dennoch erscheint eine Beratung oder Information möglichst früh in der Karenz unabdingbar für die spätere Realisierung einer Qualifizierung. „Ich glaube, mit Weiterbildungsinformation und mit Beratung und mit Einzelstunden kann man sie ganz früh abholen und müsste man sie wahrscheinlich auch dann abholen, (...) dass sie dieses Interesse weiter verfolgen können.“ (E6)

Für Frauen in Karenz, die an einer Beratung oder einer Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen wollen, stellt sich die Frage der Organisation der Kinderbetreuung für diese Zeit. In der Praxis sind private Kinderbetreuungsmöglichkeiten häufig die Voraussetzung für die Inanspruchnahme bestehender Angebote. Dies wird auch von den ExpertInnen als zentrale Zugangsbarriere thematisiert, der v. a. durch Organisation von Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Rahmen der Maßnahme zu begegnen wäre. Dies ist auch deshalb erforderlich, da Wiedereinsteigerinnen häufig für den Zeitpunkt des geplanten Wiedereinstiegs eine Kinderbetreuungs zugesage haben, jedoch keine Möglichkeit vor diesem Zeitpunkt, eine Betreuungsleistung in Anspruch zu nehmen.

Die individuellen Hindernisse zur Weiterbildung, wie z. B. negative Lernerfahrungen, fehlende Lernräume, Zeitmanagement oder traditionelles Rollenverständnis, sollten bei zielgruppenspezifisch konzipierten Maßnahmen explizit adressiert werden, um Aussteigen zu vermeiden. So wird beispielsweise im Rahmen von NOVA versucht, mit individueller, kontinuierlicher Begleitung (Einzelberatung) Lernproblemen gegenzusteuern. Beim bfi werden Lernschwierigkeiten in einer Lernwerkstatt oder begleitende, selbstorganisierte Lernformen thematisiert und damit auch Infrastruktur (Lernräume, PCs) bereitgestellt, über die nicht alle Wiedereinsteigerinnen privat verfügen. Zudem wird von den ExpertInnen betont, dass es wichtig sei, im Rahmen von Beratung oder der Qualifizierungsmaßnahmen selbst Zeiten für die Aufarbeitung schwieriger Lernbiografien oder die Bewältigung individueller Krisen einzuplanen. Dabei sollte auch an bestehende, häufig informell erworbene Qualifikationen angeknüpft werden. Bei Migrantinnen stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der

Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse (Nostrifizierung) bzw. ob unzureichende Deutschkenntnisse zusätzlichen Qualifizierungsbedarf bedeuten. Aus Sicht der ExpertInnen stellen geringe Deutschkenntnisse per se jedoch keine Hürde für Qualifizierungen dar, da bei festgestellter mangelnder Sprachbeherrschung die Möglichkeit besteht, der Qualifizierung einen Deutschkurs voranzustellen. Probleme ergeben sich dann, wenn sich dadurch die Abwesenheit vom Arbeitsmarkt verlängert und damit Einkommensverluste verbunden sind.

Wie bereits aus Sicht der Wiedereinsteigerinnen dargestellt, sind finanzielle Probleme eine zentrale Barriere für die Realisierung einer Qualifizierung. Auch aus Sicht der ExpertInnen ist insbesondere für gering qualifizierte Frauen die Frage der Existenzsicherung und der (teilweisen) Übernahme von Kurskosten zentral für die Realisierung einer Qualifizierung.

„Also nicht nur die Qualifizierungskosten, da würde ja das AMS sehr wohl einiges tun, (...) aber diese Existenzsicherung während der Qualifizierung ist schon noch einmal ein anderes Thema, weil die DLU das fast nicht abdeckt. (...) Das heißt, immer wenn ich mich in so eine Langzeitqualifizierung gebe, muss ich eigentlich irgendwen haben, der mich inzwischen sozusagen erhält und der mir das ermöglicht, da etwas Nachhaltiges zu machen.“ (E6)

Frauen mit Migrationshintergrund sind in dieser Hinsicht besonders betroffen. Einerseits reicht die Unterstützung zur Deckung des Lebensunterhaltes, wenn sie weniger als der Ausgleichszulagenrichtsatz beträgt, nicht aus, um die Aufenthaltssicherheit nachhaltig zu garantieren.¹⁹ Andererseits sind Frauen mit Migrationshintergrund mit institutionellen Zugangsbarrieren konfrontiert, „weil sie keine sozialen Leistungen beziehen dürfen, wenn sie das Visum verlängern.“ (E2)

Die von den Wiedereinsteigerinnen angeführte fehlende Information über bestehende Fördermöglichkeiten von Weiterbildungsmaßnahmen ist aus Sicht der ExpertInnen nur ein Aspekt, an dem sich Informationsdefizite festmachen lassen. Darüber hinaus fehlen Informationen über Qualifizierungsangebote, denn selbst für ExpertInnen ist es schwierig, einen Überblick über Qualifizierungsangebote und Förderungen zu behalten. Dem wird versucht, durch den Aufbau von spezifischen Datenbanken oder Projekten gegenzusteuern. So soll mit dem Projekt „Bildungsberatung Wien“, innerhalb dessen Bildungsträger wie z. B. VHS, bfi, WIFI, ABZ, WUK kooperieren, eine trägerübergreifende Beratung etabliert werden, in der Beratungseinrichtungen auch über Angebote anderer Institutionen Bescheid wissen.²⁰

5. Schlussfolgerungen

Auch wenn die vorliegende Untersuchung keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt, wird durch die Interviews doch deutlich, dass es großes Potenzial unter (formal) gering qualifizierten Frauen gibt, die Zeit der Karenz und des Wiedereinstiegs für Weiterbildung zu nutzen. Dabei handelt es sich um eine Lebensphase, die von gravierenden Veränderungen und Umbrüchen gekennzeichnet und somit prädestiniert für Neuorientierungen auch im beruflichen Bereich ist. In den Interviews mit formal gering qualifizierten Wiedereinsteigerinnen wurde deutlich, dass die unzureichende Ausschöpfung dieses Weiterbildungspotenzials auf ein komplexes Ursachengeflecht zurückzuführen ist. Neben individuellen Hindernissen, wie z. B. negativen Lernerfahrungen, Informationsdefiziten und fehlendem Zugang zu Kinderbetreuungsmöglichkeiten, spielen strukturelle Barrieren eine zentrale Rolle. Die genannten Barrieren verstärken sich gegenseitig und ergeben eine Situation, in der eine Vielzahl von Entscheidungen gleichzeitig zu treffen sind. So bedingen sich beispielsweise die Entscheidungen für Zeitpunkt und Ausmaß des Wiedereinstiegs und die Organisation der Kinderbetreuung wechselseitig und sind jeweils voneinander abhängig.

Um die vorhandene Qualifizierungsbereitschaft realisieren zu können, bedarf es aus Sicht der ExpertInnen der Entwicklung spezifischer Fördermodelle und Unterstützungsleistungen für Frauen im Kinderbetreuungsgeldbezug bzw. für Migrantinnen,²¹ die versuchen, dieser Komplexität gerecht zu werden und der Kumulation von Problemlagen zu begegnen. Dazu bedarf es einer niederschwellig zugänglichen, auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnittenen Beratung und Unterstützung. Für eine bessere Zielgruppenerreichung und die Nutzung von Synergien ist auch die Kooperation unterschiedlicher AkteurInnen notwendig, die Maßnahmen für die Zielgruppe anbieten, wie z. B. AMS oder *waff*, Beratungseinrichtungen für Frauen und MigrantInnen sowie Aus- und Weiterbildungseinrichtungen.

Durch einen derartigen individuellen Zugang können Entscheidungen rascher getroffen werden und so das enge Zeitfenster, das für Qualifizierung im Zuge der Karenz offen steht, genutzt werden. Ein individueller Ansatz erlaubt es auch, auf die Heterogenität der Zielgruppe einzugehen. Im Rahmen einer individuellen Förderung sollte Beratung im Sinne eines *Case Management*²² mit unterschiedlichen Fördermodulen (Organisation des Wiedereinstiegs, Lernunterstützung, Berufsorientierung, Weiterbildungsplanung, fachliche Ausbildung, Unterstützung bei der Arbeitsuche, begleitende Beratung, finanzielle Unterstützung, Kinderbetreuungsangebot) für den jeweiligen Einzelfall abgestimmt kombiniert werden.

Ein zielgruppenspezifisches Angebot für Wiedereinsteigerinnen sollte

folgende Überlegungen einbeziehen: erstens einen gleitenden Wiedereinstieg der Frauen in die Erwerbsarbeit, indem Frauen noch vor Ende der Karenzzeit mit einer geringen Stundenanzahl ihre Weiterbildungsaktivitäten beginnen und diese dann im Laufe der Zeit erhöhen können und zwar so, dass die Weiterbildung während der üblichen Kinderbetreuungszeiten erfolgen kann. Zweitens sollten für die Frauen auch Lernräume geschaffen werden, und zwar sowohl in zeitlicher wie auch in räumlicher Hinsicht. Denn nur damit kann sichergestellt werden, dass die Vor- und Nachbereitung der Kurse nicht durch Familien- und Hausarbeit verhindert wird. Drittens müssen die Lernerfahrungen der Frauen bearbeitet werden, indem die Lust und die Fähigkeit zum Lernen belebt wird. Und viertens muss durch begleitende Betreuung das Bewältigen von während der Maßnahme auftretenden „Krisen“ unterstützt werden.

Voraussetzung für die Teilnahme an einem solchen zielgruppenspezifischen Angebot ist die Bereitstellung ausreichender finanzieller und zeitlicher Ressourcen. Dies betrifft insbesondere die Zielgruppe gering qualifizierter Frauen, da die Erwerbsarbeit nach der Karenz meist finanziell notwendig ist und Qualifizierungsaktivitäten auch seltener vom Unternehmen gefördert werden. Durch Übernahme von Kurskosten, Unterstützung für die Deckung des Lebensunterhalts (z. B. Stipendien) sowie Unterstützung bei der Kinderbetreuung²³ können auf Seiten der Wiedereinsteigerinnen die notwendigen Rahmenbedingungen für die Weiterbildung geschaffen werden.

Die Umsetzung einer solchen Förderung erfordert darüber hinaus auch Koordinationsleistungen zwischen unterschiedlichen AkteurlInnen, die Maßnahmen für Wiedereinsteigerinnen anbieten (AMS, waff, AK, Weiterbildungseinrichtungen) und vor allem die verstärkte Einbeziehung von ArbeitgeberInnen. Dies könnte insbesondere im Zusammenhang mit der Konzeptionierung neuer Maßnahmen bzw. der Adaptierung der Rahmenbedingungen bestehender Angebote effizient sein. Weiters haben die Interviews mit ExpertInnen gezeigt, dass es selbst für BildungsberaterInnen schwer ist, einen Überblick über den „Weiterbildungsdschungel“ zu haben und dass Bedarf an Vernetzung besteht.

Die Differenzierung der Wiedereinsteigerinnen mit formal geringen Qualifikationen zeigt, dass diese Gruppe in sich sehr heterogen ist. Damit braucht es hier eine Entscheidung über die konkrete Zielgruppe, d. h. ob jene gefördert werden sollen, die aufgrund ihrer Rahmenbedingungen mit weniger Unterstützung zur Weiterbildung angeregt werden können (Rückkehrerinnen, Dienstgeberwechslerinnen oder Umsteigerinnen mit guten Vorkenntnissen) oder ob eben auch Frauen mit Mehrfachproblemen angesprochen werden sollen. Die Frage der konkreten Zielgruppendefinition ist eine politische Frage, wobei es vor allem zu entschieden gilt, ob jene Frauen verstärkt angesprochen werden sollen, die während der Karenz

von arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen nur bedingt als Zielgruppe wahrgenommen werden, weil sie (noch) nicht arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind. Die Interviews haben jedenfalls gezeigt, dass Frauen mit niedrigen Qualifikationen sehr wohl für Weiterbildung in bzw. nach der Karenz zugänglich sind. Mit Unterstützung könnten sie die Berufsunterbrechung als Chance nutzen und damit das mit Diskontinuitäten verbundene Risiko für den weiteren Berufsverlauf verringern.

Anmerkungen

- ¹ Formuliert ist dies beispielsweise im Strategischen Rahmenplan für Österreich 2007-2013 (ÖROK 2006), vgl. Steiner et al. (2010).
- ² Für einen Überblick über den Stand der Diskussion vgl. z. B. Krenn (2010).
- ³ Z. B. Becker (1964); Tippelt (1999); Offerhaus et al. (2010).
- ⁴ Vgl. z.B. Lassnigg et al. (2000), Leitner et al. (2003) oder Lutz et al. (2005), Vogtenhuber et al. (2010).
- ⁵ Zu den (formal) gering Qualifizierten werden im Folgenden Personen gezählt, die maximal über einen Pflichtschul- oder Lehrabschluss, aber keine darüber hinausgehende, in Österreich anerkannte beruflich verwertbare Ausbildung verfügen. Dies ist nicht gleichzusetzen mit bildungsfern, weil auch formal gering qualifizierte Personen Erfahrung mit Weiterbildung gemacht haben können. Darin enthalten sind auch Frauen mit Migrationshintergrund, die zum Teil höhere Qualifikationen aufweisen, deren Qualifikationen in Österreich aber nicht anerkannt sind.
- ⁶ Lt. MZ Arbeitskräfteerhebung 2008, vgl. Statistik Austria.
- ⁷ Vgl. z. B. Lutz (2003); Rille-Pfeifer, Kapella (2007).
- ⁸ Vgl. Wroblewski et al. (2009).
- ⁹ Puhani und Sonderhof (2008) zeigen für Deutschland, dass sich mit der Ausweitung des Erziehungsurlaubs von 18 auf 36 Monate im Jahr 1992 in den Folgejahren die Weiterbildungswahrscheinlichkeit von Müttern deutlich verringert hat, wobei v. a. die Weiterbildung auf Initiative des Arbeitgebers besonders stark rückläufig war. Die geringeren Weiterbildungsaktivitäten von Seiten des Arbeitgebers werden nur teilweise durch selbstorganisierte Weiterbildung kompensiert.
- ¹⁰ Vgl. Bock-Schappelwein (2006, 2008); Dornmayr et al. (2008).
- ¹¹ Vgl. Lassnigg et al. (1999).
- ¹² Vgl. Leitner, Wroblewski (2001).
- ¹³ Vgl. z. B. Lassnigg et al. (1999); Sturn et al. (2001); Leitner, Wroblewski (2001); Enzenhofer, Kaupa (2002); Buchinger, Gschwandtner (2005).
- ¹⁴ Vgl. Braun et al. (2010) 19ff.
- ¹⁵ Wroblewski et al. (2009).
- ¹⁶ Insgesamt wurden 21 Interviews mit Wiedereinsteigerinnen aus dem Wiener Raum geführt. Die Interviewpartnerinnen wurden auf der Messe „Beruf Baby Bildung“ im Mai 2008 angesprochen und im Dezember 2008 und Jänner 2009 interviewt. Die ExpertInneninterviews wurden von Dezember 2008 bis Februar 2009 geführt. Es handelt sich um leitfadengestützte Interviews, die mit Einverständnis der Interviewpartnerinnen aufgezeichnet, transkribiert und themenzentriert ausgewertet wurden; vgl. zur konkreten Vorgangsweise Leitner, Wroblewski (2002).
- ¹⁷ Diese hohe Weiterbildungsbereitschaft der Interviewpartnerinnen deckt sich auch mit den Ergebnissen einer Befragung von Wiedereinsteigerinnen im Rahmen der BBB-Messe 2007. Damals gaben 64% der Befragten an, Weiterbildung in der Karenz habe einen hohen Stellenwert für den Wiedereinstieg, aber nur rund 20% nutzten die Ka-

renz tatsächlich für Weiterbildung und weitere 22% hatten dies zum Befragungszeitpunkt vor; vgl. Braun et al. (2007).

¹⁸ Vgl. Statistik Austria (2009).

¹⁹ Ein Aufenthaltstitel wird nur erteilt bzw. verlängert, wenn der/die AntragstellerIn während des Aufenthaltes über regelmäßige Einkünfte verfügt, sodass keine finanzielle Belastung von Gebietskörperschaften (Bund, Bundesländer, Gemeinden) entsteht. Man geht davon aus, dass die Unterhaltsmittel ausreichend sind, wenn die Geldmittel zumindest in der Höhe des „Ausgleichszulagenrichtsatzes“ zur Verfügung stehen. Die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes beträgt seit 1. November 2008 für Alleinstehende rund 784 €, für Ehepaare 1.176 € und für jedes Kind zusätzlich 82 €.

²⁰ <http://www.bildungsberatung-wien.at>.

²¹ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Paierl und Stoppacher (2009) sowie Steiner et al. (2010).

