

AK-WOHLSTANDSBERICHT | 2018



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISBN 978-3-7063-0720-8

© Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel: (01) 501 65, DW 12284

Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 175
Working Paper-Reihe der AK Wien

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

AK-Wohlstandsbericht 2018

Georg Feigl, Florian Wukovitsch (Koordination)

und Indikator-bezogen folgenden weiteren AK-ExpertInnen:

Florian Burger, Franz Greil, Oliver Gruber, Werner Hochreiter, Julia Hofmann, Sina Lipp,
Bernhard Mader, Markus Marterbauer, Sybille Pirklbauer, Reinhold Russinger,
Matthias Schnetzer, Christoph Streissler, Iris Strutzmann, Simon Theurl, Josef Thoman,
Lukas Tockner, Sepp Zuckerstätter

Mai 2018



NACHHALTIGER WOHLSTAND

Die Ziele einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik sind Wohlstand und hohe Lebensqualität. Davon müssen alle Menschen profitieren!

Renate Anderl
AK Präsidentin



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN



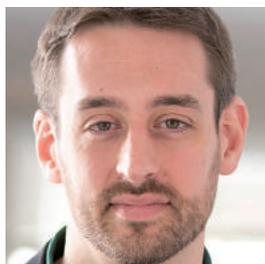
AutorInnen des „AK-Wohlstandsberichts 2018“



Florian Burger
Gesundheit, Sozialversicherung
florian.burger@akwien.at



Adi Buxbaum
Soziales
adi.buxbaum@akwien.at



Georg Feigl
Wohlstand
georg.feigl@akwien.at



Franz Greil
Verkehr, Umwelt
franz.greil@akwien.at



Werner Hochreiter
UVP, Verkehrslärm
werner.hochreiter@akwien.at



Julia Hofmann
Soziale Ungleichheit
julia.hofmann@akwien.at



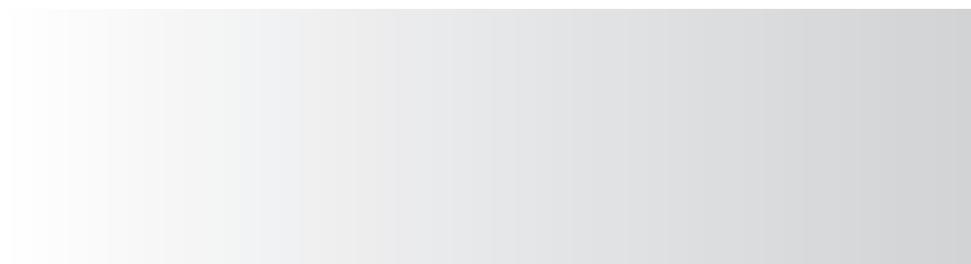
Sina Lipp
Wohnungspolitik
sina.lipp@akwien.at



Sybille Pirklbauer
Frauen, Einkommen
sybille.pirklbauer@akwien.at



Reinhold Russinger
Inflation, VGR
reinhold.russinger@akwien.at



Simon Theurl
Arbeitsmarkt
simon.theurl@akwien.at



Oliver Gruber
Bildung, Integration
oliver.gruber@akwien.at



Bernhard Mader
Arbeitsklima
Mader.B@akooe.at



Markus Marterbauer
Wohlstand
markus.marterbauer@akwien.at



Matthias Schnetzer
Verteilung
matthias.schnetzer@akwien.at



Christoph Streissler
Klimapolitik
christoph.streissler@akwien.at



Iris Strutzmann
Umweltpolitik
iris.strutzmann@akwien.at



Josef Thoman
Energiepolitik
josef.thoman@akwien.at



Lukas Tockner
Wohnungspolitik
lukas.tockner@akwien.at



Florian Wukovitsch
Wohlstand
florian.wukovitsch@akwien.at



Sepp Zuckerstätter
Lohnpolitik, Finanzmarktregulierung
sepp.zuckerstaetter@akwien.at

KURZFASSUNG

Gesellschaftlicher Fortschritt bedarf einer Wirtschaftspolitik, die an hohem Wohlstand im Rahmen ökologischer Grenzen und an einem guten Leben für alle ausgerichtet ist. Eine Fokussierung auf einzelne ökonomische Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt erweist sich hingegen als zu eng. Ein neues „magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik“ kann diesen Prozess unterstützen, da es die Transparenz von Zielkonflikten erhöht und diese so eher gesellschaftlich ausverhandelt werden können. Österreichs Sozial- und Wirtschaftspolitik ist bislang am konsensualen Ausgleich gesellschaftlicher Interessen orientiert. Eine faktenbasierte Messung des Wohlstandes und der Erreichung sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele kann die Grundlagen dafür noch weiter verbessern.

Mit der Initiative „Wie geht's Österreich?“ hat Statistik Austria einen fundierten Ansatz für eine breite Wohlstandsmessung vorgelegt. Der AK-Wohlstandsbericht knüpft an dieses Projekt an, unterscheidet sich davon aber in zwei wesentlichen Aspekten. Einerseits richten wir den Blick nicht primär in die Vergangenheit, sondern auch in die nahe Zukunft, um anhand der zu erwartenden Wohlstandsentwicklung interessenpolitische Schlüsse zu ziehen. Andererseits weichen wir bei der Operationalisierung des Wohlstandsbegriffs zum Teil von Statistik Austria ab. Kern unseres Berichts sind die Ziele des magischen Vielecks wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik, deren Erreichung wir anhand von insgesamt 25 Indikatoren analysieren. Wir bewerten deren Entwicklung und zeigen so auf, wo die größten Potentiale für eine nachhaltige Erhöhung des Wohlstandes liegen – und wie diese durch sozial-, wirtschafts- und umweltpolitische Maßnahmen zu heben sind.

Handlungsbedarf sehen wir insbesondere beim Ziel „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“, aber auch bei den Zielen „fair verteilter materieller Wohlstand“ und „intakte Umwelt“. Gesucht sind also Maßnahmen, die die Arbeitslosigkeit reduzieren und die Qualität der Arbeitsplätze fördern, die Umwelt im Interesse von Klimaschutz und Ressourcenschonung wie auch der Lebensbedingungen der ArbeitnehmerInnen verbessern und dabei zu einer fairen Verteilung des Wohlstandes beitragen – ohne die hohe ökonomische Stabilität zu gefährden. Aus AK-Sicht wären insbesondere ein Ausbau sozialer Dienstleistungen finanziert durch umwelt- und vermögensbezogene Steuern, die Erhöhung öffentlicher Investitionen, die Verkürzung der Arbeitszeit, der Erhalt bewährter Institutionen sowie die globale Expansion von Sozial- und Umweltstandards geeignet, um mehr Wohlstand, eine höhere Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt zu ermöglichen.

Mit unserem Bericht möchten wir einen Beitrag zur Vertiefung und Verbreiterung der gesellschaftlichen Diskussion über Wohlstand und sozialen Fortschritt unter Berücksichtigung ökologischer Grenzen leisten. Die politische Relevanz dieser Diskussion zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sie auch auf Ebene der internationalen Staatengemeinschaft – Stichwort „Sustainable Development Goals“ – immer intensiver stattfindet.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Wohlstand als gesellschaftliches Leitziel	4
2	Das magische Vieleck als Rahmen der Wirtschaftspolitik	7
3	Messung der Wohlstandsentwicklung in Österreich	10
3.1	fair verteilter materieller Wohlstand	16
3.1.1	real verfügbare Einkommen	18
3.1.2	Einkommensverteilung	20
3.1.3	Gender Pay Gap	22
3.1.4	Arbeitsproduktivität	24
3.1.5	Vermögensverteilung	26
3.2	Vollbeschäftigung und gute Arbeit	28
3.2.1	Erwerbstätigkeit	30
3.2.2	Unterbeschäftigung	32
3.2.3	Vergütung von Mehr- und Überstunden	34
3.2.4	Unbezahlte Arbeit	36
3.2.5	Qualität der Arbeit	38
3.3	Lebensqualität	40
3.3.1	Lebenszufriedenheit	42
3.3.2	Vermeidung von Armut und Ausgrenzung	44
3.3.3	Bildung	46
3.3.4	Gesundheit	48
3.3.5	Wohnen	50
3.4	Intakte Umwelt	52
3.4.1	Treibhausgasemissionen	54
3.4.2	Energetischer Endverbrauch	56
3.4.3	Flächeninanspruchnahme	58
3.4.4	Verkehrslärm	60
3.4.5	Feinstaubbelastung	62
3.5	Ökonomische Stabilität	64
3.5.1	Stabile Finanzmärkte	66
3.5.2	Stabile Staatstätigkeit	68
3.5.3	Stabile Investitionstätigkeit	70
3.5.4	Außenwirtschaftliche Stabilität	72
3.5.5	Preisstabilität	74

4	Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik	76
4.1	Ausbau sozialer Dienstleistungen	77
4.2	Öffentliche Investitionen	77
4.3	Arbeitszeitverkürzung	78
4.4	Stabile Institutionen und wohlstandsorientierte Gesetzesinitiativen	78
4.5	Globale Expansion von Sozial- und Umweltstandards	79
	Literaturliste	80

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik	9
Abbildung 2: Die Headline-Indikatoren von „Wie geht’s Österreich?“ 2017*	10
Abbildung 3: Zielbewertung „fair verteilter materieller Wohlstand“ (12/20)	16
Abbildung 4: medianes real verfügbares Äquivalenz-Nettoeinkommen (in Euro 2015)	18
Abbildung 5: S80/S20 der real verfügbaren Haushaltseinkommen	20
Abbildung 6: Gender Pay Gap (Bruttostundenlohn)	22
Abbildung 7: Arbeitsproduktivität (pro Stunde)	24
Abbildung 8: P90/P50 des Nettovermögens	26
Abbildung 9: Zielbewertung „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ (11/20)	28
Abbildung 10: Erwerbstätigenquote	30
Abbildung 11: Unterbeschäftigungsquote (in % der Erwerbspersonen*)	32
Abbildung 12: (unvergütete) geleistete Überstunden/Mehrstunden (in Mio. h)	34
Abbildung 13: unbezahlten Arbeit, Differenz zwischen Frauen und Männern (h/W)	36
Abbildung 14: Arbeitsklimaindex Österreich gesamt	38
Abbildung 15: Zielbewertung „Lebensqualität“ (15/20)	40
Abbildung 16: durchschnittliche Lebenszufriedenheit (Skala von 0 bis 10)	42
Abbildung 17: Anteil der nicht armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Personen	44
Abbildung 18: Höchster Bildungsabschluss*	46
Abbildung 19: Gesundheitsbezogene Verbleibeperspektiven im ausgeübten Beruf	48
Abbildung 20: Anteil der durch Wohnkosten überbelasteten Personen in %	50
Abbildung 21: Zielbewertung „intakte Umwelt“ (10/20)	52
Abbildung 22: Treibhausgasemissionen (Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalente)	54
Abbildung 23: Energetischer Endverbrauch (in Petajoule)	56
Abbildung 24: Flächeninanspruchnahme (2001 = 100 bzw. ca. 4.510 km ²)	58
Abbildung 25: Anzahl Lärmbetroffene in Österreich 2012 (je Lärmzone, in Dezibel)	60
Abbildung 26: durchschnittliche Belastung mit PM _{2,5} -Feinstaub (in µg/m ³)	62
Abbildung 27: Zielbewertung „ökonomische Stabilität“ (15/20)	64
Abbildung 28: Indikator für „Stress“ im Finanzsystem	66
Abbildung 29: Struktureller Budgetsaldo bzw. Nettoinvestitionen (in % des BIP)	68
Abbildung 30: Bruttoanlageinvestitionen (in % des BIP)	70
Abbildung 31: Leistungsbilanzsaldo (in % des BIP)	72
Abbildung 32: Inflation (HVPI)	74
Abbildung 33: Wohlstand & Wohlbefinden in Österreich – Gesamtbewertung (63/100)	76

1 WOHLSTAND ALS GESELLSCHAFTLICHES LEITZIEL

Wohlstand ist der eigentliche Zweck des Wirtschaftens. Ein hoher Lebensstandard leistet einen wichtigen Beitrag zu einem guten Leben und schafft Spielräume für sozialen Fortschritt. Allerdings ist dabei auch darauf zu achten, wie dieser Wohlstand zustande kommt (Arbeitswelt) und wie nachhaltig er gesichert ist (ökologisch und ökonomisch). Einige Aspekte eines guten Lebens verlangen darüber hinaus eine besondere Aufmerksamkeit, weil sie sich nicht automatisch aus einem höheren materiellen Entwicklungsstand ergeben: Das betrifft etwa Gesundheit, Bildungschancen, gesellschaftliche Teilhabe, eine Reihe von Faktoren der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität und die Umweltbedingungen.

All diese Gesichtspunkte werden in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte jedoch zu wenig beachtet. Dominiert wird diese nach wie vor von einem Mittel zum Zweck – einem möglichst hohen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Sind aber die materiellen Grundbedürfnisse erst einmal gedeckt und ist das Wirtschaftswachstum nicht mehr breit über die gesamte Bevölkerung verteilt oder mit negativen gesundheitlichen, sozialen und Umweltfolgen verbunden, dann schwindet der Beitrag, den es für ein besseres Leben aller leisten kann. Weltweit gab es im letzten Jahrzehnt deshalb zahlreiche Initiativen mit dem Ziel, Wohlstand und Lebensqualität neu zu definieren und in den Mittelpunkt der (wirtschafts-)politischen Debatte zu rücken (für einen Überblick siehe Tabelle I in Griesser/Brand 2018).

In der akademischen Diskussion ist der wahrscheinlich bekannteste Versuch die vom französischen Präsidenten Sarkozy einberufene Kommission zur Messung von Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt, unter Federführung der beiden Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz und Amartya Sen (vgl. Stiglitz/Sen/Fitoussi 2009). Der Abschlussbericht der Kommission löste nicht nur Folgeprojekte aus (insbesondere bei Eurostat), sondern befruchtete auch schon länger existierende parallel laufende Initiativen (bspw. der OECD, deren Projekt 2011 schließlich im Better-Life-Index kulminierte, vgl. OECD 2016). Ein weiterer wissenschaftlicher Bezugsrahmen ist die empirische Glücksforschung. Hier wird versucht, Faktoren für das persönliche Glück bzw. das gute Leben objektiv zu messen, indem unterschiedliche Merkmale von Personen mit ebenso unterschiedlichem Glücksempfinden analysiert werden. Layard (2005) nennt etwa sieben breite Glücksfaktoren, die eine signifikante Auswirkung auf das Glücksempfinden haben: Neben den Kategorien Lebensphilosophie und familiäre Beziehungen sind das die stärker politisch bzw. gesellschaftlich gestaltbaren Faktoren Arbeit, finanzielle Lage, Gesundheit, soziales Umfeld und persönliche Freiheit. Ungleichheit wird als wichtiges Querschnittsthema identifiziert (ausführlicher bei Wilkinson/Pikett 2010).

Auf politischer Ebene sind es die 17 sogenannten „Sustainable Development Goals“ (SDGs) bzw. Ziele nachhaltiger Entwicklung, zu denen sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – gewissermaßen als Leitlinien für eine sozial, ökonomisch und ökologisch ausgewogene Politik – im Jahr 2015 verpflichtet haben. Ein 2009 beginnender Versuch der Europäischen Kommission, eine Wohlstandskonzeption jenseits des BIP zu verankern, versandete weitgehend – auch wenn die Kommission selbst ex post einen Zusammenhang mit der Europa 2020-Strategie herstellt (vgl. Europäische Kommission 2013).

In Österreich ist es vor allem die Statistik Austria, die seit 2012 jährlich einen Bericht mit dem Titel „Wie geht's Österreich?“ herausgibt, der gesellschaftlichen Fortschritt anhand eines Sets aus 30 Schlüsselindikatoren – sowie zahlreichen Subindikatoren – im Zeitverlauf nachvollziehbar macht.

Trotz dieser Initiativen ist die Debatte in der (wirtschafts-)politischen Praxis bisher kaum angekommen, auch nicht in Österreich (Griesser/Brand 2016). Wirtschaftswachstum ist im Alltag nach wie vor der Referenzwert schlechthin, wenn es um die Beurteilung der Wohlstandsentwicklung geht; andere Indikatoren – wie Aspekte der Verteilung oder der Umweltsituation – werden bestenfalls ergänzend wahrgenommen. Das gilt auch für die mittelfristig relevanten Grundzüge der Wirtschaftspolitik, wie sie etwa in Regierungsprogrammen oder im Zuge der budgetpolitischen Planung formuliert werden. Dafür verantwortlich scheint ein breites Bündel an Ursachen (Griesser/Brand 2016): Diese reichen von der unzureichenden Einbindung der breiten Öffentlichkeit (JournalistInnen, NGO-VertreterInnen) in die Entwicklung und Verbreitung der (vergleichsweise komplexen) Konzepte über die spezifischen Logiken der universitären (Dominanz orthodoxer Paradigmen) und außeruniversitären Forschung (fehlende Aufträge) bis zu politisch-ideologischen Kontroversen und institutionellen Barrieren im politisch-administrativen System (Entscheidungsmechanismen, Ressortdenken). Um diese Barrieren zu überwinden, müssten neue Formen der Kommunikation entwickelt, Außenimpulse in der Wissenschaft gesetzt und die erforderlichen Auseinandersetzungen in der Politik geführt werden.

Eine Ausnahme bildete zuletzt das Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) als einer der zentralen Akteure der heimischen Wirtschaftspolitik. So wird im Endbericht des – vom WIFO koordinierten – großen europäischen Forschungsprojekts „WWWforEurope“ als neue strategieleitende Vision für Europa 2050 „a region with high social and environmental standards guaranteeing its citizens a high level of wellbeing“ vorgeschlagen (Aiginger 2016: 3). Ob dieses Ergebnis als singuläres Statement oder als Zeichen für ein tatsächliches Umdenken zu werten ist, wird sich u.a. daran zeigen, ob die Wirtschaftsprognosen, die die öffentliche Wahrnehmung stark prägen, weiterhin auf die Wachstumsrate als zentralen Indikator fokussieren oder ob auch hier zunehmend auf ein breiteres Set an Wohlstandsindikatoren abgestellt wird.

Mit dem AK-Wohlstandsbericht, der von nun an jährlich herausgegeben werden soll, wollen wir einen relevanten Beitrag zur oben skizzierten Debatte über nachhaltigen gesellschaftlichen Fortschritt leisten und damit gleichzeitig zu mehr politischer Kohärenz in Österreich beitragen. Wir knüpfen dabei vor allem an die Arbeiten von Statistik Austria an, gehen aber über diese hinaus, indem wir

1. den Blick nicht nur in die Vergangenheit, sondern auf die aktuelle Entwicklung inkl. einer Vorausschau auf die nahe Zukunft richten und diese Entwicklung einer interessenpolitischen Beurteilung unterziehen,
2. die statistischen Fakten in Orientierung an den Europäischen Verträgen und der heimischen Praxis in ein wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept – ein neues magisches Vieleck – einordnen und
3. aus auf die Ziele des Vielecks abgestimmte Indikatoren politische Empfehlungen ableiten, die auf evidenzbasierte Expertise gestützt sind.

Ein solches Projekt stellt eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar, die am besten von einem möglichst repräsentativ zusammengesetzten Gremium angegangen werden sollte. Die AK hat als gesetzliche Vertretung der sozialen Mehrheit der unselbständig Beschäftigten einen klaren Blick auf gesamtgesellschaftlichen Ausgleich; ihre ExpertInnen können daher bis zur Etablierung eines solchen Gremiums in Vorlage treten. Wir tun dies auf Basis von Fakten und aus der Perspektive der gesellschaftlich größten Gruppe der ArbeitnehmerInnen, unserer Mitglieder – und ihrer Angehörigen –, und sehen darin die Chance für eine Belebung der öffentlichen Debatte. Dieser Bericht stellt also keine Konkurrenz zur Analyse der Statistik Austria dar, sondern versteht sich als zukunfts- und politikorientierte Ergänzung.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Konzept des magischen Vielecks der Wirtschaftspolitik ausführlicher dargestellt, angelehnt an Feigl (2017a). Im Hauptteil werden wir anhand von 25 Einzelindikatoren die aktuelle Entwicklung nachhaltigen Wohlstands in Österreich vermessen und daraus zunächst indikatorenspezifische Schlussfolgerungen ableiten. Abschließend werden wir die aktuelle Wohlstandsentwicklung insgesamt ins Blickfeld rücken und Ableitungen für die Priorisierung wirtschaftspolitischer Ziele treffen sowie Maßnahmen diskutieren, die möglichst effektiv zu einem höheren und nachhaltigen Wohlstandsniveau in Österreich beitragen.

2 DAS MAGISCHE VIELECK ALS RAHMEN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Wirtschaftspolitik im engeren Sinne umfasst die konkreten politischen Maßnahmen, die gesetzt werden, um wirtschaftliche Prozesse zu ändern oder auch anzustoßen. Diese folgen jedoch nicht nur einer rein funktionalistischen Logik des Sachzwangs, sondern Leitbildern, historischen Entwicklungspfaden, Interessen, Werten und institutionellen Vorgaben. Die spezifischen strukturellen Arrangements und Metadiskurse wirken auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen strategisch-selektiv (vgl. Jessop 2014) – und beschränken somit die Bandbreite der „richtig“ erscheinenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Die Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist somit nicht bloß das Ergebnis des Handelns bspw. der österreichischen Bundesregierung, sondern geht zunehmend darüber hinaus, insbesondere hinsichtlich der Relevanz der europäischen Ebene, diskursiver Pfadabhängigkeit auf Ebene der programmatischen Ideen und epistemischer Selektivität im Staatsgefüge (vgl. Griesser/Brand 2018).

Mit dem Begriff der „Governance“ wird versucht, dieses strukturelle Arrangement von Staatlichkeit theoretisch zu erfassen. Die Europäische Kommission definierte in ihrem Weißbuch (Europäische Kommission 2001: 5ff.), dass der Governance-Begriff für „die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen“ steht, „die die Art und Weise, wie ... Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“.

Als Paradebeispiel für die Kohärenz der wirtschaftspolitischen Steuerung auf nationaler Ebene galt lange Zeit das „magische Viereck der Wirtschaftspolitik“, das 1967 im deutschen Grundgesetz verankert wurde. Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurde beschlossen, Bundesregierungen auf eine Wirtschaftspolitik zu verpflichten, die möglichst ausgewogen die übergeordneten, aber zueinander zum Teil in Konflikt stehenden Ziele Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Preisstabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht verfolgt. Inhärente Widersprüche – bspw. zwischen Preisstabilität und Beschäftigung oder hohem Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht – und je nach politischen Präferenzen unterschiedliche Prioritätensetzungen sollten damit auch transparenter und besser verhandelbar gemacht werden. Das Gesetz steckt seither den Rahmen des deutschen Sachverständigenrates ab, der für die Bundesregierung die gesamtwirtschaftliche Lage analysieren und damit die Grundlage für die wirtschaftspolitische Ausrichtung schaffen soll.

In Österreich fehlt zwar eine gesetzliche Verankerung genauer Zielsetzungen – jenseits des Grundsatzes eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts –, doch bildete das magische Viereck bzw. Vieleck¹ auch hierzulande einen wichtigen Orientierungspunkt, gerade in Zeiten des Austrokeynesianismus (vgl. Chaloupek/Marterbauer 2008). Insbesondere in der

¹ Das magische Vieleck wurde in Österreich vor allem von Kurt W. Rothschild geprägt, der das Viereck um die zusätzlichen Ziele „gerechte Einkommensverteilung“ und „Lebensqualität, gesunde Umwelt“ erweiterte (vgl. Rothschild 1996: 7).

Sozialpartnerschaft gab es den Konsens, dass Wirtschaftspolitik vor allem dann erfolgreich sein kann, wenn sie auf die Einbindung der wichtigsten Interessengruppen und die Koordinierung der Ziele setzt, sodass Erwartungen stabilisiert und die Grundlage für einen Interessenausgleich geschaffen werden können.

Mit dem fortschreitenden Integrationsprozess in der EU wurde die wirtschaftspolitische Governance allerdings inkohärenter. Im Falle Österreichs ist das erstens ein Ergebnis der infolge des Beitritts hinzugekommenen europäischen Entscheidungsebene, wobei es insbesondere seit der Euro-Einführung zu einer Neuregulierung der Wirtschaftspolitik in Europa und Österreich gekommen ist. Zweitens sind aber auch innerösterreichische Veränderungen festzustellen, wie bspw. die Aufwertung des Ziels einer Staatsschuldenreduktion, die abnehmende Konsensbereitschaft zentraler wirtschaftspolitischer Akteure und die stärkere Orientierung auf den Export, während eine gesamtwirtschaftliche Sichtweise und hier insbesondere das Beschäftigungsziel in den Hintergrund rückten (vgl. BEIGEWUM 2015). Drittens wird die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene selbst inkohärenter. Zwar findet sich in den Oberzielen im Rahmen des Vertrags über die Europäische Union in Artikel 3 noch ein reformuliertes magisches Vieleck² mit dem übergeordneten Grundsatz, das „Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung räumt in der Praxis jedoch seit dem Vertrag von Maastricht bzw. dem vor allem zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise 1992/93 verfassten Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (Europäische Kommission 1993) „restriktiv wirkenden Zielen Vorrang“ ein (Kitzmantel 2016: 433).

Ein neues magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik wäre deshalb für mehr Kohärenz und eine Wiederbelebung der sozialpartnerschaftlichen Tradition des Interessenausgleichs essenziell. In Deutschland erfolgte ein erster Vorstoß in diese Richtung von Dullien und van Treeck (2012), die ein – mit dem europäischen Rahmen kompatibles – reformuliertes magisches Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik (einschließlich eines Indikatorensets zur Überprüfung der Ziele) vorschlugen. Die Ecken respektive Ziele bilden die Dimensionen „materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“, „Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“, „soziale Nachhaltigkeit“ und „ökologische Nachhaltigkeit“. Wirtschaftswachstum verschwindet dabei sowohl als eigenständiges Ziel als auch als Indikator (implizit ist es im daraus abgeleiteten Indikator zur Produktivitätsentwicklung aber enthalten).

In Österreich wurde eine neuere Version des magischen Vielecks in der AK Wien entwickelt (erstmalig publiziert in der Budgetanalyse 2014-2018, siehe Feigl et al. 2014). Im Vergleich zur bisher gängigen Version von Rothschild scheint Wirtschaftswachstum ebenfalls nicht mehr als Ziel auf, dafür wird Lebensqualität als eigenständige Dimension ebenso aufgenommen wie – in Anlehnung an Dullien und van Treeck – eine stabile Staatstätigkeit. In der Zwischenzeit wurden die genaue Formulierung der Ziele angepasst und – in Anbetracht der Finanzkrise ab 2007– stabile Finanzmärkte als ein weiteres Ziel ergänzt (Feigl 2016):

² Im Artikel 3 Absatz 3 heißt es: „Sie [die EU] wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

Abbildung 1: Das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik



Mehr als auf die genaue Formulierung der Ziele wird es jedoch darauf ankommen, eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik anzustoßen und das magische Vieleck in der wirtschaftspolitischen Governance zu verankern (vgl. Griesser/Brand 2016 bzw. Feigl 2017a).

3 MESSUNG DER WOHLSTANDSENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH

Ausgangspunkt für diesen Abschnitt bildet zunächst unser magisches Vieleck wohlungsorientierter Wirtschaftspolitik, das wir mit fünf Indikatoren pro Ziel operationalisieren. Diese quantitative Beschränkung ist ein Kompromiss zwischen den Anforderungen der Vielschichtigkeit und der Überschaubarkeit. Dass wir jedem Ziel gleich viele Indikatoren zuordnen, soll prinzipiell zu einer Gleichgewichtung der unterschiedlichen Ziele beitragen. Da die Ausgestaltung unseres Vielecks dennoch zu einem Übergewicht der ökonomischen Stabilitätsziele gegenüber den Wohlstandszielen im engeren Sinne führen würde, fassen wir erstere zum neuen Ziel „ökonomische Stabilität“ zusammen.

Zusätzlich orientieren wir uns an den von Statistik Austria im Rahmen des Projekts „Wie geht’s Österreich?“ vorgeschlagenen Indikatoren („BIP+30“) zur Messung von Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt in Österreich. Gestützt auf die eingangs erwähnte Stiglitz-Kommission (Stiglitz et al. 2009), die Empfehlungen der sogenannten „Sponsorship Group“ des Europäischen Statistischen Systems um Eurostat (2016) und die Expertise von Stakeholdern (unter anderem der AK Wien) wurden diese Indikatoren 2012 festgelegt. Nach einer Revision 2017 – abermals unter Einbindung der Stakeholder – umfasst das Set im aktuellen Bericht nun folgende Indikatoren:

Abbildung 2: Die Headline-Indikatoren von „Wie geht’s Österreich?“ 2017*

Materieller Wohlstand	Lebensqualität	Umweltorientierte Nachhaltigkeit
Arbeitsproduktivität	Armut- oder Ausgrenzungsgefährdung	Energetischer Endverbrauch
real verfügbare Haushaltseinkommen pro Kopf**	subjektive Lebenszufriedenheit	Flächeninanspruchnahme
Einkommensquintilverhältnis S80/S20	frühzeitiger Schulabbruch	Treibhausgasemissionen
nicht bezahlte Arbeit	subjektiver Gesundheitszustand**	Feinstaubbelastung**
Erwerbstätigenquote	<i>Anteil der 30-34-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss</i>	<i>Anteil erneuerbarer Energieträger</i>
Gender-Pay-Gap	<i>frühzeitige Sterblichkeit</i>	<i>Inländischer Materialverbrauch</i>

Arbeitslosenquote**	<i>subjektiv empfundene physische Unsicherheit</i>	<i>Emissionen des Verkehrs</i>
<i>Haushaltskonsum pro Kopf</i>	<i>Vertrauen in das politische System</i>	<i>Energieverbrauch des Verkehrs</i>
<i>Einkommensentwicklung im untersten Quartil der un-selbstständig Beschäftigten im Vergleich zum 3. Quartil</i>	<i>Tötungsrate</i>	<i>Bioflächen</i>
	<i>sehr schlechter Wohnstandard</i>	<i>Transportleistungen des Lkw-Verkehrs</i>
		<i>Ökosteueranteil</i>

Quelle: Statistik Austria (2017), eigene Darstellung. *kursive Indikatoren werden im Rahmen unseres AK-Wohlstandsberichts nicht verwendet. **abweichende Definition.

Weichen wir bei der Auswahl der Indikatoren von „Wie geht's Österreich?“ ab und sind die Unterschiede nicht auf die Besonderheiten des magischen Vielecks zurückzuführen, gehen wir bei der Beschreibung unserer Einzelindikatoren darauf ein.

Methodisch ist – wie bereits erwähnt – ein wichtiger Unterschied zum Bericht der Statistik Austria, dass wir nicht nur die Vergangenheit darstellen, sondern die aktuelle bzw. die kurzfristig zu erwartende künftige Entwicklung einschätzen und daraus Schlussfolgerungen ziehen. So wie beim Wirtschaftswachstum die Ergebnispublikation durch Statistik Austria zwar unerlässlich, aber wenig öffentlichkeitswirksam ist, weil sich das Interesse auf die kurzfristige Vorausschau und daraus abgeleitete korrigierende Maßnahmen konzentriert, dürfte es auch im Falle der Wohlstandsindikatoren sein. Unsere Arbeitshypothese ist, dass für die Öffentlichkeit und die Politik die Rückschau zur Entwicklung zentraler Wohlstandsindikatoren nur einen Teil der relevanten Information zeigt; entscheidender scheint die Frage, wie sich ihre Dynamik in der nahen Zukunft durch politische Maßnahmen beeinflussen lässt.

Im Gegensatz zu den Wirtschaftsforschungsinstituten stützen wir unsere Einschätzung nicht auf langjährig erprobte Prognosemethoden. Wir werden uns daher auf die Skizzierung grober Entwicklungstrends beschränken, die wir zur Diskussion stellen. Bei der Vermessung nachhaltigen Wohlstands gibt es – im Unterschied zur etablierten Methode der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – noch keine methodischen Standards, sondern lediglich eine wachsende Zahl an Vorschlägen, aus denen sich erst im Laufe der Zeit ein mehrheitlich akzeptiertes methodisches Fundament herauskristallisieren wird.

Unser Vorhaben erachten wir aus zwei Gründen für sinnvoll: Erstens gelten allfällige methodische Einwände bis zu einem gewissen Grad auch für die Berechnung des BIP selbst. Denn obwohl diese auf nicht immer auf objektivierbaren Annahmen basiert, die Fehlerquote erstaunlich hoch ist und sich die Messung im Detail regelmäßig ändert, führt dieser Umstand weder zu einer grundsätzlichen Ablehnung der Berechnung des BIP noch seiner Prognosen. Zweitens sind gut durchdachte Indikatoren und Einschätzungen jedenfalls besser als ein Verzicht auf die Weiterentwicklung der Grundlagen einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Ist diese Basis einmal geschaffen, kann sie in weiteren Diskussionen nachgebessert und verfeinert werden. Dafür bräuchte es aber ein breiter aufgestelltes Gremium aus ExpertInnen, das die aktuelle Wohlstandsentwicklung in regelmäßigen Abständen bewertet. Solange sich dieses Gremium nicht konstituiert, wird die AK diese Aufgabe im Rahmen der eigenen Möglichkeiten – und auf der Grundlage der eigenen Expertise – „inhouse“ erledigen.

In der Regel konzentrieren wir unsere Betrachtung auf die von uns erwartete Entwicklung im Zeitraum $t-3$ bis $t+1$, also für diesen Bericht auf das erwartete Ergebnis 2019 im Vergleich zur Ausgangslage 2014. Grundlage für unsere Bewertung sind möglichst intersubjektiv nachvollziehbare Punktwertungen von 0 (sehr kritische) bis 4 (sehr gute Entwicklung) für jeden der 25 Indikatoren. Diese werden dann – ohne Gewichtung – für jeden Bereich und das Indikatorenset insgesamt addiert. Bei der Bewertung gehen wir – ähnlich wie bereits Dullien/van Treeck (2012) für Deutschland – wie folgt vor:

1. Gibt es eine politisch legitimierte Zielvorgabe, orientieren wir uns an dieser; das kann gleichermaßen ein politisch akkordiertes Ziel (bspw. das Reduktionsziel für Treibhausgasemissionen) wie ein unserem Verständnis nach weithin akzeptierter Wert sein (z.B. Empfehlungen der WHO). Da eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik im besten Fall für jede Dimension Ziele definiert, sollte dieses Hauptbewertungskriterium über die Zeit zunehmend besser anwendbar sein.
2. Fehlt eine solche Vorgabe, versuchen wir selbst ein unserer Meinung nach sachlich gerechtfertigtes und konkret überprüfbares Ziel zu definieren (z.B. Gender-Pay-Gap, der langfristig geschlossen sein sollte).
3. Ist auch das nicht möglich, versuchen wir einen anzustrebenden Trend zu definieren, der sich aus der Vergangenheit ableitet (z.B. bei den real verfügbaren Einkommen).
4. Als letzte Möglichkeit ziehen wir internationales Benchmarking in Betracht (z.B. subjektive Lebenszufriedenheit), wobei wir uns dann jeweils an den besten Ergebnissen möglichst vergleichbarer Länder³ orientieren, nicht bloß an Durchschnittswerten.

Mit dieser Vorgehensweise weichen wir von anderen Bewertungsversuchen ab. Insbesondere die massenmediale Berichterstattung ist auf die letzte Option fixiert – einerseits weil das Wettbewerbsdenken kulturell zunehmend verankert ist, andererseits weil sich eine Darstellung analog zu sportlichen Wettkämpfen besser vermarkten lässt. Wir gehen allerdings davon aus, dass der Wohlstand einer Gesellschaft zunächst an eigenen Maßstäben zu messen ist und die Alltagserfahrung für das subjektive Wohlbefinden

³ Aufgrund von Wohlstandsniveau, Größe bzw. Abhängigkeit von dominierenden Nachbarländern, Teilnahme am Euro, föderaler Struktur, ausgebautem Sozialstaat und sozialpartnerschaftlicher Tradition sehen wir das am ehesten bei Belgien gegeben. Zudem stützen wir uns aufgrund der engen Verflechtungen in Folge auf Deutschland und die Eurozone insgesamt.

relevanter ist als internationale Vergleiche. Ein Beispiel mag unsere Überlegungen verdeutlichen: Eine alleinerziehende, teilzeitbeschäftigte Bezieherin ergänzender Mindestsicherung fühlt sich wohl nicht besser, wenn sie zwar unter der Armutsgrenze lebt und am gesellschaftlichen Leben nur eingeschränkt teilnehmen kann, dabei aber deutlich mehr Geld zur Verfügung hat als eine Griechin in einer ähnlichen Lebenssituation. Darüber hinaus sind wir der Überzeugung, dass Menschen und Staaten miteinander kooperieren müssen, um im Rahmen der ökologischen Grenzen einen höheren Lebensstandard zu erreichen, was durch das Bild nationaler Schicksalsgemeinschaften – die gegeneinander kämpfen und bei denen innergesellschaftliche Interessensunterschiede keine Rolle spielen – unterminiert wird.

