

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Die wirtschaftliche und soziale Lage
in Österreich**

Ulrike Famira-Mühlberger, Thomas Leoni

Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas,
Martin Keppelmüller

Jänner 2014



Die wirtschaftliche und soziale Lage in Österreich

Ulrike Famira-Mühlberger, Thomas Leoni

Jänner 2014

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Wissenschaftliche Assistenz: Silvia Haas, Martin Keppelmüller

Inhalt

Der vorliegende Bericht gibt einen synthetischen Überblick über die aktuelle wirtschaftliche und soziale Lage in Österreich. Österreich weist demnach im EU-Vergleich eine günstige Ausgangsposition auf, ist aber mit erheblichen Herausforderungen für die Zukunft konfrontiert. Der Bericht beschreibt darüber hinaus das österreichische Modell der industriellen Arbeitsbeziehungen und zeigt, dass die Entwicklungen seit Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008/09 vor dem Hintergrund der Sonderrolle der Sozialpartnerschaft erklärt werden müssen.

Rückfragen: Ulrike.Famira-Muehlberger@wifo.ac.at, Thomas.Leoni@wifo.ac.at

2014/364-1/S/WIFO-Projektnummer: 7313

© 2014 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50,00 € • Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47475>

Executive Summary

Der vorliegende Bericht gibt einen synthetischen Überblick über die aktuelle wirtschaftliche und soziale Lage in Österreich. Ein besonderes Augenmerk gilt der Darstellung des österreichischen Modells der industriellen Arbeitsbeziehungen sowie der Bedeutung der Sozialpartnerschaft und ihrer Rolle für die Entwicklungen seit Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise in 2008/09.

Vor dem Hintergrund des nach wie vor schwierigen Umfelds, in dem sich die EU gegenwärtig befindet, sowie der ausgeprägten Heterogenität zwischen den Mitgliedsstaaten in Hinblick auf ihre jüngere Entwicklung und gegenwärtige Lage, stellt Österreich eine interessante Fallstudie dar. Die Darstellung der wichtigsten sozio-ökonomischen Indikatoren zeigt ein generell positives Bild der österreichischen Situation, vor allem im Vergleich zum Euroraum. Österreich weist einige Jahre nach dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise eine sehr hohe Wirtschaftsleistung pro Kopf, eine hohe Beschäftigungsquote und eine vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit auf. Die gute wirtschaftliche Positionierung Österreichs ist zum Teil auf die günstige Lage vor Beginn der Krise und zum Teil auf die Entwicklung seither zurückzuführen. In einer längerfristigen Betrachtung profitierte Österreich von überdurchschnittlich hohem Wirtschaftswachstum, das teils durch gut funktionierende Institutionen und Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen, teils durch die positiven Effekte der EU-Osterweiterung und die geographische Einbettung in einem starken, dynamischen Wirtschaftsraum erklärt werden kann.

Nach 2008 lag das Beschäftigungswachstum in Österreich deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone und der Anstieg der Arbeitslosigkeit war um vieles geringer. Im Jahr 2012 verzeichnete Österreich zum dritten Mal in Folge die geringste Arbeitslosenquote in der EU. Auch die Jugendarbeitslosigkeit und der Anteil junger Personen, die weder in Beschäftigung noch in Ausbildung sind (NEETs) sind in Österreich im europäischen Vergleich niedrig. Der österreichische Arbeitsmarkt ist im Allgemeinen durch eine hohe Flexibilität, lockere Kündigungsschutzbestimmungen und einen hohen Beschäftigungsumschlag gekennzeichnet. Gleichzeitig ist die Bedeutung von aktiver Arbeitsmarktpolitik groß und das Sozialsystem stark ausgebaut, was sich an der vergleichsweise egalitären Einkommensverteilung und niedrigen Armutsgefährdungsquote zeigt. Obwohl die Sozialquote in Österreich dem europäischen Durchschnitt entspricht, wird die Armutsgefährdung durch soziale Transfers in Österreich effektiver reduziert als im Euroraum.

Österreich nimmt innerhalb der EU in Hinblick auf die industriellen Arbeitsbeziehungen und die Sozialpartnerschaft eine Sonderstellung ein. Der Einfluss der Sozialpartner auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik geht weit über den Kernbereich der Lohn- und Kollektivvertragsverhandlungen hinaus. Die industriellen Arbeitsbeziehungen sind durch einen ungewöhnlich hohen kollektivvertraglichen Abdeckungsgrad und einen koordinierten Lohnfindungsprozess auf sektoraler Ebene unter Lohnführerschaft der Metallindustrie gekennzeichnet. Das österreichische System der Arbeitsbeziehungen ist, in Anbetracht der Transformationsprozesse der letzten Jahrzehnte, durch ein vergleichsweise hohes Ausmaß an Stabilität und Kontinuität

über die Zeit gekennzeichnet. Die Ereignisse seit Ausbruch der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Relevanz sozialpartnerschaftlich geprägter Institutionen (einschließlich eines ausgebauten Sozialsystems) unter Beweis gestellt und Gelegenheit geboten, die Stärken einer sozialpartnerschaftlich koordinierten Wirtschaftspolitik auszuspielen.

Die österreichische Wirtschaft wurde bei der Krisenbewältigung durch die hohe Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportindustrie und die gute allgemeine wirtschaftliche Situation vor der Krise begünstigt. In der akuten Krisenphase leisteten die automatischen Stabilisatoren, d. h. die automatische antizyklische Reaktion des Steuer-Transfer-Systems und der sozialen Sicherungssysteme, einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft. Darüber hinaus wurde der Krise mit einer Reihe von wirtschaftspolitischen Interventionen in Form von konjunktur- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenpaketen begegnet. Die Sozialpartnerschaft spielte sowohl bei den Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigung und der Abfederung der Arbeitslosigkeit (unter anderem Kurzarbeit, erleichterter Zugang in die Bildungskarenz und Ausweitung des Budgets für aktivierende Arbeitsmarktpolitik) als auch bei der stabilisierenden Lohnpolitik eine wesentliche Rolle.

Allerdings zeigt die vorliegende Analyse auch Problembereiche auf. Die Arbeitslosigkeit ist in Österreich zwar im EU-Vergleich niedrig, die Zahl der Arbeitslosen liegt aber über dem Vorkrisenniveau und Prognosen lassen bis 2015 einen weiteren Anstieg erwarten. Der Beschäftigungsanstieg ging mit einer deutlichen Reduktion der durchschnittlichen Arbeitszeit einher, wodurch sich auch die Reallöhne pro Kopf in den letzten Jahren nur schwach entwickelten. Darüber hinaus weist Österreich einige bereits seit längerem bekannte strukturelle Schwachstellen auf, wie z. B. die nur durchschnittliche Performanz des Bildungssystems, die geringe Arbeitsmarktpartizipation älterer Personen und den ausgeprägten Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen.

Die Krise hat zudem die wirtschafts- und interessenspolitischen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert und bestehende Spannungsfelder verschärft. Auf lohnpolitischer Ebene ist der kostenseitige Wettbewerbsdruck auf die Exportindustrie hoch. Spannungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite kamen in den letzten Jahren wiederholt zum Ausdruck, was sich unter anderem an der Aufspaltung der Kollektivverhandlungen im Metallbereich auf die einzelnen Fachverbände zeigt. Die öffentlichen Haushalte sind infolge der Konsolidierungsvorgaben fiskalisch eingeengt, wodurch der Spielraum für strukturelle Reformen kleiner geworden ist. Österreich hat demnach im EU-Vergleich zwar eine vergleichsweise günstige Ausgangsposition, es sieht sich aber nichtsdestotrotz mit erheblichen Herausforderungen für die Zukunft konfrontiert.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Übersichten	2
Verzeichnis der Abbildungen	2
1. Einleitung	3
2. Wo steht Österreich heute?	4
3. Industrielle Arbeitsbeziehungen und Sozialpartnerschaft in Österreich	12
4. Die Reaktion auf die Wirtschaftskrise und die Rolle der Sozialpartnerschaft	16
5. Ausblick	20
Literaturhinweise	22

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Makroökonomische Performanz	4
Übersicht 2: Arbeitsmarktindikatoren	5
Übersicht 3: Indikatoren Arbeitsmarktsegmente	6
Übersicht 4: Gender Gaps	7
Übersicht 5: Verteilung, Armut und Sozialleistungen	9
Übersicht 6: Indikatoren Arbeitsmarktintegration und aktive Arbeitsmarktpolitik	10
Übersicht 7: Bildung und Zukunft	11
Übersicht 8: Lebenserwartung und Gesundheit	12
Übersicht 9: Reaktion der automatischen Stabilisatoren während der Krise in Österreich	17

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Reallöhne pro Kopf ¹⁾ , durchschnittliche Veränderungsrate 2008/2012 in %	8
Abbildung 2: Durchschnittlich tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit in der Haupttätigkeit	8
Abbildung 3: Gewerkschaftsdichte und kollektivvertragliche Abdeckungsquote	14
Abbildung 4: Organisationsgrad der Arbeitgeber und kollektivvertragliche Abdeckungsquote	14
Abbildung 5: Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich	18

1. Einleitung

Der Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 führte zu erheblichen Verwerfungen im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge Europas. In Kombination mit der darauf folgenden Staatsschuldenkrise veränderte die Wirtschaftskrise auch das Gleichgewicht innerhalb der EU, sowie die Beziehung der Mitgliedsstaaten unter- und ihre gegenseitige Wahrnehmung voneinander. Die Krise legte bereits bestehende, aber vor 2008 nicht ausreichend analysierte und reflektierte Ungleichgewichte zwischen den EU-Ländern bloß, insbesondere innerhalb der Währungsunion. Andererseits verstärkten die Krisendynamik und die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Krise die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Eurozone.