²² Das *Case Management* stellt einen Ansatz der fall- bzw. personenorientierten sozialpädagogischen Arbeit dar, welcher aus den USA kommend auch im deutschsprachigen Raum zunehmend an Bedeutung gewinnt. Zielsetzung ist es, zunehmend spezialisierte soziale Dienstleistungen im Sinne der Klientin zu koordinieren (vgl. Neuffer (2007)). *Case Management* unterscheidet sich von der klassischen Einzelberatung dadurch, dass es neben der Beratung auch die Koordination von Sach- und Dienstleistungen umfasst. Im Zentrum steht die Vermittlung der Unterstützung, wobei dem/r Berater/in eine zentrale Rolle zukommt. Er/Sie verknüpft Bedürfnisse der Klientinnen und das vorhandene bzw. benötigte Versorgungssystem miteinander (vgl. Muckenhuber et al. (o.J.) 5).

²³ Durch die Einführung von Gratiskinderbetreuung in Wien ist der finanzielle Aufwand für die Betreuung weggefallen (bzw. hat sich reduziert). Inwieweit damit auch Frauen in Ausbildung ausreichend Kinderbetreuungsplätze offenstehen, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Becker, Garry S., Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education (New York, London 1964).
- Bock-Schappelwein, Julia, Geringqualifizierte Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt, in: Mosberger, Brigitte; Sturm, René (Hrsg.), Einbindung durch Ausbildung, Beiträge zur Fachtagung „Zur Situation von Personen mit geringer Qualifizierung am österreichischen Arbeitsmarkt vom 14. Mai 2007 in Wien (=AMS report 62, Wien 2008) 18-31.
- Bock-Schappelwein, Julia, Ungleiche Ausbildungsstruktur unter der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich: Herausforderungen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt, in: Wirtschaftspolitische Blätter 53/2 (2006) 191-204.
- Braun, Eva; Holzinger, Astrid; Schmid, Gabriele; Wondratsch, Irene, Beruf – Baby – Bildung. AK-Befragung von Wiener Eltern in Karenz zu Weiterbildung und Wiedereinstieg (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2007).
- Braun, Eva; Fingerlos, Astrid; Holzinger, Astrid; Prokopp, Monika; Schmid, Gabriele; Sel, Asiye, Beruf – Baby – Bildung. AK-Befragung von Wiener Eltern in Karenz zu Weiterbildung und Wiedereinstieg (Wien 2010).
- Buchinger, Birgit; Gschwandner, Ulli, „Und ich weiß, je länger es dauert, desto schwieriger wird es.“, Unterstützungsnotwendigkeiten des AMS zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs nach längerer Beschäftigungspause anhand des Beispiels Vorarlberg (=AMS report 44, Wien 2005).
- Dornmayr, Helmut; Lachmayr, Norbert; Rothmüller, Barbara, Integration von formal Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt (=AMS report 64, Wien 2008).
- Enzenhofer, Edith; Kaupa, Isabella, Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt VI: Evaluie-

- rung der Maßnahme karez plus des abzwien (=AMS report 29, Wien 2002).
- Krenn, Manfred, Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung? (=Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Wien 2010; erschienen auch als: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 108, Wien 2010).
- Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Steiner, Peter; Wroblewski, Angela, Unterstützung beim Wiedereinstieg. Möglichkeiten und Wirkungen frauenspezifischer Maßnahmen (=AMS report 10, Wien 1999).
- Lassnigg, Lorenz; Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela; Steiner, Mario; Steiner, Peter; Mayer, Kurt; Schmid, Günther; Schömann, Klaus, Evaluationsschema für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Wien (=Studie im Auftrag von AMS Wien und waff, Wien 2000).
- Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela, Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen – ExpertInneninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation, in: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.), Den ExpertInnen auf der Spur – Sozialwissenschaftliche ExpertInnen-Interviews in Theorie und Praxis (Opladen 2002) 241-256.
- Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela; Prenner, Peter; Hofer, Helmut; Schuh, Andreas; Mahringer, Helmut, Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des TBP Wien. Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des TBP Wien 1999 (=AMS Report 36, Wien 2003).
- Leitner, Andrea; Wroblewski, Angela, Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt V: Chancen für Wiedereinsteigerinnen mit längeren Berufsunterbrechungen (=AMS report 26, Wien 2001).
- Lutz, Hedwig, Verdienstentgang von Frauen mit Kindern, in: WIFO-Monatsberichte 76/10 (2003) 769-780.
- Lutz, Hedwig; Mahringer, Helmut; Pöschl, Andrea, Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000-2006 Ziel 3 Österreich, Aktualisierung der Halbzeitbewertung und Schwerpunktanalysen (=Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2005).
- Muckenhuber, Katja; Sautner, Manfred; Mair, Wolfgang, Case Management-orientierte Bildungsmaßnahmen für junge AsylwerberInnen. Leitfaden, entstanden im Rahmen von EPIMA2, einer Initiative zur Entwicklung von Bildungs- und Integrationsmaßnahmen für junge AsylwerberInnen in Österreich (o. J.); <http://www.integrationshaus.at/cgi-bin/file.pl?id=241>.
- Neuffer, Manfred, Case Management und Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien (Weinheim 2007).
- Offerhaus, Judith; Leschke, Janine; Schömann, Klaus, Soziale Ungleichheit im Zugang zu beruflicher Weiterbildung, in: Becker, Rolf; Lauterbach, Wolfgang (Hrsg.), Bildung als Privileg. Erklärung und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit (Wiesbaden 2010) 345-375.
- Paiarl, Silvia; Stoppacher, Peter, Evaluierung des steirischen Programms ‚Integration arbeitsmarktfremder Personen‘ – ESF-Schwerpunkt 3b 2008-2009 (=Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Steiermark, Graz 2009).
- Puhani, Patrick A.; Sonderhof, Katja, The Effects of Maternity Leave Extension on Training for Young Women (=IZA Discussion Paper No. 3820, Bonn 2008).
- Rille-Pfeiffer, Christiane; Kapella, Olaf (Hrsg.), Kinderbetreuungsgeld. Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme (Innsbruck 2007).
- Salfinger, Brigitte; Sommer-Binder, Guido, Erwachsenenbildung. Hauptergebnisse der Erhebung über Erwachsenenbildung (AES) 2007, in: Statistische Nachrichten 64/1 (2009) 35-49.

- Salfinger-Pilz, Brigitte, Bildungsverhalten Erwachsener im sozialen Kontext – Erwachsenenbildungserhebung 2007 (AES), in: Statistische Nachrichten 65/2 (2010) 124-134. Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2007 (Wien 2009).
- Steiner, Mario; Pessl, Gabriele; Wagner, Elfriede; Plate, Marc, Evaluierung ESF „Beschäftigung“ im Bereich Erwachsenenbildung (=Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien 2010).
- Sturn, Dorothea; Woitech, Birgit; Gerhardter, Gabriele; Mahringer, Helmut, Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt III: Evaluation ausgewählter Maßnahmen des abzwien (=AMS report 22, Wien 2001).
- Tippelt, Rudolf, Bildung und soziale Milieus. Ergebnisse differentieller Bildungsforschung (=Oldenburger Universitätsreden Nr. 119, Oldenburg 1999).
- Vogtenhuber, Stefan; Gottwald, Regina; Leitner, Andrea; Pessl, Gabriele, Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Förderungen für Jugendliche in Tirol (=Studie im Auftrag des Beschäftigungspakt Tirol, Wien 2010).
- Wroblewski, Angela; Latcheva, Rossalina; Leitner, Andrea, Qualifikation & Wiedereinstieg. Situation (formal) niedrig qualifizierter Frauen (=Studie im Auftrag der AK Wien, Wien 2009).

Anhang – Beispiele für zielgruppenspezifische Angebote in Wien

abz*austria ist eine Non-Profit-Frauenorganisation, die im Rahmen der abz* Bildungsberatung gezielte Beratung für Eltern zu (Weiter-)Bildungsangeboten rund um Karenz und Wiedereinstieg anbietet. Ziel ist es, ein Bildungsangebot zu finden, das auf die individuelle Lebens- und Berufssituation zugeschnitten und mit Kinderbetreuungspflichten vereinbar ist. Für nähere Informationen siehe www.abzaustria.at/beratung/bildung.html.

Bei NOVA handelt es sich um eine Maßnahme des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff), die WiedereinsteigerInnen bei ihrem beruflichen Wiedereinstieg unterstützt und sich an Arbeitssuchende ebenso wie an Beschäftigte richtet. Für Frauen und Männer, die in keinem Dienstverhältnis stehen, bietet der waff Beratung, Berufsorientierung und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Für WiedereinsteigerInnen mit aufrechter Dienstverhältnis werden Beratung und Förderung vor, während und nach der Karenz angeboten. Für nähere Informationen siehe <http://nova.waff.at>.

Zusammenfassung

Weiterbildung hat nicht zuletzt durch die politische Proklamation des „lebenslangen Lernens“ in den letzten Jahren als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Teilnahme an Weiterbildung gilt als Schlüssel zu einer stabilen und mit Aufstiegs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten verbundenen Beschäftigung. Doch die Partizipation an Weiterbildungsmaßnahmen wird wesentlich von der schulischen Vorbildung determiniert. Gering qualifizierte und arbeitsmarktfremde Personen nehmen – abgesehen von Maßnahmen für Arbeitslose – deutlich seltener an Weiterbildungsaktivitäten teil. In der Diskussion um Hürden für eine Weiterbildungsbeileiligung werden individuelle Merkmale (v. a. fehlende Motivation) als Haupterklärungs-faktoren herausgearbeitet. Der Beitrag diskutiert Weiterbildungsbereitschaft und Hürden für die Teilnahme an einer Weiterbildung für eine spezifische Gruppe gering qualifizierter Personen, nämlich Wiedereinsteigerinnen, d. h. Frauen, die nach familienbedingten Berufsunterbrechungen wieder in das Erwerbsleben einsteigen wollen. Dabei wird deutlich, dass auch bei hoher Weiterbildungsbereitschaft deren Realisierung durch ein komplexes Zusammenspiel von strukturellen und individuellen Barrieren eingeschränkt ist.

KOMMENTAR

Die Arbeitsmarktpolitik als überforderter Problemlöser der Bildungspolitik

Marcel Kirisits

1. Einleitung

Ein arbeitsmarktpolitischer Dauerbrenner, die Sorge um einen entstehenden „Fachkräftemangel“, hat in den letzten Monaten wieder an Bedeutung in der öffentlichen Diskussion gewonnen. So rechnet das Arbeitsmarktservice aufgrund des demografisch bedingten Sinkens der Zahl der Lehranfänger bis 2014 fix mit einer Verknappung bei Fachkräften. Um Schulungen künftig gezielter und effektiver einsetzen zu können, hat das Arbeitsmarktservice (AMS) daher den Qualifizierungsbedarf der Unternehmen nach der Krise analysieren lassen. Für Fachkräfte werde demnach ein immer breiteres Wissen notwendig. Neben Sprachkenntnissen werden Arbeitnehmer künftig gute IT-Kenntnisse und Fähigkeiten, mit neuen Medien umzugehen, vorweisen müssen. Grenzüberschreitendes Arbeiten führt zu neuen Formen der Arbeitsorganisation wie Teleworking, Videokonferenzen sowie internationales Prozess- und Projektmanagement. Englisch als Fremdsprache ist Voraussetzung, von Vorteil dazu eine Ostsprache.¹

Die mit dem „Fachkräftemangel“ verbundenen Definitions- und Messprobleme sollen nicht Thema dieser

Abhandlung sein.² Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen soll sein, dass derart geführte Diskussionen über angebliche und tatsächliche Qualifikationsbedürfnisse darüber hinwegsehen, welche Gräben sich im Übergang zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt aufgetan haben. Von Interesse ist dabei, inwieweit das heimische Bildungssystem in seinem derzeitigen Zustand überhaupt die Voraussetzungen bietet und ausreichend Grundfertigkeiten vermittelt, die einen Einstieg in das Erwerbsleben nicht von vornherein verhindern. Zu diesen Voraussetzungen zählen im Kern Basisqualifikationen wie Lesen, Schreiben und Rechnen, ohne deren Beherrschung das Erreichen der oben formulierten Qualifikationserfordernisse wohl nur Wunschdenken bleibt.³

In den bildungstheoretischen und bildungspolitischen Diskurs in Österreich hat dieser Themenbereich längst Eingang gefunden, wie die Aktivitäten und Kooperationen im Rahmen des Netzwerks „Basisbildung und Alphabetisierung“ zeigen. Diese Auseinandersetzung ist auch arbeitsmarktpolitisch von Bedeutung, da die österreichische Arbeitsmarktpolitik mit zusätzlichen Problemen überfrachtet wird und mit der Aufgabe konfrontiert ist, das Versagen eines anderen Politikbereichs zumindest teilweise auszugleichen.

2. Die Bedeutung von Grundfertigkeiten

Erich Ribolits beschreibt die Situation von Menschen, die bestimmte Kulturtechniken nur mangelhaft beherrschen, mit teilweise drastischen

Worten: „Wer heute schwerwiegende Mängel in den Grundkompetenzen des Lesens, Schreibens, Rechnens sowie der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat, gehört zu den programmierten Verlierern des Arbeitsmarktes. Denn zum einen haben die technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte den Großteil jener Tätigkeiten zum Verschwinden gebracht, bei denen derartig gehandicapte Personen früher problemlos eingesetzt werden konnten, und zum anderen haben die erreichten Produktivitätsfortschritte den Bedarf an menschlicher Arbeitskraft generell verringert. Das dadurch bedingte Überangebot an Arbeitskräften erlaubt Arbeitgebern heute durchaus auch schon bei der Besetzung anspruchsloser beruflicher Positionen wählerisch zu sein. Die Grenzqualifikation für das Ergattern eines Erwerbsarbeitsplatzes steigt auf diese Weise sukzessive an – zunehmend rückt schon der „bloße“ Pflichtschulabschluss in die Nähe des Analphabetentums.“⁴

Die verfügbaren Statistiken bestätigen seit Jahren die von Ribolits angedeuteten Probleme. Sie können allerdings nur als Annäherung an die Problematik dienen, da das Merkmal fehlender Grundfertigkeiten nicht erhoben wird und die verfügbaren Arbeitsmarktdaten folglich auch nicht auf diesen Personenkreis eingrenzbar sind. Zur statistischen Darstellung der Situation der Betroffenen erfordert dieses Manko die Annahme, dass Personen mit derartigen Problemen vorwiegend in der Kategorie der Personen mit maximal Pflichtschulabschluss zu finden sind.⁵ Die Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria zeigt, dass die Erwerbstätigenquote bei Personen mit maximal Pflichtschulabschluss deutlich unter der Gesamt-Erwerbs-

tätigenquote liegt. Gleichzeitig liegt die Arbeitslosenquote in diesem Segment deutlich über dem Schnitt, d. h., das Arbeitslosigkeitsrisiko ist für jene Gruppe am größten. Der Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten von höher- und niedriger qualifizierten Personen hat sich über die Zeit wesentlich vergrößert. So stieg die Arbeitslosenquote bei Personen mit bloßer Pflichtschulausbildung von 1995 auf 2008 nach internationaler Berechnungsmethode von 5,8% auf 8,2% an. Hingegen ist die Arbeitslosenquote von Personen mit Lehrabschluss oder abgeschlossener Tertiärausbildung im selben Zeitraum in etwa konstant geblieben.⁶

Das Ausbildungsniveau hat auch einen bedeutenden Einfluss auf die Höhe der Verdienste und damit auf den Niedriglohnanteil. Unter den Beschäftigten mit höchstens Pflichtschulabschluss betrug im Jahr 2006 der Anteil der Beschäftigten mit Verdiensten unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianlohns) 29,4%. Bei Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Lehre waren es dagegen 11,9% und bei Absolventen einer Universität oder Fachhochschule nur noch 2,9%.⁷ Wenig überraschend zeigen dann auch die Analysen des aktuellen Sozialberichts, dass 18% der Erwerbstätigen mit maximal Pflichtschulabschluss armutsgefährdet sind („*working poor*“).⁸ Wenngleich diese Entwicklungen bzw. der Status quo nicht ausschließlich bildungsbezogene Ursachen haben, zeigen die Befunde doch, dass niedrig Qualifizierte am stärksten davon betroffen sind. In diesem Umfeld wirken Versäumnisse, alle Pflichtschulabgänger mit einem Mindestmaß an Grundfertigkeiten auszustatten, umso schwerwiegender.

