

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/299407324>

Beschäftigungspolitik

Chapter · January 2015

CITATION

1

READS

22

2 authors:



[Susanne Pernicka](#)

Johannes Kepler University Linz

89 PUBLICATIONS 476 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Bettina Stadler](#)

FORBA - Working Life Research Center, Vienna, Austria

20 PUBLICATIONS 46 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Arbeitskreis Sozialpartnerschaft [View project](#)



"Horizontal Europeanization: An emerging social entity between national and global scales" [View project](#)

BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK

Einführung

Die jüngste europäische Wirtschaftskrise hat zu einem internationalen Aufschwung korporatistischer Instrumente der Beschäftigungspolitik geführt. Durch den Einsatz von Kurzarbeit, „work-sharing“ und konjunkturbelebenden Maßnahmen rangiert(e) Österreich mit einer der geringsten Arbeitslosenquoten im Vergleich aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Spitzenfeld selbst jener Länder (Deutschland, Niederlande etc.), die ebenfalls auf Verhandlungen zwischen den Verbänden der Arbeitsbeziehungen, betrieblichen und staatlichen Akteuren – dem sogenannten Krisenkorporatismus – setzten, um Entlassungen zu begrenzen (Glassner/Keune 2012, Flecker/Schönauer 2013). Die Entwicklung und Akzeptanz sozialpartnerschaftlicher Arrangements in europäischen Ländern mit vergleichsweise geringen Staatsschulden und Leistungsbilanzüberschüssen steht in starkem Kontrast zur Legitimationskrise der Arbeitsbeziehungen in jenen Ländern der Eurozone (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland), in denen die aktuelle Krisenpolitik (Troika, European Economic Governance) dazu beigetragen hat, nationale Institutionen korporatistischer Beschäftigungs- und Tarifpolitik zu zerstören (Herrmann/Hinrichs 2012, Lehdorff 2013, Pernicka/Glassner 2014). Eine mögliche Erklärung für diese legitimatorische Diskrepanz liegt im „erfolgreichen“ Wandel des Korporatismus und seiner wirtschaftlichen Effekte in den erstgenannten Ländern. In Österreich vollzog sich dieser Wandel seit Anfang der 1980er Jahre als Transformation des nachfrageseitigen Austro-Keynesianismus in einen Angebotskorporatismus, in dem die Kollektivvertragspolitik nicht mehr dazu diente, konjunkturbelebende Staatsausgaben zu flankieren oder Inflation zu begrenzen. Die wirtschaftliche Internationalisierung und die Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion legitimierten vielmehr einen wettbewerbsorientierteren Korporatismus, in dem Lohnmoderation und flexible Anpassungsreaktionen an externe Veränderungen im Vordergrund stehen (Taxler 2004).

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995 und der Teilnahme an der Währungsunion seit 1999 haben sich die Institutionen der sozialpartnerschaftlich geprägten Lohnpolitik als erstaunlich stabil erwiesen. In abgeschwächter Form gilt diese Stabilität – unterbrochen durch die Phase der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung in den Jahren 2000–2006 – auch für die zweite zentrale Ebene der Beschäftigungspolitik: die Gesetzgebung. Mit der EU-Mitgliedschaft haben sich allerdings die inhaltlichen Kompetenzen in beschäftigungswirksamen Politikbereichen (Wirtschafts-, Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik) zum Teil auf die europäische Ebene verlagert. Im Euroraum sind währungspolitische Abwertungen ausgeschlossen und Staatsausgaben zur Konjunkturbelebung unterliegen strengen Budgetkriterien (Stabilitätspakt, Fiskalpakt), sodass keynesianische Beschäftigungspolitik mittels Kreditfinanzierung kaum noch möglich ist (Unger 2001). Angesichts dieser Elemente haben daher auch in der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen. Kurz vor dem EU-Beitritt wurde von der damaligen Großen Koalition mit dem Arbeitsmarktservicegesetz 1994 eine grundlegende institutionelle und programmatische Reform der Arbeitsmarktpolitik beschlossen (Arz Müller 2009: 29 f.). Eine europäische Dimension erhielt die „Aktivierung“ von Arbeitssuchenden seit Mitte der 1990er Jahre durch die Europäische Beschäftigungsstrategie. Die vorgeschlagenen Maßnahmen setzen auf eine Erhöhung der individuellen Flexibilität sowie Anpassungsbereitschaft an qualitative und quantitative Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage und beronen gleichzeitig den sozialen Sicherheitsaspekt (Flexicurity).

Neben dem institutionellen Rahmen und den inhaltlichen Handlungsspielräumen der Beschäftigungspolitik nehmen wir in diesem Beitrag ausgewählte Arbeitsmarktentwicklungen in den Blick, die wir als Ausdruck der dominanten beschäftigungspolitischen Institutionen in Österreich einerseits und von konservativen Kulturen und Praktiken der geschlechtlichen Arbeitsteilung andererseits begreifen. Zwei Zusammenhänge sind hier zentral: 1) Die im Vergleich mit anderen korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten stabilen Institutionen tragen dazu bei, dass die Dualisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrukturen relativ gering ausgeprägt ist. Sowohl der Anteil arbeitsloser Beschäftigter als auch der Niedriglohnssektor fallen kleiner aus als etwa in Deutschland. 2) Die Kulturen und Praktiken des sozialkonstruktiven Leitbilds des männlichen Familienernähers bleiben einflussreich und bestimmen sowohl das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung als auch den hohen Anteil von Teilzeitarbeit unter den weiblichen Beschäftigten. Auch der in Öster-

reich im europäischen Vergleich auffallend große Gender Pay Gap weist auf dieses Leitbild hin (Österreich weist im Jahr 2012 nach Estland den zweithöchsten Gender Pay Gap aller EU Länder auf).