Da die Bewertungskriterien unterschiedlich sind, versuchen wir im Sinne der Transparenz möglichst alle Kriterien in der Grafik zum jeweiligen Indikator abzubilden; Ziele, Orientierungsgrößen bzw. -pfade, Trendverlauf und internationale Vergleiche werden also möglichst direkt in der Grafik illustriert.

Ehe wir auf die Indikatoren im Detail eingehen, sollen noch zwei Probleme angesprochen werden, deren Lösung auch in wiederholten Grundsatzdebatten bisher nicht gelungen ist: Die Auswahl „der besten“ Indikatoren sowie ihre Gewichtung.

Zur Auswahl der Indikatoren

Grundvoraussetzung für ein gutes Set an Indikatoren ist, dass dieses allgemeine Kriterien wie Relevanz und Datenqualität erfüllt (Kettner et al. 2012: 5). Für die Indikatorenauswahl lassen sich vor allem fünf Methoden ausmachen, die zumeist kombiniert auftreten:

1. **Theoriegeleitete, intersubjektiv nachvollziehbare qualitative Analyse** (z.B. Stiglitz-Kommission): Ausgehend von einem neuen Paradigma (Wohlstand, Nachhaltigkeit, Wohlbefinden, ein gutes Leben für alle...) werden die dafür bestimmenden Faktoren – unterteilt meist in breitere Kategorien wie Soziales, Ökonomie, Ökologie, Institutionen etc. – abgeleitet, die es dann möglichst adäquat zu messen gilt (vgl. Bache/Reardon 2016, Griesser/Brand 2018). Vorteile dieser Methode sind Systematik, wissenschaftliche Anschlussfähigkeit und gute narrative Vermittelbarkeit. Der größte Nachteil ist die Fülle an im Detail ähnlich gut begründbaren Alternativen, die zu einer gewissen Beliebigkeit und fehlender Vergleichbarkeit zwischen einzelnen Projekten führt.
2. **Umfragebasierte Auswahl** (z.B. WIFO): Diese ist ähnlich der ersten Methode; allerdings wird die Detailauswahl aufgrund von Befragungen unter den Mitgliedern jener Gesellschaft erhoben, deren Fortschritt gemessen werden soll. Angesichts der Fülle an abzufragenden Informationen ist allerdings fraglich, wie aussagekräftig bzw. robust Umfrageergebnisse sein können; die Vorauswahl der Fragen dürfte das Ergebnis stark beeinflussen. Auch ist zu bedenken, dass intuitiv eventuell weniger bedeutende – aber für die Wohlstandsmessung wichtige – Indikatoren auf diese Weise eher aus dem Set herausfallen (z.B. CO₂-Emissionen oder die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote).

Als Beispiel für Österreich ist hier insbesondere ein WIFO-Projekt aus dem Jahr 2012 (Kettner et al. 2012) zu nennen. In diesem wurde mittels repräsentativer Umfrage die subjektive Relevanz der 24 Indikatoren aus den elf Bereichen des Better-Life-Index der OECD auf einer Skala von 0 (gar nicht wichtig) bis 5 (sehr wichtig) abgefragt. Mit einem Durchschnitt von 4,8 wurde der Gesundheit das größte Gewicht beigemessen, gefolgt von allgemeiner Lebenszufriedenheit, Sicherheit, Einkommen, Wohnen, Arbeit, Bildung,

Umwelt, Gemeinschaft und Work-Life-Balance (mit Werten von 4,2 bis 4,6). Etwas abgeschlagen mit einem Wert von 3,8 war lediglich die „Bürgerbeteiligung“. Im zweiten Schritt wurde auf Ebene der Indikatoren zunächst abgefragt, ob aus einer von WIFO-ExpertInnen vordefinierten Liste von 78 Zusatzindikatoren noch weitere als relevant eingeschätzt werden und daher in die elf Bereiche aufgenommen werden sollten. Die auf diese Weise gewonnenen insgesamt 52 Indikatoren – umgewandelt in leicht verständliche Fragen⁴ – wurden mit Werten zwischen 3,4 und 4,5 beurteilt.

3. **Beteiligungsprozesse** (z.B. Statistik Austria): Um die Bedürfnisse der NutzerInnen der Datensets abzufragen, die Anliegen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zu berücksichtigen oder einen repräsentativen Prozess (bspw. in Form von Fokusgruppen oder BürgerInnenforen) zu starten, wird meist auf Basis eines Erstentwurfs ein Beteiligungsprozess in Gang gesetzt. Statistik Austria hat im Rahmen von „Wie geht’s Österreich?“ etwa die Beteiligung in Form eines ExpertInnenbeirats sowie eines Stakeholderforums ermöglicht. Der Vorteil dieser Methode ist die steigende Akzeptanz der Hauptzielgruppe des Indikatorensets. Nachteile sind der höhere Aufwand sowie bei nicht-repräsentativen Prozessen die Auswahl der TeilnehmerInnen und der Umgang mit Meinungs- und Interessenverschiedenheiten.
4. **Politische Beschlüsse** (z.B. SDGs): Die stärkste Legitimation für alternative Indikatoren erwächst aus Beschlüssen etablierter Entscheidungsinstanzen. Das prominenteste aktuelle Beispiel dürften die 17 SDGs sein, die als globale Ziele nachhaltiger Entwicklung von der Vollversammlung der Vereinten Nationen beschlossen wurden. Als Beispiel auf nationaler Ebene kann die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des deutschen Bundestages (2013) genannt werden, auch wenn am Ende keine neuen Indikatoren beschlossen wurden.
5. **Ökonometrische Analysen** (z.B. Statistik Austria): Eine Alternative zur Einbeziehung oder Befragung bestimmter Personen ist die Analyse der beobachtbaren Faktoren, die Unterschiede in der Zielerreichung erklären können. Nachdem die Faktoren allerdings kaum deduktiv gefunden werden können, eignet sich diese Methode eher als Test für die Relevanz von Indikatoren oder für eine allfällige Gewichtung denn für die Auswahl selbst. Als Beispiel kann ein Artikel zu den Bestimmungsfaktoren der Lebensqualität in den Statistischen Nachrichten (Gärtner/Eiffe 2014) bzw. das erste Kapitel des aktuellen *Quality of Life Survey* (Eurofound 2017) genannt werden. Für Österreich werden als gesellschaftlich stärker beeinflussbare Faktoren Einkommen und Gesundheit (positiver Zusammenhang) sowie Arbeitslosigkeit, materielle Deprivation und Lärmbelastung (negativer Zusammenhang) als signifikant identifiziert. Etwas überraschend konnte für Bildungsabschlüsse, physische Unsicherheit und Luftverschmutzung kein signifikanter Effekt gefunden werden. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit jenen von Eurofound für die EU insgesamt; dort wird allerdings ein positiver Einfluss von Bildungsabschlüssen gefunden. Darüber hinaus finden sich in der Eurofound-Analyse subjektive Faktoren, die stark mit der Arbeitswelt in Verbindung stehen wie Mitentscheidungsmöglichkeiten, Zeitsouveränität und sinnstiftende Tätigkeit.

⁴ Z.B. Beschäftigungsquote: „Je höher der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der einer Beschäftigung nachgeht, desto höher ist die Lebensqualität im Bereich Arbeit in Österreich.“

Unser Indikatorenset folgt vor allem der Methode 1. Als neues Paradigma wählen wir Wohlstand, operationalisiert auf Basis der Vorschläge der Stiglitz-Kommission (respektive der Statistik Austria) und dem neuen magischen Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. Im Vergleich zu anderen Indikatorensets betonen wir damit im Ergebnis materiellen Wohlstand, Verteilungsfragen und die Bedeutung ökonomischer Stabilität etwas stärker. Durch den spezifischen Beteiligungsprozess (ad 3) – ausschließlich AK-ExpertInnen – und die politischen Beschlüsse (ad 4) der AK als gesetzliche Vertretung der ArbeitnehmerInnen – der sozialen Mehrheit innerhalb der Gesellschaft – ergeben sich weitere Spezifika, nicht zuletzt die stärkere Betonung der Lebensrealität der ArbeitnehmerInnen. Zusätzlich haben wir aber auch die Ergebnisse des WIFO-Umfrageprojektes aus dem Jahr 2012 (ad 2) sowie den Stand der ökonometrischen Glücksforschung (ad 5) einfließen lassen.

Zur Frage der Gewichtung

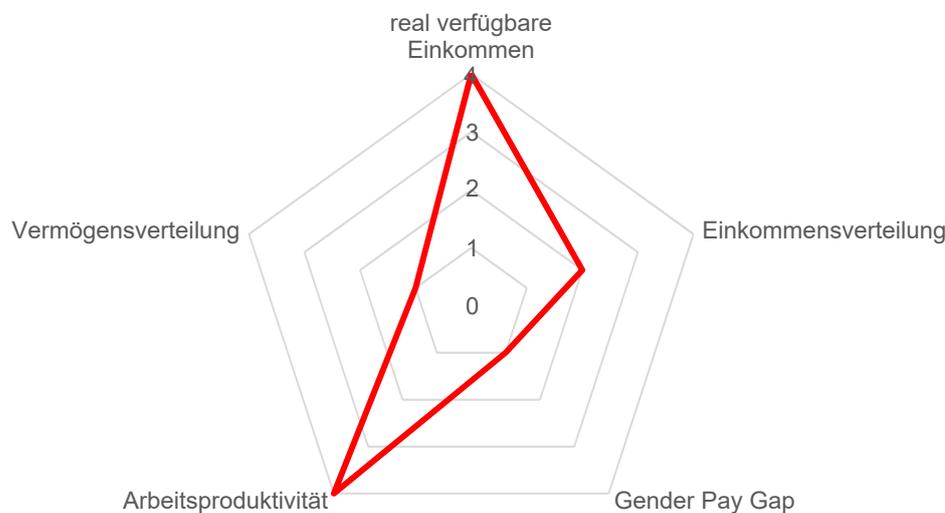
Die zweite Grundsatzdebatte dreht sich um die Frage, ob ein Indikatorenset oder ein Index basierend auf mehreren Indikatoren verwendet werden soll. Während ein Indikatorenset der Vielschichtigkeit des Themas gerecht wird und sehr klare Ansatzpunkte für die politische Steuerung sichtbar werden lässt, lassen sich die Ergebnisse einem breiteren Publikum sehr viel schwerer vermitteln. Zudem führt ein Indikatorenset tendenziell nur zu einer Fachdebatte in einem relativ kleinen Kreis ohne nennenswerte gesellschaftliche Relevanz. Ein Index wiederum wirft das kaum lösbare Problem der Gewichtung auf, das die Schwierigkeiten bei der Indikatorenauswahl tendenziell nochmals verschärft.

In unserem Bericht versuchen wir beide Positionen zu berücksichtigen. Zwar definieren wir ein Set an Indikatoren, das wir möglichst homogen und detailliert darstellen und analysieren. Darüber hinaus nehmen wir aber auch eine Punktebewertung vor, die eine aggregierte Darstellung je Ziel wie auch für das Set insgesamt ermöglicht. Im Unterschied zu unterteilten Status- und Dynamik-Bewertungen stellt dieser Zugang sicher, dass unsere Zielvorstellungen auch klar kommuniziert werden können.

Ungelöst bleibt das Problem der Gewichtung, auf die wir aus pragmatischen Gründen daher verzichten. Wie die Ergebnisse von Kettner et al. 2012 gezeigt haben, dürfte die gesamtgesellschaftliche Bewertung der Relevanz zwischen den Indikatoren nicht so stark variieren, dass sich daraus ein großer Unterschied für die ohnehin grobe Einschätzung der Gesamtentwicklung ergeben würde. Problematisch wäre das vor allem bei den angesprochenen Länderrankings, wo kleine Unterschiede bereits größere Sprünge in der Rangfolge ergeben können – und auf die wir auch aus diesem Grund verzichten.

3.1 fair verteilter materieller Wohlstand

Abbildung 3: Zielbewertung „fair verteilter materieller Wohlstand“ (12/20)



Quelle: eigene Darstellung.

Beschreibung

Materieller Wohlstand steht im Mittelpunkt der Ziele der Wirtschaftspolitik. Bereits der griechische Philosoph Aristoteles, der Namensgeber der Ökonomie, ging davon aus, dass es für das übergeordnete Ziel eines guten Lebens einer materiellen Grundlage bedarf. Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten, dürfe gleichzeitig die Reichtumskonzentration nicht zu hoch werden.

Mit der Etablierung des Bruttoinlandsprodukts als wichtigem und international vergleichbarem volkswirtschaftlichen Indikator geriet über die Zeit aus dem Blick, dass fair verteilter materieller Wohlstand mehr ist als die Wirtschaftsleistung eines Landes. Dieses Bild wieder zurecht zu rücken, war das Hauptaugenmerk der Arbeiten vieler internationaler Institutionen und ÖkonomInnen (Stiglitz et al. 2009) sowie des WgÖ-Berichts von Statistik Austria. Neben der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die vor allem pro Person oder Stunde interessant ist, sollte der Fokus auf das tatsächlich verfügbare Einkommen der Haushalte sowie deren Vermögen gerichtet werden, denn diese bestimmen die Konsummöglichkeiten. Dabei müssen Verteilungsfragen ein sehr viel höheres Gewicht bekommen, insbesondere auch zwischen den Geschlechtern, sozialen Schichten und Klassen.

In unserem Bericht folgen wir diesen Leitlinien. Wir weichen beim Zustandekommen der Produktion ab, weil für die AK als ArbeitnehmerInnenorganisation produktive Tätigkeit nicht nur Randthema und Mittel zum Zweck ist, sondern letztlich Quelle materieller Möglichkeiten und Teil eines guten Lebens. Deshalb sehen wir Arbeit als eigenständige Dimension des Wohlstandes und gesellschaftliches Ziel (siehe Abschnitt 3.2.), nicht als Subkategorie materieller Möglichkeiten. Wir fokussieren auch nicht auf die Konsumausgaben, da sich die materiellen Ver- und Gebrauchsmöglichkeiten aus den Indikatoren Einkommen, Vermögen und gemeinschaftlich organisierten Leistungen (öffentlich finanzierte oder von gemein-

nützigen Organisationen angebotene Dienstleistungen) – unter Berücksichtigung ihrer Verteilung – ableiten lassen.

Vom WgÖ-Bericht übernehmen wir als Indikatoren die Arbeitsproduktivität pro Stunde (als Maß für die Effizienz des Arbeitseinsatzes), die real verfügbaren Einkommen pro Kopf und deren Verteilung sowie den Gender-Pay-Gap. Ergänzend nehmen wir einen Indikator für die Vermögenskonzentration auf.

Vergleicht man dieses Ziel mit den SDGs der UNO, so ist deren Fokus auf das Wirtschaftswachstum ebenso kritisch zu sehen, wie die Verknüpfung von Wachstum und Arbeit zu einem einzigen Ziel. Positiv sehen wir die Betonung von Geschlechtergerechtigkeit und der Verringerung wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit.

Bewertung

Insgesamt bewerten wir die zu erwartende mittelfristige Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 mit **12 von 20 Punkten**. Wie aus der Radargrafik ersichtlich, sind die Abzüge vor allem auf die anhaltend hohe Vermögenskonzentration, die große Lücke zwischen Frauen- und Männereinkommen sowie die auf recht hohem Niveau praktisch gleichbleibende Ungleichheit der Einkommensverteilung zurückzuführen. Hingegen entwickeln sich Arbeitsproduktivität und verfügbare Einkommen pro Kopf nach Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders günstig.

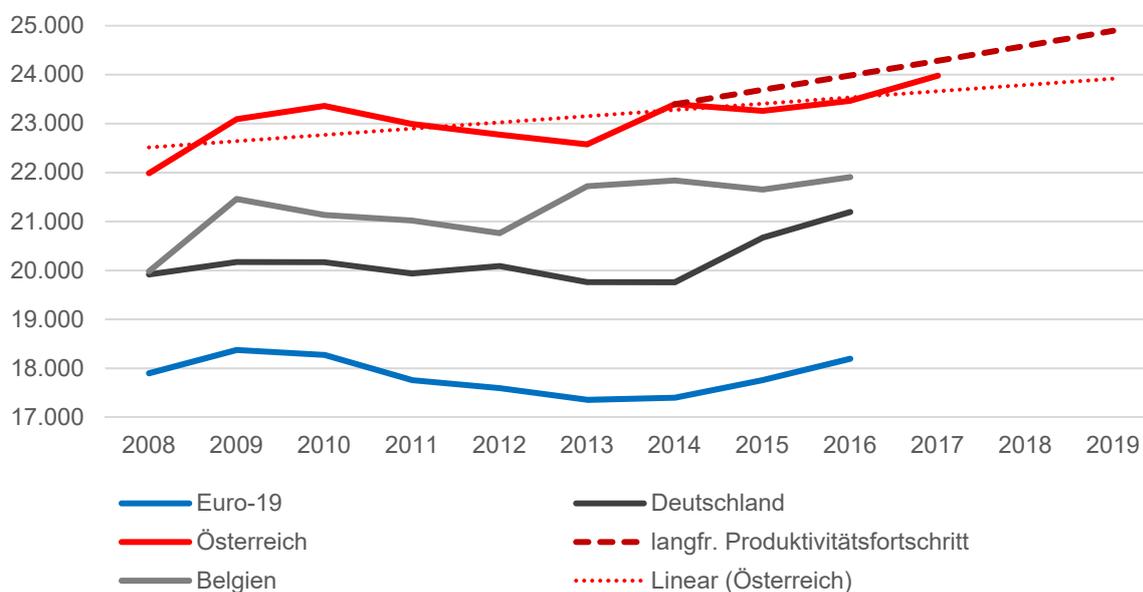
Beim Ziel eines fair verteilten materiellen Wohlstands ist **erheblicher Fortschritt** zu erkennen; durch den Wirtschaftseinbruch 2009 war das Ziel zuletzt in die Ferne gerückt. Die Finanzkrise führte zunächst zu einer Schwächung der Stundenproduktivität und machte eine Konsolidierung des krisenbedingt hohen Budgetdefizits notwendig, die in den Jahren 2011 bis 2014 negativ auf die verfügbaren Einkommen wirkte. Allerdings erfolgte die für die Stabilisierung der Staatstätigkeit notwendige Budgetkonsolidierung (vgl. Abschnitt 3.5.2.) in Österreich auf eine im internationalen Vergleich beschäftigungsschonende und verteilungssensible Art und Weise (vgl. Watt/Theodoropoulou 2011).

Im internationalen Vergleich der Indikatoren-Niveaus gilt Ähnliches: Österreich liegt bei den verfügbaren Einkommen, ihrer Verteilung sowie bei der Stundenproduktivität relativ gut. Aufholbedarf gibt es bei der Reduktion von Gender-Pay-Gap und Vermögenskonzentration, auch wenn letzteres hierzulande aufgrund des gut ausgebauten Sozialstaates – der in mancherlei Hinsicht eine ähnliche Absicherung leistet wie privates Vermögen (Vorbeugung von Altersarmut, leistbare laufende Wohnkosten, gute Bildung und Kinderbetreuung etc.) – weniger dringlich ist als andernorts.

Künftig gilt es, innerhalb des Ziels eines fair verteilten materiellen Wohlstandes verstärktes Augenmerk auf die Verteilungsaspekte zu legen. Wie die neuesten Forschungsergebnisse zeigen (siehe z.B. OECD 2015), steht eine egalitärere Verteilung auch nicht im Widerspruch zu insgesamt wachsendem Wohlstand, sondern erhöht diesen: Die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen erhöht nämlich die Produktivität.

3.1.1 real verfügbare Einkommen

Abbildung 4: medianes real verfügbares Äquivalenz-Nettoeinkommen (in Euro 2015)



Quelle: Eurostat (10.4.2018), Statistik Austria (für Österreich 2017), eigene Berechnungen.

3.1.1.1 Beschreibung

Der Median des real verfügbaren Äquivalenzeinkommens ist die wichtigste Größe zur Beurteilung des materiellen Wohlstandes und misst, wie viel sich eine Person in der Mitte der Einkommensverteilung jährlich leisten kann.

Dieser Indikator wird in mehreren Schritten berechnet: Die Ausgangsbasis bilden alle Bruttoeinkommen der Haushalte – abzüglich Steuern – laut EU-SILC-Erhebung. Dazu kommen die Geldtransfers des Staates (inkl. Pensionen) sowie jene zwischen den Haushalten, nicht jedoch Sachtransfers (vor allem des Sozialstaates, aber auch selbst produzierte Güter). Die verfügbaren Haushaltseinkommen werden dann bedarfsgewichtet (erste Person mit Gewicht von 1, jede weitere Person ab 15 Jahren mit 0,5 und Kinder bis 14 Jahren mit je 0,3) auf Köpfe umgerechnet. Im letzten Schritt wird dieses jährliche Äquivalenzeinkommen um die Preisentwicklung – in dem Fall gemessen am HVPI – bereinigt.

Mit der Eurostat-Spezifikation weichen wir vom Indikator für das verfügbare Einkommen im Set der Statistik Austria ab. Dort orientiert man sich am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Dieses unterscheidet sich nach der Erhebungsart, dem Hinzuzählen von sozialen und individuell zurechenbaren Sachleistungen und der Bedarfs-gewichtung. Wir geben dem Eurostat-Indikator aus drei Gründen den Vorzug: Erstens erlaubt er die Betrachtung in der Mitte der Gesellschaft anstelle eines groben Durchschnitts; zweitens korrigiert er für unterschiedliche Bedarfe aufgrund unterschiedlicher Haushaltsgrößen, die für den Lebensstandard relevant sind; drittens ermöglicht er einen europäischen Vergleich. Damit nehmen wir aber auch zwei Nachteile in Kauf, nämlich die bei Befragungsdaten übliche Unterschätzung der Einkommen sowie das Fehlen der für den Lebensstandard höchst relevanten (sozialen) Sachleistungen. Letztere werden zwar indirekt

auch in anderen Indikatoren abgebildet (Bildung, Armut, weniger unbezahlte Arbeit etc.), sollten jedoch ebenso im Rahmen der Analyse dieses Indikators berücksichtigt werden.

3.1.1.2 Zielwert

Steigender materieller Wohlstand ist eines der unmittelbarsten Ziele wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. Die mittelfristige Entwicklung werden wir dann als positiv einschätzen, wenn von einem stetigen Aufwärtstrend auszugehen ist. Das Ziel für die real verfügbaren Einkommen sehen wir dann erreicht, wenn dieses im Ausmaß des langfristigen gesellschaftlichen Produktivitätsfortschritts pro Kopf steigt (1,25 % pro Jahr im Zeitraum 1996-2016, gemäß AMECO-Datenbank der EU-Kommission). Wie bereits erwähnt wären aber auch soziale Sachleistungen miteinzubeziehen – zumindest qualitativ ist in der Analyse deshalb zu überprüfen, ob der Zuwachs des verfügbaren Einkommens nicht durch sachleistungseinschränkende Abgabensenkungen erzielt wurde.

3.1.1.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Die Entwicklung des mittleren verfügbaren Einkommens in Österreich war im letzten Jahrzehnt von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt. Während durch eine stabilisierende Lohnpolitik der Gewerkschaften 2008/09, die Lohn- und Einkommensteuersenkung 2009/2010 und andere antizyklische Maßnahmen der unmittelbare Kriseneffekt kompensiert werden konnte, änderte sich die Situation ab 2011 merklich. Das spiegelt die dämpfenden Effekte der einnahmen- und ausgabenseitigen Budgetkonsolidierung auf das Einkommen, die schwache wirtschaftliche Entwicklung in Europa sowie auf das relativ starke Bevölkerungswachstum.

Im europäischen Vergleich ist das allgemein hohe Niveau des verfügbaren Einkommens in Österreich in der Mitte der Gesellschaft besonders bemerkenswert. Der Vorsprung gegenüber Deutschland und der Eurozone ist hier deutlich größer als etwa bei der durchschnittlichen Pro-Kopf-Produktivität. Das ist auf den deutlich besser ausgebauten Sozialstaat (v.a. durch monetäre Transfers) und die egalitärere Einkommensverteilung zurückzuführen. Der Vorsprung Österreichs im verfügbaren Einkommen in der Mitte der Gesellschaft gegenüber den anderen Ländern hat sich zuletzt weiter erhöht.

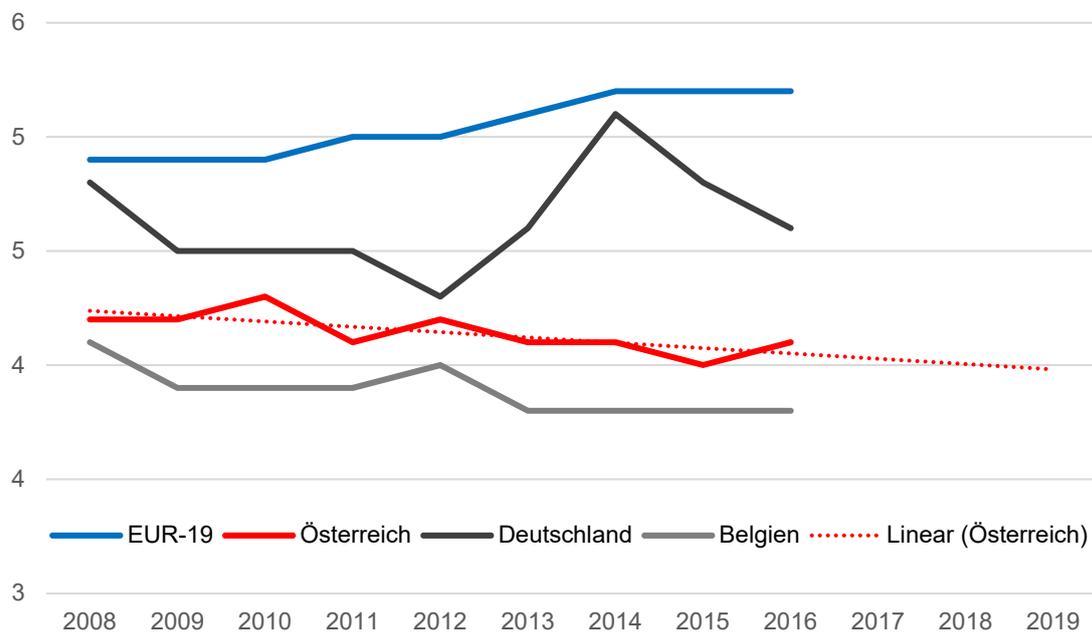
Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir besonders gut (= **4 Punkte**). Das zu erwartende starke Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum ermöglicht einen deutlicheren Anstieg des mittleren verfügbaren Einkommens als zuletzt, ohne dass die budgetäre Situation Einschränkungen bei den Sachleistungen oder Transfers erwarten lassen würde. Angesichts der guten Wirtschaftsprognose insbesondere für 2018 ist es wahrscheinlich, dass für den Fünf-Jahres-Zeitraum insgesamt das Ziel des Zuwachses im Ausmaß des langfristigen Produktivitätsfortschritts erreicht wird.

3.1.1.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Um das mittlere real verfügbare Einkommen zu heben, gibt es mehrere Handlungsoptionen. Zentral ist die Bruttoeinkommensentwicklung, die in der Mitte der Gesellschaft maßgeblich von den kollektivvertraglichen Lohnabschlüssen bestimmt wird. Mit Ausnahme des tendenziell negativen Effekts auf die Umwelt sprechen auch andere Ziele (Verteilung, Beschäftigung, positive Leistungsbilanz, stabile Staatstätigkeit) für höhere Lohnabschlüsse. Auch sollte die von der alten Regierung begonnene Aufgabe der Steuerstrukturreform fortgeführt werden mit dem Ziel, Arbeit zu entlasten und dafür insbes. Vermögen stärker zu belasten. Langfristig gilt es darüber hinaus, produktivitätssteigernde Maßnahmen wie z.B. Investitionen, Bildung und Innovation zu fördern.

3.1.2 Einkommensverteilung

Abbildung 5: S80/S20 der real verfügbaren Haushaltseinkommen



Quelle: Eurostat (14.11.2017).

3.1.2.1 Beschreibung

Das S80/S20 ist ein Einkommensquintilverhältnis. Dabei werden die Haushalte nach der Höhe ihres Einkommens gereiht und in Fünftel (Quintile) eingeteilt. Die Summe der Einkommen aus dem obersten Quintil, dividiert durch die Summe der Einkommen aus dem untersten Quintil, ergibt dann den Wert für das S80/S20-Verhältnis. Unter Einkommen wird das äquivalisierte verfügbare Netto-Haushaltseinkommen (inkl. monetärer Sozialtransfers) verstanden. Die Datenbasis für die Haushaltseinkommen ist die europaweit harmonisierte Erhebung EU-SILC.

Oft wird der Gini-Koeffizient als Verteilungsmaß herangezogen, allerdings weist dieser Schwächen bei der Messung der Verteilungsränder auf und ist nicht leicht zu interpretieren. Verhältnisse sind indessen recht intuitiv: die Grafik zeigt, dass in Österreich im Jahr 2016 das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung in Summe etwa das Vierfache des Gesamteinkommens des untersten Fünftels hatte. Steigt dieses Verhältnis, nimmt die Ungleichheit zwischen den Polen der Verteilung zu.

Aber auch beim S80/S20-Indikator muss angemerkt werden, dass er die Ungleichheit tendenziell unterschätzt, weil die zugrundeliegenden Daten vor allem die einkommensreichsten Haushalte nur unzureichend abdecken. Trotzdem bietet EU-SILC die beste Möglichkeit, die Einkommens- und Ungleichheitsentwicklung in den EU-Mitgliedstaaten nachzuzeichnen.

3.1.2.2 Zielwert

Über einen Zielwert für die optimale Verteilung von Haushaltseinkommen gibt es in der wissenschaftlichen Literatur kein Einvernehmen. Während wirtschaftsliberale Ökonomen die Einkommensungleichheit als Leistungsanreiz und Produktivitätsmotor rechtfertigen, sehen viele

Sozial- und WirtschaftswissenschaftlerInnen die Gefahren von zu hoher Ungleichheit. Es gibt zahlreiche empirische Studien, die Einkommensungleichheit als Grundlage vieler gesellschaftlicher sowie wirtschaftlicher Probleme identifizieren: etwa steigende Kriminalität, sinkende Lebenszufriedenheit, zunehmende Armutsgefährdung, höhere Suizidraten, mangelnde Konsumnachfrage, erhöhte Spekulation, u.v.m. Das Ziel für diesen Indikator sollte somit eine sinkende Entwicklung sein, was der Trend der letzten Jahre auch nahelegt.

3.1.2.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Werden die Verteilungsmaße für die verfügbaren Haushaltseinkommen in Europa verglichen, zählt Österreich zu jenen Ländern mit einer relativ niedrigen Ungleichheit. Diese Beobachtung gilt nicht nur für das S80/S20-Verhältnis, sondern auch für andere Indikatoren wie den gebräuchlichen Gini-Koeffizienten. Der Grund dafür ist in erster Linie das Sozialsystem, das über Steuern und Transfers die Ungleichheit bei den Markteinkommen deutlich reduziert. Vor allem die Sozialausgaben haben dabei eine stark umverteilende Wirkung in Richtung der Niedrigeinkommen. Das Steuersystem trägt hingegen unter Berücksichtigung aller Abgaben (Einkommenssteuern, Sozialversicherungsabgaben, Konsumsteuern etc.) nur wenig zur direkten Umverteilung bei.

Seit der Krise entwickelte sich die Ungleichheit in Österreich relativ stabil. Das S80/S20-Verhältnis sank in diesem Zeitraum sogar geringfügig. Somit konnten die sozialstaatlichen Leistungen auch die krisenbedingten Einkommensschwankungen, z.B. durch die steigende Arbeitslosigkeit, gut abfedern. Auch die in den letzten zwei Jahrzehnten stark steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, die überwiegend durch Teilzeitbeschäftigung zusätzliches Einkommen in den Haushalt bringen, trägt dazu bei. Dehnt man den Beobachtungszeitraum allerdings bis in die 1970er Jahre aus, ist ein spürbarer Anstieg der Einkommensungleichheit zu erkennen. Vor allem die Spitze der Einkommensverteilung hat heute einen deutlich höheren Anteil am Gesamteinkommen als noch vor 40 Jahren. Auch angesichts der Vorschläge der aktuellen Regierung zum Steuer- und Transfersystem bewerten wir die Entwicklung dieses Indikators aktuell mit **2 von 4 Punkten**.

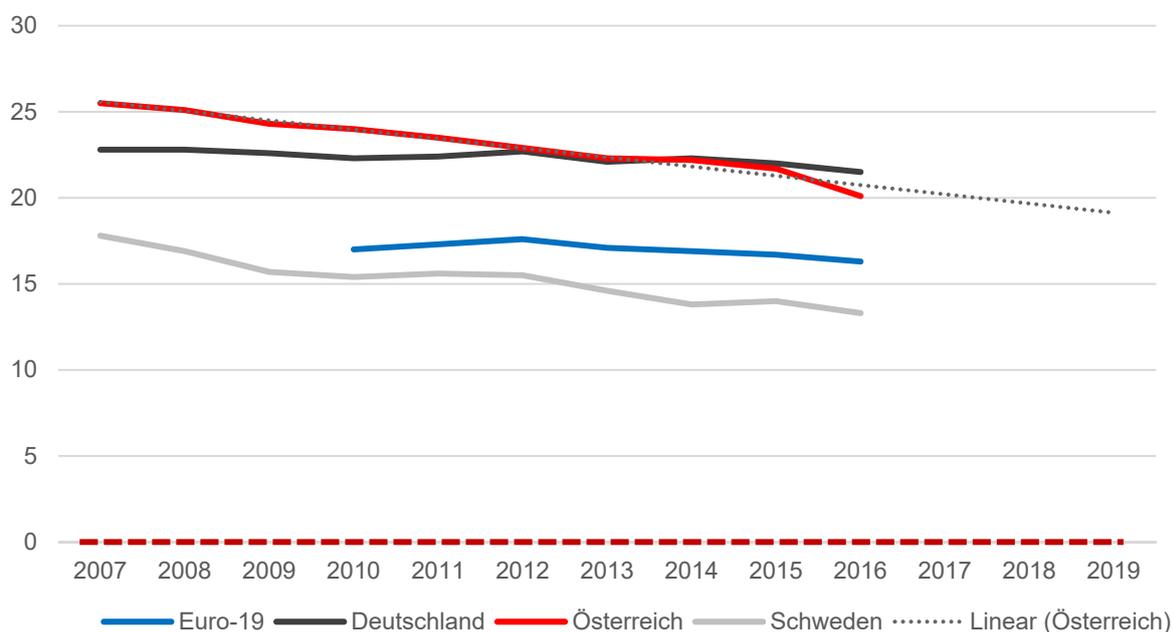
3.1.2.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Die Rolle des österreichischen Sozialstaats in der Umverteilung der Einkommen und in der Armutsreduktion ist empirisch gut belegt. Das Steuersystem, vor allem aber (monetäre und reale) Transferleistungen sorgen für eine im europäischen Vergleich moderate Ungleichheit der verfügbaren Haushaltseinkommen. Die Armutsgefährdung in Österreich sank 2016 durch soziale Transfers um 12 Prozentpunkte von 26 % auf 14 %. Einschnitte bei den öffentlichen Leistungen würden die Ungleichheit drastisch ansteigen lassen. Auf der Steuerseite gibt es indessen Spielraum für eine Entlastung von Arbeitseinkommen, wenn im Gegenzug hohe Vermögen stärker zur Finanzierung des Sozialstaates herangezogen werden.

