



Länderbericht Österreich 2020

SWD(2020) 519 final

Zentrale Analyseschwerpunkte

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stehen vor einer dramatischen Herausforderung: Die COVID-19-Pandemie führt nicht nur zur schwersten Gesundheitskrise seit vielen Jahrzehnten, sondern löst auch eine tiefe soziale und wirtschaftliche Krise aus. In ganz Europa reagieren die Staaten mit vielfältigen Instrumenten zur Stabilisierung des Gesundheitssystems und zur Abfederung der Wirkungen der Krise auf Beschäftigte und Betriebe.

Vor diesem Hintergrund ist der aktuelle Länderbericht in vielerlei Hinsicht ein weiteres „Opfer“ des Coronavirus. Die Pandemie stellt auch den Zeitplan des Europäischen Semesters in Frage. Die für Mitte Mai 2020 geplante Präsentation der länderspezifischen Empfehlungen – also noch mitten in der Krise – ergibt wohl wenig Sinn. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat daher eine Verschiebung¹ vorgeschlagen.

Sollte die Kommission dennoch am bisherigen Zeitplan festhalten, geht die AK davon aus, dass die Empfehlungen an Österreich fortschrittliche Lehren aus der Corona-Krise widerspiegeln. **Das sollte insbesondere eine klare Abkehr von jenen – stetig wiederholten – Empfehlungen bedeuten, die auf einen substanziellen Rückbau jener wichtigen sozialstaatlichen Institutionen hinauslaufen, die sich nicht nur in Krisensituationen bewährt haben. Dabei ist es der AK auch wichtig anzumerken, dass – entgegen der bisherigen Darstellungen in den Länderberichten – die Tragfähigkeit des Gesundheits-, des Langzeitpflege- und des Pensionssystems sehr wohl gegeben war und es auch in Zukunft sein wird.**

Dazu hält die AK Folgendes fest:

- Die EK fordert von Österreich seit Jahren harte Einschnitte im Gesundheitsbereich. Auch im aktuellen Bericht ist davon die Rede, dass bei der Dämpfung der Gesundheitsausgaben nur langsam Fortschritte erzielt würden. Die Ausgaben im Spitals- und Arzneimittelbereich liegen demnach noch immer über dem EU-Schnitt – genau dieser Umstand hat sich in der aktuellen COVID-19-Gesundheitskrise als großer Vorteil erwiesen. Die Corona-Pandemie zeigt nun klar, was hingegen in Staaten passiert, die ihr Gesundheitssystem

„fortschrittlich“ heruntergefahren haben. Tausende Menschen sterben, weil es keine Strukturen gibt, um rasche und umfassende medizinische Hilfe zu erhalten und Spitalsbetten fehlen. Infektionsketten können nur schwer durchbrochen werden, weil Pflege von professionellen Einheiten zu Familienverbänden verlagert wird. Arzneimittel sind oft nicht in ausreichender Menge vorhanden. All das hat sich Österreich erspart. Durch das Erfolgsmodell der Sozialpartnerschaft und den damit verbundenen beharrlichen Aus- statt Rückbau des Gesundheitswesens kann Österreich angemessen auf die Corona-Pandemie reagieren. Die Gesundheitsversorgung ist eine tragende Säule unserer Gesellschaft. Die AK weist daher die Forderungen nach Mittelreduktionen im Gesundheitsbereich scharf zurück.

- Der ausschließliche Fokus der EK auf die Kostenentwicklung in der Langzeitpflege scheint immer noch die wesentlichen demografischen Gegebenheiten nicht zur Kenntnis genommen zu haben. Immer wieder wird ein Anstieg der Kosten moniert, der allerdings schon alleine durch das Anwachsen des Anteils der älteren Menschen in der Bevölkerung gegeben ist. Das Ansteigen der Kosten durch eine wachsende Anzahl an pflegebedürftigen Menschen kann nicht Gegenstand der Kritik sein. Kostensenkungen wären in der aktuellen Situation nur mit drastischen Leistungskürzungen zu erzielen. Was es vielmehr braucht: einen Ausbau, eine Professionalisierung und mehr Fokus auf die positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Ausgaben in öffentlichen Debatten.
- Gute Arbeitsbedingungen und ein hohes Lohnniveau für alle Beschäftigten im Gesundheits- und Pflegebereich tragen entscheidend zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft bei. Heute werden sie von konservativen Kräften – neben anderen Berufsgruppen – als „HeldInnen“ der Arbeit bezeichnet. Die in diesen Bereichen tätigen Menschen leisten jeden Tag eine enorm wichtige Arbeit, was sich allerdings in den Arbeitsbedingungen oftmals nicht widerspiegelt. Auf die angespannte Personalsituation im Pflegebereich weist auch der Länderbericht hin. Das bedeutet,

dass die Arbeit in der Langzeitpflege deutlich attraktiver gestaltet werden muss als bisher, um in Zukunft ausreichend Personal zur Verfügung zu haben. Bessere Arbeitsbedingungen sind in beiden Bereichen eine der wichtigsten Stellschrauben gegen den Personalmangel. Sie werden allerdings ebenfalls mit höheren Kosten verbunden sein. Auch vor diesem Hintergrund ist das implizite Ziel von Kostenreduktionen weder realistisch noch wünschenswert.

- In Bezug auf die Angemessenheit der Pensionen wird im Länderbericht das österreichische Pensionssystem gelobt. Zurecht wird darauf hingewiesen, dass Transferleistungen Armut wirkungsvoll verringern. Die in Österreich deutlich höheren Pensionsleistungen als etwa in Deutschland tragen unter anderem auch dazu bei, dass die Armutsgefährdungsquote Älterer in Österreich beträchtlich niedriger ist als in Deutschland.² Gleichzeitig wird im Länderbericht erneut ein Reformbedarf bzw. eine mangelnde „Zukunftstauglichkeit“ aufgrund der vermeintlichen Gefährdung der finanziellen Tragfähigkeit unterstellt. Mehr noch, es wird unterstellt, dass kein politischer Wille vorhanden sei, „eine öffentliche Debatte über die zukunftstaugliche Gestaltung dieses Systems anzustoßen“. Aus AK-Sicht ist diese Einschätzung schlichtweg falsch und zeigt auch die Widersprüchlichkeit der Analyse der Kommission: Wie kann man etwas loben und gleichzeitig dessen Zukunftstauglichkeit in Frage stellen? Dass man in Österreich die Zukunftstauglichkeit des Systems im Auge hat, zeigen die Fortschritte bei der Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters. Die Einführung eines Pensionsautomatismus wird von der AK daher weiterhin entschieden abgelehnt. Handlungsbedarf gibt es – und da stimmt die AK der Kommission zu – beim geschlechtsspezifischen Pensionsgefälle in Österreich, das im EU-Vergleich zu den höchsten gehört. Dieses Gefälle ist auf geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede während des Erwerbslebens zurückzuführen, die in Österreich nach wie vor über dem EU-Durchschnitt (19,9 % gegenüber 16,0 % im Jahr 2017) liegen. Die Forderung einer Anhebung des Pensionsantrittsalters wäre auch hier der falsche Weg, weil sie nicht an den Ursachen für die niedrigen Pensionen von Frauen ansetzt und Pensionsleistungen trotz längeren Arbeitens niedrig bleiben. Die Sicherstellung kontinuierlicher existenzsichernder Beschäftigung für Frauen während des gesamten Erwerbslebens statt längerer Berufsunterbrechungen und prekärer Teilzeitbeschäftigung ist der wichtigste Hebel, um dem großen Gender Pension Gap entgegenzuwirken.

Als eine der zentralen Lehren aus der Corona-Krise hat sich erneut eindrucksvoll bestätigt:

Sozialpartnerschaftlich geprägte Länder bewältigen Krisen ungleich besser als Länder ohne einen entsprechend organisierten Interessenausgleich. Die AK geht davon aus, dass die im Länderbericht enthaltene Kritik an der mangelnden Einbindung der Sozialpartner durch die frühere türkis-blaue Bundesregierung und die Erfahrungen im Zuge der Corona-Krise von der neuen Bundesregierung zum Anlass genommen werden, das über Jahrzehnte bewährte System der österreichischen Sozialpartnerschaft wieder voll zum Tragen zu bringen. Das sollte auch in allen Empfehlungen der Kommission klar zum Ausdruck kommen.

