

Günther Chaloupek

Wiens Wirtschaft: Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit durch Strukturwandel

„Wien wächst wieder“ – damit ist zunächst einmal ein Wachstum der Bevölkerung gemeint. Nach einer langen Periode der Schrumpfung ist es in den späten 80er-Jahren zu einer Trendumkehr gekommen, die sich nach der Jahrhundertwende deutlich akzentuiert hat.

Mit seiner Bevölkerungsentwicklung hat Wien im 20. Jahrhundert eine Sonderentwicklung verzeichnet, die unter den europäischen Millionenstädten ohne Beispiel ist. Zwar hat sich das Wachstum der Großstädte in Europa im 20. Jahrhundert nicht fortgesetzt, in manchen hat die Bevölkerungszahl stagniert. Im Unterschied dazu ist Wiens Bevölkerung von ihrem Spitzenwert von 2,3 Millionen im Jahr 1913 bis zum Tiefpunkt um 1985 bei knapp unter 1,5 Millionen um fast 900.000, das sind 35%, zurückgegangen. Seither ist Wiens Bevölkerungszahl wieder auf 1,762 Millionen, das sind knapp 20%, gestiegen, das ist der höchste Stand in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Für die Hauptstadt eines Landes von der Bevölkerungsgröße Österreichs ist die Einwohnerzahl außergewöhnlich hoch – Wien ist immer noch größer als die Hauptstädte der westeuropäischen Länder Holland und Belgien sowie die der nordischen Länder.

Diese überdurchschnittliche Bevölkerungskonzentration in der Hauptstadt resultiert immer noch aus der historischen Funktion Wiens als Hauptstadt der österreichischen Monarchie, bis zu deren Zerfall 1918 eine europäische Großmacht mit 53 Millionen Einwohnern. Auf den heutigen Gebietsstand Österreichs bezogen, lebten 1910 gut 31% der Gesamtbevölkerung in Wien. Nach dem Ersten Weltkrieg sank die Bevölkerung Wiens unter 2 Millionen, jedoch ging der Anteil Wiens der Zwischenkriegszeit nur wenig, auf 28,6% 1934, zurück. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg sank der Anteil Wiens bei allmählicher Zunahme der Gesamtbevölkerung Österreichs auf unter 20% 1989. Seither wächst Wiens Bevölkerung wieder überdurchschnittlich. 2014 entfielen wieder 20,7% der österreichischen Bevölkerung auf Wien.

Der beschleunigte Bevölkerungsrückgang in Wien nach dem Zweiten Weltkrieg war keineswegs von einem Sinken der Wirtschaftsleistung begleitet, sondern ganz im Gegenteil: Während der stärksten Expansionsperiode der österreichische Wirtschaft 1950 bis 1975 entwickelte sich auch die Wiener Wirtschaft sehr dynamisch, sowohl im Gesamttaggregat als auch im Wandel ihrer Struktur.

Der Strukturwandel hat sich auch bei niedrigerem Wachstum seit den 80er-Jahren unvermindert fortgesetzt. Das hohe Produktions- und Einkommensniveau Wiens im europäischen und internationalen Vergleich ist vor allem das Ergebnis eines fortgesetzten Prozesses erfolgreicher Strukturanpassung. In einer langfristigen historischen Perspektive wird im Folgenden zuerst gezeigt, welche großen Strukturveränderungen dem Wachstum der Wiener Wirtschaft zugrunde liegen, das in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten auch wieder zu einer Zunahme der Einwohnerzahl geführt hat. Daraus ergeben sich Erkenntnisse für Bedingungen für eine Fortsetzung dieser Erfolgsgeschichte in den nächsten Jahrzehnten.

