

blog.arbeit-wirtschaft.at

# WOHLSTAND DER ZUKUNFT

Investitionen für eine  
sozial-ökologische Wende

blog.arbeit-wirtschaft.at

Geld kann vieles kaufen.

GUTE  
ARGUMENTE  
GEHÖREN  
ALLEN.

 [blog.arbeit-wirtschaft.at](http://blog.arbeit-wirtschaft.at)  [twitter.com/AundW](https://twitter.com/AundW)  [facebook.com/arbeit.wirtschaft](https://facebook.com/arbeit.wirtschaft)

# WOHLSTAND DER ZUKUNFT

Investitionen für eine  
sozial-ökologische Wende

[blog.arbeit-wirtschaft.at](http://blog.arbeit-wirtschaft.at)

# DAS BUCH STEHT UNTER

[www.blog.arbeit-wirtschaft.at/ebook-wohlstand](http://www.blog.arbeit-wirtschaft.at/ebook-wohlstand)

# GRATIS ZUM DOWNLOAD ZUR VERFÜGUNG.

---

## IMPRESSUM:

Die Inhalte in diesem Buch sind von den AutorInnen und vom Verlag sorgfältig erwogen und geprüft, dennoch kann eine Garantie nicht übernommen werden. Eine Haftung der AutorInnen bzw. des Verlages und seiner Beauftragten für Personen-, Sach- und Vermögensschäden ist ausgeschlossen.

**Herausgeber:** Bundesarbeitskammer, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, und Österreichischer Gewerkschaftsbund, 1020 Wien, Johann-Böhm-Platz 1

**Medieninhaber:** Verlag des ÖGB GmbH, Wien, Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH, 1020 Wien, Johann-Böhm-Platz 1, Tel.-Nr.: 01/662 32 96-0, Fax-Nr.: 01/662 32 96-39793, E-Mail: [office@oegbverlag.at](mailto:office@oegbverlag.at), Web: [www.oegbverlag.at](http://www.oegbverlag.at)

**Redaktionell verantwortlich:** Sylvia Kuba, Florian Wukovitsch, Arbeiterkammer Wien

**Publikationskoordination:** Melissa Huber, ÖGB-Verlag

**Layout/Umschlaggestaltung:** Natalia Nowakowska, ÖGB-Verlag

**Satz/Layout:** Dietmar Kreuzberger, ÖGB-Verlag

**Lektorat:** Stefan Auer, ÖGB-Verlag

**Hersteller:** Verlag des ÖGB GmbH, Wien – Verlags- und Herstellungsort: Wien

© 2017 by Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH Wien

ISBN 978-3-99046-296-6

## Vorwort

### KAPITEL 1:

#### Ausgangspunkt: Zur Notwendigkeit öffentlicher Investitionen

Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung Feigl/ Wukovitsch	10
Wirtschaftliche Stagnation und ihre Überwindung Marterbauer	17
Budget 2017: Prioritätenwechsel vom Sparen zum Investieren Schweitzer	24
Austeritätspolitik in der Eurozone: Ein Schuss ins Knie Heimberger	31
Europäischer Rahmen für ein neues Wohlstandsmodell Templ	40
Dekarbonisierung des Wirtschaftssystems – Traum und Wirklichkeit Streissler	45
Der Verkehrsbereich – Achillesferse von Österreichs Klimaschutzpolitik Högelsberger	49

## **KAPITEL 2: KONKRETE IDEEN: BESSERE INFRASTRUKTUR UND SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN**

Ambitionierte Energiepolitik als Hebel für Investitionen und Beschäftigung	59
Thoman	
Investitionen in den Öffentlichen Verkehr	67
Leodolter	
Zukunftsfähige Straßeninfrastruktur	75
Greil	
Öffentliche Investitionen in die Wasserversorgung absichern	80
Strutzmann	
Was tun mit dem Wohnungsproblem in den Ballungszentren?	84
Tockner	
Die Kreislaufwirtschaft als Jobmotor?	88
Tröger	
Elementarbildung: Investitionen rechnen sich	93
Pirklbauer/ Buxbaum	
Schulen gerecht finanzieren: das AK Chancen-Index Modell	100
Schnell/ Schüchner	
Mindestpersonalschlüssel in der Pflege: Utopie oder Wirklichkeit	105
Staflinger/ Gratzner	
Medizin und Pflege: Sparen am falschen Ende	112
Adler	

## **KAPITEL 3: DAS FUNDAMENT: EINE WOHLSTANDSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK**

Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik: Anker oder Mühlstein für mehr Wohlstand	115
Kitzmantel	
Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik	122
Feigl	
Messung von Wohlstand und Fortschritt in Österreich	130
Wegscheider-Pichler	
Andere Wirtschaftspolitik benötigt ein ausgeweitetes Indikatorensystem	141
Brand/ Griesser	
Solidarischer Wohlstand und Lebensqualität als gesellschaftspolitische Aufgabe	146
Griesser/ Brand	
Solidarische Wirtschaftspolitik	152
Walterskirchen	
Alternativen zur Krise in Europa: Warum die Zivilgesellschaft großteils Recht hatte	156
Fazi	
Weltklimapolitik ist eine sozial-ökologische Herausforderung	162
Görg	

## **KAPITEL 4: ZENTRALE BAUSTEINE: ZUR REFORM DES WOHLFAHRTS- MODELLS**

Reformperspektiven des mitteleuropäischen Wohlfahrtsmodells	166
Guger	
Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor?	172
Poyntner	
Innovative Arbeitszeitverkürzungsmodelle im Betrieb	181
Gerold/ Schwendinger/ Soder	
Gezielte Umverteilung stärkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage	186
Ederer	
Kapitaleinkommen höher besteuern – bröckelt die Unantastbarkeit?	191
Godar/ Truger	
Umweltpolitik und Verteilung: Bessere Datenlage und empirische Evidenz nötig	196
Schratzstaller/ Köppl	
AutorInnen	201
Über blog.arbeit-wirtschaft.at	206

# Vorwort

Österreich und Europa stehen vor komplexen sozialen, ökonomischen und ökologischen Herausforderungen. Die Arbeitslosigkeit liegt in vielen Staaten – aktuell auch in Österreich – auf hohem Niveau. Vermögen, Einkommen und Chancen auf einen guten Arbeitsplatz sind sehr ungleich verteilt. Die digitale Transformation dürfte ohne gezielte Gestaltung zumindest nicht zur Entspannung dieser Situation beitragen. Während die Bevölkerung in der EU insgesamt ansteigt und die gesellschaftliche Diversität zunimmt, stehen einander schrumpfende und wachsende Regionen gegenüber. Zur Sicherung von Integration und ausreichenden Einkommen sind neben den Arbeitsmärkten und Bildungssystemen auch die – weiterhin national organisierten – Systeme der sozialen Sicherung gefordert. Angesichts neuer Familienmodelle und steigender Lebenserwartung sowie zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit müssen gleichzeitig adäquate Formen der Organisation von Versorgungsarbeit bzw. eines Ausgleichs zwischen Erwerbs- und Reproduktionsarbeit gefunden werden. Und schließlich stellen die Klimaziele der internationalen Staatengemeinschaft und der EU die auf der Ausbeutung fossiler Energieträger beruhende Lebensweise grundlegend infrage.

Angesichts des wahrnehmbaren Unbehagens gegenüber dem politischen Kurs in Europa scheinen neue Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation vieler europäischer BürgerInnen geboten. Im A&W-Blog wurden in diesem Zusammenhang Möglichkeiten einer progressiven Krisenbekämpfung ausgelotet. Zentral dabei ist eine koordinierte Ausweitung der öffentlichen Investitionen – in einem weiteren Sinne – in der EU. In den letzten Jahren sind die Investitionsquoten bedingt durch die europäische Austeritätspolitik und die Investitionszurückhaltung des privaten Sektors stark zurückgegangen. Durch die Einführung einer goldenen Investitionsregel würden neue fiskalpolitische Handlungsmöglichkeiten eröffnet, die schließlich auch budgetäre Spielräume abseits klassischer Investitionsbereiche wie

der Bauwirtschaft schaffen könnten. In einer Serie von Blogbeiträgen wurde im Herbst 2016 exemplarisch aufgezeigt, wie durch öffentliche Investitionen und den Ausbau sozialer Dienstleistungen zur Zukunftsfähigkeit der österreichischen Daseinsvorsorge beigetragen und gleichzeitig der Arbeitsmarkt entlastet werden könnte. Diese Liste lässt sich sicher noch ergänzen. Wertvolle Anregungen bietet in dieser Hinsicht auch das *Zivilgesellschaftliche Zukunftsbudget 2017–2019* der Allianz *Wege aus der Krise*.

Eine expansive fiskalpolitische Strategie wäre kurzfristig ein effektiver Beitrag zur Bekämpfung der sozialen Folgen der Krise. Ein Umbau in Richtung einer sozial gerechten und ökologisch zukunftsfähigen Gesellschaft würde aber grundsätzlichere Änderungen der (wirtschafts-)politischen Governance erfordern. Erste Ansätze sind bereits zu erkennen. So wird die primäre Wachstumsorientierung der Wirtschaftspolitik wieder verstärkt infrage gestellt, alternative Wohlstandskonzepte jenseits des Bruttoinlandsprodukts werden prominent diskutiert. In Österreich wurden neue Ansätze der Berichterstattung über Wohlstandsentwicklung auch zügig umgesetzt. Das ist aber nur ein notwendiger erster Schritt. Nun müsste Wohlstandsorientierung auch systematisch als Ziel in die wirtschaftspolitische Diskussion Eingang finden. Dabei steht man in Europa bestenfalls am Anfang. Überlegungen, an welchen Angelpunkten zu diesem Zweck angesetzt werden kann, sollen hier in wesentlichen Elementen wiedergegeben werden. Schließlich stellt sich die Frage, wie auch das österreichische Wohlfahrtsmodell im Sinne einer sozial-ökologischen Erneuerung zu transformieren wäre. Zu zentralen Aspekten wie einer Verkürzung der Arbeitszeit und dem Umbau der staatlichen Finanzierungsbasis gibt es auf dem A&W-Blog ausführliche Diskussionen. Ausgewählte Beiträge sollen an dieser Stelle Hinweise auf die damit verbundenen Herausforderungen geben.

Wir hoffen, mit diesem Buch die Diskussion zur Gestaltung einer sozial gerechten und ökologisch zukunftsfähigen Gesellschaft um gute Argumente zu bereichern.

*Die Redaktion*

# Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung

*Georg Feigl und Florian Wukovitsch, 14. September 2016*

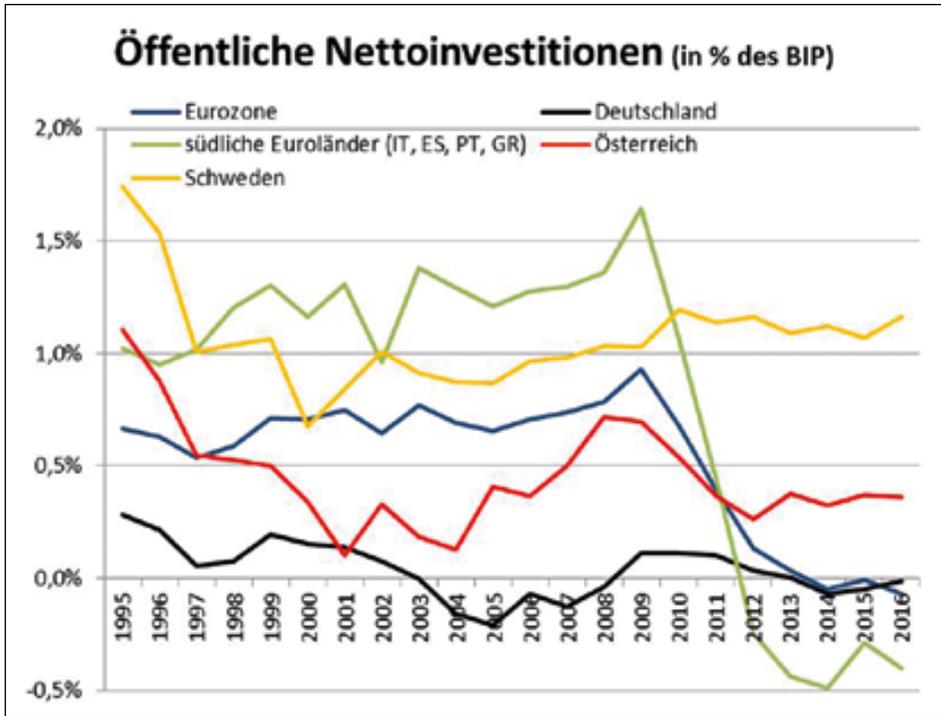
Die Verwerfungen der großen Finanz- und Wirtschaftskrise sind in Europa noch nicht überwunden, auch in Österreich verweilt die Arbeitslosigkeit derzeit auf Rekordniveau. Gleichzeitig wächst die Bevölkerung – insbesondere in den Ballungsräumen. Ohne gezielte Investitionen werden weder Arbeitsplätze in ausreichender Zahl noch die erforderliche Infrastruktur entstehen, um allen Menschen in diesem Land Zugang zu guter Beschäftigung, Bildung und Mobilität sowie adäquatem Wohnraum und sozialen Dienstleistungen zu ermöglichen. Darüber hinaus sind strategische Weichenstellungen zur maßgeblichen Reduktion der europäischen – und österreichischen – Treibhausgasemissionen erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist es höchste Zeit, über Wege einer **sozial-ökologischen Erneuerung**<sup>1</sup> nachzudenken.

Einige zentrale Aspekte einer relativ zügig umsetzbaren Investitionsoffensive – sowie der zu klärenden Rahmenbedingungen – sollen in den kommenden Wochen hier im Blog umrissen werden. Kombiniert mit weiteren Maßnahmen, wie neuen und alten Formen der **Arbeitszeitverkürzung**<sup>2</sup>, **Integrations**<sup>3</sup>, Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensiven und einer **globalen Expansion von Sozial- und Umweltstandards**<sup>4</sup> anstelle des momentanen rücksichtslosen Wettbewerbs, wäre eine solche Offensive besonders effektiv – auch ökonomisch. **Achim Truger zeigt in seiner neuen Studie**<sup>5</sup>, dass durch eine Umsetzung der goldenen Investitionsregel die Wirtschaftsleistung 2020 um 3,5 Prozent höher wäre – mit entsprechend positiven Effekten auf Beschäftigung und öffentliche Haushalte. Wäre sie bereits in der Vergangenheit (2010–2015) in Kraft gewesen, wäre in der Eurozone-12 die wirtschaftliche Entwicklung deutlich besser gewesen und hätten mehr als die Hälfte der Ausgabenkürzungen vermieden werden können.

## Beharrungskräfte einer unzureichenden Wirtschaftspolitik

Knapp ein Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise mit ihren verheerenden Folgen ist es wirtschaftspolitisch nur in Ansätzen zu einem Umdenken gekommen. Trotz ambitionierter Initiativen auf **internationaler**<sup>6</sup> wie **nationaler**<sup>7</sup> Ebene verstärkt auf Wohlstand und Lebensqualität statt auf bloßes Wirtschaftswachstum zu fokussieren, ist die wirtschaftspolitische Ausrichtung weitgehend unverändert geblieben – insbesondere in der europäischen Union. Sogenannte angebotsseitige Strukturreformen und Austeritätspolitik zur Beschränkung des staatlichen Handlungsspektrums sollen Exporte und damit mehr Wachstum generieren – weitestgehend ohne Berücksichtigung der damit verbundenen sozialen Kosten und der Verteilung der Wachstumsgewinne (siehe bspw. die **Vorschläge der fünf Präsidenten**<sup>8</sup>). Zwar spielen Investitionen seit Antritt der Juncker-Kommission wieder eine größere Rolle, jedoch nur mittels **Finanzierungsförderung für primär private Investitionen**<sup>9</sup>. Dass dieser Ansatz zur Förderung von Wohlstand und Lebensqualität wenig beiträgt, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre.

Ohne Regeländerung bzw. Politikwechsel droht eine Fortsetzung des zu niedrigen Investitionsniveaus. Vor der Krise gab es – nach der europaweiten Konsolidierungsperiode 1994–1997 und mit Ausnahme von Deutschland sowie Österreich unter der schwarz-blauen Regierung – zwar einen leicht steigenden Trend bei den öffentlichen Nettoinvestitionen (also Investitionen abzüglich Abschreibungen). Doch mit der Austeritätspolitik ab 2010/2011 brachen die Investitionen drastisch ein, obwohl sie **für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung die wichtigsten Staatsausgaben**<sup>10</sup> darstellen.

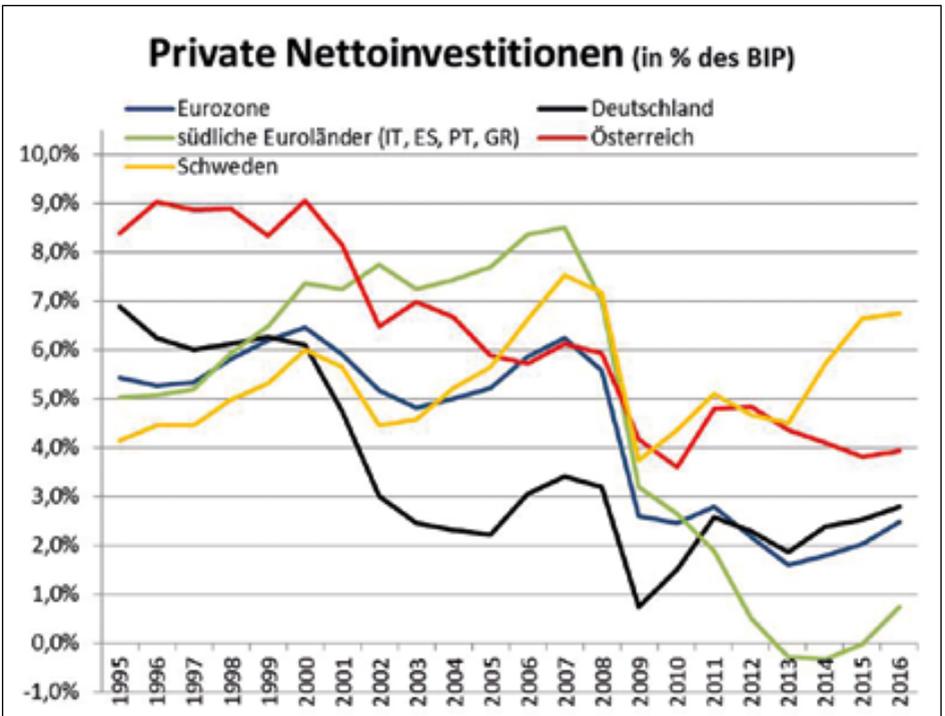


Datenquelle: Europäische Kommission (AMECO Mai 2016).

Statt die öffentliche Infrastruktur vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen auszubauen, schrumpft ihr Wert in der Eurozone nun schon seit zwei Jahren in Folge. Negative Nettoinvestitionen bedeuten, dass nicht genug investiert wird, um den öffentlichen Kapitalstock konstant zu halten. Es geht vereinfacht gesagt mehr kaputt, als neu geschaffen wird. Man lebt sozusagen von der Substanz.

In Österreich sind die Nettoinvestitionen immerhin leicht positiv, auch wenn in einigen Bereichen kritisch zu prüfen ist, ob notwendige Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen in ausreichendem Maß erfolgen. Dass es auch anders geht, zeigt einmal mehr **Schweden**<sup>11</sup>, wo die öffentlichen Nettoinvestitionen – insbesondere in Form der Grundlagenforschung – in den letzten Jahren auf konstant hohem Niveau verweilen.

Die Ausweitung der öffentlichen Investitionen ist auch deshalb notwendig, weil die privaten Investitionen – von einem deutlich höheren Niveau ausgehend – noch stärker zurückgegangen sind. Trotz historisch niedriger Zinsen wird zu wenig investiert, um die notwendige Energiewende, die Digitalisierung der Wirtschaft und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in ausreichendem Maße zu unterstützen.



Datenquelle: Europäische Kommission (AMECO Mai 2016).

Wie private Investitionen sollten aber auch öffentliche Investitionen kreditfinanziert getätigt werden können, wofür eine Änderung der selbstlähmenden Fiskalregeln mittels **goldener Investitionsregel**<sup>12</sup> auf nationaler wie europäischer Ebene notwendig wäre. Im Sinne der Generationengerechtigkeit ist das gerade in Zeiten extrem niedriger Zinsen gerechtfertigt, da diesen höheren Kosten höhere zukünftige Werte und Erträge gegenüberstehen, von denen zukünftige Generationen profitieren.

## Ein sozial-ökologischer Umbau der Wirtschaft durch Investitionen

Alternativen gibt es. So schlug der ehemalige Leiter des WIFO, Karl Aiginger, im Rahmen des von zahlreichen renommierten Universitäten und Forschungsinstituten getragenen Projekts **WWForEurope**<sup>13</sup> vor, die Europäische Wirtschaftspolitik strategisch auf die Vision einer „**region with high social and environmental standards guaranteeing its citizens a high level of wellbeing**“<sup>14</sup> auszurichten. Die Vision für 2050 ist ein Europa mit hoher Lebensqualität, einer dynamischen Wirtschaft und einer dekarbonisierten Energie-, Verkehrs- und Gebäudeinfrastruktur. Wirtschaftliche Dynamik, soziale Inklusion und ökologische Nachhaltigkeit sind in diesem Sinne drei gleichberechtigte Ziele der Wirtschaftspolitik, die sich wechselseitig stimulieren könnten. Neben regulativen Eingriffen plädiert Aiginger auch für fiskalische Umsteuerung. Auf der Einnahmenseite ist hier die sukzessive Entlastung des Faktors Arbeit durch die Verlagerung des Steuersystems auf Vermögens-, Finanztransaktions- und Umweltsteuern – auch durch **koordinierte Maßnahmen gegen die Steuerumgehung großer internationaler Unternehmen**<sup>15</sup> – zu nennen. Ausgabenseitig wären insbesondere die Anpassung der Infrastruktur an soziale und ökologische Erfordernisse, Investitionen in Bildung sowie die Unterstützung von Forschung und Entwicklung zur Förderung von sozialen und Umweltinnovationen nötig.

Angesichts der aktuellen Herausforderungen sind prioritär Maßnahmen gesucht, die

- » die Arbeitslosigkeit reduzieren,
- » die öffentliche Daseinsvorsorge sichern und bedarfsgerecht ausbauen,
- » soziale Integration und Aufstieg in einer immer diverseren Gesellschaft fördern,
- » eine fairere Verteilungssituation schaffen und
- » die Energiewende zur Entschärfung der Klimakrise vorantreiben.

Wo ist in diesem Sinne anzusetzen? Zunächst ist an klassische Infrastrukturinvestitionen zu denken. Den Herausforderungen der Energiewende und Digitalisierung sowie dem anhaltend hohen Zuzug in die österreichischen Ballungsräume muss – nicht nur dort – durch zusätzliche Investitionen begegnet werden, unter anderem in Wohnungsbau und -sanierung sowie in die Energie- und Verkehrsinfrastruktur. Von diesen Investitionen sind nicht nur positive Effekte auf die Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit, sondern auch unmittelbar wahrnehmbare Beschäftigungseffekte zu erwarten. Die Entlastung des angespannten österreichischen Arbeitsmarkts ist dabei umso höher, je höher der Anteil im Inland erbrachter Vorleistungen ist. Mehr öffentliche Investitionen schaffen auch Beschäftigung.

Ein zweiter zentraler Punkt ist der Ausbau sozialer Dienstleistungen. Darunter ist insbesondere die bedarfsgerechte Ausweitung und qualitative Verbesserung von Kinderbetreuungs- und Schulangeboten, der Sozialarbeit sowie von Pflege- und Gesundheitsleistungen zu verstehen. Soziale Dienstleistungen sind sehr beschäftigungsintensiv, sodass zusätzliche Ausgaben von 1 Mrd. Euro mit einem Beschäftigungseffekt von **langfristig bis zu 34.000 Personen**<sup>16</sup> einen großen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit leisten können, insbesondere jener von Frauen. Sie ermöglichen gleichzeitig eine gerechtere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit. Auch wenn der Ausbau sozialer Dienstleistungen keine Investition im klassischen Sinn ist, kann er langfristig einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte leisten. Darüber hinaus ist er als entscheidender Faktor zur Sicherung der sozialen Integrationsleistungen moderner Gesellschaften zu sehen. In diesem Sinne scheint es beispielsweise sinnvoll, durch verbesserte Bildungs- und Integrationsangebote bzw. mehr Sozialarbeit sozialen Problemen vorzubeugen.

## Schlussfolgerungen

Nicht nur aus **ökonomischen Gründen**<sup>17</sup> sind bei den Bestrebungen einer sozial-ökologischen Erneuerung öffentliche Investitionen in den Mittelpunkt zu rücken: Sie können einen wichtigen Beitrag für gesellschaftlichen

Wohlstand leisten, die Verteilungs- und Beschäftigungssituation verbessern sowie die Erreichung der ambitionierten klima- und energiepolitischen Ziele unterstützen. In den kommenden Wochen werden deshalb weitere Blogbeiträge folgen, in denen weitere Rahmenbedingungen geklärt und Möglichkeiten sinnvoller Investitionen in zentralen Themenfeldern näher ausgeführt werden.

- 
- <sup>1</sup> Görg, Christoph: Weltklimapolitik ist eine sozial-ökologische Herausforderung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/weltklimapolitik-ist-eine-sozial-oekologische-herausforderung/> (12. Februar 2016)
  - <sup>2</sup> Philipp Poyntner: Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung-als-beschaeftigungsmotor/> (11. März 2016)
  - <sup>3</sup> Ederer, Stefan: Gute gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen sind entscheidend für eine erfolgreiche Integration <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/gute-gesamtwirtschaftliche-rahmenbedingungen-sind-entscheidend-fuer-eine-erfolgreiche-integration/> (3. Mai 2016)
  - <sup>4</sup> Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Tamesberger, Dennis: Von freien zu zivilisierten Märkten. Ein New Deal für die europäische Handelspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/von-freien-zu-zivilisierten-maerkten-ein-new-deal-fuer-die-europaeische-handelspolitik/> (19. Februar 2015)
  - <sup>5</sup> Truger, Achim: The golden rule of public investment - a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework? [http://www.boeckler.de/imk\\_5279.htm?produkt=HBS-006354&chunk=1&jahr=\(](http://www.boeckler.de/imk_5279.htm?produkt=HBS-006354&chunk=1&jahr=() (Mai 2016)
  - <sup>6</sup> Stiglitz, Joseph E./Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul: The measurement of economic performance and social progress revisited <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-33.pdf> (Dezember 2009)
  - <sup>7</sup> Wegscheider-Pichler, Alexandra: Wohlstands- und Fortschrittsmessung für Österreich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wohlstands-und-fortschrittsmessung-fuer-oesterreich/> (3. Februar 2015)
  - <sup>8</sup> Feigl, Georg: Eurozone: Lohnwettbewerb nach unten hat Priorität. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eurozone-lohnwettbewerb/> (11. September 2015)
  - <sup>9</sup> Bundesarbeitskammer: Positionspapier der BAK zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSl) [http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publicationen/Positionspapier\\_EFSl.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Publicationen/Positionspapier_EFSl.pdf) (17. März 2015)
  - <sup>10</sup> Gechert, Sebastian: Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-beschaeftigung-durch-hoehere-oeffentliche-ausgaben/> (6. Juni 2014)
  - <sup>11</sup> Marterbauer, Markus: Schweden und Österreich: Ein Vergleich an der Spitze der EU. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/schweden-und-oesterreich-eu-spitze/> (27. Juli 2016)
  - <sup>12</sup> Truger Achim: Plädoyer für eine Wiederbelebung der Europäischen Fiskalpolitik: Von der Silbernen zur Goldenen Investitionsregel. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/goldene-investitionsregel/> (21. April 2015)
  - <sup>13</sup> <http://www.foreurope.eu/> (abgerufen 1. März 2017)
  - <sup>14</sup> Aiginger, Karl: This Can Still Be Europe's Century. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=58984&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=58984&mime_type=application/pdf) (August 2016)
  - <sup>15</sup> <https://www.notoraxhavens.eu/de/> (abgerufen 1. März 2017)
  - <sup>16</sup> Horvath/Huemer/Kratena/Mahringer/Sommer/Gstinig/Janisch/Kurzmann/Kulmer: Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich - Endbericht. [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/5/4/CH3434/CMS1487054966065/beschaeftigungsmultiplikatoren\\_und\\_die\\_besetzung\\_von\\_arbeitsplaetzen\\_in\\_oesterreich\\_\(wifo%2C\\_joanneum\\_research\\_2016\).pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/7/5/4/CH3434/CMS1487054966065/beschaeftigungsmultiplikatoren_und_die_besetzung_von_arbeitsplaetzen_in_oesterreich_(wifo%2C_joanneum_research_2016).pdf) (Jänner 2016)
  - <sup>17</sup> Heimberger, Philipp: Mehr öffentliche Investitionen sind sinnvoll und erforderlich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-oeffentliche-investitionen-sind-sinnvoll-und-erforderlich/> (2. September 2016)

# Wirtschaftliche Stagnation und ihre Überwindung

*Markus Marterbauer, 20. Jänner 2017*

Seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 stagniert die Wirtschaftsleistung in Österreich und der Eurozone. Wirtschaftswissenschaftler von Paul Krugman über Richard Koo bis Larry Summers bieten aktuell wesentliche Einsichten zu den Ursachen der säkularen Stagnation (Zustand ohne wirtschaftliches Wachstum). Aber auch historisch hat die Ökonomie – allen voran der Österreicher Josef Steindl – viel Erhellendes beizutragen.

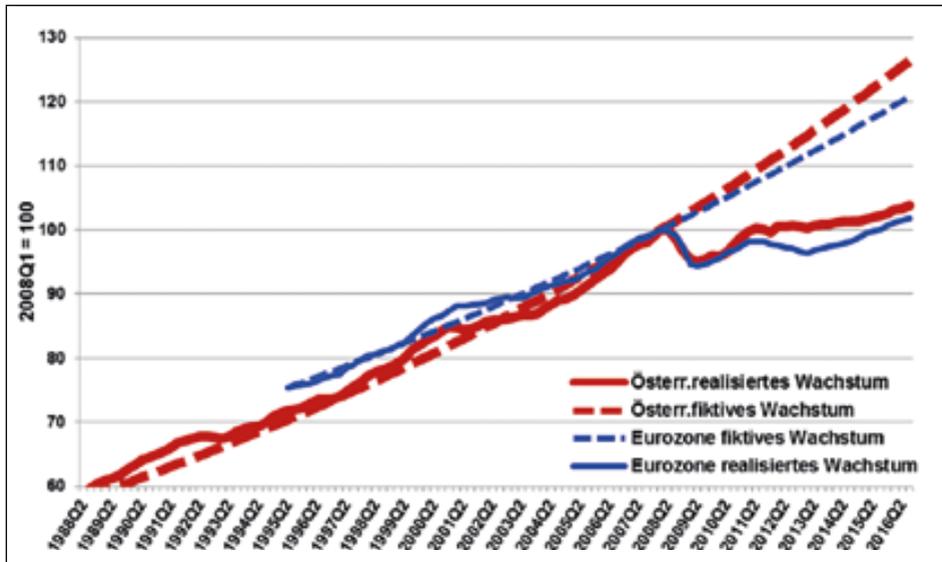
Die Lösungsvorschläge liegen auf der Hand: ein Impuls durch öffentliche Investitionen, die Priorisierung der Realwirtschaft gegenüber der Finanzwirtschaft, Umverteilung zu den konsumfreudigen unteren Einkommensgruppen, technologische und soziale Innovationen, aber auch eine Debatte über die Ziele des Wirtschaftens.

In Österreich belebt sich **derzeit die Konjunktur**<sup>1</sup>, was sich seit zwei Monaten auch im Rückgang der Arbeitslosigkeit niederschlägt. Trotz dieser konjunkturellen Erholung deutet wenig auf einen traditionellen Aufschwung mit kräftigen Wachstumsraten des BIP hin.

Im Gegenteil, seit dem tiefen Einbruch in der Rezession 2008/09 verharrt die Wirtschaftsleistung weit unter ihrem Potenzial. Die Unterauslastung beträgt gegenüber einer hypothetischen Fortschreibung des Wachstumstrends 1988–2008 mehr als 20 Prozent.

Die Quellen eines Impulses, der die expansiven Konjunkturkräfte mit einem Schlag freisetzen würde, sind nirgendwo sichtbar. Dies ist ein in den meisten Industrieländern zu beobachtendes Phänomen, das zunehmend auch von der Wirtschaftswissenschaft wahrgenommen und unter dem Schlagwort der säkularen Stagnation diskutiert wird.

## Reales und hypothetisches Wirtschaftswachstum



Quelle: Eurostat

## Von Krugman bis Summers: Aktuelle Theorien der säkularen Stagnation

Paul Krugman hat sich in den Brookings Papers on Economic Activity schon 1998 mit der anhaltenden Stagnation in Japan beschäftigt und diese als Keynes'sche Liquiditätsfalle beschrieben. Deshalb war er zu einem frühen Zeitpunkt der internationalen Finanzkrise imstande, deren zentrale Charakteristika zu **beschreiben**<sup>2</sup>: Haushalte, Unternehmen und Finanzanleger halten das reichlich vorhandene Geld zurück, statt es nachfragewirksam auszugeben und einer expansiv ausgerichteten Geldpolitik gelingt es in dieser Situation zwar die Liquiditätsversorgung der Wirtschaft weiter zu verbessern, aber sie ist nicht in der Lage einen Nachfrageimpuls zu erzwingen, der die Konjunktur aus der Stagnation hebt. Krugman empfahl eine anhaltend expansive Geldpolitik, vor allem aber einen expansiven Impuls der Fiskalpolitik, um eine langfristige Stagnation zu vermeiden.

Richard Koo hat **am Beispiel Japans**<sup>3</sup> vorgeführt, wie verheerend der gleichzeitige Versuch der Unternehmen, der Haushalte und des Staates wirkt, ihre krisenbedingte Verschuldung zu verringern: Er mündet in einer balance sheet recession, die in ein anhaltendes Unterbeschäftigungsgleichgewicht übergeht, aus dem es kaum einen realistischen Ausweg gibt. Koos Schlussfolgerungen: Wenn Unternehmen und Haushalte danach trachten, ihre Verschuldung zu reduzieren, dann muss der Staat rechtzeitig seine Ausgaben und Schulden erhöhen, um das Abgleiten in eine **anhaltende Stagnation zu vermeiden**<sup>4</sup>.

Larry Summers gilt heute als der prominenteste Vertreter des age of secular stagnation<sup>5</sup>. Die Industrieländer leiden seiner Interpretation nach unter einem Ungleichgewicht zwischen steigender Sparneigung und fehlenden produktiven Investitionsmöglichkeiten. In seiner neoklassischen Interpretation wäre der Realzinssatz, der Sparen und Investieren zum Ausgleich bringt, so stark negativ, dass er durch geldpolitische Maßnahmen nicht erreichbar ist. Seine dann doch wieder keynesianische Schlussfolgerung: Das Problem kann nicht durch Zinssenkungen gelöst werden, sondern nur durch expansive Fiskalpolitik.

## Keynesianische und marxistische Theorien zur Stagnation

Summers greift in seinen Darstellungen auch auf das keynesianische Konzept der säkularen Stagnation zurück, das Alvin Hansen in den 1930er-Jahren **entwickelt**<sup>6</sup> hat. Hansen sah die Kombination aus ungenützten Ersparnissen auf der einen und geringen Investitionsmöglichkeiten, die durch schwaches Bevölkerungswachstum und fehlenden technischen Fortschritt beeinträchtigt werden, auf der anderen Seite als Ursache der Stagnation, aus der nur kreditfinanzierte öffentliche Nachfrage herausführen kann.

John Maynard Keynes selbst hat **in der General Theory und in den der langen Frist gewidmeten Aufsätzen**<sup>7</sup> aus den 1940er-Jahren dieses anhaltende Unterbeschäftigungsgleichgewicht beschrieben, das aus permanent über den Investitionsplänen liegenden Sparabsichten resultiert. Er maß den steigenden Einkommen und der zunehmenden Ungleichheit ihrer Verteilung

entscheidende Rollen für die Zunahme der Sparneigung zu. Seine Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik konzentrierten sich deshalb auf expansive Fiskalpolitik, aber auch Umverteilung von Einkommen und Arbeitszeit.

In der Stagnationstheorie gibt es auch eine wertvolle marxistische Tradition, die etwa im wichtigen 1973 erschienenen Essay von Paul Baran und Paul Sweezy **Monopolkapital**<sup>8</sup> dargestellt wurde. In diesem Beitrag wird die politische und wirtschaftliche Rolle multinationaler Konzerne in den Mittelpunkt der Stagnationserklärung gestellt.

Der bedeutende österreichische Ökonom **Josef Steindl**<sup>9</sup> vereinte als Kaleckianer keynesianische und marxistische Zugänge. In *Maturity and Stagnation in the US* arbeitete er 1952 den zunehmenden Konzentrationsprozess, der den Auslastungsgrad und die Investitionstätigkeit reduziert und nach einer Rezession eine längerfristige Wachstumsschwäche auslöst, als wichtigste Determinante der Stagnation **heraus**<sup>10</sup>.

Die von ihm für die Nachkriegsjahrzehnte erwartete säkulare Stagnation trat aber nicht ein, weil der wachsende Anteil des öffentlichen Sektors, technologische Innovationen, internationale Kooperation und ein günstiges politisches und ökonomisches Klima expansiv wirkten. Dies änderte sich ab den 1970er-Jahren mit dem Abbau internationaler Kooperation (etwa durch das Ende des Bretton-Woods-Systems) und dem Übergang zu **angebotsseitiger Wirtschaftspolitik**<sup>11</sup>. Steindl sprach 1979 von **Stagnationspolitik**<sup>12</sup>: „This policy of stagnation is likely to continue, since governments are preoccupied with inflation and the public debt“.

John Maynard Keynes **schrieb**<sup>13</sup> aber auch über die langfristigen wirtschaftlichen Möglichkeiten der Enkelkinder bei fortgeschrittenem technologischen Niveau, hohen Einkommen und Ersparnissen – trotz stagnativer Grundtendenz. Das hohe Produktivitätsniveau könnte dann nicht für die Anhäufung weiteren finanziellen Reichtums, sondern für ein besseres Leben genutzt werden. Diese Keynes'schen Visionen wären möglicherweise auch mit den Postwachstumsvorstellungen der Ökologiebewegung vereinbar.

## Wirtschaftspolitische Ansatzpunkte zur Überwindung der Stagnation

Aus den verschiedenen Facetten historischer und aktueller Stagnationstheorien sowie den unterschiedlichen Erfahrungen in der derzeitigen Finanzkrise ergibt sich eine Reihe von wirtschaftspolitischen Empfehlungen:

Impuls durch öffentliche Investitionen: Unmittelbar unterstützen die meisten ÖkonomInnen einen kräftigen Impuls durch sinnvolle öffentlichen Investitionen, die begünstigt von niedrigem Zinsniveau sowohl einen dringend benötigten kurzfristigen Nachfrageschub für die Konjunktur, als auch eine Verbesserung des langfristigen angebotsseitigen Produktionspotenzials mit sich bringen würden. Dabei wurden jüngst konkrete Vorschläge für eine **Ausweitung des Spielraumes für öffentliche Investitionen**<sup>14</sup> im Rahmen der europäischen Fiskalregeln dargelegt. Sie wurden vor Kurzem vom österreichischen Bundeskanzler Christian Kern aufgenommen und um **Ideen**<sup>15</sup> zu einem europäischen Fonds öffentlicher Investitionen erweitert.

Realinvestitionen gegenüber Finanzinvestitionen fördern: Der öffentliche Investitionsimpuls zielt auch darauf ab, eine Belebung der privaten Investitionstätigkeit auszulösen und so eine starke Multiplikatorwirkung in Gang zu setzen. Dies wird allerdings wohl nicht ausreichen, um die volkswirtschaftlich sinnvollen Realinvestitionen gegenüber den oftmals schädlichen Finanzinvestitionen zu stimulieren. Dazu bedürfte es einer politischen Beschränkung der auf Finanzmärkten erzielbaren Gewinne, durch eine generelle Eindämmung der Finanzaktivitäten mittels strenger Regulierung und einer Schlechterstellung von Gewinnausschüttungen gegenüber realen Investitionen. Das Steuersystem kann hierbei wichtige Weichenstellungen vornehmen.

Bildung, Technologie, Innovation, Forschung: Gerade die österreichischen KeynesianerInnen wie **Josef Steindl**<sup>16</sup> und **Teddy Prager**<sup>17</sup> haben immer wieder auf die Notwendigkeit einer angebotsseitigen Ergänzung expansiver Nachfragepolitik hingewiesen. Diese Überlegungen waren auch in den vergangenen beiden Jahrzehnten, in denen es etwa gelungen ist, die F&E-

Quote von 2 Prozent auf 3 Prozent des BIP anzuheben, wirkungsmächtig, wobei Österreich die mit Abstand am höchsten staatlich finanzierten F&E-Ausgaben aller EU-Länder aufweist.

**Soziale Innovation:** Über die Betonung technischer Innovationen darf allerdings das Potenzial sozialer Innovationen nicht vergessen werden. Die Pflege von gesellschaftlichen Institutionen, die soziale Innovationen ermöglichen, ist von höchster Bedeutung. Ein Beispiel bilden die Kollektivverträge, in deren Rahmen es in den vergangenen Jahren gelungen ist, ganz neue Wege der innovativen Verkürzung der Arbeitszeit zu beschreiten (**Freizeitoption**<sup>18</sup>).

**Gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen:** In der internationalen Debatte wird oft übersehen, in welchem bedeutendem Ausmaß die wirtschaftliche Stagnation prägende Schwäche der Konsumnachfrage mit der zunehmenden Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen zu tun hat. Die **kurzfristige Konsumneigung**<sup>19</sup> des unteren Einkommensdrittels der Haushalte liegt bei 80 Prozent, jene des oberen Drittels bei nur 40 Prozent. Die Umverteilung von Einkommen durch Steuern und Transfers, noch viel mehr aber eine egalitäre Verteilung der Primäreinkommen würden deshalb entscheidend helfen, die säkulare Nachfrageschwäche zu überwinden. Die wichtigsten Ansatzpunkte hierfür bilden eine aktive Mindestlohnpolitik der forcierten Anhebung der Einkommen im unteren Bereich und eine Eindämmung der Vermögenseinkommen, die primär an der absoluten Spitze der Verteilung anfallen, überwiegend gespart und risikoreich auf den spekulativen Finanzmärkten veranlagt werden.

**Verbreiterung der Ziele der Wirtschaftspolitik:** Doch bei aller Notwendigkeit, die Nachfrageschwäche zu überwinden, dürfen die Keynes'schen Mahnungen aus den frühen 1930er Jahren zur menschlichen Nutzung des hohen technologiebedingten Wohlstandes nicht ungehört verhallen. Das Niveau des wirtschaftlichen Wohlstandes ist heute in den Industrieländern im Durchschnitt so hoch, dass gerade in stagnativen Phasen viel mehr über die Form seiner gesellschaftlichen Nutzung debattiert werden muss, noch dazu wo die ökologischen Grenzen des Material- und Ressourcenverbrauchs sowie des

Schadstoffausstoßes dies ohnehin nahelegen. Die Nutzung des Produktivitätsfortschritts in vermehrter Freizeit, der Ausbau sozialer Dienstleistungen im Rahmen des Sozialstaates, die Besteuerung von Vermögensbeständen und -übertragungen sowie umweltschädlicher Produktion und umweltschädlichen Verbrauchs zugunsten der steuerlichen Entlastung der Arbeitseinkommen wären Elemente einer Strategie, die selbst bei geringerem Wachstum der Wirtschaft ein gutes Leben für alle Menschen ermöglichen würde.

*Dieser Beitrag ist eine überarbeitete **Kurzfassung des Editorials**<sup>20</sup> in der Ausgabe 4/2016 der **Zeitschrift Wirtschaft und Gesellschaft**<sup>21</sup>.*

- 
- <sup>1</sup> Marterbauer, Markus: Herausforderungen 2017: Arbeitslosigkeit senken, in die Zukunft investieren. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/herausforderungen-2017-arbeitslosigkeit-senken-in-die-zukunft-investieren/#more-15853> (30. Dezember 2016)
- <sup>2</sup> Krugman, Paul: The Conscience of a Liberal. [https://krugman.blogs.nytimes.com/2010/03/17/how-much-of-the-world-is-in-a-liquidity-trap/?\\_r=1](https://krugman.blogs.nytimes.com/2010/03/17/how-much-of-the-world-is-in-a-liquidity-trap/?_r=1) (17. März 2010)
- <sup>3</sup> Koo, Richard C.: The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics. <http://www.paecon.net/PAERreview/issue58/Koo58.pdf> (12. Dezember 2011)
- <sup>4</sup> Heimberger, Philipp: Eine fiskalpolitische Lösung für die Eurozone. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* Heft 3/2005 [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2015\\_41\\_3/2015\\_41\\_3\\_0449.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2015_41_3/2015_41_3_0449.pdf)
- <sup>5</sup> <http://larrysummers.com/category/secular-stagnation/> (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>6</sup> Backhouse, Roger E./Boianovsky, Mauro: Theories of stagnation in historical perspective. [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2015\\_10\\_22\\_paper\\_backhouse.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2015_10_22_paper_backhouse.pdf) (August 2015)
- <sup>7</sup> Walterskirchen, Ewald: Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung. [http://ewald.walterskirchen.wifo.ac.at/fileadmin/homepage\\_walterskirchen/files/2012/Keynes-langfristig.pdf](http://ewald.walterskirchen.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_walterskirchen/files/2012/Keynes-langfristig.pdf) (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>8</sup> Feldman, Benjamin/Bellamy Foster, John: (Interview) Baran and Sweezy's Monopoly Capital, Then and Now. <https://monthlyreview.org/2015/11/01/baran-and-sweezys-monopoly-capital-then-and-now> (November 2015)
- <sup>9</sup> <http://www.josef-steinidl.at/> (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>10</sup> Hein, Eckhard: Secular Stagnation or Stagnation Policy? [http://www.boeckler.de/pdf/v\\_2015\\_10\\_22\\_paper\\_hein.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/v_2015_10_22_paper_hein.pdf) (Oktober 2015)
- <sup>11</sup> Guger, Alois/Marterbauer, Markus/Walterskirchen, Ewald: Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki. [http://www.wifo.ac.at/publikationen/working\\_papers?detail-view=yes&publikation\\_id=25377](http://www.wifo.ac.at/publikationen/working_papers?detail-view=yes&publikation_id=25377) (Dezember 2004)
- <sup>12</sup> Steindl, Josef: Stagnation theory and stagnation policy. [http://www.jstor.org/stable/23596370?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/23596370?seq=1#page_scan_tab_contents) (März 1979)
- <sup>13</sup> Keynes, John Maynard: Economic Possibilities for our Grandchildren. <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf> (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>14</sup> Truger, Achim: Implementing the golden rule for public investment in Europe. [https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12215904/1/LOG\\_0003](https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12215904/1/LOG_0003) (März 2015)
- <sup>15</sup> [http://www.meinplana.at/magazin\\_herunterladen](http://www.meinplana.at/magazin_herunterladen) (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>16</sup> Siehe En 11
- <sup>17</sup> <http://permalink.obvsg.at/akw/AC13294284>
- <sup>18</sup> Gerold, Stefanie/Schwendinger, Michael/Soder, Michael: Innovative Arbeitszeitverkürzungsmodelle im Betrieb. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/innovative-arbeitszeitverkuerzungsmodelle-im-betrieb> (29. Dezember 2016)
- <sup>19</sup> Ederer, Stefan: Gezielte Umverteilung stärkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/gezielte-umverteilung-staerkt-die-gesamtwirtschaftliche-nachfrage> (13. Oktober 2016)
- <sup>20</sup> Editorial: Zur wirtschaftlichen Lage in Österreich: Konjunkturerhölung in einer säkularen Stagnation. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* Heft 4/2016. [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2016\\_42\\_4/2016\\_42\\_4\\_0547.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_4/2016_42_4_0547.pdf)
- <sup>21</sup> [https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/Wirtschaft\\_und\\_Gesellschaft.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/Wirtschaft_und_Gesellschaft.html)

# Budget 2017: Prioritätenwechsel vom Sparen zum Investieren

*Tobias Schweitzer, 7. November 2016*

Das **Bundesfinanzgesetz (BFG) 2017**<sup>1</sup> beinhaltet – entgegen den in der **Budgetrede**<sup>2</sup> geäußerten Zielen des Bundesministers für Finanzen – teils deutliche Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt, für zusätzliches Personal und öffentlich induzierte Investitionen. Zusammen mit Steuer- und Beitragssenkungen ist damit die Budgetpolitik in den Jahren 2016 und 2017 leicht expansiv ausgerichtet, wie unsere **aktuelle Budgetanalyse**<sup>3</sup> zeigt. Das ist angesichts der Unterauslastung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt gesamtwirtschaftlich sinnvoll und spiegelt den politischen Stellenwert der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit wider. Diese stärker investive Ausrichtung bedeutet auch eine vorsichtige Abkehr von der Konsolidierungspolitik, die – unter dem Eindruck der restriktiven EU-Vorgaben – bis 2015 Priorität gegenüber der Beschäftigungspolitik hatte.

Der **Budgetbericht**<sup>4</sup> sieht für 2017 ein gesamtstaatliches Budgetdefizit von 1,2 Prozent des BIP vor. Nach Bereinigung um Konjunktur- und Einmal-effekte und die Zusatzausgaben für Flüchtlinge ergibt sich ein strukturelles Defizit von 0,5 Prozent des BIP, das konform mit den europäischen Fiskalregeln ist. Die Erreichbarkeit der Defizitziele ist mit wirtschaftlichen und politischen Unsicherheiten verbunden. Sieht man von den bereits nach Vorlage des Budgets angekündigten weiteren Maßnahmen, die das Defizit steigern würden, ab, dürften sich auf Bundesebene positive und negative Risiken die Waage halten. Die Annahme eines ausgeglichenen Saldos von Ländern und Gemeinden erscheint hingegen zu optimistisch. Eine all-fällige Überschreitung der Fiskalregeln sollte zu einer Diskussion über eine sinnvolle Reform der Regeln genutzt werden, nicht zum Schnüren neuer, wirtschaftlich kontraproduktiver Kürzungspakete, die die Arbeitslosigkeit weiter erhöhen würden. Eine **goldene Investitionsregel**<sup>5</sup> wäre ein erster wichtiger Schritt.

## In die Zukunft investieren – Arbeitslosigkeit um 100.000 senken

Die Zahl der Arbeitslosen (inklusive SchulungsteilnehmerInnen) ist seit Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 um fast 170.000 gestiegen. Ihre markante Verringerung sollte das prioritäre Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Die AK hat Maßnahmen vorgeschlagen, mit Hilfe derer die Zahl der **Arbeitslosen bis 2020 um 100.000**<sup>6</sup> reduziert werden könnte. Eine nachhaltige Trendwende auf dem Arbeitsmarkt kann jedoch nur mit vereinten Anstrengungen der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik gelingen. Der Budgetpolitik kommt dabei im Sinn einer gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung besondere Bedeutung zu. Erfolgversprechend ist eine Kombination aus konkreten beschäftigungsfördernden und angebotssenkenden Maßnahmen:

- » Sinnvolle öffentliche Investitionen müssen ausgeweitet werden: Der Bedarf an einer Verbesserung beim öffentlichen Verkehr, **im sozialen Wohnbau**<sup>7</sup>, bei Energienetzen oder für die Erreichung der Klimaziele ist in ganz Europa hoch. Das gilt in besonderem Maß für die rasch an Bevölkerung zunehmenden Ballungszentren wie z. B. Wien, aber auch für die wirtschaftlich zurückbleibenden Regionen Europas, in denen die Abwanderungstendenzen stark sind. Hoher Bedarf und niedrige Finanzierungskosten zeigen, dass jetzt der beste Investitionszeitpunkt wäre, doch behindern die engen EU-Fiskalregeln das ökonomisch Vernünftige. Deshalb fordert die AK die Einführung einer goldenen Investitionsregel.
- » Das Bildungs- und Qualifizierungssystem braucht effizienter eingesetzte öffentliche Mittel: Unter dem gesamtwirtschaftlich zu geringen Beschäftigungsvolumen leiden vor allem die nicht ausreichend Qualifizierten, unter denen die Arbeitslosigkeit dramatisch steigt. Zu Recht werden die Budgetmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich ausgeweitet. Dies muss nun etwa bei der Wiedereinführung des Fachkräftestipendiums verstetigt und ausgebaut werden. Auch wenn im Bildungssystem noch Effizienzpotenziale (wie z. B. die Novellierung der Landeslehrer-Controllingverordnung, bedarfsorientierte Vergabe der Teamteaching-Stunden in den NMS) beste-

hen und gehoben werden sollten, bleiben die zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel für neue Schwerpunkte (Brennpunktschulen, Ganztagschulen, Integrationsmaßnahmen) jedenfalls zu gering – insbesondere in den Schulen mit dem größten Bedarf.

- » Eine innovative Politik der **Arbeitszeitverkürzung**<sup>8</sup> leistet einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und schafft auch zusätzliche Beschäftigung: Sie muss bei der egalitäreren Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern und der Verringerung der hohen Zahl an Überstunden ansetzen sowie die Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs, den Ausbau temporärer Bildungskarenzen und die Unterstützung für die Ausweitung der innovativen Arbeitszeitpolitik in Kollektivverträgen (Freizeitoption) umfassen – gerade auch im öffentlichen Dienst.

Diese Weichenstellungen sind sozial und wirtschaftlich notwendig und auch budgetär leistbar. Investitionen in Beschäftigung und Bildung schlagen sich gesamtwirtschaftlich nieder, sodass sie sich durch die so generierten zusätzlichen Steuereinnahmen zum Teil selbst finanzieren.

Zudem bestehen im Staatshaushalt nach wie vor Möglichkeiten zur Umschichtung und Effizienzsteigerung. Auf der Ausgabenseite liegen Potenziale im Bereich des Föderalismus, aber auch in fast allen Untergliederungen des Bundeshaushalts, nicht zuletzt in den aktuell großzügig ausgeweiteten Ausgaben für Polizei (z. B. Anschaffung gepanzerter Fahrzeuge) und Militär (z. B. Mehrausgaben für Luftraumüberwachung), bei denen Zusatzmittel weniger sinnvoll und effizient verbraucht werden als etwa bei Bildung, Integration oder Pflege.

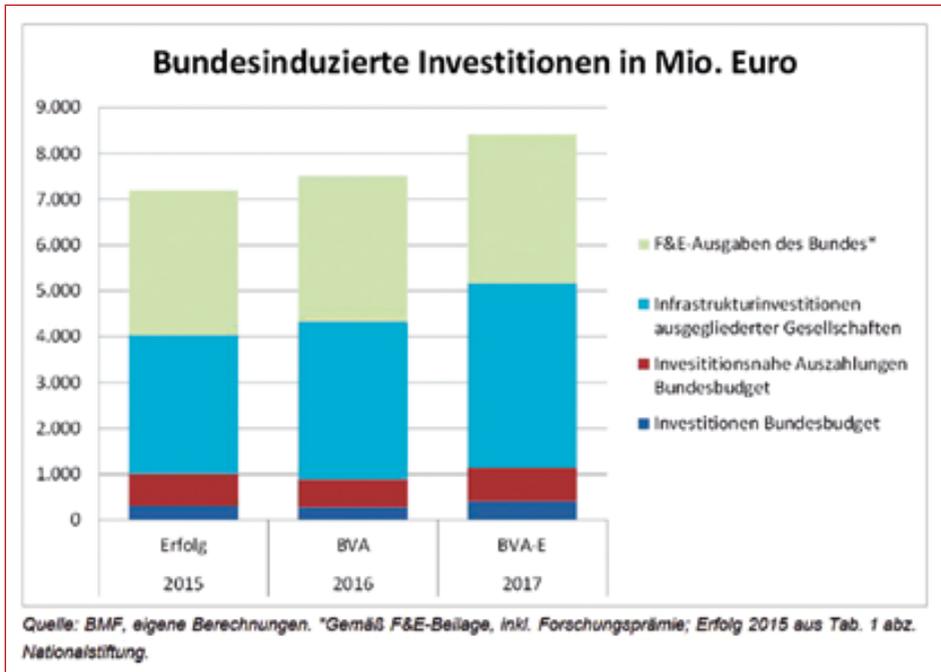
Die Zinsausgaben des Staates beinhalten dank der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank auch für die kommenden Jahre erhebliches Einsparungsvolumen. Die Horrorszenarien bei den Bundeszuschüssen zu den Pensionen bewahrheiten sich nicht. Gerade hier zeigt sich, wie stark der Staatshaushalt von höherer Beschäftigung und höheren Arbeitseinkommen profitiert und wie deutlich sich langfristig geplante Reformmaßnahmen wie die

Anhebung des effektiven Pensionsantrittsalters bezahlt machen. Auf der Einnahmenseite birgt die weitere Forcierung der Bekämpfung des nationalen und internationalen Steuerbetrugs und die Ausweitung der Besteuerung von Vermögensbeständen und -übertragungen Potenzial, das sowohl eine deutliche Abgabentlastung für die Arbeitseinkommen als auch positive Budgetwirkungen ermöglicht.

## Höhere Investitionen

Der vorsichtige Prioritätenwechsel vom Sparen zum Investieren, der sich in der heimischen Wirtschaftspolitik abzeichnet, sollte auch auf EU-Ebene vertreten und propagiert werden. Die Austeritätspolitik zum falschen Zeitpunkt und mit den falschen Maßnahmen ist insbesondere in den Krisenländern gescheitert. Sie hat das Millionenheer der Arbeitslosen deutlich vergrößert.