Es geht aber nicht nur darum, durch staatliche Umverteilung für eine gleichere Einkommensverteilung zu sorgen. Ein Ziel ist auch, die Ungleichheit schon bei den Markteinkommen einzudämmen. Hier sind die tariflichen Lohnabschlüsse und ein hoher Deckungsgrad der Kollektivverträge entscheidend. Ein Rückbau der Kollektivverträge würde die Ungleichheit der Markteinkommen erheblich vergrößern und die Umverteilungswirkungen des Sozialstaates vor große Herausforderungen stellen. Zudem ist der Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse ein Faktor für höhere Ungleichheit. Die zunehmende Anzahl von Menschen ohne stabile Beschäftigungsverläufe erhöht nicht nur die aktuelle Einkommensungleichheit, sondern kann auch nach dem Erwerbsleben zu erhöhter Altersarmut führen.

3.1.3 Gender Pay Gap

Abbildung 6: Gender Pay Gap (Bruttostundenlohn)



Quelle: Eurostat auf Basis der Verdienststrukturerhebung; Arithmetisches Mittel des Brutto-stundenlohnes; ohne Unternehmen unter zehn Beschäftigten, in Österreich auch ohne öffentlichen Dienst.

3.1.3.1 Beschreibung

Der Gender Pay Gap misst den Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Fraueneinkommen in Relation zum durchschnittlichen Männereinkommen ausgedrückt in %. Ein solcher Indikator wird weithin verwendet um die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt und ihre ökonomische Stellung zu messen.

Für die ganz überwiegende Zahl der Menschen ist das Arbeitseinkommen die Grundlage ihrer Existenz, deswegen eignet sich dieser Ansatzpunkt bestens, um die Frage der wirtschaftlichen Gleichstellung der Geschlechter zu beleuchten. Allerdings kommen beim Gender Pay Gap sehr unterschiedliche Zahlen zur Anwendung. Je nach Datenbasis und Berechnungsmethoden können unterschiedliche Aussagen getroffen werden. So wird häufig eine Bereinigung um die Arbeitszeit – Frauen sind sehr viel häufiger in Teilzeit – vorgenommen. So wird der Indikator Einkommensunterschied auf Basis des Bruttostundeneinkommens als EU-Indikator für den Gender Pay Gap verwendet. Dieser Indikator ist auch im „Wie geht’s Österreich“-Bericht der Statistik Austria enthalten. Auch bei der Berichterstattung zu den SDGs der UN-Agenda 2030 verwenden sowohl Eurostat als auch Statistik Austria diesen Indikator.

Im Sinne der internationalen Vergleichsmöglichkeit wird dieser Indikator hier trotz inhaltlicher Einschränkungen übernommen. Der Gender Pay Gap ist das Produkt einer Vielzahl von strukturellen Benachteiligungen, die zum Teil dem Arbeitsmarkt vorgelagert sind (Bildungssystem, unbezahlte Arbeit, Unterbrechung aufgrund einer Geburt) und zum Teil am Arbeitsmarkt selbst stattfinden (Arbeitsbewertung, Aufstiegschancen, Einkommensdiskriminierung). Alle diese Elemente beeinflussen die Wohlfahrt der Betroffenen, werden aber mit anderen Indikatoren des AK-Wohlstandsberichts abgedeckt.

Ebenso wird die Problematik, dass der Gender Pay Gap auch dann kleiner wird, wenn die Einkommen der Männer sinken und sich damit die Wohlfahrt verringert, durch die Einbettung des Indikators in das Set aufgefangen (insbesondere real verfügbares Haushaltseinkommen pro Kopf und Anteil der nicht Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten).

3.1.3.2 Zielwert

Der Zielwert beträgt bei diesem Indikator 0. Auch wenn die Erreichung dieses Werts nicht in greifbarer Nähe liegt, bleibt die gesamtgesellschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern ein Ziel, auf das sich wohlfstandsorientierte Politik hinbewegen muss. Dieser Wert würde dem Bestwert der Skala des Wohlstandsberichts von 4 Punkten entsprechen.

3.1.3.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der gesamte Gender Pay Gap war über die letzten 20 Jahre hinweg weitgehend stabil und lag immer um die 40 %. Ein geringfügiger Rückgang von 2 Prozentpunkten ergab sich in der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008, nicht zuletzt durch die schwache Entwicklung der Männereinkommen. Etwas stärker war der Rückgang des oben dargestellten Gender Pay Gap bei den Bruttostundenlöhnen; die Differenz deutet auf einen wachsenden Gender Gap bei den bezahlten Arbeitsstunden hin.

Insgesamt überlagern sich hier zwei große Trends: Die enorme Bildungsexpansion bei den Frauen, die mittlerweile im Schnitt höhere Abschlüsse vorweisen als männliche Erwerbstätige, wird durch die Zunahme an Teilzeit-Erwerbsverhältnissen weitgehend kompensiert. So ist die Teilzeitquote bei den Frauen seit 1997 um fast 19 Prozentpunkte auf nunmehr 48,1 % angestiegen (und seit der Erhebungsumstellung 2004 um 9,1 Prozentpunkte). Bei den Männern waren es ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau seit 1997 7,3 Prozentpunkte auf 10,7 % 2016.

Bei den weiteren Faktoren gibt es zum Teil weniger dynamische Entwicklungen, etwa bei der unbezahlten Arbeit (siehe Indikator 2.5); bei anderen gibt es kaum Bewegung, etwa bei Frauen in Führungspositionen oder der atypischen Berufsausbildung.

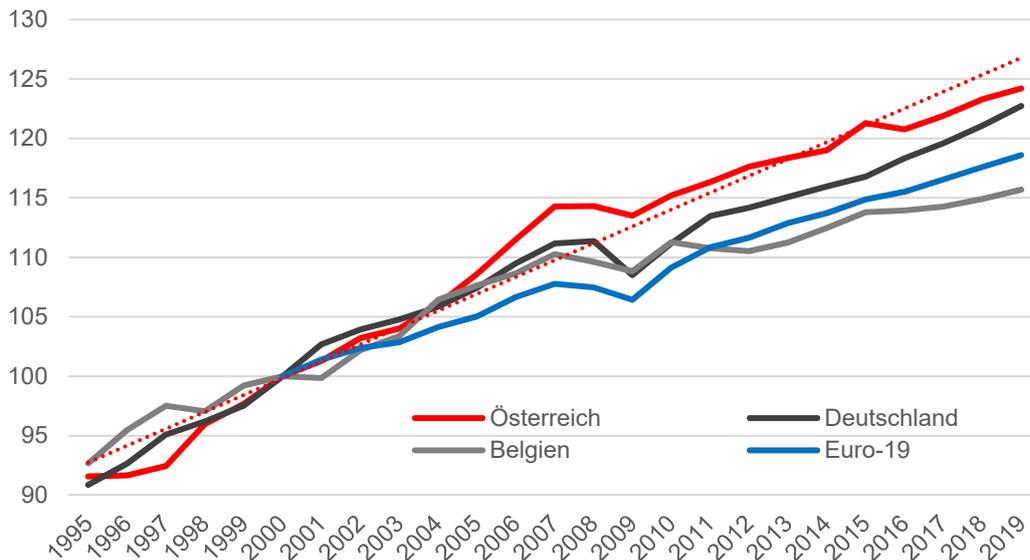
Insgesamt bewerten wir die Entwicklung – trotz eines positiven Trends – nur mit **einem Punkt**, da das Niveau sowohl absolut als auch relativ zu anderen europäischen Ländern extrem hoch ist und nur sehr langsam sinkt. Das Ziel einer gleichen Bezahlung ist in weiter Ferne, und selbst ein Rückgang auf ein ohnehin hohes europäisches Durchschnittsniveau ist innerhalb des Analysezeitraums – ohne derzeit nicht zu erkennende zusätzliche Maßnahmen – nicht möglich.

3.1.3.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlfstandsorientierte Politik

Wie ausgeführt, hat der Gender Pay Gap eine Fülle von Ursachen, dem entsprechend braucht es eine ganze Reihe von Ansätzen, um ihn zu reduzieren: Transparenz bei Einkommen, Stellenbesetzungen und Beförderungen; gute und umfassende Kinderbetreuung und Elementarbildung; ein Steuer- und Sozialsystem das partnerschaftliche Teilung fördert; jegliche Förderung für junge Menschen, die sich für einen für ihr Geschlecht untypischen Beruf interessieren und eine Arbeitszeitpolitik, die zuallererst die überlangen Arbeitszeiten ins Visier nimmt und auch über eine generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit nachdenkt.

3.1.4 Arbeitsproduktivität

Abbildung 7: Arbeitsproduktivität (pro Stunde)



Quelle: EU Kommission (AMECO-Datenbank 15.5.2018), eigene Berechnungen.

3.1.4.1 Beschreibung

Die Arbeitsproduktivität misst das Verhältnis der Produktion materieller Güter und Dienstleistungen und der für diese Produktion notwendigen Arbeitsstunden. Sie stellt damit ein Maß für die Effizienz des Arbeitseinsatzes dar und ist vielfach durch den Technologieeinsatz bestimmt. Unterschiede der Arbeitsproduktivität im internationalen Vergleich sind wesentlich durch die Produktionsstruktur bestimmt. Niveau und Entwicklung der Arbeitsproduktivität bilden wichtige Determinanten von Niveau und Dynamik von Einkommen und besonders Löhnen.

3.1.4.2 Zielwert

Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität ist ein wesentliches Element steigenden materiellen Wohlstands und deshalb für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik von Bedeutung. Die mittelfristige Entwicklung werden wir dann als positiv einschätzen, wenn sie einen stetigen Aufwärtstrend aufweist.

3.1.4.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der langfristige Trend der Arbeitsproduktivität weist klar nach oben: Zwischen 2002 und 2017 stieg die Arbeitsproduktivität pro Stunde in Österreich um gut 1 % pro Jahr. Er zeigt allerdings auch erhebliche konjunkturelle Schwankungen: Einem überdurchschnittlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität in der Hochkonjunktur 2005-2007 folgte ein markanter Rückgang in der Finanzkrise 2008/9; zwischen 2010 und 2017 ergab sich ein relativ stetiger Anstieg, dessen Dynamik sich mit Einsetzen des Konjunkturaufschwungs merklich beschleunigte. Im EU-Vergleich ist das Niveau der Arbeitsproduktivität in Österreich hoch. Der Anstieg der Arbeitsproduktivität liegt seit 2000 über, seit 2006 gleichauf mit dem Durchschnitt der Eurozone.

Niveau und Höhe der Arbeitsproduktivität sind das Ergebnis zahlreicher Einflussfaktoren. Dabei sind insbesondere angebots- und nachfrageseitige Determinanten zu unterscheiden:

- Qualifikation und Erfahrung der Arbeitskräfte haben wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsproduktivität. Diese ist allerdings nicht nur durch die Leistung des Faktors Arbeit bestimmt, sondern auch Ergebnis der technologischen Entwicklung: Intensiverer Maschinen- und Technologieeinsatz erhöht die gemessene Arbeitsproduktivität.
- Konjunktur und gesamtwirtschaftliche Nachfrage haben wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsproduktivität. Dieser Zusammenhang wird in der ökonomischen Analyse vielfach vernachlässigt, obwohl er von Nikolas Kaldor (1966) sogar als „Gesetz“ formuliert wurde. Das „Verdoornsche Gesetz“ (Verdoorn 1949) zeigt empirisch eine konstante Elastizität zwischen gesamtwirtschaftlicher Produktion oder Produktion in der Industrie und dem Wachstum der Arbeitsproduktivität auf: Höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage führt über zunehmende Arbeitsteilung und wachsende Skalenerträge zu höherer Arbeitsproduktivität. Jüngste Untersuchungen des WIFO für Österreich belegen diesen Zusammenhang erneut (Ederer/Schiman 2017): Ein Anstieg des Wirtschaftswachstums um 1 % zieht einen Anstieg der Arbeitsproduktivität um 0,5 % nach sich.

Die mittelfristige Entwicklung der Arbeitsproduktivität bewerten wir positiv (mit **4 von 4 Punkten**). Die hohe Arbeitsproduktivität ist ein weiterer Beleg für das im europäischen Vergleich hohe wirtschaftliche Niveau in Österreich, das hohe Einkommen und eine gute soziale Absicherung ermöglicht. Der aktuelle Konjunkturaufschwung führt 2018/19 zu einem merklichen Anstieg der Arbeitsproduktivität, die sich auch in höheren Einkommen niederschlägt.

3.1.4.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Hohe Arbeitsproduktivität bildet eine wesentliche Determinante des materiellen Wohlstandes. Wirtschaftspolitisch bilden Verbesserung des Aus- und Weiterbildungssystems wichtige Determinanten der Produktivität. Dazu kommen Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen und die technologische Weiterentwicklung. Allerdings ist jüngst eine intensive Debatte darum entstanden, warum der technologische Fortschritt im Zuge der Digitalisierung sich kaum in einem Anstieg der Produktivität niederschlägt.

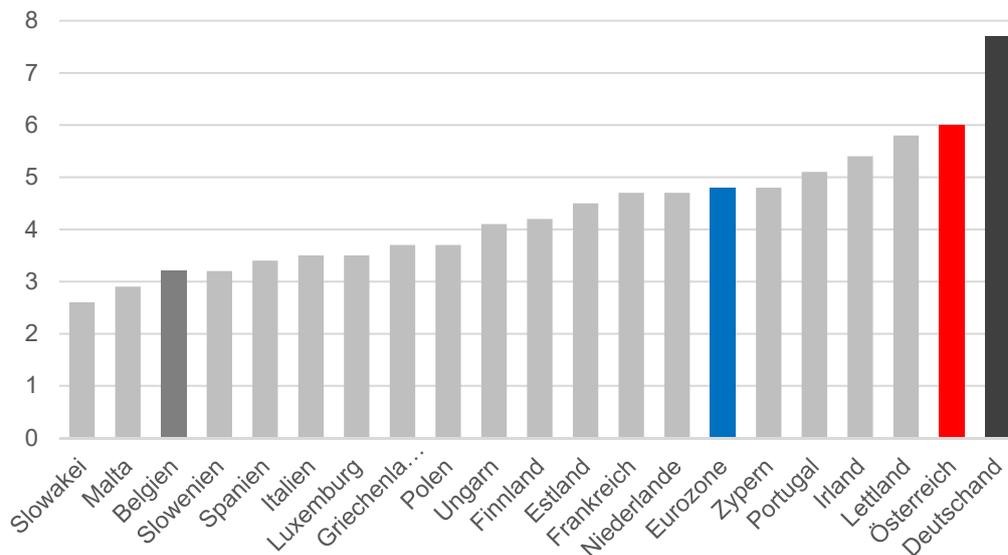
Aktive Konjunktur- und Nachfragepolitik stellen wichtige Determinanten der langfristigen Produktivitätsentwicklung dar, weil sie deren Einbruch in der Rezession begrenzen, vor allem aber ihren kräftigen Anstieg bei guter Wirtschaftslage unterstützen. Während angebotsseitige Maßnahmen der Produktivitätspolitik allgemein akzeptiert und en vogue sind, wird nachfrage-seitige Produktivitätspolitik in ihrer Bedeutung stark unterschätzt und wirtschaftspolitisch zu wenig betont.

Wirtschaftspolitisch ergeben sich zwei weitere wichtige Schlussfolgerungen im Sinne einer wohlstandsorientierten Politik:

- Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität ermöglicht einen entsprechenden Anstieg der Reallöhne. Dieser Zusammenhang spiegelt sich in der nach wie vor gültigen „Benya-Formel“ der österreichischen Lohnpolitik, die als Leitlinie eine nominelle Lohn- und Gehaltserhöhung im Ausmaß des Wachstums der gesamtwirtschaftlichen Produktivität plus der Inflationsrate vorsah. Diese „produktivitätsorientierte Lohnpolitik“ nimmt auf die Kostenentwicklung und den Export genauso Rücksicht wie auf die Einkommensentwicklung und den Konsum.
- Vor allem bei hohem Wohlstands- und Einkommensniveau wird die Frage relevanter, inwieweit das Produktivitätswachstum für die einzelne Arbeitskraft in Form von Reallohnsteigerung oder in Form von Arbeitszeitverkürzung umgesetzt wird. So würde ein Anstieg der Arbeitsproduktivität um 1 % pro Jahr jedes Jahr eine Erhöhung des Urlaubsanspruches im Ausmaß von 2½ Arbeitstagen ermöglichen (bei gleichzeitig real konstantem Lohnniveau).

3.1.5 Vermögensverteilung

Abbildung 8: P90/P50 des Nettovermögens



Quelle: EZB, HFCS 2014.

3.1.5.1 Beschreibung

Das P90/P50 ist ein Perzentilsverhältnis. Dabei werden Haushalte nach der Höhe ihres Nettovermögens gereiht. Jener Haushalt, der die ärmeren 90 % von den reichsten 10 % trennt, wird als 90. Perzentil bezeichnet. Der Haushalt, der die Bevölkerung genau in zwei Hälften trennt, also in die ärmeren 50 % und die reicheren 50 %, ist das 50. Perzentil oder der sogenannte Median. Das P90/P50 misst somit den Abstand zwischen dem Haushalt am Beginn der Top 10 % und jenem genau in der Mitte der Verteilung.

Die Interpretation ist unkompliziert: Der Haushalt, der die reichsten 10 % vom Rest der Bevölkerung trennt, hat in Österreich das Sechsfache des mittleren Haushalts. Je höher dieser Faktor ist, desto größer ist die Ungleichheit zwischen „Oben“ und der „Mitte“.

Das dem Index zugrundeliegende Nettovermögen ist allerdings schwierig zu messen. Mangels steuerlicher Erfassung von Vermögen ist man auf Haushaltserhebungen angewiesen. In den Jahren 2010 und 2014 führte die Oesterreichische Nationalbank eine freiwillige Stichprobenerhebung durch, die auch in allen anderen Ländern der Eurozone harmonisiert vollzogen wurde. Diese als „HFCS“ bezeichnete Bestandsaufnahme sammelt Daten zu den Finanz- und Sachvermögen sowie den Schulden der Haushalte, wobei die Aktiva abzüglich der Verbindlichkeiten das Nettovermögen ergeben. Wichtig ist, dass extrem reiche Haushalte in diesen Daten nur unzureichend erfasst sind. Deshalb wählen wir einen robusteren Index der an der Grenze zu den Top 10 % anstatt ganz an der Spitze der Verteilung ansetzt.

3.1.5.2 Zielwert

Wie bei Einkommen, gibt es auch für die Vermögensverteilung keinen einfach zu bestimmenden Zielwert. Bei vollkommener Gleichverteilung wäre das P90/P50-Verhältnis genau 1, es gäbe also keine Unterscheidung von „Oben“ und der „Mitte“. Folgt man dem Philosophen Platon, sollte der Besitz der Reichsten nicht mehr als das Vierfache der „unteren Klasse“ sein (vgl. Krämer 2017).

Da Österreich im Euro-Vergleich eine weit überdurchschnittliche Vermögensungleichheit aufweist, ist die klare Zielsetzung eine deutliche Verringerung des aktuellen Niveaus.

3.1.5.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Die längerfristige Entwicklung der Vermögensungleichheit kann mit den verfügbaren Daten leider nicht beobachtet werden. Noch gibt es erst zwei Wellen der HFCS-Vermögenserhebung, die zwischen 2010 und 2014 kaum eine Veränderung in der Vermögenskonzentration aufzeigten. Österreich bleibt damit gemeinsam mit Deutschland das Land mit dem größten Abstand zwischen den Top 10 % und der Mitte.

Allerdings muss in europäischen Vergleichen die unterschiedliche Ausgestaltung der Sozialsysteme berücksichtigt werden. Ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat reduziert die Notwendigkeit privates Vermögen anzusparen. Ein breiter öffentlicher Wohnbau führt etwa in Österreich dazu, dass mehr als die Hälfte der Haushalte zur Miete wohnen, während in Spanien 83 % der Haushalte im Eigentum leben. Somit hat der im Index verwendete Medianhaushalt in Österreich kein Eigentum an seinem Wohnsitz. Aber auch die öffentlichen Pensions-, Gesundheits-, Bildungs- und Transportsysteme sorgen in Österreich dafür, dass ein gutes Leben ohne großes privates Vermögen ermöglicht wird. Der Sozialstaat kann somit als Vermögen der breiten Mittelschicht gesehen werden.

Nichtsdestoweniger birgt eine starke Konzentration des Vermögens am oberen Ende der Verteilung große Probleme für Wirtschaft und Gesellschaft, wie etwa soziale Polarisierung, politische Machtungleichgewichte und ökonomische Instabilität durch Spekulation (Rehm/Schnetzer 2015). Solange bei den Vermögen keine steuerliche Umverteilung vorgenommen wird, bleibt dieses Drohpotenzial auch in naher Zukunft bestehen. Somit bewerten wir die aktuelle und prognostizierte Entwicklung für den P90/P50-Indikator mit „schlecht“ (**1 von 4 Punkten**).

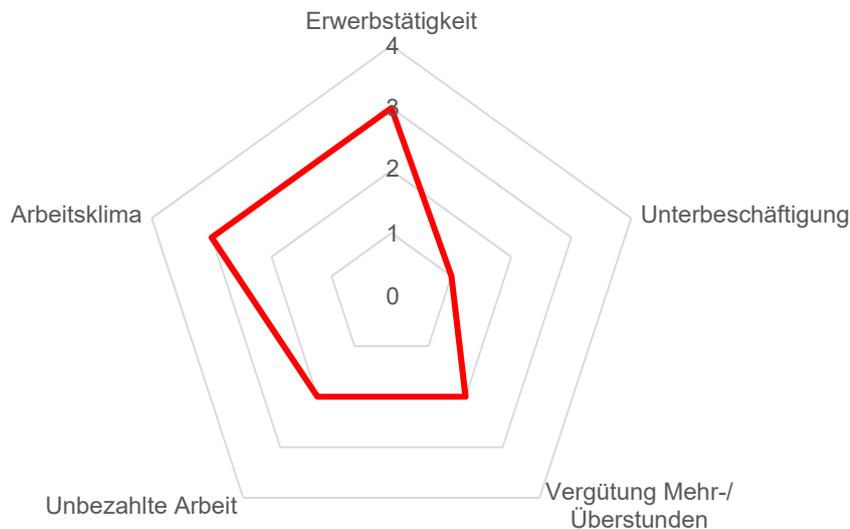
3.1.5.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Der österreichische Sozialstaat garantiert für die breite Mittelschicht einen guten Lebensstandard, unabhängig von den Möglichkeiten privater Vermögensbildung. Ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat bietet öffentliche Leistungen bei Bildung, Gesundheit, Altersvorsorge und Mobilität, die sonst nur Menschen mit großem eigenen Vermögen genießen könnten. Der wirtschaftsliberale Einwurf, dass ein Rückbau des Sozialstaates die privaten Vermögen der Haushalte steigern würde, ist höchst kritisch zu sehen. Zum einen würde dies zu einem Rückgang des öffentlichen Vermögens (vgl. Feigl 2017c) führen, das allen EinwohnerInnen gleichermaßen zur Verfügung steht. Zum anderen würden Einsparungen öffentlicher Leistungen den Druck zur privaten Vermögensbildung erhöhen, um sich etwa Wohnen oder medizinische Versorgung leisten zu können. Im internationalen Vergleich zeigt sich aber, dass Länder mit schwachen Sozialsystemen einen deutlich geringeren Lebensstandard bieten als solche mit gut ausgebauten öffentlichen Leistungen.

Die Finanzierung des Sozialstaats beruht in Österreich hauptsächlich auf dem Faktor Arbeit, während die Vermögen kaum einer Besteuerung unterliegen. Das führt dazu, dass die großen Vermögen rasch noch größer werden und einfach von Generation zu Generation weitergegeben werden. Die dadurch drohende Polarisierung zwischen einer immer reicher werdenden Vermögenselite und dem Rest der Bevölkerung, stellt die Gesellschaft und Demokratie vor große Herausforderungen. Eine sinnvolle Besteuerung von Vermögen und Erbschaften dient somit zweierlei: Erstens, als wichtige Finanzierungsquelle für den Sozialstaat bei gleichzeitiger Entlastung des Faktors Arbeit. Zweitens, als Gegenmaßnahme zu einer steigenden Vermögenskonzentration mit ihren negativen Folgen für die gesellschaftliche, ökonomische und politische Teilhabe der breiten Mittelschicht.

3.2 Vollbeschäftigung und gute Arbeit

Abbildung 9: Zielbewertung „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ (11/20)



Quelle: eigene Darstellung.

Beschreibung

Arbeit gilt in kapitalistischen Gesellschaften als wichtigster gesellschaftlicher Integrationsmechanismus. Die meisten Menschen verdienen über Arbeit das nötige Geld, um sich und ihre Angehörigen zu versorgen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Gleichzeitig bilden die täglichen Interaktionen in der Arbeit selbst eine wichtige Form der gesellschaftlichen Teilhabe. Durch den großen Stellenwert der Arbeit – sowohl für den einzelnen Menschen als auch für den Wohlstand einer Gesellschaft – scheint eine detaillierte Betrachtung der Arbeitswelt im Rahmen dieses Berichts unumgänglich.

Das hat auch in der wirtschaftspolitischen Debatte Tradition: Vollbeschäftigung ist seit jeher eines der wichtigsten Ziele wirtschaftspolitischen Handelns. Dementsprechend findet sie sich auch unter den vier ursprünglichen Zielen des magischen Vierecks. In vielen Debatten wird jedoch oft ein einseitiger Fokus auf eine möglichst niedrige Arbeitslosenquote bzw. hohe Erwerbsbeteiligung gelegt und damit versucht, das weitreichende Phänomen der Arbeit sehr verkürzt einzufangen. Damit wird jedoch jeder „Status-Wechsel“ aus der Arbeitslosigkeit begrüßt, egal in welche Form von Beschäftigung. Unserer Einschätzung nach ist dieser Zugang keineswegs ausreichend. Vielmehr müssen sowohl das Ziel der Vollbeschäftigung als auch jenes der Qualität der Arbeit stärker gewichtet werden, der statistische Statuswechsel aus der Arbeitslosigkeit ist als Indikator unzureichend.

Schließlich geht es aus der Perspektive einer wohlstandsorientierten Politik nicht nur darum irgendeine Arbeit zu haben, sondern um eine möglichst gute Arbeit. Die konkreten Arbeitsbedingungen spielen damit eine ebenso wichtige Rolle und sollten in Form von Aspekten der Arbeitszeit, des Arbeitsvolumens, aber auch des Arbeitsklimas bzw. der Qualität der Arbeit unbedingt mitbedacht werden.

Darüber hinaus gilt es auch das Verhältnis von bezahlter und unbezahlter (d.h. von Produktions- und Reproduktions-) Arbeit einzufangen, da der alleinige Fokus auf die Erwerbsarbeit einen großen Teil der gesellschaftlich notwendigen Arbeit ausblendet und damit strukturelle Geschlechterdifferenzen in den Hintergrund treten lässt.

Für den Bereich „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ haben wir folgende Indikatoren herangezogen: die Erwerbstätigenquote, die Unterbeschäftigung, die Qualität der Arbeit, nicht-vergütete Mehrarbeit/Überstunden sowie den Gender Gap bei der nichtbezahlten Arbeit.

Bewertung

Insgesamt bewerten wir die zu erwartende mittelfristige Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 mit **11 von 20 Punkten**, also neutral mit leicht positiver Gesamttendenz. Eine unzureichende Entwicklung sehen wir bei der „Unterbeschäftigung“, die zwar aktuell wieder einen rückläufigen Trend verzeichnet, aber nach wie vor sehr weit vom Ziel der Vollbeschäftigung entfernt bleibt. Die Indikatoren „nicht bezahlte Arbeit“ und „Vergütung von Mehr- und Überstunden“ wurden jeweils mit 2 Punkten bewertet; lediglich bei den Indikatoren „Erwerbstätigenquote“ und „Arbeitsklima“ schätzen wir die mittelfristige Entwicklung positiv ein.

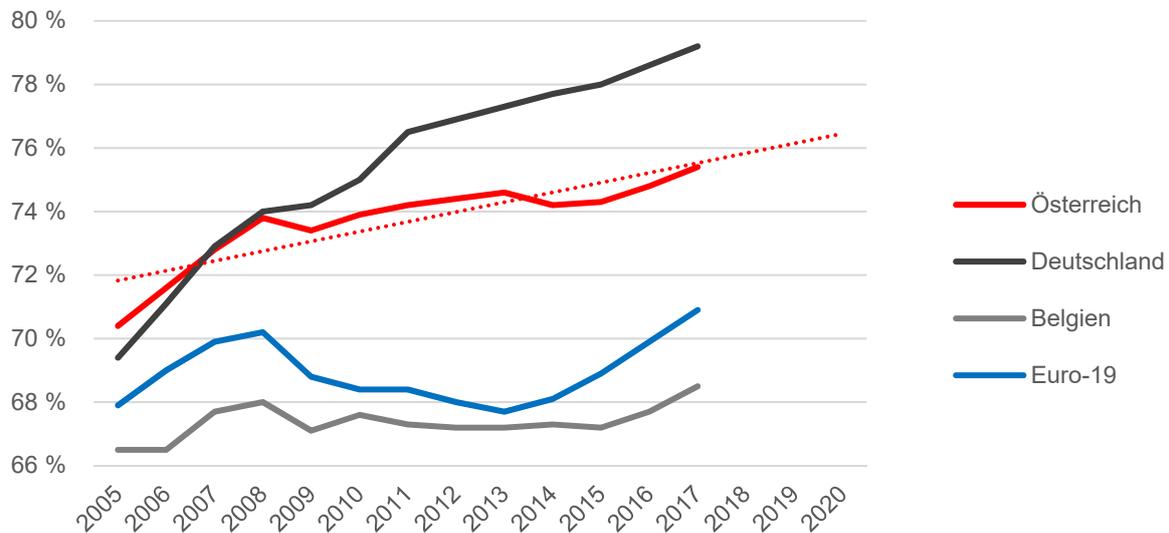
Die wirtschaftliche Ausgangssituation für eine Entspannung am Arbeitsmarkt ist derzeit überaus gut. Es kam auch bei einigen von unseren Arbeitsmarkt-Indikatoren – insbesondere auf Grund des Aufschwungs in den letzten Jahren – zu einer (leichten) Verbesserung. Allerdings sind viele strukturelle Probleme am österreichischen Arbeitsmarkt noch lange nicht gelöst. Bestimmten sozialen Gruppen (wie z.B. ältere sowie gesundheitlich beeinträchtigte Erwerbslose) fällt es weiterhin schwer am österreichischen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Während einige mehr arbeiten als sie eigentlich wollen, stecken andere in Teilzeitarbeitsverhältnissen fest. Insbesondere Frauen sind weiterhin mit Vereinbarkeitsproblemen konfrontiert, leisten sie doch den überwiegenden Teil der nicht-bezahlten Reproduktionsarbeit und arbeiten daher seltener in bezahlter Vollzeit als Männer.

Neben weiteren Maßnahmen zur Stärkung des konjunkturellen Aufschwungs empfehlen wir, **proaktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**, insbesondere für besonders vulnerable soziale Gruppen am Arbeitsmarkt, kontinuierlich zu verfolgen (und bestehende Programme keinesfalls zu kürzen). Statt den Druck auf Arbeitslose zu erhöhen, sollte es darum gehen, gute neue Jobs zu schaffen (etwa in zukunftsträchtigen Branchen wie den sozialen Dienstleistungen, im Bereich der Elementar- und Schulbildung sowie der Pflege und Betreuung). Dies würde in weitere Folge auch die Vereinbarkeitsprobleme von Frauen etwas abmildern.

Gesamtgesellschaftlich wären ein schrittweises Aufbrechen der Arbeitszeitnormen (Männer in Vollzeit, Frauen in Teilzeit plus Reproduktionsarbeit) sowie die Schaffung von innovativen Formen der **Arbeitszeitverkürzung** wünschenswert. Diese könnten die „Unkultur der dauerhaften Mehrleistung“ einfangen, den Wohlstand erhöhen und auch dazu beitragen, die Erwerbslosigkeit nachhaltig zu reduzieren.

3.2.1 Erwerbstätigkeit

Abbildung 10: Erwerbstätigenquote



Quelle: Eurostat. Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung (20-64-Jährige).

3.2.1.1 Beschreibung

Die Erwerbstätigenquote (oder Beschäftigungsquote) misst den Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung in einem bestimmten Alter an der Wohnbevölkerung. Sie ermöglicht eine grobe Einschätzung der Fähigkeit eines Wirtschaftssystems, Beschäftigung zu schaffen. Die Quote gibt jedoch keinen Aufschluss über die Qualität der Arbeit, geleistete Arbeitsstunden pro Person, Einkommen, oder über Beschäftigungsverhältnisse denen keine vertraglich geregelte Erwerbstätigkeit zugrunde liegt. Unentgeltliche Tätigkeiten wie Kindererziehung und Pflege, Haushaltsarbeit und Tätigkeiten in Vereinen werden von der Quote nicht erfasst, bilden dennoch ein Fundament marktwirtschaftlicher Gesellschaftsformen. Die Erwerbsquote hängt stark von der zugrundeliegenden Definition und Erhebungsmethode der Erwerbslosen sowie von demografischen Entwicklungen ab.

Hinsichtlich der Erfassung der Erwerbslosen ist zu berücksichtigen, dass sich die Eurostat-Daten wesentlich von den AMS-Daten unterscheiden. Die Eurostat-Daten entstammen einer repräsentativen Umfrage (dem „Labour Force Survey“), sie bilden eine Befragungsrealität ab und tragen den definitorischen Empfehlungen der International Labour Organisation (ILO) Rechnung. Als erwerbstätig gelten alle Personen, die in der Bezugswoche zumindest eine Stunde gearbeitet haben. Die nationalen Daten resultieren hingegen aus allen vom AMS erfassten Personen, sie bilden eine Verwaltungsrealität ab. Als erwerbslos gelten auch Personen, die unter der Geringfügigkeitsgrenze beschäftigt sind.

Die Erwerbstätigenquote variiert stark, entlang der nach Alter zusammengefassten Erwerbsquoten. So liegt die Erwerbstätigenquote in Österreich im Jahr 2017 bei den 15-24-Jährigen bei 50,6 %, bei den 25-59-Jährigen bei 82,2 % und bei 75,4 % bei den 20-64-Jährigen.

Für eine grobe Einschätzung der Fähigkeit des Wirtschaftssystems Beschäftigung zu schaffen und um der steigenden Bedeutung von Bildung Rechnung zu tragen, verwenden wir die Erwerbstätigenquote der 20-64-Jährigen von Eurostat.

3.2.1.2 Zielwert

Vollbeschäftigung und gute Arbeit sind unmittelbare Ziele einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Erwerbsarbeit bestimmt, für fast alle Menschen, die materiellen Möglichkeiten und hat starke Auswirkungen auf das persönliche Wohlbefinden.

Eine Erwerbstätigenquote von 100 % ist unrealistisch und würde verbieten, dass es Menschen gibt, die sich in Ausbildung oder in Frühpension befinden, oder sich freiwillig dazu entscheiden keiner Erwerbsarbeit nachzugehen. Die Zielvorgabe muss somit demografischen Entwicklungen und unterschiedlichen Karrieren (Ausbildungszeiten, Ruhezeiten) Rechnung tragen und dennoch eine ambitionierte und realistische Zielvorgabe an das Wirtschaftssystem richten. Für uns ist das Ziel dann erfüllt, wenn die Erwerbstätigenquote deutlich und stetig steigt.

3.2.1.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Seit 2007 ist die Erwerbstätigenquote in Österreich von 72,8 % auf 74,8 % im Jahr 2016 gestiegen. Österreich liegt damit deutlich über den Durchschnittswerten der Eurozone. So zeigt sich anhand der Erwerbsquote, dass Österreich vergleichsweise gut durch die große Rezession nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 gekommen ist. Im Vergleich zu Deutschland, hat sich die Erwerbstätigenquote seit 2009 jedoch auseinanderentwickelt. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der demografischen Entwicklung. Des Weiteren nimmt die Erwerbstätigenquote von Frauen seit 2007 zwar zu, liegt jedoch nach wie vor deutlich unter jener von Männern.