Aus Sicht der AK sollten sich die künftigen länderspezifischen Empfehlungen für Österreich auf Bereiche fokussieren, in denen nicht zuletzt durch die Corona-Krise ein massiver Handlungsbedarf besteht. So wäre es zum Beispiel sinnvoll, Österreich zu empfehlen,

- aus verteilungspolitischen Gründen, als Beitrag zur Finanzierung der Krisenkosten und zur Entlastung des Faktors Arbeit den Ausbau vermögensabhängiger Abgaben, insbesondere die Einführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer für große Vermögen, in den Fokus der Steuerpolitik zu rücken;
- in der Arbeitsmarktpolitik weiterhin den Fokus auf benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu legen, aber auch auf jene, die aktuell am stärksten von den Kündigungen betroffen sind;
- das österreichische Sozialsystem „armutsfester“ zu machen, indem einheitliche, bundesweite Regelungen in der Mindestsicherung/Sozialhilfe geschaffen werden, die die Situation der Betroffenen verbessern;
- Investitionen in soziale Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Bildung und Pflege zu intensivieren, da diese nicht nur zu mehr Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt beitragen, sondern auch die höchste Beschäftigungswirkung von allen öffentlich finanzierten Maßnahmen haben und sehr hohe Rückflüsse (rund 70 %) erzielen, wie Berechnungen des WIFO zeigen³;
- rasch ein ambitioniertes Klimaschutz-Investitionspaket umzusetzen. Schwerpunkte müssen der weitere Ausbau des öffentlichen Verkehrs, die thermische Gebäudesanierung und der Ausstieg aus fossilen Heizsystemen, der Ausbau erneuerbarer Energien bei gleichzeitiger Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie insgesamt die Verbesserung der Energieeffizienz sein.

Integration der UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in den Länderbericht

Das Europäische Semester zeichnete sich bislang durch mangelnde Kohärenz aus.⁴ Während die EU-Verträge mehrere soziale Ziele – wie etwa die Zielsetzungen des „Wohlergehen[s]“ (Art 3 Abs 1 EUV), des „sozialen Fortschritt[s]“ und der „sozialen Gerechtigkeit“ (Art 3 Abs 3 EUV) – beinhalten, wurden im Europäischen Semester in der Praxis oftmals die restriktiven Fiskalregeln und eine einseitige Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund gerückt.

Die AK plädiert daher bereits seit längerem für eine grundlegende Neuausrichtung des Europäischen Semesters und setzt sich für eine ausgewogene wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik in der EU anhand eines neuen „magischen Vielecks“ ein, das insbesondere die Dimensionen fair verteilter materieller Wohlstand, Vollbeschäftigung und gute Arbeit, hohe Lebensqualität und intakte Umwelt in den Mittelpunkt rückt.⁵ Dies würde maßgeblich dazu beitragen, dass die Maßnahmen im Europäischen Semester den auf sozialen Fortschritt orientierten Zielen der EU-Verträge wesentlich besser Rechnung tragen, als dies bei vielen der bisherigen länderspezifischen Empfehlungen der Fall ist. Vor diesem Hintergrund ist die Ankündigung von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, „das Europäische Semester entsprechend den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung neu aus[zu]richten“⁶, aus AK-Sicht klar zu begrüßen.

Aus Sicht der AK kann die konkrete im Länderbericht 2020 vollzogene Umsetzung der Einbindung der UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung (SDGs) jedoch lediglich einen ersten Zwischenschritt darstellen. Zwar ist es zu begrüßen, dass die SDGs (und entsprechende Indikatoren) im Länderbericht Erwähnung finden. Allerdings beschränkt sich dies weitgehend auf eine deskriptive Darstellung. Eine kohärente von den SDGs ausgehende Analyse von Problemursachen, Zielkonflikten und Handlungsprioritäten lässt sich noch nicht erkennen. So besteht die geänderte Struktur des Länderberichts im Wesentlichen aus einem zusätzlichen – relativ knapp gehaltenen – Kapitel zur ökologischen Nachhaltigkeit und der Auflistung der Kennzahlen des SDG-Scoreboards von Eurostat im Anhang. Zwar findet sich am Schluss des Kapitels „Wirtschaftslage und -aussichten“ eine knappe deskriptive Einordnung der Lage in Österreich in Bezug auf SDG-Ziele.

Jedoch werden die SGD-Kennzahlen in keine Analyse eingebettet. So werden weder die Wechselwirkungen zwischen den SDG-Indikatoren und die Konflikte zwischen den einzelnen SDG-Zielen sowie zwischen den SDGs und anderen Ausrichtungen im Länderbericht (etwa hinsichtlich fiskalischer Einsparungen) analytisch untersucht noch die Ursachen für fehlenden Fortschritt in Richtung der Erreichung der SDGs betrachtet.

Aus Sicht der AK sollten die aktuellen Neuerungen im Länderbericht daher lediglich einen ersten Zwischenschritt auf dem Weg zu einer umfassenden und kohärenten Reform des Europäischen Semesters darstellen. Diese muss insbesondere folgende Anforderungen erfüllen, um dem Anspruch einer grundlegenden Neuausrichtung hin zu einem auf die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen ausgerichteten Europäischen Semester zu erfüllen:

- **Das Europäische Semester demokratischer gestalten**

Im derzeitigen Prozess des Europäischen Semesters kann das Europäische Parlament – die einzige direkt gewählte Institution der EU – lediglich seine Meinung abgeben, aber bei den Inhalten der einzelnen Phasen des Steuerungsprozesses nicht mitbestimmen. Aus Sicht der AK sollte das Europäische Parlament in allen Prozessschritten des Europäischen Semesters auf EU-Ebene mitentscheiden können. Allerdings könnte sich die Kommission bereits derzeit dazu verpflichten, die Inhalte von Entschlüssen des Europäischen Parlaments zum Europäischen Semester bei der Erstellung von Kommissionsdokumenten im Steuerungsprozess zu berücksichtigen. Zudem sollten die Sozialpartner und andere zivilgesellschaftliche Akteure (wie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Multi-Stakeholder-Plattform zu den SDGs) eine größere Rolle im Europäischen Semester erhalten.

- **Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen als zentrales Ziel verankern**

In der derzeitigen Ausgestaltung des Länderberichts stellen die Ziele zur nachhaltigen Entwicklung mehr eine ergänzende Komponente als eine zentrale,

übergeordnete Zielausrichtung dar. Stattdessen sollte die nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen als zentrale Zielsetzung des Europäischen Semesters verankert werden. Darauf aufbauend sollten die Hindernisse für Wohlstand und Wohlergehen – und deren gerechte Verteilung – sowie zentrale Zielkonflikte analysiert werden. Dies bedeutet, dass Ausrichtungen, die dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen widersprechen, überwunden werden müssen.

- **Fortschritt in Richtung ambitionierter Teilziele messen**

Eine kohärente Neuausrichtung des Europäischen Semesters in Richtung der Erreichung der SDGs erfordert zudem die Festlegung ambitionierter

Teilziele und die Überprüfung des Fortschritts anhand aussagekräftiger Indikatoren. Das SDG-Scoreboard von Eurostat stellt dabei einen Anknüpfungspunkt dar. Es sollte jedoch – unter anderem um Aspekte prekärer Arbeit – erweitert, im politischen Prozess verankert und durchgehend mit mittelfristigen Zielwerten verbunden werden. Zudem sollten die möglichen Auswirkungen im Europäischen Semester empfohlener Maßnahmen – unter anderem mit Blick auf ihren Beitrag zur Erreichung der einzelnen SDGs sowie der sozialen, ökologischen und Verteilungsauswirkungen – umfassend und nachvollziehbar analysiert werden. Diese Analysen sollten dazu beitragen, um einzuschätzen, ob einzelne im Europäischen Semester empfohlene Maßnahmen zu einem ausreichenden Gesamtfortschritt beitragen.

Detailanalyse und spezifische Anmerkungen zu einzelnen Kapiteln

1. **Arbeitsmarkt/Frauen/ Kinderbetreuung/Gender Pay Gap**

Im Länderbericht wird noch von einer völlig anderen Situation ausgegangen. Durch die Corona-Krise hat sich die Situation dramatisch zugespitzt. Seit 16. März sind in Österreich Ausgangsbeschränkungen in Kraft, viele Dienstleistungsbetriebe mussten schließen. Den größten Anstieg der Arbeitslosigkeit hat es seitdem im Bereich Beherbergung und Gastronomie gegeben, gefolgt von der Baubranche und den sonstigen Dienstleistungen, vor allem Zeitarbeit. Mit Ende März gab es in Österreich mehr als 500.000 Arbeitslose, das ist ein Zuwachs von 65,7 %. Die Arbeitslosigkeit steigt damit auf eine nationale Quote von 12,2 %. Da die Vorsorgemaßnahmen zur Eindämmung des Virus voraussichtlich noch länger andauern werden, ist zu befürchten, dass die Arbeitslosigkeit noch weiter dramatisch ansteigen wird.