Von der Industrie- zur Dienstleistungsstadt

Auch auf dem Höhepunkt seiner Entwicklung als Hauptstadt der österreichisch-ungarischen Monarchie vor dem Ersten Weltkrieg war Wien primär eine Industriestadt.¹ Von der Bevölkerung von 2,083 Millionen 1910 waren gut 900.000 selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig², davon 54% in Industrie und Handwerk. Der überwiegende Teil dieser größeren Hälfte entfiel auf Bekleidung, Leder- und Holzverarbeitung – also Schneider, Schuhmacher, Tischler, aber Wien hatte auch eine bedeutende Elektro-, Maschinenbau- und Chemieindustrie. Nach dem Zerfall der Monarchie waren wenige von der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit Österreichs und seines „Wasserkopfs“ Wien überzeugt. Eine prominente Ausnahmeerscheinung in diesem von Pessimismus geprägten Meinungsspektrum war der berühmte Ökonom und erste Finanzminister der Republik Österreich Joseph Schumpeter, der argumentierte, dass Wien als Banken-, Finanz- und Handelszentrum sowie als Kontakt- und Informationszentrum eine starke Position als Dienstleistungszentrum für die Volkswirtschaften der Nachfolgestaaten behaupten könne.³ Wie sich zeigte, blieb aber gerade die Wiener Industrie bei der fortgesetzten Osteuropaorientierung der österreichischen Exporte in der Zwischenkriegszeit der stabilisierende Faktor der Wiener Wirtschaft, zumindest bis zum Beginn der Großen Depression der 30er-Jahre. Rückgänge in diesem Zeitraum verzeichneten vor allem die traditionellen Bereiche Bekleidung etc.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg bzw. nach dem Ende der Wiederaufbaupе-

1 Zur Wirtschaftsentwicklung Wiens vor dem Ersten Weltkrieg und in der Zwischenkriegszeit siehe G. Chaloupek; P. Eigner; M. Wagner: *Wien Wirtschaftsgeschichte 1740–1938*, Verlag für Jugend & Volk, Wien 1991, Band 1

2 In der Zahl der Erwerbstätigen sind die in Haushalten beschäftigten Dienstboten – überwiegend weiblich – nicht enthalten.

3 Joseph A. Schumpeter: *Aufsätze zur ökonomischen Theorie*, Tübingen 1952, S. 504f.

riode begann der unaufhaltsame Rückgang des industriell-gewerblichen Sektors in Wien. Es lohnt sich, einen etwas detaillierteren Blick auf den Wandel der Wirtschaftsstruktur in den letzten sechs Jahrzehnten, also seit Anfang der 50er-Jahre, zu werfen. Die statistischen Daten sind dabei etwas uneinheitlich, als Quellen stehen Volkszählungen, Betriebsstättenenerhebungen – die jeweils auch die Selbstständigen mit erfassen – und die Sozialversicherungsdaten für die unselbstständig Beschäftigten zur Verfügung. Je nachdem, welche Daten verwendet werden, ergeben sich etwas unterschiedliche Anteile. Die langfristigen Trends des Strukturwandels unterscheiden sich dabei nur ganz geringfügig. Wegen ihrer besseren Vergleichbarkeit im Zeitablauf werden im Folgenden primär die Sozialversicherungsdaten für die unselbstständig Beschäftigten für den Strukturvergleich herangezogen.

1956, also nach dem Ende der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg, waren ungefähr gleich viele Arbeitskräfte in der Sachgütererzeugung (347.000) und in den Dienstleistungen (358.000) beschäftigt. 1980 war das Verhältnis etwa ein Drittel zu zwei Drittel, 1990 ein Viertel zu drei Viertel. Diese Strukturverschiebung hat sich weiter fortgesetzt – aktuell (2014) beträgt die Beschäftigtenzahl in der Sachgütererzeugung nur noch rund 106.000, das entspricht einem Anteil von 13,6%. Davon entfallen über 46.000, das sind fast 6 Prozentpunkte, auf die Bauwirtschaft (inkl. Baunebengewerbe). In Österreich insgesamt ist die Richtung des Strukturwandels die gleiche wie in der Millionenmetropole Wien, allerdings war der Rückgang der Sachgütererzeugung weniger drastisch: 2014 entfielen auf den Sekundärsektor österreichweit noch 25,7% der unselbstständig Beschäftigten.