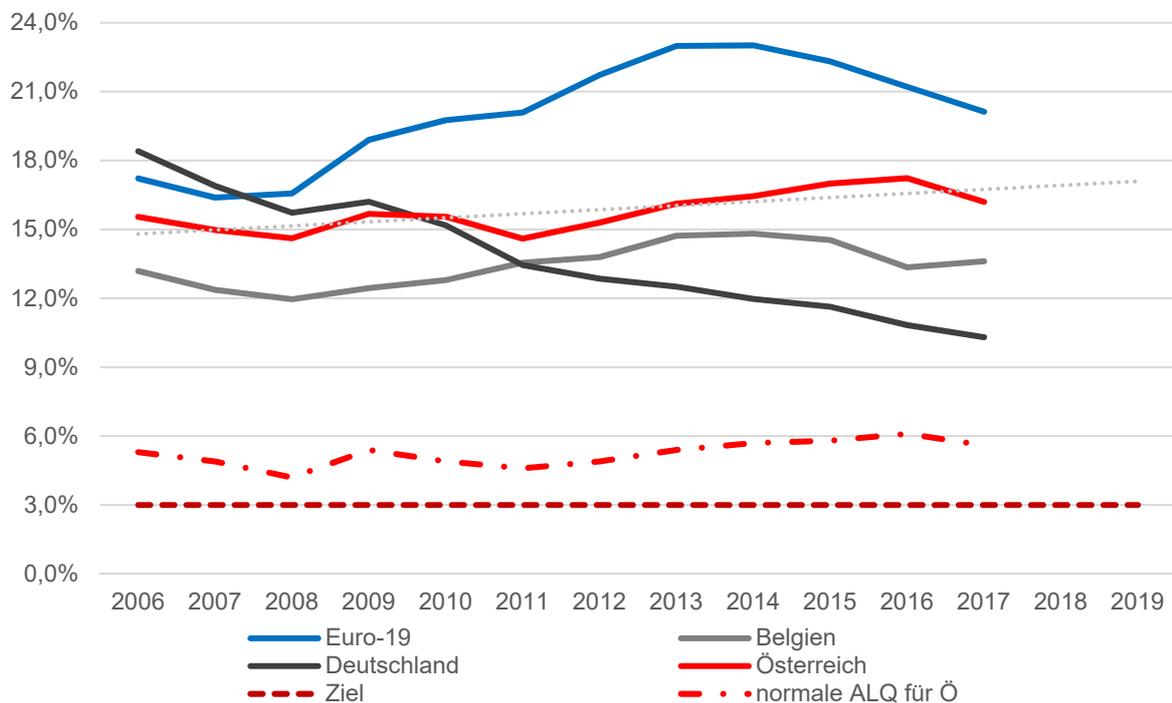
Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir mit **3 von 4 Punkten**. Der für heuer und für die nächsten beiden Jahre erwartete konjunkturelle Aufschwung lässt weiterhin einen leichten Anstieg der Erwerbstätigen erwarten. Der nationale Zielwert im Rahmen der Europa 2020-Strategie von 78 % wird jedoch auch in den kommenden Jahren – ohne angemessene politische Bemühungen – nicht erreicht werden. Insbesondere ältere Erwerbslose, sowie gesundheitlich beeinträchtigte Erwerbslose profitieren nicht automatisch von einer guten Konjunkturlage. Für diese Gruppe bedarf es besonderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die von der neuen Bundesregierung vorgenommenen Kürzungen der Aktion 20.000 lassen jedoch vermuten, dass in den folgenden Jahren wenig Spielraum für eine aktive Arbeitsmarktpolitik vorhanden sein wird, die gezielt auf die Förderung dieser Gruppe abzielt.

3.2.1.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Um die Beschäftigungsquote in Zukunft weiter zu erhöhen und dem Ziel von Vollbeschäftigung und guter Arbeit näher zu kommen bedarf es, neben Maßnahmen zur Stärkung der Konjunktur, auch proaktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Durch innovative Arbeitszeitverkürzung bei möglichst gleicher Entlohnung und Personalausgleich ließe sich die Beschäftigungsquote, in Einklang mit anderen Zielen wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik, deutlich erhöhen. Erwerbslose, die auf Grund ihres Alters oder auf Grund gesundheitlicher Einschränkungen nur schwer in den Arbeitsmarkt integriert werden können, benötigen spezielle Förderung und in manchen Fällen Beschäftigungsangebote, die nicht vom Markt geschaffen werden. Durch gezielte Gleichstellungspolitik müssen Genderunterschiede in der Erwerbstätigkeit reduziert werden. Dazu gehören Maßnahmen wie der Ausbau von Kinderbetreuungsstätten und Väterkarenz ebenso, wie Maßnahmen zur Verringerung der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen.

3.2.2 Unterbeschäftigung

Abbildung 11: Unterbeschäftigungsquote (in % der Erwerbspersonen*)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen. *erweitert um die nichtarbeitsuchenden Arbeitswilligen.

3.2.2.1 Beschreibung

Normalerweise wird in der Debatte um unzureichende Erwerbsarbeit auf die Arbeitslosenquote abgestellt, weil sie eine der am besten etablierten Größen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik ist. Gleichzeitig weist sie zwei Leerstellen auf, die insbesondere für unser Ziel „Vollbeschäftigung“ relevant sind. So fehlt die Gruppe jener, die auch keinen Vollzeitjob finden, aber zumindest Teilzeit arbeiten können. Zweitens fehlen einige Erwerbslose komplett in der Statistik.

Deshalb fokussieren wir in Folge auf die Unterbeschäftigungsquote. Sie erfasst nicht nur die Erwerbslosen, sondern auch jene Teilzeitbeschäftigten, die gerne mehr arbeiten würden, aber das unfreiwillig nicht realisieren können – und als dritte Gruppe jene, die zwar arbeiten wollen, aber derzeit nicht aktiv Arbeit suchen. Zu Letzteren zählen Personen in Schulung bzw. Karenz oder Langzeiterwerbslose, die frustriert aufgegeben haben. Diese Gruppe zählt eigentlich nicht zu den Erwerbspersonen, wird für unsere Unterbeschäftigungsquote aber sowohl im Zähler als auch im Nenner aufgenommen. All diese Daten werden von Eurostat erhoben, aus denen dann die Gesamtquote berechnet werden kann.

3.2.2.2 Zielwert

Arbeiten zu wollen aber nicht oder nur zum Teil gebraucht zu werden, mindert nicht nur die materiellen Möglichkeiten, sondern auch das subjektive Wohlbefinden. Auf gesellschaftlicher Ebene ist eine hohe Arbeitslosigkeit klar mit negativen Folgewirkungen verbunden. Arbeitslosigkeit abzubauen ist somit essenzieller Bestandteil einer Politik, die auf Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt abzielt.

Prinzipiell wäre 0 % Unterbeschäftigungsquote der utopische Zielwert. Da in einer dynamischen Gesellschaft der Arbeitsmarkt ständig in Bewegung ist, gibt es übergangsmäßig aber jedenfalls Unterbeschäftigte. Sucharbeitslosigkeit, strukturelle Änderungen im Produktionsprozess sowie konjunkturelle Schwankungen, lassen sich in einer Marktwirtschaft kaum vermeiden. Zur Sicherheit setzen wir den Zielwert deshalb mit 3 % an, womit Anpassungsphasen jedenfalls abgedeckt sein sollten.

3.2.2.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Aufgrund stetig wachsender Produktivität bedarf es prinzipiell auch eines stetigen Zuwachses des Outputs, um das Arbeitsvolumen insgesamt konstant zu lassen. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es jedoch zu einem Wirtschaftsrückgang, der die Unterbeschäftigung – trotz abfedernder Maßnahmen wie Kurzarbeit, Investitionspaketen und Steuersenkungen – rasch steigen ließ. Dabei kam es auch zu einem Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse, die seit dem konjunkturellen Anstieg nicht rückläufig ist und die Zahl der Unterbeschäftigten in die Höhe trieb. Zudem erhöht das stärker wachsende Arbeitsangebot (demografische Entwicklungen, hohes Pensionsantrittsalter, steigende Erwerbstätigkeit von Frauen, Zuwanderung von Arbeitskräften) den Druck auf den Arbeitsmarkt, der von der Wirtschaftspolitik nur zum Teil ausgeglichen wurde.

Beschäftigungsverluste und der Anstieg der Erwerbslosigkeit hielten sich in der Rezessionsphase, im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, dennoch in Grenzen. Der Abstand zu Deutschland nahm ab 2011 jedoch stetig zu. Ein Umstand, der aber mehr auf Unterschiede in der Entwicklung des Arbeitsangebots (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter plus EinpendlerInnen, 2015 gegenüber 2004 +5,5 % in Österreich gegenüber -0,1 % in Deutschland) denn der Beschäftigung (+12 % in Österreich vs. +9,5 % in Deutschland) selbst zurückzuführen ist.

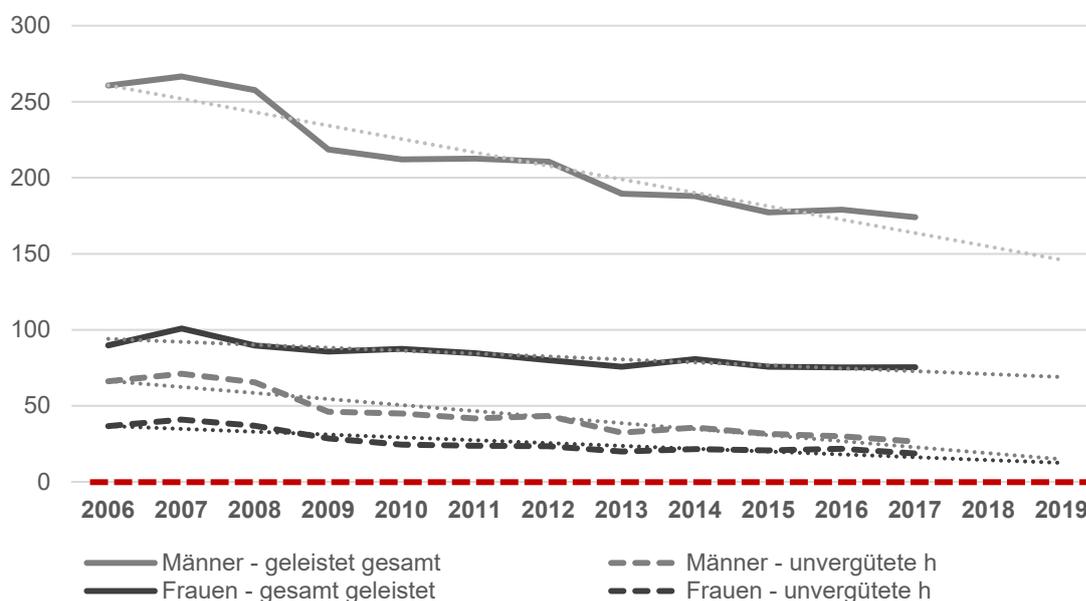
Die aktuelle und künftige Entwicklung ist zwar deutlich günstiger als zu Beginn des Jahrzehnts, allerdings wird der Zielwert 2019 bei weitem noch nicht erreicht sein. Da ab 2017 der Trend aber zumindest wieder in die richtige Richtung zeigt, vergeben wir für die Zielbewertung **einen Punkt**.

3.2.2.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Eine wohlstandsorientierte Politik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung steht vor zahlreichen Herausforderungen. Arbeitszeitverkürzung kann dazu beitragen, die Erwerbslosigkeit zu reduzieren, bedarf aber einer entsprechenden Entlohnung. Diesbezüglich ist jedoch zu befürchten, dass die von der Regierung geplanten Maßnahmen, die darauf abzielen, den Druck auf Arbeitslose zu erhöhen, eher dazu beitragen, dass der Niedriglohnsektor in Österreich ausgeweitet wird. Die Alternative ist ein funktionierendes Arbeitslosenversicherungssystem sowie ein ausgeprägter Sozialstaat, der den Zwang, schlechte Arbeitsverhältnisse annehmen zu müssen, reduziert. Zudem bedarf es eines Ausbaus der beruflichen Weiter- und Ausbildungsangebote zum Abbau der Erwerbslosigkeit.

3.2.3 Vergütung von Mehr- und Überstunden

Abbildung 12: (unvergütete) geleistete Überstunden/Mehrstunden (in Mio. h)



Quelle: Statistik Austria (2017), eigene Berechnungen.

3.2.3.1 Beschreibung

Der Indikator unvergütete Mehrarbeit/Überstunden basiert auf Daten der Arbeitskräfteerhebung (Statistik Austria) und ist eine wichtige Größe zur Beurteilung von u.a. Wertschätzung gegenüber den ArbeitnehmerInnen, Machtverhältnissen in den Unternehmen und auch eine Bestimmungsgröße für Umverteilungspotenziale im Bereich der Arbeitszeit am Arbeitsmarkt insgesamt. Alleine die Dimension von zuletzt rund 45 Mio. Arbeitsstunden, die jährlich geleistet werden, aber weder in Zeit noch in Geld abgegolten werden, zeigt, dass es massive Ungleichgewichte bei den AkteurInnen am Arbeitsmarkt gibt.

45 Mio. Arbeitsstunden bedeuten eine einseitige Umverteilung von „Renten“ zu Gunsten der Unternehmen, einen entsprechenden Einkommensverlust der ArbeitnehmerInnen von 1 bis 1,2 Mrd. Euro pro Jahr und auch eine vergebene Chance das bestehende Arbeitsvolumen gerechter aufzuteilen. Mit letzterem ist gemeint, dass Arbeitssuchende wohl gerne einen wesentlichen Teil dieses Volumens gegen Bezahlung fairer Einkommen übernehmen würden.

Aus Sicht des einzelnen Arbeitnehmers bzw. der einzelnen Arbeitnehmerin führt eine Nicht-Vergütung von offensichtlichen Mehrleistungen auch zu einer Schieflage zwischen Arbeitseinsatz und dessen Wertschätzung (vgl. Effort-Reward-Modelle bzw. Studien zu Gratifikationskrisen, Siegrist 1996). Fragen des Selbstwerts sind dabei ebenso tangiert wie Fragen der Selbstbestimmtheit und der Lebensqualität allgemein.

Leider gibt es keine international vergleichbaren Daten in diesem Bereich, umso mehr gilt es die Verfügbarkeit dieses Indikators im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung für Österreich zu erhalten.

3.2.3.2 Zielwert

Jede geleistete Arbeitsstunde trägt zur Wertschöpfung der heimischen Volkswirtschaft bei. Sie soll entsprechend abgegolten werden – sei es in Geld oder in Freizeit. Ein Zielwert von „0“

unvergüteten geleisteten Mehrarbeits- und Überstunden ist eine Frage der Fairness und Ausdruck des Respekts gegenüber jenen ArbeitnehmerInnen, die sich über ihre Normalarbeitszeit hinaus für ihr Unternehmen einsetzen.

3.2.3.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Vergleicht man die Volumina vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise mit den Daten von 2017 so zeigt sich, dass ein Rückgang sowohl beim Mehrarbeits-/Überstundenvolumen wie auch bei dem Anteil der unvergüteten Mehrarbeits-/Überstunden zu verzeichnen ist. Die geleisteten Mehrarbeits-/Überstunden sanken um knapp 118 Mio. Stunden gegenüber 2007. Der Rückgang ist vor allem bei den Männern (-92 Mio. Stunden) augenscheinlich, die auch insgesamt das größte Mehrleistungsvolumen leisten.

Selbst wenn im Bereich der Vergütungsmoral der Unternehmen auf den ersten Blick deutliche Fortschritte erzielt wurden (2007 blieben über 30 % der Mehrleistungen unvergütet, 2017 „nur“ mehr 18 %), darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass gut 45 Mio. Stunden ohne adäquate Gegenleistung (Geld, Freizeit) erbracht werden. Gerade gegenüber Frauen scheint es um die Vergütungsmoral anteilig besonders schlecht zu stehen. Der nicht vergütete Mehrleistungsanteil beträgt ein Viertel, während er bei Männern bei 15 % liegt. Es liegt die Vermutung nahe, dass hier ganz besonders (betriebliche und gesellschaftliche) Machtasymmetrien zum Nachteil der Frauen schlagend werden (vgl. Bergmann et al. 2014).

Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir mit unbefriedigend (= **2 von 4 Punkten**). Das sowohl heuer als auch für die nächsten beiden Jahre zu erwartende starke Wirtschaftswachstum wird das Arbeitsvolumen massiv erhöhen, die Beschäftigungszuwächse werden aus heutiger Sicht aber zu gering ausfallen, um ausreichend das Niveau der Arbeitslosigkeit zu senken und auch die zum Teil desavouierende Kritik an vermeintlich unverhältnismäßig kontrollierenden Regulierungsbehörden seitens der Unternehmen deuten darauf hin, dass die Vergütungsmoral der Unternehmen sich nicht merklich zu bessern scheint.

3.2.3.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Um die Zahl der unvergüteten Mehrarbeits-/Überstunden zu reduzieren, bedarf es vieler Hebel:

Auf unternehmerischer Ebene u.a.:

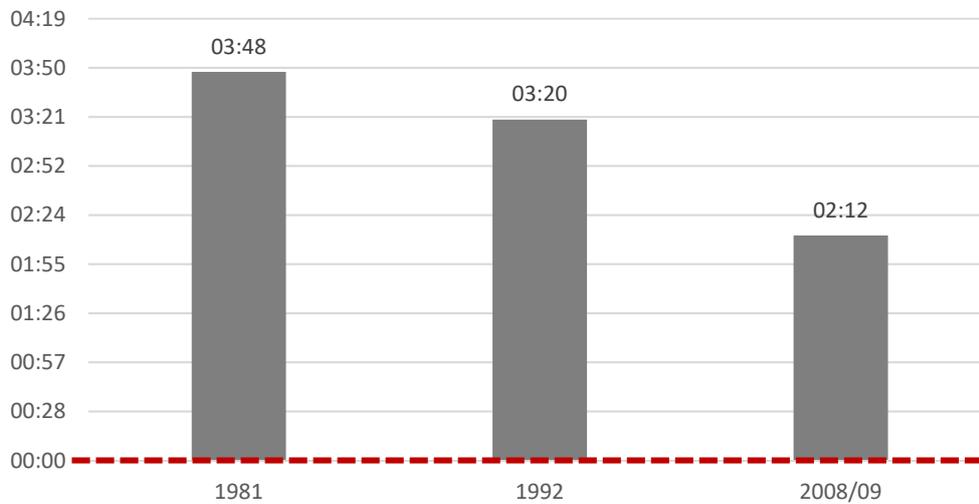
- Etablierung einer neuen Wertschätzungskultur gegenüber den ArbeitnehmerInnen
- Bessere Personalplanung, die eine dauerhafte Überbeanspruchung der ArbeitnehmerInnen vermeidet
- Förderung innovativer Arbeitszeit-Modelle, die die Interessen der Unternehmen und ArbeitnehmerInnen gleichermaßen adressieren

Auf gesetzlicher Ebene gilt es gesellschaftspolitische Gestaltungsspielräume zu nutzen:

- Effektive Arbeitszeit-Kontrollen & die Verdoppelung von ArbeitnehmerInnenansprüchen bei mutwilliger Vorenthaltung von Ansprüchen durch den bzw. die ArbeitgeberIn
- Eine Beschäftigungsoffensive, die einen Beitrag zur nachhaltigen Reduktion der Arbeitslosigkeit leistet und damit auch die Bereitschaft, unentgeltlich (viel) zu arbeiten, senkt
- Förderung innovativer Formen der Arbeitszeit-Verkürzung und das Aufbrechen von bestehenden Erwerbsmustern im Familienverbund mit Kindern (derzeit dominantes „1 1/2-Modell“: Männer arbeiten Vollzeit, Frauen eher Teilzeit, siehe Huemer et al. 2017: 42) durch bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie

3.2.4 Unbezahlte Arbeit

Abbildung 13: unbezahlten Arbeit, Differenz zwischen Frauen und Männern (h/W)



Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

3.2.4.1 Beschreibung

Die Verteilung der nicht bezahlten Haus-, Betreuungs- und Versorgungsarbeit zwischen Frauen und Männern zeigt auf, inwieweit die Last der Reproduktion zwischen den Geschlechtern ungleich verteilt ist.

Dieser Indikator spiegelt den Umgang mit gesellschaftlich unverzichtbarer, aber nicht entlohnter Arbeit, ohne die es keinen bezahlten Arbeitsmarkt geben könnte, wider. Derzeit liegt die Hauptlast bei den Frauen, die fast doppelt so viel unbezahlte Arbeit leisten wie Männer (4 Stunden 53 Minuten zu 2 Stunden 41 Minuten).

Aus zwei Gründen wird der Gender Gap bei diesem Indikator gewählt:

1. Als Indiz für die Gleichstellung von Frauen und Männern, da die ungleiche Verteilung eines der größten Hindernisse für die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt ist; sowie
2. als Hinweis auf die generelle Entlastung der Haushalte von Betreuungs- und Versorgungsarbeit. Diese erfolgt durch die gesamtgesellschaftliche Übernahme in Form von bezahlten Tätigkeiten in der Kinderbetreuung und Pflege. Da von dieser Entlastung vorrangig Frauen profitieren, die ja den größeren Teil der unbezahlten Arbeit leisten, reduzieren diese Maßnahmen den Gender Gap.

Dabei gibt es jedoch keine sinnvolle Zielgröße für das Ausmaß der Verlagerung unbezahlter Arbeit. Zwar ist eine Entlastung der Haushalte durch eine qualitätsvolle soziale Infrastruktur positiv zu bewerten. Aber auch eine Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit mit entsprechendem Lohnausgleich ist eine wohlstandsorientierte politische Maßnahme, die es den Menschen ermöglicht, sich verstärkt unbezahlt um andere Menschen zu kümmern. Es ist dabei davon auszugehen, dass sich mit der Arbeitszeitverkürzung auch Männer verstärkt im unbezahlten Bereich engagieren würden – womit wiederum der Gender Gap sinken würde.

3.2.4.2 Zielwert

Der Zielwert beträgt bei diesem Indikator 0. Auch wenn die Erreichung dieses Werts nicht in greifbarer Nähe liegt, bleibt die gesamtgesellschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern ein Ziel, auf das sich wohstandsorientierte Politik hinbewegen muss. Dieser Wert würde dem Bestwert der Skala des Wohlstandsberichts von 4 Punkten entsprechen.

3.2.4.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Daten zur unbezahlten Haus-, Betreuungs- und Versorgungsarbeit werden leider nur sehr sporadisch erhoben. Entsprechende Zeitverwendungserhebungen fanden in den Jahren 1981, 1992 und 2008/09 statt. Dabei ist in den 16 Jahren zwischen den beiden letzten Erhebungen zum einen ein Rückgang der unbezahlten Arbeit insgesamt zu beobachten (von 5 Stunden 30 Minuten auf 4 Stunden 53 Minuten), wie auch eine deutliche Reduktion des Gender Gaps. Verrichteten Frauen 1992 noch wöchentlich 3 Stunden 20 Minuten mehr unbezahlte Arbeit pro Woche als Männer, waren es 2008/09 nur mehr 2 Stunden 12 Minuten.

Ursachen dafür sind sicherlich das deutlich bessere Angebot von Kinderbetreuung (trotz Mängel mehr Plätze und bessere Öffnungszeiten), progressive Reformen bei den Familienleistungen – insbesondere das Kinderbetreuungsgeld (kürzere Modelle, nicht übertragbarer Anteil für zweiten Elternteil, einkommensabhängige Variante) –, teilweise Auslagerung (Putzpersonal, Take Away) wie auch ein gewisser Kulturwandel, aufgrund dessen Männer sich mehr in der Hausarbeit und/oder Kinderbetreuung engagieren.

Problematisch bei diesem Indikator ist, dass Zeitverwendungserhebungen viel zu selten durchgeführt werden und Entwicklungen daher nur schlecht beobachtbar sind. Die letzte Erhebung liegt bereits fast zehn Jahre zurück, die nächste dürfte nicht vor 2020 stattfinden. Da unbezahlte Haus-, Betreuungs- und Versorgungsarbeit jedoch eine zentrale gesellschaftspolitische Kenngröße ist, wäre es dringend erforderlich, Zeitverwendungserhebungen in regelmäßigen, nicht zu langen Abständen durchzuführen. Ideal wäre alle fünf Jahre.

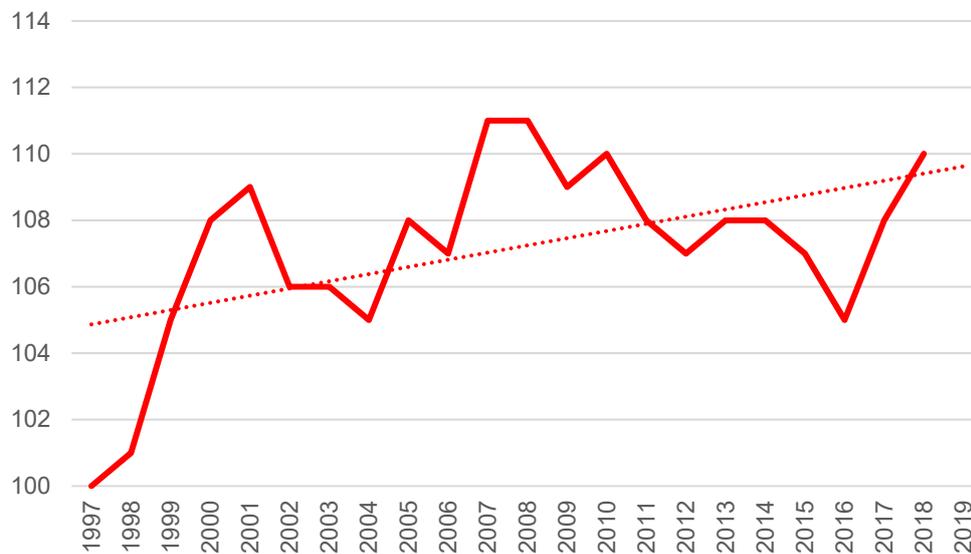
In einem harmonisierten Vergleich von Zeitbudgeterhebungen in 16 europäischen Staaten, die zwischen 1998 und 2004 durchgeführt wurden (Aliaga 2006), hat sich Italien mit 3 Stunden 45 Minuten als das Land mit dem höchsten Gender Gap herausgestellt. Weist man diesem Wert die niedrigste Punktezahl von 0 auf der Skala zu, so ergibt sich für Österreich ein Wert von 1,7. Damit ergibt sich gegenüber der letzten Zeitverwendungserhebung von 1992 doch eine deutliche Verbesserung. Damals hätte Österreich 0,5 Punkte erhalten. Allerdings ist der Abstand zum besten Land, Schweden, das 2,7 Punkte erreicht, noch immer recht hoch. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte werden als Gesamtbewertung **2 Punkte** vergeben.

3.2.4.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohstandsorientierte Politik

Um die gleiche Verteilung unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern zu fördern, braucht es zwei Ansätze: einerseits den Ausbau qualitativvoller sozialer Dienstleistungen im Bereich der Kinderbildung bzw. der Pflege und Betreuung, sowie den Ausbau ganztätiger Schulformen; Andererseits müssen sowohl das Steuern- und Abgabensystem wie auch die Familienförderung so umgebaut werden, dass eine partnerschaftliche Teilung der unbezahlten Arbeit und der Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern gefördert wird bzw. negative Anreize (wie der Alleinverdienerabsetzbetrag) beseitigt werden.

3.2.5 Qualität der Arbeit

Abbildung 14: Arbeitsklimaindex Österreich gesamt



Quelle: AK OÖ.

3.2.5.1 Beschreibung

Die Erwerbsarbeit spielt im Leben der meisten Menschen alleine quantitativ eine große Rolle. Sie verschafft aber nicht nur materielle Möglichkeiten, sondern ist ein wesentliches Element für die gesellschaftliche Einbindung und subjektive Sinnstiftung. Erwerbsarbeit kann aber auch eine Quelle von Problemen sein und damit massive Auswirkungen auf die Lebensqualität haben. Für ein hohes Niveau an Wohlstand und Wohlbefinden geht es daher nicht nur darum, irgendeine Beschäftigungsmöglichkeit, sondern gute Arbeit zu haben. Es geht in zunehmenden Maß also auch um die Qualität der Arbeit.

1996 beauftragte die AK Oberösterreich die Sozialforschungsinstitute IFES und SORA mit der Ausarbeitung eines umfassenden Indikators, der die subjektive Komponente der Arbeitswelt bzw. die gesamtgesellschaftliche Arbeitszufriedenheit der unselbständig Beschäftigten in Österreich erfassen kann. Das Ergebnis – der Arbeitsklima Index – wird seit 1997 halbjährlich per repräsentativer Umfrage erhoben und umfasst u.a. die Bereiche Arbeitsbedingungen, Perspektiven, Betriebsklima, angemessene Entlohnung, Stress und andere gesundheitliche Aspekte.

3.2.5.2 Zielwert

Skaliert ist der Arbeitsklima Index auf das erste Umfrageergebnis 1997, das gleichzeitig auch dem historischen Tiefststand entspricht. Mit 112 Punkten wurde im 2. Halbjahr 2007 der bisherige Höchststand erreicht.

Ziel ist ein nachhaltig hohes Niveau der Arbeitsqualität, das sich in einem hohen Punktestand im Arbeitsklima Index widerspiegeln würde.

3.2.5.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Während in den ersten zehn Jahren der Erhebung ein ziemlich kontinuierlicher Aufwärtstrend zu beobachten war, kam es seit 2008, im Zuge der Krise, zu einer Abwärtsbewegung. Parallel zum erstarkenden Konjunkturaufschwung stieg der Wert in der jüngsten Vergangenheit wieder an, hat jedoch seinen Höchstwert von 2007 nicht wieder erreicht. Die Zunahme ergibt sich aus den subjektiv besseren Karrierechancen, der steigenden Zufriedenheit mit dem Einkommen sowie dem in der Arbeitswelt allgemein steigenden Optimismus durch den wirtschaftlichen Aufschwung.

Würde sich dieser Trend fortsetzen, könnte 2019 ein neuer Höchststand erreicht werden; Luft nach oben würde aber auch dann noch bleiben. Abwärtsrisiken hängen normalerweise mit der Konjunktur zusammen, sowie mit der gleichläufigen psychischen und physischen Belastung durch vermehrte Überstunden und Effizienzdruck.

Die aktuelle und künftige Entwicklung des Arbeitsklimas bewerten wir mit **3 von 4 Punkten**. Wir haben in unserer Einschätzung die Ankündigung der Bundesregierung, die rechtlichen Schranken für Abweichungen von der Normalarbeitszeit zu lockern, allerdings noch nicht berücksichtigt, da sie derzeit noch zu unklar ist.

3.2.5.4 Indikatoren-spezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

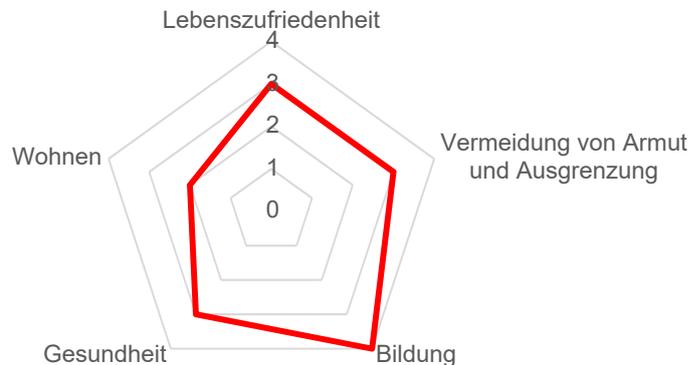
Eine Verbesserung der Qualität der Arbeit hängt von verschiedenen Faktoren ab. Da wäre zum einen die politische Ebene, auf der die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen festgelegt werden. Hier gibt es im Regierungsprogramm einige Hinweise darauf, dass der Druck auf ArbeitnehmerInnen in der Arbeit eher erhöht wird, vor allem durch entgrenztere Arbeitszeiten (z.B. geringerer gesetzlicher Schutz vor überlangen Tages- und Wochenhöchstleistungszeiten, ferner verkürzte Ruhezeit in Tourismusberufen). Durch verstärkten Druck auf Arbeitslose könnte die Qualität der Arbeit allgemein leiden, weil schlechte Bedingungen eher akzeptiert werden müssen.

Ein großer Trend über die letzten 20 Jahre ist der Rückgang der Unfall- und Verletzungsgefahr. Dies liegt nicht nur am technischen Fortschritt, sondern auch an Verbesserungen der Arbeitsschutzgesetze. Damit es in diesem Bereich des Arbeitslebens nicht zu Rückschritten kommt, ist darauf zu achten, dass es bei den Debatten über „Better Regulation“ und „Gold Plating“ bzw. der seitens der Bundesregierung geplanten Deregulierung zu keinen Rückschritten kommt.

Zum anderen hängt die Qualität der Arbeit von branchenbezogenen und innerbetrieblichen Entwicklungen und Aushandlungsprozessen ab: Bei Berufsgruppen bzw. Branchen wie Bau, Reinigung oder Transport, in denen der Arbeitsklima Index regelmäßig nur unterdurchschnittliche Werte ergibt, sind gezielt Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität zu setzen. Auch gilt es verstärkt psychische Stressfaktoren wie Isolation am Arbeitsplatz oder die Möglichkeit der Zeiteinteilung zu adressieren, da hier eine im Zeitverlauf stärkere Belastung zu erkennen ist.

3.3 Lebensqualität

Abbildung 15: Zielbewertung „Lebensqualität“ (15/20)



Quelle: eigene Darstellung.

Beschreibung

Die Dimension Lebensqualität fasst Wohlstand wohl am unmittelbarsten. Schon die Empfehlungen der Stiglitz-Kommission betonen, dass Aspekte der Lebensqualität nur durch einen Mix aus subjektiven Beurteilungen (bspw. Umfragedaten zur Selbsteinschätzung der Gesundheitssituation) und objektiven Daten (bspw. tatsächliche Lebenserwartung, ev. untergliedert nach sozialer Lage) adäquat dargestellt werden können. Sie spannen dabei thematisch einen weiten Bogen, der von der Arbeitssituation über Bildung und die Qualität des Wohnens bis zu Fragen von sozialer und physischer Sicherheit sowie Beteiligungsmöglichkeiten und Institutionen reicht.

Im Projekt „Wie geht’s Österreich?“ wird Lebensqualität aktuell in den folgenden sieben Subdimensionen beschrieben: Soziale Teilhabe und Armut, Gesundheit, Bildung, physische Unsicherheit, Qualität der gesellschaftlichen Organisation, Wohnen, subjektives Wohlbefinden und Freizeit; produktive Aktivitäten und Freizeit werden nunmehr in der Dimension Materielle Wohlstand berücksichtigt. Den genannten Bereichen wird ein breites Spektrum an Schlüssel- und Subindikatoren zugeordnet, das im Einklang mit den Empfehlungen der Stiglitz-Kommission gleichermaßen subjektive (bspw. physisches Unsicherheitsempfinden, gesamte Lebenszufriedenheit, Vertrauen ins politische System) wie objektive Daten (bspw. Tertiärquote in der Bildung, frühzeitige Sterblichkeit, Tötungsrate) umfasst.

Wie Statistik Austria weichen auch wir bei der Zuordnung des für individuellen und gesellschaftlichen Wohlstand gleichermaßen bedeutenden Aspekts der Arbeit und Zeitverwendung von den Empfehlungen der Stiglitz-Kommission ab. Aufgrund ihrer hohen interessenpolitischen Bedeutung widmen wir der Betrachtung der Arbeit – in Übereinstimmung mit den Zielen des magischen Vielecks (siehe Einleitung) – eine eigene Dimension. Trotz dieser Verschlinkung der Dimension Lebensqualität ist aber weiterhin eine Auswahl zu treffen, wie Lebensqualität zuverlässig mit nur fünf Indikatoren dargestellt werden kann. Wir setzen daher auch in der Folge interessenpolitische Schwerpunkte.

Dabei fokussieren wir – neben dem Kernindikator zur Lebenszufriedenheit insgesamt – auf die besonders bedeutsamen Aspekte Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Die Indikatoren zur Lebenszufriedenheit sowie zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung stimmen mit den Schlüsselindikatoren von Statistik Austria überein. Beim Thema Wohnen haben wir uns hingegen dazu entschieden, die politisch höchst brisante Frage der Leistbarkeit in den Vordergrund zu rücken (bei Statistik Austria nur ein Nebenaspekt). Gesundheitsfragen beurteilen wir anhand der Vereinbarkeit von Gesundheit und Beruf, bezüglich Bildung berücksichtigen wir auch Abschlüsse unterhalb der Tertiärstufe in unserem Schlüsselindikator.

Diese Auswahl soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir auch die Tragfähigkeit sozialer Beziehungen, das individuelle Sicherheitsempfinden sowie die Möglichkeiten politischer Mitbestimmung und das Vertrauen ins politische System als überaus relevante Aspekte der Lebensqualität betrachten. Wir denken allerdings, dass sich vieles davon im Indikator zur Lebenszufriedenheit insgesamt widerspiegelt. Sinken die entsprechenden Werte, könnte das darauf hinweisen, dass das persönliche Leben – bspw. aufgrund von Prekarisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt oder schlechten Jobchancen – als unsicherer empfunden wird und politischer Handlungsdruck besteht.

