

Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche
Bibliothek
Wien

16. Juli 2008

606

Editorial

US-Finanzmarktkrise –
eine ansteckende Krankheit?

Franz Heschl

Europäische Integration und
Arbeitsmigration nach Österreich

A. Leitner, P. Prenner, E. Wagner

Mismatch am Arbeitsmarkt: Konzepte
und Analysen am Beispiel Oberösterreich

R. Bartel, H. Kepplinger, J. Pointner

(Teil-)Privatisierung öffentlicher
Gemeinwirtschaft im Strombereich

Tobias Orischnig

Die zwanzig Stigmata der
österreichischen Entwicklungspolitik

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

34. Jahrgang (2008), Heft 2

Inhalt

Editorial

US-Finanzmarktkrise – eine ansteckende Krankheit? 147

Franz Heschl

Europäische Integration und Arbeitsmigration nach Österreich 159

Andrea Leitner, Peter Prenner, Elfriede Wagner

Mismatch am Arbeitsmarkt: Konzepte und Analysen am Beispiel
Oberösterreich 185

Rainer Bartel, Hermann Kepplinger, Johannes Pointner

(Teil-)Privatisierung öffentlicher Gemeinwirtschaft im Strombereich
und das Beispiel der Energie AG Oberösterreich 215

Kommentar

Tobias Orischnig

Die zwanzig Stigmata der österreichischen Entwicklungspolitik 255

Bücher

Franz Traxler, Gerhard Huemer (Hrsg.), Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance.

A comparative analytical approach (Michael Mesch) 261

Berndt Keller, Hartmut Seifert (Hrsg.), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken (Ursula Filipič)

..... 267

Ernst Ulrich von Weizsäcker, Oran R. Young, Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel?

Bericht an den Club of Rome (Bruno Rossmann) 271

Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak, Kritik des Neoliberalismus; Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak (Hrsg.), Neoliberalismus. Analysen und Perspektiven (Werner Raza)

..... 276

Wilfried Schönböck, Wolfgang Blaas, Johann Bröthaler (Hrsg.), Sozioökonomie als multidisziplinärer Forschungsansatz.

Eine Gedenkschrift für Egon Matzner (Robert Schediwy) 278

Holm Sundhaussen, Geschichte Serbiens. 19.-21. Jahrhundert; Walter Lukan, Ljubinka Trgovčević, Dragan Vukčević, Serbien und Montenegro (Martin Mailberg)	281
Adam Tooze, Ökonomie der Zerstörung. Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus (Klaus-Dieter Mulley)	287

Unsere AutorInnen:

Rainer Bartel ist a. o. Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Johannes-Kepler-Universität Linz und derzeit wissenschaftlicher Referent beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung.

Franz Heschl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaft der Kammer für Arbeiter und Angestellte für die Steiermark in Graz.

Hermann Kepplinger ist Ökonom und Landesrat in der Oberösterreichischen Landesregierung in Linz.

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

Tobias Orischnig ist Ökonom in Wien.

Johannes Pointner ist Ökonom und Büroleiter im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (Landesrat Hermann Kepplinger) in Linz.

Peter Prenner war wissenschaftlicher Mitarbeiter bei L&R Sozialforschung und ist nun Mitarbeiter der Abteilung Kommunalpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Elfriede Wagner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Editorial

US-Finanzmarktkrise – eine ansteckende Krankheit?

Die USA – das Mutterland der Finanzinnovationen

Seit etwa zwanzig Jahren haben die Finanzmärkte einen zunehmenden Einfluss auf die Konjunktur in den wohlhabenden Industrieländern. Ihren Ausgang genommen hat diese Entwicklung in den USA, von wo aus sich die Ideologie der Finanzmarktökonomie über die ganze Welt verbreitet hat. Die Auswirkungen des Siegeszugs der Finanzmarktideologie auf die Wirtschaftspolitik sind durchaus unterschiedlich – je nach dem Entwicklungsstand der Volkswirtschaft und der ordnungspolitischen Tradition eines Landes wurden entsprechende „Reformen“ durchgeführt, um den Finanzsektor von hemmenden Fesseln zu befreien bzw. seine Dynamik zu stimulieren. Ausgehend von jenem Sektor der Wirtschaft, der dem neoklassischen Ideal des „perfekten Marktes“ am nächsten kommt, würden durch eine verbesserte Allokation der Ressourcen in allen Bereichen der Produktion die Effizienz und Dynamik der gesamten Wirtschaft nachhaltig verbessert, Wachstum und Beschäftigung gesteigert.

Den Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern wurde vor allem die Herstellung eines möglichst freien Kapitalverkehrs mit dem Ausland als grundlegende „Reformmaßnahme“ empfohlen, um für das internationale Kapital attraktiv zu werden. In den EU-Ländern war der Kapitalverkehr aus überwiegend ganz pragmatischen Gründen bereits Ende der Achtzigerjahre liberalisiert. Wichtigster Bereich für die „Reform“ der Wirtschaft war der Staatssektor bzw. die Rückführung bestimmter Staatsaufgaben in den privaten Bereich. Eine Forcierung der privaten Vorsorge an Stelle oder zumindest zur Ergänzung der staatlich organisierten Sozialversicherung sollte die Masse des Anlagen suchenden Kapitals vermehren. Die Privatisierung von Staatsunternehmungen und von staatlich erbrachten Leistungen war dafür geeignet, parallel dazu das Angebot an Veranlagungsmöglichkeiten zu erhöhen.¹

Im Vergleich zum Ursprungsland der Finanzmarktideologie, den USA, waren die europäischen nur „nachholende“ Reformen. In den USA konnten Maßnahmen dieser Art kaum zusätzlichen Handlungsspielraum eröffnen. In der Pensions- und vor allem in der Krankenversicherung war in den USA der private Anteil traditionell sehr hoch. Staatliche Industrieunternehmungen und Banken hat es in den USA praktisch nie

gegeben, auch in der Infrastruktur wurde die private Leistungserbringung immer bevorzugt. Unter diesen Umständen waren neue Impulse notwendig, um die Position der Finanzmärkte in der Wirtschaft zu stärken – anders ausgedrückt: gefragt waren „Finanzinnovationen“, um den Finanzsektor in Schwung zu bringen.

Wenn in den USA die Börse und der Finanzsektor stets eine größere Bedeutung hatten als in Europa, so hatten dennoch nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst realwirtschaftliche Faktoren den bestimmenden Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung des Landes. Das änderte sich allerdings, als nach dem ersten Ölpreisschock die fast drei Jahrzehnte währende Prosperitätsperiode geendet hatte und die USA von der Stagflationskrankheit heimgesucht wurden. Die Umorientierung auf Finanzmarktökonomie begann in der Ära von Präsident Ronald Reagan (1980-1988), der den Staat für ungeeignet hielt, wirtschaftliche Probleme zu lösen, während doch der Staat selbst das Problem darstellte, und der die *voodoo economics* der sog. Laffer-Kurve zu seiner wirtschaftspolitischen Leitvorstellung machte.

Die Achtzigerjahre brachten in den USA auch den Durchbruch der ersten großen „Finanzinnovation“, der Ausgabe von „*junk bonds*“ zur Finanzierung von feindlichen Firmenübernahmen.² Die Investmentbank Drexel, Burnham & Lambert hatte sich als erste der *junk bonds* (hoch riskante, aber mit hohen Ertragserwartungen lancierte Anleihen) bedient, um Unternehmungen, deren Substanzwert sie höher bewertete als den Börsenwert, unter ihre Kontrolle zu bringen, zu zerschlagen und die wertvollen Vermögensbestandteile einzeln zu verkaufen. Dass dabei häufig erpresserisch vorgegangen wurde, hat der Prozess gegen Michael Milken später gezeigt, aber nicht verhindert, dass diese Art der Firmenpiraterie zur bevorzugten Finanzmarktmode der Achtzigerjahre wurde. Den Lobbyisten der *junk bond industry* gelang es, Gesetzesinitiativen im Kongress zur Begrenzung des Übernahme-Monopolspiels abzuwenden. Die Anti-Gewerkschaftsgesetze während der Ära Reagan erleichterte es den feindlichen Übernehmern eines Unternehmens, dessen Mitarbeiter ohne langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen und große Kosten loszuwerden.

In der Ära Reagan wurde der schon zuvor eingeleitete Prozess der „Deregulierung“ der Netzwerkindustrien intensiv vorangetrieben, womit der Boden für die nächste Welle der Finanzinnovationen bereitet wurde. Telefonie, Stromerzeugung und -versorgung und andere Netzwerkindustrien waren zwar private Unternehmungen, die jedoch als technische Monopole in ihren Preisfestsetzungen und teilweise in ihren Lieferbeziehungen der staatlichen Aufsicht und Genehmigungspflicht unterlagen. Die technische Revolutionierung der Telefonie durch die Mikroelektronik und die Auswirkungen der letzteren auf andere Indust-

rien waren der Anlass dafür, dass die Bewirtschaftung der Netzwerkindustrien aufgehoben und diese der Steuerung durch den Marktmechanismus überantwortet wurden. Im Zuge dieser Maßnahmen wurden auch Beschränkungen des Handels mit Strom aufgehoben, der Börsenhandel von zukünftigen Bezügen von Strom, Gas, Vermietung von Leitungskapazitäten zugelassen, u. a. m.

Einen weiteren wichtigen Durchbruch neben der Deregulierung der Netzwerkindustrien und der Gestaltung der Börsenaufsicht erzielte der Finanzsektor in den USA im Bereich der Rechnungslegungsvorschriften. Unter Überdehnung des Prinzips der tagesaktuellen Bewertung von Vermögensgegenständen wurden die Möglichkeiten bedeutend erweitert, unter dem Schlagwort „*fair value*“ Gegenstände, für die es keine börsen- oder sonstigen marktmäßigen Notierungen gibt, nach Ertragserwartungen zu bewerten, die nach Bedarf optimistisch waren. Das *fair value*-Prinzip wurde später auch in den europäischen Rechnungslegungsvorschriften (IFRS) verankert. Die Ausgliederung von Verpflichtungen und Verlusten, die Gründung von „Zweckgesellschaften“ verschiedenster Art wurden erleichtert.

Die wichtigste Finanzinnovation der Neunzigerjahre war der massive Einsatz von Risikokapital zur Finanzierung von Neugründungen im Bereich des IKT-Sektors. Viele dieser Unternehmungen waren als Dienstleistungs- oder Industrieunternehmungen tatsächlich erfolgreich. An die Börse gebracht, brachten sie eine Haussebewegung an der Technologiebörse NASDAQ in Gang, deren Absturz nach 2001 an Drastik den Kursverfall der NYSE bei weitem übertraf.

Die *new economy*-Euphorie der Neunzigerjahre war ein beispielloses Amalgam von zum Teil durch technische Innovationen fundierten Zukunftsvorstellungen mit Finanzmarktphantasien, die aufgrund von neu geschaffenen Instrumenten der „kreativen Buchführung“, der Hebung von ungeahnten Ertragspotenzialen durch Synergieeffekte von Fusionen, der Anreizwirkung von Hunderte Millionen schweren Aktienoptionen-Programmen für Manager eine kontinuierlich-permanente Zunahme von Erträgen und Vermögenswerten versprachen, und als Zugabe das Ende des Konjunkturzyklus bis hin zu immerwährender Prosperität.

Beim Zusammenbruch der *new economy*-Blase 2001/02 war die nächste Vermögenspreishaussie bereits im Aufbau begriffen: der Immobilienpreisboom. Als Finanzinnovation kann man die Etablierung von „Strukturvertrieben“ (besser: Keilerorganisationen) nicht bezeichnen, die den „Verkauf“ von Hypotheken dadurch immer weiter ausdehnten, dass auf steigende Grundstücksbewertungen immer höhere Hypotheken gegeben und Haushalte zu Hauskäufen überredet wurden, die weder über Eigenmittel noch über Einkommen für die später fälligen

Ratenzahlungen verfügten. Die Finanzinnovation der letzten Welle bestand vielmehr in der besonderen Form der Verbriefung dieser Hypothekendarlehen in Form der sog. CDO's (*collateralized debt obligations*) und MBS (*mortgage-backed securities*), die nicht von den Banken selbst begeben wurden, sondern von eigens dafür gegründeten Zweckgesellschaften (SPV's, *special purpose vehicles*). Verbriefung von Hypothekendarlehen ist im traditionellen europäischen Bankgeschäft seit langem gängige Praxis in Form der Hypothekarschuldverschreibungen der Hypothekenbanken, die allerdings seit einiger Zeit aus der Mode gekommen sind. Die Bank erhält vom Zeichner der Anleihen das Geld für zuvor gewährte Hypothekarkredite zurück und kann damit neue Darlehen ausgeben. Die Hypothekenbank behält die Verwaltung des Kredits und haftet auch für das Ausfallrisiko des Schuldners, sie hat daher jede Veranlassung, die Bonität der Darlehensnehmer und den Wert der Sicherheiten sorgfältig abzuschätzen. All dies ist bei den neuen, innovativen Instrumenten nicht mehr gegeben. Die ursprünglich den Kredit gewährende Bank scheidet völlig aus dem Schuldverhältnis aus, sodass sich ihr Interesse auf das Kassieren möglichst hoher Abschlussprovisionen, Bearbeitungsgebühren und Verkaufserlöse für die Zertifikate konzentriert – ideale Bedingungen also für moralische Versuchung bei allen Beteiligten.

Dass der Zusammenhang von Finanzinnovationen und massivem Betrug in allen dreien der hier dargestellten Spekulationswellen manifest geworden ist, weist darauf hin, dass der Zusammenhang kein bloß zufälliger, sondern ein systematischer ist. Michael Milken, der Pionier der *junk bond*-finanzierten Übernahmen, wurde zu einer mehrjährigen Gefängnisstrafe verurteilt. Die Manager von Enron, das lange Zeit als Modellfall eines innovativen Finanzunternehmens galt, landeten nach dessen spektakulärem Konkurs ebenfalls im Gefängnis. Bilanzfälschung und andere Formen des Betrugs waren eine geradezu massenhafte Erscheinung der *new economy*-Blase. Die Zeit seit dem Platzen der Immobilienblase ist noch zu kurz für eine umfassende Aufdeckung und gerichtliche Abhandlung der Missbräuche und Betrügereien, die diesen Boom in Schwindel erregende Höhen trugen – die anekdotische Evidenz lässt vermuten, dass ihr Beitrag substantiell war.

Die Finanzialisierung der Wirtschaft durch immer neue Finanzinnovationen hat inzwischen die Dynamik der US-Wirtschaft einschneidend verändert. Wie ein Kommentator jüngst treffend bemerkt hat, ist an die Stelle des früheren Konjunkturzyklus (*business cycle*) der „*bubble cycle*“ getreten.³ Wo früher der Rhythmus von Beschleunigung und Abschwächung des Wirtschaftswachstums im Wesentlichen durch den realwirtschaftlichen Investitionszyklus geprägt wurde, ist es inzwischen

ein Zyklus von spekulativer Hausse, deren Überschießen und darauf folgendem Zusammenbruch, der Dynamik von Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung bestimmt. Die Wachstumsimpulse, die vom privaten Konsum ausgehen, resultieren nicht mehr aus einem beschleunigten Wachstum der Realeinkommen in der Aufschwungsphase, sondern aus Vermögenszuwächsen der Haushalte während der Haussebewegung. Der Nachteil dieser Art von Konsumboom besteht darin, dass die Vermögenszuwächse nicht oder nur zum Teil dauerhaft sind und ihre Realisierung häufig die Aufnahme von Schulden erfordert. Wenn dann die Vermögenswerte zusammenschrumpfen, bleiben viele auf ihren Schulden sitzen – dafür ist die jüngste Immobilienblase ein extremes Beispiel.

Vieles spricht für die These, dass die USA in ihrer Wirtschaftsentwicklung mittlerweile vom Hochkommen immer neuer spekulativer Blasen abhängig sind. Abhängig von dieser Art von Dynamik ist nicht zuletzt auch der Finanzsektor, der zwar auf drohende Verluste etwas früher reagieren und dadurch den Schaden für sich selbst kleiner halten kann, aber nur in Boomphasen hohe Gewinne erzielt. Es sieht vielleicht zu sehr nach Verschwörungstheorie aus, wenn man meint, dass diese Branche bereits ihre Kräfte sammelt und sich neu formiert für die nächste Kursrallye, für die sich die Rohstoffe, insbesondere jene, die zur Energieerzeugung geeignet sind, anbieten. Man könnte spektakuläre, aber sachlich sehr schwach fundierte Aktionen wie die Veröffentlichung einer Prognose durch das kanadische Finanzdienstleistungsunternehmen CBIC für einen Erdölpreis von 225 US-\$ pro Fass schon im Jahr 2012⁴ als Versuch deuten, Signale zu diesem Zweck auszusenden. Wer das gezielte Lancieren einer neuen Spekulationswelle durch eine kollektive Aktion der gesamten Finanzmarktbranche für möglich hält, muss davon ausgehen, dass das Gedächtnis des Anlagen suchenden Publikums sehr kurz ist und negative Erfahrungen innerhalb von ein bis zwei Jahren verdrängt werden. Die rasche Abfolge von Immobilienblase und *new economy*-Blase stützt eine solche Einschätzung.

Wenn aber das Anlageverhalten als Folge der wiederholten negativen Erfahrungen vorsichtiger geworden und stärker von Attentismus geprägt ist, wenn die Rohstoffmärkte wegen ihrer Heterogenität keine tragfähige Grundlage für einen nächsten großen spekulativen Boom hergeben – dann wären die Aussichten für die US-Wirtschaft kurz- und mittelfristig ungünstig zu beurteilen. Die Abwertung des Dollars erscheint zwar geeignet, die Realwirtschaft der USA durch eine verbesserte Wettbewerbsposition auf dem großen Binnenmarkt und durch beschleunigtes Exportwachstum zu stimulieren. Allerdings ist fraglich, wie schnell eine Wirtschaft eine solche Neuorientierung vollziehen kann, die in ihrer Dynamik in den letzten Jahrzehnten so einseitig auf

die Erzielung schneller Gewinne durch finanzielle Manipulationen eingestellt war.

Und Europa?

Wenn Europa von der jüngsten Finanzmarktkrise in viel geringerem Ausmaß betroffen ist, so ist dies einer deutlich stärker traditionell-konservativen Grundhaltung sowohl bei den Akteuren des Finanzsektors als auch in der Bevölkerung zuzuschreiben. Zum Ausdruck kommt diese Haltung zum einen in einer gewissen Zurückhaltung und Vorsicht bei Finanzinnovationen. So etwa verfolgte zwar der für Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar McCreevy seit einiger Zeit das Projekt, den langweiligen kontinentalen Hypothekenmarkt für eine grenzüberschreitende Konkurrenz zu öffnen, um die Verbreitung von dynamischeren Finanzierungs- und Refinanzierungsmethoden zu fördern. Das Weißbuch der Kommission wurde allerdings zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung (Dezember 2007) vom Zusammenbruch des US-Hypothekenmarktes und der davon ausgehenden Bankenkrise eingeholt. In den Erläuterungen („FAQs“) heißt es, dass die Kommission bei ihrem weiteren Vorgehen in dieser Sache die aktuellen Entwicklungen beobachten und dabei Anreize der Kredit gewährenden Banken, die Risiken aus der Bilanz zu verschieben, sowie prudentiellen Standards und Transparenzerfordernissen bei der Verbriefung von Forderungen besonderes Augenmerk zuwenden würde. Die Resultate dieser eingehenden Beobachtung in den letzten Monaten müssten eigentlich ausreichen, um die weitere Betreibung des Vorhabens wenigstens als inopportun erscheinen zu lassen. Ob der marktfundamentalistische Glauben des Kommissars, der u. a. auch das Glücksspiel als Finanzdienstleistung aus dem Korsett des Staatsmonopols befreien will, dadurch ernsthaft erschüttert ist, bleibt abzuwarten. Noch größere Wertverluste blieben Europa auch dadurch erspart, dass die Bankengesetze der meisten Mitgliedstaaten der EU gegenüber der Auslagerung von Forderungen in Zweckgesellschaften wesentlich restriktiver sind als in den USA und die Gesetzgebung dem Verlangen nach diesbezüglichen Erleichterungen nicht nachgekommen ist.

Nach Monaten der Unsicherheit scheint nunmehr hinreichend klar geworden zu sein, dass das europäische Bankensystem direkt nur punktuell massiv betroffen ist. Die Fälle der schweizerischen UBS, die 40 Milliarden Schweizerfranken bzw. 80 Prozent ihres Eigenkapitals abschreiben musste, der etwas weniger hart getroffenen Credit Suisse, einiger deutscher Großbanken u. a. sind doch eher brisante Einzelercheinungen geblieben. Problematisch sind die Verluste der Bayrischen und der Sächsischen Landesbank allerdings insofern, als es sich bei diesen um öffentlich-rechtliche Banken handelt, deren Auf-

gabe sicher nicht darin besteht, durch riskante Veranlagungen in ausländischen Papieren schnelle Gewinne zu erzielen. Viele europäische Banken haben sich vor allem deswegen weniger für diese Investments interessiert, weil ihre Aufmerksamkeit immer noch stark von der Erschließung des osteuropäischen Marktes (innerhalb und außerhalb der EU) in Anspruch genommen wird. In besonderem Maße trifft dies auf die österreichischen Banken zu, die insgesamt nur etwas mehr als eine Milliarde Euro an Ausfällen durch die MBS etc. gemeldet haben.

Die Vertrauenskrise und in deren Gefolge die Liquiditätsklemme ist dem europäischen Bankenapparat dennoch nicht erspart geblieben. Die zeitweise stark reduzierte Liquidität des europäischen Geldmarktes veranlasst die Banken dazu, bei Ausleihungen zurückhaltend zu sein, mit den entsprechenden negativen Effekten für die Realwirtschaft. Dass die Abschwächung des Wirtschaftswachstums in Europa nun etwas stärker sein wird, als vor Jahresfrist prognostiziert, ist auch auf die erwartete Rezession in den USA und auf die Verschlechterung der Erwartungen von Unternehmungen und Konsumenten zurückzuführen.

Unübersehbar sind die Unterschiede zwischen den USA und Europa auch in Bezug auf die Bereitschaft der Haushalte zur Schuldenfinanzierung von Konsumausgaben und zur Benutzung von Grundstücken, Häusern und Wohnungen zur Ausdehnung des Verschuldungsspielraumes über diejenigen Grenzen hinaus, die durch das laufende Einkommen gesetzt sind. Der europäische Konjunkturzyklus ist kein „bubble cycle“, bei dem der Aufschwung von einer aus steigenden Vermögenspreisen finanzierten Konsumexpansion getragen wird. Erscheinungen dieser Art bleiben auf wenige Länder begrenzt (Spanien, Großbritannien). In der gegenwärtigen Konstellation bedeutet dies allerdings, dass die Konjunkturaufschwünge hier immer aus Mangel an Binnennachfrage, nämlich Konsumnachfrage, schwach bleiben, da es in den meisten Ländern des Euro-Gebiets keine nennenswerten Reallohnsteigerungen pro Kopf mehr gibt. Die größere Stetigkeit der europäischen Wirtschaftsentwicklung birgt weniger die Gefahr dramatischer Abstürze, auch wenn 2001/02 der Fall der Börsenkurse in Europa nicht geringer war als in den USA, Europa also die Nachteile des Finanzmarktzyklus stark zu spüren bekam, ohne den Vorteil einer ähnlich kräftigen Aufschwungsphase. Ob es langfristig ein Vorteil ist, dass die Bewegung der Vermögenspreise weniger Bedeutung für den Konjunkturzyklus hat, wird das nächste Jahrzehnt zeigen.

Keinen Grund zur Schadenfreude haben die Freunde der „stabilitätsorientierten“ Zinspolitik der EZB, die die Schuld am Desaster der Finanzmärkte der USA der Geldpolitik des Federal Reserve Board unter dem Präsidenten Alan Greenspan in die Schuhe schieben und im Umkehrschluss die EZB-Politik für die einzig richtige erklären wollen. Die

Notenbankpolitik der USA bleibt ein Lehrstück für das große Potenzial einer expansiven Geldpolitik, denn die Ursache dafür, wie die Kreditausweitungsmöglichkeiten im konkreten Fall genutzt wurden, liegt nicht in der Zins- und Kreditpolitik selbst. Mit schuld an der Misere ist die Fed „nur“ insofern, als sie wiederholte und begründete Warnungen vor den gefährlichen Praktiken der Vermarktung von Hypotheken bzw. Hinweise auf die problematischen Formen der Verbriefung solcher Forderungen nicht ernst genommen oder sogar bagatellisiert hat. Die EZB kann nicht das Verdienst für sich in Anspruch nehmen, durch ihre mit dem Hinweis auf Inflationsgefahren begründeten Sturheit Europa vor dem Ungemach einer schweren Finanzmarktkrise bewahrt zu haben, da nicht anzunehmen ist, dass eine expansivere Geldpolitik zu ähnlichen Praktiken und Missbräuchen Anlass gegeben hätte wie in den USA.

Immerhin hat die EZB in den letzten Monaten so viel Pragmatismus bewiesen, dass sie ihr immer wieder beschworenes Inflationsziel von „bis zu 2 Prozent“ bei monatlichen Inflationsraten von weit über 3 Prozent erst einmal schubladiert und viel Geld in den Interbankenmarkt gepumpt hat. Es bleibt zu hoffen, dass die EZB im zweiten Halbjahr über ihren Schatten springen und die Leitzinsen nicht erhöhen wird, sondern angesichts eines nachlassenden Wirtschaftswachstums und einer sinkenden Kapazitätsauslastung zu einer Zinssenkung bereit sein wird. Mit zunehmender Transparenz, welche Institute von der Hypothekenschuldkrise betroffen bzw. nicht betroffen sind, sollte in nächster Zeit auch das Misstrauen der Banken untereinander wieder abgebaut und die Liquiditätslage wieder normalisiert werden. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass die Bankenkrise in Europa überwunden werden kann.

Welche Lehren und Maßnahmen?

Wenn Europa den USA auf dem Gebiet der Finanzinnovationen bisher nur halbherzig gefolgt ist, so hat sich dies zuletzt klar als Vorteil herausgestellt. Die grundlegende Lehre aus der letzten Finanzmarktkrise kann daher nur sein, den Weg der Anpassung und Nachahmung nicht weiter zu gehen, sondern im Gegenteil dort, wo die Fehler und Missbräuche am klarsten zu Tage getreten sind, dezidiert andere Wege zu beschreiten. Erfolgreiche Krisenvorbeugung sollte man sich nicht von der Schaffung einer zentralisierten europäischen oder sogar Weltbankenaufsicht erwarten. In solchen Vorschlägen kommen eher die simplifizierenden Vorstellungen der Urheber als eine realistische Einsicht in die Funktionsweise der Finanzmärkte zum Ausdruck. Auch die knieweichen Pauschalforderungen nach „mehr Transparenz“ und

„mehr Selbstdisziplin“, wie sie z. B. vom IWF zu hören waren, sind keine ausreichende Vorbeugung. Geradezu lächerlich ist die auf internationaler Ebene erhobene Forderung nach einer Verbesserung der Finanzmarktkenntnisse (*financial literacy*), führt sie doch unmittelbar zur Frage, ob die Händler der Investmenthäuser, Direktoren der Banken oder Experten der Bewertungsagenturen nicht über genügend finanzielle Allgemeinbildung verfügen? Notwendig ist eine Reihe von einzelnen Maßnahmen im Bereich der Finanzmarktregulierung im engeren und im weiteren Sinn, die an negative Erfahrungen unmittelbar anknüpfen.

Dazu gehören Änderungen in den Rechnungslegungsvorschriften. Bemerkenswerterweise kamen Vorschläge dazu aus dem Bankenbereich selbst, vom sog. *fair value*-Prinzip bei der Bilanzerstellung wieder abzugehen. Problematisch ist dieses auch in den europäischen Rechnungslegungsvorschriften IFRS verankerte Prinzip deshalb, weil für einen erheblichen Teil der Vermögensgegenstände ein „objektiver“ Bewertungsmaßstab wie v. a. ein Börsenkurs nicht vorhanden ist. Wo früher nach dem alten Bilanzrecht Anschaffungswerte i. d. R. nicht überschritten werden durften, haben Unternehmen bei der Festsetzung eines *fair value* zum Bilanzstichtag einen großen Spielraum, ihre Phantasie bei den erwarteten Erträgen spielen zu lassen und die Werte entsprechend hoch anzusetzen. Grimmig kann es allerdings werden, wenn die Ertragserwartungen wie zuletzt in den Keller fahren oder sogar für Papiere, für die ein geregelter Handel besteht, plötzlich mangels Umsätzen keine Kurse mehr zustande kommen. Wann, wenn nicht jetzt sollten hier die Rechnungslegungsvorschriften geändert und wieder mehr Vorsicht bei der Bewertung verlangt werden? Ein Schönheitsfehler ist allerdings nicht zu übersehen, wenn aus Kreisen der Deutschen Bank oder Commerzbank solche Vorschläge kommen: das *fair value*-Prinzip hat die Vorstände so lange nicht gestört, als es ihnen dazu diente, die Gewinne ihrer Institute damit hochzuschrauben und so fette Bonuszahlungen zu kassieren.

Damit ist bereits das Problem der falschen Anreize durch extrem kurzfristige Erfolgs- und Ertragsziele für Manager von Banken und Kapitalanlagegesellschaften angesprochen. Die einseitige Ausrichtung von erfolgsabhängigen Bonuszahlungen ist geradezu eine Aufforderung dazu, alle Mittel und Möglichkeiten zu nutzen, kurzfristig Gewinne hochzumanipulieren, die sich unter Umständen nur wenig später in Luft auflösen werden. Es gibt einige Beispiele dafür, dass sich Manager bei gutem Wind abgesetzt haben, wo bald darauf der Sturm in die Bilanz gefahren ist. Viele Manager mussten sicherlich zuletzt den schmachvollen Ruf des Versagers auf sich und in etlichen Fällen auch den Hut nehmen, allerdings mit dem Trost versehen, dass sie ihre fetten Prämien behalten dürfen, obwohl sich klar gezeigt hat, dass sie

in Wirklichkeit Milliarden vernichtet haben. Ergebnisabhängige Bonuszahlungen sollten also auf die nachhaltige, erst nach mehreren Jahren zu beurteilende Ergebnisentwicklung abgestellt sein. Wenn der Unfug der Bonusgewährung in Aktienoptionen nicht abzustellen ist, so sollten wenigstens mehrjährige Sperr- und Behaltefristen bei der Gewährung gesetzt werden, um ein vorzeitiges Abkassieren zu verhindern. Bloße Transparenzgebote sind in diesem Zusammenhang sicherlich nicht ausreichend.

Erneut hat sich die üble Rolle der Bewertungsagenturen im Zuge des Zyklus der Spekulationsblasen bestätigt. Durch positive Bewertungen für die MBS, CDO's etc. haben sie in der Aufschwungsphase des Zyklus gute Stimmung gemacht und dazu beigetragen, dass die Rallye überhaupt inszeniert werden konnte. Die Bedenken kamen ihnen – wie fast immer – zu spät, nämlich als die Krise schon in den Schlagzeilen der Finanzseiten war. Massenherabstufungen von Papieren waren die Folge. Zuerst nach oben, dann nach unten wird die den Finanzmärkten ohnehin immanente Tendenz zum Überschießen durch die segensreiche Tätigkeit der *Rating*-Agenturen zusätzlich verstärkt. Aber auch die massive Kritik aus Finanzkreisen, mit der die Bewertungsagenturen jetzt konfrontiert sind, kommt zu spät. Auch wenn man Bewertungsagenturen überhaupt für entbehrlich hält, wird man bis auf Weiteres bestenfalls ihre schädliche Wirkung begrenzen können. Eine Haftung für falsche Bewertungen würde die Lust an diesem Geschäft vermiesen, ist aber aus verschiedenen Gründen schwer gesetzlich zu verankern. In Erwägung gezogen werden sollten einerseits Verbote, dass die bewertete Institution bzw. die Institution, die ein von ihr direkt oder indirekt begebenes Papier bewerten lässt, als Auftraggeber und Zahler fungiert. Weiters sollten – um unerwünschte Verstärkungen von Herdenverhalten hintanzuhalten – alle Vertragsklauseln gesetzlich für ungültig erklärt werden, die automatische Folgen (z. B. Zinserhöhungen für Kreditnehmer, Fälligkeit von Forderungen) von Änderungen der Bewertung beinhalten.

Last, but not least ist eine Verschärfung der Eigenkapital- und Konsolidierungsbestimmungen durch die Finanzmarktgesetzgebung unumgänglich. Zweckgesellschaften und andere Schattengewächse des Banksystems müssen in die Bankbilanzen zurückgeholt und konsolidiert und ihrem Risiko entsprechend mit Eigenkapital unterlegt werden. Da die Erfahrung lehrt, dass der Finanzsektor sich immer neue „Innovationen“ einfallen lässt, um Gesetzesbestimmungen zu umgehen, sollten auch den Institutionen der Finanzmarktaufsicht Befugnisse in die Hand gegeben werden, gegen dubiose Produkte der Erfindungskraft bei Gefahr im Verzug einzuschreiten.

2008 ist das Jahr, in dem sich der Geburtstag von John Maynard

Keynes zum 125. Mal jährt (5. Juni). Seine Hoffnungen auf eine „Euthanasie des Rentiers“ durch langsame Austrocknung der Finanzmärkte, welche die Krisenanfälligkeit der Marktwirtschaft reduzieren sollte, haben sich nicht erfüllt. Wenn in den letzten zwanzig Jahren der Trend in die Gegenrichtung gelaufen ist, so sollte die Erfahrung von drei Finanzmarktkrisen in kurzer Abfolge genügend Anlass für ein Umdenken in der Wirtschaftspolitik sein, ihr Augenmerk wieder stärker der Realwirtschaft zuzuwenden.

Anmerkungen

- ¹ Damit soll nicht gesagt sein, dass es nicht auch andere, sachliche Gründe für Privatisierungen und für mehr private Vorsorge gab und gibt. Tatsächlich wären aber viele Privatisierungsmaßnahmen ohne ideologische Beweggründe kaum gesetzt worden.
- ² Siehe dazu Reinhard Blomert, Wie viel Demokratie verträgt die Börse? Eine finanzsoziologische Untersuchung, in: Leviathan 35 (2007) 439ff.
- ³ Eric Janszen in seinem Beitrag „The next bubble“ in: Harper's Magazine (Februar 2008) 39-45.
- ⁴ Es ist zu bezweifeln, dass ein Finanzdienstleistungsunternehmen die besondere Sachkompetenz für Prognosen hat, die auf diese Frist im gegenwärtigen Zeitpunkt wahrscheinlich ohnehin fachlich nicht verantwortet werden können.

www.metropolis-verlag.de

Europäische Integration und Arbeitsmigration nach Österreich

Franz Heschl

Fragen nach den wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung auf Arbeitsmärkten haben in den letzten zwanzig Jahren verstärkt Eingang in die ökonomische Forschung gefunden. Die vielen dazu entwickelten theoretischen Ansätze und Konzepte unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht voneinander, die jeweiligen Ergebnisse sind stark annahmenabhängig. Versucht man eine kursorische und damit jedenfalls lückenhafte Zusammenfassung der Ergebnisse dieser theoretischen Ansätze zu entwickeln, so können zumindest fünf „Eckpunkte“ festgehalten werden:¹ Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Migration bzw. die kumulierten Effekte von Zuwanderung auf Arbeitsmärkten sind oft relativ gering, die Gesamtsicht verdeckt jedoch meistens dahinter liegende Verteilungseffekte. Die Effekte hängen vom vorhandenen Lohnsystem ab; ist dieses sehr flexibel, sind eher Lohnreaktionen zu erwarten, bei starrerem Systemen eher Reaktionen über die Arbeitslosigkeit. In vielen Fällen bringt Zuwanderung eine Umverteilung der Einkommen von Arbeitnehmern zu Kapitaleigentümern. Innerhalb der Gruppe der Arbeitnehmer entscheidet das jeweilige Qualifikationsniveau über Richtung und Ausmaß der individuellen Betroffenheit. Immigration bringt auch eine Vermögensumverteilung von Arbeitskräften, die im Wettbewerb mit Immigranten stehen, zu Personen, die Dienstleistungen von Immigranten einsetzen oder konsumieren, mit sich.

Aus Sicht der Soziologie sind auch die sozialen Grundlagen und der gesellschaftliche Verlauf dieser mit Migration zusammenhängenden Umverteilungsprozesse von Bedeutung. Es geht dabei – neben vielen anderen Fragestellungen – darum, aufzuzeigen, über welches Kommunikationsverhalten gesellschaftliche Gruppen vor dem Hintergrund spezifischer Interessenlagen Migrationsfragen in öffentlich-medialen Debatten thematisieren und welche Instrumente sie dabei einsetzen. In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, darauf anhand der öffentlichen Debatte um die durch die unterschiedlichen Facetten des europäischen Integrationsprozesses bedingte Zuwanderung nach Österreich einige Antworten zu geben.

Erschwert wird dieses Vorhaben durch den Umstand, dass sowohl die öffentliche als auch die wissenschaftliche Debatte um die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen von Immigration in Österreich – offensichtlich gerade wegen der dahinter liegenden Interessenlagen und der Konsequenzen für die Verteilung – wenig differenziert geführt werden. In den Debatten sind starke Polarisierungen zu verzeichnen, Schuldzuweisungen und Vorwürfe im Spannungsfeld zwischen „Fremdenfeindlichkeit“ und „übertriebener political correctness“ dominieren.

Einleitend wird skizzenhaft die Entwicklung der Arbeitsmigration nach Österreich in den letzten zwanzig Jahren dargestellt. Dabei fällt insbesondere der sprunghafte Anstieg der Ausländerbeschäftigung zu Beginn der Neunzigerjahre auf. Die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen dieses sprunghaften Anstieges werden dann aus der mittlerweile reichlich dazu vorliegenden Literatur herausgearbeitet. Nach einigen Ausführungen zu Arbeitsmarktentwicklungen in Österreich im daran anschließenden Jahrzehnt werden die Auswirkungen dieser Erfahrungen auf die österreichische Debatte um die Osterweiterung der Europäischen Union zur Jahrtausendwende skizziert. In dieser Diskussion wurde von der Arbeitgeberseite der in Österreich schon seit Mitte der Achtzigerjahre bekannte Mythos vom „Facharbeitermangel“ wiederbelebt. In den Jahren 2006 und 2007 hat diese Wiederbelebung in öffentlich-medialen Auseinandersetzungen um die weitere Beibehaltung bzw. Auflockerung der in den Beitrittsverträgen der EU mit der überwiegenden Mehrheit der neuen Mitgliedsstaaten verhandelten – und bislang von Österreich in Anspruch genommenen – Übergangsfristen bei der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit einen weiteren Höhepunkt erreicht. Dann wird gezeigt, dass das weitere „Schicksal“ dieser Übergangsfristen auch eine Verteilungsfrage zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen ist. In medialen Auseinandersetzungen in Verteilungsfragen wird in modernen Gesellschaften vermehrt das Instrument der Mythenbildung und -verwendung eingesetzt. Entkleidet man die Debatte um die Übergangsfristen um ihre verteilungsbezogenen und – damit fast zwangsläufig – mythenhaften Aspekte, ist festzuhalten, dass diese Übergangsfristen durchaus ein Instrument für das langsame Zusammenwachsen von Arbeitsmärkten sind und keinesfalls – wie so oft in Wissenschaft und Medien fälschlich behauptet – eines zur vollständigen Abschottung.

1. Arbeitsmigration nach Österreich

In Tabelle 1 sind einige grundsätzliche Entwicklungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt der letzten zwei Jahrzehnte zusammengefasst. Zum einen erkennt man die konstante Zunahme der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten über den gesamten Zeitraum. (Die Ausführungen

dieses Beitrages beziehen sich ausschließlich auf die unselbstständige Beschäftigung in Österreich, und sie beziehen sich nur auf deren legale Formen. Die unterschiedlichen Formen illegaler Beschäftigung werden – auch wenn sie die eine oder andere hier analysierte Entwicklung durchaus beeinflussen – ausgeklammert.) Die Zunahme resultierte in erster Linie aus einem deutlichen Anstieg der Teilzeitarbeit; dies zeigt auch der wesentlich moderatere Anstieg der Beschäftigung nach Vollzeitäquivalenten.

Zum anderen ist auch hinsichtlich der Entwicklung der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten ohne österreichische Staatsbürgerschaft seit Mitte der Achtzigerjahre eine konstante Zunahme festzustellen. Diese erfolgte zwischen 1985 und 1989 – also vor der Öffnung des europäischen Ostens – in eher gemäßigter Form, 1990 und 1991 sehr sprunghaft. Die Gründe für dieses sprunghafte Ansteigen lagen in erster Linie in den Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien, daneben auch in der Ostöffnung. Die grau unterlegten Felder in Tabelle 1 zeigen die wesentlichen Konsequenzen dieser Zunahme: mit ihr stiegen die Beschäftigung insgesamt, aber auch die Arbeitslosigkeit sehr deutlich. Nach einer Verschärfung der Bestimmungen für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ab 1993 war die weitere Entwicklung der Anzahl der ausländischen Beschäftigten wieder von einem moderaten, aber konstanten Anstieg gekennzeichnet. 1985 arbeiteten 140.205 Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft auf dem österreichischen Arbeitsmarkt, im Jahre 2006 waren es 389.894 Personen. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich der Ausländeranteil an den Gesamtbeschäftigten von 5,1% im Jahr 1985 auf 11,9% im Jahr 2006 mehr als verdoppelt. Zwischen 1996 und 2006 wurden zudem 287.160 Personen eingebürgert,² viele dieser Einbürgerungen sind nicht arbeitsmarktrelevant. Die OECD hält im „International Migration Outlook 2007“ fest, dass 15,5% (2005) aller in Österreich arbeitenden Menschen nicht in Österreich geboren sind. Österreich hat in dieser Hinsicht einen der höchsten Werte innerhalb der OECD.

Hinsichtlich der Struktur der Ausländerbeschäftigung in Österreich nach Herkunftsstaaten ist festzuhalten, dass im Zeitraum vor der Öffnung des europäischen Ostens der Zuzug aus dem damaligen Jugoslawien und der Türkei überwog. 1980 kamen 82,1% aller ArbeitsmigrantInnen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt aus Jugoslawien und der Türkei, 1989 waren es noch immer 77,7%.³ Im Zuge der Ostöffnung, des österreichischen EU-Beitritts und der Osterweiterung der Europäischen Union hat sich das, wie noch näher ausgeführt werden wird, deutlich verändert.

Weiters ist anzumerken, dass die Struktur der Beschäftigung ausländischer Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt männerdominiert war und ist. Der Männeranteil an den beschäftigten Ausländern lag im

Tabelle 1: Arbeitsmarktdaten für Österreich 1985-2006

Jahr	Unselbstständig Beschäftigte			Teilzeit- besch.** (Tsd.)	Vorgem. Arbeitslose			Ausländ. unselbst. Beschäftigte		
	(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr	Vollzeit- äquival.*		(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr	Quote (in %)	(Tsd.)	Änd. zum Vorjahr	Quote (in %)
1985	2.759,4		2.675,9		139,4		4,8	140,2		5,1
1986	2.779,9	0,7%	2.690,8		152,0	8,2%	5,2	146,0	3,9%	5,3
1987	2.785,4	0,2%	2.693,1		164,5	7,6%	5,6	147,4	1,0%	5,3
1988	2.808,3	0,8%	2.714,6		158,6	-3,7%	5,3	150,9	2,3%	5,4
1989	2.859,9	1,8%	2.760,0		149,2	-6,3%	5,0	167,4	9,8%	5,9
1990	2.925,4	2,2%	2.820,5		165,8	10,0%	5,4	217,6	23,1%	7,4
1991	2.995,4	2,3%	2.866,2		185,0	10,4%	5,8	266,5	18,3%	8,9
1992	3.054,1	1,9%	2.886,0		193,1	4,2%	5,9	273,9	2,7%	9,0
1993	3.055,3	0,0%	2.872,9		222,3	13,1%	6,8	277,5	1,3%	9,1
1994	3.069,4	0,5%	2.879,9		214,9	-3,4%	6,5	291,0	4,6%	9,5
1995	3.069,5	0,0%	2.889,2	382,0	215,7	0,4%	6,6	300,3	3,1%	9,8
1996	3.046,9	-0,7%	2.871,4	381,7	230,5	6,4%	7,0	300,3	0,0%	9,9
1997	3.055,3	0,3%	2.886,2	415,7	233,3	1,2%	7,1	298,8	-0,5%	9,8
1998	3.075,9	0,7%	2.914,4	454,9	237,8	1,9%	7,2	298,6	-0,1%	9,7
1999	3.106,1	1,0%	2.954,7	481,6	221,7	-7,2%	6,7	305,8	2,4%	9,8
2000	3.133,2	0,9%	2.994,6	494,1	194,3	-14,1%	5,8	319,4	4,3%	10,2
2001	3.148,2	0,5%	3.010,1	535,8	203,9	4,7%	6,1	329,3	3,0%	10,5
2002	3.154,5	0,2%	3.001,3	573,3	232,4	12,3%	6,9	334,1	1,5%	10,6
2003	3.184,1	0,9%	3.009,1	595,7	240,1	3,2%	7,0	349,6	4,4%	11,0
2004	3.197,3	0,4%	3.019,6	731,0	243,9	1,6%	7,1	361,8	3,4%	11,3
2005	3.228,8	1,0%	3.051,3	750,9	252,7	3,5%	7,3	373,7	3,2%	11,6
2006	3.280,9	1,6%	3.105,7	791,1	239,2	-5,64%	6,8	389,9	4,2%	11,9

Quelle: Bundesarbeitskammer, Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch, div. Jg., eigene Berechnungen.

* Quelle: Statistik Austria (2007) 38f: Tabelle 12.

** Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus-Jahresergebnisse u. -Arbeitskräfteerhebung, jeweils div. Jg. Daten ab 2004 mit jenen der Vorjahre nicht vergleichbar.

Jahr 1995 bei 63%, 2006 noch immer bei 60%.⁴

Der Zuzug bezog sich zunächst auf die unteren Qualifikationsbereiche. So waren beispielsweise noch 1995 83% aller unselbstständig beschäftigten ArbeitsmigrantInnen in Österreich Arbeiterinnen und Arbeiter. In den letzten zehn Jahren ist das Qualifikationsniveau gestiegen, was man am Umstand, dass der Angestelltenanteil von 1995 auf 2006 von 17 auf 29% gestiegen ist, festmachen kann. Hinsichtlich der Wirtschaftsbranchen fanden die meisten ArbeitsmigrantInnen historisch gesehen in der Sachgütererzeugung, im Bauwesen, im Handel und im Beherbergungs- und Gaststättenwesen Beschäftigung, in den letzten Jahren verstärkt auch im Bereich der Erbringung unternehmensbezogener Dienstleistungen.⁵

2. Die Erfahrungen der frühen Neunzigerjahre

Diese Entwicklungen, der permanente Anstieg von unselbstständiger Beschäftigung und Ausländerbeschäftigung in Österreich in den letzten zwanzig Jahren und der sprunghafte Anstieg der Ausländerbeschäftigung in den Jahren 1990 und 1991 sowie die damit verbundenen Konsequenzen für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Reallöhne und der Lohnquote, haben ab Mitte der Neunzigerjahre immer wieder öffentliches Interesse, aber auch das Interesse von WirtschaftswissenschaftlerInnen in Österreich erregt. Ab Mitte der Neunzigerjahre ist eine Reihe von ökonomischen Studien publiziert worden, in denen den unterschiedlichen Auswirkungen der zunehmenden Ausländerbeschäftigung auf die vorhin genannten gesamtwirtschaftlichen Aggregate – bezogen auf unterschiedliche Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt – nachgegangen wurde. Auf einige wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchungen soll nun kurz eingegangen werden.

Rudolf Winter-Ebmer und Josef Zweimüller (1996) haben sich dezidiert mit den Auswirkungen der zunehmenden Ausländerbeschäftigung auf dem österreichischen Arbeitsmarkt in den Jahren 1988-1991 auseinandergesetzt. Sie verweisen in ihrer Arbeit darauf, dass die „enorme Zunahme des Arbeitskräftepotenzials innerhalb einer relativ kurzen Episode“⁶ es erleichtern sollte, die Arbeitsmarktreaktionen auf Immigration sichtbar zu machen. Sie halten auch fest, dass diese sprunghafte Zunahme der Arbeitsmigration nach Österreich in eine Phase relativ guter Konjunkturlage gefallen ist. Die empirische Grundlage ihrer Überlegungen bilden Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung aus dem Bereich des österreichischen Sozialversicherungswesens.

Hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsrisikos kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich für Frauen kein signifikanter Einfluss der Ausländerkonkurrenz feststellen lässt, für Männer besteht sehr wohl ein positiver Zusammenhang zwischen steigender Ausländerbeschäftigung und der Betroffenheit von

Arbeitslosigkeit. Bezüglich des individuellen Lohnniveaus stellen die Autoren fest, dass sich bei steigender Ausländerpräsenz auf dem österreichischen Arbeitsmarkt im Untersuchungszeitraum insgesamt ein Einfluss der Ausländerkonzentration auf das Lohnniveau der Inländer ergeben hat. Interessant ist dieses Ergebnis bezogen auf Einkommenssubgruppen. Winter-Ebmer und Zweimüller haben alle untersuchten Personen entlang des monatlichen Medianeinkommens in Niedrig- und Hochlohnbezieher geteilt. Bei den Frauen gibt es in keiner Subgruppe einen signifikant negativen Einfluss der Ausländerkonzentration auf die Löhne, die Situation bei den Männern ist anders: „Liegt der Lohn unterhalb des Medians, so sind die meisten Ergebnisse negativ. Den stärksten negativen Einfluss gibt es bei den über 50-jährigen Männern: Ein um 1% höherer Ausländeranteil reduziert den Monatslohn um 0,3% ... Bei den Hochlohnbeziehern ruft ein höherer Ausländeranteil meist ein signifikant höheres Einkommen hervor ... Die Ausnahmen bilden ... die über 50-jährigen sowie die Ausländer selbst.“⁷ Die Autoren unterteilen dann ihre Untersuchungsgruppe noch nach Personen, die in der Untersuchungsperiode einen Branchenwechsel vorgenommen haben („Mover“), und solchen, die das nicht getan haben („Stayer“). „Bei den Männern ergibt sich ein signifikant negativer Effekt der Zunahme der Ausländerbeschäftigung auf das Lohnwachstum der Mover ... Wenn der Ausländeranteil um einen Prozentpunkt zunimmt, so reduziert sich das Lohnwachstum um zwei Drittel Prozentpunkte. Bei den Stayern ist der Effekt zwar negativ, aber insignifikant. Dieses Ergebnis spricht im Allgemeinen eher für einen unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel in Verbindung mit der Änderung der Ausländerbeschäftigung. Bei den Frauen gibt es keine signifikant negativen Effekte.“⁸

Während diese Ergebnisse auf einer Analyse von Sozialversicherungsdaten beruhen, haben sich Fritz Breuss und Fritz Schebeck (1996) den arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen des starken Zuzuges dieser Jahre mit einem ökonometrischen Modell genähert. Ihr zentrales Ergebnis: „Aus der Reaktion des Arbeitsmarktes lässt sich ablesen, dass die Lohnflexibilität beträchtlich zunahm. Der starke kurzfristige Zustrom von ausländischen Arbeitskräften in den Jahren 1989 bis 1992 dämpfte den Lohnzuwachs rasch. Verglichen mit dem Basisszenario (ohne Immigration) sanken die Bruttolöhne und Gehälter pro Kopf zwischen 1989 und 1992 um 2¼%. Als Folge davon konnte ein Teil des Überangebotes auf dem Arbeitsmarkt absorbiert und der Anstieg der Arbeitslosigkeit gemildert werden. Der Druck auf die Lohnzuwächse ermäßigte den Preisauftrieb; das hatte wieder eine leichte reale Zunahme der Inlandsnachfrage zur Folge. Bis 1994 wuchs das reale BIP als Folge der Immigration um 0,2% zusätzlich. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit (besonders bis 1992) belastete die öffentlichen Haushalte in Form der Arbeitslosenunterstützung.“⁹

Brandel et al. (1994) haben auf Grundlage einer Zufallsstichprobe von

1521 Betrieben, die zwischen Dezember 1988 und Dezember 1991 pro Jahr mindestens ein Beschäftigungsverhältnis aufgewiesen haben, herausgefunden, dass der starke Zustrom von Immigranten Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre sowohl österreichische als auch schon in Österreich arbeitende ausländische Arbeitskräfte in erheblichem Ausmaß vom Arbeitsmarkt verdrängt hat. So haben 60% aller in der Stichprobe erfassten Unternehmen, deren Beschäftigung im Untersuchungszeitraum geschrumpft ist, die Beschäftigung von neu zugewanderten ausländischen Arbeitskräften erhöht.¹⁰ In ihren Schlussbemerkungen fassen sie ihre Ergebnisse in einer sowohl sprachlichen als auch inhaltlichen Art und Weise zusammen, die durchaus als Beleg für die einleitend angestellte Überlegung hinsichtlich der einzuhaltenden „*political correctness*“ im Zusammenhang mit Migrationsfragen verstanden werden darf. „Die Studie liefert einige Evidenz für partielle Ersetzungsprozesse im Beschäftigungssystem, die durch den Arbeitskräfteangebotsschock in den Jahren 1989 bis 1991 ausgelöst wurden. Nach den hier präsentierten Ergebnissen hatten insbesondere ausländische Arbeitskräfte, die sich schon länger im Land befanden, unter der Konkurrenz der neu hinzugekommenen Arbeitsanbieter zu leiden; aber auch manche inländische Arbeitskräfte im Niedriglohnbereich sahen sich mit ungünstigeren Erwerbsperspektiven konfrontiert. Die Studie demonstriert aber auch klar, wie sehr derartige Restrukturierungen im Beschäftigungssystem in die generelle, hohe Fluktuationsdynamik von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften eingebettet sind.“¹¹

Gudrun Biffl (2002) arbeitet in einer – wiederum auf der Analyse von Sozialversicherungsdaten basierenden Untersuchung – heraus, dass die starke Arbeitsmigration zu Beginn der Neunzigerjahre zu einem starken Verdrängungswettbewerb unter ausländischen Arbeitskräften geführt hat. „Die rasche Ausweitung des Angebotes ausländischer Arbeitskräfte in den frühen Neunzigerjahren hatte ein vorübergehendes Überangebot in bestimmten Arbeitssegmenten zur Folge. In diesen Bereichen verschärfte sich der Wettbewerb zwischen den Beschäftigten so, dass nicht nur der Lohndruck zunahm (dokumentiert durch die Ausweitung der Lohnunterschiede zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften), sondern auch die Arbeitslosenquote der Ausländer. Die Arbeitslosenquote ausländischer Erwerbstätiger ist ... stets höher als die der inländischen, diese Schere öffnete sich in den frühen Neunzigerjahren aber markant ...“¹²

Die Autorin kommt zu dem Ergebnis, dass bei einem Anstieg des Anteils ausländischer Arbeitskräfte an der Beschäftigung um einen Prozentpunkt die Ausländerarbeitslosenquote um 0,6 Prozentpunkte steigt. Sie weist auch darauf hin, dass die Auswirkungen einer Steigerung des Angebotes ausländischer Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt stets auch von der Rolle abhängen, die bestimmte Ausländergruppen in

einem Betrieb oder in einer Branche spielen. „Wenn inländische und ausländische Beschäftigte dieselben Tätigkeiten ausüben, sind sie potenziell austauschbar; bei Nachfrageschwankungen werden Angehörige der Kernbelegschaft oder Personen mit Kündigungsschutz ... weiterbeschäftigt und Randbelegschaften abgebaut. Im Falle einer neuerlichen Einstellung kann eine Lohnanpassung nach unten vorgenommen werden. Ausländische Arbeitskräfte sind in bestimmten Arbeitssegmenten aber auch komplementär zu inländischen, etwa in sehr spezialisierten Tätigkeiten im Hochlohnbereich (Banken und Versicherungen) ebenso wie im Niedriglohnbereich (Nachtschicht in der Textilbranche). Unter Bedingungen der Komplementarität tragen ausländische Arbeitskräfte zur Beschäftigungsstabilität, ja sogar zum Beschäftigungswachstum von Inländern bei.“¹³

Wenngleich es sehr schwierig ist, die differenzierten Ergebnisse dieser Studien in einer kurzen und prägnanten Formulierung zusammenzufassen, ergibt sich daraus, dass der sprunghafte Anstieg der Arbeitsmigration nach Österreich Anfang der Neunzigerjahre unbestritten positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und das Wirtschaftswachstum gehabt hat, allerdings für einige Teilgruppen des Arbeitsmarktes äußerst problematische Auswirkungen hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsrisikos und der Einkommensentwicklung.