Die Bundesregierung muss vom eigenen Beispiel ausgehend, auf eine EU-weit koordinierte Ausweitung der Investitionen in die öffentliche Infrastruktur drängen, die die Lebens- und Wirtschaftsbasis verbessert und für zusätzliche Beschäftigung sorgt. Dies wäre auch im unmittelbaren wirtschaftlichen und budgetären Interesse Österreichs: Eine konjunkturelle Erholung bei den europäischen Handelspartnern und eine Dämpfung des Auswanderungsdrucks in wichtigen Migrationsländern würden sich auf das Budget und den Arbeitsmarkt positiv auswirken.



## Finanzielle Lücke im Bildungsressort

Das derzeitige Bildungsbudget wird kaum ausreichen, um das österreichische Schulwesen gerechter und moderner zu gestalten. Das Bildungsressort weist nach wie vor eine strukturelle Unterdotierung auf. Dadurch müssen jeweils Nachtragshaushalte verhandelt werden und es kommt zu Planungsunsicherheiten. Für das Jahr 2016 wurden 525 Mio. Euro per Nachtragshaushalt zugeschossen.

Für 2017 wurden die Ausgaben gegenüber dem Bundesfinanzrahmenentwurf aus dem Frühjahr um rund 285 Mio. Euro erhöht. Diese Summe wird nicht ausreichen, um die finanzielle Lücke vollständig zu schließen – die endgültige Bedeckung wurde jedoch auf den Februar 2017 verschoben. Wichtig wäre, dass neben dem weiteren Ausbau von ganztägigen Schulen zur Erhöhung der Ausbildungsqualität und stärkeren Durchlässigkeit mittel-

fristig auch eine bedarfsorientierte Mittelzuteilung an Schulen über einen **Chancenindex**<sup>9</sup> erfolgt.

## Budget bringt mehr Beschäftigung

Im Personalplan spiegeln sich die Personalaufstockungen zur Bewältigung der Herausforderungen durch Migration, Integration und im Bildungsbereich mit einem Plus von 1.258 Stellen gegenüber dem BVA 2016 wider. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist die Ausweitung der Planstellen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit sehr zu begrüßen, wenngleich eine stärkere Fokussierung auf Bildung, Steuerbetrugsbekämpfung und den Ausbau sozialer Dienstleistungen wünschenswert gewesen wäre. Spielraum wäre im Personalplan noch für 280 zusätzliche Planstellen.

Mit der Personalausweitung, den Zusatzausgaben in der Arbeitsmarktpolitik und einem Teil der Ausweitung der öffentlich induzierten Investitionen wird das Budget 2017 den Arbeitsmarkt positiv beeinflussen. Allerdings wären noch mehr Anstrengungen notwendig, um einen dauerhaften Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erreichen.

## Budget und Verteilung

Ähnliches gilt für die verteilungspolitische Beurteilung. Der öffentliche Sektor weist in Österreich vor allem aufgrund der Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen und Transfers **positive Verteilungswirkungen**<sup>10</sup> auf. Die expansiven Maßnahmen im Budget 2017, vor allem jene auf dem Arbeitsmarkt, kommen zu einem erheblichen Teil den unteren Einkommensgruppen und Jungen zugute. Verteilungspolitisch steht das Budget unter dem Eindruck der markanten Entlastung der Arbeitseinkommen im Zuge der Steuerreform 2016. Der zunehmenden Ungleichheit in der Verteilung der Primäreinkommen kann von Seiten der Budgetpolitik vor allem mit weiteren Verbesserungen bei sozialen Dienstleistungen besonders in den **Bereichen Bildung und Pflege und einer aktiven Beschäftigungspolitik**<sup>11</sup> begegnet werden. Dies wäre auch unter Aspekten der Verteilung zwischen den Geschlechtern wünschenswert.

Das **Gender Budgeting**<sup>12</sup> spielt derzeit im Budgetprozess eine untergeordnete Rolle. Für eine Aufwertung sollten weitere Maßnahmen, wie etwa geschlechterspezifische Analysen bei größeren Reformvorhaben vorab durchgeführt und bereits gesetzte Maßnahmen evaluiert werden.

*Dieser Beitrag ist angelehnt an die Kurzfassung der soeben veröffentlichten **AK-Budgetanalyse 2017**<sup>13</sup>.*

<sup>1</sup> Bundesfinanzgesetz 2017 – BFG 2017: [https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2017/bfg/Bundesfinanzgesetz\\_2017.pdf](https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2017/bfg/Bundesfinanzgesetz_2017.pdf)

<sup>2</sup> Schelling, Hans Jörg: „Vertrauen ist die wichtigste Währung“ Budgetrede 2017 vom 12. Oktober 2016. [https://www.bmf.gv.at/aktuelles/Budgetrede\\_2017.pdf?5miw8p](https://www.bmf.gv.at/aktuelles/Budgetrede_2017.pdf?5miw8p)

<sup>3</sup> Schweitzer/Brait/Feigl/Marterbauer/Rossmann: AK Budgetanalyse 2017. [https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/WirtschaftundPolitik/studien/Budgetanalyse\\_2017.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/WirtschaftundPolitik/studien/Budgetanalyse_2017.html) (November 2016)

<sup>4</sup> Bericht der Bundesregierung. Budgetbericht 2017. [https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budgetbericht\\_2017.pdf?5mixmi](https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budgetbericht_2017.pdf?5mixmi) (Oktober 2016)

<sup>5</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)

<sup>6</sup> Kaske, Rudi/Goach, Günther/Zangerl, Erwin: Pressekonferenz 24.10.2016 ZUKUNFT.CHANCEN.ÖSTERREICH. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Presseunterlage\\_24.10.2016.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/Presseunterlage_24.10.2016.pdf)

<sup>7</sup> Tockner, Lukas: Was tun mit dem Wohnungsproblem in den Ballungszentren? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/was-tun-mit-dem-wohnungsproblem-in-den-ballungszentren> (7. Oktober 2016)

<sup>8</sup> Poyntner, Philipp: Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung-als-beschaeftigungsmotor> (11. März 2016)

<sup>9</sup> Schnell, Philipp/Schüchner, Vucko: Chancen-Index für eine Fairteilung von Bildungschancen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/chancen-index-fuer-eine-fairteilung-von-bildungschancen> (23. Mai 2016)

<sup>10</sup> Rocha-Akis, Silvia/Mayrhuber, Christine: Umverteilung durch den Staat in Österreich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/umverteilung-durch-den-staat-in-oesterreich> (3. Juni 2016)

<sup>11</sup> <https://wien.arbeiterkammer.at/service/broschueren/Sozialstaat/index.html>

<sup>12</sup> Schratzenstaller-Altzinger, Margit: Gender Budgeting im Steuersystem. [https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie\\_Gender\\_Budgeting.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Gender_Budgeting.pdf) (September 2012)

<sup>13</sup> Siehe En 3

# Austeritätspolitik in der Eurozone: Ein Schuss ins Knie

*Philipp Heimberger, 8. November 2016*

Budgetkonsolidierungsmaßnahmen sind seit 2010/11 ein zentraler Bestandteil der europäischen Wirtschaftspolitik. Die Effekte der Kürzung von Staatsausgaben und/oder der Erhöhung von Steuern auf Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit sind weiterhin Gegenstand kontroverser wirtschaftspolitischer Debatten. Dieser Beitrag diskutiert die Ergebnisse **einer neuen Studie**<sup>1</sup>, welche die Auswirkungen von Austeritätspolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der Eurozone mit besonderem Fokus auf den Zeitraum 2011–2013 untersucht.

## „Double-Dip“-Rezession in der Eurozone

Während die USA ihre zwar schleppende, aber stetige wirtschaftliche Erholung von der Finanzkrise 2008/09 fortsetzte, tauchte die Eurozone nach dem 3. Quartal 2011 in eine zweite Abschwungphase ein, die sich in den Jahren 2012 und 2013 zu einer „Double-Dip“-Rezession entwickelte.



Graue Flächen markieren Rezessionen in der Eurozone.

Quellen: Makronom.de basierend auf Eurostat, FRED und eigene Berechnungen des Autors.

Angesichts der Tatsache, dass sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den USA deutlich dynamischer erholte als in der Eurozone, stellt sich umso dringlicher die Frage: Welche Effekte hatten die fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Euro-Mitgliedsländer?

## Wirtschaftspolitische Debatte zu Wachstumseffekten der Austeritätspolitik

Führende wirtschaftspolitische EntscheidungsträgerInnen Europas – darunter etwa der deutsche Finanzminister Wolfgang **Schäuble**<sup>2</sup>, die deutsche Bundeskanzlerin Angela **Merkel**<sup>3</sup> und der damalige EZB-Chef Jean-Claude **Trichet**<sup>4</sup> – hatten zu Beginn des großen europäischen Konsolidierungsexperiments behauptet, eine rasche, einschneidende und vorwiegend ausgabensei-

tig umgesetzte Budgetkonsolidierung würde sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Die USA dagegen marschierten unter Präsident Barack Obama fiskalpolitisch in die andere Richtung und **weiteten ihre Staatsausgaben massiv aus**<sup>5</sup>.

Die europäischen VerfechterInnen einer harten Sparpolitik **beriefen sich regelmäßig**<sup>6</sup> auf eine Studie des umstrittenen **Ökonomen Alberto Alesina**<sup>7</sup> und dessen MitautorInnen, die lautstark verkündet hatten, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen das Vertrauen von Haushalten und Unternehmen in die wirtschaftliche Zukunft stärken und so Konsum und Investitionen im Hier und Jetzt ansteigen würden – die negativen Effekte der Sparmaßnahmen sollten also durch **positive indirekte Vertrauenseffekte mehr als kompensiert werden**<sup>8</sup>.

„Wachstumsfreundliche Austerität“ war der politische Slogan der Stunde. Doch schon in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 ließ der Internationale Währungsfonds (IWF) **mit einer empirischen Analyse aufhören**<sup>9</sup>, die diesen Slogan entzauberte. Die Erklärung für die systematisch zu optimistischen Wachstumsprognosen der EU-Kommission, des IWF und anderer Organisationen nach der Finanzkrise liege in der Unterschätzung der negativen Effekte der Austeritätspolitik, wie unter anderem der damalige IWF-Chefvolkswirt **Olivier Blanchard höchstpersönlich ausführte**<sup>10</sup>.

## Die Fiskalmultiplikator-Debatte

Im Mittelpunkt dieser wirtschaftspolitisch höchst relevanten Debatte steht das **Konzept des Fiskalmultiplikators**<sup>11</sup>. Dieser gibt an, wie stark sich die Wirtschaftsleistung verändert, wenn der Staat seine Ausgaben erhöht oder – wie im Fall der Eurozone – zurückfährt.

In Europa waren die ArchitektInnen der Sparprogramme davon ausgegangen, dass der Multiplikator lediglich bei 0,5 liegen würde – das hätte bedeutet, dass jeder eingesparte Euro die Wirtschaftsleistung um lediglich 50 Cent reduzieren sollte.

Tatsächlich aber kamen die IWF-AutorInnen zu dem Ergebnis, dass die Fiskalmultiplikatoren bei etwa 1,5 lagen: Ein Anstieg in der geplanten fiskalischen Konsolidierung um einen Prozentpunkt des BIP hat demnach die reale Wirtschaftsleistung um ca. eineinhalb Prozentpunkte reduziert. Das Ergebnis, dass Budgetkonsolidierungsmaßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Unterauslastung stark kontraktive Effekte haben, ist in den letzten Jahren in **mehreren<sup>12</sup> Fachpublikationen<sup>13</sup> anhand des empirischen Befunds von Multiplikatoren höher als 1,0 bestätigt worden<sup>14</sup>.**

## Negative Wachstumseffekte der Austeritätspolitik in der Eurozone

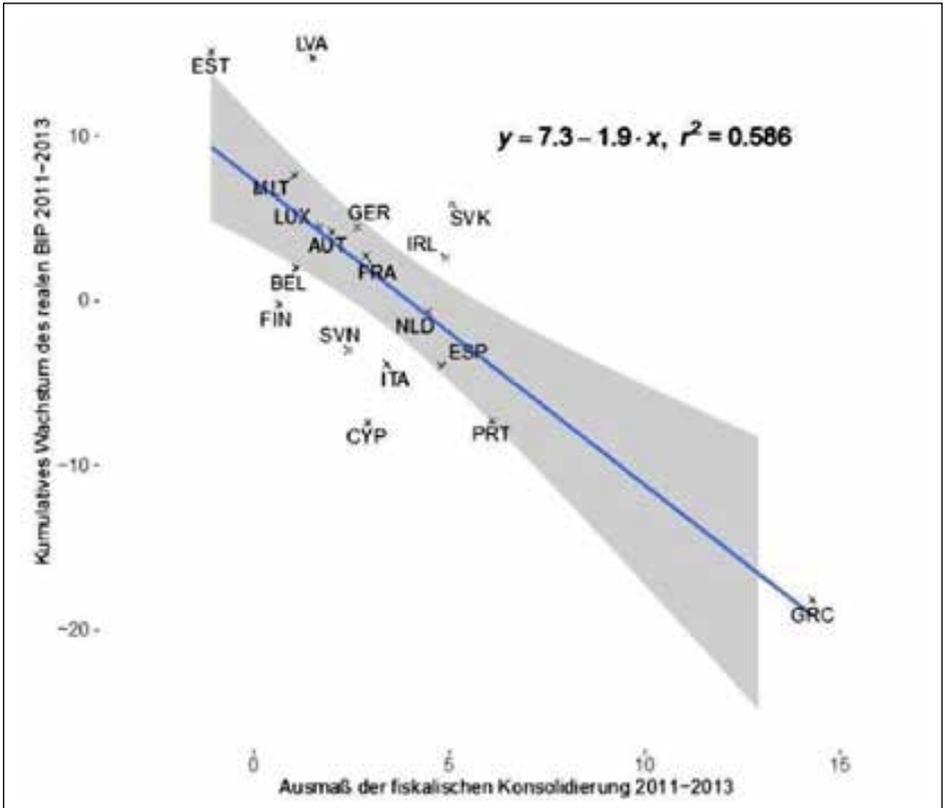
Für das Zeitfenster der Jahre 2011–2013 fördert eine **aktuelle Studie<sup>15</sup>** das Ergebnis zutage, dass die Tiefe der Krise in den Eurozonenländern in engem Zusammenhang mit der Schärfe der Austeritätspolitik stand: Jene Länder, welche die umfangreichsten Budgetkonsolidierungsmaßnahmen durchsetzten, erlitten die größten Wachstumsverluste. Dies betrifft vor allem die sogenannten „Krisenländer“ der Eurozonenperipherie wie Griechenland, Portugal, Spanien und Italien. Umgekehrt entwickelten sich jene Länder wirtschaftlich deutlich besser, die in deutlich geringerem Ausmaß Sparmaßnahmen ergriffen. Zu dieser Gruppe zählen etwa Deutschland, Belgien und Österreich.

Die folgende Abbildung veranschaulicht den negativen Zusammenhang zwischen Budgetkonsolidierungsmaßnahmen und Wirtschaftswachstum in den Eurozonenländern.

Auf der horizontalen Achse ist das Ausmaß der fiskalischen Konsolidierung aufgetragen (gemessen als Veränderung im strukturellen Budgetsaldo des jeweiligen Eurozonenlandes in den Jahren 2011–2013).

Auf der vertikalen Achse finden sich die Daten zum kumulativen Wachstum der realen Wirtschaftsleistung. Die negativ geneigte Regressionsgerade zeigt an, dass die Tiefe der Krise im untersuchten Zeitraum in engem Zusammenhang mit der Schärfe der Sparpolitik steht.

## Austeritätspolitik und Wirtschaftswachstum in der Eurozone (2011–2013)



Daten: Internationaler Währungsfonds (World Economic Outlook, Oktober 2015); eigene Berechnungen.

Die Austeritätspolitik hatte also starke negative Wachstumseffekte: Im Zeitraum 2011–2013 führte ein Anstieg in der fiskalischen Konsolidierung von einem Prozentpunkt (des BIP) durchschnittlich zu einem kumulativen Rückgang des BIP-Wachstums von etwa 1,9 Prozentpunkten. Die Fiskalmultiplikatoren in der Eurozone waren demnach deutlich höher als 1,0. Laut diesen Schätzergebnissen verursachte die Budgetkonsolidierung in der Eurozone einen BIP-Verlust in einer Bandbreite zwischen 5,5 und 8,4 Prozent.

## Zur Rolle der wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen

Die konkreten Folgen der Austeritätspolitik sind jedoch nicht immer gleich, sondern hängen von der aktuellen wirtschaftlichen Lage und den konkreten Institutionen einer Volkswirtschaft ab. In der ökonomischen Fachliteratur werden folgende Bedingungen für hohe Fiskalmultiplikatoren genannt, **die in der Eurozone in den Jahren 2011–2013 erfüllt waren**<sup>16</sup>:

- » Die EZB konnte nur in begrenztem Ausmaß Zinssenkungen vornehmen, um die Eurozonenwirtschaft anzukurbeln, da ihre Zinsen bereits sehr nahe an der Nullzinsgrenze lagen. Die geldpolitischen Möglichkeiten zur Kompensation der negativen fiskalpolitischen Nachfrageimpulse waren also begrenzt.
- » Aufgrund des fixen Wechselkursregimes stand den Eurozonenländern das Instrument einer Währungsabwertung nicht zur Verfügung, um den kontraktiven Effekten der Sparpolitik entgegenzuwirken.
- » In weiten Teilen der Eurozone herrschte eine wirtschaftlich erhebliche Unterauslastung vor. Die Erholung von der globalen Finanzkrise 2008/2009 war alles andere als abgeschlossen: unzureichende Nachfrage und hohe Arbeitslosigkeit charakterisierten das makroökonomische Umfeld und machten Budgetkonsolidierungsmaßnahmen besonders kostspielig.
- » Zudem war der Schuldenabbau im Privatsektor („Deleveraging“) in vollem Gang, weshalb sich in vielen Eurozonenländern die Unternehmen mit Investitionen und die Haushalte mit Konsumausgaben zurückhielten, um den in der Vorkrisenzeit aufgebauten privaten Schuldenüberhang zu reduzieren. In einer solchen Situation hat der Staat **eine besonders wichtige Stabilisierungsfunktion**<sup>17</sup> für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, was hohe Fiskalmultiplikatoren zur Folge hat.

## Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Ein weiteres Mal zeigt sich: Die einseitige Austeritätspolitik der Jahre 2011–2013 war verfehlt. Sie hat die Krise weiter verschärft und die Arbeitslosigkeit noch stärker ansteigen lassen. VerfechterInnen eines harten Sparkurses würden wohl einwenden, dass die Inkaufnahme negativer Wachstumseffekte der Sparmaßnahmen „alternativlos“ war, weil die Budgetdefizite sofort reduziert werden mussten, um „die Finanzmärkte zu beruhigen“.

Dieser Einwand lässt jedoch drei zentrale Aspekte außer Acht. Erstens ist da die Bedeutung von Timing und Tempo der fiskalischen Konsolidierung: Wie gezeigt waren die Rahmenbedingungen für ein simultanes Konsolidierungsexperiment in der Eurozone 2011–2013 besonders ungünstig, weil keine wirtschaftspolitischen Instrumente zur Verfügung standen, um die kontraktiven Effekte der Austeritätspolitik auszugleichen. Die Mindestanforderung an eine gesamtwirtschaftlich koordinierte Politik wäre deshalb eine schrittweise, weniger drastische und zeitlich verzögerte Konsolidierungsstrategie in der Peripherie gewesen, die durch zusätzliche fiskalpolitische Stimulierungsmaßnahmen insbesondere in Deutschland flankiert werden hätte müssen.

Zweitens ist mittlerweile empirisch nachgewiesen, dass die Finanzmärkte die starke Haushaltskonsolidierung keinesfalls wie erhofft honorierten – es waren nicht die Sparmaßnahmen, sondern erst das Einschreiten der EZB als „Kreditgeberin letzter Instanz“, das **die angespannte Lage an den Staatsanleihemärkten ab dem Sommer 2012 beruhigte**<sup>18</sup>.

Drittens ist da das Faktum, dass die Austeritätspolitik die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in mehreren Eurozonenländern nicht verbessert, **sondern verschlechtert hat**<sup>19</sup>. Die problematische Wachstumsentwicklung in der Peripherie der Eurozone führte zu weiteren Anstiegen in den Staatsschuldenquoten. Die einseitigen Sparmaßnahmen verschärften die makroökonomischen Probleme durch Nachfragerückgänge und lösten so eine **Schulden-deflationsspirale im Euroraum**<sup>20</sup> aus – gekennzeichnet durch sehr niedrige Inflation, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und steigende reale Schuldenlast.

Die Austeritätspolitik war somit weitgehend kontraproduktiv, ein Schuss ins eigene Knie.

Umso dringlicher erscheint angesichts dieser schmerzhaften Erfahrungen die Umsetzung eines fiskalpolitischen Kurswechsels. Nur die Rückbesinnung auf eine **aktive Rolle der Fiskalpolitik**<sup>21</sup> kann eine wirkungsvolle Bekämpfung der bereits eingesetzten Spirale aus niedrigem Wachstum und Deflationsdruck in der Eurozone ermöglichen. Die EZB alleine ist **mit dieser Aufgabe überfordert**<sup>22</sup>. Eine koordinierte Ausweitung öffentlicher Investitionen **würde Wachstum und Beschäftigung stärken und der Deflation entgegenwirken**<sup>23</sup>.

Jene Eurozonenländer, deren wirtschaftspolitischer Spielraum am größten ist – das sind vor allem Deutschland, Österreich und einige andere „Kernländer“ wie die Niederlande –, müssten durch eine kräftige **Ausweitung der öffentlichen Investitionen**<sup>24</sup> eine **Vorreiterrolle einnehmen**<sup>25</sup>. Dies würde – **neben den positiven Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen für die Eurozone**<sup>26</sup> – auch zum **Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone beitragen**<sup>27</sup>.

Die Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen sollte mit einer neuen europäischen Industriepolitik-Agenda für die Peripherieländer der Eurozone kombiniert werden, die darauf abzielt, die wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern des Währungsraumes zu stärken. Darüber hinaus sollten auch Änderungen der kontraproduktiven europäischen Fiskalregeln in Angriff genommen werden. Praktikable und detaillierte Vorschläge dafür gibt es inzwischen viele (zu nennen sind etwa die Konzepte von **Achim Truger**<sup>28</sup> und die des **Bruegel-Instituts**<sup>29</sup>).

Allerdings wäre es zunächst einmal nötig, dass sich die verantwortlichen europäischen PolitikerInnen das Scheitern ihrer bisherigen Strategie (zumindest insgeheim) eingestehen. Die empirische Evidenz wird diesem Erkenntnisprozess, wie gezeigt, jedenfalls nicht im Wege stehen.

*Dieser Beitrag entstand in Kooperation mit dem **wirtschaftspolitischen Online-Magazin Makronom**<sup>30</sup> und ist dort zeitgleich erschienen.*

- 1 Heimberger, Philipp: Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? <http://wiiw.ac.at/did-fiscal-consolidation-cause-the-double-dip-recession-in-the-euro-area--dlp-3988.pdf> (Oktober 2016)
- 2 <https://www.ft.com/content/97b826e2-d7ab-11e0-a06b-00144feabd0c#axzz4BpJ43evU> (Abo benötigt!)
- 3 Elyyatt, Holly: Austerity Only Way to Regain Investors' Trust: Merkel. <http://www.cnn.com/id/100834279> (21. Juni 2013)
- 4 Polidori, Elena: Interview mit Jean-Claude Trichet vom 16. Juni 2010. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100624.en.html>
- 5 Fricke, Thomas: Amerika vor der Wahl – Obamas Wirtschaftswunder <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/usa-wie-barack-obama-das-land-aus-der-wirtschaftskrise-geholt-hat-a-1116544.html> (14. Oktober 2016)
- 6 Dellepiane, Sebastian: The clash of economic ideas: the striking resilience of expansionary austerity. <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-clash-of-economic-ideas> (12. November 2015)
- 7 Krugman, Paul: How the case for austerity has crumbled. <http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled> (6. Juni 2013)
- 8 Alesin Alberto: Fiscal adjustments: lessons from recent history. [http://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](http://scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf) (April 2010)
- 9 Fatas, Antonio: Underestimating Fiscal Policy Multipliers. <http://fatasmihov.blogspot.co.at/2012/10/underestimating-fiscal-policy.html> (8. Oktober 2012)
- 10 Blanchard, Olivier/Leigh, Daniel: Growth Forecasts Errors and Fiscal Multipliers. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>
- 11 Gechert, Sebastian: Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-beschaeftigung-durch-hoehere-oeffentliche-ausgaben> (6. Juni 2014)
- 12 <http://www.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/econj.12332/abstract>
- 13 Stockhammer, Engelbert/Qazizada, Walid/Gechert, Sebastian: Demand Effects of Fiscal Policy since 2008. <http://www.postkeynesian.net/downloads/working-papers/PKWP1607.pdf> (April 2016)
- 14 Gechert, Sebastian/Rannenberg, Ansgar: Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_wp\\_139\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_139_2014.pdf) (September 2014)
- 15 Siehe En 1
- 16 Wren-Lewis, Simon: We already have a simple and conventional story to explain the weak recovery. <http://voxeu.org/article/fiscal-policy-explains-weak-recovery> (30. Jänner 2015)
- 17 Koo, Richard C.: The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics. <http://www.paecon.net/PAEReview/issue58/Koo58.pdf> (12. Dezember 2011)
- 18 Heimberger, Philipp: Das Diktat der Finanzmärkte und die Staatsschuldendebatte in der Eurozone. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/das-diktat-der-finanzmaerkte-und-die-staatsschuldendebatte-der-eurozone> (13. Jänner 2015)
- 19 Mazzolini, Giulio/Mody, Ashoka: Austerity Tales: the Netherlands and Italy. <http://bruegel.org/2014/10/austerity-tales-the-netherlands-and-italy> (26. Oktober 2014)
- 20 Siehe En 18
- 21 Furman, Jason: The New View of fiscal policy and its application. <http://voxeu.org/article/new-view-fiscal-policy-and-its-application> (2. November 2016)
- 22 Heimberger, Philipp: Deflation in der Eurozone: Lohn- und fiskalpolitischer Kurswechsel erforderlich, sonst ist Quantitative Easing der EZB wirkungslos. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/deflation-in-der-eurozone-lohn-und-fiskalpolitischer-kurswechsel-erforderlich-sonst-ist-quantitative-easing-der-ezb-wirkungslos> (12. Oktober 2015)
- 23 Heimberger, Philipp: Mehr öffentliche Investitionen sind sinnvoll und erforderlich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-oeffentliche-investitionen-sind-sinnvoll-und-erforderlich> (2. September 2016)
- 24 Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)
- 25 Heimberger, Philipp: Why Europe needs more public investment. <http://wiiw.ac.at/why-europe-needs-more-public-investment-n-173.html> (18. Oktober 2016)
- 26 In, t Veld, Jan: Public Investment Stimulus in Surplus Countries and their Euro Area Spillovers. [https://ec.europa.eu/info/publications/public-investment-stimulus-surplus-countries-and-their-euro-area-spillovers\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/public-investment-stimulus-surplus-countries-and-their-euro-area-spillovers_en) (26. August 2016)
- 27 Wren-Lewis, Simon: German exports and the Eurozone. <https://mainmacro.blogspot.co.at/2016/01/german-exports-and-eurozone.html> (24. Jänner 2016)
- 28 Truger, Achim: Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. [https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/Materialien\\_WuG\\_138.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/Materialien_WuG_138.html) (März 2015)
- 29 Claey, Grégory/Darvas, Zsolt/Leandro, Álvaro: A proposal to revive the European fiscal framework [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc\\_2016\\_07.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf) (März 2016)
- 30 <http://makroном.de> (abgerufen 1. März 2017)

# Europäischer Rahmen für ein neues Wohlstandsmodell

*Norbert Templ, 15. September 2016*

Die derzeitige europäische Wirtschaftspolitik trägt erheblich zu den sozialen Verwerfungen in vielen EU-Staaten bei. Dabei hat sich Europa im Rahmen der EU-2020-Strategie ambitionierte Ziele gesetzt, die als Wegweiser für ein neues Wirtschafts- und Wohlstandsmodell durchaus Potenzial haben. Eine erfolgreiche Umsetzung setzt jedoch voraus, dass durch entsprechende Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene die endogenen Wachstumsquellen Europas gestärkt werden. Anstelle des Kaputtsparens benötigt Europa Investitionen in eine nachhaltige, soziale und ökologische Infrastruktur. Das erfordert, dass verteilungs- und steuerpolitische Fragen im Zentrum der europäischen Politik stehen und im Rahmen der neuen Economic Governance ausreichend Spielraum für öffentliche Zukunftsinvestitionen vorhanden ist.

Europa bietet den notwendigen Rahmen, um ein neues Wohlstandsmodell erfolgreich umzusetzen. Der Kontinent verfügt über den größten Binnenmarkt der Welt, der ein wichtiger Ausgangspunkt für ein neues Wohlstandsmodell ist. Auch im Zeitalter der Globalisierung werden insgesamt sieben Achtel der in der EU produzierten Waren und erbrachten Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt abgesetzt; nur ein Achtel wird in Drittstaaten exportiert. Notwendig ist eine **sozial-ökologische Investitions- und Beschäftigungsstrategie**<sup>1</sup>, die in Ansätzen bereits vorhanden ist und nur entsprechend ausgebaut werden müsste.

## Kernziele der Strategie Europa 2020

Die im März 2010 vom Europäischen Rat beschlossene **Europa 2020-Strategie**<sup>2</sup> könnte den politischen Rahmen für eine stärkere Ausrichtung der Wirtschaft auf Nachhaltigkeit, Vollbeschäftigung und Armutsbekämpfung bilden.

Sie ist eine auf zehn Jahre angelegte Wachstumsstrategie der Europäischen Union, die die Grundlagen für eine andere Art von Wachstum schaffen soll – ein Wachstum, das intelligenter, nachhaltiger und integrativer ist.

Um dies zu konkretisieren, hat sich die EU fünf **Kernziele**<sup>3</sup> gesetzt, die sie bis Ende des Jahrzehnts erreichen möchte. Diese Ziele, die miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken, umfassen die Bereiche Beschäftigung, Bildung, Forschung und Innovation, Armutsbekämpfung sowie Klimawandel und Energie. Die fünf EU-Kernziele für das Jahr 2020 sind

- » Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen.
- » FuE: 3 % des BIP der EU sollen für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden.
- » Klimawandel und nachhaltige Energiewirtschaft: Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % (oder sogar um 30 %, sofern die Voraussetzungen hierfür gegeben sind) gegenüber 1990; Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 %; Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
- » Bildung: Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10 %; Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %.
- » Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

Die EU-2020-Strategie soll nach Ansicht der Kommission zur Bewältigung der 2008 ausgebrochenen Wirtschaftskrise beitragen, aber auch darüber hinausgehen. In ihrer **Mitteilung**<sup>4</sup> „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ formuliert sie: „Dabei muss die Bewältigung der Krise für uns der Beginn einer neuen Wirtschaftsform sein. Damit wir für unsere Generation und für künftige Generationen eine hohe, durch ein einzigartiges Sozialmodell gestützte Gesundheit und Lebensqualität erhalten können, müssen wir jetzt Maßnahmen ergreifen. Was wir brauchen, ist eine Strategie, mit der die EU in eine intelligente, nachhaltige und integ-

rative Wirtschaft umgewandelt werden kann, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen starken sozialen Zusammenhalt geprägt ist“.

## Ernüchternde Bestandsaufnahme

Diesem Anspruch ist die Strategie bis heute nicht gerecht geworden. Im Gegenteil: Mit großer Wahrscheinlichkeit werden zentrale Ziele der Europa-2020-Strategie – nämlich die Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent und die Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen – nicht erreicht. Die reale Situation von Millionen EU-Bürgerinnen und Bürgern ist geprägt von Arbeitslosigkeit und Armut. Auch bei der Anhebung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung liegt die EU im Verzug. Auf Kurs liegt die EU nur bei den Bildungs-, Klima- und Energiezielen, wobei bei letzteren die Wirtschaftskrise „mitgeholfen“ hat.

2014 hat die Europäische Kommission eine ernüchternde **Bestandsaufnahme**<sup>5</sup> der Strategie vorgelegt, ohne allerdings daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Die Ziele der Europa-2020-Strategie werden im Rahmen des Europäischen Semesters erörtert und sind in dessen Fahrplan eingebettet. Sie sind somit Teil der verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung, in deren Fokus die Haushaltskonsolidierung steht. Die Kommission sieht darin keinen Widerspruch, obwohl dieser offensichtlich ist. Die Verschärfung der fiskalpolitischen Regeln des EU-Vertrags bietet keine realistische Chance, in Europa ein neues Wohlstandsmodell zu etablieren. Vielmehr zwingt das strenge Korsett im Bereich der Budgetpolitik – mit weitreichenden Sanktionsmöglichkeiten – die EU-Staaten aktuell zu Ausgabenkürzungen.

## Grundlagen für ein neues Wohlstandsmodell in Europa

Die Erfolglosigkeit der bisherigen EU-Krisenbewältigungsstrategie und die mangelnden Fortschritte bei der Europa-2020-Strategie müssen zum Anlass

genommen werden, die Grundlagen für ein neues nachhaltiges Wohlstandsmodell in Europa zu schaffen. Dieses müsste sich primär auf die endogenen Wachstumsquellen im Binnenmarkt stützen und sich an den EU-2020-Zielen orientieren. Das erfordert eine **Korrektur der Verteilungsschieflage**<sup>6</sup> durch höhere Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen, eine **produktivitätsorientierte Lohnpolitik**<sup>7</sup> sowie wirksame Maßnahmen gegen Steuerdumping, Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und **aggressive Steuerplanung**<sup>8</sup>. Ziel der Umverteilung wäre einerseits, durch höhere Löhne die private Konsumnachfrage wieder zu steigern – wobei diese gleichzeitig gezielt in eine umweltfreundliche Richtung gelenkt werden sollte. Andererseits würde sie den EU-Staaten neue Einnahmequellen zur Finanzierung öffentlicher Zukunftsinvestitionen erschließen, die im Zuge der Krise massiv eingebrochen sind.

Zusätzlich braucht es eine Art „Social European Green New Deal“, das heißt eine europaweit koordinierte öffentliche Investitionsoffensive in die soziale und ökologische Infrastruktur. Investitionen in die Bildungs- und Sozialsysteme stärken den Standort Europa, sind nachfragewirksam, ressourcenschonend und schaffen Arbeitsplätze. Modellrechnungen der **AK**<sup>9</sup> zeigen, dass ein investiver Sozialstaat neben beträchtlichen Beschäftigungseffekten auch deutliche Mehreinnahmen für die öffentliche Hand ermöglicht. Ebenso wichtig ist die Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Klimaschutz, erneuerbare Energien, Energie- und Ressourceneffizienz etc. Auch das schafft Arbeitsplätze und unterstützt die durch das Pariser Klimaabkommen eingeleitete **Dekarbonisierung**<sup>10</sup> der Wirtschaftssysteme. Voraussetzung für die Umsetzung dieser Investitionsoffensive ist eine Lockerung der restriktiven fiskalpolitischen EU-Vorgaben durch die Einführung einer **goldenen Investitionsregel**<sup>11</sup>, die die Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen wieder erleichtert.

- 
- <sup>1</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-ockologischen-erneuerung> (14. September 2016)
- <sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm) (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>3</sup> Europäische Kommission: Europa-2020-Ziele. [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm) (abgerufen 1. März 2017)
- <sup>4</sup> Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission – Europa 2020. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf> (3. März 2010)
- <sup>5</sup> Europäische Kommission: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf) (5. März 2014)
- <sup>6</sup> AK/ÖGB (Hrsg): Die Verteilungsfrage - Von Reichtum, Krisen und Ablenkungsmanövern. [http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2016/05/978-3-99046-209-6\\_AW-blog\\_ebook\\_NEU.pdf](http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2016/05/978-3-99046-209-6_AW-blog_ebook_NEU.pdf) (2016)
- <sup>7</sup> Mesch, Michael: Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/benya-formel-produktivitaetsorientierte-lohnpolitik> (2. Dezember 2015)
- <sup>8</sup> Strobel, Marcel: Europas Antwort auf aggressive Steuerpraktiken. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/europas-antwort-auf-aggressive-steuerpraktiken> (27. April 2016)
- <sup>9</sup> Buxbaum, Adi (Hrsg): Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende. [https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/sozialpolitikindiskussion/16\\_Ausgabe.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/sozialpolitikindiskussion/16_Ausgabe.html)
- <sup>10</sup> Pötter, Bernhard: Dekarbonisierung: Die schwarze Null. <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2016/februar/dekarbonisierung-die-schwarze-null> (Februar 2016)
- <sup>11</sup> Feigl, Georg: Öffentliche Investitionen europaweit stärken. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-europaweit-staerken> (3. März 2015)

# Dekarbonisierung des Wirtschaftssystems – Traum und Wirklichkeit

*Christoph Streissler, 20. September 2016*

In Paris einigten sich die Staaten auf das Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter zwei Grad Celsius zu halten. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts soll es durch Dekarbonisierung gelingen, netto Nullemissionen bei den Treibhausgasen zu erreichen. Die EU strebt an, bis 2050 ihre Emissionen auf ein Fünftel des Wertes von 1990 zu senken. All das sind hehre Ziele. Ohne grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems sind sie nichts als Luftschlösser.

Im Artikel, der die derzeitige lose Folge von **Beiträgen zur sozial-ökologischen Erneuerung einleitet**<sup>1</sup>, wird unter anderem auf die notwendigen strategischen Weichenstellungen zur maßgeblichen Reduktion der Treibhausgasemissionen hingewiesen. Dies ist einer der Bereiche, in dem umfangreiche Investitionen dazu beitragen können, die Arbeitslosigkeit zurückzudrängen und dauerhaft sicher zu stellen, dass alle Menschen an sozialen Errungenschaften – Bildung, Gesundheit, Altersversorgung, Mobilität – teilhaben können.

## Energiesystem als zentrales Handlungsfeld der Klimapolitik

Dabei handelt es sich vor allem um Investitionen, die wesentliche Beiträge zur Transformation des Energiesystems leisten. Denn etwa drei Viertel der in Österreich emittierten Treibhausgase stammen aus der Nutzung fossiler Brennstoffe. Es braucht einen weiteren Ausbau der erneuerbaren Energieträger, wobei – es muss immer wieder betont werden – auf Kosteneffizienz, auf faire Verteilung dieser Kosten und auf Umweltverträglichkeit geachtet werden muss; und es braucht eine wesentliche Steigerung der Energieeffizienz bei gleichzeitiger Verringerung des Energieverbrauchs. In beiden Bereichen (Erneuerbaren

wie Energieeffizienz) bedeutet dies umfangreiche Investitionsprogramme, und zwar sowohl in Infrastruktur (Anlagen, Übertragungs- und Verteilnetze für Strom und Wärme, Verkehrs-Infrastruktur uvm) als auch in Forschung und Entwicklung. Bemerkung am Rande: Der derzeit laufende Prozess der Erarbeitung einer Klima- und Energiestrategie des Bundes wird genau daran zu messen sein, ob er für diese Investitionen wesentliche Impulse setzt.

Das Ausmaß dieser Herausforderung kann aber gar nicht groß genug eingeschätzt werden. Die **Europäische Kommission hat kürzlich ihren Vorschlag vorgestellt**<sup>2</sup>, wie das EU-Ziel der Treibhausgasreduktion bis 2030 auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden soll. Dabei geht es um diejenigen 55 Prozent der EU-Emissionen, die nicht vom Emissionshandel erfasst werden. Im Vergleich zu 2005 sollen sie bis 2030 um 30 Prozent verringert werden. Österreich soll als einer der reichsten Mitgliedstaaten etwas mehr schultern als der Durchschnitt und seine Emissionen um 36 Prozent reduzieren.

Im Jahr 2015 wurden in Österreich gut 49 Millionen Tonnen Treibhausgase außerhalb des Emissionshandels (ETS) emittiert. Bis 2030 soll dieser Wert auf 31,5 Millionen Tonnen gesenkt werden. Mit 45 Prozent hat der **Verkehr den weitaus größten Anteil**<sup>3</sup> an diesen Emissionen.

Eine Maßnahme zur Senkung dieser Zahl, die immer wieder genannt wird (etwa **Klimaschutzbericht 2016**<sup>4</sup>), ist die Erhöhung der Mineralölsteuer, um den Tanktourismus zurückzudrängen. Hier ist nicht der Platz, um auf die Auswirkungen dieses Schritts auf das Budget einzugehen. Vielmehr ist er umweltpolitisch zu hinterfragen. Denn die höhere Mineralölsteuer führt primär dazu, dass LKW im Transitverkehr nicht mehr in Österreich, sondern in Deutschland oder in Italien tanken. Die Emissionen bleiben dieselben, auch wenn sie nicht mehr in der österreichischen Bilanz aufscheinen. Damit soll gezeigt werden, dass Klimapolitik nur dann dauerhafte Emissionsreduktionen auslösen kann, wenn sie nicht bloß auf die nationale Bilanz schießt, sondern die internationalen Wirkungen von Maßnahmen in den Blick nimmt.

## Fokus auf globalen Emissionen

In dieser weiteren Perspektive zeigt sich, dass **Österreich Emissionen im Ausland verursacht**<sup>5</sup>, die fast so hoch sind wie diejenigen in Österreich selbst. Der Import von Gütern, bei deren Produktion Emissionen anfallen, entspricht also einem „Export“ dieser Emissionen. Zieht man davon die Mengen an CO<sub>2</sub> (Kohlendioxid) ab, die in Österreich bei der Produktion von Waren, die dann exportiert werden (Nettobetrachtung), entstehen, bleibt als Ergebnis, dass die österreichischen Emissionen um knapp die Hälfte höher wären, wenn nach Konsum und nicht nach Verbrauch bilanziert würde. Umgekehrt wurde herausgefunden, dass 2002 bis 2005 etwa 70 Prozent der **Zuwächse der CO<sub>2</sub>-Emissionen Chinas**<sup>6</sup> im sekundären Sektor exportgetrieben waren.

Diese Zahlen zeigen, dass eine nationale Betrachtung des Problems zu kurz greifen muss. Mit dem **Abkommen von Paris**<sup>7</sup> ist es gelungen, diese internationale Perspektive zu stärken. Die Bilder der jubelnden Delegierten gingen um die Welt. Sieht man aber die globale Entwicklung beim Energieverbrauch, wird die Euphorie schnell gedämpft. Die Frage drängt sich auf, wie die notwendigen Emissionsreduktionen erreicht werden sollen.

Am **weltweiten Aufkommen an Energie**<sup>8</sup> hatten 2013 die fossilen Energieträger einen Anteil von 81,5 Prozent, die Nuklearenergie von 4,8 Prozent und die erneuerbaren Energieträger von 13,7 Prozent (zum größten Teil Holz und Abfall für Heizzwecke). Das im Abkommen von Paris verankerte Ziel, in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts netto Nullemissionen zu erreichen, bedeutet schlicht, dass keine fossilen Energieträger mehr verwendet werden dürfen. Denn die Abscheidung und Speicherung des CO<sub>2</sub> aus der Verbrennung fossiler Energieträger (Carbon Capture and Storage, CCS) ist im erforderlichen Umfang völlig unrealistisch, und auch ein Zuwachs an Waldfläche, der diese CO<sub>2</sub>-Emissionen binden könnte, ist bei wachsender Weltbevölkerung und zunehmendem Nutzungsdruck auf Waldflächen undenkbar. Dementsprechend geht die Internationale Energieagentur (IEA) davon aus, dass 2040 (weiter reichen ihre Schätzungen nicht) auch im ambitioniertesten Szenario der Anteil der fossilen Energieträger noch etwa 60 Prozent beträgt.

## Nur noch ein sehr geringer Spielraum

Soll das Zwei-Grad-Ziel halten, darf weltweit aber nur noch eine kumulierte Gesamtmenge von etwa 1000 Gigatonnen CO<sub>2</sub> ausgestoßen werden. Beim derzeitigen Niveau der Emissionen ist dieser Spielraum in etwa zwanzig Jahren ausgeschöpft. Danach dürften weltweit überhaupt keine anthropogenen Emissionen mehr in die Atmosphäre gelangen. Auch das ehrgeizigste IEA-Szenario bedeutet also, dass das Zwei-Grad-Ziel verfehlt wird.

Die Schlussfolgerung aus diesen Zahlen ist schlicht, dass es nicht ausreicht, ein bisschen am Energiesystem zu drehen, um die in Paris vereinbarten Ziele zu erreichen. Die weitreichenden Änderungen, die dafür notwendig sind, bedeuten nicht weniger als eine Abkehr vom heute dominanten kapitalistischen Wirtschaftssystem. Da dies derzeit nicht auf der politischen Agenda der EU oder ihrer Mitgliedstaaten steht, ist es nötig, mit dem inneren Widerspruch zu leben. Solange können sich fortschrittlich denkende Menschen aber dafür einsetzen, dass die Investitionen zur Transformation des Energiesystems auch daran ausgerichtet werden, dass sie die eingangs genannten sozialen Ziele unterstützen: Verringerung der Arbeitslosigkeit, Teilhabe an sozialen Errungenschaften für alle und Verteilungsgerechtigkeit beim erwirtschafteten Wohlstand.

---

<sup>1</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Proposal for an Effort Sharing Regulation 2021-2030. [https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/proposal\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/proposal_en) (abgerufen 2. März 2017)

<sup>3</sup> Umweltbundesamt: Treibhausgas-Emissionen: Umweltbundesamt veröffentlicht vorläufige Abschätzung für 2015 und Klimaschutzbericht. [http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2016/news\\_20160721](http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2016/news_20160721) (21. Juli 2016)

<sup>4</sup> Umweltbundesamt: Klimaschutzbericht 2016 <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0582.pdf> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>5</sup> Muñoz, Pablo/Steininger, Karl: Austria's CO<sub>2</sub> responsibility and the carbon content of its international trade. [https://www.researchgate.net/publication/223504840\\_Austria's\\_CO2\\_responsibility\\_and\\_the\\_carbon\\_content\\_of\\_its\\_international\\_trade](https://www.researchgate.net/publication/223504840_Austria's_CO2_responsibility_and_the_carbon_content_of_its_international_trade) (August 2010)

<sup>6</sup> Guan, Dabo/Peters, Glen P./Weber, Christopher L./Hubacek, Klaus: Journey to world top emitter: An analysis of the driving forces of China's recent CO<sub>2</sub> emissions surge. <http://www.cmu.edu/gdi/docs/journey-to-world-top-emitter.pdf> (27. Februar 2009)

<sup>7</sup> Streissler, Christoph: Klimaabkommen von Paris: Mehr Licht als Schatten. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/12086-2> (21. Dezember 2015)

<sup>8</sup> International Energy Agency: Key World Energy Statistics 2016. <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/key-world-energy-statistics.html> (abgerufen 2. März 2017)

# Der Verkehrsbereich – Achillesferse von Österreichs Klimaschutzpolitik

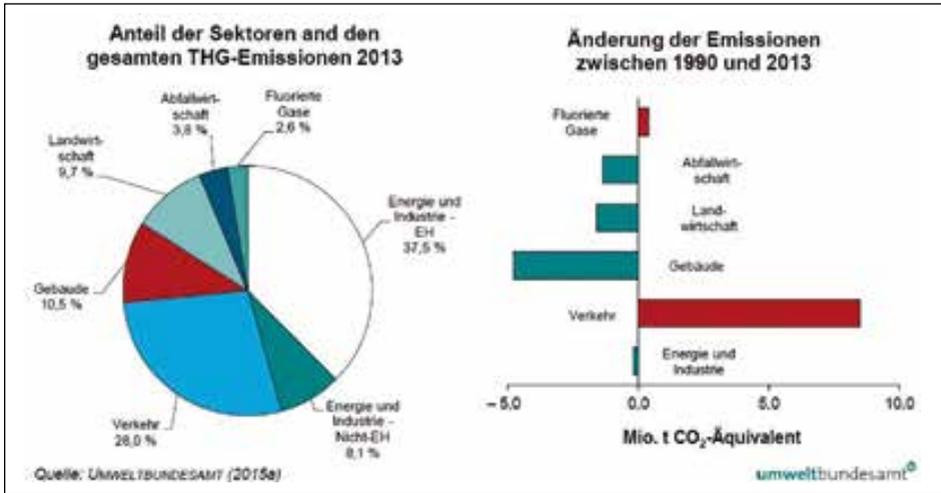
*Heinz Högelsberger, 07. Dezember 2015*

Innerhalb von drei Jahrzehnten hat sich Österreich vom Umweltmusterland zum Klimaschutzversager gewandelt. Statt wie vereinbart den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu senken, ist dieser sogar noch weiter angestiegen. Einen großen Anteil an dieser Entwicklung hat der Verkehrssektor. Das mag überraschend klingen, sehen wir uns doch selbst als fleißige Bahn- und Öffi-FahrerInnen. Eine eingehende Analyse ist also notwendig.

## Das Kyoto-Protokoll

Durch das Kyoto-Protokoll hatte sich Österreich völkerrechtlich verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen für das Jahr 1990 bis zum Zeitraum 2008–2012 um 13 Prozent zu reduzieren. Das Ziel wurde tonnenweit verfehlt: Österreich steigerte sogar seinen Ausstoß an Klimagasen in dieser Zeitspanne um drei Prozent und musste für fast eine halbe Milliarde Euro Verschmutzungsrechte nachkaufen. Auch ob die mit der EU akkordierten Reduktionsziele für 2020 und 2030 von Österreich erreicht werden, ist bei der derzeitigen Klimapolitik sehr fraglich.

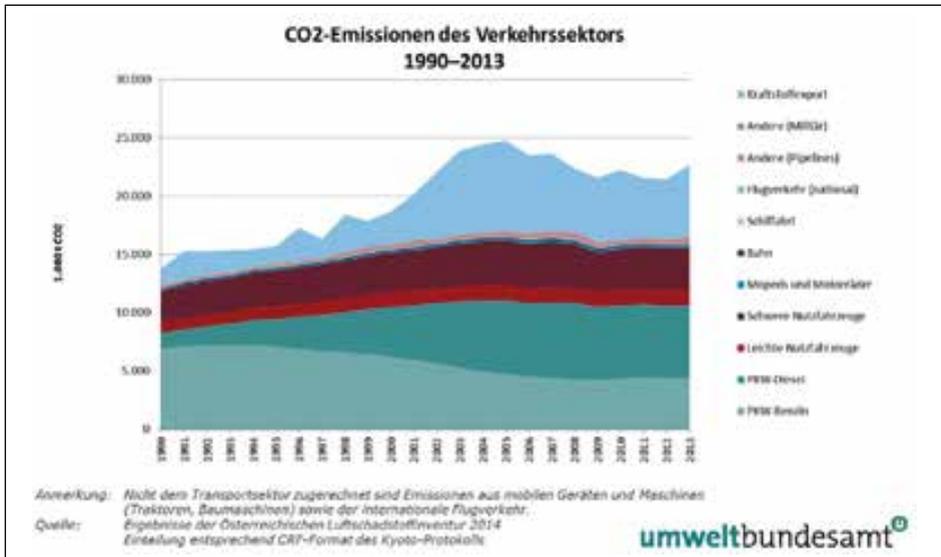
Wie folgende Grafiken zeigen, ist der Verkehrssektor ein starker Treiber für diese Fehlentwicklung. Er ist aktuell für 28 Prozent von Österreichs Treibhausgasemissionen verantwortlich. Der Verkehrssektor ist DER Ausreißer seit 1990, dem Bezugsjahr des Kyoto-Abkommens.



Quelle: Umweltbundesamt (2015): Klimaschutzbericht 2015

## Tanktourismus und die vielfältigen Konsequenzen

Folgende Grafik zeigt den Anstieg der Emissionen detaillierter. Was an ihr ebenfalls auffällt, ist der große Anteil, den der so genannte Tanktourismus (= Kraftstoffexport) an den CO<sub>2</sub>-Emissionen hat.



Das liegt daran, dass diese aus den im Inland verkauften Treibstoffmengen errechnet werden. Österreich hat ganz offensichtlich die Politik gewählt, durch relativ niedrige Dieselpreise Mineralölsteuer zu kassieren, die eigentlich seinen Nachbarstaaten zustehen würde. Gute Nachbarschaft sieht anders aus!

Doch die Probleme mit dem billigen Diesel sind vielfältiger:

- » Dieser stellt eine Förderung der Frächter dar und schadet damit dem Güterverkehr auf der Schiene.
- » Generell sind niedrige Treibstoffpreise ein Anreiz für mehr Verkehr.
- » Die steuerliche Bevorzugung hat dazu geführt, dass Österreich ein Land der DieselfahrerInnen geworden ist. 57 Prozent aller PKW-Neuzulassungen betreffen dieselmotriebene Fahrzeuge. Als Folge davon haben wir in Österreichs Städten ein massives Gesundheitsproblem mit Luftschadstoffen (Feinstaub, Stickoxide). Die aktuell bekannt gewordenen Trickserien des VW-Konzerns werfen ein Schlaglicht darauf: Statt mit erprobten Technologien den Schadstoffausstoß in legalen Bahnen zu halten, wurde aus Gründen der Kostenersparnis und Profitmaximierung betrogen. Die Konsequenzen atmen wir alle ein.

Daher fordert das Bündnis „Wege aus der Krise“ – die vida ist Teil davon – eine schrittweise Angleichung der Mineralölsteuer für Diesel an jene von Benzin. Gerade in Zeiten niedriger Rohölpreise sollte dies problemlos durchführbar sein.

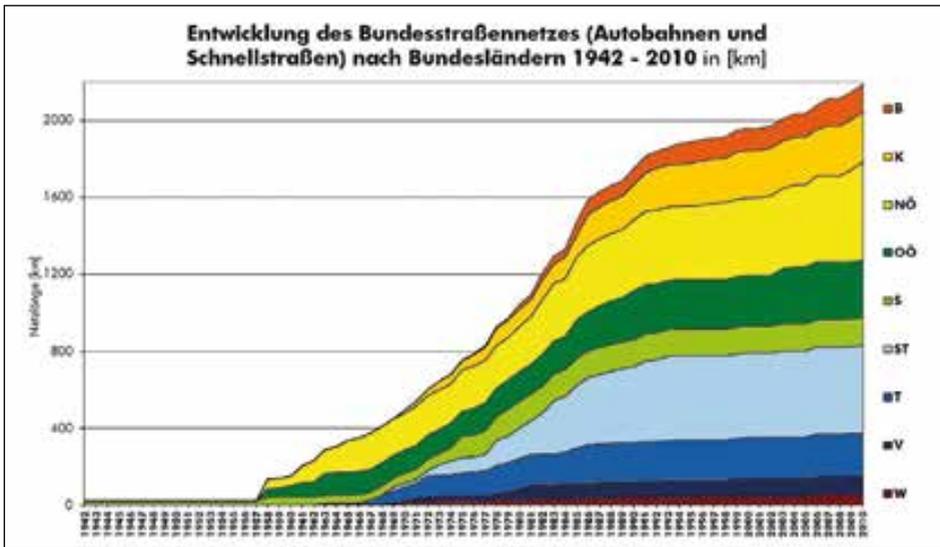
## Infrastrukturausbau

Die Bahn war noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts das dominierende Verkehrsmittel, doch in der Nachkriegszeit holte das Auto stark auf. Es wurde massiv in den Ausbau der Straßeninfrastruktur investiert, während die Bahn als Auslaufmodell angesehen wurde. Neue Autobahnen bündeln nicht nur den bestehenden Verkehr, sondern erzeugen durch bessere Erreichbarkeit und höhere Geschwindigkeiten zusätzlichen Verkehr.

## Tabelle: Entwicklung des ÖBB-Bahnnetzes und Länge der Autobahnen und Schnellstraßen in Österreich:

Entwicklung Streckennetz [km]	1970	1980	1990	2000	2010
ÖBB-Schiennetz	5.901	5.857	5.783	5.690	4.975
Autobahnen & Schnellstraßen	494	1.043	1.778	1.933	2.185

Quelle für Tabelle und folgende Grafik: „Verkehr in Zahlen 2011“ (www.bmvit.gv.at)



Inzwischen ist Österreich eines jener EU-Länder mit dem dichtesten Autobahnnetz. Entlang zahlreicher Korridore wurde zuerst die Straße und erst später – oder gar nicht – die Bahn ausgebaut: Tauern, Semmering, Phyrnachse, Brenner. Die derzeit massiven – und teilweise zweifelhaften – Investitionen in Eisenbahnstrecken stellen einen Aufholprozess dar. Warum ein Umstieg von der Straße auf die Bahn ökologisch sehr wichtig wäre, zeigen folgende Daten.



Die ÖBB halten sich zugute, mit ihrem Personen- und Güterverkehr drei Millionen Tonnen an CO<sub>2</sub> einzusparen. Das sind die Emissionen jenes Verkehrs, der ohne Bahn über die Straße rollen würde. Diese Mengen sind einerseits toll, andererseits aber auch ernüchternd, denn der Landverkehr verursacht (ohne Tanktourismus) noch weitere 15 Millionen Tonnen an Treibhausgasen.