Bewertung

Insgesamt bewerten wir die zu erwartende mittelfristige Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 mit **15 von 20 Punkten**. Damit wird unserer Meinung nach das Ziel einer hohen Lebensqualität in Österreich gut erfüllt; nun gilt es, diesen erfreulichen Befund auch für die Zukunft politisch abzusichern.

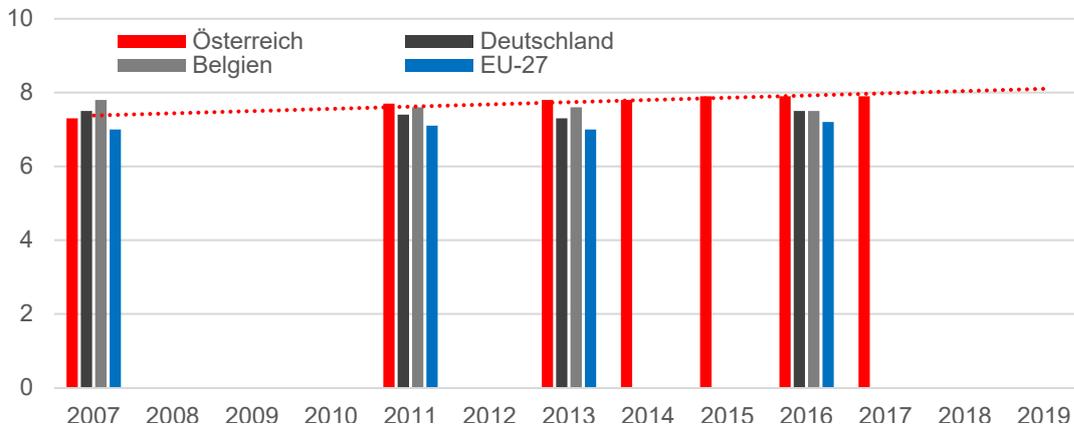
Wir sehen bei allen Indikatoren Fortschritte – mit Ausnahme des Wohnindikators, da die Wohnkosten in Österreich zuletzt kräftig gestiegen sind. Die Lebenszufriedenheit hat sich in Österreich in den letzten zehn Jahren erhöht und liegt nicht nur deutlich über dem EU-Durchschnitt, sondern auch über den Werten in unseren Vergleichsländern Deutschland und Belgien. Auch bei der Reduktion von Armut und Ausgrenzung – eines der wichtigsten Ziele der Europa 2020-Strategie – verläuft die Entwicklung in Österreich positiv. Beim höchsten Bildungsabschluss – als Prädiktor für das Selbstverwirklichungsempfinden – bewegt sich Österreich im europäischen Durchschnitt. Und die Vereinbarkeit von Gesundheit und Beruf sollte sich angesichts der guten Konjunktur weiter verbessern.

Um diesen positiven Befund zu halten, ist aber auch zukünftig eine Verteidigung des österreichischen Wohlstandsmodells vonnöten. Nicht nur die Lebensqualität hängt entscheidend von einer aktiven Arbeitsmarkt- und Einkommenspolitik ab. Auch die für 2020 angestrebte Reduktion von Armut und Ausgrenzung erfordert die Aufrechterhaltung des erfolgreichen österreichischen Sozialstaatsmodells mit zentralen Elementen wie Mindestsicherung, Notstandshilfe und aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Insgesamt zeigt sich, dass Österreich seine vergleichsweise gute Position in wesentlichen Aspekten der Lebensqualität in den letzten Jahren weiter festigen konnte. Nun gilt es, die vielfach positive Entwicklung durch stabile Institutionen – und allenfalls behutsame Reformen – zu verstetigen. In diesem Sinne ist auch die erfolgreiche Wohnpolitik aus sozialem Wohnbau und Mietenregulierung progressiv weiterzuentwickeln und der freie Hochschulzugang zu verteidigen.

3.3.1 Lebenszufriedenheit

Abbildung 16: durchschnittliche Lebenszufriedenheit (Skala von 0 bis 10)



Quelle: Eurofound (2007/11/16), Statistik Austria (für Ö ab 2013), Eurostat (2013).

3.3.1.1 Beschreibung

Schon seit Anfang der 2000er Jahre gibt es immer wieder Befragungen zur Lebenszufriedenheit von Menschen, deren Ziel es ist, die subjektive Bewertung des eigenen Lebens in der Bevölkerung zu messen. Der Indikator „Lebenszufriedenheit“ ist seit einigen Jahren auch Teil der „8+1 Dimensionen“ zur Messung von Lebensqualität und wurde im Rahmen der EU-SILC-Befragung 2013 EU-weit erhoben. Für Österreich gibt es seitdem eine Zeitreihe. Konkret wird gefragt: „Wie zufrieden sind Sie mit Ihrem Leben insgesamt? Bitte antworten Sie auf einer Skala von 0 bis 10, wobei 0 für „überhaupt nicht zufrieden“ und 10 für „vollkommen zufrieden“ steht.“

Derlei Messungen sind zwar stets subjektiv angelegt, sie können aber dennoch hilfreich sein, um Schlussfolgerungen auf objektive Faktoren zu ziehen. Ist die Lebenszufriedenheit in einem Land insgesamt niedrig, so wird dies teils mit objektiven Faktoren – wie einem niedrigen Einkommen, einem schlechten Gesundheitszustand oder geringen Selbstverwirklichungschancen – in Verbindung gebracht. Ist die Lebenszufriedenheit in einem Land insgesamt eher hoch, so wird angenommen, dass dies auch mit guten, sozialen Bedingungen im Land zusammenhängt (Ausnahmen bestätigen die Regel). Es ist zwar nicht zu vermeiden, dass in den Indikator „Lebenszufriedenheit“ auch aktuelle Faktoren und Gefühlslagen miteinfließen, allerdings sollen diese durch den Teilsatz „... mit ihrem Leben insgesamt“ relativiert und die Befragten dazu gebracht werden, ihr Leben in einem größeren Zusammenhang zu betrachten und einzuschätzen.

3.3.1.2 Zielwert

Der Indikator „Lebenszufriedenheit“ reicht von 0 (überhaupt nicht zufrieden) bis 10 (sehr zufrieden), womit 10 der zu erstrebende Zielwert ist, der natürlich nie vollständig erreicht werden kann. Dennoch gilt es ein möglichst hohes und stabiles Niveau an Lebenszufriedenheit in einem Land zu erreichen. Die Entwicklung schätzen wir dann als sehr positiv ein, wenn von einer kontinuierlichen Verbesserung ausgegangen werden kann, was in Österreich auch der Fall ist. Mit 7,9 Punkten lag der österreichische Wert 2016 deutlich über dem EU-Schnitt von 7,2 (4. höchster Platz in der EU, nach Dänemark, Finnland und Luxemburg). In den auf Grund ihres allgemeinen Wohlstandsniveaus vergleichbaren Staaten wie etwa Deutschland oder Belgien, sehen wir ebenfalls hohe, aber leicht niedrigere Werte als in Österreich (2016 jeweils 7,5). Besonders spannend ist hier der Anteil der „sehr zufriedenen Personen“: Während in Österreich

rund 38 % der Befragten eine sehr hohe Zufriedenheit aufweisen, sind es in den EU-28 insgesamt nur 22 %. Auch in Deutschland und Belgien finden wir mit 25 % und 21 % eher mit dem EU-Schnitt vergleichbare Werte; der österreichische Wert ist hier deutlich höher.

3.3.1.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Die Entwicklung ist insgesamt durchaus positiv: Der Wert stieg im letzten Jahrzehnt (2007-2016) an und liegt nun seit einigen Jahren relativ konstant bei 7,9 von 10 Punkten. Ähnlich verhält es sich mit dem Anteil der „sehr zufriedenen Personen“, der in den letzten Jahren bei rund 37-38 % lag. Männer sind in der Regel etwas zufriedener als Frauen, wobei hier stets auch statistische Schwankungen mitbedacht werden müssen (8 zu 7,9). Personen zwischen 35-49 sind die „zufriedenste“ (8,2), die 18-24-Jährigen die „unzufriedenste“ (7,6) Altersgruppe.

Wie bereits aus der historischen Studie zu den „Arbeitslosen von Marienthal“ bekannt, wirkt sich im Kapitalismus (in dem die soziale Inklusion und Integration vorwiegend über das Lohnarbeitsverhältnis vollzogen wird) der Beschäftigungsstatus auf das subjektive Wohlbefinden aus. Dies sehen wir auch in den aktuellen Daten: Personen mit einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis wiesen 2016 mit einem Zufriedenheitswert von 8,2 einen höheren Wert auf als Arbeitslose mit 7,6. Obwohl wir uns in einer Phase wirtschaftlicher Erholung und sinkender Arbeitslosenquote befinden, erscheint es wichtig, sich die Auswirkung von Arbeitslosigkeitserfahrungen auf das Wohlbefinden immer wieder zu vergegenwärtigen. Ein wichtiger Einflussfaktor ist auch der Gesundheitszustand: Je gesünder sich jemand fühlt, umso zufriedener ist er oder sie.

Die Statistik Austria weist weiters darauf hin, dass die Lebenszufriedenheit besonders stark vom Einkommen der befragten Personen abhängt: So lag die mittlere Lebenszufriedenheit 2016 bei der untersten Einkommensgruppe bei 7,5, während sie bei der obersten Einkommensgruppe bei 8,3 lag. Eine Studie von Lipps und Oesch (2017) belegt einen ähnlichen Zusammenhang für Deutschland und die Schweiz: Personen mit höherem sozialem Status sind signifikant zufriedener als jene mit geringerem sozialem Status. Dies ist angesichts der aktuellen Entwicklungen am Arbeitsmarkt (Stichwort: Zunahme von sogenannten „atypischen Beschäftigungsverhältnissen“ bzw. Segmentierung am Arbeitsmarkt) ein eher bedenklicher Befund. Klaffen die Arbeitsverhältnisse weiter auseinander, so könnte dies auch vermehrt bei den Einkommen bemerkbar werden und damit einen negativen Einfluss auf die Lebenszufriedenheit haben.

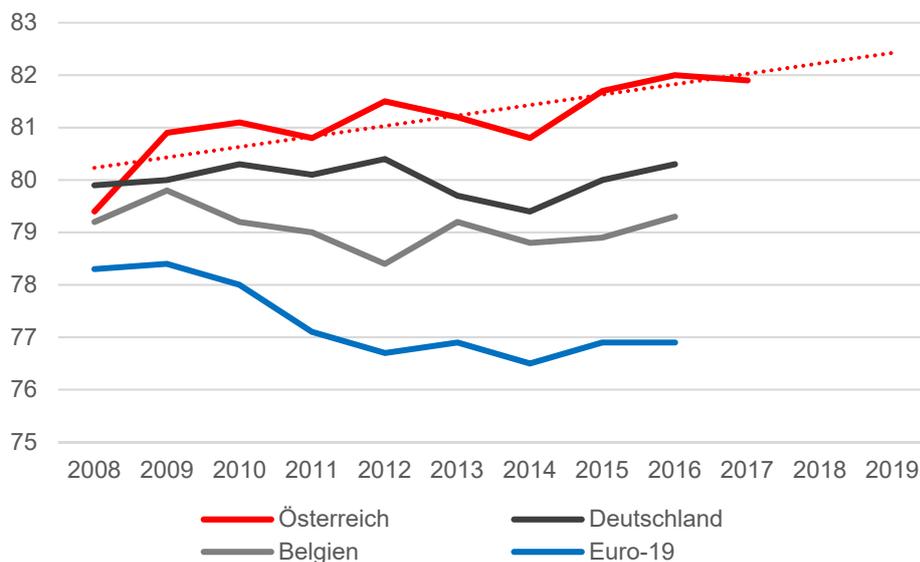
Die aktuelle und künftige Entwicklung in Österreich bewerten wir daher gut (= **3 von 4 Punkten**). Der vergleichsweise hohe Wert ist erfreulich, auch seine Konstanz ist hervorzuheben. Allerdings gilt es die starke Abhängigkeit der Lebenszufriedenheit vom Einkommen und dem Beschäftigungsstatus sowie den Anteil der rund 12 % konstant „nicht Zufriedenen“ zu beachten.

3.3.1.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Um die subjektive Lebenszufriedenheit zu stabilisieren bzw. die bestehenden Probleme zu beheben, gibt es mehrere Handlungsoptionen. Einerseits muss an dem „österreichischen Modell“ eines gut ausgebauten Sozialstaates mit stark umverteilender Wirkung weiter festgehalten werden. Eine wichtige Rolle für die Lebenszufriedenheit spielt vor allem ein gut ausgebautes Gesundheitssystem, welches den Menschen ermöglicht, möglichst lange gesund zu leben bzw. in Phasen von Krankheit und Alter unterstützend wirkt. Auch gute, kollektivvertraglich abgesicherte Arbeitsverhältnisse sowie eine möglichst geringe Arbeitslosenrate müssen weiterhin zentrale, gesellschaftliche Ziele bleiben. Andererseits müssen spezifische Analysen und darauf aufbauend politische Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation der Gruppe der „nicht Zufriedenen“ entwickelt sowie einer weiteren Prekarisierung und Segmentierung am Arbeitsmarkt etwas entgegengesetzt und die Inklusion besonders vulnerabler Gruppen in den Arbeitsmarkt (z.B. ältere ArbeitnehmerInnen) weiter vorangetrieben werden.

3.3.2 Vermeidung von Armut und Ausgrenzung

Abbildung 17: Anteil der nicht armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Personen



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

3.3.2.1 Beschreibung

Eines der fünf Hauptziele der Europa 2020-Strategie ist es, die Armut in der EU massiv zu reduzieren und zumindest 20 Millionen Menschen aus der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung herauszubekommen. Die Krise (und insbesondere ihre austeritätspolitische Bewältigung) hat dieses ambitionierte Ziel in den letzten Jahren vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Ein wichtiges Mittel, um zu messen, ob die EU dieses Ziel erreichen kann, ist der Indikator „armuts- oder ausgrenzungsgefährdet“ (AAG). Dieser umfasst nach Definition der Europa 2020-Strategie drei Dimensionen: 1) „Armutgefährdung“, 2) „erhebliche materielle Deprivation“ und 3) „Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität“. Der Indikator kann zwischen 0 und 100 % liegen.

Als „armutsgefährdet“ werden jene Personen bezeichnet, deren Äquivalenz-Nettohaushaltseinkommen unter der Armutgefährdungsschwelle von 60 % des Median liegt. Als erheblich materiell depriviert gelten Personen in Haushalten, die sich grundlegende Dinge, wie die Wohnung angemessen warm zu halten, eine Waschmaschine, ein Fernsehgerät, ein Telefon oder Handy, ausreichend zu essen etc. nicht leisten können. „Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität“ sind jene Haushalte, in denen weniger als 20 % des Erwerbspotentials des Haushaltes der Personen zwischen 18 und 59 Jahren, ausgeschöpft wird. Weniger als 20 % Erwerbsintensität entspricht in einem Einpersonenhaushalt einer ganzjährigen Erwerbstätigkeit von maximal sieben Wochenstunden. Insbesondere die folgenden zwei Faktoren können den Indikator „AAG“ ansteigen lassen: zu geringe Sozialtransfers und zu niedrige Einkommen (Phänomen der „Erwerbsarmut“).

Eine „Umkehrung“ des Indikators „armuts- oder ausgrenzungsgefährdet“ in „nicht armuts- oder ausgrenzungsgefährdet“ (nAAG) weist den Weg zum politischen Ziel: dem schrittweisen, aber vollständigen Abbau der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in einem so reichen Land wie Österreich.

3.3.2.2 Zielwert

Der wünschenswerte Zielwert beim Indikator „nAAG“ ist damit 100 %. Derzeit gelten noch rund 18 % der Bevölkerung als armuts- und ausgrenzungsgefährdet, davon rund 14 % als armutsgefährdet, 3 % als erheblich relativ depriviert und rund 8 % als in Haushalten mit sehr niedriger oder keiner Erwerbstätigkeit lebend. Damit sind rund 82 % der Bevölkerung nicht armuts- und ausgrenzungsgefährdet. In absoluten Zahlen heißt das, dass von den rund 8,7 Mio. ÖsterreicherInnen rund 7,2 Mio. nicht armuts- und ausgrenzungsgefährdet sind. Dies ist im europäischen Vergleich ein durchaus hoher Wert, nur wenige EU-Mitgliedstaaten, wie Dänemark oder Tschechien haben einen höheren Wert. Der Wert der Euro-19-Länder liegt insgesamt bei rund 77 %. In Ländern mit ähnlichem Wohlstandsniveau wie Österreich, etwa in Belgien oder Deutschland sind die Werte mit 79 % bzw. 80 % auf einem etwas niedrigeren, aber vergleichbaren Niveau. Besonders niedrig ist der Indikator in den ost- bzw. südeuropäischen Ländern, wie etwa Bulgarien mit rund 60 % oder Griechenland mit rund 64 %.

3.3.2.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der Wert des Indikators „nAAG“ nimmt in Österreich in den letzten Jahren leicht zu: 2008 lag er noch bei 79 %, 2016 liegt er bei 82 %, im Jahr 2014 gab es einen leichten Einbruch auf unter 81 %. ExpertInnen schätzen diese Entwicklung jedoch nicht als signifikant ein. In absoluten Zahlen hieße das, dass in Österreich seit 2008 rund 157.000 Personen nicht mehr armuts- oder ausgrenzungsgefährdet sind. Um die nationale Umsetzung des Europa 2020-Ziels zu erreichen (235.000 Personen), müssten demnach noch rund 78.000 Betroffene aus der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung herausgeholt werden.

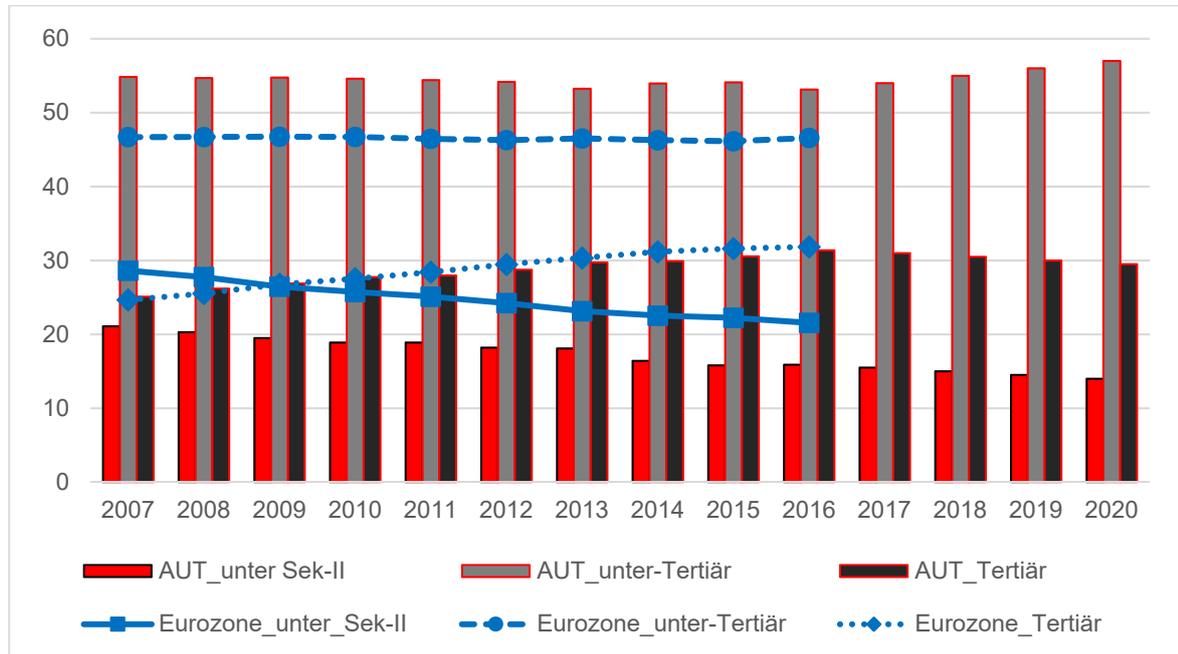
Im europäischen Vergleich wird deutlich, wie stabil die positive Entwicklung in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten bei diesem Indikator ist. Im Euro-19-Raum zeigt sich ein leichter Trend nach unten im Zehn-Jahres-Vergleich. In Belgien ging der Indikator in den Krisen Jahren leicht zurück und erholt sich langsam wieder auf dem Vorkrisenniveau; in Deutschland ist eine ähnliche, wenngleich etwas verspätete Entwicklung in den Daten zu sehen. Ein wichtiger Erklärungsfaktor hierfür ist sicherlich der stark ausgebaute und umverteilende Sozialstaat in Österreich: Insbesondere bei den Geldleistungen im Krankheitsfall sowie bei der Alterssicherung liegt Österreich im EU-Schnitt vergleichsweise gut, auch die Umverteilungsleistung von hohen zu niedrigen Einkommen ist hervorzuheben. Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir daher, insbesondere im internationalen Vergleich mit gut (= **3 von 4 Punkten**).

3.3.2.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Ziel muss es vorderhand sein, das nationale Europa 2020-Ziel zu erreichen. Österreich ist hierfür derzeit auf einem guten Weg. Um das Ziel zu erreichen, muss sowohl auf der Ebene des Sozialstaates wie auf dem Arbeitsmarkt angesetzt werden: Die Notstandshilfe ist ein wichtiger Teil des sozialen Netzes. Ziel progressiver Politik muss es daher sein, die Notstandshilfe weder zeitlich zu befristen bzw. überhaupt zu streichen. Auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung muss stets an die Armutsgefährdungsschwelle angepasst werden und sollte nicht, wie in politischen Diskussionen derzeit oft vorgeschlagen wird, nach oben hin gedeckelt werden, da dies vor allem Kinder in die Armutsgefährdung bringt. Die beste Vorsorge gegen Armut ist jedoch eine Beschäftigung, von der man gut leben kann, das heißt: die Politik muss sich weiterhin darum kümmern, etwa durch aktive Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigung zu fördern, sowie einer Prekarisierung am Arbeitsmarkt, der Entwicklung eines Niedriglohnsektors und der Ausweitung des Phänomens der „working poor“ entgegenzuwirken.

3.3.3 Bildung

Abbildung 18: Höchster Bildungsabschluss*



Quelle: OECD (Education at a Glance 2017). Ab 2017 eigene Prognose basierend auf bisherigem Trend und unter Berücksichtigung der aktuellen hochschulpolitischen Vorhaben. *Indikator "Unter Sek-II" umfasst auch Personen ohne formellen Pflichtschulabschluss und ist daher berechnet für die Gruppe der 18-64-Jährigen, alle übrigen Indikatoren für die Gruppe der 25-64-Jährigen. Eurozonen-Durchschnitt ohne Malta & Zypern.

3.3.3.1 Beschreibung

Der Bildungsstand gilt als eines der Standardmaße für die Verteilung des formalen Wissenskapitals einer Gesellschaft. Er wird vielfach als Ausdruck für das individuelle Kompetenzniveau einer Person verwendet, aber auch für die daraus folgenden sozioökonomischen Merkmale und Selbsteinschätzungen. Aus Wohlstandsperspektive ist das insofern wesentlich, als der Bildungsstand in starkem Zusammenhang mit anderen Wohlstandsindikatoren – wie dem persönlichen Einkommen, den sozialen Lebensbedingungen oder auch dem Gesundheitsstatus – steht. Dies gilt insbesondere in modernen Wissensgesellschaften, da Bildungsabschlüsse dort den dominanten Verwertungsbedingungen im Wettbewerb um berufliche Platzierung entsprechen.

Mikrosoziologisch gilt der höchste Bildungsabschluss als Hinweis auf das Selbstverwirklichungsempfinden von Personen. Höhere Bildungsabschlüsse erweitern das Spektrum der möglichen Berufsperspektiven und steigern das Potential zur subjektiven Selbstermächtigung. Makrosoziologisch ist der Indikator hingegen insofern besonders wertvoll, als er infolge der Schulpflicht einen beinahe alle Personen im erwerbstätigen Alter abdeckenden Kennwert darstellt. Damit lässt er sich unmittelbar als Ausdruck der einer Gesellschaft bzw. dem Staat zur Verfügung stehenden Wissenskapazitäten bzw. Fertigkeiten – und damit auch direkt als Indikator für den gesellschaftlichen Wohlstand – lesen. Staatliche Fördermaßnahmen sind folglich an der Steigerung mittlerer oder höherer Bildungsabschlüsse interessiert, nicht zuletzt infolge der sich verändernden Professionsanforderungen an Erwerbstätige.

3.3.3.2 Zielwert

Als zentraler Zielwert im Euroraum wird die Reduktion der Zahl jener Personen angestrebt, die höchstens Pflichtschulabschluss aufweisen – also sogenannte "Early School Leavers" (ESL), die lediglich über das als minimalst definierte Kompetenzniveau einer Gesellschaft verfügen (ISCED 2011-Klassifikationsstufen 0-2). Die nationalen Ziele der Österreichischen Bundesregierung im Rahmen der Europa 2020-Zielsetzung streben eine Reduzierung der ESL auf unter 10 % unter den 18-24-Jährigen an. Bei Annahme von Konstanz in den darüber liegenden Kohorten entspräche dies einem Wert von 14,8 % bei den 18-64-Jährigen.

Eine Erhöhung der Anteile von darüber liegenden Ausbildungen wird insbesondere auch im Hinblick auf den Erwerb fachlicher und berufsbezogener Qualifikationen für eine Beschäftigung angestrebt. Dies gilt einerseits für Ausbildungen zwischen Pflichtschul- und Hochschulabschluss (wie Berufsbildende Mittlere Schulen, Lehrabschlüsse etc.), mehr noch aber für tertiäre Abschlüsse (zur Einteilung und dem österreichspezifischen Verlauf vgl. Schwarzenbacher 2015). Dies hat nicht zuletzt mit der zu beobachtenden Tertiärisierung von vormals noch mit Sekundarstufenabschluss oder postsekundären Ausbildungen zugänglichen Berufen zu tun. Die österreichische Bundesregierung hat in der Europa 2020-Strategie mittlerweile eine Zielvorgabe von 41 % TertiärabsolventInnen unter den 30-34-Jährigen formuliert, was umgerechnet auf die gesamte Erwerbsbevölkerung der 25-64-Jährigen (bei Annahme von Konstanz in den übrigen Kohorten) einem Anteil von ca. 32 % entspricht.

3.3.3.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Österreichs Entwicklung der Bildungsabschlüsse über die vergangenen zehn Jahre zeigt eine erfreuliche Tendenz bezüglich der angestrebten Reduktion der "Early School Leavers". Mit einem prognostizierten Rückgang von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss um 7,1 auf insgesamt 14,0 % der 18-64-Jährigen wird das Ziel für 2020 klar erreicht (damit **4 von 4 Punkten**). Zwar fällt der Rückgang bis 2016 mit 5,2 Prozentpunkten etwas geringer aus als im Schnitt der Eurozonenländer (-6,9), jedoch bewegt sich Österreich grundsätzlich auf einem deutlich niedrigeren Niveau (10-Jahresschnitt: 18,3 %) als die Eurozone insgesamt (10-Jahresschnitt: 30 %). Dies bildet eine bessere Ausgangslage für künftige Maßnahmen zur weiteren Reduktion der Early School Leavers.

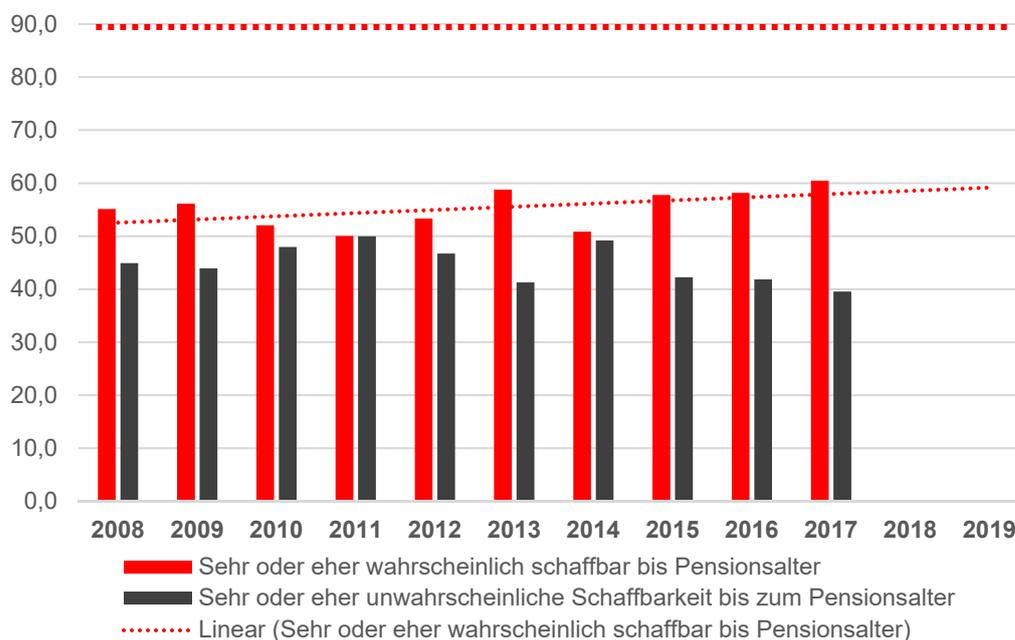
Stellt man diesen Rückgang der Entwicklung der übrigen Bildungsabschlüsse gegenüber, so nahm der Anteil von Personen zwischen Pflichtschul- und Tertiärabschluss (25-64-Jährige) zwar geringfügig ab (-1,7), wenngleich auf einem deutlich höheren Niveau (10-Jahresschnitt: 54,2 %) als in der Eurozone insgesamt (10-Jahresschnitt: 43,4 %). Dies wurde allerdings durch einen Anstieg der Tertiärquote (+6,3) – analog zur Entwicklung der Eurozone (+6,2) – kompensiert.

3.3.3.4 Indikatoren-spezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Die positive Entwicklung einer Reduzierung der "Early School Leavers" dürfte sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Dazu dürften auch einige kürzlich beschlossene Maßnahmen beitragen. So wurde von der SPÖ/ÖVP-Koalition 2016 die Ausweitung der gesetzlich vorgeschriebenen Ausbildungsfortsetzung bis zur Volljährigkeit ("Ausbildung bis 18") beschlossen. Sie soll Jugendliche – v.a. Risikogruppen wie die NEETS (Not in Education, Employment or Training) – nach Vollendung des Pflichtschulalters zur Fortsetzung einer Ausbildung bewegen. Die Maßnahme wird zudem unterstützt durch eine Qualifizierungsoffensive für junge Erwachsene ("Ausbildungsgarantie bis 25"), mit der ein berufsbildender Abschluss erreicht werden kann. Dies lässt einen weiteren Anstieg der AbsolventInnen mit mehr als Pflichtschulabschluss erwarten.

3.3.4 Gesundheit

Abbildung 19: Gesundheitsbezogene Verbleibperspektiven im ausgeübten Beruf



Quelle: AK OÖ (2018), eigene Berechnungen.

3.3.4.1 Beschreibung

Das WIFO zitiert in einer aktuellen Studie (Mayrhuber et al. 2018) Erkenntnisse von Lundberg et al., wonach drei Lebensbereiche den Gesundheitszustand bzw die Ungleichheiten im Gesundheitszustand bestimmen: Bedingungen in der Kindheit, Bedingungen im Erwerbsleben (Arbeitsbedingungen) und ökonomische Ressourcen (Einkommen). Der Indikator „Vereinbarkeit von Beruf und Gesundheit“ bezieht sich vorrangig auf den zweitgenannten Grund, nämlich die gesundheitsrelevanten Arbeitsbedingungen und stellt damit eine Konkretisierung der Wahrnehmungen zum subjektiven Gesundheitszustand, die derzeit im Projekt „Wie geht’s Österreich?“ in allgemeiner Form abgebildet werden, dar.

Die österreichischen Arbeitsmarktdaten belegen – insbesondere für die Gruppe der Älteren (55-64 Jahre) – dass es auch einen klaren Zusammenhang zwischen einem guten Gesundheitszustand und einer erfolgreichen Arbeitsmarktteilnahme gibt. Unser – auf Basis einer IFES-Item-Auswertung des AK OÖ-Arbeitsklima Index – neu entwickelter Indikator thematisiert, ob sich die ArbeitnehmerInnen (ab 15 Jahren) gesundheitlich in der Lage sehen, ihren derzeitigen Beruf bis 65 Jahre (perspektivisches gesetzliches Pensionsantrittsalter für Männer und Frauen) auszuüben. 2017 stufen sechs von zehn ArbeitnehmerInnen ihre gesundheitsbezogene Verbleibperspektive im Beruf als gut ein.

Es ist davon auszugehen, dass sich ein aktuell schlechter Gesundheitsbefund und eine schlechte Selbstprognose in einem bestimmten Beruf auch auf den tatsächlichen Gesundheitszustand im Alter/bei Erwerbsaustritt auswirken (z.B. Arbeitsunfälle und Mortalitätsraten divergieren stark zwischen Berufen und auch „Berufskrankheiten“ streuen beträchtlich in Abhängigkeit der ausgeübten Tätigkeit, siehe Klotz 2010). ArbeiterInnen – und insbesondere männliche Hilfsarbeiter – kumulieren auffällig die oben angeführten negativen Gesundheitsrisiken (z.B. Bauhilfsarbeiter, Transport- und Frachtarbeiter). Bei Frauen ist das erhöhte Sterblichkeitsrisiko

von Beschäftigten im Gaststättenwesen auffällig. In Konstellationen, in denen allgemein den gegebenen Belastungen/Anforderungen/Stressoren auch entsprechende Ressourcen (förderliche Umgebung/Wertschätzung/Sozialressourcen/individuelle Ressourcen etc.) gegenüberstehen, gibt es einen positiven Ausblick auf die Gesundheitsprognose.

3.3.4.2 Zielwert

Es wäre wünschenswert, wenn in der näheren Zukunft zumindest 90 % der ArbeitnehmerInnen (2017: 60,5 %) ihrem aktuellen Beruf den Befund „gesundheitlich bis 65 Jahre bewältigbar“ attestieren könnten. Es geht hier bewusst nicht um andere wichtige Selbst-projektions-Determinanten – wie Qualifikation, andere individuelle Ressourcen oder konjunkturelle Entwicklungen etc. –, zentraler Bestimmungsfaktor bleibt der erwartete Gesundheitszustand.

3.3.4.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der Indikator Vereinbarkeit von Gesundheit und Beruf verbessert sich seit 2008 nur leicht. Der schlechteste Wert wurde 2011 festgestellt und seither geben etwa vier von zehn ArbeitnehmerInnen an, dass sie jetzt bereits die Gesundheitsrisiken erkennen, die ihr – auch den Selbstwert mitbestimmender – Beruf mit sich bringt. Sechs von zehn ArbeitnehmerInnen haben vice versa einen positiven Ausblick auf die gesundheitliche Bewältigbarkeit des aktuellen Berufs. Ziel sollte es sein, den positiven Trend der letzten Jahre fortzusetzen.

Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir mit **3 Punkten**. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Arbeitsbedingungen im Konjunkturaufschwung verbessern, die Möglichkeiten zur beruflichen Um-/Neuorientierung ausgebaut werden und der ArbeitnehmerInnenschutz nicht abgebaut wird.