3. Entwicklungen im darauffolgenden Jahrzehnt

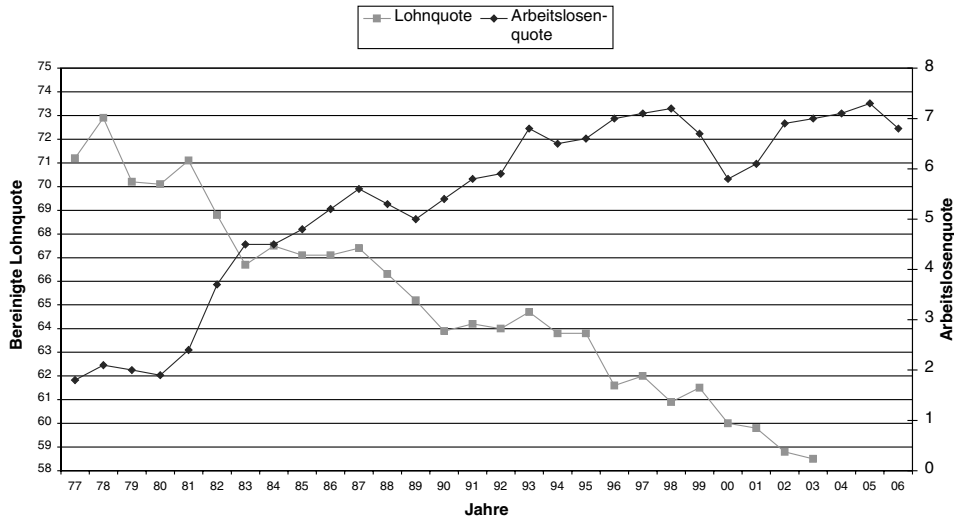
Aufgrund der Erfahrungen der Jahre 1990 und 1991 wurden die Regulierungen für ausländische Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt – das zentrale Instrument zur Regelung der Ausländerbeschäftigung in Österreich ist das „Bundesgesetz mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird“ („Ausländerbeschäftigungsgesetz“) – ab dem Jahr 1993 restriktiver gestaltet. Damit wurden weitere sprunghafte Anstiege der Beschäftigung ausländischer Erwerbspersonen in Österreich in den folgenden 1½ Jahrzehnten verhindert, der weitere Anstieg gestaltete sich vielmehr permanent und stetig.

Auch hinsichtlich der arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen dieses Anstieges der Ausländerbeschäftigung in Österreich gibt es unterschiedliche Untersuchungen. Ihnen ist im Kern gemeinsam, dass sie alle auf die schon vorhin zitierten positiven Auswirkungen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung hinweisen, in vielen dieser Untersuchungen wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass dadurch – in Kombination mit anderen Faktoren, wie der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und den Reformen im Pensionsversicherungssystem, die den Pensionsantritt hinauszögern – das Arbeitskräfteangebot in Österreich bis heute permanent in einem Ausmaß gestiegen ist, welches vom Arbeitsmarkt nicht zur Gänze absorbiert werden konnte. In den Neunzigerjahren des 20. und zu Beginn

des 21. Jahrhunderts stieg die Arbeitslosigkeit in Österreich deshalb weiter an, dieser Anstieg bzw. das konstant hohe Niveau an Arbeitslosigkeit hatte – wiederum in Verbindung mit anderen Faktoren wie der auch im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zunehmenden Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft – signifikante Auswirkungen auf die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung. Abbildung 1, in der die Entwicklung der Arbeitslosenquote in Beziehung zur Entwicklung der Lohnquote gesetzt wird, zeigt den deutlichen Rückgang der Lohnquote bei steigender bzw. hoher Arbeitslosigkeit in Österreich in den letzten dreißig Jahren.

Alois Guger und Markus Marterbauer (2004) beschrieben diese Entwicklung folgendermaßen: „Wie in den meisten übrigen Industriestaaten hat auch in Österreich in den letzten Jahrzehnten die Ungleichheit in der funktionellen und personellen Einkommensverteilung zugenommen. Nach einem Anstieg der Lohnquote in den Siebzigerjahren ist seither vor allem durch die steigende Arbeitslosigkeit und die starke Zunahme der Vermögenseinkommen der Lohnanteil am Volkseinkommen deutlich gesunken ... Für die längerfristige Entwicklung der funktionellen Verteilung ist die Arbeitsmarktlage von entscheidender Bedeutung. Zum einen fallen die Bezieher von Arbeitslosengeld unmittelbar als Lohnempfänger aus und zum anderen ändert steigende Arbeitslosigkeit die ökonomischen Machtverhältnisse und drängt die gewerkschaftliche Lohnpolitik in die Defensive. Die Lohnpolitik konnte daher in den Achtziger- und Neunzigerjahren den durch die Produktivitätsentwicklung vorgegebenen Reallohnspielraum nicht nutzen, und die bereinigte Lohnquote sank kontinuierlich.“¹⁴ Aus Tabelle 2 ist diese Entwicklung sehr deutlich herauszulesen. Während in den Dekaden niedriger Arbeitslosigkeit in Österreich zwischen 1960 und 1970 bzw. 1970 und 1980 die Entwicklung der Reallöhne pro Kopf der Entwicklung der Produktivität entsprach bzw. sogar über ihr lag, blieb die Entwicklung der Reallöhne ab den Achtzigerjahren – in diesem Zeitraum begann die Arbeitslosigkeit in Österreich merkbar zu steigen – deutlich hinter der Entwicklung der Produktivität zurück.

Für den Zusammenhang des vorliegenden Beitrags ist ebenfalls von Bedeutung, dass auch die zunehmende Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft – im Rahmen der verstärkten West-Ost-Integration in Europa – ihren Beitrag zu dieser aus Sicht der ArbeitnehmerInnen „schleppenden“ Lohnentwicklung geleistet hat. In einigen Studien ist dieser Zusammenhang herausgearbeitet worden. So halten Guger und Marterbauer (2004) fest: „Strukturelle Ursachen für die Änderungen in der funktionellen Verteilung bilden die Globalisierung im Gefolge der Ost- und Westintegration und der verstärkte Gang der Unternehmen an die Börse. Die Rationalisierungswellen und Kündigungen von Mitarbeitern auf dem Weg zum schlanken Unternehmen verschärfen die Arbeitsmarktlage und

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Lohnquote in Österreich

Quelle: Guger, Marterbauer (2004) 7 bzw. 43.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität und Reallöhne in Österreich: durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003	1960-2003
Reales BIP je Erw.tät. (Arbeitsprod.)	5,0	2,9	2,2	2,0	0,8	2,9
Reallohn pro Kopf	4,9	3,6	1,3	1,0	0,3	2,5

Quelle: Guger, Marterbauer (2004) 6.

schwächen die Position der Arbeitnehmer, die Lohnpolitik musste sich angesichts integrationsbedingter Anpassungsprobleme stärker an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit orientieren als am Ziel einer stabilen Verteilung.“¹⁵

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Alfred Stiglbauer (2005). „Gemessen an den Tariflöhnen stiegen die Reallöhne im Referenzjahrzehnt im Durchschnitt jährlich um 1,8% und seit dem EU-Beitritt um 0,7%. Der mittlere jährliche Anstieg der Löhne und Gehälter ... pro Kopf betrug von 1985 bis 1994 2% und im EU-Jahrzehnt 0,3% ... Das Wachstum der Arbeitsproduktivität hat zwar etwas abgenommen, aber seit dem EU-Beitritt ist die Veränderung der Reallöhne auch deutlich hinter der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zurückgeblieben.“¹⁶

Fritz Breuss sieht in einer aktuellen Arbeit (2007) zu diesem Thema auch einen engen Zusammenhang zwischen der Ostöffnung und der Osterweiterung der Europäischen Union und dem Sinken der Lohnquote in

Österreich. Er hält fest, dass das starke Engagement österreichischer Unternehmen im europäischen Osten dazu geführt hat, dass ihre Gewinne sehr stark gestiegen sind. Der im Verhältnis zu den Löhnen stärkere Anstieg der Gewinne durch die neuen Marktchancen im europäischen Osten hat ebenfalls – so seine Untersuchungsergebnisse – zum Sinken der Lohnquote in Österreich beigetragen.¹⁷

Die hohe Arbeitslosigkeit wirkt zudem disziplinierend auf die ArbeitnehmerInnen. In Verbindung mit der stark gestiegenen Wettbewerbsintensität, der sich die österreichische Wirtschaft seit Ostöffnung, EU-Integration und den letzten EU-Erweiterungen gegenübersteht, erhöhte sich der Leistungsdruck für die ArbeitnehmerInnen erheblich. Viele von ihnen sehen den europäischen Integrationsprozess daher als eine „gigantische Leistungsverdichtungsmaschine“, sie erleben die europäische Integration als Leistungsverdichtung bei Reallohnstagnation oder Reallohnverlust.¹⁸

4. Die österreichische EU-Osterweiterungsdebatte

Vor diesem Hintergrund ist die intensive Debatte über potenzielle Auswirkungen der Osterweiterung der Europäischen Union auf den österreichischen Arbeitsmarkt zu sehen. Eine erhebliche Anzahl an wissenschaftlichen Arbeiten wurde in diesem Zeitraum zu diesem Thema publiziert – nicht nur in Österreich, sondern in der Europäischen Union insgesamt. In vielen dieser Arbeiten wurde versucht, das mögliche Migrationspotenzial aus den beitrittswilligen Staaten in die „alten“ EU-Mitgliedsstaaten zu schätzen.¹⁹

In einer für die Situation in Österreich zentralen Studie kamen Ewald Walterskirchen und Raimund Dietz (1998) zu folgendem Ergebnis: „Im Gefolge der EU-Osterweiterung wird es – nach Gewährung der Freizügigkeit – zu einem Zustrom an ausländischen Arbeitskräften kommen, der in einer ähnlichen Größenordnung liegen dürfte, wie jener Anfang der Neunzigerjahre. Nach Berechnungen des WIFO würde bei einer sofortigen EU-Osterweiterung ohne Übergangsfristen – wegen der hohen Einkommensunterschiede und des aufgestauten Angebots – im ersten Jahr ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot von etwa 47.000 Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftreten. Davon entfielen rund 26.000 auf Einpendler, 21.000 auf Zuwanderer. Es ist jedoch höchst unwahrscheinlich, dass es zu einem sehr raschen EU-Beitritt der Oststaaten ohne Übergangsfristen kommt. Realistischer ist es anzunehmen, dass der Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas etwa um das Jahr 2005 erfolgen wird. Wenn es keine Übergangsfristen auf dem Arbeitsmarkt gibt, dann ist 2005 aufgrund des beträchtlichen Wohlstandgefälles noch immer mit zusätzlichen Zuwanderern und Pendlern von rund 42.000 Personen jährlich ... zu rechnen.“²⁰

Wenngleich diese Ergebnisse immer wieder in Wissenschaft und Öffentlichkeit kritisiert wurden – andere in diesem Zusammenhang vorgelegte Studien kamen zu (leicht) davon abweichenden Migrationspotenzialen²¹ – bleibt festzuhalten, dass der kaum umstrittene Kern dieser Debatte darin bestand, dass eine Erweiterung der Europäischen Union ohne die Einführung von Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit Österreich in den ersten Jahren nach dieser Erweiterung hinsichtlich der Arbeitsmigration in eine Situation wie in den Jahren 1990 und 1991 versetzen würde. Die österreichischen Arbeitnehmer-Interessenvertretungsorganisationen forderten daher schon Ende der Neunzigerjahre von der österreichischen Bundesregierung diese Übergangsfristen ein.²² Innerhalb der Europäischen Union sah sich wegen der ähnlichen geografischen Lage nur die Bundesrepublik Deutschland in einer solchen Ausgangsposition. In beiden Staaten starteten daher Debatten über die Einführung von Übergangsfristen, in beiden Staaten waren diese Debatten sehr früh geprägt von höchst unterschiedlichen Interessenlagen zwischen den Interessenvertretungsinstitutionen der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen.

Die diesbezügliche Interessensituation in Österreich war insofern bemerkenswert, als es in Österreich zwei große Arbeitgeber-Interessenvertretungsorganisationen gibt. Die auf der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft beruhende Wirtschaftskammer Österreich und die auf Basis des Vereinsgesetzes mit freiwilliger Mitgliedschaft organisierte Vereinigung der Österreichischen Industrie (Industriellenvereinigung) unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Mitglieder und damit auch erheblich hinsichtlich der von ihnen zu vertretenden Interessen. Die Wirtschaftskammer ist geprägt von zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen, die wenigen großen Mitglieder sind quantitativ in der Minderzahl. Umgekehrt ist die Situation in der Industriellenvereinigung. In dieser finden sich vor allem die großen, exportorientierten österreichischen Industrieunternehmen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Mitgliederstruktur und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Interessenlagen war die Industriellenvereinigung während der Debatte um die Einführung von Übergangsfristen im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Erweiterung der Europäischen Union überwiegend gegen Übergangsfristen eingetreten. Aus der Sicht dieser Arbeitgeber-Interessenvertretungsorganisation ist dieses Vorgehen rational, der ohne Übergangsfristen zu erwartende Migrationsschub nach Österreich hätte das Arbeitskräfteangebot konstant hoch gehalten und damit die Verhandlungsposition der Arbeitgeberseite in allen Fragen der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen weiter gestärkt.

Etwas differenzierter abzuwägen hatte in dieser Entscheidungssituation die österreichische Wirtschaftskammer. Grundsätzlich haben auch die in der Wirtschaftskammer quantitativ überwiegenden kleinen und mittleren

Betriebe ein Interesse an einem hohen bzw. steigenden Arbeitskräfteangebot. Dieses Angebot erhöht auch deren Handlungsspielraum – z. B. bei der Verhandlung von Kollektivverträgen, welche in Österreich traditionellerweise zwischen den Organisationseinheiten der Wirtschaftskammer und den Organisationseinheiten der Gewerkschaften ausgehandelt werden. Auf der anderen Seite war den Vertretern der Wirtschaftskammer allerdings klar, dass die Übernahme der vier Grundfreiheiten durch die neuen Mitgliedsstaaten und deren vollständige Einbindung in den Europäischen Binnenmarkt neue Konkurrenzsituationen für ihre Mitglieder auf den österreichischen Güter- und Dienstleistungsmärkten mit sich bringen würden. Die in der Industriellenvereinigung vertretenen großen exportorientierten Unternehmen hatten wegen ihrer Erfahrungen auf wettbewerbsintensiveren Märkten von vornherein bessere Aussichten, diesem neuen Konkurrenzdruck gewachsen zu sein, für die kleineren, eher auf regionalen Märkten agierenden Unternehmen stellte diese absehbare Entwicklung durchaus eine Bedrohung dar. Die Positionierung der Wirtschaftskammer hinsichtlich der Übergangsfristen war also von vornherein mit einer schwierigen Interessenabwägung verbunden.

Als sich in den EU-Beitrittsverhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten abzeichnete, dass vor allem auf Druck der Bundesrepublik Deutschland mit den Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch Übergangsfristen im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen verbunden sein würden, legte sich die Wirtschaftskammer Österreich auf das Akzeptieren dieses Gesamtpaketes aus Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit fest. Damit war zu diesem Zeitpunkt ein Ausgleich der Interessen von zumindest einem erheblichen Teil der Arbeitgeber- und aller Arbeitnehmer-Interessenvertretungsorganisationen in Österreich zustande gekommen und eine stabile (interessen-)politische Mehrheit hinsichtlich dieser Frage gegeben. Angesichts dieser entschloss sich die österreichische Bundesregierung mit dem Beginn der Erweiterung am 1. Mai 2004 dieses Paket an Übergangsfristen in Anspruch zu nehmen. Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutete dies, dass Österreich zunächst für zwei Jahre die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes in modifizierter Form beibehalten konnte, nach einer Anzeige dieses Vorhabens bei der Europäischen Kommission für weitere drei Jahre. Dieser Zeitraum endet am 30. April 2009. Bei von Österreich nachzuweisenden bestehenden oder zukünftig möglichen Störungen auf dem Arbeitsmarkt können diese Übergangsfristen für weitere zwei Jahre in Anspruch genommen werden.

Auch nach der Erweiterung blieb die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen ein zentraler Diskussionspunkt zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessenvertretungsinstitutionen, aber auch in medialen, wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten. Oft wurde

nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Öffentlichkeit die Fehlbehauptung aufgestellt, dass diese Übergangsfristen eine vollständige Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für StaatsbürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten vorsehen oder zumindest mit sich bringen würden. Aussagen wie „im Gegensatz dazu haben Zuwanderer aus neuen EU-Mitgliedsstaaten in Deutschland oder Österreich zwar nun prinzipielles Aufenthaltsrecht, aber keinen Zugang zum legalen Arbeitsmarkt“²³ oder „die Sperre des österreichischen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Staaten wird gelockert. An sich ist der Arbeitsmarkt noch bis 2011 völlig zu ...“²⁴ sind Beispiele für diese Behauptungen. Ergänzt wurden diese Behauptungen immer wieder auch mit Vorwürfen an die Arbeitnehmerinteressenvertretungen; diese würden die Übergangsfristen aus reinem „Populismus“²⁵, wegen „rückständigen Denkens“²⁶, wegen „allgemeiner Ressentiments“ (die „Linie der Arbeiterkammer, die sich bekanntlich schon seit Jahren ungeniert vorhandener Ressentiments gegen Europa und vor allem gegen Osteuropa bedient“²⁷) oder wegen ihrer Ausländerfeindlichkeit – „latente Xenophobie (dazu gehört auch die Sperre des Arbeitsmarktes für unsere Nachbarn)“²⁸ – verteidigen. Dass hinter dem Festhalten an den Übergangsfristen seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretungen ganz andere Motive stehen, sollte im Rahmen der vorhin angestellten Analysen zur Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung in Österreich schon klar geworden sein; dass die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen bisher keinesfalls zu einer „vollständigen Abschottung“ des Arbeitsmarktes sondern vielmehr zu kontrolliertem Zuzug geführt hat, soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

5. Arbeitsmigration nach Österreich seit 2004

Tabelle 3 zeigt einige Aspekte der bisherigen Auswirkungen der Inanspruchnahme der Übergangsfristen durch Österreich: Die Beschäftigung von Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere aus Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei hat zwischen 2004 und 2006 um ca. 6000 Beschäftigungsverhältnisse (Jahresäquivalente) zugenommen. Erfasst sind in dieser Statistik nur Personen, die in der Pensionsversicherung nach dem ASVG pflichtversichert sind. Selbstständig bzw. freiberuflich Erwerbstätige sind in dieser Zahl also ebenso nicht erfasst wie geringfügig Beschäftigte, Personen mit Werkverträgen, Freie Dienstnehmer, Zeitungskolporteure usw. Die Anzahl der ArbeitsmigrantInnen aus den „traditionellen Zuwanderungsländern“ Türkei und (ehemaliges) Jugoslawien stagniert, durch den starken Zustrom aus der Bundesrepublik Deutschland liegt der Anteil von Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien an allen beschäftigten Ausländern

heute nur mehr bei 53,9%. Zu beobachten ist durch die Inanspruchnahme der Übergangsfristen also keinesfalls eine vollständige Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für Personen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Wenn – wie in den Beitrittsverträgen festgehalten wurde – das Ziel der Inanspruchnahme der Übergangsfristen in einer langsamen und störungsfreien Arbeitsmarktintegration gelegen haben sollte, wurde dieses Ziel bislang zumindest in Ansätzen erreicht. Erste dieser im Zusammenhang der Osterweiterung angestrebten Trendveränderungen sind erkennbar, die Arbeitsmigration aus den traditionellen Herkunftsländern stagniert, aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nimmt sie zu.

Dass keinesfalls von „Abschottung“ gesprochen werden kann, zeigt sich nicht nur in der Entwicklung der Anzahl der ArbeitsmigrantInnen aus den neuen Mitgliedsstaaten, sondern auch in der Entwicklung der Rechtsstellung dieser Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz kennt unterschiedliche Formen von Bewilligungen, wie zeitlich sehr kurzfristige („Saisoniers“, „Erntehelfer“), an einen bestimmten Betrieb („Beschäftigungsbewilligung“) oder ein bestimmtes Bundesland („Arbeitserlaubnis“) gebundene oder solche, die freie Mobilität auf dem gesamten österreichischen Arbeitsmarkt garantieren („Befreiungsschein“, seit der EU-Osterweiterung „Freizügigkeitsbestätigung“ für StaatsbürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Übergangsfristen). „Die Zahl der Freizügigkeitsbestätigungen für neue EU-BürgerInnen und ihre Familienangehörigen hat – in Summe seit 2004 – fast 28.000 erreicht. Die Berechtigten können jederzeit in ganz Österreich und in allen Wirtschaftsbereichen eine unselbstständige Beschäftigung aufnehmen.“²⁹

Dass diese Übergangsfristen eine regulierende Funktion für den österreichischen Arbeitsmarkt hinsichtlich eines nach wie vor vorhandenen größeren Migrationspotenzials aus den neuen Mitgliedsstaaten haben, zeigt die offensichtliche Umgehung dieser Regelungen im Bereich der „Scheinselbstständigkeit“. Die Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit beziehen sich ausschließlich auf unselbstständige Arbeit, selbstständige Arbeit ist im Rahmen der Niederlassungsfreiheit nicht eingeschränkt. Im Rahmen der „Scheinselbstständigkeit“ treten ArbeitnehmerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten durch die Anmeldung eines Gewerbes formal als selbstständig auf, verrichten aber vom Charakter ihrer Tätigkeit her unzweifelhaft unselbstständige Arbeit. In einigen Baunebengewerben hat die Anzahl von Gewerbeanmeldungen von Staatsbürgern aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten seit dem 1. Mai 2004 sehr stark zugenommen.

Die Regulierung des Arbeitsmarktzuganges durch die Inanspruchnahme der Übergangsfristen über eine Zeit von maximal sieben Jahren sollte auch gewährleisten, dass sich in diesem Zeitraum die immensen Unterschiede bei den Löhnen zwischen den neuen und den alten EU-

Tabelle 3: Unselbstständig beschäftigte Ausländer nach Staatszugehörigkeit 1995-2006 (in Tsd.)

Staatszugehörigkeit	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Änd. 1995 -2006
Ausländer insges.	300,3	300,3	298,8	298,6	305,8	319,4	329,3	334,1	349,6	361,8	373,7	389,9	29,8%
EWK-Staaten	21,5	23,5	25,1	27,0	29,7	32,5	35,7	39,4	45,0	53,1	62,0	71,2	231,7%
EU-15-Staaten	21,1	23,3	24,9	26,8	29,4	32,2	35,5	39,2	44,8	52,8	61,7	71,0	236,2%
EFTA-Staaten	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	-26,4%
ehem. Jugoslawien	147,7	147,9	147,2	148,7	152,3	158,3	161,9	161,3	161,1	159,8	156,9	156,0	5,6%
Slowenien	5,8	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	5,0	-14,7%
Türkei	54,7	53,6	52,8	54,2	55,6	57,1	56,9	56,3	55,7	54,7	53,5	54,1	-1,2%
Deutschland	13,4	14,5	15,6	16,9	18,7	20,8	23,4	26,3	31,3	38,6	46,7	55,0	309,3%
Polen	11,2	11,0	10,9	10,7	10,9	11,2	11,3	11,3	11,5	12,0	12,6	13,4	19,7%
Ungarn	9,4	9,3	9,2	9,2	9,7	10,4	11,2	11,9	12,6	13,6	14,7	15,7	67,0%
Rumänien	9,6	9,3	9,1	9,1	9,3	9,6	9,9	10,1	10,7	11,0	11,3	11,7	21,9%
ehem. Tschechoslow.	10,5	10,1	9,7	9,6	9,7	10,0	10,4	10,8	11,4	12,3	13,7	14,7	40,6%
Bulgarien	1,5	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	2,1	43,3%
Italien	2,6	2,9	3,1	3,3	3,6	3,9	4,1	4,4	4,6	4,8	5,1	5,4	106,7%
Schweiz	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	87,0%
sonstige Staatszugehör.	32,0	32,5	32,7	33,5	35,0	37,0	39,0	40,5	49,4	53,7	57,8	62,3	94,8%

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung, Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahresdurchschnitte.

Mitgliedsstaaten zumindest tendenziell verkleinern und auch das zum Beitrittszeitpunkt vorhandene hohe Niveau an Arbeitslosigkeit in den neuen EU-Staaten verringert werden kann. Die Basis dieser Überlegungen bildeten die für die neuen EU-Staaten erheblich günstigeren Wachstumsaussichten. Wenngleich derartige Lohnunterschiede sehr rigide sind und sich in absehbarer Zeit nicht ebnen werden, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre in den neuen EU-Mitgliedsstaaten ein deutlich höheres Lohnwachstum als z. B. in Österreich.³⁰

Trotz dieser zumindest teilweisen Zielerreichung ist die weitere Beibehaltung der Übergangsfristen in Österreich derzeit eine brisante und in der Öffentlichkeit viel diskutierte wirtschaftspolitische Frage. Die Industriellenvereinigung fordert vehement deren Aufweichung bzw. Aufhebung. Diese Vorgangsweise würde das Arbeitskräfteangebot sehr wahrscheinlich erhöhen und damit jedenfalls wiederum auch die Verhandlungsmacht der Arbeitgeber. Zu diesem Zweck wurde – wieder einmal, wie hier argumentiert werden soll – der Mythos vom „Facharbeitermangel“ belebt.

6. Mythen als Instrumente in Verteilungsfragen

In öffentlichen Diskursen über Arbeitsmarktzusammenhänge spielt die Untermauerung von Aussagen, Argumentationen, Positionierungen und Forderungen durch konkrete Zahlen oder zumindest grobe quantitative Einschätzungen eine bedeutende Rolle. Hinter den verwendeten Zahlen bzw. den jeweils getroffenen Einschätzungen stehen meistens handfeste Interessen, die Produktion und Weitergabe von auf Zahlen bezogenen Mythen ist ein wesentliches Charakteristikum öffentlicher Debatten – auch in Arbeitsmarktfragen. Komplexe arbeitsmarktpolitische Problemzusammenhänge werden in der Öffentlichkeit nur durch die Vereinfachungsleistung der Massenmedien verständlich, erst durch Komplexitätsreduktion über die Vereinfachungsleistung der Medien wird politische Willensbildung grundsätzlich ermöglicht. Diese Leistung zu erbringen, wird den Massenmedien durch das System der Politik wesentlich erleichtert. Im Wissen um die gegenseitigen Abhängigkeiten bzw. Systembedingungen und Systemerfordernisse im anderen System liefert das politische System die entsprechenden Inputs.

Eine große Chance, von einer breiten Öffentlichkeit „geglaubt“ zu werden, haben nicht grobe punktuelle Simplifizierungen, sondern einfache Bedeutungszusammenhänge, die für viele Menschen leicht nachvollziehbar sind, die von vielen Menschen entsprechend weitergegeben werden können und die dann vor allem durch ihre andauernde Wiederholung – natürlich in Medien, aber auch in der eigenen sozialen Bezugsgruppe – den Charakter einer Wahrheit gewinnen. Keine Technik der Simplifizierung erfüllt all diese Anforderungen besser als die der Mythenbildung. Nach

Roland Barthes ist ein Mythos eine Aussage, ein spezifisches Mitteilungssystem, eine Botschaft, eine Weise des Bedeutens.³¹ Der Mythos ist eine spezifische Projektion, der einer bestimmten Aussage eine bestimmte Bedeutung verleiht. Der Sinn des Mythos postuliert Wissen. „Allerdings ist das im mythischen Begriff enthaltene Wissen konfus, aus unbestimmten, unbegrenzten Assoziationen gebildet.“³²

Gerade diese Diffusität, die Offenheit für Assoziationen, macht den Mythos zu einem tauglichen Instrument für den Versuch, beispielsweise in Arbeitsmarktfragen spezifische Interessen durchzusetzen. Auch auf diese interessengeleitete Instrumentalisierung von Mythen hat Barthes hingewiesen. Mythen existieren niemals um ihrer selbst willen, sie erfüllen immer einen spezifischen Zweck bzw. unterliegen immer spezifischen Interessen. Die Intentionen, die hinter einem Mythos stehen, sind nicht grundsätzlich verborgen, sie erscheinen jedoch als natürlich. Der Mythos enthält auch einen auffordernden bzw. interpellatorischen Charakter. Vor allem diese Aspekte des Ausdrucks von Erwartungen und der Andeutung, wie zu handeln sei, sind kennzeichnend für die Wiederbelebung des Mythos vom Facharbeitermangel in der öffentlichen österreichischen Debatte um die Erweiterung der Europäischen Union und die Beibehaltung bzw. Aufhebung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Der Mythos vom Facharbeitermangel gehört mittlerweile seit zumindest zwanzig Jahren zum Standardrepertoire öffentlicher bzw. medialer wirtschaftspolitischer Debatten in Österreich. Schon für das Jahr 1988 (!) hielt Hans Georg Zilian fest, dass „das mediale Lamentieren über den Facharbeitermangel bereits chronisch geworden, das Thema zum Klassiker“³³ mutiert sei. Zilian liefert in dieser Arbeit dann eine detailreiche Analyse der Frage, wie aus möglicherweise tatsächlich bestehenden Problemen für einzelne Unternehmer oder Unternehmen, Stellen ihren Vorstellungen und Wünschen entsprechend zu besetzen, plötzlich in der Öffentlichkeit der „Facharbeitermangel“ zum sozialen und wirtschaftlichen Problem werden konnte.

Die immer wieder tatsächlich vorhandenen Probleme einzelner Unternehmer oder Unternehmen, bestimmte Stellen zu besetzen, sollen hier keinesfalls geleugnet werden. Diese Probleme können die unterschiedlichsten Ursachen haben, wie spezifische Unsicherheiten des Wirtschaftslebens, die langfristige Planungen von Unternehmern erschweren,³⁴ spezifische personalpolitische Anpassungsstrategien von Unternehmern auf Auslastungsschwankungen – das wettbewerbsbedingte Knapphalten des Personalstandes, das dann bei Spitzenauslastung natürlich sehr bald zu einem plötzlichen Arbeitskräftebedarf führt –, die vorhandenen unterdurchschnittlichen oder schlechten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in einem Unternehmen usw.³⁵ Allerdings erst im vorhin beschriebenen Zusammenwirken zwischen Unternehmerwünschen und Medien kann

dann aus individuellen Besetzungsproblemen ein „allgemeiner Facharbeitermangel“ werden. Dass die Arbeitgeberseite generell ein Interesse am Aufrechterhalten eines derartigen Mythos in der Öffentlichkeit hat, liegt auf der Hand. Wenn in der Öffentlichkeit ein Bild von einem generellen „Facharbeitermangel“ vorherrscht, wird auch die Politik tendenziell Maßnahmen zur Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots setzen (beispielsweise im Qualifikationsbereich, bei den „Zumutbarkeitsbestimmungen“ für Arbeitslose, in der Frage der Ausländerbeschäftigung usw.). Diese Maßnahmen zur Vergrößerung des Arbeitskräfteangebots sind für Arbeitgeber grundsätzlich von Vorteil. Einerseits vergrößern sie die Auswahlmöglichkeiten der Arbeitgeber, andererseits wirken sie disziplinierend auf die beschäftigten Arbeitnehmer, da deren Risiko, aus einem nun größer werdenden Arbeitskräfteangebot ersetzt zu werden, zunimmt. Arbeitgeber suchen in der Tat immer jemanden, der die Arbeit bei zumindest gleichwertiger Erledigungsqualität noch billiger, schneller, flexibler usw. ausführt. In diesem – und nur in diesem Sinne – haben Arbeitgeber in der Tat immer einen Facharbeitermangel.

So viel zur „Theorie des Facharbeitermangels“. Im Folgenden soll nun gezeigt werden, wie dieser Mythos im Rahmen der EU-Erweiterungsdebatte und dann der Debatte über die weitere Beibehaltung der Übergangsfristen von Teilen der Arbeitgeberseite zum wiederholten Male aktiviert und forciert wurde, um damit die einschlägige, auf eine Verknappung bzw. nicht zu starke Steigerung des Arbeitskräfteangebots ausgerichtete integrationspolitische Position der Arbeitnehmerseite im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union zu untergraben.

Um die Jahrtausendwende hatten sich die zwei zentralen österreichischen Arbeitnehmerinteressenvertretungen – Arbeiterkammer und Österreichischer Gewerkschaftsbund – insofern in der Erweiterungsfrage positioniert, als sie, in Nuancen durchaus unterschiedlich, vor einer zu raschen Öffnung des Arbeitsmarktes nach der Erweiterung warnten und für die Inanspruchnahme der Übergangsfristen bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Zuge der Erweiterung der EU eintraten. Argumentiert wurde dies unter anderem mit der hohen und stark steigenden Arbeitslosigkeit in Österreich, den auf mittlere Sicht eher schwachen Wachstumsaussichten und den starken Wohlstands- und Lohngefällen zwischen Österreich und den neu beitretenden Staaten, wegen der besonderen geografischen Lage Österreichs insbesondere in benachbarten Regionen. In einem Positionspapier der Arbeiterkammer wurde dazu festgehalten: „Daher müssen die im Beitrittsvertrag festgelegten Übergangsregelungen von sieben Jahren für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ... aus Sicht der derzeitigen Ausgangssituation zur Gänze ausgeschöpft werden. Die notwendige nationale Gesetzgebung ist sicherzustellen, um die vereinbarte EU-Übergangsregelung im Bereich der ArbeitnehmerInnen-Freizügigkeit ... auch

durchsetzen zu können.“³⁶

Damit begannen zumindest bei einem Teil der Arbeitgeber offensichtlich die „Alarmglocken“ zu läuten. Die im Rahmen der Osterweiterung der EU für die Arbeitgeber absehbare Verbreiterung des Arbeitskräfteangebots schien – zumindest für die Dauer etwaiger Übergangsfristen – gefährdet, ein allgemeiner „Facharbeitermangel“ musste medial wieder einmal ins Leben gerufen werden. Diesmal hatte der „Facharbeitermangel“ nicht die die Arbeitslosen diskreditierende und disziplinierende Funktion der Achtzigerjahre zu erfüllen, sondern er sollte vielmehr der Schwächung der Argumentation der Arbeitnehmerinteressenvertretungen in der Debatte um die Erweiterung der Europäischen Union dienen. „Facharbeitermangel kann existenzbedrohend werden“³⁷ betitelte eine Tageszeitung einen einschlägigen Bericht im Jahr 1999, in dem der Direktor des steirischen Wirtschaftsbundes seine Sicht der Dinge kundtat. Ab diesem Zeitpunkt steigerte sich die mediale Präsenz dieses Themas massiv.

Ihren Beitrag dazu leistete sicher auch eine im Auftrag der Wirtschaftskammer erstellte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung,³⁸ die in den Medien ausführlich rezipiert wurde. Unter dem Titel „165.000 Arbeitskräfte fehlen!“ berichtete beispielsweise die aufgabenstärkste österreichische Tageszeitung: „Schon bis 2005 fehlen in Österreich 165.000 Arbeitskräfte, weil zu wenig junge Menschen ins erwerbsfähige Alter kommen.“³⁹ In den Folgejahren 2002 und 2003 erreichte der wiederbelebte Mythos vom „Facharbeitermangel“ nicht mehr die Dynamik des Jahres 2001 – die Arbeitslosigkeit erreichte zu diesem Zeitpunkt zumindest in absoluten Zahlen gemessen ihren historisch höchsten Wert seit der Nachkriegszeit –, er wurde jedoch auch in diesen Jahren konsequent weiter gepflogen. Ein Beispiel aus dem Jahr 2002: „Der Präsident der Industriellenvereinigung ... plädiert für eine gezielte Zuwanderung von Fachkräften aus den EU-Beitrittsländern nach Österreich. Nur so könne dem drohenden Facharbeitermangel begegnet werden. Die ausgehandelten Übergangsfristen für den Arbeitsmarkt sollten im Zuge der EU-Erweiterung verkürzt werden ... Da in Österreich bereits ab 2004 mit einem großen Fachkräftemangel zu rechnen sei, sollten gut ausgebildete Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern bereits vor Ablauf der Übergangsfrist in Österreich arbeiten dürfen. Die verstärkte Aus- und Weiterbildung sowie Umschulung von österreichischen Arbeitskräften werde in den nächsten Jahren nicht ausreichen, um den dramatischen Mangel von Zehntausenden Facharbeitern zu decken.“⁴⁰

Ein weiteres, für den Argumentationszusammenhang dieses Beitrages äußerst aufschlussreiches Beispiel fand sich in einem Tageszeitungsartikel im September 2003. Darin ist wiederum von einem generellen Facharbeitermangel die Rede, dann wird eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes zitiert, laut welcher „bereits im Jahr 2008 wegen der

demografischen Entwicklung dem österreichischen Arbeitsmarkt 165.000 Erwerbstätige fehlen“.⁴¹ Die 165.000 „Fehlenden“ der Pressemeldungen des Jahres 2001 tauchen hier also wieder auf, 2001 hatten sie noch bis 2005 „gefehlt“, 2003 „fehlten“ sie bis 2008. Der „Facharbeitermangel“ wurde andauernd beklagt, wollte aber offensichtlich nicht so recht eintreten. Anschaulicher könnte die vorhin skizzierte „Theorie des Facharbeitermangels“ wohl nicht illustriert werden.

In den Jahren 2006 und 2007 erreichte die Wiederbelebung des Mythos vom Facharbeitermangel den Höhepunkt der letzten zwanzig Jahre. Österreich hatte zunächst bis Ende April 2006 über die Beibehaltung der Übergangsfristen zu entscheiden, die damit in Zusammenhang stehende öffentlich-mediale Debatte wurde von einem Teil der Arbeitgeber (Industriellenvereinigung) nahezu ausschließlich mit dem Rückgriff auf den Mythos vom Facharbeitermangel geführt. Nachdem sich die österreichische Bundesregierung – wiederum unter prinzipieller Zustimmung der Wirtschaftskammer – zur weiteren Anwendung der Übergangsfristen entschlossen hatte, wurde und wird diese Entscheidung bis zum heutigen Tag bekämpft. Tageszeitungsschlagzeilen wie „Facharbeitermangel: Jetzt werden schon Pensionisten zurückgeholt“,⁴² „Umfrage: Fachkräftemangel ist größte Wachstumsbremse“, „Fachkräftemangel greift über“,⁴³ „Fachkräfte sind jetzt schon Mangelware“,⁴⁴ „Ein grenzenloser Mangel“⁴⁵ oder „Tausende Facharbeiter fehlen“⁴⁶ verdrängten weitgehend andere Wirtschaftsthemen aus den Medien; die Liste dieser Beispiele wäre beliebig lang ergänzbar. Den mythischen Charakter dieser Behauptungen zeigen die in vielen dieser Berichte festgehaltenen „Schätzungen“ der quantitativen Dimension des behaupteten Problems: Mit „jährlich fehlen in Österreich 5000 bis 7000 Facharbeiter“⁴⁷ wurde der Generalsekretär der Industriellenvereinigung Ende Februar 2007 zitiert, drei Wochen davor behauptete die Wirtschaftskammer für 2007 und 2008 ein Fehlen von jeweils 15.000 bis 16.000 Facharbeitern.⁴⁸ Im Mai 2007 meinte der Präsident der Wirtschaftskammer, dass in den nächsten sieben Jahren 50.000 neue Facharbeiter benötigt würden,⁴⁹ ein Kommentator einer Tageszeitung schrieb einige Wochen davor, dass laut Wirtschaftsministerium 50.000 Facharbeiter bis 2009 fehlen würden.⁵⁰ Schon einige Monate davor war der Präsident der Wirtschaftskammer mit „in Österreich fehlen 150.000 Facharbeiter“⁵¹ zitiert worden. Die Überlegungen des Generalsekretärs der Wirtschaftskammer zu diesem Thema wurden in einer Tageszeitung im Juni 2008 unter der Überschrift „Der Wirtschaft fehlen bald bis zu 600.000 Fachkräfte“⁵² zusammengefasst. Diese Zahlenspiele, die stark an jene aus den Jahren 2001 bis 2003 erinnern, wären nahezu unbegrenzt fortsetzbar; möglicherweise würde das den Unterhaltungswert dieses Beitrages erhöhen, zusätzlicher Erkenntnisgewinn wäre damit allerdings nicht verbunden.

7. Fazit

Die Frage der Entwicklung und Steuerung der Arbeitsmigration nach Österreich im Kontext des europäischen Integrationsprozesses ist – wie hier gezeigt werden konnte – neben vielen anderen Aspekten auch eng mit Verteilungsfragen verbunden. Verteilungskämpfe werden häufig mit dem Instrument der Mythenbildung und -verwendung geführt; das wurde in diesem Beitrag am Beispiel des Mythos vom Facharbeitermangel dokumentiert. Zilian hat das permanente Bestehen dieses Mythos mit dem engen Zusammenwirken des medialen Systems mit spezifischen Segmenten des Unternehmertums beschrieben. Durch dieses Zusammenwirken kann eine Dynamik entstehen, die aus vagen Expansionsankündigungen oder eher diffusen, unkonkreten und auf die fernere Zukunft bezogenen Einschätzungen von Unternehmern plötzlich einen „Facharbeitermangel“ entstehen lassen, von dem dann wiederum weite Teile der Bevölkerung – inklusive der Unternehmer selbst – überzeugt sind, dass er als wirtschaftliches Problem quasi objektiv besteht.

In diesem Beitrag wurde diese Argumentation um den Hinweis ergänzt, dass Unternehmer in dem spezifischen Sinne, dass sie grundsätzlich immer Arbeitskräfte suchen, die die Arbeit bei zumindest gleichwertiger Erledigungsqualität billiger, schneller oder flexibler als die aktuell Beschäftigten ausführen, tatsächlich immer einen Facharbeitermangel haben. Weiters wurde darauf hingewiesen, dass das permanente Aufrechterhalten der medialen Konstruktion „Facharbeitermangel“ in vielerlei Hinsicht den Interessen der Arbeitgeberseite direkt entgegenkommt bzw. die politische Umsetzung von Arbeitgeberinteressen erleichtert. Dies wurde auch hinsichtlich der abermaligen Wiederbelebung des Mythos vom „Facharbeitermangel“ im Rahmen der EU-Erweiterungsdebatte und der Debatte um die weitere Anwendung der Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit deutlich.

Abseits dieser verteilungsbezogenen und mythenhaften Aspekte konnte hier auch gezeigt werden, dass die Inanspruchnahme dieser Übergangsfristen keineswegs zur vollständigen Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für BürgerInnen der neuen EU-Mitgliedsstaaten geführt hat; quantitativ hat deren Beschäftigung zugenommen, in qualitativer Hinsicht hat sich ihre Rechtsstellung am Arbeitsmarkt durch das Instrument der Freizügigkeitsbestätigung verbessert. Die Übergangsfristen können also durchaus als ein Instrument des Ausgleichs von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen hinsichtlich der Frage der Arbeitsmigration gesehen werden. Ihre Inanspruchnahme hat den im Interesse der Arbeitgeber gelegenen Anstieg des Arbeitskräfteangebots nicht verhindert, diesen im Interesse der Arbeitnehmer allerdings moderat gestaltet; nicht vollständige Abschottung war die Folge, sondern zumindest in Ansätzen regulierte

Zuwanderung. Umso erstaunlicher sind vor diesem Hintergrund Argumentationen wie die folgende: „Alle Befürchtungen, der österreichische Arbeitsmarkt könnte nach der EU-Osterweiterung mit billigen Arbeitskräften überschwemmt werden, hätten sich nicht erfüllt, erklärte EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn ... ‚Es hat keinen Massenansturm gegeben.‘ Er fordere Wien ... deswegen auf, die siebenjährigen Übergangsfristen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Ländern zu verkürzen.“⁵³ Ähnliche Argumentationsstränge finden sich auch in einer Mitteilung der EU-Kommission zu den arbeitsmarktbezogenen Auswirkungen der EU-Erweiterung von 2004.⁵⁴ Sowohl der Herr Kommissar als auch die Kommission erinnern mit diesen Argumentationen ein wenig an einen Arzt, der ein Medikament wegen seiner offensichtlichen Wirksamkeit absetzen möchte.

Anmerkungen

¹ Diese fünf „Eckpunkte“ wurden aus Brandel et al. (1994), Winter-Ebmer, Zweimüller (1996) und Pollan (2000) entwickelt.

² Vgl. Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2007 (Wien 2006) 86.

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ausländerbeschäftigung 1989 (Wien o. J.) 34.

⁴ Innerhalb der unselbstständig beschäftigten ÖsterreicherInnen lag dieser Wert für 2006 bei den Männern bei 52,94%.

⁵ Zu diesen Strukturdaten der Ausländerbeschäftigung vgl. Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahrgänge 1995-2006 sowie Prenner, Steiner (2005).

⁶ Winter-Ebmer, Zweimüller (1996) 55.

⁷ Ebenda 93-94.

⁸ Ebd. 96.

⁹ Breuss, Schebeck (1996) 145.

¹⁰ Vgl. dazu Brandel et al. (1994) sowie Pollan (2000) 104-105.

¹¹ Brandel et al. (1994), Abschnitt „6. Schlussbemerkung“ (keine Seitenangabe).

¹² Biffl (2002) 548.

¹³ Ebenda.

¹⁴ Guger, Marterbauer (2004) 38-39.

¹⁵ Ebenda 39.

¹⁶ Stiglbauer (2005) 171.

¹⁷ Vgl. Breuss (2007).

¹⁸ Detaillierte Ausführungen dazu finden sich in Heschl (2004) und Heschl, Kirisits (2000).

¹⁹ Eine ausgezeichnete Übersicht über die Ergebnisse dieser Untersuchungen und die zugrundeliegenden Untersuchungsmethoden bieten Fassmann/Münz (2003).

²⁰ Walterskirchen, Dietz (1998) 1-2.

²¹ Vgl. dazu beispielsweise die Ergebnisse in Huber, Brücker (2003) oder Boeri, Brücker (2000).

²² Details dazu finden sich in einem der folgenden Abschnitte dieses Beitrags.

²³ Münz (2007) 113.

- ²⁴ Moderation in der wichtigsten österreichischen Fernsehnachrichtensendung „Zeit im Bild“ im Februar 2007.
- ²⁵ Vgl. dazu z. B. Wolfgang Böhm, Die Presse (25. 4. 2007) oder Der Standard (27. 7. 2005).
- ²⁶ Vgl. APA-Journal „Emerging Europe“ (5. 7. 2005).
- ²⁷ Karlheinz Kopf, Generalsekretär des Österreichischen Wirtschaftsbundes, Der Standard (26. 2. 2007).
- ²⁸ Wolfgang Müller-Funk, Der Standard (24./25. 5. 2006).
- ²⁹ AMS-Geschäftsbericht 2006 (Wien 2007) 43.
- ³⁰ Vgl. dazu OECD (2006).
- ³¹ Zum Folgenden vgl. Barthes (1964) 85-133.
- ³² Ebenda 99.
- ³³ Zilian (1989) 18.
- ³⁴ In dieser Hinsicht sind Probleme bei der Besetzung von freien Stellen und partielle Engpässe an gerade nachgefragten Qualifikationen „normale Erscheinungen wirtschaftlicher Entwicklungs- und Umstrukturierungsprozesse“, vgl. dazu das Editorial in Wirtschaft und Gesellschaft 4 (2005).
- ³⁵ Diese Probleme können näherungsweise mit der „Stellenandrangsziffer“ beschrieben werden.
- ³⁶ Bundesarbeitskammer (2003) 4.
- ³⁷ Kleine Zeitung (31. März 1999).
- ³⁸ Vgl. Walterskirchen (2001). Die Inhalte dieser Studie, die vor dem Hintergrund guter Konjunktur und großer allgemeiner Hoffnungen hinsichtlich zukünftiger Beschäftigungsmöglichkeiten im IT-Sektor verfasst wurde, sollen hier nicht diskutiert werden. Es geht hier ausschließlich um deren mediale Rezeption.
- ³⁹ Kronen Zeitung (24. April 2001).
- ⁴⁰ Der Standard (8./9. Juni 2002).
- ⁴¹ Die Presse (20. 9. 2003).
- ⁴² Kronen Zeitung (19. 7. 2007).
- ⁴³ Beide Die Presse (11. 7. 2007).
- ⁴⁴ Kronen Zeitung (13. 6. 2007).
- ⁴⁵ Kleine Zeitung (23. 4. 2007).
- ⁴⁶ Der Standard (24./25. 2. 2007).
- ⁴⁷ Der Standard (24./25. 2. 2007).
- ⁴⁸ Vgl. NZZ (27./28. 1. 2007).
- ⁴⁹ Vgl. Kleine Zeitung (19. 5. 2007).
- ⁵⁰ Vgl. Die Presse (25. 4. 2007).
- ⁵¹ Der Standard (22. 1. 2007).
- ⁵² Die Presse (4. 6. 2008).
- ⁵³ Der Standard (30. 4./1. 5. 2005).
- ⁵⁴ Vgl. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1st May 2004-30th April 2006).

Literatur

Arbeitsmarktservice Österreich, Bewilligungspflichtig beschäftigte AusländerInnen, Jahrgänge 1994-1999 (Wien 1995-2000).
Arbeitsmarktservice Österreich, Geschäftsbericht 2006 (Wien 2007).

- Barthes, Roland, *Mythen des Alltags* (Frankfurt am Main 1964).
- Biffi, Gudrun, *Ausländische Arbeitskräfte auf dem österreichischen Arbeitsmarkt*, in: WIFO-Monatsberichte 8 (2002) 537-550.
- Biffi, Gudrun, *Mobilitäts- und Verdrängungsprozesse auf dem österreichischen Arbeitsmarkt: Die Situation der unselbstständig beschäftigten AusländerInnen*, in: Fassmann, Heinz; Stacher, Irene (Hrsg.), *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen* (Klagenfurt 2003) 62-77.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert; et al., *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Final Report* (EU-Kommission, Berlin, Mailand 2000).
- Brandel, Franz; Hofer, Helmut; Pichelmann, Karl, *Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt* (=IHS-Forschungsbericht 345, Wien 1994).
- Breuss, Fritz, *Globalization, EU Enlargement and Income Distribution* (=WIFO Working Paper 296, Wien 2007).
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz, *Ostöffnung und Osterweiterung der EU. Ökonomische Auswirkungen auf Österreich*, in: WIFO-Monatsberichte 2 (1996) 139-151.
- Bundesarbeitskammer, *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Taschenbuch* (Wien, diverse Jahrgänge).
- Bundesarbeitskammer, *Fünf Forderungen für eine faire EU-Erweiterung. Ein Memorandum der AK an die Regierung* (Wien 2003).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Ausländerbeschäftigung* (Wien, Jahrgänge 1989-1993).
- Fassmann, Heinz; Münz, Rainer, *Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung*, in: WSI-Mitteilungen 1 (2003) 25-32.
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, *Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich* (Wien 2004).
- Haller, Max, *Die Europäische Einigung als Elitenprozess*, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen* (Opladen 2003) 337-367.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, *Statistische Daten aus der Sozialversicherung. Beschäftigte Ausländer in Österreich, Jahrgänge 1995-2006* (Wien 1996-2007).
- 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* (Graz 2004).
- Heschl, Franz; Kirisits, Marcel, *Es weht ein rauerer Wind! Aspekte eines Stimmungsbildes zu den Auswirkungen von EU-Mitgliedschaft, Ostöffnung und Globalisierung in steirischen Industrieunternehmen* (Graz 2000).
- Huber, Peter; Brücker, Herbert, *Auswirkungen und Ausnutzung von Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach der EU-Erweiterung* (Wien, Berlin 2003).
- Münz, Rainer, *Migration in Europa, Migration in der Welt*, in: *Europäische Rundschau* 2 (2007) 105-122.
- OECD, *Wirtschaftsausblick* 2 (Paris 2006).
- Pollan, Wolfgang, *Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Zuwanderung von Arbeitskräften. Ein Literaturüberblick*, in: WIFO-Monatsberichte 2 (2000) 95-112.
- Prenner, Peter; Steiner, Peter, *Der Wandel der Qualifikationsstruktur der österreichischen Beschäftigung 1991-2001. Die Berufstätigen nach Wirtschaftsklassen, Ausbildung und Geschlecht*, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich. Branchen – Qualifikationen – Berufe* (Wien 2005) 157-217.
- Statistik Austria, *Mikrozensus Jahresergebnisse* (Wien, diverse Jahrgänge).
- Statistik Austria, *Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung* (Wien, diverse Jahrgänge).

- Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs (Wien, diverse Jahrgänge).
Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Hauptergebnisse 1976-2006 (Wien 2007).
Stiglbauer, Alfred, Hat der EU- und WWU-Beitritt den österreichischen Arbeitsmarkt verändert? Bestandsaufnahme und Handlungsagenda, in: Geldpolitik & Wirtschaft 2 (2005) 164-181.
Walterskirchen, Ewald, Knappheit an Arbeitskräften, in: WIFO-Monatsberichte 6 (2001) 391-395.
Walterskirchen, Ewald; Dietz, Raimund, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den österreichischen Arbeitsmarkt (Wien 1998).
Winter-Ebmer, Rudolf; Zweimüller, Josef, Die Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den österreichischen Arbeitsmarkt 1988 bis 1991, in: Holzmann, Robert; Neck, Reinhard (Hrsg.), Ostöffnung: Wirtschaftliche Folgen für Österreich (Wien 1996) 55-104.
Zilian, Hans Georg; unter Mitarbeit von Begusch, Hanna; Hödl, Josef; Moser, Johannes, Wo ein Wille ist, ist auch ein Werk: Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat (Graz 1989).

Zusammenfassung

Im Beitrag wird die Entwicklung der unselbstständigen Beschäftigung und der Ausländerbeschäftigung in Österreich in den letzten 25 Jahren dargestellt. Dabei zeigt sich ein Trend eines kontinuierlichen Wachstums beider Aggregate, sprunghafte Anstiege der Ausländerbeschäftigung waren in den Jahren 1990 und 1991 zu verzeichnen. Mittlerweile liegen Studien vor, in denen die arbeitsmarktbezogenen Konsequenzen dieses Anstieges untersucht werden. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Analysen werden dargestellt, insbesondere wird der Frage der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Reallöhne und der Lohnquote nachgegangen. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 hat Österreich – vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Jahre 1990 und 1991 – beschlossen, die in den EU-Beitrittsverhandlungen vereinbarten Übergangsfristen für die Einführung der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt in Anspruch zu nehmen. Diese Inanspruchnahme stand von vornherein in einem starken Spannungsfeld von unterschiedlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen. Erste Entwicklungen am Arbeitsmarkt nach der Anwendung dieser Übergangsfristen zeigen, dass deren Inanspruchnahme keinesfalls zu einer völligen Abschottung des österreichischen Arbeitsmarktes für StaatsbürgerInnen der neuen Mitgliedsstaaten geführt hat. Im vorletzten Abschnitt wird anhand der Anfang 2007 in Österreich wieder massiv aufgeflammt öffentlichen Debatte um einen „Facharbeitermangel“ gezeigt, wie unterschiedliche Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsmigration aufeinanderprallen. Das dauerhafte öffentliche Beklagen eines generellen „Facharbeitermangels“ seitens der großen Arbeitgeberorganisationen zielt auf eine Auflockerung oder Aufhebung der Übergangsregelungen ab. Aus Arbeitgebersicht ist diese Zielsetzung verständlich, geht es doch darum, durch anhaltende Arbeitsmigration nach Österreich eine dauerhafte „Arbeitskräftereserve“ zur Verfügung zu haben und damit etwaige, durch Arbeitskräfteknappheit am Markt erzwungene Lohnerhöhungen zu vermeiden. Arbeitnehmerinteressenvertretungen lehnen eine Aufhebung der Übergangsregelungen ab, da dies in Verbindung mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit zum Stagnieren bzw. für einige Beschäftigungsgruppen sogar Sinken der Reallöhne führte. Der Beitrag endet mit dem Hinweis, dass die Übergangsfristen als Instrument zur Regulierung von Arbeitsmigration bei unterschiedlichen Interessenlagen gesehen werden können.