3. Basisbildung – die Datenlage

Im Volksschulbereich beteiligte sich Österreich mit PIRLS⁹ 2006 erstmals an einer internationalen Studie zur Erfassung der Lesekompetenz von SchülerInnen in der vierten Schulstufe. Das Ziel dieser Studie war es, die Lesekompetenz in der vierten Schulstufe zu erheben und international zu vergleichen. Bei PIRLS wurden vier Kompetenz- bzw. Leistungsstufen gebildet, denen die Schüler anhand ihrer erbrachten Leistung zugeordnet werden können. Schüler mit einer sehr geringen Lesekompetenz befinden sich auf Stufe 1 bzw. darunter. Sie werden auch als Risikoschüler bezeichnet. Immerhin 16% der österreichischen Schüler gehören der Risikogruppe an. Mit diesem Wert liegt Österreich zwar knapp unter dem europäischen Durchschnitt (19%); das bedeutet aber auch, dass in Österreich jeder sechste Schüler im Alter von 9 bis 10 Jahren Mühe hat, die einfachsten Leseaufgaben zu lösen.

Sowohl die Bildung als auch der Beruf der Eltern korrelieren mit der Lesekompetenz der Schüler. Für Schüler aus sozial benachteiligten Familien ist das Risiko, ein schlechter Leser zu sein, größer. Problematisch an diesem Sachverhalt ist u. a., dass zumindest einige dieser schlechten Leser aufgrund ihrer schulischen Misserfolge vermutlich ebenfalls eine niedrigere Schulbildung erreichen werden und sich so der Kreislauf fortsetzen wird. Dem Schulsystem gelingt es offenbar nicht, diesen starken Zusammenhang abzufedern und die Nachteile der Schüler aus sozial benachteiligten Familien zu kompensieren.

Die Analyse der PIRLS-Daten hat außerdem gezeigt, dass Schüler mit Migrationshintergrund in Österreich si-

gnifikant schlechtere Leistungen als im Inland geborene Schüler erbringen.¹⁰ Im Rahmen von PISA 2009 wurden in Lesen sieben Kompetenzstufen unterschieden: 2% der österreichischen Schüler liegen mit extrem niedriger Leseleistung „unter Level 1b“, 8% sind der niedrigsten Kompetenzstufe 1b und 18% sind Kompetenzstufe 1a zuzuordnen – zusammen ergibt dies 28% Risikoschüler. Diese Risikoschüler haben gegen Ende der Pflichtschulzeit große Defizite im Lesen, das heißt, sie können nur unzureichend sinnerfassend lesen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Mathematikkenntnissen: Mehr als jeder fünfte österreichische Schüler hat gegen Ende der Pflichtschulzeit große Probleme, einfachste mathematische Fragestellungen in lebensnahen Situationen zu lösen.¹¹

Die hier zitierten Erhebungen PIRLS 2006 und PISA 2009 zeigen, dass ein beträchtlicher Teil von Jugendlichen bestimmte Basiskompetenzen nicht aufweist. Bei aller Kritik an derartigen Formen der Kompetenzmessung von Schülern dürften die Ergebnisse doch den Schluss zulassen, dass es in der Vermittlung von Basisbildung im Pflichtschulbereich Probleme gibt.

Im Erwachsenenbereich werden international seit einigen Jahren Studien über die Verbreitung von funktionalem Analphabetismus¹² durchgeführt. Die OECD widmete dem Phänomen mit dem „International Adult Literacy Survey“ (IALS) schon in den Neunzigerjahren entsprechende Aufmerksamkeit. Österreich hat sich an diesen Untersuchungen in der Vergangenheit nicht beteiligt, nimmt aber an der internationalen Erhebung PIAAC („Programme for the International Assessment of Adult Competencies“) teil. PIAAC ist eine internationale Studie zur Untersuchung von allgemeinen Fä-

higkeiten und Fertigkeiten, die im Alltag und Beruf notwendig sind. Hierzu gehören zum Beispiel das Lesen und Verstehen von kurzen Texten oder einfache Rechnungen, die beim täglichen Einkauf notwendig sind. Ergebnisse aus der Studie werden voraussichtlich Ende 2013 vorliegen.¹³ Derzeit gibt es über das Ausmaß des funktionalen Analphabetismus in Österreich nur grobe Schätzungen. Krenn (2010) zitiert OECD-Zahlen, die sich in einer Bandbreite von 300.000 bis zu einer Million Personen bewegen. Rath (2007) bezieht sich auf Zahlen des Europäischen Parlaments (für die EU) und Schätzungen der OECD, wonach 670.000 bis 1,34 Mio. Österreicher unzureichende schriftsprachliche Kompetenz aufweisen.

4. Nachfrage und Erwartungshaltungen der Unternehmer

Die Statistiken zeigen, dass Personen mit niedrigem Bildungsabschluss die größten Probleme bei der Erwerbsintegration haben und mit hohen Armutsrisiken konfrontiert sind. Da verhältnismäßig viele Personen mit geringen Qualifikationen vor allem in den schrumpfenden Teilbereichen des sekundären Sektors beschäftigt sind, spürten sie die Umstrukturierungsprozesse der letzten Jahre besonders stark. Während die aktive unselbstständige Beschäftigung seit Mitte der Neunzigerjahre anstieg, ging die Beschäftigung in der Sachgütererzeugung zurück. Der Anteil der Sachgütererzeugung an der Gesamtbeschäftigung verringerte sich, die Zahl gering qualifizierter Arbeitskräfte sank im selben Zeitraum. Innerhalb der Sachgütererzeugung spürten Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss die Beschäftigungseinbu-

ßen am stärksten, ungeachtet neuer Hilfsarbeitertätigkeiten im Dienstleistungssektor. Dieser Personenkreis steht vor mehreren Problemen: Traditionelle Beschäftigungsbereiche werden zurückgefahren bzw. ins Ausland verlagert, wodurch die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für gering Qualifizierte gesunken ist. Zusätzlich passieren Verdrängungseffekte durch höher qualifizierte Arbeitskräfte, und mit steigenden Anforderungsprofilen sind auch formal gering Qualifizierte konfrontiert.¹⁴

Der Befund fehlender Grundfertigkeiten bei Pflichtschulabgängern hat auch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion seinen Niederschlag gefunden, wenngleich die öffentliche Auseinandersetzung darüber um einige Begrifflichkeiten erweitert wurde. Darüber, dass die in diversen Erhebungen festgestellten Mängel in der Basisbildung Probleme auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen, herrscht Einigkeit.

Die Vorstellungen der Unternehmer (vertreter), was an Mindestkompetenzen man für den Einstieg in die Arbeitswelt brauche, unterscheiden sich allerdings dadurch, dass der Kompetenzbegriff verbreitert wird. Den für den Einstieg ins Erwerbsleben wichtigen Kulturtechniken des Lesens, Schreibens und Rechnens werden von Unternehmerseite Eigenschaften hinzugefügt, die in gängigen Kategorien wie „*soft skills*“, „*basic soft skills*“, „persönliche Kompetenzen“ oder „soziale Kompetenzen“ zusammengefasst werden. Dabei geht es um so unterschiedliche Eigenschaften wie Genauigkeit und Sorgfalt, das äußere Erscheinungsbild, die Zuverlässigkeit oder die Kritik-, Konflikt- und Teamfähigkeit einer Person.¹⁵ Die Problematik eines derart weit gefassten Kompetenzbe-

griffs wurde bereits mehrfach thematisiert. Sinn und Inhalt von solch außerfachlichen Qualifikationen stehen nicht von vornherein fest oder lassen sich nicht auf eine einmal festgelegte Definition reduzieren. Sie werden vielmehr in vielfältigen Aushandlungsprozessen, in denen Machtverhältnisse eine Rolle spielen, hergestellt. Die unterschiedlichen Interpretationsweisen der Begriffe entfalten in den Unternehmen praktische Wirkungen insofern, als sie Inklusions- und Exklusionsentscheidungen bei der Personalauswahl beeinflussen und festlegen, was Beschäftigten an Arbeitsbedingungen zugemutet wird.¹⁶

Es ist schwer vorstellbar, wie die Arbeitsmarktpolitik derart weit gefasste Kompetenzerwartungen berücksichtigen und in weiterer Folge erfüllen soll. Die vorgebrachten Kompetenzmerkmale sind unscharf, beliebig und werden, wenn auch nicht sofort erkennbar, zuungunsten der Jugendlichen verwendet. Last but not least sind von Personalrekrutierungsmethoden, die auf einem derart breiten Kompetenzbegriff basieren, alle Qualifikationsstufen betroffen. Der Selektionszweck dieses Kompetenzbegriffs kommt auch bei hoch qualifizierten Arbeitskräften zum Tragen, sodass von unterschiedlichen Erwerbs-, Karriere- und Einkommensverläufen nicht unbedingt Rückschlüsse auf die dahinter stehende Qualifikation im Sinne von Bildungsabschlüssen gezogen werden können.¹⁷

5. Kann's die Arbeitsmarktpolitik richten?

Die Basisbildungsdefizite nach der Pflichtschulzeit haben Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik. Die Jugendlichen werden, sofern ihnen der Eintritt

ins Erwerbsleben verwehrt bleibt oder nicht nachhaltig gelingt, der Arbeitsmarktpolitik überantwortet. Quantitativ ist die Verschiebung von Bildungsaufgaben (im Sinne der Vermittlung von Grundkompetenzen) in die Arbeitsmarktpolitik nicht darstellbar, da viele Maßnahmen breiter angelegt sind und die Vermittlung von Grundfertigkeiten im Rahmen von unterschiedlichen Programmen angestrebt wird. Die Einschätzung, dass es zu einer solchen Verschiebung gekommen ist, wird zwar vielfach geteilt, Globalzahlen dazu sind allerdings nicht verfügbar.¹⁸ Das AMS Steiermark kommt beispielsweise auf Basis einer stichprobenartigen Überprüfung der Lehrlinge im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung zum Schluss, dass mehr als 50% der Jugendlichen Defizite im schulisch-kognitiven Bereich aufweisen und mit dieser Vorbildung kaum auf dem Lehrstellenmarkt vermittelbar seien.¹⁹ Vertreter von AMS-Projektträgern bestätigen die Problematik fehlender Basiskompetenzen bei Jugendlichen.

Vor dem Hintergrund anhaltender Probleme auf dem Jugendarbeitsmarkt wurde jedenfalls die aktive Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche insgesamt in den letzten Jahren stark forciert. Die Zahl der vom Arbeitsmarktservice neu geförderten 15- bis 24-Jährigen stieg von 2001 bis 2009 von rund 46.000 auf 111.000, was mehr als einer Verdoppelung gleichkommt. 6 von 10 der beim AMS als arbeitslos oder Lehrstellen suchend registrierten Personen von 15 bis 24 Jahren wurden 2009 unterstützt, womit die Zielgruppe Jugendliche die arbeitsmarktpolitisch am intensivsten geförderte Personengruppe war.²⁰

Es ist zu vermuten, dass die Verlagerung von bildungspolitischen Aufgaben in die Arbeitsmarktpolitik zu

dieser Kostensteigerung beigetragen hat. Lassnigg (2010) spricht in diesem Zusammenhang von der „kurativen“ Funktion der Arbeitsmarktpolitik, andere bezeichnen das AMS als „Reparaturwerkstätte“ für eine mangelhafte Bildungspolitik. Sozialpolitisch sind diese Interventionen richtig, aber auch unvermeidbar, da die Akteure der Arbeitsmarktpolitik hier vor vollendete Tatsachen gestellt werden, die sie schwerlich ignorieren können.

Ob eine dauerhafte Überfrachtung der Arbeitsmarktpolitik mit Problemen, die im Rahmen der Pflichtschulausbildung nicht gelöst werden, zielführend ist, muss allerdings bezweifelt werden. Den bildungsökonomischen Aspekt, dass noch während der Pflichtschulzeit getätigte Bildungsinvestitionen effizienter wären,²¹ als die Probleme den nachfolgenden Bereichen Arbeitsmarktpolitik und Erwachsenenbildung zu überantworten, könnte man noch vom Tisch wischen. Wenn normative Festlegungen und politische Entscheidungen dazu führen, diesen Mechanismus zu finanzieren, werden sich auf dem Markt genügend Anbieter von Dienstleistungen finden, die sich der Lösung dieser Probleme annehmen.

Fraglich ist allerdings, ob die Komplexität der Problemstellung die Akteure nicht überfordert. Für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies nicht nur, in der Vermittlung von Grundfertigkeiten besser als der Schulbetrieb agieren zu müssen, sie ist auch mit beträchtlichen Hürden konfrontiert, die zum Beispiel darin bestehen, dass die Betroffenen starke Widerstände gegen jegliche Form von (Weiter-) Bildung aufgebaut haben, weil damit negative Erfahrungen während der Schulzeit in Erinnerung gerufen werden. Stigmatisierungsprobleme, die Hinterfragung der Sinnhaftigkeit von

Weiterbildungskursen und Einschränkungen im persönlichen Umfeld sind weitere mögliche Barrieren. Sind diese beträchtlichen Hürden erst einmal übersprungen, warten dann noch die Erfordernisse der individuellen Betreuung („*case management*“), die stärkere Einbeziehung der Arbeitgeber und die Berücksichtigung der Heterogenität der Zielgruppe. Und weil eine Vielzahl von Akteuren in diesen Prozess involviert ist und alle den Überblick verlieren, muss irgendwann einmal wieder vernetzt werden. Die Mängel der Pflichtschulbildung führen somit zu komplexen Lösungs- und Koordinationserfordernissen in der Arbeitsmarktpolitik.

6. Schlussfolgerungen

Der verbreitete Fokus auf höhere Bildung im öffentlichen arbeitsmarktpolitischen Diskurs verstellt oft den Blick auf die Relevanz der Basisbildung. Beides ist aber wichtig für Wirtschaft und Gesellschaft. Die positiven Effekte einer soliden Grundbildung für alle sind vielfältig und gehen selbstverständlich über die arbeitsmarktbezogenen Aspekte weit hinaus. Die im Rahmen dieses Beitrags behandelten Basisbildungsdefizite stehen in engem Zusammenhang mit einem Bildungsbegriff, der mehr Dimensionen als der stark ökonomisch orientierte Ausbildungsbegriff umfasst. Dieser breiter gefasste Bildungsbegriff beinhaltet unterschiedliche Dimensionen wie Selbstorientierung, Aufklärung, historisches Bewusstsein, Artikuliertheit, Selbstbestimmung und moralische Sensibilität. Ein so verstandener Bildungsbegriff ist nicht denkbar ohne Neugier, ohne Reflexion und Selbstreflexion, ohne Wertung und Bewertung, ohne das Wagnis, sich durch das, was

man im Bildungsprozess erfährt, verändern zu lassen. Ausbildung hingegen orientiert sich an operationalisierbaren Kenntnissen und Fähigkeiten, die nicht in Hinblick auf ihr bildendes Potenzial, sondern in Hinblick auf die Einsetzbarkeit des Menschen für verschiedene Zwecke vermittelt und geübt werden.²²

Des Weiteren geht es auch um eine erhöhte „Gesundheitsmündigkeit“, d. h. die Fähigkeit, grundlegende gesundheitsrelevante Informationen und Leistungen, die Voraussetzung für gesundheitliche Entscheidungen sind, zu beschaffen, zu verarbeiten und zu verstehen. Die Lesekompetenz einer Vielzahl Erwachsener reicht nicht aus für die Verarbeitung von gesundheitsbezogenen Informationen, insbesondere unter den Risikogruppen in der Bevölkerung.

Nachgewiesen ist auch die positive Beziehung zwischen der Straffälligkeit Einzelner und deren Misserfolgen in ihrer Bildungsbiografie. Es gibt zahlreiche Nachweise für die Verbindung von geringem Bildungsstand und Jugendkriminalität.²³

Eine bestimmte Basisbildung ist Grundlage sowohl für einen breiter gefassten Bildungsbegriff als auch für den berufsbezogenen Ausbildungsbegriff. Für die arbeitsmarkt- und bildungspolitische Debatte ist jedoch die Vermittlung von Fertigkeiten relevant, die für den Einstieg in das Erwerbsleben unabdingbar sind.