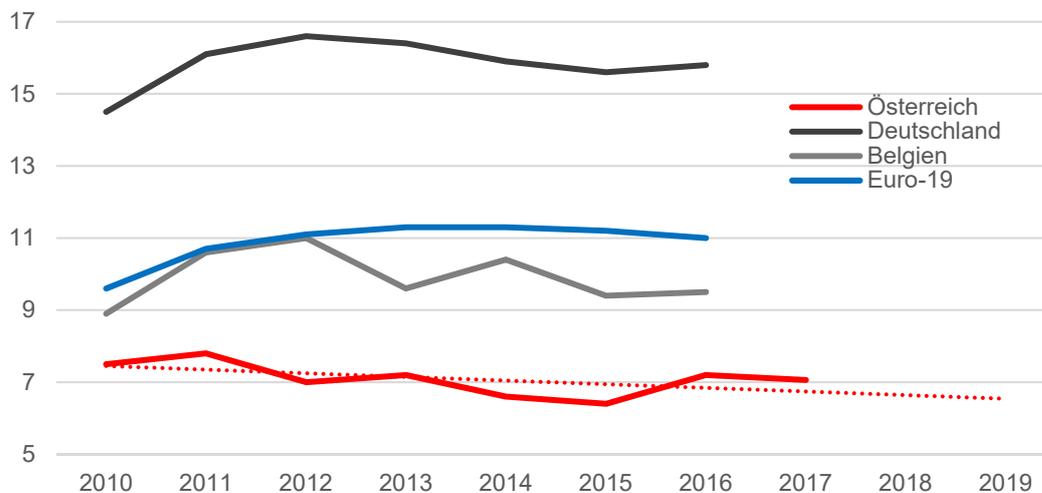
3.3.4.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Gerade der strukturelle und gesellschaftliche Wandel in Richtung einer zunehmend wissens- und technologiebasierten Dienstleistungsgesellschaft machen verbesserte Angebote – gesundheitspolitisch, aber auch auf betrieblicher Ebene – erforderlich. Ein Schwerpunkt ist dabei auf den Erhalt der psychischen Gesundheit zu legen (auch im Sinne der „Psyche als Arbeitsmittel“). Folgende Maßnahmen gilt es umzusetzen:

- Humanisierung der Arbeitswelt und Verbesserung der Arbeitsbedingungen: Schaffung und Ausbau alternsgerechter Arbeitsplätze; Nutzung von technischen und arbeitsorganisatorischen Möglichkeiten zur Erleichterung der Arbeit; Anpassung der Präventionszeiten an die faktischen Anforderungen der Arbeitswelt.
- Verankerung von Arbeits- und OrganisationspsychologInnen als gleichwertige Präventivfachkraft im ArbeitnehmerInnenschutz.
- Manuelle Handhabung von Lasten wirksam regeln.
- Festlegung verbindlicher risikobasierter Grenzwerte für krebserzeugende Arbeitsstoffe sowie gesundheitsbasierte Grenzwerte für Arbeitsstoffe, bei welchen eine sichere Schwelle gegeben ist.
- Stärkung der Gesundheitsprävention und Ausweitung der psychosozialen Angebote.
- Förderung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung (Erhöhung der Durchlässigkeit der Ausbildungswege und die Einführung eines Qualifizierungsgeldes).
- Verwirklichung des Konzepts „Rehabilitation vor Pension“: eine institutionalisierte Gesamtsteuerung des Rehabilitationsprozesses und zweckgebundene Bereitstellung der erforderlichen Mittel.

3.3.5 Wohnen

Abbildung 20: Anteil der durch Wohnkosten überbelasteten Personen in %



Quelle: Eurostat.

3.3.5.1 Beschreibung

Der Indikator zur Überbelastung durch Wohnkosten gibt an, welcher Anteil der Bevölkerung mehr als 40 % seines verfügbaren Haushaltseinkommens für die gesamten Wohnkosten (inklusive Strom und Heizung) aufwenden muss. Es wird lediglich die Entwicklung seit 2010 dargestellt, da die Werte für die vorhergehenden Jahre wenig bis nicht vergleichbar sind.

Hier wird von dem seitens der Statistik Austria verwendeten Indikator „sehr schlechter Wohnstandard“ abgewichen. Gemäß diesem Indikator lebten jüngst lediglich 3 % der österreichischen Bevölkerung in Wohnungen mit einem sehr schlechten Wohnstandard. Von einer Überbelastung durch Wohnkosten entsprechend der oben angeführten Definition war hingegen zuletzt mit etwas über 7 % ein mehr als doppelt so hoher Bevölkerungsanteil betroffen. Die Versorgung mit qualitativ angemessenem Wohnraum ist in Österreich offenkundig ein geringeres Problem, als die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum.

Ein Nachteil dieses Indikators ist, dass bei kreditbelasteten EigentümerInnen die Tilgungszahlungen aus den Wohnkosten herausgerechnet werden. Insbesondere bei jungen Haushalten die in den letzten Jahren einen Kredit für eine Eigentumswohnung oder ein Einfamilienhaus aufgenommen haben, ist davon auszugehen, dass Kreditrate, Betriebs- und Energiekosten einen beträchtlichen Teil des Haushaltseinkommens beanspruchen. Dies nicht zuletzt aufgrund der markanten Preissteigerungen bei Wohnimmobilien in den letzten fünf bis zehn Jahren. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass leistbares Wohnen v.a. in stark wachsenden Städten ein Problem ist. So lag im Jahr 2013 der Wohnkostenüberbelastungsanteil an Orten mit hohem Urbanisierungsgrad in Österreich mit rund 12 % nur geringfügig unter den 13 % im Euroraum. Dies zeigt zum einen, dass die finanzielle Überbelastung durch Wohnkosten in Österreich ein städtisches Phänomen ist. Gleichzeitig wird die Dringlichkeit der Wohnkostenproblematik veranschaulicht, da der Großteil des sozialen Wohnbaus ohnehin in Österreichs Städten, insbesondere Wien, platziert ist.

Schließlich sind 40 % des verfügbaren Einkommens ein sehr hoher Anteil. Hier wäre zu diskutieren, ob nicht Belastungen von mehr als 25 % bzw. einem Drittel des Einkommens bereits übermäßig sind (vgl. BMASK 2011).

3.3.5.2 Zielwert

Der Bevölkerungsanteil, welcher durch seine Wohnkosten überbelastet ist, sollte stetig sinken.

3.3.5.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

In den letzten fünf Jahren waren jeweils rund 7 % der österreichischen Bevölkerung von einer Überbelastung durch ihre Wohnkosten betroffen. Dieser relativ stabile Anteil ist insofern überraschend, als die Preise für Wohnimmobilien und die Mieten bei Neuvertragsabschlüssen im privaten Segment seit einem Jahrzehnt deutlich überproportional steigen. Die Tatsache, dass bei Haushalten mit kreditfinanziertem Eigentum nur die Zins-, nicht aber die Tilgungszahlungen den Wohnkosten zugerechnet werden, ist wohl zum Teil dafür mitverantwortlich.

Im Vergleich mit der Eurozone und insbesondere mit Deutschland zeigt sich, dass die österreichische Wohnpolitik mit gutem Grund als internationales Best-Practice Beispiel bezeichnet wird. In der Eurozone waren zuletzt 11 % der Bevölkerung durch ihre Wohnkosten überbelastet, in Deutschland waren es sogar knapp 16 %. Österreich hat sich anders als Deutschland nicht von der Wohnungsgemeinnützigkeit verabschiedet und setzt in der Wohnbauförderung nach wie vor weit überwiegend auf objektorientierte, investitions-generierende Förderungen anstatt auf subjektorientierte Beihilfen. Ferner stützen in Österreich spezielle Finanzierungsinstitute wie die Wohnbaubanken die bewährten wohnpolitischen Institutionen, Wohnbauförderung und Wohnungsgemeinnützigkeit.

Insgesamt sehen wir keinen Fortschritt beim Ziel der sinkenden Wohnkostenbelastung, aber auch keine wesentlichen Rückschritte (folglich **2 von 4 Punkten**). Die österreichische Bevölkerung ist insgesamt überwiegend adäquat mit bezahlbarem und qualitativem Wohnraum versorgt. Ferner gibt es im Land noch ein wohnpolitisches Institutionengefüge mit starken öffentlichen bzw. gemeinnützigen AkteurlInnen, welches eine, im Vergleich mit anderen Ländern, bessere Reaktion auf die problematische Situation von Wohnungssuchenden, insbesondere in Ballungszentren ermöglicht. Dennoch konnte im Zeitverlauf keine ausreichende Sicherung der leistbaren Wohnraumversorgung erreicht werden und insbesondere im städtischen Raum ist zunehmend eine Verschärfung der Problematik zu beobachten.

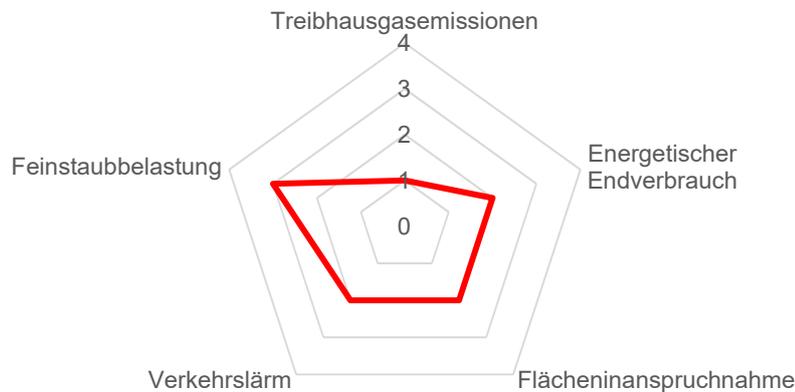
3.3.5.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Die Politik kann auf die angespannte Lage vieler städtischer Wohnungsmärkte reagieren, indem sie mehr sozialen Wohnbau ermöglicht und eine Mietrechtsreform in die Wege leitet. Zentrale Voraussetzungen für mehr sozialen Wohnbau sind bezahlbare Grundstücke und Langfristfinanzierungen mit stabil niedrigen Zinsen. Für letztere sollte die Wohnbauinvestitionsbank endlich realisiert werden. Nicht mehr benötigte öffentliche Liegenschaften sollten verstärkt für den geförderten Wohnbauprojekten zur Verfügung gestellt werden. Ferner sollten den Ländern durch eine Kompetenzänderung in der Verfassung ermöglicht werden, im Zusammenhang mit Wohnbauförderungsaktivitäten eine durchsetzungsfähige Bodenpolitik zu betreiben.

Eine Mietrechtsreform müsste insbesondere eine Vereinheitlichung des Anwendungsbereiches des Mietrechtsgesetzes enthalten, um die mangelnde Verständlichkeit und NutzerInnenfreundlichkeit zu erhöhen. Für Wohnungen in Häusern welche vor 30 Jahren und mehr errichtet wurden, sollten taugliche Mietzinsbegrenzungen eingeführt werden. Schließlich sollte der unbefristete Mietvertrag wieder der Regelfall werden. Befristete Mietverträge sind daher bis auf begründete Ausnahmefälle – wie etwa einem künftigen Eigenbedarf der EigentümerInnen bzw. deren Nachkommen – zurückzudrängen. Nicht zuletzt sollten die Anspruchsvoraussetzungen für den Zugang zum sozialen Wohnbau harmonisiert und gelockert werden, um nicht jene Wohnungssuchende auszuschließen, die ohnehin bereits von prekären Wohnsituationen bedroht oder betroffen sind.

3.4 Intakte Umwelt

Abbildung 21: Zielbewertung „intakte Umwelt“ (10/20)



Quelle: eigene Darstellung.

Beschreibung

Aspekte einer intakten Umwelt verweisen in zweierlei Hinsicht auf Wohlstandsfragen. Einerseits sind ein ökologisches Gleichgewicht und die Verfügbarkeit von Ressourcen Voraussetzungen dafür, dass Wohlstandsmöglichkeiten mittel- bis langfristig gewahrt bleiben. Soll Österreich auch in einigen Jahrzehnten ein Land mit hoher Lebensqualität sein, muss nicht zuletzt den Herausforderungen des Klimawandels und der rasanten Flächenversiegelung mit Entschlossenheit begegnet werden. Der möglichst effiziente Einsatz von natürlichen Ressourcen und Energie ist dafür unumgänglich. Andererseits stiftet eine intakte Umwelt auch heute schon direkt Nutzen. Eine lebenswerte Wohnumgebung wirkt sich nicht nur positiv auf das individuelle Wohlbefinden aus; wer in guter Luft und wenig lärmbelastet wohnt, läuft auch weniger Gefahr, bestimmte Krankheitsbilder zu entwickeln.

Mit dieser Konzeption der Wohlstandsdimension „intakte Umwelt“ sind wir nahe an der Diskussion, die auch im Rahmen von Projekten wie „Wie geht’s Österreich?“ geführt wird. Konkret haben wir drei Indikatoren aus dem Set der Statistik Austria direkt übernommen: Treibhausgasemissionen, der energetische Endverbrauch und die Flächeninanspruchnahme sind auch dort zentrale Kategorien, um die Nachhaltigkeit der österreichischen Wirtschafts- und Lebensweise zu beschreiben. Weitere relevante Aspekte, wie der inländische Materialverbrauch oder die Umweltwirkungen des Verkehrs, können aufgrund der Beschränkung auf fünf Indikatoren hier nicht direkt aufgenommen werden.

Allerdings spiegelt sich die – in Österreich durchaus problematische – Entwicklung des Verkehrssektors in anderen Indikatoren wider. Das gilt zunächst für den Verlauf der Treibhausgasemissionen und des energetischen Endverbrauchs. Daneben weist die Feinstaubbelastung einen starken Zusammenhang mit Verkehr auf; im Unterschied zur Statistik Austria – aber in Anlehnung an die SDGs und den Better-Life-Index der OECD – betrachten wir dabei die Immissionsbelastung bei $PM_{2.5}$ anstelle der Feinstaubemissionen von PM_{10} . Gemessen wird also die Schadstoffbelastung der Atemluft mit besonders gesundheitsschädlichen kleinen Partikeln. Und schließlich die Verkehrslärmbetroffenen: Anders als „Wie geht’s Österreich?“, wo die subjektiv empfundene Lärmbelastung als

Subindikator die Kategorie Wohnen in der Dimension Lebensqualität ergänzt, berufen wir uns auf objektive Messdaten, die im Zuge der Aktionsplanung gemäß der EU-Umgebungs-lärmrichtlinie erhoben werden.

Zur Operationalisierung des Ziels einer intakten Umwelt – wie im magischen Vieleck dargelegt – beziehen wir uns also gleichermaßen auf Fragen ökologischer Nachhaltigkeit wie auf umweltbezogene Lebensqualität und Gesundheitschancen. Damit möchten wir verdeutlichen, dass auch die Dimension einer intakten Umwelt sozial(politisch)e Herausforderungen in sich birgt. Sowohl beim Zugang zu grundlegenden Ressourcen – wie Energie oder Grund und Boden – als auch bei der Betroffenheit von gesundheitsschädigenden Umweltbelastungen stellen sich Fragen einer gerechten Verteilung.

Bewertung

Insgesamt bewerten wir die zu erwartende mittelfristige Entwicklung bis 2019 mit **10 von 20** Punkten. Damit wird unserer Meinung nach das Ziel einer „intakten Umwelt“ durchschnittlich gut erfüllt, in wesentlichen politischen Fragen besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Die wichtigsten gesundheitsbezogenen Umweltindikatoren zeigen ein gemischtes Bild. Zufriedenstellende Fortschritte werden bei der Feinstaubbelastung erzielt. Dass die ehrgeizigen Ziele erreicht werden, ist aber nicht zuletzt auf Initiativen der EU zurückzuführen. Weniger optimistisch schätzen wir hingegen die Entwicklung der Lärmbelastung ein. Mangels eines geeigneten Rechtsrahmens zur Entschärfung der aktuell noch akzeptablen Belastungssituation wäre bei einer langfristigen Prognose eher Skepsis angebracht.

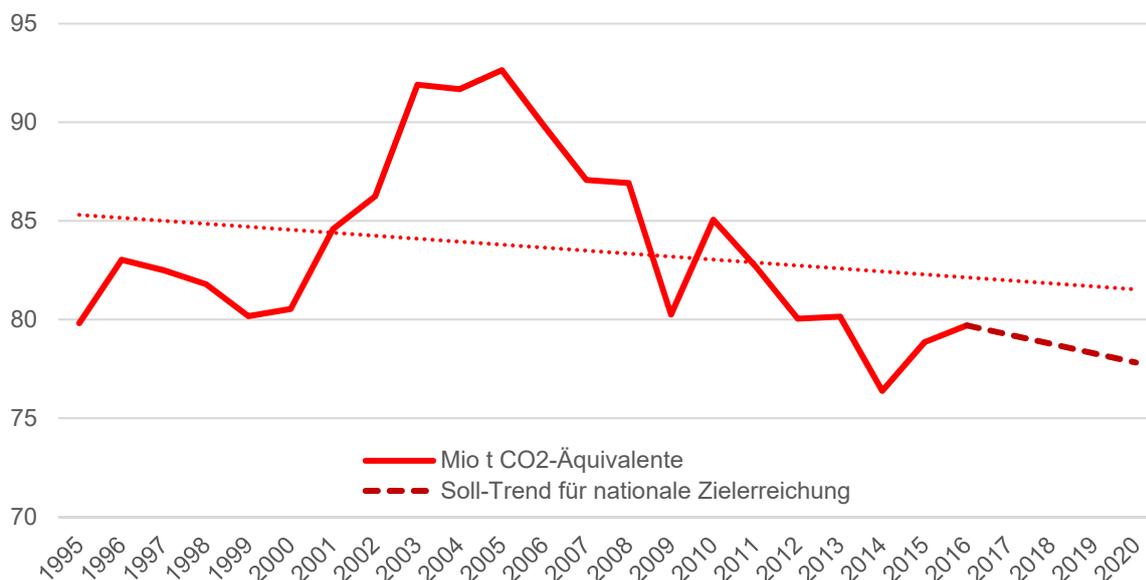
Weitgehend neutral stellen sich auch die Kernindikatoren zur Einschätzung der ökologischen Tragfähigkeit des österreichischen Wirtschafts- und Wohlstandsmodells dar. Zwar ist der Bodenverbrauch im Zeitraum 2014-2016 im Vergleich mit der vorhergehenden Drei-Jahres-Periode gesunken; er liegt aber weiterhin deutlich über dem nationalen Zielwert. Nachhaltige Siedlungsentwicklung würde eine effektive Raumordnungspolitik des Bundes voraussetzen. Die Treibhausgasemissionen zeigen trotz des positiven langfristigen Trends zuletzt wieder einen stärkeren Anstieg. Dass der politisch vereinbarte Zielwert für 2020 erreicht wird, ist angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Dynamik unwahrscheinlich – und führt im aktuellen Bericht zur einer negativen Bewertung. Parallel dazu steigt auch der energetische Endverbrauch seit 2016 wieder deutlich an. Ohne eine Verbesserung des Energieeffizienzgesetzes wird auch das nationale Energieeffizienzziel für 2020 schwer zu erreichen sein.

Insgesamt zeigen die von uns ausgewählten Indikatoren, dass Österreich – bei einem längeren Betrachtungszeitraum – in einigen entscheidenden Aspekten einer intakten Umwelt durchaus Fortschritte erzielt hat. Der Energieverbrauch hat sich trotz des steigenden materiellen Wohlstands weitgehend stabilisiert, die Treibhausgasemissionen folgten zumindest infolge der großen Wirtschaftskrise dem vereinbarten Verlauf, der Bodenverbrauch sinkt und die Feinstaubproblematik wird sukzessive entschärft.

Dennoch ist eine gewisse Skepsis angebracht, ob weitere Erfolge politisch ausreichend abgesichert sind. Der rechtliche Rahmen ist vor allem in jenen Bereichen schon heute weitgehend zufriedenstellend, in denen die EU klare Vorgaben macht; das betrifft nicht zuletzt die Luftreinhaltung. Die langfristige Reduktion von Lärm und Bodenverbrauch – aber nicht nur diese – sind hingegen durch die nationale Kompetenzzersplitterung und politische Unentschlossenheit gefährdet.

3.4.1 Treibhausgasemissionen

Abbildung 22: Treibhausgasemissionen (Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente)



Quelle: Statistik Austria.

3.4.1.1 Beschreibung

Die Treibhausgasemissionen (THG) sind die gewichtete Summe der Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O), sowie bestimmten fluorierten technischen Gasen. Die Gewichtung erfolgt mit dem „Treibhausgaspotenzial“ (Global Warming Potential, GWP). Für CO₂ beträgt sie definitionsgemäß 1. Für die anderen Gase gibt das GWP an, um wieviel stärker eine Tonne des Gases zur Erderwärmung beiträgt als eine Tonne CO₂. Daher werden die Emissionen in „Tonnen CO₂-Äquivalenten“ gemessen.

Im Wesentlichen werden dabei diejenigen Emissionen erfasst, die im betrachteten Staat freigesetzt werden. Nicht berücksichtigt werden Emissionen aus der Verbrennung von Biomasse, weil gleichzeitig stattfindende Bindungsprozesse (Pflanzenwachstum) diese Emissionen kompensieren. Den größten Anteil an den Emissionen hat Kohlendioxid (in Österreich derzeit etwa 85 %). Davon stammt der größte Teil aus der Nutzung fossiler Energieträger (Kohle, Erdöl, Erdgas zur Stromerzeugung, zum Heizen, zum Autofahren, ...). Daneben spielen Emissionen aus der Zement- und Stahlerzeugung eine Rolle; Methan und Lachgas stammen zu wesentlichen Teilen aus der Landwirtschaft.

Die Treibhausgasemissionen sind der wichtigste und unmittelbarste Indikator für die Beurteilung des Fortschritts hin zu einer dekarbonisierten Wirtschaftsweise, die gemäß dem Übereinkommen von Paris 2015 als Ziel der internationalen Staatengemeinschaft beschlossen wurde. Damit soll erreicht werden, dass die globale Erwärmung im Rahmen von zwei Grad Celsius bleibt.

3.4.1.2 Zielwert

Ein Teil der THG (etwa drei Achtel) aus Anlagen in Österreich wird vom System des Europäischen Emissionshandels erfasst. Die restlichen fünf Achtel sind durch nationale Maßnahmen zu reduzieren. Bis 2020 sollen diese nicht vom Emissionshandel umfassten Emissionen im Vergleich zum Niveau von 2005 um 16 % sinken, bis 2030 dann um 36 %.

Insgesamt sollen die THG aller EU-Mitgliedstaaten gemeinsam bis 2030 um 40 % gegenüber dem Stand von 1990 sinken, bis 2050 sogar um 80 bis 95 %. Neben der Absenkung der Treibhausgasemissionen bestimmen auf EU-Ebene weitere zwei Zielsetzungen die Klima- und Energiepolitik bis 2030, nämlich der steigende Anteil an erneuerbaren Energieträgern sowie die Verbesserung der Energieeffizienz.

3.4.1.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Die Treibhausgasemissionen in Österreich blieben zwischen 1990 und 2000 etwa konstant, stiegen dann bis 2005 relativ stark an und sanken anschließend tendenziell, so dass 2015 (78,9 Tonnen) annähernd der Wert von 1990 (78,8 Tonnen) erreicht wurde. Allerdings kam es bereits 2015 zu einer Trendumkehr, die sich auch 2016 (79,7 Tonnen) fortsetzte. Obwohl die nationalen Zielwerte in den letzten Jahren unterschritten wurden, ist aufgrund dieser Trendumkehr nicht gesichert, dass auch der Zielwert für 2020 erreicht wird.

Bei der Herkunft der Treibhausgase aus verschiedenen Sektoren zeigen sich über den Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede: während die Emissionen aus der Raumwärme stark zurückgingen, stiegen die Emissionen aus dem Verkehr besonders stark an (seit 1990 um 66,7 %). Die Emissionen der Industrie und des Gewerbes blieben etwa konstant.

Die seit 1990 gestiegene Wirtschaftsleistung ist der wichtigste emissionserhöhende Faktor. Am stärksten dämpfend auf die Emissionen wirken der vermehrte Einsatz von Biomasse zur Energieproduktion sowie vor allem die steigende Energieeffizienz.

Bereits die Einhaltung des Zielwertes für 2020 wird für Österreich schwierig. Angesichts der geringen Entkoppelung der THG vom Wirtschaftswachstum erscheint das Ziel – trotz mancher einzelnen Erfolge – verfehlt zu werden (= **1 Punkt**). Die Absenkung auf das Ziel für 2030 wird grundlegende Veränderungen des österreichischen Wirtschaftssystems erfordern. Von diesen werden infolgedessen auch weitreichende Auswirkungen auf Produktion, Beschäftigung, Verteilung und Konsum ausgehen.

3.4.1.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Das Ansteigen des Energieverbrauchs ist untrennbar mit der Wachstumsdynamik seit der Industriellen Revolution verknüpft. Weltweit wuchs der Energieverbrauch pro Kopf von 1850 bis 2010 auf das 6,5-fache; infolge der Bevölkerungszunahme stieg er in dieser Zeit insgesamt beinahe auf das 50-fache.

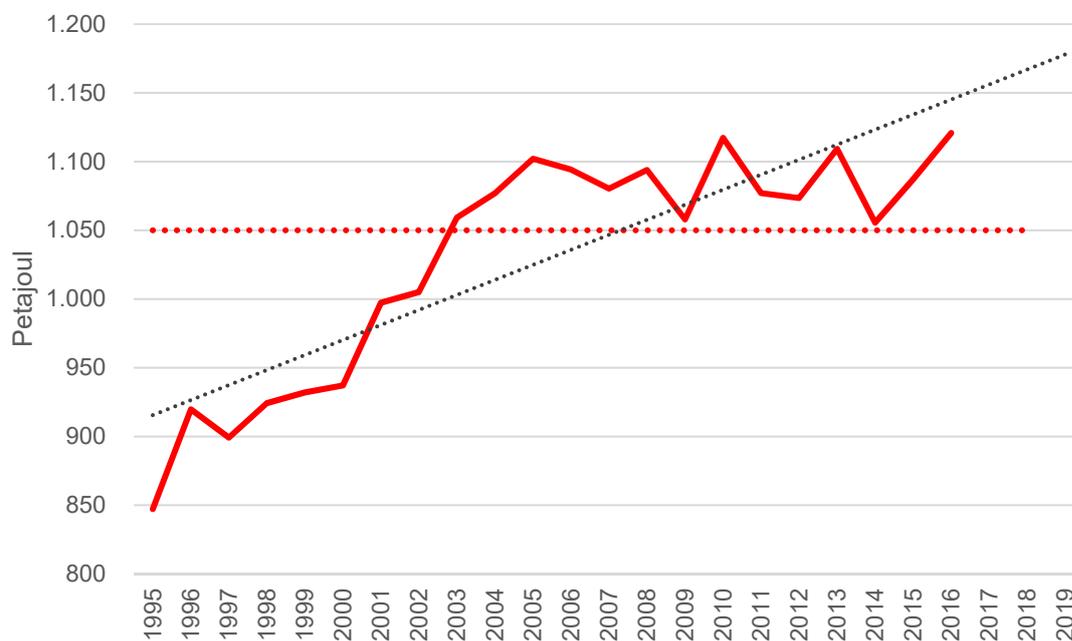
Der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern wird dementsprechend einen grundlegenden Wandel der österreichischen Wirtschaft mit sich bringen. Die Auswirkungen auf zentrale Sektoren wie Energieversorgung, Mobilität, Gebäude (Heizung und Kühlung) und (Export-)Industrie müssen größtenteils noch bestimmt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Interessen der Beschäftigten und KonsumentInnen von den notwendigen Änderungen umfassend betroffen sein werden. Gezielte Maßnahmen zur Vermeidung negativer Verteilungs- und Beschäftigungswirkungen sind daher von großer Bedeutung.

Die Beobachtung der Treibhausgasemissionen erlaubt es, die Wirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen hinsichtlich der Klimaziele zu beurteilen. Gleichzeitig müssen diese Maßnahmen auch an den anderen wirtschaftspolitischen Zielen – insbesondere Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit – ausgerichtet werden („gesamtwirtschaftliche Optimierung“).

Bisher sind aber keine zusätzlichen Maßnahmen abzusehen, die sicherstellen würden, dass die nationalen Emissionsziele – abseits des Europäischen Emissionshandels – auch tatsächlich erreicht werden.

3.4.2 Energetischer Endverbrauch

Abbildung 23: Energetischer Endverbrauch (in Petajoule)



Quelle: Statistik Austria.

3.4.2.1 Beschreibung

Der energetische Endverbrauch ist die zentrale Größe zur Messung des Energieverbrauchs einer Volkswirtschaft. Er stellt den Gesamtenergieverbrauch aller EndnutzerInnen⁵ – in der Regel eingeteilt in private Haushalte, Verkehr, Sachgüterproduktion, Dienstleistungen und Landwirtschaft – dar.

Im Rahmen der Energie- und Klimapolitik kommt der Reduktion des Energieverbrauchs bzw. der Steigerung der Energieeffizienz eine zentrale Rolle zu; bedeutet dies doch nicht nur einen geringeren CO₂-Ausstoß, sondern auch eine Verringerung der Importabhängigkeit und damit eine Erhöhung der Versorgungssicherheit. Ein effizienter Energieeinsatz führt zu geringeren Energiekosten für private Haushalte und Unternehmen und ist damit für die energieintensive Industrie sowie für einkommensschwache Haushalte von besonderer Bedeutung. Energieeffizienzmaßnahmen reduzieren die Energiekosten und stärken so die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Sie lösen gleichzeitig die Nachfrage nach adäquaten technischen Lösungen und Dienstleistungen aus und führen so angebotsseitig zu Innovationen.

3.4.2.2 Zielwert

Österreich hat sich zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der EU bekannt. Da die Umsetzung der in Paris 2015 definierten Klimaziele auf europäischer Ebene erst im Gang ist, gelten derzeit noch die Europa 2020-Ziele: 20 % weniger Treibhausgasemissionen als 1990,

⁵ Nicht umfasst ist jene Energie, die von der Energiewirtschaft oder der Industrie zur Umwandlung in Energie verwendet werden (Stromproduktion), da dies einer Doppelzählung gleichkommen würde.

20 % Anteil an erneuerbarer Energie sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20 %. Die Erreichung des letzteren Ziels wird in der EU-Energieeffizienz-Richtlinie konkretisiert. Österreich hat diese Vorgaben auf nationaler Ebene im Bundes-Energieeffizienzgesetz umgesetzt. Als nationales Energieeffizienzziel wird für 2020 ein Endenergieverbrauch von maximal 1.050 Petajoule angestrebt. Erreicht werden soll das in erster Linie durch die Verpflichtung der Energielieferanten zur Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen.

3.4.2.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Betrachtet man die Entwicklung des Energieverbrauchs über den Zeitraum 2000 bis 2015, so werden die unterschiedlichen Entwicklungen in einzelnen Sektoren deutlich. Der starke Zuwachs des Energieverbrauchs kommt vor allem aus den Sektoren Verkehr (+29 %) und Sachgüterproduktion (+26 %). Damit entfällt beinahe die gesamte Zunahme des Energieverbrauchs der letzten 15 Jahre auf die beiden Sektoren, die heute gemeinsam für zwei Drittel des energetischen Endverbrauchs verantwortlich sind. Aber auch im Dienstleistungssektor (+13 %) und im Landwirtschaftsbereich (+5 %) hat der Energieverbrauch zugenommen. Einzig der Energieverbrauch der privaten Haushalte hat leicht abgenommen (-2 %).

Im Jahr 2016 stieg der energetische Endverbrauch gegenüber dem Vorjahr um 2,8 % auf 1.121 Petajoule. Die angestrebte Stabilisierung des Energieverbrauchs bei 1.050 Petajoule wurde damit um 6,7 % oder 19,7 TWh (entspricht in etwa der Stromproduktion von 16 Donaukraftwerken) deutlich verfehlt. Damit zeigt sich eine wesentliche Schwäche des Energieeffizienzgesetzes. Denn die Anerkennung von Energieeffizienzmaßnahmen ist derzeit viel zu großzügig ausgestaltet. So wurde 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 sinkt der Verbrauch aber nicht im gewünschten Ausmaß. Zuständig für die Bewertung der Energieeffizienzmaßnahmen sowie die Kontrolle der verpflichteten Unternehmen ist die „Nationale Energieeffizienz-Monitoringstelle“, welche bei der Österreichischen Energieagentur (AEA) angesiedelt ist.

Die aktuelle und künftige Entwicklung bewerten wir neutral (= **2 von 4 Punkten**). Der Energieverbrauch ist zuletzt gestiegen und Österreich hat sich etwas von seinem Ziel entfernt. Gleichzeitig wurde mit dem Bundes-Energieeffizienzgesetz ein gutes Instrument geschaffen. Gelingt es, dieses Instrument noch weiter zu verbessern, so ist auch das Einsparziel greifbar. Werden jedoch keine Maßnahmen ergriffen, so bleibt das Bundesenergieeffizienzgesetz ein zahnloses Instrument – und die Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele rückt in weite Ferne.

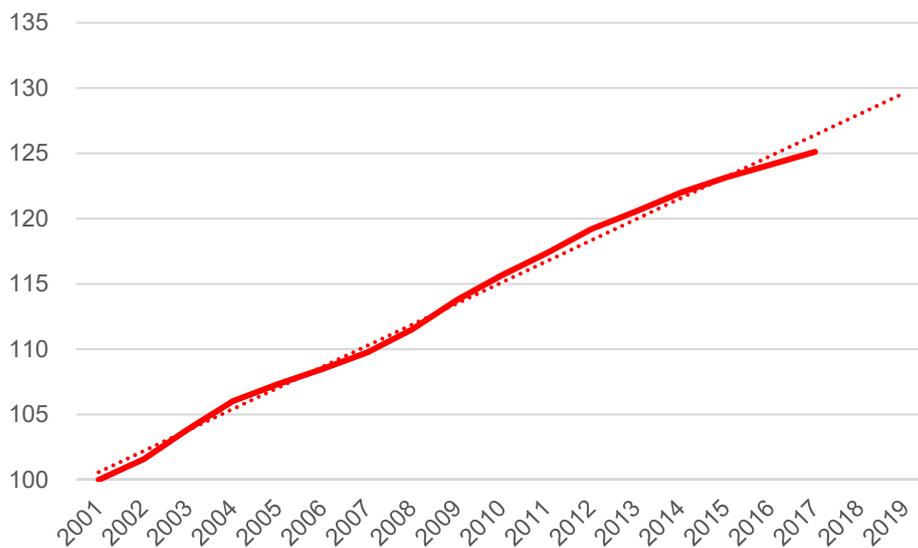
3.4.2.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele ist eine deutliche Reduktion des Endverbrauchs – nicht zuletzt durch eine Steigerung der Energieeffizienz – unabdingbar. Sie ist die zentrale Voraussetzung, um unsere Energienachfrage künftig durch erneuerbare Energie decken zu können. Denn nur wenn es uns gelingt, den Energieverbrauch wie geplant zu reduzieren, wird es möglich sein, uns durch einen massiven Ausbau der erneuerbaren Stromproduktion von fossilen Energieträgern unabhängig zu machen. Damit dies gelingt müssen der Verkehr miteinbezogen, die Anrechnung von Energieeffizienzmaßnahmen restriktiver und die Ziele ambitioniert ausgestaltet werden.

Dabei spricht alles dafür, die Energieeffizienz als Chance zu nutzen mithilfe eines verbesserten Energieeffizienzgesetzes proaktiv voranzutreiben.

3.4.3 Flächeninanspruchnahme

Abbildung 24: Flächeninanspruchnahme (2001 = 100 bzw. ca. 4.510 km²)



Quelle: Statistik Austria bzw. Umweltbundesamt.

3.4.3.1 Beschreibung

Der „Verbrauch“ der Ressource Boden wird mit der Inanspruchnahme als Bau-, Verkehrs-, Freizeit- oder Abbaufäche gemessen. Rund 40 % der beanspruchten Fläche ist versiegelt. Aus Umweltperspektive ist dies problematisch, da dies zu einer permanenten Abdeckung des Bodens mit einer wasserundurchlässigen Schicht führt. Im Zeitraum von 2001 bis 2016 ist die Flächeninanspruchnahme um 24,1 % gestiegen; die Bevölkerung Österreichs dagegen nur um 8,1 %.

3.4.3.2 Zielwert

Konkrete Zielvorgaben können für eine flächensparende Raum- und Bodenpolitik sinnvoll sein. Für Österreich wurde in der Nachhaltigkeitsstrategie aus 2002 ein Zielwert von 2,5 Hektar pro Tag festgelegt. In der Österreichischen Strategie Nachhaltige Entwicklung 2011 wurde dieser Wert bestätigt. (Zudem soll der Zuwachs dauerhaft versiegelter Flächen mittelfristig auf ein Zehntel des heutigen Wertes reduziert werden). Für die AK ist eine Abflachung des Trends bei der Flächeninanspruchnahme zielführend.

3.4.3.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Die Flächeninanspruchnahme entwickelt sich seit Jahren viel dynamischer als das Bevölkerungswachstum. Aktuelle Daten des Umweltbundesamtes zeigen, dass im Durchschnitt der Drei-Jahres-Periode 2014 – 2016 der Bodenverbrauch bei 14,7 Hektar pro Tag liegt. Es gibt in den letzten Jahren insofern eine positive Entwicklung, als die Flächeninanspruchnahme im Vergleich zur Periode 2009 – 2012 (mit 22,4 Hektar pro Tag) zurückgeht. Dennoch liegt der Flächenverbrauch mit noch immer auf sehr hohem Niveau und ist weit vom Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie entfernt.