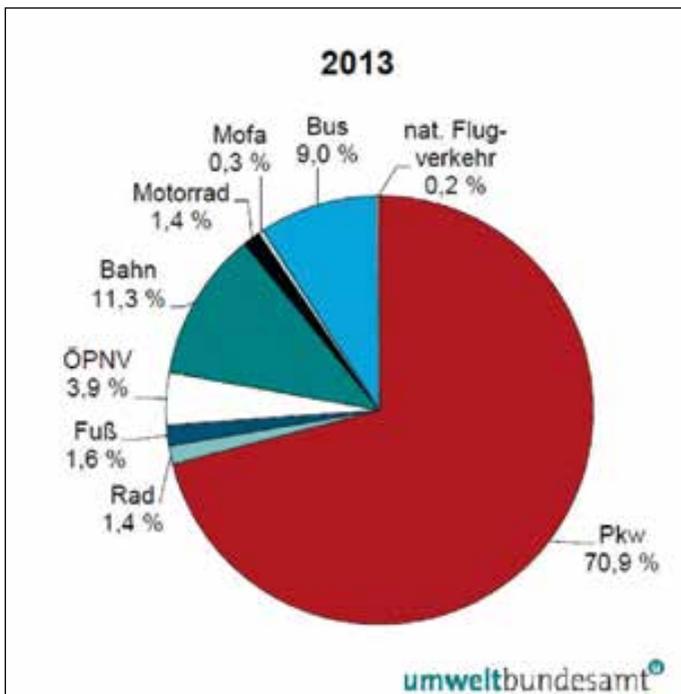
## Fehlende Raumplanung

Verkehrsplanung ist immer die Symptombekämpfung der vorherrschenden Raumordnungspolitik. Für schlechte Raumplanung gibt es viele Beispiele: Zersiedelung, Speckgürtelentwicklung, Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“, Supermärkte am Ortseingang, Schließung von Dorfschulen, Bezirksgerichten usw. All das schafft erst jene Mobilitätswänge, mit der sich dann die Verkehrspolitik auseinandersetzen muss. Seit Jahrzehnten wird daher für Österreich eine einheitliche und nachhaltige Raumordnung gefordert; bislang ohne Erfolg.

## Eine Frage des Lebensstils

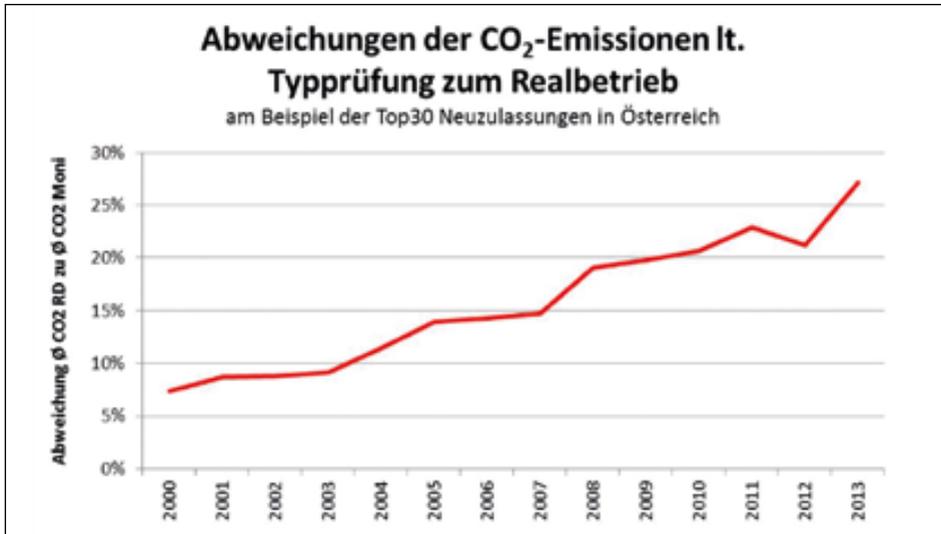
Gerne wird darauf verwiesen, dass die heutige Jugend weniger autoaffin ist und als Statussymbol ein neues Smartphone einem PKW vorzieht. Doch es gibt auch eine andere Seite der Medaille: Während meine Großeltern weder Führerschein noch Autos besaßen, sind die heutigen Omas und Opas sehr wohl automobil. Hier ein paar Schlaglichter auf das Mobilitätsverhalten in Österreich:

- » Wir legen immer größere Entfernungen zurück; und das primär mit dem Auto. So ist die gesamte Verkehrsleistung seit 1990 von 79,4 Milliarden Personenkilometer auf 105,5 Mrd. Personenkilometer (2013) gestiegen. Das ist ein Zuwachs um satte 33 Prozent. Der Anteil des PKW daran hat leicht auf inzwischen 70,9 Prozent zugenommen (siehe Tortendiagramm). Und das, obwohl wir EU-weit die fleißigsten BahnfahrerInnen sind!



- » Fast die Hälfte (46,9 Prozent) aller Autofahrten ist kürzer als 5 Kilometer, 21 Prozent sogar kürzer als 2 Kilometer.
- » 55 Prozent der Autofahrten in Wien könnten mit gleichem Komfort und Zeitaufwand mit Öffis gemacht werden.
- » Die Menschen in Österreich geben für ihre Autos mehr Geld als für ihre Kinder aus. Und sie verbringen auch mehr Zeit im PKW (70 Minuten täglich) als mit ihrem Nachwuchs (46 Minuten).
- » 1,9 Millionen Menschen pendeln, drei Viertel davon mit dem PKW. Für gut ein Drittel aller PendlerInnen stellen die Öffis keine brauchbare Option dar. Umkehrschluss: Fast die Hälfte aller PendlerInnen fahren mit dem Auto, obwohl sie es nicht müssten.
- » Es ist gesellschaftlich akzeptiert, dass bei hohen Ozonwerten die potentiellen Opfer (Kinder, ältere Personen) in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden – und nicht die Verursacher (Autos).
- » Österreich und Deutschland sind jene beiden Länder, die mit Tempo 100 die höchsten erlaubten Geschwindigkeiten auf Landstraßen in Europa haben. In der Schweiz fährt man beispielsweise seit drei Jahrzehnten 80 km/h und hat dementsprechend weniger Verkehrstote und Schadstoffemissionen zu registrieren.

Die Motoren unserer Autos wurden zwar effizienter, dafür stieg aber sowohl das Gewicht, als auch die Anzahl der PKWs. Inzwischen hat die Bevölkerung Österreichs allein auf den Vordersitzen ihrer Autos Platz. Und die PKWs sind bei weitem nicht so spritsparend, wie die Prospekte behaupten. Nach einer Untersuchung des Umweltbundesamtes klafft die Schere zwischen dem offiziellen und tatsächlichen Treibstoffverbrauch – und somit CO<sub>2</sub>-Emissionen – immer weiter auseinander:



Quelle: AK-Studie (2015): PKW-Emissionen zwischen Norm- und Realverbrauch

## Sonderfall Flugverkehr

Weltweit ist der Verkehr für rund 15 Prozent der vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Der Flugverkehr nimmt dabei nur 2,5 Prozent ein; Tendenz stark steigend. Das klingt nach wenig. Bedenkt man aber, dass Fliegen nach wie vor ein absolutes Minderheitenprogramm darstellt und die Abgase in höheren Luftschichten eine dreifach höhere Klimawirkung haben, ändert sich das Bild dramatisch.

Fliegen ist die energieintensivste und klimaschädlichste Art der Fortbewegung. Trotzdem kommt dieser Bereich in Österreichs Treibhausgasbilanz kaum vor. Denn bei internationalen Flügen werden nur die Starts und Landungen berücksichtigt, der Rest findet im „umweltpolitischen Nirvana“ statt. So ist es nicht verwunderlich, dass der Flugverkehr erst spät und halbherzig (nur für Flüge innerhalb der EU) in ein Emissionshandelsregime integriert wurde. Weiterhin erfreut sich dieser Sektor weitgehender Steuerprivilegien. So sind Kerosin, internationale Tickets, aber auch die Grundstücke von Flughäfen steuerbefreit.

## Warum international beim Klimaschutz so wenig weitergeht

Wer rätselt, warum schon seit Jahrzehnten der internationale Klimaschutz kaum Fortschritte macht und wir sehenden Auges auf einen Klimakollaps zu steuern, sollte sich auch die Fortune-Liste der 20 weltgrößten Konzerne für 2014 näher ansehen ([www.fortune.com](http://www.fortune.com)): Die geballte Marktmacht der Energie- und Autokonzerne besetzen – mit einer Ausnahme – die Plätze 2 bis 12! Sie bestimmen die Weltpolitik und damit auch unsere Zukunft.

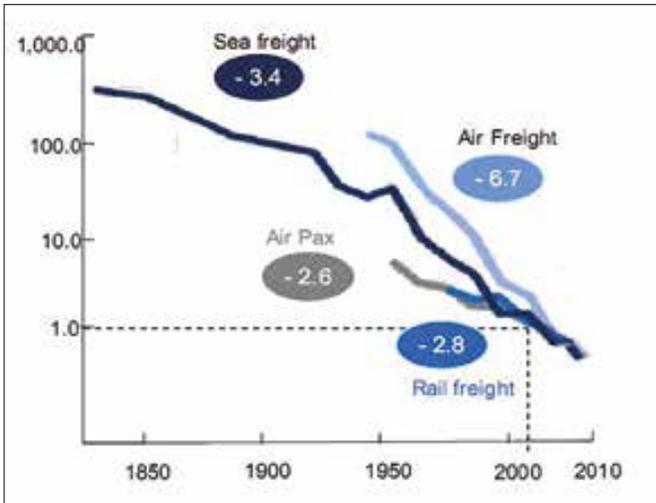
1	Walmart	11	Total
2	Sinopec Gruppe	12	Chevron
3	Royal Dutch Shell	13	Samsung Electronics
4	China National Petroleum	14	Berkshire Hathaway
5	Exxon Mobil	15	Apple
6	BP	16	Mc Kesson
7	State Grid	17	Daimler
8	Volkswagen	18	Industrial & Com. Bank of China
9	Toyota Motor	19	EXOR Group (Fiat & Daimler)
10	Glencore	20	AXA
Ölkonzerne - Energieunternehmen - Autokonzerne			

Die derzeitige Globalisierung und Internationalisierung der Wirtschaft basiert nämlich auf zwei Voraussetzungen:

- » Es wird dort produziert, wo es am effizientesten oder billigsten ist
- » Man benötigt möglichst billigen Transport, um dann die Güter zu den jeweiligen KonsumentInnen zu bringen

Diese Funktion des Transports als „Schmiermittel“ für das Ausspielen der Billiglohnländer untereinander wird oft übersehen. Erst niedrige Frachtraten machen gewisse Warenströme wirtschaftlich sinnvoll. Denn je billiger der Verkehr ist, desto mehr wird transportiert. Das heißt aber noch lange nicht, dass deshalb zusätzliche Bedürfnisse befriedigt werden oder unsere Lebensqualität steigt. Nur so ist erklärbar, dass die Transportmengen stärker als die Wirtschaft wachsen.

Folgende Grafik zeigt die dramatisch sinkenden Frachtraten bei allen Arten des Transports: speziell der Güterverkehr per Schiff („sea freight“) und Flugzeug („air freight“) hat sich stark verbilligt, aber auch jener per Bahn („rail freight“) und von Luftpost („air pax“).



Quelle: Übernommen aus einer Präsentation des damaligen ÖBB-Chefs Christian Kern.

Billiger Transport und sinkende Frachtraten sind einerseits durch technischen Fortschritt (z. B. größere Schiffe, Containerverkehr) und andererseits durch Sozial- und Umweltdumping erklärbar. So ist es z. B. keine Schlampelei, sondern wirtschaftliches Kalkül, dass nach wie vor Schiffsdiesel und Flugbenzin weltweit steuerfrei sind. Gegen das Sozialdumping im Transportsektor setzen sich die europäischen Verkehrsgewerkschaften jetzt vereint zur Wehr und haben dazu die Europäische BürgerInneninitiative „Fair Transport“ gestartet. Mehr Infos gibt es **hier**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.fairtransporteurope.eu> (abgerufen 1. März 2017)

# Ambitionierte Energiepolitik als Hebel für Investitionen und Beschäftigung

*Josef Thoman, 21. März 2017*

Die Erreichung der in Paris beschlossenen **Klimaziele**<sup>1</sup> 2015 stellt uns vor enorme Herausforderungen. Für Österreich bedeutet dies, dass in allen Sektoren – von Verkehr und Produktion über Wärme- und Stromversorgung – enorme Anstrengungen notwendig sein werden. Insbesondere im Bereich der Energieversorgung und -nutzung bieten sich damit Möglichkeiten für nachhaltige Investitionen, inländische Wertschöpfung und positive Beschäftigungsimpulse. Mit Steigerung der Energieeffizienz, ambitioniertem Ökostromausbau und dem dafür notwendigen Netzausbau sind drei wesentliche Stellschrauben identifiziert, um diese Chancen konkret ergreifen zu können. Diese Potenziale können dabei mit einem vergleichsweise geringen Einsatz öffentlicher Mittel ausgeschöpft werden.

## Die wohl wichtigste Stellschraube: Steigerung der Energieeffizienz

Im Rahmen der Energie- und Klimapolitik kommt der Steigerung der Energieeffizienz eine zentrale Rolle zu, denn sie trägt zu einem geringeren Energieverbrauch bei. Dies bedeutet nicht nur einen geringeren CO<sub>2</sub>-Ausstoß, sondern auch eine Verringerung der Importabhängigkeit und damit eine Erhöhung der Versorgungssicherheit. Ein effizienter Energieeinsatz führt zu geringeren Energiekosten für private Haushalte, Gewerbe und insbesondere für die energieintensive Industrie.

Energieeffizienzmaßnahmen reduzieren damit die Kosten und stärken so die Wettbewerbsfähigkeit. Sie lösen gleichzeitig die Nachfrage nach adäquaten Angeboten zu technischen Lösungen und Dienstleistungen aus und füh-

ren so zu Innovationen. Doch Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen liegen häufig nicht im Fokus des Unternehmensmanagements. Ein Grund dafür ist, dass die Amortisationszeiten solcher Investitionen oft länger sind als der sehr kurzfristig orientierte Managementhorizont von zwei bis drei Jahren.

In Österreich versucht die Politik die Erreichung der Energie- und Klimaziele bis 2020 bzw. 2030 mit dem Bundes-**Energieeffizienzgesetz**<sup>2</sup> zu unterstützen. Der Kern der Bestimmung: Seit 2015 werden Energielieferanten verpflichtet, Energieeffizienzmaßnahmen bei sich und den VerbraucherInnen zu setzen, die Energieeinsparungen in der Höhe von –0,6 Prozent ihrer jährlichen Absatzmenge bewirken.

## Gute Idee – mangelhafte Umsetzung

Anstatt immer mehr Steuergelder in Form von Förderungen auszuschütten, werden ordnungsrechtliche Vorgaben eingesetzt. Das ist ein guter Ansatz. In dem Energielieferanten Maßnahmen setzen müssen, wird privates Kapital mobilisiert, d. h. es wird investiert. Allerdings zu wenig. Denn die Anerkennung von Energieeffizienzmaßnahmen ist derzeit viel zu großzügig ausgestaltet. So werden etwa die Anschaffung von sparsamen Glühbirnen oder aufschraubbaren Wasserdurchlaufbegrenzern als Maßnahmen angerechnet, selbst wenn sie gar nicht eingesetzt werden. Die Effizienzziele werden so zwar am Papier erreicht, in der Realität wird der Verbrauch aber wohl nicht im gewünschten Ausmaß sinken. Eine zentrale Rolle nimmt dabei die „Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle“ ein. Diese Stelle ist bei der Energieagentur angesiedelt und übernimmt im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Evaluierung und Bewertung der Energieeffizienzmaßnahmen sowie das Controlling der verpflichteten Unternehmen.

## Was ist zu tun?

Um ausreichend Investitionen auszulösen, die sicherstellen, dass die Energieeffizienzziele im Jahr 2020 – und in weiterer Folge im Jahr 2030 – erreicht werden, ist eine Nachschärfung der bestehenden Regelung notwendig:

- » **Stärkung der Monitoringstelle:** Der Vollzug des Energieeffizienzgesetzes, insbesondere die Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen der energieverbrauchenden Unternehmen und der Energielieferanten ist eine zentrale hoheitliche Aufgabe. Der Energieeffizienz-Monitoringstelle muss daher Behördenstatus eingeräumt werden. Die Monitoringstelle muss zudem eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung erhalten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Monitoringstelle unabhängig agieren kann und nur Maßnahmen angerechnet werden, die in der Realität tatsächlich zu den entsprechenden Energieverbrauchseinsparungen führen.
- » **Einsparziel nachschärfen:** Das Einsparziel muss nachgeschärft werden. Die Verpflichtung der Energielieferanten jedes Jahr Maßnahmen zu setzen, welche den Energieverbrauch um 0,6 Prozent senken, ist nicht ausreichend, um das Ziel für 2030 zu erreichen.

## Mehr Investitionen in Ökostrom durch Reform des Förderregimes

Da Elektrizität klimafreundlich erzeugt werden kann und vielfältig verwendbar ist, wird sie in Zukunft immer öfter andere Energieträger ersetzen. Beispiele dafür sind Elektroautos im Verkehr, aber auch der zunehmende Einsatz von stromgeführten Wärmepumpen. In Summe bedeutet dies: Selbst wenn es gelingt, den Energieverbrauch insgesamt zu senken, die Nachfrage nach Strom wird weiter zunehmen.

Der damit verbundene steigende Bedarf an Strom kann nur schwer abgeschätzt werden. Mit einer deutlichen Zunahme ist aber jedenfalls zu rechnen. Um nicht dauerhaft von Stromimporten abhängig zu sein, führt daher kein Weg am ambitionierten Ausbau erneuerbarer Stromproduktion vorbei. Österreichs Energie, sprich die Interessensvertretung der österreichischen **Energiwirtschaft**<sup>3</sup> schätzt das Ausbaupotenzial bis 2030 auf rund 20 TWh. Der „**Plan A**“ (S 120<sup>4</sup>) von Bundeskanzler Kern geht sogar noch einen Schritt weiter und visiert einen Ökostromausbau von 24 TWh bis 2030 an. Das würde eine Steigerung der inländischen Stromproduktion um 35 bis 42 Prozent

gegenüber 2014 bedeuten. Gleichzeitig entspricht dies mehr als einer Verdreifachung der geförderten Ökostromproduktion. Zum Vergleich: Im Jahr 2015 wurden rund 9 TWh an Ökostrom ins System eingespeist, wobei die Anlagenbetreiber knapp 960 Millionen Euro an **Vergütungen** (S 24<sup>5</sup>) dafür bekamen. Mehr als zwei Drittel davon sind Förderungen und von den VerbraucherInnen aufzubringen. Um die ambitionierten Ziele zu erreichen, wird es in Zukunft also noch deutlich mehr Fördergelder brauchen.

## Keine Zukunft ohne (Ökostrom-)Reform

Das Problem dabei: Das aktuelle **Fördersystem für „Ökostrom“**<sup>6</sup> ist dieser neuen Herausforderung nicht gewachsen. War es in der Anfangsphase nützlich, um möglichst viele erneuerbare Anlagen möglichst rasch in den Markt einzubringen, ist es heute nicht mehr zeitgemäß. Es setzt nicht nur falsche Anreize, sondern ist zugleich ineffizient und teuer. Mangelnde Transparenz führt zu hohen Fördertarifen, die sich nicht an den tatsächlichen Kosten orientieren. Gleichzeitig macht das Festhalten an nicht zukunftsfähigen Technologien, wie Strom aus Biogas, das System weiter teuer. Damit nicht genug, setzt das aktuelle System auch falsche Anreize. Mit dem Einspeisetarifsystem lässt sich am meisten Geld verdienen, wenn möglichst viel Strom erzeugt und ins öffentliche Stromnetz eingespeist wird. Das Problem: Insbesondere Windkraft- und Photovoltaikanlagen speisen sehr volatil, also unregelmäßig ein – je nach Wetterlage. Das bedeutet Stress für das Stromnetz, denn hohen Leistungsspitzen stehen lange Zeiten ohne nennenswerte Einspeisungen gegenüber. Außerdem haben Anlagenbetreiber bei fixen Abnahmepreisen keinerlei Anreize ihre Stromproduktion zu glätten oder stärker dem Verbrauch anzupassen. Die Folge ist, dass stets konventionelle Kraftwerke als Reserve bereit stehen müssen, um das Stromnetz stabil zu halten oder den fehlenden Bedarf zu decken – und das kostet natürlich auch Geld, viel Geld.

## Was ist also zu tun?

» Fokussierung auf zukunftsfähige Technologien: Eine Fokussierung auf rohstoffunabhängige, zukunftsfähige Technologien ist notwendig. Strom aus

Wasser- und Windkraft aber auch aus Sonnenenergie ist nicht nur deutlich günstiger, sondern auch von Rohstoffpreisen unabhängig.

- » Anreize zur Systemintegration: Das Einspeisetarifsystem muss durch ein Förderregime ersetzt werden, das zu einer stärkeren Systemintegration der Ökostromproduktion führt. Im Kern geht es darum, dass die Anlagenbetreiber den produzierten Ökostrom selbst vermarkten und so stets danach trachten, dann Strom zu liefern, wenn die Nachfrage und damit der Marktpreis hoch sind. Vorstellbar wäre, von Dauersubvention auf einmalige Investitionszuschüsse umzustellen. Aber auch Aufschläge auf den Marktpreis, sogenannte „Marktpremien“ wären zu überlegen. Für beide gilt: Investitionen rechnen sich zwar weiterhin, gleichzeitig aber werden sich die Anlagenbetreiber stärker an der Nachfrage orientieren und die Systemkosten insgesamt sinken. Damit wird die Förderung nicht nur kosteneffizienter, sondern es werden zugleich Innovationsanreize geschaffen und Systemverantwortung eingefordert.
- » Nutzung von Synergien zwischen Energiesystemen: Systemintegration heißt aber auch technologische Möglichkeiten zwischen den Energiesystemen zu nutzen. So gilt es etwa neue Speichermöglichkeiten, die sich durch den Ausbau von E-Mobilität anbieten, oder neue Technologien im Bereich der Wärme (z. B. Wärmepumpen) systemdienlich einzusetzen.
- » Faire Tarife durch Transparenz: FördernehmerInnen müssen ihre Kosten offenlegen. Nur so kann die Tarifhöhe fair und kosteneffizient festgelegt werden. Das ist derzeit nicht der Fall. Überhöhte Fördertarife kosten nicht nur viel Geld, sondern sie bremsen auch den Ökostromausbau, da das Geld nicht ausreicht, um alle eingereichten Projekte zu fördern.

## Netzinvestitionen: Notwendige Infrastruktur als Beschäftigungsmotor

Der Systemwandel in der Stromproduktion geht Hand in Hand mit erheblichem Investitionsbedarf im Bereich der Stromnetze. Der Ausbau von erneuerbaren Energieanlagen, wie Wind- und Photovoltaik-Anlagen, bedeu-

tet eine Dezentralisierung der Stromproduktion. Diese neuen Anlagen müssen aber nicht nur angeschlossen werden, der rasche Ausbau erneuerbarer Energien führt auch zu einer zunehmenden Belastung der bestehenden Netze. Auf der Hochspannungsebene braucht es neue Übertragungsleitungen, um die vorhandenen Produktionskapazitäten besser nutzen zu können. Regionale Netze müssen ausgebaut werden, um die ständig zunehmende Windenergie sowie neue Wasser- und Pumpspeicherkraftwerke aufnehmen zu können.

Um mit den neuen Gegebenheiten, wie dezentraler Einspeisung und stark schwankender Stromproduktion umgehen zu können, setzt man zudem auf „Smart Grids“. Mithilfe von intelligenten bzw. kommunikationsfähigen Netzen soll die vorhandene Energie effizienter genutzt und die Versorgungssicherheit gewährleistet werden. Durch verbesserte Netzinfrastruktur können regionale Ungleichgewichte, also Stromüberschüsse oder -defizite leichter ausgeglichen werden, ohne dass man auf zusätzliche Erzeugungskapazitäten zurückgreifen muss. In den kommenden Jahren sind daher allein in Österreich jährlich 600 bis 800 Millionen Euro (rund 0,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes) an Investitionen in die Netzinfrastruktur notwendig. Die Kosten dafür werden nicht durch öffentliche Mittel gedeckt, sondern direkt von den StromverbraucherInnen, zum größten Teil private Haushalte, über Netznutzungsentgelte getragen. Einen nur sehr geringen Beitrag dazu leisten die Erzeuger.

## Hohe Wertschöpfung

Diese **Investitionen in das Stromnetz**<sup>7</sup> haben unmittelbare Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung. Zum Teil direkt, weil Arbeit anfällt, aber auch indirekt durch die Anschaffung von Materialien (Zulieferindustrie). Gerade im Bereich der Netzinfrastruktur ist dabei der Anteil heimischer Wertschöpfung – und damit auch der Beschäftigungseffekt – überdurchschnittlich hoch. So schätzt die TU-Graz den Anteil inländischer Wertschöpfung bei dem aktuell größten Netzinfrastrukturvorhaben, der 380kV-Salzburgleitung, auf rund 80 Prozent.

Umso bedauerlicher ist es, dass Netzinfrastukturalprojekte in den letzten Jahren häufig verschoben wurden und die damit verbundenen positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausbleiben. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Bei einzelnen Projekten lassen sich die Investitionsverzögerungen durch aufwändige und oft langwierige Genehmigungsverfahren erklären. So läuft das UVP-Verfahren im Fall der geplanten 380kV-Salzburgleitung bereits seit mehr als vier Jahren. Ein anderer Grund sind die geringen Preise der Strombörse. Die starke Förderung erneuerbarer Energie und die geringe Bepreisung von CO<sub>2</sub> haben zu einem Überangebot an Strom und damit zu sehr geringen Stromgroßhandelspreisen geführt. Für die Energieproduzenten bedeutet dies nicht nur einen geringeren Umsatz, sondern auch, dass ein Teil der bestehenden Kraftwerkskapazitäten unwirtschaftlich wird. Moderne Kraftwerke, wie etwa das Gaskraftwerk Mellach, müssen abgeschrieben werden, und Investitionen in Wasserkraftwerke lassen sich oft nur schwer als wirtschaftlich darstellen. In der Folge werden geplante Kraftwerksprojekte, speziell im Bereich Wasserkraft immer wieder aufgeschoben. Damit werden auch die entsprechenden Netzanschlüsse und die damit verbundenen Investitionen hinfällig.

## Was ist also zu tun?

- » Rechtliche Rahmenbedingungen, die jahrelange Genehmigungsverfahren verhindern: Sie sind ein wesentlicher Grund für die aktuellen Bauverzögerungen. Dabei müssen die berechtigten Interessen Betroffener bereits frühzeitig berücksichtigt werden und es gilt, für ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten bei den zuständigen Behörden zu sorgen. Verbindliche Grenzwerte können den Schutz auf hohem Niveau sicherstellen und die Verfahren ebenso beschleunigen, wie eine Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich der Raumordnung.
- » Investitionen statt Dividenden: Die öffentliche Hand hat ihre Verantwortung als Eigentümerin aktiv wahrzunehmen. Dies gilt für den Bund als Eigentümer der Verbund AG und damit des Strom-Übertragungsnetzbetreibers APG ebenso wie für die Bundesländer als Eigentümer der

Landesversorger – und damit der regionalen Netzbetreiber. Ein ausreichender Eigenkapitalpolster ist notwendig, um große Investitionsvorhaben durchführen zu können.

- » Finanzierungsmöglichkeiten nutzen: Um weitere Anreize für Netzinfrastukturinvestitionen zu schaffen, müssen attraktive Finanzierungsmöglichkeiten für Netzinfrastukturmaßnahmen besser genutzt (z. B. EIB-Kredite) werden.

## Fazit

Im Bereich der Energieversorgung und -nutzung gibt es erhebliches Potenzial für Investitionen und damit für Wachstum und Beschäftigung. Unter den richtigen Rahmenbedingungen können diese Potenziale mit einem vergleichsweise geringen Einsatz öffentlicher Mittel ausgeschöpft werden. Dazu gilt es, das Energieeffizienzgesetz nachzuschärfen, die Ökostromförderung effizienter zu gestalten und Genehmigungsverfahren im Netzausbau zu verbessern.

---

<sup>1</sup> Streissler, Christoph: Klimaabkommen von Paris: Mehr Licht als Schatten. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/12086-2> (2015)

<sup>2</sup> Herzele, Dorothea: Energieeffizienzgesetz: Das Fundament ist errichtet, doch der Aufbau wackelt. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/energieeffizienz-gesetz> (2015)

<sup>3</sup> Österreichs E-Wirtschaft: EMPOWERING AUSTRIA - Stromstrategie von Österreichs Energie. <http://oesterreichsenergie.at/energiepolitik/positionspapiere/empowering-austria-stromstrategie-von-oesterreichs-energie.html> (2015)

<sup>4</sup> Sozialdemokratische Partei Österreichs: Plan A für Austria. <https://download.headroom.at/meinplana/planA.pdf> (2017)

<sup>5</sup> E-Control: Ökostrombericht 2016. <https://www.e-control.at/documents/20903/388512/e-control-oekostrombericht-2016.pdf> (2016)

<sup>6</sup> Thoman, Josef: Ökostromförderung: Keine Zukunft ohne Reform. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oekostromfoerderung-keine-zukunft-ohne-reform> (2016)

<sup>7</sup> Thoman, Josef / Schumich, Simon: Warum werden Investitionen in die Stromnetzinfrastuktur aufgeschoben? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/investitionen-stromnetzinfrastuktur> (2015)

# Investitionen in den Öffentlichen Verkehr

*Sylvia Leodolter, 3. November 2016*

Ein flächendeckendes, qualitativ hochwertiges Angebot im öffentlichen Verkehr, das den Ausstieg aus der fossilen Energie ermöglicht und erleichtert, ist ein zentrales Element eines nachhaltigen Verkehrssystems. Neben der Verwirklichung eines österreichweit integrierten Taktverkehrssystems und des geplanten Ausbaus der Schieneninfrastruktur sowie der städtischen ÖV-Systeme muss auch die Umsteigeinfrastruktur (Bahnhöfe und Haltestellen, Bike & Ride, Park & Ride, Informationssysteme) kundenfreundlich und barrierefrei ausgebaut werden.

Investitionen in das Radwegenetz und eine fußgängerfreundliche Gestaltung von öffentlichen Verkehrsflächen sind ebenfalls geeignet, zu den Zielen Klimaschutz und Beschäftigung einen positiven und nicht vernachlässigbaren Beitrag zu leisten. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, die wirtschaftlichen und sozialen Chancen für einen Ausstieg aus der fossilen Energie im Verkehrsbereich intensiv und aktiv zu nutzen.

## Mobilität und Verkehrsinfrastruktur

Wer nicht mobil ist, kann am sozialen und öffentlichen Leben kaum teilnehmen. Neben der Frage der Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes geht es auch um die Befriedigung der materiellen und sozialen Bedürfnisse, um Nahversorgung, Bildung, Erholung und Lebensqualität. Mobilität ist kein Selbstzweck, sondern Mittel zur Erfüllung dahinterstehender Grundbedürfnisse. In einer Gesellschaft, die Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit anstrebt, stellt die Sicherstellung einer ausreichenden Mobilität ein wichtiges Element der Daseinsvorsorge dar. Sie entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang man am gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann.

Welchen Anforderungen eine „**zukunftsfähige**“ **Verkehrsinfrastruktur**<sup>1</sup> genügen sollte, hängt aber nicht nur von Mobilitätsbedürfnissen, sondern auch von politischen Rahmenbedingungen wie etwa den Klima- und Energiezielen bzw. dem Ziel einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung ab. Dabei können Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und insbesondere in den Umweltverbund – ÖV, Fuß- und Radverkehr – auch zur Stabilisierung der Beschäftigung einen wesentlichen Beitrag leisten.

## Wachsende Bevölkerung in den städtischen Regionen

Österreichs Bevölkerung wächst, aber das **Wachstum**<sup>2</sup> zeigt starke regionale Unterschiede. Das stärkste Wachstum findet sich aktuell – und auch in den Prognosen bis 2030 – in Wien und in der Ostregion sowie in den Bundesländern Tirol und Vorarlberg. Während die Landeshauptstädte insgesamt wachsen, dünnen periphere, ländliche Regionen vor allem im Süden Österreichs und inneralpine Regionen aus. In Österreich leben 65 Prozent der Bevölkerung in Ballungsräumen. In Summe befinden sich 71 Prozent aller Arbeitsplätze in diesen Gebieten.

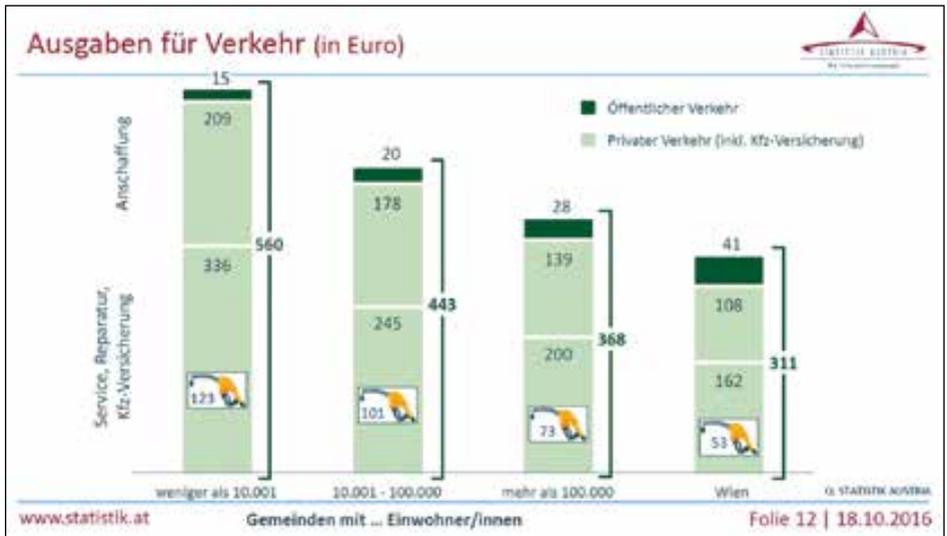
Ein zweiter Trend, der sich auf die Mobilitätsbedürfnisse auswirkt, ist die **Alterung der Gesellschaft**<sup>3</sup>. In den Ballungsräumen nahm zwischen 2002 und 2011 das Durchschnittsalter um 1,3 Jahre zu, in der Peripherie sogar um 2,8 Jahre. Österreichweit steigt die Zahl der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren bis zum Jahr 2030 um 37 Prozent an.

Daraus ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für den öffentlichen Verkehr und die Verkehrsinfrastruktur. Während in den Ballungsräumen die teilweise schon jetzt überlastete Infrastruktur und das Angebot an öffentlichen – und vor allem barrierefreien – Verkehrsdiensten weiter ausgebaut werden muss, stellt sich für periphere Regionen mit einer alternden Bevölkerung die schwierige Frage, wie hier ein finanzierbares öffentliches Verkehrsangebot überhaupt erst entwickelt und zur Verfügung gestellt werden kann. Neue Formen des Micro-ÖV und der Elektromobilität im ländlichen Raum sind ein positiver Ansatz, wenn sie auch zur

Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Region genutzt werden. Auch dazu braucht es jedoch die entsprechende materielle und immaterielle Infrastruktur.

## Leistbarkeit und soziale Aspekte

Die Ausgaben für Verkehr und Mobilität spielen für die österreichischen Haushalte eine große Rolle. Laut der **Konsumerhebung 2014/15<sup>4</sup>** der Statistik Austria stellen die Mobilitätskosten nach den Ausgaben für Wohnen und Energie (26,1 Prozent) mit 14,2 Prozent den zweitgrößten Ausgabenposten dar, wobei für den Öffentlichen Verkehr im Schnitt nur 0,8 Prozent, für den Kfz-Verkehr jedoch 13,3 Prozent ausgegeben werden.



Die aktuellen Verkehrsausgaben der Haushalte sind stark von der Bevölkerungsdichte abhängig. In ländlichen Regionen (mit bis zu 10.000 Einwohnern) gibt ein durchschnittlicher Haushalt für sein(e) Kraftfahrzeug(e) monatlich etwa 545 Euro, für den öffentlichen Verkehr nur 15 Euro aus, in Wien hingegen nur 270 Euro fürs Kfz und 41 Euro für den öffentlichen Verkehr.

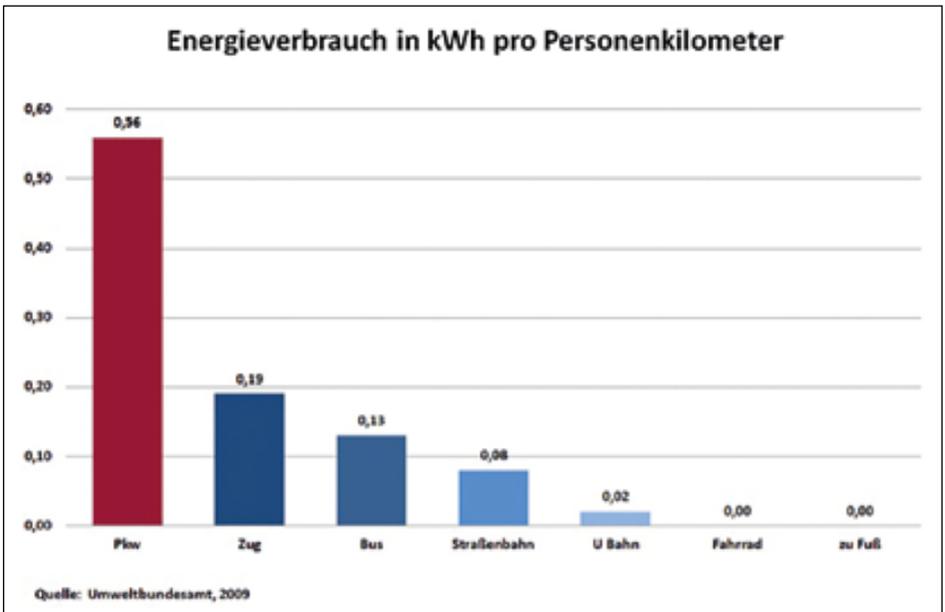
Ein wesentlicher Faktor für eine geringere Belastung mit Mobilitätsausgaben ist daher ein gut ausgebautes Netz an Öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Konsumerhebung zeigt auch ganz deutlich, dass der Besitz eines Pkw sehr stark **mit dem Einkommen zusammenhängt**<sup>5</sup>. Während bei den Haushalten mit den niedrigsten Einkommen rund 40 Prozent kein Kraftfahrzeug besitzen, sind es im Quartil mit den höchsten Einkommen nur 11 Prozent.

Beim Besitz einer Jahreskarte gibt es hingegen kaum Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen. Dies zeigt ganz klar, dass die größte Herausforderung für den Ausstieg aus der fossilen Energie darin liegt, der Bevölkerung in den ländlichen Regionen Österreichs leistbare und attraktive Angebote zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr zu bieten, die keine negativen verteilungspolitischen Effekte haben und die Abwanderung nicht zusätzlich verstärken.

## Öffentlicher Verkehr als ökologische Form der Mobilität

Dass abgesehen vom Rad- und Fußverkehr die unterschiedlichsten Formen des öffentlichen Verkehrs aus umweltpolitischer Sicht eindeutig besser abschneiden, lässt sich auf unterschiedliche Arten belegen (Verursachung externer Kosten, Treibhausgasemissionen etc.).

Eine mögliche Darstellungsform bezieht sich auf die Energieeffizienz der verschiedenen Verkehrsarten im Personenverkehr, wobei der Energieverbrauch pro Personenkilometer herangezogen wird. Laut Umweltbundesamt benötigen die öffentlichen Verkehrsmittel U-Bahn, Straßenbahn, Bus und Zug 0,02 bis 0,19 kWh pro Personenkilometer. Der PKW ist mit einem Energieverbrauch von durchschnittlich 0,56 kWh pro Personenkilometer das energetisch ineffizienteste Verkehrsmittel.



## Öffentlicher Verkehr und Beschäftigung

Die soziale Nachhaltigkeit des öffentlichen Verkehrs hängt nicht nur davon ab, ob es gelingt, die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen leistbar und flächendeckend zu erfüllen, sondern letztlich auch davon, welche und wie viele Jobs der öffentliche Verkehr bietet. Insgesamt beschäftigt der öffentliche Verkehr derzeit rund 90.000 Menschen. Gemeinsam mit den Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge sichert der Öffentliche Verkehr in Österreich rund 170.000 Arbeitsplätze.

Problematisch ist jedoch der **steigende Druck**<sup>6</sup> auf die Arbeitsbedingungen und Löhne, der vor allem aus der Liberalisierung des Verkehrssektors resultiert. Seit der Pflicht zu wettbewerblichen Ausschreibungen im öffentlichen Busverkehr ist klar erkennbar, dass der Wettbewerb fast ausschließlich über die Lohnkosten geführt wird. Dies führt zu sinkenden Löhnen, schlechteren Arbeitsbedingungen und Arbeitsverdichtung. Die Bemühungen der **Gewerkschaften**<sup>7</sup> und der **Arbeiterkammer**<sup>8</sup> zur Verankerung verpflichtender Sozi-

alkriterien bei Ausschreibungen oder zu einer Regelung des Personalübergangs, bei dem Einkommen und Rechte der Beschäftigten auch bei Betreiberwechsel erhalten bleiben, waren bisher – trotz Unterstützung durch die Arbeitgeber der Busbranche – von wenig **Erfolg**<sup>9</sup> gekrönt. Die Besteller des öffentlichen Verkehrs – vor allem die Länder – setzen auf Kostenreduktion und scheuen **nachhaltige Vergaben**<sup>10</sup>.

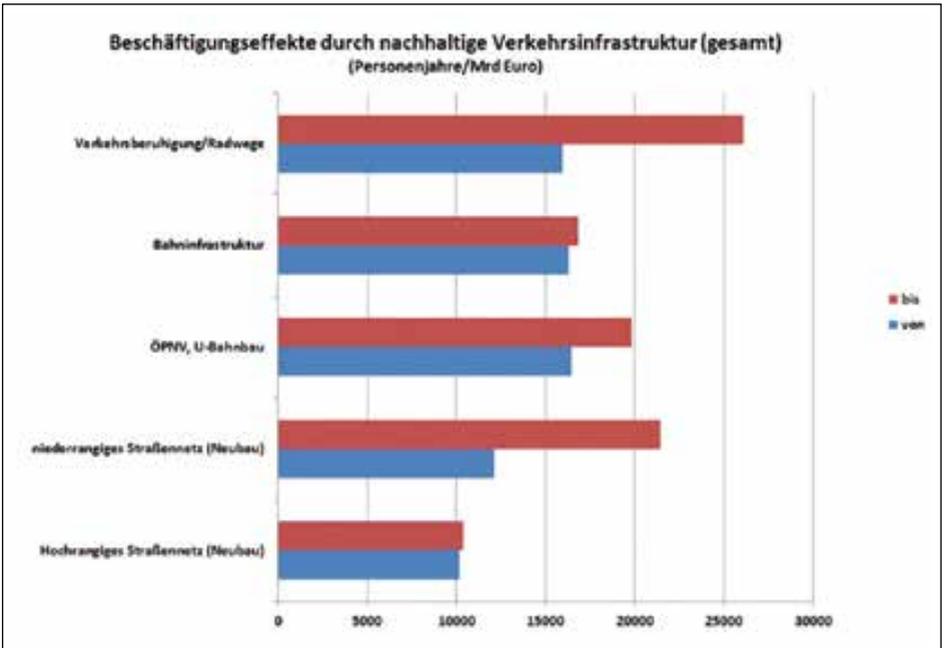
## Investitionen in den öffentlichen Verkehr als Konjunktur- und Jobmotor

Zunächst ist es wichtig, die direkten Beschäftigungseffekte eines flächendeckenden, attraktiven ÖV mit einem integrierten, aufeinander abgestimmten Taktsystem zu sehen. Stark wachsende Fahrgastzahlen rund um die Ballungszentren, Netzergänzungen und neue Micro-ÖV-Systeme in peripheren Regionen, bessere Kundeninformation und –betreuung erfordern mehr und gut geschulte Beschäftigte im öffentlichen Verkehr. Klar ist, dass deutlich mehr öffentlicher Verkehr mit weniger Personal und schlechten Arbeitsbedingungen nicht gehen wird.

Wie viele zusätzliche Arbeitsplätze nötig sind, ist schwer abzuschätzen. Vorsichtige Schätzungen rechnen allein aufgrund des Bevölkerungswachstums in der Ostregion und einer Fortschreibung der bisherigen Fahrgastzuwächse mit einer Steigerung des Passagieraufkommens von rund 20 Prozent bis 2030. Dabei sind noch keine stärkeren Veränderungen des Mobilitätsverhaltens einberechnet. Auch wenn dies nur grob die Richtung vorgeben kann, würde eine Steigerung der Beschäftigten um 20 Prozent im selben Zeitraum 18.000 Jobs mehr im Öffentlichen Verkehr bedeuten.

Die Beschäftigungswirkung von Investitionen im Bereich der nachhaltigen Mobilität kann ein wesentliches, unterstützendes Element für einen sozial-ökologischen Umbau darstellen. Infrastrukturmaßnahmen für den nicht-motorisierten Verkehr (Fußgängerzonen, Radwege, Verkehrsberuhigung) weisen bis zu doppelt so hohe Beschäftigungseffekte auf wie der Autobahnbau und

auch Investitionen in die Bahn und in die städtische Nahverkehrsinfrastruktur liegen deutlich darüber.



Quelle: Haller, Reinhard: **Beschäftigungseffekte von Verkehrsinfrastruktur-Investitionen**<sup>11</sup>,  
Diplomarbeit 2005; eigene Zusammenstellung

## Verkehrsvermeidende Infrastruktur und Elektromobilität

Abschließend sind noch zwei Punkte festzuhalten: Die umweltverträglichste Form der Mobilität ist jene, die mit kurzen Wegen auskommt. Dies wird am besten durch Verkehr vermeidende Raumplanung und Infrastrukturen erreicht. Auch diese Investitionen schaffen deutlich mehr Arbeitsplätze als jene im Straßenbau. Und ein zweiter Aspekt: Die Förderung der Elektromobilität erfordert Investitionen – sowohl im Bereich der Forschung und Entwicklung, als auch im Bereich der Infrastruktur. Auch hier kann zukunftsfähige Mobilität Beschäftigungseffekte generieren.

- 
- <sup>1</sup> VCÖ: Infrastrukturen für zukunftsfähige Mobilität. <https://www.vcoe.at/news/details/infrastrukturen-fuer-zukunftsfahige-mobilitaet> (2014)
- <sup>2</sup> Statistik Austria: Kleinräumige Bevölkerungsprognose 2014. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/index.html)
- <sup>3</sup> Siehe En 2
- <sup>4</sup> Statistik Austria: Konsumerhebung 2014/15. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/verbrauchsausgaben/konsumerhebung\\_2014\\_2015/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/verbrauchsausgaben/konsumerhebung_2014_2015/index.html)
- <sup>5</sup> Arbeiterkammer Wien: Mobilität und Verteilungsgerechtigkeit. In: Sozial- & Wirtschaftsstatistik aktuell Nr. 6/2014. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/SWSAktuell\\_2014\\_06.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/SWSAktuell_2014_06.pdf)
- <sup>6</sup> Arbeiterkammer Wien: Grenzenlose Mobilität – Grenzenlose Ausbeutung. Arbeitsbedingungen in Europas Transportwirtschaft. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/Grenzenlose\\_Mobilitaet\\_-\\_Grenzenlose\\_Ausbeutung\\_-\\_Studie\\_2016.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/Grenzenlose_Mobilitaet_-_Grenzenlose_Ausbeutung_-_Studie_2016.pdf) (Mai 2016)
- <sup>7</sup> Vida: Die PSO-Verordnung der EU. In: Vida-Fakten. [http://www.vida.at/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22vida-Fakten%253A\\_Die\\_neue\\_PSO-Verordnung.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1342613658485&ssbinary=true&site=S03](http://www.vida.at/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22vida-Fakten%253A_Die_neue_PSO-Verordnung.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1342613658485&ssbinary=true&site=S03) (April 2011)
- <sup>8</sup> Unfried, Doris/Daimler, Anna: Leitfaden für Ausschreibungen im öffentlichen Verkehr. Qualitäts- und Sozialkriterien. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/Verkehr\\_und\\_Infrastruktur\\_38.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/Verkehr_und_Infrastruktur_38.pdf) (2009)
- <sup>9</sup> Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie: Leitfaden für Qualitätskriterien bei der Vergabe von Busverkehrsdienstleistungen. [https://www.bmvit.gv.at/verkehr/nahverkehr/downloads/leitfaden\\_qualitaetskriterien.pdf](https://www.bmvit.gv.at/verkehr/nahverkehr/downloads/leitfaden_qualitaetskriterien.pdf) (November 2016)
- <sup>10</sup> VCÖ: Nachhaltige Vergaben im Öffentlichen Verkehr. [https://www.vcoe.at/files/vcoe/uploads/News/VCÖe-Factsheets/2016-04%20-%20Nachhaltige%20Vergaben%20im%20Oeffentlichen%20Verkehr/FS516\\_BusAusschreibung\\_finLR.pdf](https://www.vcoe.at/files/vcoe/uploads/News/VCÖe-Factsheets/2016-04%20-%20Nachhaltige%20Vergaben%20im%20Oeffentlichen%20Verkehr/FS516_BusAusschreibung_finLR.pdf) (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>11</sup> Haller, Reinhard: Beschäftigungseffekte von Verkehrsinfrastruktur-Investitionen. <http://www.ub.tuwien.ac.at/dipl/2005/AC04459936.pdf> (Jänner 2005)

# Zukunftsfähige Strasseninfrastruktur

*Franz Greil, 6. Oktober 2016*

Die Straßeninfrastruktur – der Untergrund für unsere Arbeits- und Freizeitwege – zerbröseln. Genauer: Unsere Landes- und Gemeindestraßen sind alt und brauchen eine Sanierung. Wird bei diesem Infrastrukturdefizit nichts getan, wird es in Zukunft noch einmal teurer. Zeit also für einen New Deal für mehr Beschäftigung, **Investitionen**<sup>1</sup> und Kostenwahrheit!

## Ein Befund mit Schlaglöchern

Ausgangspunkt aller Überlegungen muss sein: Rund 2.200 km an Autobahnen und Schnellstraßen in Österreich sind in gutem Zustand, professionell betrieben und finanzieren sich einigermaßen verursachergerecht. Beim untergeordneten Straßennetz sieht es dagegen düster aus: **Unsere Landesstraßen sind alt oder mangelhaft saniert**<sup>2</sup> und müssen jetzt schon in einigen Bundesländern für den Güterverkehr gesperrt werden. Für diese 34.000 km samt Brücken und Tunnelanlagen tut sich eine „Erhaltungslücke“ auf. Soll nur das derzeitige Zustandsniveau auf Landesstraßen bis 2024 annähernd beibehalten werden, sind **zusätzlich 300 Mio. € jährlich notwendig**<sup>3</sup>. Für das kommunale Straßennetz mit rund 88.000 km an Straßen gehen ExpertInnen ebenfalls von 300 Mio. € aus. Wird der Straßenoberbau nicht rechtzeitig saniert, geht es sprichwörtlich an die Substanz und **verteuert das Ganze in Zukunft noch einmal**<sup>4</sup>. Etwas zugespitzt könnte das selbstfahrende Auto in absehbarer Zeit fahrträchtig sein, aber an unseren Rumpelpisten scheitern. Bei Finanzierung und Management dieser Infrastruktur besteht also noch „viel Luft nach oben“.

## Öffentliche Straßeninfrastruktur ist notwendig

Bei Verkehrsinfrastruktur geht es primär um die Erreichbarkeit von Regionen für BürgerInnen und Wirtschaft. Rund 82 Prozent aller Personenkilo-

meter und 55 Prozent aller Tonnenkilometer werden **in Österreich auf der Straße zurückgelegt**<sup>5</sup>. Das Rückgrat unserer Mobilität und die Einbindung in Logistiknetze beruht (noch immer) auf Straßen. Angesichts prognostizierter Verkehrssteigerungen (v.a. Güterverkehr) und ökologischer Herausforderungen (z. B. Klimawandel) muss eine Verlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel erst noch Platz greifen.

Bei Verkehrsinfrastruktur geht es aber auch um Wirtschaftswachstum, Standortanbindung und Beschäftigung. Straßeninvestitionen leisten kurzfristig durch einen hohen lokalen Wertschöpfungsanteil einen positiven konjunkturellen Impuls. Laut **WIFO-Berechnungen**<sup>6</sup> entstehen durch Investitionen der ASFINAG in der Höhe von 1 Mrd. € Beschäftigung für 12.300 Personen und ein zusätzliches BIP-Wachstum von 0,5 Prozent. Die Ausgaben von Bundesländern und Gemeinden für den Bau und Erhalt von Landes- und Gemeindestraßen werden **auf 2,8 Mrd. € (Zahlen für 2014) geschätzt**<sup>7</sup>.

Investitionen in den Straßenbau mögen im Vergleich zu anderen Infrastrukturausgaben (v.a. Bildung und Forschung) an Bedeutung verloren haben. Für mehr Beschäftigung sollten sie aber nicht außen vor bleiben.

## Wird Volksvermögen werthaltig verwaltet?

Beim sperrigen Thema Straßensanierung geht es aber auch um Volksvermögen. Der Neubauwert bzw. Wiederbeschaffungswert von Landesstraßen liegt bei rund 11 Mrd. €. Das aktuelle Anlagevermögen wird aber von Alfred Weninger-Vycudil von PMS-Consult auf 5,5 Mrd € geschätzt. Die Hälfte des Werts ist also verloren gegangen. Seit 2002 sind ehemalige Bundesstraßen-B und Landesstraßen im Besitz von Bundesländern; Gemeindestraßen dagegen seit jeher Angelegenheit von Gemeinden. Über den Finanzausgleich wird der Bau, Betrieb und Unterhalt dieses Straßennetzes finanziert. Vereinfacht hebt dabei der Bund die Steuern ein und gibt einen Teil davon an Länder und Gemeinden ab. Bezeichnend aber ist: Auch bei den laufenden Finanzausgleichsverhandlungen ist eine zukunftsfähige Straßeninfrastruktur im ländlichen Raum nicht einmal an der Tagesordnung.

Folgenlos bleiben auch **unzählige Rechnungshofberichte mit fundierter Kritik**<sup>8</sup> an der Gebarung der Länder.

## Föderale Finanzstruktur überdenken

Für die Straßeninfrastrukturfinanzierung wird gemeinhin die Mineralölbesteuerung (MÖSt) neben anderen verkehrsspezifischen Abgaben als Basis herangezogen. Bei der MÖSt gilt aber wie bei allen Steuerausgaben: Der Bund hebt sie zwar ein, kann aber steuerrechtlich eine zweckgewidmete Steuerverwendung bei den Ländern und Gemeinden nicht geltend machen. Realität ist vielmehr, dass MÖSt-Einnahmen längst im allgemeinen Budget „aufgegangen“ sind. Bei öffentlichen Haushalten mit angespannter Situation („Stabilitätspakt“) werden diese wohl auf absehbare Zeit kaum für die Ertüchtigung von Straßen verwendet werden.

Wer Straßen werthaltig zur Verfügung stellen will, muss den Lebenskostenzyklus mitbedenken. Dieser kann im Laufe der Jahre beträchtlich variieren. Konsens unter ExpertInnen ist daher, dass das bloße jährliche Fortschreiben von Budgetzuweisungen in öffentlichen Haushalten und erst recht in Gemeinden dieser Notwendigkeit nie gerecht werden kann. Ausgangspunkt ist daher ein Infrastrukturfonds, der außerhalb des Budgets eine bedarfsgerechte und überjährige Finanzierung sicherstellt. Vorbild wäre hier der **Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds**<sup>9</sup> auf Bundesebene, der die Zweckwidmung bei der Wasserversorgung und Kanalisation in allen Regionen nachhaltig steuert. Keinesfalls sollten aber wie bisher Steuermittel „ohne Erfolgskontrolle“ an Länder und Gemeinden abfließen.

## Erfolgsmodell ASFINAG

Restriktive Budgetvorgaben beim Infrastrukturausbau (Maastricht-Kriterien und Missachtung der **golden rule**<sup>10</sup>) wurden bereits Ende der 1990er Jahre am hochrangigen Autobahn- und Schnellstraßennetz erfolgreich umschifft. Mit Einführung einer fahrleistungsabhängigen LKW-Maut und Übertragung des Fruchtgenusses an die **ASFINAG**<sup>11</sup> wurde ein tragfähiges Modell

gefunden. Der Ausbau und Erhalt einer leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsinfrastruktur konnte allen widrigen Fiskalvorgaben zum Trotz sichergestellt werden. Ähnliche Konstruktionen könnten daher zumindest für alle Landesstraßen wegweisend sein. Mit etwas politischer Phantasie könnte eine fahrleistungsabhängige LKW-Maut auf Landes- und Gemeindestraßen in Kombination mit einer Bezuschussung aus MÖSt-Einnahmen dies Maastricht-konform ermöglichen.

Im Vergleich zu Deutschland ist Österreich damit bestens gefahren. **Bei unserem Nachbarland verfällt dagegen die Verkehrsinfrastruktur**<sup>12</sup> um jährlich 4,5 Mrd. €, weil eine fragwürdige Haushaltspolitik selbst gesperrte Brücken und verrottete Infrastruktur ignoriert. Trotz Null-Zinsen und deflationärer Tendenzen in der Gegenwart werden dort lieber überproportionale Sanierungskosten für Straßen in der Zukunft in Kauf genommen. Vermeintliche Musterschüler agieren anders!