Auch wenn nach wie vor Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte bestehen, ist damit noch nichts über die Qualität dieser Arbeitsplätze und der berufsbiografischen Entwicklungsmöglichkeiten gesagt. Die sozial-integrative Wirkung einer Arbeitsmarktintegration hängt nicht allein vom Zugang zu Erwerbsarbeit ab, sondern

auch von der qualitativen Ausstattung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen. Andererseits – und deshalb das Bemühen des Autors, sich auf bildungspolitische Mindestanforderungen zu konzentrieren – ist der Ruf nach allgemeiner Höherqualifizierung zu undifferenziert, da es aufgrund des hohen Arbeitskräfteangebots zu Verdrängungseffekten kommt. Besser Qualifizierte verdrängen gut Qualifizierte von einem begrenzten Arbeitsplatzangebot. Es kommt zu einem Verdrängungsprozess von gering Qualifizierten auf einfachen Arbeitsplätzen durch Personen mit Facharbeiterabschlüssen.²⁴ Für die jugendlichen Berufseinsteiger erschwerend kommt hinzu, dass Unternehmen über Mindestanforderungen (z. B. Leistungsgruppen/Noten) Lehrstellenbewerber selektieren. Damit sind Schulabgänger mit schlechten Noten bereits zu Beginn ihres Erwerbslebens mit beträchtlichen Eintrittsbarrieren konfrontiert.²⁵

Für die Bildungspolitik bedeutet dies, nicht alle höher zu qualifizieren bzw. mit höheren Bildungsabschlüssen auszustatten, sondern alle mit einem Mindestmaß an für das (Erwerbs-) Leben notwendigen Fertigkeiten zu versehen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das auch dem Auftrag entsprechen würde, der sich für das österreichische Schulwesen aus dem Schulorganisationsgesetz ableiten lässt. Demnach hat die österreichische Schule „die Jugend mit dem für das Leben und den künftigen Beruf erforderlichen Wissen und Können auszustatten und zum selbsttätigen Bildungserwerb zu erziehen“.²⁶

Erschwerend für die Arbeitsbedingungen von gering Qualifizierten ist außerdem, dass sie hauptsächlich in Branchen tätig sind, in denen überdurchschnittlich viele ausländische

Arbeitskräfte aus den traditionellen Gastarbeiterregionen des ehemaligen Jugoslawien und der Türkei beschäftigt sind. Durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck reduzieren sich in diesen Bereichen die Beschäftigungsmöglichkeiten, und die Beschäftigungsprobleme nehmen zu. Bildungsdefizite verschlechtern die Arbeitsmarktlage zusätzlich.²⁷ Vor dem Hintergrund der vollständigen Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit seit Mai 2011 sind eine verstärkte Konkurrenz und eine Verschärfung der Probleme genau in diesem Segment zu erwarten.

Den Akteuren und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik bleibt derzeit wenig Handlungsspielraum. Die Arbeitsmarktp Probleme, die sich aus der fehlenden Basisbildung ergeben, können nicht ignoriert werden, auch wenn diese negativen Effekte auf das Versagen anderer Politikbereiche zurückzuführen sind. Diese „Krot“ muss die Arbeitsmarktpolitik schlucken. Es sind aus den vorhin genannten Gründen Zweifel angebracht, ob eine dauerhafte Überfrachtung der Arbeitsmarktpolitik mit bildungs- und sozialpolitischen Agenden zielführend und im Interesse der betroffenen Arbeitslosen ist. Viele Weichenstellungen, die zu einer prekären Position auf dem Arbeitsmarkt führen, passieren vor dem 15. Lebensjahr und können mit den Mitteln und Möglichkeiten des AMS wohl nur mehr zum Teil korrigiert werden.

Eine intensivere Kooperation der Verantwortlichen der zuständigen Politikbereiche wäre ein wichtiger Schritt. Für die Argumentation hilfreich wäre auch eine Darstellung der Folgekosten für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, da gegen Veränderungen im Bildungsbereich oft auch Kostenargumente vorgebracht werden. Dieser vermeint-

lichen Kostenersparnis stehen vermutlich hohe Folgekosten gegenüber. Positiv ist, dass die Probleme der Pflichtschulbildung zunehmend öffentlich thematisiert und diskutiert werden. Ergänzend und unterstützend dazu wäre eine realitätsnähere Selbsteinschätzung und Darstellung der AMS-Verantwortlichen hilfreich, dass selbst die beste Service-Organisation nicht alle Arbeitsmarktp Probleme zu lösen vermag. Das würde auch die Außenwahrnehmung und die Erwartungshaltung der in die Arbeitsmarktpolitik involvierten Akteure schärfen, dass man dieser Institution nicht jedes Arbeitsmarktp Problem umhängen kann, auch wenn eine Finanzierung zusätzlicher Aufgaben politisch umsetzbar scheint.

Anmerkungen

- ¹ AMS-Vorstandsmitglied Johannes Kopf in: Der Standard (16. 7. 2010); <http://derstandard.at/1277338273720/AMS-Chef-Kopf-rechnet-mit-Fachkraefte-mangel>.
- ² Hierbei sei auf die Arbeiten von Heschl (2004, 2008) und Paier (2008) verwiesen.
- ³ Inwieweit diese Qualifikationen tatsächlich notwendig sein werden, ist eine andere Frage. Wesentlich im Zusammenhang dieser Analyse ist die große Kluft zwischen den postulierten Anforderungen eines künftigen Arbeitsmarktes und den Voraussetzungen, diese auch zu erfüllen.
- ⁴ Ribolits (2008) 28.
- ⁵ Es soll damit nicht suggeriert werden, dass Personen mit maximal Pflichtschulabschluss automatisch fehlende Grundkompetenzen aufweisen. Die Wahrscheinlichkeit, diese Personengruppe in diesem Segment zu finden, ist aber zweifellos größer als in höheren Bildungsstufen.

- ⁶ Vgl. Statistik Austria (2010) 91.
⁷ Vgl. Geisberger, Knittler (2010) 456.
⁸ Vgl. BMASK, Sozialbericht 2009-2010 (2010) 179 f.
⁹ Progress in International Reading Literacy Study.
¹⁰ Vgl. Suchan, Wallner-Paschon, Schreiner (2009).
¹¹ Vgl. Schwantner, Schreiner (2010) 51 f.
¹² Von funktionalem Analphabetismus spricht man dann, wenn trotz Bildungsbeteiligung das erreichte Niveau der Schriftsprachkompetenz nicht ausreicht, um eine angemessene Teilhabe an der Gesellschaft zu verwirklichen und die persönliche Weiterentwicklung gefährdet ist. Konnotation und definitorische Eingrenzung des Begriffs sind jedoch nicht unproblematisch.
¹³ http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/piaac/index.html (Stand 4. 1. 2011).
¹⁴ Vgl. Bock-Schappelwein (2008) 3f sowie Bock-Schappelwein (2010) Folie 4.
¹⁵ Vgl. dazu exemplarisch Höllbacher, Fülle, Härtel (2009) und Dornmayer (2010).
¹⁶ Vgl. Krenn (2009) 29.
¹⁷ Vgl. Brown, Lauder, Ashton (2008) 17.
¹⁸ Weder das AMS (Bundesgeschäftsstelle und Landesgeschäftsstelle Steiermark) noch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz konnten dazu konkrete Zahlen liefern.
¹⁹ Vgl. AMS Steiermark (2010) 2.
²⁰ Vgl. BMASK (2010) 28.
²¹ Siehe dazu Lassnigg (2007) 44 ff.
²² Vgl. Liessmann (2010) 45.
²³ Vgl. Schneeberger (2007) 28 f.
²⁴ Auch Personen mit Hochschulabschluss haben zunehmend Schwierigkeiten, eine ausbildungsadäquate Berufstätigkeit auszuüben, d. h., die Personen sind überqualifiziert für die von ihnen ausgeübte Tätigkeit (vgl. Schneeberger, Petanovitsch [2010]).
²⁵ So führen bestimmte Aufnahmeverfahren für Lehrlinge dazu, dass Schüler mit entsprechend schlechten Einstufungen und Noten gar nicht zu einem

Aufnahmetest eingeladen werden und somit wieder in die Arbeitslosigkeit „verschwinden“.

²⁶ § 2 Schulorganisationsgesetz.

²⁷ Vgl. Bock-Schappelwein (2008) 4.

Literatur

- AMS Steiermark, Kurzbericht für die Sitzung des AMS-Landesdirektoriums am 28. 10. 2010 (Graz 2010).
 Bock-Schappelwein, Julia, Gering Qualifizierte Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt (=WIFO-Vorträge 102/2008, Wien 2008).
 Bock-Schappelwein, Julia, Gering qualifizierte Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt, (=Unterlage für die AK-Tagung „Gering qualifiziert im 21. Jahrhundert“ am 16. 12. 2010, Wien 2010).
 Brown, Philip; Lauder, Hugh; Aston, David, Education, globalisation and the knowledge economy (=Publikation des „Teaching and Learning Research Programme“ (TLRP), 2008); <http://www.tlrp.org/pub/documents/globalisation-comm.pdf> (Stand 11. 1. 2011).
 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Dokumentation aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2010 (BMASK, Wien 2010); http://www.bmsk.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/dokumentation_aktive_amp_1994-2010_september_2010.pdf (Stand 22. 12. 2010).
 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Jugend und Arbeit in Österreich (BMASK, Wien 2010); http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/6/7/CH0690/CMS1249976411510/jugend_und_arbeit (Stand 26. 1. 2010).
 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Sozialbericht 2009-2010 (BMASK, Wien 2010); http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH0107/CMS1289832560842/sozialbericht_2010_web.pdf (Stand 3. 1. 2011).

- Dornmayr, Helmut, Einstiegsqualifikationen von Wiener Lehrstellensuchenden. Empirische Erhebung bei Wiener Lehrbetrieben, Endbericht (Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Wien 2010); <http://www.ibw.at/images/ibw/studie/einstiegsqualifikationen.pdf> (Stand 22. 12. 2010).
- Geisberger, Tamara; Knittler, Käthe, Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich, in: Statistische Nachrichten 6 (2010) 448-461.
- Heschl, Franz, „... mehr können wir eh nicht mehr arbeiten ...“ EU-Erweiterungsperspektiven von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Kontrast zu arbeitsweltbezogenen Mythen in der öffentlichen EU-Erweiterungsdebatte (Arbeiterkammer Steiermark, Graz 2004).
- Heschl, Franz, Europäische Integration und Arbeitsmigration nach Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 34/2 (2008) 159-184.
- Höllbacher, Marion; Fülle, Sandra Martina; Härtel, Peter, Aufnahmekriterien für Lehrlinge – Ergebnisse einer Befragung steirischer Betriebe im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung II“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung (2009); [http://www.stvg.at/home.nsf/Alles/355232401B621ED0C1257574003AA1D7/\\$file/09_02_In%20Bewegung%20II_%20Aufnahmekriterien%20für%20Lehrlinge.pdf](http://www.stvg.at/home.nsf/Alles/355232401B621ED0C1257574003AA1D7/$file/09_02_In%20Bewegung%20II_%20Aufnahmekriterien%20für%20Lehrlinge.pdf) (Stand 22.12.2010).
- Krenn, Manfred, Außerfachliche Kompetenzen in der Personalauswahl – Zwischen Diskurs und betrieblicher Realität, in: Egger-Subotisch, Andrea; Sturm, René (Hrsg.), Kompetenzen im Brennpunkt von Arbeitsmarkt und Bildung (Wien 2009) 21-37.
- Krenn, Manfred, Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung?, (=FORBA-Forschungsbericht 2, Wien 2010); <http://www.forba.at/data/downloads/file/383-FB%202-2010%20LLEGQUA.pdf> (Stand 22.12.2010).
- Krenn, Manfred, Gering qualifiziert in der „Wissensgesellschaft“ – Lebenslanges Lernen als Chance oder Zumutung? (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 108, Wien 2010).
- Lassnigg, Lorenz, „Lifelong Learning“ einmal anders: Grenzen wirtschaftsorientierter Paradigmen und Strategien und ihre Alternativen, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 35-51; http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf (Stand 22. 12. 2010).
- Liessmann, Konrad Paul, Stätten der Lebensnot? Über die Gegenwart unserer Bildungsanstalten, in: ISOP GmbH; Rath, Otto; Hahn, Mariella (Hrsg.), Zwischenbilanz. Die Basisbildung in Österreich in Theorie und Praxis (Graz 2010) 42-46; <http://www.zukunft-basisbildung.at/Downloads/Zwischenbilanz.pdf> (Stand 14. 1. 2011).
- Paier, Dietmar, Fachkräftemangel in der Steiermark (=Studie des Zentrums für Bildung und Wirtschaft im Auftrag des AMS Steiermark, Wien 2009); <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=4823&sid=633455877&look=2&jahr=2009> (Stand 24.1.2010).
- Rath, Otto, Netzwerk Basisbildung in Österreich: Hintergründe, Bestandsaufnahme, Perspektiven, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 95–105; http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf (Stand 22. 12. 2010).
- Ribolits, Erich, Wer bitte sind hier die Bildungsfernen, in: Streifzüge 44 (2008); <http://www.streifzuege.org/2008/wer-bitte-sind-hier-die-bildungsfernen#more-922> (Stand 22. 12. 2010).

- Schneeberger, Arthur, Basisbildungsdefizite: Probleme der Erfassung, sozialökonomische Auswirkungen und Möglichkeiten der Gegensteuerung, in: Entwicklungspartnerschaft „In.Bewegung“ Netzwerk Basisbildung und Alphabetisierung in Österreich (Hrsg.), Perspektive: Bildung – Tagungsdokumentation Internationale Konferenz Tech Gate Vienna (Wien 2007) 17–33; http://www.alphabetisierung.at/fileadmin/pdf/Publikationen/011_tagungsdokumentation_web.pdf (Stand 22. 12. 2010).
- Schneeberger, Arthur; Petanovitsch, Alexander, Zwischen Akademikermangel und prekärer Beschäftigung. Zur Bewährung der Hochschulexpansion am Arbeitsmarkt, in: ibw-Forschungsbericht 153 (Wien 2010); <http://www.ibw.at/media/ibw/fb153.pdf> (Stand 23. 12. 2010).
- Schwantner, Ursula; Schreiner, Claudia (Hrsg.), Pisa 2009. Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Erste Ergebnisse Lesen, Mathematik, Naturwissenschaft (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (bifie), Wien, Salzburg 2010); http://www.bifie.at/sites/default/files/publikationen/2010-12-07_pisa-2009-ersteergebnisse.pdf (Stand 13. 12. 2010).
- Statistik Austria (Hrsg.), Bildung in Zahlen 2008/2009. Schlüsselindikatoren und Analysen (Wien 2010); http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/bildung_und_kultur/publdetail?id=5&listid=5&detail=560 (Stand 13. 12. 2010).
- Steiner, Mario, Drop-outs und AbbrecherInnen im Schulsystem. Definitionen, Monitoring und Datenbasen (=Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, IHS, Wien 2009).
- Suchan, Birgit; Wallner-Paschon, Christina; Schreiner, Claudia (Hrsg.), PIRLS 2006. Die Lesekompetenz am Ende der Volksschule – Österreichischer Expertenbericht (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (bifie), Wien, Salzburg 2009); <http://www.bifie.at/buch/395/0> (Stand 26. 1. 2010).

TAGUNGSANKÜNDIGUNG

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

Termin: Donnerstag, 29. September 2011, 8:45 Uhr bis 19 Uhr

Ort: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Bildungszentrum,
1040 Wien, Theresianumgasse 16-18, Großer Vortragssaal

Programm

8:45 Uhr: Eröffnung durch AK-Präsident Herbert TUMPEL

9 Uhr: Univ.-Prof. Dr. Harald HAGEMANN, Universität Hohenheim,
Stuttgart

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

Diskutantin: Elisabeth Springler, FH bfi Wien

10:15 Uhr: Univ.-Prof. Dr. Sheila DOW, University of Stirling, UK
Monetary policy and regulation of financial markets – a Keynesian view

Diskutantin: Heike Joebges, HWT Berlin

11:45 Uhr: Univ.-Prof. Dr. Philip ARESTIS, University of Cambridge, UK
Fiscal policy – time for a renaissance of Keynesianism?

Diskutant: Till van Treeck, IMK Düsseldorf

Mittagspause

14:30 Uhr: Univ.-Prof. em. Dr. Jürgen KROMPHARDT, Technische Uni-
versität Berlin

Keynes über Lohnentwicklung und Lohnpolitik

Diskutant: Stefan Ederer, WIFO

15:45 Uhr: Dr. Ewald WALTERSKIRCHEN

Die lange Frist bei Keynes

Diskutant: Paul Ramskogler, OeNB

17:30 Uhr: Zeit für einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik:
Chancen und Hemmnisse für eine Renaissance des Keynesianismus
Panel mit:

Dr. Hannes ANDROSCH, ehem. Vizekanzler und Finanzminister;

Univ.-Prof. Dr. Gustav HORN, Institut für Makroökonomie und Konjunk-
turforschung in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf;

Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY, Gouverneur der Oesterreichischen
Nationalbank

BÜCHER

Neue Institutionenökonomik

Rezension von: Rudolf Richter, Eirik G. Furubotn, Neue Institutionenökonomik.

Eine Einführung und kritische Würdigung, 4., überarb. u. erw. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen 2010, broschiert, 678 Seiten, € 49.

In den letzten Jahrzehnten hat das Interesse der sozialwissenschaftlichen Fachwelt an Erklärungen von Institutionen und an den Einflüssen, den diese auf die Höhe der Transaktionskosten, die Anreizstrukturen und somit auf das Verhalten der Menschen ausüben, stark zugenommen. In besonderem Maße gilt das für die Neue Institutionenökonomik (NIÖ), wie eine wachsende Zahl von Beiträgen, Büchern, Zeitschriften und Tagungen sowie nicht zuletzt die Nobelpreise für Ronald Coase (1991), Douglass C. North (1993), Elinor Ostrom und Oliver Williamson (2009) belegen.