Der Tertiärsektor ist inzwischen so groß, dass bei der diesem Sektor eigenen Uneinheitlichkeit eine weitere Unterteilung notwendig ist. Jeweils etwa gleich hoch ist der Anteil der unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Finanz, Information und Kommunikation, Freie Berufe/technische und wirtschaftliche Dienstleistungen, Immobilienverwaltung – 29%) und der öffentlichen Dienstleistungen (öffentliche Verwaltung, Unterricht, Gesundheit und Soziales – 28%). Auf distributive Dienstleistungen (Handel, Verkehr) entfallen 18%, auf konsumtive Dienstleistungen (Hotel/Gastgewerbe, Kultur/Unterhaltung, persönliche Dienstleistungen) 11%. Langfristig am wenigsten zugenommen hat die Beschäftigung in den distributiven Dienstleistungen. Am stärksten ist die Beschäftigung in den öffentlichen Dienstleistungen gestiegen. Der Zuwachs bei den konsumtiven Dienstleistungen erfolgte vor allem in Tourismus. Am stärksten wuchsen die unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

In der öffentlichen Diskussion wird der Rückgang der Beschäftigung in der Sachgütererzeugung („Deindustrialisierung“) mit der Befürchtung verbunden, dass der Industriegesellschaft langfristig „die Arbeit ausgeht“, weil die Entwick-

lung der Technik dazu führt, dass „immer mehr Produkte mit immer weniger Arbeitskräften“ erzeugt werden können. Dem widerspricht die von dem französischen Sozialwissenschaftler Jean Fourastié in den 60er-Jahren aufgestellte These vom tertiären Sektor als „große Hoffnung des 20. Jahrhunderts“⁴. Ausgehend von der Tatsache, dass mit steigendem Einkommen der Anteil der materiellen Güter am Konsum sinkt, war für Fourastié der steigende Dienstleistungsanteil Ausdruck des gesamtgesellschaftlichen Fortschritts, der es den Menschen ermöglicht, über die materiellen Elementarbedürfnisse hinausgehend sich zunehmend immateriellen, höherwertigen Konsumformen zuzuwenden. Gleichzeitig erfordert die Erbringung von Dienstleistungen höhere Qualifikationen von den Arbeitskräften und ermöglicht so einen Abbau von den als belastend empfundenen Formen manueller Tätigkeit. Insgesamt hat die Entwicklung der letzten 50 Jahre die optimistische Einschätzung Fourastiés eher bestätigt, auch wenn wir heute den Überschwang seines Fortschrittsglaubens skeptisch beurteilen.

Weder in Wien noch in Österreich ist „die Arbeit ausgegangen“, im Gegenteil, die Gesamtzahl der Beschäftigten ist höher als vor 50 Jahren und hat auch zuletzt zugenommen, denn sonst wäre Wiens Einwohnerzahl nicht gewachsen. In einigen Bereichen folgt die Zunahme der Beschäftigung langfristigen Tendenzen der Nachfrage. Dies gilt für die Zunahme der öffentlichen, d. h. auch öffentlich finanzierten Dienstleistungen. So etwa hat sich die Zahl der Studierenden an Wiener Universitäten und Hochschulen von 1960 bis 2000 mehr als verfünffacht, ebenso hat sich die Zahl der Lehrkräfte auf der Sekundarstufe des Unterrichtswesens stark erhöht. Im Gesundheitswesen sind die Kapazitäten stark ausgeweitet worden, die Alterung der Bevölkerung führt zu einem Mehrbedarf an Pflegedienstleistungen.

Bei zunehmender Arbeitsteilung in den hoch entwickelten Volkswirtschaften bedeutet ein hohes bzw. weiter steigendes Einkommens- und Konsumniveau mehr Importe, die durch Exporte verdient werden müssen – das gilt für die Wirtschaft einer Stadt in noch stärkerem Ausmaß als für eine nationale Ökonomie. Die Dynamik der Stadtwirtschaft wird primär davon bestimmt, ob sie für ihre Produkte und Leistungen Absatzmärkte außerhalb ihres Bereiches erschließen kann. Das gilt sowohl für den verbleibenden Rest an Sachgütererzeugung als auch für Dienstleistungen. Rezente Untersuchungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung zeigen, dass Wiens Wirtschaft langfristig und insbesondere auch in den letzten Jahren in beiden Bereichen sehr erfolgreich gewesen ist.⁵