## LKW-Maut auf allen Straßen in Österreich einführen

**AK und Gewerkschaften fordern seit Jahren**<sup>13</sup>, was die zuständigen Beamten in den Bundesländern über Parteigrenzen hinweg unabhängig erarbeitet haben: Eine LKW-Maut auf allen Straßen ist sinnvoll und machbar. Sie entlastet die Allgemeinheit und lastet die Kosten der Straßenabnutzung verursachergerecht dem LKW an. Was sich schon 2004 bei den „Angstargumenten“ bei der LKW-Maut auf der Autobahn (v. a. **Preisanstieg und Verlust der Wettbewerbsfähigkeit**<sup>14</sup>) nicht bewahrheitete, **kann auch hier nicht eintreten**<sup>15</sup>. Ein Blick in die Schweiz mit einer doppelt so hohen Maut auf allen Straßen sollte eigentlich genügen. Ganz wichtig für die Regionen aber ist, dass mautfinanzierte Straßen auch die regionale Wirtschaft fördern würden. Eine **AK-Studie**<sup>16</sup> kann hier aufzeigen: In jeder, auch noch so strukturschwachen und abgelegenen Region (z. B. Waldviertel, Südburgenland, Kärnten) werden sogar netto mehr Jobs gesichert und geschaffen, wenn die dort eingenommenen Mautgelder auch in die Straßen vor Ort investiert werden! Nichts sollte uns also daran hindern, auch hier neue Wege zu gehen.

- 
- <sup>1</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)
  - <sup>2</sup> Litzka/Weninger/Vycudil: Vergleich der Zustandsverteilungen Landesstraßen 2011. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Grafik\\_Strassenzustand.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Grafik_Strassenzustand.pdf) (abgerufen 1. März 2017)
  - <sup>3</sup> Siehe En 1
  - <sup>4</sup> Baum/Litzka/Weninger-Vycudil: Zukunftsfähige Straßeninfrastruktur – Kosten und Lösungen für baufällige Landes- und Gemeindestraßen. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Grafiken\\_Strasseninfrastruktur.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Grafiken_Strasseninfrastruktur.pdf) (2016)
  - <sup>5</sup> Europäische Kommission: Statistical pocketbook 2016. [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2016\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2016_en)
  - <sup>6</sup> Kaniovski, Serguei/Kratena, Kurt/Marterbauer, Markus: Auswirkungen von Straßenbauinvestitionen auf Wachstum und Beschäftigung. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=26734&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=26734&mime_type=application/pdf) (Juli 2006)
  - <sup>7</sup> GSV - Die Plattform für Mobilität: Fact Sheet Strasse <http://www.gsv.co.at/wp-content/uploads/FACT%20SHEET%20STRASSE%20WEB%2006%202016.pdf> (Juni 2016)
  - <sup>8</sup> Rechnungshof: Verländerung der Bundesstraßen. <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/verlaenderung-der-bundesstrassen-2.html> (März 2014)
  - <sup>9</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Umwelt-\\_und\\_Wasserwirtschaftsfonds](https://de.wikipedia.org/wiki/Umwelt-_und_Wasserwirtschaftsfonds)
  - <sup>10</sup> Truger, Achim: Plädoyer für eine Wiederbelebung der Europäischen Fiskalpolitik: Von der Silbernen zur Goldenen Investitionsregel. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/goldene-investitionsregel> (21. April 2015)
  - <sup>11</sup> <http://www.asfinag.at/ueber-uns/unternehmen> (abgerufen 2. März 2017)
  - <sup>12</sup> Bodewig, Kurt: Nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur - Mut zu Lösungen. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Kurt\\_Bodewig\\_15.04.2016.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Kurt_Bodewig_15.04.2016.pdf) (15. April 2016)
  - <sup>13</sup> Arbeiterkammer Wien: Baufällige Straßen rechtzeitig sanieren, viel Steuergelder sparen und Jobs schaffen! [https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/verkehr/strasse/Baufaellige\\_Strassen\\_rechtzeitig\\_sanieren.html](https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/verkehr/strasse/Baufaellige_Strassen_rechtzeitig_sanieren.html) (14. April 2016)
  - <sup>14</sup> Wirtschaftskammer Österreich: Auswirkungen der LKW-Maut auf Transportdienstleistungen für Industrie und Handel unter Berücksichtigung branchenbezogener und regionaler Aspekte in Österreich. [https://www.wko.at/Content.Node/branchen/oe/Infrastruktur-und-Wirtschaftspolitik/Management\\_Summary2.pdf](https://www.wko.at/Content.Node/branchen/oe/Infrastruktur-und-Wirtschaftspolitik/Management_Summary2.pdf) (April 2002)
  - <sup>15</sup> Bundesarbeitskammer: Preissteigerung durch flächendeckende Lkw Maut pro Kilogramm. [https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Preissteigerung\\_durch\\_flaechendeckende\\_Lkw-Maut.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Preissteigerung_durch_flaechendeckende_Lkw-Maut.pdf) (abgerufen 2. März 2016)
  - <sup>16</sup> Baum, Josef: Abschätzungen von regionalen Multiplikatorwirkungen im Zusammenhang mit der Einführung einer flächendeckenden LKW-Maut. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Josef\\_Baum\\_15.04.2016.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/Josef_Baum_15.04.2016.pdf) (15. April 2016)

# Öffentliche Investitionen in die Wasserversorgung absichern

*Iris Strutzmann, 27. September 2016*

Ohne Wasserversorgung kein Leben. Der Ressource Wasser kommt daher im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ein ganz besonderer Stellenwert zu. Die Versorgung der Menschen mit Trinkwasser und die Entsorgung des Abwassers liegen in Österreich größtenteils in öffentlicher Hand. Investitionen in die Siedlungswasserwirtschaft bringen einen hohen Anschlussgrad an öffentliche Netze der Ver- und Entsorgung. Auch diese Netze müssen regelmäßig erneuert und erneuert werden. Die öffentliche Hand leistete dazu bislang einen guten Beitrag, der auch künftig abzusichern ist.

Vor zwei Wochen wurden hier im Blog **öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung<sup>1</sup>** hervorgehoben. Dazu gehört auch, die öffentliche Daseinsvorsorge zu sichern und bedarfsgerecht auszubauen. Die Versorgung mit Trinkwasser und die Reinigung des Abwassers sind dabei Kernelemente.

Aufgrund seiner Topografie und des Klimas ist Österreich reich an Wasser. Von einem jährlichen Gesamtdargebot von ca. 84 Milliarden Kubikmetern werden gerade einmal drei Prozent in den Bereichen Industrie, Landwirtschaft und privaten Haushalten verbraucht. Der Trinkwasserbedarf macht dabei nicht einmal ein Prozent aus. Die Herausforderungen der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft liegen daher weniger im Wasserangebot, als vielmehr im Transport dorthin, wo es gebraucht wird beziehungsweise in der Entsorgung des Abwassers.

## Struktur der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft

Die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser sowie die sichere Entsorgung des Abwassers werden in Österreich als öffentliche Dienstleistung von

Kommunen, Wasserverbänden und Genossenschaften erbracht. Es gibt 1.900 kommunale Anlagen, 165 Wasserverbände und rund 3.400 zumeist sehr kleine Wassergenossenschaften. Die 14 größten Unternehmen mit mehr als 50.000 KundInnen versorgen rund 4 Mio. Menschen mit Trinkwasser. Die Abwasserentsorgung in Österreich wird von über 1.840 kommunalen Kläranlagen sowie tausenden Kleinkläranlagen gewährleistet. Rund 9 Prozent der Bevölkerung versorgt sich über Hausbrunnen und 5 Prozent mit eigenen Kläranlagen. Im internationalen Vergleich ist der Zustand der Infrastruktur der Wasserversorgung sehr zufriedenstellend. So gelten beispielsweise Wasserverluste im Rohrnetz gemeinhin als Gradmesser für die Höhe der Investitionstätigkeit in die Wasserinfrastruktur sowie als Indikator für die Qualität der Trinkwassernetze. In Österreich sind diese **Verluste im Rohrnetz im europäischen Vergleich gering**<sup>2</sup> und liegen bei rund 11 Prozent.

## Handlungsbedarf in der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft

Seit den 1950er-Jahren wird kontinuierlich in die Wasserver- und Abwasserentsorgung investiert. Daher liegt der Handlungsbedarf heute vor allem in der Sanierung bestehender Anlagen. Insbesondere bei Anlagen, die vor 50 bis 60 Jahren errichtet wurden, sind die Rohrleitungen zu erneuern. Wien weist österreichweit das älteste Kanalnetz auf und investiert daher seit einigen Jahren intensiv in die Erneuerung der Wasserrohre, aber auch hier gibt es noch viel zu tun. Aufgrund der demografischen Entwicklungen sind Neuinvestitionen vor allem in Ballungsräumen erforderlich. Die **Studie Technische Herausforderungen in der Siedlungswasserwirtschaft**<sup>3</sup> (Auftraggeber BML-FUW, 2012) geht davon aus, dass der jährlich durchgeführte Austausch der Anlagenteile in der Trinkwasserversorgung von 1 bis 1,5 Prozent nicht ausreichend ist, da Anlagen, die vor 50 bis 60 Jahren errichtet wurden, dringend saniert werden müssen. Die Studie errechnet einen Gesamtinvestitionsbedarf für die Trinkwasserversorgung in der Höhe von 5,4 Mrd. Euro bis 2021. Davon wären 4,2 Mrd. Euro für die Reinvestition aufgrund der Alterung und Abnutzung der Rohre notwendig und 1,2 Mrd. Euro für Neuinvestitionen

aufgrund von demografischen und sozioökonomischen Entwicklungen (Stichwort Urbanisierung). Mit dem prognostizierten Bevölkerungszuwachs für Österreich sind diese Investitionen insbesondere in den Ballungsräumen des Ostens erforderlich.

Für die Abwasserleitungen sind geschätzte Investitionen bis 2021 von rund 9 Milliarden Euro notwendig, davon rund 2,4 Mrd. Euro Neuinvestitionen und rund 6,6 Mrd. Euro Reinvestitionen. Diese Zahlen zeigen, dass die Wasser- sowie Abwasserinfrastruktur erheblichen Investitionsbedarf hat.

Die Branche der Abwasserversorger selbst geht von einem **Investitionsbedarf von mehreren hundert Millionen Euro pro Jahr**<sup>4</sup> aus, um die Funktionsfähigkeit und den Werterhalt des Anlagenbestandes in Österreich aufrecht zu erhalten. Laut ihren Erhebungen sind 28 Prozent der bestehenden Kanäle dringend innerhalb von 13 Jahren zu sanieren. Bei durchschnittlichen Sanierungskosten von etwa 290 Euro pro Laufmeter Kanal und zu sanierenden 2.100 km Kanal/Jahr müssten pro Jahr 610 Millionen Euro in Sanierungsmaßnahmen investiert werden.

Das Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) errechnet in seiner Studie „**Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2011–2013**“<sup>5</sup> (Auftraggeber BMLFUW, Endbericht 2014) einen Beschäftigungseffekt von 10,2 Beschäftigten pro Mio. Euro Investitionen in die Siedlungswasserwirtschaft (Auftraggeber BMLFUW). Diese Investitionen betreffen insbesondere die Sektoren Bau (Hochbau, Tiefbau, Bauinstallations- u. sonstige Ausbauarbeiten), elektrotechnische und maschinentechnische Ausrüstung, Planungsdienstleistungen) sowie der zuliefernde Sektor Glas, Keramik, bearbeitete Steine und Erden.

## Rückläufige Investitionen und Förderungen

Seit 1959 wurden **in Summe bereits 58 Milliarden Euro**<sup>6</sup> in die Siedlungswasserwirtschaft investiert. Diese Investitionen wurden aus Finanzmitteln des Bundes, der Länder und der Gemeinden aufgebracht. Eine **Analyse des WIFO**<sup>7</sup> unter Verwendung von Daten der Jahre 2002–2011 zeigt einen rück-

läufigen Trend der Investitions- und Fördertätigkeit in die Siedlungswasserwirtschaft. Im Laufe der vergangenen Jahre wurden die **Förderungen in diesen Umweltsektor laufend reduziert**<sup>8</sup>. Wurden in den Jahren 2008 und 2009 jährlich 215 Mio. Euro an Bundesförderungen aufgewendet, sind diese bis zum Jahr 2016 auf 100 Mio. Euro Bundesförderung gesunken. Investitionen in die Siedlungswasserwirtschaft setzen starke Impulse für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt und sind zudem wichtig für die Versorgungssicherheit und Qualität. So ermöglichten allein öffentliche Investitionen in die Siedlungswasserwirtschaft in den Jahren 2011–2013 die Sicherung bzw. Schaffung von fast 8.000 Arbeitsplätzen jährlich. Das Erfolgsmodell „Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft“ sollte jedenfalls auch in den nächsten Jahren ohne finanzielle Einbußen verfolgt und die dafür notwendigen Förderungsmittel seitens des Bundes zur Verfügung gestellt werden.

---

<sup>1</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)

<sup>2</sup> Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise. [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/EB3ACBA59EF333D6C.1257E3B0047BF0F/\\$file/BDEW\\_VEWA%20Studie\\_deutsch\\_20150423.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/EB3ACBA59EF333D6C.1257E3B0047BF0F/$file/BDEW_VEWA%20Studie_deutsch_20150423.pdf) (2015)

<sup>3</sup> Siehe En 2

<sup>4</sup> ÖWAV/KPC (Hrsg.): Branchenbild der österreichischen Abwasserwirtschaft 2016. <https://www.umweltfoerderung.at/aktuelles-detail/newseintrag/zeige/branchenbild-der-oesterreichischen-abwasserwirtschaft-2016.html>

<sup>5</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2011 – 2013. [https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user\\_upload/media/publicconsulting/Evaluierung\\_der\\_Umweltfoerderungen\\_des\\_Bundes.pdf](https://www.umweltfoerderung.at/fileadmin/user_upload/media/publicconsulting/Evaluierung_der_Umweltfoerderungen_des_Bundes.pdf) (September 2014)

<sup>6</sup> Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Förderung kommunale Siedlungswasserwirtschaft. [https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/foerderungen/trinkwasser\\_abwasser/neueFRL.html](https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/foerderungen/trinkwasser_abwasser/neueFRL.html) (2. Jänner 2017)

<sup>7</sup> Meyer, Ina/Sinabell, Franz/Steininger, Karl W.: Volkswirtschaftliche Effekte der Investitionen der Siedlungswasserwirtschaft. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationid=46399&mimetype=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationid=46399&mimetype=application/pdf) (Februar 2013)

<sup>8</sup> Umweltförderungsgesetz idF vom 02.03.2017. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10010755/UF%2c%20Fassung%20vom%2023.09.2016.pdf> (abgerufen 2. März 2017)

# Was tun mit dem Wohnungsproblem in den Ballungszentren?

*Lukas Tockner, 7. Oktober 2016*

Österreichs Ballungszentren haben ein Wohnungsproblem. Seit rund einem Jahrzehnt **steigen die Mieten und Kaufpreise**<sup>1</sup> in den gewerblichen Wohnungssegmenten der österreichischen Städte deutlich stärker als die verfügbaren Haushaltseinkommen und die allgemeine Teuerung. Der starke Zuzug in die Ballungszentren und die sogenannte Flucht ins Betongold sind die beiden zentralen Ursachen dafür. In vielen europäischen Städten gibt es derzeit die gleichen fundamentalen Probleme bei der Wohnversorgung. In Österreich sind aber im Gegensatz zu anderen Ländern nach wie vor Institutionen vorhanden, die es der Politik ermöglichen, eine Investitionsoffensive im sozialen Mietwohnungsbau aktiv zu gestalten.

Vor dem Hintergrund des starken Zuzugs in die Städte ist klar, dass mehr Wohnraum – der auch leistbar ist – neu errichtet werden muss. Der Markt versagt bei dieser Aufgabe, weshalb eine **öffentliche Investitionssteuerung**<sup>2</sup> notwendig ist. Ein jüngst veröffentlichter **Vergleich der Wohnversorgung in Wien und Berlin**<sup>3</sup> in den letzten eineinhalb Jahrzehnten illustriert diese Tatsache sehr anschaulich.

## Günstige Voraussetzungen für mehr bezahlbare Wohnungen ...

Erfreulicherweise hat die Politik in Österreich nach wie vor Instrumente zur Wohnbauinvestitionssteuerung zur Verfügung, welche andernorts bereits vor langer Zeit über Bord geworfen wurden. Es handelt sich dabei erstens um die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (in Deutschland seit etwa 1990 abgeschafft). Zweitens um die objektorientierten und damit investitionsgenerierenden Wohnbauförderungen der Länder (vielerorts seit langem auf Beihilfezahlungen umgestellt, etwa in Großbritannien und Frankreich). Drittens

um Spezialkreditinstitute zur Ko-Finanzierung von preisgeregelten Mietwohnungsbauten, namentlich die Wohnbaubanken. Viertens um die seit Mitte September neu gegründete Wohnbauinvestitionsbank (WBIB). Fünftens um Instrumente zur Baulandmobilisierung, wie in Wien etwa der Wohnfonds.

### ... und erschwerende Faktoren

Demgegenüber ist auf der Sollseite allerdings festzuhalten, dass in rapide wachsenden Ballungszentren wie Graz oder Wien nicht nur ein Wohnungsproblem, sondern insgesamt ein Städtebauproblem besteht. In den öffentlichen Budgets fehlt nicht nur Geld für ausreichende Wohnbauförderungsaktivitäten, sondern auch für die erforderlichen Infrastrukturen des Wohnumfeldes, wie Kindergärten, Schulen, Straßen und öffentliche Verkehrsmittel. Gleichzeitig verbieten es die **Regeln des Stabilitätspaktes**<sup>4</sup> diese notwendigen Zukunftsinvestitionen mit langfristigen öffentlichen Anleihen, welche aktuell zu real negativen Zinssätzen verfügbar wären, zu finanzieren.

Was kann hier nun aus der Sicht des Bundes getan werden, um das Wohnungsproblem in den Ballungszentren aus der Welt zu schaffen?

### Leistbarer Wohnbau erfordert erschwingliche Grundstücke

Wenn sich bei Bezug eines Projektes leistbare Mieten ergeben sollen, sind die zu Beginn anfallenden Grundkosten ein wesentlicher Faktor diesbezüglich.

Der Bund kann hier in zweifacher Weise unterstützend wirken: Erstens sollten die Grundstücksbestände des Bundes (ÖBB, Bundesheer, Bundesforste, BIG etc.) durchforstet und ein nennenswerter Teil von nicht mehr benötigten Liegenschaften für den sozialen Wohnbau bereitgestellt werden. Am zweckmäßigsten wäre hier eine Vergabe im Baurecht. Die jeweiligen Körperschaften des Bundes blieben so Eigentümer und könnten langfristige, wertgesicherte (theoretisch unendliche) Renten aus den Baurechten beziehen. Für

die späteren Wohnungsnutzenden hieße dies, dass vor Bezug kein Grundkostenbeitrag gezahlt werden müsste und die Einstiegsschranke Finanzierungsbeitrag daher deutlich gesenkt werden könnte.

Zweitens kann der Bund durch eine kompetenzrechtliche Änderung der Verfassung es den Ländern ermöglichen, baulandmobilisierende Maßnahmen rechtlich abgesichert anzuwenden. Im Rahmen des Volkswohnungswesens (=Bundeskompetenz) braucht es dazu einen weiteren als Länderkompetenz festgeschriebenen Ausnahmetatbestand, nämlich die sogenannte Vertragsraumordnung. Damit hätten die Länder bei Versuchen, Umwidmungsgewinne teilweise abzuschöpfen, mehr Rechtssicherheit. Beide Maßnahmen sind Teil des aktuellen Regierungsprogrammes.

## Wohnbauinvestitionsbank arbeitsfähig machen

Die vor Kurzem formell ins Leben gerufene Wohnbauinvestitionsbank wird es ermöglichen, die anhaltende Niedrigzinsphase endlich für mehr leistbare Mietwohnbauprojekte zu nutzen. Im Bundesgesetz zur Einrichtung einer Wohnbauinvestitionsbank (WBIB-G) ist eine Mietenbegrenzung entweder gemäß Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz oder wohnbauförderungsrechtlicher Vorgaben vorgesehen. Damit ist zukünftig auch ein Fremdkapitalventil für das oben angesprochene Städtebauproblem geöffnet, was sehr erfreulich ist.

Im Wohnbauinvestitionsbankgesetz sind noch zu erstellende Durchführungsrichtlinien bezüglich der Geschäftstätigkeit der Wohnbauinvestitionsbank vorgesehen. Darin sollte festgeschrieben werden, dass bezüglich der bautechnischen Erfordernisse die Bauordnung maßgeblich und ausreichend ist. Das Gebot der Stunde sind solide und bezahlbare Wohnungen ohne Schnickschnack.

Eine Milliarde an zusätzlichen Wohnbauinvestitionen, welche mit Darlehen der WBIB angestoßen werden, schaffen schätzungsweise etwa 16.000 Jahresarbeitsplätze.

## Erneute Zweckbindung der Wohnbauförderung im Finanzausgleich

Das oben beschriebene städtebauliche Problem wachsender Ballungszentren im Land kann alleine durch eine erneute und höher dotierte Zweckbindung der Wohnbauförderung im nächsten Finanzausgleich nicht gelöst werden. Ein neuerlicher Bundeszweckzuschuss kann aber garantieren, dass die künftig von der WBIB angestoßenen Wohnbauinvestitionen jedenfalls zusätzliche sind. Dazu braucht es eine Zweckbindung der vom Bund an die Länder überwiesenen Mittel etwa in der Höhe der zuletzt getätigten Wohnbauförderungsausgaben.

---

<sup>1</sup> Moshhammer, Bernhard/Tockner, Lukas: Mietensteigerungen in Wien und Österreich.

[https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Mietensteigerungen\\_in\\_Wien\\_und\\_Oesterreich.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Mietensteigerungen_in_Wien_und_Oesterreich.pdf) (April 2016)

<sup>2</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-element-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)

<sup>3</sup> Mattern, Philipp: Wohnungsversorgung in Berlin und Wien. Bedarfs- und Angebotsentwicklung seit der Jahrtausendwende. [https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Mattern\\_Wohnungsversorgung\\_in\\_Berlin\\_und\\_Wien\\_2016.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Mattern_Wohnungsversorgung_in_Berlin_und_Wien_2016.pdf) (August 2016)

<sup>4</sup> Truger, Achim: Plädoyer für eine Wiederbelebung der Europäischen Fiskalpolitik: Von der Silbernen zur Goldenen Investitionsregel. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/goldene-investitionsregel> (21. April 2015)

# Die Kreislaufwirtschaft als Jobmotor?

*Nina Tröger, 27. Oktober 2016*

Die EU-Kommission möchte mit dem Aktionsplan zur **Kreislaufwirtschaft**<sup>1</sup> große Änderungen initiieren. Ressourcenschonende Wirtschaftsweisen sollen in der Produktion, Nutzung und Entsorgung stärker beachtet werden. Dabei sind Unternehmen sowie KonsumentInnen, aber auch die Politik gefordert. Spätestens nachdem das EU-Parlament Anfang Oktober der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens zugestimmt hat, bekommt das EU-Maßnahmenpaket einen noch wichtigeren und verbindlicheren Stellenwert. Nicht zuletzt sollen damit auch Jobs geschaffen werden.

Die Versprechungen vom „grünen Wachstum“ wurden nach anfänglichen euphorischen Begeisterungstürmen in den vergangenen Jahren vermehrt kritisch betrachtet. Einerseits wurde immer deutlicher, dass Energieeffizienz und technologischer Fortschritt alleine keine positiven Auswirkungen auf die Umwelt haben – im Gegenteil: Hier kam es vielfach zu ökologischen Rebound-Effekten. Andererseits waren die erhofften positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung mehr als bescheiden. So wurde zwar von der **OECD**<sup>2</sup> ein überdurchschnittliches Beschäftigungswachstum im Bereich der sogenannten **Green Jobs**<sup>3</sup> von 2 Prozent (im Vergleich zu 0,4 Prozent im allgemeinen Durchschnitt) zwischen 2008 und 2011 für Österreich festgestellt. Es zeigte sich allerdings bei näherer **Analyse**<sup>4</sup>, dass traditionelle Jobs vielfach nur ein grünes Mäntelchen umgehängt bekamen und es so zu einer Verlagerung anstatt Schaffung neuer Arbeitsplätze kam.

Der neueste ökologische Vorstoß auf EU-Ebene ist das Paket zur **Kreislaufwirtschaft**<sup>5</sup>, das die Kommission im Dezember 2015 vorstellte. Darin wurde auch ein Wachstum der Beschäftigung in Aussicht gestellt. Es stellt sich die Frage: Handelt es sich hierbei wieder um eine ähnliche Chimäre wie Green

Growth oder doch um wirksame sowie sinnvolle Ansätze für Umweltschutz UND Beschäftigung?

## Zentrale Eckpfeiler der EU-Strategie:

Mit der Circular-Economy-Strategie „**Closing the loop**“<sup>6</sup> bekennt sich die EU-Kommission zur Notwendigkeit, auf ökologischer Ebene umfassende Maßnahmen zu setzen. Ziele sind: Produkte sollen noch energieeffizienter, aber auch leichter reparierbar, langlebiger und nachrüstbar gestaltet werden. Weiters sollen die Recyclingquoten erhöht und die Abfallmengen reduziert werden. Schwerpunktbereiche bilden dabei Kunststoffe, Lebensmittel, aber auch Bau- und Abbruchabfälle. Prinzipiell soll die Circular-Economy-Strategie auf bestehende Richtlinien wie z. B. der Ökodesign-Richtlinie oder Abfallrichtlinie aufbauen. Maßnahmen sollen zu einer Strategie gebündelt und gegebenenfalls adaptiert werden.

## Erste Schritte in Richtung Kreislaufwirtschaft

Im Hinblick auf die Lebensdauer finden vor allem unter dem Schlagwort der „geplanten Obsoleszenz“ seit mehreren Jahren intensive Debatten statt. Neben **Studien**<sup>7</sup>, **Initiativen**<sup>8</sup> und **Publikationen**<sup>9</sup> gibt es nun auch erste politische Schritte in verschiedenen Ländern: Frankreich hat mit einem **Gesetz**<sup>10</sup> den vorsätzlich geplanten Verschleiß unter Strafe gestellt. Die Schwierigkeit dabei ist, den Herstellern diese Manipulation nachzuweisen. Effektiver klingen daher die aktuellen Vorstöße in **Schweden**<sup>11</sup>: Einerseits soll die Mehrwertsteuer auf Reparaturen halbiert werden, andererseits soll eine „Chemiesteuer“ neue und zwar vor allem elektronische Geräte verteuern. Diese beiden Maßnahmen sollen dazu dienen, die längere Nutzung von Gütern attraktiver zu machen. Damit soll einerseits der massive Ressourcenverbrauch eingedämmt und KonsumentInnen entlastet werden, gleichzeitig sollen sich Chancen für Beschäftigung ergeben. Auch in Österreich wurde Schwedens Vorhaben von den **Grünen**<sup>12</sup> begrüßt und ein Antrag für reparaturfreundlichere Produkte in den Nationalrat eingebracht.

## Positive Auswirkungen auf Beschäftigung?

Laut einer **Studie**<sup>13</sup> im Auftrag des europäischen Parlaments könnten durch verstärkte politische Maßnahmen im Bereich langlebiger Güter bestimmte Sektoren wie bspw. Reparaturbetriebe, Abfallsammlung, Forschung und Entwicklung sowie Vermietung/Verpachtung wachsen. Bei Annahme eines 1%igen Wachstumseffektes könnte dadurch das EU-weite BIP um 7,9 Milliarden Euro jährlich steigen. Dies würde laut Autoren 200.000 Jobs europaweit schaffen. Das Reparaturnetzwerk Österreich (RepaNet) schätzt das **Beschäftigungspotenzial**<sup>14</sup> in Österreich bei verstärkter Wiederverwendung (Re-Use) von Gütern allein in Bezug auf die Reparatur von Waschmaschinen auf 150 zusätzliche Jobs – dies klingt zwar nicht viel, aber Waschmaschinen stellen ja auch nur einen winzigen Teilbereich aller elektronischen (Haushalts-)güter dar. Im Textilbereich könnten 1.400 und in der Baubranche sogar 18.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Ausgangspunkt dieser Kalkulation sind die derzeitigen Abfallmengen – laut einer Berechnung des belgischen **Reparaturnetzwerkes**<sup>15</sup> können pro 1.000 t wiederverwertetem Abfall in den jeweiligen Sektoren bis zu 70 Jobs geschaffen werden. Diese Zahlen beruhen auf dem Umstand, dass alle potenziell verfügbaren und wiederverwendbaren Materialien auch entsprechend aufbereitet und wiederverwertet werden.

## Unberücksichtigte Faktoren

In den oben beschriebenen Szenarien werden jedoch keine intervenierenden Effekte berücksichtigt – wie z. B. Jobverluste in anderen Branchen wie im Handel. Weiters wird nicht einkalkuliert, dass sich die Abfallmengen bei erfolgreichem Umstieg auf die Kreislaufwirtschaft im Laufe der Zeit eigentlich reduzieren müssten. Noch viele andere Fragen sind dabei offen: Fraglich ist außerdem, ob alle wiederverwertbaren Materialien auch an die entsprechenden Sammelstellen gelangen oder ob viele Geräte nicht einfach zu Hause bei den KonsumentInnen in der Schublade oder im Keller liegen bleiben. Eine Kreislaufwirtschaft wird auch zur Farce, wenn weiterhin Produkte weggegeben werden, nur weil sie aus der Mode kommen, aber grundsätzlich noch

funktionieren würden. Eine durchschnittliche Nutzungsdauer von bspw. aktuell **2,7 Jahren beim Handy**<sup>16</sup> ist aus Perspektive der Kreislaufwirtschaft eigentlich viel zu kurz und damit nicht tragbar. Hier haben Faktoren wie Werbung und Produktinnovationen sowie sozialer Druck einen wichtigen Einfluss auf Ersatzraten. Service und Verkaufsstrategien im Handel spielen ebenso eine Rolle für die Frage, ob ein Gerät repariert oder doch lieber ein neues gekauft wird. Auch in diesen Bereichen müsste ein grundlegender Wandel stattfinden, der mit Sicherheit Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte. In welcher Art und Weise ist schwer abschätzbar, da diese Bereiche im Diskurs bislang kaum berücksichtigt wurden.

## Kreislaufwirtschaft dennoch wichtig

Trotz vielleicht zu optimistischer Berechnungen in Bezug auf den Beschäftigungsfaktor spricht einiges für eine Veränderung von Neukauf zu Reparatur: Reparieren ist eine Dienstleistung, die im Gegensatz zur Produktion nur schwer ins Ausland verlagert werden kann. Dadurch kann sich die Wertschöpfung in Österreich erhöhen. Weiters sind in der Reparaturbranche sowie im Bereich der Wiederaufbereitung vor allem viele sozialökonomische Betriebe angesiedelt. Somit können auch hier wichtige Arbeitsplätze vor allem in der (Re-) Integration von sozial benachteiligten Personen, Langzeitarbeitslosen und MigrantInnen gefördert werden. Abgesehen von möglichen Beschäftigungseffekten hat ein Umdenken in Richtung Kreislaufwirtschaft positive Effekte auf Umwelt und Gesellschaft.

## Fazit

Um Österreich „zukunftsfit“ zu machen, soll daher nicht nur in neue Technologien und Start-ups investiert werden, sondern auch im Sinne des Pariser **Klimaschutzabkommens**<sup>17</sup> auf ressourcenschonende Optionen fokussiert werden. Dafür wird es auch nötig sein, gesellschaftliche Werthaltungen und Wirtschaftsweisen grundlegend neu zu verhandeln. Jedoch bekennt sogar die Kommission: „Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft ist ein Systemwandel“ – es bleibt abzuwarten, wie ernst dies gemeint ist.

- 
- <sup>1</sup> Europäische Kommission: Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft.  
[https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_de)  
 (abgerufen 2. März 2016)
- <sup>2</sup> OECD: Grünes Wachstum stärkt Österreichs Wirtschaft und Beschäftigung – OECD empfiehlt Steuerreform für mehr Nachhaltigkeit. <https://www.oecd.org/berlin/presse/umweltpruefbericht-oesterreich-2013.htm> (6. November 2013)
- <sup>3</sup> Wukovitsch, Florian: Was wurde eigentlich aus ... green jobs?  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/was-wurde-eigentlich-aus-green-jobs/> (14. August 2015)
- <sup>4</sup> Leitner, Andrea/Wroblewski Angela/Litig, Beate: Green Jobs - Arbeitsbedingungen und Beschäftigungspotenziale.  
[https://media.arbeiterkammer.at/wien/Informationen\\_zur\\_Umweltpolitik\\_186.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/wien/Informationen_zur_Umweltpolitik_186.pdf) (2012)
- <sup>5</sup> Streissler, Christoph: Dekarbonisierung des Wirtschaftssystems – Traum und Wirklichkeit.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/dekarbonisierung-des-wirtschaftssystems-traum-und-wirklichkeit/> (20. September 2016)
- <sup>6</sup> Europäische Kommission: Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft.  
[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)  
 (2. Dezember 2015)
- <sup>7</sup> Tröger, Nina/Wieser, Harald/Hübner, Renate: Die Nutzungsdauer und Obsoleszenz von Gebrauchsgütern im Zeitalter der Beschleunigung. <http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-490923> (Mai 2015)
- <sup>8</sup> <http://www.murks-nein-danke.de/murksmelden> (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>9</sup> <http://rusz.at/konsumtrottel-wie-uns-die-elektromultis-abzocken-und-wie-wir-uns-wehren-sepp-eisenriegler>
- <sup>10</sup> Redaktion derStandard.at: Eingebauter Verschleiß: Gesetz gegen geplante Obsoleszenz in Frankreich.  
<http://derstandard.at/2000020936989/Eingebauter-Verschleiss-Gesetz-gegen-geplante-Obsoleszenz-in-Frankreich>  
 (19. August 2015)
- <sup>11</sup> ORF: <http://orf.at/stories/2359832/2358853> (23. September 2016)
- <sup>12</sup> Brunner, Christiane: Entschließungsantrag betreffend Stopp dem Wegwerfwahn! Maßnahmen zur Förderung der Langlebigkeit von Produkten. [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A\\_01551/imfname\\_508410.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_01551/imfname_508410.pdf) (24. Februar 2016)
- <sup>13</sup> Europäisches Parlament: A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies.  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579000/IPOL\\_STU\(2016\)579000\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579000/IPOL_STU(2016)579000_EN.pdf) (Juni 2016)
- <sup>14</sup> Reparaturnetzwerk Österreich: Re-Use & Circular Economy: Motor für neue Jobs & regionale Wertschöpfung.  
<http://www.arge.at/file/001809.pdf> (Jänner 2016)
- <sup>15</sup> RREUSE: Briefing on job creation potential in the re-use sector.  
<http://www.rreuse.org/wp-content/uploads/Final-briefing-on-reuse-jobs-website-2.pdf> (September 2015)
- <sup>16</sup> Siehe En 7
- <sup>17</sup> Siehe En 5

# Elementarbildung: Investitionen rechnen sich

*Sybille Pirklbauer & Adi Buxbaum, 31. Oktober 2016*

Mehr und bessere Kinderbetreuung und Elementarbildung könnten nicht nur Tausende neue Arbeitsplätze schaffen, sie würden sich mittelfristig auch selbst finanzieren. Diese positiven Effekte zeigte eine AK-Modellrechnung aus dem Jahr 2013. Der Ausbau der Elementarbildung wäre auch ein Betrag zu einer sozial-ökologischen Investitionsstrategie, weil diese Steigerung in der Beschäftigung kaum Energie oder andere natürliche Ressourcen kostet. Doch grau ist alle modellierte Theorie und die Frage lautet: Lassen sich diese Ergebnisse auch in der Realität zeigen? Ein kurzer Check der Entwicklungen in der Kinderbetreuung der letzten Jahre zeigt: Die Rechnung geht auf!

Trotz der Fortschritte in den vergangenen Jahren besteht in Österreich noch immer Bedarf an mehr Plätzen in der Elementarbildung, vor allem bei den unter 3-Jährigen. Das EU-weite Ziel von 33 Prozent Betreuungsquote wird mit Ausnahme von Wien und Burgenland in allen Bundesländern deutlich verfehlt. Auch bei den täglichen und jährlichen Öffnungszeiten – Stichwort: Ferienschlusszeit – gibt es Verbesserungsbedarf. Zudem müsste das Verhältnis zwischen pädagogisch ausgebildetem Personal und Kindern verbessert werden, damit dem Bildungsauftrag wirklich nachgekommen werden kann.

Aber mit Investitionen in die Kinderbetreuung könnten nicht nur die akuten Defizite bezüglich Angebot und Qualität behoben werden, sondern auch beachtliche Beschäftigungs- und Budgeteffekte generiert werden.

## AK-Modellrechnung: Mehr Qualität und Beschäftigung

Eine **Modellrechnung von Buxbaum/Pirklbauer et al<sup>1</sup>** (Wien, 2013) versuchte das zu veranschaulichen. Dabei wurde von einer Anstoßfinanzierung seitens des Bundes von jährlich 100 Mio. Euro für die nächsten vier Jahre

ausgegangen. Diese Summe sollte um den gleichen Betrag von den Ländern ergänzt werden. Die Modellrechnung ergab, dass damit beispielsweise 35.000 zusätzliche Plätze für Kleinkinder und bessere Öffnungszeiten bei 70.000 bestehenden Kindergarten-Plätzen geschaffen werden könnten. Außerdem würde damit für jede Kleinkindgruppe halbtags eine zusätzliche pädagogische Fachkraft zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich der Beschäftigungsverhältnisse kommt die Rechnung zu dem Ergebnis, dass damit 14.000 neue Jobs in der elementaren Bildung selbst geschaffen würden. Je nach Konjunkturverlauf könnten darüber hinaus zwischen 14.000 und 28.000 Eltern, die bislang durch ihre Betreuungspflichten daran gehindert waren, einer (höheren) Erwerbstätigkeit nachgehen.

Aus den Steuern und Abgaben dieser Beschäftigungen würden damit Einnahmen für die öffentliche Hand entstehen. Zusätzlich gäbe es Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, da ein Teil der neuen Jobs mit vormals arbeitslos gemeldeten Personen besetzt werden kann. Diese positiven Effekte für die öffentlichen Haushalte übersteigen nach dem vierten Jahr die zusätzlichen Kosten für die Elementarbildung – je nach wirtschaftlicher Entwicklung um bis zu +168 Mio. Euro jährlich.

## Elementarbildung in Modell und Wirklichkeit

Drei Jahre danach soll diese Kalkulation einer Überprüfung unterzogen werden, ob die in der Modellrechnung erhobenen Effekte auch tatsächlich entstehen. Datenbasis für den Reality-Check bildet die **Kindertagesheimstatistik**<sup>2</sup>. Diese ist eine österreichweite Erhebung über institutionelle Betreuungsformen, sprich Krippen, Kindergärten, Horte und altersgemischte Einrichtungen. Als Basisjahr wird 2011/12 herangezogen, also das Jahr bevor der Ausbau laut Modellrechnung einsetzt.

Seit 2008 gibt es in Österreich Mittel vom Bund, um den Ausbau der elementaren Bildung anzustoßen, mit einer kräftigen Aufstockung ab 2014. Diese Maßnahme hat zu einem deutlichen Anstieg der für die elementare Bildung

eingesetzten Mittel geführt. Für den Vergleich werden nur die Steigerungen in den Jahren nach 2011/12 betrachtet.

## Was sollte laut AK-Modell realisiert sein?

Die Modellrechnung hat für das Erreichen der oben genannten Ziele fünf Jahre ab 2013 vorgesehen. Der Beobachtungszeitraum umfasst allerdings nur drei Jahre, deswegen müssen die realen Fortschritte mit der Ausbaustufe des Modells, die für 2016 berechnet wurde, verglichen werden. Diese stellen sich folgendermaßen dar:

Modell	2012/13	2013/14	2014/15	Kumuliert
<b>Plätze Gesamt</b>	-	7.500	15.000	22.500
<b>Plätze Öffnungszeiten</b>	30.000	30.000	10.000	70.000
<b>Plätze mit besserem Betreuungsschlüssel</b>	15.000	18.000	17.000	50.000
<b>Personal</b>	2.400	4.400	4.900	11.700
<b>Ausgaben in Mio. €</b>	75	182	207	464
<b>Erhöhte Elternbeschäftigung</b>	1.000	3.000	4.500	8.500

Q: AK Wien (2016), eigene Darstellung

Bei den Kleinkindplätzen sollten 22.500 der insgesamt 35.000 Plätze bereits geschaffen sein. Die Verbesserung der Öffnungszeiten wurde als voll umgesetzt kalkuliert (also alle 70.000 Plätze). Weiters sollte bereits für 50.000 von insgesamt 70.000 Kleinkindplätzen der Personalschlüssel verbessert worden sein. Als Untergrenze für die Eltern wurden 8.500 mehr in Beschäftigung kalkuliert. Diese Zahlen sollen nun mit den Daten der Kindertagesheimstatistik im gleichen Zeitraum verglichen werden.

## Reality-Check: Was tut sich in der Elementarbildung?

Durch die oben genannten Bundeszuschüsse sind die Ausgaben in der Elementarbildung deutlich angestiegen. 2014/15 wurden 240 Mio. mehr Mittel

eingesetzt als noch 2011/12. Dementsprechend ist das Betreuungsangebot für die unter 6-Jährigen deutlich angewachsen und zwar in Summe um 18.600 Plätze. Eine Verbesserung der Öffnungszeiten ist in der Kindertagesheimstatistik in dieser Form nicht erfasst. Deswegen wird hier stellvertretend die Zunahme bei jenen Plätzen erfasst, die dem sogenannten **Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf – kurz VIF<sup>3</sup>** – entsprechen. Diese Plätze haben Öffnungszeiten, die mit einer Vollzeitberufstätigkeit vereinbar sind. Auch hier ist ein starkes Anwachsen zu verzeichnen, nämlich von etwas über 37.000 Plätzen.

Diese Zuwächse bedingen natürlich eine Ausweitung des Personals. In Summe sind nach diesen drei Jahren fast 7.000 Menschen mehr in der Kinderbetreuung und -bildung beschäftigt. Nicht überprüft werden kann die Verbesserung des Personalschlüssels, da diese Daten nicht in der Kindertagesheimstatistik enthalten sind. Allerdings wurde der Einsatz der Bundesmittel für diesen Zweck erst mit dem Jahr 2014/15 möglich.

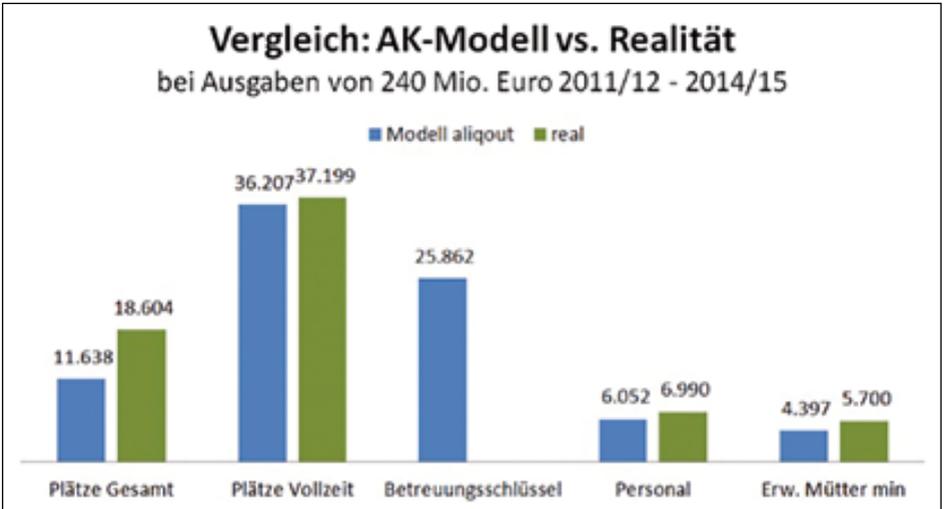
	2011/12	2014/15	Zuwachs
<b>Plätze Gesamt</b>	261.540	280.144	18.604
<b>Plätze Vollzeit</b>	92.030	129.229	37.199
<b>Personal</b>	50.354	59.618	9.264
<b>Ausgaben in Mio. €</b>	1.930	2.170	240
<b>Erwerbstätige Mütter mit Kind &lt; 6 Jahre</b>	259.600	265.300	5.700

Q: **Kindertagesheimstatistik**<sup>4</sup>, Statistik Austria; **Erwerbstätigkeit AKE**<sup>5</sup>; eig. Berechnungen; Personal für 2014/15 für Wien von Stat. Austria geschätzt, da keine Zahlen verfügbar; Ausgaben für 2014/15 auf Basis der Entwicklung der Vorjahre geschätzt

## Der Vergleich macht sicher

Im Modell wurden für den analysierten Zeitraum fast doppelt so viele Mittel veranschlagt als tatsächlich ausgegeben wurden: nämlich 464 Mio. Euro

statt 240 Mio. Euro. Dementsprechend musste die reale Entwicklung der Elementarbildung natürlich ebenfalls geringer ausfallen. Um die Größenordnungen vergleichen zu können, werden nun die unterstellten Effekte des Modells auf die tatsächlichen zusätzlichen Investitionen von 240 Mio. Euro aliquotiert. Die nachstehende Grafik zeigt diesen Vergleich:



Q: Statistik Austria (siehe oben), AK Wien (2016), eigene Darstellung

Beim Vergleich der Modellwerte mit den „Echtwerten“ zeigt sich, dass sowohl bei den Verbesserungen der Öffnungszeiten als auch beim Personal die Effekte sehr punktgenau berechnet wurden. Ins Auge sticht hingegen, dass tatsächlich sehr viel mehr neue Plätze geschaffen wurden als im Modell angenommen. Das ist nicht verwunderlich, da im Modell ein Teil der Mittel für einen besseren Personalschlüssel vorgesehen war. Dieses Geld dürfte tatsächlich in den Ausbau der Plätze geflossen sein.

Ebenfalls erfreulich ist, dass die Steigerung der Beschäftigung bei den erwerbstätigen Müttern den Modellschätzungen entspricht. Hier gab es laut Mikrozensus einen Zuwachs von 5.700 Jobs, und zwar von 259.600 auf 265.300. Das liegt über dem pessimistischen Szenario des Modells von knapp 4.400. Angesichts der schwachen Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jah-

ren ist es auch nicht überraschend, dass sich der reale Effekt am unteren Rand der Bandbreite befindet. Auch wenn der Mikrozensus eine gewisse Schwankungsbreite hat, zeigen die Zahlen doch in die gleiche Richtung.

## Und die Effekte für das Budget?

Eine Abschätzung der budgetären Effekte ist schwer möglich, da keine zuordenbaren Einkommensdaten vorliegen. Die angeführten Beschäftigungseffekte deuten aber darauf hin, dass die Einnahmen der öffentlichen Hand ebenfalls zumindest in der Tendenz richtig abgeschätzt worden sind.

Die Annahmen, die dazu im Modell getroffen wurden, sind jedenfalls eher konservativ einzuschätzen (zB. 70 Prozent Teilzeit bei den erwerbstätigen Müttern) – genauso wie die Einsparungen aus der Arbeitslosenversicherung (ein Drittel der direkt Beschäftigten kommen aus der Arbeitslosigkeit). Eine genaue Analyse wäre aber nur durch eine Auswertung von Mikrodaten, zB Daten des **EU-SILC**<sup>6</sup>, möglich.

## Elementarbildung rechnet sich wirklich

Zusammenfassend kann gesagt werden: Das Modell wird bestätigt. Es wurde zwar weniger Geld investiert als **das Modell**<sup>7</sup> vorgesehen hätte, aber die Größenordnung der Beschäftigungseffekte wurde ziemlich punktgenau abgeschätzt. Damit dürften auch die im Modell geschätzten Rückflüsse tendenziell richtig sein. Ein guter Grund, die Investitionen des Bundes in die elementare Bildung über 2017 hinaus zu verlängern.

Zudem braucht es eine nachhaltige Finanzierung der laufenden Kosten, damit die Gemeinden nicht an ihre finanziellen Grenzen stoßen. Auch hier gibt es **konkrete Modelle zur Umsetzung**<sup>8</sup>. Gemeinden sollen künftig konkrete Zuschüsse, für jedes Kind, das eine elementare Bildungseinrichtung besucht, erhalten. Diese Zuschüsse sollen nach Alter des Kindes, den Öffnungs-

zeiten der Einrichtungen und sozialen Kriterien gestaffelt sein. Damit würde sichergestellt, dass die positiven Effekte der elementaren Bildung auf allen Ebenen dauerhaft sind.

---

<sup>1</sup> AK Europa: Investiver Sozialstaat Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich. [https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie\\_Investiver\\_Sozialstaat.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Investiver_Sozialstaat.pdf) (Mai 2013)

<sup>2</sup> Statistik Austria: Kindertagesheime. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung\\_und\\_kultur/formales\\_bildungswesen/kindertagesheime\\_kinderbetreuung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/formales_bildungswesen/kindertagesheime_kinderbetreuung/index.html) (abgerufen 2. März 2017)

<sup>3</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Vereinbarkeitsindikator\\_für\\_Familie\\_und\\_Beruf](https://de.wikipedia.org/wiki/Vereinbarkeitsindikator_für_Familie_und_Beruf)

<sup>4</sup> Siehe En 2

<sup>5</sup> Statistik Austria: Familie und Arbeitsmarkt. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/arbeitsmarkt/familie\\_und\\_arbeitsmarkt/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/familie_und_arbeitsmarkt/index.html) (abgerufen 2. März 2017)

<sup>6</sup> Statistik Austria: SILC. [http://www.statistik.at/web\\_de/frageboegen/private\\_haushalte/eu\\_silc/index.html](http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html) (abgerufen 2. März 2017)

<sup>7</sup> Pirklbauer, Sybille: Kinderbetreuung als Beschäftigungsmotor: Warum Investitionen auch aus wirtschaftlicher Sicht Sinn machen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/kinderbetreuung-als-beschäftigungsmotor-warum-investitionen-auch-wirtschaftlicher-sicht-sinn-machen> (7. März 2013)

<sup>8</sup> Pirklbauer, Sybille: Gerechte Finanzierung von Elementarbildung – leicht erklärt. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/neue-finanzierung-von-kinderbetreuung-und-bildung> (1. Dezember 2015)

# Schulen gerecht finanzieren: das AK-Chancen-Index-Modell

*Philipp Schnell und Vucko Schüchner, 10. November 2016*

Jede sechste Schule kann ihre Kinder auf Grund der Lernumgebung nicht fördern. Die Chancen-Index- Finanzierung gleicht diese Nachteile aus. Der Befund für das österreichische Bildungssystem ist eindeutig: **Unseren Schulen gelingt es im Gegensatz zu jenen in anderen Ländern deutlich weniger häufig, die soziale Herkunft der Schülerinnen und Schüler auszugleichen.**<sup>1</sup>

Die Lernbedingungen die Kinder an österreichischen Schulen vorfinden, sind nicht an ihre Bedürfnisse angepasst. Die Grundlage für den Lehrerfolg ist oft die Unterstützung durch ihre Eltern. Doch häufig können Eltern ihren Kindern nicht weiterhelfen. Eine lineare Gleichung mit einer Unbekannten oder eine Weg-Zeit-Aufgabe stellen beispielsweise viele Eltern vor Probleme. Die Herausforderungen sind besonders groß in Familien, in denen die Eltern selbst kaum schulische Erfahrungen gesammelt haben und häufig über niedrige Bildungsabschlüsse verfügen. Bleibt noch Nachhilfe als Lösung, doch die ist für viele nicht leistbar.

Und so kommt es, dass Schulkinder, deren Eltern maximal die Pflichtschule abgeschlossen haben, gegenüber Kindern von AkademikerInnen nach acht Jahren um 27 Lernmonate zurückliegen. Das entspricht fast drei Schuljahren.

Damit dass nicht weiter passiert, brauchen wir für jedes Kind bessere Lernbedingungen an den Schulen. Wir benötigen engagierte PädagogInnen und fokussierte Schulentwicklung, um an den Schulen ein Umfeld zu entwickeln, dass die Talente jedes Kindes fördert. Am besten in einer verschränkten Ganztagschule. Die Zusammensetzung der SchülerInnen einer Schule bestimmt dieses Umfeld maßgeblich. SchülerInnen erbringen dann bessere Schulleistungen, wenn sie in gut durchmischten Schulgemeinschaften lernen. Eine

Konzentration von SchülerInnen mit hohem Förderbedarf verschlechtert die Lernergebnisse deutlich.

## Lernumgebungen variieren in Österreich

Zurzeit sind Bedingungen fürs Lernen sehr unterschiedlich verteilt. Auf Basis von Daten aus der österreichischen Bevölkerungsstatistik wurde die Zusammensetzung der Schulkinder bezüglich des Bildungshintergrundes der Eltern und der gesprochenen Alltagssprache der SchülerInnen ermittelt. Die Gemeinden wurden in Cluster mit zumindest 200 Schulkindern zusammengefasst. Als Ergebnis haben wir den Chancen-Index-Wert für jeden Schulcluster erhalten. Der Wert 1 steht beispielsweise für eine Schule mit einem hohen Anteil von Schulkindern ohne Unterstützungsbedarf. Der Wert 7 lässt auf sehr viele Schulkinder mit großem Unterstützungsbedarf schließen. In der Stufe 1 und 2 befinden sich 13 Prozent der Cluster, in den Stufen 5 bis 7 sind es 17 Prozent. Die überwiegende Mehrheit der österreichischen Schulen (in Form von Schulclustern) befindet sich in den gut durchmischten Chancen-Index-Stufen 3 und 4.

Die Unterschiede des Lernumfeldes zeigen sich auch bezüglich der unterschiedlichen Schultypen. So finden sich in der Volksschule die meisten Cluster in der Indexstufe 3. In der Mittelstufe gehen die Tendenzen bei der Neuen Mittelschule Richtung Indexstufe 4 und bei der AHS in Richtung Indexstufe 2. Aber auch bei AHS Unterstufen kommt es zu ungleichen Rahmenbedingungen. So finden sich in der AHS Unterstufe 9 Prozent der Standorte in den Stufen 5 bis 7.

## Standortbedingungen ändern, um Kinder zu fördern

Um mit diesen Rahmenbedingungen umzugehen und ein entsprechendes Lernumfeld zu schaffen, braucht es:

- » Erstens eine fokussierte Standortentwicklung mit engagierten PädagogInnen, Fortbildung und Teamentwicklung.

- » Zweitens eine ausreichende Ausstattung der Standorte, um das vorgenommene auch umsetzen zu können.

Die geplanten Bildungsreformen der Bundesregierung ermöglichen eine bessere Förderung je nach Schulstandort. Die geplante Clusterbildung, die erweiterte Schulautonomie und die bedarfsorientierte Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte sind eine Verbesserung im Vergleich zum Status quo und Grundlage für die Finanzierung auf Basis des Chancen-Index. Damit diese aber wirken können, brauchen sie eine angepasste Ausstattung, je nachdem ob die Schülerinnen und Schüler einer Schule mehr oder weniger Unterstützung brauchen.

Die Arbeiterkammer Wien hat ein Modell für eine gerechte, transparente und bedarfsorientierte Schulfinanzierung entwickelt. Es geht darum, das Angebot der Schule an die Voraussetzungen der SchülerInnen anzupassen. Das Grundprinzip dabei ist eine solide Basisfinanzierung für alle Standorte. Als Basis erhält jeder Schulstandort Ressourcen auf Grundlage der Zahl der SchülerInnen und die über den Lehrplan definierten Aufgaben. Dazu gibt es auch administrative Unterstützung. Zusatzaufgaben an Standorten wie den Abbau von Lernschwächen, Legasthenie, Verhaltensauffälligkeiten werden berücksichtigt.

## Chancen-Index zeigt Förderbedarf

Für Schulen mit großen Herausforderungen gibt es Mittel auf Basis des Chancen-Index. Der Chancen-Index erlaubt die Einschätzung der Zusammensetzung der SchülerInnenschaft an Schulen. Auf Basis der individuellen Voraussetzungen der Schülerinnen und Schüler wird für Standorte ein Indexwert berechnet, der Grundlage für zusätzliche Mittel ist. Je nach Indexstufe werden weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen zugeteilt. Diese zusätzlichen Mittel sind aber damit verbunden, dass sich der Standort in einen Entwicklungsprozess begibt, um den Standort nachhaltig weiterzuentwickeln. Zusätzliche Mittel alleine bewirken noch nichts.

Basiswert für jedes Kind ist 100. Der wichtigste Faktor zur Chancen-Index-Berechnung ist der Bildungsstand der Eltern. Als zweiter Faktor mit geringerem Gewicht wird die Umgangssprache der SchülerInnen herangezogen. Dies berücksichtigt die Notwendigkeit, dass alle Kinder die Bildungssprache Deutsch erlernen sollen und entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Aus diesen individuellen Werten wird ein Schulindexwert berechnet. Dieser Wert liegt zwischen 100 (hohe Chancen) und 180 (niedrige Chancen). Die Indexwerte werden in insgesamt 7 Indexstufen unterteilt. Je höher die Indexstufe, desto mehr Personal bekommt die Schule. Basis ist jener Bedarf, der für eine Schule mit sehr niedrigen Chancen zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen angenommen wird. Eine Schule mit hohem Förderbedarf hat den Chancen-Index-Wert 7. Hier haben beispielsweise 51 Prozent der Eltern maximal Pflichtschulabschluss, 46 Prozent eine Berufsausbildung, 3 Prozent Matura, und 88 Prozent haben eine andere Alltagssprache als Deutsch. Diese Schule braucht Unterstützung. Ob das jetzt mehr Lehrerinnen und Lehrer, mehr Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter oder mehr Psychologinnen und Psychologen sind, bleibt den Standorten überlassen. Es geht darum, dass multiprofessionelle Teams im Interesse der Kinder tätig werden.