***Mismatch* am Arbeitsmarkt: Konzepte und Analysen am Beispiel Oberösterreich**

Andrea Leitner, Peter Prenner, Elfriede Wagner

1. Einleitung

Seit Ende der 1980er Jahre hat der Begriff der *Mismatch*-Arbeitslosigkeit in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion zunehmend an Bedeutung gewonnen und hat damit ältere Konzepte wie „friktionelle“ und „strukturelle“ Arbeitslosigkeit ersetzt.¹ Dies ist zum einen auf einen empirisch beobachteten steigenden *Mismatch* von Angebot und Nachfrage, dem gleichzeitigen Auftreten von Überschussnachfrage und Überschussangebot am Arbeitsmarkt, zurückzuführen.² Ursachen dafür sind längerfristige Veränderungen der Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur, wie der Einsatz neuer Technologien oder die Verschiebungen zwischen Branchen. Aber auch die Individualisierung der Gesellschaft, die Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen oder die zunehmende regionale Mobilität verlangen neue Verhaltensweisen von Beschäftigten und Betrieben, um Arbeitsplätze zu besetzen. Zum anderen sind die Wirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik mehr oder weniger auf die Verringerung der *Mismatch*-Arbeitslosigkeit begrenzt, wie Evaluationen zeigen.³ Qualifikations-*Mismatch* (Stichwort *skills gap*) und regionaler *Mismatch* (Stichwort *spatial mismatch*) standen und stehen in der ökonomischen Diskussion im Vordergrund. Doch darüber hinaus sind noch weitere Faktoren für den *Mismatch* maßgeblich, wie z. B. Lohnrigiditäten⁴ oder Informationsdefizite⁵. Vor allem für gering Qualifizierte spielen arbeitsmarktrelevante Persönlichkeitsmerkmale (*soft skills* oder Sozial-Qualifikationen) und lohnbedingte Faktoren eine Rolle.⁶

Das Problem des *Mismatch* wird oft in sehr salopper Weise festgestellt, indem beispielsweise der Überhang von unqualifizierten Arbeitslosen dem Mangel an Facharbeitskräften gegenübergestellt wird. Doch das Zusammenspiel oder die „Passung“ von Angebot und Nachfrage ist ein vieldimensionaler und komplexer Prozess. Um wirksame Maßnahmen zum Abbau dieses *Mismatch* einsetzen zu können, ist es wichtig, das Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage empirisch genauer zu erfassen und die dahinterliegenden Ursachen näher zu definieren.

Ziel einer für die Arbeiterkammer Oberösterreich durchgeführten Studie war es, auf Basis des bestehenden Forschungs- und Diskussionsstandes zur *Mismatch*-Arbeitslosigkeit und der Besonderheiten des oberösterreichischen Arbeitsmarktes die Inkompatibilität zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu erfassen und zu analysieren.⁷ Dies erfolgte einerseits durch die Analyse makroökonomischer Daten und Indikatoren. Zum anderen wurden individuelle Einschätzungen und Erfahrungen durch Befragungen von Arbeitslosen und Betrieben erhoben. Diese qualitativ orientierten Erhebungen wurden mit der Zielrichtung durchgeführt, die sekundärstatistischen Analysen zu ergänzen. Schlussendlich sollten Erkenntnisse für politische Interventionsmöglichkeiten für den oberösterreichischen Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Der Aufbau der Studie „Mismatcharbeitslosigkeit in Oberösterreich“, die 2007 durchgeführt wurde und deren Ergebnisse im Nachfolgenden auszugsweise zusammengefasst werden, stellt sich wie folgt dar:

Für einen Überblick über die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Oberösterreich wurden zentrale Arbeitsmarktdaten dargestellt und beschrieben. Insbesondere wurden Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Vakanzquoten sowie Stellenandrangsziffern ermittelt.

Die Berechnung der *Mismatch*-Indikatoren erfolgte in mehreren Stufen: Zunächst wurden auf Basis ausgewählter Literatur konzeptionelle Fragen und Bewertungskriterien für die Auswahl eines passenden *Mismatch*-Indikators erarbeitet sowie deren Vor- oder Nachteile vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten dargestellt. Die Auswahl adäquater *Mismatch*-Indikatoren erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber. Die auf Basis ausgewählter *Mismatch*-Indikatoren für Oberösterreich erzielten empirischen Ergebnisse wurden entsprechend aufbereitet. Dabei wurden Qualifikations-, Berufs- und Branchen-*Mismatch* sowie regionaler *Mismatch* unterschieden und deren Entwicklungen (sofern es die Datenlage zuließ) für den Zeitraum von 1997 bis 2006 dargestellt sowie Vergleiche mit Gesamtösterreich durchgeführt.

Neben der Auswertung massenstatistischer Daten wurde in der vorliegenden Studie auch versucht, Hintergründe, Motivstrukturen und Problembereiche von Arbeitslosen, die von Unternehmen abgelehnt wurden bzw. selbst ein Stellenangebot abgelehnt haben, zu erforschen. Dies wurde mit der Durchführung persönlicher Interviews mit Arbeitslosen erreicht. Sie zielten darauf ab, die Situation der Bewerbung – von der Kontaktaufnahme über das Bewerbungsgespräch bis hin zur definitiven Ablehnung – näher zu beleuchten. Ein spezieller Fokus wurde darüber hinaus auf lohnbedingte und sozialqualifikatorische Ablehnungsgründe sowie auf die erfahrenen Ablehnungsgründe hinsichtlich möglicher Diskriminierung (z. B. auf Grund von Alter, Geschlecht oder Ethnizität) gelegt.

Zusätzlich wurden telefonische Interviews mit PersonalvertreterInnen

bzw. GeschäftsführerInnen durchgeführt, um Ursachen und Rahmenbedingungen erfolgloser Stellenbesetzungen aus der Perspektive der Unternehmen zu beleuchten. Im Vordergrund der Untersuchung standen Dauer und Gründe der Nicht-Besetzung offener Stellen, die Größenordnung und Ablehnungsgründe erfolgloser Bewerbungen sowie der sozioökonomische Status der BewerberInnen.

Der vorliegende Artikel basiert auf Ergebnissen der hier skizzierten Studie. Neben einem kurz gehaltenen Überblick über den oberösterreichischen Arbeitsmarkt, wird im Weiteren vorwiegend auf die Ergebnisse der sekundärstatistischen Untersuchung – die *Mismatch*-Indikatoren – fokussiert. Zuvor werden noch die wichtigsten Befragungsergebnisse kursorisch dargestellt. (Für alle an weiteren Ergebnissen Interessierte kann auf die in Anmerkung 8 angegebene Internetadresse verwiesen werden, unter der die gesamte Studie zum Herunterladen zur Verfügung steht.)⁸

2. Der oberösterreichische Arbeitsmarkt im Überblick und Vergleich

Der oberösterreichische Arbeitsmarkt hat sich im Verlauf der letzten zehn Jahre (1997-2006) klar expansiv entwickelt. Sowohl das potenzielle Arbeitskräfteangebot (die erwerbsfähige Bevölkerung) als auch die Arbeitskräftenachfrage (die unselbstständige Beschäftigung) haben kontinuierlich zugenommen. Im Vergleich mit dem gesamten Bundesgebiet fällt auf, dass die Wachstumsraten der oberösterreichischen erwerbsfähigen Bevölkerung im Untersuchungszeitraum leicht unter, die der unselbstständigen Beschäftigung jedoch deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen. Nimmt die Zahl der unselbstständig Beschäftigten stärker zu als die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung, so erhöht sich per definitionem die Beschäftigungsquote. Sie lag in Oberösterreich im Jahr 2006 mit einem Wert von 63,7% bereits 2,4 Prozentpunkte über dem Niveau Gesamtösterreichs (61,3%). Während die Beschäftigungszunahme der letzten Jahre in den meisten Bundesländern fast ausschließlich durch zusätzliche weibliche Beschäftigte induziert war, profitierten in Oberösterreich – zwar in geringerem Ausmaß, aber doch – auch Männer von dieser Entwicklung. Keine Unterschiede bestehen für Oberösterreich jedoch, wenn die Entwicklung nach Voll- und Teilzeitbeschäftigung unterschieden wird. Huber (2007) zeigt, dass im Zeitraum von 2000 bis 2006 das Beschäftigungswachstum in Oberösterreich ausschließlich von Teilzeitbeschäftigung getragen wurde. Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten war sogar leicht rückläufig.

Im Vergleich mit dem gesamten Bundesgebiet weist Oberösterreich trotzdem eine sehr gute Arbeitsmarktentwicklung auf. Die Arbeitslosen-

quote liegt hier deutlich und unterhalb des Bundesdurchschnitts. 2006 wurde in Oberösterreich ein Wert von 4,3%⁹ erreicht. Damit liegt man deutlich unter dem gesamtösterreichischen Durchschnitt (6,8%).

Je niedriger die höchste abgeschlossene Ausbildung, desto höher ist das Arbeitslosigkeitsrisiko. Fast jede/r zweite/r Arbeitslose in Oberösterreich hat dementsprechend nur die Pflichtschule absolviert und somit keine Berufsausbildung vorzuweisen. Etwas mehr als ein Drittel kann zwar auf eine einschlägige Berufsausbildung zurückgreifen, jedoch „nur“ auf dem Niveau eines Lehrabschlusses. Im Zeitverlauf betrachtet, bleiben die Bildungsanteile der vorgemerkten Arbeitslosen weitgehend stabil, wenngleich der Pflichtschulanteil leicht im Abnehmen begriffen ist. Für Österreich zeigt sich im Untersuchungszeitraum eine gegenteilige Entwicklung. Der Anteil an Arbeitslosen mit Pflichtschulabschluss steigt an (von 1997: 44,0% auf 2006: 46,8%) und der mit Lehrabschluss nimmt deutlich ab (von 1997: 39,7% auf 2006: 35,5%). Auch ist der Anteil von vorgemerkten Arbeitslosen mit über dem Lehrabschluss liegenden Ausbildungen in Österreich um insgesamt drei Prozentpunkte höher als in Oberösterreich (OÖ, 2006: 14,7%; Ö, 2006: 17,7%).

1997 kamen in Oberösterreich noch etwa acht Arbeitslose auf eine offene Stelle. Die Stellenandrangsziffer halbierte sich bis zum Jahr 2000, um dann in den beiden nachfolgenden Jahren wieder anzusteigen. Ab 2002 setzte dann erneut ein Rückgang ein, der zwischen 2005 und 2006 besonders markant ausfiel, sodass der oberösterreichische Arbeitsmarkt mittlerweile eine sehr niedrige Stellenandrangsziffer ausweist. 2006 standen im Jahresdurchschnitt einer offenen Stelle drei vorgemerkte Arbeitslose gegenüber. Für das gesamte Bundesgebiet lag der Wert im Jahr 2006 bei 7,3.

Zusammenfassend kann die Entwicklung des oberösterreichischen Arbeitsmarktes somit als weitgehend positiv beschrieben werden. Dieses Ergebnis kann und soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in Teilbereichen des oberösterreichischen Arbeitsmarktes offene Stellen oft über längere Zeit nicht besetzt werden können und viele OberösterreicherInnen lange erfolglos Arbeit suchen. Ob und in welcher Form hier ein *Mismatch* zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage vorliegt, soll daher im Folgenden untersucht werden.

3. Befragungsergebnisse

Im Rahmen der Untersuchung wurden sowohl beim AMS vorgemerkte Arbeitslose als auch Unternehmen, die offene Stellen über einen längeren Zeitraum nicht besetzen konnten, mittels Fragebogen interviewt. Der Fokus der Befragungen bei Arbeitslosen lag bei Unqualifizierten und Personen mit Lehrabschluss.

Die Interviews zeigten, dass gerade für Unqualifizierte und Personen mit Lehrausbildungsprozess mitunter lange Zeit andauern, oft anhaltend erfolglos sind und von den Arbeitslosen eine sehr hohe Frustrationstoleranz abverlangen.

Ein Großteil der befragten Arbeitssuchenden hat im Laufe ihrer „Erwerbskarriere“ zumindest einmal – viele sogar mehrmals – den Beruf gewechselt. Das kann als Indiz für eine gewisse berufliche Flexibilität des Arbeitskräfteangebots in Oberösterreich gewertet werden.

Der Informationsstand der Arbeitslosen über offene Stellen ist weitgehend gut, wenngleich sich die Suchstrategien der Unternehmen mitunter geringfügig von den Informationsquellen (z. B. AMS Jobdatenbank, Inserate etc.) der Arbeitssuchenden unterscheiden. Es gibt jedoch keinen eindeutigen Hinweis auf „Informations-Mismatch“.

Selbst das untere Qualifikationssegment des Arbeitskräfteangebots verfügt über eine gewisse Bandbreite an sozialen Qualifikationen (*soft skills*). Dieses Ergebnis widerspricht den gängigen Vorstellungen, insbesondere über unqualifizierte Arbeitskräfte. Für Unternehmen spielen soziale Qualifikationen jedenfalls eine zentrale Rolle im Bewerbungsprozess.

Die befragten Arbeitslosen zeigen eine hohe Fortbildungsfreudigkeit. Fast zwei Drittel aller Befragten gab an, bisher zumindest eine Fortbildungsmaßnahme absolviert zu haben. Nicht alle Unternehmen schätzen allerdings diese Bereitschaft.

Die Befragungsergebnisse deuten auf mögliche *Mismatch*-Problematiken bezüglich Qualifikation, Arbeitszeit, Entlohnung und zum geringen Teil auch Mobilität hin. Von Seiten der Unternehmen wird gelegentlich auch eine zu geringe Motivation der Arbeitssuchenden als Problemlage genannt.

Versteckte Diskriminierung ist insbesondere bei Bewerbungen älterer Arbeitssuchender von hoher Relevanz. In geringerem Ausmaß sind auch Personen mit mehrmaligen Arbeitslosigkeitsepisoden und zum Teil auch Personen mit Kinderbetreuungspflichten davon betroffen. Versteckte Diskriminierung spielt hingegen bei ausländischen Arbeitskräften und bei vom AMS vermittelten Arbeitskräften kaum eine Rolle.

4. *Mismatch*-Indikatoren – Konzeptionelle Fragen und Bewertungskriterien

Mismatch-Indikatoren sollen den *Mismatch*, d. h. das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und unbesetzten Stellen, erfassen bzw. festhalten, wie weit der Arbeitsmarkt vom optimalen Matching von Angebot und Nachfrage entfernt ist. Seit den 1980er Jahren wurden verschiedene *Mismatch*-Indikatoren entwickelt, die auf unterschiedlichen Vorstellungen über die zentralen Steuerfaktoren der Anpassungsvorgänge und das

Zusammenspiel einzelner *Matching*-Komponenten beruhen. Sie knüpfen mehr oder weniger stark am Konzept der Beveridge-Kurve an und streichen unterschiedliche *Matching*-Faktoren (Qualifikation, Information, Lohn etc.) heraus. Die Gründe für den *Mismatch* können in der fehlenden geographischen, beruflichen oder qualifikatorischen Mobilität der Arbeitssuchenden liegen, es können aber auch Probleme durch unvollkommene Information und mangelnde Koordination oder Präferenzen der suchenden Unternehmen bezüglich der Eigenschaften potenzieller KandidatInnen auftreten.¹⁰

Zentrale Idee des *Mismatch*-Konzeptes ist es, dass der Arbeitsmarkt kein homogener Markt ist, sondern sich in unterschiedliche Segmente teilt und zwischen diesen Teilarbeitsmärkten unzureichende Anpassungsprozesse stattfinden. So können trotz bestehender Massenarbeitslosigkeit unbesetzte offene Stellen existieren. Diese Gleichzeitigkeit kann persistent sein, wenn arbeitslose Stellenbewerber auf Dauer andere Fähigkeits-, Lohn- oder Regionalprofile aufweisen, als sie von den Unternehmen am Arbeitsmarkt gefordert werden.¹¹ Eine gewisse Koexistenz von (Such-)Arbeitslosigkeit und offenen Stellen ist unvermeidlich, weil Arbeitslose und ArbeitgeberInnen Zeit benötigen, um unter bestehenden Vakanzen den besten *Match* zu finden. Doch die Indizien für eine steigende und persistente *Mismatch*-Arbeitslosigkeit setzt die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter Druck. Dafür ist es wichtig, mehr über Relevanz, Erscheinungsformen und Erklärungen des *Mismatch*, d. h. das Nebeneinander von schwer einsetzbaren Arbeitslosen und offenen Stellen zu wissen.

Die unterschiedlichen Konzepte und Indikatoren zur *Mismatch*-Arbeitslosigkeit ergeben sich aus unterschiedlichen Vorstellungen über die Wirkungsweise des Arbeitsmarktes. Genauso wie es unterschiedliche Vorstellungen über die zentralen Steuerungsmechanismen des Arbeitsmarktes (nachfragebedingte, lohnbedingte Arbeitslosigkeit etc.) gibt, besteht auch keine Einigkeit darüber, welche Faktoren in einen *Mismatch*-Indikator eingehen sollen, was der richtige *Mismatch*-Indikator ist. Die Diskussion über *Mismatch*-Indikatoren folgt einer unterschiedlichen Definition von *Mismatch*-Arbeitslosigkeit. *Mismatch*-Arbeitslosigkeit hat in Lehrbüchern kaum einen eigenen Platz, sondern wird bei anderen und dabei unterschiedlichen Typen von Arbeitslosigkeit mitbehandelt. So wird *Mismatch* als Ursache struktureller Arbeitslosigkeit gesehen, bei friktioneller Arbeitslosigkeit angeführt, als Überbegriff von struktureller und friktioneller Arbeitslosigkeit oder als persistente Verschärfung von friktioneller Arbeitslosigkeit gesehen.¹²

Betrachtet man die Entwicklungen der *Mismatch*-Diskussionen, so scheinen theoretische Debatten unterschiedliche Wege zu gehen. Während in der akademischen Diskussion *Matching*-Funktionen weiterentwickelt wer-

den, um Friktionen zwischen Angebot und Nachfrage möglichst genau zu modellieren, werden in Arbeitsmarktanalysen von internationalen oder nationalen Organisationen (OECD, IAB) weiterhin Beveridge-Kurven oder ältere *Mismatch*-Indikatoren verwendet, um damit Veränderungen über die Zeit bzw. Unterschiede zwischen Ländern zu beobachten.

Neben diesen konzeptionellen Aspekten der *Mismatch*-Indikatoren stellt sich aber auch die Frage, mit welchen Daten *Mismatch* gemessen werden kann. Beide Seiten des Arbeitsmarktes sind empirisch nur ungenau erfassbar. Die registrierte Arbeitslosigkeit des AMS liefert ein verzerrtes Bild über das für den Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehende Arbeitsangebot. Aber auch Befragungsdaten, etwa durch die Arbeitskräfteerhebung, beinhalten Verzerrungen durch versteckte Arbeitslosigkeit, Arbeitslose in Schulungen oder falsche Antworten der Befragten.

Noch kritischer sind die beim AMS registrierten offenen Stellen zu werten, weil sie nur einen Teil der offenen Stellen wiedergeben, nämlich nur jene Vakanzen, die beim Arbeitsamt gemeldet werden. Ein Vergleich der offenen Stellen des AMS Oberösterreich und der Printmedien zeigt, dass Angebote im Bereich Büro, Lehr- und Kulturberufe sowie TechnikerInnen und unternehmensbezogene Dienstleistungen beim AMS unterrepräsentiert sind.¹³ Erfahrungsgemäß hängt die Einschaltung des AMS von der Qualifikation ab, indem Arbeitsplätze mit geringeren Qualifikationsanforderungen eher über das AMS besetzt werden und damit eher gemeldet werden als Arbeitsplätze mit höheren Qualifikationsanforderungen. Beim Vergleich der Zahl der offenen Stellen und der Arbeitslosen ist überdies zu beachten, dass Arbeitslose über den Wohnsitz regional anders zugeordnet werden als die Vakanzen (Betriebsstandort).

Betrachtet man den Einschaltgrad, d. h. den Anteil der erfassten offenen Stellen des AMS genauer, so zeigen sich noch weitere Verzerrungen.¹⁴ So ist die regionale Zuordnung bei überregional tätigen Betrieben (z. B. Lebensmittelhandelsketten) schwierig, und Betriebe verhalten sich bei der Meldung von offenen Stellen teilweise taktisch (z. B. um eine Arbeitserlaubnis für einen bestimmten ausländischen Arbeiter zu bekommen). Weitere Ungenauigkeiten resultieren daraus, dass bereits besetzte Stellen beim AMS teilweise noch als vakant gemeldet sind¹⁵ und dass Vakanzen durch die Beiziehung von Leiharbeitsfirmen mehrfach gemeldet werden. Diese Unschärfen können auf niedrig aggregierter Ebene zu unplausiblen Ergebnissen führen, z. B. zu Einschaltungsgraden von über 100% im Primärsektor.

Problematisch sind diese Ungenauigkeiten der Daten, wenn damit systematische Verzerrungen einhergehen, wie dies eine genauere Betrachtung der Einschaltquoten veranschaulicht. Es hat sich gezeigt, dass die Einschaltungsgrade im Zeitverlauf tendenziell gestiegen sind, aber je nach Wirtschaftssektor unterschiedliche Quoten und Entwicklungen aufwei-

sen. Insgesamt liegt der Einschaltgrad des AMS für Oberösterreich im Jahr 2006 bei 36%. Die niedrigsten Werte bestehen im Produktionssektor mit 27%, im Dienstleistungssektor liegen sie bei 42%. Den höchsten Einschaltgrad, aber auch die stärksten Schwankungen zeigt der Primärsektor, wo in den letzten sieben Jahren Schwankungen zwischen 57% und 105% zu beobachten sind.

Weiters konnte festgestellt werden, dass die Einschaltgrade auch regional sehr unterschiedlich sind. Sie variieren nach den Regionalen Geschäftsstellen des AMS (RGS) zwischen 33% und 78%. Dies ist teils auf die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur der Regionen zurückzuführen, teils aber auch auf die jeweilige RGS-Leistungsfähigkeit und ist in gewisser Weise auch ein Maß für ihre Effizienz. Damit ist es kaum möglich, all diese Verzerrungen der Daten, die letztlich aber die Ergebnisse mitbestimmen, zu korrigieren.

4.1 Kategorisierung und Beschreibung der *Mismatch*-Indikatoren

Vereinfachend können die in der Literatur am häufigsten beschriebenen *Mismatch*-Indikatoren entsprechend ihren zugrunde liegenden Logiken folgendermaßen unterschieden werden:

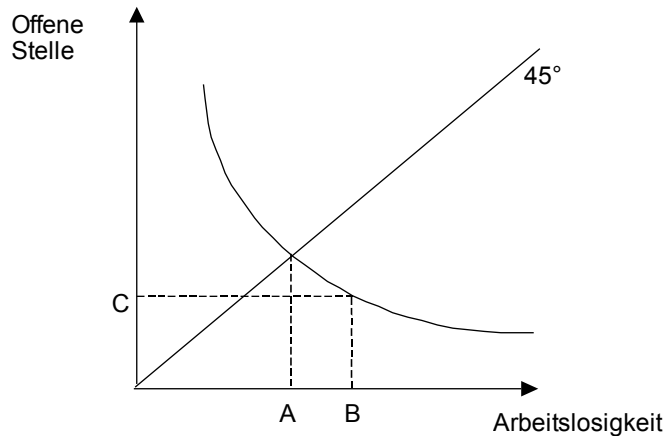
- *Mismatch*-Indikatoren auf der Basis von intrasektoralen Ungleichgewichten bauen auf dem Prinzip der Beveridge-Kurve auf. Ziel ist es, die Differenz zwischen Vakanz- und Arbeitslosenquoten in den Arbeitsmarktsektoren zu minimieren.
- *Mismatch*-Indikatoren auf Basis der Varianzen sektoraler Arbeitslosenquoten knüpfen am NAIRU-Konzept an und sollen die Varianz sektoraler Arbeitslosenraten minimieren – unter der Annahme, dass sektorale Reallöhne sektorale Arbeitslosenraten bestimmen.
- *Matching*-Funktionen modellieren das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen und schätzen damit die Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes.

4.1.1 *Mismatch*-Indikatoren auf Basis intrasektoraler Ungleichgewichte – MM_1

Mismatch wird hier als Abstand zwischen der realen Arbeitslosenrate und einer „optimalen“ Rate definiert, die dann erreicht ist, wenn das Verhältnis zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen in allen Mikromärkten gleich ist und somit die Einstellungen maximiert werden. Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage können aufgrund unterschiedlicher qualifikatorischer Anforderungen oder regionaler Diskrepanzen auseinanderfallen. Nach dem Prinzip der Beveridge-Kurve soll für einen minimalen *Mismatch*

die Differenz zwischen Vakanz- und Arbeitslosenquoten in den einzelnen Arbeitsmarktsektoren minimiert werden.

Abbildung 1: Beveridge-Kurve



Die Beveridge-Kurve stellt das Verhältnis offener Stellen zu Arbeitslosen im Zeitverlauf grafisch dar. Damit sind über den Zeitverlauf sowohl konjunkturelle Veränderungen (Verschiebung auf der Kurve) wie auch strukturelle Veränderungen (Verschiebung der Kurve) sichtbar: Eine Bewegung nach innen, zum Ursprung, bedeutet eine Verringerung des *Mismatch* auf dem Arbeitsmarkt, eine Bewegung weg vom Ursprung deutet auf eine strukturelle Verschlechterung hin. Auf der 45°-Linie ist die Zahl der offenen Stellen gleich jener der Arbeitslosen, was in diesem Modell als Gleichgewicht am Arbeitsmarkt angesehen wird, aber keinesfalls bedeuten muss, dass dieser Zustand als optimal zu bewerten ist.¹⁶

Der am häufigsten verwendete Indikator innerhalb dieser Gruppe wurde von Jackman und Roper (1987) entwickelt und wird folgendermaßen berechnet:

$$MM_{1a} = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{U_i}{U} - \frac{V_i}{V} \right|$$

V_i die Anzahl der offenen Stellen im Sektor;

U_i die Anzahl der Arbeitslosen im Sektor i ;

U und V sind die Gesamtzahl der Arbeitslosen bzw. offenen Stellen.

MM_{1a} misst den Anteil der Arbeitslosen, die zwischen den Arbeitsmarktsektoren ausgetauscht werden müssten, um eine gleichmäßige Verteilung des Stellenandrangs zu erreichen. Aufgrund seiner Spezifikation streuen die Werte zwischen 0 und 1, wobei $MM_{1a}=0$ eine perfekte Übereinstimmung und $MM_{1a}=1$ völlig fehlende Übereinstimmung von Angebot und

Nachfrage darstellen. Die „Sektoren“ oder Teilarbeitsmärkte können unterschiedlich definiert werden, z. B. nach Berufen, Regionen oder Qualifikationen.

Für diesen Indikator liegen zahlreiche Variationen vor, teilweise Variationen, die ebenfalls von Jackman und Roper verwendet wurden. So wird häufig auf die Halbierung der Summen der intersektoralen Ungleichgewichte verzichtet oder eine multiplikative Beziehung zwischen den Vakanzen und Arbeitslosen der Teilarbeitsmärkte angenommen. So hat der folgende Indikator von Jackman und Roper eine ähnliche Aussagekraft wie der erste *Mismatch*-Indikator, ist aber etwas „gestauchter“.

$$\text{Jackman und Roper (1987): } MM_{1b} = 1 - \sum_i \left(\frac{U_i}{U} * \frac{V_i}{V} \right)^{\frac{1}{2}}$$

Der Vorteil dieses Indikators liegt vor allem in seiner Anschaulichkeit und Nachvollziehbarkeit. Mit dem Anknüpfen an verbreiteten Ansätzen von Stellenandrangziffer und Beveridge-Kurve ist er auch leicht nachvollziehbar und gibt das Konzept der *Mismatch*-Arbeitslosigkeit anschaulich wieder. Er ist zwischen verschiedenen Regionen gut vergleichbar, vorausgesetzt es sind Daten in entsprechender Qualität vorhanden. Dieser Indikator ist anschaulich, einfach zu interpretieren und relativ unkompliziert fortführbar. Allerdings erfordert MM_1 Vakanzdaten, die – wie weiter oben schon erläutert – oft verzerrt sind.

4.1.2 *Mismatch*-Indikatoren auf Basis der Varianzen sektoraler Arbeitslosenraten – MM_2

Mismatch-Indikatoren auf Basis der Varianzen sektoraler Arbeitslosenraten knüpfen am NAIRU-Konzept an. Sie verfolgen eine Minimierung der Varianz sektoraler Arbeitslosenraten unter der Annahme, dass sektorale Reallöhne sektorale Arbeitslosenraten bestimmen.

Die NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*, deutsch: Arbeitslosenquote, bei der sich die Inflation nicht beschleunigt) ist ein aus der (modifizierten) Phillips-Kurve abgeleitetes wirtschaftstheoretisches Konzept, das den Zusammenhang zwischen Veränderung von Nominallöhnen und Arbeitslosigkeit verfolgt. Sie umschreibt also eine „natürliche“ Arbeitslosenquote, bei der keine Inflationsbeschleunigung durch Arbeitsmarktungleichgewichte, d. h. durch zu hohe Durchsetzungskraft der Lohnforderungen der ArbeitnehmerInnen, zu erwarten ist.

Die jeweiligen Arbeitslosenquoten der Teilarbeitsmärkte werden mit der theoretisch minimalen Arbeitslosenrate, die im Gleichgewichtszustand gegeben wäre, verglichen und deren Varianz berechnet. Auch hier haben sich unterschiedliche Indikatoren herausgebildet, wobei wir hier wiederum den am häufigsten verwendeten Indikator voranstellen.

Dieser Indikator geht auf Jackman, Layard und Savouri (1991) zurück:

$$MM_{2a} = \frac{1}{2} Var\left(\frac{u_i}{u}\right)$$

u_i ist die Arbeitslosenquote für den Sektor i ;
 u ist die Arbeitslosenquote insgesamt.

Dieser *Mismatch*-Indikator beschreibt die prozentuelle Erhöhung der Arbeitslosigkeit aufgrund struktureller Ungleichgewichte gegenüber der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit. MM_{2a} ist 0, wenn sämtliche sektorale Arbeitslosenquoten mit der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote übereinstimmen. Die Koexistenz von Arbeitslosen und offenen Stellen ist auch im Gleichgewicht möglich, wenn intersektorale Migrationsbewegungen mit keinem individuellen Nutzengewinn verbunden sind.

Unter Annahme der Unabhängigkeit struktureller Ungleichgewichte können MM_{2a} -Koeffizienten aufaddiert werden, d. h. regionaler *Mismatch*, Qualifikations-, Berufs- und Branchen-*Mismatch* zu einem Gesamt-*Mismatch* zusammengefasst werden. Tatsächlich ist diese Unabhängigkeitsannahme jedoch nicht erfüllt, somit bildet diese Summe die Obergrenze für den *Mismatch*, während der reale Wert darunter liegt.

Auch bei diesem Indikator gibt es wiederum zahlreiche Variationen, die teilweise aus einfachen Veränderungen bestehen, indem z. B. auf die Halbierung der Varianz verzichtet wird, zum Teil die Vergleichswerte für die Arbeitslosenraten der Teilsegmente variieren. Spezifisch angeführt wird hier der von der OECD verwendete *Mismatch*-Indikator, der einen Mittelwert der Arbeitslosenraten verwendet:

$$\text{OECD Employment Outlook 1992: } MM_{2b} = Var(u_i) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (u_i - \bar{u})^2$$

u_i ist die Arbeitslosenquote für den Teilarbeitsmarkt i ;
 $\bar{u}$ ist der Mittelwert der Arbeitslosenraten.

Ochsen (2004) verwendet die Arbeitslosenquote der hoch Qualifizierten als Bezugspunkt, wenn er den qualifikatorischen *Mismatch* berechnet:

$$\text{Ochsen (2004): } MM_{2c} = \frac{1 - u_H}{1 - u}$$

u_H ist die Arbeitslosenquote der hoch Qualifizierten.

Von Jackman, Layard und Savouri (1991) wurde ein Leitsektor als Bezugspunkt verwendet. Unter der Annahme, dass es einen Leitsektor gibt, der zugleich der Sektor mit der geringsten Arbeitslosigkeit ist, gilt, dass alle Abweichungen der Gesamt-Arbeitslosigkeit von der Arbeitslosigkeit

im Leitsektor auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind. Im Hintergrund steht die Vorstellung, dass die Lohnhöhe im Leitsektor die dortige Arbeitslosenrate bestimmt und damit zugleich auch die Lohnhöhe und die Arbeitslosenraten in den anderen Sektoren.

Jackman, Layard und Savouri (1991): $MM_{2d} = \log u - \log u_L$

Wie MM_{1a} ist MM_{2a} zwischen verschiedenen Regionen gut vergleichbar, wenn Daten in entsprechender Qualität vorhanden sind. Auch dieser Indikator ist einfach zu interpretieren und unkompliziert zu berechnen. Da in die Berechnung dieses Indikators die Vakanzen nicht eingehen, leidet die Validität des Indikators nicht unter den Verzerrungen durch unterschiedliche Einschaltquoten. Auf der anderen Seite verringert sich aber auch die Anschaulichkeit des Indikators.

4.1.3 *Matching*-Funktionen – MM_3

Matching-Funktionen beschreiben analog zu den Produktionsfunktionen den Strom neu geschaffener Arbeitsverhältnisse als eine Funktion der Bestände an Arbeitsuchenden und offenen Stellen. Damit kann das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und unbesetzten Stellen modelliert werden, ohne näher auf die Ursachen dieser Friktionen einzugehen. Der Strom neu geschaffener Beschäftigungsverhältnisse wird als eine Funktion der Bestände an Arbeitsuchenden und offenen Stellen beschrieben, wobei offen bleibt, wie diese Inputfaktoren zu neuen Stellenbesetzungen führen. Im Gegensatz zum häufigen Gebrauch von *Matching*-Funktionen in theoretischen Beiträgen sind die empirischen Untersuchungen zu dem von ihnen beschriebenen Zusammenhang relativ spärlich und beschränken sich hauptsächlich auf die gesamtwirtschaftliche Ebene.

Als Funktionsspezifikation wird meist eine Cobb-Douglas-Darstellung der *Matching*-Funktion verwendet.

Entorf (1996): $H = mf(V, U) = m_t(U_t, V_t) = AU_t^\alpha V_t^\beta$

Die Anzahl der Einstellungen (H) wird in Abhängigkeit von der Arbeitslosenzahl (U) und der Anzahl der Vakanzen (V) gesehen, die als *Matching*-Effizienz (m) dargestellt wird. α und β sind dabei die Elastizitäten der Neueinstellungen m_t im Hinblick auf Bestand an Arbeitsuchenden U und offenen Stellen V zum Zeitpunkt t . Die relative Größe der Elastizitäten α und β gibt Aufschluss über das relative Gewicht von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage bei der Schaffung von neuen Stellen. Im Fall von konstanten Skalenerträgen – die meistens angenommen werden, aber nicht unbestritten sind – addieren sich die Elastizitäten auf 1.

Mit Zeitreihendaten (indiziert mit t) oder auch mit Querschnittsdaten (indiziert mit i), bzw. mit Nutzung beider Arten von Variation kann die

Matching-Funktion geschätzt werden. Dies wird normalerweise in einem linearen Modell beschrieben, das eine Konstante C , einen Zeittrend T und eventuell andere Kontrollvariablen wie Berufsgruppen-, Alters- oder Ausbildungsindikatoren enthält:

$$\ln m_{it} = C + \ln U_{it} + \beta \ln V_{it} + \gamma Z_{it} + \xi T + \varepsilon_{it}.$$

Die Verwendung aggregierter Daten, wie dies hier vorgestellt wurde, impliziert einen einzigen Arbeitsmarkt in der gesamten Volkswirtschaft und ignoriert, dass dieser aus verschiedenen geografisch, qualifikatorisch oder anhand sonstiger Charakteristika definierten Teilarbeitsmärkten besteht. Jüngere Beiträge schätzen *Matching*-Funktionen auf verschiedenen Ebenen und entlang verschiedener Dimensionen der Disaggregation.

Variationen dieser *Mismatch*-Funktion finden sich z. B. bei Ochsen (2003) oder Entorf (1996, 2001) zur Schätzung des *Mismatch* über den Zeitverlauf für Deutschland oder bei Sheikh (1999) für Österreich.

Der Vorteil dieser *Mismatch*-Funktionen liegt zweifellos darin, dass in die Modellierungen unterschiedliche Einflussfaktoren z. B. als Kontrollvariablen einfließen können und sie damit den *Mismatch* relativ gut abbilden. Doch diesem Vorteil stehen zahlreiche Nachteile gegenüber. So bleibt letztlich offen, wie Inputfaktoren zu neuen Stellenbesetzungen führen – *Matching*-Funktionen bleiben eine *Blackbox* hinsichtlich der Ursachen der Friktionen am Arbeitsmarkt. Hinsichtlich der Datenerfordernisse sind auch hier Arbeitslosenquoten und offene Stellen die Kerngrößen und variieren je nach Spezifikation. Problematisch erweisen sich *Matching*-Funktionen aber vor allem hinsichtlich ihrer Nachvollziehbarkeit und damit der zukünftigen Fortschreibungsmöglichkeit sowie regionaler Vergleichbarkeit.

5. *Mismatch* in Oberösterreich auf Basis von *Mismatch*-Indikatoren

In den empirischen Analysen wird die zeitliche Entwicklung des Indikators für die letzten zehn Jahre verfolgt, d. h. von 1997 bis 2006. Untersucht werden regionaler *Mismatch*, Qualifikations-, Berufs- und Branchen-*Mismatch*. Die Entwicklung des Indikators in Oberösterreich wird jeweils jener von Gesamtösterreich gegenübergestellt (ausgenommen regionaler *Mismatch*, der nur für Oberösterreich berechnet wurde).

Bei der Berechnung der *Mismatch*-Indikatoren wurden nicht nur unterschiedliche Indikatoren und in der Konsequenz unterschiedliche Datenquellen (AMS-Daten, Daten des Mikrozensus der Statistik Austria, Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger) verwendet sowie unterschiedliche Variablen (z. B. zuletzt ausgeübter Beruf versus Berufswunsch) miteinander verglichen. Darüber hinaus wurde bei den verwendeten Variablen auch die Anzahl der Kategorien variiert, da *Mismatch*-

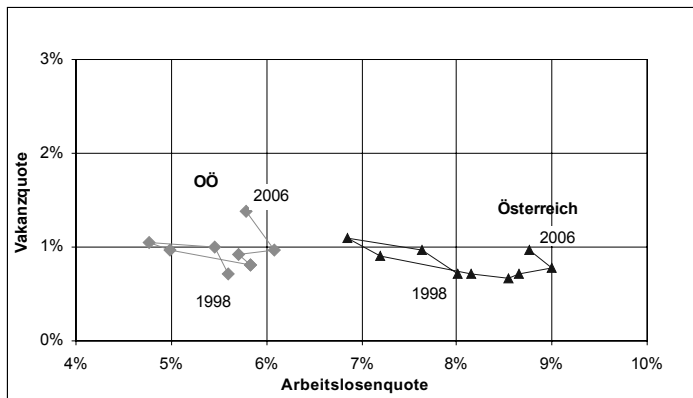
Werte von Fallzahlen bzw. der Anzahl der verwendeten Kategorien abhängen können und daher nur bedingt vergleichbar sind.¹⁷

5.1 Beveridge-Kurve

Die Beveridge-Kurve stellt das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen dar und erlaubt damit einen ersten Blick auf die Entwicklung des *Mismatch*. Konjunkturbewegungen sind als Links-Rechts-Bewegungen zu werten, Verschiebungen der Kurven nach innen oder nach außen zeigen hingegen eine Veränderung des *Mismatch* an.

Betrachtet man die Entwicklung der Beveridge-Kurve für Oberösterreich zwischen 1998 und 2006, so zeigen sich zunächst primär konjunkturelle Veränderungen: Zwischen 1998 und 2000 erfolgt eine Bewegung nach links – also in Richtung eines zunehmend ausgeglichenen Verhältnisses von Arbeitslosen und offenen Stellen.¹⁸ In den Jahren 2000 bzw. 2001, wo auch die Arbeitslosenquoten am niedrigsten waren, ist die Annäherung am größten. In den Folgejahren steigt die Diskrepanz dann wieder an. Etwa ab dem Jahr 2003 kommt es zu einer Auswärtsbewegung, d. h. es ist eine strukturelle Verschlechterung des Arbeitsmarktes gegeben.

Abbildung 2: Beveridge-Kurven für Oberösterreich und Österreich¹⁹



Quelle: AMS – eigene Berechnungen

Die Beveridge-Kurven für Oberösterreich und Gesamtösterreich zeigen dabei einen ähnlichen Verlauf. Allerdings liegt die Österreichkurve deutlich weiter rechts, was auf ein schlechteres Verhältnis von Arbeitslosen und Vakanzen hindeutet. Dies ist auf die um zwei bis drei Prozentpunkte höhere Arbeitslosenquote und auf die im Schnitt etwas niedrigere Vakanzquote in Österreich zurückzuführen. Insgesamt signalisiert die Beveridge-Kurve für Oberösterreich einen geringeren *Mismatch*, da diese deutlich

näher zum Ursprung liegt; es sind aber auch hier Verschlechterungen seit 2003 sichtbar.

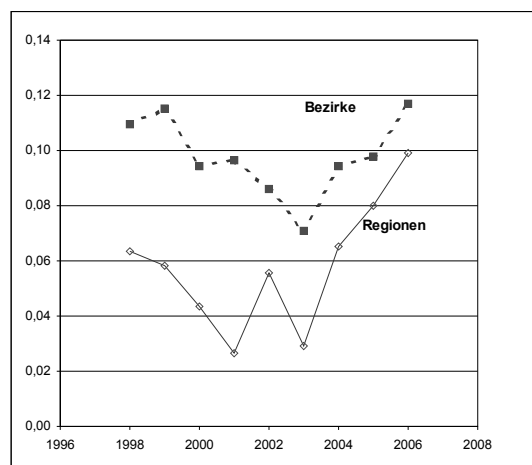
5.2 Regionaler *Mismatch*

Soll eine offene Stelle besetzt werden, muss der Arbeitgeber nach einem oder einer geeigneten InteressentIn für die Vakanz suchen. Auf der anderen Seite stehen ArbeitsanbieterInnen auf der Suche nach einem akzeptablen Arbeitsplatz. Sind die arbeitgebenden Betriebe und die Arbeitsuchenden in unterschiedlichen Regionen beheimatet, bedarf es für ein erfolgreiches Matching räumlich mobiler Arbeitskräfte oder mobiler Arbeitsplätze. Aufgrund der Pendlerbewegungen wird Oberösterreich als ein Land mit sehr hoher Mobilität charakterisiert.²⁰ Dementsprechend niedrig sind daher die Erwartungen hinsichtlich des regionalen *Mismatch*.

Tatsächlich sind die Werte für den regionalen *Mismatch* sehr gering. Im Jahr 2006 müssten nach unserem Indikator rund 12% der Arbeitslosen den Arbeitsmarktbezirk wechseln, um den *Mismatch* zu reduzieren. MM_1 schwankt während der letzten zehn Jahre zwischen 0,06 und 0,12. Bis zum Jahr 2003 zeigt sich hierbei ein sinkender Trend, seither steigt der *Mismatch*-Indikator aber stark an.²¹

Bezirksgrenzen sind aber künstliche Grenzen, die häufig durch Pendlerbewegungen überschritten werden. Daher wurden zur Berechnung des regionalen *Mismatch* die Bezirke zu drei Wirtschaftsregionen, die ähnliche Wirtschaftsstrukturen bilden, zusammengefasst, nämlich Zentralraum, Industrieregion und Randgebiete.²²

Abbildung 3: Regionaler *Mismatch* MM_1 auf Basis der Regionen (3) und Bezirke (14) – Entwicklung in Oberösterreich



Quelle: AMS – eigene Berechnungen

Wie erwartet sind die ausgewiesenen *Mismatch*-Werte auf Basis der drei Regionen prinzipiell etwas kleiner. 1996 bis 1999 sind die *Mismatch*-Indikatoren deutlich niedriger mit Werten zwischen 0,06 und 0,02. Unterschiede im Verlauf ergeben sich zu Beginn dieses Jahrzehnts, wo starke Schwankungen gegeben sind. Diese Schwankungen können folgendermaßen erklärt werden: Im Zentralraum (Linz/Traun, Wels, Eferding) ist der Vakanzanteil höher als der Arbeitslosenanteil. So sind im Jahr 2006 50% aller Vakanzen von Oberösterreich im Zentralraum gemeldet, aber nur 40% der oberösterreichischen Arbeitslosen stammen aus diesem Raum. In den Jahren 2000, 2001 und 2003 näherten sich die Vakanzanteile des Zentralraums an die Arbeitslosenanteile an, was den Wert für den ohnehin geringen regionalen *Mismatch* noch weiter verringerte. Seit 2003 zeigt sich, ähnlich wie beim regionalen *Mismatch* auf Bezirksbasis, eine stark steigende Tendenz.

Der Indikator MM_2 , der auf Bezirksebene nicht berechenbar ist,²³ bleibt bei der Differenzierung nach drei Regionen verschwindend klein mit Werten unter 0,01 und wird daher nicht weiter berücksichtigt.

Bei der Berechnung des regionalen *Mismatch* ist noch anzumerken, dass die Frauenbeschäftigungsquote in manchen ländlichen Bezirken sehr niedrig ist. Damit unterschätzt die Arbeitslosenquote das Arbeitsangebot der Frauen ganz wesentlich, da ein Teil der nicht beschäftigten und nicht arbeitslosen Frauen für den Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, sich jedoch mangels Leistungsanspruch nicht beim AMS meldet. Da Frauen aufgrund von Betreuungsverantwortung oft weniger mobil sind, wird der regionale *Mismatch* von den Indikatoren systematisch unterschätzt.

Insgesamt weisen die *Mismatch*-Indikatoren für Oberösterreich einen geringen regionalen *Mismatch* auf. Dies wird auch in der Studie von Fritz et al. (2006) durch den Vergleich von regionalen *Mismatch*-Indikatoren nach Bundesländern bestätigt: Nur die kleinen Bundesländer Salzburg und Vorarlberg weisen noch geringere räumliche *Mismatch*-Komponenten aus. Trotz seiner Größe scheinen in Oberösterreich relativ geringe räumliche Diskrepanzen zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu bestehen. Entsprechend den Daten aus der Volkszählung 2001 ist Oberösterreich nach Wien das Land mit der höchsten Pendlerquote und gilt Linz nach Wien als größtes Einpendlerzentrum Österreichs.²⁴ Der regionale *Mismatch* ist in Oberösterreich zwischen 2003 und 2006 aber doch erheblich gestiegen.

5.3 Bildungs-*Mismatch*

Stimmt das qualifikatorische Profil zwischen Arbeitsuchenden und freien Stellen nicht überein, spricht man von Qualifikations-*Mismatch*. Auch wenn dieser in unterschiedlicher Gestalt auftreten bzw. auf verschiede-

ne Ursachen zurückzuführen ist (keine, unzureichende oder ungeeignete Ausbildung, zu wenig Berufserfahrung, mangelnde *soft skills* und Überqualifizierung), wird der Qualifikations-*Mismatch* vielfach auf Basis des formalen Bildungsabschlusses thematisiert. Auch hier wird der Qualifikations-*Mismatch* anhand des geforderten bzw. von den Arbeitslosen mitgebrachten höchsten Bildungsabschlusses operationalisiert – exakter sollte man hier also von einem „Bildungs-*Mismatch*“ sprechen.

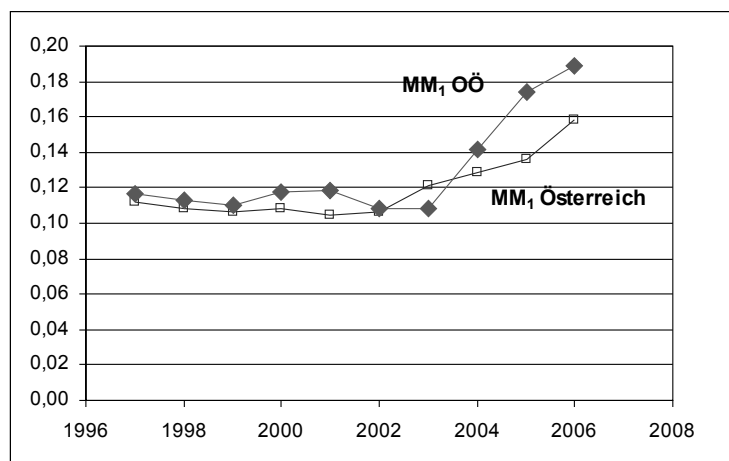
Für die Berechnung von MM_1 mittels AMS-Daten ist eine Differenzierung nach 13 Bildungskategorien²⁵ möglich, die Arbeitslose und offene Stellen nach Bildungsjahren und grob nach Bildungsinhalten differenziert.

Die Entwicklung von MM_1 zeigt für Oberösterreich zwischen 1996 und 2003 einen relativ konstanten Verlauf. Danach steigt der *Mismatch*-Indikator steil an und erreicht 2006 einen Wert von 0,19, d. h. knapp 20% oder jede/r fünfte Arbeitslose müsste seinen/ihren Bildungsabschluss verändern, um ein ausgeglichenes Verhältnis von Vakanzen und offenen Stellen zu erreichen.

Oberösterreich zeigt dabei einen ähnlichen Bildungs-*Mismatch* wie Gesamtösterreich, allerdings mit etwas stärkeren Schwankungen. So bleibt für Österreich der Bildungs-*Mismatch* bis zum Jahr 2002 ebenfalls mit Werten etwas über 0,10 unverändert und steigt dann ein Jahr früher, aber mit geringeren Steigungen an.

Betrachtet man die Ungleichgewichte von offenen Stellen und Arbeitslosen in den nach Bildungsabschluss differenzierten Teilsegmenten, so zeigen sich die stärksten Differenzen bei den Pflichtschul- und Lehrabsol-

Abbildung 4: Bildungs-*Mismatch* MM_1 auf Basis des höchsten Bildungsabschlusses (13) – Entwicklung in Oberösterreich und Österreich



Quelle: AMS – eigene Berechnungen

ventInnen. Die Werte der Letzteren sind seit 2004 auf über 0,1 gestiegen, sind also für den steilen Anstieg des Bildungs-*Mismatch* hauptverantwortlich. Zuletzt bezogen sich 51% aller Vakanzen auf LehrabsolventInnen, im Jahr 2003 waren es noch 44%. (Der Anteil der LehrabsolventInnen unter den arbeitslosen OberösterreicherInnen blieb im selben Zeitraum hingegen in etwa konstant bei 36-37%.) Dies deutet darauf hin, dass der viel zitierte Facharbeitermangel größer wird. Allerdings ist die Gesamtzahl der Arbeitslosen mit Lehrabschluss noch immer mehr als doppelt so hoch wie die Zahl der offenen Stellen dieser Bildungskategorie. Die Nachfrage steigt nur in spezifischen Qualifikationen im Facharbeiterbereich. Im Gegenzug begann der in den Jahren zuvor langsam zurückgehende Vakanzanteil für PflichtschulabsolventInnen ab dem Jahr 2004 rascher zu sinken. Die Nachfrage nach IngenieurInnen ist seit 2003 besonders stark gestiegen. Während sich im Jahr 2003 noch 2% der Vakanzen auf HTL-AbsolventInnen bezogen, waren es drei Jahre später schon 6%. Zuletzt übertraf die Zahl der Vakanzen für diesen Qualifikationssektor schon die Zahl der Arbeitslosen (Stellenandrangsziffer von 0,7).

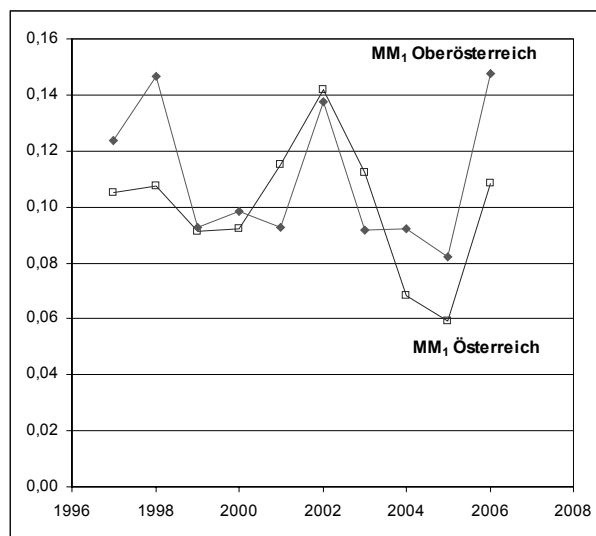
Anders verläuft die Entwicklung des Bildungs-*Mismatch* nach MM_2 .²⁶ Während er für Gesamtösterreich zwischen 2004 und 2006 leicht steigt, sinkt er in Oberösterreich tendenziell. Erklärbar ist dies durch ein anderes *Mismatch*-Konzept hinter dem Indikator MM_2 : Er misst die Streuung der einzelnen sektoralen Arbeitslosenquoten. Die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote ist in Oberösterreich wie in Gesamtösterreich bei den PflichtschulabsolventInnen zu finden. Die Höhe dieses „Ausreißers“ bestimmt die Höhe von MM_2 wesentlich mit. Im Jahr 2006 lag die Arbeitslosenquote für diese gering qualifizierte Gruppe in Gesamtösterreich bei 16%, in Oberösterreich hingegen nur bei 6%. Daher ist in Oberösterreich der Bildungs-*Mismatch*, gemessen mit MM_2 , auch deutlich kleiner als im restlichen Bundesgebiet. Ähnlich wie bei MM_1 müssten für ein ausgeglicheneres Verhältnis der Arbeitslosenquoten knapp ein Fünftel der Arbeitslosen ihr Bildungsniveau verändern – in Österreich ist dies knapp ein Drittel.

Der Bildungs-*Mismatch* ist zwar höher als der Regional-*Mismatch*, aber kleiner als dies die großen Unterschiede der Arbeitslosenquoten nach Bildung vermuten lassen würden. Eine Einschätzung des Bildungs-*Mismatch* für Oberösterreich erscheint aber schwierig, weil die Indikatoren MM_1 und MM_2 unterschiedliche Entwicklungsverläufe und Relationen zwischen Oberösterreich und Österreich zeigen. MM_2 ist stärker an das Niveau der Arbeitslosenquote gebunden und spiegelt damit die Entwicklungen und Unterschiede zwischen Oberösterreich und Gesamtösterreich wider. Nach MM_1 ist für Oberösterreich ein auch im Vergleich zu Österreich noch stärkerer Anstieg des Bildungs-*Mismatch* zu verzeichnen, der für Handlungsbedarf zur Gegensteuerung dieses *Mismatch* spricht.

5.4 Berufs-*Mismatch*

Ein zweiter Qualifikationsaspekt betrifft die berufliche Qualifikation, gemessen anhand von nachgefragten und angebotenen Berufen. Die in den AMS-Daten enthaltenen Berufsabteilungen sind primär an einer sektoralen und weniger an einer hierarchischen Berufsverteilung orientiert und korrelieren damit kaum mit den vorher beschriebenen Bildungsstufen. Beispielsweise umfasst die Berufsabteilung „Dienstleistungen“ sehr heterogene Bildungsstufen. Die politische Debatte zum Arbeitskräftemangel, die auf spezifische Berufe konzentriert ist, führt zur Vermutung, dass der Berufs-*Mismatch* höher sein sollte als andere *Mismatch*-Arten.