Da die Zuständigkeit für Bodenpolitik bei den Mitgliedstaaten liegt, sind Vergleichsdaten zur Flächeninanspruchnahme in der EU nur begrenzt verfügbar. Der EU-Kommission ist dieses Thema sehr wichtig, weshalb sie im Jahr 2012 die Leitlinien für bewährte Praktiken zur

Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung veröffentlichte (Europäische Kommission 2012). Diese zeigen einen EU-weiten Flächenverbrauch in den Jahren 1990-2000 von 1.000 km² pro Jahr oder 275 Hektar pro Tag, wobei die Zunahme der Siedlungsfläche auf 6 % geschätzt wird. Im Zeitraum 2000-2006 ging der Flächenverbrauch auf 920 km² pro Jahr bzw. 252 Hektar pro Tag zurück. Die gesamte versiegelte Bodenfläche wurde auf etwa 100.000 km² oder 2,3 % der Fläche der EU geschätzt; dies entspricht einem Durchschnitt von 200 m² je EU-BürgerIn. Österreich liegt mit seiner Flächeninanspruchnahme im Mittelfeld (vgl. European Environment Agency 2017a).

Mit der Versiegelung gehen wichtige Schutzfunktionen des Bodens für Mensch und Umwelt verloren. Der Boden ist wesentlich für die CO₂-Speicherung verantwortlich und trägt somit zum Klimaschutz bei. Boden ist ein wichtiger Wasserspeicher und dient dazu Nähr- und Schadstoffe zu filtern, zu neutralisieren und zu binden. Das Regenwasser muss sich bei versiegelten Böden einen anderen Weg suchen; die Gefahr von Hochwasser bei Starkregen kann sich daher erhöhen. Großflächige Einkaufszentren und Betriebsansiedlungen auf der grünen Wiese sind zum Teil für den hohen Bodenverbrauch verantwortlich. Gleichzeitig ist mit der Flächenwidmung für neuen Wohnraum und Gewerbebetriebe am Dorf- bzw. Stadtrand oft eine Verödung des Ortskerns verbunden. Das Umweltbundesamt schätzt die verbaute, ungenutzte Fläche inklusive Gewerbeflächen und leerstehender Häuser auf insgesamt 40.000 Hektar; das entspricht in etwa der Fläche der Stadt Wien. Leerstehende Gebäude wirken nicht nur unattraktiv, weitere Wege zu den Geschäften bedingen auch mehr Individualverkehr. Aber auch der Traum vom Eigenheim im Grünen trägt zur Zersiedelung bei.

Boden ist gleichzeitig auch eine wichtige Ressource für leistbares Wohnen. Die Herausforderung ist, leistbaren Wohnraum für die Menschen zu schaffen und gleichzeitig die Bodenversiegelung zu senken. Das starke Bevölkerungswachstum – insbesondere in den Städten – sorgt für große Nachfrage nach Flächen. Gleichzeitig hat die Finanzkrise eine hohe Nachfrage nach Immobilien ausgelöst. So zeigen die Daten des Wohnimmobilienpreisindex der Oesterreichischen Nationalbank eine Steigerung der Immobilienpreise für Gesamtösterreich um rund 50 %, für Wien um 100 %. Eine der zentralen Fragen ist, wie zukünftig die Bereitstellung der erforderlichen Flächen für die Deckung des Wohnbedarfs einer wachsenden Bevölkerung und gleichzeitig ein sparsamer Umgang mit den vorhandenen Flächen sichergestellt werden kann.

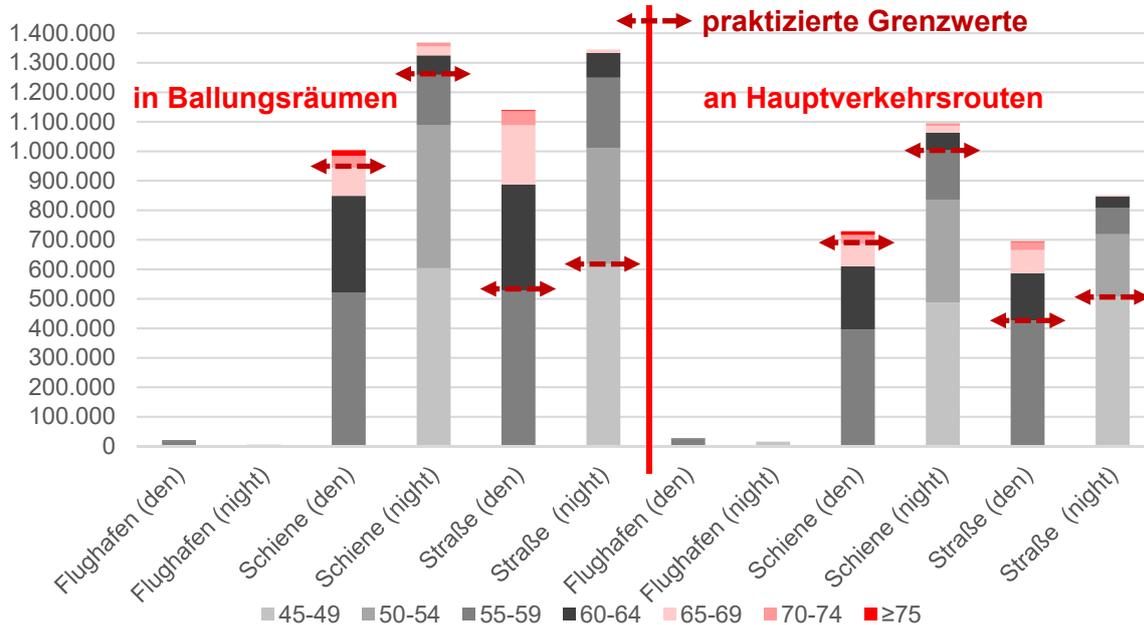
Bei Würdigung des positiven Trends der letzten Jahre, aber gleichzeitiger Skepsis, dass durch das starke Bevölkerungswachstum die Zielwerte erreicht werden, ergeben sich als Gesamtbewertung **2 Punkte**.

3.4.3.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Bevölkerungswachstum und Wirtschaftsentwicklung werden auch in Zukunft zusätzliche Flächen erfordern. Um zukünftig einen sparsamen Umgang mit Flächen sowie die Bereitstellung von erforderlichen Flächen für leistbaren Wohnraum sicherzustellen, braucht es eine aktive Bodenschutz- und Raumordnungspolitik, die beide Interessen berücksichtigt. Flächenverbrauch kann bspw. aktiv gesenkt werden, indem bereits erschlossene Flächen im Ortskern besser genutzt werden, bevor neues Bauland am Ortsrand ausgewiesen wird oder indem Zersiedelung durch effektivere Raumplanung vermieden wird. Derzeit liegt die Kompetenz bei der Raumplanung als auch beim Bodenschutz bei den Bundesländern. Insgesamt ist eine Bundeskompetenz in Bodenschutz- und Raumordnungsfragen erforderlich, die eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ermöglicht, und die Flächeninanspruchnahme reduziert. Damit könnten mittel- und langfristige leistbares Wohnen und aktiver Bodenschutz gleichzeitig verfolgt werden.

3.4.4 Verkehrslärm

Abbildung 25: Anzahl Lärmbetroffene in Österreich 2012 (je Lärmzone, in Dezibel)



Quelle: BMLFUW 2015, eigene Berechnung.

3.4.4.1 Beschreibung

Lärm ist unerwünschter, störender und belästigender Schall. Die Verkehrslärmbetroffenen sind im Rahmen der Aktionsplanung gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie (END) erstmals 2007, dann 2012 erhoben worden und künftig im Fünfjahresrhythmus zu erheben. Seit 2009 sind so erstmals Daten zur objektiven Lärmbelastung öffentlich verfügbar. Ihr grundsätzlicher Vorteil liegt darin, dass sie prinzipiell örtlich genau auswertbar sind. Daten zur subjektiv empfundenen Belästigung aus Befragungen – wie sie die Statistik Austria seit 1970 wiederkehrend im Rahmen des Mikrozensus „Umweltbedingungen des Wohnens“ erhebt – sind lokal nicht zuordenbar.

Ruhschutz beim Wohnen und eine entsprechende akustische Umgebungsqualität entscheiden über Erholungsmöglichkeiten und Wohlfühlen beim Wohnen. Verkehrslärm ist gemäß Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) nach der Luftverschmutzung das Umweltproblem mit den zweitstärksten Auswirkungen auf die Gesundheit in Europa. Die EuropäerInnen verlieren jedes Jahr mindestens eine Million gesunde Lebensjahre durch die Auswirkungen von Umgebungslärm (WHO 2011). Gemäß END werden einerseits der **Tag-Abend-Nacht-Lärmindex L_{den}** („den“ bedeutet **day-evening-night**, also 06:00 bis 19:00 – 19:00 bis 22:00 – 22:00 bis 06:00) sowie der **Nachtlärmindex L_{night}** erhoben, um die jeweils über ein Jahr gemittelte Lärmbelastung während der einzelnen Tageszeitabschnitte abzubilden. Diese physikalischen Größen werden – abgeleitet aus dem sogenannten energieäquivalenten Dauerschallpegel und angegeben in Dezibel (dB) – für das hochrangige Straßen- und Schienennetz und Flughäfen sowie für Ballungsräume (>100.000 EinwohnerInnen) errechnet.

3.4.4.2 Zielwert

Die Dosis-Wirkungsbeziehung, also die Frage, welcher Pegel wie sehr belästigt bzw. krank macht, ist ein eigenes komplexes Forschungsfeld. Dessen Ergebnisse zeigen bspw., dass mit zunehmendem L_{den} bzw. L_{night} der Prozentsatz von hoch belästigten Personen zunimmt.

Ähnliches gilt auch für die Krankheitswirkungen (insbesondere Herzkreislauf, Depression, ...). Die in der Grafik angegebenen Schwellenwerte sind in der Bundes-Umgebungs-lärmschutzverordnung (BGBl. II 144/2006) festgelegt: Sie legen die Bereiche fest, für die Aktionspläne auszuarbeiten sind; im Straßenverkehr sind das 60dB/50dB (L_{den}/L_{night}), im Eisenbahnverkehr 70dB/60dB, im Flugverkehr 65dB/55dB. Sie korrelieren mit den im Neubau und in der Bestandsanierung in Österreich üblichen Grenzwerten. Demnach wohnen hierzulande in Summe fast 900.000 Menschen über den Tag-Abend-Nacht-Schwellenwert für Straßenlärm bzw. über 200.000 Menschen über den Nacht-Schwellenwerten für Schienenlärm.

Die Dimension des Gesamtproblems ist aber noch größer, da bei der in Österreich angewandten Betrachtungsweise Lärmprobleme im niederrangigen Straßen- und Schienennetz und Probleme aus dem Zusammenwirken mehrerer Quellen ausgeblendet sind. Alleine ersteres würde die Anzahl der Lärmbetroffenen rund um ein Drittel erhöhen. Zudem stehen nicht nur die angewandten Schwellen- und Grenzwerte der Höhe nach in fachlicher Diskussion, sondern auch, dass die Wirkungen von bestimmten Einzel-Schallpegelereignissen (Überflug im Landeanflug, Güterzugvorbeifahrt nachts) unterschätzt werden. Neuere Erkenntnisse zeigen auch, dass der Schienenlärm nicht als „weniger belästigend“ als Straßenverkehrslärm erlebt wird – also die Rechtfertigung für den sogenannten „Schienenbonus“ in Frage steht – und, dass die Empfindlichkeit gegenüber Fluglärm deutlich zugenommen hat.

Ein Ziel „Null-Belastung“ ist unmöglich. Lärmschutzpolitik muss aber ein vorsorgliches Anliegen sein. Die WHO empfiehlt für den vorbeugenden Gesundheitsschutz 45 dB nachts und 55 dB untertags. In den daraus sich ergebenden Konfliktzonen – über den Vorsorgewerten, aber unter den Grenzwerten – wohnen zusätzlich z.B. 1,3 Mio. Menschen bezogen auf den Tag-Abend-Nachtwert Straße oder 2,2 Mio. Menschen bezogen auf den Nachtwert Schiene.

3.4.4.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Hinsichtlich der Anzahl der Lärmbetroffenen – das gilt auch im Vergleich mit den Nachbarstaaten – ist der Stand der Problembewältigung als durchaus adäquat einzustufen. Wir bewerten daher die aktuelle Situation und die kurzfristige Dynamik mit **2 von 4 Punkten** (= neutral).

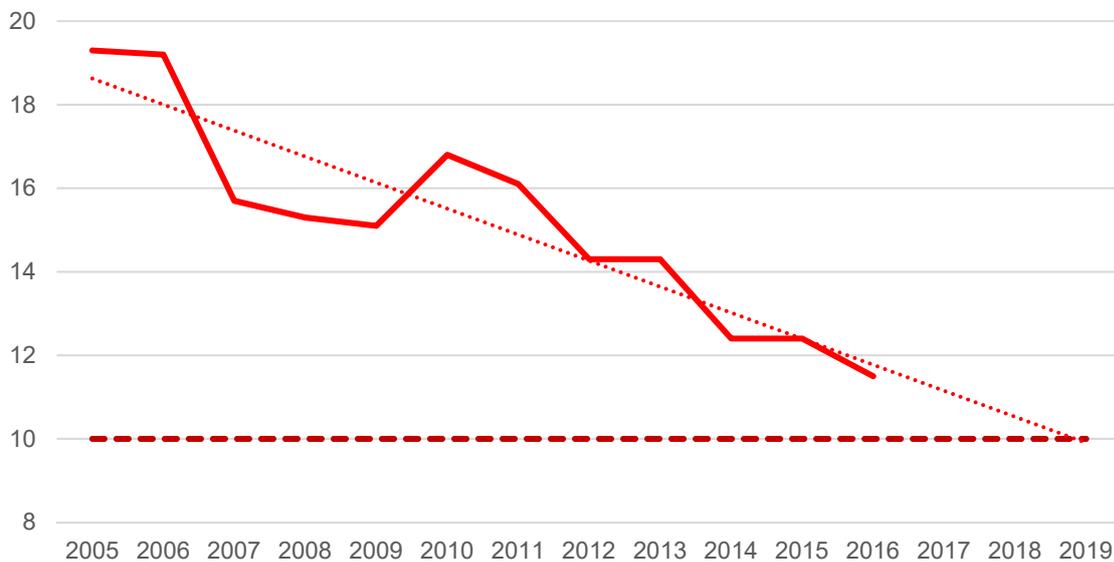
Allerdings ist eine tiefgreifende Kompetenzzersplitterung in Österreich festzustellen und, dass die Sanierung von Bestandstrecken durchwegs nicht geregelt ist. Lärmbetroffene haben keinerlei Ansprüche auf Tätigwerden. Österreich hat die END nur im minimal erforderlichen Ausmaß umgesetzt. Die vorgelegten Aktionspläne enthalten praktisch keine konkreten Maßnahmen, was auch der Rechnungshof schon kritisiert hat. Sanierung findet nur nach Maßgabe budgetärer Bedeckung und als Ergebnis politischer, wenig transparenter Absprachen statt. Die Chance, die Aktionspläne auch zur Lärmvorsorge zu nutzen, wurde gar nicht ergriffen. Gleichzeitig werden mit einer wachsenden Bevölkerung, dem Trend zu Urbanisierung und zunehmenden Mobilitätswünschen die Konflikte noch zunehmen.

3.4.4.4 Indikatoren-spezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Eine wohlstandsorientierte Lärm-minderungs- und Lärmvorsorgepolitik erfordert einen am Vorsorge- und Verursacherprinzip orientierten Rechtsrahmen mit bundeseinheitlich verpflichtenden, am Gesundheitsschutz orientierten Grenzwerten. Infrastrukturbetreiber sind zur laufenden Lärm-minderung (Lärm-minderungsmanagement) zu verpflichten. Die Bund-Länder-Zusammenarbeit bei Raumordnung und Verkehrsplanungen sowie fortschrittliche Lärm-minderungsplanungsverfahren auf Länderebene müssen gesetzlich verankert werden. Aktionspläne haben wirksame und konkrete Lärmschutz-Maßnahmen für die nächsten fünf Jahre und klare Prioritäten transparent zu benennen. Bevölkerung und Fachöffentlichkeit sind an der Aktionsplanung effektiv zu beteiligen. Aktionspläne müssen gerichtlich überprüfbar, Individualrechte einklagbar sein.

3.4.5 Feinstaubbelastung

Abbildung 26: durchschnittliche Belastung mit PM_{2,5}-Feinstaub (in µg/m³)



Quelle: Spangl/Nagl (2017), eigene Darstellung.

3.4.5.1 Beschreibung

Luft ist ein „Lebensmittel“. Wird unsere Umgebungsluft durch Luftschadstoffe verunreinigt, hat das Folgen für die Gesundheit und die Lebensqualität von Menschen. Kurzfristige Belastungsspitzen bei erhöhten Konzentrationen verschärfen generell bereits bestehende Krankheiten, langandauernde Belastungen erhöhen das Risiko einer Erkrankung. Besonders betroffen davon sind Kinder, ältere Menschen und – vor allem in Schwellen- und Entwicklungsstaaten – Menschen aus Haushalten mit einem niedrigen Einkommen.

Bei Luftverschmutzung ist zwar stets von einem „Cocktail“ an verschiedenen Luftschadstoffen (Feinstaub, Stickoxiden, Ozon, Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid) auszugehen, jedoch hat sich als wichtigster Indikator Feinstaub (PM₁₀ und PM_{2,5}) zur Beurteilung gesundheitlich unbedenklicher Umgebungsluft durchgesetzt (EEA, WHO, OECD).

Unter Feinstaub werden gemeinhin Teilchen mit einem Durchmesser von kleiner als 10 µm (PM₁₀) bzw. von 2,5 µm (PM_{2,5}) definiert, die über den Kehlkopf hinweg bis tief in die Lunge gelangen. Diese Feinstaubfraktionen belasten die menschliche Gesundheit mehr als jeder andere Luftschadstoff (Herz- und Lungenkrankheiten, Krebs). Laut Berechnungen der Europäischen Umweltagentur (European Environment Agency 2017b) gehen in Österreich 8.410 vorzeitige Todesfälle auf Luftverschmutzung zurück, davon 4.520 auf PM_{2,5}. Für die EU-Mitgliedstaaten wird die PM_{2,5}-Belastung auf 399.000 vorzeitige Todesfälle veranschlagt.

Die Jahresmittelwerte für PM_{2,5} werden als Indikatoren für gesunde Umgebungsluft auch von den Vereinten Nationen (UN) für die SDGs herangezogen (hier gemeinsam mit PM₁₀), ebenso vom Better-Life-Index der OECD. Bei der Vergleichbarkeit der Länder ergeben sich jedoch Probleme, da auf UN-Ebene und bei der Europäischen Umweltagentur PM-Datensätze nur für städtische Ballungsräume ausgewiesen werden, während das österreichische Umweltbundesamt auf die Gesamtbevölkerung abstellt (wobei auch die Berechnung für städtische Ballungsräume technisch möglich wäre).

Im Unterschied zum Projekt „Wie geht's Österreich?“ der Statistik Austria sollen hier als Indikator für Luftverschmutzung in Österreich nicht die Feinstaubemissionen bei PM₁₀ herangezogen werden, sondern die Immissionsbelastung bei PM_{2,5}. Denn die Entwicklung von Emissionen kann lediglich Fortschritte bei der Reduktion in wichtigen Emissionsaggregaten (Verkehr, Landwirtschaft, Haushalte, Energiegewinnung sowie Industrie und Gewerbe) über einen gewissen Zeitraum beschreiben. Die Aussagekraft über eine gesunde Luft ist hingegen beschränkt, da die Luftgüte stark in zeitlicher (Tages, Wochen, und Jahresgang) und räumlicher Hinsicht (Stadt/Land, Gebiete in Beckenlage mit schlechter Durchlüftung, Nähe zu Emissionsquellen) variieren kann.

3.4.5.2 Zielwert

Als Zielwert für den Indikator Feinstaub bietet sich die Empfehlung der WHO für den Jahresmittelwert von PM_{2,5} an, die als Orientierungshilfe für gesundheitspolitische EntscheidungsträgerInnen gedacht ist. Die Einhaltung der festgelegten Belastungsschwellenwerte soll sicherstellen, dass die Gesundheit der Bevölkerung nicht signifikant gefährdet wird. Im Unterschied zu gesetzlichen Vorschriften (z.B. EU-Grenzwert) basieren Empfehlungen nicht auf Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten oder politischen Wertentscheidungen, sondern ausschließlich auf Gesundheitskriterien. Dementsprechend setzt die WHO-Empfehlung den Jahresmittelwert bei PM_{2,5} mit 10 µg/m³ fest, während der EU-Grenzwert bei 25 µg/m³ liegt.

3.4.5.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

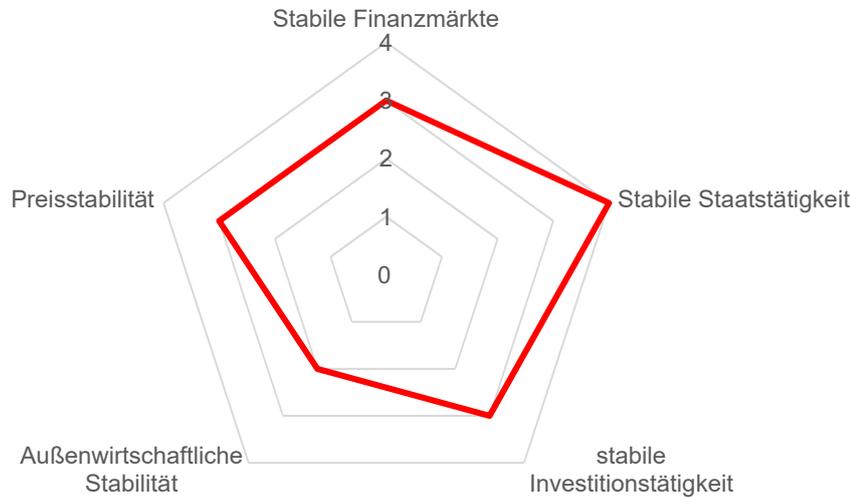
Generell kann festgestellt werden, dass Österreich bei der Luftqualität seit 2005 enorme Fortschritte erzielt und sich den WHO-Richtwerten angenähert hat. Dieser Trend dürfte sich auch bis 2020 fortsetzen. Wesentlicher Politiktreiber bei der Reduktion der Luftverschmutzung sind einschlägige EU-Rechtsvorschriften. Nationale Alleingänge („Umweltmusterland Österreich“), die noch in den 1980 und 1990er Jahren unternommen wurden (z.B. Katalysator bei Pkw), erfolgen dagegen nicht mehr. Neben sektoriellen EU-Abgasregelungen (z.B. industrielle Anlagen, Kfz) sind die RL Umgebungsluft (RL 2008/50/EG) und über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (RL EU/2016/2284) Ausgangspunkt für Bund, Länder, Städte und Gemeinden, Verbesserungen bei der Luftqualität zu unternehmen. Wertvolle Impulse waren auch im letzten Jahrzehnt die Enthüllung von Defiziten öffentlicher Behörden („Diesel-Pkw-Skandal“) sowie die Bewertung wissenschaftlicher Erkenntnisse (z.B. Einstufung von Dieselruß als eindeutig krebserregend durch die internationale Krebsagentur im Jahr 2012). Aufgrund der positiven Entwicklung in den letzten Jahren und der Zuversicht in die Wirksamkeit europäischer Politik bewerten wir den Verlauf der Feinstaubbelastung in Österreich mit **3 von 4 Punkten**.

3.4.5.4 Indikatoren-spezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Die jüngst verabschiedete EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe setzt Österreich teilweise sehr ehrgeizige Vorgaben, die spätestens im Jahr 2030 erfüllt werden müssen. Besonders Ammoniak (NH₃) und Stickoxide (NO_x) stellen Österreich in der Landwirtschaft, Feststoffbrennheizungen und im Verkehr vor Herausforderungen. Entscheidend für das Erreichen der Vorgaben wird jedoch die Monitoring-tätigkeit der Europäischen Kommission sein, denn ohne drohende Sanktionen (v.a. EUGh-Verfahren und Strafzahlungen) hätte es in Österreich im letzten Jahrzehnt keine Fortschritte in der Luftreinhaltepolitik gegeben.

3.5 Ökonomische Stabilität

Abbildung 27: Zielbewertung „ökonomische Stabilität“ (15/20)



Quelle: eigene Darstellung.

Beschreibung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass ökonomische Stabilität eine zentrale Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand ist. Kommt es zu einer Verfestigung der Krise, ist gesellschaftlicher Fortschritt nicht möglich. Das ist auch der Grund, warum die Stabilitätsziele nicht nur im magischen Vieleck, sondern auch auf europäischer Ebene prominent verankert sind.

In unserem Indikatorenset ergibt sich aus dieser prominenten Stellung wirtschaftlicher Stabilität in der Wirtschaftspolitik ein spezifisches Problem. Denn auch wenn Stabilitätsziele wichtig sind, sind sie doch nur Nebenbedingungen für den eigentlichen Zweck – nämlich nachhaltigen Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt. Würden wir für jedes der im magischen Vieleck verankerten Stabilitätsziele fünf Indikatoren heranziehen, wären sie unverhältnismäßig stark berücksichtigt. Wir haben uns deshalb entschieden, sie in unserem Indikatorenset im übergeordneten Ziel „ökonomische Stabilität“ zusammenzufassen, das dann je einen Indikator zu den vier „Nebenbedingungszielen“ des Vielecks enthält. Als fünften Indikator haben wir die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit aufgenommen. In den Wirtschaftswissenschaften besteht Konsens darüber, dass Investitionen für die aktuelle und zukünftige ökonomische Entwicklung zentral sind und ihre Förderung auch ein wichtiges Instrument zur Krisenbewältigung ist.

Bewertung

Insgesamt bewerten wir die zu erwartende mittelfristige Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019 mit **15 von 20 Punkten**. Damit ist unserer Meinung nach das Ziel „ökonomische Stabilität“ auch jenes, das am besten erfüllt wird und wo damit der geringste Handlungsbedarf besteht.

Im hohen Punktestand spiegeln sich die Anstrengungen wider, die wirtschaftspolitisch in den letzten Jahren unternommen wurden. Die Entwicklung im letzten Jahrzehnt zeigt, dass eine konsequente politische Prioritätensetzung auch tatsächlich mittelfristigen Erfolg bringt. Hätten wir bereits 2010 einen Wohlstandsbericht herausgegeben, hätte das Ziel ökonomischer Stabilität wohl noch am schlechtesten abgeschnitten; damals beschäftigten Europa die akute Bankenkrise und die beginnende Gefährdung der Eurozone insgesamt, ein mittelfristig zu hohes Defizit der öffentlichen Haushalte, ein Wechsel aus Deflations- und Inflationstendenz und ein deutlich zu niedriges Investitionsniveau.

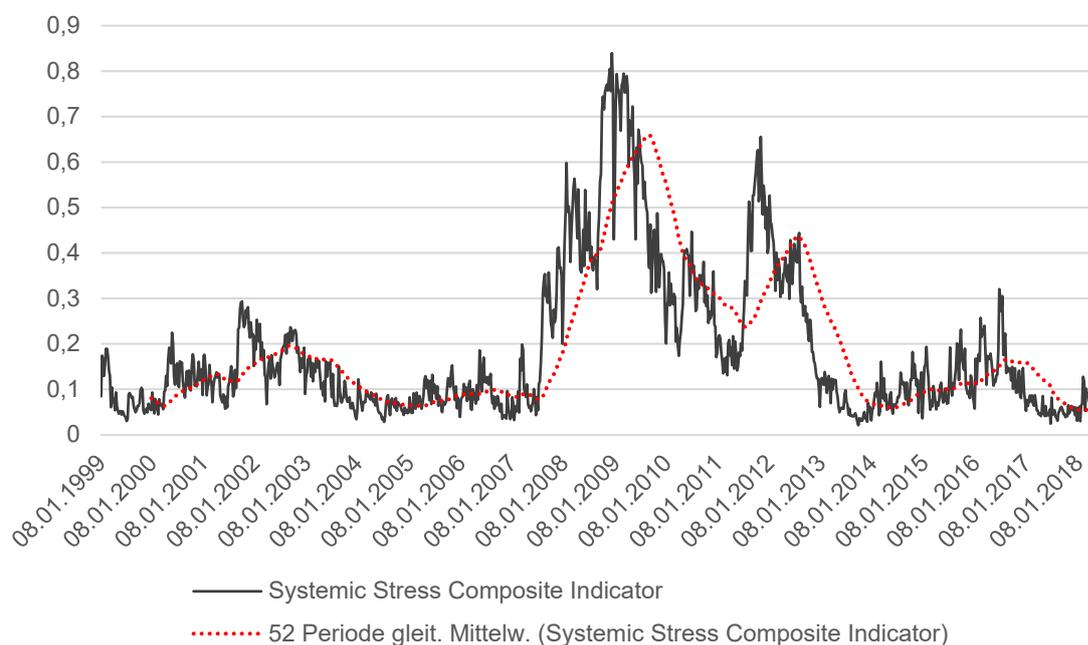
Der erzielte Fortschritt wurde jedoch mit einer Unterordnung der anderen Ziele erkaufte. Die Prioritäten sollten sich deshalb nun zu den anderen Zielen verschieben. Da ökonomische Stabilität jedoch eine gewisse zyklische Schwankung aufweist und Fehlentwicklungen oft zu spät in den Blick genommen werden, muss eine Kontrolle der einschlägigen Indikatoren fortgesetzt werden: Gerade in längeren Aufschwungphasen werden beginnende Stabilitätsprobleme nämlich oft unterschätzt. In der Krise wiederum besteht die Neigung zu einer überschießenden Reaktion, die bspw. im Finanzsektor zu einer zu restriktiven Kreditvergabe oder hinsichtlich der Staatsfinanzen zu einer unnötig starken Konsolidierung führen kann; das schränkt die Möglichkeiten ein, andere Wohlstandsziele zu erreichen.

Im internationalen Vergleich der Indikatoren-Niveaus gilt Ähnliches wie für deren Entwicklung: Österreich liegt im Vergleich zur Eurozone bei allen Indikatoren besser – mit Ausnahme der Finanzmarktstabilität, die allerdings in einer Wirtschafts- und Währungsunion vor allem für die aggregierte Ebene selbst zu betrachten ist.

Im Sinne einer ausgewogenen und wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik wäre es folglich verfehlt, wenn etwa der Abbau der ohnehin bereits stark rückläufigen Staatsverschuldung oder der Ausbau des starken Exporterfolges prioritär verfolgt werden. Aufgrund der Zielkonflikte mit schlechter abschneidenden Wohlstandsdimensionen würden diese nämlich dann noch mehr ins Hintertreffen geraten.

3.5.1 Stabile Finanzmärkte

Abbildung 28: Indikator für „Stress“ im Finanzsystem



Quelle: EZB (15.5.2018).

3.5.1.1 Beschreibung

Die Stabilität der Finanzmärkte ist, sowohl direkt als auch indirekt, wohlfördernd: Einerseits, da Krisen auf im Banken- und Finanzsystem regelmäßig zu schweren Einbrüchen der Realwirtschaft führen, und andererseits sowohl die Lebensplanung der Haushalte als auch die Investitionsplanung der Unternehmen durch stabile Finanzmärkte massiv erleichtert wird.

Der hier verwendete Indikator bezieht sich auf die gesamte Eurozone. Er stellt eine Abschätzung dar, wie hoch die Gefahr neuer systemischer Krisen im Finanzsektor ist. Eine Verwendung rein österreichischer Indikatoren hätte hier wenig Sinn, da sowohl die konkreten Verlustrisiken österreichischer GläubigerInnen als auch das Funktionieren des österreichischen Finanzmarktes im Euroraum insgesamt entschieden wird.

Der CISS ist ein zusammengesetzter Indikator der EZB, der das Niveau der Unsicherheit im Finanzsystem anzeigen soll. Er setzt sich aus fünf Bereichsindizes zusammen, die den Geldmarkt, den Anleihenmarkt, die Märkte für Eigenkapital, die Lage der Finanzintermediäre (insbesondere der Banken) und der Fremdwährungsmarkt umfassen. Zudem wird bei der Zusammenstellung berücksichtigt, ob sich die Risiken ausgleichen oder verstärken.

Der Indikator ist nur ein Teil der von der EZB vorgenommenen umfassenden Bewertung. Die Indikatoren zu Immobilienverschuldung, Staatsverschuldung und dergleichen werden hier nicht verwendet, da sie nicht ausreichend auf den Kern des funktionierenden Finanzmarktes abstellen.

3.5.1.2 Zielwert

Der Wert liegt per Konstruktion zwischen 0 und 1. Geringere Werte zeigen geringe Finanzmarktunsicherheit an, insofern sollte der Wert unter 0,1 bleiben.

3.5.1.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der Indikator wurde nach der Erfahrung der Finanzkrise konstruiert und zeigt damit rückblickend gesehen diese sehr gut an. Wie alle Finanzmarktkrisenindikatoren steht er natürlich unter dem Vorbehalt, dass die nächste Krise anders sein kann als die letzte. Wie sich die Finanzmarktstabilität bis Ende 2019 entwickeln wird, lässt sich nicht abschätzen, insofern weichen wir bei diesem Indikator ab und bewerten nur den aktuellen Stand sowie das Vorliegen allgemeiner Risiken.

Drei Aspekte der aktuellen Entwicklung führten dazu, dass trotz stabil niedriger Werte nicht alle 4 Punkte vergeben werden:

1. Die Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Niedrigzinspolitik sind mangels historischer Vorbilder nicht abschätzbar.
2. Die Folgen des Brexit für die Internationalen Währungs- und Bondmärkte sind noch offen.
3. Die nicht abgeschlossenen Verhandlungen zur künftigen Gestaltung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone bewirken nach wie vor zusätzliche politische Unsicherheit.

Nicht aufgenommen wurde die Entwicklung der österreichischen Hypothekarverschuldung der privaten Haushalte. Derzeit wachsen sowohl die Immobilienpreise als auch die Kredite sehr stark und die OENB ging in ihrem Immobilienmonitor bereits von einer Überbewertung der Immobilien von über 20 % aus. Diese Entwicklung stellt mit dem zunehmenden Risiko einer Zinserhöhung und der damit verbundenen Kostenerhöhung für die Haushalte eine gefährliche Entwicklung dar. Allerdings konzentriert sich das Risiko aufgrund des österreichischen Rechts bei den verschuldeten Haushalten und nicht im Finanzsektor. Es ist also ernst zu nehmen, allerdings nicht notwendigerweise im Finanzmarktindikator, insbesondere da der Wohnbedarf nach wie vor steigt – und damit kein allgemeiner drastischer Preisverfall der zur Besicherung dienenden Immobilien droht.

Die Bewertung der Finanzmarktstabilität mit **3 Punkten** ist durch die erfreuliche Abnahme der Unsicherheit gemäß CISS gerechtfertigt, allerdings erlaubt der nach wie vor nicht ganz abgeschlossene Bilanzbereinigungsprozess bei den Banken und die unsichere Situation mit dem möglichen Entstehen einer Immobilienblase derzeit noch nicht von einer „sehr guten“ Entwicklung zu sprechen.