Der Beitrag gliedert sich in die folgenden Abschnitte: An diese Einführung schließt ein Abschnitt zur Entwicklung der Institutionen der Beschäftigungspolitik auf der gesetzlichen und tariflichen Ebene an. Die (begrenzten) inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten in der Beschäftigungspolitik seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union werden im folgenden Abschnitt besprochen. Danach konzentrieren wir uns auf ausgewählte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt hinsichtlich arbeitsrechtlicher Beschäftigungsformen und Erwerbsquoten von Frauen, differenziert nach städtischen und ländlichen Regionen, die wir im Zeitverlauf vergleichen. Wir schließen mit einem Fazit.

Institutionen der Beschäftigungspolitik

Die korporatistischen Institutionen der österreichischen Beschäftigungspolitik weisen auf beiden Ebenen (Gesetzgebung und Lohnpolitik) nicht nur ein hohes Ausmaß an struktureller Stabilität auf, sie erweisen sich auch nach wie vor als effektiv. So beträgt die tarifliche Deckungsrate, das ist der Anteil der durch einen Kollektivvertrag erfassten Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten der Privatwirtschaft, fast 100 Prozent. Der Anteil der Beschäftigung mit einem Einkommen unterhalb der Niedriglohnschwelle (diese entspricht zwei Dritteln des Medianbruttostundenlohns) liegt im internationalen Vergleich auf relativ geringem Niveau (2010: 13,9%), und im Vergleich zu Deutschland (2010: 21,2%) ist der Niedriglohnsektor im letzten Jahrzehnt auch in geringerem Ausmaß gewachsen (Teitzer/Fritsch/Verwiebe 2014: 260). Gemeinsam mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote (vgl. Abbildung 13.1) belegen diese Befunde die Funktionsfähigkeit korporatistischer Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik, in denen die Interessenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite mit betrieblichen sowie staatlichen Akteuren gemeinsame Maßnahmen zur Beschäftigungsstabilität – insbesondere in der industriellen Produktion – erarbeitet haben.

In Deutschland führte die wettbewerbsorientierte Lohnpolitik in exponierten Sektoren in Kombination mit einem systematischen Ausbau des Niedriglohnssektors (Hartz-Reformen) zu Lohnmoderation. Im Gegensatz zu Österreich ist für Deutschland aber neben der gesetzlichen Entwicklung eine Tendenz der institutionellen Erosion korporatistischer Strukturen zu verzeichnen. So ist etwa der tarifliche Deckungsgrad in den letzten Jahren durch Ausritte der ArbeitgeberInnen aus Tarifver-

den erheblich gesunken, gleichzeitig weisen exportorientiertere Sektoren (z.B. Metallindustrie) weitgehend stabile Strukturen auf (Behrens 2009, Streeck 2010). In Bezug auf den österreichischen Korporatismus ist die institutionelle Konversion (Streeck/Thelen 2005: 42 ff.) demgegenüber beinahe ohne Erosionstendenzen erfolgt. Das heißt, es hat ein Funktionswandel der bestehenden Strukturen stattgefunden, die selbst weitgehend inaktiv geblieben sind. Dass die interessenpolitischen Akteure auf beiden Seiten der Arbeitsbeziehungen diesen funktionalen Wandel des nachfrageseitigen Korporatismus in Richtung eines angebotsorientierten Korporatismus (Traxler 2004) mizutragen bereit sind, zeigte sich bereits vor dem EU-Beitritt. Der Unterausschuss für Preisfragen der Paritätischen Kommission, dem zentralen informellen Gremium sozialpartnerschaftlicher Kompromisfindung, wurde im Jahr 1992 in den Unterausschuss für Preis- und Wettbewerbsfragen umbenannt, zugleich wurde ein Unterausschuss für Internationale Fragen gegründet (Unger 2001).

Die vormals keynesianische, an der sogenannten Berya-Formel orientierte solidarische Lohnpolitik (d.h., die Lohnentwicklung sollte dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitäts- und Inflationswachstum entsprechen und damit nivellierend auf Lohnunterschiede wirken; die branchenspezifischen Lohnunterschiede blieben allerdings hoch) wurde seit den frühen 1980er Jahren schrittweise von einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik abgelöst, in der die exportorientierte Metallindustrie die Lohnführerschaft übernommen hat (Traxler/Brandl/Glassner 2008, Traxler/Brandl 2008). Als entscheidender institutioneller Stabilitätsfaktor der korporatistischen Lohnpolitik in Österreich gilt die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft in den Kammern, von denen die Wirtschaftskammer (WKO) und die Arbeiterkammer (AK) die Kollektivvertragsfähigkeit besitzen, Letztere hat diese an den österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) delegiert. Da die Wirtschaftskammer alle Unternehmen in ihrer Vertretungsdomäne organisiert, ergibt sich die bereits erwähnte hohe tarifliche Deckungsrate. In Österreich existieren rund 650 Kollektivverträge (Bauer 2010, 24), die dominante Verhandlungsebene ist die Branche. Die Metallindustrie führt wie oben erwähnt die jährlich im Herbst beginnenden Verhandlungen an (Herbstlohnrunde) und setzt eine informelle Leitlinie für die folgenden Branchen, die hinter den Lohnabschlüssen der Metallindustrie zurückbleiben, woraus sich ein moderierender Effekt auf mögliche Lohnauftriebe ergibt. Die Lohnmoderation wirkt sich allerdings auch auf die funktionale Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital aus. Dies lässt sich anhand der Entwicklung der realen Lohnneinkommen als Anteil am volkswirtschaftlichen Gesamt-

kommen zeigen. So ist die Brutto-Lohnquote von 75,7% im Jahr 1994 auf 67,3% im Jahr 2011 stark gesunken (BMA&SK 2013: 220), während die Gewinnquote entsprechend gestiegen ist.

Ein entscheidender institutioneller Bruch in der Tarifpolitik ereignete sich im Jahr 2012, als die ArbeitgeberInnenseite den einheitlichen „Flächentarifvertrag“ in der Metallindustrie in sechs Kollektivverträge aufspaltete, um den unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen Rechnung zu tragen (Die Presse, Ausgabe 9.8.2012). Die daraufhin von den Gewerkschaften organisierten Streiks und Proteste verliefen ergebnislos und konnten die Spaltung nicht verhindern. Diese Entwicklung bildet den vorläufigen Höhepunkt von anhaltenden Versuchen der ArbeitgeberInnenseite, Regelungskompetenzen aufzuteilen und von der Branchenebene auf die Betriebsebene zu verlagern. Noch unterliegen diese Formen als „koordinierte Dezentralisierung“ (Traxler 1995) der Kontrolle der Gewerkschaften, weil die entsprechenden Maßnahmen in den Kollektivverträgen verankert sind. Zudem wurden in den Jahren 2012 und 2013 in allen genannten Teilkollektivverträgen des nunmehr aufgespaltenen Metallsektors dieselben Lohnerhöhungsraten erzielt. Die hohe Stabilität der tarifpolitischen Säule der Beschäftigungspolitik gilt aber keineswegs als gesichert und wurde von Flecker/Hermann (2005) daher als „geliehene Stabilität“ bezeichnet. Die in der Sozialpartnerschaft institutionalisierte Konfliktbeziehung zwischen Arbeit und Kapital beruht auf einem zunehmend asymmetrischen Kräfteverhältnis. Insbesondere die Gewerkschaften, deren Organisationsgrad seit den 1990er Jahren von rund 45% auf unter 30% im Jahr 2010 gefallen ist (Visser 2013), werden in den nächsten Jahren daher gezwungen sein, ihr Organisations- und Mobilisierungspotenzial auszubauen, um eine weitere Erosion des tariflichen Verhandlungssystems zu verhindern (Pernicka/Stern 2011).

Noch deutlicher als in der Lohnpolitik zeigte sich die „geliehene Macht“ der ArbeitnehmerInnenverbände auf der Gesetzgebungsebene der Beschäftigungspolitik. In den Jahren von 2000-2006 als „neuer politischer Stil“ durch die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung eingeführt, wurde der sozialpartnerschaftliche Einfluss wegen der Oppositionsrolle der SPÖ, vor allem jener der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer, im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess erheblich reduziert (Tálos 2006, Karhofer 2007). Unter dem Motto „Speed kills“ wurde ein ungewöhnlich hohes Tempo in der Entscheidungsfindung praktiziert, das sich am deutlichsten in der Gestaltung des Arbeitsrechts zeigte (Tálos 2008: 103). Mit dem Wiedererstarken der Großen Koalition im Jahr 2008 kehrte die Regierung aber weitgehend zu

dem gewohnten Muster bi- und tripartitischer Akkordierung in jenen beschäftigungs- und arbeitspolitischen Bereichen zurück, die in der Kompetenz der nationalstaatlichen Politik verblieben sind (siehe unten im Text, Krings 2013).

(Begrenzte) Inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Beschäftigungspolitik seit dem EU-Beitritt

Auch wenn die Transformation des Austro-Keynesianismus zu einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bereits seit den 1980er Jahren vollzogen wurde, setzten der EU-Beitritt Österreichs und die Teilnahme am Euroraum der nachfrageseitigen Konjunkturbelebungs- und Beschäftigungspolitik ein definitives Ende. Angebotsorientierte Instrumente zur „Standortsicherung“, wie die Verbesserung der Produktions- und Investitionsbedingungen (bei absolutem Subventionsverbot), erhöh(t)en daher kontinuierlich den Druck auf die Löhne und die Lohnabhängigen. Sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch beschäftigungswirksame weitere Politikbereiche (Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik etc.) erhielten zur Zeit der Koalitionsregierung aus ÖVP und FPÖ/BZÖ einen erheblichen neoliberalen Impetus. Mittel und langfristige Beschäftigungseffekte sind insbesondere von der Pen-sionsreform („Abfertigung neu“) zu erwarten, mit der ein Übergang zu einem Drei-Säulen-System mit der Einführung der betrieblichen Mitarbeitervorsorge (2. Säule) und der prämienebegünstigten Zukunftsvorsorge (3. Säule) vollzogen wurde (Obinger 2009: 7).

In der Arbeitsmarktpolitik der schwarz-blauen Regierung wurden insbesondere Kürzungen von Geldleistungen mit aktivierenden Maßnahmen von arbeitslosen Personen kombiniert. Der Versuch, einen Niedriglohnektor in Österreich zu etablieren, blieb weitgehend im experimentellen Stadium. Kombilohnmodelle oder die Einführung eines Dienstleistungsschecks, um haushaltsnahe Dienstleistungen auf eine legale Basis zu stellen, haben sich nicht durchgesetzt (Obinger 2009: 209). Die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes wurde von 57% auf 55% gesenkt. Zugleich wurden die Zumindestdienstbestimmungen für die Aufnahme einer Tätigkeit und die Sanktionen bei verminderter Arbeitsunwilligkeit (temporäre Sperre des Arbeitslosengeldes) verschärft (Arzmtüller 2009, 162 und 163). Mit der Einbeziehung von Teilen (abhängig) Selbstständiger und freier DienstnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung haben diese Gruppen seit I.R.2008 Anspruch auf Arbeitslosengeld und sind in das Modell „Abfertigung neu“ integriert (Hinterseer 2011: 66).

Die Familienpolitik und dabei die Ausgestaltung der Karenzgeldregelungen wirken sich insbesondere auf die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kind(ern) sowie auf deren Teilzeitquote aus. Der Anteil männlicher Karenzgeldbezieher ist vernachlässigbar, weil Männer in Österreich – falls überhaupt – ihr Erwerbsverhältnis nur einige wenige Monate unterbrechen, um sich der Kinderbetreuung zu widmen. Auch wenn die Anzahl der Männer mit Karenzzerfahrung steigt (Reidl/Schiffbänker 2013), drückt sich dies kaum in nennenswerten Arbeitsmarkteffekten aus. In der Familienpolitik beschloss die damals regierende große Koalition in den Jahren 1998 und 1999 den Ausbau der Kinderbetreuungspätze. Insbesondere die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Koalitionsregierung setzte mit der Einführung eines universellen Kinderbetreuungsgeldes (zuvor war das Karenzgeld erwerbsabhängig) wieder stärkere Akzente in Richtung der traditionell familialischen Ausrichtung der Familienpolitik, zumal im Bereich der Kinderbetreuungseinrichtungen keine nennenswerten Initiativen gestartet wurden (Obinger 2009: 8). Die Verlagerung des Geldleistungsanspruchs – bei gleichzeitiger Abweichung der arbeitsrechtlichen Karenz vom maximalen Anspruchszeitraum des Kinderbetreuungsgeldes – hat bei Frauen daher zu einer durchschnittlich längeren Abwesenheit vom Erwerbsarbeitsmarkt und zu Problemen beim Wiedereinstieg geführt (Riesenhof et al. 2006: 87 f.). Mit der erneuten Regierungsbeteiligung der SPÖ wurde mit Inkrafttreten ab 1.1.2010 ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld eingeführt, das insbesondere für Eltern mit gutem Einkommen eine Verbesserung darstellt (Lamplmayr 2010: 2).

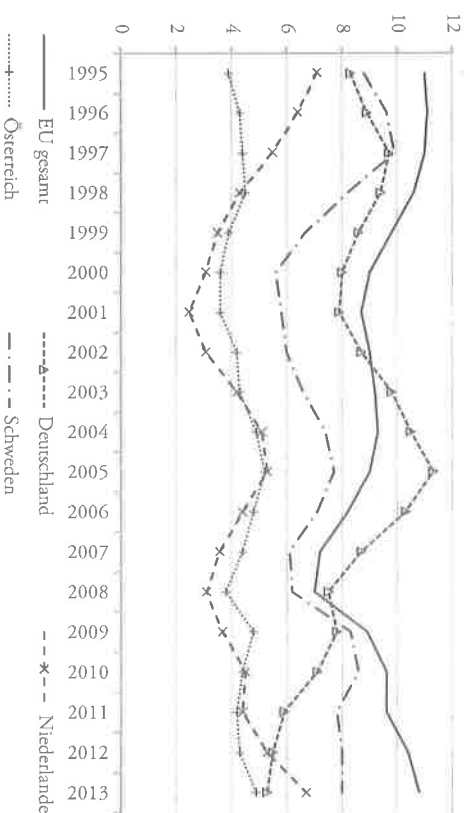
Dem gegenüber steht der Ausbau des Angebotes an Kinderbetreuungsplätzen, für den Länder und Gemeinden verantwortlich sind. Im Bereich der Kindergärten kam es seit den 1990er Jahren zu einem leichten und in fast allen Bundesländern kontinuierlichen Anstieg des Anteils der betreuten Kinder ab drei Jahren (vgl. Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria 2014). Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern sind zurückgegangen, d.h., der Anteil der betreuten Kinder ist in jenen Bundesländern mit anfangs besonders niedriger Quote stärker gestiegen. Ab Mitte der 2000er Jahre sehr viel stärker gestiegen ist die Betreuungsquote der Kinder bis zwei Jahre.

Ausgewählte Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt

Abgesehen von den beschriebenen Prozessen der wirtschaftlichen und politischen Internationalisierung und Europäisierung, die sich auf die institutionellen und inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten der

Beschäftigungspolitik ausgewirkt haben, richten wir den Blick nun auf ausgewählte Arbeitsmarktentwicklungen. Diese sind einerseits als Folge der beschriebenen beschäftigungsrelevanten Politiken und andererseits als davon weitgehend unabhängige arbeitsmarktstrukturelle und kulturelle Veränderungen zu interpretieren, die selbst wiederum auf die Beschäftigungspolitik einwirken. Die im internationalen Vergleich relativ geringen Arbeitslosenquoten (siehe Abbildung 13.1) sind vor allem auf die oben beschriebenen institutionellen Faktoren (Korporatismus) und auf konjunkturbelebende Maßnahmen der Regierung während der Krise zurückzuführen. Insgesamt ist das Arbeitsvolumen der Vollzeiterwerbstätigen in den letzten rund zehn Jahren allerdings zurückgegangen (siehe Abbildung 13.2).

Abbildung 13.1: Arbeitslosenraten ausgewählter Länder der Eurozone (ILO/Eurostat-Quote)



Quelle: Eurostat 2014.

Tabelle 13.2: Entwicklung des Arbeitsvolumens in Mio

	Männer VZ	Männer TZ	Frauen VZ	Frauen TZ
2004	4.144,6	89,3	1.974,8	592,2
2005	4.114,2	111,1	1.956,9	620,1
2006	4.218,0	119,7	1.991,0	664,8
2007	4.302,4	135,3	2.004,9	698,4
2008	4.275,2	151,9	2.033,9	728,4
2009	4.010,5	162,7	1.949,6	743,0
2010	4.029,5	165,8	1.921,2	758,9
2011	4.116,3	167,3	1.940,9	768,9
2012	4.080,9	170,3	1.925,9	794,3
2013	3.966,3	189,8	1.883,6	813,9

QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, MIKROZENSUS 2014.

Eine der zentralen Entwicklungen betrifft den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. Österreich folgt hier dem Trend entwickelter Industrienationen und weist etwa 70% Beschäftigungsanteil im Dienstleistungssektor, etwa 25% im sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe) und weniger als 5% in der Uproduktion (Land- und Forstwirtschaft etc.) auf (Eurostat 2014). Gemeinsam mit den zuvor beschriebenen politischen Einflussfaktoren, dem nach wie vor verankerten traditionellen-konservativen Leitbild von Familie und den ungeachteter dieser Tradition zunehmend pluralistischen Lebensentwürfen von Frauen wirken sich diese Veränderungen auch auf die Beschäftigungsstruktur aus. Der Anteil von geringfügig Beschäftigten und Teilzeitbeschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 13.3). Dies ist zum einen auf die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen (1991: 54% und 2011: 65%) und zum anderen auf den wachsenden Dienstleistungssektor zurückzuführen (Stradler 2014: 4). Dienstleistungen werden häufiger als die Industrieproduktion durch Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen erbracht. Eine Ausnahme bilden die Lehrlinge, in der männliche Industriearbeiter dominieren.

Tabelle 13.3: Entwicklung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Zeitverlauf

	Beschäftigte	Geringfügig Beschäftigte ¹⁾	Freie Dienstverträge	Geringfügig freie Dienstverträge ²⁾	Neue Selbstständige	Leiharbeitskräfte	Teilzeit-Beschäftigte ³⁾
1994	3.654.200	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	403.300
1998	3.627.000	170.951	14.699	k.A.	k.A.	k.A.	487.100
2002	3.762.100	211.914	24.634	k.A.	29.641	k.A.	607.800
2006	3.928.300	235.806	27.372	43.696	36.527	55.700	791.100
2010	4.096.400	296.463	21.771	37.471	41.157	69.800	912.500
2014	4.208.100	333.301	17.671	30.849	45.177	79.600	1.033.500

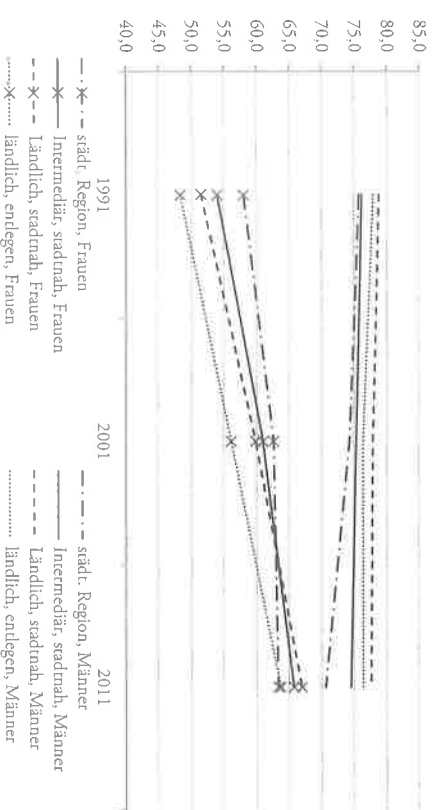
QUELLE: GERINGFÜGIG BESCHÄFTIGTE, FREIE DIENSTVERTRÄGE, GERINGFÜGIG FREIE DIENSTVERTRÄGE UND NEUE SELBSTSTÄNDIGE: BMASK; BESCHÄFTIGTE INSGESAMT, LEIHARBEITSKRÄFTE UND TEILZEIT-BESCHÄFTIGTE: STATISTIK AUSTRIA, MIKROZENSUS.

* Mikrozensus-Werte sind gerundet. Für das Jahr 2014 wurde für die Mikrozensus-Werte der Durchschnitt über die Quartale 1 bis 3 gerechnet. 1) Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse übersteigen eine jedes Jahr festgelegte monatliche Einkommensgrenze nicht, im Jahr 2013 lag diese bei 386,80 Euro pro Monat. 2) Zeitreihenbuch im Jahr 2008 bei geringfügig freien Dienstverträgen. 3) Teilzeit ist definiert als regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit bis 35 Stunden.

Ein schwacher Effekt der krisenbedingten Kurzarbeit (siehe oben) zeigt sich in der Teilzeitquote männlicher Beschäftigter. Seit dem Jahr 2008 ist der sehr geringe Ausgangswert von 7% auf 9% im Jahr 2013 angestiegen, die Teilzeitarbeit von Frauen ist allerdings noch stärker gestiegen (2008: 43,4% und 2013: 47,1%) (Mikrozensus der Statistik Austria). Österreich liegt mit einem Anteil atypisch Beschäftigter – ohne neue Selbstständige – an den gesamten unselbstständig Beschäftigten von 32% (Kritler 2014) zwar einige Prozentpunkte unter dem deutschen Wert von 38% (Keller/Seifert 2013), mit Ausnahme der freien DienstnehmerInnen unterliegen aber alle Beschäftigten der Geltung von Kollektivverträgen, während Mini- und Midi-JobberInnen in Deutschland keinen Anspruch auf einen tariflichen Mindestlohn haben.

Im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung von Frauen besonders hervorzuheben ist die asynchrone Entwicklung zwischen ländlichen und städtischen österreichischen Regionen. So ist die Erwerbstätigenquote von Frauen, bedingt durch die Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen vor allem auf dem Land, stark angestiegen. Unterschiede zwischen Stadt und Land, die noch zu Beginn der 1990er Jahre groß waren, haben an Bedeutung verloren. Die oben beschriebene Entwicklung der Kinderbetreuung scheint wegen der wenig dynamischen Entwicklung nicht als treibende Kraft hin zu verstärkter Erwerbstätigkeit von Frauen gewirkt zu haben. Eher kann vermutet werden, dass verstärkte Nachfrage zu einer Anpassung des Angebots von Kinderbetreuungsplätzen geführt haben könnte.

Abbildung 13.4: Entwicklung der Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männern



QUELLE: STATISTIK AUSTRIA, VOLKSZÄHLUNGEN 1991-2001, REGISTERTÄHLUNG 2011.

* Klassifikation der Regionen nach Stadt-Land-Typologie der Europäischen Kommission unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit, gegliedert nach NUTS-Regionen.

Fazit

Mit der Metamorphose des Korporatismus vom klassischen zum angebotsorientierten, „schlanken“ Steuerungsmodell (Traxler 2004) und dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union haben sich die Voraussetzungen und Funktionen der Beschäftigungspolitik stark verändert. Haben bis in die 1980er Jahre keynesianische Beschäftigungspolitiken zur

Konjunkturbelebung und diese flankierende Kollektivvertragsabschlüsse einer solidarischen Lohnpolitik dominiert, so ist der Wandel zur angebotsorientierten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik spätestens mit den Stabilitäts- und Fiskalpakten der EU auch faktisch vollzogen. Die hohe Stabilität korporatistischer Strukturen in Österreich ist primär auf deren erfolgreichen funktionalen Wandel zurückzuführen, den wir als institutionelle Konversion bezeichnet haben. Die zentralen Akteure auf ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite sowie in der Gesetzgebung (vor allem die Parteien) haben mit einer kurzen Unterbrechung durch die schwarz-blaue/orange Koalitionsregierung den Kompromiss einer sozialpartnerschaftlich organisierten Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik mitgetragen. Innerhalb der Eurozone und vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen seit 2008 gilt der österreichische Krisenkorporatismus als beschäftigungspolitisches Erfolgsmodell.

Diese Wahrnehmung sollte allerdings kritisch hinterfragt und zum Teil relativiert werden. Wir beschränken uns hier aus Platzgründen auf drei Argumente. Zum einen haben die hinter der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und Inflation zurückbleibenden Lohnabschlüsse insbesondere in exportorientierten Sektoren zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen. Länder mit hochkoordinierten Tarifsystemen wie Österreich (und Deutschland) weisen daher Leistungsblanzüberschüsse, vergleichsweise geringere Staatsschulden und niedrige Arbeitslosenraten auf. Im Gegensatz zur einzelstaatlichen Wirtschaftsbilanz wirkt sich dieser Lohnunterbietungswettbewerb im gemeinsamen Währungsraum von insgesamt 19 EU-Mitgliedstaaten aber negativ aus. Makroökonomische Ungleichgewichte sind auch eine Folge von ungleichen Lohnentwicklungen im Euroraum (Hancké 2013, Höpner/Lutter 2014). Vor diesem Hintergrund erneuerte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) seine bereits im Jahr 2000 veröffentlichte Empfehlung, wonach eine solidarische Lohnpolitik in Europa erforderlich wäre, um den Druck auf die Löhne und Lohnfindungssysteme in Ländern mit hohen Leistungsblanzdefiziten vor der Krise, wie Griechenland, Spanien, Portugal etc., zu mildern. Als lohnpolitische Leitlinie wird eine Orientierung der Tarifabschlüsse an der Produktivität und der Preisinflation gefordert – wonach exportorientierte Sektoren etwa in Österreich höhere Lohnsteigerungsraten als bisher abschließen müssten.

Eine zweite Relativierung der erfolgreichen korporatistisch-konservativen Beschäftigungspolitik ergibt sich aus der zunehmenden Machtasymmetrie zwischen ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenseite. Insbesondere die Gewerkschaften beziehen ihre Durchsetzungsmacht aus

der relativen institutionellen Stabilität sozialpartnerschaftlicher Arrangements auf tariflicher und gesetzlicher Ebene der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Neben der gewerkschaftlichen Schwächung in der Regierungszeit von 2000–2006 deuten vor allem Dezentralisierungs- und Fragmentierungsprozesse in der Lohnpolitik darauf hin, dass institutionelle Machtressourcen eine Form von geliebener Stabilität bedeuten. Es gibt eindeutige Evidenzen (z.B. die beschriebene Aufspaltung der Kollektivverträge des Metallsektors), die darauf hindeuten, dass die Konfliktfähigkeit zunehmen und sich – nicht zuletzt auch aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit – die Machtasymmetrie noch weiter zugunsten der ArbeitgeberInnenseite verschieben wird. Um zu verhindern, dass die institutionelle Konversion des Korporatismus – ähnlich wie in Deutschland – von einer institutionellen Erosion abgelöst wird, müssen insbesondere die Gewerkschaften ihre Mitgliederbasis sowohl in der industriellen Produktion als auch im weiblich dominierten Dienstleistungssektor wieder aktiver in das politische Geschehen einbinden. Von der Mobilisierungs- und Organisierungsfähigkeit der Gewerkschaften wird es abhängen, ob auch die ArbeitgeberInnenseite weiterhin bereit ist, die institutionalisierte Konfliktpartnerschaft mitzutragen.

In engem Zusammenhang ergibt sich, drittens, die Herausforderung: eine zunehmend heterogene ArbeitnehmerInnenschaft und deren Ansprüche, die sich längst nicht mehr in lohnpolitischen Zielsetzungen erschöpfen, beschäftigungs- und tarifpolitisch abzubilden. Eine zunehmende Pluralisierung von Lebensentwürfen, die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere in ländlichen Regionen, und die weitere Expansion von gering bis hochqualifizierter Dienstleistungsarbeit stellen die nach wie vor dominante „Stellvertreterlogik“ der österreichischen Sozialpartnerschaft vor gravierende Herausforderungen.

Literatur

- Arzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. In: Kurswechsel 4, 24–34
- Bauer, Stefan (2010): Die kollektivvertragliche Deckungsrate in Österreich: Analyse, Darstellung und Diskussion der kollektivvertraglichen Deckungsrate sowie der damit verbundenen Problembereiche. Diplomarbeit, Universität Wien
- Behrens, Martin (2009): Formen der Dezentralisierung: Auswirkungen tarifpolitischer Entwicklungen auf die Effektivität der Betriebsratsarbeit. In: WSI-Mitteilungen 2, 102–109
- BMASK (2013): Sozialbericht 2011–2012. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien
- Die Presse (2012): Metaller kämpfen um ihre Macht. Ausgabe 9.8.2012
- Eurostat (2014): Unemployment rate 2002–2013. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics (aufgerufen am 19.10.2014)
- Flecker, Jörg / Schönauer, Annika (2013): European diversity of worksharing as a crisis measure: The experiences of Austria, Belgium, France and the Netherlands. In: Messenger, Jon / Ghoshel Naj (Hg.): Work Sharing during the Great Recession. New Developments and Beyond. Cheltenham, 72–98
- Flecker, Jörg / Hermann, Christoph (2005): Geliebte Stabilität. Zur Funktionsfähigkeit des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen in Österreich. In: Karthofer, Ferdinand / Talos, Emmerich (Hg.): Sozialpartnerschaft – eine europäische Perspektive. Münster, 37–56
- Glassner, Vera / Keune, Marten (2012): The crisis and social policy: The role of collective agreements. In: International Labour Review 151(4), 351–376
- Hanké, Bob (2013): The missing link. Labour unions, central banks and monetary integration in Europe. Transfer: European Review of Labour and Research 19(1), 89–101
- Hermann, Christoph / Hinrichs, Karl (2012): Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick. Eine Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien. November 2012, Wien
- Hinterseer, Tobias (2011): Flexicurity in Österreich. Sozialpartnerschaft just renamed? In: hirs – hamburg review of social sciences 6(2), 57–76
- Höpner, Martin / Lutter, Mark (2014): One Currency and Many Modes of Wage Formation. In: MPiFG Discussion Paper 14/14. Köln
- Karthofer, Ferdinand (2007): Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 36(4), 389–403
- Keller, Berndt / Seifert, Hartmut (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin
- Knutler, Käthe (2014): Atypische Beschäftigung im Jahr 2013. Statistische Nachrichten 5/2014. Wien
- Krings, Torben (2013): Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 42(3), 263–278
- Lampinary, Evelyn (2010): Einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld. In: WISO 33(1), 2–10
- Lehndorff, Steffen (2013): Verschiedene Welten? Gewerkschaften in der europäischen Krise. In: Das Argument 301/2013, 181–199

- Obinger, Herbert (2009): Sozialpolitische Bilanz der Großen Koalition in Österreich. In: Obinger, Herbert / Rieger, Elmar (Hg.): *Wahlfortschrittlichkeit in entwickelten Demokratien: Herausforderungen, Reformen und Perspektiven*. Festschrift für Stephan Leibfried, Frankfurt am Main
- Pernicka, Susanne / Glassner, Vera (2014): Transnational strategies of trade unions towards wage policy. A neoinstitutional framework. In: *European Journal of Industrial Relations OnlineFirst*, doi 10.1177/0959680113518232
- Pernicka, Susanne / Stern, Sandra (2011): Von der Sozialpartneregewerkschaft zur Bewegungsorganisation? Mitgliederstrategien österreichischer Gewerkschaften. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften* 40(4), 335-355
- Reidl, Sybille / Schiffhänker, Helene (2013): Karenzräter in Zahlen. Ergebnisse einer Analyse von Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger. Forschungsbericht. Joanneum Research und Policies – Zentrum für Wirtschafts- und Innovationsforschung, Wien
- Riesenfelder, Andreas et al. (2006): Evaluierung der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes. Forschungsbericht. Arbeiterkammer, L&R Sozialforschung, Wien
- Stadler, Bettina (2014): Registerbasierte Statistiken. Erwerbstatigkeit (RS). Schnellbericht der Statistik Austria 10.16. Wien
- Streeck, Wolfgang (2010): Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy. Oxford
- Streeck, Wolfgang / Thelen, Kathleen (2009): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford
- Statistik Austria (2014): *Kindertagesheimstatistik 2013/2014*. Wien
- Tálos, Emmerich (2008): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik. Innsbruck: Studienverlag
- Tálos, Emmerich (2006): Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: Dachs, Herbert et al. (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 425-442
- Teitzer, Roland / Fritsch, Nina-Sophie / Verwiebe, Roland (2014): Arbeitsmarktflexibilisierung und Niedriglohnbeschäftigung: Deutschland und Österreich im Vergleich. In: *WSI Mitteilungen* 4, 257-266
- Traxler, Franz (1995): Farewell to labour market associations? Organized versus disorganized decentralization. In: Cronch, Colin / Traxler, Franz (Hg.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future? Aldershot*, 3-19
- Traxler, Franz (2004): The metamorphoses of corporatism: From classical to lean patterns. *European Journal of Political Research* 43(4), 571-598
- Traxler, Franz / Brandl, Bernd (2008): Das System der Lohnführerschaft in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 34(1), 9-31
- Traxler Franz / Brandl, Bernd / Glassner Vera (2008): Pattern bargaining: An investigation into its agency, context and evidence. In: *British Journal of Industrial Relations* 46(1), 33-58
- Unger, Brigitte (2001): Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 47(4), 340-361
- Visser, Jelle (2013): ICTWSS Database 3.0. April 2013. <http://www.uva-aias.net/208> (aufgerufen am 25.08.2014)

EUROPÄISIERUNG DER MIGRATIONSPOLITIK: MOBILITÄT NACH INNEN, ABSCHOTTUNG NACH AUSSEN

Einleitung

1989 und 1995 brachten wichtige Änderungen in der Ausrichtung der Migrationspolitik Österreichs: An die Stelle eines Arbeitsmarktreigenes (Steuerung der Migration durch SozialpartnerInnen) trat ein Quotensystem (mit dem Ziel einer Begrenzung der Zuwanderung). Gleichzeitig änderte sich auch die Struktur der Migrationsbewegungen nach Österreich. Ab Anfang der 1990er Jahre ging die Arbeitsmigration aus den klassischen „Anwerbeländern“, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, quantitativ zurück; die Zuwanderung näherte sich in wachsendem Maße aus Familienzusammenführung und Fluchtmigration (vor allem aus Kroatien und Bosnien-Herzegowina). Zwischen 1989 und 1993 verdoppelte sich der Anteil der ausländischen StaatsbürgerInnen an der österreichischen Bevölkerung von 4% auf 8%. Ab Mitte der 1990er Jahre stieg die Migration aus den alten (und später auch den neuen) EU-Ländern, besonders ausgeprägt in den 2000er Jahren; seit 2008 sind ZuwanderInnen aus Deutschland die größte Gruppe. Der Anteil der ZuwanderInnen aus der Gesamt-EU macht aktuell rund drei Viertel der Migration nach Österreich aus. Österreich zählt damit zu jenen Ländern der europäischen Union mit dem höchsten Anteil an EU-ZuwanderInnen.

Bis Mitte der 1990er Jahre war Migrationspolitik nationalstaatlich geregelt. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern wurde spät, aber schließlich mit zunehmendem Tempo der Bereich der Migrations- und Asylpolitik mehr und mehr Gegenstand der Vereinheitlichungsbestrebungen auf der EU-Ebene (Müller 2010). Die „Freizügigkeit“ von Personen ist neben dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital eines der wichtigsten Elemente im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957. Im Zuge der Bemühungen, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu konstruieren, kam es zum Abbau