## Mehr Unterstützung für mehr Chancen

Die Auswirkungen auf das gesamte System können aus der Basis der Berechnungen der Arbeiterkammer Wien abgeleitet werden. Die Berechnungen konzentrieren sich auf die zurzeit laut OECD in den Klassen befindlichen PädagogInnen und die Unterschiede zum Chancen-Index-Modell für die Volksschule und die Neue Mittelschule. Generell ist festzustellen, dass durch die Berechnung von fairen Basis-Ressourcen als Grundlage für die pädagogische Arbeit und die Zuteilung von bedarfsorientierten zusätzlichen Mitteln mehr Vollzeitäquivalente benötigt werden. Durch den Einsatz von weiteren MitarbeiterInnen in multiprofessionellen Teams an Standorten mit besonderen Herausforderungen kann den SchülerInnen zu besseren Bildungserfolgen verholffen werden. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen und Folgeeffekte werden als nächster Schritt in einer weiteren Studie untersucht.

Nach der Berechnung stehen den Schulen auf Basis des Chancen-Index-Modells in der Volksschule rund 30.000 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und in der Neuen Mittelschule rund 25.500 VZÄ zur Verfügung. Dividiert man die Anzahl der SchülerInnen mit dem OECD Durchschnittswert des SchülerIn zu LehrerIn Verhältnisses, erhält man die zurzeit laut OECD angenommen VZÄ in den Klassen. Das sind für Volksschulen rund 26.900 VZÄ und für die Neue Mittelschule rund 23.100 VZÄ. Es zeigt sich, dass durch den Chancen-Index mehr PädagogInnen an die Schulen kommen.

Anders formuliert steigt der Anteil der Vollzeitäquivalente in der Volksschule um 12 Prozent (3100 VZÄ) und in der Neuen Mittelschule rund 10 Prozent (2400 VZÄ). Dies gilt für alle Bundesländer, auch wenn der Zuwachs zwischen den Ländern unterschiedlich hoch ausfällt. In der Volksschule beträgt der Zuwachs im Burgenland +2% und in Wien +31%, in den neuen Mittelschulen sind es +3% in Kärnten und +35% in Wien. Die Zuwächse sind auf Grund der Zusammensetzung der Schülerpopulation der einzelnen Bundesländer erklärbar.

Legt man die berechneten Vollzeitäquivalente zu Grunde und multipliziert sie mit dem durchschnittlichen Gehalt einer/eines PflichtschullehrerIn (56.000 € pro Jahr), ergibt dies einen zusätzlichen Budgetbedarf in der Volksschule von rund 176.000.000 € und in der Neuen Mittelschule von rund 132.000.000 €.

Wesentlich dabei ist, dass durch eine ausreichende Anzahl von Pädagoginnen und Pädagogen und durch Teambildung jeder Standort profitiert. Dafür braucht es zusätzliche Mittel die gerecht verteilt werden und an einen Qualitätsentwicklungsprozess gekoppelt sind. Es braucht Schulkonzepte für die pädagogische Arbeit am Schulstandort und fokussierte Schulentwicklung. Nur so können die Schulen mit dem Ziel, jedes Kind optimal zu fördern, nachhaltig weiterentwickelt werden.

---

<sup>1</sup> Schnell, Philipp/Schüchner, Vucko: Chancen-Index für eine Fairteilung von Bildungschancen.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/chancen-index-fuer-eine-fairteilung-von-bildungschancen> (23. Mai 2016)

# Mindestpersonalschlüssel in der Pflege: Utopie oder Wirklichkeit

*Heidemarie Staflinger, Alexander Gratzner, 20. Juli 2016*

Beschäftigte in den österreichischen Alten- und Pflegeheimen klagen, dass die Arbeit immer dichter wird und ständig neue, oft pflegeferne Aufgaben dazukommen. Es bleibt – so Schilderungen – immer weniger Zeit für die BewohnerInnen. Grund dafür: Personalausstattungen, die teils seit über 20 Jahren nicht verändert wurden und oft als Höchstschlüssel ausgelegt werden. Der Beitrag gibt Einblicke in aktuelle Entwicklungen und zeigt Handlungsfelder anhand einer aktuellen **Studie**<sup>1</sup> der Arbeiterkammer Oberösterreich auf.

„Mobil vor stationär“ ist ein politischer Grundsatz, der derzeit im deutschsprachigen Raum weit verbreitet ist. Dass auch in Zukunft Einrichtungen der stationären Langzeitpflege nicht komplett substituierbar sein werden, zeigt nicht zuletzt eine **WIFO-Studie**<sup>2</sup> aus dem Jahr 2014. Derzeit leben in Österreich knapp 77.000 Menschen in rund 890 Alten- und Pflegeheimen. Diese werden laut österreichischem **Pflegevorsorgebericht**<sup>3</sup> von circa 40.510 Beschäftigten gepflegt. Sie leisten wertvolle Arbeit und das 24 Stunden am Tag, 365 Tage im Jahr. Die Beschäftigten, mit einem Frauenanteil von derzeit rund 85 Prozent, haben hohe Ansprüche an sich und ihre Tätigkeit. Nicht selten stoßen sie aber an persönliche Grenzen bzw. zahlen mit einem hohen Preis – ihrer eigenen Gesundheit. Einer der wesentlichen Gründe, warum es immer schwieriger wird, hochwertige und sinnstiftende Arbeit zu erbringen, sind Personalausstattungen, die meist in den 1990er-Jahren erarbeitet wurden und seither kaum eine Anpassung erfahren haben. So das Fazit einer aktuellen **Studie**<sup>4</sup> der Arbeiterkammer Oberösterreich zum Mindestpflegepersonalschlüssel in den oberösterreichischen Alten- und Pflegeheimen. Bereits 2013 arbeitete ein bundesweites Pflegekonsilium unter Federführung der Arbeiterkammer Steiermark ein konkretes **Forderungspaket**<sup>5</sup> aus. Erste Forderungen werden – zumindest in der Steiermark – derzeit teilweise umgesetzt.

## 9 Bundesländer – 9 unterschiedliche Vorgaben in der Pflege

Die Regelung der Errichtung und des Betriebes von Heimen für Personen, die wohl ständiger Pflege, aber bloß fallweiser ärztlicher Betreuung bedürfen und somit auch die Personalausstattung, fällt gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in den Kompetenzbereich der Länder. Die Gestaltung der Strukturqualitätsvorgaben zur Personalausstattung ist dabei sehr unterschiedlich. Sie reicht von einer Koppelung von Beschäftigten zu Personal an die PflegegeldEinstufung über Anhaltzahlen, Minutenwerten bis zu keinen quantitativen Vorgaben. Auch die qualitativen Vorgaben sind sehr unterschiedlich gestaltet und bringen einen unterschiedlichen Qualifikationsmix mit sich. Gemeinsam ist allen Vorgaben, dass es sehr schwierig ist, die einzelnen Vorgaben miteinander zu vergleichen. Zugleich sagen sie auch wenig über die derzeitige Praxis in den Heimen aus; siehe dazu auch die aktuelle **Studie**<sup>6</sup> der Arbeiterkammer Oberösterreich. Wie die Vorgaben derzeit gestaltet sind, wird am Beispiel von Oberösterreich und der Steiermark dargestellt.

DGKP: Diplomierte/r Gesundheits- und Krankenschwester/-pflegerIn; FSB: FachsozialbetreuerIn; DSB: Diplomsozialbetreuung; PH: Pflegehilfe.

Quellen: § 1 Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 27. April 2009 über die Personalausstattung in Pflegeheimen in der Fassung GZ Nr. 55/2016 vom 1. März 2016; § 16 (3) Verordnung der Oö. Landesregierung vom 11. März 1996 über die Errichtung, den Betrieb sowie über die zur Sicherung einer fachgerechten Sozialhilfe in Alten- und Pflegeheimen erforderlichen sonstigen Voraussetzungen (Oö. Alten- und Pflegeheimverordnung).

Pflegestufe	Personalschlüssel	
	Stmk.	Oö.
0	-	1 zu 24
1	1 zu 13,4	1 zu 12
2	1 zu 8,4	1 zu 7,5
3	1 zu 4,5	1 zu 4
4	1 zu 2,6	1 zu 2,5
5	1 zu 2,3	1 zu 2
6	1 zu 1,7	1 zu 1,5
7	1 zu 1,7	1 zu 1,5
Qualifikations-schlüssel	20% DGKP 60% FSB oder PH 20% HH	20-25% DGKP 60-70% FSB/DSB 10-15% Heimhilfe (zu 30 % bei Häusern nach Hausgemeinschaftsmodell)

Auffällig ist, dass es wenige Angaben dazu gibt, wie die derzeitigen Vorgaben entstanden sind und was die konkreten Grundlagen waren. Eine arbeitswissenschaftliche Bewertung der Tätigkeiten und Anforderungen der Arbeit in den Pflege- und Betreuungsberufen im Heim ist daher ein Gebot der Stunde.

## Handlungsfelder bei der Gestaltung von Personalvorgaben

Wie tauglich sind die gesetzlichen Vorgaben für die Ausrichtung der stationären Langzeitpflege im 21. Jahrhundert? Wie erleben ExpertInnen dieses Feldes die gesetzlichen Vorgaben? Wie werden die Vorgaben erfüllt? Wo stoßen Führungskräfte, BetriebsrätInnen, Beschäftigte aber auch manche TrägerInnen an Grenzen? Welche Ideen haben Menschen, die täglich im Heim arbeiten? Antworten auf diese Fragen gibt die Studie der AK Oberösterreich. Bereits im **Pflegekonsilium**<sup>7</sup> kam eine ExpertInnenrunde unter Federführung der AK Steiermark im Jahr 2013 zu ähnlichen Befunden. Exemplarisch werden einige Handlungsfelder skizziert.

## Demenz völlig unterbewertet

Die Zahl der dementen BewohnerInnen nimmt kontinuierlich zu. Der Pflege- und Betreuungsaufwand im Zusammenhang mit dementen BewohnerInnen ist im Vergleich zu nichtdementen BewohnerInnen erwiesenermaßen deutlich höher. Dieser zusätzliche Aufwand ist derzeit in den österreichischen Personalschlüsselberechnungen nicht abgebildet und führt bei Beschäftigten in der Pflege und Betreuung zu einer erheblichen Mehrbelastung. Die Zunahme an demenzerkrankten BewohnerInnen verlangt, dass der damit im Zusammenhang stehende erhöhte Pflege- und Betreuungsaufwand auch in den Personalschlüsselberechnungen abgebildet wird.

## Wenig Fokus auf Betreuung und Interaktion

Beschäftigte schildern, dass in der Praxis bedingt durch zahlreiche Mehraufgaben immer weniger Zeit für Beziehungs- und Interaktionsarbeit bleibt. Als Grund dafür wird oft die Koppelung der Personalausstattung an die Pflegegeldeinstufung genannt. Diese nimmt nur wenig Rücksicht auf die Betreuung von BewohnerInnen und die zeitlichen Anforderungen. Die Befragten in der Studie der Arbeiterkammer Oberösterreich sehen einen Handlungsbedarf: „Man kann in dieser nur sehr kurz vorhandenen Zeit auch nicht wirklich auf

die Gefühle der einzelnen Bewohner eingehen. Daher wäre mein Wunsch, dass dies besser im Personalschlüssel berücksichtigt wird. Es soll nicht nur auf die körperlichen Leiden und Mängel, sondern auch auf die geistigen Schwächen der BewohnerInnen eingegangen werden. Es sollte einfach mehr Zeit eingeplant werden, um sich auch diesen Dingen entsprechend widmen zu können“, sagt z. B. ein DGKP, der sich kurz vor seinem 50. Geburtstag entschieden hat, die IT-Welt zu verlassen, weil er mehr Zeit mit Beziehungsarbeit verbringen wollte.

## Fehlzeiten kaum berücksichtigt

Die Personalschlüssel müssen Zeitaufwände für Urlaube, Krankenstände, gesetzliche Fort- und Weiterbildungen, Sonderurlaube, Abbau von Zeitgutschriften, verschiedene Projektarbeiten und alle qualitätssichernden Maßnahmen bis hin zur Zertifizierung erfassen und abbilden. Dies ist derzeit nicht der Fall.

## Personalausstattungen: keine Rücksicht auf Beschäftigtenstruktur

Meist werden Krankenstände und längere Absenzen nicht in der Personalausstattung berücksichtigt. Dies hat für die verbleibenden KollegInnen erhebliche Konsequenzen. Sie müssen den Mitarbeiterausfall zur Gänze ausgleichen bzw. schultern. Vereinbarte Freizeiten lt. Dienstplanung oder Urlaube fallen diesem dann oft zum Opfer.

Erhebungen zeigen, dass kurzfristige Dienstplanänderungen von Seiten der Beschäftigten als sehr belastend empfunden werden. Faktum ist, dass die aktuellen Personalplanungs- bzw. Normkostenmodelle sehr knapp kalkuliert sind und dadurch eigentlich nicht notwendige Dienstplanänderungen de facto mit verursachen. Deshalb müssen ausreichende Personalressourcen sicherstellen, dass vereinbarte Dienstpläne im Nachhinein nicht abgeändert werden müssen.

Der Anteil an älteren MitarbeiterInnen steigt demografisch bedingt an. Das Durchschnittsalter beträgt schon jetzt teilweise 50 Jahre. Auch gewinnen Spät- und QuereinsteigerInnen immer mehr an Bedeutung, weshalb am Arbeitsplatz für Rahmenbedingen zu sorgen ist, die es auch älteren MitarbeiterInnen ermöglichen, möglichst lange und gesund im Erwerbsleben zu verbleiben.

Infolge der Komplexität der Pflegefälle hat die Informationsweitergabe im Rahmen der Dienstübergabe über die Jahre hin an Bedeutung gewonnen. Das gestiegene Maß an Teilzeitbeschäftigten verlangt daher auch mehr Zeit für die Dienstübergaben, um eine hohe Qualität in der Pflege gewährleisten zu können.

Die Personalausstattung macht keinen Unterschied, wenn sich einzelne MitarbeiterInnen in einem langem Krankenstand, auf Kur- oder Rehabilitation befinden, über einen begünstigen Behindertenstatus verfügen, älter oder beispielsweise lediglich teilzeitbeschäftigt sind. Die Anforderungen verändern sich bzw. sind für jeden einzelnen dieser Berufsangehörigen unterschiedlich.

## Unzureichende Regelungen für den Nachtdienst

Der Personaleinsatz in Pflegeheimen während der Nachtstunden ist österreichweit weitestgehend unregelt. In den vergangenen Jahren haben Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen dazu geführt, dass der Personaleinsatz während den Nachtstunden reduziert wurde. Eine Erkenntnis auf Ebene der Führungskräfte zeigt, dass derzeit darauf geachtet wird, während der Nacht so wenig Personal wie möglich einzusetzen, damit tagsüber die Pflege auf Basis des Mindestpersonalschlüssels gewährleistet werden kann.

Tatsache ist, dass z. B. in einem Pflegeheim mit 125 BewohnerInnen lediglich zwei Pflegepersonen bzw. in einem Haus mit 40 Betten oftmals nur eine Pflegeperson Nachtdienst verrichtet. Durch einen derartig geringen Personal-

einsatz kann weder eine bedarfsgerechte noch eine sichere Pflege und Betreuung gewährleistet werden. Die dadurch entstehende belastende Arbeitsverdichtung ist für das Pflegepersonal unzumutbar.

## Steigende Dokumentationsanforderungen

Der Dokumentationsbedarf hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. So hat die verpflichtende Dokumentation in allen Arbeitsbereichen der Pflege stark zugenommen. Es gilt die widerlegbare Prämisse, dass „alles, was nicht dokumentiert ist, als nicht geleistet gilt. Rechtliche Grundlagen für die Dokumentation finden sich in nahezu allen Gesetzen und Richtlinien (z. B. in Hygienerichtlinien, dem GuKG, dem Pflegeheimgesetz, in diversen Assessments im Rahmen der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements, im Heimaufenthaltsgesetz, in ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften, im Datenschutzgesetz). Die Dokumentation ist auch von einer strikten Rechtsprechung geprägt, die eine zeitnahe Dokumentation verlangt. Der enorm gestiegene Zeitaufwand spiegelt sich bislang nicht bzw. nur unzureichend in den Personalschlüsseln wider.

Die ständig steigenden Anforderungen führen zu einer empfundenen Verdichtung bei den Beschäftigten. Die Zeit hat einen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Pflege – so auch eine Studie zur „**Guten Pflege aus Sicht der Beschäftigten**“<sup>8</sup> im Auftrag der AK Wien bzw. die Erkenntnisse der aktuellen Studie der AK Oberösterreich. Alle befragten Personen in der Studie sagen, dass durch Zusatzaufgaben immer weniger Zeit für die Betreuung und direkte Arbeit mit den BewohnerInnen übrig bleibt.

## Fazit für Personal in der Pflege

Der Beitrag zeigt, dass es dringend eine Evaluierung der derzeitigen Mindestpflegepersonalschlüssel für die österreichischen Alten- und Pflegeheime braucht. Zu betrachten sind auf arbeitswissenschaftlicher Basis die heutigen Anforderungen der stationären Langzeitpflege. Welchen Beitrag hier

die Träger der stationären Langzeitpflege leisten können, wo es Grenzen und Gefahren gibt und wie das Bundesland Steiermark versucht, mit einem neuen Mindestpflegepersonalschlüssel den heutigen Anforderungen zu begegnen, ist Gegenstand des nächsten Beitrags.

- 
- <sup>1</sup> Arbeiterkammer Oberösterreich: Mindestpflegepersonalschlüssel deckt Arbeitsbedarf nicht ab.  
[https://ooc.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitsrecht/gesundheitsundsozialberufe/Pflege\\_braucht\\_mehr\\_Personal.html](https://ooc.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitsrecht/gesundheitsundsozialberufe/Pflege_braucht_mehr_Personal.html)  
(März 2016)
  - <sup>2</sup> Firgo, Matthias/Famira-Mühlberger, Ulrike: Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege.  
[http://www.wifo.ac.at/publikationen/detail-view=yes&publikation\\_id=47447](http://www.wifo.ac.at/publikationen/detail-view=yes&publikation_id=47447) (September 2014)
  - <sup>3</sup> Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.): Österreichischer Pflegevorsorgebericht.  
<http://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=327> (November 2015)
  - <sup>4</sup> Siehe En 1
  - <sup>5</sup> Arbeiterkammer Steiermark: Forderungen Personalbedarf in der Pflege.  
[https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/gesundheitundpflege/Personalbedarf\\_Pflege.html](https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/gesundheitundpflege/Personalbedarf_Pflege.html)  
(abgerufen 2. März 2017)
  - <sup>6</sup> Siehe En 1
  - <sup>7</sup> [https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/gesundheitundpflege/Personalbedarf\\_Pflege.html](https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/gesundheitundpflege/Personalbedarf_Pflege.html) (abgerufen 20. Juli 2016)
  - <sup>8</sup> Arbeiterkammer Wien (Hrsg.): Gute Pflege aus Sicht der Beschäftigten.  
[https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/studien/Gute\\_Pflege\\_aus\\_Sicht\\_der\\_Beschaeftigten.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/Sozialpolitik/studien/Gute_Pflege_aus_Sicht_der_Beschaeftigten.html)  
(August 2015)

# Medizin und Pflege: Sparen am falschen Ende

*Brigitte Adler, 17. Oktober 2016*

Das Gesundheitssystem ist ein bedeutendes Wirtschaftssegment. Den seit zehn Jahren stabilen Kosten von rund zehn Prozent des BIP stehen sinkende Einnahmen gegenüber. Die große und weiter steigende Zahl der Arbeitslosen wird das Finanzierungsproblem verschärfen. Aber anstatt nach neuen Einnahmequellen zu suchen und/oder die „Finanzierung aus einer Hand“ anzustreben, wird von der Politik der Sparstift angesetzt – und das noch dazu am falschen Ende und mit industriellem Denken.

## Suggestierte Qualität

Fast jede/r von uns kennt die Bilanzzahlen seines Arbeitgebers. Es wird gemessen und dokumentiert, es werden Leitlinien und Pläne erstellt. Wenn alle vorgegebenen Kriterien erfüllt sind, wird neben Effizienz auch Qualität suggeriert. Allein, es bleibt bei all diesen Vorgaben oft zu wenig Zeit: Wir sollen schneller reden, zuhören und handeln. Gleichzeitig aber sollen wir gute Medizin und Pflege gewährleisten.

## Gute Medizin und Pflege

Echte Qualität bedeutet, dass wir die Pflege an die jeweilige Situation anpassen. Gute Pflege und Medizin kann nicht funktionieren, ohne dass die Pflegenden selbst Verantwortung übernehmen. Einfühlungsvermögen und zwischenmenschlicher Kontakt sind einfach nicht messbar, aber sie sind umso effektiver. Wir wollen die Freiheit haben, selbst zu entscheiden, wo und wann Zeit investiert wird. Der Dialog zwischen den verschiedenen Berufsgruppen kann nicht durch „Dokus“ ersetzt werden. Schließlich haben wir es nicht mit souveränen KundInnen, sondern mit hilfeschuchenden Menschen zu tun.

## Sparen am falschen Ende

Die Arbeit mit den Kranken billiger zu machen, wie es die aktuelle Gesetzesnovelle festschreibt, ist kein guter Weg. Allen kritischen bis ablehnenden Stellungnahmen der Gewerkschaften, der Arbeiterkammer, der Ärztekammer oder auch privater Gesundheitsdienstleister zum Trotz wurde das „Personalkostendämpfungsprogramm“ im Sommer beschlossen. Dabei wird am falschen Ende gespart. Es führt schlichtweg kein Weg daran vorbei, Pflegefachkräfte in ausreichender Anzahl zur Verfügung zu stellen. Dies macht einerseits die demografische Entwicklung notwendig, andererseits nehmen chronische Krankheiten und Mehrfacherkrankungen insbesondere bei älteren PatientInnen zu. Dazu kommt, dass Pflegekräfte auch bislang ärztliche Tätigkeiten übernehmen müssen.

In Österreich geht die Politik einen anderen Weg: In keinem anderen Land der Welt ist die Pflege dreigeteilt, doch genau da steuert das Gesundheitssystem hin. Ab 2024 wird die Ausbildung der Fachpflege an der Fachhochschule stattfinden. Das ist gut. Die neue Pflegefachassistenz steht nach zweijähriger Ausbildung ab 2018 zur Verfügung. Sie soll nach dem Willen der Politik die Mehrheit der Pflegedienstposten besetzen. Parallel dazu wird es weiterhin die einjährige ausgebildete Pflegeassistenz geben. Zu befürchten ist, dass es zu einem Verdrängungseffekt kommen wird: MitarbeiterInnen mit niedrigem Qualifikationsgrad sind billiger in der Ausbildung und Arbeit.

## Wirtschaftlicher Sachverstand

Gute Personalausstattung zu ignorieren und somit schlechte Arbeitsbedingungen und Überlastung auf allen Ausbildungsebenen in Kauf zu nehmen, kann dazu führen, dass sich immer weniger ÄrztInnen und PflegeexpertInnen für eine Tätigkeit in derart belasteten Einrichtungen bereitfinden. Die Politik hat die Verantwortung für die Rahmenbedingungen. Ökonomie kann uns helfen. Sie kann gute Pflege und Medizin ermöglichen, ohne beidem die Richtung vorzugeben. Wir brauchen einen vernünftigen Einsatz der Steuergelder, also wirtschaftlichen Sachverstand. In der Rechnung müssen nicht messbare

Kriterien berücksichtigt werden, weil es nicht genügt, das Notwendige zu tun. Kürzungen, Einsparungen und Qualitätsverluste können unsere Gesundheit gefährden – die von MitarbeiterInnen und PatientInnen.

*Der Beitrag ist als Kommentar in **Arbeit&Wirtschaft 8/2016** erschienen.  
Schwerpunktthema der Ausgabe ist Pflege und Gesundheit.  
[www.arbeit-wirtschaft.at](http://www.arbeit-wirtschaft.at)*

# Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik: Anker oder Mühlstein für mehr Wohlstand?

*Edith Kitzmantel, 19. Jänner 2017*

Das Regelwerk der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist wesentlich von der Sorge der wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten (MS) geprägt, von ökonomischen Problemen anderer Mitgliedstaaten belastet zu werden. Die daraus resultierende Fokussierung auf einzelstaatliche „Disziplin“ hatte eine restriktive Grundausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik zur Folge. Während sich diese Ausrichtung im Wachstumsumfeld des ersten Jahrzehnts bewährt hat, hat sie seit Ausbruch der Finanzkrise die wirtschaftliche Erholung nachhaltig behindert und zur politischen Polarisierung beigetragen. Ein Ausbrechen aus diesem Korsett ist daher dringend erforderlich. Mögliche Ansätze sind die Einrichtung oder Ausweitung gemeinsamer konjunkturstützender Instrumente oder die Schaffung von Spielräumen für entsprechende Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten.

## Die vertragsrechtliche Ausgangslage

Ordnungspolitisches Leitbild der EU ist laut Grundverträgen eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“. Die konkreten wirtschaftspolitischen Ziele entsprechen weitgehend dem klassischen „**magischen Vieleck**“<sup>1</sup>, nämlich vor allem ausgewogenes und nachhaltiges Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Außengleichgewicht und soziale Gerechtigkeit. Auch soll der wirtschaftliche Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten (MS) gefördert werden. Diese Ziele werden im Eingangskapitel des EUV ohne Gewichtung aufgezählt.

Wie in den meisten Sachbereichen sind die wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten zwischen EU- und einzelstaatlicher Ebene geteilt. Bis zur Einrich-

tung der WWU lagen die wichtigsten wirtschaftspolitischen Hebel (Fiskalpolitik, Geld- und Währungspolitik, Einkommenspolitik, „Strukturpolitik“) bei den MS.

## Sorge als Bestimmungsmerkmal der europäischen Wirtschaftspolitik ...

Mit der Schaffung einer gemeinsamen Währung wurde Wirtschaftspolitik wesentlich stärker als zuvor zu einer „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“, sodass engere Abstimmung geboten war. Gleichzeitig sollten unterschiedlich starke Volkswirtschaften zusammengebracht werden, die keine „optimale Währungszone“ darstellen würden. Die Diskussion war damit stark von der Sorge der wirtschaftlich stärkeren MS geprägt, von allfälligen „makroökonomischen Schiefagen“ der Partnerländer im Wege finanzieller Beiträge oder höherer Zinsen in Mitleidenschaft gezogen zu werden.

## Diese Sorge hat die WWU wesentlich mitbestimmt.

Erstens erklärt sie den Umstand, dass implizit eine Zielhierarchie geschaffen wurde: Nur jene makroökonomischen Ziele fanden nämlich Eingang in die „richtungweisenden Grundsätze“ im AEUV, die geeignet waren, diese Sorge zu mildern. Es sind dies „stabile Preise“, „gesunde öffentliche Finanzen“ sowie eine „dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“.

Zweitens erklärt sie den Umstand, dass man sich wirtschaftspolitisch nur gegen zu starke, nicht aber gegen zu schwache makroökonomische Dynamiken gewappnet hat.

Drittens erklärt sie die dominierende Rolle, die sich der sachzuständige Rat (i. e. jener der Wirtschafts- und Finanzminister, „Ecofin“ bzw. sein informelles Pendant in der „Eurogruppe“) im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung und Überwachung vorbehalten hat.

Zwar übt die Kommission ihre reguläre Vorschlagsfunktion aus, doch bestimmt der Rat dann im Gegensatz zu den meisten Sachmaterien im Wesent-

lichen allein. Dem Europäischen Parlament (EP) kommt somit bei der Formulierung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen oder Kreditbedingungen eine stark reduzierte Rolle zu (Ex-post-Berichte und punktuelle Anhörungen).

### ... mit dem Ergebnis einer restriktiven Grundausrichtung

Die Sicherung von „Preisstabilität bei gesunden monetären Rahmenbedingungen“ wurde einem operationell unabhängigen „Europäischen System der Zentralbanken“ (ESZB) übertragen, welches die übrigen Vertragsziele des „magischen Vielecks“ nur sekundär unterstützen darf. Seit 2003 gilt ein Inflationsziel von knapp 2 Prozent.

Die fiskalpolitischen Festlegungen konzentrierten sich, dem Ziel „gesunder öffentlicher Finanzen“ entsprechend, seit Beginn auf die Verpflichtung zur länderweisen „Haushaltsdisziplin“. Bereits 1992 wurden Obergrenzen für gesamtstaatliche Nettodefizite und Bruttoschulden eingezogen („Maastricht-Kriterien“ von 3 bzw. 60 Prozent des BIP), wozu 1997 die Verpflichtung zu zumindest mittelfristig ausgeglichenem Gebarungserfolg trat („Stabilitäts- und Wachstumspakt“, SWP). 2005 wurde der SWP um eine konjunkturelle Komponente ergänzt und ein länderspezifischer „**struktureller Saldo**“<sup>2</sup> eingeführt.

Im Gefolge von Finanz- und Schuldenkrise wurden zwischen 2011 und 2013 acht (!) weitere Gemeinschaftsakte sowie ein zwischenstaatlicher „**Fiskalpakt**“<sup>3</sup> verabschiedet. Sie beinhalten weitere quantitative Budgetziele (Schuldenregel, Ausgabenregel), prozedurale Verschärfungen und budgettechnische Festlegungen. Die Fiskalregeln stehen heute im Mittelpunkt der europäischen Wirtschaftspolitik.

Das Ziel einer „dauerhaft finanzierbaren Zahlungsbilanz“ wurde ursprünglich in die „richtungsweisenden Grundsätze“ mit dem Verständnis aufgenommen, dass diese Finanzierbarkeit in einer Währungsunion ohnehin automatisch gegeben sei. Erst nach kontroversieller Diskussion der sog. „Target2-Salden“ wurde 2011 auch für „**makroökonomischer Ungleichgewichte**“<sup>4</sup> ein Überwachungsverfahren eingeführt.

Alle vergemeinschafteten Instrumente – Geld- und Währungspolitik, Fiskalregeln, Überwachung der makroökonomischen Ungleichgewichte und Überwachung der Strukturpolitik – sind in Konzeption und/oder Wirkung restriktiv angelegt. Das Vertragsziel einer „dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“, also einer Einkommenskonvergenz zwischen reicheren und ärmeren MS, sollte durch eine nicht näher definierte „engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ erreicht werden.

Die Frage, welche Konsequenzen die weitgehende Zentralisierung der wesentlichsten makropolitischen Steuerungshebel hinsichtlich der Verfolgung der Ziele Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und breiter Wohlstand hat, fand keinen vertraglichen Niederschlag. Damit blieben bei Einrichtung der WWU Zuständigkeiten und Instrumente zur Erreichung der „expansiven“ Vertragsziele offen.

Nach dem Grad der rechtlichen Verbindlichkeit ergibt sich folgende Zielhierarchie:

- » Haushaltsdisziplin (hohe rechtliche Verbindlichkeit; Sanktionsmöglichkeit bei Überschreitung von Defizit- und/oder Schuldenplafonds; hohes politisches Augenmerk; zentrale Kondition bei Hilfskrediten);
- » Außengleichgewicht (rechtlich verbindlich, aber weniger griffig; Sanktionsmöglichkeit; Kondition bei Hilfskrediten);
- » Preisstabilität (EZB-Inflationsziel von knapp 2 Prozent für Länderdurchschnitt; für MS rechtliche Bedeutung nur hinsichtlich WWU-Beitritt; doch keine direkten wirtschaftspolitischen Instrumente);
- » Beschäftigung (Koordination von „Beschäftigungsstrategien“ der MS; Zuschüsse aus EU-Haushalt);
- » Wachstum (strukturpolitische Initiativen, z. B. Binnenmarkt oder Forschung);
- » Einkommenskonvergenz zwischen reicheren und ärmeren MS (Kohäsionspolitik im Rahmen des EU-Haushalts);
- » breiter Wohlstand (keine direkten Initiativen, doch punktuell rechtlich nicht bindende Ziele, z. B. in EU-2020).

Es sind also jene makroökonomischen Ziele am verbindlichsten und wirksamsten verankert, welche grundsätzlich restriktiv angelegt sind oder wirken.

In allen EU-Grundsatzdokumenten findet sich aber weiterhin die breitere Zielpalette der Eingangskapitel der Grundverträge, wobei die Bedeutung von Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und breiterem Wohlstand gerade in den vergangenen Jahren besonders betont wurde.

### ... einer stärkeren politischen Dichotomisierung

Das besondere Prozedere, das für die wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung gilt, ist nicht ergebnisneutral. Hauptgrund ist, dass im Rat supranationale Überlegungen in der Regel eine geringere Rolle spielen als im EP und treibende Kraft einzelne, meist die großen MS sind. Auch haben im „Ecofin“ bzw. in der Eurogruppe die „Nettozahler“ (EU-Haushalt) und die „Gläubigerstaaten“ („Rettungsschirme“) überproportionales Gewicht.

Diese Rahmenbedingungen haben zu einer zunehmenden politischen Polarisierung v. a. zwischen „Nordstaaten“ und „Südstaaten“ geführt. Divergierende Interessen und/oder ordnungspolitische Vorstellungen werden meist durch Abstimmung entschieden, wobei qualifizierte Mehrheit gilt.

### ... unausgewogener Prioritäten

So wichtig es ist, die öffentlichen Finanzen nicht außer Kontrolle geraten zu lassen, so wichtig ist es auch, dabei die wirtschaftlichen Zusammenhänge und die Auswirkungen auf andere Vertragsziele zu beachten. Beides ist derzeit nur ungenügend der Fall.

**Wie mittlerweile auch die Kommission problematisiert<sup>5</sup>**, ergibt die ausschließliche Fokussierung auf länderweise Budgetdisziplin für die Region insgesamt einen rein zufälligen fiskalpolitischen Kurs. Ein solcher Ansatz erscheint angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen, der gewichtigen Budgetvolumina und der engen wirtschaftlichen Verflechtung der MS wirtschaftspolitisch nicht rational. Auch wird der Umstand, dass fiskalpolitische Aktionen einen stär-

keren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Auslastung haben, wenn mehrere MS gleichgerichtete Aktionen setzen, damit nicht beachtet und zum gemeinsamen Vorteil genützt. Negatives Beispiel ist das scharfe gemeinsame Einschwenken auf Budgetkonsolidierung im Jahr 2011, welches eine **zweite europäische Rezession eingeleitet**<sup>6</sup> hat.

Aufgrund der zentralen Stellung, welche den Fiskalregeln eingeräumt ist, werden andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen, die in die Verantwortung der MS fallen, tendenziell marginalisiert. Im Kollisionsfall greifen nämlich die Fiskalregeln, wie das Beispiel der „Europa 2020“-Strategie, welcher nur politische Verbindlichkeit zukommt, zeigt.

Das Rechtsinstrumentarium wirkt asymmetrisch, da die MS wohl zu Konsolidierung, nicht hingegen zu einem expansiveren Kurs verpflichtet werden können. Solange nicht alle MS einzeln die Zielwerte erreicht haben, geht damit tendenziell von den Fiskalregeln auch dann eine restriktive Wirkung aus, wenn sie im Aggregat erreicht sind.

Eine rein länderweise, „disziplinierte“ Betrachtung führt auch eher zu einer verengten „angebotsorientierten“ Perspektive. Daraus leiten sich zwangsläufig eine Überbetonung von Kostenfaktoren und eine Vernachlässigung gesamtwirtschaftlicher Nachfrage- und Verteilungsaspekte ab.

Schließlich sind die Fiskalregeln mittlerweile höchst komplex. Grad und Relevanz ihrer Einhaltung sind daher Nicht-ExpertInnen und damit der Öffentlichkeit kaum kommunizierbar, während ihr Vollzug administrativ aufwendig ist und kaum Raum für inhaltliche Diskussion lässt.

## ... und einer konjunkturpolitischen Achillesferse

Nach acht Jahren Quasi-Stagnation, regelmäßig nach unten revidierten Prognosen und ausgereizter Geldpolitik wird offensichtlich, dass sich die europäische Wirtschaftspolitik in einem Dilemma befindet. Dieses besteht darin, dass ein Instrument fehlt, um aus dem Teufelskreis „Stagnation – neuerliches Konsolidierungserfordernis“ auszubrechen.

Es erscheint daher ökonomisch sinnvoll, Instrumente zu schaffen, welche einen entsprechenden Nachfrageschub erlauben. Ein möglicher Ansatz ist die Einrichtung neuer Steuerungsinstrumente auf Ebene der Union. Ein zweiter – und vermutlich zielführenderer – Ansatz wäre, den budgetären Manövrierspielraum der MS auszudehnen.

*Dieser Beitrag beruht auf einer **deutlich ausführlicheren Fassung**<sup>7</sup>, die in der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“<sup>8</sup> erschienen ist. (Weitere Beiträge der – nun zur Gänze online verfügbaren – Ausgabe 3/2016<sup>9</sup> sind: Philipp Heimberger zur **Problematik struktureller Defizitvorgaben**<sup>10</sup>, Markus Knell zu **Grundlagen von Pensionskonten**<sup>11</sup> und Ewald Walterskirchen zum **Postkeynesianismus**<sup>12</sup>).*

<sup>1</sup> Feigl, Georg: Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik> (17. November 2016)

<sup>2</sup> Momentum Quarterly - Zeitschrift für sozialen Fortschritt: Vol. 5, No. 4 (2016), p. 200-264. <http://www.momentum-quarterly.org/index.php/momentum/article/download/83/55>

<sup>3</sup> Schulmeister, Stephan: Der Fiskalpakt – Hauptkomponente einer Systemkrise. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/fiskalpakt-als-systemkrise> (13. November 2014)

<sup>4</sup> Wildauer, Rafael/Stockhammer, Engelbert: Ungleichgewichte durch schulden- und exportgetriebene Wachstumsmodelle. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/ungleichgewichte-durch-schulden-und-exportgetriebene-wachstumsmodelle> (27. Mai 2016)

<sup>5</sup> Europäische Kommission: 2017 European Semester: Communication on Fiscal Stance. [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-communication-fiscal-stance\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-communication-fiscal-stance_en) (16. November 2016)

<sup>6</sup> Heimberger, Philipp: Austeritätspolitik in der Eurozone: Ein Schuss ins eigene Knie. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/austeritaetspolitik-eurozone-schuss-ins-knie> (8. November 2016)

<sup>7</sup> Kitzmantel, Edith: EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein der europäischen Wirtschaftspolitik? In: Wirtschaft&Gesellschaft Heft 3/2016. [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2016\\_42\\_3/2016\\_42\\_3\\_0431.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_3/2016_42_3_0431.pdf)

<sup>8</sup> [https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/Wirtschaft\\_und\\_Gesellschaft.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/Wirtschaft_und_Gesellschaft.html)

<sup>9</sup> <http://wug.akwien.at/2016.htm#20163> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>10</sup> Heimberger, Philipp: Das „strukturelle Defizit“ in der österreichischen Budgetpolitik: Berechnungsprobleme, Revisionen und wirtschaftspolitische Relevanz. In: Wirtschaft&Gesellschaft Heft 3/2016. [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2016\\_42\\_3/2016\\_42\\_3\\_0451.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_3/2016_42_3_0451.pdf)

<sup>11</sup> Knell, Markus: Grundlagen eines soliden und solidarischen Pensionskontensystems. In: Wirtschaft&Gesellschaft Heft 3/2016. [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2016\\_42\\_3/2016\\_42\\_3\\_0465.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_3/2016_42_3_0465.pdf)

<sup>12</sup> Walterskirchen, Ewald: Neukeynesianismus und Postkeynesianismus: Was für ein Unterschied? In: Wirtschaft&Gesellschaft Heft 3/2016. [http://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2016\\_42\\_3/2016\\_42\\_3\\_0405.pdf](http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2016_42_3/2016_42_3_0405.pdf)

# Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstands- orientierter Wirtschaftspolitik

*Georg Feigl, 17. November 2016*

Damit vermeintliche Wohlstandszuwächse nicht auf Sand gebaut werden, braucht es eine Kehrtwende für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik. Diese erfordert weit mehr als Maßnahmen für „mehr Wachstum“. Im Mittelpunkt sollten vielmehr umfassendere Ziele stehen, die für ein gutes Leben und gesellschaftlichen Fortschritt wichtiger sind. Ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik mit den Eckpunkten Lebensqualität, Beschäftigung, fair verteilter materieller Wohlstand, intakte Umwelt und Krisenvermeidung könnte dafür eine wichtige Grundlage bilden.

Knapp ein Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist es wirtschaftspolitisch nur in Ansätzen zu einem Umdenken gekommen. So formulierte etwa der österreichische **Bundeskanzler Christian Kern**<sup>1</sup> in Hinblick auf eine „zukunftsbejahende europäische Perspektive“, dass die zentrale Frage wäre, wie wir das Wohlstandsversprechen wieder einlösen könnten.

Statt das zu tun, wurde auf europäischer Ebene allerdings ab 2010 die einseitige wirtschaftspolitische Ausrichtung sogar noch verschärft. Trotz relativ klarer sozialer (Millionen zusätzlicher Arbeitslose, hohes Niveau der Ungleichheit) und ökologischer Herausforderungen (Klimaerwärmung) sowie Initiativen auf **internationaler**<sup>2</sup> wie **nationaler**<sup>3</sup> Ebene, die Wohlstand und Lebensqualität in den Fokus rücken, sollen angebotsseitige Strukturreformen verstärkt vorangetrieben werden, um mehr Exporte und damit mehr Wachstum zu erreichen. Dass dieser rein angebotsseitige Ansatz zur Förderung von Wohlstand und Lebensqualität nur wenig beiträgt, zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre.

## Alternative wirtschaftspolitische Leitlinien gefragt

Umso mehr sollte auf bestehende alternative Ansätze zurückgegriffen werden. So schlug etwa der ehemalige Leiter des WIFO, Karl Aiginger, im Rahmen des von dutzenden Forschungsinstituten getragenen „WWWforEurope“-Projektes vor, die Europäische Wirtschaftspolitik auf die Vision einer „**region with high social and environmental standards guaranteeing its citizens a high level of wellbeing**“<sup>4</sup> auszurichten. Um eine solche Vision mit Leben zu füllen, muss sie jedoch konkretisiert und handlungsleitend werden. Im **Endbericht der wegweisenden „Stiglitz-Kommission“**<sup>5</sup> findet sich die Metapher des Piloten wieder, der verlässliche Messinstrumente braucht, um auf Kurs zu bleiben. Auch wenn Politik komplizierter ist, weil weder Ziel, Kurs noch die Mittel fürs Ankommen klar sind, so lässt sich an diese Metapher anknüpfen:

- » Für die Zielfestlegung kann der Vorschlag der Stiglitz-Kommission eines „hohen und nachhaltigen Wohlbefindens“ bzw. Wohlstandes selbst herangezogen werden. Dieser umfasst ökonomische Grundlagen, aber auch andere Aspekte des Lebens sowie die natürlichen Lebensbedingungen.
- » Um über den gesellschaftlichen Kurs zur Zielerreichung entscheiden zu können, stehen politische Institutionen, Regeln und Prozesse zur Verfügung. Diese „Governance“ ist aber nicht neutral ausgestaltet, sondern enthält bereits selbst eine gewisse Vorauswahl denkbarer Routen.
- » PolitikerInnen legen dann den Kurs in Form politischer Maßnahmen fest.
- » Messinstrumente wie etwa der „**Wie geht's Österreich? - Bericht**“<sup>6</sup> der Statistik Austria können zur Feststellung der Zielerreichung eine wichtige Rolle übernehmen. Darüber hinaus bilden sie eine objektivierte Grundlage für die zukünftigen Entscheidungen über die „richtigen“ Ziele, Routen und Mittel.

Wird hingegen die aktuelle wirtschaftspolitische Governance betrachtet, so zeigt sich bspw. anhand der Empfehlungen der EU-Kommission für die Eurozone 2017, dass sie eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik erschwert: Während die EU-Kommission nun erstmalig anerkennt, dass **zusätzliche öf-**

**öffentliche Investitionen im Ausmaß von 0,5 Prozent des BIP sinnvoll<sup>7</sup>** wären, weist sie gleichzeitig darauf hin, dass die Fiskalregeln **in fast allen Ländern neue Kürzungen<sup>8</sup>** zur Folge haben müssten. Im Mittelpunkt der Politik steht – neben strikten Vorgaben für die Budgetpolitik – also immer noch das Wirtschaftswachstum. Auch wenn diese Orientierung in erster Linie über eine starke Verankerung in der öffentlichen Debatte (bspw. durch auf das Wachstum fokussierende, regelmäßig wiederkehrende Wirtschaftsprognosen) abgesichert ist, spielen Regeln (bspw. Verfassungsgrundsätze) und Prozesse (bspw. Wirtschaftsbericht der Bundesregierung oder europäischer Jahreswachstumsbericht) eine nicht zu vernachlässigende Rolle.

Das gilt umso mehr für die Versuche die Regeln und Prozesse selbst zu ändern. Sie wirken nämlich stark auf die öffentliche Debatte zurück, wie bspw. die vergangene Änderung der europäischen Governance mit dem Schwerpunkt auf strikte Budgetregeln zeigte.

## Magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik

Unabhängig von der aktuellen Prioritätensetzung galt das magische Viereck der Wirtschaftspolitik über Jahrzehnte als allgemeiner Referenzrahmen für die Wirtschaftspolitik. Es fokussierte vor allem auf Wirtschaftswachstum, aber auch auf Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Inhärente Widersprüche – beispielsweise zwischen Preisstabilität und Beschäftigung oder hohem Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – wurden transparenter und besser verhandelbar. Damit stellte das magische Viereck einen allgemein akzeptierten Rahmen dar, innerhalb dessen wirtschaftspolitische Differenzen und Interessengegensätze diskutiert und Entscheidungen evidenzbasiert getroffen werden konnten.

In Deutschland ist das magische Viereck nicht nur gesetzlich verankert, sondern bildet auch die Grundlage für den Sachverständigenrat, der für die Bundesregierung die gesamtwirtschaftliche Lage analysiert und damit die Basis für politische Entscheidungen liefert. In Österreich fehlte zwar eine for-

melle Verankerung, doch bildete das magische Viereck bzw. Vieleck auch hierzulande einen wichtigen wirtschaftspolitischen Orientierungspunkt. Über die europäische Ebene, wo es in einer leicht abgeänderten Version in den Europäischen Verträgen in Artikel 3 verankert ist, fand es zudem Eingang in das neue Bundeshaushaltsrecht.

Nimmt man die Kritik am Wirtschaftswachstum ernst, so ist ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik zu formulieren, das sowohl die neuen Erkenntnisse wie etwa der Stiglitz-Kommission als auch die Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigt. Das heißt, Wachstum durch die drei Oberziele **fair verteilter materieller Wohlstand**<sup>9</sup>, **Lebensqualität**<sup>10</sup> und **intakte Umwelt**<sup>11</sup> zu ersetzen. Zudem ist das alte Ziel „Vollbeschäftigung“ aufzuwerten und um den Aspekt „gute Arbeit“ zu ergänzen (sowohl im Stiglitz-Bericht als auch bei Statistik Austria sind Beschäftigung und gute Arbeit als Teil von Lebensqualität und materiellem Wohlstand enthalten).



Darüber hinaus sind die für die ökonomische Stabilität notwendigen Ziele „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „Preisstabilität“ vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise um die Ziele „stabile Finanzmärkte“ und „sta-

bile Staatstätigkeit“ (die sich aus stabilen Staatsfinanzen und stabilen öffentlichen Vermögen zusammensetzt) zu erweitern. Das sogenannte **Scoreboard der Europäischen Kommission**<sup>12</sup> ist hierfür zumindest in Ansätzen geeignet, auch wenn es den Fokus fälschlicherweise von den Oberzielen der Wirtschaftspolitik zu den Stabilitätszielen umlenkt und **im Detail zu kritisieren**<sup>13</sup> ist.

Für Deutschland haben Sebastian Dullien und Till van Treeck eine ähnliche Neuformulierung vorgeschlagen, auch wenn sie mehr **auf Nachhaltigkeit denn Wohlstand fokussieren**<sup>14</sup>.

## Verankerung des neuen magischen Vielecks

Angesichts eines dem marktbasierten Wirtschaftssystem eingeschriebenen Wachstumszwangs bedarf es – in Anlehnung an **Karl Polanyi**<sup>15</sup> – starker demokratischer Kontroll- und Korrekturmechanismen, um von der Wachstumsfixierung wegzukommen und ein gesellschaftlich wünschenswertes Ergebnis zu erzielen. Werden die Ziele anhand des neuen magischen Vielecks von relevanten wirtschaftspolitischen Akteuren breit diskutiert und ihre Erreichung adäquat gemessen, könnte dies bereits ein Einstieg in den Umstieg auf eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik sein – in Europa wie auch in Österreich.

Als Referenzfolie für die Diskussion über eine erfolgreiche Verankerung wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik können die zuletzt beschlossenen **Reformen der europäischen wirtschaftspolitischen Governance**<sup>16</sup> (REWG) dienen. Zwar sind sie vor allem unter wirtschaftspolitischen (Fokus auf Haushaltskonsolidierung und Wettbewerbsfähigkeit) und demokratiepolitischen (Stärkung von Exekutive und nicht repräsentativen ExpertInnen, Schwächung der Parlamente und der Zivilgesellschaft) Gesichtspunkten abzulehnen; Aber in Kontrast dazu können diese Wegmarken als richtungsweisend dafür angesehen werden, was für die wirkungsvolle Verankerung wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik (VWW) wichtig ist:

- » ein kohärenter wirtschaftspolitischer Prozess mit jährlich wiederkehrenden wirtschaftspolitischen Debatten und Beschlüssen insbesondere über zu-

künftige Prioritäten (REWG: das Europäische Semester, u. a. mit Prioritäten für das kommende Jahr, länderspezifische Empfehlungen und „Genehmigung“ von Budgetplänen, das **erst gestern neu gestartet**<sup>17</sup> wurde; VWW: Dominanz der Exekutive in der REWG müsste durch einen breiten parlamentarischen Entscheidungsprozess unter Einbindung von Sozialpartnern und Zivilgesellschaft verhindert werden)

- » ein neues Indikatorenset zur Messung wirtschaftspolitischer Ziele (REWG: Scoreboard zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten; VWW: Wohlstandsorientiertes Indikatorenset ähnlich dem der Statistik Austria)
- » Festlegung von Regelgrenzen für besonders wichtige Indikatoren und vordefinierte Prozesse zum Umgang mit Überschreitungen (REWG: Regeln des fälschlicherweise so genannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes und Androhung von Sanktionen; VWW: Fokus auf flexiblere Orientierungsgrößen mit der Konsequenz eines breiten öffentlichen Diskussionsprozesses)
- » neue beratende Institutionen, die Kursabweichungen analysieren und die Grundlage für eine Debatte über sinnvolle Kursänderungen legen (REWG: Fiskalräte als parademokratische ExpertInnengremien für Budgetpolitik; VWW: repräsentativer Wohlstandsrat plus parlamentarische und öffentliche Debatte)
- » neue Analyseinstrumente (REWG: Jahreswachstumsbericht, Länderberichte; VWW: Jahreswohlstandsberichte auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene)

## Wohlstandsorientierte wirtschaftspolitische Einstiegsprojekte

Als ein weiteres Hindernis für eine verstärkte Verankerung wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik erscheinen gesellschaftliche Kräfteverhältnisse. Um diese zu verschieben, könnten mehrheitsfähige wohlstandsorientierte Einstiegsprojekte einen ersten Schritt darstellen.

Betrachtet man die Ziele des neuen magischen Vielecks, so dürfte in der aktuellen Situation relativ unbestritten sein, dass vorrangig Maßnahmen gesucht sind, die – ohne die staatlichen Haushalte übermäßig zu belasten –

- » die Arbeitslosigkeit reduzieren,
- » die ökologische Krise entschärfen und
- » eine fairere Verteilungssituation schaffen.

Hier bieten sich mehrere Schwerpunkte an, wie etwa diverse Formen der **Arbeitszeitverkürzung**<sup>18</sup> oder eine **globale Expansion von Sozial- und Umweltstandards**<sup>19</sup>. Auch der Ausbau sozialer Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Ganztagschulen, Bildungsangebote, Sozialarbeit und Pflege könnte ein zentraler Punkt sein, da er hinsichtlich Lebensqualität, Beschäftigung, einer besseren Verteilung des Wohlstandes sowie dessen zukünftiger Absicherung besonders erfolgversprechend ist. Letztlich wäre ein **sozial-ökologisches Investitionsprogramm**<sup>20</sup> besonders wohlstandsfördernd, gerade auch vor dem Hintergrund von Ökologisierung und Digitalisierung unserer Lebensweise sowie dem anhaltenden Zuzug in die Ballungsräume.

<sup>1</sup> Kern, Christian: Repowering Europe: How to combat austerity, alienation and Brexit.

<https://www.socialeurope.eu/2016/09/europe-must-become-fair-again> (27. September 2016)

<sup>2</sup> <http://wikiprogress.org/browse-wikiprogress> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>3</sup> Wegscheider-Pichler, Alexandra: Wohlstands- und Fortschrittsmessung für Österreich.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wohlstands-und-fortschrittsmessung-fuer-oesterreich> (3. Februar 2015)

<sup>4</sup> Aiginger, Karl: This Can Still Be Europe's Century.

[http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=58984&mimetype=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=58984&mimetype=application/pdf) (August 2016)

<sup>5</sup> Stiglitz, Joseph et al.: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

[http://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/1267/1/Measurement\\_of\\_economic\\_performance\\_and\\_social\\_progress.pdf](http://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/1267/1/Measurement_of_economic_performance_and_social_progress.pdf) (abgerufen 14. März 2017)

<sup>6</sup> Statistik Austria: „Wie geht's Österreich?": Hohe Lebenszufriedenheit trotz negativer Entwicklungen bei Einkommen und Konsum; Emissionsrückgänge aber hoher Ressourcenverbrauch. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/initiativen\\_zur\\_fortschrittsmessung/110418.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/initiativen_zur_fortschrittsmessung/110418.html) (11. Juli 2016)

<sup>7</sup> Europäische Kommission: Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Eurowährungsgebiet. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance_de.pdf) (16. November 2016)

<sup>8</sup> Europäische Kommission: Anhänge - Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Eurowährungsgebiet. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance-annex\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance-annex_de.pdf) (16. November 2016)

<sup>9</sup> Statistik Austria: Materieller Wohlstand. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/wie\\_gehts\\_oesterreich/materieller\\_wohlstand/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/materieller_wohlstand/index.html) (abgerufen 2. März 2017)

<sup>10</sup> Statistik Austria: Lebensqualität. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/wie\\_gehts\\_oesterreich/lebensqualitaet/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/lebensqualitaet/index.html) (abgerufen 2. März 2017)

- 
- <sup>11</sup> Statistik Austria: Umweltorientierte Nachhaltigkeit. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/wie\\_gehts\\_oesterreich/umwelt/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/umwelt/index.html) (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>12</sup> Eurostat: Indicators. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbances-procedure/indicators> (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>13</sup> Feigl, Georg/Zuckerstätter, Sepp: Wettbewerbs(des)orientierung. [http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope\\_Policy\\_Paper\\_002.pdf](http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_002.pdf) (April 2013)
- <sup>14</sup> Dullien, Sebastian/van Treeck, Till: Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09442.pdf> (November 2012)
- <sup>15</sup> Thomasberger, Claus: Karl Polanyi – auch 50 Jahre nach seinem Tod aktuell. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/polanyi> (18. August 2014)
- <sup>16</sup> Feigl/Leonardi/Pernot/Stoleroff/Tomev/Triantafillou: The new EU Economic Governance and its impact on the national collective bargaining systems. <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/GocobaOKfinal.pdf> (November 2014)
- <sup>17</sup> Europäische Kommission: Europäisches Semester – Herbstpaket: Hin zu einer stärkeren wirtschaftlichen Erholung zum Wohle aller. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3664\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3664_de.htm) (16. November 2016)
- <sup>18</sup> Poyntner, Philipp: Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeitverkuerzung-als-beschaeftigungsmotor> (11. März 2016)
- <sup>19</sup> Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Tamesberger, Dennis: Von freien zu zivilisierten Märkten. Ein New Deal für die europäische Handelspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/von-freien-zu-zivilisierten-maerkten-ein-new-deal-fuer-die-europaeische-handelspolitik> (19. Februar 2015)
- <sup>20</sup> Feigl, Georg/Wukovitsch, Florian: Öffentliche Investitionen als zentrales Element einer sozial-ökologischen Erneuerung. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-investitionen-als-zentrales-clement-einer-sozial-oekologischen-erneuerung> (14. September 2016)

# Messung von Wohlstand und Fortschritt in Österreich

*Alexandra Wegscheider-Pichler, 24. November 2016*

Im Rahmen des Projekts „**Wie geht's Österreich?**“<sup>1</sup> (WgÖ?) veröffentlicht Statistik Austria neben dem Bruttoinlandsprodukt ein Set von 30 Schlüsselindikatoren und weiteren Subindikatoren, das die verschiedenen Dimensionen von Wohlstand und Fortschritt für Österreich bestmöglich abbilden soll, sowie einen darauf aufbauenden umfassenden jährlichen **Bericht**<sup>2</sup>. Aktuell zeigt sich folgendes Bild: Die subjektive Einschätzung der Lebenszufriedenheit bleibt hoch trotz negativer Entwicklungen bei Einkommen und Konsum; Emissionsrückgänge seit 2005 stehen einem hohen Energie- und Ressourcenverbrauch gegenüber.

## Messung von Wohlstand und Fortschritt: BIP +30

Das Indikatorenset zu Wie geht's Österreich? liefert Informationen zu den drei Bereichen „materieller Wohlstand“, „Lebensqualität“ und „Umwelt“, die das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ergänzen und damit zu einem breiteren Verständnis der Wohlstandsentwicklung unserer Gesellschaft beitragen sollen. Das Set ist in Schlüssel- und Subindikatoren gegliedert: Schlüsselindikatoren sind die aus Sicht der Stakeholder zentralen Maßzahlen der jeweiligen Dimension. Neben dem BIP wurden weitere 30 Schlüsselindikatoren ausgewählt. Da die Entscheidung für einen bestimmten Schlüsselindikator immer auch einen Kompromiss darstellt, wird dieser durch Subindikatoren ergänzt, welche zusätzlich Informationen bereitstellen.

Eine 5-teilige Bewertungsskala mit Wettersymbolen für die meisten dieser Schlüsselindikatoren gibt einen schnellen Überblick. Die Bewertung der Schlüsselindikatoren wurde von einer Gruppe externer Expertinnen und Experten aus unabhängigen Forschungsinstitutionen (IHS, SERI, UBA, WIFO, WU) vorgenommen. Die Beurteilung erfolgt gemäß einer 5-teiligen Skala,

die durch Piktogramme illustriert wird. Gegenstand der Bewertung waren kurzfristige (letzte 3 Jahre) und langfristige Entwicklungen des jeweiligen Indikators (zumindest 10 Jahre). In Fällen, in denen den Indikatoren verbindliche politische Zielsetzungen zugrunde liegen (z. B. „Europa 2020“-Ziele), wurde die Entfernung vom oder die Erreichung des Zielpfades als wichtiges Beurteilungskriterium herangezogen.

## Wie geht's Österreich? – kurzfristige Betrachtung

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Schlüsselindikatoren (BIP +30) nach kurzfristiger Bewertung (letzte 3 Jahre der Datenreihen):

Beurteilung der Schlüsselindikatoren\* (kurzfristig = Entwicklung der letzten 3 Jahre)

Wohlstand 			Lebensqualität 			Umwelt 		
	Arbeitsproduktivität							
			Umweltbelastung in der Wohnumgebung			Treibhausgasemissionen		
			Subjektive Lebenszufriedenheit			Feinstaub-Emissionen (PM <sub>10</sub> )		
	Hohe/niedrige Bruttojähreseinkommen		Armuts- oder Ausgrenzunggefährdung			Erneuerbare Energieträger		
	Gender Pay Gap		Erwerbstätigenquote			Inländischer Materialverbrauch		
	S80/S20 Einkommensquintil-Verhältnis		Subjektiver Gesundheitszustand			Energieverbrauch des Verkehrs		
			Physisches Unsicherheitsempfinden					
	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf real		Arbeitslosenquote			Bio- und Naturschutzflächen		
	Einkommen privater Haushalte pro Kopf					Energiesicher Endverbrauch		
	Konsum privater Haushalte pro Kopf					Transportleistung des Lkw-Verkehrs		
						Ökosteuerteile		
						Umweltwirtschaft (Umweltumsatz)		
						Flächeninanspruchnahme		
						Energieintensität (Effizienz)		
	Nicht bezahlte Arbeit		Tertiärquote					
			Tragfähigkeit sozialer Beziehungen					
			Freizeitaktivitäten					
			Vertrauen in das politische System					
	Nicht bewertet							

Quelle: Statistik Austria, Wie geht's Österreich? \*Nicht alle 30 Schlüsselindikatoren sind bewertbar.



Der einzige Indikator mit einer sehr guten Bewertung des Verlaufs der letzten 3 Jahre ist die Arbeitsproduktivität (BIP je geleisteter Arbeitsstunde): hier gab es seit 2013 einen deutlichen Anstieg.



Seit 2013 lässt sich bei den Umweltbelastungen in der Wohnumgebung eine leichte Verbesserung feststellen, weshalb der kurzfristige Verlauf tendenziell positiv bewertet wird. Bei der gesamten Lebenszufriedenheit gab es zwischen 2014 und 2015 einen Rückgang des Anteils der sehr unzufriedenen Personen, weshalb diese Entwicklung ebenfalls als tendenziell positiv bewertet wird, genauso wie die kurzfristige Entwicklung der Treibhausgasemissionen, die Belastung durch PM10-Emissionen und der Anteil der erneuerbaren Energieträger.



Nahezu keine Veränderung in den letzten 3 Jahren zeigten sich bei den Indikatoren reale Entwicklung der hohen und niedrigen Bruttojahreslöhne, sekundäre Einkommensverteilung, Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung, subjektiver Gesundheitszustand, physisches Unsicherheitsempfinden, Materialverbrauch und Energieverbrauch des Verkehrs. Bei den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden gab es zwar einen Rückgang, da dieser aber nur langsam vorangeht und der Wert international auf einem hohen Niveau liegt, wird auch dieser Indikator neutral bewertet. Die Erwerbstätigenquote ging geringfügig zurück und befindet sich nicht mehr auf dem Zielpfad für 2020. Da dies auch durch den Anstieg der Bevölkerung bedingt ist, fällt die kurzfristige Bewertung ebenfalls neutral aus.



Tendenziell negative Entwicklungen in den letzten drei Beobachtungsjahren sind beim BIP pro Kopf, bei den realen Haushaltseinkommen, beim Konsum, bei der Arbeitslosigkeit, bei den Flächen mit biologischer Bewirtschaftung, beim Transportaufkommen des Lkw-Verkehrs und beim Umsatz der Umweltwirtschaft zu verzeichnen. Beim Energieverbrauch gab es eine Stagnation, da das Niveau aber deutlich zu hoch ist, wurde diese Entwicklung auch tendenziell negativ beurteilt.

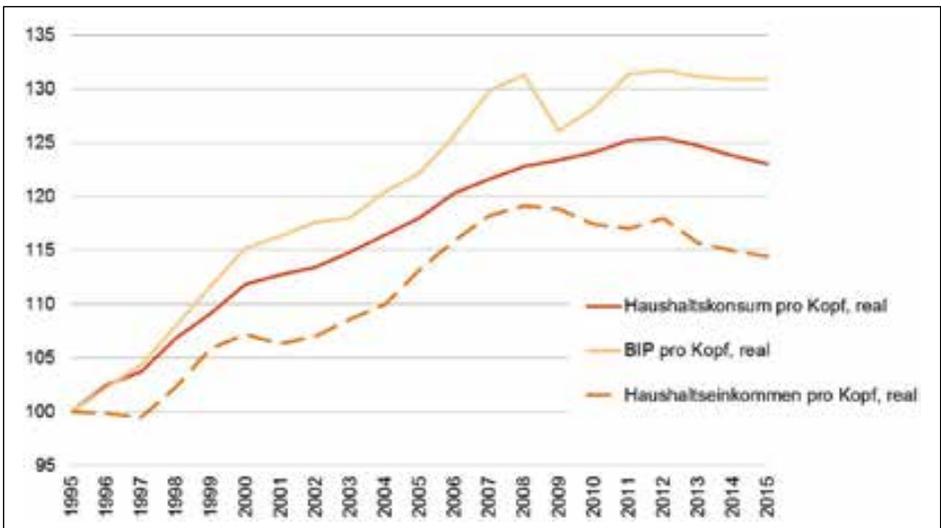


Eine eindeutig negative Bewertung wurde beim Indikator Energieintensität vergeben. Hier gab es in den letzten beiden Jahren wieder einen deutlichen Anstieg, womit sich die Entwicklung deutlich vom Zielpfad entfernt. Die Flächeninanspruchnahme wurde ebenfalls negativ bewertet.

## Materieller Wohlstand – über das BIP hinaus

Ob und in welchem Ausmaß die privaten Haushalte ihre Bedürfnisse befriedigen können, ist ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung von Wohlstand, der im Schlüsselindikator Haushaltskonsum zum Ausdruck kommt. Für die privaten Haushalte stehen neben den verfügbaren Einkommen auch die vom Staat und von den privaten Organisationen ohne Erwerbszweck bereitgestellten sozialen Sachtransfers (v.a. Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen) zum Konsum zur Verfügung. Informationen zu Einkommen und Konsum der privaten Haushalte ergänzen somit das Indikatorenset, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass hinter diesen Zahlen Durchschnittswerte stehen, also Verteilungsfragen weitgehend noch ausgeblendet sind. Daten zur Verteilung von Einkommen und Vermögen und der unbezahlten Produktion sind daher ebenfalls im Indikatorenset enthalten.

### Entwicklung BIP, Konsum und Einkommen



Quelle: Statistik Austria, VGR (Verbrauchskonzept), Wie geht's Österreich?

2015 stagnierte das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (AT: 0,0 Prozent, EU-28: +1,9 Prozent). Neben der Entwicklung ist aber auch das Niveau eine

wesentliche Komponente der Wohlstandsbetrachtung. Im EU-Vergleich lag Österreich 2015 beim **BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS) nach wie vor an vierter Stelle**<sup>3</sup>.

Das real verfügbare Einkommen der Haushalte pro Kopf (inkl. sozialer Sachtransfers, nach dem Verbrauchskonzept) wuchs von 1995 bis 2015 durchschnittlich um 0,7 Prozent pro Jahr. Zwischen den Krisenjahren 2009 und 2015 war die Einkommensentwicklung aber rückläufig (-0,6 Prozent pro Jahr), sodass 2015 die Einkommen pro Kopf unter dem Niveau von 2006 lagen. Die im Vergleich zum BIP schwächere Einkommensentwicklung im Beobachtungszeitraum ist neben dem Einbruch der Vermögenseinkommen im Zuge der Wirtschaftskrise vor allem auf die mäßigen Zuwächse der nominellen ArbeitnehmerInnenentgelte sowie der im EU-Vergleich höheren Inflation zurückzuführen. Der Haushaltskonsum stieg seit 2009 verhaltener als das BIP und ging 2015 im Vergleich zum Vorjahr um 0,6 Prozent zurück.

## Verteilung des materiellen Wohlstands relevant

Betrachtet man die inflationsbereinigte Entwicklung der hohen und niedrigen Bruttojahreseinkommen der unselbständig Beschäftigten, wird ersichtlich, dass die Einkommen des ersten Einkommensquartils seit 2008 stark zurück gingen und 2014 19 Prozent unter jenen des Jahres 1998 lagen. Die Einkommen des obersten Quartils stiegen seit 1998 um insgesamt 2 Prozent an und stagnieren seit 2012. Im langfristigen Verlauf kann damit ein Auseinanderdriften von niedrigen und hohen Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen beobachtet werden, wobei seit 2012 die Spreizung jedoch nahezu unverändert blieb. Das Auseinanderdriften hoher und niedriger Bruttojahreseinkommen reflektiert auch die veränderte Struktur des Arbeitsmarkts wie beispielsweise den Anstieg der Teilzeitquote.

Die Verteilung der verfügbaren Nettohaushaltseinkommen (S80/S20 – Einkommensquintilsverhältnis) auf **Basis der EU-SILC-Erhebung**<sup>4</sup> blieb jedoch seit 2011 nahezu unverändert, Haushalte im obersten Quintil hatten viermal

mehr Einkommen als jene im untersten. Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied (Gender Pay Gap) zwischen Männern und Frauen lag in Österreich weiterhin auf einem – im internationalen Vergleich – hohen Niveau. Auch das Vermögen der Haushalte zeigte nach Daten des „Household, Finance and Consumption Survey“ (HFCS 2014 der OeNB) **eine erhebliche Ungleichverteilung**<sup>5</sup>.

## Lebensqualität – objektiv und subjektiv gemessen

Um die Lebensqualität möglichst breit darzustellen, werden bei „**Wie geht's Österreich?**“<sup>6</sup> objektiven Daten wie der Erwerbstätigenquote subjektive Ergebnisse aus Befragungen (**Datenbasis EU-SILC**<sup>7</sup>) etwa zur Lebenszufriedenheit oder zur physischen Unsicherheit gegenübergestellt.

In Österreich ist hinsichtlich der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung seit 2008 eine Tendenz in die gewünschte Richtung zu beobachten: Der Anteil der armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Bevölkerung reduzierte sich von 20,6 Prozent im Jahr 2008 auf 18,3 Prozent im Jahr 2015, wobei das – ein Jahr nach der Hälfte des Beobachtungszeitraums – etwa 148.000 Personen entspricht. 2013 und 2014 kam es jedoch zu einem leichten Anstieg, gefolgt von einem neuerlichen Rückgang 2015, so dass die Quote nun knapp am Zielpfad für 2020 liegt.

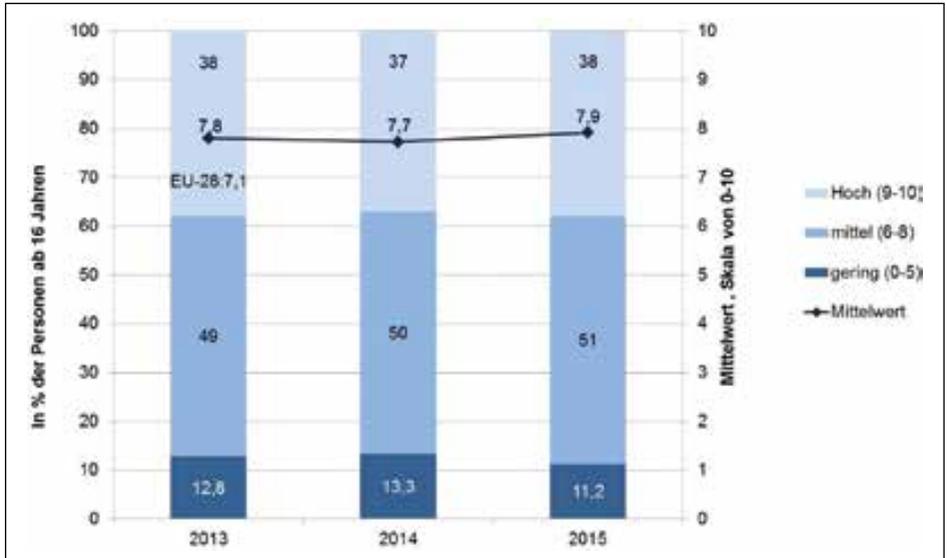
Hinsichtlich der auf die Arbeitswelt bezogenen Indikatoren steht die Erwerbstätigenquote im Mittelpunkt, die nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2009 zuletzt – bedingt durch den Anstieg der Bevölkerung – wieder leicht zurückging. Im Indikatorenset WgÖ? stellt – neben der Arbeitslosigkeit – der Indikator zur Arbeitszufriedenheit eine wichtige Ergänzung dar, da aus subjektiven Daten Informationen zur persönlichen Einschätzung der Arbeitsqualität abgeleitet werden können. Gerade im Zusammenhang mit Lebensqualität ist die Anzahl (bzw. die Erhöhung) von Beschäftigungsverhältnissen noch kein ausreichender Beleg für einen positiven Einfluss auf diese. „More and better jobs“ ist demgemäß auch das Motto der **Europäischen Beschäftigungsstrategie**<sup>8</sup>. 2015 wählten sehr viele Erwerbstätige (20- bis 64-Jährige)

hohe Zufriedenheitswerte mit ihrer Arbeit: 40,9 Prozent wählten einen Wert von 9 oder 10, nur 10,3 Prozent gaben Werte von 5 oder darunter an. Die mittlere Arbeitszufriedenheit veränderte sich seit 2013 kaum und lag 2015 bei 7,9.

13 Prozent der Bevölkerung gaben 2015 an, in ihrer Wohngegend Probleme mit Kriminalität, Gewalt oder Vandalismus zu haben, dabei gab es in den letzten drei Jahren nur geringe Veränderungen. Vergleicht man die Werte für Österreich mit den EU-Werten, so zeigt sich, dass sich Österreicherinnen und Österreicher in ihrer Wohngegend sicherer fühlen (und immer sicherer gefühlt haben) als EU-Bürgerinnen und EU-Bürger im Durchschnitt. 17 Prozent der Wohnbevölkerung waren 2015 durch Lärm von Nachbarn oder der Straße belastet. Luft und Wasserverschmutzung sowie Ruß führten 2015 bei 11 Prozent zu Belastungen.

Der Schlüsselindikator (subjektive) Lebenszufriedenheit misst, wie eine Person ihr Leben als Gesamtes bewertet. Der Begriff „Leben“ umfasst somit sämtliche Lebensbereiche dieser Person zu einem bestimmten Zeitpunkt. Auf einer 11-stufigen Skala von 0 (überhaupt nicht zufrieden) bis 10 (vollkommen zufrieden) ergab sich für die gesamte (subjektive) Lebenszufriedenheit ein Mittelwert von 7,9. Die mittlere Lebenszufriedenheit lag damit auf dem Niveau der beiden Vorjahre. Allerdings ist der Anteil der Personen mit einer geringen Zufriedenheit (fünf oder weniger) mit 11 Prozent niedriger als in den beiden Vorjahren, in denen sie bei 13 Prozent lag. Interessant ist dabei, dass die Lebenszufriedenheit mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich zunimmt. Während das unterste Einkommensquintil 2015 eine mittlere Lebenszufriedenheit von 7,3 aufwies, lag der entsprechende Mittelwert im obersten Einkommensfünftel bei 8,4.

## Entwicklung der subjektiven Lebenszufriedenheit



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, EU-SILC 2013 – 2015.

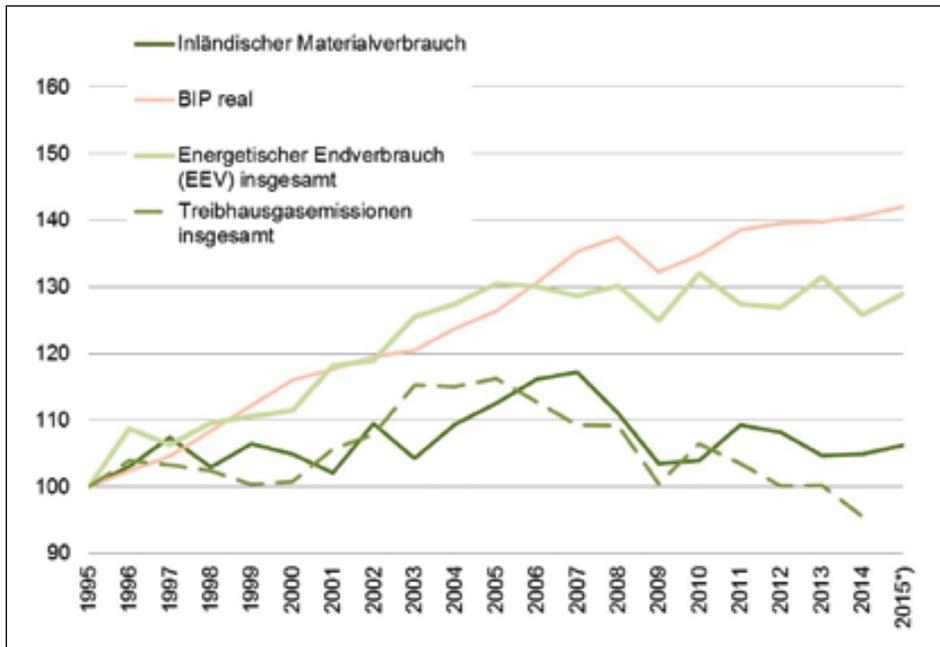
## Umwelt – durchwegs zu hoher Ressourcenverbrauch, aber erste Lichtblicke

Das gegenwärtige Wohlbefinden hat sowohl mit ökonomischen Ressourcen (wie Einkommen) als auch mit sozialen Aspekten der Lebensqualität (z. B. Bildung und Gesundheit) zu tun. Deren Nachhaltigkeit hängt davon ab, ob sie an künftige Generationen weitergegeben werden können. Wohlstand und Fortschritt lassen sich daher erst durch die Einbeziehung der Umweltperspektive – etwa Auswirkungen des Ressourcenverbrauchs oder der Schadstoffbelastung – umfassend beurteilen. **Wie geht's Österreich?**<sup>9</sup> zeigt auf, dass die hohen Verbräuche von Ressourcen wie Boden oder Energie weiterhin ernste Problemfelder darstellen. Feinstaub- und Treibhausgasemissionen verzeichneten dagegen in den letzten Jahren Rückgänge.

In Österreich stieg der inländische Materialverbrauch im Zeitraum 1995 bis 2015 (vorläufige Schätzung durch Eurostat) um 6,3 Prozent. Das reale

BIP wuchs im selben Zeitraum um 42 Prozent, was einer erhöhten Materialeffizienz (BIP/DMC) entspricht. Allerdings startete der Materialverbrauch 1995 auf zu hohem Niveau, um den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zu entsprechen und fiel auch nie unter den Ausgangswert des Jahres 1995. In den letzten beiden Beobachtungsjahren zeigte sich ein minimaler Anstieg. Der durchschnittliche nationale Ressourcenverbrauch lag 2015 bei 22 Tonnen und war damit deutlich höher als der Durchschnitt der EU-28 mit 13,2 Tonnen pro Kopf. Der österreichische DMC pro Kopf liegt vor allem bei den Materialgruppen Biomasse und nichtmetallische Mineralien (vor allem Baurohstoffe) über dem EU-Mittelwert.

## Entwicklung BIP, Materialverbrauch, Energie und Treibhausgasemissionen



Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Materialflussrechnung, Energiebilanzen, VGR; UMWELTBUNDESAMT; EURO-STAT. \*) Umweltwerte stellen vorläufige Ergebnisse dar.

Die Flächeninanspruchnahme insgesamt (Bau- und Verkehrsflächen, Sportanlagen, Infrastrukturfächen) nahm in den Jahren 2001 bis 2015 deutlich zu

(+23,1 Prozent). Damit wuchs die Flächeninanspruchnahme im Beobachtungszeitraum deutlich schneller als die österreichische Bevölkerung (+7,3 Prozent). Die damit einhergehende Bodenversiegelung stellt eines der größten **Umweltprobleme**<sup>10</sup> dar.

Der Energetische Endverbrauch wuchs von 1995 bis 2015 (vorläufiges Ergebnis) mit 29 Prozent etwas verhaltener als das reale BIP (+42 Prozent). Während die Entwicklung von Energieverbrauch und realem BIP über lange Jahre sehr ähnlich verlief, zeigte sich seit dem Jahr 2006 für ersteren eine Abschwächung des Wachstums. Wichtig wäre jedoch nicht nur eine Stabilisierung des Verbrauchs, sondern auch eine Reduktion unter das Niveau von 1995 (siehe **Energieeffizienzgesetz**<sup>11</sup>).

Positive Entwicklungen im Umweltbereich sind etwa für Feinstaub und erneuerbare Energieträger zu verzeichnen. So sanken die Feinstaub-Emissionen (PM10) zwischen 1995 und 2014 um 21 Prozent. Der Anteil der anrechenbaren erneuerbaren Energieträger erhöhte sich auf rund 34 Prozent im Jahr 2015, was ein Erreichen des nationalen „Europa 2020“-Ziels von 34 Prozent wahrscheinlich macht. Die Treibhausgasemissionen sind zwar über die gesamte Periode 1995–2014 auf zu hohem Niveau, jedoch zeigt sich seit 2006 ein abnehmender Trend: Ab 2006 bis 2014 gab es einen Rückgang um insgesamt 17,8 Prozent und damit eine Entkoppelung von der Wirtschaftsleistung (BIP). Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Emissionen 2014 um 4,7 Prozent und lagen damit erstmals deutlich unter dem Ausgangswert 1995.

*Dieser Beitrag basiert auf den aktuellsten Ergebnissen des Projekts „Wie geht’s Österreich?“, in dessen Rahmen jährlich ein **umfassender Bericht**<sup>12</sup> (inkl. **Kurzfassung**<sup>13</sup>) erscheint.*

- 
- <sup>1</sup> Statistik Austria: Wie geht's Österreich.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/wie\\_gehts\\_oesterreich/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/index.html)  
(abgerufen 2. März 2017)
- <sup>2</sup> Statistik Austria: Was ist „Wie geht's Österreich?“  
[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/wohlstand\\_und\\_fortschritt/wie\\_gehts\\_oesterreich/was\\_ist\\_wie\\_gehts\\_oesterreich/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohlstand_und_fortschritt/wie_gehts_oesterreich/was_ist_wie_gehts_oesterreich/index.html) (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>3</sup> Marterbauer, Markus: Österreichs BIP pro Kopf in der EU-Spitzengruppe.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/oesterreichs-bip-pro-kopf-in-der-eu-spitzengruppe> (18. Juli 2016)
- <sup>4</sup> Statistik Austria: SILC.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/frageboegen/private\\_haushalte/eu\\_silc/index.html](http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/private_haushalte/eu_silc/index.html) (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>5</sup> Marterbauer, Markus: HFCS 2014: Starke Konzentration und erhebliche Unterschätzung des Reichtums in Österreich.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/hfcs-2014-starke-konzentration-und-erhebliche-unterschaetzung-des-reichtums-in-oesterreich>  
(21. Juni 2016)
- <sup>6</sup> Siehe En 1
- <sup>7</sup> Siehe En 4
- <sup>8</sup> Europäische Kommission: Europäische Beschäftigungsstrategie.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&clangId=de> (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>9</sup> Siehe En 1
- <sup>10</sup> Umweltbundesamt: Flächeninanspruchnahme.  
[http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp\\_flaecheninanspruchnahme](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme) (abgerufen 2. März 2017)
- <sup>11</sup> Energieeffizienzpaket des Bundes:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2014\\_I\\_72](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2014_I_72)
- <sup>12</sup> Siehe En 2
- <sup>13</sup> Siehe En 2

# Andere Wirtschaftspolitik benötigt ein ausgeweitetes Indikatorensystem

*Ulrich Brand und Markus Griesser, 7. Dezember 2016*

Mit der Krise ab 2007 wurde die einseitige Orientierung der Wirtschaftspolitik am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verstärkt infrage gestellt. Erfahrungen der sozialen Spaltung, zunehmende Arbeitsverdichtung und die ökologische Fragwürdigkeit vieler Produkte – dies und vieles andere mehr – wurde breiter diskutiert. Daraus erwachsen Forderungen nach einer stärker auf Wohlstand ausgerichteten Politik, die den einseitigen Fokus auf Wachstum überwinden möchte. Dieser Neuorientierung stehen jedoch Hindernisse im Weg, die wir für Österreich in den Bereichen Wissenschaft, Politik und öffentlicher Diskurs **genauer zu verorten versuchen**<sup>1</sup>.

Das Band von wirtschaftlichem Wachstum und gesellschaftlichem Wohlstand bzw. individueller Lebensqualität scheint **immer angespannter und in vielen Fällen gar zerrissen**<sup>2</sup> zu sein. Auch die Kritik am neoliberalen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft nimmt seit dem Ausbruch der Krise zu. Der Finanzmarkt-Kapitalismus mit seiner Fixierung auf „shareholder value“ erzeugt sichtbare Instabilität. Diese wachsende Kritik führte aber auch zu einem wachsenden Problembewusstsein.

So plädierte die sog. Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission, die der damalige französische Staatspräsident Sarkozy Anfang 2008 einsetzte, für ein deutlich ausgeweitetes Verständnis von Wohlstand und Lebensqualität. Ähnliches gilt für die von 2011–2013 arbeitende **Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“**<sup>3</sup> des Deutschen Bundestages. In Österreich präsentierte die Statistik Austria im Oktober 2012 mit dem pfiffigen Titel „Wie geht’s Österreich?“ ein eigenes Indikatorensystem. Auch das WIFO nahm die Debatte auf, einerseits prominent in ihrem **europäischen Leitprojekt „WWWforEurope“**<sup>4</sup>, andererseits gibt es Überlegungen, dem Thema auch im Rahmen der Konjunkturprognosen des Instituts mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Indikatoren werden damit zum Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen und Machtfragen. Umkämpft ist, welchen Indikatoren in der Politik mehr Bedeutung zugemessen wird – und welche Prioritäten damit gesetzt werden sollen. Der Vorschlag für ein **magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik**<sup>5</sup>, wie er jüngst hier vorgestellt wurde, umfasst beispielsweise die Dimensionen fair verteilter materieller Wohlstand, Lebensqualität, Umwelt, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, stabile Staatstätigkeit, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stabile Finanzmärkte. Der mit Blick auf diese Ziele verfolgte Pfad wäre im Zeitverlauf durch geeignete Indikatoren zu erfassen.

Die Kritik am BIP als alleinigem Indikator gesellschaftlichen Wohlstands und an einer einzig auf Wachstum setzenden Wirtschaftspolitik ist dabei nicht neu. Bereits in der Krise des Nachkriegskapitalismus zu Beginn der 1970er-Jahre äußerte sich etwa der Unmut darüber, dass das BIP auch Umweltzerstörung und Reparaturleistungen „positiv“ darstellt. Der Titel „Grenzen des Wachstums“ des Berichts an den Club of Rome von 1972 brachte viele Einschätzungen auf den Punkt.

## Auf dem Weg zu einem neuen sozial-ökologischen Verständnis von Wohlstand?

Ein sozial-ökologisch erweitertes Verständnis von gesellschaftlichem Fortschritt und Wohlstand wird **zwar breit diskutiert**<sup>6</sup>. Auch könnte es durch den neuen, für ökologische Fragen sensibilisierten Bundespräsidenten in der öffentlichen Debatte sogar aufgewertet werden. Seine Umsetzung in konkrete Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik steht bislang jedoch noch aus.

Vielmehr dominiert nach wie vor Austeritätspolitik, die ihre negativen Wirkungen nachweislich auf dem Rücken der schwächeren Bevölkerungsgruppen sowie auf dem gesellschaftlichen Wohlstand insgesamt entfaltet. Fragen der Verteilung nicht bloß von Einkommen und Vermögen, seitens der genannten Kommissionen als wichtig für die Gestaltung der Zukunft erachtet, werden nicht angegangen. Umweltprobleme werden durch mehr oder weniger erfolg-

reiche Versuche, eine ökologische Modernisierung voranzutreiben, nicht an ihrer Wurzel gepackt. Die auf Naturausbeutung und immer weiterer wirtschaftlicher Expansion basierende Produktions- und Lebensweise besteht deshalb fort.

Das Mantra des BIP, die „Macht der einen Zahl“ (Philipp Lepenies) entfaltet ihre Wirkung, weil damit handfeste Interessen verbunden sind. Mächtige WirtschaftsakteurInnen wollen sich nicht von ihrem Weg abbringen lassen, Profite um jeden Preis zu erzielen und dabei sozial und ökologisch die Kosten gering zu halten. Dem steht ein sozial-ökologisches Verständnis von Wohlstand und Lebensqualität im Weg.

In einem **neuen Forschungsprojekt haben wir für die AK Wien**<sup>7</sup> genauer untersucht, was zum einen die Hindernisse im Hinblick auf die Verankerung einer **wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik sind**<sup>8</sup>. Zum anderen wurde eben nach Möglichkeiten einer künftig besseren Verankerung gefragt. Dazu wurden 20 ExpertInneninterviews durchgeführt.

## Barrieren für eine stärker auf Wohlstand fokussierte Wirtschaftspolitik in Österreich

Was die breitere öffentliche Diskussion betrifft, so hat sich die Debatte um alternative Indikatoren, wie sie etwa in den **Wie geht's Österreich?**<sup>9</sup>-Berichten vorgestellt werden, bislang in den Medien nicht verstetigt. Das Thema eines anderen, nämlich sozial gerechteren und ökologisch nachhaltigeren Wohlstands und einer entsprechenden Wirtschaftspolitik wird vielfach noch als „exotisch“ eingeschätzt. Das liege auch daran, dass das BIP eine „Einfachheit und Schlichtheit“ ausstrahle, der bislang schwer etwas entgegenzusetzen sei. Mit dem BIP wird zudem bis heute eine Erzählung verbunden, auch wenn diese brüchig geworden ist: „Wenn es wächst, geht's uns besser!“ Es geht also um die Verankerung eines neuen Narratives etwa im Sinne eines „Guten Lebens für alle!“. In den Fachdiskussionen der Wissenschaft ist das Bewusstsein für ein breiteres Wohlstandsverständnis und entsprechende Indikatoren größer. Vor allem in der außeruniversitären Forschung, zum Beispiel bei WI-

FO, SERI oder FORBA, ist das eindeutig der Fall. Die Wirtschaftswissenschaften an den Hochschulen hinken – trotz erfreulicher Ausnahmen – diesbezüglich nach Einschätzung vieler InterviewpartnerInnen noch hinterher. Vielfach wird hier an der Wachstumsorientierung festgehalten, obwohl die Wirtschaftskrise die orthodoxe Zunft in eine veritable Krise des Weltbilds gestoßen hat.

## In den politischen Institutionen ist die Debatte über Wohlstand noch kaum angekommen

Die Studie zeigt Gründe auf, warum es so schwierig ist, die Einsichten über Probleme eines überwiegend am BIP ausgerichteten Verständnisses von Fortschritt und Wohlstand sowie Alternativen in Politik zu verankern. In der Verwaltung gibt es mitunter durchaus ein Problembewusstsein bei den handelnden AkteurInnen, aber in der Spitzenpolitik ist das Thema derzeit noch klar nachgereicht.

Die meisten politischen Entscheidungen müssen noch durch das mit der Frage verbundene Nadelöhr, ob und wie damit das BIP gesteigert werden kann. Im Unterschied zu anderen Indikatoren wie jenen von Wie geht's Österreich? wird das BIP, so wurde in den Interviews deutlich, von den politischen AkteurInnen als „ideologiefrei“ gesehen. Solange es aber keine politische Einigung auf die Aussagekraft alternativer Indikatoren oder Berichte gibt, spielen diese keine Rolle. Weiters wird deutlich, dass es in der Politik letztendlich noch keine gewichtigen AkteurInnen gibt, die das Thema entschieden vorantreiben. Es herrscht ein Ressortdenken gepaart mit institutioneller Trägheit vor. Entsprechend setzen sich bislang die einseitig wachstumsorientierten Kräfte und die damit verbundenen Interessen durch. Die EU-Politik sichert diese Konstellation zusätzlich ab.

## Erste Schlussfolgerungen

Anhand dieser Barrieren zeichnen sich die entscheidenden Herausforderungen für eine sozial-ökologische Wohlstandspolitik bereits ab. Ein gut for-

muliertes Indikatorenset ist zwar eine wichtige Grundlage. Mehr als bisher müssen jedoch anderen Faktoren wie die Organisation eines Diskurszusammenhangs, die Überwindung politischer Widerstände und deren institutionelle Absicherung berücksichtigt werden. Eine stärker auf Wohlstand ausgerichtete sozial-ökologische Wirtschaftspolitik ist somit primär keine technische Frage von ökonomischen ExpertInnen, sondern eine gesellschaftliche Herausforderung.

*Dieser Beitrag beruht auf der Studie „Verankerung wohlstandsorientierter Politik“<sup>10</sup>, die in der Working Paper Reihe „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ der AK Wien<sup>11</sup> erschienen ist. Ein zweiter Beitrag<sup>12</sup> behandelt eingehender die politischen Ableitungen.*

---

<sup>1</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Verankerung wohlstandsorientierter Politik.  
<http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akwg:8-876813> (Dezember 2016)

<sup>2</sup> Brand, Ulrich: Das bornierte Streben nach Profit.  
<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/wachstumskritik-das-bornierte-streben-nach-profit-13047404.html> (27. Juli 2014)

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf> (3. Mai 2013)

<sup>4</sup> Aiginger, Karl: New dynamics for Europe: Reaping the benefits of socio-ecological transition.  
[http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Deliverables/WWWforEurope\\_Synthesis\\_Report\\_Part\\_I\\_Executive\\_Summary\\_D602.5.pdf](http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Deliverables/WWWforEurope_Synthesis_Report_Part_I_Executive_Summary_D602.5.pdf) (März 2016)

<sup>5</sup> Feigl, Georg: Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik> (17. November 2016)

<sup>6</sup> <http://www.guteslebenfueralle.org/de/> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>7</sup> Siehe En 1

<sup>8</sup> Siehe En 5

<sup>9</sup> Wegscheider-Pichler, Alexandra: Messung von Wohlstand und Fortschritt für Österreich.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wohlstand-und-fortschritt-oesterreich> (24. November 2016)

<sup>10</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Verankerung wohlstandsorientierter Politik.  
<https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/file?pi=AC13397506&file=AC13397506.pdf> (Dezember 2016)

<sup>11</sup> <https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

<sup>12</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Solidarischer Wohlstand und Lebensqualität als gesellschaftspolitische Aufgabe.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/solidarischer-wohlstand-und-lebensqualitaet-als-gesellschaftspolitische-aufgabe> (12. Jänner 2016)

# Solidarischer Wohlstand und Lebensqualität als gesellschaftspolitische Aufgabe

*Markus Griesser und Ulrich Brand, 12. Jänner 2016*

In **unserem vorherigen Beitrag**<sup>1</sup> haben wir argumentiert, dass es seit einigen Jahren zwar eine intensive internationale Debatte darüber gibt, warum das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) kein angemessener Indikator für Wohlstand und Lebensqualität ist. Zugleich sind diese Diskussion und die damit verbundenen Vorschläge bislang jedoch kaum in politischen und medialen Öffentlichkeiten angekommen. In **unserem Forschungsprojekt**<sup>2</sup> wurden Hindernisse und Möglichkeiten einer besseren Verankerung wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik auf der Basis von ExpertInneninterviews untersucht und im Rahmen von Workshops in der AK Wien zur Diskussion gestellt.

## EU-Ebene: „Philosophieabteilung“ jenseits des BIP

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) ist seit einigen Jahren eine widersprüchliche Entwicklung zu beobachten: Während auf der einen Seite in **zunehmend autoritärer Form eine austeritäts- und wettbewerbszentrierte Wirtschaftspolitik durchgesetzt und institutionell verankert wird**<sup>3</sup> (**Fiskalpakt**<sup>4</sup>, **New Economic Governance**<sup>5</sup>, **Wettbewerbsräte**<sup>6</sup> usw.), machen auf der anderen Seite blumige Worte von Wohlstand (Well-being) und Lebensqualität die Runde. Im Rahmen des Forschungsprojektes spricht ein Interviewpartner mit Blick auf diesen Widerspruch lakonisch von einer „Parallelwelt“: „Das eine gilt und wird exekutiert. Das andere ist die Philosophieabteilung.“ Doch dass es die auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit setzende Parallelwelt überhaupt gibt, mag durchaus erstaunen. Dafür verantwortlich zeichnen die massiven sozialen und ökologischen Probleme, aber auch die Diskussionen um ein neues Wohlstandsverständnis und dafür angemessene Indikatoren.

Durch eine 2009 unter dem Titel „Das BIP und mehr“ (GDP and Beyond) seitens der Europäischen Kommission veröffentlichte Mitteilung gewann die Debatte um eine Erweiterung traditioneller Kennziffern gesellschaftlichen Wohlstands und Fortschritts um alternative Indikatoren nämlich auch hier an Fahrt. Dies sollte den Weg von einem einseitig am BIP-Wachstum orientierten Modell in Richtung eines sozial-ökologisch erweiterten Modells weisen. Denn wie **die Kommission noch 2014**<sup>7</sup> mit Verweis auf die durch die Krise manifest gewordenen Probleme betonte, sei „eine Rückkehr zum Wachstumsmodell des vergangenen Jahrzehnts nicht nur illusorisch, sondern auch schädlich“. Im Jahr 2010 trat man deshalb an, um ein neues – konkret ein intelligentes, nachhaltiges und integratives – Wachstumsmodell aufzusetzen und unter dem Label Europa 2020 in eine Strategie zu gießen.

Mittlerweile ist es um GDP and Beyond ebenso wie um die damit verbundene Europa 2020-Strategie still geworden. In den im Rahmen des Forschungsprojekts geführten Interviews ist von verschiedenster Seite von „Papiertigern“, „Totläufern“ und „Feigenblattstrategien“ die Rede. Und dennoch: Nachdem die angesprochene Kommissions-Mitteilung von 2009 Impulsgeberin für verschiedene Initiativen auf Ebene der EU und der Mitgliedsstaaten war, blieb sie nicht wirkungslos.

## Österreichische Ebene: jenseits der „echten“ Wirtschaftspolitik

Das gilt auch für Österreich, wo im Oktober 2012 Statistik Austria ihr **Projekt Wie geht's Österreich?**<sup>8</sup> (WGÖ?) präsentierte. Bezug genommen wurde dabei auf konzeptionelle Vorarbeiten, wie sie u. a. durch eine auf EU-Ebene eingesetzte Arbeitsgruppe im Rahmen der GDP and Beyond-Initiative entwickelt worden waren. Seit 2013 publiziert die nationale Statistikbehörde nun einmal jährlich ihren WGÖ?-Bericht in einer rund 200 Seiten starken Langfassung u. a. für die wissenschaftliche Fachwelt; in einer kompakten Kurzfassung u. a. für Politik und Verwaltung; und in einer prominent auf der Statistik Austria-Website platzierten Online-Version u. a. für die breite Öffentlichkeit.

Und wie wird das dort aufgenommen? Vor allem was die beiden letztgenannten Öffentlichkeiten betrifft, dominiert aufseiten der im Rahmen des Forschungsprojekts Interviewten Skepsis: „Das Set an Indikatoren wird veröffentlicht, und dann steht das halt in diversen Zeitungen – und das war es dann auch wieder“, meint da etwa einer mit Blick auf die breite (mediale) Öffentlichkeit. Und ein anderer betont mit Blick auf die politisch-institutionelle Fachöffentlichkeit: „Die wirtschaftspolitische Praxis richtet sich danach, das BIP zu steigern. Die Wachstumsdebatte, die Debatte um Indikatoren spielt in der echten Wirtschaftspolitik keine Rolle“.

Hier drängt sich die Frage auf: An welchen Hürden scheitert die Verankerung alternativer Kennziffern, eines damit verbundenen Wohlstands- und Fortschrittsverständnisses bzw. einer darauf basierenden Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bislang? Und wie wären diese Hürden zu überwinden?

## Praktische Verankerung: wesentliche Hürden und ihre Überwindung

Einige Studienergebnisse haben wir **bereits genannt**<sup>9</sup>: So ist das BIP weiterhin das Nadelöhr vieler Entscheidungen. Zudem wird es – im Unterschied zu anderen Indikatoren – von vielen Akteuren als „ideologiefrei“ gesehen. In diesem Beitrag gehen wir verstärkt auf in den Interviews mit 20 ExpertInnen genannte Ansatzpunkte ein, um Politiken für solidarischen Wohlstand und Lebensqualität stärker in v. a. medialen und politischen Öffentlichkeiten zu verankern.

Neben einer Reihe flankierender Probleme und Lösungsstrategien stehen in Bezug auf erstere, also die breite (mediale) Öffentlichkeit, zwei Hürden im Zentrum. Die erste wird darin gesehen, dass der u. a. von WGÖ<sup>9</sup> ausgehende Impuls kaum aufgegriffen und in unterschiedliche Zusammenhänge hinein vermittelt wurde. Dies könnte sich dadurch ändern, dass verschiedene Akteure alternative Indikatoren als Einsatzpunkte wohlstandsorientierter Politik

begreifen und sie – sei es mittels Lobbying- oder Beteiligungsverfahren – weiterverbreiten und weiterentwickeln.

Damit eng verbunden wäre die Überwindung einer zweiten Hürde, nämlich das grundsätzliche Vermittlungsproblem komplexer Indikatorensets im Vergleich zum BIP in seiner Einfachheit und Schlichtheit. Dafür erforderlich wäre in der Perspektive vieler InterviewpartnerInnen eine (noch) bessere Aufbereitung und Analyse der Daten, vor allem jedoch ihre (noch) bessere (fachliche) Legitimation sowie narrative Vermittlung in Gestalt einer neuen „Erzählung“ bzw. „Theorie“.

**Deutungsmuster der Verankerung wohlstandsorientierter Politik**

	<i>Problemformulierung</i>	<i>Lösungsansatz</i>
<b>Breite (mediale) Öffentlichkeit</b>		
<b>These 1</b>	Mangelhaftes Aufgreifen und Vermitteln des (u.a. von WGO? ausgehenden) Impulses durch verschiedene politische AkteurInnen	Vielfältige Formen der diskursiven Vermittlung durch verschiedene AkteurInnen mittels enger Lobbying- oder breiter Beteiligungsverfahren
<b>These 2</b>	Problem der Vermittlung komplexer Indikatorensets wie WGO? (in Relation zum BIP) über Massenmedien und andere Kanäle	Bemühen um die Balance zwischen Komplexität und Überschaubarkeit bzw. die Aufbereitung, Legitimation und narrative Vermittlung der Daten
<b>These 3</b>	Mit der medialen Situation (in Ö) verbundene Probleme (u.a. WGO?- Erscheinungsrhythmen) sowie der Umstand, dass Wandel Zeit braucht	Einzelmaßnahmen in Bezug auf Medien (u.a. kürzere Intervalle des Erscheinens) sowie systematische und ausdauernde Thematisierung
<b>Politisch-institutionelle (Fach-)Öffentlichkeit</b>		
<b>These 1</b>	Divergierende Interessenlagen und Machtasymmetrien in Bezug auf alternative Indikatoren und auf wohlstandsorientierte Politik	Ausgehend von Indikatoren politische Kontroversen über gesellschaftliche Ziele und damit verbundene Konflikte/Synergien austragen
<b>These 2</b>	Institutionelle Verankerung dominanter Vorstellungen von Wohlstand/Fortschritt, die bestimmte Indikatoren auf- bzw. abwertet	Institutionelle Verankerung neuer gesellschaftlicher Prioritäten/Ziele und (Selbst-)verpflichtung der Politik auf deren Erreichung
<b>These 3</b>	Dominantes Ressortdenken verhindert Entwicklung integraler Ansätze (u.a. auch wegen Fehlen von Politikberatungs-Gremien)	Ressortübergreifende Koordination (z.B. durch BKA) zwecks Erarbeitung von Gesamtkonzept (unterstützt durch Gremium wie Wohlstandsrat)

Quelle: vereinfachte Darstellung von Tabelle II aus der Studie<sup>10</sup>.

Auch im Hinblick auf die politisch-institutionelle Fachöffentlichkeit lassen sich resümierend zwei zentrale Hürden bestimmen: Eine erste Hürde wird darin gesehen, dass gewichtige Interessen und damit verbundene Machtasym-

metrien einer besseren Verankerung alternativer Indikatoren im Wege stehen; aber auch dominante Vorstellungen von Wohlstand, wie sie in Institutionen (z. B. Fiskalrat) und Verfahren (z. B. Europäisches Semester) eingeschrieben sind. Eine Überwindung dieser Hürde könnte darin bestehen, in parlamentarischen, sozialpartnerschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Foren Auseinandersetzungen um gesellschaftliche Prioritäten (z. B. ökonomische vs. ökologische Ziele) zu führen. Deren Ergebnisse wären alsdann – zwecks (Selbst-) Verpflichtung der Politik auf diese Ziele und zwecks indikatorenbasierter Überprüfung der verfolgten Zielpfade – institutionell festzuschreiben.

Eine zweite zentrale Hürde wird darin gesehen, dass das dominante Ressortdenken die Entwicklung integraler Ansätze verhindert. Deren Überwindung wird in der Etablierung einer ressortübergreifenden Koordination (z. B. durch das Bundeskanzleramt im Rahmen von Wohlstandsberichten) gesehen, um darüber ein Gesamtkonzept zu entwickeln und mittels umfassender Visionen durchzusetzen. Dies könne durch die Einrichtung eines Politikberatungsgremiums (z. B. Wohlstandsrat) unterstützt werden.

## **Fazit: den sozial-ökologischen Wandel denken – und Wohlstand schaffen**

Die meisten der hier exemplarisch genannten Lösungsansätze für eine bessere Verankerung alternativer Indikatoren bzw. einer darauf basierenden wohlstandsorientierten Politik wurden im Rahmen der Interviews und Workshops kontrovers diskutiert. So wurde etwa seitens der Politik eine regelgebundene Form der Institutionalisierung mit verpflichtenden Zielen und einem indikatorenbasierten Controlling aufgrund ihres „technokratischen“ Charakters problematisiert. Und u. a. seitens der Verwaltung wurde die Etablierung eines (weiteren) Politikberatungsgremiums aufgrund einer bereits bestehenden „Übersättigung“ wenig wirksamer Fachbeiräte infrage gestellt.

Alleine die nach wie vor bestehende Un- und Unterbestimmtheit von Begriffen wie Wohlstand und Lebensqualität – ersterer Terminus verweist auf

die gesellschaftlichen Bedingungen, letzterer darauf, was Menschen konkret daraus machen – ist aber Grund genug, die Debatte fortzusetzen. Nicht zuletzt angesichts der auch in progressiven Zusammenhängen anhaltenden Schwierigkeit, im Hinblick auf das Ziel einer wohlstandsorientierten Politik soziale, wirtschaftliche und ökologische Fragen zusammenzudenken und entsprechend politisch zu handeln.

*Dieser Beitrag beruht auf der Studie „Verankerung wohlstandsorientierter Politik“<sup>11</sup>, die in der Working Paper Reihe „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ der AK Wien<sup>12</sup> erschienen ist. Voraussichtlich am 16.3. wird die Studie im Rahmen einer Veranstaltung präsentiert und diskutiert.*

---

<sup>1</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Solidarischer Wohlstand und Lebensqualität: Andere Wirtschaftspolitik benötigt ausgeweitetes Indikatorensystem. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/solidarischer-wohlstand-und-lebensqualitaet-andere-wirtschaftspolitik-benoetigt-ausgeweitetes-indikatorensystem> (7. Dezember 2016)

<sup>2</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Verankerung wohlstandsorientierter Politik.

<http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akwg-876813> (Dezember 2016)

<sup>3</sup> Oberndorfer, Lukas/Marterbauer, Markus: Die neoliberale Verselbständigung aufbrechen, den sozial-ökologischen Umbruch organisieren.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/die-neoliberale-verselbstaendigung-aufbrechen-den-sozial-oekologischen-umbruch-organisieren> (19. November 2014)

<sup>4</sup> Schulmeister, Stephan: Der Fiskalpakt – Hauptkomponente einer Systemkrise.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/fiskalpakt-als-systemkrise> (13. November 2014)

<sup>5</sup> Feigl, Georg: Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik> (17. November 2016)

<sup>6</sup> Feigl, Georg: Nationale Wettbewerbsräte als problematischer Ausdruck europäischer Wettbewerbsfixierung.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eu-wettbewerbsfixierung-reloaded> (21. Oktober 2015)

<sup>7</sup> Europäische Kommission: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf) (5. März 2014)

<sup>8</sup> Wegscheider-Pichler, Alexandra: Messung von Wohlstand und Fortschritt für Österreich.

<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wohlstand-und-fortschritt-oesterreich> (24. November 2016)

<sup>9</sup> Griesser, Markus/Brand, Ulrich: Solidarischer Wohlstand und Lebensqualität: Andere Wirtschaftspolitik benötigt ausgeweitetes Indikatorensystem. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/solidarischer-wohlstand-und-lebensqualitaet-andere-wirtschaftspolitik-benoetigt-ausgeweitetes-indikatorensystem> (7. Dezember 2016)

<sup>10</sup> <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/file?pi=AC13397506&file=AC13397506.pdf> (abgerufen 12. Jänner 2016)

<sup>11</sup> <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/file?pi=AC13397506&file=AC13397506.pdf> (abgerufen 12. Jänner 2016)

<sup>12</sup> <https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

# Solidarische Wirtschaftspolitik

*Ewald Walterskirchen, 21. September 2016*

In der ökonomischen Literatur wird immer häufiger von „Well-Being“ (OECD<sup>1</sup>) und „**gutem Leben**“<sup>2</sup> gesprochen. Mäßiges Wirtschaftswachstum, das nur den oberen Schichten zugutekommt, ist eine Farce. Wirtschaftswachstum sollte dazu dienen, Vollbeschäftigung, ausreichende Einkommen, hohe Lebenserwartung und Umweltqualität zu erreichen. Solidarische Wirtschaftspolitik ist ein Instrument, um alle diese Ziele zu erreichen.

Wir können solidarische Wirtschaftspolitik als Gegenentwurf zum Neoliberalismus verstehen, der die Politik seit den 1980er-Jahren beherrscht. Der Neoliberalismus hat Freiheit auf seine Fahnen geschrieben, aber auf Gleichheit und Brüderlichkeit – die beiden anderen Ideale der Aufklärung – vergessen.

Solidarität ist mehr als ein Begriff aus der Geschichte der ArbeiterInnenbewegung. Dieser Begriff, der nach wie vor einen guten Klang in der Bevölkerung hat, sollte zu neuem Leben erweckt werden.

## **Einige Beispiele für erfolgreiche solidarische Wirtschaftspolitik**

- » Der Marshall-Plan der USA hat Europa nach dem Krieg wieder auf die Beine geholfen. Die Solidarität mit den kriegsgeschädigten Staaten hat für alle Vorteile gebracht.
- » Der New Deal in den USA war eine Aktion der Solidarität mit den Arbeitslosen: Infrastrukturinvestitionen, Arbeitslosen- und Altersversicherung usw.
- » Die **produktivitätsorientierte Lohnpolitik**<sup>3</sup> des “Goldenen Zeitalters“ hat die effektive Nachfrage und das Wachstum hoch gehalten. Die Reallöhne der ArbeitnehmerInnen blieben nicht hinter der Produktivitätssteigerung zurück.
- » Die Sozialpartnerschaft hat in Österreich nicht zuletzt den Weg zur Hartwährungspolitik gebnet. Die österreichischen Gewerkschaften waren in

der Lohnpolitik kooperativ, weil sie in alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen eingebunden waren.

- » Die solidarische Lohnpolitik in **Schweden**<sup>4</sup> hat Billigproduktion verhindert und zur heutigen Innovationskraft Schwedens wesentlich beigetragen (Rehn-Meidner-Modell).

## Schwerpunkte einer solidarischen Politik

Mit einer **solidarischen Politik, die auf keynesianischen Fundamenten aufbaut**<sup>5</sup>, wird der Zusammenhalt der Gesellschaft und die soziale Basis gestärkt. Das bedeutet vor allem Kampf gegen Arbeitslosigkeit und zunehmende Ungleichheit.

Auf internationaler Ebene heißt das Investitionsprogramme sowie eine strikte Regulierung der Finanzmärkte. Auch die Zuwanderung kann nicht grenzenlos sein.

In Europa ist Solidarität mit den südeuropäischen Ländern angebracht, die als frühere Weichwährungsländer durch die Währungsunion unter die Räder gekommen sind. Die Lösung kann nicht in „Daumenschrauben“ liegen, sondern die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen müssen ihren Beitrag leisten.

Auf nationaler Ebene sind Steuerpolitik, Mindestlöhne, Arbeitszeit- und Bildungspolitik gefordert, um die Einkommens- und Vermögensungleichheit zu verringern.

## Neoliberale Politik

Die neoliberale Politik, die seit den 1980er-Jahren betrieben wird, ist das genaue Gegenteil einer solidarischen Politik. Keine Rede von einem Marshall-Plan, eher von Neokolonialismus (Kauf der griechischen Flughäfen).

Die Schere zwischen Gewinnen und Löhnen geht immer weiter auf. Die **Spitzeneinkommen ziehen davon**<sup>6</sup>, die realen Nettoeinkommen für die

Mehrheit der ArbeitnehmerInnen stagnieren. Der Arbeitsgesellschaft geht nicht nur die Arbeit aus, sondern der Konsumgesellschaft gehen auch die Einkommen aus.

Die Idee neoklassischer ÖkonomInnen, dass jeder/jede das verdient, was er/sie auf dem Markt wert ist, wurde durch die Explosion der Einkommen von FinanzspekulantInnen und KonzernmanagerInnen ad absurdum geführt.

Großkonzerne werden immer unsolidarischer. Sie sind nicht mehr bereit, die staatlichen Leistungen mitzufinanzieren. Sie „mauscheln“ mit den Regierungen kleiner Länder, um sich in Steueroasen der korrekten Besteuerung zu entziehen. Die Steuerungleichheit ist besorgniserregend.

## Die Krise der Europäischen Union

Die Europäische Union taumelt von einer Krise in die nächste: von der Finanz- zur Eurokrise und schließlich in die Migrationskrise und vielleicht bald in die TTIP-Krise. Das neoliberale Modell der EU (4 Grundfreiheiten) ohne Rücksicht auf Verwerfungen in einzelnen Ländern trägt entscheidend zu diesen Krisen bei.

Die konservativen Parteien fordern ständig Strukturreformen (sprich: Sozialkürzungen). Besonders dringlich wäre aber eine große Strukturreform der Europäischen Union.

Europa braucht mehr Zusammenarbeit und Solidarität. Die neoliberale Politik und die zunehmende Dominanz Deutschlands (vor allem Sparpolitik) treiben jedoch die Staaten Europas auseinander und in den Nationalismus.

Bundeskanzler Christian Kern hat in seinem **FAZ-Interview**<sup>7</sup> einige Grundzüge einer solidarischen Wirtschaftspolitik für Europa skizziert. An der Politik wird es liegen, die Europäische Union von Grund auf zu reformieren und neu zu gestalten.