Vor dem Hintergrund des nach wie vor schwierigen wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Umfelds, in dem sich die EU gegenwärtig befindet, sowie der ausgeprägten Heterogenität zwischen den Mitgliedsstaaten in Hinblick auf ihre jüngere Entwicklung und gegenwärtige Lage, stellt Österreich eine interessante Fallstudie dar. Österreich gehört zu den Ländern, die im öffentlichen Diskurs dem vergleichsweise stabilen „Kern“ der Währungsunion zugerechnet werden. Auch außerhalb des gemeinsamen Währungsraumes fiel Österreich in den Jahren seit Krisenbeginn aufgrund seiner überdurchschnittlich guten ökonomischen Performanz auf. Österreich erlebte, so wie die meisten anderen europäischen Länder, 2008/2009 die schwerste Krise der vergangenen sechs Jahrzehnte. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ging infolge des Einbruchs der Exportnachfrage 2009 um fast vier Prozent zurück. Der Rezession folgte jedoch eine vergleichsweise rasche Erholung der Exporte und der Wirtschaft allgemein. Im internationalen Umfeld fand besonders die günstige Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt Beachtung. Österreich hatte 2012 zum dritten Mal in Folge die niedrigste Arbeitslosenquote in der EU. Auch sonst erwies sich das österreichische System als stabil und anpassungsfähig. Das ausgebaute Sozialsystem und die diskretionären Krisenmaßnahmen halfen, die negativen sozialen Folgen der Krise erheblich abzufedern.

Der vorliegende Bericht setzt sich in einem ersten Schritt das Ziel, die jüngsten Entwicklungen sowie die derzeitige sozio-ökonomische Situation des Landes anhand einer Palette von Indikatoren zu beleuchten (Abschnitt 2). Um eine Einschätzung der österreichischen Situation zu ermöglichen, werden die Indikatoren für Österreich jeweils mit den Durchschnittswerten für den Euroraum und der EU27 sowie für Deutschland, dem wichtigsten Handelspartner Österreichs, verglichen. Österreich hebt sich durch seine stark korporatistisch ausgerichteten Arbeitsbeziehungen und vor allem durch den weit überdurchschnittlichen Einfluss, den die Sozialpartner auf Wirtschafts- und Sozialpolitik ausüben, von den meisten EU-Ländern ab. Die industriellen Arbeitsbeziehungen und das institutionelle Gefüge der Sozialpartnerschaft unterlagen im Laufe der vergangenen Jahrzehnte in Österreich geringeren Änderungen als in anderen Ländern. Die österreichische Situation und vor allem die Entwicklung in Zusammenhang mit der Krise muss deshalb vor dem Hintergrund der Sonderstellung der Sozialpartnerschaft begriffen werden. Aus diesem Grund wird im dritten und vierten Abschnitt

des Berichts die österreichische Sozialpartnerschaft kurz charakterisiert und anschließend ihre Rolle im Zusammenhang mit den Entwicklungen der jüngsten Jahre thematisiert. Die Schlussbemerkungen fassen die wichtigsten Erkenntnisse aus den Analysen zusammen und geben einen (kritischen) Ausblick.

2. Wo steht Österreich heute?

Vier Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise zeichnet die OECD in ihrem jüngsten Wirtschaftsbericht ein sehr günstiges Bild der wirtschaftlichen und sozialen Lage Österreichs. Neben einem sehr hohen Lebensstandard weist Österreich eine vergleichsweise geringe Arbeitslosenquote auf, kombiniert mit geringer Ungleichheit, hohen Umweltstandards und einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung (OECD, 2013). Im Jahr 2012 wurde in Österreich pro Kopf ein BIP erwirtschaftet, das um rund ein Viertel bzw. fast 40% höher war als im Durchschnitt des Euroraums bzw. der EU27 und auch höher lag als in Deutschland (Übersicht 1). Ebenfalls überdurchschnittlich hoch sind die Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten in Kaufkraftstandards und die Produktivität je Beschäftigten. Die hohe Wirtschaftsleistung ist das Ergebnis eines längerfristigen Aufholprozesses, durch den Österreich mit den Spitzenländern im EU-Raum aufschließen konnte. Das BIP-Wachstum war in Österreich vor der Krise aufgrund seiner wirtschaftlichen Handelsverflechtungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und Deutschland etwas höher als im Euroraum (gemessen an den durchschnittlichen Veränderungsraten zwischen 2000 und 2008). Nach dem Krisenjahr 2009 blieb das BIP Wachstum zwar leicht hinter dem durchschnittlichen Wachstum in Deutschland zurück, es entwickelte sich aber weiterhin besser als im Euroraum und im Durchschnitt der EU27.

Übersicht 1: Makroökonomische Performanz

	Reales BIP pro Kopf (Basis 2005)		BIP Wachstum (real) (Ø p.a.)		Arbeits- produktivität je Beschäftigten	Arbeitnehmer- entgelte je Arbeitnehmer
	Euro je Einwohner	Index 2002=100	In %		Index EU27=100	In KKS ¹⁾
	2012	2012	2000/2008	2008/2013	2012	2012
Österreich	32.200	113	2,1	0,4	115,2	38.696
Deutschland	30.200	114	1,4	0,6	106,2	35.734
Ø EU 27	23.200	108	2,0	-0,3	100,0	33.853
Ø Euro 17	25.700	105	1,8	-0,4	107,9	36.108

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Kaufkraftstandards.

Der starke Rückgang des österreichischen BIPs im Jahr 2009 belief sich auf -3,8%. Dennoch stieg die Arbeitslosigkeit in diesem Jahr laut Eurostat vergleichsweise moderat um +1 Prozentpunkt auf 4,8%. Die Beschäftigung schrumpfte vergleichsweise mäßig um -0,7 Prozentpunkte. Wie in Abschnitt 4 besprochen wird, hielten sich die negativen Folgen des Konjunkturerinbruchs auf den Arbeitsmarkt auch deshalb in Grenzen, weil Arbeitszeitguthaben

abgebaut wurden und Kurzarbeit zur Überbrückung der schwachen Auftragslage eingesetzt wurde. Dieses Instrumentarium ermöglichte es Unternehmen, Arbeitskräfte trotz Einbruch in der Auftragslage in Beschäftigung zu halten, weshalb bei Ansprüngen der Nachfrage im Jahresverlauf 2010 eingearbeitete Arbeitskräfte in den Unternehmen ohne Zeitverzug bereitstanden. Hinzu kommt, dass die Krise in Österreich – ähnlich wie in Deutschland – nicht die gesamte Wirtschaft erfasste, sondern nur einen Teilbereich. Die Krise konzentrierte sich auf den Produktionssektor, währenddessen die Beschäftigung im Dienstleistungssektor trotz Konjunkturflaute weiter ausgebaut wurde. Die Arbeitslosigkeit in Österreich sank in den Jahren 2010 und 2011 aufgrund günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Wesentlichen auf das Vorkrisenniveau. Seit 2012 steigt die Arbeitslosigkeit in Folge der Abschwächung der Konjunktur erneut, während die Beschäftigung trotz verhaltener Konjunkturentwicklung weiterhin wächst.

Übersicht 2: Arbeitsmarktindikatoren

	Beschäftigungsquote (15-64 Jahre)	Beschäftigungsquote (15-64 Jahre) in VZÄ ¹⁾	Beschäftigungswachstum (Ø p.a.)		Arbeitslosenquote (15-64 Jahre)	Inaktive Bevölkerung (out of labour force) ²⁾
	2012	2012	In %		2012	2012
Österreich	72,5	63,9	2000/2008	2008/2012	4,4	24,1
Deutschland	72,8	63,0	0,3	0,8	5,6	22,9
Ø EU 27	64,2	58,4	1,0	-0,6	10,6	28,2
Ø Euro 17	63,8	57,4	1,1	-0,7	11,4	28,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Vollzeitäquivalente. – ²⁾ In % der Gesamtbevölkerung.

Die Beschäftigungsindikatoren für das Jahr 2012 spiegeln für Österreich sowohl eine höhere Beschäftigung nach Köpfen als auch nach Vollzeitäquivalenten wieder als im europäischen Durchschnitt. Zudem fiel das jährliche Beschäftigungswachstum im Zeitabschnitt 2008/2012 einschließlich des Krisenjahres 2009 in Österreich deutlich höher aus als im Euroraum bzw. im Durchschnitt der EU27 und lag gleichauf mit Deutschland. Vor der Krise war das Beschäftigungswachstum in Österreich höher als im Euroraum und in der EU27 bzw. wesentlich höher als in Deutschland.

In Bezug auf die Arbeitslosenquote der 15- bis 64-Jährigen verzeichnete Österreich 2012 den geringsten Wert in der EU, in der Eurozone war die Quote der Arbeitssuchenden rund 2½-mal so hoch. Der inaktive Anteil der Bevölkerung war zwar in Österreich ebenfalls geringer als im Euroraum, aber höher als in Deutschland. Die Jugendarbeitslosigkeit ist zwar auch in Österreich höher als die Arbeitslosigkeit im Haupterwerbsalter, da Jugendliche eine höhere Sucharbeitslosigkeit und häufig weniger Erfahrungswissen haben. Bei unzureichender Auftragslage verlieren sie öfter als erste den Arbeitsplatz, da sie die geringste Betriebszugehörigkeitsdauer haben. Dennoch ist die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich deutlich niedriger als in vielen anderen europäischen Staaten, was neben der

Ausbildungsgarantie für Jugendliche, die keine betriebliche Lehrstelle finden können, auf die Mehrgliedrigkeit des österreichischen Erstausbildungssystems in der oberen Sekundarstufe zurückzuführen ist. Dieses System ist unterteilt in allgemein- und berufsbildende Schulen, und innerhalb der berufsbildenden Schulen in vollzeitschulische Zweige mit Praktikumsanteil und in die Lehrausbildung, die in höherem Maße in einem Lehrbetrieb stattfindet. Da für jene Jugendlichen, die sich für eine berufsbildende Schule entscheiden, die berufliche Bildung bereits während der Schulzeit stattfindet, sind solche Schulabgängerinnen und Schulabgänger am Arbeitsmarkt eher „konkurrenzfähig“, da sie häufig keine Einarbeitungszeit benötigen.

