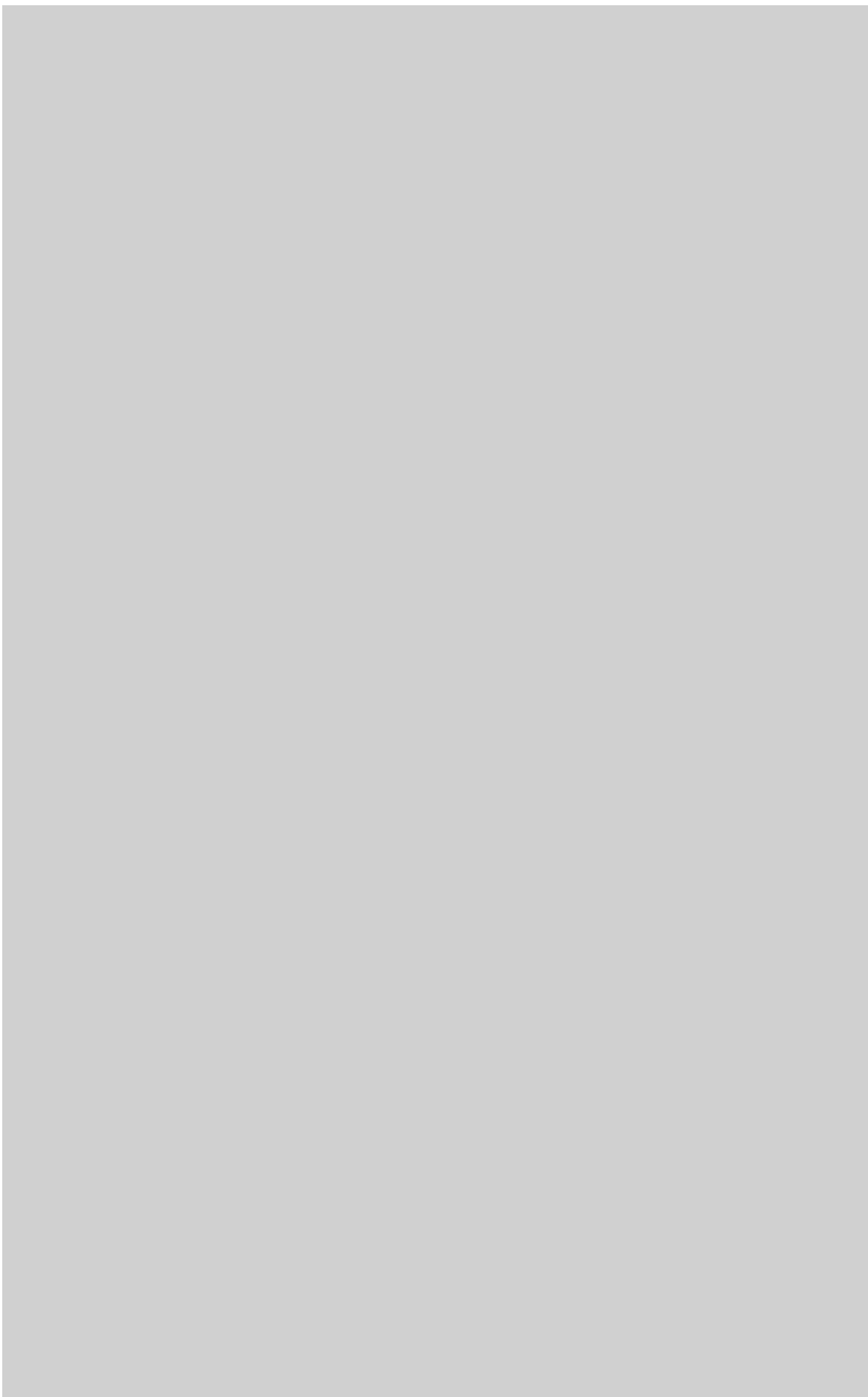


mandelbaum *verlag*





BEIGEWUM (HG.)