Ein noch deutlicherer Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte durch ein neues, sehr flexibles Kurzarbeitsmodell verhindert werden. Das Modell wurde in wenigen Tagen zwischen den Sozialpartnern

und der Bundesregierung vereinbart – ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass die Sozialpartner in Österreich handlungsfähig sind, was strukturell von der früheren türkis-blauen Bundesregierung in Zweifel gestellt wurde.

Zusätzlich zur Abwicklung der Kurzarbeit ist die große Zahl der Arbeitslosen und die eingeschränkte Handlungsfähigkeit aufgrund der Vermeidung persönlicher Kontakte eine riesige Herausforderung für das Arbeitsmarktservice. Um die Handlungsfähigkeit des Arbeitsmarktservice zu gewährleisten, ist eine deutliche Aufstockung der personellen Ressourcen erforderlich.

Um die Armutsgefährdung und die -betroffenheit von arbeitslosen Menschen nicht zu erhöhen, ist auch eine **deutliche Erhöhung des Arbeitslosengeldes** sowie eine **Verlängerung dessen Bezuges** notwendig. Wenn die Corona-bedingten Einschränkungen aufgehoben werden, ist die Inlandsnachfrage ein zentraler Faktor, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Wenn eine derart große Anzahl an Menschen ein Einkommen an der Armutsgefährdungsschwelle hat, wird dies auch die Inlandsnachfrage und

den Konsum negativ beeinflussen. Nach der Beendigung der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus braucht es daher ein spezifisches Konjunkturbelebungs paket, das gleichzeitig die sozial-ökologische Transformation einleitet.

Aber auch die Arbeitsmarktpolitik muss Unterstützung leisten. Es zeigt sich, dass gerade auch Ältere von den Kündigungen besonders betroffen sind. Diese und andere benachteiligte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, wie gesundheitlich Beeinträchtigte oder Menschen mit Betreuungspflichten, werden es nachher schwer haben, wieder ins Berufsleben einzusteigen. Unternehmen nutzen die Krise durchaus auch dazu, Restrukturierungsprozesse in ihren Unternehmen einzuleiten. Die Betroffenen werden vor allem diese Personengruppen sein. Daher braucht es Programme wie die Fortführung bzw Weiterentwicklung der Aktion 20.000, um auch Älteren und Langzeitarbeitslosen eine Chance auf Beschäftigung zu geben. Die Arbeiterkammer hat dazu ein Modell⁷ entwickelt, das umgesetzt werden sollte.

Auch die Situation der Jugendlichen wird sich voraussichtlich wieder verschlechtern. In den letzten Monaten ist die Jugendarbeitslosigkeit deutlich gesunken, jedoch ist auch bei dieser Gruppe eine Verschärfung der Situation zu erwarten. Die Bereitschaft von Unternehmen, Lehrlinge aufzunehmen, sinkt in unsicheren Zeiten. Daher wird es auch mehr Plätze in der überbetrieblichen Ausbildung brauchen. Diese muss budgetär gesichert und aufgestockt und auch inhaltlich so abgesichert werden, dass die Absolvierung einer vollständigen Ausbildung gewährleistet werden kann.

Die Ansätze im Länderbericht zur Verbesserung der **Situation von Geringqualifizierten und Menschen mit Migrationshintergrund** behalten auch in der aktuellen Situation ihre Berechtigung. Nach der Ausnahmesituation müssen die Möglichkeiten, einen Berufsabschluss zu erwerben, noch mehr ausgebaut werden. Dazu reicht es nicht, dass weiterhin Maßnahmen finanziert werden, die einen Pflichtschulabschluss ermöglichen. Zusätzlich ist ein Ausbau der Angebote zum Erwerb eines Berufsabschlusses erforderlich, um dieser Gruppe ausreichende Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu geben.

Mit Recht wird im Länderbericht darauf hingewiesen, dass sich das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle seit 2016 noch vergrößert hat und das **geschlechtsspezifische Lohngefälle** über dem EU-Durchschnitt liegt. Zudem ist die Quote der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit eine der höchsten in der EU. Dass die Kommission hier

einen ursächlichen Zusammenhang mit mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten und mangelnder schulischer Nachmittagsbetreuung konstatiert, wird von der AK ausdrücklich unterstützt. Um den Arbeitsmarkt für Eltern attraktiver zu machen und das Arbeitsmarktpotenzial von Frauen besser auszuschöpfen, sieht die AK folgenden Handlungsbedarf:

- Gerade im Zuge der Krise wird deutlich, dass viele Berufe, die zur Aufrechterhaltung der Strukturen unabkömmlich sind, überwiegend von Frauen ausgeführt werden und gleichzeitig ein relativ geringes Lohnniveau aufweisen. Dazu gehören Berufe im Handel, in der Reinigungsbranche, der Pflege oder der Kinderbetreuung. Die Wertschätzung, die diesen Berufen jetzt endlich entgegengebracht wird, muss auch in **besseren Arbeitsbedingungen** und einem **höheren Lohnniveau** zum Ausdruck kommen.
- Die AK unterstreicht die Sicht der EK, dass **erschwingliche Ganztagskinderbetreuung und Ganztagschulen** dazu beitragen würden, die Arbeitsergebnisse insbesondere für benachteiligte Gruppen und Frauen zu verbessern. Das gilt auch für die positive Wirkung auf die Vollzeitbeschäftigung von Frauen. Im Regierungsprogramm ist der flächendeckende, bedarfsgerechte und qualitative Ausbau der Kinderbildung vorgesehen. Konkret sollen 10.000 Plätze pro Jahr geschaffen werden. Das und auch die in Aussicht gestellte wesentliche Erhöhung des Zweckzuschusses für Kinderbetreuung ab 2020/21 sind aus AK-Sicht zu begrüßen. Es wäre jedoch dringend notwendig, in diesen Zukunftsbereich zumindest so viel Geld wie im EU-Schnitt (1 % des BIP) zu investieren. Das wären jährlich 1,2 Mrd Euro mehr als derzeit. Auch fehlen eine Lösung für die laufenden Kosten auf Gemeindeebene und ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr des Kindes.
- Auf Ebene der Unternehmen kann echte **Lohntransparenz** zum Schließen der Einkommensschere beitragen. Zusätzlich sind die bestehenden Einkommensberichte effektiver auszugestalten. Unternehmen müssen verpflichtet werden, zum Abbau der Einkommensschere im Unternehmen konkrete Maßnahmen samt Zielvorgabe und Zeitplan zu setzen. Hier braucht es auch unabhängige Stellen, die überprüfen, ob die Unternehmen sich an die Vorgaben halten. Die Ankündigung der EK, bis Ende 2020 verbindliche Maßnahmen zur Entgelttransparenz vorlegen, wird von der AK ausdrücklich begrüßt.

2. Sozialpolitik

Grundsätzlich teilt die AK die Einschätzung der EK zu den Problembereichen im Kapitel Sozialpolitik. Allerdings kommen einige Bereiche zu kurz. So ist es aus Sicht der AK unbedingt notwendig, Sozialpolitik als ein **Instrument für eine fairere Verteilung von Chancen** zu sehen, von Möglichkeiten, ein selbstbestimmtes Leben zu führen und als eine Absicherung von Risiken, wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität. Sozialpolitik darf keinesfalls auf Armutsbekämpfung reduziert werden!

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der AK notwendig, einheitliche, bundesweite Regelungen in der Mindestsicherung/Sozialhilfe zu schaffen, die die Situation der Betroffenen verbessern. Dafür ist es unumgänglich, dass Leistungen mit Untergrenzen in armutsvermeidender Höhe geschaffen werden. Gerade bei der im Jahr 2019 eingeführten Sozialhilfe neu ist das nicht der Fall. Bei ihr handelt es sich um bundesweit geltende Höchstsätze, die nur wenige Ausnahmen enthalten. Teile dieser im Ergebnis armutsverschärfenden Regelungen wurden vom VfGH im Dezember 2019 aufgehoben. Trotzdem ist es nur den Regelungen in einigen Bundesländern (zB Tirol und Vorarlberg), die die vorhandenen Spielräume weitest möglich ausnutzen, zu verdanken, dass die negativen Auswirkungen der Sozialhilfe neu nicht flächendeckend greifen. Hier ortet die AK eindeutigen Handlungsbedarf.

Mittlerweile hat sich bestätigt, dass der 2018 eingeführte **Familienbonus plus** trotz enormer Kosten minimale bis überhaupt **keine armutsreduzierende Wirkung** hat. Mit dem Bonus geht vielmehr eine Umverteilung von Steuergeld an Personen mit mittleren bis hohen Einkommen einher, zumal er nur jenen Menschen in vollem Umfang zugutekommt, die über ein Bruttoeinkommen von zumindest 1.770 Euro verfügen und entsprechend hohe Lohnsteuerabzüge haben. Die etwa zwei Millionen Menschen mit einem Einkommen oder einer Pension unter der Einkommensteuergrenze können nur einen sehr viel niedrigeren Familienbonus plus beziehen. Menschen, die das ganze Jahr über nur Mindestsicherung/Sozialhilfe oder eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, haben überhaupt keinen Anspruch auf den Familienbonus plus. Gerade diese Menschen bräuchten aber dringend eine finanzielle Unterstützung, denn sie sind überdurchschnittlich oft von Armut betroffen.

Auch aus familienpolitischer Sicht bringt der Familienbonus kaum Vorteile. Es spricht viel dafür, die Mittel besser **in den Ausbau leistbarer, ganztägiger Kinderbetreuung zu investieren**. Dies brächte nicht nur gleiche Startchancen, weil alle Kinder unabhängig

vom Einkommen der Eltern profitieren, sondern würde auch Eltern eine gleichberechtigte Erwerbsbeteiligung ermöglichen. Familie und Beruf wären besser zu vereinbaren und dies hätte auch deutlich höhere Beschäftigungseffekte als Steuerbegünstigungen. Vor allem letzterer Aspekt gewinnt im Zeichen der Corona-Krise an Bedeutung. Eine Modellrechnung zeigt, dass mit einer Investition der 1,5 Mrd Euro jährlich – das ist das Volumen des Familienbonus – nicht nur alle zentralen Probleme in der Kinderbetreuung gelöst werden hätten können, sondern auch hohe Beschäftigungseffekte und Rückflüsse ausgelöst worden wären.⁸

3. Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege

Die Kommission neigt in ihrer Analyse des österreichischen Gesundheitssystems zu einer gewissen Sprunghaftigkeit. So wird im Länderbericht festgestellt, dass Österreich bei der „Gewährleistung der Tragfähigkeit des Gesundheitssystems“ einige Fortschritte erzielt hat, gleichzeitig lautet ein anderer Befund jedoch, dass „die Ausgabenprojektionen für Pensionen, Gesundheit und Langzeitpflege darauf [hindeuten], dass aus diesen Bereichen eine Herausforderung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erwachsen wird.“ Dann wiederum wird festgestellt, dass Österreich beim UN-Nachhaltigkeitsziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen) sehr gute Ergebnisse erzielt, „da der nicht erfüllte Bedarf an medizinischer Versorgung gering ausfällt“. Letzteres kommt Österreich insbesondere in der aktuellen Corona-Krise zu Gute, da das österreichische Gesundheitssystem durch seine hervorragende Versorgung auch derartige Spitzen bewältigen kann, ohne dass unmittelbar ein Kollaps des Gesundheitssystems droht.

Das Auftreten der Pandemie führt uns klar vor Augen, dass Menschen ein verlässliches Gesundheitssystem erwarten und benötigen. Die aktuelle Krise und die Diskussion um zu wenige Spitalsbetten zeigt deutlich, dass das Sparen im Gesundheitssystem nicht zweckmäßig ist. Die Versorgung muss auch unerwartete massive Spitzen, wie beispielsweise die aktuelle Belastung durch das Coronavirus, ohne Einschränkungen der gesundheitlichen Versorgung bewältigen können. Es geht dabei um Menschenleben. Auch im Normalbetrieb müssen Reserven vorhanden sein, um mit den erwartbaren Spitzen, wie beispielsweise zur Influenza-Zeit, umgehen zu können.⁹ Dass in Österreich mehr Betten in der Akutversorgung zur Verfügung stehen als im EU-Durchschnitt, führt dazu, dass in einer Krise das Gesundheitssystem belastbarer ist. Ein Kollaps des österreichischen

Gesundheitssystem würde nicht oder deutlich später eintreten als in vielen anderen europäischen Ländern, in denen beispielsweise weniger Spitalsbetten zur Verfügung stehen. Das beweist, dass eine gute Gesundheitsversorgung auch krisensicher sein muss, damit die Versorgung aller Menschen auch in solchen Fällen sichergestellt ist.¹⁰

Im Sinne der Versicherten sollen die Mittel natürlich möglichst effizient eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang fordert die AK¹¹:

- einen Risikostrukturausgleich zwischen den verschiedenen Krankenversicherungsträgern, um den Zugang zu Leistungen fair zu gestalten;
- bessere ärztliche Versorgung durch Sicherstellung der Nachbesetzung und Ausbau von Kassenstellen;
- gemeinsame Heilmittelfinanzierung innerhalb und außerhalb von Krankenanstalten könnten Kosteneinsparungen bringen (Krankenhäuser kaufen derzeit selbst ein, gemeinsame Großeinkäufe wären sinnvoll), durch eine einheitliche Finanzierung könnten auch weitere Schnittstellenverluste zwischen den Bundesländern und der Sozialversicherung verhindert werden.

Mit der Gesundheitsreform 2013/2017 und dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) 2017 wurde eine strukturierte Gesundheitsplanung unter Einbeziehung der Bundesländer, des Bundes und der Sozialversicherung verankert, die die Versorgungssituation insbesondere im ambulanten Bereich – auch in den Tagesrandzeiten und am Wochenende – sukzessive verbessert.¹² Insgesamt ist zwar richtig, dass der stationäre Bereich in Österreich sehr stark genutzt wird. Genau hier setzt aber auch die Gesundheitsreform 2013 an. So wurde im Zielsteuerungsvertrag als Strategisches Ziel 1 „Stärkung der ambulanten Versorgung bei gleichzeitiger Entlastung des akutstationären Bereichs und Optimierung des Ressourceneinsatzes“ festgelegt. Darunter fällt insbesondere die Verbesserung der integrativen Versorgung durch gemeinsam abgestimmte verbindliche Planung. In diesem Bereich liegt auch der Auf- und Ausbau des Primärversorgungsmodells, der mittlerweile im Gange ist und auch von der Kommission positiv hervorgehoben wird. Im ÖSG 2017 wird insbesondere die bedarfsgerechte Gestaltung der Versorgung vorangetrieben. Somit war bisher davon auszugehen, dass sich Österreich in diesem Bereich verbessern würde und bei der weiteren Beschreitung des Wegs der Gesundheitsreform 2013 der stationäre Bereich massiv entlastet werden könnte. Diese Bemühungen wurden durch den 2020 vollzogenen Umbau der Sozialversicherungen zunichtegemacht.

Die Annahme, dass die **Fusionierung der Krankenkassen zu Effizienzgewinnen** führen würde, **kann nicht bestätigt** werden. Ganz im Gegenteil: Es kommt zu massiven Fusionskosten und die angeblichen Effizienzgewinne sind nach Einschätzung von Univ Prof Dr Otto Krickl vom Institut für Organisation und Institutionenökonomik der Universität Graz überhaupt vernachlässigbar.¹³ Auch internationale Beispiele (zB Deutschland¹⁴) zeigen, dass die Verwaltungskosten der Träger ab einer bestimmten Größe ansteigen. Österreich ist bzw war bereits im Spitzenfeld der niedrigen Verwaltungskosten und gleichzeitig auch im Spitzenfeld hinsichtlich der Gesundheitsversorgung.

Die Überschneidung von Zuständigkeiten im Gesundheitswesen sieht auch die AK sehr kritisch. Insgesamt wird eine Konsolidierung der Finanzierungsströme im Gesundheitsbereich gefordert, eine Finanzierung aus einer Hand ist ein wünschenswertes Ziel.

Hinsichtlich der steigenden Zahl von ÄrztInnen ohne Kassenvertrag hegt auch die AK Bedenken und fordert daher eine bessere ärztliche Versorgung durch Sicherstellung der Nachbesetzung und Ausbau von Kassenstellen. Damit muss insbesondere auch die regionale und wohnortnahe Versorgung aller PatientInnen sichergestellt sein.

Dem Einsatz elektronischer Hilfsmittel im Gesundheitsbereich steht die AK positiv gegenüber. Es soll an dieser Stelle aber auch betont werden, dass immer die Datenschutzinteressen der Bevölkerung zu beachten sind, da es sich hierbei um besonders sensible persönliche Daten handelt. Österreich befindet sich hier auf einem guten Weg und anlässlich der aktuellen Krise kommen bereits neue Formen der Kommunikation zum Einsatz und werden somit auf ihre Tauglichkeit geprüft. Dazu zählen insbesondere auch die Möglichkeit der Ausstellung elektronischer Rezepte oder elektronischer Überweisungen und es kann daher davon ausgegangen werden, dass diese Varianten nun insgesamt schneller zur Umsetzung kommen werden.

Der **Personalmangel im sensiblen Bereich der Pflege** ist bereits seit Jahren evident. Die Gesundheit Österreich berechnete einen Bedarf von 75.700 zusätzlichen beruflich Pflegenden bis 2030. Der Personalmangel ist einerseits auf die unattraktiven Arbeitsbedingungen – wie die niedrige Entlohnung für relativ belastende Tätigkeiten – zurückzuführen. Diese müssen nach der Krise dringend verbessert werden. Andererseits werden auch zu wenige Ausbildungsplätze für Pflegeberufe angeboten. Die Regierung plant derzeit drei Schulversuche mit 300 SchülerInnen im Bereich der Fachschulen für Sozialberufe und an den Höheren Lehranstalten für Sozialbetreuung und Pflege.¹⁵ Diese

Maßnahme ist richtig und sollte in Anbetracht der Dringlichkeit des Problems des Personalmangels zumindest verdoppelt werden.

Die AK hat zudem ein **mittelfristiges Paket mit Maßnahmen** zusammengestellt, das die **Probleme in der Pflege lindern** soll. Das Paket beschreibt Maßnahmen, welche die Leistungs- und Arbeitsqualität in der Langzeitbetreuung und -pflege verbessern. Sie steigern damit die Attraktivität der Angebote in der häuslichen Pflege ebenso wie jene der Arbeitsplätze in der Langzeitpflege. Konkret könnten durch das AK-Paket 20 % mehr Personal in den Pflegeheimen, eine Erhöhung und qualitative Verbesserung der mobilen Dienste (ua mehr Zeit pro Einsatz für die KlientInnen) sowie eine Ausweitung der psychosozialen Angehörigenberatung geschaffen werden. Außerdem könnten damit die Selbstbehalte bei den mobilen Diensten abgeschafft und das Lohngefälle in der stationären Pflege zum Akutbereich verringert werden. Das AK-Maßnahmenpaket führt zu tatsächlichen budgetären Mehrkosten von rund 600 Mio Euro. Für die Finanzierung der tatsächlichen Mehrkosten sollte eine **Erbschafts- und Schenkungssteuer** eingeführt werden, die ein adäquates zusätzliches Steueraufkommen einbringt. Die Erbschafts- und Schenkungssteuer bietet sich neben den positiven ökonomischen Effekten hinsichtlich Verteilung, Wachstum und Beschäftigung auch deshalb zur Pflegefinanzierung an, weil man in den nächsten Jahren von kontinuierlich steigenden Einnahmen ausgehen kann. Die Bruttokosten dieses Pakets belaufen sich auf rund 1,6 Mrd Euro auf Basis des Jahres 2018. Generell müssen aber bei der Bewertung der öffentlichen Kosten in der Langzeitpflege auch die entstehenden Einnahmen für öffentliche Budgets durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt werden. Die Betrachtungen der EK schließen sowohl den gesamtgesellschaftlichen Nutzen der Dienstleistungen in diesem Sektor als auch die ökonomischen Effekte der öffentlichen Ausgaben in Form von Rückflüssen in öffentliche Haushalte und Sozialversicherungsbudgets aus. Eine WIFO-Studie aus 2017 hat anhand regionalwirtschaftlicher Berechnungsmodelle herausgefunden, dass 70 % des in der Langzeitpflege eingesetzten öffentlichen Geldes über Steuern und Abgaben wieder zurückfließen. Öffentliche Investitionen in der Langzeitpflege sind somit nicht nur sozialpolitisch, sondern auch ökonomisch als sehr sinnvoll zu bewerten.

Nachstehend noch eine Berichtigung: Im Länderbericht wird die informelle Pflege mit der Arbeit der PersonenbetreuerInnen in der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ gleichgesetzt. Auch in der Zusammenfassung wird möglicherweise Personenbetreuung mit informeller Pflege vermischt. Dort wird behauptet, der hohe Anteil an informeller Pflege würde Herausforderungen im Zusammenhang mit

der Tragfähigkeit der öffentlichen Ausgaben bewirken. Das ist inhaltlich nicht korrekt. Informelle Pflege meint die Unterstützung pflegebedürftiger Menschen durch Angehörige und andere nahestehende Personen. Dies erfolgt im Wesentlichen unbezahlt im Rahmen der familiären Care-Arbeit. PersonenbetreuerInnen sind in Österreich selbstständig Erwerbstätige mit Gewerbeschein, die ihre Leistungen gegen Entgelt anbieten. Der Fokus der 24-Stunden-Betreuung liegt zudem nicht auf pflegerischen Tätigkeiten, sondern auf der Betreuung. Für Analysen ist es wichtig, diese beiden Personengruppen klar auseinander zu halten. Im Jahr 2018 lag der Anteil der PflegegeldbezieherInnen, die Personenbetreuung in Anspruch nahmen, bei rund 5 %. Rund 80 % der PflegegeldbezieherInnen leben zu Hause. Mehr als neun von zehn dieser Personen haben einen oder mehrere in die Pflege involvierte Angehörige oder andere nahestehende Personen.¹⁶ Der Anteil der informellen Pflege liegt somit bei nahezu 80 %. Das zeigt den klaren Bedarf am Ausbau der institutionellen und damit professionellen Pflege, die auch zur Entlastung der Familien – insbesondere der Frauen – notwendig ist.

4. Steuerpolitik

Die Empfehlung der EK, den Faktor Arbeit zu entlasten, deckt sich – ebenso wie der Befund, dass Österreich bei den vermögensabhängigen Abgaben nach wie vor zu den Schlusslichtern zählt – weitgehend mit der Einschätzung der AK.

Die EK verweist mit Recht darauf, dass die „Ungleichverteilung der Vermögen in Österreich zu den höchsten in der EU [gehört]“ und spricht sich daher implizit für einen **Ausbau der vermögensabhängigen Abgaben** aus. Es ist allerdings unverständlich, warum im aktuellen Bericht wieder verstärkt auf die wiederkehrenden vermögensabhängigen Abgaben zurückgegriffen wird, und die allgemeine Vermögenssteuer – die noch im Länderbericht 2019 als potentielle Alternative angeführt wurde – nicht mehr erwähnt wird. Verteilungspolitisch sind eine allgemeine Vermögensteuer und eine Erbschafts- und Schenkungssteuer für große Vermögen zur Gegenfinanzierung der Entlastung der Arbeit, aber auch als Beitrag zur Finanzierung der aus der Corona-Krise entstehenden Kosten, anzustreben.

Eine Ökologisierung des Steuersystems ist grundsätzlich positiv zu sehen, es muss allerdings sichergestellt werden, dass diese nicht regressiv – also zulasten der BezieherInnen niedriger und mittlerer Einkommen und Transfers – wirkt. Geeignete Ausgleichsmaßnahmen sind dabei jedenfalls zu implementieren. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist jedenfalls

eine EU-weite Vorgehensweise anzustreben (samt CO₂-Grenzausgleich gegenüber Drittstaaten). Gleichwohl hält es die AK für problematisch, die Senkung der Abgabenbelastung der Arbeit durch Ökologierungsmaßnahmen gegen zu finanzieren. Der Fokus sollte hier auf Vermögenssteuern liegen.

Kritisch zu sehen ist auch der Hinweis, dass innerhalb der Besteuerung der Arbeit noch Gestaltungsspielraum herrscht und hier insbesondere die Besteuerung der sonstigen Bezüge (begünstigte Besteuerung von Weihnachts- und Urlaubsgeld) und das Pendlerpauschale angeführt werden. Eine höhere Besteuerung der Sonderzahlungen und Verschlechterungen beim Pendlerpauschale lehnt die AK ab.

Unverständlich ist auch die Empfehlung nach mehr Steuerautonomie auf subnationaler Ebene. Mehr Steuerautonomie führt zu erheblichem Verwaltungsmehraufwand, erhöhten Befolgungskosten und mehr Steuerwettbewerb. Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich ist besser geeignet, die von der Kommission angeführten Probleme zu beseitigen, als der Ausbau der subnationalen Steuerautonomie.

Gerade in der aktuellen Corona-Krise wird noch deutlicher sichtbar, wie wichtig es ist, dass auch die **digitale Wirtschaft** endlich adäquat Steuern zahlt. Während lokale Unternehmen aufgrund der zur Eindämmung von COVID-19 gesetzten Maßnahmen dramatische Umsatzeinbußen hinnehmen müssen oder überhaupt geschlossen wurden, verzeichnen der Online-Handel und die Unternehmen der digitalen Wirtschaft Rekordgewinne. Und diese bleiben aufgrund der nach wie vor fehlenden Digitalsteuer in der EU immer noch nahezu unbesteuert. Das verschärft die ohnehin schon bestehenden Wettbewerbsverzerrungen nochmals massiv. Und den Staaten fehlen diese Steuereinnahmen noch mehr als sonst, weil Steuereinnahmen bei den lokalen Unternehmen wegbrechen und durch die umfangreichen Hilfsmaßnahmen auch die Staatsausgaben massiv ansteigen. Auf internationaler Ebene arbeitet die OECD an weitreichenden Maßnahmen und die G20 haben eine Einigung bis Ende 2020 angekündigt. Ob es bis Jahresende wirklich zu einer substantiellen Einigung auf internationaler Ebene kommen wird, ist aus heutiger Sicht mehr als fraglich. Um zusätzliche Einnahmen zu generieren, sollten die EU-Finanzminister dringend die **europäische Digitalsteuer** beschließen (die Vorschläge dazu liegen auf dem Tisch). Auch die Arbeiten zur Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (erweitert um einen Mindeststeuersatz) sollten rasch zu Ende geführt werden. Das gilt auch für die seit Jahren in Diskussion stehende Finanztransaktionssteuer.

5. Reformen und Investitionen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Hinsichtlich der Ausführungen zum **Digitalen Wandel** überrascht, dass der wichtige Zusammenschluss von Regierung, Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerverbänden zur Unterstützung einer Forcierung des digitalen Wandels zum Nutzen von Wirtschaft, Beschäftigten und Gesellschaft (Plattform Industrie 4.0 Österreich) nicht erwähnt wird, obwohl diese Plattform höchst erfolgreich arbeitet und von der OECD in ihrer Studie „Going Digital“ als Best Practice herausgestrichen wird.

Im Bericht wird fast schon stehsatzmäßig die **Regulierung in den Bereichen Gewerbe, Freie Berufe und Einzelhandel** kritisiert. Im Bereich des Einzelhandels werden insbesondere die „unflexiblen Öffnungszeiten“ als wesentliches regulatorisches Hindernis hervorgehoben, was bei genauerer Betrachtung der Öffnungszeitenregelung unrichtig ist. Das Öffnungszeitenrecht sieht bereits einen flexiblen bundesweiten Öffnungsrahmen vor (Montag bis Freitag von 6:00 bis 21:00 Uhr; Samstag von 6:00 bis 18:00 Uhr). Die Gesamtoffenhaltungsdauer pro Woche beträgt 72 Stunden. Darüber hinaus können die Landeshauptleute in den einzelnen Bundesländern hiervon abweichende Regelungen festsetzen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, an Sonn- und Feiertagen Ausnahmen vom Ladenschluss vorzusehen.

Im Länderbericht wird suggeriert, dass es umso besser sei, je mehr die Unternehmen auf **bankenunabhängige Finanzierungen** zurückgreifen. Allerdings weisen die präsentierten Grafiken nur auf tatsächlich erfolgte Finanzierungen hin. Dies sagt nichts darüber aus, ob Finanzierungswünsche für ausgezeichnete Projekte/Unternehmen letztlich gar nicht zustande gekommen sind – oder eben eine andere Finanzierungsform gewählt wurde. Es deutet durchaus vieles darauf hin, dass Finanzierungen über Banken und/oder Förderungen für Unternehmen attraktiver sind und langfristig auch nachhaltiger. So gibt es etwa in Österreich durchaus beachtliche Neugründungsaktivitäten und überdurchschnittliche Überlebensraten. Weniger schnell wachsende Unternehmen, gleichzeitig überdurchschnittliche Überlebensraten und kontinuierliches Wachstum älterer Unternehmen kann durchaus mit beachtlichem Strukturwandel vereinbar sein, wenn etwa unternehmensintern das Angebot an Produkten völlig verändert wird - wenn sich zB ein Hersteller von Holzskiern zu einem Hersteller von Verbundbauteilen für Flugzeuge entwickelt. Das

vorgelegte Zahlenmaterial dürfte demnach aus der Sicht der AK, was die realwirtschaftliche Bedeutung anlangt, tendenziell zu negativ interpretiert worden sein. Verbesserte Anreize, welche gleichzeitig negative verteilungspolitische Folgen zeitigen (zB Steuervorteile), werden daher von der AK als nicht gerechtfertigt abgelehnt. Ganz grundsätzlich wäre anzumerken, dass es nie um die Anzahl an Gründungen geht, sondern immer darum, qualitativ hochwertige Unternehmensgründungen zu unterstützen. Ziel sollte bleiben, nur jene Unternehmensgründungen zu unterstützen, die eine hohe Überlebenswahrscheinlichkeit, eine Chance zu dynamischem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen mit hohem Einkommen und hoher Arbeitsqualität haben.

Bemerkenswert ist der Hinweis im Länderbericht, dass Österreich die zweithöchsten Lebensmittelpreise in der EU aufweist. Die AK führt laufend internationale Preisvergleiche durch und kritisiert regelmäßig einen sachlich nicht zu rechtfertigenden „Österreich-Aufschlag“, sowohl im Food- als auch im Non-food-Bereich.

6. Ökologische Nachhaltigkeit

Der Länderbericht enthält erstmals ein Kapitel zur „ökologischen Nachhaltigkeit“ und zum „gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft“. Damit soll der angekündigten Integration der UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in das Europäische Semester sowie dem europäischen Grünen Deal entsprochen werden. Die AK begrüßt grundsätzlich diese Neuausrichtung, wertet die vorliegenden Neuerungen allerdings nur als ersten Zwischenschritt zu einer umfassenden Reform des Europäischen Semesters, wie bereits erläutert wurde.

Grundsätzlich ist die AK der Ansicht, dass der **europäische Grüne Deal**, mit dem sich die EU auf eine neue Wachstumsstrategie festgelegt hat, der **Schlüssel zu einem umfassenden Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft** nach dem massiven Einbruch im Zuge der Corona-Krise ist. Mit dem Grünen Deal soll „die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden [...], in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“. Die europäischen und nationalen Konjunkturbelebungsprogramme sollten sich daher am europäischen Grünen Deal orientieren und damit die

Weichen für ein nachhaltiges, sozial gerechtes und klimaneutrales Europa stellen. Entscheidend ist dabei die Finanzierungsfrage, insbesondere bedarf es einer massiven Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Die im Zuge der Corona-Krise bewiesene budgetäre Flexibilität (vorübergehende Außerkraftsetzung der EU-Fiskalregeln) muss auch für den europäischen Grünen Deal gelten, zumal die Klimakrise eine der größten globalen Herausforderungen darstellt. Die Einführung einer „goldenen Investitionsregel“, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, klimarelevante, ökologische und soziale Nettoinvestitionen zu tätigen, ohne die EU-Fiskalregeln zu verletzen, ist für die AK damit eine Grundvoraussetzung für den Erfolg des europäischen Grünen Deals!

Nachstehend nimmt die AK zu einzelnen Aspekten im Kapitel „ökologische Nachhaltigkeit“ Stellung:

- Grundsätzlich ist aus Sicht der AK die **Klima- und Energiewende** nicht primär eine technologische Herausforderung, sondern vor allem eine **soziale Frage**. Die Kosten und der Nutzen, die mit klima- und energiepolitischen Maßnahmen verbunden sind, müssen gerecht verteilt werden. Energie und Mobilität sind Grundbedürfnisse, die Versorgung bzw der Zugang müssen daher für alle sicher und leistbar gewährleistet sein. Energiearmut muss viel entschlossener bekämpft werden, auch durch eine bessere rechtliche Absicherung der Betroffenen. Eine nationale Energiearmuts-Plattform muss eingerichtet werden, um Sozialeinrichtungen, Ombudsstellen und Energieversorger zu vernetzen. Grundvoraussetzung ist eine klare Definition von Energiearmut.
- Die AK befürwortet einen **beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energie** durch eine rasche Umsetzung eines effizienten Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzes. Dazu braucht es auch förderliche Rahmenbedingungen für den notwendigen Ausbau der Infrastruktur. Die **Netzkosten** und die **Kosten der Ökostromförderung** müssen jedoch **fair verteilt** werden. Ausnahmen für Großverbraucher sind zu beenden, ebenso wie die übermäßige Belastung der Haushalte. Haushalte und kleine Betriebe tragen derzeit die Hauptlast der Finanzierung sowohl der Netzinfrastruktur als auch der Ökostromförderkosten. So zahlen die Haushalte rund 41 % der Gesamtkosten bei einem tatsächlichen Stromverbrauch von nur 25 %. Im Gegensatz dazu trägt die Industrie nur 21 % der Kosten bei einem Verbrauch von rund 43 %. Die Energiewende kann aber nur dann gelingen, wenn die Verteilung der Kosten innerhalb der Bevölkerung als fair und gerecht empfunden wird. Der Ökostromausbau ist daher auch vermehrt durch

die öffentliche Hand zu finanzieren, insbesondere der Ausbau von Photovoltaik (PV). Bestehende steuerfinanzierte Förderungen müssen besser dotiert und stärker genutzt werden. Dies gilt zB für Förderungen über den Klima- und Energiefonds, aber auch für jene der Länder und für Förderungen über den Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

- Nach Ansicht der AK sind die genannten übergeordneten Ziele des nationalen Energie- und Klimaplanes durchaus ambitioniert. Es mangelt jedoch weiterhin an einer strategischen Ausrichtung des Plans sowie teilweise an einer Konkretisierung der Maßnahmen, an einer Nennung konkreter Zeitpläne und Ergebnisse, anhand derer die Wirkungen der Maßnahmen beurteilt werden können, sowie an einer Schätzung der Kosten, die mit der Umsetzung des Plans verbunden sind.
- Verfehlt Österreich seine Klima- und Energieziele 2030, drohen Strafzahlungen in Milliardenhöhe. Diese leisten keinerlei Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich. Es ist daher sinnvoll, jetzt in den Klimaschutz zu investieren, statt Strafzahlungen zu riskieren. Die AK schlägt ein eigenes **Klimaschutz-Investitionspaket** vor, mit dem die öffentliche Hand in den nächsten zehn Jahren Euro 1 Milliarde pro Jahr zusätzlich klimawirksam investieren soll:
 - Euro 550 Mio zusätzlich für den öffentlichen Verkehr (mehr ÖV-Angebot bereitstellen, Infrastruktur rascher ausbauen, Angebote im ländlichen Raum, leistbare Tickets),
 - Euro 200 Mio zusätzlich für die thermische Gebäudesanierung und für den Ausstieg aus fossilen Heizsystemen,
 - Euro 100 Mio zusätzlich für die thermische Sanierung von Bundesgebäuden,
 - Euro 50 Mio zusätzlich für die betriebliche Umweltförderung (Verbesserung der Energieeffizienz in Betrieben),
 - Euro 40 Mio zusätzlich für Investitionen in den Ausbau der Fahrradinfrastruktur,
 - Euro 40 Mio zusätzlich für Investitionszuschüsse zur Photovoltaik,
 - Euro 20 Mio zusätzlich für innovationsorientierte Klima- und Energieforschung.

- Der Verkehrssektor ist derjenige Bereich, in dem seit 1990 die bei weitem größten Zuwächse an Emissionen zu verzeichnen sind. Es gibt keine Lösung der Klimakrise ohne **tiefgreifende Änderung im Verkehrssystem**. Das bedeutet insbesondere:

- Der öffentliche Verkehr ist ein zentrales Element der Dekarbonisierung und muss daher gestärkt werden. Der öffentliche Verkehr ist schon im hohen Maße elektrifiziert (Eisenbahn, U-Bahn, Straßenbahn, O-Busse). Diese kollektive Form der Elektromobilität ist bewährt, Know-how und Infrastruktur sind vorhanden, die CO₂-Bilanzen von Eisenbahnen, U- und Straßenbahnen sind konkurrenzlos. Für die AK ist der öffentliche Personenverkehr aber auch eine zentrale Dienstleistung im öffentlichen Interesse und ein unverzichtbarer Teil der Daseinsvorsorge, bei der öffentliches Eigentum an der Infrastruktur und an großen kommunalen und staatlichen Verkehrsunternehmen sowie öffentliche Dienstleistungsaufträge dafür sorgen, dass den BürgerInnen flächendeckende, leistbare Mobilitätsangebote zur Verfügung stehen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Eisenbahnsektor und öffentliche Nahverkehrssysteme (in Städten und Verkehrsverbänden) dort am meisten genutzt und die besten Dienstleistungen – auch im ökologischen und sozialen Sinne – erbracht werden, wo öffentlichen Eigentümern genügend Spielraum für eine aktive Gestaltung ermöglicht wird. Die Liberalisierung ist in diesem Sektor als gescheitert anzusehen und führt für die Klimapolitik und den sozialen Zusammenhalt zu kontraproduktiven Ergebnissen.
- Bei der Umgestaltung des Verkehrssystems muss auf die Bedürfnisse der PendlerInnen Rücksicht genommen werden. Das Pendlerpauschale ist ökologischer und sozial gerechter auszugestalten – durch die Umstellung der Pendlerförderung auf einen kilometerabhängigen Absetzbetrag (Pendlerabsetzbetrag). Als Anreiz zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel soll bei überwiegender Benutzung der Öffis der große Pendlerabsetzbetrag zustehen (Öko-Bonus).

- Das aktuelle Fördermodell für private und betriebliche E-Fahrzeuge ist sozial unausgewogen und ineffektiv. Künftige Förderungen sollen dort ansetzen, wo es am meisten bringt – auf der ersten/letzten Meile zum Anschluss an den öffentlichen Verkehr.
 - Eine flächendeckende LKW-Maut wäre ein Beitrag zu faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen Straße und Schiene. In diesem Sinne unterstützt die AK das Bemühen der EK, das Verursacherprinzip beim Straßengüterverkehr im Rahmen der Eurovignette-Richtlinie stärker zu verankern. Die Diskussionen auf EU-Ebene über CO₂-Zuschläge bei der Lkw-Maut sowie eine verpflichtende Anlastung der externen Kosten des Straßengüterverkehrs sollten fortgesetzt werden.
 - Generell zeigt sich aber auch im Mobilitätssektor, dass das Setzen von ökonomischen Anreizen und das Vertrauen auf Marktkräfte allein nicht dazu geeignet sind, die Dekarbonisierung sozial gerecht voranzutreiben. Daher sollten auch auf europäischer Ebene ordnungspolitische Maßnahmen – wie Geschwindigkeitsbegrenzungen, ökologisch motivierte Zulassungsbeschränkungen oder Fahrverbote – Teil des Gesamtkonzepts sein.
 - Darüber hinaus darf aus Sicht der AK die Dekarbonisierung des Verkehrs keinesfalls erneut zulasten der Beschäftigten erfolgen. Jahrzehntlang wurde der Liberalisierung des Verkehrsmarkts in Europa hohe Priorität eingeräumt. Mit Entschlossenheit hat die europäische Verkehrspolitik die Abschaffung technischer, administrativer oder ordnungspolitischer Hürden vorangetrieben, ohne auf die ökologischen und sozialen Auswirkungen Rücksicht zu nehmen. Die unbeschränkte Mobilität von Gütern und Menschen wird als eines der zentralen Instrumente zur Binnenmarktintegration und für mehr Wachstum gedeutet. Der Liberalisierungsprozess hat aber für die Beschäftigten im Transportsektor eine Harmonisierung der Beschäftigungs- und Sozialstandards nach oben behindert. Gerade die Entwicklungen in der Transportwirtschaft sind ein bitteres Beispiel dafür, welche Konsequenzen
- uneingeschränkter Wettbewerb und eine fehlende soziale Integration für die betroffenen ArbeitnehmerInnen nach sich ziehen können. Der Wettbewerb um Marktsegmente findet vornehmlich über Preis und weniger über Qualitätskriterien statt. Da es sich um arbeitsintensive Dienstleistungen handelt, stellen Löhne und Gehälter einen wesentlichen Kosten- und Preisbildungsfaktor dar. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, wurden Kostensenkungen also vielfach zulasten der Beschäftigten und ihrer Lohn- und Arbeitsbedingungen erreicht. Besonders im Bereich des Güterverkehrs findet ein ruinöser Wettbewerb innerhalb der Verkehrsträger statt. Zwischen den Verkehrsträgern und hier vor allem zwischen dem Güterverkehr auf der Straße und auf der Schiene gibt es aber – aufgrund fehlender Kostenwahrheit – keinen fairen Wettbewerb. So hat die Liberalisierung der Güterbahnen zu einem Preisverfall bei den Ganzzügen geführt, während der Einzelwagenverkehr dadurch weitgehend zum Erliegen kam. Vor der Liberalisierung konnten Güterbahnen mit den Gewinnen aus dem Ganzzugverkehr auch die Zubringerverkehre mitfinanzieren. Nun hat der Rückzug der Bahn aus der Fläche den Lkw-Verkehr weiter ansteigen lassen. Dort wiederum wird der Wettbewerb ganz klar über die Personalkosten und damit auf dem Rücken der Beschäftigten geführt. Wenn es darum geht, Transporte auf die Schiene zu verlagern, dann ist der Schlüssel nicht nur die Technologie oder die Digitalisierung, sondern insbesondere die Beseitigung des Kostenvorteils des Straßentransports, nicht zuletzt durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung der Beschäftigten im Transportsektor in der gesamten EU.
- Die AK plädiert für die **Einbeziehung von Umwelt-, Klima- und Mobilitätspolitik in die Raumplanung** – zB durch Änderung der Wohnbauförderung oder der Stellplatzverpflichtung, mit dem Ziel der Ortskernverdichtung und der Verkürzung der Wege. Darüber hinaus fordert die AK eine Rahmenkompetenz des Bundes in der Raumplanung. Im ländlichen Raum braucht es gezielte Maßnahmen. Das Leitbild muss eine Siedlungsstruktur sein, in der praxistaugliche Alternativen zum Auto existieren. Dafür braucht es jeweils angepasste Lösungen, die vor Ort entwickelt werden, eine gute Abstimmung

der Verkehrsträger, Infrastrukturinvestitionen in Park&Ride-Anlagen, in den Ausbau des Radwegenetzes und in Ladestationen für E-Fahrzeuge sowie ein alltagstaugliches Angebot an Mikro-ÖV.

- Österreich muss gerade im Bereich der **Energieeffizienz** ambitionierter vorgehen als bisher. Ohne Reduktion des Energieverbrauchs können die ambitionierten energie- und klimapolitischen Ziele nicht erreicht werden. Die angestrebte Stabilisierung des Energieverbrauchs bei 1.050 Petajoule wurde bisher verfehlt. Das zeigt eine wesentliche Schwäche des Energieeffizienzgesetzes. Denn die Anerkennung von Energieeffizienzmaßnahmen ist derzeit viel zu großzügig ausgestaltet. Grundsätzlich wurde mit dem Bundes-Energieeffizienzgesetz ein gutes Instrument geschaffen. Gelingt es, dieses Instrument noch weiter zu verbessern, wäre das Einsparziel prinzipiell greifbar. Vor diesem Hintergrund fordert die AK:
 - die Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Behörde für Energieeffizienz mit entsprechender finanzieller und personeller Ausstattung,
 - die Festlegung von verbindlichen/absoluten Zielwerten für 2030 und darüber hinaus,
 - die Anerkennung von Maßnahmen nur bei tatsächlich und nachweislich bewirkten Endenergieeinsparungen,
 - den Erhalt des Verpflichtungssystems für Energielieferanten,
 - auch speziell auf die Bedürfnisse von Haushalten mit niedrigen Einkommen zugeschnittene Energieeffizienz-Maßnahmen.
- Die AK befürwortet einen klaren Fahrplan für den **Ausstieg aus fossilen Heizsystemen** – gekoppelt mit Fördermaßnahmen. Der Ausstieg aus fossilen Heizsystemen erfordert jedoch die Schaffung einer Datengrundlage, die die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte, die individuellen Herausforderungen im Heizsystemtausch und die räumliche Verteilung (Stadt/Land) der Maßnahmen berücksichtigt. Der Ausstieg aus fossilen Energieträgern kann nur dann gelingen, wenn auf die soziale Verträglichkeit geachtet wird. Für Haushalte mit niedrigen Einkommen, umso mehr für armutsbetroffene Haushalte, ist das eine große

Herausforderung; die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sowie vorhandene Maßnahmen, wie etwa Sanierungsförderungen, sind unzureichend. Mittelfristig braucht es die Verpflichtung zu bestimmten besonders kosteneffizienten Maßnahmen der thermischen Sanierung im Wohnbau, aber auch in betrieblichen Gebäuden.

Der **gerechte Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft** wird eine der großen Herausforderungen der nächsten Jahre und Jahrzehnte sein. Der im Bericht angesprochene EU-Fonds für einen gerechten Übergang kann in dieser Hinsicht einen Beitrag leisten. Im Falle Österreichs ist er aber nicht nur zu schwach dotiert, sein Anwendungsbereich erscheint auch zu eng gefasst. Tatsächlich werden vom Übergang in eine klimaneutrale Wirtschaft nicht nur Beschäftigte in der emissionsintensiven Industrie in den zwei genannten Regionen betroffen sein. Vielmehr müssen insbesondere auch Beschäftigte, die in Unternehmen arbeiten, die als Zulieferbetrieben für Unternehmen auftreten, die ihrerseits hohe CO₂ Emissionen haben oder auch Beschäftigte in Unternehmen, deren Geschäftsfeld durch (aufgrund der Klimadebatte oder durch gesetzliche Regelungen) geändertes Nachfrageverhalten bedroht ist (zB Fahrzeugindustrie bzw KFZ-Gewerbe), abgesichert werden. Alle Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen müssen darüber hinaus so punktgenau angepasst werden, dass der Wechsel in ein neues Tätigkeitsfeld ohne Phasen der Arbeitslosigkeit und ohne erheblichen Einkommensverlust der Betroffenen vonstattengeht.

Fußnoten

- 01** EGB: ETUC for Covid Bonds & postponing country recommendations, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-covid-bonds-postponing-country-recommendations>, 24.3.2020.
- 02** Türk, Erik/Blank, Florian (2017): Niedrigrenten, Mindestsicherung und Armutsgefährdung Älterer. Ein Vergleich zwischen Österreich und Deutschland (Teil 2), in: Soziale Sicherheit 9/2017, S 328–334; Türk, Erik/Blank, Florian (2017): Armutsgefährdung Älterer – Deutschland und Österreich im Vergleich, A&W Blog, 30.11.2017, <https://awblog.at/armutsgefaehrung-aelterer-deutschland-und--im-vergleich/>
- 03** Famira-Mühlberger et al (2017): Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen, WIFO, Wien, https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=60469
- 04** Zu den Ausführungen in diesem Abschnitt siehe Feigl, Georg/Soukup, Nikolai (2020): Europäisches Semester neu: Nachhaltige Entwicklung von Wohlstand und Wohlergehen in den Mittelpunkt rücken, Wien: ÖGfE Policy Brief 06/2020.
- 05** Siehe zB AK EUROPA (2016): Europäische Säule sozialer Rechte. AK Positionspapier, S 12 f; <https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Europ%C3%A4ische%20S%C3%A4ule%20sozialer%20Rechte.pdf>
- 06** von der Leyen, Ursula (2019): Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, S 10.
- 07** Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019): Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich, Wirtschaft und Gesellschaft - WuG, 2019, 45. Jahrgang, Heft 4, S. 471-495, https://econpapers.repec.org/article/clrwugarc/y_3a2019v_3a45i_3a4p_3a471.htm
- 08** Die Details der Berechnung finden sich unter: Pirklbauer, Sybille: Kluge Familienpolitik: Kinderbildung statt Steuerbonus, A&W Blog, 15.03.2018, <https://awblog.at/kluge-familienpolitik/>
- 09** AGES (2019): Nationale Referenzzentrale für Influenza-Epidemiologie – Jahresbericht Saison 2018/2019.
- 10** OECD (2020): Public funding of health care, Paris.
- 11** Gestützt auf Studien, zB Institut für höhere Studien (2017), Czypionka et al: Zukunft der Sozialen Krankenversicherung – Entwicklungsmöglichkeiten für Österreich; Schelling et al: Initiative Gesundheit 2030.
- 12** Bachner et al (2018): Austria: Health system review 2018, Health Systems in Transition, World Health Organization, Copenhagen.
- 13** Gutachten Dr Krickl vom September 2019: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/gesundheit_und_pflege/gesundheit/AK-Gutachten_SV-Reform_2019.pdf
- 14** Deutscher Rechnungshof: Prüfung von freiwilligen Vereinigungen von Krankenkassen der GKV durch den Bundesrechnungshof, RS 2011/24.
- 15** Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung: 300 Schüler/innen beginnen eine Ausbildung im Bereich Pflege, <https://www.bmbwf.gv.at/Ministerium/Presse/20200218.html>, 18.2.2020.
- 16** Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Hg.), Nagl-Cupal et al (2018): Angehörigenpflege in Österreich. Einsicht in die Situation pflegender Angehöriger und in die Entwicklung informeller Pflegenetzwerke, Universität Wien, S. 171f.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Norbert Templ

T +43 (0) 1 501 651 2158
norbert.templ@akwien.at

In Brüssel:

Peter Hilpold

T +32 (0) 2 230 62 54
peter.hilpold@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.