Ungeachtet der im internationalen Vergleich günstigen Performanz des österreichischen Arbeitsmarktes zeichnet sich dieser durch markante Unterschiede in der altersspezifischen Erwerbsbeteiligung aus, wodurch ein wesentliches Problem des österreichischen Arbeitsmarktes sichtbar wird: die geringe Beschäftigungsintensität älterer Arbeitskräfte (Übersicht 3). So unterscheidet sich die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen zwischen Österreich und Deutschland um 18,4 Prozentpunkte (Differenz zum Euroraum: 5,6 Prozentpunkte, zur EU27: 5,8 Prozentpunkte). Die geringe Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe in Österreich muss vor dem Hintergrund ihrer hohen Inaktivitätsquote interpretiert werden.

Übersicht 3: Indikatoren Arbeitsmarktsegmente

	Beschäftigungsquote (55-64 Jahre)	Arbeitslosenquote (55-64 Jahre)	Langzeitarbeitslosenquote (55-64 Jahre)	Arbeitslosenquote (15-24 Jahre)	Niedriglohnbeschäftigtenquote ¹⁾	Working Poor ²⁾
	In %					
	2012	2012	2012	2012	2010	2012
Österreich	43,1	3,0	52,9	8,7	15,2	8,1
Deutschland	61,5	5,9	63,0	8,1	20,9	7,8
Ø EU 27	48,9	7,3	58,5	22,8	17,1 ³⁾	9,2
Ø Euro 17	48,7	8,0	61,8	22,9	15,2 ³⁾	8,9

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – 1) Anteil der vollzeitbeschäftigten Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher an der Gesamtzahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer. Als Niedriglohnbezieherinnen bzw. -bezieher gelten diejenigen Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer, deren Bruttostundenverdienst zwei Drittel oder weniger des nationalen Medianverdienstes beträgt. – 2) Armutsgefährdungsquote von erwerbstätigen Personen: Anteil von beschäftigten Personen (18 Jahre und älter) mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60% des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialleistungen) festgelegt ist. – 3) Ungewichteter Durchschnitt.

Die Beschäftigungsquote von Frauen ist in Österreich dagegen relativ hoch und der Geschlechterunterschied zwischen Männern und Frauen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt. Die Höhe der Frauenbeschäftigungsquote verringert sich jedoch in der Perspektive der Vollzeitäquivalente aufgrund der hohen Teilzeitbeschäftigung. Während im Jahr 2012 die Beschäftigungsquote der Frauen in Österreich um 9,1 Prozentpunkte über dem EU27 Durchschnitt lag, betrug die Differenz in Vollzeitäquivalenten nur 4,6 Prozentpunkte. Darüber hinaus ist der unbereinigte Unterschied des Brutto-

Stundenverdienstes zwischen Männern und Frauen in Österreich um einiges höher als im europäischen Durchschnitt.

Übersicht 4: Gender Gaps

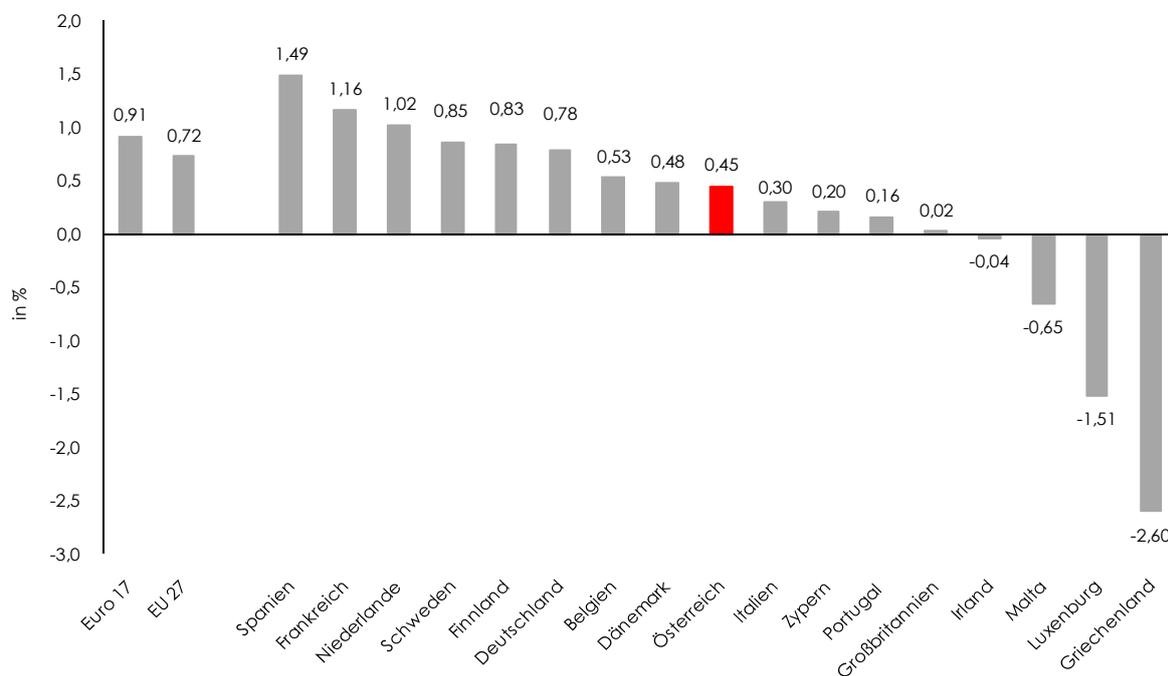
	Beschäftigungsquote der Frauen (15-64 Jahre)	Teilzeitbeschäftigung der Frauen (15-64 Jahre)	Beschäftigungsquote der Frauen in VZÄ ¹⁾ (15-64 Jahre)	Gender gap Beschäftigungsquote (25-44 Jahre) ²⁾	Gender gap Arbeitslosenquote (15-64 Jahre) ²⁾	Gender pay gap ³⁾
	In %	In %	In %	In Prozentpunkten	In Prozentpunkten	In %
	2012	2012	2012	2012	2012	2011
Österreich	67,3	44,4	53,0	9,0	0,0	23,7
Deutschland	68,0	45,0	52,1	10,8	0,5	22,2
Ø EU 27	58,6	32,1	49,9	12,4	-0,1	16,2
Ø Euro 17	58,2	35,8	48,4	11,9	-0,3	16,4

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – 1) Vollzeitäquivalente. – 2) Differenz von Männer und Frauen. – 3) Gender Pay Gap ist der Unterschied in den durchschnittlichen Brutto-Stundenverdiensten der männlichen und weiblichen Beschäftigung in Prozent der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste der männlichen Beschäftigten.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise zog auch strukturelle Veränderungen am österreichischen Arbeitsmarkt nach sich, die im Wesentlichen angebotsinduziert sind: neben der weiterhin ungebrochenen Ausweitung der Frauenbeschäftigung erhöht sich die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte infolge demographischer Faktoren (Altersstruktur der Beschäftigung) und der Einschränkung der Abgangsmöglichkeiten in die Invaliditätspension bzw. Früh- oder Korridor pension. Zudem nimmt die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften weiter zu, insbesondere von Arbeitskräften aus den EU Beitrittsstaaten von 2004 mit einem hohen PendlerInnenanteil von Arbeitskräften aus der Slowakei und Ungarn.

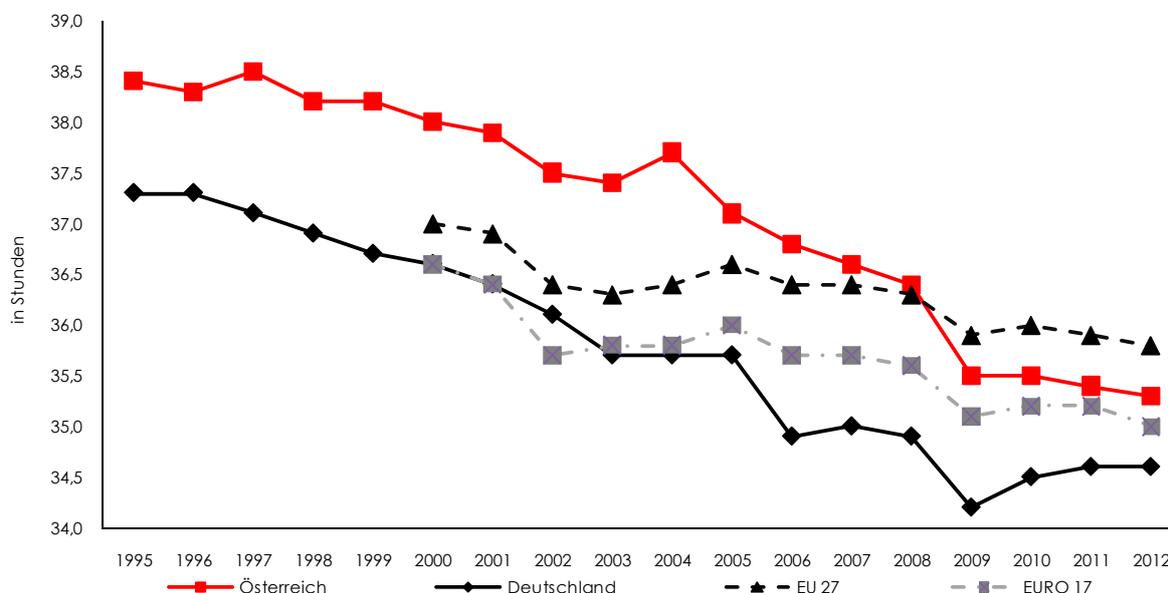
Für den österreichischen Arbeitsmarkt seit der Krise ist ebenfalls kennzeichnend, dass sich die Reallöhne schwach entwickeln und die durchschnittlich geleistete Arbeitszeit zurückgeht (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2). Der Rückgang der tatsächlich geleisteten Wochenarbeitszeiten ergab sich einerseits durch die Zunahme von Teilzeitarbeit und der Abnahme von Vollzeitarbeit und andererseits durch den Abbau von Überstunden – vor allem bei Personen mit sehr langen Arbeitszeiten. So haben sich die Reallöhne pro Kopf zwischen 2008 und 2012 wesentlich moderater entwickelt als im Euroraum und auch als im Vergleich mit der EU27 sowie gegenüber Deutschland, das bekanntlich in der Vergangenheit eine sehr schwache Lohnentwicklung verzeichnete. Andererseits fiel die Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich wesentlich geringer als in Deutschland: Knapp ein Siebtel der Beschäftigten in Österreich verdienen weniger als zwei Drittel des nationalen Medianverdienstes (in Deutschland ist das ein Fünftel) und ein Zwölftel der österreichischen Beschäftigten verfügen über ein äquivalisiertes Einkommen, das unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt.

Abbildung 1: Reallöhne pro Kopf¹⁾, durchschnittliche Veränderungsrate 2008/2012 in %



Q: AMECO, WIFO-Berechnungen. – 1) Reallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer deflationiert um die Entwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex.

Abbildung 2: Durchschnittlich tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit in der Haupttätigkeit Unselbständig Beschäftigte



Q: Eurostat.

Die Verteilung der Einkommen ist in Österreich etwas gleichere als in anderen europäischen Staaten. Die Einkommen der oberen 20% machen das 4,2-fache der Einkommen der untersten 20% der EinkommensbezieherInnen aus, während dieses Verhältnis sowohl in Deutschland (geringfügig) als auch im Euroraum und der EU27 höher ist. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch beim Vergleich des Gini-Koeffizienten wieder, der in Österreich geringer ist als in den Vergleichsstaaten. Während in Österreich die Sozialquote – also der Anteil der Sozialleistungen am BIP - dem europäischen Durchschnitt entspricht, ist die Effektivität dieser Sozialausgaben höher als in anderen EU Staaten: Die Reduktion der Armutsgefährdungsquote durch soziale Transfers ist in Österreich wesentlich höher als in Deutschland und im Euroraum.

Übersicht 5: Verteilung, Armut und Sozialleistungen

	Einkommens- quintil- verhältnis ¹⁾	Gini- Koeffizient ²⁾	Abgaben- quote (auf Arbeit) ³⁾	Sozialquote ⁴⁾	Armuts- gefährdungs- quote nach Sozial- leistungen	Reduktion der Armutsge- fährdung ⁵⁾
			In %	In %	In %	In %
	2012	2012	2011	2011	2012	2012
Österreich	4,2	0,276	56,7	29,5	14,4	-44,2
Deutschland	4,3	0,283	55,9	29,4	16,1	-33,7
Ø EU 27	5,1	0,306	50,8	29,0	16,9	-34,7
Ø Euro 17	5,0	0,304	53,0	30,0	17,0	- 32,0

Q: Eurostat, Taxation Trends in the EU 2013, WIFO-Berechnungen. – 1) Verhältnis des Gesamteinkommens von den 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen von den 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil). Unter Einkommen wird das verfügbare Äquivalenzeinkommen verstanden. – 2) Gini- Koeffizient für das Haushaltseinkommen, skaliert von 0 bis 1. – 3) In % der Gesamtabgaben. – 4) Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt. – 5) Gegenüberstellung der Armutsgefährdungsquote vor und nach Sozialleistungen.

Die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind darauf ausgerichtet, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu erhöhen sowie Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. zu beenden. Hierunter fallen Qualifizierungsangebote, Unterstützungsleistungen und beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Österreich hat in den Krisenjahren eine Reihe von diskretionären arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ergriffen. Dadurch wurden die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, die bereits unmittelbar vor der Krise leicht über dem europäischen Durchschnitt lagen, stark erhöht. Nach der Erreichung von Spitzenwerten in 2009 gingen diese Ausgaben, gemessen am BIP, wieder leicht zurück. Österreich ist aber nach wie vor ein Land, in dem Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine sehr wichtige Komponente des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums darstellen.

Übersicht 6: Indikatoren Arbeitsmarktintegration und aktive Arbeitsmarktpolitik

	Befristete Beschäftigung (15-64 Jahre) ¹⁾	Teilzeitbeschäftigung (15-64 Jahre) ²⁾	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ³⁾
	In % 2012	In % 2012	In % des BIPs 2009
Österreich	9,3	24,9	0,667
Deutschland	13,9	25,7	0,634
Ø EU 27	13,7	19,2	0,542
Ø Euro 17	15,3	20,9	0,495 ⁴⁾

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag in Prozent der Gesamtzahl der Arbeitnehmer. – ²⁾ In % der gesamten Beschäftigung. – ³⁾ In % des BIP, Kategorien 2-7. – ⁴⁾ Ungewichteter Durchschnitt.

Abgesehen von den quantitativen Unterschieden in Bezug auf die Arbeitsmarktp Performanz unterscheidet sich der österreichische Arbeitsmarkt von anderen europäischen Arbeitsmärkten durch eine Vielzahl von Faktoren, beginnend mit hoher Flexibilität und vergleichsweise hohem Teilzeitbeschäftigungsanteil über eine große Bedeutung von aktiver Arbeitsmarktpolitik bis hin zu vergleichsweise geringem Kündigungsschutz und hohem Beschäftigungsumschlag (Aiginger et al., 2011). Aufgrund der relativ liberalen Kündigungsschutzbestimmungen in Österreich ist die befristete Beschäftigung wesentlich geringer als in Deutschland bzw. im europäischen Durchschnitt. Die Teilzeitbeschäftigung hingegen hat im Laufe der letzten zwei Dekaden kontinuierlich zugenommen und lag im Jahr 2012 bei rund einem Viertel der Beschäftigten – etwas niedriger als in Deutschland, aber um rund 5 Prozentpunkte höher als im europäischen Durchschnitt.

Ein hoher Ausbildungsstand der Bevölkerung und eine hohe Qualität des Bildungssystems stellen wichtige Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes dar und bilden die Basis für Kreativität und die Nutzung von technischen-, sozialen- und organisatorischen Innovationen; und ebenso für die individuelle Arbeitsmarktintegration. Die PISA-Ergebnisse bescheinigen den österreichischen SchülerInnen bei ihren erbrachten Leistungen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften allerdings höchstens Mittelmaß bei gleichzeitig 20% Risikoschülerinnen und -schülern sowohl in Mathematik als auch im Lesen.

Bei den Studienanfängerinnen und -anfängern liegt Österreich, wenngleich auch etwas weniger stark als in der Vergangenheit, hinter einigen EU-Staaten zurück, wenngleich mehr Jugendliche (insbesondere Frauen) als in der Vergangenheit eine weiterführende Ausbildung im Anschluss an die Pflichtschule abschließen (Bock-Schappelwein et al., 2012). Dennoch bleibt der im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche Bevölkerungsanteil mit einem tertiären Bildungsabschluss ein wesentliches Merkmal des Bildungssystems in Österreich, das der Ausgestaltung der oberen Sekundarstufe geschuldet ist. Ein Fünftel der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren hat einen tertiären Bildungsabschluss, während dieser Anteil im Euroraum sieben Prozentpunkte höher liegt.

Andererseits ist für den Bildungsstand der Bevölkerung nicht nur relevant, wie viele Jugendliche eine weiterführende Ausbildung abschließen bzw. ein Studium beenden,

sondern auch wie viele überhaupt an keiner weiterführenden Ausbildung teilnehmen und auch nicht direkt am Arbeitsplatz Erfahrungswissen sammeln können und daher ein hohes Risiko sozialer und wirtschaftlicher Exklusion haben. Die Zahl der nichterwerbstätigen Jugendlichen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die an keiner Bildung und Ausbildung teilnehmen und eben auch nicht beschäftigt sind (sogenannte „NEETS“ – „Neither in employment nor education and training“) ist in Österreich laut Eurostat mit 6,5% (2010) im Vergleich zur EU 27 nur halb so hoch. Während in Österreich knapp jede 15. junge Person davon betroffen ist, ist dies im Euroraum knapp jede 8. junge Person. Dieser Unterschied ist unter anderem auf die in Österreich geltende Ausbildungsgarantie für Jugendliche zurückzuführen, die Jugendlichen, die keine betriebliche Lehrstelle finden können, einen überbetrieblichen Lehrplatz anbietet.

Übersicht 7: Bildung und Zukunft

	Bevölkerung mit Tertiärabschluss (25-34 Jahre)	Bevölkerung mit Tertiärabschluss (25-64 Jahre)	Lebenslanges Lernen ¹⁾	"NEETS" (15-24 Jahre) ²⁾
	In %			
	2012	2012	2012	2012
Österreich	23,0	20,0	14,1	6,5
Deutschland	29,0	28,1	7,9	7,1
Ø EU 27	35,3	27,7	9,0	13,1
Ø Euro 17	33,7	27,0	8,4	13,0

Q: Eurostat. – ¹⁾ Erwachsenenbeteiligung an Aus- und Weiterbildung. – ²⁾ Nicht erwerbstätige Jugendliche, die sich in keiner Aus- und Weiterbildung befinden.

Ein Vergleich von gesundheitlichen Indikatoren zeigt ein interessantes Bild (Übersicht 8). Während die Lebenserwartung sowohl bei Frauen als auch bei Männer knapp über dem europäischen Durchschnitt liegt, sind die zu erwartenden gesunden Lebensjahre um einiges geringer als in den anderen europäischen Ländern. Dieses Problem der scheinbar schlechteren Gesundheit der österreichischen Bevölkerung schlägt sich auch am Arbeitsmarkt nieder. Rund ein Viertel der österreichischen Erwerbsbevölkerung gibt an, langandauernde Gesundheitsprobleme zu haben – das sind 3,9 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt des Euroraumes.

Übersicht 8: Lebenserwartung und Gesundheit

	Lebenserwartung bei der Geburt – Männer	Lebenserwartung bei der Geburt – Frauen	Gesunde Lebensjahre bei der Geburt – Männer	Gesunde Lebensjahre bei der Geburt – Frauen	Erwerbstätige mit einem lang andauernden Gesundheitsproblem/ Behinderung
	Jahre	Jahre	Jahre	Jahre	In %
	2011	2011	2011	2011	2011
Österreich	78,3	83,8	59,8	60,4	24,2
Deutschland	78,4	83,2	57,9	58,7	25,0
Ø EU 27	76,1 ¹⁾	82,3 ¹⁾	61,8	62,2	20,3
Ø Euro 17	77,7 ¹⁾	83,4 ¹⁾	63,8 ¹⁾	63,5 ¹⁾	20,3 ¹⁾

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – ¹⁾ Ungewichteter Durchschnitt.

Die vorgestellten Indikatoren zeigen ein insgesamt positives Bild der sozioökonomischen Lage in Österreich, das allerdings nicht frei von Schatten ist. Obwohl die Arbeitslosigkeit geringer ist als in den meisten anderen europäischen Staaten und gleichzeitig ein Beschäftigungsanstieg beobachtet wird, sind dennoch einige strukturelle Schwachstellen am Arbeitsmarkt offensichtlich: eine schwache Entwicklung der Reallöhne, eine Abnahme des Arbeitsvolumens, ausgeprägte Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen und eine geringe Arbeitsmarktpartizipation älterer Personen. Die Prognosen für den österreichischen Arbeitsmarkt bis 2015 lassen darüber hinaus einen nochmaligen Anstieg der Arbeitslosigkeit erwarten.

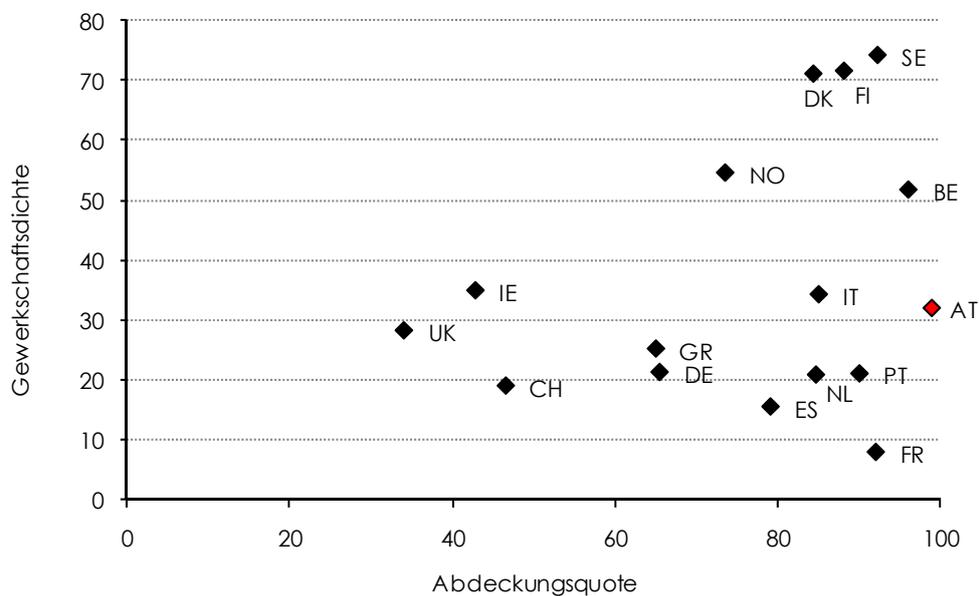
3. Industrielle Arbeitsbeziehungen und Sozialpartnerschaft in Österreich

Österreich gehört innerhalb der EU zu den Ländern, in denen die Sozialpartnerschaft einen besonders starken Einfluss auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik ausübt. Sozialpartnerschaft beruht auf dem korporatistischen Prinzip, dass ein gesellschaftlicher Ausgleich zwischen den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über entsprechende Interessensvertretungen gefunden werden soll. In Österreich wurde das sozialpartnerschaftliche Prinzip in der Nachkriegszeit institutionell stark verankert. Durch die Trägerschaft von Selbstverwaltungskörpern, die Einbringung von Expertise im Gesetzgebungsprozess und die Mitgliedschaft vieler Spitzenvertreterinnen und -vertreter in Parlamenten und Regierungen reichte der Einfluss der Sozialpartner auf die österreichische Sozial- und Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahrzehnten weit über den Kernbereich der Lohn- und Kollektivvertragsverhandlungen hinaus (Wineroither, 2013; Brandl – Leoni, 2013). Diesbezüglich unterscheidet sich Österreich von anderen sozialpartnerschaftlich geprägten Ländern, wie die skandinavischen, in denen die Beteiligung der Sozialpartner an staatliche Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen weniger intensiv war bzw. ist (Karlhofer – Sickinger, 1999).

Auch in Bezug auf die Lohnfindung und die Arbeitsbeziehungen nimmt Österreich – insbesondere gegenwärtig – eine internationale Sonderstellung ein. Das institutionelle Fundament der österreichischen Sozialpartnerschaft besteht aus einer „gemischten Interessensvertretung“ in der neben Vereinen mit freiwilliger Mitgliedschaft (wie die Gewerkschaften) die Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der entsprechenden gesetzlichen Interessensvertretung (Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer) besteht. Hauptmerkmale des von der Sozialpartnerschaft geprägten Lohnverhandlungssystems sind die koordinierten Lohnverhandlungen auf sektoraler Ebene unter der Lohnführerschaft der Metallindustrie (Traxler, 2001; Knell – Stiglbauer, 2009, 2012). Obwohl auf sektoraler Ebene unzählige Kollektivverträge ausverhandelt werden und die entsprechenden Teilorganisationen der bundesweiten Interessensvertretungen (Teilgewerkschaften im Österreichischen Gewerkschaftsbund, Fachverbände und Innungen in der Wirtschaftskammer Österreich) weitestgehend autonom handeln (Pollan, 2004), besteht auf Bundesebene durch die Aktivität der Interessensvertretungen ein Abgleich der unterschiedlichen Positionen und ein bestimmtes Ausmaß an gesamtwirtschaftlicher Steuerung.

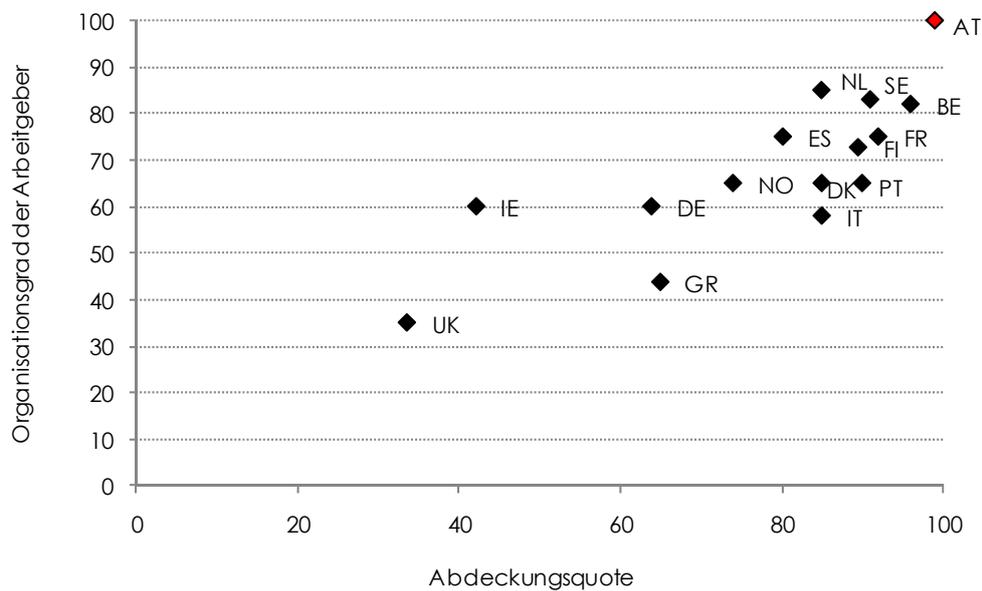
Wie aus den nachfolgenden beiden Abbildungen (Abbildung 3 und Abbildung 4) hervorgeht, sticht Österreich im internationalen Umfeld aufgrund einer besonders hohen kollektivvertraglichen Abdeckungsquote hervor. Der Abdeckungsgrad von Lohnverhandlungsergebnissen gibt an, wie viel Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Verhandlungsergebnissen, die von den Sozialpartnern (Tarifparteien) erzielt wurden, erfasst sind. Diese Abdeckungsquote ist von großer Bedeutung, weil sie gewissermaßen das Bindeglied zwischen Korporatismus und makroökonomischer Performanz darstellt: Erst bei einem hohen Abdeckungsgrad können kollektive Vereinbarungen auch makroökonomische Wirkung entfalten (Leibrecht – Rocha-Akis, 2013). Wie aus den Abbildungen ersichtlich ist, korreliert die Abdeckungsquote international nicht mit der Gewerkschaftsdichte (Abbildung 3), aber sehr wohl mit dem Anteil der Beschäftigten, die in Unternehmen arbeiten, welche Mitglieder eines Arbeitgeberverbandes sind (Abbildung 4). Österreich weist im internationalen Vergleich den höchsten Arbeitgeberorganisationsgrad auf. Dieser lässt sich durch die gesetzlich verpflichtende Mitgliedschaft der Arbeitgeber in den Wirtschaftskammern und die damit einhergehende umfassende Tarifbindung erklären. Gleichzeitig weist die Arbeitnehmerseite aufgrund der gesetzlich verpflichtenden Mitgliedschaft in den Arbeiterkammern und der Aufgabenteilung zwischen Gewerkschaften, Arbeiterkammern und betrieblicher Interessenvertretung ein überdurchschnittliches Maß an Koordination und in den Verhandlungen ein hohes Gewicht gegenüber der Arbeitgeberseite auf.

Abbildung 3: Gewerkschaftsdichte und kollektivvertragliche Abdeckungsquote
Ø 2000/2011



Q: ICTWSS database (Version 4, April 2013), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4: Organisationsgrad der Arbeitgeber und kollektivvertragliche Abdeckungsquote
2008



Q: ICTWSS database (Version 4, April 2013), WIFO-Berechnungen.

Aufgrund dieser Eigenschaften ist wiederholt von einer Sonderstellung des österreichischen Sozialpartnermodells und der österreichischen Arbeitsbeziehungen im (westeuropäischen) internationalen Kontext gesprochen worden. Neben dem „extrem korporatistischen“ Charakter der Arbeitsbeziehungen hebt *Traxler (1998)* die Stabilität und Kontinuität des österreichischen Systems über die Zeit hervor. Im internationalen Umfeld kam es in der jüngeren Vergangenheit vielfach zu einer Veränderung der Arbeitsbeziehungen, weg von koordinierten und zentralisierten Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen in Richtung stärkerer Dezentralisierung auf Unternehmensebene. Gleichzeitig kam es zu einer größeren Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und einem starken Anstieg atypischer Beschäftigungsformen. Zwar hinterließen die breiten ökonomischen und gesellschaftspolitischen Trends der letzten Jahrzehnte auch im institutionellen Gefüge der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ihre Spuren. Das zeigt sich unter anderem daran, dass die gewerkschaftliche Organisationsdichte in Österreich, wie in den meisten Industriestaaten, langfristig rückläufig ist (*Visser, 2006*). Ein Teil dieser Entwicklung kann durch den Strukturwandel, der in Wirtschaft und am Arbeitsmarkt stattfand, erklärt werden. Gerade jene Bereiche, auf die seit geraumer Zeit ein Großteil des Beschäftigungswachstums entfällt, sind durch Merkmale (geringe Betriebsgröße, hoher Anteil an atypischen Beschäftigungsverhältnissen, kurze Beschäftigungsdauer) gekennzeichnet, die den Zulauf zur gewerkschaftlichen Interessensvertretung erschweren.

Im breiteren gesellschaftlichen und politischen Kontext geriet das sozialpartnerschaftliche System seit den 1980er Jahren vermehrt unter Druck. Ursprung dieser Entwicklung waren längerfristige und international beobachtbare Trends, wie das Verschwimmen der Grenzen zwischen Arbeit und Kapital, eine stärkere Differenzierung zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ der wirtschaftlichen Transformationsprozesse und eine allgemeine Entpolitisierung der gesellschaftlichen Dynamiken (siehe *Ferner – Hyman, 1998*). Auch der Beitritt zur EU, die Liberalisierung und Internationalisierung der Produktmärkte und die damit einhergehende Verschärfung des Wettbewerbsdrucks förderten eine stärkere Verzahnung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen auf Unternehmensebene und schwächte die Wahrnehmung kollektiver Interessen. Darüber hinaus schränkte der Beitritt Österreichs in die EU und die steigende Internationalisierung seiner Wirtschaft den Handlungsspielraum der interessenspolitischen Akteure ein. Eine politische Zäsur mit der Vergangenheit ergab sich in Österreich in der Periode 2000/2006 in Zusammenhang mit der Regierung von ÖVP und FPÖ, die eine Serie großer Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP, den Parteien der „Konsensdemokratie“ (*Winerither, 2013*), unterbrach. Die Zäsur mit der etablierten Form der Interessenspolitik bestand in erster Linie darin, dass der Kernbereich des österreichischen Korporatismus, die Beteiligung an die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, eingeschränkt wurde (*Tálos, 2006*).

Trotz dieser Schwankungen und Entwicklungen, blieb die Rolle der Sozialpartnerschaft in Österreich jedoch durchgehend stark ausgeprägt. Das zeigt sich beispielsweise an der hohen kollektivvertragliche Abdeckungsquote, die in den 2000er Jahren durch die Erschließung von

wachsenden und bisher noch nicht durch Kollektivverträge abgedeckten Bereichen (wie z. B. die Arbeitskräfteüberlassung, die Sozial- und Gesundheitsberufe und die privaten Bildungseinrichtungen) beibehalten werden konnte (Böhnisch, 2008; Hermann – Flecker, 2009). Auch die „vertikalen Netzwerke“ der Interessenspolitik, d. h. die traditionelle Interaktion zwischen Interessensorganisationen und einer jeweils nahe stehenden Partei, blieben intakt (Tálos, 2006). Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Präsenz in der Regierung von Personen aus dem Kreis der Interessensvertretungen nach Ende der Koalition von ÖVP und FPÖ wieder merklich erstarkte. Berechnungen anhand von Korporatismus-Indizes zeigen für Österreich in der Periode 2000-2006/7 zwar einen leichten Rückgang, bestätigen aber nach wie vor eine Spitzenposition im internationalen Vergleich. Diese Entwicklungen sind insbesondere deshalb bemerkenswert, weil sich in vergleichbaren Ländern die interessenspolitischen Rahmenbedingungen stärker veränderten: In Deutschland kam es in derselben Zeit zu einer Flexibilisierung der Lohnfindungsprozesse und einer deutlichen Senkung der kollektivvertraglichen Abdeckung.

4. Die Reaktion auf die Wirtschaftskrise und die Rolle der Sozialpartnerschaft

Die österreichische Wirtschaft wurde bei der Krisenbewältigung durch die hohe Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportindustrie und die gute allgemeine wirtschaftliche Situation vor der Krise begünstigt. Aiginger et al. (2012) zeigen in einer empirischen Studie, dass die unterschiedlichen Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Arbeitsmärkte in Europa in hohem Maß durch die Bedingungen vor dem Eintritt der Rezession erklärt werden. In Ländern mit besserer Außenhandelsposition vor der Krise – wie Österreich – fiel die Reaktion des Arbeitsmarktes milder aus, in Ländern mit überdurchschnittlichem Kreditwachstum ungünstiger. Von den länderspezifischen Charakteristika des Arbeitsmarktes hatten einerseits Regulierungen, andererseits auch Elemente der Flexibilität wie Teilzeitbeschäftigung, Ausgaben für Training und Weiterbildung positiven Einfluss auf die Entwicklung. Besonders wichtig war auch die Dynamik des Arbeitsmarktes vor der Krise: In jenen Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit 2007 gesunken war, wurde in der Krise versucht, verstärkt Beschäftigung zu halten, vermutlich weil die Unternehmen den dauerhaften Verlust von qualifizierten Arbeitskräften vermeiden wollten. Diese Bedingungen beschreiben gut die Charakteristika des österreichischen Arbeitsmarktes und liefern eine Erklärung, warum die negativen Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise am österreichischen Arbeitsmarkt schwächer ausgefallen sind. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise aber auch durch die wirtschaftspolitischen und systemischen Reaktionen geprägt. Eine wichtige Komponente dieser Reaktion ist durch die automatische antizyklische Anpassung gegeben, die durch das Steuer-Transfer-System, d. h. die automatischen Stabilisatoren, erfolgte (Leoni – Marterbauer – Tockner, 2011). Die Ausgestaltung des Abgaben- und Transfersystems bestimmt wesentlich, in welchem Ausmaß ein negativer Schock auf die Einkommen oder die Beschäftigung wirkt und das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte reduziert. Die stabilisierende Wirkung des

Sozialstaates ist in der EU allgemein höher als in den USA, variiert allerdings innerhalb der EU beträchtlich (Dolls et al., 2009; Eichhorst et al., 2010). Österreich gehört zu jenen EU-Ländern, in denen das Steuer-Transfer-System im Falle eines konjunkturell bedingten Rückgangs der Einkommen bzw. Anstiegs der Arbeitslosigkeit die größte Stabilisierungswirkung entfaltet (Dolls et al., 2009). Tatsächlich betrug Schätzungen zufolge die einnahmeseitige Anpassung des Steuersystems (Sozialversicherungsbeiträge plus Steuern) im Krisenjahr 2009 etwa 4,8 Mrd. Euro, eine Summe die 1,8% des BIPs entspricht (Eichhorst et al., 2010). Gleichzeitig kam es zu einem sensiblen Anstieg der monetären Transferleistungen (siehe Übersicht 9).

Die automatischen Stabilisatoren und die sozialen Sicherungssysteme leisteten somit einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft in der akuten Krisenphase. Die Stärke der automatischen Stabilisatoren ist historisch im Ausbau des Wohlfahrtsstaats während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verwurzelt. Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats kann ihrerseits als Produkt der durch die Sozialpartnerschaft geprägten österreichischen „Konsensdemokratie“, vor allem in den Nachkriegsjahrzehnten, gewertet werden. Obwohl die Sozialpartnerschaft in Österreich nie ihre zentrale Rolle als wirtschaftspolitischer Akteur verloren hatte, läutete der Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise auch eine neue Phase intensiver sozialpartnerschaftlicher Aktivität ein. Wineroither (2013) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Come-back“ der Sozialpartnerschaft. Die koordinierten diskretionären Maßnahmen, die zur Krisenbekämpfung eingesetzt wurden, trugen klar die Handschrift der Sozialpartner (Brandl – Leoni, 2013). Das gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigung und der Abfederung der Arbeitslosigkeit (unter anderem Kurzarbeit, erleichteter Zugang in die Bildungskarenz und Ausweitung des Budgets für aktivierende Arbeitsmarktpolitik).

Übersicht 9: Reaktion der automatischen Stabilisatoren während der Krise in Österreich

	Durchschnittliche Wachstumsraten 2000/2008	Veränderung 2008/2009
	in %	in %
Sozialversicherungsbeiträge	4,6	1,7
Einkommensteuer	5,4	-11,0
Monetäre Sozialtransfers	4,4	6,2

Q: Eichhorst et al., 2010.

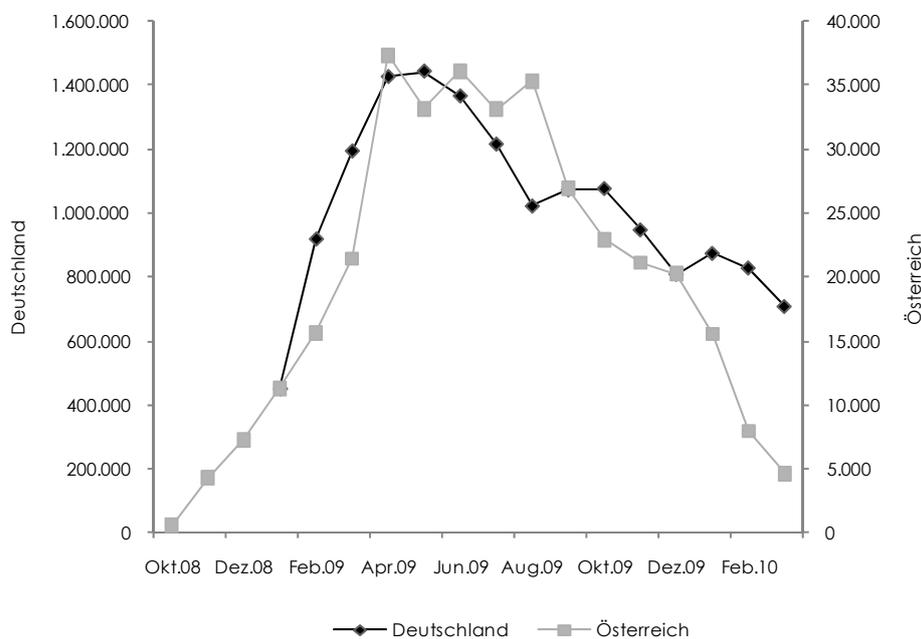
Die Krise gab den Anstoß für eine breit gefächerte und starke wirtschaftspolitische Intervention. Ab Ende 2008 wurden in Österreich verschiedene diskretionäre Maßnahmen erlassen, mit dem Ziel die negativen Effekte der Krise abzufedern. Im vierten Quartal 2008 wurden vom Nationalrat ein Bankenpaket und zwei Konjunkturpakete beschlossen. Ersteres diente der Absicherung der Bonität und Liquidität des Finanzmarktes (Umfang: 100 Mrd. Euro). Die zwei Konjunkturpakete (insgesamt im Umfang von 3 Mrd. Euro) dienten schwerpunktmäßig der Förderung von mittelständischen Unternehmen und dem Ausbau der Infrastruktur sowie der Bereitstellung von Mitteln für Investitionsanreize, regionale Beschäftigungsoffensiven und Qualifizierungsmaßnahmen. Zusätzlich zu den

Konjunkturpaketen wurden im Rahmen dreier Arbeitsmarktpakete und weiterer Maßnahmen spezifische Initiativen für den Arbeitsmarkt gesetzt.

Der Mitteleinsatz für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde zwischen 2008 und 2010 von 0,51% auf 0,66% des BIPs erhöht. Mahringer (2009, S. 976) zeigt auf, dass eine Reihe von Maßnahmen halfen, das Arbeitskräfteangebot in den Betrieben zu verringern, aber gleichzeitig die Beschäftigung aufrecht zu erhalten. Dieses Ziel wurde einerseits durch explizite Anreize zur Weiterbildung (z. B. Bildungskarenz) und andererseits durch den starken Einsatz des Instruments der Kurzarbeitsbeihilfe verfolgt. Zu diesem Zweck wurde die Kurzarbeit, die als arbeitsmarktpolitisches Instrument bereits seit Jahren existierte, aber kaum genutzt worden war, wesentlich flexibler und für Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer günstiger gestaltet (Bock-Schappelwein et al., 2011). Zudem wurde die Möglichkeit einer geförderten Kombination von Kurzarbeit mit betrieblicher Weiterbildung geschaffen. Das führte zu einer sehr dynamischen Inanspruchnahme der Kurzarbeit (

Abbildung 5). Weiters wurden kleinere Initiativen zur Nutzung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale gesetzt (z. B. kommunale Beschäftigungsprogramme). Ebenso beschlossen wurde eine Förderung des ersten Beschäftigungsverhältnisses in Einpersonener Unternehmen und die Entwicklung eines neuen zielgruppenorientierten Kombilohnmodells. Für Lehrstellensuchende wurden im Rahmen der Ausbildungsgarantie überbetriebliche Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt (Mahringer, 2009).

Abbildung 5: Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich



Q: BMASK, Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Sozialpartnerschaft spielte in der Konzeption und Umsetzung dieser diskretionären Maßnahmen eine entscheidende Rolle. Über das unmittelbare Krisenmanagement hinaus wurden auch Maßnahmen zur verbesserten sozialen Absicherung von atypisch Beschäftigten, insbesondere von freien Dienstnehmerinnen und Dienstnehmern, sowie eine Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für Leiharbeitskräfte umgesetzt. Im September 2010 trat darüber hinaus die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Kraft, die die je nach Bundesland unterschiedlich geregelte Sozialhilfe ersetzte und den Rechtsanspruch von bedürftigen Personen auf eine existenzsichernde Sozialleistung stärkte. Zusätzlich zur Sozial- und Wirtschaftspolitik entfalteten die Sozialpartner auch im Bereich der Lohnpolitik eine stabilisierende Wirkung. Trotz des starken Produktivitätsrückgangs wurden auch in der Krise (nominelle) Lohnsteigerungen vereinbart, der Lohnfindungsprozess entfaltete sich auch in den teils schwierigen Krisenjahren ohne größere Arbeitskonflikte.

Die Krise hat jedoch auch die wirtschafts- und interessenspolitischen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert und die bestehenden strukturellen Probleme und Herausforderungen verschärft. Auf lohnpolitischer Ebene ist der kostenseitige Wettbewerbsdruck auf die Exportindustrie hoch, einerseits aufgrund der schwächelnden Nachfrage in der europäischen „Nachbarschaft“; andererseits infolge der Anpassungsprozesse in den stärker von der Krise betroffenen Ländern (mit einer Reduktion der Lohnstückkosten in der Peripherie der Eurozone). Zwar entwickelte sich die Beschäftigung in den vergangenen Jahren überraschend gut, das geleistete Arbeitsvolumen der unselbständig Beschäftigten lag aber noch 2012 unter dem Vorkrisenniveau von 2008. Die tatsächlichen Löhne blieben im Durchschnitt hinter den in den Lohnrundenabschlüssen erzielten Werten zurück (das heißt es kam wiederholt zu einer sogenannten „negativen Lohndrift“), was sich in einer schwachen Realeinkommensentwicklung niederschlug. Zwar verliefen auch die jüngsten Lohnverhandlungen ohne Streiks. Die unterschiedliche Interessenslage der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, nicht nur in Hinblick auf die Lohnfindung, sondern auch auf Rahmenbedingungen wie die Arbeitszeitflexibilität, kam wiederholt zum Ausdruck. 2012 kam es auf Bestreben der Arbeitgeberseite zu einer Aufspaltung der Verhandlungen im Metallbereich auf die einzelnen Fachverbände. Dieses Novum könnte in den kommenden Jahren das Gleichgewicht des Lohnfindungsmodells grundlegend verändern.

Gleichzeitig bilden die Konsolidierungsanstrengungen, eine Nachwirkung der Wirtschaftskrise, ein rigides Korsett für die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Nach den antizyklischen Konjunktur- und Arbeitsmarktpaketen in den Jahren 2008 bis 2010 waren die wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Folgeperiode von budgetären Konsolidierungsmaßnahmen geprägt, die die krisenbedingte Erhöhung der Staatsverschuldung in Österreich wieder senken sollen. Im Rahmen des Stabilitätsprogrammes 2009/2013, des Bundesfinanzrahmengesetzes 2011 bis 2014, des Bundesfinanzgesetzes 2011 und des Budgetbegleitgesetzes 2011 wurden ausgabenseitige und einnahmeseitige Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Im Bundeshaushaltsgesetz 2013 wurde eine „Schuldenbremse“ verankert, die das strukturelle Defizit des Bundes einschließlich Sozialversicherungen und ausgegliederter Rechtsträger des

Bundes ab 2017 auf höchstens 0,35% des BIPs begrenzt. Zwei Stabilitätsgesetze im Jahr 2012 regeln Steuererhöhungen und Einsparungsmaßnahmen und fixieren rechtlich ein Konsolidierungspaket für den Zeitraum 2012/2016. Das Bundesfinanzrahmengesetz 2014 bis 2017 vom Mai 2013 gibt der Haushaltskonsolidierung weiterhin Priorität und führt die in den Konsolidierungspaketen 2010 und 2012 gesetzten Maßnahmen fort.

Die Ereignisse seit Ausbruch der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben zwar Gelegenheit geboten, die Stärken einer sozialpartnerschaftlich koordinierten Wirtschaftspolitik auszuspielen. Demgegenüber hat sich jedoch zum einen der Handlungsspielraum der nationalen Interessensvertretungen aufgrund der bereits angesprochenen Faktoren faktisch geschmälert. Zum anderen ist – auch angesichts der ausgeprägten Ungleichgewichte und steigenden wirtschaftspolitischen Verflechtung innerhalb der EU – der Bedarf nach transnationalen Antworten auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen der Gegenwart gestiegen (*Brandl – Leoni, 2013*).

5. Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Österreich gemessen an seiner sozio-ökonomischen Situation im internationalen Vergleich eine sehr gute Position einnimmt: Die Wirtschaftsleistung und die Wettbewerbsfähigkeit sind hoch, es herrschen hohe Standards im Sozialbereich, der Arbeitsmarkt ist durch eine hohe Beschäftigungsdynamik sowie durch eine Kombination aus Flexibilität und Absicherung gekennzeichnet, das Sozialsystem ist ausgebaut und inklusiv, was sich an der vergleichsweise egalitären Einkommensverteilung und niedrigen Armutsgefährdungsquote zeigt.

In einer längerfristigen Betrachtung profitierte Österreich von überdurchschnittlich hohem Wirtschaftswachstum, das teils durch gut funktionierende Institutionen und Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen, teils durch die positiven Effekte der EU-Osterweiterung und die geographische Einbettung in einem starken, dynamischen Wirtschaftsraum erklärt werden kann. Das positive Bild, das aus den empirischen Analysen hervorgeht, ergibt sich aber teils auch daraus, dass sich Österreich seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise 2008/9 besser als die meisten anderen europäischen Länder entwickelte. Die Ereignisse seit der Krise stellten die Stabilität des politischen und institutionellen Systems sowie der industriellen Arbeitsbeziehungen in Österreich unter Beweis und führten – entgegen einem längerfristigen Trend – zu einem Erstarren der Sozialpartnerschaft. Automatische Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen federten den Krisenschock ab, während in den folgenden Jahren die Interaktion zwischen Interessensvertretungen und Regierung großteils an die vor dem Jahr 2000 vorherrschenden Muster anknüpfte. Die industriellen Arbeitsbeziehungen sind nach wie vor durch eine extrem hohe kollektivvertragliche Abdeckungsquote und durch einen institutionalisierten Lohnfindungsprozess unter Lohnführerschaft der Metallindustrie gekennzeichnet.

Allerdings zeigt eine Analyse der jüngeren Entwicklung und der gegenwärtigen Situation auch Spannungsfelder und Herausforderungen für die Zukunft auf, sowohl für das Land insgesamt als auch für die wirtschaftspolitischen und sozialpartnerschaftlichen Akteure. Neben zahlreichen Stärken weist Österreich einige Problembereiche auf, die bereits seit geraumer Zeit identifiziert wurden und zu denen beispielsweise eine hohe Inaktivitätsquote bei den Älteren und Reformbedarf im Bildungssystem zählen. Obwohl Österreich bereits seit dem EU-Beitritt (1995) von einer überdurchschnittlich guten Entwicklung profitierte, wurde diese Zeit nicht in zufriedenstellendem Ausmaß genutzt, um durch entsprechende strukturelle Reformen die Weichen für langfristiges Wachstum bzw. die langfristige Absicherung des hohen sozio-ökonomischen Standards zu legen. Der Spielraum für diese Reformen hat über die Zeit abgenommen und ist heute kleiner als vor der Krise. Die öffentlichen Haushalte sind infolge des Anstiegs der Staatschuldenquote und der Konsolidierungsvorgaben fiskalisch eingengt. Das ist insbesondere problematisch, weil viele Reformansätze kurzfristig höhere Kosten nach sich ziehen. Die bereits hohe Steuerbelastung kann andererseits kaum erhöht werden, ohne negative Folgen für die wirtschaftliche Dynamik und den Standort nach sich zu ziehen.

Vor diesem Hintergrund hat Österreich im EU-Vergleich zwar eine vergleichsweise günstige Ausgangsposition, es sieht sich aber nichtsdestotrotz mit erheblichen Herausforderungen für die Zukunft konfrontiert. Ähnliches kann auch vom System der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpartnerschaft gesagt werden: Das österreichische Modell blickt auf eine teils sehr erfolgreiche Geschichte zurück und konnte sich in den akuten Krisenjahren bewähren. Langfristige wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Trends sowie die einschneidenden Umwälzungen seit Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise haben aber die Kontextbedingungen sozialpartnerschaftlichen Handelns verändert und bereits bestehende Spannungen verstärkt.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Horvarth, Th., Mahringer, H., "Why Labour Market Response Differed in the Great Recession: The Impact of Institutions and Policy", *Danube Law and Economics Review*, 2012, (3), S. 1-19.
- Aiginger, K., Horvath, Th., Mahringer, H., "Why Labour Market Response Differed in the Great Recession: The Impact of Institutions and Policy", *WIFO Working Paper*, 2011, (396).
- Bock-Schappelwein, J., Mahringer H., Rückert, E., *Kurzarbeit in Deutschland und Österreich*, WIFO-Monografie, Februar 2011.
- Bock-Schappelwein, J., Janger, J., Reinstaller, A., *Bildung 2025 – Die Rolle von Bildung in der österreichischen Wirtschaft*, Studie die WIFO im Auftrag des BMUKK, WIFO-Gutachtenserie, Wien, 2012.
- Böhnisch, M., „Kollektivvertragliche Abdeckung in Österreich“, *Statistische Nachrichten*, 2008, 63(3), S. 207-211.
- Brandl, B., Leoni, T., „Gewerkschaft, Lohnfindung und Wirtschaftspolitik: Der österreichische Weg im Wandel der Zeit“, in: Pellar, B. (Hrsg.), *Wissenschaft über Gewerkschaft*, Wien, 2013, S. 15-37.
- Dolls, M., Fuest, C., Peichl, A., "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe", *IZA Discussion Papers*, Bonn, July 2009, (4310).
- Eichhorst, W., Dolls, M., Marx, P., Peichl A. (IZA), Ederer, S., Leoni, T., Marterbauer, M., Tockner, L. (WIFO), Basso, G. (FRDB), Gerard, M., Vanhoren, I. (Idea Consult), Nielsen, C. (NIRAS), *The Role of Social Protection as an Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis*, European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Employment And Social Affairs, 2010.
- Ferner, A., Hyman, R., "Introduction: Towards European Industrial Relations?", in: Ferner, A., Hyman, R. (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford – Malden, 1998, 2. Aufl., S. xi-xxvi.
- Hermann, C., Flecker, J., „Betriebliche Interessenvertretung in Österreich. Wachsender Druck und zunehmende Lücken“, in Hermann, Ch., Atzmüller, R., (Hrsg.), *Die Dynamik des „österreichischen Modells“ - Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*, Wien, 2009, S. 93-110.
- Karlhofer, F., Sickinger, H., „Korporatismus und Sozialpakte im europäischen Vergleich“, in Tólos, E., Karlhofer, F. (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, Signum Wien, 1999, S. 241-275.
- Knell, M., Stiglbauer, A., „Lohnstaffelung und Lohnführerschaft in Österreich – Bestandsaufnahme und Implikationen“, *Geldpolitik und Wirtschaft*, 2009, (4).
- Knell, M., Stiglbauer, A., „Reference Norms, Staggered Wages, and Wage Leadership: Theoretical Implications and Empirical Evidence“, *International Economic Review*, 2012, 53(2), S. 569-592.
- Leibrecht, M., Rocha-Akis, S., *Sozialpartnerschaft und makroökonomische Performance*, mimeo, 2013.
- Leoni, T., Marterbauer, M., Tockner, L., „Die stabilisierende Wirkung der Sozialpolitik in der Finanzmarktkrise“, *WIFO-Monatsberichte*, 2011, 84(3), S. 187-198.
- Mahringer, H., *Der Arbeitsmarkt in der Finanz- und Wirtschaftskrise*, WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 967-978.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), *OECD Economic Surveys: Austria*, OECD, Paris, July 2013.
- Pollan, W., *Austrian Exceptionalism. Labour Market Institutions and Wage Disparity*, WIFO, 2004.
- Tólos, E., „Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende?“, in Dachs, H., Gerlich, P. et al. (Hrsg.), *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, 2006.
- Traxler, F., „Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster“, *Politische Vierteljahresschrift* 2001, 42(4), S. 590-623.
- Traxler, F., „Austria: Still the Country of Corporatism“, in Ferner, A., Hyman, R. (Hrsg.), *Changing Industrial Relations in Europe*, 2. Aufl., Oxford – Malden, 1998, S. 239–261.
- Visser, J., *Union membership statistics in 24 countries*, *Monthly Labor Review*, 2006, S. 38-49.
- Wineroither, D. M., „Die Sozialpartnerschaft als Eckpfeiler der österreichischen Konsensdemokratie“, in Pellar, B. (Hrsg.), *Wissenschaft über Gewerkschaft*, Wien, 2013, S. 39-70.