4 Jean Fourastié: Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln 1969

5 Peter Mayerhofer: Wiens Industrie in der wissensbasierten Stadtwirtschaft, Nr. 10 der Reihe „Stadtunkte“, hg. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2014); Peter Mayerhofer:

In der Sachgütererzeugung erfolgte der Beschäftigungsabbau weitestgehend in traditionellen Branchen mit hoher Arbeitsintensität bei niedrigen Qualifikationsanforderungen (Bekleidung, Leder, Textil, Nahrungs- und Genussmittel, Teile der Metallverarbeitung, Holzverarbeitung). Einigermaßen stabil geblieben – vereinzelt sogar gestiegen – ist die Beschäftigung in arbeitsintensiven Industriebranchen mit hohen Qualifikationsanforderungen und technologieintensiven Branchen. „Insgesamt geht die Redimensionierung der Wiener Sachgütererzeugung mit einer Spezialisierung auf technologie- und wissensorientierte Bereiche einher.“ (Bsp.: Pharmazeutische Erzeugnisse, Herstellung elektrischer Ausrüstungen, Installation und Reparatur von Maschinen und Anlagen, medizinische Geräte).

Im tertiären Sektor springt zunächst die Zunahme der – wenig skill- und technologieintensiven – Beschäftigung im Tourismus ins Auge. Die Übernachtungszahl (überwiegend Ausländerübernachtungen) hat sich seit 1960 versechsfacht (13,5 Millionen 2014), bei neuerlicher Beschleunigung von hohem Niveau aus seit 2000. Am österreichischen Tourismus hat Wien damit einen Anteil von 10,3% (Anteil an den Ausländerübernachtungen: 11,5%). Dieses spektakuläre Wachstum, das an der Verwandlung zahlreicher Bankenzentralen und anderer großer Ringstraßenbauten in Hotelgebäude seinen sichtbaren Ausdruck findet, ist nicht bloß das passive Resultat eines Wandels der Präferenzen im internationalen Tourismus. Dahinter stecken auch die kontinuierlichen Investitionen und Bemühungen um die Erhaltung und Verschönerung der historischen Bausubstanz und die Verbesserung der Lebensqualität in Wien sowie das hohe Niveau kultureller Veranstaltungen (Musik, Theater, Kunstausstellungen).

Schwieriger zu veranschaulichen wegen der hohen Komplexität, daher weniger der allgemeinen Wahrnehmung zugänglich sind die nicht minder beachtlichen Erfolge in der Entwicklung der exportorientierten Dienstleistungen Wiens, die sich in einem starken Wachstum von Beschäftigungen mit hohen Qualifikationsanforderungen niederschlagen. Beispiele für solche exportorientierte Bereiche der unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind Informationsdienstleistungen, Forschung und Entwicklung, Marktforschung und Werbung, Unternehmensmanagement und -beratung, Rechts- und Steuerberatung. In einem internationalen Vergleich mit europäischen Metropolen ist die Forschung und Entwicklung in Wien fast doppelt so stark vertreten und nimmt Rang 5 in einer von München, Berlin und London angeführten Städtehierarchy ein. Inse-

Stadtwirtschaft im Wandel: Strukturelle Veränderungen und sektorale Positionierung im nationalen und internationalen Vergleich, in: Wiener Herausforderungen, Nr. 13 der Reihe „Stadt-
punkte“, hg. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2015). Befunde und Zitate sind
diesen beiden Studien entnommen.

samt ist die Stadt „im anspruchsvollen Vergleich der hochrangigen Metropolen Europas verstärkt auf Branchen im technologischen Spitzensegment ausgerichtet, wozu vor allem die Branchen im Dienstleistungsbereich, kaum aber hochtechnologische Industriebranchen beitragen“.