- 
- <sup>1</sup> OECD: Measuring Well-being and Progress: Well-being Research.  
<https://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm> (abgerufen 2. März 2017)
  - <sup>2</sup> Stein, Dwora: Lohnender Kampf für ein gutes Leben. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/lohnender-kampf-fuer-ein-gutes-leben> (28. Dezember 2015)
  - <sup>3</sup> Mesch, Michael: Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/benya-formel-produktivitaetsorientierte-lohnpolitik> (2. Dezember 2015)
  - <sup>4</sup> Marterbauer, Markus: Schweden und Österreich: Ein Vergleich an der Spitze der EU.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/schweden-und-oesterreich-eu-spitze> (27. Juli 2016)
  - <sup>5</sup> Bartel, Rainer/Kepplinger, Hermann/Pointner, Johannes: Besser als Neoliberalismus: Besser als Neoliberalismus: Solidarische Wirtschaftspolitik. <http://www.economics.uni-linz.ac.at/members/bartel/files/Buchpraesentation.pdf> (Mai 2006)
  - <sup>6</sup> Arbeiterkammer Wien: Top-Vermögen und Einkommen in Österreich.  
[https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Top-Vermoeegen\\_und\\_Einkommen\\_in\\_Oesterreich.pdf](https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Top-Vermoeegen_und_Einkommen_in_Oesterreich.pdf) (Juni 2014)
  - <sup>7</sup> FAZ exklusiv: Österreich fordert mehr Investitionen in der EU.  
<http://www.faz.net/aktuell/politik/f-a-z-exklusiv-oesterreich-fordert-mehr-investitionen-in-der-eu-14430705.html> (11. September 2016)

# Alternativen zur Krise in Europa: Warum die Zivilgesellschaft großteils Recht hatte

*Thomas Fazi, 25. November 2016*

Seit Beginn der Krise 2008 wird in Europa eine intensive Diskussion geführt, in der offizielle politische Prioritäten infrage gestellt werden. Organisationen der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften, Denkfabriken und Basisbewegungen **fordern ein alternatives europäisches Projekt ein**<sup>1</sup>. Zentrale Themen sind u. a. die Beendigung der Austeritätspolitik, die Wiederherstellung des allgemeinen Wohlstandes, eine Reform der EU-Institutionen, der Abbau von Ungleichheit sowie eine nachhaltige Umweltpolitik. Während es bei den Forderungen große Übereinstimmungen findet, unterscheiden sich die Ansätze und Taktiken: Zwar tritt die große Mehrheit zivilgesellschaftlicher Organisationen weiterhin für eine progressive Reform Europas ein, doch gewinnt der Wunsch nach einer Umkehrung der europäischen Integration bzw. die Rückkehr zu nationalen Prioritäten an Gewicht.

## Verschiedene Ansätze führen zu unterschiedliche Taktiken

Gerade in Bezug auf das europäische Projekt sind widersprüchliche Antworten auf die Krise formuliert worden. Ein erster Ansatz folgt dem traditionellen föderalistischen Argument, demzufolge **eine breitere europäische Integration**<sup>2</sup> einen Ausweg bietet. Das Ziel ist eine demokratische Föderation von BürgerInnen, die im Gegensatz zum autoritären oder „exekutiven“ Föderalismus steht, den europäische Eliten aktuell verfolgen. Progressive BefürworterInnen der Integration sind sich relativ einig darüber, dass Demokratie auf einem deutlich gestärkten Europäischen Parlament beruhen sollte. **Diskutiert wurde auch**<sup>3</sup> die Schaffung einer eigenständigen parlamentarischen Kammer für die Eurozone, die mehrere Mitglieder der nationalen Parlamente umfasst, oder beispielsweise die Aufwertung der

Europäischen Kommission durch eine/n direkt gewählte/n Präsidentin oder Präsidenten.

Dem steht ein anderer Ansatz gegenüber, der für eine **Umkehrung der europäischen Integration**<sup>4</sup> plädiert und die Wichtigkeit nationaler politischer Autorität und Politikprozesse in mehreren Bereichen betont: Das umfasst **Forderungen nach einer größeren Fiskalautonomie**<sup>5</sup> nationaler Regierungen entgegen europäischen Budgetregeln und andere „unbotmäßige“ Verhaltensmaßnahmen zum Schutz nationaler Wohlfahrtsstaaten, Fiskalregeln und Produktionstätigkeiten. Die Konsequenz daraus ist der Aufruf zu einem schrittweisen Austritt aus dem Euro oder „**Lexit**“<sup>6</sup>. In den vergangenen eineinhalb Jahren wurden zudem europaweit mehrere „**Plan B**“<sup>7</sup>-Konferenzen organisiert, um Alternativen zum Eurosystem zu diskutieren (die letzte fand in Kopenhagen vom 19. bis 20. November statt).

Mit dem britischen „Yes“ zum Brexit ist die Umkehrung der europäischen Integration Realität geworden. Der Ausgang des Referendums, das eine Krise mit höchst ungewissen Folgen hervorgerufen hat, resultierte hauptsächlich aus dem Unvermögen nationaler und europäischer Politik, angemessen auf die Krise zu reagieren. Europa wurde dadurch unpopulärer denn je, wie Eurobarometerumfragen zeigen. Mehrere bedeutende pro-europäische Intellektuelle – unter ihnen **Joseph Stiglitz**<sup>8</sup> und **Paul De Grauwe**<sup>9</sup> – gehen deswegen davon aus, dass eine progressive Reform der Eurozone noch nie so unrealistisch war wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

Ein dritter Ansatz zur Demokratisierung Europas konzentriert sich auf das Projekt Europa jenseits des Neoliberalismus. Das Argument lautet hier, dass die meisten Probleme als Folge des neoliberalen Paradigmas zu verstehen sind, das Europäische Institutionen verfolgen. Deswegen müsste die Demokratisierung des europäischen Beschlussfassungsprozesses mit folgenden Veränderungen einhergehen: Eine Machtbeschränkung der Finanz- und technokratischen Körper (einschließlich der EZB), eine klare Abgrenzung vom „Drehüren“-System zwischen Wirtschaft und Europapolitik, eine Überwindung der Austerität, die Verringerung der Ungleichheit, der Ausbau des Schutzes von sozialen

Rechten und eine Stärkung der Gewerkschaften. Dieser Ansatz wird von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten, von der **EuroMemo Group**<sup>10</sup> zum **Transnational Institute**<sup>11</sup>, von **Sbilanciamoci**<sup>12</sup> in Italien zu **Les Economistes Atterrés**<sup>13</sup> in Frankreich, von ATTAC bis hin zu zahlreichen Arbeitsorganisationen. Eine neue Entwicklung in diesem Bereich war die Schaffung von Yanis Varoufakis' Bewegung „**DiEM25**“<sup>14</sup> (Demokratie in Europa 2025), die sich auf die Frage der Demokratie in einem integrierten Europa konzentriert.

## Die Zivilgesellschaft warnte seit 2010 vor den Konsequenzen der Austerität ...

Die Reichweite und Tiefe der verschiedenen Analysen und Vorschläge, die von der europäischen Zivilgesellschaft in den letzten Jahren formuliert worden sind, ist tatsächlich bemerkenswert. So haben sich etwa Prognosen über den Einfluss der Krisen- und Sparpolitik in Europa als erstaunlich präzise erwiesen.

Rückblickend kann gesagt werden, dass kritische WissenschaftlerInnen und unterfinanzierte zivilgesellschaftliche Organisationen **die (negativen) Auswirkungen**<sup>15</sup> zahlreicher europäischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen wesentlich genauer vorausgesagt haben als die offiziellen Prognosen der Europäische Kommission, der EZB, des IWF und anderer Institutionen. Konkret haben verschiedene kritische und nicht Mainstream-WissenschaftlerInnen und -ÖkonomInnen bereits 2010 darauf hingewiesen, dass die Austerität eine weitere Rezession auslösen und den fragilen Wiederaufbau nach der Krise zerstören würde. Damit widersprachen sie **Ideen einer „expansiven Austeritätspolitik“**<sup>16</sup>, denen zufolge Kürzungen das Wachstum nicht hemmen, sondern im Gegenteil ankurbeln würden – womit die zivilgesellschaftlichen Organisationen Recht behalten sollten.

Mainstream-Organisationen, Denkfabriken und Regierungsstellen teilen deswegen mittlerweile viele der Kritikpunkte, die von der Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahren vorgebracht wurden.

Die bemerkenswerteste Anerkennung kam vonseiten des IWF, der mehrere Standardpolitikempfehlungen auf Basis seiner eigenen Forschung revidiert hat. In einer Zusammenfassung von Maßnahmenvorschlägen, die aus Studien über Fiskalausterität und Liberalisierung von Kapitalflüssen unter dem unerwarteten Titel „**Neoliberalism: oversold?**“<sup>17</sup> abgeleitet sind, argumentieren IWF-AutorInnen, dass „die Vorteile mancher Maßnahmen, die in der neoliberalen Agenda eine wichtige Rolle spielen, teilweise übertrieben wurden“.

### ... bekam jedoch kaum Gehör geschenkt

Insgesamt kann jedoch nicht bestritten werden, dass die meisten Vorschläge der Zivilgesellschaft nur in geringem Maß – oder mit großer Verspätung – von politischen EntscheidungsträgerInnen aufgegriffen wurden, besonders in Europa. Warum? Die Gesellschaft wird sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene immer weniger in politische Entscheidungen einbezogen und weit verbreitete Sorgen nicht an Bord geholt.

Über die Zivilgesellschaft wiederum könnte argumentiert werden, dass ihre intellektuelle Vitalität durch ihre Schwäche – vor allem die Fragmentierung ihrer Organisationen und Kampagnen – eingeschränkt wird. Insbesondere die Finanzkrise 2007/2008 und die darauffolgende politische Reaktion haben eine **Europäisierung öffentlicher Diskurse und Mobilisierungen**<sup>18</sup> behindert, die für soziale Bewegungen und politische Organisationen – vor allem die Bewegung für globale Gerechtigkeit und Antiglobalisierung der späten 1990er-Jahre und frühen 2000er-Jahre – traditionell charakteristisch war.

Obwohl Rezessions- und Austeritätsmaßnahmen in den meisten EU-Ländern implementiert wurden, entwickelten sich die meisten Proteste dagegen innerhalb eines nationalen Kontextes und entlang autonomer Linien. Zu einer Koordinierung oder Entwicklung von Visionen über Grenzen hinweg kam es nur in geringem Ausmaß. Außerdem waren diese Proteste, wie Mario Pianta, Paolo Gerbaudo, Donatella della Porta und andere bemerkt haben, durch die „**subterranean politics**“<sup>19</sup> der Indignados und der Occupy-Bewegung

geprägt. Damit ist eine Politik von BürgerInnen gemeint, die sich durch die bestehenden politischen Institutionen, einschließlich Parteien und Gewerkschaften, nicht repräsentiert fühlen. Das zeigen wiederkehrende Slogans wie „no me representan“ („Sie repräsentieren mich nicht“).

## Materieller Zerfall geht mit politischem Zerfall einher

Als Europas Peripherie in eine langanhaltende, tiefe Depression rutschte und die steigende Macht und sinkende Legitimation der technokratischen EU-Institutionen immer offensichtlicher wurde, weitete sich die Kluft zwischen denjenigen, die für eine überstaatliche Lösung der Krise – eine progressive Reform Europas „von innen“ – plädierten und jenen, die eine Umkehrung der europäischen Integration vorschlugen. Aufstieg und Fall von SYRIZA können in diesem Zusammenhang als Wasserscheidenmoment betrachtet werden.

Ideologische Divergenzen, die Tendenz in Kampagnen auf einzelne Anliegen zu fokussieren sowie die Schwierigkeit, eine europäische Perspektive zu entwickeln, stellen dem Aufbau einer gemeinsamen Front für Veränderung offenbar größere Hindernisse in den Weg als jemals zuvor. Dabei war sie noch nie so wichtig wie jetzt. Eine Studie, die ich kürzlich im Rahmen des **ISIG-rowth-Projekts**<sup>20</sup> durchgeführt habe, **könnte helfen, einen gemeinsamen Boden zu finden**<sup>21</sup>. Darin findet sich ein umfassender Überblick über aktuelle Ideen, Aktionen und Vorschläge der europäischen Zivilgesellschaft. Sie zeigt, dass zivilgesellschaftliche Perspektiven und Vorschläge zur Politik noch immer einen europaweiten Fokus aufweisen und die Ambition teilen, Europapolitik zu verändern – und nicht aus ihr „auszusteigen“.

Es kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass dies auf unbestimmte Zeit so bleibt. Meinungsumfragen zeigen deutlich, dass das Vertrauen der EU-BürgerInnen in europäische Institutionen im Vergleich zum Vorkrisenniveau drastisch gesunken ist. Wenn die Politik die Forderungen der Zivilgesellschaft nicht stärker aufgreift, wird sich die Ernüchterung gegenüber Europa – und damit einhergehend der Wunsch, zu nationalen Prioritäten und

Horizonten zurückzukehren – wahrscheinlich auch unter zivilgesellschaftlichen Organisationen ausbreiten.

*Dieser Beitrag, der im Social Europe Journal erstveröffentlicht<sup>22</sup> wurde, basiert auf einer deutlich ausführlicheren Studie „How can Europe Change“<sup>23</sup>. Für diesen Blog wurde er leicht überarbeitet und von Katharina Maly übersetzt<sup>24</sup>.*

<sup>1</sup> Fazi, Thomas: How Can Europe Change? <http://www.isigrowth.eu/2016/10/26/how-can-europe-change> (26. Oktober 2016)

<sup>2</sup> Lacaita, Francesca/Vallinoto, Nicola: European Federalism – Who is afraid of the F-Word? <https://www.socialeurope.eu/2014/01/european-federalism> (3. Jänner 2014)

<sup>3</sup> Piketty et al.: Our manifesto for Europe. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/may/02/manifesto-europe-radical-financial-democratic> (2. Mai 2014)

<sup>4</sup> <https://www.versobooks.com/books/1950-against-the-troika>

<sup>5</sup> Fazi, Thomas/Iodice, Guido: Why further integration is the wrong answer to the EMU's problems: the case for a decentralised fiscal stimulus. [http://progressiveconomy.eu/system/files/papers/Fazi-Iodice-Progressive-Economy\\_DEF\\_June9.pdf](http://progressiveconomy.eu/system/files/papers/Fazi-Iodice-Progressive-Economy_DEF_June9.pdf) (Mai 2016)

<sup>6</sup> <http://lexit-network.org> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>7</sup> <http://euro-planb.dk> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>8</sup> <https://www.ft.com/content/dbbd151c-62f4-11e6-8310-ecf0bddad227> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>9</sup> Del Corno, Mauro: Euro a due velocità, l'economista De Grauwe: 'Fantascienza, non conviene a nessuno. Piuttosto ognuno per conto suo' <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/09/11/euro-a-due-velocita-leconomista-de-grauwe-fantascienza-non-conviene-a-nessuno-piuttosto-ognuno-per-conto-suo/3009865> (11. September 2016)

<sup>10</sup> <http://www.euromemo.eu> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>11</sup> <https://www.tni.org/en> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>12</sup> <http://www.sbilanciamoci.org> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>13</sup> <http://www.atterres.org> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>14</sup> <https://diem25.org/home-de> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>15</sup> Bramucci, Alessandro/Pianta, Mario: European economic forecasts: why do they get it wrong? <https://www.opendemocracy.net/mario-pianta-alessandro-bramucci/european-economic-forecasts-why-do-they-get-it-wrong> (7 January 2013)

<sup>16</sup> Pagano, Marco/Giavazzi, Francesco: Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European Countries. <http://www.nber.org/papers/w3372> (Mai 1990)

<sup>17</sup> Ostry, Jonathan D./Loungani, Prakash/Furceri, Davide: Neoliberalism: Oversold? <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm> (Juni 2016)

<sup>18</sup> Della Porta, Donatella/Caiani, Manuela: Social Movements and Europeanization. <http://www.oxfordjournalship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199557783.001.0001/acprof-9780199557783> (September 2009)

<sup>19</sup> <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/finder/view/10.1057/9781137441478.0006&preventCache=1462406400057> (abgerufen 25. November 2016)

<sup>20</sup> <http://www.isigrowth.eu> (abgerufen 2. März 2017)

<sup>21</sup> Siehe En 1

<sup>22</sup> Fazi, Thomas: Alternatives to the crisis: Why civil society has been mostly right. <https://www.socialeurope.eu/2016/11/alternatives-crisis-civil-society-mostly-right> (1. November 2016)

<sup>23</sup> Siehe En 1

<sup>24</sup> <https://www.katharinamaly.at> (abgerufen 2. März 2017)

# Weltklimapolitik ist eine sozial-ökologische Herausforderung

*Christoph Görg, 12. Februar 2016*

Lange Zeit ging es in wissenschaftlichen und öffentlichen Debatten vor allem um die Frage, ob es überhaupt Belege für eine vom Menschen gemachte Erderwärmung gibt. Doch inzwischen verfestigt sich immer mehr die Einsicht, dass es nicht mehr um die drohende Gefahr einer globalen Erderwärmung in der Zukunft geht. Der Klimawandel ist in vielen Teilen der Welt schon heute Realität und wird wahrscheinlich die Szenarien des Weltklimarates noch übersteigen.

Es muss nüchtern konstatiert werden, dass alle Anstrengungen, den Klimawandel in seinen Auswirkungen zu begrenzen, in den letzten Jahren nicht von Erfolg gekrönt waren – eine Minderung der Treibhausgasemissionen wurde allein durch die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 bewirkt.

## Klimawandel verschärft die soziale Ungleichheit

Der Klimawandel ist keine rein technische, sondern eine sozial-ökologische Herausforderung. Der prominente englische Klimaforscher Mike Hulme spricht in seinem Buch: „**Streitfall Klimawandel**“<sup>1</sup> davon, dass es sich nicht einfach um ein „Problem“ handelt, das auf eine „Lösung“ wartet. Der Klimawandel ist notwendig umstritten – und das nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch innerhalb von Gesellschaften. Zu oft und zu oberflächlich werden hier nur die vermeintlichen Bremsstaaten in internationalen Verhandlungen an den Pranger gestellt. Dabei sind in allen Gesellschaften die Abhängigkeiten von fossilen Brennstoffen noch erheblich – und entsprechende Interessengruppen stellen sich überall einer ambitionierteren Klimapolitik entgegen. Auch der Lebensstil in den Industrieländern und seine Vorbildfunktion für die sich herausbildenden Mittelklassen der Schwellen- und Entwicklungsländer trägt seinen Teil bei. Daher müssen wir von einer umfassenden

Krise der Beziehungen zwischen Gesellschaften und ihrer natürlichen Umwelt ausgehen.

Diese Krise betrifft die Ressourcenbasis der globalen Gesellschaften (insbesondere ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen wie Kohle und Öl) und die Folgen ihrer Nutzung, geht aber darüber hinaus. Einmal werden auch Wechselwirkungen mit anderen Prozessen zunehmend zum Problem, wie vor allem mit Fragen der Landnutzung und dem Verlust der Biodiversität, mit geänderten Niederschlagsmustern und der Wasserverfügbarkeit u. v. a. m. Dabei sind Verteilungsfragen impliziert, denn es gibt keineswegs nur Verliererinnen und Verlierer.

Die Interessengegensätze zwischen den gesellschaftlichen Sektoren, die die Nutzung fossiler Brennstoffe vorantreiben und klimafreundlicheren Sektoren und Lebensweisen, lassen sich nicht durch moralische Appelle aus der Welt schaffen. Verteilungsfragen sind dabei eng mit Fragen der Gerechtigkeit verbunden, denn betroffen von den Klimafolgen sind oftmals nicht die ProfiteurInnen aus der Nutzung fossiler Energien, sondern in erster Linie ärmere Bevölkerungskreise, die weniger zum Klimawandel beitragen. Dies gilt sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen, wo – nach einer Faustformel – 20 Prozent der reichen Industrieländer für 80 Prozent des Treibhausgasausstoßes verantwortlich sind.

Dagegen treffen die Folgen vor allem die ärmeren Länder und Bevölkerungskreise, die wenig zur Erderwärmung beigetragen haben. Fragen sozialer Verwundbarkeit sind also zentral, denn es sind wirtschaftliche, soziale und politische Faktoren, die letztlich dafür verantwortlich sind, wie bestimmte Gruppen unter den Klimafolgen zu leiden haben.

Zudem wird auch unser Verständnis von „Natur“ und „Gesellschaft“ und damit das Selbstverständnis von Gesellschaften zunehmend infrage gestellt. Insbesondere wirtschaftliches Wachstum und die etablierte Form der Produktion von Reichtum wird unter Begriffen wie Post-Wachstum oder De-Growth kritisiert. Zugespitzt: Wie kann das „Gute Leben für alle“ angesichts der Kli-

maveränderungen erreicht werden? Soziale Bewegungen und Netzwerke fordern seit einigen Jahren auf internationaler Ebene unter der Forderung nach Klimagerechtigkeit (Climate Justice) die offizielle Klimapolitik heraus und klagen gerechtere globale Naturverhältnisse wie gerechtere soziale Verhältnisse ein.

## Der Handel mit Verschmutzungsrechten nützt dem Klimaschutz kaum

Auf internationaler Ebene kollidiert die Klimapolitik notwendig mit anderen Politikfeldern. Salopp gesagt wird bei internationalen Umweltabkommen immer auch die Energie-, Wirtschafts-, oder Handelspolitik „mitverhandelt“ – und das oftmals in kontraproduktiver Weise. Für den Erfolg dieser Abkommen ist also weniger die gute (wissenschaftliche) Begründung entscheidend als vielmehr die relative Macht der AkteurInnen in den verschiedenen Politikfeldern.

Aufgrund der Hegemonie neoliberaler Denkmuster sind neue Märkte entstanden, auf denen mit Verschmutzungsrechten gehandelt wird, aber ohne dass diese Instrumente bislang viel zum Klimaschutz beigetragen hätten. Vielmehr kann man hier als übergeordneten Trend eine Inwertsetzung der Natur festmachen, der diese zum Gegenstand kapitalistischer Akkumulationsstrategien macht. Nicht ohne Grund formieren sich die Gegenbewegungen mit ihrer Forderung nach Klimagerechtigkeit weitgehend außerhalb der etablierten Institutionen. Die Koalitionen und Netzwerke, die sich hinter der Forderung nach „Climate Justice Now“ versammelt haben, kritisieren die neoliberale Hegemonie, doch ist die Radikalität ihrer Forderungen sehr unterschiedlich ausgeprägt.

## Sozial-ökologische Transformation

Aber eines dürfte inzwischen klar geworden sein: Die Klimaerwärmung ist mit anderen Prozessen in komplexer Weise verbunden und sie kann nur er-

folgreich angegangen werden, wenn die gesellschaftlichen Interessen und die damit verbundenen Machtverhältnisse thematisiert und kritisiert werden. Das ist letztlich die Herausforderung einer sozial-ökologischen Transformation, die auch die Institutionen transformieren muss, mit denen gesellschaftliche Naturverhältnisse gestaltet werden – in unserem Fall die Institutionen der internationalen Umweltpolitik. Und für einen solchen Umbau der Gesellschaften müssten sich auch neue Allianzen und Bündnisse bilden. Bislang konnte die Hegemonie neoliberaler Denkmuster zwar angekratzt, aber noch lange nicht überwunden werden. Wenigstens in diesem Punkt stehen wir noch am Anfang.

*Anmerkung: Dieser Beitrag ist in längerer Fassung in der Zeitschrift **Wirtschaft und Umwelt**<sup>2</sup> erschienen: [www.ak-umwelt.at](http://www.ak-umwelt.at)*

---

<sup>1</sup> <https://www.oekom.de/buecher/vorschau/buch/streitfall-klimawandel.html> (abgerufen 3. März 2017)

<sup>2</sup> Görg, Christoph: Eine sozial-ökologische Herausforderung. <http://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?article=494&issue=2015-04> (abgerufen 3. März 2017)

# Reformperspektiven des mittel-europäischen Wohlfahrtsmodells

*Alois Guger, 27. Dezember 2016*

Die Sozialsysteme in den kontinentaleuropäischen Ländern, die Esping-Andersen 1990 als „korporatistische“ oder „konservative Wohlfahrtsstaaten“ bezeichnete, sind funktional auf die klassische Industriegesellschaft und das „male breadwinner model“ abgestimmt. Soziale Absicherung basiert in diesem Wohlfahrtsmodell stark auf Erwerb und Status sowie auf stabilen Arbeits- und PartnerInnenbeziehungen. Um dem raschen technologischen Wandel und der Globalisierung gerecht zu werden, bedarf es einer Gleichstellung der Geschlechter und einer sozialen Investitionsstrategie.

## Die Funktionalität unseres Wohlfahrtsmodells wird zunehmend ausgehöhlt

Internationalisierung und technologischer Fortschritt gehen mit gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen einher, die den Menschen in der Arbeits- und Lebenswelt größere Anpassungsfähigkeit und Mobilität abverlangen. Sie bedeuten neue Risiken, auf die unsere Sozialsysteme zu wenig vorbereitet sind: Im Erwerbsleben verzeichnen nicht lineare, instabile Erwerbskarrieren die größte Dynamik („Flexibilisierung“). In den privaten Beziehungen ist das traditionelle Familienmodell – basierend auf lebenslanger Partnerschaft – in raschem Niedergang begriffen. Singles, instabile Partnerschaften, AlleinerzieherInnen und Patchwork-Familien nehmen rasch zu („Individualisierung“); durch beide Faktoren wird die soziale Absicherung löchrig.

Gleichzeitig kommen die sozialstaatlichen Errungenschaften politisch-ideologisch und finanziell unter Druck. Trotz der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise behält die neoliberale Wirtschaftsphilosophie ihren dominierenden Einfluss auf die Wirtschaftspolitik. Diese sieht in der ungehinderten Globalisierung und Deregulierung aller Märkte und in der Verringerung der sozialen

Absicherung, um die Flexibilität und Mobilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen, die wichtigsten Voraussetzungen für Wachstum und Wohlstand. Die damit verbundene Ausbreitung von Unsicherheiten kann aber weder ein Rezept für Innovations- und Risikobereitschaft noch für Flexibilität und Konsumfreude bilden, die die eigentlichen Determinanten für Wohlstand darstellen.

Im Gefolge der Wachstumsschwäche und der Umverteilung von den Erwerbs- zu den Vermögenseinkommen und von den mittleren Einkommen zu den Spitzeneinkommen (über die Höchstbeitragsgrundlage) wird auch die Finanzierung der Sozialsysteme zunehmend ausgehöhlt. Gerade in Österreich basiert die **Finanzierung des Sozialstaates**<sup>1</sup> zum überwiegenden Teil auf Erwerbseinkommen, die gegenüber Vermögenserträgen in den letzten Jahrzehnten **rasant an Bedeutung einbüßten**<sup>2</sup>.

## Gesellschaftliche Ungleichgewichte durch institutionelle Dysfunktionalität

Die Logik unseres Wohlfahrtsmodells entspricht der Industriegesellschaft und gerät mit den Anforderungen der neuen Produktionsverhältnisse und Lebensweisen immer mehr in Widerspruch. Die Folgen sind Ungleichgewichte auf mehreren Ebenen der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung:

- » Trotz hohem Wohlstand sehen sich in unseren Gesellschaften junge Menschen nicht in der Lage, ihre Kinderwünsche zu realisieren.
- » Hinsichtlich der Teilnahme am Erwerbsleben tun sich **zwischen den Geschlechtern**<sup>3</sup> und Generationen immer größere Unterschiede auf: Hoher Beschäftigungsintensität (mit vielen Überstunden) von Männern im Haupterwerbsalter stehen eine hohe und steigende Teilzeitquote von Frauen mit sehr wenigen Wochenstunden gegenüber. Die Flexibilität am österreichischen Arbeitsmarkt konzentriert sich auf die jungen BerufseinsteigerInnen bzw. die WiedereinsteigerInnen und ist immer häufiger mit langen und wiederholten Phasen in atypischen und gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen verbunden.

- » Seit über einem Vierteljahrhundert wird die **Einkommensverteilung zunehmend ungleicher**<sup>4</sup>: Zum einen verschiebt sich die funktionelle Verteilung zulasten der Lohneinkommen, da die Entwicklung der Löhne hinter jener der Gewinne und der Vermögenserträge zurückbleibt. Die Hauptursache liegt in relativ hoher Arbeitslosigkeit begründet, die aus zu niedrigem gesamtwirtschaftlichen Wachstum resultiert. Zum anderen kommt es zu einer zunehmenden Polarisierung der personellen Einkommensverteilung.
- » Seit rund eineinhalb Jahrzehnten setzt sich die zunehmende Ungleichverteilung auch auf Haushaltsebene fort. Hier kommen zu den arbeitszeit- und qualifikationsbedingten Faktoren einerseits die Zunahme von Haushalten mit AlleinerzieherInnen am unteren und von solchen mit DoppelverdienerInnen (ohne Kinder) am oberen Ende der Einkommenspyramide. Andererseits finden sich im Gefolge der Angleichung der Bildungswege und des Erwerbsverhaltens zwischen den Geschlechtern immer mehr Paare mit gleichem gesellschaftlichen und ökonomischen Hintergrund.
- » Die Statusorientierung unserer Sozialsysteme hemmt die Dynamik unserer Gesellschaft, sie erschwert den Wechsel zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit und zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.

## „Gender Equality“ – Grundlage eines neuen Wohlfahrtsmodells

Dieses Wohlfahrtsmodell konzentriert sich sehr stark auf die Sicherung des Lebensstandards beim Ausscheiden aus bzw. dem Verlust der Erwerbstätigkeit: Neben der Altersvorsorge stehen sozialpolitisch der Gesundheits- und Unfallschutz sowie die Opfer des Marktversagens (Arbeitslosigkeit) durch Einkommensgarantien im Zentrum. Die Familienpolitik stützt sich stark auf monetäre Transfers und verlässt sich (noch immer) in erheblichem Ausmaß auf die Kinderbetreuung innerhalb der traditionellen Familie. Die Folgen sind ein hoher Grad an **sozialer Vererbung und geringe intergenerative Bildungs- und Einkommensmobilität**<sup>5</sup> in diesen Gesellschaften.

Die wohlfahrtstaatlichen Herausforderungen der Zukunft gehen aber darüber hinaus. Zur weiterhin notwendigen sozialen Absicherung gegen das Arbeitslosigkeits-, Gesundheits- und Altersrisiko kommen neue Risiken: Junge Menschen sehen sich heute zum einen mit instabileren Paarbeziehungen und Erwerbskarrieren konfrontiert, zum anderen steigen die intellektuellen Ansprüche und Flexibilitätsanforderungen im Erwerbsleben stetig an. Die Lebenschancen hängen in Zukunft in viel stärkerem Maße als bisher von Investitionen in das Humankapital **von frühester Kindheit an ab**<sup>6</sup>. Die kognitiven Fähigkeiten, die die Grundlage für den erfolgreichen Bildungserwerb und lebenslanges Lernen bilden, müssen schon in den ersten Lebensjahren entwickelt werden und können nicht dem **Zufall der sozialen Herkunft**<sup>7</sup> überlassen bleiben.

Die Schlüsselemente eines neuen Wohlfahrtsmodells, die auf einem „gender equality“ Paradigma basieren und das „male breadwinner model“ als familienpolitisches Leitbild überwinden sollen, sind am ehesten in den skandinavischen Ländern zu finden. Das Rückgrat einer solchen Politik besteht in einer

- » „Child-centred and women-friendly investment strategy“, wie sie Esping-Andersen vorschlägt. Diese besteht in erster Linie aus einem qualitativ hochwertigen und leistbaren Kinderbetreuungs- und Bildungsangebot von frühester Kindheit an, um die soziale Vererbung zu verringern und das kognitive Potenzial jedes Kindes zu entwickeln.
- » Diese neue Frauen- und Familienpolitik erfordert auch einen generellen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Alte und Behinderte sowie eine
- » neue Work-Life-Balance für beide Geschlechter. „Gender equality“ heißt nicht nur stärkere Integration der Frauen in die Erwerbsarbeit, sondern eine Änderung der Lebens- und Arbeitswelt von Männern und Frauen; mit größerem Veränderungsbedarf auf Seiten der Männer. Frauen überholen die Männer qualitativ und quantitativ in den Bildungsinstitutionen. Ihre gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben entspricht ihrer Ausbildung, ihren Ansprüchen und den Bedürfnissen der (alternden) Gesellschaft.

- » Voraussetzung dafür ist die generelle Verkürzung und Flexibilisierung der (täglichen) Arbeitszeit für Frauen und Männer.
- » „Gender equality“ und neue Work-Life-Balance dürfen sich außerdem nicht auf bestimmte Bildungsschichten beschränken, sondern müssen alle Gesellschaftsschichten durchdringen, um einen neuen Wohlfahrtsstaat zu etablieren.

## Auch die soziale Investitionsstrategie erfordert eine protektive Sozialpolitik

Das Auftreten neuer Risiken bedeutet aber nicht, dass sich der Bedarf an sozialem Schutz verringert hätte. Sollen die Menschen die neuen Herausforderungen an Flexibilität und Mobilität im Erwerbsleben annehmen und nicht durch Perspektiven eines lebenslangen Prekariats und steigender Armutsgefährdung gelähmt werden, muss das Netz der sozialen Sicherheit – besonders am unteren Ende der sozialen Pyramide – noch engmaschiger gestaltet werden. Größere Flexibilität im Arbeitsleben erfordert eine solide soziale Absicherung, die von der Beitragsleistung aus dem Erwerbsleben unabhängiger organisiert ist als im herkömmlichen und bislang weitgehend bewährten Bismarck'schen Sozialversicherungssystem, dessen Finanzierung und Leistung auf „normalen“, stabilen Erwerbskarrieren basiert.

Die soziale Investitionsstrategie ist kein Substitut, sondern ein Komplement zur protektiven Sozialpolitik, die auch Reformen in mehrfacher Hinsicht bedarf:

- » **Effektive landesweite Lohnuntergrenzen**<sup>8</sup> in einer Höhe, die gegen Working Poor Phänomene absichert – verbunden mit strengeren Kontrollen, um prekäre Arbeitsverhältnisse einzudämmen. Generell bleiben Schutz und vorbeugende Maßnahmen gegen Armut – insbesondere Kinderarmut – die wichtigste Aufgabe der Sozialpolitik.
- » Die sozialen Sicherungssysteme erfordern in der flexibleren Arbeitswelt auch eine **neue, breitere Finanzierungsbasis**<sup>9</sup>. Finanzierung und Leistung

sind zu stark an das Erwerbsleben und das Erwerbseinkommen geknüpft. Eine Umfinanzierung in Form einer Entlastung des Faktors Arbeit durch einen höheren Anteil steuerlicher – vorrangig erwerbsunabhängiger – Finanzierungsformen ließe positive Beschäftigungseffekte erwarten und könnte mit verteilungspolitisch und ökologisch erwünschten Anreizen verbunden werden.

Ein solches neues Wohlfahrtsmodell bedeutet eine markante Stärkung der produktiven Ressourcen und damit des Angebotspotenzials der Volkswirtschaft. Unsere entwickelten mitteleuropäischen Ökonomien leiden aber eher an Nachfragemangel als an Angebotsproblemen. Neben der Reform der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen ist daher als notwendige Bedingung einer erfolgreichen Strategie auch eine aktive makroökonomische Politik gefordert, die sich sowohl auf lohn- und einkommenspolitische als auch auf nachfragesteuernde Maßnahmen stützt.

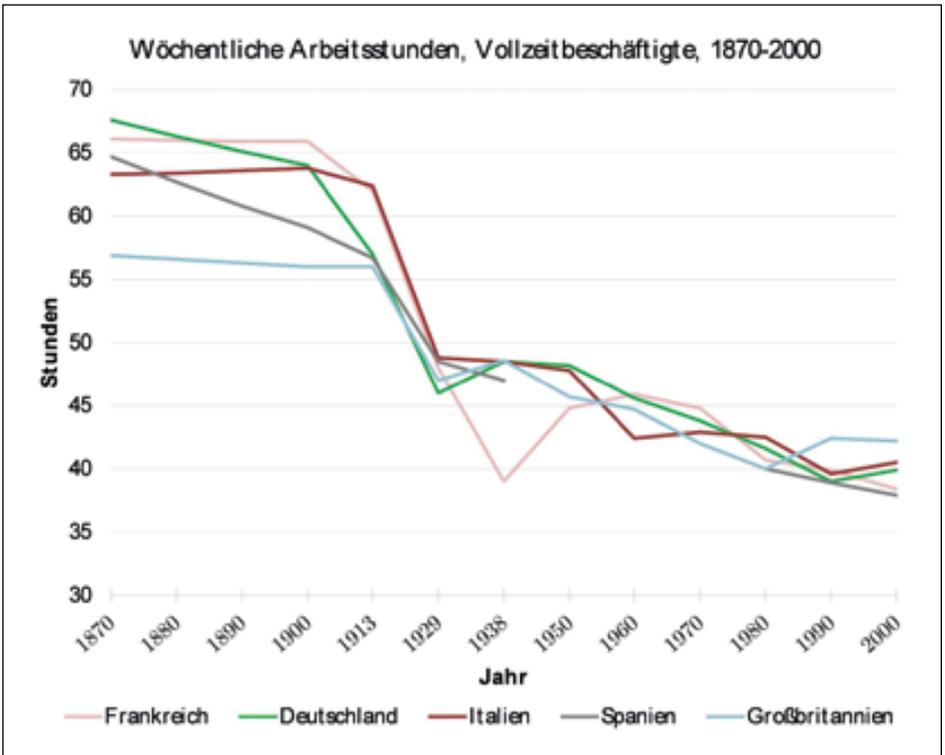
- 
- <sup>1</sup> Rocha-Akis, Silvia/Mayrhuber, Christine: Umverteilung durch den Staat in Österreich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/umverteilung-durch-den-staat-in-oesterreich> (3. Juni 2016)
  - <sup>2</sup> Guschanski, Alexander/Onaran, Özlem: Die Politische Ökonomie der Einkommensverteilung: Ergebnisse für Österreich nach Branchen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/die-politische-oekonomie-der-einkommensverteilung-ergebnisse-fuer-oesterreich-nach-branchen> (5. Oktober 2016)
  - <sup>3</sup> AK/ÖGB (Hrsg.): Schwerpunkt Gleichstellung. In: Arbeit&Wirtschaft Nr. 9/2016. [http://lesen.arbeit-wirtschaft.at/aw\\_2016\\_09/FLASH/index.html](http://lesen.arbeit-wirtschaft.at/aw_2016_09/FLASH/index.html)
  - <sup>4</sup> Guger, Alois/Marterbauer, Markus: Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=25739&mimeType=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=25739&mimeType=application/pdf) (September 2005)
  - <sup>5</sup> Schnetzer, Matthias: Generationengerechtigkeit mit falschem Fokus. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/generationengerechtigkeit-mit-falschem-fokus> (29. März 2016)
  - <sup>6</sup> <https://heckmanequation.org> (abgerufen 3. März 2017)
  - <sup>7</sup> Schnell, Philipp/Schüchner, Vucko: Chancen-Index für eine Fairteilung von Bildungschancen. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/chancen-index-fuer-eine-fairteilung-von-bildungschancen> (23. Mai 2016)
  - <sup>8</sup> Schulten, Thorsten/ Van Gyes, Guy/Müller, Torsten: Europaweite Stärkung der Kollektivvertragssysteme gefragt. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/europaweite-staerkung-der-kollektivvertragssysteme-gefragt> (2. Dezember 2016)
  - <sup>9</sup> Guger/Knitler/Marterbauer/Schratzenstaller/Walterskirchen: Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme. [https://www.researchgate.net/profile/Alois\\_Guger/publication/260385704\\_Analyse\\_alternativer\\_Finanzierungsformen\\_der\\_sozialen\\_Sicherungssysteme/links/53d258330cf2a7fbb2e99616.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alois_Guger/publication/260385704_Analyse_alternativer_Finanzierungsformen_der_sozialen_Sicherungssysteme/links/53d258330cf2a7fbb2e99616.pdf) (25. Juli 2014)

# Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor?

*Philipp Poyntner, 11. März 2016*

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 sind in einer Vielzahl von europäischen Staaten die Arbeitslosenzahlen angestiegen. Als ein Instrument gegen dieses Problem wird vor allem von **Gewerkschaftsseite**<sup>1</sup> immer häufiger eine Arbeitszeitverkürzung gefordert. Aber kann eine Verkürzung der Arbeitszeit Beschäftigung schaffen? Die Erfahrungen in Europa und zahlreiche Studien zeigen, dass eine Arbeitszeitverkürzung zusätzliche Arbeitsplätze bringen kann – zumindest wenn bestimmte Voraussetzungen wie die Möglichkeit zur Reorganisation der Arbeit gegeben sind.

Der Trend zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit besteht in Europa seit Beginn des vorigen Jahrhunderts. Während damals eine 60-Stunden-Woche in Europa üblich war, hat sich bis 1980 eine 40-Stunden-Woche in den meisten europäischen Ländern durchgesetzt. Seitdem bleibt die wöchentliche Arbeitszeit im Durchschnitt fast konstant und ist in manchen Ländern wieder im Steigen begriffen.



Quelle: Poyntner (2015)<sup>2</sup>, Daten Hubermann und Minns (2007). Normalarbeitszeit, ohne Urlaub etc. Für Österreich ist diese Zeitreihe nicht vorhanden; vergleichbare Daten für Spanien fehlen zwischen 1935 und 1980.

Der Trend zu kürzeren Arbeitszeiten hat sich im Durchschnitt der Vollzeitbeschäftigten in den letzten Jahrzehnten deutlich verlangsamt. Sieht man von dem Kriseninstrument der **Kurzarbeit**<sup>3</sup> ab, gab es wenige Initiativen, die eine allgemeinere Verkürzung der Wochenarbeitszeit zum Ziel hatten. Allerdings waren in einzelnen Sektoren oder Firmen weitere Maßnahmen für eine Verkürzung der Arbeitszeit zu verzeichnen, wie bspw. die Einführung des 6-Stunden-Tages in einem öffentlichen Pflegeheim im schwedischen **Göteborg**<sup>4</sup>, eine **Freizeitoption**<sup>5</sup> in **Kollektivverträgen**<sup>6</sup> in Österreich, oder Freistellungs- und Karenzzeiten (siehe unten). In einigen Ländern wie Deutschland (im öffentlichen Dienst und einigen Branchen, wie z. B. dem **WSI-Arbeitszeitkalendar**<sup>7</sup> 2014 zu entnehmen) und Frankreich (Ausweitung der erlaubten **Überstunden**<sup>8</sup>) ist aber auch ein Trend zu längeren Arbeitszeiten zu beobachten.

Für europäische Gewerkschaften verlor das Thema Arbeitszeitverkürzung in Kollektivvertragsverhandlungen nach der Einführung der **40-Stunden-Woche**<sup>9</sup> gegenüber Lohnforderungen an Bedeutung. Dies hat zum Teil mit veränderten wirtschaftlichen (wie der Entschleunigung des Produktivitätswachstums) und institutionellen (rückläufige Gewerkschaftsabdeckung) Rahmenbedingungen zu tun, die den Verhandlungsspielraum von Gewerkschaften tendenziell verringern. Hinzu kommt, dass angesichts der Belastung bei einer 60-Stunden-Woche eine Verkürzung der Arbeitszeit für die Beschäftigten selbst eine viel höhere Priorität hat, als das bei einer 40-Stunden-Woche der Fall ist.

## Beschäftigungsplus durch Arbeitszeitverkürzung in Frankreich ...

Der jüngste Versuch, die Arbeitszeit für umfassende Bevölkerungsgruppen zu reduzieren, wurde vor fünfzehn Jahren in Frankreich unternommen. Per Gesetz wurden in einem ersten Schritt im Jahr 1998 Unternehmen dazu angeregt, die Wochenarbeitszeit von 39 auf 35 Stunden zu verkürzen. Die Voraussetzung für finanzielle Unterstützung war eine Verkürzung der Arbeitszeit um mindestens 10 Prozent sowie eine Ausweitung der Beschäftigung um mindestens 6 Prozent. Im Jahr 2000 wurde die 35-Stunden-Woche verpflichtend für Unternehmen mit mehr als 20 Angestellten, 2002 auch für kleinere Unternehmen eingeführt. Begleitet wurde die Reform durch eine Lockerung der Tages- und Wochenhöchstleistungszeit. Nach 2002 wurden durch einen Regierungswechsel die Maßnahmen sukzessive zurückgenommen, Förderungen abgeschafft, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge auf Überstunden gesenkt und Überstundenkontingente ausgeweitet. Die 35-Stunden-Woche wurde also deutlich verwässert und Maßnahmen in die Gegenrichtung gesetzt.

Die Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich hatte das klare politische Ziel, die Arbeitslosigkeit zu verringern, die 1997 mit 12,5 Prozent weit über dem EU-Durchschnitt lag. Dieses Ziel, wenn auch nicht in der **erwarteten Höhe**<sup>10</sup>, wurde auch erreicht, nur über die genaue Größe herrscht Uneinigkeit (ex post Schätzungen liegen zwischen einem Beschäftigungsanstieg von **3,4**<sup>11</sup> bis **7**<sup>12</sup> Prozent). Auch wenn ein Beschäftigungsanstieg nicht

notwendigerweise eine Senkung der Arbeitslosenquote bedeuten muss (z. B. wenn alle neuen Beschäftigungsverhältnisse von Personen eingegangen werden, die dem Arbeitsmarkt vorher nicht zur Verfügung standen) – in Frankreich hatte die Arbeitszeitverkürzung laut Studien, die neben Beschäftigung auch explizit die Reaktion der Arbeitslosigkeit betrachten, eine Senkung der Arbeitslosigkeit zur Folge (siehe z.B. **Schreiber und Logeay 2006**<sup>13</sup> oder **Bunel 2004**<sup>14</sup>).

### ... und Unklarheit in Deutschland

Eine weitere große Reform wurde in Deutschland vorgenommen, wo im Metall- und Printsektor von 1984 bis 1994 die Wochenarbeitszeit von 40 auf 36 Stunden gesenkt wurde. Die Einschätzung der Beschäftigungseffekte dieser Reform fallen weitaus weniger klar aus als bei der französischen Reform: **Negative Beschäftigungseffekte**<sup>15</sup> werden ebenso gefunden wie **neutrale**<sup>16</sup> oder **positive Beschäftigungseffekte**<sup>17</sup>.

Das lässt sich teilweise durch die Art der Durchführung der Arbeitszeitverkürzung erklären: Während die Regierung in Frankreich Subventionen an Betriebe zahlte, die Arbeitszeit verkürzten und Beschäftigung erhöhten, gab es in Deutschland keine solche Unterstützung. **Hunt**<sup>18</sup> vermutet beispielsweise, dass positive Beschäftigungseffekte der Verkürzung der Arbeitszeit durch Anstiege im Stundenlohn zunichte gemacht wurden – allerdings ist diese These **umstritten**<sup>19</sup>. Auch wenn ein Anstieg des Stundenlohnes den Faktor Arbeit verteuert, sind für Unternehmen nicht die absoluten Lohnkosten, sondern die Lohnstückkosten der entscheidende Faktor. Lohnstückkosten werden ebenso von der Produktivitätsentwicklung beeinflusst und Arbeitszeitverkürzung führt meist zu **höherer**<sup>20</sup> **Produktivität**<sup>21</sup>. Dies hat zum einen den Grund, dass Beschäftigte bei geringerer Arbeitszeit produktiver sind oder anders ausgedrückt, dass zusätzliche Stunden bei einem hohen Arbeitszeitniveau weniger produktiv sind. Zum anderen sind Verkürzungen der Wochenarbeitszeit oft mit einer Reorganisation der Arbeitsstrukturen in Unternehmen verbunden, die eine eigene Quelle von Produktivitätssteigerungen sein können.

## Zahlreiche Wirkungskanäle von Verkürzungen der Wochenarbeitszeit

Prinzipiell gibt es zahlreiche Wirkungskanäle, durch die eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit Auswirkungen auf die Beschäftigung haben kann. Selbst einfachste **ökonomische**<sup>22</sup> Modelle können daher keine eindeutige Aussage zur Richtung der Beschäftigungseffekte treffen. Positive Beschäftigungsauswirkungen sind beispielsweise wahrscheinlicher, wenn Fixkosten von Neueinstellungen (Kosten für Einarbeitung, Einschulung, Bereitstellung von Infrastruktur etc.) gering sind und wenn genügend Arbeitssuchende mit entsprechender Qualifikation verfügbar sind. Auch Nachfrageeffekte durch steigende Stundenlöhne (die im Zuge von oder nach Arbeitszeitverkürzungen häufig mitverhandelt werden) können Quellen von Arbeitsnachfrage sein – wobei dieser Effekt vor allem bei Unterauslastung der Produktionsfaktoren zum Tragen kommt. Keinen oder sogar einen negativen Beschäftigungseffekt wird eine Arbeitszeitverkürzung dann bewirken, wenn Neueinstellungen mit hohen Fixkosten verbunden sind, dem Arbeitsmarkt keine geeigneten Arbeitssuchenden zur Verfügung stehen oder Lohnstückkosten stark ansteigen.

Die vielfältigen Wirkweisen einer Arbeitszeitverkürzung auf Beschäftigung machen die empirische Quantifizierung herausfordernd. Folglich gibt es in der Literatur auch keinen Konsens über die Wirkungsrichtung einer Arbeitszeitverkürzung auf die Beschäftigung. Eine Zusammenschau der Literatur findet sich u. a. bei **Schwendinger (2015)**<sup>23</sup>, **Bosch und Lehdorff (2001)**<sup>24</sup> und **Poyntner (2015)**<sup>25</sup>. Es ist anzumerken, dass neben den unterschiedlichen Umsetzungsarten und institutionellen Rahmenbedingungen auch methodische Schwierigkeiten Grund für unterschiedliche Ergebnisse sein können. So ist z. B. für die Quantifizierung des Beschäftigungseffektes durch die Verkürzung der Wochenarbeitszeit die Schätzung der hypothetischen Beschäftigungsentwicklung ohne Arbeitszeitverkürzung notwendig. Diese Schätzung ist immer mit Unsicherheiten behaftet. Aus diesem und anderen Gründen ist die Herstellung eines eindeutigen Zusammenhangs oft schwierig.

## Bedingungen für die Arbeitszeitverkürzung als Beschäftigungsmotor

Die oben genannten Überlegungen können herangezogen werden, Bedingungen für eine erfolgreiche Arbeitszeitverkürzung herauszuarbeiten, wie es z. B. **Bosch und Lehndorff (2001)**<sup>26</sup> versuchen.

Nachdem bei großen Reformen die vorherrschenden organisatorischen Paradigmen des 8-Stunden-Tages und der 5-Tage-Woche in Frage gestellt werden, ist die Frage zentral, ob die Arbeits(zeit)organisation flexibel an neue Arbeitszeitsysteme angepasst werden kann. In Frankreich war eine solche Flexibilisierung Teil des Paketes zur 35-Stunden-Woche.

Um einer möglichen Knappheit an ausgebildeten Arbeitskräften entgegenzuwirken, empfiehlt sich neben vorausschauender Bildungspolitik ein Ausbau von Weiterbildungsmöglichkeiten. Somit wird der Effekt abgemindert, dass Arbeitsfixkosten für Unternehmen stark steigen und sich negative Beschäftigungseffekte einstellen. In Österreich dürfte die Weiterbildungsproblematik wohl eine geringere Rolle spielen, da der Anteil der öffentlichen Mittel (inkl. AMS, Europäischer Sozialfonds) an Ausgaben für betriebliche **Weiterbildung**<sup>27</sup> bereits ca. 50 Prozent beträgt.

Eine Arbeitszeitverkürzung kann auch an sich zu einem Anstieg des Arbeitskräfteangebotes führen. Beispiele dafür wären gut ausgebildete Personen, die von Teilzeit auf kürzere Vollzeit (z. B. 35 Stunden) aufstocken oder Personen, die erst durch die Option auf kürzere Vollzeit in den Arbeitsmarkt einsteigen. In Frankreich wechselten beispielsweise mit der Einführung der 35-Stunden-Woche viele Personen (vor allem Frauen) von Teilzeit- auf Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Dieses **Resultat**<sup>28</sup> deutet darauf hin, dass eine nicht unwesentliche Anzahl von Personen mehr als Teilzeitarbeit arbeiten will, aber eine 40-Stunden-Woche nicht mit Betreuungspflichten etc. vereinbar ist.

Beim Punkt betreffend die Höhe der Kompensation – also der Anhebung des Stundenlohns, um dem monatlichen Lohnrückgang bei kürzerer Arbeits-

zeit entgegenzuwirken – ist festzuhalten, dass die Löhne im Ausmaß des Produktivitätszuwachses steigen können. Steigen sie stärker, würden die Lohnstückkosten steigen. Einerseits könnte dadurch die Arbeitsnachfrage zurückgehen, andererseits sind Nachfrageeffekte zu beachten, die sich positiv auf die Beschäftigung auswirken können. Der Nettoeffekt einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich hängt also abermals von den konkreten Bedingungen ab.

## Es geht nicht nur um Beschäftigung, sondern auch um Verteilungsgerechtigkeit und Gesundheit

Auch wenn die Beschäftigungseffekte in der öffentlichen Debatte zweifelsohne wichtig sind, ist Arbeitszeitverkürzung zudem aus anderen Gründen sinnvoll. So hat die Verteilung der Arbeitszeit Auswirkungen auf die (geschlechterspezifische) Verteilung von Einkommen, Pensionsansprüchen und Nicht-Lohnarbeit. Große Unterschiede existieren diesbezüglich zwischen den Geschlechtern – **„Teilzeit ist weiblich und Überstunden sind männlich“<sup>29</sup>**.

Es gibt einige Ansätze, um die tatsächliche Arbeitszeit an die gewünschte Arbeitszeit der Beschäftigten anzugleichen. Per Gesetz wurde in den Niederlanden im Jahr 2000 die Möglichkeit geschaffen, dass Beschäftigte in größeren Betrieben von Vollzeit auf Teilzeit und vice versa wechseln können. Um die Vereinbarkeit zwischen Beruf und außerberuflichen Verpflichtungen zu verbessern, führte Belgien befristete Reduktionen der Arbeitszeit mit teilweise Lohnausgleich durch den Staat im öffentlichen Sektor ein. Auch im privaten Sektor wurden um die Jahrtausendwende einige Möglichkeiten geschaffen, Auszeiten zu nehmen. Sowohl „thematische“ Auszeiten für Kinderbetreuung, Pflege etc. sind möglich, als auch das Recht auf Reduktion der Arbeitszeit bzw. Auszeiten ohne Angabe von Gründen. Hier ist anzuführen, dass es für Betreuungspflichten nicht nur wie eben genannt individuelle Lösungen geben kann und soll, sondern die Vereinbarkeit auch durch Sachleistungen (Kindergärten etc.) der öffentlichen Hand ermöglicht werden kann.

Zu guter Letzt sollte auch der gesundheitliche Aspekt kürzere Arbeitszeiten bei der Debatte nicht vollkommen unerwähnt bleiben: Der Zusammenhang von langen Arbeitszeiten und gesundheitlichen Problemen ist gut dokumentiert, z. B. von **Golden et al. (2010)**<sup>30</sup> und **Caruso et al (2004)**<sup>31</sup>.

## Fazit

Arbeitszeitverkürzung eignet sich zur Schaffung von Beschäftigung, falls bestimmte Voraussetzungen wie die Möglichkeit zur Reorganisation der Arbeitszeitorganisation und eine moderate Lohnstückkostenentwicklung gegeben sind. Das Paket zur Arbeitszeitverkürzung in Frankreich war inklusive Subventionen und Flexibilisierung erfolgreich, um Beschäftigung zu schaffen und die hohe Arbeitslosigkeit zu senken. Neben Beschäftigungsüberlegungen sprechen auch Überlegungen zur Verteilung der Arbeitszeit und zu Gesundheit für eine Arbeitszeitverkürzung.