Abbildung 5: Berufs-*Mismatch* (MM1) auf Basis des zuletzt ausgeübten Berufs (7) – Entwicklung in Oberösterreich und Österreich



Quelle: AMS – eigene Berechnungen

Der Berufs-*Mismatch* für Oberösterreich, gemessen durch MM_1 ,²⁷ bewegt sich in der Größenordnung des Bildungs-*Mismatch*, zeigt aber wesentlich deutlichere Schwankungen. Während die *Mismatch*-Werte größtenteils zwischen 0,08 und 0,10 schwanken, gibt es drei Ausreißer nach oben: Ein erster Anstieg erfolgt 1997, ein zweiter 2002 – in beiden Fällen also zu einem Zeitpunkt, zu dem auch die Arbeitslosenquote hoch war. Der letzte Anstieg nach 2005 tritt hingegen mit einer allgemein entspannteren Arbeitsmarktlage auf. Damit erreicht der *Mismatch* 2006 seinen höchsten Wert mit 0,15, d. h. rund 15% der Arbeitslosen müssten ihren Beruf ändern, um ein ausgeglichenes Verhältnis von Vakanzen und Arbeitslosen zu erreichen.

Die Entwicklung der *Mismatch*-Indikatoren verläuft für Oberösterreich und Österreich nahezu parallel. Österreich weist dabei aber längerfristige Schwankungen auf, zeigt beispielsweise nicht nur im Jahr 2002 höhere *Mismatch*-Werte, sondern auch 2001 und 2003. Seit 2004 ist gemäß dieser Indikatoren der Berufs-*Mismatch* für Österreich geringer als jener für Oberösterreich.

Ein genauerer Blick auf die verwendeten Daten zeigt, dass die Arbeitslosenanteile der Berufsgruppen zwischen den Jahren kaum variieren, wohl aber die Berufsgruppenanteile der offenen Stellen. D. h. die Veränderungen von MM_1 ergeben sich primär durch Veränderungen der nachgefragten Berufsgruppen. Bezüglich der Bewegungen am Arbeitsmarkt ist die Berufsgruppe „Industrie/Gewerbe“ die größte Gruppe. Im Jahr 1998 stieg der Anteil an offenen Stellen, die der Berufsgruppe „Industrie/Gewerbe“ zugeordnet wurden, auf 57%, sank im Jahr 2002 auf 40% und stieg im Jahr 2006 wieder auf 56% an. Diesen Extremwerten standen jeweils ein relativ konstanter Anteil Arbeitsloser in diesen Berufen (zwischen 45% und 48%) gegenüber. D. h. es sorgen hier sowohl relative Nachfragespitzen als auch relative Nachfrageschwächen für einen Anstieg des *Mismatch*-Indikators MM_1 . Für Gesamtösterreich ist – wenn auch auf niedrigerem Niveau – in den Jahren 2002 und 2006 dasselbe Phänomen zu beobachten.

Das Suchverhalten und die Entscheidung, eine angebotene Stelle zu akzeptieren, hängen wohl weniger vom zuletzt ausgeübten Beruf ab als vom gewünschten Beruf. Vergleicht man den zuletzt ausgeübten Beruf mit dem gewünschten Beruf, so ergeben sich zwischen diesen beiden Kategorien der Berufsabteilungen Abweichungen zwischen 2% (Industrie, Handwerk) und 13% (Technische Berufe). Beispielsweise haben rund 50.000 Arbeitslose zuletzt in Dienstleistungsberufen gearbeitet, aber nur 46.000 Arbeitslose weisen als Wunschberuf einen Dienstleistungsberuf auf.²⁸ Geht man auf die detaillierteren Berufsobergruppen des AMS ein, so ist eine Flucht aus Fremdenverkehrsberufen festzustellen, und auch bei den Metall- und Elektroberufen sind die ausgewiesenen Anteile gewünschter Berufe niedriger. Deutlich höher ist der Anteil der gewünschten gegenüber den zuletzt ausgeübten Berufen bei Lehr- und Kulturberufen, Gesundheitsberufen, Büroberufen und bei Hilfsberufen. Daher wird die Analyse des Berufs-*Mismatch* auch auf Basis der gewünschten Berufe dargestellt, was allerdings erst ab 2003 möglich ist.

Es kann auch der Berufs-*Mismatch* zwischen gewünschtem Beruf der Arbeitslosen und den beim AMS nachgefragten Berufen berechnet und dargestellt werden. Im Vergleich zu den in Abbildung 5 dargestellten Werten ist der *Mismatch*-Indikator nach Berufswunsch 2004 und 2005 etwas größer, der Anstieg im Jahr 2006 ist jedoch etwas weniger dramatisch. Rund 11% der oberösterreichischen Arbeitskräfte müssten demnach für ein ausgeglicheneres Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen den

Beruf wechseln. Für Oberösterreich ist dieser Berufs-*Mismatch* durchgehend höher, mit Werten zwischen 0,11 und 0,15.

Entgegen den Erwartungen ist der Berufs-*Mismatch* nicht größer als der Bildungs-*Mismatch*. Er weist dabei deutlich stärkere Schwankungen auf, die auf eine hohe Konjunkturreagibilität der Indikatoren hinweisen. Und unabhängig davon, ob der zuletzt ausgeübte oder gewünschte Beruf verwendet wird, zeigt sich wiederum ein Anstieg des *Mismatch* im Jahr 2006.

5.5 Branchen-*Mismatch*

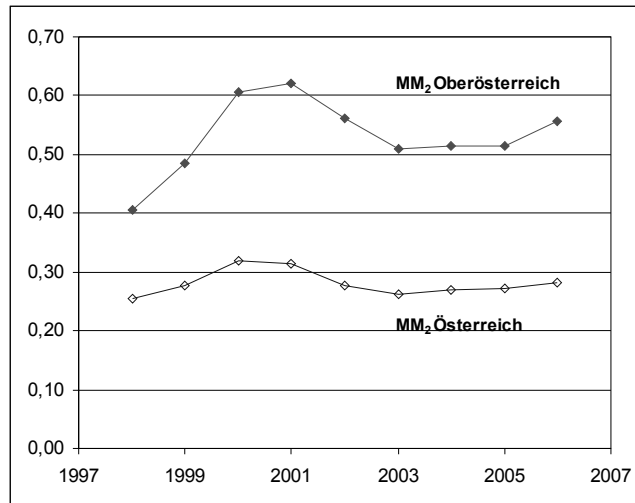
Die nachgefragten Qualifikationen hängen aber auch von den strukturellen Veränderungen der Wirtschaft ab. Dieser Strukturwandel wird über die Veränderung der Wirtschaftssektoren (primärer, sekundärer und tertiärer Sektor) bzw. über Wirtschaftsbranchen sichtbar.²⁹ Insofern kann auch der Branchen-*Mismatch* als qualifikationsspezifischer *Mismatch* interpretiert werden.

Der durch MM_1 dargestellte Branchen-*Mismatch* stellt der Personalnachfrage nach Branche die Arbeitslosen nach ihrer Herkunftsbranche gegenüber. Da Vakanzdaten nach Branchen erst ab dem Jahr 2004 bestehen, beschränkt sich die *Mismatch*-Berechnung MM_1 auf den Zeitraum zwischen 2004 und 2006. Dabei wird deutlich, dass der Branchen-*Mismatch* im Vergleich zu den bisher beschriebenen *Mismatch*-Indikatoren die höchsten Werte annimmt und über den beobachteten Zeitverlauf steigt: Die Werte liegen zwischen 0,30 und 0,38, d. h. im Jahr 2006 sollten 38% der Arbeitslosen die Branche wechseln, um ein ausgeglichenes Verhältnis von Arbeitsangebot und -nachfrage zu schaffen. Die Branchen-*Mismatch*-Werte sind in Oberösterreich um ein Drittel bis fast um die Hälfte höher als in Gesamtösterreich.

Um die Entwicklung des Branchen-*Mismatch* über einen längeren Zeitraum zurückverfolgen zu können, kann der *Mismatch*-Indikator auf Basis der Varianzen der Arbeitslosenraten der einzelnen Branchen (MM_2) herangezogen werden. Auch dabei sind die Werte für Oberösterreich deutlich höher und ist ein tendenzieller Anstieg in den letzten Jahren zu beobachten (vgl. Abbildung 6). Hier ergeben sich aber noch deutlich höhere Werte: So müssten im Jahr 2006 mehr als die Hälfte aller oberösterreichischen Arbeitslosen für eine Reduzierung des *Mismatch* die Branche wechseln. In den Jahren 2000 und 2001, also zu einer Zeit, als Beschäftigungsquoten stiegen und Arbeitslosenquoten relativ niedrig waren, lag der Branchen-*Mismatch* noch darüber. Diese Konjunkturschwankungen sind auch für Gesamtösterreich sichtbar, jedoch in einem deutlich geringeren Ausmaß.

Um das Ergebnis des vergleichsweise (gegenüber Gesamtösterreich)

Abbildung 6: Branchen-*Mismatch* MM₂ auf Basis der Wirtschaftsabschnitte (15) – Entwicklung in Oberösterreich und Österreich



Quelle: AMS, Statistik Austria – eigene Darstellung

hohen Branchen-*Mismatch* Oberösterreichs abzusichern, sollen im Folgenden statistische Verzerrungen durch die Abhängigkeit von Fallzahlen oder der Anzahl der verwendeten Kategorien ausgeschlossen werden, indem die Anzahl der Kategorien variiert wird. Eine Zusammenfassung der verwendeten 15 Kategorien zu 8 Wirtschaftsabschnitten brachte allerdings keine wesentliche Veränderung. Sowohl der Kurvenverlauf als auch die Höhe des *Mismatch* bleiben annähernd gleich.

In einem weiteren Schritt wurden die oberösterreichischen Werte mit den Ergebnissen für Niederösterreich und Steiermark verglichen, um Bundesländer mit ähnlicher Größe bzw. Wirtschaftsstruktur einzubeziehen. Der Branchen-*Mismatch* von Niederösterreich verläuft annähernd gleich wie jener von Gesamtösterreich und ist dabei durchgehend um ca. 0,05 niedriger. Demgegenüber ist der Branchen-*Mismatch* der Steiermark deutlich höher. Auch in der Steiermark wirkt sich der Strukturwandel durch Abbau von „alten“ Industriebetrieben und Tertiärisierung stark auf den Branchen-*Mismatch* aus. Über den Zeitverlauf sinkt der Branchen-*Mismatch* tendenziell und ist nach ähnlich hohen Werten 1998 im Jahr 2006 um mehr als 20% niedriger als in Oberösterreich.

Die weiteren Vergleiche des Branchen-*Mismatch* bestätigten also den Befund des hohen Branchen-*Mismatch* in Oberösterreich. Um dieses Ergebnis näher erklären zu können, werden im Folgenden die Teilkomponenten des *Mismatch* MM₂ miteinander verglichen, d. h. die Arbeitslosenquoten nach Branchen. Die mit deutlichem Abstand höchste Arbeitslosenquote

nach Branche ist in Oberösterreich im Beherbergungs- und Gaststättenwesen zu finden (14,5% gegenüber 4,3% am gesamten Arbeitsmarkt). Dieser ‚Ausreißer‘ ist für den hohen *Mismatch*-Wert MM_2 verantwortlich. Saisonbedingt ist die Arbeitslosigkeit in dieser Branche im Sommer niedriger (11,2% im Juli 2006), dementsprechend ist auch der MM_2 -Wert für diesen Monat etwas kleiner (0,41 gegenüber dem Ganzjahreswert von 0,56). Nichtsdestotrotz bleibt die Arbeitslosenquote im Beherbergungs- und Gaststättenwesen ein negativer Ausreißer und sorgt für einen hohen *Mismatch*-Wert. Der *Mismatch* in der Branche, der sich tatsächlich in einer sehr hohen Arbeitslosenquote bei einer hohen Vakanzquote äußert, und die weiter oben festgestellte Flucht aus den Fremdenverkehrsberufen sind Indizien, die auf problematische Arbeitsbedingungen und/oder zu niedrige Löhne (versteckter Lohn-*Mismatch*) und somit auf einen Handlungsbedarf hinweisen.

Anders sind die Erklärungen für den hohen Branchen-*Mismatch* MM_1 . Der hohe Wert dieses Indikators wird durch die hohe Zahl der Vakanzen im ÖNACE-Abschnitt K verursacht. Dies ist ein gemischter Wirtschaftsabschnitt mit den Branchen Realitätenwesen, Vermietung beweglicher Sachen, Datenverarbeitung und Datenbanken, Forschung und Entwicklung sowie Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

Während in Oberösterreich insgesamt die durchschnittliche Zahl der Vakanzen zwischen 2004 und 2006 um 55% gestiegen ist, ist sie im Wirtschaftsabschnitt K um 92% gestiegen. Zuletzt wurden schon 46% der offenen Stellen aus dem Wirtschaftsabschnitt K gemeldet, während nur 8% der Arbeitslosen aus diesem Bereich kamen. Im Jahr 2006 standen im Schnitt 2.089 Arbeitslose, die aus diesem Wirtschaftsabschnitt in die Arbeitslosigkeit übertraten, 3.838 offenen Stellen gegenüber (Stellenandrangsziffer 0,54). Hier scheint man auf den ersten Blick von einem Fachkräftemangel sprechen zu dürfen. Diese Einschätzung relativiert sich erheblich, wenn man sich die ÖNACE-2003-Unterklassen zum Wirtschaftsabschnitt K genauer ansieht, denn 96% der offenen Stellen kommen aus den unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Dort sind neben einigen hoch qualifizierten Branchen wie Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, Architektur- und Ingenieurbüros auch Branchen zu finden, die eher gering qualifiziertes Personal beschäftigen, wie Werbemittelverbreitung, Anrufzentralen (*Call center*) sowie Fensterputzerei und Raumpflege.

Auch Leiharbeitsfirmen sind unter den unternehmensbezogenen Dienstleistungen eingeordnet. Wenn diese für ihre Kunden offene Stellen beim AMS melden, scheinen die Vakanzen unter den unternehmensbezogenen Dienstleistungen auf, egal für welche Branche Personal vermittelt wird. Zusätzlich tritt hier das Problem von Doppelmeldungen auf, wenn nämlich der personalsuchende Betrieb parallel Vakanzen beim AMS mel-

det (wenngleich die Meldung wohl in einem anderen Wirtschaftsabschnitt registriert wird). Die Doppelmeldungen können zu Drei- und Vierfachmeldungen werden, falls der personalsuchende Betrieb gleich mehreren Personalverleihern für dieselbe Stelle Suchaufträge gibt.

Auf Ebene der Unterklassen sind keine Arbeitsmarktdaten mehr öffentlich verfügbar. Eine Sonderauswertung des *Data Warehouse* des AMS macht jedoch sichtbar, dass tatsächlich 89% der Vakanzen aus den unternehmensbezogenen Dienstleistungen von Leiharbeitsfirmen angemeldet werden bzw. 40% aller oberösterreichischen Vakanzen 2006 von Leiharbeitsfirmen gemeldet wurden. Dabei liegt der Anteil der Leiharbeit an der Gesamtbeschäftigung in Oberösterreich bei nur 2,3%.

Unter der Annahme, dass die personalsuchenden Unternehmen grundsätzlich nicht nur Personalverleiher mit der Personalsuche beauftragen, sondern auch selbst eine Vakanzmeldung beim AMS vornehmen, kann der Branchen-*Mismatch* unter Weglassung der ÖNACE-Unterkategorie 745 (Gewerbsmäßige Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften) neu berechnet werden. Diese Berechnung zeigt, dass sich der Branchen-*Mismatch* (berechnet nach MM_1) erheblich reduziert. Die Schwankungen des neu berechneten *Mismatch* sind zu einem großen Teil auf die Arbeitsmarktbewegungen in der Sachgüterindustrie zurückzuführen.

Durch die Analyse des Branchen-*Mismatch* mittels zwei verschiedener Indikatoren konnten verschiedene Problembereiche des oberösterreichischen Arbeitsmarktes sichtbar gemacht werden. Das gleichzeitige Auftreten von offenen Stellen und arbeitslosen Personen, wie es im Beherbergungs- und Gaststättenwesen zu finden ist, wurde beim MM_1 -Indikator nicht angezeigt, obwohl in diesen Indikator sowohl Vakanzen als auch Arbeitslosenzahlen eingehen.³⁰ Der MM_2 -Indikator schlug hingegen wegen der hohen Arbeitslosenquote in dieser Branche an. Der massive Arbeitskräftemangel bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird hingegen bei MM_2 überhaupt nicht sichtbar, erklärt aber die Entwicklung von MM_1 . Letztlich sind wohl beide Aspekte, wie auch der starke Strukturwandel, von dem Oberösterreich betroffen ist, verantwortlich für den hohen Branchen-*Mismatch*.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass aufgrund der in der Sachgüterproduktion bereits stark fortgeschrittenen „inneren Tertiärisierung“ der Beschäftigung die hohen Werte des Branchen-*Mismatch* zu relativieren sind.³¹ Das gilt auch für das Bundesland Oberösterreich, wo der Beschäftigtenanteil in der Sachgüterproduktion nach wie vor weit über dem Bundesdurchschnitt liegt (OÖ 2006: 25,5%; Ö 2006: 18,1%).

6. Zusammenfassung

Mismatch-Indikatoren beschreiben Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt, indem qualifikationsbedingte Diskrepanzen, gemessen durch formale Bildungsabschlüsse, Berufszweige und Wirtschaftszweige sowie regionale Diskrepanzen über die Zeit beschrieben werden. Hier wurden nicht zuletzt aus Gründen der Anschaulichkeit und Nachvollziehbarkeit der *Mismatch*-Indikator nach Jackman und Roper (1987), der den *Mismatch* auf Basis der Differenzen zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen in den einzelnen Sektoren misst (in der Studie als MM_1 bezeichnet) und der Indikator von Jackman, Layard und Savouri (1991), der die Varianz der Arbeitslosenquoten der Teilarbeitsmärkte berechnet (in der Studie als MM_2 bezeichnet), aufgegriffen. Während regionaler, Bildungs- und Berufs-*Mismatch* aus Datengründen besser, weil weiter zurückreichend, mit MM_1 berechnet werden können, ist der Branchen-*Mismatch* auch durch MM_2 kalkulierbar und dabei auch für eine längere Zeitreihe.

Die Relation von offenen Stellen und Arbeitslosen in den einzelnen Sektoren, die durch den hier größtenteils verwendeten *Mismatch*-Indikator von Jackman und Roper (1987) abgebildet wird (in der Studie als MM_1 bezeichnet), stellt einen einfach zu handhabenden Indikator für qualifikationsbedingten *Mismatch* dar. Dieser Indikator beinhaltet aber aus zwei Gründen Verzerrungen: Erstens spiegeln die gemeldeten offenen Stellen nicht den gesamten Qualifikationsbedarf wider. Zweitens sind offene Stellen nicht nur wegen mangelnder Qualifikation, sondern auch wegen schlechter Arbeitsbedingungen (Einkommen, Flexibilitätsansprüche etc.) schwer zu besetzen. Hinzu kommt noch, dass die Werte dieser Indikatoren erheblich von den verwendeten Daten abhängen. Dies betrifft nun nicht nur die Datenquellen und deren Validität, sondern auch die Anzahl der verwendeten Kategorien und den Beobachtungsraum, denn *Mismatch*-Werte werden auch durch Fallzahlen bzw. durch die Anzahl der verwendeten Kategorien bestimmt.

Die empirischen Ergebnisse der *Mismatch*-Indikatoren weisen dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt im Vergleich zu Gesamtösterreich ein grundsätzlich gutes Ergebnis aus, was auch durch niedrigere Arbeitslosigkeit und hohe Beschäftigungszuwächse sichtbar ist. Auch die grafische Gegenüberstellung von Arbeitslosenquoten und Vakanzquoten weist Oberösterreich als einen besser funktionierenden Arbeitsmarkt aus, indem die Beveridge-Kurven deutlich näher zum Ursprung liegen.

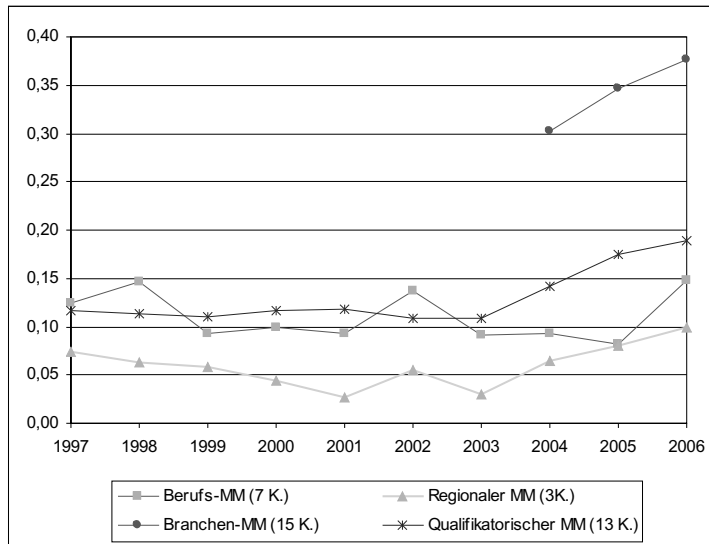
Bei der Betrachtung der *Mismatch*-Indikatoren zeigen sich aber doch Herausforderungen für den oberösterreichischen Arbeitsmarkt:

Im Vergleich der unterschiedlichen *Mismatch*-Indikatoren weist der Branchen-*Mismatch* deutlich höhere Werte auf als die anderen. Während regionaler, Berufs- und Bildungs-*Mismatch* im Jahr 2006 bei Werten zwi-

schen 0,10 und 0,19 liegen, also weniger als ein Fünftel der Arbeitslosen Region, Beruf oder Bildungsabschluss ändern müsste, um ein über die Sektoren ausgeglichenes Verhältnis von offenen Stellen und Arbeitslosen zu schaffen und damit den *Mismatch* zu minimieren, betrifft dies beim Branchen-*Mismatch* immerhin mehr als ein Drittel der Arbeitslosen.

Nahezu alle *Mismatch*-Indikatoren deuten auf einen Anstieg des *Mismatch* in den letzten Jahren hin. Besonders deutlich zeigt sich dies bei dem an sich niedrigen regionalen *Mismatch*, aber auch bei dem in Oberösterreich außerordentlich hohen Branchen-*Mismatch*. Beim Berufs-*Mismatch* scheint der Anstieg seit 2005 hingegen eher im Bereich der allgemeinen Schwankungen zu liegen. Der Anstieg des Bildungs-*Mismatch* von MM_1 wird durch den zweiten berechneten Indikator MM_2 eher relativiert.

Abbildung 7: Vergleich der sektoralen *Mismatches* in Oberösterreich (MM_1)



Quellen: AMS, Hauptverband der Sozialversicherungsträger – eigene Berechnungen

Anmerkungen

- ¹ Buttler, Cramer (1991); Entorf (2000); Franz (1999); Kettner, Spitznagel (2005); Steiner, Wolff (2001).
- ² Lassnigg (2005); Ochsen (2004).
- ³ Fay (1996), Konle-Seidl (2005); Martin (1998); OECD (1993); Scherl (2005).
- ⁴ Hier wird v. a. auf unterschiedliche Lohnvorstellungen von Unternehmen und Arbeit-suchenden als mögliche *Mismatch*-Ursache abgestellt.
- ⁵ Informations-*Mismatch* tritt insbesondere dann auf, wenn Unternehmen zur Stellenaus-schreibung auf andere Medien zurückgreifen als sie Arbeitsuchende zur Stellensuche verwenden. Beispielsweise kann dies dann der Fall sein, wenn Arbeitsuchende aus-schließlich über das AMS Stellen suchen, Unternehmen jedoch nur über Zeitungsinse-rate oder dergleichen über offene Stellen informieren.
- ⁶ Christensen (2001).
- ⁷ Leitner, Prenner, Wagner (2007).
- ⁸ http://www.lrsocialresearch.at/files/Endbericht_Mismatch_Arbeitslosigkeit_in_OOe.pdf
- ⁹ Auf Basis von AMS-Daten.
- ¹⁰ Petrongolo, Pissarides (2001).
- ¹¹ Entorf (2001).
- ¹² Entorf (2001).
- ¹³ Affenzeller et al. (2003).
- ¹⁴ Der Einschaltgrad sind die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (das sind die vom AMS vermittelten plus die vom Betrieb – nach der AMS-Meldung – selbst gefundene Mitar-beiter) dividiert durch die neugegründeten Dienstverhältnisse (welche aus HV-Daten herausgerechnet werden, wobei das Berechnungsverfahren lt. AMS immer wieder ver-feinert/verändert wird).
- ¹⁵ Schmid, Wagner, Weinböcker (2002).
- ¹⁶ Franz (1987).
- ¹⁷ Ochsen (2004).
- ¹⁸ Man bleibt dabei aber weiterhin deutlich von einem Ausgleich von offenen Stellen und Arbeitslosen entfernt – hier gilt die 45°-Linie nicht als Gleichgewicht, weil unterschied-liche Skalen für Arbeitslosenquote und Vakanzquote verwendet wurden. Im Zeitraum 1993 bis 1996, der hier nicht mehr abgebildet ist, erfolgte hingegen eine Verschiebung der Beveridgekurve nach innen, d.h. eine Verringerung des Mismatch.
- ¹⁹ In die Berechnung der Arbeitslosenquote gingen hier nicht nur die als arbeitslos vorge-merkten Personen ein, sondern auch vorgemerkte Arbeitslose in Schulungsmaßnah-men.
- ²⁰ Fritz et al. (2006).
- ²¹ Für den regionalen *Mismatch* war es möglich, arbeitslose SchulungsteilnehmerInnen zu den ausgewiesenen Arbeitslosen hinzuzurechnen. Die hier ausgewiesenen Werte beinhalten die SchulungsteilnehmerInnen.
- ²² Die Bezirke wurden zu folgenden Regionen zusammengefasst: Zentralraum: Linz (inkl. Traun), Wels, Eferding, Industrieregionen: Braunau, Ried, Grieskirchen, Vöcklabruck, Gmunden, Kirchdorf, Steyr, Perg und Randgebiete: Schärding, Rohrbach, Freistadt.
- ²³ Eine Berechnung des regionalen *Mismatch* nach Bezirken ist mit Mikrozensusdaten aufgrund der geringen Fallzahlen unmöglich.
- ²⁴ Biffl, Leoni (2006).
- ²⁵ Die hier verwendeten 13 Bildungskategorien lassen sich wie folgt angeben: (1) Keine abgeschlossene Schule, (2) Pflichtschule, (3) Lehre u. teilintegrierte Ausbil-dung, (4) (Lehre u.) Meisterprüfung, (5) Mittlere technisch gewerbliche Schule, (6) Mitt-lere kaufmännische Schule, (7) Sonstige mittlere Schule, (8) Allgemeinbildende höhere

- Schule, (9) Höhere technisch gewerbliche Schule, (10) Höhere kaufmännische Schule, (11) Sonstige höhere Schule, (12) Akademien, (13) Fachhochschule/Universität
- ²⁶ MM₂ wurde wegen der Umstellung des MZ im Jahr 2004 und des dadurch entstandenen Datenbruchs erst ab 2004 berechnet.
- ²⁷ Da keine Arbeitslosenquoten nach Berufen berechnet werden können, kann der Berufs-*Mismatch* nur nach MM₁ berechnet werden.
- ²⁸ Ob das auf individueller Ebene auch gilt, kann auf Basis der vorhandenen – aggregierten – Daten nicht festgestellt werden.
- ²⁹ Wirtschaftsbranchen werden sowohl in den Daten des AMS wie auch des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger nach ÖNACE-Wirtschaftsabschnitten zusammengefasst.
- ³⁰ Das Problem wurde nicht erkannt, weil sich die Anteile an der Gesamtarbeitslosigkeit und den Gesamtvakanzen nicht sehr stark unterscheiden.
- ³¹ Mesch (2007, S. 136) verweist darauf, dass in Österreich zwischen 1991 und 2001 „der Anteil der Dienstleistungsberufe ausübenden Erwerbspersonen in den Branchen der Industrie und des verarbeitenden Gewerbes (die „innere Tertiärisierung“) von 34,1% auf 44,0%“ – somit also besonders stark – zunahm.

Literatur

- Affenzeller, S.; Dornmayr, H.; Niederberger, K., Stellenmarktanalyse in oberösterreichischen Printmedien (=Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich, Linz 2003).
- Beveridge, W. H., Full employment in a free society (London 1944).
- Biffl, G.; Leoni T., Handlungsoptionen für eine Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen in Oberösterreich (=Studie des WIFO im Auftrag der AK Oberösterreich, Wien 2006).
- Bock-Schappelwein, J.; Huber, P.; Huemer, U.; Mahringer, H.; Lassnig, L.; Steiner, P., Prognose des Arbeitskräfteangebotes in Oberösterreich bis 2010 (=gemeinsame Studie des WIFO und IHS im Auftrag der AK Oberösterreich, Wien 2006).
- Buttler, F.; Cramer, U., Entwicklung und Ursachen von mismatch-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24/3 (1991) 483-500.
- Christensen, B., Mismatch-Arbeitslosigkeit unter Geringqualifizierten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34/4 (2001) 506-514.
- Entorf, H., Strukturelle Arbeitslosigkeit in Westdeutschland: Mismatch, Mobilität und technologischer Wandel, in: Gahlen, B.; et al. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung (Tübingen 1996) 139-170.
- Entorf, H., Erscheinungsformen und Erklärung von Mismatch am Arbeitsmarkt: Ansatzpunkte für eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: Steiner, V.; Wolff, H. (Hrsg.), Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik? Schnittpunkte von Forschung und Politik (Münster 2001).
- Fahr, U.; Sunde, K.; Zimmermann K., Friktionen am Arbeitsmarkt. Zur empirischen Relevanz von Matching-Funktionen, in: WIST 3 (2002) 118-123.
- Fay, R. G., Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries (=Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 18, Paris 1996).
- Franz, W., Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve, in: Bombach, G.; Gahlen, B.; Ott, A. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung: Fakten, Analysen, Perspektiven (Tübingen 1987) 301-323.

- Franz, W., Arbeitsmarktökonomik (Berlin 2006).
- Fritz, O.; Huber, P.; Huemer, U., Arbeitsmarktpolitik in Oberösterreich (=Studie des WIFO im Auftrag des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Wien 2006).
- Gahlen, B.; Hesse, H.; Ramser, H. J., Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung (Tübingen 1996).
- Haslinger, A.; Kytir, J., Stichprobendesign, Stichprobenziehung und Hochrechnung des Mikrozensus ab 2004, in: Statistische Nachrichten 6 (2006) 510-519.
- Huber, P., Aktive Beschäftigung in Oberösterreich (=Studie des WIFO im Auftrag der AK Oberösterreich, Wien 2007).
- Huber P., Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Burgenland 1995 bis 2003 (=Studie des WIFO im Auftrag des AMS Burgenland, Wien 2005).
- Jackman, R.; Layard, R.; Savouri, S., Mismatch: a framework for thought, in: Padoa-Schioppa, F., (Hrsg.), Mismatch and labour mobility (Cambridge 1991).
- Jackman, R.; Roper, S., Structural Unemployment, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 49/1 (1987) 9-36.
- Kettner, A.; Spitznagel, E., Offene Stellen – ein bewährtes Berichtssystem soll ausgebaut werden, in: IAB Forum 1 (2005) 59-63.
- Konle-Seidl, R., Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik (=IAB-Forschungsbericht. Nr. 9/2005, Nürnberg 2005).
- Lassnigg, L., Indikatoren zur Erfassung der Qualität des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage in der Berufsbildung, in: Lassnigg, L.; Markowitsch, J. (Hrsg.), Qualität durch Vorausschau. Antizipationsmechanismen und Qualitätssicherung in der österreichischen Berufsbildung (Innsbruck, Wien, Bozen 2005) 179-228.
- Layard, P.R.G.; Nickel, S.J.; Jackman, R., Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market (Oxford, New York, Toronto 1991).
- Leitner, A.; Wagner, E.; Prenner, P., Mismatch-Arbeitslosigkeit in Oberösterreich (=gemeinsame Studie des IHS und L&R Sozialforschung im Auftrag der AK Oberösterreich, Wien 2007).
- Manacorda, M.; Petrangolo, B., Skill Mismatch and Unemployment, in: OECD Countries, *Economica* 66/262 (1999) 181-207.
- Martin, J. P., What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 35 (Paris 1998).
- Mesch, M., Der Wandel der Branchen- und Berufsstruktur der österreichischen Beschäftigung seit Anfang der 1990er Jahre, (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 104, Wien 2007).
- Ochsen, C., Zur Bedeutung von Arbeitsnachfrage und Mismatch für die Arbeitslosigkeit Westdeutschlands (Oldenburg 2004).
- OECD, Labour Market Reforms in Central and Eastern Europe and the Rise of Unemployment, in: *Employment Outlook* (Paris 1992) 239-269.
- OECD, Active Labour Market Policies. Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects, *Employment Outlook*, 39-80 (Paris 1992).
- Padoa-Schioppa, F., Mismatch and labour mobility (Cambridge 1991).
- Petrangolo, B.; Pissarides, C., Looking into the Black Box: A survey of the Matching Function, *Journal of Economic Literature* 39/2 (2001) 390-431.
- Scherl, H., Beveridge-Kurve und Mismatch-Kurve: zwei Arten von U-V-Kurven mit unterschiedlichen Interpretationen von Mismatch-Arbeitslosigkeit (=Diskussionspapier 2005); <http://www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/U-V-Kurven.pdf> [08-04-2008].

- Schmid, A.; Wagner, B.; Weinböcker, A., Mismatch auf dem Arbeitsmarkt. Ursachen für die Nichtbesetzung offener Stellen am Beispiel des Arbeitsamtsbezirks Kassel (=Studie im Auftrag des Landesarbeitsamtes Hessen 2002); <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/Sonstige/EndberichtKassel.pdf> [08-04-2008].
- Sesselmeier, W.; Blauermel, G., Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick (Heidelberg 1997).
- Sheikh, S., Strukturelle Arbeitslosigkeit und Mismatch (Wien 1999).
- Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs (Wien 2007).
- Steiner, V.; Wolff, H. (Hrsg.), Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik? Schnittpunkte von Forschung und Politik (Münster 2001).
- WIFO, WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation (Wien 2006): [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2006_10_23_2\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2006_10_23_2$.PDF) [08-04-2008].

Zusammenfassung

Die Indizien für eine steigende und persistente *Mismatch*-Arbeitslosigkeit setzen die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter Druck. Dafür ist es wichtig, mehr über Relevanz, Erscheinungsformen und Erklärungen des *Mismatch*, dem gleichzeitige Auftreten von Überschussangebot und Überschussnachfrage am Arbeitsmarkt, zu wissen. Im vorliegenden Beitrag werden verschiedene Konzepte der Berechnung von *Mismatch* diskutiert. Im Anschluss wird für den oberösterreichischen Arbeitsmarkt die Entwicklung des regionalen *Mismatch*, des Bildungs-, Berufs- und Branchen-*Mismatch* dargestellt.

Die *Mismatch*-Berechnungen weisen dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt im Vergleich zu Gesamtösterreich ein grundsätzlich gutes Ergebnis aus, was auch durch die niedrigere Arbeitslosigkeit und den vergleichsweise hohen Beschäftigungszuwachs bestätigt wird. Bei der Betrachtung der *Mismatch*-Indikatoren zeigen sich aber doch Herausforderungen für den oberösterreichischen Arbeitsmarkt: Im Vergleich zu Bildungs- und Berufs-*Mismatch* und vor allem zum regionalen *Mismatch* weist der Branchen-*Mismatch* sehr hohe Werte auf. Detailliertere Analysen verweisen auf eine sehr hohe Arbeitslosenquote bei einer beachtlichen Vakanzquote im Beherbergungs- und Gaststättenwesen. Daneben weisen nahezu alle *Mismatch*-Indikatoren auf einen Anstieg des *Mismatch* in den letzten Jahren hin. Besonders deutlich zeigt sich dies bei dem an sich niedrigen regionalen *Mismatch*, aber auch bei dem in Oberösterreich außerordentlich hohen Branchen-*Mismatch*.

(Teil-)Privatisierung öffentlicher Gemeinwirtschaft im Strombereich und das Beispiel der Energie AG Oberösterreich

Rainer Bartel, Hermann Kepplinger, Johannes Pointner

Längst muss man die Hegemonie des Neoliberalismus feststellen. Er schaltet fast alle Ansichten gleich. Das gelingt ihm sogar gegen die empirischen Nachweise, dass durch ihn massiv GewinnerInnen und VerliererInnen produziert werden.¹ Im Konzept des Neoliberalismus ist Privatisierung öffentlichen Vermögens ähnlich prominent und konstitutiv vertreten wie Deregulierung der Wirtschaft und Regelbindungen der Wirtschaftspolitik. Es geht generell um die Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Staates. Rechtfertigung dafür ist entweder das politische Reüssieren eines bössartigen Staates oder das Scheitern wohlwollender PolitikerInnen am Informations- und Steuerungsproblem gegenüber dem Tun und Lassen ihrer übel gesonnenen Ausführungsorgane (öffentlich Bedienstete sowie ArbeitnehmerInnen in öffentlichen Unternehmen privatrechtlicher Konstruktion).² Privatisierung kann vorgeblich sogar noch dem Budget Zinsausgaben und den Menschen Steuerzahlungen sparen. Scheinbar löse Privatisierung also Zielkonflikte auf, indem sie alle besser stellt. Dazu passen sehr gut die Diskurse „Freiheit der Märkte“ und „Stärke des Standorts“. Aus Gründen realpolitischer Effektivität wird mit Privatisierung oft Deregulierung (oder unzureichende Regulierung) verbunden, und nicht selten wird im Zug von Deregulierung eines Marktes öffentliches Produktionseigentum im betreffenden Sektor aufgegeben. Jedoch können bei Privatisierung wohl vor allem jene ihre wirtschaftliche Position – zu bisweilen überaus günstigen Bedingungen – unmittelbar verbessern, die auf entsprechend hohe Vermögen zurückgreifen, also Schnäppchen machen und diese in der Folge zu weiterer Einkommens- und Vermögenssteigerung einsetzen können („Geld kommt zu Geld“).³ Keineswegs verwundern uns allerdings Studienergebnisse von der Art, dass „Privatisierung die Produktionseffizienz erhöhen kann, falls Umstrukturierung stattfindet, indes die Wirkungen auf die allokativen (gesamtwirtschaftliche; Anm.) Effizienz noch immer unklar bleiben“.⁴ Privatisierung kann also die betriebswirtschaftliche Situation mittelbar verbessern, wenn geeignete Maßnahmen mit ihr einhergehen, die ohne Privatisierung nicht getroffen würden.

Privatisierung muss aber die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Situation netto nicht verbessern. Gleichwohl liegt Privatisierung noch sehr im Zug der Zeit.

1. Facetten der Privatisierung

Unter Privatisierung verstehen wir „echte Privatisierung“, also die Übertragung öffentlichen Eigentums – samt der entsprechenden Verfügungsrechte – an Private. Nicht gemeint sind damit Ausgliederung, bei der Aktivitäten unter Beibehaltung der staatlichen Letzt- und Gesamtverantwortung des Staates privatrechtlich organisiert werden, und Außerhausvergabe (*outsourcing*) bisher selbst erstellter Güter (*in-house production*). Ausgliederungen und Auslagerungen stellen aber insofern eine „schleichende Privatisierung“ dar, als die privatrechtliche Organisation einer staatlichen Agenda von den politisch Verantwortlichen dazu genützt wird, sich der Entscheidungskompetenz faktisch zu entledigen. Dies stellt eine „Privatisierung der Wirtschaftspolitik“ dar, ob nun ein gutmeinend-optimistisches oder übelwollend-opportunistisches Abtreten von Problemlösungszuständigkeit an den Marktmechanismus oder, genauer formuliert, an das Agieren der MarktteilnehmerInnen.⁵ Eine Teilprivatisierung ist in unseren Augen dadurch gekennzeichnet, dass mit der teilweisen Veräußerung eines Unternehmens der Staat Gestaltungsrechte und -möglichkeiten einbüßt; insofern ist auch nur Teilprivatisierung eine echte Privatisierung, auch wenn sie eher schleichend erfolgt.

1.1 Zur Einschätzung von Privatisierungswirkungen

Bei Entscheidungen über Privatisierung gibt es faktisch-politisch wie inhaltlich-ökonomisch Probleme, wenn die Abstimmenden im Allgemeinen wesentlich schlechter über die Konsequenzen der Abstimmungsalternativen informiert sind als spezielle Interessengruppen. Solche Informationsasymmetrien sind mittels eines analytischen Rahmens auszubalancieren. Dazu unterscheiden wir typisch unterschiedliche Güter. Handelt es sich um ganz gewöhnliche „private Güter“ (wie Schuhe oder Traktoren), wird es der Staat in einer Marktwirtschaft schwer haben, seine Position als Produzent privater Güter gegenüber Privatisierungsforderungen zu verteidigen. Sind es hingegen „öffentliche Güter“, die der Markt nicht produzieren kann – etwa Funktionieren des Wettbewerbs, Vollbeschäftigung, Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit, einheitliche Grundversorgung, ökologische Nachhaltigkeit, Preisniveaustabilität usw. – ist der Staat als Produzent unverzichtbar.⁶

Weiter ist die Frage nach Alternativen zu beantworten, nämlich wie – und wie effizient – der Staat seine öffentlichen Güter auch nach einer Pri-

vatisierung produzieren könnte, sodass geeignete Begleitmaßnahmen zu einer Privatisierung getroffen werden können: durch staatliche Auflagen für private Produktionen für Dritte (Regulierung) oder durch Spezifikation staatlicher Produktionsaufträge (*outsourcing*). Diese beiden Alternativen (Stichwort: Gewährleistungsstaat) können fallweise der staatlichen Eigenproduktion und der alleinigen Privatisierung überlegen, allerdings auch durch hohe Transaktionskosten (Steuerungsprobleme) relativ ineffizient sein.

Wenn es sich zwar um private Güter handelt, die aber eine ungewöhnlich hohe Bedeutung für die Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung haben – etwa Energie, Wasser, Bildung, Gesundheit, Verkehr u. dgl. –, dann steht ihre Produktion in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Entstehung öffentlicher Güter bzw. günstiger gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen (das sind so genannte „positive externe Effekte“). Diese Güter werden als „meritorische Güter“ bezeichnet, weil sie der Staat – anstelle von Privaten oder neben Privaten – verdienstvoll („meritorisch“) produziert. Dieser Produktionsbereich entspricht im Idealfall dem Begriff Gemeinwirtschaft (gemeinnützige Versorgungswirtschaft: staatlich oder privat organisiert) und ist mit dem Begriffsinhalt von Erwerbswirtschaft zu vergleichen. Es geht also um die relative Effizienz von staatlicher oder privater Produktion unter der Bedingung der staatlichen Gewährleistung der überbetrieblichen Effekte in jedem Fall.

Für Effizienz ist die jeweilige Motivationslage wesentlich. In der Erwerbswirtschaft geben die Einzelinteressen des Unternehmens und vor allem seiner EigentümerInnen den Ausschlag: *Shareholder value* (Wertschöpfung für AktionärInnen) ist das Oberziel. Gewinnmaximierung heißt folglich das allein relevante Vorziel. Dabei gibt es einen entscheidenden Unterschied zwischen kurzfristiger (kurzsichtiger) und langfristiger (weitsichtiger) Gewinnmaximierung. Kurzfristige Gewinnmaximierung ist am ehesten durch Kostensenkungen, Qualitätseinbußen und Preiserhöhungen erreichbar, denn nur das lässt sich kurzfristig realisieren – ungeachtet der Nachteile für das Unternehmen in fernerer Zukunft. Langfristige Gewinnmaximierung strebt den größtmöglichen Gewinn über den ganzen Planungszeitraum (mitunter die Lebensdauer) der Firma an, was gleichbedeutend ist mit vergleichsweise geringen jährlichen Gewinnausschüttungen, umfangreichen Investitionen und höherer Qualität für die KonsumentInnen.

Das Besondere an der Gemeinwirtschaft ist, dass es ihr nicht um die Interessen der *shareholders* zu gehen hat, sondern um die Anliegen aller faktisch Betroffenen, wenn auch z. T. nur mittelbar „Beteiligten“: *Stakeholder value* ist das Oberziel. *Stakeholders* sind jene, für die in diesem Zusammenhang etwas, wenn auch unterschiedlich direkt und stark, auf dem Spiel (*at stake*) steht: KundInnen, ZulieferInnen, MitarbeiterInnen,

AnrainerInnen, Betriebe und Haushalte der Region, sonstige Dritte, Umwelt und letztlich die Allgemeinheit. So ist in der Wirtschaft für die Gemeinwirtschaft das Gewinnprinzip folgerichtig durch das Prinzip der Kostendeckung durch das Unternehmen, Privatsponsoring oder staatliche Subventionen zu ersetzen. Erst das setzt die Intention der Daseinsvorsorge um. Die Erwerbswirtschaft interessiert sich – nach einer Privatisierung oder liberalisierungsbedingten Ergänzung des staatlichen Angebots durch Private – naturgemäß nur für die Teilbereiche der Daseinsvorsorge mit höheren Gewinnmöglichkeiten (*cream skimming*, „Rosinenpicken“). In einer privaten Gemeinwirtschaft, die ihren sozialen (gesamtwirtschaftlichen, überbetrieblichen, gesellschaftlichen) Auftrag erfüllt, muss freilich der Druck zur Gewinnmaximierung und vor allem zur Gewinnausschüttung durch das Ziel „Angebotsoptimierung für VerbraucherInnen“ unter Beachtung der langfristigen Kostendeckung ersetzt werden.

So gesehen bietet öffentliche (staatliche) Gemeinwirtschaft Vorteile der hoheitlichen Unmittelbarkeit: Erstens mag die Versuchung der Gewinnausschüttung beim Staat, der ohnehin das Abgabenmonopol besitzt und der öffentlichen Kritik durch die Opposition sowie der vollen öffentlichen Finanzkontrolle unterliegt, nicht so groß sein wie bei Privaten, die eher Eigennutz verfolgen mögen und (im Schutz von Marktintransparenz und/oder in gesetzlichen Freiräumen) nicht so sehr der Kontrolle unterliegen. Zweitens fällt die Finanzierung (Erbringung oder Gewährleistung) der überbetrieblichen Leistungen dem Staat im eigenen Bereich leichter (er arbeitet dort ökonomisch effizienter), als wenn er Subventionen für Dritte optimal bemessen und die Subventionen bei Dritten kontrollieren und steuern muss. Das „*principal-agent problem*“ (erhöhte Transaktionskosten durch die mangelhafte Steuerbarkeit von Ausführenden durch Leitende) ist zwischen Organisationen noch größer als intern.⁷

(Teil-)Privatisierung ist schon wegen der im Vergleich hohen Transaktionskosten (hier: Verkaufskosten) eine relativ unergiebigere Finanzierung, sowohl für öffentliche Unternehmen als auch für öffentliche Hände. Denn die ökonomische Effizienz (die Effizienz auf betriebswirtschaftlicher Ebene) ist zwischen vergleichbaren öffentlichen und privaten Produktionen kaum (mehr) signifikant unterschiedlich. Also versprechen (Teil-)Privatisierungen keine signifikanten Zuwächse an Wirtschaftlichkeit⁸ und können daher den Verkaufspreis gegebenenfalls nicht hoch genug hieven, um die relativ hohen Transaktionskosten dieses Finanzgeschäfts überkompensieren können. Für die öffentliche Hand kommt auch noch hinzu, dass bei den angestellten Kalkulationen das Effizienzkonzept meist zu eng genommen wird, nämlich betriebswirtschaftlich statt volkswirtschaftlich.⁹ Deshalb erhöhen sich die regional- und volkswirtschaftlichen Kosten der Privatisierung um die gemeinschaftlichen Nachteile aus dem Wegfall oder der Verschlechterung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen für die

Öffentlichkeit. Die öffentliche Hand kann dieser Problematik insofern nicht entgehen, als sie die dabei entstehenden „öffentlichen Übel“ (z. B. soziale Verwerfungen) unter Einsatz zusätzlicher Mittel bekämpfen muss oder ihr die öffentlichen Übel im Wege einer geschmälernten Steuerbemessungsgrundlage Einnahmehausfälle bescheren. Beispielsweise werden (teil-)privatisierte, ökonomisch durchaus lebensfähige Unternehmen oft beinhardt abgemagert (*lean management*), zuweilen filettiert (*asset stripping*), verkauft und auf mittlere Sicht geschlossen, selbst wenn sie ohne solche Behandlungen ökonomisch (besser) lebensfähig wären.

„Dass bei einer 100-Prozent-Privatisierung die Interessen der ArbeitnehmerInnen unter die Räder kommen, hat zuletzt das Beispiel der Linzer Tabakfabrik gezeigt, wo rund 300 Arbeitsplätze dem Gewinndenken der Börsehaie zum Opfer fallen. Dass aber bereits eine Teilprivatisierung genügt, um mehr als 200 Jobs wackeln zu lassen, beweist die Situation beim erst 2004 eröffneten Verteilzentrum der Post in Linz.“¹⁰

1.2 Privatisierungseffekte und -reaktionen auf Energiemärkten

Im Bereich der Strom- und Gasmärkte stellten Studien folgende Konsequenzen von Privatisierung (zusammen mit versuchter Wettbewerbsbelebung) fest.¹¹ *Mergers and acquisitions* (M&A) – das sind wechselseitige Aktienverschränkungen und Unternehmensfusionen, „Einkaufstouren“ auf den Unternehmens- und Beteiligungsmärkten – zeigen sich; es kommt Bewegung in die Märkte. Dadurch verschieben Privatisierungen die Marktstruktur in Richtung eines Oligopolmarktes, wodurch wiederum Marktaufteilungs- oder Preisabsprachen zu Lasten der AbnehmerInnen erleichtert werden.¹² Es ergibt sich nach Privatisierungen kein besseres Funktionieren des Wettbewerbs, gemessen an der durch ihn zu steigenden sozialen Wohlfahrt (dem Wohlergehen der Bevölkerung), sondern man beobachtet eine Aufteilung in und Abschottung von Teilmärkten, eine „Vermachtung“ der Märkte statt eines Brechens von Marktmacht durch mehr private WettbewerberInnen,¹³ und selbst wo Liberalisierungsmaßnahmen gesetzt werden, funktioniert der Preiswettbewerb nicht zuverlässig.¹⁴ Die Gewinne und Ausschüttungen nehmen markant zu.¹⁵ Die Beschäftigung wird deutlich reduziert.¹⁶ Die Restbelegschaft wird in jeglicher Hinsicht schlechter gestellt.¹⁷ Es kommt zu strategischen Stilllegungen, um durch Kapazitätseinengung den Preis hochzutreiben.¹⁸ Es zeigen sich mehr oder minder deutliche Anzeichen für Qualitätsverschlechterungen – zumindest gibt es keine eindeutigen Qualitätsverbesserungen.¹⁹ Markante Preissteigerungen folgen mittelfristig auf anfängliche Preissenkungen nach der Privatisierung.²⁰ Die Investitionsneigung tendiert – trotz der Preissteigerungen, die als Investitionsanreize für die nun privaten AnbieterInnen propagiert werden – scharf nach unten.²¹ Preisverringerun-

gen gibt es für Unternehmen bzw. GroßabnehmerInnen, während Preiserhöhungen gegenüber Privathaushalten bzw. relativ wehrlosen KleinabnehmerInnen (*captive customers*) erfolgen²² und das Europäische Sozialmodell von dieser Seite gefährden.²³ Erhebliche staatliche Subventionen stabilisieren in Niedrigpreisphasen die Einkommen der neuen privaten ProduzentInnen.²⁴ Und schließlich kommt es unter dem sich aufbauenden Problemdruck sogar – vor allem in den USA und Großbritannien (den Liberalisierungsmotoren schlechthin) – zu erneuten Regulierungsmaßnahmen (Re-Regulierungen) der Energiemärkte, obwohl es sich dabei um staatliche Interventionen in den Marktmechanismus handelt.

Angesichts der festgestellten Auswirkungen von Privatisierung in Kombination mit versuchter, aber von Methode („Ordnungspolitik“) und Ergebnis („Kollusion“) her wenig tauglicher Wettbewerbsbelebung²⁵ stellen KritikerInnen Forderungen an die EU: Es seien nationale Regulierungen zu akzeptieren, objektivere volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle anzustellen und die demokratische Kontrolle öffentlicher Dienste zu verbessern.²⁶ Immerhin ist der Strommarkt ein schwierig zu regulierender Markt: Wegen der fehlenden Lagerfähigkeit seines Produkts, der hohen Kapitalintensität und langen Amortisationsperioden sowie wegen der Netzcharakteristika seines Verteilsystems ist er durch ein besonderes Koordinationserfordernis in der Kapazitäts- und Mengenplanung gekennzeichnet²⁷ und weist auch fundamentale Regulierungsprobleme auf.²⁸ Bei einer rein in öffentlicher Hand befindlichen Gemeinwirtschaft im Allgemeinen und Energiewirtschaft im Speziellen würde die Verantwortung unzweifelhaft und ungeteilt beim Staat angesiedelt sein. Das würde es ihm besser erlauben bzw. ihn stärker dazu veranlassen, seine Aufgaben – ungehindert durch den hierbei wesensfremden Einfluss privater MiteigentümerInnen – zu erfüllen.

Dass Liberalisierung gerade bei Leitungssystemen, die die Eigenschaft „natürlicher Monopole“²⁹ haben, problematisch ist, berücksichtigt die EU durch ihr Bekenntnis zu Regulierungsinstanzen, bislang auf nationaler Ebene, aber künftighin mit dem Wunsch nach einem EU-weiten Regulator. Allerdings dürfte diese geplante Regulierungsinstanz nicht so sehr ein Regulator im eigentlichen, interventionistischen Sinn werden, der die Durchleitungstarife bildet und sich zum Allgemeinwohl auch sonst nicht vor direkten Markteingriffen (Preis- oder Mengenregelungen) scheut. Vielmehr dürfte eine multilaterale Instanz beabsichtigt sein, die als Hüterin einer liberalen Wettbewerbsordnung die Einhaltung der Offenheit der Märkte für Binnenmarktkonkurrenz durchsetzt. Als vermeintlich hinreichende Wettbewerbsbedingungen verfolgt die EU nämlich zweierlei: Erstens soll die Errichtung von Stromverbindungen zwischen regionalen Netzen Stromproduktions- und -lieferwettbewerb ermöglichen. Zweitens soll eine

Trennung der betriebswirtschaftlichen Verfügungsgewalt zwischen NetzbetreiberInnen einerseits sowie StromproduzentInnen und -händlerInnen andererseits (*ownership unbundling*, Entflechtung der Eigentumsverhältnisse) für ausreichend Konkurrenz im integrierten Raum anbieten. Beides widerspiegelt die Vorliebe der Neoliberalen für allgemeine, einfache (ordnungspolitische statt interventionistische) Lösungen.