Infolge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 und der seither nicht abreißenden wirtschaftspolitischen Probleme und Misserfolge hat sich die Kritik an der herrschenden neoklassischen Lehre der Ökonomie jüngst verschärft. Selbst führende Vertreter des neoklassischen Hauptstroms bezweifeln die Eignung der konventionellen Denkmuster für eine Analyse der Probleme der realen Welt.¹ (Auffallend, ja bestürzend ist allerdings, dass weite Kreise der ökonomischen Fachprofession, insbesondere in Deutschland und in Institutionen wie der EZB, der EU-Kommission und

der OECD, diese Einsicht verdrängen oder schlichtweg ignorieren und unbeirrt am traditionellen Denkstil der Neoklassik festhalten.²)

Insofern als das Interesse an heterodoxen Strömungen der Ökonomik im Steigen begriffen ist, erscheint die vierte, überarbeitete und erweiterte Auflage des deutschsprachigen Standardwerks zur NIÖ zu einem günstigen Zeitpunkt.

Kernaussage der NIÖ ist der Satz, dass Institutionen für den Wirtschaftsprozess von Bedeutung sind. Institutionen sind definiert als formale (Verordnungen, Gesetze, Verfassungen) und informelle Beschränkungen (Verhaltensnormen, Sitten, selbstauferlegte Verhaltenskodizes) zur Regelung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und ihre Durchsetzungsmechanismen.

Noch stärker als in den früheren Auflagen betonen die Autoren die Distanz zur Neoklassik. Ausführlich legen sie dar, wie sich die NIÖ von der herrschenden Lehre entfernte und warum. Heute sehen Richter und Furubotn die NIÖ als fundamental andersgearteten ökonomischen Denkstil mit zahlreichen und vielversprechenden Entwicklungsmöglichkeiten sowie mannigfaltigen Optionen der interdisziplinären Zusammenarbeit.

Frühe Arbeiten von Vertretern der NIÖ ergänzten die neoklassische Mikroökonomik um positive Transaktionskosten. Die traditionelle neoklassische Auffassung vollkommener individueller Rationalität wurde jedoch beibehalten. Es handelte sich also zunächst um nichts weiter als einen Versuch, den Anwendungsbereich der neoklassischen Theorie zu erweitern.

Dieser Versuch stieß indes bald an seine Grenzen.

Einige Autoren wollten das neoklassische Modell dennoch nicht aufgeben, sondern es durch Einführung zusätzlicher Nebenbedingungen verändern. Die resultierenden Hybridmodelle gründeten auf Annahmen, die teils aus der Neoklassik und teils aus der neuen institutionalistischen Richtung stammten (z. B. unbegrenzte Information eines Prinzipals in manchen Bereichen und gar keine in anderen). Sie erwiesen sich allerdings als unzulänglich, irreführend und logisch unbefriedigend.

Das Vorhaben, das neoklassische Modell zu verallgemeinern, war eine Sackgasse. Als notwendig erachtet wurde und wird von den neuen InstitutionalistInnen deshalb eine grundlegend andere Art von Analyse, die „nicht allein der Tatsache positiver Transaktionskosten Rechnung trägt, sondern vor allem auch den Tatsachen unvollständiger Voraussicht und eingeschränkter Rationalität“ (S. V). Künftige Ereignisse selbst sind also unbekannt, nicht nur ihre stochastischen Eigenschaften (Knight'sche Ungewissheit). Entscheidungssubjekte sind demgemäß nicht allwissend und haben bei der Sammlung und Verarbeitung von Informationen Schwierigkeiten. Weiters ergibt sich aus der Unsicherheit, dass die Präferenzen der Akteure unvollständig und über die Zeit veränderlich sind.

Eine Abstraktion ist gemäß Morgenstern (1964) verfehlt, wenn sie einen Wesenszug der wirtschaftlichen Wirklichkeit auslässt. Im realen Wirtschaftsleben spielen Transaktionskosten, unvollständige Voraussicht und eingeschränkte Rationalität eine so zentrale Rolle, dass diesbezügliche Annahmen in jedem ökonomischen Zusammenhang entscheidend sind.

„Wenn immer also ein der Wirklichkeit entnommenes Verhalten untersucht werden soll, ist es unzulässig, von Transaktionskosten, unvollständiger Voraussicht und eingeschränkter Rationalität abzusehen.“ (S. 561)

Die neuen InstitutionalistInnen bezweifeln deshalb auch, dass der formale Ansatz sinnvoll ist. Diejenigen Teilgebiete der NIÖ, die sich durch einen hohen Grad an Formalisierung auszeichnen, wie die ökonomische Analyse des Rechts, die Prinzipal-Agent-Theorie und die *Public Choice*-Theorie, tun dies um den Preis der engen Anlehnung an die neoklassische Denkweise und insbesondere die Annahme, dass sich Entscheidungssubjekte vollständig rational verhalten.

Das neue institutionalistische Denkmuster beschränkt sich nicht nur auf die Wirtschaftswissenschaft, sondern hat auch auf Nachbardisziplinen wie die Wirtschaftsgeschichte, Soziologie, Politikwissenschaft und sogar Anthropologie übergreifen. Zugleich haben Einsichten aus anderen Sozialwissenschaften, v. a. die Kritik der Soziologen, Einfluss auf die Weiterentwicklung der NIÖ genommen.

Hauptgebiete der NIÖ sind unverändert die Transaktionskostenökonomik (Kapitel II), die Verfügungsrechtsanalyse (Kap. III Absolute Verfügungsrechte: Eigentum an Sachen; Kap. IV Relative Verfügungsrechte: Vertragliche Schuldverhältnisse) und die Vertragstheorie (Kap. V). Während es im ersten Teil des Bandes also darum geht, die analytischen Instrumente der NIÖ zu beschreiben und zu erklären, dient der zweite Teil der Veranschaulichung der Anwendung des neuen Forschungsansatzes auf drei Grundtypen von Institutionen (Kap. VI): Märkte (Kap. VII), Unternehmen (Kap. VIII) und Staat (Kap. IX). Das Kapitel über

die NIÖ des Marktes erfuhr gegenüber den bisherigen Auflagen aus aktuellen Gründen eine Erweiterung um ein Unterkapitel über die Finanzmärkte.

Wegen der Ungewissheit der Zukunft ist die neoklassische Lösung der Effizienzfrage (Optimierung von Ziel-funktionen unter Nebenbedingungen: Allokationseffizienz) nicht erzielbar. Es sind gerade die unerwarteten Ereignisse, die zu Wirtschaftsproblemen führen, wie die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gemacht hat. Das Problem, das sich Europa nun u. a. stellt, ist aus der Sicht der NIÖ jenes der Anpassungseffizienz der Wirtschaft, die v. a. zweierlei verlangt: die Entwicklung von adaptionsfähigen Institutionen, die der Förderung der sozialen Wohlfahrt dienen, und die Heranbildung motivierter Nutzer derselben, also von Akteuren, die bereit sind, Wissen zu erwerben, Innovationen zu bewirken, Risiko zu übernehmen.

Am Beispiel der Finanzkrise illustrieren die Verfasser das Problem der Anpassungseffizienz formaler Institutionen. Ihre Kritik an den EU-Institutionen und an den jüngsten Veränderungsplänen für dieselben deckt sich in vielerlei Hinsicht mit der Kritik anderer heterodoxer Richtungen der Ökonomik: Richter und Furubotn konstatieren, dass die Folgen der internationalen Finanzkrise deutlich machen, „dass die Zentralbank im internationalen Papierstandard nicht allein von der öffentlichen Verschuldung, sondern auch vom Ausmaß und der Organisation privater Verschuldung in Bedrängnis gebracht wird. Die Forderung nach stabilem Geld (nach Kaufkraftstabilität) enthält, wenn auch unausgesprochen, die Forderung nach stabilen

öffentlichen *und* privaten Finanzen – eine im Falle eines international freien Kapitalverkehrs nicht leicht zu erfüllende Aufgabe. Weder der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union noch der ihn ergänzende Maastrichtvertrag gehen auf dieses Problem ein.“ (S. 34f) Hinzuzufügen ist, dass auch der Lissaboner Vertrag und die geplante Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts dieses Problem vernachlässigen.

Im letzten Kapitel befassen sich die Autoren mit den Zukunftsperspektiven der NIÖ. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Verwendung „friktionsloser“ Modelle vollkommener und unvollkommener Konkurrenz, die von uneingeschränkter individueller Rationalität und einer exogen vorgegebenen Institutionenstruktur ausgehen, nicht mehr zu rechtfertigen sei. Wichtige zukünftige Forschungsbereiche der NIÖ sind abgesehen von den Bemühungen in den Kerngebieten u. a. die Endogenisierung von Institutionen, die Entwicklung einer anpassungseffizienten Rechtsordnung, die Untersuchung der Rolle von Ideologien (d. h. von umfassenden Systemen kognitiver und moralischer Überzeugungen, die eine Interpretation der Umwelt liefern), die Überprüfung analytischer Verfahren und empirischer Einsichten aus anderen Sozialwissenschaften im Hinblick auf ihre Nützlichkeit für die Weiterentwicklung der NIÖ.

Sowohl Studenten als auch einschlägig tätigen Wissenschaftlern ist die vorliegende Neuauflage uneingeschränkt zu empfehlen. Glossar, Literatur-, Autoren- und Sachverzeichnis³ erhöhen den Gebrauchswert des Bandes als Nachschlagewerk.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Siehe dazu Kurz (2011).
- ² Überraschen kann diese Tatsache angesichts der einschlägigen historischen Erfahrungen mit Paradigmenwechseln in der Ökonomie freilich nicht: Das Wesen der Orthodoxie besteht ja gerade darin, dass die Hohen Priester einer Lehre noch an ihren Dogmen festhalten, wenn diese schon längst obsolet geworden sind.
- ³ Ärgerlich sind die Vielzahl von Druckfehlern und die Mängel des Sachverzeichnisses: Wer beispielsweise auf den angegebenen Seiten 324 und 325

nach Ausführungen zu dem Stichwort „Rationalität“ sucht, wird dort nichts dazu finden.

Literatur

- Kurz, Heinz D., Vom Fall und Wiederaufstieg einiger Ideen von Lord Keynes. Oder: Zum trostlosen Zustand einer „elenden Wissenschaft“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/1 (2011) 15-36.
- Morgenstern, Oskar, Pareto Optimum and Economic Organization (=Working Paper, Econometric Research Program, Princeton University, Princeton, N. J., 1964).

Schwarzbuch Landwirtschaft

Rezension von: Hans Weiss, Schwarzbuch Landwirtschaft. Die Machenschaften der Agrarpolitik, Deuticke Verlag, Wien 2010, 173 Seiten, € 15,90.

Neben der Gruppe der Beamten ist die Gruppe der Bauern in Österreich die einzige Berufsgruppe, die über einen parteipolitisch derart großen Schuttschirm verfügt, dass jede Veränderung schon im Keim erstickt wird. Alleine schon der Hinweis, dass jemand Bauer ist, führt zu einer sehr erregten und oftmals unsachlichen Diskussion.

So sehen viele Konsumenten die bäuerlichen Betriebe als finanzielles Fass ohne Boden, ohne dabei zu bedenken, dass in den letzten zwei Jahrzehnten die Produzentenpreise wichtiger Produkte wie bspw. Milch stark verfielen.

Um hier einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, wurde ein Fördersystem installiert. Dies erwies sich jedoch als äußerst ungerecht. Einerseits fließen zwar erhebliche finanzielle Mittel in die Landwirtschaft, andererseits können diese von den Bauern nur dann auch lukriert werden, wenn sie sich strikt an die Vorgaben des Ministeriums sowie der Landwirtschaftskammern halten. Ein Beispiel dazu: Für einen Milchbauern etwa ist es unmöglich, ein Wiesengrundstück in Ackerland umzuwandeln, um etwa Mais zu Futterzwecken anzubauen. Diese Entscheidungsfreiheit hat der Milchbauer im 21. Jahrhundert nicht mehr. Darüber hinaus werden alle landwirtschaftlichen Flächen durch ein sogenanntes GPS-System erfasst und kontrolliert. Nichtsdestotrotz wird von den Funktionären

des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens immer noch die Mär vom „freien Bauern“ aufrechterhalten.

Die vorliegende Untersuchung¹ zeigt recht eindrucksvoll auf, was seit Jahrzehnten in der österreichischen Landwirtschaft gang und gäbe ist: ein Fördersystem, das ungerechter nicht mehr sein könnte. So belegt etwa die Statistik, dass Kleinbauern mit 448 Euro pro Hektar gefördert werden, Großbauern jedoch mit 544 Euro. Insgesamt kommen nur rund 20 Prozent aller Agrarsubventionen den vielbeschworenen „kleinen Bauern“ zugute. Der große Rest geht an Personen und Firmen, an Großbauern, an Raiffeisen-dominierte Lebensmittelfirmen, an Privatstiftungen und reiche Österreicher. Und vor allem an Hunderte von Agrarfunktionären.

Wenn Bauernfunktionäre für möglichst hohe Subventionen plädieren, vertreten sie damit meist auch ihre ganz eigenen finanziellen Interessen. Denn viele von ihnen zählen, allein oder gemeinsam mit Familienmitgliedern, zu den Spitzenempfängern, weil sie einen Bauernhof bewirtschaften. Politisch werden sie alle vom Bauernbund dominiert, dem ländlichen Rückgrat der ÖVP.

Aber die ÖVP-Macht bröckelt und wandert in Richtung aufmüpfiger Bauern, die sich vom herrschenden Apparat nicht mehr vertreten fühlen. So erzielte die Gruppe „Unabhängige Bauern“, die für Aktionen wie „A faire Milch“ bekannt wurden, einen Zuwachs von fünf Mandaten bei der Landwirtschaftskammerwahl 2010.

Zieht man alle in der Landwirtschaft tätigen Politiker und Funktionäre in Betracht, dann kommt man auf eine geschätzte Subventionssumme von jährlich 100 Mio. €, die in diese Richtung fließt. Sogar der Verein der Bauern-

chefs der Bundesländer, der sich mit dem hochtrabenden Namen „Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern“ schmückt, kassierte, so der Autor, im Jahr 2007 eine zünftige Subvention in der Höhe von fast 870.000 Euro, und zwar unter dem Titel „sonstige Maßnahme“ im Rahmen der Investitions- und Regionaloffensive. Die „Präsidentenkonferenz“ besteht nur aus Männern. Denn obwohl in Österreich 41 Prozent aller bäuerlichen Betriebe von Frauen geführt werden, sind diese in den höheren politischen Gremien der Landwirtschaft kaum vertreten.

Ein weiterer wichtiger Problembereich, der unter dem Titel „Die große Privatisierung“ im Buch behandelt wird, sind die illegalen Landverschiebungen in Tirol.² Es begann kurz nach dem Zweiten Weltkrieg. Die zunehmende Industrialisierung führte dazu, dass die Zahl der Bauern rapide abnahm und ihr wirtschaftlicher und politischer Einfluss schrumpfte. In Tirol fühlten sich die Bauern besonders bedroht, denn hier gehörte ein Fünftel der gesamten Landesfläche, Wiesen, Weiden und Wald, den Gemeinden – und damit allen. Die ansässigen Bauern besaßen hier lediglich Nutzungsrechte. Mitte des 20. Jahrhunderts hatte irgendein schlauer Tiroler Politiker die Idee, diese Gemeindegüter, die allen gehörten, in das Eigentum der ansässigen Bauern zu übertragen. So forderte der damalige Tiroler Agrarlandesrat und spätere Landeshauptmann Eduard Wallnöfer seine Behörde auf, eine sogenannte „Agrargemeinschaft“ einzurichten. Anfangs liefen solche Aktionen noch unkoordiniert und ohne gesetzliche Rückendeckung. Aber das sollte sich bald ändern. Mit Rückendeckung der Bürgermeister und der Tiroler Agrarbehörde wurde verfügt, dass das Ge-

meindegut nun im Eigentum der Agrargemeinschaft steht. Grund dafür war die Befürchtung der Berechtigten (also der alteingesessenen Bauern), durch die fortschreitende Verschiebung der Bevölkerungsschichten zu Ungunsten des Bauernstandes künftig nicht mehr in der Lage zu sein, auf die Verwaltung der Gemeinde hinreichend Einfluss nehmen zu können.

Es ging also darum, wie der Autor zutreffend ausführt, den Besitz, der allen gehörte, aufzulösen und den Mächtigen zuzuschieben. Die Landesregierung schuf hierfür eine eigene Agrarbehörde, die darauf achtete, dass die Verfahren unter dem Decknamen „Regulierungen“ möglichst geheim abliefen. Um eine solche in Gang zu setzen, genügte es, dass sich ein Nutzungsberechtigter über die Gemeinde beschwerte oder ein Viertel aller Nutzungsberechtigten einen entsprechenden Antrag an die Agrarbehörde stellte. Im Regelfall, so der Autor, wurde alles an den demokratisch gewählten Gemeindevertretungen vorbei entschieden, denn die Tiroler Landesregierung nahm sich das Recht heraus, einen handverlesenen Gemeindebewohner zum alleinigen Vertreter der Gemeinde zu bestimmen. Weder der Bürgermeister noch die gewählten Gemeinderäte hatten etwas mitzureden. Ab dem Jahr 1952 lief die Sache dann unter dem vom Tiroler Landtag angepassten Deckmäntelchen „Flurverfassungsgesetz“, dem auch die SPÖ zustimmte.³

Der Wert der den Bauern zugeschobenen Flächen und Grundstücke entwickelte sich im Lauf der Jahre und Jahrzehnte prächtig. Viele Tiroler Gemeinden wurden zu Tourismusmagneten, und dementsprechend rasant stiegen die Grundstückspreise, vor allem dann, wenn billiges Weideland oder

Wald in Baugrund umgewidmet wurde – ein Schlaraffenland für die Mitglieder der Agrargemeinschaften. Wenn eine Gemeinde etwa zur Verbesserung der Infrastruktur eine Abwasseranlage bauen wollte, musste sie bei der Agrargemeinschaft anklopfen und den benötigten Baugrund, der bis zur Regulierung der Gemeinde gehört hatte, um teures Geld kaufen oder pachten.⁴

Trotz eines Urteils des Verfassungsgerichtshofes von 1982 ist seither in Tirol nicht allzu viel passiert. Zwar beschloss der Tiroler Landtag 2009 ein neues Gesetz, mit dem zumindest ansatzweise die Erkenntnisse des Gerichtes umgesetzt wurden. Doch auch das neue Gesetz zeigt in wichtigen Passagen immer noch die Handschrift des bäuerlichen Machtkartells. Die Gemeinden haben jetzt zwar Mitspracherechte bei der Nutzung von Gemeindegütern, aber letztlich entscheiden immer noch die Agrargemeinschaften.

Ein wichtiges Kapitel im vorliegenden Buch befasst sich mit den Privilegien der Bauern, insbesondere mit der Steueroase Landwirtschaft. Derzeit gibt es in Österreich rund 170.000 Bauern, aber laut Angaben des Landwirtschaftsministeriums zahlt nur eine verschwindend kleine Minderheit von 3-4.000 Einkommensteuer – insgesamt rund 35 Mio. Euro jährlich. Dieser geringe Betrag kommt zustande, da bei den Bauern zur Berechnung der Steuern nicht das reale Einkommen herangezogen wird, sondern ein fiktiver, extrem niedrig angesetzter Vermögenswert des von ihnen bewirtschafteten Bodens, also der sogenannte „Einheitswert“.⁵ Ein durchschnittlicher Landwirt bewirtschaftet in Österreich rund 35 Hektar Grund und Boden, mit Ackerland, Wiesen und ein wenig Wald. Aus diversen Statistiken lässt sich erschließen, dass der Staat

einen Hektar land- und forstwirtschaftlichen Grund mit rund 414 Euro Einheitswert einstuft und dafür rund 4,30 Euro kassiert. Somit bezahlt der Bauer in Österreich durchschnittlich 150 Euro Grundsteuer.

Darüber hinaus dienen bei Bauern die Einheitswerte nicht nur als Basis zur Ermittlung von Grund- und Einkommenssteuern, sondern auch von Beiträgen für Krankenkassen, Pensions- und Unfallversicherungen, Kirchensteuern sowie Stempel-, Rechts- und Rundfunkgebühren.⁶ Einheitswerte werden darüber hinaus auch zur Bemessung staatlicher Fördermaßnahmen herangezogen, etwa bei Hochschulstipendien, Kindergartenzuschüssen und Ausgleichszulagen. Bis zu einem Einheitswert von 65.500 Euro sind Bauern, so der Autor weiter, steuerlich pauschaliert, d. h. bis zu dieser Grenze fällt keine Einkommensteuer an.⁷ Als Folge der Nichtanpassung der Einheitswerte müssen viele landwirtschaftliche Großbetriebe keine Einkommensteuer bezahlen, auch wenn ihre realen Einkommen massiv gestiegen sind. Diese Nichtanpassung ist vor allem ein Steuergeschenk an mittlere und große Bauern. Müssten die Bauern daher wie andere Selbstständige auch ihr reales Einkommen versteuern, so hätte der österreichische Staat mit einem Schlag Mehreinnahmen in der Höhe von mehreren hundert Millionen Euro zu verzeichnen. Für kleine Bauern – die überwiegende Mehrheit – hätte das keinerlei Auswirkungen.

Eine besondere Form landwirtschaftlicher Förderung stellen die staatlichen Zuschüsse an die Sozialversicherungsanstalt der Bauern dar. Weil die überwiegende Mehrheit aufgrund ihrer Steuerprivilegien offiziell fast nichts verdient, sind ihre Beiträge

nur sehr gering. Aus diesem Grund ist der staatliche Zuschuss besonders hoch. Arbeiter und Angestellte erhalten im Durchschnitt 935 Euro Pension, wobei der Staat einen Anteil von 168 Euro zuschießen muss. Bauern erhalten aufgrund ihrer geringen Beitragsleistung im Durchschnitt nur 561 Euro Pension, wobei der Staat allerdings noch einen Zuschuss von 438 Euro leisten muss.

Sehr verdienstvoll sind auch die Ausführungen im Kapitel „Bauernsterben“. Aus Verzweiflung über fallende Milchpreise und die Billigpreispolitik der großen Handelsketten schlossen sich Anfang 2004 österreichische Bauern zur Interessengemeinschaft Milch (IG-Milch) zusammen. Sie umfasst inzwischen sechstausend Mitglieder. Dies war aus Sicht der Mitglieder die einzige Möglichkeit gewesen, wirtschaftlich zu überleben. Genau so ist ja ursprünglich auch Raiffeisen entstanden, aus einem Zusammenschluss von Bauern, denen es an den Kragen ging. Aber von einer ehemals guten Idee ist – wie so oft – nicht mehr viel übriggeblieben. Dem heutigen Raiffeisen-Konzern geht es nur mehr um Geld, Umsatz und Gewinn. Der nächste Schritt der IG-Milch war, dass sie die Vermarktung selbst in die Hand nahm. So ist Anfang 2006 „A faire Milch“ entstanden und wurde eine erfolgreiche österreichische Marke, die sogar den österreichischen Staatspreis für Marketing erhielt. Finanzielle Unterstützung gibt es allerdings keine. Die Rebellen mussten von Anfang an alles selbst finanzieren.

Der offiziellen Agrarpolitik gefiel das jedoch nicht, und so versuchte sie mit einem Konkurrenzunternehmen das Projekt zum Scheitern zu bringen, jedoch mit sehr bescheidenem Erfolg.⁸ Die Forderungen der IG-Milch kann man als Konsument nur unterstützen:

Verbot von gentechnischem Futter für Tiere; Tierfütterung muss zu 80 Prozent aus Dauergrünland stammen – nur so hätten Bergbauern eine Chance, wirtschaftlich zu überleben; gerechtere Verteilung der Agrarförderungen (derzeit gibt es für einen Hektar Grünland 200 Euro, für einen Hektar Ackerland bis zu 600 Euro Förderung); auf allen Lebensmitteln muss verpflichtend und ohne Ausnahme die Herkunft vermerkt werden; Abschaffung der Milchpreis-Staffelung. Derzeit erhalten Bauern mit hohen Liefermengen von Molkereien meist einen höheren Milchpreis als Bauern mit kleinen Mengen.

So wichtig auch alle im Buch angeführten Sofortmaßnahmen sind, so wenig verändern sie etwas am gesamten landwirtschaftlichen Milchproduktionssystem der EU. Ein Blick über die EU-Grenzen hinaus zeigt auf, dass es sehr wohl Beispiele gibt, die nachahmenswert wären⁹ – so etwa das kanadische.

Dort gibt es seit 1970 ein Quotensystem, das nicht staatlich gelenkt ist und das nicht vor lauter Schlupflöchern nur die belohnt, die sich nicht daran halten. In Kanada vermeiden die Erzeuger selber mit flexiblen Quotenmengen für jeden einzelnen Betrieb Überschüsse. Jeden Monat wird überprüft, ob mehr Milch benötigt wird oder nicht. Die Canadian Dairy Commission, die dortige Milchkommission, überwacht als Monitoringstelle den Prozess. Diese Stelle setzt sich aus Vertretern des Milcherzeugerverbands und der Politik zusammen. Um die Milchversorgung muss sich deswegen in Kanada niemand Sorgen machen. Was aber beim kanadischen System herauskommt, ist – ein Milchpreis für die Bauern von 45 Cent im Durchschnitt. Das ist der Preis, den die Molkerei bezahlt! Denn

Subventionen müssen hier nicht abgezogen oder dazugerechnet werden. Kanadas Milchwirtschaft kommt ohne Subventionen aus! Dieses System funktioniert jedoch seit Jahrzehnten nur, da sich die Bauern zusammenschlossen und die Mengensteuerung in die eigenen Hände genommen haben. Ein Argument der Kritiker ist aber richtig: In Kanada funktioniert das u. a. nur, weil die Politik es will. Diese muss die Umsetzung der Rahmenbedingungen aktiv unterstützen. Nur bezahlen muss sie nicht, im Gegensatz zum EU-Modell.

Insgesamt gesehen, gelang dem Autor mit dem vorliegenden Buch ein interessanter und spannend geschriebener Problembericht der Landwirtschaft in Österreich.

Josef Schmee

Anmerkungen

- ¹ An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Ergebnisse im vorliegenden Buch nicht neu sind, jedoch in dieser Eindringlichkeit seit Langem so nicht mehr vorgebracht wurden: siehe Gerhard Steger, *Wer profitiert von den Überschüssen in der österreichischen Landwirtschaft?* (Wien 1987), und ders., *Bauernopfer? Die Auswirkungen des EU-Beitritts für die österreichische Landwirtschaft* (Wien 1989).
- ² Bereits 1982 bezeichnete der Verfassungsgerichtshof das Vorgehen der mit den Vermögensübertragungen befassten Behörden als parteiisch und offenkundig krass rechtswidrig. Es dauerte erstaunlich lange, bis das Tiroler Macht- und Schweigekartell, so der Autor, zu bröckeln begann. Erst vor Kurzem wurde das ganze Ausmaß dieser Vermögensdelikte bekannt. So ist es insbesondere der Journalistin Alexandra Keller zu verdanken, die die Machen-

schaften der Behörden Stück für Stück in der Zeitschrift „Echo“ aufdeckte. Erstaunlich ist, dass außerhalb Tirols über diese gigantische Grundverschiebung und die dubiose Rolle der Tiroler Behörden kaum berichtet wurde.

- ³ Alle in Tirol durchgeführten Regulierungen lassen sich dem juristischen Straftatbestand „Amtsmissbrauch“ zuordnen.
- ⁴ Wie etwa in Innsbruck, wo die Stadt für die Abfalldeponie Ahrental jährlich rund 600.000 Euro an die fünfzehn Mitglieder der Agrargemeinschaft Vill bezahlen muss.
- ⁵ Im Frühjahr 2010 forderten Arbeiterkammern und Gewerkschaften eine Neubewertung der Einheitswerte. Daraus wurde jedoch nichts, da auch die SPÖ einer Verschiebung der Anpassung bis zum Jahr 2015 zugestimmt hat. Auch das Zerren der Bauern vor das höchste Gericht mit der Begründung, dass diese Berufsgruppe nichts zur Sanierung des Budgets beiträgt, kann vom Rezensenten nur als Gag aufgefasst werden. Im Unterschied zu den unselbstständig Beschäftigten hat die Standesvertretung für die Bauern sehr gut verhandelt. Dies kann den Bauern doch nicht zum Vorwurf gemacht werden.
- ⁶ Der Verfassungsgerichtshof hat in einem Urteil allerdings festgestellt, dass Einheitswerte keine geeignete Grundlage für die Bemessung staatlicher Abgaben sind. Aber wen kümmert's in diesem Land, was der Verfassungsgerichtshof sagt?
- ⁷ Diese Grenze wurde jüngst auf 100.000 Euro angehoben – wiederum ohne nennenswerten Widerstand der Sozialdemokratischen Partei.
- ⁸ Vielleicht, so der Autor, war es nur ein dummer Zufall, dass das „Ökosoziale Forum“ im Jahr 2007 unter dem Vorsitz des ehemaligen EU-Agrarkommissars Franz Fischler eine Vermarktungsfirma gründete, deren Name eine verblüffende Ähnlichkeit mit „A faire Milch“ aufwies – „Fairea“. Und vielleicht war es ebenfalls nur ein dummer Zufall, dass

diese Firma vom Landwirtschaftsministerium und anderen einschlägigen Agrarstellen sofort Förderzusagen in der Höhe von mehreren 100.000 Euro erhielt.

⁹ Die nachfolgenden Ausführungen stammen aus dem interessanten Buch von Romuald Schaber, Blutmilch. Wie Bauern ums Überleben kämpfen (München 2010) 227ff.

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

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

Christa Schlager (Hrsg.)

Christa Schlager
Vorwort

Katharina Mader
Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende
Evaluierungen

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

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

Ulrike Mandl und Thomas Obermayr
Erfahrungen und Perspektiven hinsichtlich Ausgliederungen aus Sicht
des Rechnungshofes

Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann
Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalten – Versuch eines Resümees

Wien 2010, 178 Seiten, € 24,-.

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

Wirtschaftsgeschichte des modernen Europa

Rezension von: Stephen Broadberry,
Kevin O'Rourke (Hrsg.), *The Cambridge
Economic History of Modern Europe*,
2 Bände (Bd. 1: 1700-1870; Bd. 2: 1870
to the Present), Cambridge University
Press, Cambridge 2010, 329 + 468 Seiten,
gebunden, £ 115.

Bislang waren Übersichtswerke zur europäischen Wirtschaftsgeschichte zumeist zunächst chronologisch und dann geografisch gegliedert. Innerhalb der Abschnitte über einzelne Epochen dominierte die nationale Sichtweise.

Im vorliegenden zweibändigen Werk von Cambridge University Press über die Wirtschaftsgeschichte des modernen Europa ist das anders. In chronologischer Hinsicht wird der Beobachtungszeitraum, welcher das 18., 19. und 20. Jahrhundert umfasst, in zwei Teile (1700-1870; 1870-2005) gegliedert, denen jeweils ein Band gewidmet ist. Im zweiten, deutlich umfangreicheren Band erfolgt eine weitere chronologische Unterteilung: Die drei Hauptabschnitte gelten der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg (1870-1914; Abschnitt I), den beiden Weltkriegen und der Zwischenkriegszeit (Abschnitt II) bzw. der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts (Abschnitt III).

Eine Gliederungsebene tiefer wird die konventionelle nationale Perspektive jedoch aufgegeben zugunsten eines themenorientierten Zugangs:

Die makroökonomische Entwicklung Europas zwischen 1700 und 1870 ist das Thema des Abschnitts I des ersten Bandes. Die fünf Beiträge befassen sich mit den Wachstumskomponenten, dem demografischen Übergang, Staat und privaten Institutionen, Handel und

Kolonialismus sowie den Konjunkturzyklen.

Im Abschnitt II wird eine sektorale Perspektive eingenommen. Hier wird deutlich, dass die AutorInnengruppe die traditionelle Agrar- und Industrielastigkeit der Analyse hinter sich gelassen hat zugunsten einer ausgewogeneren Betrachtungsweise, welche dem Dienstleistungssektor weit größere Aufmerksamkeit schenkt.

Der dritte Abschnitt des ersten Teils schließlich befasst sich mit den Lebensstandards, der Urbanisierung und einem Vergleich von Wirtschaftsindikatoren Europas und Asiens.

Die drei chronologischen Hauptabschnitte des zweiten Bandes sind jeweils in gleicher Weise gegliedert. Sie umfassen jeweils ein Kapitel zur makroökonomischen Entwicklung, zu den Konjunkturzyklen, sektoralen Entwicklungen sowie zu Bevölkerung und Lebensstandard. Ergänzt werden diese vier Beiträge jeweils durch ein Kapitel über das Handelsregime: Globalisierung 1870-1914, Krieg und Desintegration 1914-1959 bzw. europäische Integration.

Zumeist stammen die Beiträge von mehreren AutorInnen, wobei es sich überwiegend um quantitativ orientierte Wirtschaftshistoriker und neoklassisch ausgerichtete Ökonomen handelt. Herausgeber des Doppelbandes sind Stephen Broadberry, Wirtschaftshistoriker an der Universität von Warwick, und Kevin O'Rourke, Ökonom mit wirtschaftshistorischem Forschungsschwerpunkt am Trinity College in Dublin. Wer daraus eine Britannienezentrierte Darstellung der Industriellen Revolution ableiten wollte, der irrt: Die geografische Herkunft der VerfasserInnen ist breit gestreut: Viele europäische Länder sind in der AutorInnengruppe vertreten, ebenso wie die

Vereinigten Staaten und Kanada, die Türkei, Indien und China.

Selbstverständlich ist es unmöglich, in einer kurzen Besprechung alle Beiträge des umfassenden Sammelwerks zu würdigen. Für den Rezensenten und wohl auch für viele wirtschaftshistorisch Interessierte von besonderer Attraktivität ist das Thema des Übersichtsartikels von B. Gupta und D. Ma „Europe in an Asian Mirror: the Great Divergence“.

Die AutorInnen versuchen empirisch die Frage zu beantworten, ob Nordwesteuropa schon vor der Industriellen Revolution wirtschaftlich weiter fortgeschritten war als die entwickelteren Regionen Chinas und Indiens, was die weithin etablierte Meinung darstellt, oder ob sich Nordwesteuropa und die entwickelteren Regionen Chinas und Indiens im 18. Jahrhundert in ökonomischer Hinsicht auf etwa demselben Niveau befanden, was der revisionistischen These von Historikern und Asien-Spezialisten wie Ken Pomeranz u. a. entspricht.

Zu diesem Zweck verschafften sich Gupta und Ma einen Überblick über die jüngsten Forschungsergebnisse hinsichtlich des Vergleichs zwischen ökonomischen Indikatoren Europas einerseits und Chinas und Indiens andererseits für den Zeitraum vom 17. bis zum 19. Jahrhundert: Reallöhne, anthropometrische Maßzahlen, Alphabetisierungsraten, Konsummuster, Urbanisierungsgrade. Indem sie wichtige Erkenntnisse zu den ökonomischen, sozialen und politischen Institutionen (z. B. Getreidemärkte, Institutionen des Fernhandels, Großreiche und Kolonien) zusammenfassen, nähern sich die AutorInnen dem Problem der Ursachen der wirtschaftlichen Divergenzen in Eurasien vor der Industriellen Revolution an.

Zu welchen – nach Meinung der VerfasserInnen freilich mit Vorsicht zu interpretierenden – Ergebnissen gelangt die komparative Studie von Gupta und Ma? Der Lebensstandard in den entwickelteren Regionen Chinas und Indiens, gemessen an den Reallöhnen, entsprach im 18. Jahrhundert eher jenem in Süd- und Zentraleuropa als in Nordwesteuropa. Mit dieser Einschätzung liegen die AutorInnen deutlich näher bei der traditionellen Sichtweise als bei der revisionistischen Hypothese. Das Gefälle im Lebensstandard zwischen Nordwesteuropa und den entwickelteren Regionen Chinas und Indiens bestand demgemäß schon in der vormodernen Periode („The Great Divergence was well under way in the seventeenth century.“ [S. 285]) und nahm mit dem Einsetzen der Industriellen Revolution weiter zu.

Das größte Manko des Sammelwerks ist, dass es sich hierbei überwiegend um die Interpretation der modernen Wirtschaftsgeschichte aus der Sicht von neoklassischen Ökonomen und von Wirtschaftshistorikern, die dieses Denkmuster übernommen haben, handelt. Die Vertreter der „New Classical Economics“ gehen von der Annahme aus, dass rational handelnde und rationale Erwartungen hegemonisierende Individuen mit profitablen und miteinander konkurrierenden Unternehmen in perfekt funktionierenden Märkten interagieren. Diese Märkte, so die Annahme, produzieren effiziente ökonomische Ergebnisse, sofern sie sich selbst überlassen bleiben. Staatliche Eingriffe, so wird behauptet, stören nur den reibungslosen Ablauf dieses besten Mechanismus zur Erzeugung von Wohlstand und zur Befriedigung aller Bedürfnisse. Entsprechend diesen Grundüberzeugnissen hinsichtlich der Funktionsweise des ökonomischen

Systems fallen die Interpretationen der Wirtschaftsgeschichte aus.

Anderen Sichtweisen wird wenig Aufmerksamkeit geschenkt und wenig Platz eingeräumt. Beispielsweise wird Lars Magnusson, Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität von Uppsala und Herausgeber der Reihe „Explorations in Economic History“ bei Routledge, der den weitverbreiteten Mythos, die Etablierung der modernen kapitalistischen Marktwirtschaft sei mit einem schrittweisen Rückzug des Staates sowie der staatlichen Interventionen während des Großteils des 19. Jahrhunderts (bis in die 1880er-Jahre) einhergegangen, überzeugend widerlegt,¹ nicht einmal zitiert. Magnusson zieht folgenden Schluss: „... (I)n most places, it is not a spontaneous order of self-interested individuals which emerges as a consequence of the abolition or reform of the regulatory system, but rather new forms of governance and regulations which also, so it seems, are better able to do the job of achieving modern economic growth and the establish-

ment of industry. Instead of shrinking in size and importance, we can see a more powerful state emerging during the 19th century.“²

Den dargelegten Stärken des Sammelwerks – europäische Perspektive, starke Berücksichtigung des Dienstleistungssektors, zusammenfassende Darstellung einer Vielzahl von Spezialstudien – steht somit die Vernachlässigung heterodoxer (nicht von der neoklassischen Ökonomie angeleiteter) Sichtweisen gegenüber.

Martin Mailberg

Anmerkungen

¹ Siehe Magnusson (2000, 2009).

² Magnusson (2009) 145.

Literatur

- Magnusson, Lars, *An Economic History of Sweden* (London 2000).
 Magnusson, Lars, *Nation, State and the Industrial Revolution. The visible hand* (Abingdon 2009).

Reformation und Industrielle Revolution

Rezension von: Jürgen G. Backhaus (Hrsg.), Religion und Wirtschaft. Die Bedeutung der Reformation, LIT Verlag, Münster 2010, 177 Seiten, broschiert, € 19,90; Jürgen Backhaus (Hrsg.), The Reformation. As a Pre-Condition for Modern Capitalism, LIT Verlag, Münster 2010, 280 Seiten, broschiert, € 24,90.

Das 18. Symposium für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Heilbronn 2005 widmete sich der Frage des Zusammenhanges von Religion und Wirtschaftsentwicklung im Allgemeinen und jener des Protestantismus damit im Besonderen. Die Beiträge zu dieser Veranstaltung fanden ihren Niederschlag in zwei Publikationen. Die eine erschien in deutscher Sprache, die andere in Englisch. Manche Beiträge finden sich in beiden Bänden, manche nur in einem. Jedenfalls erweist sich die englische Version durch viele zusätzliche Artikel wesentlich erweitert.

Der Herausgeber beider Bücher, Jürgen W. Backhaus, stützt sich in der deutschen Version einleitend auf die These Werner Sombarts, wonach der moderne Kapitalismus erst durch die Reformation entstehen konnte. Er beruhe auf drei Säulen: der materiellen Ausstattung, der Organisationsform sowie dem Geist, welcher dem Wirtschaften Sinn gebe. Und dieser sei durch Luther insoweit geformt worden, als er dem Menschen Selbstverantwortung übertrug; eine Position, welche nicht nur für die Religion galt, sondern in allen Bereichen des Lebens wirksam wurde.

Welche Konsequenzen sich hieraus für die Arbeitsethik ergaben, expliziert Frambach ausführlich, indem er auf

die Differenzen zwischen Luther und Calvin eingeht. Zwar wurde die Arbeit im christlichen Verständnis immer positiv gesehen – der biblische Fluch bezog sich nur auf deren Bedingungen –, doch ermöglichten daneben Beten und Kontemplation noch in stärkerem Maße, ein gottgefälliges Leben zu führen. Solcher Müßiggang erscheint Luther inakzeptabel. Jeder Mensch sei zur Arbeit verpflichtet, sie ist Ausdruck seiner Berufung. Daher hat er seine Arbeit auf dem ihm von Gott zugewiesenen Platz zu verrichten. Calvin geht über diese Vorstellung hinaus, indem er eine Steigerung der Arbeitsintensität fordert. Zwar vermag der Mensch durch seine Arbeit nicht die Gnadenentscheidung Gottes zu beeinflussen, doch erweist sich am Resultat seiner Tätigkeit die Auserwähltheit. Und aus dieser Verhaltensweise leitet auch Max Weber die kapitalistische Dynamik ab.

Hansen geht generell der Frage nach, wie die Religion ökonomische Verhaltensweisen bestimmt. Ausgangspunkt seiner Überlegungen findet sich in der spezifisch europäischen Entwicklung, welche sich signifikant von der anderer Regionen und Kulturen unterscheidet. Sie führte von der Antike über die Entwicklung des Rechtsstaates und der Wissenschaft schließlich zur Industriellen Revolution. Von den großen Weltreligionen gingen sehr unterschiedliche Impulse auf diesen Prozess aus. So sei er von der islamischen Theokratie verhindert worden, dagegen wäre der „*corpus iuris canonici*“ offenbar nicht über moralische Begrenzung wirtschaftlicher Aktivitäten hinausgegangen – welche erfolgreich umschifft wurden. Erst durch die Reformation sei das staatliche Rechtssystem von der Theologie getrennt worden. Dazu wäre die Hoch-

schätzung der beruflichen Arbeit mit den notorischen Effekten gekommen.

Aber der Autor geht noch über diese Periode hinaus und beschäftigt sich nicht nur mit dem Entstehen der katholischen Soziallehre, sondern mit deren Einfluss auf die Soziale Marktwirtschaft. Schließlich mündet seine Argumentation, ausgehend von der 68er-Revolution, in einer generellen Kritik des gegenwärtigen gottlosen Zeitalters. Erstaunlicherweise fehlt im Abriss der katholischen Soziallehre deren eigentlicher Begründer, Karl Vogelsang, ein deutscher, protestantischer Konvertit, der in Österreich großen Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik gewann.

Einen kurzen, jedoch sehr informativen Beitrag leistet Meijer, wenn er die Hauptlinien des Denkens Calvins über Wirtschaft und Staat nachzieht. So überwand Calvin die scholastische Tradition und lehnte Zins- wie Wucherverbot ab. Er sah durchaus die produktive Rolle des Geldes. Ebenso schätzte er die Bedeutung des Handels ein, welcher, wie jeder andere Beruf, gottgegeben sei. Auch lehnte er Luxus nicht ab, weil darüber in der Heiligen Schrift nichts zu finden sei. Sparen ermögliche die Investition. Damit sah er die auf Arbeitsteilung und privatem Eigentum an Produktionsmitteln beruhende Tauschwirtschaft durchaus positiv. Zwar befürwortete er die Caritas, verurteilte jedoch das Betteln. Damit wurde ein vergleichsweise hoher Freiraum für wirtschaftliche Aktivität geschaffen.

Im Staat sieht Calvin eine von Gott gewollte Autorität, welche der Kirche gleichgeordnet ist. Er preferiert die Aristokratie und lehnt die Volkssouveränität ab, akzeptiert aber ein Widerstandsrecht, wenn der Souverän gegen die göttlichen Gesetze verstoße.

Es sei jedoch nicht Aufgabe des Staates, die Bürger zur wahren Religion zu bekehren – eine Auffassung, die sich in seinem Genfer Regime allerdings nicht manifestiert hat. Außerordentlich interessant erweist sich Meijers Hinweis darauf, dass Calvin die manifeste Prädestination nicht vertreten hat. Diese sei ihm von Max Weber zugeschrieben worden, der seine Informationen aus der Beobachtung zeitgenössischer calvinistischer Gruppen in den USA gewonnen habe.

Abschließend präsentiert Esser einen zeitgenössischen Bericht aus dem 18. Jahrhundert über einen Vorfahren des Herausgebers, der als katholischer Priester zum Protestantismus konvertierte, jedoch, trotz intensiver Bemühungen, keine Stelle als evangelischer Prediger fand, sodass er letztlich gezwungen war, Landwirt zu werden. Der Autor vermeint in der Karriere vom Kleriker zum Bauern den Ausdruck der Dynamik des protestantischen Menschen zu sehen.

Die englische Version

In der englischen Version des Projektes geht Peukert den ökonomischen Vorstellungen Luthers nach. Dessen Grundkonzeption sieht er in der wechselseitigen Durchdringung zweier Sphären gelegen: der religiösen mit der diesseitigen in ihrer ökonomischen Ausprägung. Das bedeute, dass Luther wirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung trägt, jedoch das Verhalten der Akteure moralisch eingrenzt. Beispielsweise sieht er die Notwendigkeit des Handels, wenngleich er seine Skepsis gegenüber diesem Beruf oft anklingen lässt. In jedem Fall verdammt er jedoch Taten, welche überhöhte Preise und damit übermäßige Gewinne (so auch Kartelle) nach

sich zögen, in jedem Fall jedoch den interregionalen Austausch, also die großen Handelshäuser. In der Frage des Zinses ist er unerbittlich, nach anfänglicher Ambivalenz lehnt er diesen vehement ab, offenbar noch schärfer, als das die katholische Kirche getan hatte.

Offenbar hat man Luthers Position schon früh durchaus kritisch gesehen. So zitiert Peukert die Einleitung zur Weimarer Ausgabe der Werke Luthers aus 1888, wo es heißt: „Dabei ist er mit nicht wenigen seiner erleuchtetsten Zeitgenossen unfähig, den großen Umschwung zu begreifen, der sich damals im volkswirtschaftlichen Leben Deutschlands vollzog, das aus einem Bauernvolk ein Städte- und Handelsvolk wurde und aus der Naturalwirtschaft in die Geld- und Kreditwirtschaft hineinwuchs. Für die Produktivität des Geldes und somit für Lebensbedingungen des Großhandels hat er so wenig Verständnis, wie das kanonische Recht; er hielt an dem überlieferten mittelalterlichen Standpunkt fest, dass nur die Landwirtschaft und daneben das Handwerk ein wahrhaft gottgefälliger Erwerbsstand sei, gegen Kaufmanns- und Handelsstand teilte er weitverbreitete Abneigung.“

Peukert weist diese Überlegungen zurück und meint, dass man Luthers Konzept als „gezühmte Marktwirtschaft“ bezeichnen könne, wodurch sein Einfluss bis in die Gegenwart reiche.

Schöbel nimmt zu den Beiträgen Hansens, welcher sich freilich nur in der deutschen Ausgabe vorfindet, sowie Frambachs, gestützt auf eine umfassende Kenntnis der einschlägigen Literatur, Stellung. Er gelangt hiebei letztlich zu dem Ergebnis, dass man Luther sicherlich nicht als modernen Ökonomen bezeichnen kann, weder

verwende er irgendeinen theoretischen Ansatz, noch antizipiere er technischen Fortschritt oder technische Veränderungen – womit er die Position unterstreicht, welche in der oben zitierten Einleitung zu den Werken Luthers aus 1888 ausgedrückt wurde. Luther sehe die Arbeit auch nicht als Produktionsfaktor und Einkommensquelle, sondern eben als Verpflichtung Gott gegenüber.

Gay erforscht mögliche Parallelen im Denken Luthers und des atheistischen deutschen Philosophen Eugen Dühring.

Der ökonometrische Beitrag

Arrunada setzt das Instrumentarium der Ökonometrie ein, um die religiös bestimmten Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte zu erklären. Zunächst allerdings bewegt er sich nur im katholischen Raum, um der Frage nachzugehen, ob die Beichte ein effizienteres Instrument darstellt, die religiösen Vorschriften durchzusetzen, oder die Introspektion. Hierbei stelle das Individuum eine Kosten-Nutzen-Überlegung an, ob der Einsatz eines Spezialisten, des Beichtvaters, höhere Erträge abwerfe, als Kosten durch dessen Heranziehung entstünden. Im Ergebnis erweist sich die Beichte als effizienter. Diese Erkenntnis vermittelt zwar keine fundamentalen Einsichten zur Problematik des Gegenstandes, doch wendet sich der Autor in der Folge auch dem Problem der unterschiedlichen ökonomischen Verhaltensweisen von Katholiken und Protestanten zu.

Ausgangspunkt ist die Frage nach dem „Arbeitsethos“, also ob die Protestanten mehr und effizienter arbeiten als Katholiken – so die Hypothese Max Webers –, oder ob das „Sozialethos“ relevant sei. Dieses manifestiere sich

durch intensivere soziale Kontrolle, Unterstützung der politischen und rechtlichen Institutionen oder Homogenität der Wertvorstellungen. Jene Verhaltensweisen werden an Hand von internationalen Daten für 32 Länder aus dem Jahr 1998 untersucht. Diese Studie führt zu dem Ergebnis, dass sich bezüglich des Arbeitsethos keine Unterschiede ergeben, wohl aber im Hinblick auf das Sozialethos.

Nun ist hier nicht der Ort, um sich eingehend mit den Berechnungen zu befassen, aber trotz interessanter Ergebnisse seien doch einige Bedenken angemerkt. Da ist zunächst der Umstand, dass die Daten aus der Gegenwart stammen und man sich fragen muss, ob im Zeitalter der Globalisierung, mit der Angleichung des Lebensstils in allen westlichen Industrieländern sowie – mit Ausnahme der USA – dem dramatischen Rückgang des religiösen Engagements, heutige Daten relevante Aussagen zu dieser Frage erlauben. Der Autor bejaht dies, weil er meint, dass solche Verhaltensweisen langfristig Bestand haben.

Weiters scheinen manche Hypothesen problematisch, wie etwa diese, dass die katholische Familienorientierung den interpersonellen Handel beeinträchtigt. Tatsächlich bedienten sich im Mittelalter die Handelsherren für ihre Agenten im Ausland zunächst der Familienangehörigen, und nicht nur die Christen, sondern ebenso Juden oder Armenier. Aber mit Zunahme des internationalen Handels ging man relativ rasch zu fremden Vertretern über. Und für Handelspartner scheint diese Beschränkung vollkommen verfehlt, als Zentren des interregionalen Wirtschaftsverkehrs erwiesen sich die italienischen Stadtrepubliken, aber auch das mittelalterliche – eben noch katholische – Holland.

Letztlich ist festzustellen, dass die vom Autor angenommenen Verhaltensunterschiede zumindest für die Gegenwart gar nichts aussagen, da die Zeit nach 1945 eher durch ein Aufholen der katholischen europäischen Regionen gekennzeichnet ist und das Pionierland der Industriellen Revolution, England, längere Zeit stagnierte.

Weber und Sombart

Einen außerordentlich informativen Beitrag vermittelt Chaloupek, indem er die unterschiedlichen Einschätzungen der Reformation durch Weber, Sombart und Müller-Armack darlegt. Er bedient sich hiebei des schon zitierten Konzepts von Sombart, welcher „Wirtschaftssysteme“ aus drei Faktoren, nämlich dem Geist, der Form und der Technologie erklärt – ein Ansatz, dem auch Weber implizit zu folgen scheint. Zwar konzidiert auch Weber, dass viel mehr Fakten für die Entstehung des Kapitalismus verantwortlich seien als die protestantische Ethik, aber die unterschiedlichen Auffassungen konzentrieren sich vor allem auf den Ursprung des ökonomisch rationalen Denkens sowie des Einflusses der Puritaner. Ersteres sei nach Sombart bereits im Mittelalter entstanden, Protestanten hätten nur die Gedanken Thomas von Aquin fortgeführt. Überdies hätte sich die puritanische Moral eher hemmend auf unternehmerische Dynamik ausgewirkt.

Institutionelle Effekte der Reformation finden sich bei Weber praktisch nur in seinen nachgelassenen Schriften, beispielsweise durch den Hinweis auf die Marktformen. Während die katholischen Länder Monopole bevorzugten, hätten sich in England die puritanischen Unternehmer durchsetzen und ein hohes Maß an Wettbewerb sicher-

stellen können. Sombart konzentriert sich auf die Frage nach dem modernen Staat, der im Wesentlichen aus der Länderkonkurrenz und dem Luxusbedürfnis der Herrscher entstanden sei. Letztlich unterstellte Sombart, dass die bourgeoisen Verhaltensweisen dem Puritanismus aus den ökonomischen Gegebenheiten „aufgezwungen“ werden mussten. Weber meinte, dass angesichts der vielen denkbaren Bestimmungsgründe für die kapitalistische Entwicklung deren Gewicht geklärt werden müsse, bevor man die Bedeutung der Religion einschätzen könne. Tawney neigt zwar, was den direkten Einfluss des Puritanismus anlangt, der Position Sombarts zu, sieht aber den entscheidenden Einfluss durch dessen individualistische Orientierung.

Müller-Armack räumt der Reformation für die Entstehung des kapitalistischen „Wirtschaftsstils“ eine zentrale Position ein, weil dieser einen fundamentalen Wandel in jeder Hinsicht verursacht habe. Zwar seien kaum Änderungen der Wirtschaftsethik festzustellen, aber die Religion habe die Kontrolle über viele Lebensbereiche verloren und damit weite Räume für die individuelle Aktivität geschaffen. Freilich hätten sich lutheranische und calvinistische Länder unterschieden. Erstere hätten die Staatsmacht gefestigt, Letztere durch ihre antihierarchische und dezentrale Orientierung diese geschwächt.

Rauda weist in ihrem Kommentar u. a. auf die unterschiedlichen Einschätzungen des Wirtschaftsstils hin. Sombart betone zwei Elemente des kapitalistischen Unternehmerverhaltens, nämlich den dynamischen Pioniertyp sowie den rational Denkenden, wogegen Weber nur letzteren sieht. Weiters erinnert er im Zusammenhang mit Müller-Armacks Hinweis auf

die Bedeutung des Staates für den kapitalistischen Entwicklungsprozess, dass sich auch Sombart über dessen Bedeutung im Klaren war und dies an Hand der merkantilistischen Politik demonstrierte.

Ebner kritisiert, dass die Literatur über den europäischen Weg zum Kapitalismus die Überlegungen Webers nicht explizit macht. Mit dem Hinweis auf diese Arbeiten ist er der Erste, welcher die einschlägige Literatur zitiert, die von den anderen Mitarbeitern des Bandes zur Gänze ausgeblendet wird. Das Übersehen Webers trifft wohl nicht generell zu, denn Landes geht auf ihn ausführlich – und positiv – ein.¹ Aber gewiss steht die These Webers nicht im Zentrum der anderen einschlägigen Arbeiten. Daher geht Ebner daran, die Thesen Webers umfassend, das heißt einschließlich der nachgelassenen Schriften, zu präsentieren. In deren kritischer Einschätzung weist er auf ihre Orientierung an der Historischen Schule der Nationalökonomie, insbesondere an Schmoller hin, welcher den institutionellen Aspekten der Entwicklung stets höchstes Augenmerk zugewandt hatte. Nach Darlegung der kritischen Position Sombarts wendet er sich jener Schumpeters zu. Dieser lehnt einen Bruch in den Verhaltensweisen der Wirtschaftsobjekte vollkommen ab und unterstreicht die langfristige Dynamik des Wirtschaftssystems. Dieses baue auf den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten auf und entwickle diese weiter. Im Speziellen betont er, das individuelle und rationales Denken bereits im Katholizismus mit Duns Scotus und Thomas von Aquin begonnen habe. Freilich sollte alle diese Kritik die Bedeutung Webers für die sozialwissenschaftliche Forschung nicht einschränken.

Der Weg zum Kapitalismus

Insgesamt vermitteln die beiden Bücher eine Fülle anregender Gedanken. Die oft sehr unterschiedlichen Ansätze verdichten sich letztlich zu einem recht deutlichen Bild dieser Epoche. Es wird weitgehend klar, dass Luther kaum einen Beitrag zum ökonomischen Denken geleistet hat und seine Wirtschaftsethik eher hinter derjenigen Thomas von Aquin zurückblieb. Seine strikte Aufrechterhaltung des Zinsverbots ging über die Position der katholischen Kirche hinaus. Das gilt freilich alles nicht für Calvin, dessen Auffassungen die kapitalistische Entwicklung begünstigten. Allerdings bleibt das Bedenken Sombarts bestehen, ob der sehr strikte calvinistische Lebensstil nicht hemmend gewirkt habe.

Sowohl Weber wie auch manche Autoren dieses Symposions unterschätzen die Bedeutung des Mittelalters für die kapitalistische Entwicklung Europas. Das rationale, vernunftgeleitete Denken beginnt schon mit Anselm von Canterbury und verläuft über Abaelard bis zu Albertus Magnus und Thomas von Aquin. Letzterer stellte zur Arbeit bereits gesellschaftstheoretische Überlegungen an. Sie beruhe auf der freien Willensentscheidung des vernunftbegabten Individuums, welchem sie hohe Befriedigung vermittle. Sie sollte allerdings nur in angemessenem Ausmaß erfolgen, also Ermüdung vermeiden. Dieses Ziel sei durch entsprechende Phasen von Ruhe und Erholung zu realisieren. Die Notwendigkeit der Arbeit resultiere nicht nur aus der Sicherung des Lebensunterhaltes, sondern auch aus dem arbeitsteiligen Charakter der Gesellschaft, welcher den unterschiedlichen Begabungen Rechnung trage. Daraus aber ergäbe sich die Notwendigkeit des Privatei-

gentums. Dieses lasse das individuelle Interesse an der Produktion entstehen, welche dadurch geordnet erfolge, und schließlich sei jeder mit den Erträgen seiner Arbeit zufrieden.² Übersetzt in ökonomische Begriffe, bedeutete dies die optimale Allokation der Ressourcen durch den Markt sowie eine ebensolche Einkommensverteilung. Natürlich sollen damit wirtschaftsfeindliche Strömungen in der katholischen Kirche nicht übersehen werden, doch ebenso wenig die Beiträge der Scholastik zum Protokapitalismus.

Ob daher die Reformation eine „unabdingbare Voraussetzung“ für die Entstehung des Kapitalismus darstellt, kann man – mit Schumpeter – offen lassen. Ohne jeden Zweifel vermittelte sie jedoch für dessen Entwicklung einen dramatischen Impuls. Abgesehen von den Effekten des Calvinismus entstand hier doch eine neue Gesellschaft, welche des Drucks der kirchlichen Hierarchie ledig wurde – auch mit finanziellen Konsequenzen – und frei denken konnte. Letzteres schlug sich in der Tatsache nieder, dass seit der Reformation die überwiegende Mehrheit der wissenschaftlichen Leistungen von Protestanten erbracht wurde. Konsequenterweise setzte die Industrielle Revolution auch in Nordwesteuropa ein, womit der wachsende ökonomische Abstand zwischen der protestantischen und der katholischen Welt entstand.

Dieser freilich resultierte nicht allein aus dem Aufbruch der protestantischen Länder, sondern auch aus der Unterdrückung in den katholischen. Die Gegenreformation führte nicht allein zu einer organisatorischen Reform der katholischen Kirche, sondern zu einem dramatischen Ausbau ihres Kontrollapparates. Das gesamte Publikationswesen wurde einer rigorosen

Zensur unterworfen, ebenso wie die Universitäten einer strikten Reglementierung. Im politischen Bereich vollzog sich eine Refeudalisierung, welche mit einer Reagrarisierung einherging. Hierbei spielte auch eine Rolle, dass sich das kommerzielle Bürgertum vor allem Italiens mit der Aristokratie verschmolzen hatte. Am krassesten erfolgte diese Entwicklung in Italien, Spanien und Portugal.³

Alle diese Elemente prägten die ökonomische Landschaft Europas in den nächsten Jahrhunderten. Und insofern lässt sich doch sagen, dass die Reformation einen epochalen Wandel bewirkt hat: Über lange Zeit waren zwei unterschiedliche Kulturen entstanden.

Felix Butschek

Anmerkungen

¹ Landes (1998) 174.

² Postel (2009).

³ Hersche (2006).

Literatur

Hersche, P., Muße und Verschwendung. Europäische Gesellschaft und Kultur im Barockzeitalter (Freiburg i. B. 2006).

Landes, D. S., The Wealth and Poverty of Nations (New York – London 1998).

Postel, V., Arbeit und Willensfreiheit im Mittelalter (Stuttgart 2009).

Neoliberalismus und die Krise des Sozialen

Rezension von: Andrea Grisold, Wolfgang Maderthaner, Otto Penz (Hrsg.), *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, Böhlau, Wien 2010, 256 Seiten, € 29,90.

Ausgehend von einer minoritären Position – im Kontext des Endzeitszenarios der Großen Depression der frühen 1930er-Jahre waren die liberale ökonomische Theorie und ihr marktradikales Dogma der strikten Nicht-Intervention umfassend diskreditiert worden – vollzog sich in den letzten drei Jahrzehnten der Aufstieg des Neoliberalismus zum ebenso unhinterfragten wie konkurrenzlosen Wirtschaftsdogma.

Unter den Vorzeichen der völligen Neuordnung und Deregulierung der Finanzmärkte und der möglichst weitgehenden Zurückdrängung staatlicher Einflüsse erfolgte eine radikale Restrukturierung gesellschaftlicher Machtverhältnisse zugunsten der neuen ökonomischen Eliten. Der Neoliberalismus erweist sich in diesem Sinn nicht zuletzt auch als Vehikel zur umfassenden Neu- und Umverteilung von Macht, Einkommen und Vermögen.

Die enormen Selbstzerstörungskräfte dieser Wirtschaftsordnung wurden durch den spektakulären Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems 2008/9 in atemberaubendem Tempo virulent. Das Desaster eines krank spekulierten globalen Finanzorganismus offenbarte bislang ungekannte Dimensionen und vollzog sich in wie im Zeitraffer aneinander gereihten Implosionen von Investmentbanken, Finanzdienstleistern, Hedgefonds, Versicherungen etc.

Diese desaströsen Kettenreaktionen mündeten in einer allumfassenden, totalen Vertrauenskrise und brachten mit dem Finanzfluss zwischen den Banken die Lebensader des Finanzsystems überhaupt zum Erliegen: ein Debakel von wahrhaft epochaler Dimension, das – wie eingangs in dieser Publikation festgehalten wird – halbwegs adäquat nur in Form von Superlativen gemessen werden kann.

Was folgte, waren staatliche Konjunkturprogramme und öffentliche Stützungen des sich im Zustand akuter Selbstdestruktion befindenden Finanzsektors von historisch einzigartiger Dimension. Der von den neoliberalen Proponenten so gering geschätzte, ja verachtete Staat erwies sich als buchstäblicher Retter in letzter Sekunde, freilich nicht ohne enorme direkte und indirekte Kosten für die öffentlichen Haushalte.

Mittlerweile haben „Schuldenkrise“, „Pleitestaaen“ und das „kollektive Über-die-eigenen-Verhältnisse-Leben“ die Finanzmarktkrise und ihre Folgewirkungen längst aus den Schlagzeilen verdrängt. Tiefergehende Auseinandersetzungen mit Fragen nach Ursachen und Wirkungen sind dabei zumeist ausgeblendet geblieben.

Umso wertvoller ist die Bestandsaufnahme neoliberaler Hegemonie über die letzten drei Jahrzehnte durch die vorliegende Publikation. Der Fokus liegt hierbei bei der österreichischen Entwicklung seit Mitte der 1970er-Jahre. Die AutorInnen werden dieser Thematik durch eine transdisziplinäre Herangehensweise gerecht, bei der geschichts-, wirtschafts- und politikwissenschaftliche sowie soziologische Erkenntnisse ineinandergreifen.

Am Beginn geht Wolfgang Maderthaner nach einem interessanten

Aufriss der jüngsten Entwicklungen der Frage nach, wie der Neoliberalismus zu einem derart dominanten Dogma aufsteigen konnte und welche Implikationen damit einhergehen.

Wolfgang Fellner und Andrea Grisold widmen sich der Verteilungsfrage im neoliberalen Zeitalter aus makroökonomischer Perspektive. Die Analyse erfolgt in einem Vergleich Österreichs mit fünf weiteren europäischen Wohlfahrtsstaaten anhand von makroökonomischen Kennzahlen in vier Bereichen (Konjunktur, Beschäftigung, Einkommen und Sozialpolitik).

Daran anschließend beleuchtet Engelbert Stockhammer die Finanzialisierung der Wirtschaftsordnung, d. h. die Herausbildung einer von Finanzmärkten und Shareholder Value-Orientierung dominierten globalen Wirtschaft.

Otto Penz behandelt die soziale Frage in Österreich im Übergang von einem keynesianischen zu einem neoliberalen Wirtschaftsmodell. Im Zentrum seiner Analyse stehen die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen sowie der Systeme sozialer Sicherheit.

In der nachfolgenden Arbeit widmet sich Birgit Sauer den Transformationspotenzialen der aktuellen Wirtschaftskrise für die Geschlechterverhältnisse. Zu diesem Zweck werden ökonomische, gesellschaftliche und politische Veränderungen im Neoliberalismus geschlechterkritisch hinterfragt.

Der abschließende Beitrag von Andrea Grisold, Edith Waltner und Klara Zwickl analysiert die Auswirkungen des Aufstiegs des Neoliberalismus in Österreich auf Frauen in der Arbeitswelt und liefert ein umfangreiches empirisches Bild zu den Geschlechterverhältnissen in Österreich. Die Untersuchung der Entwicklung von Frauenbeschäftigung, geschlechtsspezifischer Verteilung von (Erwerbs-) Arbeitszeit, Segregation und Einkommensverteilung ergibt insbesondere vor dem Hintergrund der raschen Verbesserung weiblicher Bildungsniveaus, der gestiegenen Frauenerwerbsquote und des (scheinbar) wachsenden Bewusstseins über die Notwendigkeit von Frauenförderung ein wenig befriedigendes Ergebnis.

Erik Türk