- <sup>1</sup> APA: Foglar: Arbeitszeit sinnvoll verändern, Arbeitslosigkeit bekämpfen. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20091212\\_OTS0033/foglar-arbeitszeit-sinnvoll-veraendern-arbeitslosigkeit-bekaempfen](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20091212_OTS0033/foglar-arbeitszeit-sinnvoll-veraendern-arbeitslosigkeit-bekaempfen) (12. Dezember 2009)
- <sup>2</sup> [http://search.obvsg.at/primio\\_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=UW1&docId=UW1\\_aleph\\_acc007810128&fn=permalink](http://search.obvsg.at/primio_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=UW1&docId=UW1_aleph_acc007810128&fn=permalink)
- <sup>3</sup> Messenger, John C./Ghosheh, Naj: Work Sharing during the Great Recession. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_187627.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_187627.pdf) (abgerufen 3. März 2017)
- <sup>4</sup> Paar, Tanja: Sechs-Stunden-Arbeitstag in Schweden: Besser, gesünder, glücklicher. <http://derstandard.at/2000024292654/Sechs-Stunden-Arbeitstag-Besser-gesuender-gluecklicher> (22. Oktober 2015)
- <sup>5</sup> Gerold, Stefanie/Nocker, Matthias: Reduction of Working Time in Austria. A Mixed Methods Study Relating a New Work Time Policy to Employee Preferences. [http://www.wifo.ac.at/publikationen?detail-view=yes&publikation\\_id=58139](http://www.wifo.ac.at/publikationen?detail-view=yes&publikation_id=58139) (Mai 2015)
- <sup>6</sup> Schwendinger, Michael: Zeit ist Geld ist Zeit: Zwischenresümee zur Freizeitoption. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/zeit-ist-geld-ist-zeit-zwischenresumee-zur-freizeitoption> (11. August 2015)
- <sup>7</sup> Bispinck, Reinhard/WSI-Tarifarchiv: WSI-Arbeitszeitkalender 2014 - Tarifdaten aus 25 Wirtschaftszweigen - [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_elemente\\_78\\_2014.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_78_2014.pdf) (August 2014)
- <sup>8</sup> Brändle, Stefan: Französische Revolution des Arbeitsrechts. <http://derstandard.at/2000031457486/Franzoesische-Revolution-des-Arbeitsrechts> (20. Februar 2016)
- <sup>9</sup> Arbeiterkammer Wien: 40 Jahre 40-Stunden-Woche in Österreich. [https://wien.arbeiterkammer.at/service/veranstaltungen/rueckblicke/40\\_Jahre\\_40-Stunden-Woche.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/veranstaltungen/rueckblicke/40_Jahre_40-Stunden-Woche.html) (5. November 2015)
- <sup>10</sup> Flecker/Schönauer/Hermann/Allinger: Arbeitszeitverkürzung zur Umverteilung von Arbeit – internationale Beispiele. FORBA-Forschungsbericht 1/2010. <http://www.forba.at/data/downloads/file/377-FB%2001-2010.pdf>
- <sup>11</sup> [http://www.frd.b.org/upload/file/report2\\_new.pdf](http://www.frd.b.org/upload/file/report2_new.pdf) (abgerufen 11. März 2016)
- <sup>12</sup> Gubian, Alain: La réduction du temps de travail à mi-parcours: premier bilan des effets sur l'emploi. [http://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue\\_Travail-et-Emploi/pdf/83\\_1222.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/83_1222.pdf) (Juli 2000)
- <sup>13</sup> Schreiber, Sven/Logeay, Camille: Testing the effectiveness of the French work-sharing reform: a forecasting approach. <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/23899> (2006)
- <sup>14</sup> Bunel, Matthieu: Aides incitatives et déterminants des embauches des établissements passés aux 35 heures. [http://www.insee.fr/fr/fic/docs\\_fic/es376377d.pdf](http://www.insee.fr/fr/fic/docs_fic/es376377d.pdf) (2004)
- <sup>15</sup> Steiner, Viktor/Peters, Ralf-Henning: Employment Effects of Work Sharing – An econometric analysis for West Germany. <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp020.pdf> (2000)
- <sup>16</sup> Hunt, Jennifer: Has Work-Sharing Worked in Germany? <http://www.jstor.org/stable/2586949?seq=1> (Februar 1999)
- <sup>17</sup> Andrews/Schank/Simmons: Does worksharing work? Some empirical evidence from the IAB-ESTABLISHMENT panel. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0036-9292.2005.00339.x>/abstract?systemMessage=Wiley+Online+Library+will+be+unavailable+on+Saturday+27th+February+from+09:00-14:00+GMT+/-+04:00-09:00+EST+/-+17:00-22:00+SG-T+for+essential+maintenance.+Apologies+for+the+inconvenience. (31. Mai 2005)
- <sup>18</sup> Siehe En 16
- <sup>19</sup> <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/25/2/209/1729807/Working-time-reduction-and-employment-experiences?redirectedFrom=PDF>
- <sup>20</sup> Pencavel, John: The Productivity of Working Hours. <http://ftp.iza.org/dp8129.pdf> (April 2014)
- <sup>21</sup> Cette/Chang/Konte: The decreasing returns on working time: An empirical analysis on panel country data. <https://ideas.repec.org/p/bfr/banfra/315.html>
- <sup>22</sup> Siehe En 16
- <sup>23</sup> Schwendinger, Michael: Über Beschäftigungswirkung und Erfolgsbedingungen von Arbeitszeitverkürzungen. Ein Literatur-einblick. In: *Wirtschaft&Gesellschaft* Heft 1/2015. [http://wug.akvien.at/WUG\\_Archiv/2015\\_41\\_1/2015\\_41\\_1\\_0107.pdf](http://wug.akvien.at/WUG_Archiv/2015_41_1/2015_41_1_0107.pdf)
- <sup>24</sup> <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/25/2/209/1729807/Working-time-reduction-and-employment-experiences?redirectedFrom=PDF>
- <sup>25</sup> Siehe En 2
- <sup>26</sup> Siehe En 24
- <sup>27</sup> Lassnigg, Lorenz/Vogtenhuber, Stefan/Kirchtag, Rafael: Lebenslanges Lernen in Österreich - Ausgaben und Entwicklung der Beteiligungsstruktur. <http://www.equi.at/dateien/LLL-Ausgaben-Beteiligung-200.pdf> (Dezember 2008)
- <sup>28</sup> Oliveira, Aline/Ulrich, Valérie: L'incidence des 35 heures sur le temps partiel. [http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/publication\\_pips\\_200202\\_n-07-1\\_incidence-35\\_heures-ctmps-travail.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/publication_pips_200202_n-07-1_incidence-35_heures-ctmps-travail.pdf) (Februar 2002)
- <sup>29</sup> Derndorfer, Judith: Geschlechterungleichheit bei der Verteilung der Arbeitszeit in Österreich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/geschlechterungleichheit-bei-der-verteilung-der-arbeitszeit-in-oesterreich> (12. Jänner 2016)
- <sup>30</sup> Golden et al.: Working Time in the Employment Relationship: Perceived Control and Work-Life Balance. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1601524](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1601524) (Mai 2010)
- <sup>31</sup> Caruso et al.: Overtime and Extended Work Shifts: Recent Findings on Illnesses, Injuries, and Health Behaviors. <https://www.cdc.gov/niosh/docs/2004-143/pdfs/2004-143.pdf> (April 2004)

# Innovative Arbeitszeitverkürzungsmodelle im Betrieb

*Stefanie Gerold, Michael Schwendinger und Michael Soder, 29. Dezember 2016*

Das Thema Arbeitszeit erlebt seit geraumer Zeit eine Renaissance. Dies erscheint angesichts der derzeitigen multiplen Krise nicht verwunderlich, verknüpft das Thema doch so Verschiedenes wie Beschäftigung, Gendergerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, Lebensqualität und Gesundheit. Relativ wenig Aufmerksamkeit bekam bisher die betriebliche Praxis: Unter welchen Bedingungen funktioniert Arbeitszeitverkürzung gut und welche Hürden müssen überwunden werden?

## Pioniere des 8-Stunden-Tages

Auf die Idee, kürzere Arbeitszeiten einzuführen, sind schon frühere Generationen, Gewerkschaften und **VordenkerInnen**<sup>1</sup> gekommen. So war etwa Heinrich Freese einer der ersten Fabrikanten Deutschlands, der 1891 nach einer Testphase in seinen Jalousien- und Holzpflastersteinwerken mit Zustimmung der Belegschaft den 8-Stunden-Tag einführte. Die ZeitarbeiterInnen erhielten vollen Lohnausgleich, während sich die AkkordarbeiterInnen mit einem höheren Stücksatz begnügen mussten.

Die Arbeitsproduktivität stieg derart an, dass niemand finanzielle Einbußen zu verzeichnen hatte und die Krankenstände gingen deutlich zurück. Ähnliches erlebte Ernst Abbe im Frühjahr 1900 in den Carl-Zeiss-Werken, wo der 8-Stunden-Tag noch vor Ablauf einer einjährigen Testphase fix verankert wurde. Auch hier stieg die Produktivität überproportional an, was Abbe dazu veranlasste, Arbeitszeitverkürzung forthin als entscheidende Maßnahme zum Erhalt der deutschen Wettbewerbsfähigkeit zu propagieren.

Zeitsprung ins Jahr 2014: Der Stadtrat in Göteborg beschließt ein Pilotprojekt, um die Effekte eines 6-Stunden-Tages in einem städtischen Alten-

pflgeheim zu evaluieren. Die Testphase startete im Februar 2015 und wurde nunmehr bis Ende 2016 verlängert. Erste **Ergebnisse**<sup>2</sup> weisen in dieselbe Richtung: Die Krankenstände der PflegerInnen sind (entgegen dem allgemeinen Trend in Göteborg) rückläufig, Arbeitsqualität und -zufriedenheit haben zugenommen. Einziger Wermutstropfen: Die Kosten des Projekts sind bisher noch nicht evaluiert. Aber wie sieht der derzeitige Stand in diesen Fragen in Österreich aus?

## Arbeitszeitmodelle „Made in Austria“

Ein aktuelles Forschungsprojekt der WU Wien zielt darauf ab, anhand von qualitativen Interviews mit Beschäftigten und BetriebsrätInnen in sieben Unternehmen aus verschiedenen Branchen Erkenntnisse aus der österreichischen Arbeitszeitpraxis zu gewinnen. Die Bandbreite der Arbeitszeitmodelle ist groß und reicht von der Einführung einer Viertagewoche über die betriebliche Verankerung subventionierter Verkürzungsmodelle (Freizeitoption, Solidaritätsprämienmodell) oder die Einführung eines neuen Schichtplans bis hin zur Ermöglichung individueller Arbeitszeitlösungen. Die hier genannten Ergebnisse zeigen durchaus gemeinsame Muster.

Anstoß für eine Verkürzung der Arbeitszeit gaben in den befragten Unternehmen meist konkrete Probleme, wie etwa die Unzufriedenheit der Belegschaft mit den aktuellen Arbeitsbedingungen, steigende gesundheitliche Belastungen und Krankenstände, die Entgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit oder hohe Fluktuationsraten. Auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen spielten teilweise eine Rolle. Interessant ist, dass dabei sowohl der Abschwung in der Wirtschaftskrise als auch die Notwendigkeit einer Produktionsausweitung als Auslöser für eine Veränderung genannt wurden.

## Produktivität, Attraktivität und arbeitnehmerInnen-freundliche Flexibilität

Natürlich gibt es bei Arbeitszeitfragen Interessensunterschiede zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Umso spannender ist daher

die Frage: Welche Faktoren begünstigen die Umsetzung neuer Arbeitszeitmodelle?

Vonseiten der ArbeitnehmerInnen standen Stichworte wie Zeitsouveränität und Wertewandel im Zentrum. Der Wunsch nach arbeitnehmerInnenfreundlicher Flexibilität, um kurzfristig auf private Anforderungen reagieren zu können sowie die Möglichkeit, Zeitguthaben für Sabbaticals oder längere Freizeitblöcke anzusparen, waren wichtige Aspekte. Zudem dürfte der zunehmende Stellenwert von Freizeit, der vor allem in der jüngeren Generation verbreitet ist, wesentlich zur Umsetzung kürzerer Arbeitszeiten beitragen.

Auf Unternehmensseite spielte die Aussicht auf höhere Arbeitsproduktivität und Kostenreduktionen (bspw. durch reduzierte Krankenstände) sowie mögliche Imagegewinne eine wichtige Rolle. Durch das Angebot arbeitnehmerInnenfreundlicher Arbeitszeitmodelle steigt die Attraktivität der ArbeitgeberInnen. Dies ist insbesondere im hochqualifizierten Bereich relevant, in dem Firmen teilweise unter einem Fachkräftemangel leiden.

Zusätzlich waren starke Betriebsräte, das Vorliegen externer Unternehmensbewertungen und Umfragen sowie institutionell verankerte Modelle (**Freizeitoption**<sup>3</sup>, Solidaritätsprämienmodell) wichtige Faktoren, die die Umsetzung neuer betrieblicher Arbeitszeitmodelle vorantrieben.

## Kosten, Zahlen und Intensivierung

Neben fördernden Faktoren gab es natürlich auch Bedenken und Hürden. Für die Belegschaft stand an vorderster Stelle die Befürchtung von Einkommensverlusten – und zwar nicht nur hinsichtlich des monatlichen Einkommens, sondern auch bezüglich wegfallender Überstundenzuschläge oder reduzierter Pensionszahlungen. Ebenso erwartbar – insbesondere im Angestelltenbereich – waren Bedenken bezüglich einer Intensivierung der Arbeit. Daneben spielte auch ein gewisser Widerwille gegenüber der Änderung gewohnter Arbeitszeitabläufe eine Rolle, was vor allem unter älteren Beschäftigten beobachtbar war.

Von Unternehmensseite wurden vornehmlich kostentechnische Einwände vorgebracht, da ein voller oder teilweiser Lohnausgleich, die Reorganisation von Arbeitsabläufen oder die Einstellung von zusätzlichem Personal mit einem finanziellen Aufwand verbunden ist. Überraschend war, dass auch die Verschlechterung von sog. „Kopffzahlen“, also der Umsatz pro MitarbeiterIn, vor allem für große Unternehmen eine relevante Entscheidungsgröße im Kontext einer Arbeitszeitverkürzung zu sein scheint.

## Nägel mit Köpfen

Trotz zahlreicher Widerstände wurden die neuen Arbeitszeitmodelle in den untersuchten Unternehmen schlussendlich fix verankert. Als vielleicht wichtigster Faktor kristallisierte sich die Art und Weise der Umsetzung heraus. Demokratische Aushandlungsprozesse, Abstimmungen, die Bereitstellung von Informationen und persönliche Gespräche, oder die Durchführung von Pilotphasen ermöglichten es, potentiellen Konflikten bereits vorab zu begegnen.

Entscheidend für die längerfristige Beibehaltung der neuen Arbeitszeitmodelle war auch, dass diese sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen Vorteile brachten. Während die Belegschaft in den Genuss längerer Freizeitblöcke, gestiegener Arbeitszufriedenheit oder verbesserter **Work-Life-Balance**<sup>4</sup> kam, profitierten die Unternehmen von höherer Arbeitsmotivation und einem verbesserten Image, während Kostenexplosionen und Chaos ausblieben.

## Fazit

Zusammenfassend lassen sich aus diesen Ergebnissen also durchaus interessante Erkenntnisse schließen. Kurzgefasst: Probieren geht über Studieren und ein partizipativer Umsetzungsprozess hilft über die meisten Bedenken auf beiden Seiten hinweg. Der Mensch ist ein Gewohnheitstier – anfängliche Skepsis wird oft durch konkrete Erfahrung und persönliches Erleben entkräftet. Zwei Lektionen, die offenbar auch schon vor über 100 Jahren galten.

- 
- <sup>1</sup> Schütz, Bernhard: Fortschritt bedeutet Arbeitszeitverkürzung – der Ansicht waren schon Marx und Keynes.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/fortschritt-bedeutet-arbeitszeitverkuerzung-der-ansicht-waren-schon-marx-und-keynes>  
(1. Oktober 2015)
  - <sup>2</sup> Ludwig, Carolin/Weller, Chris: Göteborg testet den 6-Stunden-Arbeitstag – mit überraschenden Ergebnissen.  
<http://ze.tt/goeteborg-testet-den-6-stunden-arbeitstag-mit-ueberraschenden-ergebnissen> (26. Mai 2016)
  - <sup>3</sup> Marterbauer, Markus: Bemerkenswerte Innovation: Die Freizeitoption im Kollektivvertrag.  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/bemerkenswerte-innovation-die-freizeitoption-im-kollektivvertrag> (8. Jänner 2014)
  - <sup>4</sup> Russinger, Reinhold: Weniger arbeiten – mehr „gutes Leben“  
<http://blog.arbeit-wirtschaft.at/weniger-arbeiten-mehr-gutes-leben> (23. Dezember 2015)

# Gezielte Umverteilung stärkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage

*Stefan Ederer, 13. Oktober 2016*

Die österreichische Wirtschaft ist in den vergangenen Jahren kaum gewachsen. Insbesondere der private Konsum, der mit Abstand den höchsten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage leistet, ist seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 nur wenig gestiegen. Dies ist Teil einer längerfristigen Entwicklung: Schon in den 15 Jahren vor der Krise war das Konsumwachstum relativ schwach. Wichtige Ursachen dafür sind eine schwache Lohnentwicklung und eine immer ungleicher werdende Verteilung der Einkommen auf die Bevölkerung. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stärkung der Konjunktur sollten daher auf eine Erhöhung der Einkommen in den ärmeren Haushalten abzielen.

## Sparquote abhängig vom Haushaltseinkommen

Der Anteil des Einkommens, den ein Haushalt für seinen Konsum verwendet, hängt von dessen Höhe ab. Ärmere Haushalte müssen einen größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für die Deckung der notwendigen Bedürfnisse wie Wohnen, Essen und Bekleidung aufwenden als reichere. Ihre Konsumquote – das Spiegelbild der Sparquote – ist daher hoch. Mit steigendem Einkommen sind die Grundbedürfnisse dann zunehmend gedeckt, so dass die Konsumquote ab- und die Ersparnisbildung zunimmt. Ein Anstieg der Einkommen des untersten Haushaltsdrittels hat damit – bei gleichem Gesamtvolumen – einen deutlich größeren Effekt auf die Konsumausgaben und somit auch auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage als einer der oberen Einkommen.

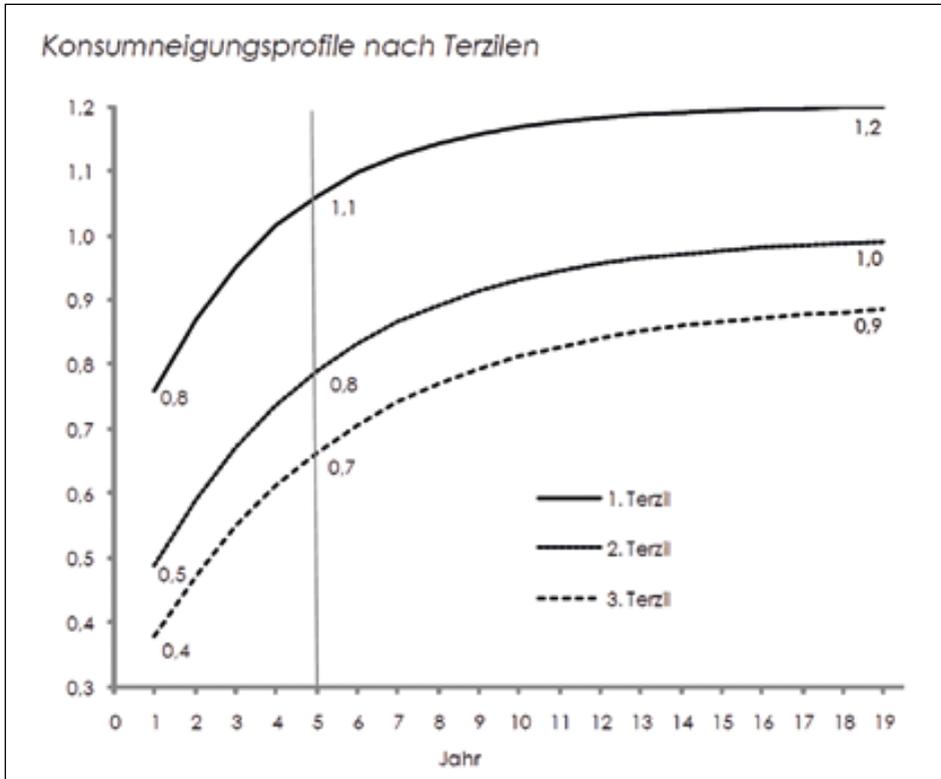
Auswertungen der Daten aus der Konsumerhebung für Österreich zeigen, dass die Konsumquote des untersten Haushaltsdrittels sogar größer als eins ist. Das unterste Haushaltsdrittel konsumiert also mehr, als ihm an Einkom-

men zur Verfügung steht. Für einen einzelnen Haushalt ist das (langfristig) unplausibel, weil er einer gewissen Kreditbeschränkung unterliegt und seine Rücklagen begrenzt sind. Während er also nicht dauerhaft mehr konsumieren kann, als er an Einkommen erzielt, ohne an die Grenzen seiner Verschuldung zu stoßen, gilt dies nicht für die Haushalte in ihrer Gesamtheit: Im unteren Einkommensdrittel befinden sich zu jeder Zeit sowohl schuldenaufnehmende als auch schuldenabbauende Haushalte, wobei erstere überwiegen. Die Gesamtverschuldung der Haushalte in dieser Gruppe steigt daher kontinuierlich.

Haushalte im obersten Einkommensdrittel weisen hingegen im Durchschnitt eine relativ hohe Sparquote auf. Insgesamt wächst in dieser Einkommensgruppe das Vermögen ständig weiter an.

## Gesamtwirtschaftliche Konsumneigung abhängig von Verteilung und Zeithorizont

Will man die konkreten Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Konsumausgaben der privaten Haushalte untersuchen, so müssen die unterschiedlichen Konsumneigungen der verschiedenen Einkommensgruppen berücksichtigt werden. Diesen wird in dem vom österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) verwendeten **Simulationsmodell**<sup>1</sup> Rechnung getragen, indem für jedes der drei Einkommenssterzile eine unterschiedliche Konsumfunktion abgebildet wird. Die langfristigen Konsumneigungen wurden dabei auf Basis der Konsumerhebung für 2010 errechnet.



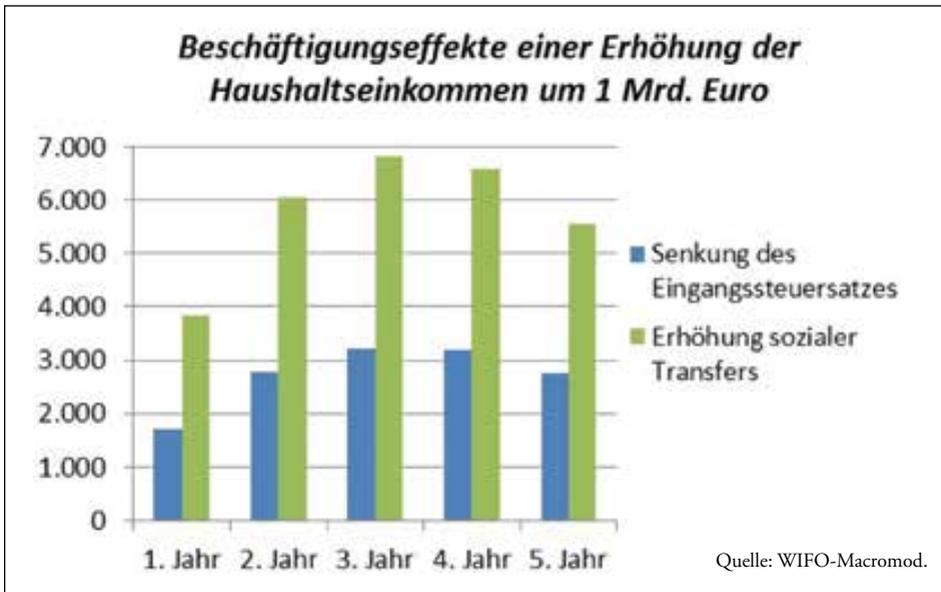
Q: Statistik Austria, Konsumerhebung 2009/2010; WIFO-Macromod; WIFO-Berechnungen.

## Nachfragefördernde Wirtschaftspolitik durch Stärkung niedriger Einkommen

Die Wirtschaftspolitik beeinflusst die (sekundäre) Einkommensverteilung mittels Steuern und Abgaben, sozialen Transfers und öffentlichen Sachleistungen in **erheblichem Ausmaß**<sup>2</sup>. Änderungen dieser wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen können daher eingesetzt werden, um nicht nur die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte insgesamt zu erhöhen, sondern auch gezielt jene der unteren Einkommensgruppen. Eine Entlastung der verfügbaren Haushaltseinkommen hat einen merklich positiven Effekt auf die Konsumausgaben, der umso größer ausfällt, je stärker untere Einkommensgruppen davon profitieren.

Die gezielte Erhöhung unterer Einkommen durch die Wirtschaftspolitik stellt sich in der Praxis jedoch schwierig dar. So sind beispielsweise Änderungen im Steuer- und Abgabensystem nur bedingt geeignet, Haushalte in den unteren Einkommensgruppen zu entlasten, da Haushalte in mittleren und oberen Einkommensgruppen ebenfalls wesentlich davon profitieren. Insbesondere eine Senkung des Eingangssteuersatzes erhöht die Einkommen der Haushalte des oberen Terzils deutlich stärker als jene der Haushalte im unteren und mittleren Terzil, wodurch die Ungleichheit steigt. Dies liegt daran, dass die Lohn- und Pensionseinkommen in vielen ärmeren Haushalten unter der Steuerfreibetragsgrenze von jährlich 11.000 Euro liegen und daher etwa 40 Prozent der Haushalte im unteren Einkommensdrittel von einer Senkung des Eingangssteuersatzes gar nicht betroffen wären. Der gesamtwirtschaftliche Effekt einer solchen Maßnahme ist daher vergleichsweise gering.

Hingegen kann eine Erhöhung sozialer Transferleistungen, die auf der Haushaltsebene ansetzt, zielgerichtet die unteren Einkommen stärken. Würde man die Einkommen aller Haushalte, die unter einer bestimmten Grenze (z.B. der Armutsgrenze) liegen, etwa durch eine Erhöhung der Mindestsicherung aufstocken, so kommt diese Maßnahme ausschließlich dem untersten Einkommensdrittel zugute. Der Effekt auf die privaten Konsumausgaben fällt in so einem Szenario vergleichsweise hoch aus. Bei gleicher Belastung des Staatsbudgets haben die Änderungen im Steuer- und Abgabensystem einen halb so großen **BIP- und Beschäftigungseffekt (Multiplikator)**<sup>3</sup> wie eine Erhöhung der sozialen Transferleistungen auf Haushaltsebene.



## Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auch durch höhere Löhne und Umverteilung

Ähnliche Effekte hätte eine Anhebung der kollektivvertraglich festgesetzten Mindestlöhne. Eine solche Maßnahme hätte den Vorteil, dass davon unmittelbar die Primäreinkommen betroffen wären und würde auch keine Belastungen des Budgets nach sich ziehen. Zusätzlich würden von ihr weniger negative (oder sogar positive) Effekte auf das Arbeitskräfteangebot ausgehen, als bei einer Erhöhung der Sozialtransfers. Umgekehrt bedeutet das auch, dass eine Belastung der oberen Einkommen den geringsten dämpfenden Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage hat. Eine gezielte Umverteilung von oben nach unten hätte daher in Summe deutlich expansive Effekte auf die österreichische Wirtschaft.

<sup>1</sup> Ederer/Baumgartner/Bierbaumer-Polly/Kaniovski/Rocha-Akis/Streicher: Österreich 2025 – Privater Konsum und öffentliche Investitionen in Österreich. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?rel=de&reserve-mode=active&content-id=1298017551022&publikation\\_id=59037&detail-view=yes](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?rel=de&reserve-mode=active&content-id=1298017551022&publikation_id=59037&detail-view=yes) (September 2016)

<sup>2</sup> Rocha-Akis, Silvia/Mayrhuber, Christine: Umverteilung durch den Staat in Österreich. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/umverteilung-durch-den-staat-in-oesterreich> (3. Juni 2016)

<sup>3</sup> Gechert, Sebastian: Mehr Beschäftigung durch höhere öffentliche Ausgaben? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/mehr-beschaeftigung-durch-hoehere-oeffentliche-ausgaben> (6. Juni 2014)

# Kapitaleinkommen höher besteuern – bröckelt die Unantastbarkeit?

*Sarah Godar und Achim Truger, 25. Oktober 2016*

Seit der Krise kam es in einigen EU-Ländern wieder zu Steuererhöhungen auf persönliche Kapitaleinkommen und auch der Steuersenkungswettlauf bei den Unternehmenssteuern verlangsamte sich. Gleichzeitig nahmen internationale Kooperationsbemühungen gegen Steuerhinterziehung und -umgehung deutlich an Fahrt auf. Kürzlich meldeten sich **selbst aus der OECD Stimmen**<sup>1</sup>, die eine stärkere steuerliche Heranziehung von persönlichen Kapitaleinkommen erwogen. Von einem verteilungspolitischen Durchbruch kann zwar keine Rede sein – Dennoch bieten die jüngsten Steuertrends Anknüpfungspunkte für eine Neuvermessung des Möglichen. Umso erstaunlicher, dass in Österreich ausgerechnet jetzt wieder über eine Steuersenkung für Unternehmen diskutiert wird.

## Erhöhung der Steuern auf private Kapitaleinkünfte vor allem in den GIIPS-Ländern

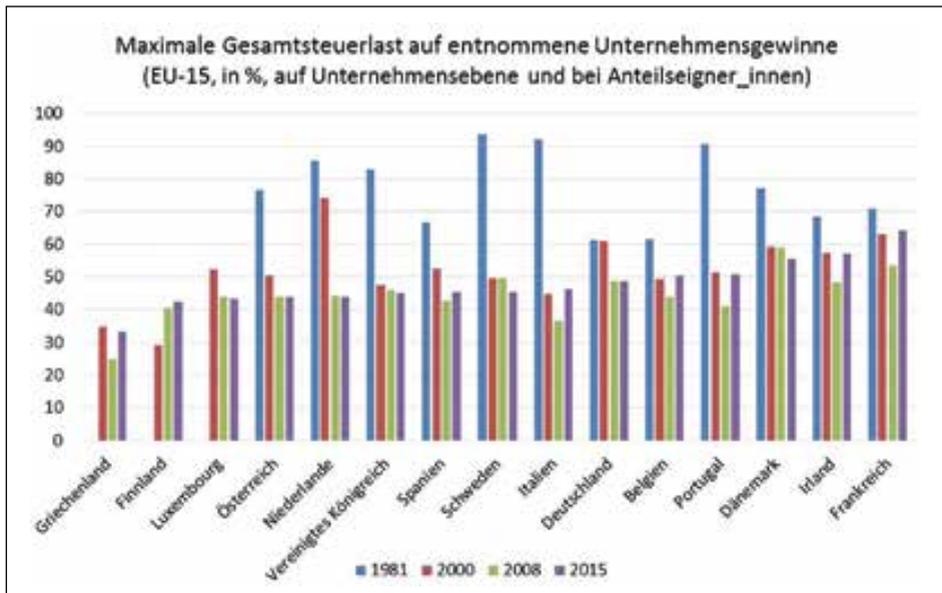
Mit dem Argument, Kapitalerträge ließen sich nicht höher besteuern, weil sie sonst sofort außer Landes zögen, wurde Kapitaleinkommen steuerlich privilegiert und einer Erhöhung von Kapitalertragsteuern lange Zeit entgegen gewirkt. Unter dem Konsolidierungsdruck nach der Finanzkrise schien diesem Argument allerdings weniger Bedeutung beigemessen zu werden.

So erhöhten z. B. Belgien und Finnland die Steuersätze auf Kapitaleinkommen von 15 auf 21 bzw. von 28 auf 30 Prozent und führten sogar eine leichte Progression ein: In Belgien wurde eine zusätzliche Solidaritätsabgabe von 4 Prozent auf Kapitaleinkommen von über 20.020 Euro erhoben, während Finnland einen zweiten regulären Steuersatz von 32 Prozent auf besonders hohe Kapitaleinkommen einführte. Ähnliche Maßnahmen wurden auch in Irland, Italien, Portugal und Spanien umgesetzt. Frankreich beschloss ab 2013

die Rückkehr zur Integration der Kapitaleinkommen in die progressive Einkommensteuer, wobei allerdings einige Ausnahmen und Sonderregelungen zu beachten sind. Eine ähnliche Maßnahme wird nun auch in Deutschland diskutiert.

Die Gesamtsteuerlast auf Dividenden, die bereits die Belastung der Gewinne auf Unternehmensebene miteinbezieht, war im Jahrzehnt vor der Krise in fast allen EU-Ländern gesunken. Seit 2008 kam es jedoch zu Anhebungen in Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, der Slowakei und Spanien.

Diese Entwicklungen können zwar nicht als progressive Umorientierung in der Steuerpolitik gewertet werden, denn sie erfolgten in der Regel im Rahmen umfassender Steuererhöhungsprogramme, bei denen auch die unteren und mittleren Einkommen nicht verschont blieben. Dennoch zeigen sie, dass einige Regierungen eine Mehrbelastung auch von Kapitaleinkommen für machbar hielten.



## Entschlossenere Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen Steuerflucht

Unter dem entsprechenden politischen Druck sahen also einige EU-Länder bereits nationale Spielräume für eine Erhöhung der Besteuerung von persönlichen Kapitaleinkommen. Diese Spielräume dürften sich in Zukunft noch erhöhen. So unterzeichneten mittlerweile 84 Staaten und Gebiete die von G20 und OECD initiierte multilaterale Vereinbarung über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (MCAA).

Im Zuge dessen beschloss die Europäische Union, den automatischen Informationsaustausch, den es zuvor nur im Rahmen der EU-Zinsrichtlinie gegeben hatte, auch auf andere Arten von Kapitaleinkommen auszudehnen. Auch Luxemburg und Österreich, denen im Rahmen der Zinsrichtlinie Sonderregelungen gewährt worden waren, erklärten sich zur Teilnahme bereit. Die Schweiz, ohne deren Beteiligung die Effektivität eines solchen Vorhabens zweifelhaft erschienen wäre, schloss 2015 ein Abkommen über den automatischen Informationsaustausch mit der EU.

Außerdem gelang es der EU 2015 und 2016 entsprechende Abkommen mit Liechtenstein, San Marino, Andorra und Monaco zu besiegeln. Das Inkrafttreten der neuen Vereinbarungen wird die Steuerhinterziehung für EU-BürgerInnen erschweren und damit die effektive Besteuerung privater Kapitaleinkommen erleichtern.

## Beitrag der Unternehmen bleibt umkämpft

Der internationale Steuersenkungswettbewerb bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen hat sich infolge der Krise verlangsamt. Die nominalen Steuersätze auf Unternehmensgewinne sanken seit 2008 im EU-Durchschnitt nur um 1,2 Prozentpunkte, im Vergleich zu 8 Prozentpunkten zwischen 2000 und 2008. Unterdessen scheint sich ein sinkender Beitrag der Unternehmenssteuern zu den Gesamtsteuereinnahmen im EU-Durchschnitt zu verfestigen.

Zwar kletterte der Anteil der Kapitaleinkommen am BIP wieder auf ein ähnlich hohes Niveau wie vor dem Wirtschaftsboom der Jahre 2004 bis 2008. Der Anteil der Unternehmenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen hat sich jedoch nicht erholt. Im Unterschied zum EU-Durchschnitt hat sich in Österreich zwar der Beitrag der Unternehmenssteuern wegen der besseren konjunkturellen Entwicklung seit 2010 leicht positiv entwickelt. Jetzt allerdings freiwillig auf Einnahmen zu verzichten, anstatt sie für öffentliche Investitionen einzusetzen, wäre riskant. So haben **die 2000er-Jahre in Deutschland gezeigt**<sup>3</sup>, dass hohe Unternehmensgewinne nicht automatisch zu höheren Privatinvestitionen führen, wenn die Binnennachfrage schwächelt.



Quellen: OECD Revenue Statistics (2016), AMECO Online Database (2016), eigene Berechnung für EU-15.

Immerhin hat aber die Toleranz gegenüber der aggressiven Steuergestaltung multinationaler Unternehmen in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Zahlreiche Enthüllungen über die winzigen Steuerbeträge, die Marktriesen wie **IKEA, Starbucks und Co.**<sup>4</sup> in EU-Mitgliedsländern entrichteten, haben

einer breiten Öffentlichkeit verdeutlicht, dass das internationale System der Unternehmensbesteuerung reformbedürftig ist.

Entsprechend zielt die Anti-BEPS-Initiative der OECD darauf ab, bestehende steuerliche Ansprüche effektiver durchzusetzen. Es zeigt sich, dass der Beitrag der Unternehmen zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben zwar nach wie vor umkämpft ist. Dennoch machen die Debatten deutlich, dass sich mit entschlossener internationaler Kooperation mehr erreichen ließe. Die Staaten sind der Globalisierung nicht hilflos ausgeliefert.

## Effektive Besteuerung von Kapitaleinkommen als zentrale Herausforderung

Die effektive Besteuerung von Kapitaleinkommen bleibt eine zentrale Herausforderung für die progressive Steuerpolitik. Die beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass bei entsprechendem politischen Druck deutlich mehr gestalterischer Spielraum bestand als zuvor häufig behauptet. Gleichzeitig wird der Anspruch, Kapitaleinkommen nicht aus ihrer Steuerpflicht zu entlassen, wieder mit mehr Nachdruck durchgesetzt – auch auf internationaler Ebene. Hier gilt es anzuknüpfen anstatt vor vermeintlichen Sachzwängen zu resignieren – oder sogar noch **eine neue Runde im Steuersenkungswettbewerb einzuläuten**.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Brys, Bert/Perret, Sarah/Alastair, Thomas/O'Reilly, Pierce: Tax Design for Inclusive Economic Growth. [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-design-for-inclusive-economic-growth\\_5jlv74ggk0g7-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-design-for-inclusive-economic-growth_5jlv74ggk0g7-en) (18. Juli 2016)

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm> (abgerufen 3. März 2017)

<sup>3</sup> Hans Böckler Stiftung: Gewinne werden kaum noch investiert. In: Ausgabe 02/2011. [http://www.boeckler.de/22728\\_22735.htm](http://www.boeckler.de/22728_22735.htm)

<sup>4</sup> Gerhartinger, Philipp: Multinationale Großkonzerne prellen die öffentliche Hand: IKEA als Paradebeispiel. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/multinationale-grosskonzerne-prellen-die-oeffentliche-hand-ikea-als-paradebeispiel> (27. Juni 2014)

<sup>5</sup> Redaktion derStandard.at: Viel Aufregung um angebliche Pläne zur KöSt-Senkung. <http://derstandard.at/2000046020066/Absenkung-der-Koerperschaftssteuer-wieder-Thema> (17. Oktober 2016)

# Umweltpolitik und Verteilung: Bessere Datenlage und empirische Evidenz nötig

*Angela Köppl und Margit Schratzenstaller, 16. November 2016*

Betroffenheit durch Umweltbelastung und umweltpolitische Maßnahmen sowie Nutzen aus einer intakten Umwelt oder einer Verbesserung der Umweltqualität können in unterschiedlichen Zusammenhängen auftreten. Insbesondere in der jüngeren Vergangenheit wird der Zusammenhang zwischen Umwelt(politik) und Verteilung zum Teil recht kontrovers diskutiert. Einerseits geht es um die Fragen, ob sozial benachteiligte Gruppen stärker von Umweltbelastungen betroffen sind und daraus im Vergleich zu höheren Einkommensklassen schwerwiegendere sozio-ökonomische und gesundheitliche Folgen resultieren. Andererseits geht es um die Identifizierung der Verursacher von Umweltbelastungen und die Zurechnung der damit verbundenen sozialen Kosten sowie um Verteilungseffekte der entsprechenden umweltpolitischen Instrumente.

Je stärker Umweltpolitik mit weitreichenden sozio-ökonomischen Veränderungen in Verbindung gebracht wird wie dem Ausstieg aus fossilen Energieträgern im Zusammenhang mit der Klimaproblematik oder der deutschen Energiewende, desto deutlicher treten auch potenzielle Spannungsfelder zwischen sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz in den Vordergrund. Häufig steht dabei die Hypothese im Vordergrund, dass es einen Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und -politik und Verteilungsgerechtigkeit gibt. Der Fokus in der Debatte liegt dabei oft auf dem Aspekt der Auswirkung umweltpolitischer Maßnahmen auf das Einkommen der Haushalte. Befürchtet wird, dass umweltpolitische Eingriffe finanzielle Belastungen insbesondere für einkommensschwache Haushalte nach sich ziehen und zudem zu Arbeitsplatzverlusten beitragen können. Dem in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Spannungsfeld steht dabei eine eher schwache empirische Evidenz

gegenüber bzw. beschränkt es sich häufig auf die Erfassung von „Kosten“, während positive soziale Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen bzw. sozial differenzierte Effekte des Nichthandelns oftmals nicht berücksichtigt werden.

## Wirkungszusammenhänge

In der Auseinandersetzung über dieses zweifellos wichtige Thema gilt es daher einerseits die empirische Grundlage zu verbessern und andererseits die Mehrdimensionalität von Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit im Blickwinkel zu haben. Insbesondere der Begriff der sozialen Gerechtigkeit im Zusammenhang mit Umwelt und umweltpolitischen Eingriffen hat andere Aspekte als nur die direkten Einkommenseffekte auf private Haushalte. Hier scheint es notwendig, auch mögliche indirekte Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen.

Im Folgenden werden stichwortartig unterschiedliche Dimensionen von Umwelt und sozialer Gerechtigkeit angeführt. Sie sollen verdeutlichen, dass die Darstellung des Zusammenhangs nicht trivial ist und eine sachliche Auseinandersetzung belastbare empirische Grundlagen benötigt.

Betroffenheit durch Umweltbelastung, umweltpolitische Maßnahmen sowie Nutzen aus einer intakten Umwelt oder einer Verbesserung der Umweltqualität kann in unterschiedlichen Zusammenhängen auftreten und weist in der Regel eine verteilungspolitische Dimension auf:

- » Verteilung von Umweltgütern: Hier geht es um den Zusammenhang zwischen Einkommen und Zugang zu Umweltgütern mit positivem Nutzen.
- » Ungleichheit im Beitrag zu Emissionen und Umweltverschmutzung nach Einkommen: In einer **Studie des deutschen Umweltbundesamtes**<sup>1</sup> wurde beispielsweise der Zusammenhang zwischen Ressourcen- und Energieverbrauch und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen analysiert, mit dem Ergebnis eines positiven Zusammenhangs zwischen Einkommen und Emissionen.
- » Verteilung von Umweltbelastungen: Dieser Aspekt betrifft den Zusammenhang zwischen Einkommen und Exponiertheit in Hinblick auf Umweltbe-

lastungen, gesundheitliche Schäden und eine daraus resultierende sozio-ökonomische Belastung. **Mehrere Studien zeigen<sup>2</sup>**, dass sozial schwächere Gruppen überdurchschnittlich stark Umweltbelastungen wie z. B. Lärm ausgesetzt sind.

- » Wirkung von regulatorischen Maßnahmen auf unterschiedliche soziale Schichten: Dies kann etwa unterschiedliche Kostenbelastungen nach Einkommensgruppen durch Umweltsteuern oder die Bevorzugung sozial begünstigter Gruppen durch Subventionen betreffen und somit eine unmittelbare Einkommenskomponente aufweisen. Unterschiedliche soziale Betroffenheit kann auch bei Standortentscheidungen z. B. von Abfallentsorgungsanlagen oder anderen (Infrastruktur-)projekten mit negativen Umwelteffekten entstehen. Oder es betrifft den Mangel z. B. an Mobilitätsinfrastruktur für soziale Schichten, die sich keinen Pkw leisten können. Aber auch eine nach Einkommen differenzierte Verteilung des Nutzens umweltpolitischer Eingriffe ist denkbar.
- » Intergenerationale Verteilung ist im Zusammenhang mit dem Abbau nicht erneuerbarer Ressourcen sowie den Emissionen von Treibhausgasen verbunden.

## Spannungsfelder

Wie sensibel das Thema Umwelt und Gerechtigkeit ist, lässt sich auch an Phänomenen wie der in jüngerer Vergangenheit thematisierten Energiearmut festmachen. Energiearmut wird dabei oftmals als unmittelbare Konsequenz von Maßnahmen betrachtet, die eine gesellschaftliche Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Gesellschaft anstoßen sollen. Dies überdeckt in den betreffenden Analysen häufig jene Zusammenhänge, die eigentlich analysiert werden sollten, etwa den Grund für die Armut und ihr Ausmaß sowie geeignete Maßnahmen für ihre Bekämpfung.

Am Beispiel der häufig sehr emotional geführten öffentlichen Debatte um Umweltsteuern lassen sich einige der genannten Dimensionen und Probleme im Spannungsfeld Umwelt(politik) und Verteilung gut illustrieren. Ein zen-

trales Gegenargument gegen die stärkere Nutzung von Umweltsteuern ist ihre regressive Wirkung, dass sie also die unteren Einkommen überdurchschnittlich stark im Verhältnis zu ihren verfügbaren Einkommen belasten würden. Hintergrund dieser Befürchtung ist, dass Umweltsteuern wie alle Verbrauchssteuern das verfügbare Einkommen der besteuerten KonsumentInnen nicht berücksichtigen, sondern sich ausschließlich am Konsum der steuerpflichtigen Güter bemessen.

Da die für eine Analyse der personellen Verteilungseffekte benötigten Daten nicht unmittelbar zur Verfügung stehen, können insbesondere zwei Indikatoren als Anhaltspunkte dienen: die Verteilung der besteuerten Güter selbst (beispielsweise Pkw) auf die Haushalte und die Ausgaben im Zusammenhang mit den besteuerten Gütern (beispielsweise Ausgaben für Treibstoffe).

Hierauf beruhende Verteilungsanalysen ergeben ein differenziertes Bild. So zeigen etwa **Analysen für die EU**-<sup>3</sup> und OECD-Länder tendenziell regressive Wirkungen von Steuern auf Strom und Heizenergie. Jene auf Treibstoff und Pkw dagegen wirken bis zum mittleren Einkommensbereich eher progressiv, während die relative Belastung für die oberen Einkommen wieder abnimmt.

Für Österreich erlaubt die Datenlage weder eine Analyse der Gesamtverteilungswirkungen der existierenden Umweltsteuern noch die Identifikation der Belastungswirkungen einzelner Umweltsteuern. Die wichtigste Datenbasis ist die **Konsumerhebung der Statistik Austria**<sup>4</sup>, die die Ausgaben der privaten Haushalte für bestimmte Güter(gruppen) nach Einkommenshöhe aufschlüsselt. Sie gibt etwa Anhaltspunkte für die Verteilungseffekte von Steuern auf den Individualverkehr. Da jedoch nur zwischen Pkw-Anschaffung und laufendem Betrieb unterschieden wird, ist lediglich eine erste sehr grobe Annäherung und nicht die exakte Erfassung der Verteilungseffekte einzelner Steuern auf den Individualverkehr möglich. Die Daten der Konsumerhebung legen nahe, dass Steuern auf die Anschaffung von Pkw insgesamt progressiv wirken, da der Besitz von Pkw und die Anzahl der Pkw pro Haushalt stark mit dem Einkommen korrelieren. Die anteiligen Ausgaben für den laufenden

Betrieb sinken jedoch mit dem Haushaltseinkommen, sodass also entsprechende Steuern regressive Effekte haben sollten.

## Unbefriedigende Debatte

Die unbefriedigende Datenlage erschwert eine evidenzbasierte und sachliche Debatte über Umweltsteuern. Zudem wird oft nur über einzelne Steuern und Steuererhöhungen diskutiert, Ausgleichsmaßnahmen dagegen werden vernachlässigt: Erstens innerhalb des Abgabensystems, da mit zusätzlichen Einnahmen aus höheren Umweltsteuern gerade die unteren Einkommen entlastet und so **unerwünschte Verteilungswirkungen aus der Umweltsteuererhöhung ausgeglichen werden können**<sup>5</sup>. Zweitens in Form von gezielten Transfers an die unteren Einkommen oder – lenkungspolitisch effektiver – von Maßnahmen, die steuervermeidende und damit umweltschonende Anpassungsreaktionen (wie den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel) erleichtern.

*Anmerkung: Dieser Beitrag ist auch in der Zeitschrift **Wirtschaft und Umwelt 3/2016**<sup>6</sup> erschienen.*

---

<sup>1</sup> Kleinhüchelkotten, Silke/Neitzke, H.-Peter/Moser, Stephanie: Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen)

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/repraesentative-erhebung-von-pro-kopf-verbraeuchen> (April 2016)

<sup>2</sup> Statistik Austria: Umweltbetroffenheit und Umweltverhalten von Personengruppen abhängig von Einkommen und Kaufkraft. [http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/15/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Energie%2C+Umwelt&pubId=682](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/15/index.html?includePage=detailedView&sectionName=Energie%2C+Umwelt&pubId=682) (März 2014)

<sup>3</sup> Kosonen, Katri: Regressivity of environmental taxation: myth or reality?

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_32\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_32_en.pdf) (2012)

<sup>4</sup> Statistik Austria: Konsumerhebung 2009/10. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/soziales/verbrauchsausgaben/konsumerhebung\\_2009\\_2010/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/verbrauchsausgaben/konsumerhebung_2009_2010/index.html) (abgerufen 3. März 2017)

<sup>5</sup> Köppl, Angela/Schratzenstaller, Margit: Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven. [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=50947&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=50947&mime_type=application/pdf) (Februar 2015)

<sup>6</sup> Köppl, Angela/Schratzenstaller, Margit: Betroffenheit durch Umweltbelastungen.

<http://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?article=588&issue=2016-03> (abgerufen 3. März 2017)

# AutorInnen

## **Adler Brigitte**

Vizepräsidentin der AK Niederösterreich und der Bundesarbeitskammer, Betriebsratsvorsitzende des Landeskrankenhauses Klosterneuburg.

## **Brand Ulrich**

Professor für Internationale Politik an der Universität Wien.

## **Buxbaum Adi**

Referent in der Abteilung Sozialpolitik.

## **Ederer Stefan**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Makroökonomie und europäische Wirtschaftspolitik am WIFO.

## **Fazi Thomas**

Schriftsteller (zuletzt: *The Battle for Europe: How an Elite Hijacked a Continent – and How We Can Take It Back*), Journalist und Blogger (insb. [www.battleforeurope.net](http://www.battleforeurope.net)).

## **Feigl Georg**

Referent für öffentliche Haushalte und europäische Wirtschaftspolitik in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien; Universitätslektor.

## **Gerold Stefanie**

Doktorandin am Institute for Ecological Economics an der WU Wien und am IMK in der Hans-Böckler-Stiftung.

## **Godar Sarah**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin für den Studiengang MA Tax Policy and Tax Administration an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und Koordinatorin des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

**Görg Christoph**

Sozialwissenschaftler und lehrt am Institut für Soziale Ökologie der Alpen Adria Universität Klagenfurt.

**Gratzer Alexander**

Leiter der Abteilung Gesundheit, Pflege und Betreuung der AK Steiermark.

**Greil Franz**

Referent in der Abteilung Umwelt & Verkehr der AK Wien.

**Griesser Markus**

Politikwissenschaftler mit den Schwerpunkten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und interpretative Politikfeldanalyse.

**Guger Alois**

Von 1981 bis 2009 am WIFO beschäftigt, wo er seither auch Konsulent ist. Er forscht und publiziert auf den Gebieten Einkommensverteilung, Lohnpolitik, Sozialpolitik.

**Heimberger Philipp**

Ökonom am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und am Institut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft (ICAE, Johannes Kepler Universität Linz).

**Högelsberger Heinz**

Referent für verkehrs- und umweltpolitische Grundlagenarbeit im Referat Wirtschaft der Gewerkschaft vida.

**Kitzmantel Edith**

War vor dem EU-Beitritt im BMF in den Bereichen Wirtschaftspolitik und Internationales tätig. 1995-2004 arbeitete sie bei der EU-Kommission in Brüssel als Vizegeneraldirektorin (EU-Haushalt) und Generaldirektorin (Finanzkontrolle). Sie ist Mitglied des österreichischen Fiskalrates.

**Köppl Angela**

Ökonomin und Referentin für Umwelt, Energie und Klima am Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO.

**Leodolter Sylvia**

Ökonomin und Leiterin der Abteilung Umwelt und Verkehr in der AK Wien.

**Marterbauer Markus**

Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien, Vizepräsident des Fiskalrates und Universitätslektor.

**Pirklbauer Sybille**

Referentin für soziale und wirtschaftliche Aspekte von Gendergerechtigkeit und Familienförderung in der Abteilung Frauen – Familie der AK Wien.

**Poyntner Philipp**

ist Ökonom und im BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen) aktiv.

**Schnell Philipp**

Referent in der Abteilung Bildungspolitik der AK Wien mit Schwerpunkt Bildungsökonomie.

**Schratzenstaller Margit**

Referentin für öffentliche Finanzen und stellvertretende Leiterin am WIFO. Sie ist Lehrbeauftragte an der Universität Wien, Experte im Fiskalrat und Kuratoriumsmitglied im Europäischen Forum Alpbach und im KDZ. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind (europäische) Budget- und Steuerpolitik, Fiskalföderalismus und Gender Budgeting. Schratzenstaller ist Partnerin im Horizon-2020-EU-Projekt „FairTax“.

**Schüchner Vucko**

Referent für Schulpolitik mit Schwerpunkt Bildungsgerechtigkeit und gemeinsame Schule in der Abteilung Bildungspolitik der AK Wien.

**Schweitzer Tobias**

Referent für öffentliche Haushalte und Wirtschaftspolitik in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien.

**Schwendinger Michael**

hat Volkswirtschaft und Internationale Entwicklung in Wien studiert und forscht als unabhängiger Wissenschaftler zum Thema Arbeitszeit.

**Soder Michael**

Ökonom am Institute for Ecological Economics an der Wirtschaftsuniversität Wien.

**Staflinger Heidemarie**

Referentin der Abteilung Arbeitsbedingungen der AK Oberösterreich; Schwerpunkt Arbeitsbedingungen im Gesundheits- und Sozialen Dienstleistungsbereich.

**Streissler Christoph**

Referent in der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien, unter anderem für Klimapolitik zuständig.

**Strutzmann Iris**

Referentin in der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien.

**Templ Norbert**

Referent in der Abteilung EU und Internationales der AK Wien.

**Thoman Josef**

Referent in der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK Wien mit dem Schwerpunkt Energiepolitik.

**Tockner Lukas**

Referent für Wohnungspolitik in der AK Wien.

**Tröger Nina**

Konsumforscherin und Referentin in der Abteilung KonsumentInnenpolitik der AK Wien.

**Truger Achim**

Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und Senior Research Fellow im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf

**Walterskirchen Ewald**

Von 1970-2010 Mitarbeiter am WIFO, u. a. als Mitglied der Leitung und Koordinator des Forschungsbereiches Makroökonomie. Derzeit ist er Konsulent emeritus am WIFO. In den achtziger Jahren koordinierte er den Bericht der Internationalen Kreisky-Kommission für Beschäftigungsfragen: 20 Millionen suchen Arbeit. Er machte u. a. Studien zu den Effekten von Regierungs- und Beschäftigungsprogrammen, Arbeitszeitverkürzungen und EU-Osterweiterung.

**Wegscheider-Pichler Alexandra**

Leiterin der Stabsstelle Analyse der Statistik Austria.

**Wukovitsch Florian**

Referent für ökologische Ökonomie und Umweltpolitik in der Abteilung Umwelt und Verkehr der AK Wien.

# Über [blog.arbeit-wirtschaft.at](http://blog.arbeit-wirtschaft.at)

**blog.arbeit-wirtschaft.at** leuchtet Hintergründe aus, stößt Debatten an und hält mit Fakten dem Mainstream kritisch gegen. Dabei beziehen wir klar Position: aufseiten der arbeitenden Menschen. Dazu bringen engagierte Leute aus Wissenschaft, interessierter Öffentlichkeit und ArbeitnehmerInnenvertretung kurze Analysen und klare Argumente auf den Blog. Wir richten uns an Menschen, die an Perspektiven für eine Gestaltung von Arbeit und Wirtschaft im Interesse der arbeitenden Menschen interessiert sind. Dazu setzen wir Diskussionsimpulse und liefern aktuelle Analysen an der Schnittstelle zwischen Politik, Wissenschaft, Vertretung der arbeitenden Menschen und interessierter Öffentlichkeit.

## Wer bei uns bloggt

Von namhaften internationalen WissenschaftlerInnen, Personen aus der Arbeiterkammer, ÖGB, Gewerkschaften oder Studierenden – der Kreis unserer AutorInnen ist groß. Wir bemühen uns um Vielfältigkeit der Disziplinen und Ansätze und die Meinung unserer AutorInnen muss sich nicht zwangsläufig mit den Positionen der Organisationen decken. Vielmehr soll durch interessengeleitete Expertise der AutorInnen ein Beitrag für die Bearbeitung aktueller sozial- und wirtschaftspolitischer Probleme geleistet werden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe braucht es aber nicht nur Expertise, sondern auch eine gemeinsame Orientierung, die nur in kritischer Reflexion von praktischer Erfahrung und theoretischem Wissen erarbeitet werden kann. Wir glauben, dass ein gemeinsam von AK und ÖGB organisierter Blog in einer zunehmend digitalen Welt ein Baustein hierfür sein kann.

## Der Name ist Programm

Inhaltlich ist der Name Programm: Die Beiträge kreisen um die Themenfelder Arbeit und Wirtschaft in einem umfassenderen Sinn, sodass auch

Aspekte wie Qualität der Arbeit, ökologische Nachhaltigkeit oder Konsum berücksichtigt werden. Weitere Schwerpunkte bilden Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts, der auch horizontale Aspekte wie Gerechtigkeit, Bildungschancen, Ausschlussmechanismen aufgrund der Herkunft oder zwischen den Generationen umfasst. Angesichts der Tatsache, dass all diese Bereiche in zunehmendem Maße von Entwicklungen auf europäischer und globaler Ebene beeinflusst werden, beschränken sich die Beiträge nicht auf den nationalen Rahmen.

**DAS BUCH STEHT UNTER**

**[www.blog.arbeit-wirtschaft.at/ebook-wohlstand](http://www.blog.arbeit-wirtschaft.at/ebook-wohlstand)**

**GRATIS ZUM DOWNLOAD  
ZUR VERFÜGUNG.**

## Die A&W auf allen Kanälen



A&W Zeitschrift  
[arbeit-wirtschaft.at](http://arbeit-wirtschaft.at)



A&W Blog  
[blog.arbeit-wirtschaft.at](http://blog.arbeit-wirtschaft.at)



Twitter  
[twitter.com/AundW](https://twitter.com/AundW)



Facebook  
[facebook.com/arbeit.wirtschaft](https://facebook.com/arbeit.wirtschaft)

Arbeitswelt · Wirtschaft · Politik  
Hintergründe · Debatten · Fakten

Die (wirtschafts-)politischen Herausforderungen unserer Zeit sind komplex: hohe Arbeitslosigkeit, ungleich verteilte Vermögen und Chancen, gesellschaftliche Diversität und Klimaziele, die unsere auf Ausbeutung fossiler Energieträger beruhende Lebensweise infrage stellen.

Wie kann eine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik aussehen, die diesen Anforderungen gerecht wird?

Das strategische Ziel ist klar: der Umbau in Richtung einer sozial gerechten und ökologisch zukunftsfähigen Gesellschaft. Eine zentrale Antwort ist die koordinierte Ausweitung öffentlicher Investitionen, die sowohl zur Zukunftsfähigkeit der österreichischen Daseinsvorsorge beitragen als auch den Arbeitsmarkt entlasten kann. Dazu gehören aber auch Elemente wie die Entwicklung alternativer Wohlstandskonzepte jenseits des Bruttoinlandsprodukts, die Verkürzung der Arbeitszeit und der Umbau der staatlichen Finanzierungsbasis.

ISBN 978-3-99046-296-6



9 783990 462966