Allerdings kann „die Trennung von Netz und Energie (...) zu technischen Problemen führen. Großflächige Stromausfälle, etwa aufgrund zufällig gleichzeitig durchgeführter Kraftwerksrevisionen (z. B. in Schweden/Dänemark 2003), führten dies bereits deutlich vor Augen. Um Versorgungsausfälle zu vermeiden, ist daher ein Mindestmaß an überschaubarer Planung von Netz und Energie notwendig.“³⁰

Um dem üblichen Vorwurf zuvorzukommen: Ja, es gibt wohl auch rundum gelungene Privatisierungen. Doch erstens müssen die Erfolgsgeschichten dieser Unternehmen nicht privatisierungsbedingt sein (Beispiel voestalpine AG), zweitens finden sie sich kaum im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Daseinsvorsorge, und drittens verzichten wir hier angesichts des hegemonialen neoliberalen *Mainstream* in Wissenschaft und Politik bewusst auf eine ausgewogene Darstellung von Privatisierungseffekten; selbst trotz der bislang insgesamt unbefriedigenden Praxisergebnisse wird Privatisierung weiterhin propagiert, selbst wenn sie schon ins naturgemäß staatliche Herzstück der Gemeinwirtschaft, in die Daseinsvorsorge, einwächst. Gerade dort und insbesondere in der Energie- und Wasserversorgung kommt Privatisierung den Interessen der neu zu schaffenden privaten EigentümerInnen entgegen. Dieser Wirtschaftsbereich ist relativ wenig von der Konjunktur abhängig und stellt wie schon in den vergangenen Dekaden einen Wachstums- und (je nach Ineffektivität der Regulierung) weiterhin einen Hochpreissektor und somit eine exzellente Finanzinvestition dar.³¹ Im Licht der Schäden, die vor allem die jüngste Finanzmarktkrise auf den Aktienmärkten und in der Realwirtschaft hinterlässt, sind privatisierte und unterregulierte Bereiche der Daseinsvorsorge „sicherer Hafen“ und „goldene Gans“. Ein rentables Geschäft ist es auch insoweit, als im Wesentlichen die Errichtungsinvestitionen getätigt,³² mit den Zahlungen der KundInnen die Kraftwerke abgeschrieben und die versunkenen Kosten (2,886 Mrd. € in Österreich) abgedeckt³³ worden sind. Hier zeigt sich der Konflikt zwischen den Interessen der *shareholders* und der *stakeholders*, und dies verweist auf den alten, aber wohl immer noch aktuellen Stehsatz von der „Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste“. Die förderlichen Effekte von Privatisierung auf Unternehmensgewinne beruhen gerade auf dem Faktum, dass unzureichend geregelte (und insofern deregulierte) Märkte vieles zum Vorteil der neuen AktionärInnen ermöglichen: „*governance statt government*“, d. h., Unternehmensführung gibt statt Wirtschaftspolitik den Ton an.³⁴ Warum sollte

also der Staat die direkte Gestaltung im Wege rein öffentlicher Versorger aus der Hand geben, fragen wir uns.

1.3 „Zwei mal drei macht neun, vidi-vidi wer will's von uns lernen (...)“³⁵

Privatisierung kann selbst bei sonst nicht sehr dogmatischen VerfechterInnen des neoliberalen Projekts beliebt sein, weil die zu erzielenden Einnahmen aus dem (Sach-)Vermögensverkauf den Druck zur Budgetkonsolidierung mindern (quasi aus zwei mal drei neun machen).³⁶ Die große Hoffnung ist jedoch trügerisch und platzt spätestens bei der Entdeckung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Auf dem staatlichen Produktionskonto, wo nur Leistungstransaktionen (laufende Waren- und Dienstleistungsproduktionen) verbucht werden (wiewohl ein Großteil davon vom Staat gratis abgegeben wird), findet eine Vermögensveräußerung keinen Platz. Auf den darauf aufbauenden Einkommenskonten für Einkommensentstehung, -verteilung, -umverteilung und -verwendung des Staates werden nur Einkommen aus Leistungstransaktionen und aus Umverteilungsmaßnahmen (Abgaben und Schenkungen) erfasst.³⁷ Hingegen werden auf dem Vermögensänderungskonto Ersparnis, Abschreibungen für Staatsgebäude, empfangene Vermögensübertragungen und (als „sonstige Einnahmen“) Einnahmen aus Vermögensveräußerungen den Bruttoinvestitionen und geleisteten Vermögensübertragungen gegenübergestellt. Daraus ergibt sich schließlich der staatliche Finanzierungssaldo (Budgetsaldo). Am Finanzierungskonto steigern die Privatisierungserlöse die Forderungen des Staates und vergrößern den Finanzierungssaldo; eine Budgetdefizitreduktion tritt ein. Aus der Bilanz eines Staates kann man erkennen, dass durch Privatisierung nur ein Aktivtausch stattfindet und der Saldo zwischen Aktiva und Passiva – das Reinvermögen – unverändert bleibt. Der Staat wird durch Privatisierung also nicht vermögender, nur liquider.

Doch ist mit einer Privatisierung auf Seiten der Einkommensrechnung der Verlust aller künftigen Dividendeneinnahmen verbunden. Dies senkt die „empfangenen Vermögenseinkommen“, den staatlichen Anteil am Volkseinkommen und das verfügbare Einkommen des Staates sowie die staatliche Ersparnis und den Finanzierungssaldo (siehe die Einkommenskonten, das Vermögensänderungs- und das Finanzierungskonto des Staates). Das ist noch kein Schaden an sich, bekommt der Staat doch auch Privatisierungserlöse (siehe oben). Auf einem perfekten Kapitalmarkt entspricht der Preis der Aktien bei der Privatisierung dem Gegenwartswert (Barwert) aller künftigen Dividendeneinnahmen. Hat sich der Staat durch eine Terminsetzung der Privatisierung selbst unter Verkaufsdruck gesetzt (und verliert er dadurch bei seinem Verkaufspreis) oder bevorzugt er die KäuferInnen (überevorteilt er die BürgerInnen) bewusst oder wird

er ungewollt Opfer der unsicheren Erwartungen über die künftigen Dividenden (z. B. durch eine falsche Prognose von Stromangebot und -nachfrage), wird sein Privatisierungserlös geringer als der Barwert der ihm entgehenden Dividenden (*underpricing*). Zu diesen Kosten kommen noch die für die Privatisierung anfallenden Transaktionskosten (Honorare für MaklerInnen, Kosten für PR, Verhandlungen, Gebühren u. dgl.) und der Überschuss der künftigen Dividenden des privatisierten Unternehmens über die Sollzinsen der privatisierungsbedingt reduzierten Staatsschulden. Zusammen ist dies der „Preis“, den der Staat für die Steigerung seiner Liquidität zu zahlen hat. Diese Kosten der Liquiditätssteigerung sind den Kosten alternativer Finanzierungsformen (etwa bei der Aufnahme von Fremdkapital) im betriebswirtschaftlichen Kalkül gegenüberzustellen; d. h., ein Vergleich der Kostenwirtschaftlichkeit der Liquiditätssteigerung ist anzustellen. Damit sind jedoch noch nicht die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten berücksichtigt, die erwachsen können: Die neuen, privaten EigentümerInnen stellen als erwerbswirtschaftliche ProduzentInnen die bislang vom Staat hergestellten öffentlichen Güter nicht mehr her und produzieren die privaten Güter mit positiven externen Effekten bzw. verringerten negativen Externalitäten nicht mehr verdienstvoll in dem für die Gesellschaft optimalen Maß und nicht mehr zu für (fast) alle leistbaren Gebühren. Insofern kann in der Gemeinwirtschaft (Daseinsvorsorge) Privatisierung volkswirtschaftlich relativ leicht ins Auge gehen und – wieder im übertragenen Sinn – zwei mal drei nicht neun und vielleicht auch nicht einmal sechs sein lassen, sondern vielleicht sogar nur vier.

2. Wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen auf dem Strommarkt

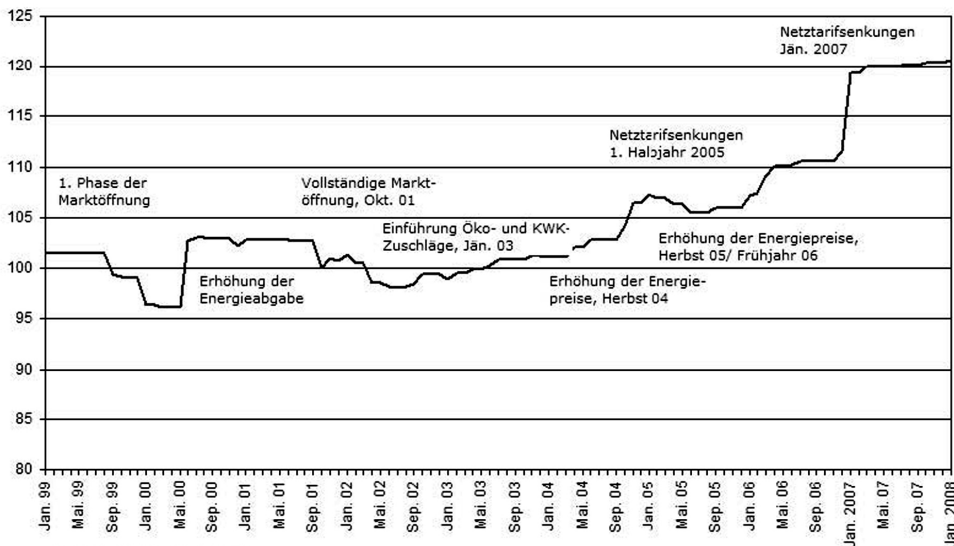
Gerade im Zusammenhang mit der Privatisierung von Versorgungsunternehmen im Bereich der allgemeinen Strom- und Wasserversorgung müssen neben den bekannten allgemeinen Privatisierungseffekten Sondereffekte aus den Markt- und Produktionsgegebenheiten für diese Güter berücksichtigt werden. Außerdem ist evident, dass die Elektrizitätsversorgung in Perspektive eine ganz entscheidende Rolle im Zusammenhang mit dem Ausmaß der Klimaerwärmung spielen wird, die sich ihrerseits wiederum auf die Rahmenbedingungen der Wasserversorgung auswirken wird. Eine genauere Auseinandersetzung mit dem Wassermarkt unterbleibt aus Kapazitätsgründen.

2.1 Entwicklung des Strommarkts – Verbrauchs- und Preisanstieg

Der Strommarkt ist ein Markt, der genauso wie die anderen Energiemärkte in den letzten Jahren von einer überdurchschnittlichen Preisdyna-

mik gekennzeichnet ist. Am Beispiel der Entwicklung des Strom-Verbraucherpreisindex (Strom-VPI) ist die Verteuerung vor allem seit Herbst 2004 offensichtlich. Der Strompreisindex wird von Statistik Austria ermittelt, wobei sämtliche Steuern, Abgaben und Zuschläge berücksichtigt werden. Der auf den Preisen des Oktober 2001 basierende Index lag im Herbst 2004 noch bei einem Wert von rund 103, der bis Jänner 2008 auf über 120 stieg, also um rund 17 Prozentpunkte innerhalb von drei Jahren und vier Monaten (Abbildung 1). Die Preisentwicklung der reinen Energiekomponente auf den europäischen Stromhandelsbörsen war sogar noch dynamischer als die Entwicklung der Endverbraucherpreise, bei denen preisdämpfende Effekte der Netzregulierung einen Teil der Energiepreissteigerung auffangen konnten.

Abbildung 1: Entwicklung des Strom-Verbraucherpreisindex in Österreich (Oktober 2001 = 100)

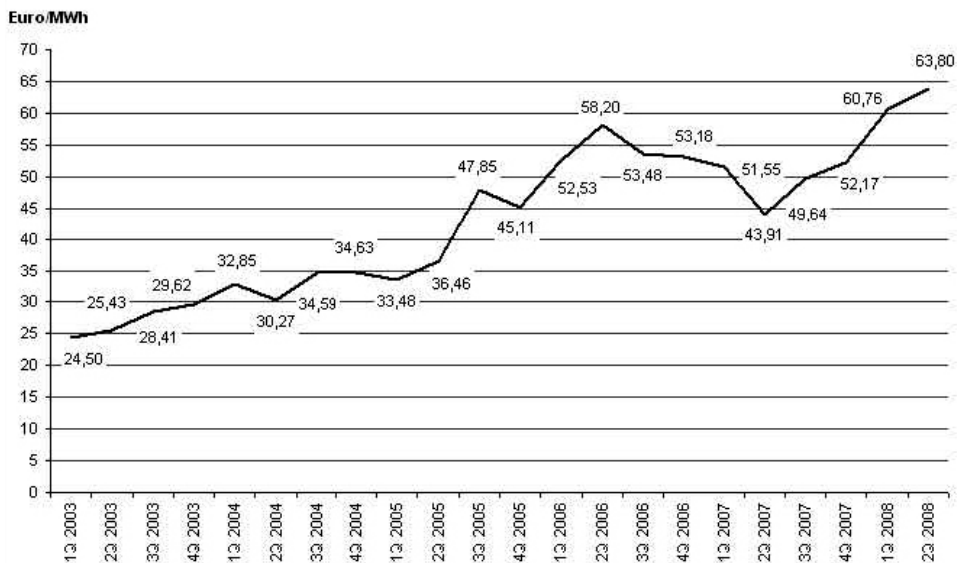


Quelle: www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/STROM/STROMPREISE/ENDVERBRAUCHERPREISE.

Die E-Control GmbH (ECG)³⁸ hat gemäß § 20 Ökostromgesetz vierteljährlich die durchschnittlichen Marktpreise elektrischer Grundlastenergie festzustellen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen (Abbildung 2). Diesen jeweiligen Marktpreisen liegen ab dem 1. Quartal 2004 die *Settlement-Preise* der in Leipzig angesiedelten Energiebörse *European Energy Exchange* (EEX) zugrunde, wobei der Marktpreis aus den Mittelwerten der Grundlast-Quartals-*Futures* (Phelix³⁹) für die kommenden vier Quartale an den davor liegenden letzten fünf Handelstagen gebildet

wird. *Futures* werden für eine festgelegte Menge Strom zu einem fixierten Preis für einen bestimmten zukünftigen Zeitraum (Lieferperiode) gekauft (*Futures*-Käufer) oder geliefert (*Futures*-Verkäufer). Die Preise sind handelsüblich in Euro je Megawattstunde (€/MWh) angegeben und beziehen sich lediglich auf die reine Energie (ohne Netzpreise, Steuern, Abgaben und Zuschläge).

Abbildung 2: Durchschnittliche Marktpreise elektrischer Grundlastenergie



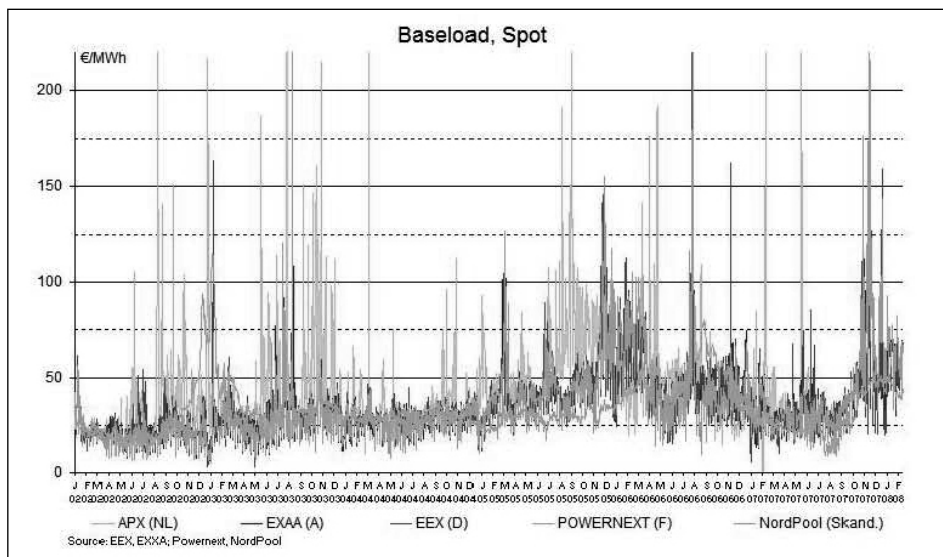
Quelle: www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/OKO/MARKTPREIS/.

Insgesamt stellen die auf den Strombörsen erzielten Marktpreise einen wichtigen Vergleichswert für den gesamten Stromhandel dar. So haben die fünf größten europäischen Stromhandelsbörsen im Jahr 2006 in Summe *Future*- und *Spot*-Transaktionen im Ausmaß von 1.637 Terawattstunden (TWh) abgewickelt, was zum Vergleich immerhin knapp 60% des energetischen Endverbrauchs an elektrischer Energie der EU-27 (allerdings im Jahr 2005) entspricht.⁴⁰ Auch die Tatsache, dass die ECG für den von ihr zu veröffentlichenden Marktpreis auf die Börsedaten der EEX zurückgreift, ist Beleg dafür, dass diese Börsepreise auch für direkte Stromhandelsgeschäfte außerhalb der Börsen eine wesentliche Orientierungsmarke darstellen.

Eine bemerkenswerte Facette des Strommarktes ist die Preisvolatilität auf dem Spotmarkt (freier Gegenwartsmarkt). Die ebenfalls von der ECG übernommene, nachfolgende Darstellung stellt die so genannten „*day-ahead baseload*-Preise“ an ausgewählten europäischen Strombörsen

dar, die die Preise für eine Stromlieferung wiedergeben, die am Folgetag von 0 bis 24 Uhr bandförmig erfolgt (Abbildung 3). Es geht bei Betrachtung dieser Darstellung nicht um die ohnehin kaum erkennbaren Unterschiede zwischen den einzelnen Strombörsen. Bemerkenswert sind die kontinuierlich auftretenden Preisspitzen mit Werten bis über 200 €/MWh, die zum Beispiel im Sommer 2003 oder zwischen Mitte 2005 bis Anfang 2006 gehäuft aufgetreten sind. Zwar ist der Spotmarkt rein mengenmäßig nur für einen eher geringen Teil des an den Börsen gehandelten Volumens verantwortlich, dennoch muss aus diesen Preisspitzen geschlossen werden, dass die Abdeckung von Spitzenlasten bereits derzeit nicht ganz unproblematisch ist.

Abbildung 3: Spot-Preise an ausgewählten europäischen Strombörsen



Quelle: www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/STROM/STROMPREISE/GROSSHANDELSPREISE.

Es ist insgesamt weder trivial noch Ziel dieses Beitrages, die aufgezeigten Preisentwicklungen auf den Strommärkten zu erklären. Es soll lediglich mit einigen „stylised facts“ eine Sensibilität für die Frage erzeugt werden, ob und in welchem Ausmaß mit der Privatisierung von Energieversorgungsunternehmen die Tendenz entsteht, dass betriebswirtschaftliche Optimierungskalküle an die Stelle eines gesamtwirtschaftlich motivierten Versorgungsauftrags mit hoher Versorgungsqualität und günstigen Preisen treten, und daher diese Tendenz für die Preisentwicklung am Strommarkt mitverantwortlich ist.

Das Wachstum des Stromverbrauchs reicht für die Erklärung des bishe-

rigen Ausmaßes der Preisreaktionen wahrscheinlich nur schwer aus. Der Stromverbrauch wächst in Österreich wie auch international parallel zum sonstigen Energieverbrauch. In den letzten zwanzig Jahren haben die Energieträgergruppen „Elektrische Energie und Wasserkraft“ immer zwischen 18% und 20% des energetischen Endverbrauchs Österreichs bereitgestellt, mit zuletzt 19% im Jahr 2006. Dazu ist aber festzuhalten, dass, auch wenn das Wachstum des elektrischen Endenergieverbrauchs zwischen 1990 und 1995 bzw. zwischen 2000 und 2005 mit jährlich rd. 1,7% relativ zur Entwicklung davor eher gering war, viele Prognosen von einer zukünftig stark zunehmenden Bedeutung elektrischer Energie ausgehen (vgl. Abschnitt 2.3). Was Tabelle 1 aber über die Entwicklung des Stromverbrauchs hinaus zeigt, ist, dass vor allem seit 1990 der Stromverbrauch wesentlich schneller wächst als die installierte Kraftwerksleistung. Zum Beispiel ist zwischen 1995 und 2000 der Strom-Endenergieverbrauch um 1,8 Prozentpunkte pro Jahr schneller gestiegen als die installierte Kraftwerksleistung; zuletzt war der Wachstumsunterschied immer noch 0,4 Prozentpunkte.

Tabelle 1: Energetischer Endverbrauch und installierte Kraftwerksleistung in Österreich

	Energetischer Endverbrauch				installierte Kraftwerksleistung Österreich insgesamt	
	insgesamt [TJ]	davon Anteil Elektrische Energie [%]	[TJ]	Wachstum p.a.	[MW]	Wachstum p.a.
1970	567.235	12,8%	72.792		7.976	
1980	701.433	16,4%	115.034	4,7%	12.930	4,9%
1990	766.464	19,9%	152.452	2,9%	16.687	2,6%
1995	845.479	19,6%	166.123	1,7%	17.438	0,9%
2000	944.616	19,6%	185.523	2,2%	17.681	0,3%
2005	1.097.870	18,5%	202.851	1,8%	18.913	1,4%
2006	1.092.767	19,0%	207.535	2,3%	19.182	1,4%

Quelle: www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_und_umwelt/energie/energiebilanzen/index.html.

Mit dieser Beobachtung entsteht zwangsläufig die Frage, ob hier Investitionsentscheidungen vermehrt auf Basis rein betriebswirtschaftlicher Überlegungen stattfinden und der Aspekt der Versorgungssicherheit in den Hintergrund gedrängt wird. Auffällig ist jedenfalls, dass die Tendenz zu geringeren Investitionen in Produktionskapazitäten sehr stark mit ersten Privatisierungen im Bereich der vormals staatlichen Energieversorgungsunternehmen zusammenfällt. So wird die Verbundgesellschaft im Jahr 1988 im Ausmaß von 49 Prozent im Wege eines Börseganges teilprivatisiert, bei der zweiten großen gelisteten Energieversorgerin Österreichs, der EVN, fand der Börsegang 1989 statt.

Eine Tatsache ist jedenfalls, dass in Österreich im Jahr 2006 die Notwendigkeit bestand, bei einer Inlands-Stromerzeugung von 63,9 TWh und

einem Inlands-Stromverbrauch (inkl. Strom für Speicherkraftwerke) von 70,8 TWh, netto 6,9 TWh Strom zu importieren (Tabelle 2). Österreich ist also bereits Netto-Stromimporteur im Ausmaß von rund 10 Prozent seines Inlands-Stromverbrauchs. War Österreich bis zum Jahr 2000 noch mit wenigen Ausnahmen Netto-Stromexporteur, so hat sich seit 2001 der Netto-Importbedarf an Strom kontinuierlich gesteigert. Weitere Konsequenz dieses Trends ist die vermehrte Abhängigkeit der österreichischen Elektrizitätsversorgung von den internationalen Strompreisen.

Tabelle 2: Österreich vom Nettoexporteur zum Nettoimporteur von Strom

Werte in [TWh]	Brutto- Strom- erzeugung	Importe	Summe	Exporte	Inlands-Strom- verbrauch	Überdeckung Inland (+)	Netto- Exporte (+)
1997	56,9	9,0	65,9	9,8	56,1	0,8	0,8
1998	57,4	10,3	67,7	10,5	57,3	0,2	0,2
1999	60,4	11,6	72,0	13,5	58,5	1,9	1,9
2000	61,8	13,9	75,7	15,2	60,5	1,3	1,3
2001	62,3	14,5	76,7	14,4	62,3	-0,1	-0,1
2002	62,7	15,4	78,0	14,7	63,4	-0,7	-0,7
2003	60,2	19,0	79,2	13,4	65,8	-5,6	-5,6
2004	64,7	16,6	81,4	13,5	67,8	-3,1	-3,1
2005	66,5	20,4	86,9	17,7	69,1	-2,7	-2,7
2006	63,9	21,3	85,2	14,4	70,8	-6,9	-6,9

Quelle: www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/STROM/ZAHLENDATENFAKTEN/ENERGIESTATISTIK/JAHRESREIHEN.

Selbstverständlich kann in einem System mit internationalem Stromhandel nicht von den Investitionsentscheidungen eines – noch dazu relativ kleinen – Landes auf die Angebotsstrukturen im gesamten Stromhandelsverbund geschlossen werden. Aber auch für das Gebiet der EU-27 trifft die Aussage zu, dass der Ausbau der installierten Kraftwerksleistung zwischen 1995 und 2005 mit insgesamt rund 17% wesentlich hinter dem Anstieg des energetischen Endverbrauchs von rund 22,5% in diesem Zeitraum geblieben ist (Tabelle 3).

Tabelle 3: Strom-Endverbrauch und installierte Kraftwerksleistung der EU-27

	Energetischer Endverbrauch Elektrizität EU-27		installierte Kraftwerksleistung zur Stromerzeugung EU-27	
	[TJ]	Wachstum p.a.	[MW]	Wachstum p.a.
1995	8.095.932		635.159	
2005	9.921.521	2,1%	743.718	1,6%

Quelle: epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136239,0_45571447&_dad=portal&_schema=PORTAL, Eurostat (2007) 52.

Die relative Verknappung der installierten Kraftwerksleistung zum energetischen Endverbrauch im Bereich der Elektrizität hat bisher zumindest in Österreich noch nicht zu einer Verschlechterung der Versorgungssicherheit geführt. Auch die Strom-Verteilernetze haben bis dato die Mengenzuwächse bewältigen können. Das stellt ein Bericht des Rechnungshofes für Österreich fest:

„Die Versorgungszuverlässigkeit in Österreich – die Auskunft über das Ausmaß der Stromverfügbarkeit für den Kunden gibt – war sehr gut. Europaweit zählt Österreich zu den Staaten mit der geringsten Stromversorgungsunterbrechung. Durch die Strommarktliberalisierung haben sich die Risiken für die Versorgungssicherheit zunächst erhöht. Investitionen in die Erzeugungs- und Netzanlagen gingen in Österreich insgesamt zurück. (...) Alle vom RH überprüften Verteilernetzbetreiber konzentrierten ihre Investitions- und Instandhaltungsstrategie darauf, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu erhöhen, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden.“⁴¹

Für die Energie AG Oberösterreich fällt der Befund vor allem in Bezug auf Leistungsfähigkeit und Restnutzungsdauer etwas ungünstiger aus:

„Die Ergebnisse der von der Energie Control GmbH jährlich veröffentlichten Ausfalls- und Störungsstatistik bescheinigten der Energie AG Oberösterreich Netz GmbH eine insgesamt gute Versorgungszuverlässigkeit. In Bezug auf die in den Grundsätzlichen Feststellungen dargestellten Kennzahlen (Nichtverfügbarkeit, Unterbrechungshäufigkeit, Unterbrechungsdauer im Jahr 2005) lagen alle Werte über dem österreichischen Durchschnittswert. Das Versorgungsgebiet (...) weist sowohl Ebenen als auch alpines Gelände auf. Weite Teile des Versorgungsgebietes sind stark zersiedelt. Die Witterungsbedingungen (Blitze, Stürme, Schneefall) führten verstärkt zu Unterbrechungen der Stromversorgung. (...) Da rund ein Fünftel der Hoch- und Mittelspannungs- sowie rund ein Drittel der Niederspannungsfreileitungen bereits älter als 40 Jahre waren, werden sie in einiger Zeit das Ende ihrer technischen Lebensdauer erreichen.“⁴²

Es bleibt nur zu hoffen, dass der sprunghafte Anstieg in der jährlichen Nichtverfügbarkeit der Stromversorgung in Österreich im Jahr 2006 mit 48,07 Minuten ein zufälliger Ausreißer nach oben war, denn im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2005 betrug dieser Wert (ohne Berücksichtigung von Hochwasser bzw. Naturkatastrophen) nur 33,84 Minuten pro Jahr.⁴³

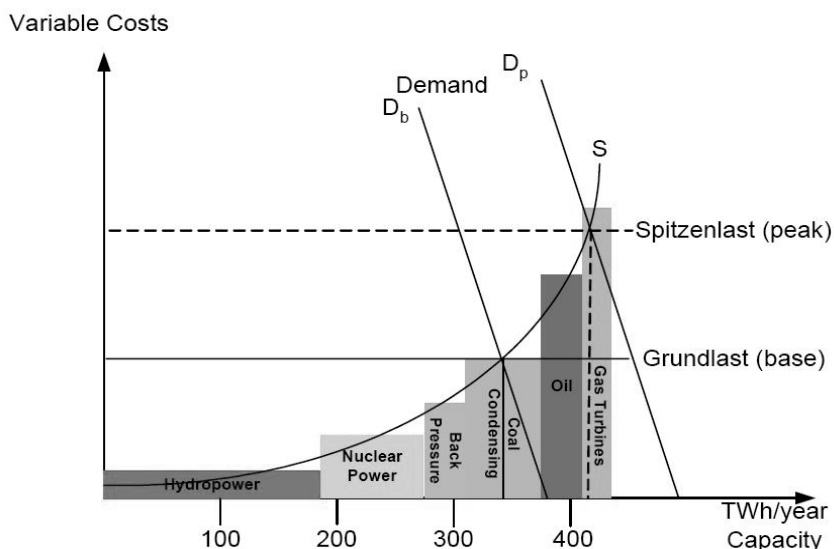
Die ECG ist im Rahmen einer aktuellen Erhebung zur langfristigen Erzeugungssituation zum Schluss gekommen, dass bis 2016 bei Verwirklichung aller geplanten Projekte die installierte Kraftwerksleistung in Österreich um 7.628 MW auf 26.810 MW steigen wird. Damit kann nach Ansicht der ECG die Versorgungssicherheit für den Zeitraum bis 2016 gewährleistet werden, sofern außerdem die nationalen Hoch- und Höchstspannungsnetze in den nächsten Jahren kontinuierlich instand gehalten und erweitert werden. Bei Betrachtung der europäischen Deckungssituation über das Jahr 2016 hinaus kommt die ECG allerdings zum Schluss,

dass im Bezug auf die verfügbaren europäischen Kraftwerkskapazitäten und auf Basis der bestehenden Kraftwerksprojektspläne ein energetisches Importproblem in Österreich erkennbar ist.⁴⁴

Der genannte Kapazitätsausbau bis 2016 ist in Österreich zu mehr als 55% (4.263 MW) in Form thermischer Kraftwerke geplant, Wasserkraftwerke sollen mit einer Leistung von rund 2.078 MW errichtet werden. Kraftwerksanlagen auf Basis erneuerbarer Energieträger (Biomasse, Wind) erwartet die ECG mit einer Leistung von rund 1.300 MW. Die verbleibende Differenz umfasst einerseits rund 100 MW aus Kleinkraftwerken und Leistungsoptimierungen, andererseits Schließungen von Kraftwerken mit einer Leistung von 113 MW. Ein spezifisches Merkmal des Strommarktes ist, dass Strom unter Ausnutzung verschiedenster Primärenergieträger mit unterschiedlichsten Technologien produziert wird. Für die Bildung der kurzfristigen Preise am Elektrizitätsmarkt spielt die Kostenstruktur des bestehenden Erzeugungsparks eine große Rolle. Reiht man die Kapazitäten der Stromerzeugung nach steigenden Grenzkosten der Produktion, so sind schon jetzt in vielen Ländern der EU Gaskraftwerke für die Höhe des Markträumungspreises – vor allem zu Spitzenlastpreisen – verantwortlich. Abbildung 4 zeigt diesen Zusammenhang beispielhaft.

Indem der weitere Ausbau der Strom-Erzeugungskapazitäten im Bereich der mit fossilen Energieträgern betriebenen Wärmekraftwerke geplant ist, wird die Abhängigkeit der Strompreisbildung von den Grenzkosten der Stromerzeugung in Kohle- bzw. Gaskraftwerken erhärtet.

Abbildung 4: Grenzkosten der Stromerzeugung gereiht nach Kapazitäten



Quelle: Holler, Haberfellner (2006) 5.

Zusammenfassend kann für die Strompreisentwicklung festgestellt werden, dass die Grenzkosten der Stromerzeugung in Gas- bzw. Kohlekraftwerken die relevanten Größen der Preisfestsetzung sind. Indem deren Grenzkosten wesentlich über jenen von Wasserkraftwerken (und auch von Atomkraftwerken) liegen, sind mit dem Eigentum an Wasserkraftwerken oder an Bezugsrechten entsprechende Gewinne verbunden (das sind Produzentenrenten aus der Differenz zwischen Strompreis und Grenzkosten der Produktion), die parallel zum Strompreis steigen.

Alle Indizien sprechen dafür, dass der Strompreis noch (lange?) nicht an einem zumindest vorläufigen Höhepunkt angelangt ist. Der Ausbau der Stromerzeugungskapazitäten passiert sogar in Österreich überwiegend im Bereich der Wärmekraftwerke. Auf die Prognosen für die Entwicklung des Stromverbrauchs wird im Folgenden noch genauer eingegangen, es überrascht aber wenig, dass von insgesamt steigendem Stromverbrauch ausgegangen wird.

Die Prognosen für den Gaspreis zeigen parallel zu jenen für den Ölpreis tendenziell nach oben. Lagen die Großhandelspreise für Gas⁴⁵ im Jahr 2005 noch bei durchschnittlich ca. 16 €/MWh, wurden zum Jahreswechsel 2007/2008 bereits über 23 € pro Megawattstunde Gas bezahlt. Die ECG prognostiziert für Juli 2008 bereits einen Gaspreis von 25,3 €/MWh, und auf der EEX werden Gas-Futures für 2009 derzeit um rund 34 €/MWh Gas gehandelt. Logische Konsequenz ist, dass Grundlastkontrakte für 2009 auf der EEX derzeit mit über 70 €/MWh Strom gehandelt werden und mit diesem Wert auch bereits von der ECG in die aktuelle Berechnung des Marktpreises für das 2. Quartal 2008 einbezogen sind.⁴⁶

2.2 Klimaschutz als Kernaufgabe der Energieunternehmen

Die bisherige Analyse des Strommarktes hat sich auf die Aspekte Versorgungssicherheit und Preisentwicklung beschränkt. Unbestritten ist jedoch auch, dass die Elektrizitätserzeugung einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Treibhausgasemissionen und damit auf das Problem der Klimaerwärmung hat. Aus dem Klimaschutzbericht 2008 des Umweltbundesamtes geht hervor, dass der Bereich Energieaufbringung (Strom- und Wärmeerzeugung, Raffinerien) im Jahr 2006 mit 15,5 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten für 17% der österreichischen Treibhausgasemissionen verantwortlich war. In der Klimastrategie ist für die Kyoto-Periode zwischen 2008 und 2012 eine Emissionsreduktion auf durchschnittlich 12,95 Mio. Tonnen vorgesehen.⁴⁷ Nach wie vor gehen Trend und Prognosen auch beim Endenergieverbrauch im Sektor Strom genau in die den Notwendigkeiten des Klimaschutzes entgegengesetzte Richtung.

Das „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) hat in seinem „Climate Change 2007 – Synthesis Report“ dargelegt, dass die Emissio-

nen an CO₂-Äquivalenten bis 2050 um einen Betrag zwischen 50% und 85% der Emissionen des Jahres 2000 reduziert werden müssen, um die globale Klimaerwärmung auf einen Wert zwischen 2,0°C und 2,4°C beschränken zu können, und dafür außerdem gewährleistet sein muss, dass der Zeitpunkt der maximalen Emissionen im Zeitraum zwischen 2000 und 2015 liegt.⁴⁸

Die Prognosen in Bezug auf die weltweiten CO₂-Emissionen namhafter Institutionen gehen aber in eine völlig andere Richtung. Beispielsweise sei der „World Energy Outlook 2007“ der Internationalen Energie Agentur (IEA)⁴⁹ erwähnt, der in seinem „Referenzszenario“ für den Zeitraum 2005 bis 2030 von einem weltweiten Anstieg des Primärenergieverbrauchs von 55% ausgeht, was einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate des Energieverbrauchs von 1,8% entspricht. In diesem für den Fall, dass keine energischen Gegenmaßnahmen eingeleitet werden, als wahrscheinlich angesehenen Szenario bleiben fossile Brennstoffe die wichtigsten Primärenergiequellen, auf die 84% des gesamten Anstiegs des Energieverbrauchs zwischen 2005 und 2030 entfallen. Auch der Stromverbrauch wird sich verdoppeln, und sein Anteil am Endenergieverbrauch wird von 17% auf 22% ansteigen. Selbst in einem von der IEA ebenfalls beschriebenen „alternativen PolitikszENARIO“, in dem „(...) resolute, sofortige und konzentrierte Maßnahmen sämtlicher Regierungen (...)“ unverzüglich umgesetzt werden, um die Welt auf einen nachhaltigen Energiepfad zu lenken, werden die CO₂-Emissionen 2030 noch um ein Viertel höher sein als heute.

Auch das WIFO kommt in seiner Studie über Energieszenarien 2020 für Österreich zu einem wesentlich steigenden Energieverbrauch, wenngleich auf Basis der aus den Jahren 2003 bis 2005 stammenden Daten die aktuellen Verknappungstendenzen und die damit einhergehenden Preiseffekte auf den Rohstoffmärkten nicht in der aktuellen Dimension vorhergesagt werden konnten. Im WIFO-Basismodell expandiert der energetische Endverbrauch in der gesamten Prognoseperiode mit 1,1% p. a. bei ebenfalls überdurchschnittlichem Wachstum des Endverbrauchs an elektrischer Energie (durchschnittlich +2,6 % p. a.), was allein bis 2020 zu einem Endenergie-Mehrverbrauch gegenüber dem Jahr 2000 von insgesamt rund 28% führt.⁵⁰

Im „Energie-Effizienz“-Szenario der WIFO-Prognose beträgt das Wachstum des energetischen Endverbrauchs im Schnitt nur noch 0,6% pro Jahr bei einem Wachstum des Stromverbrauchs von immer noch 1,8% p. a. Das Hauptgewicht der Endenergie-Einsparungen ist dabei im Bereich des Dienstleistungs- und Haushaltssektors zu suchen, weil diesbezüglich in der Industrie kein über das Basisszenario hinausgehendes Potenzial gesehen wird und auch im Verkehr nur beschränkte Möglichkeiten prognostiziert werden. Trotz dieser optimistischen Annahmen in

diesem Szenario steigt der Endenergie-Mehrverbrauch gegenüber dem Jahr 2000 um insgesamt rund 20%.

Umgelegt auf Wachstumsraten für die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2050 bedeuten diese IEA- bzw. WIFO-Prognosen nach den Einschätzungen des IPCC massive Klimaveränderungen mit den bekannten Folgeproblemen. In den Referenzszenarien (CO₂-Emissionen 2050 zwischen +25% und +85% zum Basisjahr 2000) geht das IPCC von einer durchschnittlichen globalen Klimaerwärmung zwischen +4,0°C und +4,9°C bei einem Anstieg des Meeresspiegels zwischen 0,8 und 2,9 Metern aus. Selbst in den optimistischeren Szenarien (CO₂-Emissionen 2050 zwischen +10% und +60% zum Basisjahr 2000) prognostiziert das IPCC einen durchschnittlichen globalen Temperaturanstieg zwischen +3,2°C und +4,0°C bei einem Anstieg des Meeresspiegels zwischen 0,6 und 2,4 Metern.

Die Verlagerung der Energiebereitstellung auf erneuerbare Energieträger funktioniert vor allem im Strombereich derzeit nur sehr eingeschränkt. Das illustrative Beispiel der Stromerzeugung im Jahr 2003 zeigt die derzeitigen Grenzen der Verlagerung. Der Hitzesommer 2003 war der wärmste Sommer seit Beginn regelmäßiger meteorologischer Messungen. Damals musste die Deckung der Elektrizitätsnachfrage mit Wärmekraftwerken sichergestellt werden, weil die Wasserkrafterzeugung aufgrund der Trockenheit gering war.

Aber auch insgesamt sind derzeit weder die neu geschaffenen Kapazitäten aus Photovoltaik, Wind und Geothermie und auch nicht die Wasserkraft in der Lage, die zusätzliche Stromnachfrage auch nur annähernd zu decken (Tabelle 4):

Tabelle 4: Strombilanz für Österreich

Strombilanz Österreich in GWh	2000	2001	2002	2003 Hitze- sommer	2004	2005	2006
Inlandsstromverbrauch	60.502	62.341	63.370	65.832	67.819	69.144	70.769
Abdeckung aus Wasserkraft	43.461	41.731	42.057	35.292	39.462	39.019	37.278
Abdeckung aus Ökostrom	67	106	209	379	941	1.347	1.766
offener Rest aus Wärmekraft und Handel	16.974	20.504	21.104	30.161	27.416	28.778	31.725

Quelle: www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/STROM/

Die Substanz der Emissionsprognosen lässt nur den einen Schluss zu, dass der Ausbau der Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energieträger unbedingt mit höchstmöglicher Effizienz der Stromverwendung kombiniert werden muss.

3. Das Privatisierungsbeispiel der Energie AG Oberösterreich

In Kenntnis der energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen sind nun die Vor- und Nachteile einer Privatisierung der Energie AG Oberösterreich (EAG) aus Sicht der oberösterreichischen Bevölkerung als Verkäuferin zu beurteilen.

Die Teilprivatisierung der EAG hat schon viele Stationen durchlaufen. Zu Beginn standen Kooperationsabsichten mit dem Verbund und der ESTAG im Raum, im Jahr 2002 erfolgte dann aber die Teilprivatisierung der Energie AG im Rahmen ihres Beitritts zur Energie Allianz. Dabei übernahmen die Allianzpartner EVN AG und Wien Energie GmbH gemeinsam 18,75% und die Linz AG 6,25% der Anteile an der EAG. EAG und Linz AG sind mit Ende April 2006 wieder aus der Energie Allianz ausgestiegen, was die Rückübertragung der von EVN und Wien Energie gehaltenen EAG-Anteile an das Land Oberösterreich auslöste.⁵¹ Damit hält das Land Oberösterreich 93,75% der EAG-Anteile. ÖVP und Grüne versuchen seither, den Anteil des Landes Oberösterreich durch einen weiteren Schritt der Teilprivatisierung auf bis zu 51 Prozent zu reduzieren. Nach gescheiterten Kooperationsverhandlungen mit dem Verbund und der TIWAG fasste der Oberösterreichische Landtag am 5. Juli 2007 den Beschluss, die Energie AG über die Börse in einem Ausmaß von rund 40 Prozent bei gleichzeitiger Begründung einer Mitarbeiterbeteiligung zu privatisieren.

Um den geplanten Börsegang fand eine intensiv geführte politische Kontroverse statt. Die SPÖ Oberösterreich hat sich vehement gegen diesen Börsegang ausgesprochen. Die Argumente beruhten im Wesentlichen auf der Erwartung negativer Privatisierungseffekte in Bezug auf Versorgungssicherheit und Preisentwicklung bei vermehrter Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Interessen in der Unternehmensstrategie der EAG. Politisch wurde versucht, den Börsegang durch eine im Einklang mit der Oberösterreichischen Landesverfassung stehende BürgerInnenbefragung zu bekämpfen. Die Anzahl der für die Einbringung der BürgerInnenbefragung erbrachten Unterstützungsunterschriften war ein eindeutiges Signal: Zwischen Juli und November 2007 unterschrieben rund 90.000 wahlberechtigte OberösterreicherInnen vor einem Notar oder auf ihrem Gemeindeamt gegen den Börsegang und haben so die Voraussetzung geschaffen, dass eine Bürger- und Bürgerinnenbefragung gemäß Art. 59 Abs. 5 Oö. L-VG durchzuführen war. Die Terminsetzung für den Börsegang erfolgte von ÖVP und Grünen trotz der vorliegenden Unterstützungserklä-

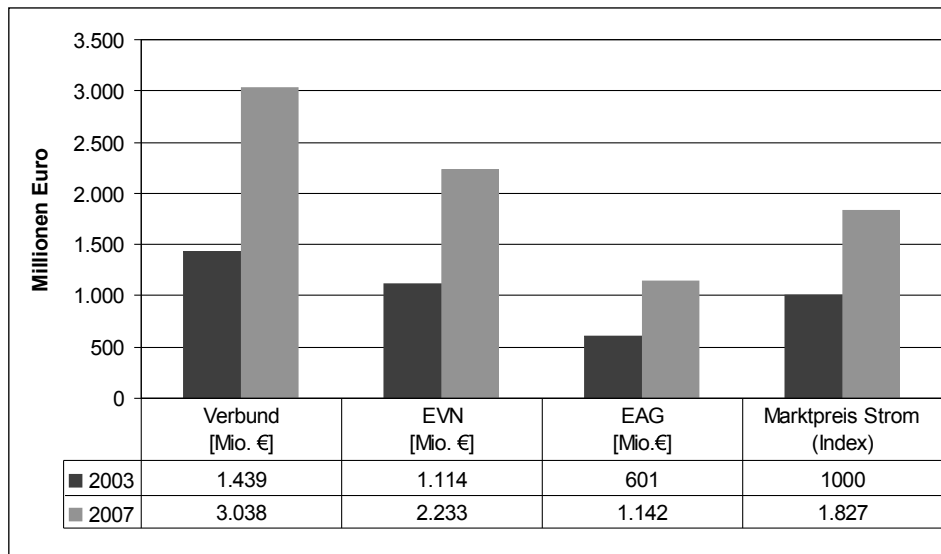
rungen aus der BürgerInneninitiative so, dass die BürgerInnenbefragung erst nach dem Börsegang durchgeführt worden wäre. Die dafür vorgebrachten Argumente aus dem Bereich der Kapitalmarktvorschriften halten einer juristischen Prüfung nicht stand; in den dortigen Gesetzen gibt es schlicht keine derartige Terminvorgabe.⁵²

Zum demokratiepolitischen Problem, den Börsegang vor der BürgerInnenbefragung angesetzt zu haben, kamen die Kapitalmarkturbulenzen aufgrund der von den USA ausgehenden Immobilien- und Hypothekenkrise hinzu. Was auch immer in letzter Konsequenz dafür ausschlaggebend war, wurden etwa die Bewertungsgutachten für die Böseplatzierung der EAG nicht veröffentlicht, und zu Jahresbeginn 2008 wurde das politische und/oder wirtschaftliche Risiko einer Kapitalmarktplatzierung auch den BefürworterInnen des Börsegangs zu hoch, weshalb die Koalition aus ÖVP und Grünen beschloss, das zum Verkauf bestimmte Aktienpaket der EAG direkt an InvestorInnen aus der Energiewirtschaft (TIWAG- und Verbundbeteiligung, Aufstockung bei der Linz AG) und dem Finanzbereich zu verkaufen. Dieser als „Plan B“ kommunizierte Vorgang ist derzeit in Umsetzung, der Abschluss der Transaktion wurde für das erste Halbjahr 2008 angekündigt. Die demokratiepolitische Frage des Umgangs mit BürgerInnenrechten ist hier nicht weiter Thema. Nach einer kurzen Standortbestimmung für die EAG wird die wirtschaftliche Essenz der Pro-Argumente der PrivatisierungsbefürworterInnen kritisch überprüft.

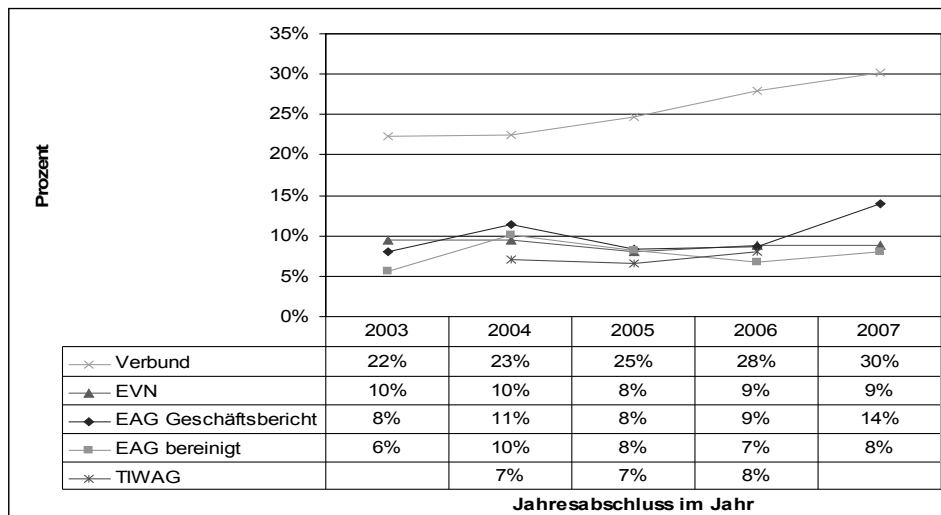
3.1 Die Ergebnisentwicklung der Energie AG

Die EAG hat wie andere Landesversorger auch vor allem in den letzten Jahren eine erhebliche ökonomische Ergebnisentwicklung an den Tag gelegt. Mit beachtlichen jährlichen Umsatzsteigerungen und wachsenden Ergebnismargen haben auch die Unternehmensgewinne ein entsprechendes Wachstum erfahren. Beispielsweise hat die Energie AG im Fünfjahres-Vergleich ihren Umsatz zwischen 2003 und 2007 um 90% steigern können. Ein ähnliches Umsatzwachstum hat die EVN erreicht, die Verbundgesellschaft ein sogar noch darüber hinaus reichendes.⁵³ Dass die Umsatzdynamik untrennbar mit der Entwicklung des Großhandels-Strompreises verbunden ist, zeigt der Index-Anstieg des von der E-Control veröffentlichten Marktpreises um 83% im selben Zeitraum (Abbildung 5). Neben dem Energiebereich haben EAG und EVN auch die Abfallsorgung ausgebaut.

Der von uns unterstellte Einfluss der Kraftwerkskapazitäten auf die Ergebnisentwicklung ist am eindrucksvollsten bei Betrachtung der EBIT-Marge⁵⁴ erkennbar. Der Verbund verdiente 2007 30% seines Umsatzes als Betriebsergebnis, 2003 betrug dieser Wert immerhin auch schon 22% (Abbildung 6).

Abbildung 5: Umsatzentwicklung der Stromversorger in Österreich

Quelle: Geschäftsberichte 2007.

Abbildung 6: Ergebnisvergleich anhand der EBIT-Marge

Quelle: Laufende Geschäftsberichte.

Die weit über den Grenzkosten der Stromerzeugung aus Wasserkraft liegenden Strompreise verschaffen dem Verbund seine Ausnahmeposition. Im Jahr 2007 betrug die Stromproduktion des Verbund aus Was-

serkraft 24,3 TWh, das ist gut ein Drittel des Inlandsstromverbrauchs. Auf einem wesentlich niedrigeren Niveau liegt die Umsatzrentabilität bei EVN und EAG, mit Werten rund um 9% bei der EVN und um 8% bei den um Sondereffekte und Unterschiede im EBIT-Berechnungsschema bereinigten Ergebnissen der EAG.⁵⁵ Die Stromproduktion aus Wasserkraft war 2007 bei der EVN 1,1 TWh und bei der EAG inklusive Bezugsrechte (vor allem aus der Beteiligung an der Ennskraftwerke AG) immerhin 2,2 TWh. Zumindest in diesem Ausmaß profitieren auch diese Unternehmen vom Preisdifferenzial zwischen der kostengünstigen Stromerzeugung aus Wasserkraft und den Großhandelspreisen.⁵⁶

Ihre Entsprechung finden die Ergebnismargen in den angebotenen Strompreisen. Wie die periodischen Publikationen der E-Control zeigen, wird Haushaltsstrom vom lokalen Versorger in Tirol doch erheblich günstiger angeboten als zum Beispiel in Oberösterreich oder Niederösterreich. Der Verbund variiert seinen Strompreis nach den lokalen Marktgegebenheiten so, dass er immer am Niveau des günstigsten Mitbewerbers anbietet (Tabelle 5).

Tabelle 5: Preisvergleich beim Haushaltsstrom in Österreich

Strompreisvergleich Haushaltsstrom

Stand Jänner 2008, Jahresverbrauch 3.500 kWh/h in €/Jahr

	EVN	EAG	TIWAG
Energiepreis	240	237	199
Netzpreis	209	233	194
Steuern und Abgaben	171	175	160
Gesamtpreis	620	645	553

Quelle: E-Control (2008) 9.

Insgesamt haben die börsennotierten Stromversorger Verbund und EVN gerade in den vergangenen fünf Jahren, offensichtlich durch die Strompreisentwicklung massiv mitgetragen, beachtliche Wertentwicklungen erreicht. Die Verbundgesellschaft hat ihre Marktkapitalisierung zwischen 2003 und 2007 mehr als verfünffacht, die EVN fast verdreifacht. Indem die EAG von den Ergebniskennzahlen durchaus mit der EVN vergleichbar ist und in diesem Zeitraum außerdem auch das Entsorgungsgeschäft als weiteres wesentliches Standbein des Konzerns massiv ausgebaut hat, kann auch für die EAG eine ähnliche Wertentwicklung in diesem Zeitraum unterstellt werden.

Der betriebswirtschaftliche Vergleich der EAG mit unmittelbaren MitbewerberInnen stellt der EAG grundsätzlich ein gutes Zeugnis aus. Die EAG vermittelt das Bild eines gut geführten Unternehmens, das allerdings

Tabelle 6: Wertentwicklung der Verbundgesellschaft und der EVN

Wertentwicklung in Millionen Euro	2003	2004	2005	2006	2007
Marktkapitalisierung Verbund	2.854	5.051	9.286	12.457	14.757
Marktkapitalisierung EVN	1.361	1.697	3.066	3.417	3.700
Marktpreis gem. E-Control	27	33	41	54	49
Wertentwicklung Index	2003	2004	2005	2006	2007
Marktkapitalisierung Verbund	100	177	325	437	517
Marktkapitalisierung EVN	100	125	225	251	272
Marktpreis gem. E-Control	100	123	151	201	183

Quelle: Laufende Geschäftsberichte, www.e-control.at/portal/page/portal/ECONTROL_HOME/OKO/MARKTPREIS/.

vor allem mit dem Ergebnis des Geschäftsjahres von Oktober 2006 bis September 2007 klar seine Ambitionen zur Teilnahme am Börsenhandel gezeigt hat.

3.2 Argumente pro und kontra die weitere Privatisierung der Energie AG

Im Rahmen einer Pressekonferenz am 3. Mai 2007 präsentierte die EAG die Hauptargumente für den Börsegang aus ihrer Sicht. Unter dem Generalmotto, die EAG brauche Rahmenbedingungen, die es dem Unternehmen ermöglichen, sich auf die Märkte zu konzentrieren und im Wettbewerb zu bestehen, wurden folgende Pro-Börsegang-Argumente formuliert: Börsegang bringt neues Kapital in das Unternehmen, das für wichtige Investitionen in neue Kraftwerke und Leitungsprojekte benötigt wird, die damit die Versorgungssicherheit verbessern und den Wirtschaftsstandort stärken. Der Börsegang sichert die Wettbewerbsfähigkeit der EAG und ermöglicht nachhaltiges Wachstum. Ein Börsegang bietet der oberösterreichischen Bevölkerung die Möglichkeit, sich direkt am Unternehmenserfolg zu beteiligen. Der Börsegang beendet die mehr als zehnjährige EigentümerInnendebatte und schafft Transparenz und Klarheit.

Einer kritischen faktenbasierten Überprüfung halten diese Argumente bei längerfristiger Betrachtung nicht stand. Fest steht derzeit lediglich, dass die Absage des geplanten Börsegangs die Eigentümerdebatte rund um die EAG zumindest vorerst nicht beendet.

Ob eine durch den Börsegang gesicherte Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich zu einem im Vergleich zur Zeit vor dem Börsegang „nachhaltigeren“

Unternehmenswachstum geführt hätte, wird nicht mehr beurteilt werden können. Es ist aber davon auszugehen, dass die Unternehmensleitung auch ohne Börsegang die Wettbewerbsfähigkeit der EAG nicht in Gefahr sieht, weil die Absage des Börseanges von der Unternehmensleitung zwar nicht begrüßt, aber doch mitgetragen wurde. Die positive Entwicklung der EAG der letzten Jahre unterstützt diese Sichtweise.

Wie bereits erwähnt, hat der Oberösterreichische Landtag nach der Absage des Börseanges einen „Plan B“ zur Privatplatzierung von etwas mehr als 40% der EAG-Anteile beschlossen. Die Motive und die für die Privatisierung vorgebrachten Argumente sind jenen für den Börsegang sehr ähnlich. Es kann die Auswirkung der EAG-Privatisierung daher anhand des Privatisierungsbeschlusses des Oberösterreichischen Landtags vom 31. Jänner 2008 beurteilt werden.⁵⁷

In den beschlossenen Rahmenbedingungen für die Aktienkaufverträge wird festgehalten, dass von insgesamt 89 Mio. EAG-Aktien 36,8 Mio. im Wege der Privatplatzierung zu einem Aktienkaufpreis von 24 € pro Aktie verkauft werden. Indem 9 Mio. Aktien aus einer Kapitalerhöhung ohne Bezugsrecht kommen, wird das Unternehmen einen Kapitalzufluss von 216 Mio. €, das Land Oberösterreich einen Verkaufserlös von 667 Mio. € vereinnahmen.

Die Privatplatzierung soll im Ausmaß von insgesamt 16,25% der EAG-Anteile an die Linz AG, die TIWAG und den Verbund erfolgen, sodass mit der schon bestehenden 6,25%-Beteiligung der Linz AG andere Unternehmen im Ausmaß von 22,5% an der EAG beteiligt sein werden. Weitere 20,5% sollen Finanzunternehmen mit Sitz in Oberösterreich halten (davon die Raiffeisen Landesbank Oberösterreich 13,5%) und 2% die voestalpine AG als wesentlicher Geschäftspartner der EAG.

Der Kaufpreis von 24 € je Aktie ist auf Basis der aktuellen Finanzkennzahlen der EAG als durchaus hoch zu beurteilen. Der Unternehmenswert wird demnach mit 2.136 Mio. € bemessen, was zum Beispiel im Vergleich mit der umsatzmäßig fast doppelt so großen EVN eine bessere Marktbewertung darstellt, die wahrscheinlich an den Börsen kaum zu erreichen gewesen wäre. Trotzdem muss dieser Verkaufspreis an der zukünftigen Wertentwicklung des Unternehmens gemessen werden. Bei der vergleichbaren EVN hat der Wertzuwachs über die vergangenen vier Jahre zwischen 2003 und 2007 im Durchschnitt immerhin 28% pro Jahr ausgemacht.

Selbst wenn das Land Oberösterreich die bei Verzicht auf die Privatisierung ausfallenden Einnahmen am Fremdkapitalmarkt zwischenfinanziert und langfristig über entsprechende Dividendenzahlungen zurückführt, kostet das beim derzeitigen hohen Zinsniveau bei der Bonität des Landes Oberösterreich ungefähr 5% Zinsen p. a. Jede darüber hinausgehende Wertsteigerung des verkauften Unternehmens führt zu einem entgange-

nen Vermögensgewinn des Landes nach Maßgabe der verkauften Unternehmensanteile.

Der Verkauf wird mit dem in Oberösterreich zum Budgetdogma erhobenen Nulldefizit gerechtfertigt. Der mit dem Ausscheiden der EAG aus der Energie Allianz verbundene Aktienrückkauf führte zu unbedeckten Ausgaben des Landes im Ausmaß von 357 Mio. €. Dass nunmehr noch dazu ein größerer Anteil verkauft wird, als für die Bedeckung des Rückkaufpreises von der Energie Allianz notwendig wäre, ist nur mit dem Motiv zu erklären, Rücklagenbildungen zum Ausgleich künftiger Budgetdefizite dotieren zu können. Die mit den letzten Vermögensverkäufen gebildete Haushaltsrücklage des Landes Oberösterreich ist allein zwischen 2002 und 2006⁵⁸ von 1.139 Mio. € auf 217,5 Mio. € gesunken.⁵⁹ Um diese Rücklage zur Vermeidung zukünftiger Darlehensaufnahmen wieder aufstocken zu können, wird ein erheblicher langfristiger Vermögensnachteil zur kurzfristig besseren Darstellung des Haushaltsergebnisses eingegangen. Hinzuzufügen ist, dass die Abgänge im oberösterreichischen Landeshaushalt mit einer durchaus ambitionierten Investitionstätigkeit einhergehen und eine angemessene Fremdmittelfinanzierung daher ökonomisch zu rechtfertigen ist.⁶⁰ Jedenfalls wäre eine derartige Budgetpolitik transparenter und wirtschaftlich rationaler, als Schulden ausgelagerten Unternehmen „umzuhängen“ (vor allem der Gesundheits- und Spitals-AG und der Landes-Immobilien GmbH), was ebenfalls in erheblichem Ausmaß praktiziert wurde.

In Relation zu den Bilanzkennzahlen des Unternehmens gesetzt, stellt ein Kapitalzufluss von 216 Mio. € für das Unternehmen selbst keine unmittelbare Notwendigkeit dar. Mit einer Eigenkapitalquote von knapp 35%, einem Konzernjahresüberschuss von 115 Mio. € und einem operativen Cashflow von 311,5 Mio. € relativiert sich die Abhängigkeit der Unternehmensentwicklung vom beabsichtigten Kapitalzufluss von 216 Mio. €. Außerdem hat die EAG bis 2006 maximal 17 Mio. € an Dividenden bezahlt. Mit dem Aktienkaufvertrag wurden aber Dividenden im Ausmaß von zumindest 53,4 Mio. € vereinbart. Der Kapitalzufluss wird sich also in rund sechs Jahren aufgrund der gestiegenen Dividendenverpflichtungen in einen stetigen Kapitalabfluss aus dem Unternehmen verkehren.

Die Bedeutung der Investitionen in Kraftwerks- und Netzkapazitäten für die weitere Entwicklung des Unternehmens, aber vor allem auch der Versorgungssicherheit Oberösterreichs wurde schon ausführlich dargestellt und ist objektiv gegeben.

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, ob die Vermischung öffentlicher und privater Interessen in Form einer gemischten EigentümerInnenschaft den öffentlichen Anliegen dienlich ist. Es ist nämlich davon auszugehen, dass der regulierte Netzbetrieb – insbesondere infolge der sehr zersiedelten Struktur Oberösterreichs – ökonomisch we-

sentlich weniger ergiebig ist als die Stromproduktion oder andere Investitionsmöglichkeiten.

Die Abhängigkeit, notwendige Investitionen nur nach einer Kapitalaufstockung durchführen zu können, wird zumindest vom aktuellen Planungsstatus dieser Investitionen nicht gestützt. Jedenfalls stellte eine Untersuchung des Landesrechnungshofs im Zuge der Vorbereitung des Börsegangs der EAG fest:

„Im Zuge der Vorbereitungen des Börsegangs arbeitet die Energie AG daran, in welchen Segmenten (...) und in welchen geographischen Regionen (...) die zusätzlichen Eigenmittel im Sinne der Unternehmensstrategie eingesetzt werden sollen.“⁶¹

3.3 ExpertInnengutachten zur EAG-Teilprivatisierung

Zwei Studien gab es zur planmäßigen Durchführung, Absage bzw. Verschiebung des Börsegangs (*initial public offering* – IPO) der EAG bis nach der „Bürgerbefragung“: von Schneider/Holzberger vom Institut für Volkswirtschaftslehre der Uni Linz eine Modellrechnung über jeweils auftretende Einkommens- und Beschäftigungseffekte sowie von den BörsenspezialistInnen Wösner-Sandberg und Zapotocky eine Beurteilung des Börseumfelds zur ungefähren Zeit des IPO.⁶²

Wir Autoren dieses Beitrags entschlossen uns damals, als Reaktion auf die unerwartet schweren Beschäftigungsverluste, die die Medien aufgrund der Schneider/Holzberger-Studie kolportierten, zunächst in Unkenntnis der zu Grunde liegenden Studie zu analysieren, welche Impulse durch eine IPO-Verschiebung oder -Absage zu Einkommens- und Beschäftigungseinbußen führen könnten, die den von Schneider und Holzberger errechneten Effekten nahe kommen könnten.⁶³ So wurden zunächst Änderungen in der Aktiva-Struktur in Oberösterreich diskutiert, die jedoch, so unsere Beurteilung, zu keinerlei Einsatz gehorteter Liquidität zur Finanzierung zusätzlicher realer Anlageninvestitionen führen dürften. Das Zustandekommen eines erheblichen realwirtschaftlichen Impulses auf der Basis von Kapitalimporten ins Bundesland würde einer bestimmten Annahme über das Ausmaß des Engagements extraregionaler KapitalmarktteilnehmerInnen bedürfen und zusätzlich vor allem die Frage nach dem Wohl oder Wehe (*governance effects*) solcher Kapitalimporte (wie generell aller Privatbeteiligungen) auf längere Frist aufwerfen (Stichworte: „Heuschrecken“, „Piranhas“, instabile EigentümerInnenstruktur,⁶⁴ Marktmachtpolitik durch Beteiligungserwerb, Spekulations- bzw. Erwerbsmotiv gegen gemeinwirtschaftliche Versorgungsqualitäten). Auch eine wesentlich höhere Produktivität und/oder Investitionsneigung der EAG als Zielunternehmen der Finanzinvestitionen im Vergleich zu den „Fluchtunternehmen“ des Finanzkapitals war für uns nicht plausibel auszumachen.

Ebenso ergaben unsere Überlegungen zu Änderungen der allgemeinen wie der gruppenspezifischen Spar- und Investitionsneigung keine Hoffnung auf einen positiven Regionalwirtschaftsimpuls durch die EAG-Teilprivatisierung. Auf wirtschaftlicher Ebene wurde auch die Hypothese verworfen, ein Boom bei den Finanzinvestitionen in die EAG würde deren innerregionale reale Investitionsneigung nennenswert beeinflussen, zumal ein Leitunternehmen wie die EAG wohl kaum einer Finanzrestriktion unterliegen und als internationaler Akteur auch nicht alles zusätzliche Finanzkapital in regionale Produktionsanlagen stecken dürfte. In politischer Hinsicht konnten wir uns nicht damit anfreunden, dass das Land Oberösterreich angesichts verzögerter, reduzierter oder ausbleibender Erlöse aus einer EAG-Teilprivatisierung seine geplanten Ausgaben merklich verringern und so die Regionalentwicklung beeinträchtigen würde.⁶⁵ Letztlich verbleiben wiederum die Fragen, wie lange die erhofften Einkommenseffekte anhalten und zeitlich verteilt sein dürften (Multiplikator- und Akzelektorverläufe) und wie große Änderungen welcher Arten von Arbeitsplätzen konkret daraus ableitbar wären (Teil- oder Vollzeit, Qualität).

Daraufhin haben wir uns – ausgehend von den freilich strengen sozialwissenschaftstheoretischen Anforderungen an die Transparenz, Konsistenz und Nachvollziehbarkeit von Rechenmodellen – die publik gemachten Unterlagen von Schneider und Holzberger angesehen. Ohne Möglichkeit, die Modellrechnung nachzuvollziehen, hatte sich unsere kritische Würdigung auf die getroffenen Prämissen zu beschränken: Während Schneider und Holzberger davon ausgingen, „dass das Land die Erlösminderungen (im Vergleich zur Basis) zu 100% und die Energie AG zu 50% investiv verwenden würde“,⁶⁶ erscheint es uns nicht plausibel anzunehmen, das Land werde beim Abgehen von der Teilprivatisierung seiner EAG auf 14,1 Prozent (649.588.778 €) seiner veranschlagten Ausgaben verzichten (dieser Betrag ist die Basis der diversen Rechenszenarios).⁶⁷ Auch die Umsetzung von Mindereinnahmen in Minderausgaben im Verhältnis eins zu eins sehen wir als unrealistisch an. Zusätzlich stoßen wir uns an der Inkonsistenz der Modellrechnungen: Während Schneider und Holzberger für die Szenarien einer Verschiebung des IPO-Zeitpunkts bestimmte Ausgabenneigungen unterstellten, wird für das Szenario Nicht-Börsegang angenommen, dass nicht nur das Land, sondern auch die EAG die ihnen dadurch entgangenen Mittel zu 100 Prozent für Anlageinvestitionen verausgabt hätte. Ohne explizite Begründung wird also impliziert, dass ein Nicht-Börsegang das Investitionsverhalten der EAG ganz wesentlich ändert.

Die zweite Gruppe starker Annahmen liegt darin, dass der IPO-Zeitpunkt optimal gewählt worden sei und jede Verzögerung einen stetigen negativen Einfluss auf den Erlös des Börsegangs habe. Wir haben hingegen prominente ExpertInnen (Monika Rosen, Wolfgang Reithofer) befragt, die

die Unvorhersehbarkeit und Unplanbarkeit des optimalen IPO-Termins unterstreichen und einen festen, deterministischen Zusammenhang, wie den von Schneider und Holzberger angenommenen, ausschließen.⁶⁸

Also werden die Verkaufserlösminderungen und Investitionsabstriche von EAG und Land zu Unrecht mit einer Verzögerung des IPO-Termins in Verbindung gebracht. Das entzieht den Modellrechnungen – unbeschadet ihrer Rechenmethode – die Basis und stellt auch folgende Ergebnisse in Frage:⁶⁹ Ein (als maximal errechneter) regionaler Beschäftigungsverlust von 9.117 Personen wirkt horrend, wären dies doch immerhin 44,5 Prozent der in Oberösterreich im November 2007 vorgemerkten Arbeitslosen. Eine grobe Unzulänglichkeit zeigt sich darin, dass der simulierte Rückgang in der Variable „regionale Beschäftigung“ nicht näher dimensioniert ist. Handelt es sich dabei um Vollzeitäquivalente oder worum sonst? Nicht zuletzt wird die Variable „regionale Beschäftigung“ mit „Beschäftigungszuwachs bzw. -sicherung“ erläutert. Die Verwendung solch eines vagen Konzepts entzieht die Rechenergebnisse auch der nur intuitiven Überprüfbarkeit. Nochmals: Den Medien hätte zudem auch klar kommuniziert werden müssen, dass die Resultate nur sehr bedingt gelten und für – zumindest fundierbare – Diskussionen offen sein müssen.

Hauptinhalt der „Stellungnahme zur Einschätzung der Aufnahmefähigkeit des österreichischen und internationalen Kapitalmarktes bezüglich eines möglichen IPO der Energie AG Oberösterreich Anfang 2008“ von Wösner-Sandberg und Zapotocky⁷⁰ ist das Lob der Entwicklung der Wiener Börse in den vergangenen Jahren (die unseres Erachtens als Aufholprozess zu sehen und deren Ende nicht vorherzusehen ist). Es wird dabei der Eindruck erweckt, der Wiener Börseplatz sei als eine Insel der Seligen von der allgemeinen Börsenentwicklung abgekoppelt. Immerhin findet sich der Euphemismus, das Risiko eines zu starken Kurswachstums sei nun deutlich reduziert. Jedenfalls entbehren die Beurteilungen der künftigen Entwicklung weitgehend analytischer Grundlagen und dürften auf einer Delphi-artigen Einschätzung beruhen. Wenn schon die Interessen vor allem ausländischer großer KapitalanlegerInnen an österreichischen Aktien, insbesondere IPOs, gerade im gemeinwirtschaftlichen Bereich als langfristig, dividendenorientiert und anhaltend stark eingeschätzt werden, stellt sich die Frage, warum ein solches stabiles Umfeld bei einem späteren Börsegang nicht noch anhalten werde. Folgerichtig geben die AutorInnen auch keinen optimalen IPO-Zeitpunkt für die EAG an und begnügen sich mit der Feststellung relativ (im Vergleich zu anderen Finanzplätzen) guter Börsenbedingungen „Anfang 2008“ (statt für den IPO am 8. Februar). Die geäußerten Bedenken gegenüber einem aus demokratiepolitischen Gründen verzögerten Börsegang sind denn auch vage formuliert und bleiben unbegründet. Als Hauptaussage wird immerhin qualifiziert, dass im Energiebereich weniger das allgemeine Börseumfeld als die Un-

ternehmung selbst für einen IPO-Erfolg maßgeblich sei. Aber gerade das deutlich gesteigerte Interesse vor allem internationaler institutioneller InvestorInnen an österreichischen IPOs verheißt, so meinen wir, im gemeinwirtschaftlichen Bereich erfahrungsgemäß nichts Gutes für die regional- und volkswirtschaftliche Wohlfahrtsentwicklung.

4. Abschluss

„The social responsibility of business is to increase its profits.”⁷¹

Die Konsequenzen einer erneuten Teilprivatisierung der EAG sind bei Betrachtung aus dem Blickwinkel der Bevölkerung nach Meinung der Autoren durchwegs negativ. Das Unternehmen hat sich in den vergangenen Jahren unter überwiegend öffentlicher EigentümerInnenschaft sehr gut entwickelt.

Das Bestreben des Unternehmens nach einem Ende der EigentümerInnendebatte ist nachvollziehbar; allerdings ist eine unbedingte Notwendigkeit weiterer Verschränkungen mit anderen VersorgerInnen auch auf einem liberalisierten Markt nicht gegeben. Die EigentümerInnendebatte könnte am leichtesten durch die klare Feststellung des Landes Oberösterreich beendet werden, die EAG vollständig im öffentlichen Eigentum zu behalten und Veränderungen in der EigentümerInnenschaft nur bei objektiv dadurch erzielbaren Synergien auf regionaler Ebene zu überlegen. Vorbild dafür kann durchaus die immer noch ausschließlich im Tiroler Landeseigentum befindliche TIWAG sein, die doch einen erheblichen Teil der EAG-Anteile übernehmen soll und ihre günstigen Erzeugungsstrukturen auf Kosten der Unternehmensergebnisse ihren Endkunden zu Gute kommen lässt – eine Strategie, die jedenfalls auch für die EAG möglich erscheint, deren Umsetzung aber bei einer Beteiligung privaten Investitionskapitals wohl in weite Ferne rückt.

Eine notwendige Voraussetzung für eine optimale Regionalentwicklung ist allerdings, dass endlich auch in der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte anerkannt wird, dass der Verkauf von Beteiligungen eine Gebietskörperschaft nicht reicher macht (Vermögensillusion), sondern kurzfristig vermögensneutral ist (Tausch von Anlagevermögen gegen *cash*) und langfristig, wie im Fall der EAG gezeigt, mit erheblichen Vermögensnachteilen verbunden sein wird. Wenn aus einem Festhalten an öffentlichem Eigentum für eine Gebietskörperschaft eine Finanzierungslücke entsteht, kann diese, noch dazu, wenn sie aus Investitionen resultiert, mit Augenmaß am Fremdkapitalmarkt abgedeckt werden.⁷² Eine bilanzielle Betrachtung des öffentlichen Gesamtvermögens wird dann langfristig höhere Eigenkapitalquoten der öffentlichen Hand ergeben als der Verkauf von Stromversorgungsunternehmen.

Die bisher dem öffentlichen Eigentum zugeflossenen Produzentenrenten aus günstiger Stromerzeugung werden auf Basis aktueller Marktgegebenheiten privatisiert, obwohl abzusehen ist, dass auch in den kommenden Jahrzehnten massive Veränderungen auf den Energiemärkten günstige Stromerzeugungskapazitäten immer wertvoller machen werden. Mit der Privatisierung werden sowohl die künftig steigenden Produzentenrenten als auch die damit einhergehenden Steigerungen des Unternehmenswertes zu heutigen Preisen verkauft, die diese Entwicklungen bei weitem nicht ausreichend berücksichtigen. Die mit dem Verkauf der EAG verbundenen langfristigen Konsequenzen für das Unternehmen und den Eigentümer Land Oberösterreich aus dem erhöhten Dividendenabfluss einerseits und dem verkauften Anteil an den auch zukünftig zu erwartenden Wertsteigerungen andererseits werden die mit dem Verkauf erzielbaren Einmalerlöse in mittlerer Frist aller Voraussicht nach aufheben.

Aus den dargelegten Fakten geht nach Meinung der Autoren auch klar hervor, dass die Versorgung der führenden Volkswirtschaften Europas mit Energie insgesamt eine der Schlüsselaufgaben des 21. Jahrhunderts sein wird, bei der als zusätzlich unbedingt zu berücksichtigende Nebenbedingung eine globale Klimastabilisierung erreicht werden muss. Die EAG wird als wesentlicher Erfolgsfaktor für die Bewältigung dieser Herausforderung in Oberösterreich eher dann im öffentlichen Interesse auf mögliche Renditen und Dividenden verzichten können, wenn ihre Unternehmensstrategie politisch zu verantworten ist und nicht mit den berechtigten Rentabilitätsinteressen privater InvestorInnen in Einklang gebracht werden muss.

Trotz all dieser Argumente ist es absehbar, dass man aufgrund des Dogmas der Aufrechterhaltung eines Nulldefizits im oberösterreichischen Landeshaushalt an der weiteren Privatisierung des EAG festhalten wird. Nichts würde das Autorenteam mehr erfreuen, als in diesem Punkt zu irren. Dann würde die oberösterreichische Budgetpolitik jedenfalls auch den Empfehlungen des – von konservativer Seite zum Alleinseeligmachenden erhobenen – Kapitalmarktes entsprechen, nämlich gut aufgestellte EnergieversorgerInnen mit „buy“ oder zumindest „hold“ zu bewerten, in der aktuellen Situation aber niemals mit „sell“. Dass eine Verkaufsstrategie für öffentliche EnergieversorgerInnen vom Kapitalmarkt daher gerne gesehen wird, überrascht nicht; bei Beurteilung aus der Sicht des öffentlichen Interesses ist sie jedoch schlichtweg falsch.

Anmerkungen

- ¹ Ewoh (1999) 8 ff., Farazmand (1999) 554 ff., Bartel et al. (2006), 52 f., Bartel (2007) 199 ff., Monks (2008) 1 ff., Frank (2008) Abstract. „Bei einer im April durchgeführten Umfrage des ÖVP-nahen Instituts Fessel lag Molterer im Imagevergleich mit Gusenbauer bei fast allen Indikatoren vorne. Nur bei einem nicht. Beim Punkt ‚Versteht die Sorgen der Menschen‘“. In: Oswald (2008).
- ² Vgl. jüngst Cavaliere, Scabrosetti (2008) online early.
- ³ Dabei erhebt sich die (auch für Vermögenszuwachs- und -transaktionssteuern relevante) Frage, ob sich der Begriff Leistung auf Erträge von Arbeitseinsatz und in der Güterproduktion beschränken oder auch auf „Gelegenheitsmärkte der Finanzspekulation“ ausdehnen soll. Vgl. Neckel (2008) Abstract.
- ⁴ Prizzia (2003) 316 ff., Calaviere, Scabrosetti (2008) online early.
- ⁵ Mattei (2007) 365 ff. „Auch Unternehmen mit öffentlichem Hintergrund seien marktwirtschaftlich zu führen, meint die IV OÖ (Industriellenvereinigung Oberösterreich; Anm.) und fordert den Rückzug von Politikern aus den Aufsichtsräten.“ In: iv positionen 8/2 (2008) 10.
- ⁶ Bofinger (2007) 212 ff, 270 ff.
- ⁷ Das gilt besonders für den Strommarkt und dort insbesondere für branchenexterne Dritte. „Wir haben ein Aufsichtsproblem. Uns fehlt bei den Strombörsen etwas Äquivalentes zum Aktienmarkt, wo die Aufsicht weit entwickelt ist. (...) Der Strommarkt ist so spezifisch, das erfordert spezielles Know-how.“ Walter Boltz (Chef der österreichischen E-Control) in: Der Standard (28. 2. 2008).
- ⁸ Vgl. für Europa und speziell für Österreich Felderer et al. (2000) 55 ff., für Finnland Willner (2003) 19 ff., für Kanada Bozec et al. (2006) 733 ff., für Pakistan Saleem (2007) 135. „Ineffizienzen auf Unternehmensebene (sind) nicht primär auf die Eigentümerstruktur, sondern auf die Wettbewerbsstruktur auf den jeweiligen Märkten zurückzuführen (...)“. In: Felderer et al. (2000) 57.
- ⁹ PRESOM (2007) 5 f.
- ¹⁰ In: SPÖ Oberösterreich News (www.ooe.spoe.at/detailansicht+M55c2e1f1dd7.html) 2007) 19. 11. Vgl. auch Passweg (2003) 24 f.
- ¹¹ Allerdings gibt es auch einige Studien vorwiegend aus der EU-Kommission und Energiewirtschaft, die die Privatisierungseffekte insgesamt günstig beurteilen, aber von den *Non-Mainstream*-Studien – die Daten und Methoden betreffend – in Zweifel gezogen werden. Vgl. z. B. Thomas (2006) 14 ff.
- ¹² Haas et al. (2004) 3, ÖGPP (2007) 12 f., Kamleithner (2007) 6 f., Haas (2007) 7 f., 13 ff., 26 f.
- ¹³ Sweeting (2007) 654 ff., Haas (2007) 25 ff., Evans et al. (2008) 145 ff.
- ¹⁴ Macfie (2008) 335 ff.
- ¹⁵ Domah, Pollitt (2001) 107 ff., Haas (2007) 4 ff., 18 ff., Kamleithner (2007a) 2.
- ¹⁶ Atzmüller, Hermann (2004) 26 ff., 57, 59, Kamleithner (2007) 5 f. Allerdings sind parallel auftretende Privatisierungs- und Liberalisierungseffekte nicht exakt voneinander zu trennen.
- ¹⁷ ECOTEC (2000) i ff., 5ff., 7 ff., Atzmüller, Hermann (2004) 30 ff., 60 ff.
- ¹⁸ Reimon, Felber (2003) 110.
- ¹⁹ Reimon, Felber (2003) 109 ff., BEIGEWUM (2005) 91 ff., Kirchner (2005) 109 ff., ÖGPP (2007) 15 f.
- ²⁰ Davies et al. (2007) 12 ff., Keith (2007) 2ff.
- ²¹ Kirchner (2005) 114 ff., Kamleithner (2007) 2 f., Haas (2007) 18, 21 f.
- ²² Domah, Pollitt (2001) 107 ff., Thomas (2006) 60, Goudriaan (2007) 4 ff., ÖGPP (2007) 13 ff.

- ²³ PRESOM (2007) 1, 6 f.
- ²⁴ Reimon, Felber (2003) 110 ff., Thomas (2005) 5.
- ²⁵ Thomas (2005) 10. „Die freiwillige Selbstkontrolle durch die Branche, auf die der Energie-Regulator und die Bundeswettbewerbsbehörde nach Ausarbeitung eines Marktbelebungs pakets 2006 vertraut hätten, habe wenig gefruchtet. ‚Jetzt muss die Politik das Heft in die Hand nehmen und die Versorger in die Schranken weisen‘, sagte Weywoda (Vorsitzender der Wettbewerbskommission; Anm.) (...).“ In: Der Standard (4. 4. 2008).
- ²⁶ Goudriaan (2006) 3.
- ²⁷ Emerson (2002) 20 ff., Thomas (2006) 53 ff., Slocum (2007) 11, Burger, Ferstl (2008) Abstract.
- ²⁸ Zur Regulierbarkeitsproblematik selbst bei vollkommen rationalen AkteurlInnen auf beiden Seiten vgl. Waddams Price et al. (2008) 197 ff., zu den analytischen Grundlagen wie der Spezifizierung von Produktionsfunktionen in Netzwerkindustrien Grifell-Tatjé, Kerstens (2008) 227 ff.
- ²⁹ Ein *natürliches Monopol* ist dadurch gekennzeichnet, dass die Durchschnittskosten der Produktion mit der Produktionsmenge bis zur Aufnahmefähigkeitsgrenze des Marktvolumens zunehmen, sodass bei funktionsfähigem Wettbewerb eine Monopolisierungstendenz besteht. Vgl. Nowotny (1996) 44.
- ³⁰ AK Wien (2004) 23. Vgl. auch Acutt, Elliott (2001) 186.
- ³¹ Vgl. Kratena, Wüger (2005) 22 ff., Haas (2007) 20, 23 f., 33. Wösner-Sandberg und Zapotocky (2007) betonen das große dividendenbezogene Interesse internationaler institutioneller AnlegerInnen an der österreichischen (Gemein-)Wirtschaft.
- ³² Dies trifft etwa für Oberösterreichs Wasserkraft in besonderem Maß zu. Vgl. www.der-standard.at (2008) 5. 5. 12:53 MESZ, angegebene Quellen: VEÖ, Pöyry Energy.
- ³³ Farnleitner (1998) 8. Aufgrund der Umstellung der Energiepolitik in EU-Europa wurden Investitionsprojekte (die im Allgemeinen über sehr lange Planungs-, Errichtungs- und Abschreibungszeiträume gehen) unrentabel, sodass einige der eingegangenen Investitionen „gestrandet“ und die entsprechenden Investitionskosten ökonomisch sinnlos geworden und „versunken“ sind (*stranded costs*, *sunk costs*). Den Energiegesellschaften wurden die entsprechenden Verluste mit Genehmigung der EU aus öffentlich vorgeschriebenen VerbraucherInnenbeiträgen im Wege der E-Control GmbH ersetzt. Auch lässt sich zeigen, dass sich die *success story* eines privatisierten Unternehmens auch auf das ökonomische Fundament der früheren Möglichkeiten im Rahmen staatlicher Unternehmenspolitik gründet. Vgl. für ein US-Beispiel Stanton (2008) 101 ff.
- ³⁴ Bovaird (2005) 217 ff., Argyriades (2006) 156, Slocum (2001) 473 ff.
- ³⁵ Frei nach: Lied der Pippi Langstrumpf (Astrid Lindgren).
- ³⁶ Für sehr ähnliches ökonomisch-irrationales Verhalten vgl. anekdotenhaft Flassbeck (2008). Zur Frage der Budgetkonsolidierung vgl. Bartel (2008a) 32 ff.
- ³⁷ Nowotny (1996) 98 ff.
- ³⁸ Die E-Control GmbH (ECG) wurde vom Gesetzgeber auf Grundlage des Energieliberalisierungsgesetzes eingerichtet und hat am 1. März 2001 ihre Tätigkeit aufgenommen. Ihre Aufgabe besteht darin, die Umsetzung der Liberalisierung des österreichischen Strom- und Gasmarktes zu überwachen, zu begleiten und gegebenenfalls regulierend einzugreifen. Die Anteile an der ECG werden zu 100% vom Bund in der Ressortzuständigkeit des Wirtschaftsministeriums gehalten. Weitere Informationen dazu unter www.e-control.at.
- ³⁹ Der Phelix-Future (Phelix – „*Physical Electricity Index*“) ist ein finanzieller Terminkontrakt, der sich auf Spotmarktpreise für Strom – genauer den EEX-Index *Phelix* – zukünftiger Lieferperioden bezieht: Am EEX-Terminmarkt (Terminmarkt der europäischen Strombörse *European Electricity Exchange* EEX) werden *Phelix-Futures* für den aktuellen Monat, die nächsten sechs Monate, sieben Quartale und sechs Jahre gehandelt.

Es werden Grundlast- und Spitzenlast-Futures gehandelt. Das *Underlying* ist entweder der *Phelix-Baseload* oder der *Phelix-Peakload*. Der *Phelix-Baseload-Index* ist der Durchschnitt aller Preise der Stundenauctionen am Spotmarkt der EEX für das Marktgebiet Deutschland/Österreich. Der *Phelix-Peakload-Index* berücksichtigt die Stundenpreise der Spitzenlastzeiten (8.00 Uhr - 20.00 Uhr) von Montag bis Freitag.

⁴⁰ EEX (2007) 39.

⁴¹ Rechnungshof (2007) 4.

⁴² Rechnungshof (2007) 43 ff.

⁴³ E-Control (2007) 11.

⁴⁴ E-Control (2007a) 4 f.

⁴⁵ E-Control (2008) 14.

⁴⁶ www.eex.com/de, Daten vom 16. 4. 2008.

⁴⁷ Umweltbundesamt (2008) 13.

⁴⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change (2007) 20.

⁴⁹ International Energy Agency (2007) 3 ff.

⁵⁰ Kratena, Wüger (2005) 41 ff.

⁵¹ BEWAG und BEGAS waren in der Energie-Allianz, hielten aber keine Anteile an der EAG.

⁵² Die Argumentation für den per 8. Februar 2008 festgesetzten Börsegang-Termin wurde auf Basis einer Frist von 135 Tagen nach dem letzten Jahresabschluss des Börsekandidaten aufgebaut, innerhalb der nach Aussage der ÖVP Oberösterreich der Börsegang durchzuführen sei, weil ansonsten „(...) die einzuhaltenden Fristen im Hinblick auf den Bilanzstichtag ablaufen.“ In: Presseaussendung ÖVP Oberösterreich (2007) 8. 11. Tatsächlich basiert diese 135-Tage-Frist auf einer „Empfehlung des Instituts Österreichischer Wirtschaftsprüfer für die Durchführung von Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausfertigung eines Comfort Letters“ (vgl. iwv 2003), in dem ausgeführt wird, dass der Zeitraum zwischen dem letzten geprüften oder prüferisch durchgesehenen Abschluss und der Ausfertigung des Comfort Letters grundsätzlich die Frist von 135 Tagen nicht übersteigen sollte. Es handelt sich also nicht um eine gesetzliche Vorgabe sondern lediglich um eine Empfehlung, der sogar mit einem entsprechenden „prüferisch durchgesehenen Zwischenabschluss“ entsprochen werden kann. Tatsächlich ist das Beispiel des Börsegangs der STRABAG der beste Beleg dafür, dass diese Frist kein nennenswertes Hindernis für die Terminisierung eines Börseanges ist.

⁵³ EAG und EVN haben ein vom Kalenderjahr abweichendes Wirtschaftsjahr, das mit 30. September endet. Beim Verbund entspricht das Wirtschaftsjahr dem Kalenderjahr. Die Jahresabschluss-Werte werden immer für das Jahr angegeben, in dem das Wirtschaftsjahr endet.

⁵⁴ Die EBIT-Marge oder, anders ausgedrückt, der „*Return on sales*“, gibt das Betriebsergebnis in Abhängigkeit der Umsatzerlöse an.

⁵⁵ Im EAG-Ergebnis des Geschäftsjahres 2006/07 sind Einmaleffekte aus dem Einstieg der schweizerischen Gruppe E in das Gas- und Dampfkraftwerk Timelkam oder Sondereffekte aus dem Stromhandelsgeschäft enthalten, weshalb die EAG auch ein um diese Effekte bereinigtes Ergebnis publiziert hat; vgl. die Presseinformation der EAG vom 20. 12. 2007. Außerdem wurde das EBIT der EAG um die jeweiligen Ergebnisanteile der *at-equity* einbezogenen assoziierten Unternehmen bereinigt, weil diese Ergebnisposition bei den mit der EAG verglichenen Unternehmen, wie eigentlich vorgesehen, nicht dem Betriebsergebnis, sondern dem Finanzergebnis zugeordnet werden.

⁵⁶ Interessant ist die vergleichsweise eher geringe Umsatzrendite der TIWAG, die ein wesentliches Aktienpaket an der EAG übernehmen soll. Obwohl die TIWAG über eine eigene Wasserkraft-Stromproduktion auf einem Niveau von rund 3 TWh pro Jahr verfügt,

liegen die Umsatzrentabilitäten tendenziell leicht unter den Vergleichswerten von EAG und EVN.

- ⁵⁷ Vgl. Beschlussfassung des Oberösterreichischen Landtages zur Beilage 1415/2008 am 31. Jänner 2008
- ⁵⁸ Der Rechnungsabschluss 2007 lag zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht vor.
- ⁵⁹ Vgl. Rechnungsabschluss Land Oberösterreich (2006) Band 3, Beilage 5a, 152 f. bzw. (2002) Band 3, Beilage 5a, 160 f, <http://www1.land-oberoesterreich.gv.at/budget/>.
- ⁶⁰ Zur allgemeinen Argumentation vgl. Bartel (2008a) 20 ff.
- ⁶¹ Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2008) 9.
- ⁶² Schneider, Holzberger (2007), Wösner-Sandberg, Zapotocky (2007).
- ⁶³ Bartel (2007b) 10 ff.
- ⁶⁴ Passweg (2003) 14 ff.
- ⁶⁵ Letztere beiden Argumente sehen wir nicht zuletzt in dem Licht, dass sowohl der Generaldirektor der EAG als auch der Landeshauptmann zeitgleich (und freilich unkoordiniert) öffentlich erklärten, die geplante börsenfinanzierte Kapitalaufstockung, deren Erlöse zwischen dem Unternehmen und dem Eigentümer Land Oberösterreich aufgeteilt werden sollten, erfolge auf Wunsch des Landes bzw. des Unternehmens, also jeweils des anderen.
- ⁶⁶ Schneider, Holzberger (2007) 2. Die „Basis“ ist der angestrebte Privatisierungserlös, der auf dem Aktienpreis beim Rückkauf der Anteile der Energie Allianz Österreich an der EAG durch das Land Oberösterreich beruht.
- ⁶⁷ www1.land-oberoesterreich.gv.at/budget/lva2008/Docs/HZU_AUS.htm; Schneider, Holzberger (2007) 3.
- ⁶⁸ Auch Wösner-Sandberg und Zapotocky (siehe unten) gelangen implizit zu unserer Auffassung.
- ⁶⁹ Selbst wenn man einwendete, dieser Zusammenhang sei nicht explizit aufgestellt worden, wurde ein solcher Eindruck implizit kommuniziert und medial auch aufgenommen. Eine entsprechende Klarstellung hätte von mehr Bedachtnahme auf die missbräuchliche Verwendbarkeit gezeugt. Zur allgemeinen Problematik wissenschaftlicher Forschung und Kommunikation vgl. Bartel (2008b) 104 f.
- ⁷⁰ Wösner-Sandberg, Zapotocky (2007).
- ⁷¹ Friedman, Milton, in: The New York Times Magazine (13. 9. 1970).
- ⁷² Für Theorie und konkrete Beispiele vgl. Bartel et al. (2006a) 65 ff.

Literatur

- Acutt, Melinda; Elliott, Caroline, Symposium on Regulation and Competition in Utility Industries: Introduction, in: Fiscal Studies 22/2 (2001) 185-187.
- AK Wien, Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck (www.arbeiterkammer.com/pictures/d24/oeffentliche_Dienstleistungen.pdf 2004).
- Argyriades, Demetrios, Good governance, professionalism, ethics and responsibility, in: International Review of Administrative Sciences 72/2 (2006) 155-170.
- Atzmüller, Roland; Hermann, Christoph, Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2, Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen (Wien 2004).
- Bartel, Rainer, Der öffentliche Sektor in der Defensive, in: Wirtschaft und Gesellschaft 33/2 (2007) 199-230.

- Bartel, Rainer, Liberalisierung als Machttransfer: politische Instrumentalisierung der Märkte und das Wohl oder Weh der KonsumentInnen, in: Kollmann, Karl; Schmutzer, Manfred E.A. (Hrsg.), *Mächte des Marktes* (Wien 2007a) 43-63.
- Bartel, Rainer, Was man in ein Modell hineinsteckt, kommt dabei heraus, und das muss offen für Kritik sein: Das Beispiel der Energie AG Oberösterreich, ihres Börsegangs und dessen Absage oder Verschiebung, in: *Arbeitspapiere des Büros Landesrat Dr. Hermann Kepplinger* (Linz 2007b).
- Bartel, Rainer, Abgrenzung des Wirtschaftsbereichs Daseinsvorsorge, in: *Arbeitspapiere des Büros Landesrat Dr. Hermann Kepplinger* (Linz 2008).
- Bartel, Rainer, Öffentliche Finanzen – wieder einmal anders betrachtet, in: *WISO* 31/2 (2008a) 143-182.
- Bartel, Rainer, Wissenschaftliche Korruption, erscheint in: Fellmann, Ilan; Klug, Friedrich (Hrsg.), *Vademecum der Korruptionsbekämpfung* (Linz 2008b).
- Bartel, Rainer; Kepplinger, Hermann; Pointner, Johannes, Für eine soziale Wohnungswirtschaft, in: *Kurswechsel* 21/3 (2006) 50-58.
- Bartel, Rainer; Kepplinger, Hermann; Pointner, Johannes, Besser als Neoliberalismus: Solidarische Wirtschaftspolitik (Wien 2006a).
- BEIGEWUM (Hrsg.), *Mythen der Ökonomie. Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung in Wirtschaftsfragen* (Hamburg 2005).
- Bofinger, Peter, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten* (München u. a. 2007).
- Bovaird, Tony, Public governance: balancing stakeholder power in a network society, in: *International Review of Administrative Sciences* 71/2 (2005) 217-228.
- Bozec, Richard; Dia, Mohamed; Breton, Gaetan, Ownership-Efficiency Relationship and the Measurement Selection Bias, in: *Accounting and Finance* 46/5 (2006) 733-754.
- Burger, Anton; Ferstl, Robert, Investieren Stromerzeuger auf liberalisierten Märkten genug? – Peak Load Pricing under Imperfect Competition and Price Caps (= unveröff. Vortrag, 2008).
- Cavaliere, Alberto; Scabrosetti, Simona, Privatisation and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy, in: *Journal of Economic Surveys* 22/online early (2008)
- Davies, Stephen; Waddams Price, Catherine; Whittaker, Cheryl, Competition policy and the UK energy markets, in: *Consumer Policy Review* 17/1 (2007) 12-18.
- Domah, Preetum; Pollitt, Michael G., The restructuring and privatisation of the electric distribution and supply businesses in England, in: *Fiscal Studies* 22/1 (2001) 107-146.
- E-Control, Ausfalls- und Störungsstatistik für Österreich, Ergebnisse 2006 (Wien 2007).
- E-Control, Monitoring-Report Versorgungssicherheit Strom (Wien 2007a).
- E-Control, *E-Control Quarterly Vol. IV 2007* (Wien 2008).
- ECOTEC, *The Effects of Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment, final report to the European Commission C1713* (Brüssel 2000).
- Edwards, Jeremy S. S.; Weichenrieder, Alfons J., Ownership Concentration and Share Valuation, in: *German Economic Review* 5/2 (2004) 143-171.
- EEX, *Geschäftsbericht 2006* (www.eex.com/de 2007).
- Emerson, Sandra M., California's Electric Deregulation and Its Implications, in: *Public Works Management & Policy* 7/1 (2002) 19-31.
- Eurostat, *Pocketbooks, Energy transport and environment indicators* (European Communities, Luxembourg 2007).
- Evans, Lewis; Guthrie, Graeme; Videbeck, Steen, Assessing the Integration of Electricity Markets Using Principal Component Analysis: Network and Market Structure Effects, in: *Contemporary Economic Policy* 26/1 (2008) 145-161.
- Ewoh, Andrew I. E., An Inquiry into the Role of Public Employees and Managers in Privatization, in: *Review of Public Personnel Administration* 19/1 (1999) 8-27.

- Farnleitner, Hannes, Stranded Investments der E-Wirtschaft, Anfragenbeantwortung 3662/ AB XX.GP (1998) 8.
- Felderer, Bernhard; Fölzer, Christian; Helmenstein, Christian; Pippan, Hildegard; Talkner, Christoph, Public-Private-Ownership (Wien 2000).
- Flassbeck, Heiner, Weiß-Blaue Pensionsphantasien. Der bayrische Staatsfonds für Beamte investiert langfristig vor allem in Staatsschulden – da feiert der Unverstand fröhliche Urstände, in: Süddeutsche Zeitung (www.nachdenkseiten.de/?p=3077 2008) (4. 3. 2008).
- Frank, Mark W., Inequality and Growth in the United States, in: *Economic Inquiry* 46/online early (2008).
- Goudriaan, Jan-Willem, Preface, in: Thomas, Steve, Recent evidence on the impact of electricity liberalisation on consumer prices (www.epsu.org/IMG/pdf/EN_PSIRU_paper_Elec_prices-2.pdf 2006) 2-3.
- Goudriaan, Jan-Willem, The untested theory of electricity deregulation: Households pay, in: *PRESOM Newsletter* 1/2 (2007) 3-9.
- Grifell-Tatjé, Emili; Kerstens, Kristiaan, Incentive Regulation and the Role of Convexity in Benchmarking Electricity Distribution, in: *Kyklos* 79/2 (2008) 227-248.
- Haas, Reinhard, Auswirkungen der Liberalisierungspolitik Europas am Beispiel Strom (= Vortragsunterlagen 26.9.2007).
- Haas, Reinhard; Auer, Hans; Kestic, Nenad; Stefanescu, Geogiana, Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 3, Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union und Österreich. Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post (Wien 2004).
- Holler, Johannes; Haberfellner, Maria, Divergenz oder Konvergenz europäischer Großhandelspreise, in: *E-Control GmbH Working Papers* 17 (Wien 2006).
- Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007 – Synthesis Report (<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm> 2007).
- International Energy Agency, World Energy Outlook 2007. India and China Insights. Executive Summary (Paris 2007); www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2007SUM.pdf.
- iwp – Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer, Empfehlung für die Durchführung von Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausfertigung eines Comfort Letter (Wien 2003).
- Kamleitner, Renate, Entwicklungen am Europäischen Energiemarkt, in: *Arbeitspapiere der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK für OÖ* (Linz 2007).
- Kamleitner, Renate (2007a), Der österreichische Strommarkt, in: *Arbeitspapiere der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK für OÖ* (Linz 2007a).
- Keith, Ryan, Power deregulation brought few bargains, in: *Associated Press Wire Story* (2007) 20.4. www.usatoday.com/money/economy/2007-04-20-3912593729_x.htm.
- Khan, Tehmina, Company Dividends and Ownership Structure: Evidence from UK Panel Data, in: *The Economic Journal* 116/3 (2006) C172-C189.
- Kirchner, Gunda, Energiesektor, in: *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen*, Bd. 6, Zwischen Staat und Markt – aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Dienstleistungserbringung (Wien 2005) 109-119.
- Kirchner, Gunda, Liberalisierung und Privatisierung der Energiewirtschaft, in: *Bildungskurier* 3 (2007) 8-9.
- Kratena, Kurt; Wüger, Michael, Energieszenarien für Österreich bis 2020 (Wien 2005); [www.wifo.ac.at/wwwa/servlet/wwwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2005_ENERGIE-SZENARIEN_2020_25657\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwwa/servlet/wwwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2005_ENERGIE-SZENARIEN_2020_25657$.PDF).
- Mattei, Paola, Managerial and political accountability: the widening gap in the organization of welfare, in: *International Review of Administrative Sciences* 73/3 (2007) 365-387.
- Monks, John, Locusts v Labour: Handling the New Capitalism (<http://www.etuc.org/a/4882> 2008).

- Mullainathan, Sendhil; Thaler, Richard H., Behavioral Economics (2000) www.iies.su.se/nobel/papers/Encyclopedia%202.0.pdf.
- Neckel, Sigward, „Leistung“ in der Marktgesellschaft – eine Zeitdiagnose, (= Vortrag in der Oesterreichischen Nationalbank, Wien 14. 4. 2008) Abstract.
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin u. a. 1996).
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Sonderprüfung Fragen betreffend den vom Oö. Landtag beschlossenen Börseingang der Energie AG Oö. Bericht (Linz 2008).
- Oswald, Günther, Molterers Stärke ist die SPÖ-Schwäche, in: *derStandard.at* (2008) 20.4.13:21 MESZ.
- ÖGPP – Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU: Entwicklung in ausgewählten kommunalen Dienstleistungsbereichen (Wien 2007); www.politikberatung.or.at/typo3/fileadmin/02_Studien/1_Liberalisierung/Liberalisierungsberichte_zsf2007.pdf.
- Passweg, Miron, Privatisierung in Österreich – Ist öffentliches Eigentum an Wirtschaftsunternehmen noch zeitgemäß? In: *WISO* 26/4 (2003) 13-32.
- PRESOM, Newsletter der Arbeitsgruppe Privatisation and the European Social Model 1/1 (2007) Februar.
- PRESOM, Newsletter der Arbeitsgruppe Privatisation and the European Social Model 1/2 (2007a) Mai.
- Prizzia, Ross, An International Perspective of Privatization: The Need to Balance Economic and Social Performance, in: *The American Review of Public Administration* 33/3 (2003) 316-332.
- Reimon, Michel; Felber, Christian, Schwarzbuch Privatisierung (Wien 2003).
- Rechnungshof, Bericht des Rechnungshofes, Reihe Oberösterreich 2007/8, Energie AG Oberösterreich: Sicherheit der Stromversorgung in Österreich (Wien 2007).
- Saleem, Muhammad, Benchmarking and Regulation for the Electricity Distribution Sector in Pakistan: Lessons for Developing Countries, in: *South Asia Economic Journal* 8/1 (2007) 117-138.
- Schneider, Friedrich; Holzberger, Michael, Volkswirtschaftliche Analyse des (verspäteten oder Nicht-)Börsegangs der Energie AG. Ermittlung der (negativen) regionalen Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte (2007) 21. November
- Slocum, Tyson, Electric Utility Deregulation and the Myth of the Energy Crisis, in: *Bulletin of Science, Technology & Society* 21/6 (2001) 473-481.
- Slocum, Tyson, Failure of Electricity Deregulation: History, Status and Needed Reforms, (www.citizen.org/documents/USdereg.pdf 2007) April.
- Stanton, Thomas H., Reducing Government Involvement in a Market: Lessons from the Privatization of Sallie Mae, in: *Public Budgeting and Finance* 28/1 (2008) 101-123.
- Sweeting, Andrew, Market Power in the England and Wales Wholesale Electricity Market 1995-2000, in: *The Economic Journal* 117/5 (2007) 654-685.
- Thomas, Steve, The European Union Gas and Electricity Directives (www.epsu.org/IMG/pdf/EU_gas_electricity_Directives_SThomas_final.pdf 2005).
- Thomas, Steve, Recent evidence on the impact of electricity liberalisation on consumer prices (www.epsu.org/IMG/pdf/EN_PSIRU_paper_Elec_prices-2.pdf 2006).
- Umweltbundesamt, Klimaschutzbericht 2008 (Wien 2008).
- Waddams Price, Catherine; Brigham, Bitten; Fitzgerald, Lin, Service Quality in Regulated Network Industries, in: *Kyklos* 79/2 (2008) 197-225.
- Willner, Johan, Privatisation and Public Ownership in Finland, in: *CESifo Working Papers* 1012 (2003) http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_1012.html.

Wösner-Sandberg, Barbara; Zapotocky, Klaus, Stellungnahme zur Einschätzung der Aufnahme-fähigkeit des österreichischen und internationalen Kapitalmarktes bezüglich eines möglichen IPO der Energie AG Oberösterreich Anfang 2008 (2007), 10. 12.

Zusammenfassung

Unter dem Eindruck neoliberaler Hegemonie und privatisierter Industrieunternehmen wird Privatisierung auch im Bereich der Gemeinschaft (Daseinsvorsorge) umgesetzt und trotz negativer Erfahrungen weiter verfolgt. Gerade auf den Energie- und speziell Strommärkten sind die Ergebnisse der Privatisierung in Zusammenhang mit der versuchten Belebung des Wettbewerbs wohlfahrtsökonomisch unbefriedigend. Anhand des Kriteriums überbetrieblicher Leistungen in Form öffentlicher Güter, positiver externer Effekte und reduzierter negativer Externalitäten sind Privatisierungsvorhaben in der Gemeinwirtschaft zu beurteilen. Unflankierte Privatisierung ist für die Gemeinwirtschaft auszuschließen. Alternativen zu staatlicher Produktion und bedingungsloser Privatisierung, wie staatliche Regulierung, staatliche Aufträge und Wettbewerbspolitik, erweisen sich als wohlfahrtspolitisch schwierig. Gleichwohl wird Privatisierung selbst in der Gemeinwirtschaft propagiert, weil die daraus erhofften Erlöse den (ebenfalls zu hinterfragenden) Budgetkonsolidierungskurs nach Ausschöpfen aller buchhalterischen „Maastricht-Tricks“ erleichtern sollen. Allein, Privatisierung macht den Staat nicht reicher, nur liquider, und mit Privatisierung bezahlt er dafür häufig einen zu hohen Preis. Konsequenterweise treten wir für eine klare und abgesicherte gemeinwirtschaftliche Zielvorgabe für die Energie AG Oberösterreich und für ein abgesichertes Alleineigentum der öffentlichen Hände an ihr ein. So förderlich strategische Allianzen für die Erfüllung des gemeinwirtschaftlichen Auftrags sein mögen, so wenig soll dadurch der Möglichkeitsraum, den staatliches Alleineigentum bietet, geschmälert werden. Im Zweifelsfall halten wir lose Kooperationen mit anderen Energieunternehmen, notfalls auch eine *stand-alone*-Lösung, für die EAG für zweckmäßiger als einen Verlust von wirtschaftspolitischer Kompetenz in der Daseinsvorsorge. Ein solcher dürfte nämlich weiter reichen, als es uns eine Privatisierung – selbst eine, die bloß eine Minderheitsprivatisierung ist – erscheinen lassen mag. Die Finanzpolitik eines Landes soll in ihrer regionalpolitischen Effizienz (d. h. Zweckmäßigkeit, Effektivität und Kosteneffizienz) nicht von Privatisierungserlösen abhängen. Der ohnehin ökonomisch nicht sakrosankte Budgetausgleich soll nicht mit den hohen Kosten einer Privatisierung in der Gemeinwirtschaft teuer erkaufte werden.

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

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KOMMENTAR

Die zwanzig Stigmata der österreichischen Entwicklungspolitik*

Tobias Orischnig

Der (entwicklungs)ökonomische Grundgedanke für Geldtransfers an nicht-industrialisierte Länder liegt in den wachstumstheoretischen Ansätzen der Modernisierungstheorie.¹ Da die Sparquote aufgrund der niedrigen Einkommen und relativ hohen Konsumausgaben in den nicht-industrialisierten Ländern zu gering ist, um wirtschaftliches Wachstum zu initiieren, muss Kapital von außen zugeführt werden. Durch Geldtransfers oder Kredite soll ein Entwicklungsprozess ausgelöst werden, der es einem Land ermöglicht, in moderne Sektoren zu investieren und so einen Wirtschafts- und Gesellschaftswandel (*take off*²), hervorzurufen. Durch angenommene Sickereffekte (*trickle down*) sollen die Gewinne aus diesem Wandel allen Bevölkerungsgruppen zugute kommen. Ein polit-ökonomischer Mitgrund für die finanzielle Unterstützung der neuen unabhängigen Länder des Südens muss aber auch im Kalten Krieg und dem Versuch beider Seiten gesehen werden, diese Länder auf die jeweilige Seite zu bringen.

Die Modernisierungstheorie wurde zum bestimmenden politischen und ökonomischen Paradigma der 1960er Jahre, und so wurde auch die erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen unter dieser Idee ausgerufen.³ Gegen Ende der 1960er Jahre formte sich um den ehemaligen kanadischen Premierminister Lester Pearson eine Kommission innerhalb der Weltbank, welche die bisherigen Entwicklungserfolge evaluieren sollte. Der Bericht dieser Kommission, der Pearson Report „Partners in Development“,⁴ schlug zum ersten Mal vor, die industrialisierten Länder der Erde mögen 0,7% ihres BIP für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA; Official Development Assistance) ausgeben. Der Begriff der ODA wurde vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) seit 1969 entwickelt und stellt seither einen international vergleichbaren Indikator für Finanzmittel, die Länder von öffentlicher Seite für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben, dar.⁵ Die aktuelle ODA-Definition des DAC⁶ beinhaltet Geldflüsse

in Länder und Gebiete, die in der Liste der ODA-Empfänger aufgelistet sind, oder an multilaterale Entwicklungsinstitutionen, die:

- von staatlichen Agenturen (inkl. des Bundes und lokaler Regierungen) oder deren Ausführungsorganen geleistet werden; und:
- jede Transaktion, die erstens zum Ziel hat, die wirtschaftliche Entwicklung und den Wohlstand von Entwicklungsländern zu fördern, und zweitens zu vergünstigten Konditionen vergeben werden und ein Zuschuss-element von mindestens 25% enthalten.

Dieser Artikel listet in chronologischer Reihenfolge die 0,7%-Beschlüsse auf Konferenzen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union auf. Systematisch soll hier dargestellt werden, wo und wann sich Österreich verpflichtet hat, 0,7% seines BIP (bzw. ähnlicher Indikatoren wie BSP oder BNE) für ODA zur Verfügung zu stellen. Abschließend soll auf die realisierte ODA-Quote Österreichs und deren Zukunft auch im internationalen Kontext eingegangen werden.

1. Das 0,7%-Ziel bei den Vereinten Nationen und der EU

Der schon genannte „Pearson Report“ am Ende der ersten UN-Entwicklungsdekade beinhaltete zum ersten Mal die Forderung, 0,7% des BIP für ODA auszugeben. In diesem Abschnitt sollen nun die UN-Konferenzen und Sitzungen aufgelistet werden, an denen Österreich teilnahm und das 0,7%-Ziel unterstützte oder bekräftigte:

- 25. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970: International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, Resolution 2626;
- 7. Sondersitzung der Vereinten Nationen vom 1. bis 16. September 1975: Development and international economic cooperation, UN Resolution 3362 (S VII);
- Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro, Juni 1992: Agenda 21, Teil IV, 33.13;
- International Conference on Population and Development, Kairo, 1994: Programme of action, A/CONF.171/13, 14.11;
- Weltsozialgipfel, Kopenhagen, März 1995: Copenhagen Declaration on Social Development, A/CONF.166/9, Commitment 9 (I);
- 19. Sondersitzung der Vereinten Nationen vom 23. bis 28. Juni 1997: Programme for the Further Implementation of Agenda 21, A/RES/S/19-2;
- Millennium Summit, September 2000 in New York: Millennium Development Goals;⁷
- Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 2. Juli 2001: Brussels Declaration, A/CONF.191/12;
- Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey, März 2002: Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung Monterrey (Mexiko);
- Gipfel von Johannesburg, 2002: Political Declaration, A/CONF.199/L.6/Rev. 2.

Auch die Institutionen der Europäischen Union beschäftigen sich mit dem Thema Entwicklung und haben in ihren Beschlüssen die Ziele der Vereinten Nationen zum Teil übernommen. Hier folgt nun eine Auflistung der Beschlüsse bzgl. des 0,7%-ODA Ziels in den verschiedenen Gremien der EU seit 2001:

- Entschließung des Europäischen Parlaments zur 3. Konferenz der VN über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel (14.-20. Mai 2001), B5/2001 vom 2. Februar 2001;
- Europäischer Rat von Göteborg, Juni 2001: Schlussfolgerungen des Rates zur Vorbereitung der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Monterrey, Mexiko, 18.-22. März 2002), 13718/01;
- Rat „Entwicklung“ vom 8. November 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Laeken, 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/1/01 REV 1;
- Europäischer Rat in Laeken, 14. und 15. Dezember 2001: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Göteborg), 15. und 16. Juni 2001, SN 200/1/01 REV 1;
- Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 11. März 2002: Schlussfolgerungen des Rates betreffend die internationale Konferenz über die Finanzierung der Entwicklung (Monterrey, Mexiko, 18.-22. März 2002), 7176/02;
- Europäischer Rat, Barcelona, 15. und 16. März 2002: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Barcelona, SN 100/1/02 REV 1;
- Europäischer Rat vom 24. Mai 2005 in Brüssel: Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, 9266/05;
- Europäischer Rat vom 16. und 17. Juni 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 16. und 17. Juni 2005, 10255/1/05 REV 1;
- Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik vom 24. Februar 2006: Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik, 2006/C 46/01;
- Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ vom 14. Mai 2007: Die Einlösung von Europas Zusagen hinsichtlich der Entwicklungsfinanzierung. Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 9556/07.

Österreich hat sich somit seit 1970 schon mindestens zwanzigmal international dazu bekannt, 0,7% seines Bruttoinlandsprodukts (bzw. des BSP oder des BNE) für ODA auszugeben. Die auffallend große Lücke an Verpflichtungen während der 1980er Jahre stellt einen Ansatz für weitere Nachforschungen dar. Ebenso die Verschiebung der Zusagen in Richtung der am wenigsten entwickelten Länder (*LDCs*) in den Beschlüssen der Vereinten Nationen seit 2002 und der Beginn der 0,7%-Diskussion innerhalb der Europäischen Union seit dem Jahr 2000. Sowohl innerhalb der Vereinten Nationen als auch in den Gremien der Europäischen Union stimmten Österreichs VertreterInnen für derartige Beschlüsse: Ein politisches Interesse an einer hohen ODA-Quote scheint also gegeben zu sein. Diese internationalen Bekenntnisse finden sich auch in diversen nationalen Regierungsprogrammen und Publikationen verschiedener Minis-

terien wieder (z. B. in den Drei-Jahres-Programmen der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit – OEZA – oder in einem Arbeitspapier des Bundesministeriums für Finanzen⁸). Auch der österreichische Nationalrat hat bereits in mehreren Entschlüssen die Erfüllung der ODA-Quote und einen Stufenplan gefordert (vgl. Entschlüsse vom 6. März 1986 oder vom 19. Oktober 1988). Der historische Verlauf der Österreichischen ODA-Quote seit 1970 soll im nächsten Teil ansatzweise diesen Verpflichtungen und Forderungen gegenübergestellt werden.

2. Österreichs ODA-Quote und deren Verlauf

Die Entwicklung der österreichischen ODA-Quote ist in der Tabelle 1⁹ im Anhang dargestellt. Dabei wird die ODA-Quote als Prozentsatz des BIP (bzw. des BNE) in der zweiten und der fehlende Betrag, der so genannte „ODA-Keil“, in der dritten Spalte dargestellt. Die Berechnungen des ODA-Keils sind Eigenberechnungen. Aus der Tabelle 1 geht klar hervor, dass die ODA-Zusagen Österreichs seit 1970 nie auch nur annähernd erfüllt wurden. Mitte der 1980er Jahre war ein Hoch mit ca. 0,38% ODA-Quote erreicht, welches erst wieder im Jahr 2005 überschritten wurde. Zurzeit hat die österreichische Bundesregierung keinen offiziellen ODA-Pfad, der festlegt, wann und wie die beschlossenen Ziele von 0,7% erreicht werden sollen. Das EU-Ziel, bis zum Jahr 2006 eine ODA-Quote von 0,33% – wie es im Rat von Barcelona 2002 beschlossen wurde – zu erfüllen, hat Österreich mit 0,47% im Jahr 2006 klar erreicht. Bis 2010 wären laut EU-Beschlüssen 0,51% zu erreichen, bis 2015 0,7% des BNE. Ebenfalls nennenswert sind die substanziellen Erhöhungen der letzten Jahre, auch wenn ein großer Teil dieser Erhöhungen nicht durch zusätzliche Mittel, sondern durch Schuldentilgungen erfüllt wurden. So machten etwa im Jahr 2006 Entschuldungsmaßnahmen rund 50,5% (603 Mio. Euro¹⁰) der gesamten ODA aus.

Im Gegensatz zu Österreich haben immer mehr EU-Länder in den letzten Jahren Pläne vorgestellt, wie und wann mehr ODA-Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Laut dem Europäischen Rat in Brüssel im Jahr 2005 haben fünf EU-Länder bereits einen ODA-Zielpfad (zusätzlich zu den vier Ländern der EU, die das 0,7%-Ziel bereits erreicht haben: Niederlande, Schweden, Luxemburg und Dänemark). Dies bestätigt auch der Bericht des UN-Millenniumprojects, nach dem Belgien, Frankreich, Irland, Spanien und das Vereinigte Königreich ebenfalls ihren Verpflichtungen bis 2015 nachkommen werden¹¹ und somit einen Stufenplan beschlossen haben. Auch Deutschland hat seine ODA-Quoten mit Bezug auf einen ODA-Stufenplan in letzter Zeit deutlich erhöht. Wie sich Österreich auch im internationalen Vergleich verhalten wird, bleibt abzuwarten. Die Diskussion um die Erstellung eines Stufenplans für die Erfüllung der öster-

reichischen ODA-Verpflichtungen findet seit Antritt der Bundesregierung im Jänner 2007 in einer interministeriellen Arbeitsgruppe zwischen den Staatssekretären Winkler (BMeiA, ÖVP) und Matznetter (BMF, SPÖ) statt, deren Ergebnisse jederzeit zu erwarten sind.

Auf zehn verschiedenen UN-Konferenzen bzw. Sitzungen der Vereinten Nationen hat Österreich dem 0,7%-Ziel zugestimmt. Auch innerhalb der Europäischen Union haben VertreterInnen der Republik Österreich dem Ziel, 0,7% des BNE für ODA-Leistungen auszugeben, mindestens zehn Mal zugestimmt. Zwanzig Verpflichtungen ohne Erfüllung sind das Ergebnis und werfen ein schlechtes Licht auf die österreichischen Versprechen: Österreich hat seine Verpflichtungen im internationalen Bereich nie auch nur annähernd erfüllt. Ein Quotenpfad für die Erreichung des 0,7%-Zieles ist ausständig, obwohl er seit zwanzig Jahren national und international beschlossen und gewünscht wird.

Anmerkungen

* Eine Langversion dieses Kommentars ist unter tobias@orischnig.at erhältlich.

¹ Vgl. Lerner (1958).

² Vgl. Rostow (1959).

³ Vgl. UN (1961).

⁴ Vgl. Pearson (1969).

⁵ Vgl. zur Geschichte des Begriffs: Führer (1996).

⁶ Siehe DAC (2007).

⁷ Siehe <http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml>.

⁸ Nitsche (2006).

⁹ ODA-Quoten bis 1990 aus Bittner (2000), 1990-2000: revidierte ODA-Werte nach der ODA-Revision der Rahmen-II-Kredite im Jahr 2002, ab 2001 von der ADA Homepage.

¹⁰ Vgl. Obrovsky (2007) 80.

¹¹ Vgl. Tab. 17.5 in: UN (2005) 255.

Literatur

Bittner, Gerhard, Die EZA Österreichs 1960 bis 1999 – Ein Überblick, in: ÖFSE, Österreichische Entwicklungspolitik, Berichte – Analysen – Informationen (ÖFSE, Wien 2000) 36-41.

DAC, Statistical Reporting Directives (OECD/DAC, Paris 2007).

Führer, Helmut, The story of official development assistance (OECD, Paris 1996).

Lerner, Daniel, The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East (Glencoe, ILL., 1958).

Nitsche, Wolfgang, Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten: Rahmenbedingungen, Abläufe und Reformvorschläge (=Working Paper des Bundesministeriums für Finanzen 6, Wien 2006).

Obrovsky, Michael, Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und multilaterale Stellen, in: ÖFSE, Österreichische Entwicklungspolitik 2006, Zivilgesellschaft und Entwicklung (Wien 2007).

Pearson, Lester, Partners in Development (1969).

Rostow, Walt W., The stages of economic growth, in: The Economic History Review, New Series 12 (1959) 1-16.

UN, United Nations Development Decade, A programme for international economic co-operation (=UN Resolution 1710 (XVI, New York 1961).

UN, Investing in Development A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Millennium Project (New York 2005).

Tabelle 1: Österreichs ODA-Quote 1970-2006 und der ODA-Keil

Jahr	ODA-Quote	ODA-Keil	Jahr	ODA-Quote	ODA-Keil
1970	0,07	1,62	1988	0,24	7,13
1971	0,07	2,33	1989	0,23	7,64
1972	0,09	2,49	1990	0,11	10,45
1973	0,15	2,75	1991	0,18	10,09
1974	0,18	3,10	1992	0,11	12,53
1975	0,21	2,62	1993	0,11	13,29
1976	0,12	4,18	1994	0,17	11,58
1977	0,23	3,98	1995	0,27	10,03
1978	0,27	3,56	1996	0,23	11,47
1979	0,19	4,55	1997	0,24	11,63
1980	0,23	4,57	1998	0,22	12,48
1981	0,33	3,92	1999	0,24	12,23
1982	0,36	3,79	2000	0,23	13,50
1983	0,24	5,43	2001	0,34	749
1984	0,28	5,44	2002	0,26	934
1985	0,38	4,33	2003	0,20	1117
1986	0,21	7,04	2004	0,23	1115
1987	0,17	7,93	2005	0,52	438
			2006	0,47	584

ODA-Quote in % des BIP bzw. BNE; ODA-Keil bis 2001 in Mrd. ATS, danach in Mio. €.

BÜCHER

Handbuch der Unternehmensverbände

Rezension von: Franz Traxler, Gerhard Huemer (Hrsg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach*, Routledge, London und New York 2007, XXI + 442 Seiten, gebunden, £ 225.

Wieso bestehen Unternehmensverbände fort, wo doch Entwicklungen auf den Arbeits- und Produktmärkten und die neoliberal inspirierte Politik vieler Regierungen (auch sozialdemokratischer) dafür sorgen, dass sich Beitrittsanreize und die Fähigkeit zu kollektivem Handeln abschwächen? Welche selektiven Anreize stehen Unternehmensverbänden zur Verfügung, um Mitglieder zu gewinnen? Welche Rolle spielt die Unternehmensgröße für die Verbandsbildung? Welche Perspektiven bestehen für umfassende Unternehmensverbände in Zeiten zunehmender Heterogenität der Unternehmen? Wie funktioniert der Interessenausgleich in Unternehmensverbänden, wodurch werden die Verbandsaktivitäten bestimmt? Kommt der Unternehmensgröße in diesem Zusammenhang eine Bedeutung zu? Wieso beteiligen sich Unternehmensverbände nach wie vor an neokorporatistischen Steuerungssystemen in koordinierten Volkswirtschaften? Was sind die verbandlichen Voraussetzungen für die Übernahme von Aufgaben staatlicher Politik? Wie steht es um die Steuerungskapazität der Verbände gegenüber ihren Mitgliedern, insbe-

sondere gegenüber den Großunternehmen?

Das ist das weit ausgreifende und sehr ambitionierte Programm der Untersuchung zu den Unternehmensverbänden in fünfzehn westeuropäischen Ländern (EU-15), die im vorliegenden Sammelband präsentiert wird. Aus konzeptionellen und pragmatischen Gründen beschränkt sich die sowohl deskriptiv als auch analytisch ausgerichtete Studie auf branchenübergreifende Unternehmensdachverbände (sowohl Konföderationen von Konföderationen als auch Dachverbände mit direkter Mitgliedschaft von Unternehmen, wobei Arbeitgeberverbände, Produzentenverbände und gemischte Verbände Berücksichtigung finden).

Der Band ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil legt Franz Traxler (Universität Wien), Hauptautor und Mitherausgeber, den theoretischen und methodologischen Rahmen der Untersuchung dar. Die Annäherung an die Themen Verbandsbildung und kollektives Handeln, Interessenausgleich und -vertretung, interne Steuerungskapazität, Teilnahme an neokorporatistischer Steuerung und staatlicher Politik ist multidisziplinär, denn es werden theoretische Ansätze der Institutionenökonomik, der Betriebswirtschaftslehre, der Politologie und der Organisationssoziologie herangezogen. Die neue theoretische Perspektive besteht darin, dass in den Thesen zu Verbandsbildung, Verbandspolitik und Verbandsaktivitäten die Heterogenität der Unternehmen hinsichtlich Größe als wichtiger erklärender Faktor angenommen wird.

Die fünfzehn Länderstudien im zwei-

ten Teil sind jeweils in gleicher Weise strukturiert, um Vergleiche und Kohärenz zu gewährleisten. Jedes Länderkapitel aus der Feder von nationalen ExpertInnen (häufig in Kooperation mit Professor Traxler) stellt eine abgeschlossene Fallstudie dar, bietet jeweils einen deskriptiven Überblick der Vertretung von Unternehmensinteressen und überprüft die im theoretischen Teil präsentierten Thesen zum Zusammenhang zwischen Verbandsbildung und -aktivitäten sowie Unternehmensgröße. Entsprechend der gemeinsamen Struktur beinhalten die Länderstudien jeweils Kapitel über die wirtschaftlichen und kulturellen Spezifika, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmensverbände, die Rolle der Dachverbände im sozialen Dialog, in neokorporatistischer Steuerung und staatlicher Politik, das Verbandssystem, die Mitgliederbereiche und organisatorischen Strukturen, die Verbandsaktivitäten und die personellen und finanziellen Ressourcen sowie ein zusammenfassendes Schlusskapitel.

Im dritten, komparativen Teil schließlich werden die Eingangshypothesen einem empirischen Test unterzogen, wobei soweit wie möglich statistische Methoden zur Anwendung kommen. Der internationale Vergleich konzentriert sich auf jeweils zwei Dachverbände je Land: den größten branchenübergreifenden Unternehmensdachverband und den größten der auf die Vertretung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU = <250 Beschäftigte) spezialisierten branchenübergreifenden Dachverbände.

Was sind die wichtigsten Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung?

* Diversität der Unternehmensinteressen: Unternehmen sind in Bezug auf ihre Größe extrem heterogen, die

Bandbreite reicht von Ein-Personen-Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen mit Hunderttausenden Beschäftigten. Diese Unterschiede hinsichtlich der Unternehmensgröße bedingen Unterschiede im Hinblick auf Produktionsweise und Erfordernisse der Wettbewerbsfähigkeit, auf verfügbare Ressourcen, Marktmacht und damit die Kapazität für strategisches Handeln, woraus ganz verschiedene, z. T. konfligierende Interessen von Großunternehmen (GU = > 249 Beschäftigte) einerseits und KMU andererseits resultieren: Beispielsweise befürworten GU aufgrund ihrer höheren Mobilität Marktliberalisierung, während KMU an Zugangsbeschränkungen zum Schutz ihrer lokalen Märkte Interesse haben. KMU sind in viel höherem Maße abhängig von staatlichen Programmen zur Unterstützung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere Innovationsfähigkeit. Wegen ihrer höheren Arbeitsintensität sind Arbeitskosten für KMU ein wesentlich wichtigerer Kostenfaktor als für GU. Die Aufzählung der Interessenunterschiede im Hinblick auf Arbeits- und Produktmärkte ließe sich lange fortsetzen.

* Unternehmensgröße und Verbandsbildung: Für die Überwindung des Trittbrettfahrerproblems bei der Bildung von Unternehmensverbänden nehmen finanzstarke GU mit besonders ausgeprägtem Interesse an der Bereitstellung eines kollektiven Gutes eine entscheidende Rolle ein. Hinzu kommt das Problem der Interessenaggregation: Aus der Tatsache, dass die Kosten und Nutzen möglicher kollektiver Güter vorab nicht bekannt und damit auch die Ziele eines eventuell zu gründenden Verbands unklar sind, resultieren selektive Anreize, kollektives Handeln zu initiieren, denn die Verbandsgründer bestimmen dessen

Ziele. Auch in diesem Zusammenhang bestehen Vorteile für Großunternehmen, denn sie können wegen ihrer Ressourcenstärke die Fixkosten der Verbandsgründung tragen und das damit verbundene Risiko übernehmen. GU erweisen sich somit aus zwei Gründen als entscheidende Akteure für die Bildung von Unternehmensverbänden.

Drei Gründe sprechen dafür, dass GU umfassende Verbände gegenüber speziellen Verbänden vorziehen: Erstens können GU die Erfordernisse von KMU für eigene Zwecke nutzbar machen. Beispielsweise sind Gewerkschaften dazu veranlasst, bei Lohnverhandlungen mit umfassenden Arbeitgeberverbänden auf die Lage von KMU Rücksicht zu nehmen. Zweitens sind GU wegen ihres Ressourcenvorsprungs in der Lage, die Politik der umfassenden Unternehmensverbände weitgehend zu bestimmen. Drittens werden durch die Zusammenarbeit mit KMU Reputationsprobleme für die GU (Darstellung spezieller GU-Verbände als ‚Lobbys der Mächtigen‘) vermieden.

Das bedeutet keineswegs, dass GU ihre Interessen ausschließlich über umfassende Verbände durchzusetzen trachten. Es bestehen auch starke Anreize für isoliertes Vorgehen. GU sind infolge ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung imstande, direkten Einfluss auf Gesetzgebung und Verwaltung auszuüben, usw. Tatsächlich zeigt sich, dass GU individuelle *und* kollektive Mittel der Interessendurchsetzung anwenden.

Wie können umfassende Unternehmensverbände, deren Willensbildung über kollektive Güter von den GU beherrscht wird, Mitglieder unter den KMU gewinnen? Die Lösung sind selektive Anreize in Form von Verbands-

dienstleistungen, die auf die Bedürfnisse von KMU zugeschnitten sind. Viele umfassende Verbände bieten derartige Leistungen gratis an.

Die Vertretung der spezifischen Interessen der KMU erfordert mithin separate Verbände, wobei die Diversität v. a. der Produktmarktinteressen eine Vielzahl von KMU-Verbänden bedingt. Es erweist sich, dass Bildung und Stärke von KMU-Verbänden stark abhängig von externen Bedingungen sind, insbesondere von staatlichen Regulierungen für Verbände (Regelung der Mitgliedschaft, Kofinanzierung von Verbandsaktivitäten, Regeln für Repräsentativität, Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen für KV-Ergebnisse, Verbandsbeteiligung an öffentlichen Aufgaben), aber auch von der Politik der umfassenden Verbände und der Größenstruktur der Mitglieder (Mikro-, Klein-, Mittelunternehmen).

Die Ergebnisse der komparativen empirischen Untersuchung stützen die im ersten Teil ausgeführten theoretischen Vermutungen: Die Neigung von Unternehmen, sich zu Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft zusammenzuschließen, steigt mit der Unternehmensgröße. GU initiieren und dominieren umfassende Verbände, welche KMU durch selektive Anreize in Gestalt von dringend benötigten Dienstleistungen für die Mitgliedschaft gewinnen. Zur Verfolgung ihrer Sonderinteressen schließen sich KMU (v. a. Mikrofirmen mit weniger als zehn Beschäftigten) zu separaten Verbänden zusammen. Das nationale Unternehmensverbandssystem umfasst daher normalerweise einen umfassenden Verband und einen oder mehrere branchenübergreifende KMU-Verbände jeweils freiwilliger Mitgliedschaft (sowie in einigen Fällen eine Unternehmenskammer mit Pflichtmitgliedschaft).

* Interessenvertretung und Verbandsdomäne: Interessenvertretung von Unternehmensverbänden bezieht sich zum einen auf Arbeitsmärkte, zum anderen auf Produktmärkte. Ziele der entsprechenden Aktivitäten sind erstens der Staat und zweitens die Kontraktpartner auf dem jeweiligen Markt, also die Gewerkschaften bzw. Zulieferer und Abnehmer oder deren Produzentenverbände.

Die meisten Produktmarktinteressen spalten die Gesamtheit der Unternehmen in Gruppen mit gegengerichteten Zielen. Derartige interne Konflikte sind nicht selten Nullsummenspiele. Die Vertretung von Produktmarktinteressen gegenüber Marktkontrahenten wird daher mit zunehmender Verbandsgröße schwieriger und als Konsequenz davon spezialisierten Produzentenverbänden überlassen.

In Bezug auf die Vertretung von Arbeitsmarktinteressen gegenüber den Gewerkschaften gilt der umgekehrte Zusammenhang zwischen Verbandsdomänen und Erstellung von kollektiven Gütern: Hier sind umfassende Unternehmensverbände klar im Vorteil. Erstens gilt der strategische Imperativ, dass ein Arbeitgeberdachverband mindestens so viele Arbeitsmarktsegmente abdeckt wie der Kontrahent auf der Gewerkschaftsseite. Zweitens erfordern Kollektivvertragsverhandlungen auf der Branchenebene einen hohen Ressourceneinsatz (Expertenstab, Fonds für den Konfliktfall).

KMU-Verbände führen nur dann Kollektivvertragsverhandlungen, wenn negative Externalitäten von Kollektivverträgen, die durch den umfassenden Arbeitgeberverband abgeschlossen wurden, drohen und/oder wenn die Involvierung in korporatistische Politiksteuerung von der Beteiligung an bedeutenden Branchenkollektivverträ-

gen abhängig ist.

Die komparative Untersuchung bestätigt, dass es sich bei der großen Mehrheit der umfassenden Unternehmensverbände Westeuropas um gemischte Verbände handelt. Sie vertreten zum einen die Arbeitsmarktinteressen ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat und den Gewerkschaften, zum anderen jene Produktmarktinteressen gegenüber dem Staat, wo unter der eigenen Klientel eine Einigung auf ein gemeinsames Verhandlungsziel möglich ist. Die Vertretung von Produktmarktinteressen mit hohem internem Konfliktpotenzial hingegen wird spezialisierten (Branchen- oder Sparten-) Produzentenverbänden übertragen.

* Verbandsaktivitäten, Steuerungskapazität und Beteiligung an staatlicher Politik: Der Staat beteiligt jene Unternehmensverbände an neokorporatistischer Steuerung, deren Handeln makroökonomische Auswirkungen hat und die über eine ausreichende Steuerungskapazität verfügen, d. h. imstande sind, ihre Mitglieder zu einem Verhalten entsprechend den getroffenen bi- oder trilateralen Vereinbarungen zu verpflichten.

Makroökonomisch bedeutsame Externalitäten resultieren in erster Linie aus dem Abschluss von Kollektivverträgen für wichtige Branchen. Der Staat ist veranlasst, die Kooperation mit jenen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften zu suchen, die bedeutende Branchenkollektivverträge aushandeln. Die politische Relevanz und der Einfluss eines Unternehmensverbandes hängt also mehr von der Zahl der Beschäftigten seiner Mitglieder und seiner Rolle im Kollektivvertragssystem ab als von der Repräsentativität in Bezug auf die Mitgliederzahl.

Die Steuerungskapazität von Verbänden drückt deren Fähigkeit aus,

das Verhalten von Mitgliedern zu kontrollieren und autonom Ziele zu setzen. Die Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden ist freilich ziemlich beschränkt: Manche GU verfügen über wesentlich mehr Ressourcen als der umfassende Unternehmensverband, dem sie angehören. Von einer organisatorischen Autonomie umfassender Unternehmensverbände in Relation zu ihren wichtigsten Mitgliedern, den GU, kann also keine Rede sein.

Trotz dieser strukturellen Grenze der Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden sind dieselben imstande, die Verantwortung für regulierende Funktionen im Bereich des Arbeitsmarkts zu übernehmen, und zwar dank rechtlicher Vorkehrungen, welche die Befolgung der Vereinbarungsinhalte durch die Verbandsmitglieder sicherstellen. Zu nennen sind hier die rechtliche Durchsetzbarkeit von Kollektivverträgen, Friedenspflichten und Mechanismen der Allgemeinverbindlichkeit. Letztere begünstigen nicht nur die Formierung und den Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden sowie deren Steuerungskapazität, sondern auch den Fortbestand von Branchenkollektivverträgen.

Wechseln wir die Perspektive vom Staat zu den Unternehmen, insbesondere zu den GU als Schlüsselakteuren. Abgesehen von den bereits genannten Anreizen spricht auch die Tatsache, dass der Abschluss von bedeutenden Kollektivverträgen die Voraussetzung für die Beteiligung an neokorporatistischer Steuerung bildet, für die Fortführung von Branchenkollektivverträgen. In allen ‚alten‘ EU-Ländern (EU-15) mit Ausnahme von Großbritannien bildeten Branchenkollektivverträge den dominanten Lohnverhandlungsmodus (Datenstand 2002-2004). Diese Fakten können als Ausdruck der betref-

fenden Präferenzen der (Groß-)Unternehmen interpretiert werden.

Und die Teilnahme an zwei- oder dreiseitiger neokorporatistischer Steuerung ist bislang auch von den Unternehmen und ihren Verbänden als mittelfristig vorteilhaft gesehen worden, obwohl Deregulierung, Internationalisierung, steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Gewerkschaftsmacht die Handlungsspielräume der Unternehmensverbände vergrößert haben: „(E)conomic integration in Europe has increased the mutual externalities and interdependencies within and across the distinct countries. In such circumstances, cooperation makes the interdependent actors generally better off than opportunistic, competitive behaviour.“ (S. 401) In den meisten der ‚alten‘ EU-Länder setzten Staat, Unternehmensverbände und Gewerkschaften auf kooperative Politik, um die Herausforderungen der europäischen Integration zu meistern: Dem EU-Beitritt bzw. der Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion gingen vielfach Sozialpakete oder andere konzertierte Initiativen voraus. Es ist bislang in der ‚alten‘ EU keine Tendenz zur Konvergenz in Richtung auf Desorganisation festzustellen, sondern eine Polarisierung zwischen unkoordinierten und koordinierten Volkswirtschaften.

Aus dieser Analyse der Entwicklungen bis 2003/4 auf die Stabilität und den gesicherten Fortbestand von umfassenden Arbeitgeberverbänden, Branchenkollektivverträgen und neokorporatistischer Steuerung zu schließen, wäre jedoch völlig verfehlt. Mehrmals verweist Traxler auf Tendenzen, welche die Anreize für GU, ihre Interessen über Unternehmensverbände zu verfolgen und sich an überbetrieblichen Kollektivverträgen zu beteiligen, abschwächen:

- Die abnehmende Stärke der Gewerkschaften, die im sinkenden Organisationsgrad zum Ausdruck kommt, bedeutet, dass sich der Nutzen aus der Mitgliedschaft in Unternehmensverbänden reduziert.
- Im Zusammenhang mit der in vielen Ländern beobachtbaren organisierten Dezentralisierung von inhaltlichen Kompetenzen im Rahmen von Branchenkollektivverhandlungen besteht die Gefahr, dass die Verhandler auf Branchenebene die Kontrolle verlieren und diese Verhandlungsebene verschwindet.
- Die um sich greifende Unterwerfung der Unternehmenssteuerung unter kurzfristige Aktionärsinteressen führt zu Konflikten zwischen Unternehmensverbänden und ihren Mitgliedern. Reorganisationen von Unternehmensverbänden laufen v. a. auf die Verminderung von finanziellen und personellen Ressourcen hinaus.
- Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der EU als Folge einer falsch ausgerichteten makroökonomischen Politik trägt ebenso wie die Tendenz zu Deregulierung und Marktinternationalisierung zur Attraktivität der Ausstiegsoption und der individuellen Interessenverfolgung für GU bei.

Diese Tendenzen verstärken einander wechselseitig und kumulativ: Bei-

spielsweise schwächt hohe Arbeitslosigkeit die Gewerkschaften, wodurch das Risiko unorganisierter Dezentralisierung von Kollektivvertragsverhandlungen steigt. Die Machtverschiebung zulasten der Gewerkschaften kann auch Anlass bieten, die Ressourcen von Unternehmensverbänden zu verringern, etc.

Abschließend betont Traxler die Schlüsselrolle, welche staatlichen Regulierungen für die Attraktivität und die Steuerungskapazität von Unternehmensverbänden zukommt: „As a consequence of the growing challenge to their associability and governance capacity, this kind of support will become even more important in the future than it was in the past.“ (S. 403)

Angeichts des in den letzten Jahren nur allzu oft beobachtbaren fahrlässigen Umgangs von Regierenden mit institutionellen Säulen koordinierter Marktwirtschaften ist dies eine Schlussfolgerung, die den Befürworter der letzteren nicht gerade mit Zuversicht erfüllen kann.

Den Herausgebern ist es unzweifelhaft gelungen, ein in vielerlei Hinsicht richtungsweisendes Standardwerk zu den Unternehmensverbänden vorzulegen: Pflichtlektüre für alle, die an der Erforschung der Arbeitsbeziehungen interessiert sind!

Michael Mesch

Atypische Beschäftigung

Rezension von: Berndt Keller, Hartmut Seifert (Hrsg.), *Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken*, edition sigma, Berlin 2007, 230 Seiten, € 15,90.

Mit dem vorliegenden Band der „Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung“ ist den beiden Herausgebern eine höchst interessante Analyse atypischer Beschäftigung im Spannungsfeld zwischen Flexibilität(sanforderungen) und sozialen Risiken gelungen.

Der Sammelband erlaubt datenreiche empirische Einblicke in Entwicklung und gegenwärtige Situation verschiedener Formen atypischer Beschäftigung in Deutschland. Dabei wird ein sehr breiter inhaltlicher Bogen – von den Voraussetzungen und Bedingungen atypischer Arbeit über deren spezifische Formen bis hin zu den Folgen – gespannt.

Im ersten, stärker theoretisch ausgerichteten Abschnitt befassen sich vier Beiträge mit den Voraussetzungen und Bedingungen atypischer Arbeit.

Keller und Seifert werfen in ihrem (einleitenden) Beitrag die Frage nach den Zusammenhängen zwischen atypischen Beschäftigungsverhältnissen, Flexibilität, sozialer Sicherheit und Prekarität auf und führen die Notwendigkeit einer differenzierten Diskussion des Phänomens „Atypisierung“ auf mehreren Ebenen sehr deutlich vor Augen.

Die Flexibilisierung der Beschäftigungsformen könne im Interesse der Unternehmen (Senkung der Arbeitskosten, Erhöhung der Flexibilität etc.) und/oder auch der Individuen liegen (Vereinbarkeit von Beruf und Familie

etc.). Abgesehen davon würde sie aber auch von der Politik in Deutschland insofern forciert, als seit den 1980er Jahren der Arbeitsmarkt dereguliert (zuletzt v. a. mit den Hartz-Gesetzen) und damit die Grundlage für eine Ausweitung atypischer Beschäftigungsformen geschaffen worden sei. Getragen würde diese Politik von der Hoffnung, damit die Arbeitslosigkeit bekämpfen und die Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen zu können.

Eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Formen von Flexibilität (mit den beiden Hauptdimensionen „interner“ und „externer“ Flexibilität und weiteren Differenzierungen nach numerischer, funktionaler, temporaler und monetärer Flexibilität) legt den Blick auch für folgenden Sachverhalt frei: „Flexibilisierung hat in den letzten Jahren nicht nur in ihren externen Varianten an den Rändern des Arbeitsmarktes zugenommen (z. B. durch Ausweitung der Leiharbeit), sondern auch durch ihre internen Varianten in den Kernbereichen (z. B. Flexibilisierung der Arbeitszeit durch Arbeitszeitkonten, monetäre Flexibilisierung, Einführung von Öffnungsklauseln). Entgegen verbreiteter Ansicht (...) sind nicht nur die Rand-, sondern auch die Kernsegmente flexibler geworden.“ (S. 17)

Nicht zuletzt erfordere, so Keller und Seifert, auch die Frage nach dem Zusammenhang von atypischer Beschäftigung und Prekarität eine differenzierte Sichtweise, da einerseits sowohl das so genannte Normalarbeitsverhältnis Elemente von Prekarität enthalten könne und andererseits atypische Beschäftigung nicht per se auch prekär sein müsse. Differenzierungskriterien seien ein subsistenzsicherndes Einkommen, die Einbeziehung in die Systeme sozialer Sicherung, die Beschäf-

tigungsstabilität sowie die Beschäftigungsfähigkeit. Folglich hätte auch Prekarität unterschiedliche Dimensionen. So sei etwa die Einkommensprekarität im Falle von Mini-Jobs virulenter als bei befristeter Beschäftigung; die Prekarität bei der sozialen Sicherung hänge – abgesehen von der Form und Dauer der atypischen Beschäftigung – zudem, und v. a. für Frauen, auch vom Einkommen des Haushalts ab, während Beschäftigungsprekarität befristet Beschäftigte und Leiharbeitskräfte stärker treffe, etc.

Weitere Beiträge des ersten Abschnittes befassen sich mit atypischer Beschäftigung und betrieblichem Flexibilisierungsbedarf (Hohendanner und Bellmann), den betrieblichen Beschäftigungsstrategien aus Sicht einer politischen Personalökonomik (Nienhäuser) bzw. der (De-)Stabilisierung der Arbeitsmarktsegregation (Sesselmeier).

Im Unterschied zum ersten thematischen Abschnitt des Sammelbandes stellt der zweite mit dem Titel „Formen“ eine stärker deskriptive Analyse verschiedener Formen atypischer Beschäftigung in Deutschland – jeweils im Kontext zwischen Arbeitsmarkt und sozialen Sicherungssystemen – dar. Ins Blickfeld gebracht werden dabei befristete Beschäftigungsverhältnisse (Giesecke und Groß), geringfügige Beschäftigung (Bäcker), geförderte Neugründungen (Noll und Wießner) sowie Leiharbeit (Promberger).

In Deutschland sei die Einstellung zur Leiharbeit seit Ende der 1990er Jahre einem deutlichen Wandel unterlegen, wobei die ursprünglich negative Bewertung einer „pragmatischeren“ Einschätzung – auch seitens der Gewerkschaften, der SPD und der Arbeitsverwaltung – gewichen sei. Ungeachtet der Ausweitung von Leiharbeit

in den vergangenen Jahren sei diese in Deutschland auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dennoch dürfe Leiharbeit aus mehreren Gründen nicht als „Randphänomen“ betrachtet werden:

1.) Einige Betriebe (rund 10% der Betriebe mit mehr als 150 ArbeitnehmerInnen) zählten zu den „Intensivnutzern“ von Leiharbeit (v. a. in der Automobil- und Zulieferindustrie aber auch in Call-Centern etc.). Leiharbeit – mit allen damit verbundenen arbeitspolitischen Problemen – diene hier als zentrales Flexibilisierungsinstrument.

2.) Möglichkeiten der Mitwirkung im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung seien für Leiharbeitskräfte deutlich eingeschränkt, und nur ein sehr kleiner Teil der Betriebsräte würde Leiharbeitskräfte in ihrer Vertretungsarbeit miteinbeziehen.

3.) Die Neuregelung des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes hätte keine faktische Gleichstellung von Leiharbeitskräften gebracht, und wenngleich Tarifverträge Mindeststandards (die jedoch häufig unterlaufen werden) festlegten, würde damit gleichzeitig auch die relative Schlechterstellung der Leiharbeitskräfte zementiert. Promberger kommt somit zum Schluss, dass „eine faktische Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Leiharbeitnehmer mit diesem Tarifwerk bislang nicht erreicht werden (konnte)“ (S. 138).

Die Folgen atypischer Beschäftigung stehen im Zentrum des dritten thematischen Abschnitts.

Während im Mittelpunkt des Beitrags von Dietz und Walwei die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen des Wandels der Beschäftigungsformen steht, nehmen Klammer und Leiber den Zusammenhang zwischen atypischer Beschäf-

tigung und sozialem Schutz genauer unter die Lupe. Im Unterschied zu den anderen Beiträgen des Sammelbandes, wo dies – wenn überhaupt – nur fallweise geschieht, werden dabei auch unterschiedliche Wirkungen für die Geschlechter berücksichtigt. Dabei kann exemplarisch sehr deutlich gezeigt werden, dass der „Teufel im Detail“ steckt:

* Im Hinblick auf die Sozialversicherung sei die Teilzeitarbeit der Vollzeitarbeit zwar weitgehend gleichgestellt. Für die Betroffenen könne der durch Teilzeitarbeit erreichte Grad an sozialer Absicherung dennoch unzureichend sein und in Altersarmut münden. Dies v. a., wenn berücksichtigt wird, dass Erwerbstätige mit einem Einkommen von 75% des Durchschnittseinkommens 35 Versicherungsjahre brauchen, um einen Rentenanspruch zu erlangen, der über dem Sozialhilferichtsatz liegt.

* Die Bedeutung des Haushaltskontexts für die Bewertung der Prekaritätsgefährdung zeige sich auch im Zusammenhang mit geringfügiger Arbeit: Sicherungslücken gäbe es v. a. dort, wo geringfügig Beschäftigte nicht über eine Familienversicherung in die Sozialversicherung einbezogen seien.

* Deutliche Sicherungsdefizite bestünden aber auch für befristet Beschäftigte, wenngleich sie formal voll in die Sozialversicherung integriert seien: So entfalle etwa die Beschäftigungsgarantie im Rahmen des Elternzeitgesetzes, und die entsprechenden Risiken würden auf die Individuen abgewälzt. Auch beim Zugang zur betrieblichen Alterssicherung gäbe es Restriktionen. Probleme ergeben sich v. a., wenn der Übergang in eine Anschlussstätigkeit nicht gelingt, und die Auswirkungen der mit einer befristeten Beschäftigung verbundenen Unsicherheit auf Gesundheit und Wohlbefinden

sind nicht erforscht. Letzteres wäre auch für Österreich eine sehr wichtige und interessante Forschungsfrage.

Dem Befund von Klammer und Leiber sowie auch Keller und Seifert, wonach zur Beurteilung der Prekaritätsgefährdung bestimmter Formen von atypischer Beschäftigung nicht nur Form und Dauer der atypischen Beschäftigung, sondern auch der Haushalts- bzw. Familienkontext zu berücksichtigen sei, ist zuzustimmen. Einschränkend muss aber hinzugefügt werden, dass – zumindest in Österreich – auch der „Zugangskanal Ehe“ zur sozialen Sicherung, sichtbar an steigenden Scheidungsraten, ein zunehmend brüchiger bzw. prekärer wird.

Der letzte Beitrag des Buches ist der Rolle atypischer Beschäftigung für die gewerkschaftliche Interessenvertretung gewidmet (Dufour und Hege). Er basiert auf einem internationalen Forschungsprojekt, in dessen Rahmen acht Länder (NL, DK, S, D, I, E, GB, USA) untersucht worden sind. Der Befund der Autoren lautet, dass „die Entwicklung der atypischen Beschäftigung jedoch nicht dieselben Auswirkungen auf die Stellung der Gewerkschaften (hat): Während in Dänemark, Schweden und den Niederlanden die Gewerkschaften ihren Einfluss weitgehend bewahren konnten, wird in Spanien und Italien atypische Beschäftigung im Kampf gegen die Schattenwirtschaft auch von den Gewerkschaften mit Einschränkungen akzeptiert. Die deutschen Gewerkschaften müssen sich mit einem deutlicheren Rückgang ihres Einflusses abfinden und feststellen, dass die Politik zunehmend die Verantwortung für die Gestaltung des Normalarbeitsverhältnisses übernimmt“ (S. 211). Dass daraus resultierende Herausforderungen und Handlungsbedarf für Gewerkschaften

gleichermaßen komplex und schwierig, gleichzeitig aber „überlebensnotwendig“ sind, ist nahe liegend. Dufour und Hege haben sie mit „Isolierung der Stammgruppen“ und „Sonderstellung der Frauen“ weitgehend auf den Punkt gebracht. Die österreichischen Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen wären gut beraten, sich diesen Diskussionen offensiv zu stellen.

Die Herausgeber haben in ihrer Einleitung als Ziel formuliert, jene negativen Folgewirkungen der Atypisierung von Erwerbsarbeit in den Blickpunkt zu bringen, die in der öffentlichen De-

batte häufig ausgespart werden: den Anstieg von „Beschäftigten mit unsicherer sozialer Absicherung“ zum einen sowie die drohende Erosion der „sozialen Sicherungssysteme“ (Keller und Seifert) zum anderen. Dies ist ihnen in beeindruckender Weise gelungen und ist – abgesehen von der Fülle an aktuellen Daten und Informationen – eine der bemerkenswerten Stärken des Buches. Damit kann auch schlüssig aufgezeigt werden, wo und wie konkret die Folgewirkungen der Atypisierung weit über den Arbeitsmarkt hinausreichen.

Ursula Filipič

Konfliktthema Privatisierung – Ausgewogenheit statt Extremismus

Rezension von: Ernst Ulrich von Weizsäcker, Oran R. Young, Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome, S. Hirzel Verlag, Stuttgart 2006, 376 Seiten, € 29.

Beginnend mit den 1970er Jahren setzte in der vorherrschenden Finanz- und Wirtschaftswissenschaft („*mainstream economics*“) ein Paradigmenwechsel ein, der das Leitbild des modernen Wohlfahrtsstaates durch den „schlanken“ (neoklassischen) Staat ersetzt. Der damit einhergehende Rückzug des Staates aus seinen öffentlichen Aufgaben – Privatisierungen sind ein Teil des Trends des Rückzug des Staates –, aus der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung für stabiles, ökologisch fundiertes Wirtschaftswachstum, für hohe Beschäftigung und für eine Absicherung gegen systembedingte soziale Risiken wird mit der These begründet, dass der Markt dem Staat bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen prinzipiell überlegen sei. Diese Entwicklung ging maßgeblich von den USA aus und ist dort unter dem Namen „Washington Consensus“ bekannt. Der Vorrang für die monetäre Stabilisierung, die Privatisierung von staatlichem Eigentum sowie die Deregulierung staatlicher Normen ist mittlerweile Teil einer weltweiten neoliberalen Offensive geworden, die als reine Ideologie erhebliche hegemoniale Wirkungen entfaltet hat.

Die Debatte Markt versus Staat setzte jedoch wesentlich früher ein. Sie war eine der großen Debatten des

letzten Jahrhunderts und manifestierte sich am fundamentalsten im ideologischen Konflikt zwischen Kapitalismus und Kommunismus. Geistig vorbereitet wurde diese Wende vor allem durch die ökonomischen Theorien von Milton Friedman und Friedrich von Hayek. Je nach politischer Perspektive wurden Märkte als etwas „Gutes“ und staatliche Intervention als „schlecht“ angesehen oder umgekehrt. Der Streit war wie ein „politischer Fußball“.

Diese Debatte war und ist jedoch nicht nur von ideologischen Standpunkten beeinflusst. Aus ökonomischer Sicht sind für die Auseinandersetzung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat vor allem zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Markt- und Staatsversagen zum einen und Effizienz- sowie Effektivitätsüberlegungen zum anderen. Obwohl das Vorliegen von Marktversagen zu wohlfahrtsstaatlich unerwünschten Ergebnissen führt, wird Marktversagen von Marktpologeten aber nur als eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für staatliche Aktivitäten gesehen. Nach dieser Sichtweise wiegt Staatsversagen sehr viel schwerer als mögliches Marktversagen.

Es ist daher wenig verwunderlich, dass Privatisierungen heute zu einem Welttrend geworden sind. Wir erleben sie tausendfach in allen Wirtschaftssektoren, in entwickelten Industriestaaten wie auch in Ländern der Dritten Welt. Trotz zahlreicher Misserfolge hält der Trend zu Privatisierungen unvermindert an, und die Suche nach einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Markt und Staat setzt – wenn überhaupt – nur sehr zögerlich ein.

Voraussetzung dafür wäre eine systematische Evaluierung der Erfahrungen mit Privatisierungen in der realen Welt. Genau in diese Kerbe schlägt das

vorliegende Buch, das systematisch, weltweit und sektorübergreifend an die Frage der Privatisierungen herangeht. Gleich zu Beginn stellen die Autoren ihr Motto und ihre Grundthese klar: Sie wollen die Extreme vermeiden, weil sie nach dem Studium der Literatur und der Praxis zur Überzeugung gelangt sind, dass „die Privatisierung angefangen hat, zu viel des Guten zu sein“ (S. 15). Da die Privatisierungen Grenzen erreicht haben und der Trend zu Privatisierungen aus dem Gleichgewicht herausführt und unerwünschte Folgen nach sich ziehen kann, treten sie für Gleichgewicht und Ausgewogenheit ein, vor allem für Ausgewogenheit zwischen Markt und Staat sowie zwischen Privat und Öffentlich. Damit legen sie ihre Studie nicht dogmatisch an, wie es die herrschende Wirtschaftswissenschaft – von wenigen Beispielen abgesehen – macht.

Die Herausgeber legen ihrer Untersuchung einen sehr weiten Privatisierungsbegriff unter Einschluss von Deregulierung und Liberalisierung zugrunde und starten mit einer Reihe von Fallstudien und Skizzen aus verschiedenen Wirtschaftssektoren und Ländern, wobei die Negativbeispiele dominieren. Sie reichen von der Wasserversorgung und Entsorgung in Grenoble über die Bahn in Großbritannien, die Deregulierung der Stromerzeugung in Kalifornien bis hin zur Privatisierung der Gefängnisse in den USA. Die Beispiele erfolgreicher Privatisierungen (Privatisierung der Post in den Niederlanden, Wasserversorgung in Rostock etc.) sind eindeutig in der Minderzahl. Die Autoren rechtfertigen diese Asymmetrie in der Auswahl der Beispiele mit der in der vorherrschenden Wirtschaftslehre anzutreffenden Schlagseite, wonach Privatisierungen als grundsätzlich positiv und als das

alleinig Richtige angesehen werden.

Aufgrund der Vielzahl der Beispiele sind die Ausführungen relativ knapp gehalten, sodass LeserInnen ohne Rückgriff auf die zitierte Literatur Erfolg bzw. Misserfolg in vielen Fällen nicht nachvollziehen können. Die Beispiele zeigen jedenfalls, dass das Pendel weit ausschlägt. Privatisierungen können sehr negative, aber auch sehr positive Auswirkungen – der Maßstab ist das Gemeinwohl – mit sich bringen. Von zentraler Bedeutung dabei ist, dass die erfolgreichen Beispiele immer eines gemeinsam haben: „einen starken Staat, der die Spielregeln definiert und notfalls auch durchsetzt“ (S.331). Dort wo Privatisierungen mit Deregulierung und Liberalisierung einhergegangen sind, sah sich der Staat zum Schutz der VerbraucherInnen und der Umwelt oft gezwungen, Reregulierungen einzuführen. In den Entwicklungsländern sind darüber hinaus auch Regelungen für den sozialen Ausgleich unerlässlich.

Die Privatisierungen werden aber auch im gesellschaftlichen Kontext betrachtet. Es wird gezeigt, dass Privatisierungen aus unterschiedlichen Gesichtspunkten sehr verschieden sein und unterschiedliche Betroffenheiten auslösen können. Nicht jede/r ist Gewinner/in der Privatisierung. Entscheidend sind daher immer die Gesamtauswirkungen von Privatisierungen, die über Fragen einer verbesserten Allokation der Ressourcen weit hinausgehen, ja sogar Fragen der Korruption inkludieren. So etwa führen Privatisierungen für Entwicklungsländer häufig zu einer als bedrohlich empfundenen Einflussvermehrung des Nordens, insbesondere aber der übermächtigen Konzerne. Es ist daher wichtig zu wissen, dass Privatisierungen bei der Breite der Bevölkerung nur dann auf

Zustimmung stoßen, wenn sie auch den Ärmern Vorteile bringen. Doch diese Beweise stehen in den meisten Fällen aus.

Ähnlich werden die Gewerkschaften den Privatisierungen nur dann zustimmen, wenn Privatisierungen nicht zu Verlusten von Arbeitsplätzen für öffentlich Bedienstete führen und Frauen nicht zu den Verliererinnen der Privatisierung zählen. Die betriebswirtschaftliche Logik privatwirtschaftlicher Unternehmen lässt der Arbeitsplatzsicherung und der Gleichstellung von Mann und Frau nur wenig Spielraum. Besonders dramatisch waren die Auswirkungen von Privatisierungen in den ehemaligen Ostblockstaaten, weil der Verlust von Tausenden von Arbeitsplätzen vielen Familien Sicherheit und Planungsfestigkeit raubte, was sich in der Folge negativ auf die Ausbildung der Kinder auswirkte. Es ist aber auch zu befürchten, dass eine stärkere Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in den OECD-Staaten mit negativen Beschäftigungseffekten verbunden wäre, da in diesen Staaten ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, darunter dem öffentlichen, angesiedelt ist.

Speziell eingegangen wird auch auf die Frage der Sinnhaftigkeit von Privatisierungen in der Daseinsvorsorge: „Wer sich für eine Privatisierung stark macht, muss im Vorfeld sicherstellen, dass beim Scheitern der Marktmechanismen soziale Härten aufgefangen werden“ (S.191). Inzwischen wird ja selbst von *Mainstream*-ÖkonomInnen der Sinn von Privatisierungen der Grundversorgung in Frage gestellt, weil der Markt in diesem Bereich einer eigenen Logik folgt.

Nachzudenken ist im gesellschaftlichen Kontext schließlich über die ökologischen Auswirkungen von Pri-

vatisierungen. Auch auf diesen Aspekt gehen die Herausgeber ein und machen Licht- und Schattenseiten aus. „Die fromme Annahme, dass der Eigentümer eines umweltrelevanten Gutes wie etwa eines Waldes oder der Wasserversorgung im Eigeninteresse die Umwelt schützt, bricht sich oft an der Realität des Zwanges zum raschen Kassieren“ (S.179).

Es wird somit klar, dass selbst dort, wo Privatisierungen ökonomisch positive Ergebnisse nach sich ziehen, gesellschaftliche Verwerfungen auftreten können. Die Herausgeber ziehen daher den Schluss, dass das Pendel der Privatisierungen zu weit in Richtung Privatsektor ausgeschlagen hat. Ein eigenes Kapitel des Buches ist daher den Fragen der Steuerung (*governance*) gewidmet. Dahinter verbergen sich die großen politischen Streitfragen der Privatisierung.

Zunächst wird der Trend zur Privatisierung historisch nachgezeichnet und in den Kontext der Globalisierung gestellt. Die Globalisierung veranlasst Wirtschaft und Gesellschaft auf Ereignisse zu reagieren, die außerhalb der jeweiligen Staatsgrenzen stattfinden. Das bedeutet, dass die binnenwirtschaftlich ablaufenden Privatisierungsprozesse verstärkt unter den Bedingungen der Globalisierung zu betrachten sind. Umfassendere Probleme wie etwa Schwankungen im Welthandel, Erschütterungen in den Finanzsystemen, das zunehmende Auseinanderklaffen zwischen Arm und Reich und der Klimawandel bestimmen letztlich, wie sich die Privatisierungen in einem bestimmten Land auswirken.

Einzelne Länder sind nicht in der Lage, diese globalen Probleme zu lösen. Es ist daher unerlässlich, über Steuerungseingriffe nachzudenken, die diesen Fehlentwicklungen entge-

gensteuern. Die Steuerungskorrektive müssen vielfältig und angemessen sein und sich aus den Grenzen der Privatisierung ableiten. Dementsprechend wird eine ganze Palette von Maßnahmen diskutiert. Es wird gezeigt, dass Lösungen in vielen Fällen schlicht in einer Reregulierung liegen können. In anderen Fällen – etwa in Umweltfragen oder dem Klimaschutz – können es freiwillige Selbstverpflichtungen sein. Mehr scheinen allerdings Initiativen zu versprechen, in denen die Zivilgesellschaft eine größere Rolle spielt und für mehr Transparenz, den Austausch von Informationen und die Berücksichtigung ethischer Maßstäbe sorgt. Das deshalb, weil die Herausforderung der globalen Steuerung nur dann bewältigt werden kann, wenn es gelingt, Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wirkungsvoll zusammenzuführen – ich würde hinzufügen grenzüberschreitend. Zwischen diesen drei Säulen muss ein neues Gleichgewicht hergestellt werden. Die Akteure des dritten Sektors stellen ein wichtiges Gegengewicht gegen die Dominanz der Finanzmärkte dar und sind so eine bedeutende Schützenhilfe für den Staat. Und schließlich braucht es neue Wege der Finanzierung öffentlicher Güter.

Auch der Stärkung der Demokratie kommt (nicht nur auf kommunaler Ebene) im Rahmen der Steuerungskorrektive eine bedeutsame Rolle zu. Es geht insbesondere um die Beteiligung der Betroffenen (*stakeholders*) und die Berücksichtigung ihrer Grundrechte. Damit kann einerseits den Steuerungskorrekturen eine größere Wirkung verliehen werden, und andererseits empfinden alle Beteiligten die getroffenen Vereinbarungen als rechtswirksam.

In diesem Kapitel wird der innovative Gedanke einer „Ko-Evolution“ zwi-

schen dem staatlichen Regulierer und der Wirtschaft angesprochen. Auch in diesem Kontext kommt der Zivilgesellschaft eine konstitutive Rolle zu. Es werden Hinweise auf eine „Privatisierung der nächsten Generation“ gegeben, bei der einerseits der Staat nicht dem derzeitigen Zeitgeist entsprechend ausgehebelt wird und andererseits die Haushalte und Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden als in Zeiten des Wohlfahrtsstaates.

Dem Resümee, dass Extreme bei zukünftigen Privatisierungen vermieden werden müssen, ist vorbehaltlos zuzustimmen. Privatisierung ist nicht Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel der Effizienzsteigerung, wobei aber die Rolle des Staates nicht untergraben werden darf. Die Herausgeber sind offen für Lösungen – privat, öffentlich, gemischt – und empfehlen eine gesunde Wachsamkeit für die Grenzen der Privatisierung, nicht eine strikte Ablehnung oder Befürwortung. Für die Festlegung des optimalen Pfads ist eine Partnerschaft „zwischen kräftigen Privatfirmen und fähigen öffentlichen Akteuren“ (S.336) notwendig.

Der vorliegende Sammelband geht nicht von der in der einschlägigen Literatur weit verbreiteten Annahme aus, dass staatliche Systeme grundsätzlich nicht reformierbar sind. Umgekehrt werden Privatisierungen nicht per se für den falschen Weg gehalten. Dadurch hebt er sich von vielen anderen Publikationen zum Thema wohltuend ab. Es werden nicht nur Pro- und Contra-Argumente aus der ökonomischen Perspektive beleuchtet, die Privatisierungen werden auch aus der gesellschaftlichen Perspektive betrachtet, und es werden schließlich Vorschläge zur besseren Steuerung gemacht. Damit wird dieses Buch zur Pflichtlektüre

für all jene, die Interesse an einer seriösen Auseinandersetzung zum Thema Privatisierung haben. Positiv hervorzuheben ist auch die grafische Umsetzung von empirischen Ergebnissen, die erheblich zur Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Buches beitragen.

Offen bleibt allerdings die Frage, ob angesichts der Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates europäischen Zuschnitts sowie des Fortschreitens der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik und des geringen Gegendrucks von links Optimismus über den Bestand des Wohlfahrtsstaates und zur Vermeidung der Extreme in Sachen Privatisierung berechtigt ist. Politischer Optimismus ist – Egon Matzner (2002) folgend – nur dann angebracht, wenn sich zum einen eine neue politische Bewegung bestehend aus Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft die Argumentationen und Analysen dieses Buches für einen globalen Vorstoß zu einer Offensive zu Nutze machen würde. Mehr denn je bedarf es einer Privatisierungs-, aber auch Staatsdebatte,

wie sie etwa von Nicholas Barr (2001) in groben Zügen skizziert wurde. Wenn der Staat nicht weiter zurückgedrängt werden soll, bedarf es aber auch des Kampfs um die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, der zu einem – weltweit vernetzten – Kernanliegen fortschrittlicher, kollektiver Organisationen – Gewerkschaften, Arbeiterkammern, Parteien – werden muss.

Bruno Rossmann

Literatur

- Barr, Nicholas, *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State* (Oxford 2001).
- Matzner, Egon, *Zur Neubegründung öffentlicher Aufgaben*, Vortrag vor dem Symposium der Arbeiterkammer Wien, in: Lauber, Wolfgang (Hrsg.), *Ausverkauf des Staates? Zur Privatisierung der gesellschaftlichen Infrastruktur* (=Informationen zur Umweltpolitik 155, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 2002) 3-11.

Neoliberalismus: Kritik und Alternativen

Rezension von: Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak, Kritik des Neoliberalismus, VS Verlag, Wiesbaden 2007, 298 Seiten, € 12,90; Christoph Butterwegge, Bettina Lösch, Ralf Ptak (Hrsg.), Neoliberalismus. Analysen und Perspektiven, VS Verlag, Wiesbaden 2008, 420 Seiten, gebunden, € 24,90.

Christoph Butterwegge, Professor für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln, ist schon seit geraumer Zeit für seine Publikationen zu Themen wie Sozialstaat, Rechtsextremismus, Rassismus und Migration bekannt. Für die beiden vorliegenden Publikationen haben sich er und seine Mitarbeiterin Bettina Lösch mit Ralf Ptak zusammengetan, letzterer ein zum Thema Neoliberalismus umfassend ausgewiesener Wissenschaftler.

Die Beschäftigung mit dem Thema Neoliberalismus zum jetzigen Zeitpunkt mag angesichts der Flut von kritischen und zum Teil durchaus fundierten Veröffentlichungen zur Theorie und Praxis des Neoliberalismus der letzten Jahre etwas verspätet anmuten. Auch wenn bedeutende Zeitdiagnostiker wie Eric Hobsbawm schon vor einigen Jahren konstatierten, dass der Neoliberalismus den Zenit seines Einflusses überschritten habe, so lässt sich doch nicht leugnen, dass neoliberale Politik in Europa nach wie vor wirkungsmächtig ist. Ereignisse wie die jüngste US-Finanzkrise, der Linksruck in Lateinamerika oder sich häufende Berichte über fehlgeschlagene Privatisierungen und Liberalisierungen haben neoliberale Politik sicher in die Defensive gedrängt. Die Diagnose, dass neoliberale Politik in der Praxis gescheitert ist, sollte aber

nicht darüber hinwegtäuschen, dass deren institutionelle und ökonomische Beharrungskräfte beileibe noch nicht erlahmt sind. Insofern bedarf es auch weiterhin nicht nur analytisch konsistenter Kritik neoliberaler Praxis, sondern darüber hinaus, und dies ist ein explizites Anliegen der AutorInnen, auch das Aufzeigen von theoretischen und politisch-praktischen Alternativen.

Grundlegend und für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung unabdingbar ist eine klare Definition des zu untersuchenden Themas. Die Autoren nehmen diese in der Einleitung zum Band „Kritik des Neoliberalismus“ vor. Sie verstehen unter Neoliberalismus „...eine seit den 1930er-Jahren entstandene Lehre, die den Markt als Regulierungsmechanismus gesellschaftlicher Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse verabsolutiert. Es handelt sich um eine breite geistige Strömung mit unterschiedlichen historischen wie länderspezifischen Erscheinungsformen, Strategievarianten und Praktiken.“ Zu Recht meinen sie daher, dass man eigentlich von „Neoliberalismen“ sprechen müsste, eine Differenzierung, welche im Buch dann aber nicht immer durchgehalten wird. Wichtig ist auch, dass die Autoren als Ziel des Neoliberalismus ausmachen, dass „das gesellschaftspolitische Projekt des Neoliberalismus nach einem Kapitalismus ohne wohlfahrtsstaatliche Begrenzungen [strebt].“ (S.11)

Die beiden Bände können als aufeinander aufbauende Abhandlungen zum Thema gelesen werden. Der monographische Band „Kritik des Neoliberalismus“ behandelt kompakt und übersichtlich vier zentrale thematische Blöcke: (i) Gesellschaftstheoretische und politische Grundlagen des Neoliberalismus (Ralf Ptak), (ii) Privatisierung und Liberalisierung des öffentlichen

Sektors (Tim Engartner), (iii) Sozialpolitik im Neoliberalismus (Christoph Butterwegge), und schließlich (iv) neoliberale Hegemonie und Demokratie (Bettina Lösch). Er bietet daher nicht nur eine theoretisch fundierte Einführung in das Thema, sondern behandelt insbesondere auch zwei zentrale Felder neoliberaler Politik, nämlich die Privatisierung des öffentlichen Sektors sowie den Rückbau des Sozialstaats. Beide werden am Beispiel Deutschland dargestellt. Freilich werden dabei keine gänzlich neuen Erkenntnisse geboten, sondern vieles ist den einschlägig vorgebildeten LeserInnen schon aus anderen in den letzten Jahren erschienenen kritischen Veröffentlichungen zum Thema Neoliberalismus bekannt. Als gut lesbare Einführung in das Thema taugt er aber allemal.

Demgegenüber bietet der Sammelband „Neoliberalismus – Analysen und Alternativen“ für die fortgeschrittenen LeserInnen gedachte vertiefende Texte zu verschiedenen theoretischen und politischen Aspekten des Themas. So werden Aspekte wie neoliberale Staatlichkeit und Geschlechterverhältnisse (Birgit Sauer) oder die internationale Durchsetzung des Neoliberalismus (Elmar Altvater) beschrieben. Die Wirkungsmächtigkeit des Neoliberalismus wird an einer Reihe von Themen wie dem Umweltrecht (Andreas Fisahn), den Medien (Tanja Thomas) oder den Systemen der Alterssicherung (Christian Christen) diskutiert. Ausführlich wird die neoliberale Transformation des Staates in seinen verschiedenen Facetten behandelt. Das umfasst die Privatisierung von Sicherheit und die Einschränkung von Bürgerrechten (Fabian Virchow), die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Beiträge von Werner Rügemer und Tim Engartner), und geht bis zur unheili-

gen Allianz von Marktradikalismus und Rechtsextremismus (Christoph Butterwegge).

Der besondere Vorzug des Sammelbandes besteht aber in der Thematisierung von „Alternativen für eine postneoliberale Agenda“. Dabei geht es um den Aufbau von Gegenhegemonie durch soziale Bewegungen in den Beiträgen von Mario Candeias und Ulrich Brand, um die Rolle von politischer Bildung (Bettina Lösch), um die notwendige Revitalisierung der Gewerkschaften (Hans-Ulrich Urban) oder um die Potenziale und Begrenzungen postneoliberaler Politik durch die Renaissance von (Mitte-)Links-Regierungen in Lateinamerika (Dieter Boris, Anne Tittor). Mit Friedhelm Hengsbach widmet sich schließlich ein fortschrittlicher christlicher Sozialethiker den Eckpfeilern einer demokratischen (Wieder-)Aneignung des Kapitalismus.

Die interessierten LeserInnen sollten sich aber nicht der überzogenen Hoffnung hingeben, dass die Alternativen zu neoliberaler Politik quasi auf dem Präsentierteller dargeboten werden. Vielmehr wird an den durchaus interessanten und gescheiterten Ausführungen deutlich, dass es sich hierbei um einen längerwierigen Suchprozess ohne fertige Patentrezepte handelt. Zum anderen weisen die von den AutorInnen angedeuteten Alternativen in unterschiedliche Richtungen. Sie reichen von reformistischen Vorschlägen zur regulatorischen Einhegung neoliberaler Ökonomie bis zu Vorstellungen postneoliberaler bzw. postkapitalistischer Vergesellschaftung. Der Weg in die postneoliberale Welt, soviel steht fest, dürfte also steinig werden. Die beiden vorliegenden Bände sind aber für jedwede Reiseplanung dorthin nützliche Ratgeber.

Werner Raza

Sozioökonomie als multi-disziplinärer Forschungsansatz

Rezension von: Wilfried Schönböck, Wolfgang Blaas, Johann Bröthaler (Hrsg.), *Sozioökonomie als multidisziplinärer Forschungsansatz. Eine Gedenkschrift für Egon Matzner*, Springer Verlag, Wien 2008, 350 Seiten, € 59,95.

Es gibt Menschen, die auf ihre Umgebung einen stärkeren Eindruck machen als andere – Menschen, deren man sich intensiv erinnert und deren Verlust bis in den eher entfernten Bekanntenkreis ehrliches, tiefes Bedauern auslöst. So ein besonderer Mensch war Egon Matzner. Es ist ein Indiz für Matzners Rang unter den österreichischen Universitätslehrern seiner Zeit, dass ihm bereits zwei Gedenkschriften gewidmet worden sind, Bücher, die auch wirklich auf die Person des allzu früh Verstorbenen eingehen und sich mit seinen Themen und Thesen auseinandersetzen. Nach „Sisyphos als Optimist“ (erschienen 2005 im VSA-Verlag, Hamburg) ist nun der von Schönböck, Blaas und Bröthaler herausgegebene Band zum Thema *Sozioökonomie* anzusagen, und er beeindruckt ebenfalls durch Vielfalt der Themen und kompetente Darstellung relevanter Inhalte ebenso wie durch eine weit über sonstige Fest- und Gedenkschriften hinausgehende Bezugnahme auf den Geehrten.

Natürlich können etwa 30 Beiträge, deren Spannweite – durchaus entsprechend der Vielfalt von Egon Matzners Interessen – von der Ökonomie der Gesundheitsversorgung bis zur traditionellen Struktur islamischer Städte reicht und vom Keynesianismus bis zur möglichen Rolle Europas in einer multipolaren Weltordnung, hier nicht annä-

hernd resümiert werden. Einige kurze Worte seien den durchwegs profilierten Aufsätzen aber doch gewidmet.

Außergewöhnlich ausführlich und mit großer Sympathie geschrieben ist beispielsweise schon Wilfried Schönböcks Darstellung von Egon Matzners wissenschaftlichem Lebensweg. Auch Matzners zuweilengeradezumagischer sechster Sinn für die Brüchigkeit von Strukturen wird dabei gewürdigt, etwa sein einige Jahre vor dem Herbst 1989 geäußertes Bonmot, Helmut Kohl würde sicher einmal Michael Gorbatschow die DDR abkaufen (S. 4). Schönböcks Aufsatz gibt auch sonst ein präzises Bild des Matzner'schen Denkens, das sich immer durch große Unabhängigkeit auszeichnete. „Nur tote Fische schwimmen mit dem Strom“, pflegte er zu sagen. Einzig und allein Matzners Phase als Programmdenker der SPÖ (Stichwort „Entscheidungsverhältnisse statt Eigentumsverhältnisse“) wird bei Schönböck und auch im darauf folgenden Beitrag Gernot Grabhers über den politischen Aktivist nicht wirklich ausgeleuchtet.

Ein bisschen sonderbar berührt Werner W. Ernsts Aufsatz über seine „letzte Kontroverse“ mit dem Widmungsträger der Gedenkschrift: Selten, dass man in einem Artikel zu solchem Anlass derart oft die Pronomina „ich“ und „mein“ in ihren verschiedenen Abwandlungen zu lesen bekommt.

Wesentlich weniger selbstbezogen gibt sich Wolfgang Blaas in seinen Überlegungen zum Gefangenendilemma der Spieltheorie und zu dessen wichtiger Rolle im Denken und Lehren von Egon Matzner. Auch die strategischen Optionen für Jungökonomien in ihrer Ausrichtung auf das neoklassische Modell können ja mit diesem Modell dargestellt werden.

Peter Henselers anspruchsvoller

Aufsatz setzt sich mit Themen auseinander, die Forschungsbereiche von Karl Popper und Friedrich August von Hayek betreffen, namentlich Situationslogik und Konstruktivismus. Hier kommt auch der Einfluss des rumänischen Ökonomen Georgesu Roegen kurz zur Sprache. Klaus Mackscheidt, Fritz W. Scharpf und Geoffrey M. Hodgson sind im vorliegenden Band mit „professoralen“ Beiträgen vertreten. Es geht dabei um Keynes und die Wende von 1989. Ex-Landesrat Herbert Paierl präsentiert dazu die steirischen Bemühungen zur Schaffung innovativer Wirtschafts-Cluster.

Ein eigener Hauptabschnitt ist dem „Wohlfahrtsstaat von morgen“ gewidmet, in Anlehnung an den Titel von Egon Matzners vielleicht einflussreichstem Buch. Ewald Nowotny zeigt sich in seinem Beitrag skeptisch-resignativ und konstatiert, die Hoffnungen auf eine expansive Rolle des autonomen Sektors seien wohl überzogen. Außerdem vermerkt er das heftige Lobbying, vor allem von britischer Seite, in Richtung einer Umorientierung der Sozialversicherungen vom Umlageverfahren in Richtung Kapitaldeckung. Michael Getzner plädiert danach für die Aktualität von Matzners Buch und Bruno Rossmann für eine „Neubegründung der öffentlichen Aufgaben“ angesichts des konzertierten Angriffs der neoliberalen Doktrinen. Ernst Gehringer trägt Persönliches, aber auch Grundsätzliches zur Operationalisierung wohlfahrtsstaatlicher Konzepte bei. Johann Bröthaler widmet sich detailgenau Fragen der österreichischen Finanzpolitik. (Auch hier lag in den 1970er Jahren ein Arbeitsschwerpunkt von Egon Matzner.)

Etwas heterogen ist der Abschnitt über neue Herausforderungen im öffentlichen Sektor geraten. Hier geht es

um Forschungs- und Innovationspolitik (Sabine Mayer), Planungsvorgänge im Gesundheitswesen (Gerhard Fülöp) und um die Verkehrspolitik von morgen (Wolfgang Marko). Jörn Kaniak befasst sich mit der Einführung marktwirtschaftlicher Elemente bei natürlichen Monopolen – schon im Titel steht die kritische Botschaft „Mehr Murks als Markt“.

Der anschließende Abschnitt „Stadt- und Regionalplanung“ widmet sich Detailproblemen. Hier geht es um Graz-West (Gerhard Rüschi) und die Frage der „Twin-Cities“ Wien-Bratislava und ihrer Versäumnisse (Christof Schremmer). Dann werden wieder generellere Probleme aufgegriffen, nämlich die veränderten Handelsbedingungen durch verstärkte Globalisierung. Christian Smekal, Monika Mokre und Sonja Puntischer-Riekman sowie Amitai Etzioni befassen sich hier mit der Rolle der Einzelstaaten in einer zunehmend globalisierten Welt sowie mit Europa als möglichem Gegengewicht gegen die allzu dominanten USA. Hier lässt sich vielleicht kritisch anmerken, dass die enorme politische Brisanz der Kritik von Egon Matzner am „Washington-Konsens“ nicht im vollen Ausmaß reflektiert wird.

Im abschließenden Abschnitt über Entwicklungszusammenarbeit schreiben dann Klaus Semsroth über den Wiederaufbau der Stadt Bam, Christina Narval über die Entstehung und Entwicklung informeller Siedlungen in Mexico City (ein hochinteressanter Beitrag!) und Friedbert Ottacher über Entwicklungsstrategien und Projektarbeit in Mosambik. Ein berührendes Nachwort von Josef Kühne berichtet über die Suche nach Ludwig Wittgensteins fast vergessenem Grab in Cambridge. Den Schluss des Bandes bildet ein Verzeichnis der Werke Egon Matz-

ners, wie bei solchen intellektuellen Gedenkschriften üblich.

Hervorzuheben ist nochmals, dass es sich hier keineswegs um eine durchschnittliche Publikation vom Typus Fest- und Gedenkschrift handelt,

sondern – wenigstens über weite Strecken – um ein wirklich beeindruckendes Zeichen des intellektuellen Weiterwirkens der Person und des Denkens von Egon Matzner.

Robert Schediwy

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik

Wir schreiben, was
Menschen&Umwelt
bewegt.

In der Politik. Im
Betrieb. Im Leben. Alle
drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet € 7,20.
Für AK-Mitglieder ist die
Zeitschrift kostenlos.
Rufen Sie an. Bestellen
Sie Ihr Gratis-Probeheft.



01/501 65-2424
www.wirtschaftundumwelt.at



Serbien auf dem Scheideweg

Rezension von: Holm Sundhaussen, Geschichte Serbiens. 19.-21. Jahrhundert, Böhlau, Wien-Köln-Weimar 2007, 514 Seiten, € 59; Walter Lukan, Ljubinka Trgovčević, Dragan Vukčević, Serbien und Montenegro, Sonderband 18 der „Österreichischen Osthefte“, LIT-Verlag, Wien 2006, 868 Seiten, € 66.

Anfang Februar 2008, wenige Tage bevor diese Besprechung verfasst wurde, errang Boris Tadić von der Demokratischen Partei (DS) mit rund 51% der Stimmen einen knappen Sieg bei der Stichwahl um das serbische Präsidentenamt. Die DS, das ist die Partei des im März 2003 ermordeten prowestlichen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić. Tomislav Nikolić von der ultranationalistischen, prorussischen Serbischen Radikalen Partei (SRS), deren erster Vorsitzender Vojislav Seselj derzeit auf der Anklagebank des UN-Jugoslawien-Tribunals in Den Haag sitzt, erhielt etwa 47% der Wahlstimmen.

Viele Beobachter sahen den Wahlausgang als Wende zu einem politischen Kurs Serbiens in Richtung auf Rechtsstaatlichkeit, liberale Demokratie, Marktwirtschaft und europäische Integration.

Doch eine derartige Ausrichtung der serbischen Innen- und Außenpolitik ist keineswegs sicher: Die Regierung wird von der Koalition aus DS und Vojislav Koštunicas kleiner Demokratischer Partei Serbiens (DSS) gestellt. Ministerpräsident Koštunica und die DSS stehen politisch aber den Radikalnationalisten um Nikolić viel näher. Er kündigte an, das Abkommen über Handels- und Visaerleichterungen mit

der EU nicht zu unterzeichnen, weil die EU die Unabhängigkeit von Kosovo unterstützt hätte. Die offenbar noch im Februar bevorstehende Unabhängigkeitserklärung von Kosovo könnte also in Serbien eine Regierungskrise zur Folge haben.¹

Wer sich über die kurzfristigen und auch die langfristigen Ursachen der tiefen gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Krise, in der sich Serbien seit den 1990er Jahren befindet, umfassend informieren möchte, kann dies anhand der in dieser Rezension kurz vorgestellten beiden Bände in umfassender Weise tun.

Im Zentrum des von Holm Sundhaussen, Professor für Südosteuropäische Geschichte an der Freien Universität Berlin, verfassten Buches steht die Geschichte des serbischen Staates und der serbischen Nation, die beide Ergebnisse des 19. und frühen 20. Jahrhunderts sind. Aus dem osmanischen Amtsbezirk Belgrad entstand 1830 das autonome Fürstentum Serbien, das bis 1878 unter osmanischer Oberhoheit blieb. Auf dem Berliner Kongress erlangte Serbien die völkerrechtliche Unabhängigkeit. Im Anschluss an die Balkankriege von 1912/3 vergrößerte sich sein Territorium stark, denn Kosovo und Vardar-Makedonien fielen ihm zu. Zwischen 1918 und 1941, im „ersten“ Jugoslawien (Kgr. SHS, ab 1929 Kgr. Jugoslawien) gab es Serbien weder als Staat noch als Verwaltungseinheit, aber Serben besetzten die wichtigsten Posten und dominierten als größte Nation das zentralistisch verfasste Königreich. Im „zweiten“, sozialistischen Jugoslawien besaß Serbien den Status eines Bundeslandes in einem Bundesstaat. Ab 1992, nach dem Zerfall der Sozialistischen Föderalen Republik, bildete es zusammen mit Montenegro das

„dritte“ Jugoslawien (Bundesrepublik J.). Der Staatenbund zwischen Serbien und Montenegro währte nur kurz, nämlich von Februar 2003 bis zur Unabhängigkeitserklärung Montenegros im Juni 2006.

Sundhaussen beschränkt sich freilich nicht auf die politische Geschichte Serbiens, sondern beschäftigt sich auch intensiv und systematisch mit Sozial- und Kulturgeschichte, unternimmt den Versuch einer Gesamtdarstellung. Im Vorwort heißt es dazu: „Dieses Buch will einerseits Informationen bieten über Ereignisse, handelnde Personen und historische Konstellationen. Es will andererseits die Entstehung von Wahrnehmungs- und Deutungsmustern rekonstruieren, die vielen Menschen soziale Orientierung bieten und handlungsleitend sind.“ (S. 24) Im Vordergrund steht dabei die Rekonstruktion nationaler Identität. Neben dem *Staat* Serbien gab und gibt es das *mentale* Serbien, das Serbien in den Köpfen. Der Autor arbeitet systematisch heraus, wie die Diskrepanz zwischen Serbien als Imagination und Serbien als staatlicher Realität seine Geschichte seit Mitte des 19. Jahrhunderts prägte. Die Balkankriege 1912/13, in deren Gefolge sich Serbien – wie erwähnt – zwei Gebiete (Kosovo, Vardar-Makedonien) mit nichtserbischer Bevölkerungsmehrheit einverleibte, erscheinen als Zäsur: Die nationale Elite gab der territorialen Expansion Priorität gegenüber der Modernisierung von Staat und Gesellschaft. Mit dieser Hypothek ist Serbien, wie die aktuellen Ereignisse zeigen, bis heute nicht fertig geworden.

Der „Osthefte“-Sonderband zielt darauf ab, einen multidisziplinären Überblick der beiden Länder Südosteuropas zu bieten, wobei ein Handbuchcharakter angestrebt wird. Die

Herausgeber legten, das stellen sie im Vorwort fest, nicht so sehr auf eine systematische Abdeckung möglichst vieler Sachbereiche Wert, als vielmehr auf länderspezifische Akzentsetzung. Die insgesamt 41 Beiträge in deutscher oder englischer Sprache stammen von AutorInnen aus Serbien, Montenegro, Österreich, Deutschland, den USA und Australien.

Der Band ist in sieben Abschnitte gegliedert. Raum und Bevölkerung gilt der erste Teil. Der zweite, historische Abschnitt vereinigt die größte Zahl von Einzelbeiträgen. Mit Sprache und Literatur befasst sich der dritte Teil, mit weiteren kulturellen Aspekten der vierte. Gesellschaft, Politik und internationale Beziehungen sind die Themen des umfangreichen fünften Abschnitts. Die beiden letzten Teile des Sammelbandes beschäftigen sich mit Wirtschaft und Recht bzw. „Staat, Provinzen und Regionen“. Ein Register, das Personennamen und Ortsbezeichnungen umfasst, erleichtert die Verwendung als Nachschlagewerk.

Mit der sozioökonomischen Entwicklung Serbiens befassen sich im „Osthefte“-Sonderband insbesondere die Beiträge von Slobodan Antić (Universität Belgrad) und Vladimir Gligorov (WIIW), in der Monografie Sundhaussens mehrere Kapitel und Unterkapitel.

Serbien war im 19. Jahrhundert eines der am wenigsten entwickelten Länder Europas. Es war ein Staat der Bauern und Viehzüchter. 1866 lebten rd. 91% und 1900 noch etwa 84% der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Freie Bauern mit kleinsten, kleinen oder mittleren Höfen, eingebunden in die Dorfgemeinschaft, bildeten ab der Bodenreform von 1839 das Hauptmerkmal der serbischen Agrarverfassung. 1878 waren 73% der Bauernhöfe kleiner als

5 ha. Großgrundbesitz bestand fast keiner. Rechtliche Beschränkungen konservierten bis weit ins 20. Jahrhundert den kleinbäuerlichen Charakter der Landwirtschaft.

Einseitige Bodennutzung und veraltete, extensive Bewirtschaftungsmethoden verhinderten eine nachhaltige Steigerung der Produktivität im Ackerbau. Der vorkapitalistische Bauer war kein *homo oeconomicus*, er strebte nach Befriedigung seiner durch Sitten und Brauch normierten Bedürfnisse, nicht mehr. Der Analphabetismus blieb ein Grundübel: 1866 konnten 96% der Bevölkerung weder lesen noch schreiben, zur Jahrhundertwende noch 83%. Meliorationen waren so gut wie unbekannt. „Die am ‚Bedarfsdeckungsprinzip‘ orientierte Einstellung zur Arbeit und die schwache Marktorientierung der serbischen Bauern ... müssen bei der Erklärung der Entwicklungsblockade in der Landwirtschaft ebenso in Rechnung gestellt werden wie der Mangel an Kapital, die unzureichende Verkehrserschließung und vor allem die völlige Unkenntnis fortgeschrittener Produktionsmethoden.“ (Sundh. S. 181) Um die Jahrhundertwende rangierte Serbien hinsichtlich der Hektarerträge bei nahezu allen Kulturen auf einem der letzten Plätze in Europa. Dennoch wagte es kein Politiker, die Bauern mit grundlegenden Änderungen zu konfrontieren.

Im Jahr der Unabhängigkeit, 1878, existierte in Serbien noch keine Eisenbahn, und Industriebetriebe gab es nur einige Dutzend. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts nahm die Industrie einen ersten Aufschwung, und eine zeitgemäße Verkehrsinfrastruktur wurde installiert. Die verheerenden Kriege der Jahre 1912-18 beendeten diesen Entwicklungsschub, warfen das Land weit

zurück. Serbien verlor etwa ein Viertel seiner Einwohner, jeden zweiten männlichen Staatsbürger zwischen dem 18. und dem 55. Lebensjahr (!).

Anfang der 1930er Jahre traf die weltweite ökonomische Krise die serbische Volkswirtschaft, die sich gerade erst langsam zu erholen begonnen hatte. Entscheidend war der drastische Preisverfall bei agrarischen Erzeugnissen, befanden sich doch noch rd. 80% der Bevölkerung in Abhängigkeit von der Landwirtschaft. Die Austauschverhältnisse zwischen Agrar- und Industrieprodukten verschoben sich sowohl international als auch national zulasten der ersteren. Die Depression verstärkte die strukturelle Krise der serbischen Landwirtschaft, und beide Krisen verstärkten einander wechselseitig und kumulativ. Auf dem Lande kam es zu Unterbeschäftigung gewaltigen Ausmaßes: Nach unterschiedlichen Schätzungen waren zwischen 40 und 60% der in der Landwirtschaft tätigen Personen als Arbeitskräfte überflüssig! Hunderttausende von Kleinbauern standen vor dem Ruin. Ob auf dem Lande oder in Belgrad – überall breitete sich das Elend aus.

Ab 1935 setzte ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung ein. Der Zweite Weltkrieg und der damit einhergehende Bürgerkrieg ließen Serbien jedoch wiederum weit zurückfallen.

Im Zuge der ausgeprägten Wachstumsphase der jugoslawischen Wirtschaft, die von 1953 bis in die 1970er Jahre währte, vervierfachte sich das serbische Pro-Kopf-Einkommen.² Der Entwicklungsrückstand Serbiens gegenüber Slowenien, der wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen Teilrepublik, vergrößerte sich in diesen zwei Dekaden zwar deutlich, aber nicht sehr stark: Das serbische Pro-Kopf-BSP fiel von 57% des slowenischen

Niveaus im Jahre 1952 auf 48% 1974 (Gligorov, S. 678).

Nie war der Lebensstandard in Serbien so hoch wie in den späten 1970er Jahren. Der Konsumzuwachs erfolgte allerdings auf Pump, beruhte in erheblichem Maße auf der sehr steil angestiegenen Auslandsverschuldung. Die jugoslawische Wirtschaftsordnung war im Laufe der Zeit immer widersprüchlicher geworden. Die seit Mitte der 1960er Jahre eingeführten marktwirtschaftlichen Elemente wurden durch den fortdauernden staatlichen Dirigismus paralyisiert. Die Erfordernisse Effizienz und Innovation standen in Konflikt mit dem zeitaufwendigen und den Konsum begünstigenden System der Selbstverwaltung. Der Übergang vom extensiven zum intensiven Wirtschaftswachstum gelang daher in Serbien nicht.

Die späten 1970er Jahre waren die (schein)goldenen Jahre, an die sich viele Serben heute wehmütig erinnern. Selbst die serbischen Dörfer kamen in dieser Phase erstmals zu Geld, nicht zuletzt dank der Überweisungen von im Ausland tätigen ArbeiterInnen. Man baute Häuser, schaffte Traktoren und landwirtschaftliche Maschinen an. Doch zu wenige der ausländischen Kredite wurden produktiv verwendet. Schon in den 1980er Jahren geriet die serbische Volkswirtschaft in eine tiefe Krise: 1986 erreichte das Pro-Kopf-BSP nur noch 57% des Wertes von 1975.³

Und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre katapultierten der Zerfall des gemeinsamen Marktes, wirtschaftliche Isolation, die UN-Sanktionen, die Kriegsführung und die materielle Unterstützung für die Angriffsoperationen der bosnischen und der kroatischen Serben, das NATO-Bombardement, der Exodus von Fachkräften, die Kapi-

talflucht, Misswirtschaft und Korruption unter der Milošević-Diktatur sowie die Ausbreitung organisierter Kriminalität die serbische Wirtschaft um Jahrzehnte zurück. 1993 lag das Pro-Kopf-BSP bei nur noch rund 30% des Niveaus von 1975.⁴ Zwei Drittel der serbischen Bevölkerung fielen unter die Armutsgrenze.

Nach dem Machtwechsel im Jahre 2000 erfolgten wirtschaftspolitische Reformen, die internationale Hilfe für Serbien sicherstellten. Doch mit der Ermordung von Zoran Djindjić endete die Reformorientierung. Nach wie vor besetzten parasitäre Aufsteiger und Neureiche der Milošević-Ära viele Machtpositionen.

Seit 1995 befindet sich die serbische Ökonomie wieder auf einem Expansionspfad, in den letzten Jahren wurden fast durchwegs hohe Wachstumsraten (>4%) verzeichnet. Die wirtschaftliche Katastrophe der Milošević-Ära ist jedoch noch längst nicht überwunden. 2003 belief sich das Pro-Kopf-BSP erst auf rd. 37% des Werts von 1975.⁵ Damit befand sich die Mehrheit der serbischen Bevölkerung auf dem Wohlstandsniveau der späten 1950er Jahre!⁶ Durch ihre aggressiv-nationalistische Politik hatten die serbischen Eliten also innerhalb weniger Jahre einen erheblichen Teil des im zweiten Jugoslawien erarbeiteten Aufstiegs verspielt.

Trotz der wirtschaftlichen Expansion wies die Arbeitslosigkeit in Serbien in den letzten Jahren eine steigende Tendenz auf, die Arbeitslosenrate erhöhte sich von 12% 2000 auf 21% 2006,⁷ wobei in diesen Werten die zweifellos beträchtliche versteckte Arbeitslosigkeit und die Nichtteilnahme am Arbeitsmarkt aus Entmutigung gar nicht zum Ausdruck kommen.

Einer der wesentlichsten Schwä-

chen der serbischen Volkswirtschaft ist die offene außenwirtschaftliche Flanke. Während die Leistungsbilanz 2000 noch fast ausgeglichen war, öffnete sich bis 2006 ein Defizit von über 11% des BIP, und das Handelsbilanzdefizit lag sogar bei rd. 20% des BIP. Ein derartiges außenwirtschaftliches Ungleichgewicht ist auf die Dauer nicht tragbar. Die Brutto-Auslandsverschuldung ist entsprechend hoch: Sie belief sich 2006 auf etwa 60% des BIP, der mit Abstand höchste Wert aller Westbalkanländer. Der Netto-Zustrom von ausländischen Direktinvestitionen schwoll zwar seit 2000 leicht an, die Fortsetzung dieses positiven Trends ist allerdings unsicher, hängt stark von den innen- und außenpolitischen Entwicklungen ab.

Ausführlich diskutiert Sundhaussen die Gründe des jugoslawischen Staatszerfalls und der Gewalteskalation der 1990er Jahre, die entscheidende Rolle der serbischen Eliten in beiden Fällen sowie die Zerreißprobe zwischen Nationalisten und Westorientierten in der Ära nach Milošević.

Schon in den 1960er Jahren rückte Tito vom Jugoslawismus ab, um die Führungskader der Teilrepubliken bei der Stange zu halten. Die konsequente Föderalisierung des Landes durch die Verfassungsänderungen Anfang der 1970er Jahre waren bereits von heftigen nationalen Kontroversen begleitet. Die Aufwertung der autonomen Regionen Kosovo und Vojvodina stieß in Serbien auf heftige Ablehnung. Das Wiederaufleben der nationalen Frage, die zwanzig Jahre verschwiegen worden war, schlug sich auch im wirtschaftlichen Verteilungskampf zwischen den Regionen nieder.

In der wirtschaftlichen und politischen Krise nach Titos Tod (1980) rückte die jugoslawische Solidargemeinschaft in

den Hintergrund, in Serbien „setzte ein stürmischer und radikaler Prozess der Umkodierung der Vergangenheit ein“ (Sundh. S. 380), serbisch-nationale, häufig religiös aufgeladene Metaphorik trat in den Vordergrund. Der „Serbenfeind“ Tito wurde zur Unperson. Die Durchsetzung anderer, alter Wahrnehmungsmuster „passierte“ nicht, sondern wurde bewusst herbeigeführt von Teilen der serbischen Eliten: Eingeleitet wurde die nationalistische Wende in der Vergangenheitspolitik von Vertretern der unter Tito an den Rand der Gesellschaft gedrängten orthodoxen Kirche und von Schriftstellern, ihnen folgten Intellektuelle (im berühmten Memorandum der Serbischen Akademie der Wissenschaften von 1986 wurden das serbische Opfer-Narrativ und die antiserbischen Verschwörungstheorien pseudowissenschaftlich kanonisiert), dann Politiker und Journalisten. Gerade weil der Hass zwischen den Völkern Jugoslawiens in empirisch nachprüfbarer Form nicht mehr existierte, mussten ihn die Ultranationalisten und Kriegstreiber erzeugen, so Sundhaussen in seiner theoretisch fundierten und detailreichen Analyse der „Selbsterstörung Serbiens“.

Der serbische KP-Chef Milošević, ein Mann ohne feste Überzeugungen und politischer Opportunist, sprang 1987 auf den fahrenden Zug auf. Er erkannte die Mobilisierungskraft des Nationalismus und zog in der Folge alle propagandistischen Register: eine explosive Mischung aus Mythen (v. a. um Kosovo), Selbstmitleid und Aggressivität. Je unrealistischer die von der serbischen Regierung geforderte Zentralisierung Jugoslawiens wurde, desto intensiver betrieb Milošević, seit Dezember 1990 Präsident Serbiens, die Realisierung eines großserbischen Staates. Die Folgen sind bekannt.

Im Oktober 2000 endeten die dreizehn Jahre von Miloševićs Herrschaft, in deren Verlauf Serbien politisch isoliert und wirtschaftlich auf den Stand eines Entwicklungslandes zurückgeworfen worden war. Doch das nationalistische Gedankengut wucherte weiter. Nach wie vor steht das Land auf dem Scheideweg zwischen dem „europäischen“ und dem „wahren“ Serbien.

Martin Mailberg

Anmerkungen

- ¹ Die Unabhängigkeitserklärung Kosovos erfolgte am 17. Februar 2008.
- ² Das serbische Pro-Kopf-BSP in US-\$ von 2003 stieg von 1.423 1950 auf 5.839 1975 (Antonić S. 553).
- ³ 3.318 US-\$ von 2003.
- ⁴ 1.782 US-\$ von 2003.
- ⁵ 2.166 US-\$ von 2003.
- ⁶ 1960 2.530 US-\$ von 2003. Berücksichtigt man die Leistungen in der Schattenwirtschaft, die Gligorov (S. 692) auf rund 38% des BIP von 2001 schätzt, so stellt sich die Lage nicht mehr ganz so dramatisch dar.
- ⁷ Oesterreichische Nationalbank, Focus on Economic Integration 2/07, Statistical Annex, S. 144ff.

Hitlers zerstörerische Wirtschaftspolitik

Rezension von: Adam Tooze, *Ökonomie der Zerstörung. Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus*, Siedler Verlag, München 2007, 926 Seiten, € 44.

Wiewohl die wissenschaftliche Literatur über den Nationalsozialismus inzwischen Bibliotheken füllt und kaum noch überschaubar ist, gerade in den beiden letzten Jahrzehnten zahlreiche „Gesamtgeschichten“ verfasst wurden, war eine umfangreiche zusammenfassende Darstellung der Ökonomie des „Dritten Reiches“ bislang – sieht man von der überwiegend noch unter dem ideologischen Primat der DDR-Historiografie verfassten dreibändigen „Geschichte der Kriegswirtschaft“ von Dieter Eichholtz ab – ein Desiderat.¹

Wenn der Autor einleitend meint, dass in den letzten zwanzig Jahren außer in der Unternehmensgeschichte „das historische Wissen um die Wirtschaftsgeschichte des NS-Regimes relativ wenige Fortschritte verbuchen“ konnte, dann übersieht er geflissentlich die umfangreichen – allerdings für viele Interessierte nicht leicht zugänglichen – Darstellungen vor allem von Hans-Erich Volkmann, Wolf-Dieter Müller und Hans Umbreit im zehnbändigen Werk „Die Deutschen und der Zweite Weltkrieg“.² Wiewohl diese von einem militärgeschichtlichen Ansatz begleitet sind und makroökonomische Fragen sowie unternehmensgeschichtliche Aspekte vernachlässigen, so geben sie doch einen sehr detaillierten Einblick in die Vorbereitung und Durchführung der Kriegswirtschaft des „Dritten Reiches“.

Von einer Wirtschaftsgeschichte er-

warte ich mir darüber hinaus auch Überlegungen, wie und in welcher Form sich die Ökonomie des NS-Regimes auf den Lebensstandard der Bevölkerung, die Löhne, Einkommen und Preise, auswirkte, und auch Anmerkungen zum Handeln der wirtschaftlichen Eliten in Industrie, Banken und Gewerbe. Zu all den Themen sind bereits wissenschaftliche Arbeiten erschienen, die es wohl zusammenzufassen gälte. Um es vorwegzunehmen: Dem britischen Wirtschaftshistoriker Adam Tooze gelingt es mit seinem – zugegeben fulminanten – Werk nicht, diesem umfassenden Ansatz gerecht zu werden. Schon der Untertitel des Bandes „Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus“ erscheint mir etwas irreführend, zumal es dem Autor vordringlich um die *Wirtschaftspolitik* Hitlers im Spannungsfeld seines rassistisch-imperialistischen Hegemoniestrebens geht.

Tooze gliedert seine Darstellung in drei Abschnitte: In dem mit „Erholung“ überschriebenen ersten Teil über die Jahre 1933 bis 1936 wird überzeugend das budgetpolitische Dilemma diskutiert, unter dem Primat der Aufrüstung Vollbeschäftigung, Steigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung, Verringerung der Exportabhängigkeit und Erhaltung der Kreditfähigkeit zu erreichen. Hitlers „Vierjahresplan“ 1936 markiert den Weg in den – so die Überschrift dieses Abschnittes – „Krieg in Europa“. Die Unterstützung der USA für Großbritannien und die Sowjetunion sowie deren späterer Kriegseintritt führten vom kontinentalen Krieg zum „Weltkrieg“ (Teil III), der – wenig überraschend – im Dezember 1941 eine Wende gegen den deutschen Aggressor erfährt.

Der Autor geht von der interessanten These aus, dass ein die USA bewun-

dernder Hitler deren ökonomischen Vorsprung für ein unter deutscher („arischer“) Herrschaft stehendes Europa wettmachen wollte. Um den Lebensstandard der Amerikaner zu erreichen, war – wie der Autor ausführt – für Hitler zum einen die Eroberung von „Lebensraum im Osten“ wie auch die Bekämpfung des „Weltjudentums“ notwendig (S. 17). Ausgehend von diesem Ansatz beschreibt Tooze die Bemühungen des Hitler-Regimes in den Dreißigerjahren, die Auslandsabhängigkeit zu verringern und gleichzeitig die Aufrüstung zu forcieren. Er betont, dass nicht – wie noch immer manchmal behauptet – die Arbeitsbeschaffung, sondern die Aufrüstung im Fokus stand.

Die Unternehmer folgten dem „Führer“, zumal er ihnen brachte, was er ihnen einst versprach: „das Ende der parlamentarischen Demokratie und die Vernichtung der deutschen Linken“ (S. 129) sowie die Zerstörung der Gewerkschaften, was in der Folge zu einem Einfrieren der Löhne und Gehälter führte. Die Versprechungen Hitlers, den Lebensstandard der Deutschen zu heben, wie sie sich etwa in der „Volkswagen“-Propaganda zeigte, waren nur Verschleierungstaktik, um vom für die Vierzigerjahre projektierten Kriegsbeginn abzulenken.

Die Erfolge durch die Annexion Österreichs und die Eroberung der Tschechoslowakei, die *Appeasement*-Politik der Alliierten und nicht zuletzt Anzeichen einer Wirtschaftskrise in Deutschland ließen ihn den Überfall auf Polen trotz deutlicher Warnungen vor der Unterlegenheit der deutschen Industriressourcen gegenüber den Westmächten wagen (S. 380).

In der Folge wendet sich Tooze gegen die Behauptung, das NS-Regime hätte aus Sorge um die Akzeptanz der

Bevölkerung die kriegswirtschaftlichen Belastungen bis 1941 bewusst begrenzt und gleichsam eine „friedensähnliche Kriegswirtschaft“ betrieben, ohne dies im Detail zu begründen. Ein Vergleich von regionalen wirtschaftlichen Lageberichten zwischen den Jahren bis 1941 und ab 1942 zeigt jedoch eine gegenüber der Friedenszeit kaum geänderte Versorgungssituation, welche das Bemühen der NS-Eliten, kriegswirtschaftlich bedingte Einschränkungen weitgehend hintanzuhalten, unterstreicht.³

Der in der Literatur über Jahre hinweg heftig diskutierten Kontroverse, ob nicht hinter Hitlers „Blitzkriegen“ (Polen, Frankreich) eine bewusste, den Verbrauch ökonomischer Ressourcen beschränkende Strategie lag, entgegnet Tooze lapidar: „Der Grund, weshalb Hitler 1940 alles auf die Karte einer Großoffensive setzte, war nicht die Sorge um allzu große Belastung der deutschen Bevölkerung, sondern schlicht und einfach der Glaube, dass dies die einzige Möglichkeit war, den Krieg zu gewinnen.“ (S. 389). Nun, so ist das Thema wohl auch – oder besser nicht – abzuhandeln! Es ist dann schon ärgerlich, wenn sich der Autor in der Folge immer wieder in militärische Details verliert, diverse kriegerische Schachzüge analysiert oder lang und breit Produktionsvorgaben diskutiert, die von vornherein jeglichen Realitätsbezug entbehrten.

Im Kapitel „Arbeit, Brot und Völkermord“ wendet sich Tooze m. E. mit Recht gegen den oftmals zu sehr betonten „Widerspruch zwischen Ökonomie und Ideologie“, zumal die regime-internen Konflikte zwischen der Beschaffung von Arbeitskräften und der Realisierung des Völkermordes (durch den Einsatz von KZ-Häftlingen für die Rüstungsindustrie) zumindest abge-

schwächt wurden und im Osten die Vernichtung des Judentums auch in der Nahrungsmittelknappheit begründet lag. (S. 631)

Interessant ist der Hinweis des Autors auf die mediale Kampagne, mit der Albert Speer seine Übernahme des Rüstungsministeriums begleiten ließ. Es ist allerdings nichts besonders Neues, wenn Tooze zum einen das lange Zeit behauptete „Rüstungswunder“ nicht Speer, sondern vielmehr den vorbereitenden Maßnahmen seines Vorgängers Fritz Todt zuschreibt und zum anderen seine Forcierung des ZwangsarbeiterInnen-Einsatzes sowie seine Nähe zur SS betont. Speer war – entgegen seiner einstigen Selbststilisierung – ein gehorsamer Adlatus „seines Führers“, das haben trotz einzelner Rehabilitierungsversuche mehrere schon vor längerer Zeit erschienene Studien über den Rüstungsminister ergeben. Relevanter erscheint mir der Hinweis des Autors, dass 1942 ein „echtes Rüstungswunder“ – wenn überhaupt – nur in sowjetischen Industrien im Ural stattgefunden hat (S. 674). Im immer wieder thematisierten Vergleich der wirtschaftlichen Leistung und der Produktion von Kriegsgüter zwischen den kriegführenden Staaten liegt zweifellos eine der Stärken des Buches.

Mir scheint, Tooze hat mit den Kriegereignissen 1942 sein anfänglicher Forschungselan verlassen, denn die folgenden drei Kriegsjahre nehmen nur noch etwas mehr als ein Siebentel der rund 770 Textseiten ein, wiewohl gerade in der Endphase des Krieges u. a. ein Blick auf die wirtschaftliche Lage im Deutschen Reich und auf die durch Versorgungsengpässe und Einschränkungen zunehmend resignativ und doch nie offensiv gegen das Regime reagierende deutsche Kriegs-

gesellschaft wichtig gewesen wäre. Dem Autor ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Bis heute sind die Verluste und Zerstörungen, die Hitlers Regime und seine hoffnungslosen Kriege verursacht und angerichtet haben so unvorstellbar und unerträglich, dass man kaum in der Lage ist, darüber nachzudenken.“ (S. 769) Doch das entbehrt nicht dem Bemühen, es zumindest zu versuchen.

Resümierend kann wohl festgestellt werden, dass das Buch eine für den interessierten Laien spannende und teils locker verfasste Zusammenfassung der Hitler'schen kriegswirtschaftlichen Politik bietet und sehr empfohlen werden kann. Für all jene, die sich mit der Materie bereits ein wenig beschäftigt haben, sehe ich dagegen keinen Neuigkeitswert: Eine Geschichte der *Wirtschaft* im Nationalsozialismus muss wohl erst geschrieben werden.

Klaus-Dieter Mulley

Anmerkungen

¹ Zu erwähnen ist allerdings die bemerkenswerte Arbeit von Richard Overy, *War and Economy in the Third Reich* (Oxford 1994), die nicht in deutscher Übersetzung vorliegt, sowie die m. E. ausgezeichneten Darstellungen der Kriegswirtschaft im großen „Weltkriegswerk“ des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes (MGFA) „Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg“. Bisher sind von den 10 geplanten Bänden 9 erschienen.

² Band 1: Wilhelm Deist, Manfred Messerschmidt, Hans-Erich Volkmann, Wolfram Wette (Hrsg.), *Ursachen und Voraussetzungen der deutschen Kriegspolitik* (Stuttgart 1979); Band 5/1: Bernhard R. Kroener, Rolf-Dieter Müller, Hans Umbreit (Hrsg.), *Organisation und Mobilisierung des deutschen Machtbe-*

reichs. Teilband 1: Kriegsverwaltung, Wirtschaft und personelle Ressourcen 1939 bis 1941 (Stuttgart 1988); Band 5/2: Bernhard R. Kroener, Rolf-Dieter Müller, Hans Umbreit (Hrsg.), Organisation und Mobilisierung des deutschen Machtbereichs. Teilband 2: Kriegsverwaltung, Wirtschaft und personelle

Ressourcen 1942 bis 1944/45 (Stuttgart 1999).

³ Vgl. die für einzelne Landkreise (Bezirkshauptmannschaften) in Niederdonau (Niederösterreich) im NÖ Landesarchiv verwahrten monatlichen „Lageberichte der Landräte“ sowie die Berichte einzelner Wirtschafts- und Ernährungsämter.

**„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“
Band 1**

**Reformismus und Gewerkschaftspolitik
Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der
Gewerkschaften**

Günther Chaloupek, Peter Rosner, Dieter Stiefel

Vorwort

Peter Rosner

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

Günther Chaloupek

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

Dieter Stiefel

Arbeitsmarktentwicklung in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Zur neuen Reihe:

Die Errichtung der Arbeiterkammern im Jahr 1920 brachte für die Gewerkschaftsbewegung, aber auch für die Arbeiterbewegung insgesamt eine Verstärkung ihrer wissensmäßigen Ressourcenbasis. Als gesetzliche Interessenvertretungen konnten die Arbeiterkammern statistische Erhebungen durchführen und einen wissenschaftlich ausgebildeten Expertenstab für Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik bereitstellen. Die theoretischen Arbeiten aus der Zwischenkriegszeit sind daher ungleich stärker von praktischer Politik und von empirischen Erkenntnissen geprägt als die vor 1914 erschienenen Theoriewerke. Während die Arbeiten der „Österreichischen Schule der Nationalökonomie“ der Zwischenkriegszeit seit langem Gegenstand intensiven dogmen- und ideengeschichtlichen Forschens sind, haben die Leistungen der Ökonomik der Arbeiterbewegung aus dieser Zeit weniger Beachtung gefunden. Um dieses Defizit zu beheben, organisiert die AK gemeinsam mit dem Dr. Karl Renner-Institut eine Veranstaltungsserie, welche die wissenschaftlichen Leistungen der Theoretiker und Ökonomen der Arbeiterbewegung dokumentiert sowie in einem zeitgeschichtlichen Kontext und in der Perspektive der späteren Entwicklung der Wissenschaft evaluiert. Die Referate werden in separaten Tagungsbänden publiziert. Der nächste Band wird Otto Bauer und dem Thema Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit gewidmet sein.

Graz 2006, 96 Seiten, € 14,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG,
Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535,
Fax: +45 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 7**

**Wirtschaftspolitische Koordination in der
Europäischen Währungsunion**

Silvia Angelo, Michael Mesch (Hrsg.)

Vorwort

Silvia Angelo, Hannes Schweighofer
Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion.
Ausgangsüberlegungen für eine notwendige Debatte

Eckhardt Hein
Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordinierung

Helene Schubert
Zur Notwendigkeit makroökonomischer Stabilisierungspolitik im Euroraum.
Kommentar zu E. Hein

Thomas Wieser
Voraussetzungen und Erfordernisse für eine europäische Koordinierung
der makroökonomischen Politiken. Kommentar zu E. Hein

Jürgen Kromphardt
Lissabon-Strategie am Ende? Schwachstellen und Alternativen zum aktuellen
Wirtschaftskurs in Europa

Markus Marterbauer
Die Wirtschaftspolitik der WWU – Zusammenhänge und wirtschaftspolitische
Herausforderungen. Kommentar zu J. Kromphardt

Karl Pichelmann
EU-Wirtschaftspolitik: Trotz Gegenwind stabil auf Wachstumskurs. Kommentar
zu J. Kromphardt

Michael Mesch
Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion

Waltraud Schelke
Politikkoordination in der WWU – Von der Pseudo-Disziplinierung zur wirk-
samen Risikoteilung?

Wien 2003, 138 Seiten, € 20,-

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 8**

**„US-amerikanisches und EUropäisches
Modell“**

hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl

Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier

Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann

Übernimmt EUropa das US-amerikanische Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann

Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister

Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler

Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenhaler

Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 190 Seiten, € 25,-

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 9**

**„Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanz-
politik: Herausforderungen für eine gesell-
schaftlich relevante Ökonomie“**

**hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther
und Martin Zagler**

Editorial

Kurt Rothschild

Ewald Nowotny: Ökonom

Helmut Kramer

Wirtschaftspolitik und Politik – Entscheidungsmechanismen nach der Sozialpart-
nerschaft

Alois Guger

Pensionen

Herbert Walther

Wohlfahrtsstaat und Schattenwirtschaft

Reinhard Neck

Regelbindung oder Diskretion? Zur Gestaltung der Geld- und Fiskalpolitik in der
Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Peter Mooslechner

Geldpolitik in Europa

Markus Marterbauer

Koordination einer aktiven Budgetpolitik in der EU

Werner Clement

Strukturbrüche und Desorientierung der Wirtschaftspolitik

Gertrude Tumpel-Gugerell

Welche Reformen braucht Europa?

Elisabeth Hagen

Warum hat die Lissabon-Strategie bisher so wenig Ergebnisse gebracht?

Jürgen Kromphardt

Grundzüge einer europäisch orientierten Lohnpolitik

Wolfgang Roth

Moderne Infrastruktur für eine umfassende und tiefgreifende Integration

Werner Muhm

Steuerwettbewerb in Europa gefährdet das europäische Sozialmodell

Alexander van der Bellen

Scrap the Stability and Growth Pact

Wien 2004, 154 Seiten, € 25.

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 10**

**Steigender Reichtum –
Steigende Ungleichheit?**

**Vermögensverteilung als Herausforderung
für die Wirtschaftspolitik**

Günther Chaloupek, Thomas Zotter (Hrsg.)

Vorwort

Holger Stein

Anatomie der Vermögensverteilung in Deutschland

Anders Klevmarken

The Distribution of Wealth in Sweden, Trends and Contributing Factors

Andrea Brandolini

The Distribution of Wealth in Germany and Sweden: Discussion of the Papers by Stein and Klevmarken

Edwar N. Wolff

The Distribution of Wealth in the USA, Trends and Contributory Factors

Martin Schürz

Kommentar zum Beitrag von E. Wolff „The Distribution of Wealth in the USA“ – Anmerkungen zur Aussagefähigkeit eines Vergleichs von Gini-Koeffizienten

Alois Guger, Markus Marterbauer

Steigende Ungleichheit der Einkommensverteilung in Österreich?

Christian Beer, Peter Mooslechner, Martin Schürz, Karin Wagner

Die Bedeutung von Mikrodaten zum Geldvermögen für die Geld- und Wirtschaftspolitik: Eine Illustration anhand einer OeNB-Erhebung zum Geldvermögen privater Haushalte in Wien

Thomas Zotter

Kommentar zu den Beiträgen von Guger, Marterbauer und Beer, Mooslechner, Schürz und Wagner

Kurt Bayer

Globale Ungleichheit: Status und einige Lösungsvorschläge

Resümee

Wien 2006, ca. 178 Seiten, € 25,-.

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 11**

Aspekte kritischer Ökonomie Gedenkschrift für Erwin Weissel

Markus Marterbauer, Martin Schürz (Hrsg.)

Vorwort

Markus Marterbauer
Arbeitszeitverkürzung: mehr Beschäftigung und Freizeit

Christine Mayrhofer
„Das Preislied auf die Tugend privater Altersvorsorge“

Kurt W. Rothschild
Kapitalismen und Sozialismen

Martin Schürz
Gerechtigkeit in der Eigentümergesellschaft

Gerhard Senft
Wirtschaftspolitik in der Ära Dollfuß/Schuschnigg

Gunther Tichy
Arbeitslosigkeit und Ungleichheit als Determinanten der
Lebenszufriedenheit

Bibliographie Erwin Weissel

Wien 2007, 97 Seiten, € 15.

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

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 12**

Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa

Günther Chaloupek, Eckhard Hein, Achim Truger (Hrsg.)

Vorwort

Stephan Schulmeister

Wirtschaftspolitik und Finanzinstabilität als Ursachen der
unterschiedlichen Wachstumsdynamik in den USA und Europa

Eckhard Hein, Achim Truger

Die deutsche Wachstums- und Beschäftigungsschwäche im europäischen
Kontext – Ein Lehrstück makroökonomischen Missmanagements

Markus Marterbauer

Kleine Länder in der Währungsunion – hat Österreich seine
wirtschaftspolitischen Spielräume genutzt?

András Inotai

Erweiterungsmüdigkeit oder Reformunwilligkeit? Die EU zwischen
globalen Herausforderungen und patriotischer Wirtschaftspolitik

Franz Traxler

Transnationale Koordinierung der Tarifpolitik: Eine Analyse ihrer
Funktionslogik und Effektivität

Reinhard Bispinck

Der mühsame Abschied von der lohnpolitischen Bescheidenheit –
Strukturwandel im deutschen Tarifsysteem und seine Folgen

Jan Priewe

Makroökonomische Politik in Europa – Schwächen und Reformoptionen

Wien 2007, 143 Seiten, € 15,-.

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