Beeinträchtigt wird dieses positive Bild durch die markante Zunahme der Arbeitslosigkeit seit der Jahrhundertwende. Die Zahl der Arbeitslosen (2014: 104.000) ist seit 2000 um 76% gestiegen, die Wiener Arbeitslosenrate beträgt 11,4 nach AMS-Definition. Der Grund dafür ist nicht, dass „uns die Arbeit ausgeht“ – es gab keinen Rückgang der Beschäftigung, sondern eine Zunahme. Gleichzeitig hat aber das Arbeitskräfteangebot deutlich stärker zugenommen. Diese Angebotszunahme ist die Folge einer anhaltend hohen Attraktivität des Wiener Arbeitsmarktes, die zu einer beschleunigten Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte – in dem hier betrachteten Zeitraum seit 2000 überwiegend aus benachbarten EU-Ländern – geführt hat. Bei gegebener geografischer Lage, in Pendeldistanz zu Ländern, in denen das Lohnniveau nach wie vor deutlich unter der Hälfte des österreichischen Lohnniveaus liegt, konnte es nicht ausbleiben, dass Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedsländern der EU insbesondere nach dem Wegfallen der Zugangsbeschränkungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Beschäftigung gesucht haben. Unter diesen Umständen ist es völlig unrealistisch, zu erwarten, dass die Entstehung neuer Jobs mit dem steigenden Angebot Schritt halten kann. Die gestiegene Arbeitslosigkeit ist in einer solchen Konstellation kein Anzeichen von schwächelnder wirtschaftlicher Dynamik oder eines Versagens der Politik, sondern durch exogene Faktoren bedingt, an die eine Anpassung erst mittel- und langfristig erfolgen kann. Es gibt für zuwandernde Arbeitskräfte durchaus eine relevante Nachfrage in großen und teilweise auch wachsenden Branchen mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen im Tertiärsektor. Es sind dies einerseits die distributiven und persönlichen Dienstleistungen, darüber hinaus die wachsenden Bereiche der sozialen (Pflegepersonal) und einzelner unternehmensbezogener Dienste (Reinigungs-, Sicherungsdienste). Hier werden auch in Zukunft zusätzliche Jobs entstehen – im Ausmaß eines wachsenden Arbeitskräftebedarfs, nicht jedoch für einen Angebotszuwachs jeglicher Größenordnung.

Die erwähnte WIFO-Studie „Wiens Industrie in der wissensbasierten Stadtwirtschaft“ enthält auch einen umfassenden Maßnahmenkatalog, aus dem abschließend einige zentrale Empfehlungen wiedergegeben werden. Eine moderne Industriepolitik für Wien muss unter den gegebenen äußeren Bedingungen primär Innovationspolitik sein. Im Bereich der Industrie wird eine „vertikale“, d. h. gezielte, auf einzelne Schwerpunktbereiche bezogene Intervention empfohlen. Durch Fokussierung der direkten Förderungen, strategische öffentliche Auftragsvergabe, Vermittlungs- und Koordinationsaktivitäten können bereits erfolg-

reiche Spezialisierungen weiterentwickelt und neue Aktivitätsfelder aufgebaut werden. Dazu gehört auch die Unterstützung junger, technologieorientierter Unternehmen. Für die Mehrzahl der Unternehmungen sind die sog. „Clusterinitiativen“ wichtig, die Lerneffekte ermöglichen, Kontakt- und Kooperationsmöglichkeiten schaffen und gemeinsame Infrastrukturen bereitstellen. Die derzeit im Rahmen der Wiener Wirtschaftspolitik bestehenden fünf Initiativen bezeichnet das WIFO als „richtig aufgestellt“, neue sollten nicht das Ziel verfolgen, neue Wachstumsindustrien „zu schaffen“, sondern neue Möglichkeiten, welche im Unternehmensbestand erkennbar sind, infrastrukturell und institutionell zu unterstützen. Wichtig ist und bleibt die Sicherung Wiens als Sitz von Kontroll- und Entscheidungsfunktionen multinationaler Unternehmungen (Headquarter-Politik). Verstärktes Augenmerk sollte die Wiener Wirtschaftspolitik in Zukunft den wissensintensiven, exportorientierten (direkt oder indirekt über materielle Exporte) Dienstleistungen zuwenden. Die Kooperation solcher Dienstleistungsunternehmen mit der Industrie sollte gefördert, Hilfen zu ihrer stärkeren Internationalisierung angeboten werden. Ein langjähriges Ziel der Wirtschaftspolitik ist die stärkere Nutzung der universitären Institutionen im Innovationsprozess, wo noch ein beträchtliches Potenzial erschlossen werden kann. Die innovationsorientierte Förderungspolitik muss durch eine komplementäre Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden.