



Europäische Kommission
SG Generalsekretariat
Direktion D
Rue de la Loi / Wetstraat 200
1049 Brüssel
Belgien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen Unser Zeichen Bearbeiter/in Tel **501 65** Fax **501 65** Datum
SWD(2017) EU-GSt/Te/Do Norbert Templ et al DW 2158 DW 42158 06.04.2017
85 final

Länderbericht Österreich 2017/SWD(2017) 85 final, dt. Fassung BAK Registrierungsnummer 23869471911-54

Im Rahmen des Europäischen Semesters kommt den von den ExpertenInnen der Europäischen Kommission (EK) erstellten Länderberichten eine große Bedeutung zu. Sie zeigen aus ihrer Sicht mögliche Probleme auf, die die Mitgliedstaaten angehen sollten und sind eine zentrale Grundlage für die Ausarbeitung der Nationalen Reformprogramme und der länderspezifischen Empfehlungen. Vor diesem Hintergrund nimmt die Bundesarbeitskammer (BAK) erneut punktuell zu spezifischen Themen des Länderberichts zu Österreich Stellung.

Einleitend halten wir fest, dass der Länderbericht auch diesmal Einschätzungen und Vorschläge enthält, die wir teilen. Generell wirkt der aktuelle Bericht ausgewogener und analytisch nachvollziehbarer als frühere Berichte. Dennoch gibt es erneut Bereiche, wo die Analyse der EK wesentliche Aspekte ausklammert bzw von uns nicht geteilt wird.

Grundsätzliche Anmerkung zum Europäischen Semester

Vorweg halten wir fest, dass die nationalen Spielräume für die Sozial- und Wirtschaftspolitik angesichts des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der von der EU-Ebene ausgehenden Economic Governance begrenzt sind. Gleichzeitig sind Fortschritte in etlichen Politikbereichen nur dann erreichbar, wenn sie von der EU-Ebene ausgehen bzw unterstützt werden, wie zum Beispiel die Bekämpfung von Steuerflucht und gemeinsame hohe Arbeits- und Sozialstandards. In diesem Sinne plädieren wir vor allem auch aus Perspektive einer nationalen ArbeitnehmerInnenvertretung für einen Kurswechsel der EU-Politik, sodass Verteilungsgerechtigkeit und gute Arbeit zu den obersten Zielen werden.

Anmerkungen zu spezifischen Themen

Arbeitsmarkt

Erstmalig hat die Europäische Kommission das steigende Arbeitskräfteangebot differenziert und als eine der wesentlichen Ursachen für die hohe und in den letzten Monaten nach wie vor stetig angestiegene Arbeitslosigkeit bewertet. Die BAK hat diesen Ansatz bereits im letzten Jahr vehement eingefordert und stimmt der Analyse der EK in diesem Bereich ausdrücklich zu. Ebenso werden die Einschätzungen zu den am Arbeitsmarkt vorwiegend benachteiligten Gruppen (Ältere, Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere Flüchtlinge, Niedrigqualifizierte, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen) geteilt, nach wie vor sind auch Frauen auf dem Arbeitsmarkt deutlich benachteiligt. In Bezug auf das wachsende Arbeitskräfteangebot sollten aus Sicht der BAK noch folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Es wäre nicht nur für Österreich sinnvoll, durch entsprechende Maßnahmen, wie durch eine generelle Arbeitszeitverkürzung oder entsprechende Aus- und Weiterbildungsangebote, das Arbeitskräfteangebot zu verknappen. Diese sollten durch eine europaweit abgestimmte Politik der Arbeitszeitverkürzung flankiert werden.
- Österreich stellt jenen EU-Mitgliedstaat dar, der am stärksten durch Entsendungen aus Mitgliedstaaten mit hohem Lohngefälle betroffen ist. So erfolgen in Österreich ca 60 % aller Entsendungen aus den neuen Mitgliedstaaten, und damit aus Ländern mit einem großen Unterschied bezüglich der Arbeitsentgelte. Berücksichtigt man zudem die hohe Zahl der GrenzgängerInnen (TagespendlerInnen und WochenpendlerInnen) aus Nachbarstaaten mit hohem Lohngefälle zu Österreich, wird ersichtlich, dass Österreich jener Mitgliedstaat ist, der am stärksten von grenzüberschreitendem Lohn- und Sozialdumping bedroht ist. Zur Ermöglichung einer fairen Mobilität in Europa bedarf es eines umfassenden ArbeitnehmerInnenschutzpakets, mit dem von Seiten der EU eine Reihe geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrollen auf den mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkten ergriffen bzw unterstützt werden. Dazu zählen insbesondere Verbesserungen im europäischen Entsenderecht zur Durchsetzung des Prinzips „Gleicher Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, Verbesserungen beim grenzübergreifenden Vollzug von Verwaltungs- und Strafverfahren, ein Verbot von Briefkastenfirmen sowie die Schaffung angemessener Schutzmechanismen am Arbeitsmarkt.
- Die Flüchtlingsproblematik stellt nicht nur für den österreichischen Arbeitsmarkt eine weitere Herausforderung dar. Ein wesentliches Instrument, um die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu fördern, ist der Europäische Sozialfonds. Die derzeitigen Mittel sind allerdings verplant und werden auch für die bisherigen großen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie etwa Armutsbekämpfung durch arbeitsmarktintegrative Maßnahmen, benötigt. Daher fordert die BAK eine Aufstockung des ESF, allerdings nicht nur für Österreich. Insgesamt sollte der ESF für eine neue Beschäftigungsinitiative für Flüchtlinge um 10 Mrd Euro aufgestockt werden. Die Verteilung der Mittel sollte anhand der aufgenommenen Flüchtlinge und der geplanten Maßnahmen erfolgen.

Besteuerung

Es ist sehr begrüßenswert, dass sich nun auch die Kommission unserer ausdrücklich positiven Bewertung der Steuerreform 2016 angeschlossen hat und diese sogar als „ausgewähltes Highlight“ würdigt. Dennoch wird die weiterhin hohe Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit kritisiert. Hier ist ein differenzierter Blick auf die Abgabenbelastung in Österreich notwendig. Die Abgabenquote in Österreich finanziert wichtige (im Bericht auch positiv hervorgehobene) sozialpolitische Umverteilungsmaßnahmen und verringert so Ungleichgewichte im Bereich der Einkommensverteilung (mehr als in anderen Ländern).

Dennoch verschließt sich die BAK nicht der Forderung, die Abgaben auf Arbeit weiter zu senken und stimmt auch der Ansicht zu, dass Österreich über Spielraum zur Verschiebung der Steuerlast weg von der Arbeit verfügt. Es ist allerdings nicht verständlich, warum lediglich eine Verlagerung auf periodische Immobiliensteuern empfohlen wird. Österreich zählt bei den vermögensabhängigen Abgaben zu den Schlusslichtern, und ein genereller Ausbau der vermögensabhängigen Abgaben ist neben den wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Effekten auch aus verteilungspolitischen Überlegungen dringend notwendig.

Die Forderung nach höheren Steuern auf Verbrauch läuft Gefahr, die positiven Wachstumspulse der Steuerreform 2016 zu konterkarieren. Konsumsteuern wirken vielfach regressiv und würden dem privaten Konsum wieder einen Dämpfer versetzen.

Pensionen

Die Empfehlungen im Bereich der Pensionen bleiben auch dieses Jahr im Wesentlichen auf die Einführung einer Automatik beschränkt. Ein prognostizierter Anstieg der Pensionsausgaben um insgesamt 0,5 Prozentpunkte des BIP bis 2060 ist aus unserer Sicht angesichts der demographischen Entwicklungen ein klarer Beleg dafür, dass eine automatische Anpassung des Regelalters an die Lebenserwartung zur weiteren Eindämmung künftiger Pensionsausgaben selbst bei einseitiger Priorisierung der „finanziellen Nachhaltigkeit“ weit über das Ziel hinauschießen würde. Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zeigen darüberhinaus, dass die Einführung einer Automatik mit zahlreichen Problemen verbunden ist. Pensionen werden lediglich als Kosten und nicht in ihrer umfassenden ökonomischen Bedeutung als Einkommen betrachtet. In anderen Abschnitten im Länderbericht wird erfreulicherweise die vergleichsweise gute soziale Lage gelobt, allerdings wird kein Zusammenhang zum Pensionsystem hergestellt. Es ist aber in erster Linie das öffentliche Pensionssystem, das in Österreich eine relativ gute soziale Absicherung im Alter garantiert und eine alleinige Betrachtung der öffentlichen Ausgaben wird dieser Thematik nicht gerecht. Das faktische Pensionsantrittsalter hat sich zudem in den letzten Jahren erhöht. Das zeigt auch, dass die Reformen der letzten Jahre Wirkung zeigen, auch mit den entsprechenden Folgen für den Arbeitsmarkt. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, warum Österreich erneut die Umsetzung von Maßnahmen empfohlen wird, die auf eine weitere deutliche Verminderung zukünftiger öffentlicher Pensionsausgaben abzielen. Angesichts des deutlich steigenden Anteils Älterer an der Gesamtbevölkerung kann es dezidiert nicht das Ziel sein, die Pensionsausgaben in Prozent des BIP einzufrieren oder gar abzusenken.

Die BAK ersucht daher dringend, die seit Jahren einseitige Analyse des österreichischen Pensionssystems zu korrigieren und generell die Grundsatzpositionierung zur Pensionsthematik zu überdenken. Hauptverantwortlich für die höheren öffentlichen Pensionsausgaben in Österreich sind weniger die steigende Lebenserwartung und das niedrige tatsächliche Pensionsalter – wie im Länderbericht ausgeführt – sondern der Umstand, dass das öffentliche Pensionssystem in Österreich nach wie vor eine breite und angemessene Absicherung im Alter bietet. Dies impliziert auch die bewusste Inkaufnahme langfristig (sehr) moderat steigender öffentlicher Pensionsausgaben in Prozent des BIP. Damit werden nicht nur erhebliche steigende Pensionsaufwendungen in Zusatzvorsorgesystemen und ein deutlich stärkeres Durchschlagen von Finanzmarktrisiken auf die Alterseinkommen vermieden, sondern auch die Gefahr steigender Altersarmut, mit ihren erheblichen sozialen und budgetären Folgekosten, minimiert. Die BAK ist der Auffassung, dass das österreichische öffentliche Pensionssystem durchaus als eine „europäische Benchmark“ gelten kann, an dem sich andere EU-Staaten orientieren sollten. Im Vergleich zu Deutschland zeigt sich, dass eine starke öffentliche Alterssicherung bessere Ergebnisse bringt. Hierzu gibt es eine Studie (F. Blank, C. Logeay, E. Türk, J. Wöss, R. Zwiener: Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI-Report, Nr. 27, Düsseldorf 2016; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_27_2016.pdf), die in Deutschland auf reges Interesse stößt und auch von der Kommission zur Kenntnis genommen werden sollte.

Investitionen

Im Länderbericht wird darauf hingewiesen, dass es 2016 einen Investitionszuwachs gegeben hat, aber die Unternehmensinvestitionen weiterhin schwächeln, obwohl die Unternehmen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung hätten. Dabei werden folgende drei Haupthindernisse für Investitionen explizit hervorgehoben: zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung, starke Regulierung im Dienstleistungssektor und zu wenige Unternehmensgründungen. In Bezug auf Unternehmensgründungen ist ein realistischer Blick angebracht: Laut Gründungsstatistik sind im Jahr 2016 rund 30.000 Unternehmen neu gegründet wurden. Das waren mehr als je zuvor und zeigt, dass die von der Bundesregierung gesetzten Maßnahmen greifen. Die Gründungsdauer, gerechnet vom Einlangen des Antrags beim Firmenbuchgericht bis zur Registrierung, beträgt laut Angaben des Bundesministeriums für Justiz lediglich fünf Tage (ermittelter Medianwert für die Jahre 2014 und 2015). Auch stehen heimische Unternehmen bei der Überlebensdauer im Europa-Vergleich gut da: 7 von 10 Unternehmen sind auch noch nach fünf Jahren aktiv.

Am meisten erstaunt jedoch, dass der im Länderbericht selbst angeführte „Mangel an Möglichkeiten in einem Umfeld wirtschaftlicher und politischer Unsicherheiten und gedämpfter Inlandsnachfrage“ nicht mehr explizit als zentrales Haupthindernis hervorgehoben wird. Wahrscheinlich liegt das daran, dass dann konsequenterweise Empfehlungen ausgesprochen werden müssten, die in Richtung höhere Löhne und Ausweitung der öffentlichen Investitionen gehen. Das würde dann allerdings im Widerspruch zu der im Länderbericht erhobenen Behauptung stehen, dass die steigenden Löhne eine Gefahr für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit seien. Dass im Länderbericht die Entwicklung der Löhne abermals als zu hoch kritisiert wird ist politisch wie wirtschaftswissenschaftlich entschieden zurückzuweisen und zeigt, wie

wenig von den Lippenbekenntnissen der Kommission in Bezug auf einen symmetrischen Abbau der Ungleichgewichte, einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik oder einer verteilungssensiblen Wirtschaftspolitik zu erwarten ist. Mit der dahinter stehenden Wettbewerbsfixierung wird genau das Gegenteil von dem erreicht, was vorgeblich auch von der Kommission angestrebt wird, nämlich Wachstum und Beschäftigung und eine Lösung der wirtschaftlichen Probleme. Die von der Kommission intendierte Lohnsenkungsstrategie führt geradezu zu niedrigem Wachstum, weniger Wohlstand, weniger Beschäftigung, persistenten Ungleichgewichten in der Eurozone und zu schlechteren Werten für die öffentlichen Finanzen. Hier fordert die BAK einmal mehr einen Umdenkprozess ein: Die Kommission sollte anerkennen, dass Löhne nicht nur ein Kostenfaktor, sondern auch Einkommen – und damit zentral für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage – sind. Und sie sollte im Rahmen des Europäischen Semesters dazu beitragen, analytisch den Boden für eine lohnpolitische Trendwende in Europa aufzubereiten (vgl. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eu-reformpolitik-druckt-lohnentwicklung-w-ww/> sowie <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/hoechste-zeit-fuer-eine-lohnpolitische-trendwende-in-europa/>).

Einen Umdenkprozess braucht es auch in der Frage der öffentlichen Investitionen. Einerseits wird auch im Länderbericht die Erhöhung der öffentlichen Investitionen als Notwendigkeit anerkannt, wobei ausdrücklich der soziale Wohnbau aufgrund der Einwanderung und des Bevölkerungswachstums Erwähnung findet. Andererseits wird jedoch dafür kein Spielraum gesehen – kryptisch umschrieben mit der Formulierung „die Verfügbarkeit von haushaltspolitischem Spielraum könnte in dieser Hinsicht ein makroökonomisches Hindernis darstellen“. Was hier beharrlich ausklammert wird, ist die Notwendigkeit, die fiskalpolitischen Vorgaben auf EU-Ebene investitionsfreundlicher zu gestalten bzw. generell eine Diskussion über die Grenzen und Widersprüche des bestehenden restriktiven EU-Fiskalrahmens einzufordern, was zumindest in der Mitteilung „Hin zu einem positiveren fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ vom November 2016 ansatzweise versucht wird. Die BAK fordert in diesem Zusammenhang mit Nachdruck, den budgetären Spielraum für öffentliche Investitionen durch Einführung einer **goldenen Investitionsregel** (vgl. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/goldene-investitionsregel/>) zu erweitern. Diese würde nicht nur das Nachfrageproblem bekämpfen, sondern mit einer langfristig nachhaltigen sauberen Lösung den Widerspruch aus Investitionsnotwendigkeit und Fiskalregeln weitgehend beseitigen. Es wäre für die Zukunft Europas von entscheidender Bedeutung, wenn die Kommission diese Forderung aufgreifen und aktiv unterstützen würde.

Abschließend plädieren wir dafür, die Sozialpartner – deren Schlüsselrolle auch in der Erklärung von Rom ausdrücklich gewürdigt wird – frühzeitig und systematisch in den Prozess der Erstellung des Berichts einzubinden, damit Missverständnisse ausgeräumt und unterschiedliche Sichtweisen besser berücksichtigt werden können.

VP Johann Kalliauer
iV des Präsidenten

Maria Kubitschek
iV des Direktors