**POLITISCHE ÖKONOMIE  
ÖSTERREICHS**

*Kontinuitäten und Veränderungen  
seit dem EU-Beitritt*

mandelbaum verlag

© mandelbaum *verlag*, wien 2015  
alle Rechte vorbehalten

ISBN 978-3-85476-458-8

Lektorat: Inge Fasan  
Satz: Kevin Mitrega  
Umschlaggestaltung: Michael Baiculescu  
Druck: Primerate, Budapest

## INHALT

- 7 *Joachim Becker, Valerie Bösch, Romana Brait, Georg Feigl, Tobias Orischnig, Philipp Poyntner, Jana Schultheiss*  
Einleitung: Politische Ökonomie Österreichs –  
Kontinuitäten und Wandel seit dem EU-Beitritt

### **Veränderungen im Akkumulations- und Entwicklungsmodell Österreichs: Die Makroperspektive und die Sektoren**

- 34 *Stefan Ederer, Engelbert Stockhammer, Predrag Ćetković*  
20 Jahre Österreich in der EU – Neoliberale  
Regulationsweise und exportgetriebenes  
Akkumulationsregime
- 59 *Silvia Angelo, Markus Marterbauer*  
Ist alles besser in der Realwirtschaft?  
Zum Revival der Industriepolitik
- 77 *Irmi Salzer*  
Agrarsektor: Es grünt nicht grün?
- 90 *Christina Wieser, Thomas Zotter*  
Österreichs Banken: 20 Jahre im Dreieck von Finanz-  
vermögen, Bankbilanzen und Unternehmensfinanzierung
- 108 *Sandra Breiteneder*  
Strukturwandel und Herausforderungen des  
kommerziellen Dienstleistungssektors
- 120 *Karin Heitzmann, August Österle, Astrid Pennerstorfer*  
Soziale Dienstleistungen in Österreich: Zwischen  
Anspruch und Wirklichkeit
- 132 *Joachim Becker, Franziska Disslbacher, Rudy Weissenbacher*  
Zwischen Deutschland und Osteuropa: Österreichs  
neue Mittellage
- 156 *Christian Reiner, Helmut Gassler, Sascha Sardadvar*  
Österreichische Regionalentwicklung zwischen  
neuer Dynamik und alter Stabilität

## **Veränderungen des politischen Modells und der Politikfelder**

- 176 *Emmerich Tálos*  
Austrokorporatismus zwischen Kontinuität und  
Veränderung – EU-Beitritt als ein Bestimmungsfaktor für  
Veränderungen
- 198 *Elisabeth Blaha*  
Geld- und Währungspolitik: Die EZB im Spannungsfeld  
von Notenbankunabhängigkeit, Krisenbekämpfung und  
Politiksteuerung
- 218 *Georg Feigl, Christa Schlager*  
Budgetpolitik im Zeichen von Europäisierung  
und Neoliberalisierung
- 241 *Christine Mayrhuber*  
Sozialpolitische Entwicklungen in Österreich
- 260 *Susanne Pernicka, Bettina Stadler*  
Beschäftigungspolitik
- 275 *Ilker Ataç, Christoph Reinprecht*  
Europäisierung der Migrationspolitik:  
Mobilität nach innen, Abschottung nach außen
- 293 *Katharina Mader, Jana Schultheiss, Edith Waltner*  
Auswirkungen der EU-Gleichstellungspolitik auf  
die Situation von Frauen in Österreich
- 309 *Jürgen Schneider, Hanna Simons, Tobias Orischnig*  
Energiepolitik

## **Wer sind die GewinnerInnen und VerliererInnen?**

- 326 *Stefan Angel*  
Soziale Klassenstruktur und Lebenslagen 1995 bis 2013
- 348 *Wilfried Altzinger, Mathias Moser, Matthias Schnetzer*  
Die Entwicklung der Verteilung von Einkommen  
und Vermögen seit dem EU-Beitritt 1995
- 369 *AutorInnen*

JOACHIM BECKER, VALERIE BÖSCH, ROMANA BRAIT,  
GEORG FEIGL, TOBIAS ORISCHNIG,  
PHILIPP POYNTNER, JANA SCHULTHEISS

## **EINLEITUNG: POLITISCHE ÖKONOMIE ÖSTERREICHS – KONTINUITÄTEN UND WANDEL SEIT DEM EU-BEITRITT**

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995 stellt eine Zäsur für die politische Ökonomie des Landes dar. Der österreichische Nationalstaat wurde hierdurch in eine größere supranationale Form der Staatlichkeit eingegliedert. Durch die Integration in die EU-Staatlichkeit wurden die politischen Kräfteverhältnisse, politischen Institutionen und Entscheidungsprozesse tiefgreifend verändert. Dies implizierte veränderte Regulierungen in zahlreichen wirtschafts-, sozial- und ökologipolitischen Bereichen. Diese weisen eine neoliberale Grundierung auf. Die neoliberale Orientierung kann jedoch nicht allein auf den EU-Integrationsprozess zurückgeführt werden. Vielmehr wurden neoliberale Restrukturierungsprozesse sowohl auf der EU- als auch auf der nationalstaatlichen Ebene von Unternehmensverbänden und (groß-)unternehmensfreundlichen Parteien vorangetrieben. Parallel war eine deutliche Verschiebung intellektueller Diskurse zu verzeichnen, mit neoliberalen TheoretikerInnen – von Hayek bis zum gewendeten Giddens – als zentrale Bezugspunkte. Nicht nur die politischen, sondern auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf EU- und nationalstaatlicher – also auch österreichischer – Ebene sind miteinander verwoben. Wir versuchen zentrale Veränderungen und Kontinuitäten der politischen Ökonomie im Kontext der EU-Integration sowie deren HauptakteurInnen nachzuzeichnen. Hierbei zieht sich die Frage nach den GewinnerInnen und VerliererInnen als roter Faden durch den Band. Dafür wird in dieser Einleitung zunächst eine historische Einbettung der spezifischen Verlaufsform der EU-Integration der politischen Ökonomie Österreichs vorgenommen, die in eine Erläuterung zentraler Wegmarken des vorliegenden Sammelbands mündet.

## **Über die Deutschland- zur EG/EU-Orientierung**

Der Beitritt zur EU fügt sich in einen bis in die 1970er Jahre zurückreichenden Prozess der Restrukturierung und der gegenüber der Nachkriegszeit weiter verstärkten Westbindung (speziell an die bundesdeutsche Ökonomie) Österreichs ein. Auf die Krise der frühen 1970er Jahre reagierte das Kapital in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) unter anderem mit einer verstärkten Internationalisierung (Altwater et al. 1983: 44 f., Röttger 1997: 145 ff.). Die damalige Regierung Kreisky reagierte auf diesen Internationalisierungsprozess, indem sie auf eine Modernisierung der österreichischen Ökonomie mittels der Anziehung von Auslandskapital setzte. Real hieß das primär die Eingliederung in das deutsche exportorientierte Produktivsystem. Österreich wurde zunehmend zur verlängerten Werkbank der bundesdeutschen Industrie (vgl. Atzenhofer 1988, Scherb 1988). Die enge wirtschaftliche Bindung an die BRD wurde durch die Koppelung des Schillings an die Deutsche Mark auch institutionell abgestützt (Scherb 1990). In Österreich wurde damit in den Kreisky-Jahren eine Politik der abhängigen Internationalisierung verfolgt, die durch eine Öffnung in der Bildungspolitik, sozialpolitische Abfederungen, eine offensive Beschäftigungspolitik sowie eine – im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern später beginnende und länger andauernde – keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik spezifisch sozialdemokratisch flankiert wurde. Es ist kein Zufall, dass eine solche Internationalisierungspolitik gerade durch eine sozialdemokratische Alleinregierung forciert wurde. Sie war nämlich, anders als großkoalitionäre Regierungen, nicht zur speziellen Rücksicht auf die Interessen kleinerer österreichischer Unternehmen gezwungen. Dieser Teil der sozialen Basis der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) wurde durch die Internationalisierungspolitik relativ geschwächt. Die verstaatlichte Industrie hatte hingegen in den 1970er Jahren noch eine zentrale Bedeutung und einen relevanten Stellenwert in der Wirtschaftspolitik (Hermann/Flecker 2009a: 21).

Die engere Bindung an die BRD, die zeitlich mit dem etwa Mitte der 1970er Jahre beginnenden relativen Zurückfallen osteuropäischer Ökonomien und deren tendenziell rückläufiger Bedeutung für die österreichischen Außenwirtschaftsbeziehungen zusammenfällt (vgl. den Beitrag von Becker et al. in diesem Band), stellte eine wichtige wirtschaftliche Grundlage der stärkeren Orientierung auf die EG dar. Die BRD war das Kernland der westeuropäischen Integration und die D-Mark wurde zur Ankerwährung des Europäischen Währungssystems (EWS). Über die 1981 erfolgte Bindung des Schillings an die D-Mark verband sich



Österreich schon vor dem EU-Beitritt – wenngleich informell – mit dem EWS. Das 1986 verabschiedete Binnenmarktprojekt mit der freien Mobilität von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräften bedeutete eine starke Vertiefung der westeuropäischen Integration in einer spezifisch neoliberalen Hinsicht. Das Binnenmarktprojekt zog die Grenzen von Ein- und Ausschluss gegenüber dem EG-Wirtschaftsraum schärfer. Dies bedeutete auch eine schärfere ökonomische Abgrenzung gegenüber Österreich, das noch nicht Mitglied war, da es insbesondere die für die österreichische Wirtschaft immer wichtigeren Westbeziehungen betraf, speziell mit der BRD.

Nach einer früheren Annäherung an die EG über die EFTA (European Free Trade Area), die aber nach und nach ihre Mitglieder an die EG/EU verlor, kam die Beitrittsfrage direkt auf die Tagesordnung der 1987 neugebildeten großen Koalition – zunächst in Form einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit dem von vorne herein feststehenden Ziel einer österreichischen Teilnahme an dem „in Aufbau befindlichen Binnenmarkt“ (Scherb 1988: 47). Am stärksten wurde die Beitrittsperspektive von der Vereinigung österreichischer Industrieller (VÖI) forciert, die vor allem exportorientierte und vielfach in ausländischem Besitz stehende Kapitalgruppen repräsentiert. Die Wirtschaftskammer positionierte sich zunächst zurückhaltender, da eine Integration in die EG für einen Teil der kleineren Firmen auch Risiken barg (vgl. Karlhofer/Tálos 1996: 52 f.). Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) und ArbeiterInnenkammer (AK) positionierten sich in den 1980er Jahren mit einem vorsichtigen „Ja“, verbanden dieses aber mit arbeits- und sozialpolitischen Forderungen. „Innerhalb der Wirtschafts- und Sozialpartnerorganisationen setzen sich“, so resümiert Schaller (1996: 18), „exportorientierte Interessen gegenüber jenen geschützter Sektoren durch.“ Darin spiegelte sich das exportorientierte Wachstumsmodell wider.

Die liberal-konservative ÖVP positionierte sich spätestens 1985 als „Europa-Partei“ (ebd.: 17). Diese Positionierung entsprach ihrer zunehmenden Orientierung auf Privatisierung, De-Regulierung und der Abkehr von einer antizyklisch, keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitik. Die SPÖ zog – mit größeren Vorbehalten – relativ bald in Richtung auf eine Beitrittsorientierung nach. Dies lag auch auf der Linie der in den 1970er Jahren forcierten ökonomischen Westbindung. Die beiden ab 1987 in einer großen Koalition regierenden Parteien orientierten sich mithin zunehmend auf einen EU-Beitritt. Gleichzeitig verschob sich auch die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Bei der verstaatlichten Industrie wurde eine Privatisierungspolitik eingeleitet (Penz 2007: 66).

Tendenziell erfuhr das Auslandskapital als Träger des außenorientierten Wachstumsmodells dadurch eine weitere Aufwertung. Die Regierungsbeteiligung der ÖVP führte zudem zu einer Abschwächung der keynesianischen Orientierung. Zunehmende EG-Orientierung und die Abkehr vom Austro-Keynesianismus gingen Hand in Hand. Aus Sicht liberaler ParteigängerInnen musste sich Österreich „im Sinne einer ‚Entaustriifizierung‘ seiner obsoleten – aus der Entstehung der Nachkriegsordnung und Österreichs geopolitischer und ökonomischer Position in dieser erklärbaren – nationalen Eigenheiten umgehend entledigen“ (Delapina 1996: 242). Ihre Strategie war also eine innere Transformation der ökonomischen und politischen Strukturen über eine EG-Integration.

Dieser Sicht stand zunächst auch die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) durchaus nahe. Sie sprach sich schon sehr früh – schon in den 1950er Jahren – für einen Beitritt zur EWG/EG aus. In der beginnenden Debatte der 1980er argumentierte die FPÖ – auf einer Linie mit der VÖI (vgl. Schaller 1996: 18) – mit den vermeintlichen Vorteilen einer Binnenmarktintegration. Sie stimmte 1989 im Parlament der Aufnahme von Beitrittsgesprächen zu. Von den Parlamentsparteien positionierten sich damals allein die Grünen mit Verweis auf den technokratischen Charakter und die rein quantitative Wachstumsorientierung des Binnenmarktprojektes, das auf soziale und ökologische Verträglichkeit keine Rücksicht nehme, gegen die Beitrittsorientierung.

Die Beitrittsgespräche erfolgten zwischen 1989 und 1994. Der Begriff „Verhandlungen“ wäre zu hoch gegriffen. Denn es ging im Kern um die Übernahme des kompletten EG/EU-Rechtsbestandes – des *Acquis communautaire*. Ein komplettes Herausoptieren aus bestimmten Bereichen bzw. dauerhafte Sonderregelungen hat es in der EG/EU-Geschichte nur in Ausnahmefällen gegeben. Für die österreichische Regierung hätte sich die Frage eines Herausoptierens am ehesten aus den kontroversen Debatten um die Vereinbarkeit von EU-Mitgliedschaft und Neutralitätsgebot ergeben können. Im Staatsvertrag von 1955 war die Neutralität sehr breit definiert worden. Doch stellte der frisch gewählte Bundespräsident Thomas Klestil (ÖVP) 1992 Russland als automatischen Rechtsnachfolger der Sowjetunion in Frage und kennzeichnete den Staatsvertrag nur mehr als „bedeutende(s) historische(s) Dokument“ (Kogelfranz/Pollack 1992: 205). Verfassungsrechtlich nahm Österreich eine weitreichende Änderung der außen- und sicherheitspolitischen Bestimmungen vor, durch die – so Alfred Noll (1996: 87) – „das österreichische Neutralitätsrecht gravierend geändert worden“ ist. Von der „integralen Neutralität“ nahm Österreich Abschied (ebd.: 87). Mit der Rechtsänderung und dem Optie-

ren für eine Teilnahme an der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) der EU blieb von der Neutralität nur ein eher formaler Rest – und ein Abstand von einer NATO-Vollmitgliedschaft. Kontroverse Themen, bei denen sich die Bundesregierung um spezielle (Übergangs-)Regelungen bemühte, betrafen vor allem Landwirtschaft, Grundstückskäufe und den Alpentransit. Gerade letzteres Thema führte in Tirol zu einer sehr wirksamen Mobilisierung, der die Bundesregierung durch die Transitverhandlungen zu begegnen versuchte.

Der EU-Beitritt brachte eine so starke Veränderung der Verfassung mit sich, dass für den 12. Juni 1994 eine Volksabstimmung anberaumt wurde. Die sozialpartnerschaftlichen Interessenvertretungen, die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sowie das in der Opposition befindliche Liberale Forum (LIF) mobilisierten hierfür eine massive „JA-Kampagne“, die eine starke (und einseitige) Unterstützung in den Medien erfuhr. Die beiden Regierungsparteien machten den damaligen Außenminister Alois Mock (ÖVP) und die Europa-Staatssekretärin Brigitte Ederer (SPÖ) zu den Gesichtern ihrer Kampagne. Die ÖVP-Kampagne war überhaupt sehr stark personalisiert – Mock als „Unser Held in Brüssel“. Die SPÖ war mit „Ja zu Österreich. Ja zu Europa“ unterwegs. Jenseits derartiger Slogans strich die ÖVP primär vermeintliche wirtschaftliche Vorteile hervor, während die SPÖ auf eine „umfassende Sicherheits-Argumentation“ für den EU-Beitritt (Schaller 1996: 23) setzte, die außen- wie sozialpolitische Sicherheitselemente umfasste und speziell auf sozial schwächere Gruppen (wie PensionistInnen) abgestellt war.

Das Lager der BeitrittsgegnerInnen war 1994 in zwei gegensätzliche Gruppen gespalten. Grüne, Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ) und links-alternative Gruppierungen betonten nachteilige wirtschaftliche und sozialpolitische Folgen, ihr „Nein“ zur Transitregelung und demokratiepolitische Defizite der EU. Bei den Grünen setzte allerdings eine Minderheit auf eine Veränderung der EU von innen, was nach dem EU-Referendum dann zur neuen Position der Grünen avancierte. Die FPÖ war Anfang der 1990er Jahre in das Lager der BeitrittsgegnerInnen umgeschwenkt. Sie störte sich nicht an der wirtschaftsliberalen Orientierung der EG/EU und unterstützte sogar emphatisch deren Orientierungen an einer budgetären Sparpolitik, aber sie versuchte sich mit der wohlstandschauvinistischen Formel „Österreich zuerst“ gleichzeitig als eine „soziale Rechte“ (Caldiron 2009), welche Schutz vor vorgeblich äußeren Bedrohungen wie „Ausländerkriminalität“ bietet, zu profilieren und in der ArbeiterInnenschaft und unteren Mittelschicht zu verankern. Dementsprechend stellte sie ihre Nein-Kampagne – jenseits einiger eher absur-

der Zuspitzungen (wie Schildläuse in spanischen Erdbeerjoghurts) – auf Themen wie „Ausländerwahlrecht“, Abschaffung des Schillings und eine angeblich drohende Zunahme grenzüberschreitender Kriminalität ab.

Die massive Ja-Kampagne der Regierung erwies sich als erfolgreich. Bei einer sehr hohen Beteiligung von 82,3% votierten 66,6% mit „Ja“ (Bundesministerium für Inneres 1994: 13) – der Prozentsatz war höher als erwartet. Sozio-ökonomisch zeigten sich im Ergebnis Spaltungslinien – vor allem die besser Verdienenden, formal besser Ausgebildeten und Jüngeren stimmten mit „Ja“, während Ältere, formal relativ schlecht Ausgebildete und sozial schlechter Gestellte sich eher beitrtrittskeptisch zeigten. Auffällig war auch, dass die Zustimmung bei Männern deutlich höher lag als bei Frauen.

### **EU-Integration und Transformation der Politik**

Durch den Beitritt zur EU, der über das kurze Zwischenspiel im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) – mit Übernahme des EU-Rechtsbestandes ohne Eingliederung in die Entscheidungsstrukturen – erfolgte, wurde der österreichische Staat in die übernationalen administrativen Strukturen der EU integriert. Hierdurch wurden politische Kräfteverhältnisse und Entscheidungsprozesse in Österreich weitgehend verändert.

Bereits in ihrer Gründungsphase war die Formierung der politischen Institutionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch ein tiefes Misstrauen seitens der damals dominanten politischen Kräfte, also vor allem der Christdemokratie, gegenüber der „Volkssouveränität“ gekennzeichnet (Müller 2012: 43). Dementsprechend wurden von Anfang an zentrale Entscheidungskompetenzen an exekutive Strukturen, die teils nicht durch Wahlen legitimiert waren (und sind), delegiert. Diese Strukturen hatten und haben teils intergouvernementalen, teils supranationalen Charakter. Zentrale Bedeutung kommt einerseits dem Rat als durch RegierungsvertreterInnen beschickte intergouvernementale Institution mit einer (mit-)entscheidenden Rolle im Gesetzgebungsprozess zu („Herren der Verträge“). Andererseits ist auch die Europäische Kommission, deren Mitglieder von den Regierungen benannt werden (inzwischen aber einer kollektiven Bestätigung durch das Europäische Parlament bedürfen), als supranationale Institution zentral. Sie hat nicht nur exekutive Funktionen, sondern auch weitgehend das Monopol bei der Initiierung der EU-Gesetzgebung und eher judikative Überwachungsfunktionen („Hüterin der Verträge“). Damit ist die Gewaltenteilung in der EU mehr als aufgeweicht. Die ursprüngliche parlamentarische Versammlung

ist 1979 zu einem direkt gewählten Parlament aufgewertet worden. Seine Befugnisse sind zwar ausgeweitet worden, bleiben aber hinter den Rechten der nationalen Parlamente (beispielsweise kein volles Budgetrecht) zurück. Wie Watkins (2014: 19) hervorhebt, ist die „Absorption“ des Europäischen Parlaments in die „exekutive-administrative Macht“ noch weiter vorangeschritten als bei den nationalstaatlichen Parlamenten.

Damit zeichnen sich die Entscheidungsstrukturen der EU durch eine starke Exekutivlastigkeit aus. Diese ist besonders vorteilhaft für machtvolle, gut organisierte Lobbygruppen, speziell von transnationalen Konzernen (Becker 1998: 17 ff.). Sie haben vielfach besonders enge Kontakte zur Kommission, nationalen Regierungen und den Fachbürokratien. Die Exekutivlastigkeit gilt auch für den nationalstaatlichen Einflusskanal auf EU-Entscheidungen. Denn die nationalstaatlichen Regierungen sind im Rat vertreten und die Fachbürokratien bereiten deren Positionierungen vor. Gegenstand öffentlicher Debatten sind die nationalstaatlichen Positionierungen zu EU-Gesetzgebungsvorhaben nur in seltenen Ausnahmefällen. Von daher hat die Formulierung der durchaus unterschiedlichen nationalstaatlichen Positionen ebenfalls eine spezifische interessenpolitische Schlagseite zugunsten von Unternehmensinteressen, aber auch oftmals durch männlich geprägte Entscheidungsstrukturen (Klatzer/Schlager 2011). Damit zeichnet sich die EU-Staatlichkeit durch eine „strategische Selektivität“ (Jessop 2002: 40) zugunsten der Kapitaleseite – speziell Großunternehmen – aus, die im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte weiter verstärkt wurde.

In den ersten beiden Jahrzehnten nach der Gründung der EWG kam den nationalen Legitimierungserfordernissen – angesichts noch relativ starker ArbeiterInnenbewegungen und der Systemkonkurrenz – noch relativ hohe Bedeutung zu. Entsprechend blieben ausreichende nationalstaatliche Entscheidungsspielräume erhalten, um solchen Erfordernissen wirtschafts- und sozialpolitisch Rechnung zu tragen.

Mit Krise und Umbruch der 1970er Jahre begann sich das Blatt zu wenden. Das Ende der 1970er Jahre etablierte Europäische Währungssystem wurde bereits so konzipiert, dass Spielräume für eine unilaterale nationalstaatliche keynesianische Politik empfindlich beschnitten wurden. Dieser Kurs wurde in den 1980er Jahren radikalisiert (vgl. Karrass 2009: 224). In den westeuropäischen Ländern waren die EU-Strukturen ein privilegierter Weg zur Durchsetzung bzw. Zementierung neoliberaler Politikmuster. „Es gibt für die 80er und 90er Jahre“, resümiert Zilte-ner (2000: 94), „auch eine Reihe von Hinweisen dafür, daß sich nationale politische Eliten der europäischen Ebene bedienten, um innenpolitisch

schwer oder nicht durchsetzbare Projekte zu implementieren.“ Besonders weitgehende Weichenstellungen gingen vom Binnenmarktprojekt aus, das die Kapitalverkehrs-, Warenverkehrs-, Dienstleistungsfreiheit sowie die freie Arbeitskräftemobilität etablierte. Die Kapitalverkehrsfreiheit unterwarf die nationalen Regulierungssysteme, einschließlich Teilen des Steuersystems (v.a. Unternehmenssteuern), einer verstärkten Konkurrenz durch das nun stärker mobile Kapital. Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass die EU von der Harmonisierung von Standards zunehmend zu einem Prinzip wechselseitiger Anerkennung überging (ebd.: 88 f.).

Eine weitere drastische Einschränkung nationalstaatlicher Spielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ging und geht von der Währungsunion aus. Diese wurde auf maßgeblichen Druck der deutschen Bundesregierung so konzipiert, dass Formen der expliziten Regelbindung – speziell im Bereich der Budgetpolitik – für nationalstaatliche Politik eingeführt wurden und die – praktisch keiner demokratischen Kontrolle unterliegende – Europäische Zentralbank (EZB) mit sehr weitreichenden Kompetenzen ausgestattet wurde (vgl. den Beitrag von Blaha in diesem Band). Damit erhielt die europäisierte Wirtschaftspolitik eine zunehmend neoliberale Gestalt, die mit einer systematischen Zurückdrängung parlamentarischer Kompetenzen verbunden ist. Der Länderblock um die deutsche Bundesregierung und die Europäische Kommission haben im Verlauf der gegenwärtigen Krise die Schraube der neoliberalen Regelbindung weiter angezogen (Feigl/Schlager in diesem Band, Klatzer/Schlager 2011, Oberndorfer 2012). Ein privilegiertes Feld der Gängelung durch immer kompliziertere bürokratische Regelungen und Indikatoren stellt hierbei die Budgetpolitik dar. Verschiedene Formen der Regelbindung und quantitative Normvorgaben dehnt die EU allerdings im Rahmen der Economic Governance auf immer mehr Bereiche aus. Diese Politikform ermächtigt die Fachbürokratie – und schwächt gleichzeitig Parlamente und gesellschaftliche AkteurInnen. Diese Politikmuster sind gegen eine antizyklische Budgetpolitik und die Sozialstaatlichkeit gerichtet. Gegenüber den schwach industrialisierten Ländern der Peripherie mit traditionell hohen Leistungsbilanzdefiziten und hohen Auslandsschulden hat die Troika aus Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds (IWF) zudem tief in die Kollektivvertrags- und Lohnpolitik – mit dem Ziel von Lohnsenkungen – eingegriffen. „Das System der europäischen Economic Governance“, halten Schulten und Müller (2014: 292) fest, „hat insgesamt im Bereich der Lohnpolitik zur Herausbildung eines neuen europäischen Interventionismus geführt.“ Dieser sehe Löhne als „zentrale Anpassungsvariable“

(ebd.: 292) an. Über Lohnsenkungen soll die internationale preisliche Konkurrenzfähigkeit gestärkt werden, so die offizielle Argumentation. Für die aktuellen Politikmuster der EU geben die „Experimente“ mit den Strukturanpassungsprogrammen in der EU-Peripherie vielfach die Richtung vor. Alternative Anpassungsmechanismen sind auch institutionell nicht vorgesehen.

Die Integration in die EU-Staatlichkeit hat mithin die Spielräume für die österreichische Politik stark beschnitten und konditioniert insbesondere die Budgetpolitik, die für andere Politikbereiche den finanziellen Rahmen bestimmt. Darüber hinaus hat die Integration in die EU-Strukturen auch die Kräfteverhältnisse und institutionellen Handlungsmöglichkeiten verändert. Diese Veränderungen betreffen auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie Verbände, Gewerkschaften, Kammern, soziale Bewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen, und deren Interaktion mit staatlichen Strukturen. Neokorporatistische Institutionen bestehen in Österreich in Form der Sozialpartnerschaft zwar fort, aber ihre Bedeutung ist erodiert und ihre Rolle sowie die Machtbalance haben sich verändert. Zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen fallen inzwischen auf EU-Ebene, wo es aber keine mit Österreich vergleichbaren neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen gibt. Das Machtgleichgewicht zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften ist auf EU-Ebene deutlich größer als auf der österreichischen Ebene. Auch auf Seiten der Unternehmensvertretungen ist die großbetriebliche Industriellenvereinigung, wie Tálos (in diesem Band) hervorhebt, auf EU-Ebene in einer ungleich wichtigeren europäischen Interessenorganisation (Businesseurope) repräsentiert als die Wirtschaftskammer (in Eurochambers sowie im europäischen KMU-Verband UEAPME). Damit hat sich die politische Machtbalance zugunsten des internationalisierten Kapitals verschoben. Trotz dieser Verschiebungen ist für die Gewerkschaften die institutionelle Macht, die allerdings in erheblichem Maße an die großkoalitionäre Konstellation gebunden scheint, von großer Bedeutung geblieben und im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern „ist das Kollektivvertragssystem in Österreich ausgesprochen stabil“ (Hermann/Flecker 2009a: 39). Doch ist die neomerkantilistische – d.h. auf Exportüberschüsse angelegte – Logik, die durch die EU-Politik zusätzlich forciert wird, für die Aushandlungsmechanismen zunehmend bestimmend. Auf betrieblicher Ebene ist eine Erosion gewerkschaftlicher Vertretung und Macht bereits unverkennbar (Hermann/Flecker 2009b). Wie Tálos (in diesem Band) aufzeigt, nimmt die Repräsentativität der neokorporatistischen Institutionen insgesamt ebenfalls ab.

Die Handlungsmöglichkeiten und institutionellen Anknüpfungspunkte von anderen sozialen Bewegungen – z.B. Frauenbewegung, ökologische Bewegung, globalisierungskritische Bewegung – haben sich durch den EU-Beitritt verschoben. Die EU-Ebene hat für derartige Bewegungen bzw. NGOs neue Handlungsoptionen und -notwendigkeiten geschaffen. In einzelnen Politikbereichen, z.B. Anti-Diskriminierungsinitiativen, hat die EU-Politik im Vergleich zu den österreichischen Regelungen positive Anknüpfungspunkte geboten. Durch die teilweise Europäisierung von Politikfeldern sind soziale Bewegungen und NGOs zunehmend zu einer Europäisierung ihrer eigenen Politik gefordert. Vor allem auch für soziale Bewegungen ist das Agieren auf mehreren territorialen Ebenen mit besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden, die im Spannungsfeld einer „neoliberalen Handlungsarena“ und eines „Kampffelds für progressive Politik“ angesiedelt sind (Bieling 2003; vgl. am Beispiel von Protesten gegen die EU-Austeritätspolitik: Strickner 2014).

### **Erosion der großkoalitionären Konstellation**

Parteien stellen einen zentralen Zugangskanal zu nationalstaatlichen Entscheidungszentren dar. Bis Mitte der 1980er Jahre waren SPÖ und ÖVP völlig dominant, daneben spielte die deutsch-nationale FPÖ noch eine – allerdings eindeutig nachgeordnete – Rolle. Bei den Nationalratswahlen 1986 erzielten die beiden Parteien zusammen noch 84,6% der Stimmen (Hloušek 2008: 195). Doch zeichnete sich schon 1986 die allmähliche Erosion ihrer Dominanz ab. Es fiel ihnen zunehmend schwer, ihre bisherigen Multi-Klassen-Koalitionen zusammenzuhalten. Die materiellen Grundlagen, die es ermöglichten, heterogene Klassenkompromisse zu unterfüttern, erodierten – weiter beschleunigt mit dem EU-Beitritt und dem Druck zu einer permanenten Austeritätspolitik. Das durch eine neomerkantilistische Exportpolitik und zunehmende Finanzialisierung gekennzeichnete Wirtschafts- und Integrationsmodell (vgl. den Beitrag von Ederer et al. in diesem Band) führte zu veränderten sozio-ökonomischen Ausdifferenzierungen (vgl. den Beitrag von Angel in diesem Band) und produzierte GewinnerInnen und VerliererInnen. Über Outsourcing wurden prekärere Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Atypische Beschäftigungsformen – gerade auch Teilzeitarbeit – gewannen an Bedeutung, die vor allem weibliche Beschäftigte betrafen und betreffen (Hermann/Flecker 2009a: 34 ff., Pernicka und Stadler in diesem Band). Auch eine steigende Zahl von Ein-Personen-Unternehmen entstand. Diese Gruppen werden sowohl durch die neokorporatistischen Organi-