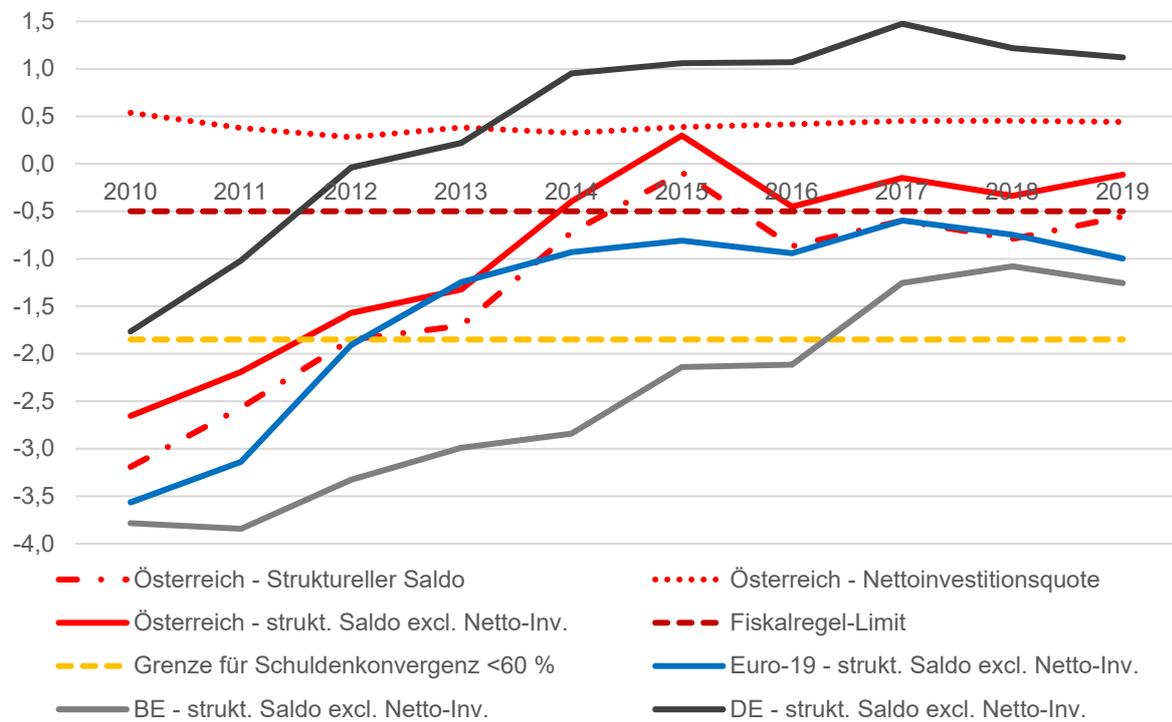
3.5.1.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Der Indikator zeigt einen starken Rückgang der finanzmarktbedingten Unsicherheit in der Eurozone nach der großen Krise. Dennoch ist erkennbar, dass auch in den Jahren der Stagnation eine höhere Unsicherheit herrscht. Aktuell lässt sich auch nicht gänzlich ausschließen, dass die beobachtbaren geringeren Volatilitäten eine Folge der geringen Inflations- und Zinsniveaus sind – und nicht wie gehofft die Folge geringerer Unsicherheit. Eine nach wie vor aktionsbereite Geldpolitik ist also weiterhin notwendig.

Ebenso muss vermieden werden, dass abermals durch neue Finanzprodukte massive systemische Risiken aufgebaut werden. Dazu ist ein Wandel der Aufsichtskultur, weg vom „anything goes“ der aktuellen Regulierung, hin zu einer auf das Funktionieren der für die Realwirtschaft notwendigen Finanzmarktfunktionen fokussierten Regulierung notwendig.

3.5.2 Stabile Staatstätigkeit

Abbildung 29: Struktureller Budgetsaldo bzw. Nettoinvestitionen (in % des BIP)



Quelle: Europäische Kommission (AMECO-Datenbank 15.5.2018), eigene Berechnungen.

3.5.2.1 Beschreibung

Eine stabile Staatstätigkeit erfordert unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Stabilität zweierlei: Einerseits nachhaltig stabile Staatsfinanzen, andererseits aber auch eine stabile Erbringung staatlicher Leistungen. Beides ist nicht eindeutig zu messen. Im Rahmen dieses Berichts verwenden wir als Indikator den strukturellen Budgetsaldo des Staates korrigiert um die Nettoinvestitionen.

Der erste Teil – der strukturelle Budgetsaldo – ist in normalen Zeiten auch jener Indikator, an dem sowohl auf europäischer wie auch nationaler Ebene eine „verantwortliche Budgetpolitik“ prinzipiell festgemacht werden soll. Aus dem Ruder laufen kann die Staatsverschuldung nämlich nur durch die langfristige Anhäufung von Defiziten, die in keinem Verhältnis zu den künftigen Staatseinnahmen stehen. Beim strukturellen Defizit wird das gesamtstaatliche Defizit um den geschätzten Einfluss der wirtschaftlichen Lage (sowie ferner langfristig irrelevanter Einmaleffekte) korrigiert. Diese Korrektur ist notwendig, weil in Krisenzeiten die öffentlichen Haushalte durch Steuer- und Abgabenausfälle und Mehrausgaben für die Arbeitslosigkeit zwangsläufig belastet werden und deshalb anhand der Maastricht-Defizite die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht zu beurteilen ist. Obwohl die Schätzung der „normalen“ Wirtschaftslage erhebliche Probleme bereitet (vgl. Heimberger 2014), ist dieser Indikator besser geeignet als die Verwendung unbereinigter Defizite.

Der zweite Teil – die öffentlichen Nettoinvestitionen – werden berücksichtigt, weil für viele öffentliche Leistungen öffentliches Vermögen notwendig ist. Darüber hinaus ist – ähnlich wie ein

kreditfinanzierter Hausbau bei Familien oder eine fremdfinanzierte Produktionsanlage bei Unternehmen – ein Anstieg der Verschuldung, der auf einem zumindest gleich großen Anstieg der Vermögenswerte beruht, in der Regel anders zu bewerten als ein Verschuldungszuwachs für laufende Konsumausgaben. Einen Vermögenszuwachs durch gesetzliche Finanzierungslimits zu beschränken, wäre unsinnig und würde Wohlstandsverluste mit sich bringen.

3.5.2.2 Zielwert

Stabile Staatstätigkeit lässt sich schwer numerisch festmachen. Das auf europäischer Ebene politisch vereinbarte Limit für das (nicht um die Nettoinvestitionen korrigierte) strukturelle Defizit beträgt derzeit 0,5 % des BIP. Wird dieses um 0,5 % des BIP oder mehr verfehlt, so droht – nach Möglichkeit zur Nachbesserung – als Sanktion allerdings lediglich das „Hinterlegen einer Kautions“ (= verzinste Einlage) bei der EU-Kommission bis zur Wiedereinhaltung des Ziels. Die effektive Grenze für das strukturelle Defizit beläuft sich somit auf 1 % des BIP. Für eine langfristige Stabilisierung der Staatsverschuldung auf ein Niveau unterhalb von 60 % des BIP – der zweite wesentliche politische Grenzwert – ist das allerdings mehr als ausreichend: 2070 würde diese Grenze auch dann unterschritten, wenn ein durchschnittliches Defizit von 1,85 % des BIP erreicht wird (sofern die Schätzung der EU-Kommission für das langfristige reale Wachstum in Österreich von 1,5 % zutrifft und die Inflationsrate dem EZB-Ziel von 1,9 % pro Jahr entspricht).

Nachdem zu strikte politische Grenzwerte tendenziell zu Lasten der zwar ökonomisch sinnvollen, aber politisch am einfachsten zu kürzenden Investitionen gehen, sollte gemäß der goldenen Investitionsregel (Truger 2015) der Nettovermögenszuwachs nicht in den Zielwert für das strukturelle Defizit eingerechnet werden – zumindest sofern er in einem gewissen Rahmen bleibt.

Ein pragmatischer Zielwert wäre deshalb, die Vorgabe von 0,5 % des BIP einzuhalten, dabei aber den kreditfinanzierten Nettovermögenszuwachs auszuklammern und diese gleichzeitig auf rund 1 % des BIP zu erhöhen – zumindest so lange Investitionsbedarf besteht. Damit wäre weiterhin eine langfristige Schuldenkonvergenz auf unter 60 % des BIP gewährleistet und gleichzeitig ein Anreiz für öffentliche Investitionen und die Schaffung öffentlicher Vermögenswerte gegeben.

3.5.2.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

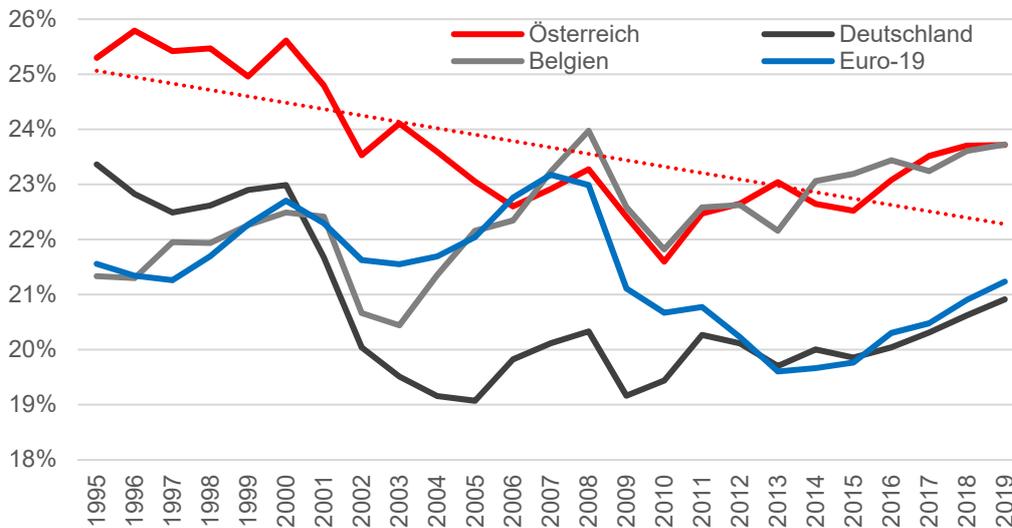
Die aktuelle und künftige Entwicklung des Indikators stabile Staatstätigkeit bewerten wir für Österreich mit **4 Punkten**. Seit 2014 ist das korrigierte strukturelle Defizit sehr nahe am Zielwert, und das bei kontinuierlich – wenn auch nur langsam – steigenden Nettoinvestitionen. Damit liegt Österreich besser als die Eurozone insgesamt oder Belgien. Auch gegenüber Deutschland steht Österreich besser da: Zwar werden dort Budgetüberschüsse erzielt, allerdings auf Kosten der aktuellen und zukünftigen Generationen, weil zu wenig investiert (die Nettoinvestitionen in Deutschland sind seit Jahren negativ) bzw. das Wohlstandspotenzial, das von besseren öffentlichen Leistungen ausgeht, nicht ausgeschöpft wird.

3.5.2.4 Indikatoren-spezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Mittelfristig sollten die Nettoinvestitionen weiter ausgeweitet werden, insbesondere in Hinblick auf die wachsende Bevölkerung in den Ballungsgebieten, den für die Reduktion der Umweltbelastung besonders wichtigen öffentlichen Verkehr, Forschung, digitale Infrastruktur sowie die für den Ausbau öffentlicher Bildungs- und Sozialangebote (Weiterbildung, Kinderbetreuung, Pflege, Sozialarbeit) notwendige Infrastruktur. Eine allfällige Senkung der Abgabenquote sollte auf untere und mittlere EinkommensbezieherInnen konzentriert und gegenfinanziert sein, ohne aber dabei zu Lasten des öffentlichen Leistungsangebots zu gehen (was jedoch nur sehr eingeschränkt möglich ist).

3.5.3 Stabile Investitionstätigkeit

Abbildung 30: Bruttoanlageinvestitionen (in % des BIP)



Quelle: EU-Kommission (AMECO-Datenbank 15.5.2018), eigene Berechnungen.

3.5.3.1 Beschreibung

Die Investitionsquote misst den Anteil der gesamtwirtschaftlichen Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt. Darunter fallen öffentliche und private Ausgaben für Ausrüstungen (Maschinen, Elektrogeräte, Fahrzeuge u.a.), Bauten und sonstige Anlagen (F&E, geistiges Eigentum u.a.). Investitionen bilden eine Schlüsselgröße der gesamtwirtschaftl. Entwicklung. Sie lösen zum ersten einen kurz- bis mittelfristigen Nachfrage- und Beschäftigungseffekt aus, der durch den Multiplikator verstärkt wird (der Anstieg des BIP infolge einer Investitionsausgabe ist normalerweise höher als die Investitionsausgabe selbst). Zum zweiten haben sie einen mittel- bis langfristigen Kapazitätseffekt, dh sie erhöhen die Produktionskapazitäten der Volkswirtschaft.

3.5.3.2 Zielwert

Es gibt kein ökonomisch begründbares numerisches Zielniveau der Investitionstätigkeit. Generell sollen die gesamtwirtschaftlichen Investitionen so hoch sein, dass die Volkswirtschaft ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht erreicht. Dies erfordert einen Anstieg der Investitionsquote. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele ökonomische Tätigkeiten Investitionscharakter haben, auch wenn sie im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht zu den Investitionen, sondern zum Konsum gezählt werden: Das gilt etwa für Bildungs- und Qualifizierungsaktivitäten; hingegen wurden F&E-Ausgaben jüngst in der VGR zu Investitionen gruppiert.

3.5.3.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Der Investitionsanteil am BIP liegt in Österreich zuletzt auf einem Niveau um die 23 %. Das ist weniger als in den 1990er Jahren (etwa 25 %), aber doch deutlich mehr als in der Eurozone und in Deutschland (etwa 20 %). In Deutschland müssten Staat und Unternehmen ihre Investitionsausgaben um mehr als 100 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen, um österreichisches Niveau zu erreichen, dies vor allem im Bereich öffentlicher und Ausrüstungsinvestitionen. In den letzten zehn Jahren haben sich in Österreich vor allem letztere sehr dynamisch entwickelt (derzeit real +20 % höher als Anfang 2015). Dies ist vor allem Ausdruck der starken konjunkturellen Erholung.

Niveau und Höhe der Investitionstätigkeit sind das Ergebnis zahlreicher Einflussfaktoren:

- Die wichtigsten Determinanten bilden die makroökonomischen Rahmenbedingungen und die konjunkturelle Entwicklung: Aktuelle Kapazitätsauslastung und Absatzerwartungen entscheiden über die tatsächliche Umsetzung geplanter Investitionsprojekte.
- Hingegen verlieren die Finanzierungsbedingungen, v.a. Kreditzinssätze, an Bedeutung (Ausnahme: Bauinvestitionen). Ein großer Teil der Investitionen wird heute aus dem Cash flow der Unternehmen finanziert, die immer weniger auf Fremdfinanzierung angewiesen sind. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass die Einlagen nichtfinanzieller Unternehmen bei Banken heute um gut 30 % höher sind als ihre Investitionen.
- Einen sehr schwachen Zusammenhang zeigen empirische Studien auch zwischen der Höhe des Körperschaftssteuersatzes und der Investitionstätigkeit der Unternehmen. Hingegen spielte in Österreich traditionell die staatliche Investitionsförderung eine wichtige Rolle. Die direkte Investitionsförderung ist stark ausgebaut, lange war auch die steuerliche Investitionsförderung (z.B. vorzeitige Abschreibung) wichtig, die allerdings in den 2000er Jahren zugunsten eines niedrigen Körperschaftssteuersatzes merklich reduziert wurde. In Bezug auf die Forschungsförderungen sind beide Instrumente noch stark im Einsatz.

Wir bewerten die Investitionstätigkeit in Österreich positiv (mit **3 von 4 Punkten**). Die hohe und stabile Investitionsquote stellt einen weiteren Beleg für das im europäischen Vergleich hohe wirtschaftliche Niveau in Österreich dar. Die hohe unternehmerische Investitionstätigkeit deutet darauf hin, dass die Unternehmen den Wirtschaftsstandort auch langfristig als verlässlich und hochwertig erachten (sonst würden sie nicht jedes Jahr 70 Mrd. Euro investieren).

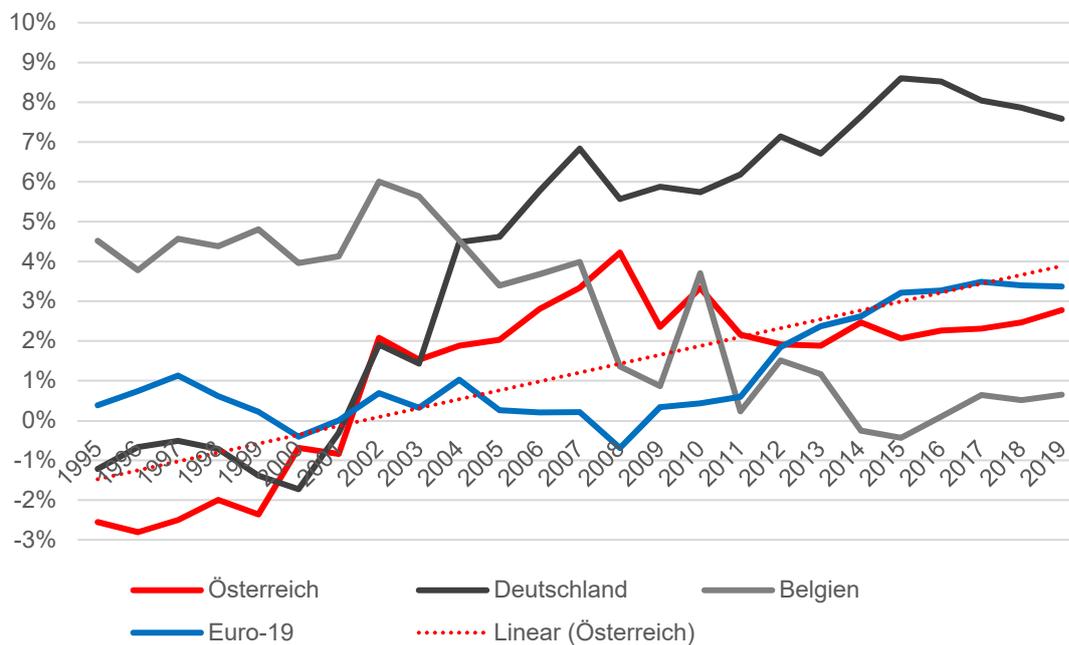
3.5.3.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Hohe und stabile Investitionstätigkeit bilden kurz- und langfristig wesentliche Determinanten des materiellen Wohlstandes.

- Makroökonomisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik spielt eine zentrale Rolle für die Investitionstätigkeit: Antizyklische und aktive Konjunktur- und Nachfragepolitik sind deshalb von besonderer Bedeutung, so wie auch stabile und handlungsfähige Institutionen und eine an langfristigen Zielen ausgerichtete Wirtschaftspolitik.
- Die Struktur der Investitionstätigkeit verlangt nach mehr Aufmerksamkeit: Technologie- und forschungsintensive Investitionstätigkeit soll wegen ihrer langfristigen ökonomischen Effekte gefördert werden; das gilt insbesondere auch für Bildungs- und Qualifizierungsanstrengungen, auch wenn diese zum Teil nicht unter den Investitionsbegriff der VGR fallen.
- Die Höhe der Gewinnsteuern hat keinen signifikanten Einfluss auf die Investitionstätigkeit. Dennoch können vom Steuersystem positive Anreizeffekte ausgehen, wie etwa die Forschungsprämie eindrucksvoll gezeigt hat: Österreich hat sich auch damit vom Mittelfeld an die Spitze bei den Forschungsaktivitäten entwickelt. Ähnlich könnten steuerliche Investitionsanreize wie eine vorzeitige oder degressive Abschreibung wirken.
- Die markante Unterauslastung auf europäischer Ebene verlangt nach einem Investitionsimpuls, der von der öffentlichen Hand ausgehen sollte. Etwa im Bereich des sozial-ökologischen Umbaus der Wirtschaft bestehen vielfältige und langfristig ökonomisch ertragreiche Investitionsmöglichkeiten. Auf EU-Ebene sollten Instrumente für einen Investitionsimpuls entwickelt werden, auf Ebene der Mitgliedstaaten wäre die Einführung einer „Goldenen Investitionsregel“ sinnvoll, die die Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen ermöglicht.

3.5.4 Außenwirtschaftliche Stabilität

Abbildung 31: Leistungsbilanzsaldo (in % des BIP)



Quelle: Europäische Kommission (AMECO-Datenbank 15.5.2018), eigene Berechnungen.

3.5.4.1 Beschreibung

Die Leistungsbilanz erfasst die Exporte und Importe einer Volkswirtschaft sowie ihre Zu- und Abflüsse an Einkommen (vor allem Vermögens- bzw. Unternehmenseinkommen) und laufenden Übertragungen (z.B. EU-Beiträge, Entwicklungszusammenarbeit, Überweisungen von MigrantInnen). Eine positive Leistungsbilanz wird verkürzt auch Importdefizit oder Exportüberschuss genannt und bedeutet, dass gegenüber dem Ausland Zahlungsansprüche – vulgo Auslandsvermögen – erwachsen.

Da die weltweite Summe der Zahlungen immer ausgeglichen sein muss, bedeutet der Leistungsbilanzüberschuss des einen Landes zwangsläufig ein Defizit eines anderen. Laufen die Leistungsbilanzsalden dauerhaft auseinander, wird es für das chronische Defizitland immer schwieriger die Auslandsschulden zu bedienen, wobei sich der Trend durch die zunehmend negative Vermögens- und Einkommensbilanz von selbst verstärkt – bis zur Verschuldungskrise. In diesem Fall ist aber auch das chronische Überschussland betroffen, weil es sein Auslandsvermögen abschreiben muss – mit potentiell destabilisierenden Effekten, insbesondere für den eigenen Finanzsektor. Zudem war dann der Verzicht auf Ausschöpfung des Importpotenzials – und damit auch der laufenden Konsum- und Investitionsmöglichkeiten – umsonst, das Wohlstandspotenzial vergebend.

3.5.4.2 Zielwert

Da dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse oder -defizite destabilisieren, sind sie in einer bestimmten Bandbreite zu halten. Auf Europäischer Ebene sind die Grenzen für den Drei-Jahres-Durchschnitt mit +6 % bzw. -4 % des BIP definiert. Da bei dauerhaften Salden in dieser Größenordnung die Nettovermögens- und -schuldenstände auf einen sehr hohen Wert von

deutlich über 100 % des BIP konvergieren würden, erscheint ein solcher Grenzwert zu hoch. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Leistungsbilanzüberschuss mit einem doppelten Wohlstandsverlust einhergeht: Einerseits im Inland aufgrund des aktuellen Verzichts auf Konsum- und Investitionsmöglichkeiten, andererseits im Ausland in Form geringeren Produktions- und damit Beschäftigungsniveaus.

Analog zur stabilen Staatstätigkeit sollte – unter Berücksichtigung des Nettovermögensniveaus – ein struktureller Zielwert nahe null angestrebt werden (vgl. Timbeau et al. 2016). Da in Österreich die Nettoauslandsvermögenswerte leicht positiv sind, ist ein Zielwert nahe null auch mittelfristig angemessen.

3.5.4.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

Nach einem chronischen Leistungsbilanzdefizit bis Mitte der 1990er-Jahre, konnten seither dauerhaft Überschüsse erzielt werden, zuletzt in einer stabilen Größenordnung von rund 2 % des BIP. Derzeit ist davon auszugehen, dass der Leistungsbilanzsaldo jedoch wieder etwas steigt – und sich damit vom Ziel einer weitgehend ausgeglichenen Leistungsbilanz neuerlich entfernt (wenn auch nur leicht). Auch wenn der Leistungsbilanzsaldo in Österreich seit 2013 bereits wieder weniger als im Durchschnitt der Eurozone beträgt, bleibt noch Spielraum für eine weitere Absenkung Richtung null. Insgesamt bewerten wir die Entwicklung mit **2 von 4 Punkten**.

3.5.4.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

Im Sinne einer wohlstandsorientierten Politik im In- und Ausland sollte der Leistungsbilanzüberschuss noch stärker gesenkt werden. Da es unsinnig wäre, eine Anpassung über eine Drosselung der Exporte vorzunehmen, sind in erster Linie Maßnahmen geeignet, die die Importe fördern. Darüber hinaus sollte im Sinne einer verbesserten globalen Zusammenarbeit bzw. zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen die laufenden Übertragungen erhöht werden.

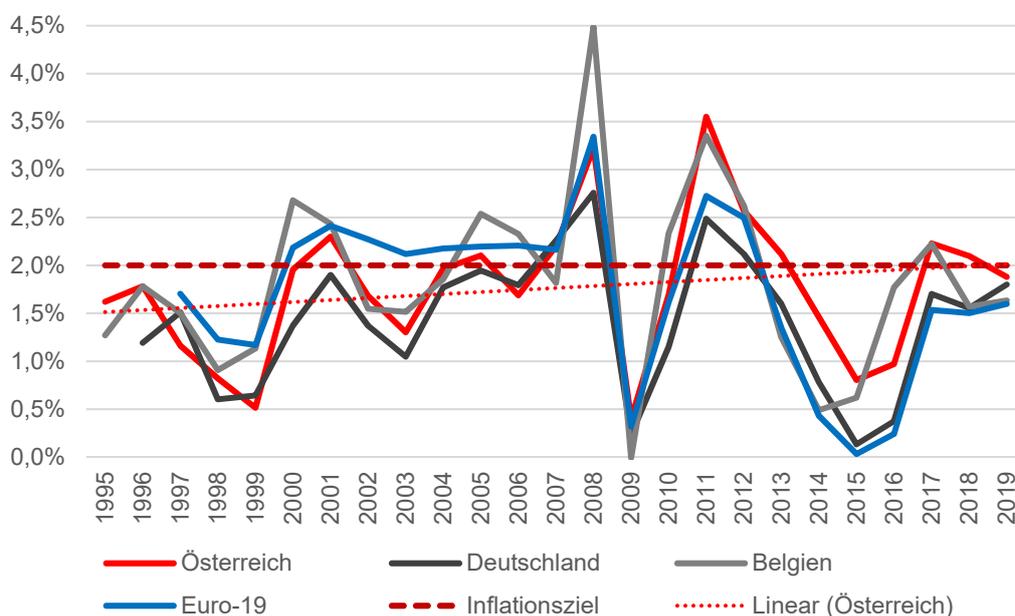
Ein erster Ansatzpunkt, der gleichzeitig auch Synergien mit anderen Zielen unseres Vielecks ermöglichen würde, wären Maßnahmen, die gezielt das unterste Einkommensdrittel stärken. Aufgrund seiner stärkeren Konsumneigung könnte die Inlandsnachfrage direkt und indirekt über den expansiven Zweitrundeneffekt gesteigert werden, wodurch wiederum die Importe stärker wachsen würden. Als konkrete Maßnahmen würden sich eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes und/oder der Mindestsicherung bzw. Ausgleichszulage, eine Stärkung der Steuer- gegenüber der Gebührenfinanzierung sowie eine Ausweitung der Negativsteuer anbieten.

Ein zweiter Ansatz wäre die gezielte Unterstützung von importintensiven Produkten und Dienstleistungen. So könnte eine sechste Urlaubswoche nicht nur das subjektive Wohlbefinden erhöhen, sondern auch vermehrt zu Auslandsreisen führen.

Ein dritter wesentlicher Punkt ist die Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit sowie des Budgets für internationale Organisationen wie EU oder UNO. Österreich ist etwa seit Jahren säumig, der Verpflichtung zur Entwicklungsfinanzierung im Ausmaß von 0,7 % des BNP einzuhalten. Damit könnte ein wichtiger Beitrag für Frieden und Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort geleistet werden. Eine „Wohlstandsinsel der Seeligen“ wird langfristig nicht möglich sein, deshalb ist es im Sinne der Nachhaltigkeit durchaus zum eigenen Nutzen, wenn durch verstärkte internationale finanzielle Unterstützung die Bedingungen global verbessert werden. Auch wäre es eine Möglichkeit, den Migrationsdruck auf eine humane Art und Weise zu reduzieren.

3.5.5 Preisstabilität

Abbildung 32: Inflation (HVPI)



Quelle: Europäische Kommission (AMECO-Datenbank 15.5.2018), eigene Berechnungen.

3.5.5.1 Beschreibung

Spricht man im allgemeinen wirtschaftspolitischen Kontext von Preisstabilität, so ist in aller Regel die Stabilität der Verbraucherpreise gemeint. Man kann davon ausgehen, dass sämtliche Preisbewegungen – so z.B. die Preise für Investitionsgüter, die für Bauten, die der Großhandelsprodukte usw. – sich über kurz oder lang in den Verbraucherpreisen niederschlagen und damit die real verfügbaren Einkommen tendenziell schwächen. Die Analyse von Preisbewegungen auf der Ebene der KonsumentInnen ist demnach besonders sinnvoll.

EU-weit, aber auch international, werden die Preisentwicklungen anhand eines statistisch abgesicherten Warenkorb beobachtet. Die Basisdaten dazu liefern regelmäßig stattfindende Erhebungen zum Konsumverhalten der privaten Haushalte. Die Warenkorbpositionen werden monatlichen Preisbeobachtungen unterzogen. So entstehen im Zeitablauf Preisindizes, die Auskunft über die Preisentwicklung sowohl einzelner Produkte/Dienstleistungen als auch über die Gesamtteuerung (Inflationsrate) geben. Eine internationale Vergleichbarkeit ist gegeben.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gibt es zwei Preisniveaumessungen. Einerseits die jeweils den nationalen Konzepten unterliegenden Methoden und andererseits jene der methodischen Vorgaben seitens der EU (Harmonisierter Verbraucherpreisindex; HVPI). Beide Konzepte unterscheiden sich nur unwesentlich. Im HVPI für Österreich nicht enthalten sind die Kosten für Eigentumswohnungen, die Eigenheimbündelversicherung, die motorbezogene Versicherungssteuer, Glücksspiele und Übernachtungen im Ausland. Der nationale VPI gelangt vor allem in den Bereichen Wertsicherung von Miet-, Versicherungszahlungen, Lohnverhandlungen und vieles mehr zum Einsatz, wohingegen der HVPI für internationale Vergleiche und die Geldpolitik der EZB herangezogen wird.

Neben der allgemeinen Inflationsrate existieren noch aggregatspezifische Berechnungen der Preisbewegungen, wie z.B. die sogenannte Kerninflation, bei der in der Regel die Nahrungsmittel- und Energiepreise unberücksichtigt bleiben. Der Grund liegt in den starken Schwankungen dieser Positionen, die zuverlässige langfristige Prognosen erschweren sowie dass die heimische Wirtschaftspolitik kaum Einflussmöglichkeiten auf diese hauptsächlich „importierte Inflation“ hat.

3.5.5.2 Zielwert

Die Europäische Zentralbank als Organ der EU sieht es als ihre Hauptaufgabe an, die Preisstabilität im Euroraum zu gewährleisten, um die Erwartungen der Wirtschaftsakteure zu stabilisieren und damit für mehr Planungssicherheit, z.B. punkto Zinsen, Kredite, Investitionen, Einkommensentwicklung oder langfristige Konsumententscheidungen, zu schaffen. In der konkreten Ausformung bedeutet dies, die Inflationsrate mittelfristig unter, aber nahe bei 2 % zu halten. In der Regel wird die EZB bei Überschreiten des Zielwertes geldpolitische Maßnahmen ergreifen. Eine solche Maßnahme wäre z.B. die Erhöhung der Leitzinsen.

3.5.5.3 Dynamik, Determinanten und Bewertung

In den Jahren 2000 bis 2019 weist Österreich gegenüber Deutschland höhere Inflationsraten auf. Betrachtet man die jährliche Durchschnittssteigerung, beginnend mit dem Jahr 2000, so liegt die Preissteigerungsrate für Österreich bei einer jährlichen durchschnittlichen Rate von 1,9 % gegenüber 1,5 % in Deutschland (Eurozone: 1,7 %).

Im Ländervergleich zeigt sich, dass die Ausgabenpositionen „Nahrungsmittel“, „Wohnung“, „Gesundheit“ und „Sonstige Dienstleistungen“, die immerhin nahezu 50 % der Gesamtausgaben repräsentieren, in Österreich einem viel stärkeren Preisauftrieb ausgesetzt waren als in den anderen Vergleichsregionen (siehe z.B. Russinger 2015). Dennoch kann man mit Fug und Recht von Preisstabilität sprechen. Es ist auch mit keiner Zunahme der Gesamtpreisdynamik zu rechnen. Die aktuelle Entwicklung der Inflationsrate ist stabil und entspricht dem EZB-Zielwert, ein kleiner Wermutstropfen liegt jedoch bei den starken Preisanstiegen der oben genannten Ausgabenpositionen. Bewertung: gut (= **3 von 4 Punkten**)

3.5.5.4 Indikatorenspezifische Schlussfolgerungen für eine wohlstandsorientierte Politik

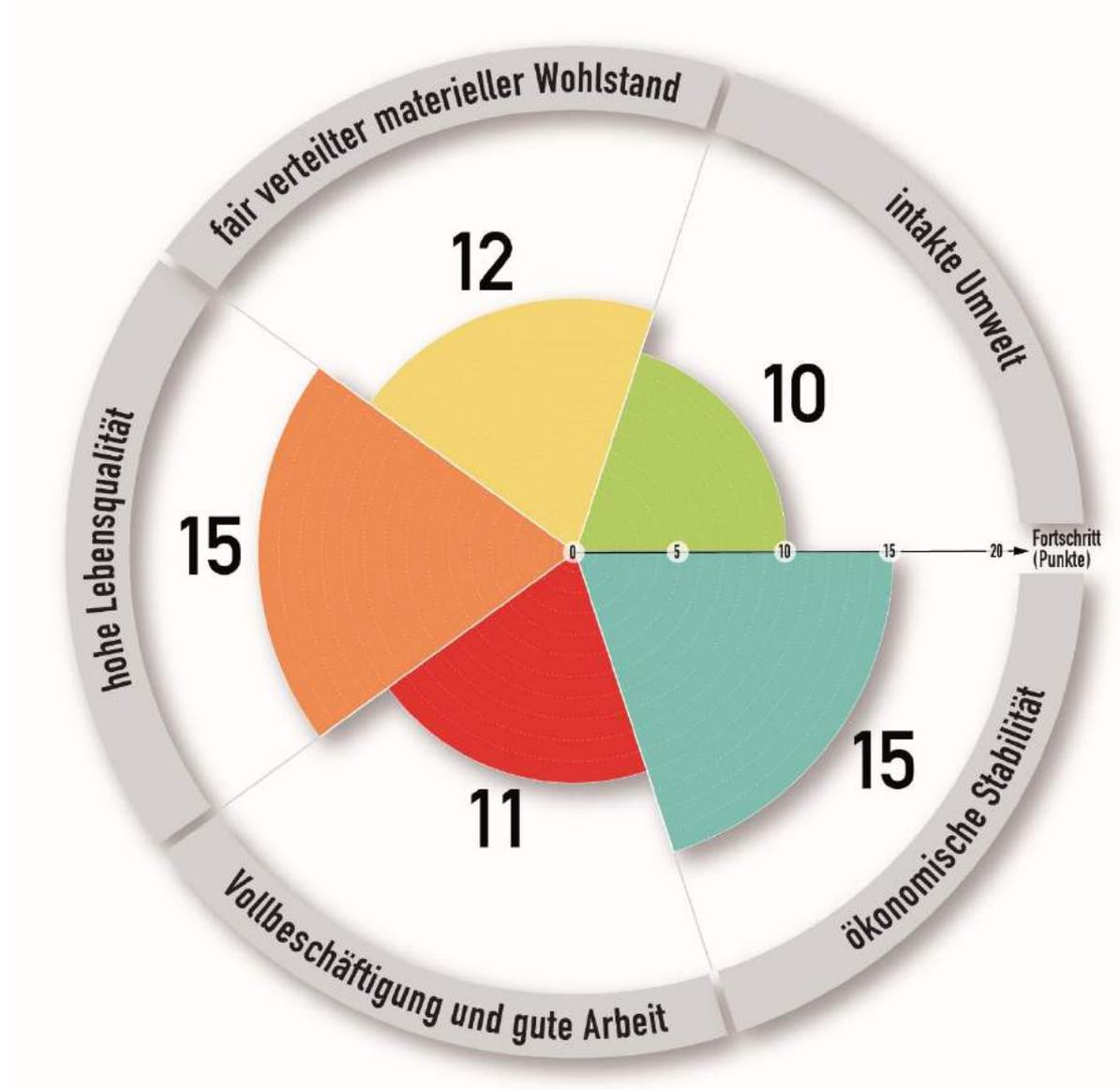
Materielle Wohlstandssteigerung wird auch durch eine Anhebung der Reallöhne und -gehälter erreicht. Kurz: Die Nominallohnerhöhung liegt über der Inflationsrate. Nimmt man den Untersuchungszeitraum 2000-2016 sowie Österreich und Deutschland als Vergleichsländer, so stiegen die realen Nettolöhne und -gehälter pro Kopf in Österreich um 0,6 % und in Deutschland um 0,3 %. Eine kräftige Nominallohnsteigerung brächte bei der derzeit niedrigen Inflationsrate hohe Reallohnzuwächse und damit einen Anstieg der (wohlstandserhöhenden) Konsumausgaben. Der Nachfrageeffekt wirkt sich auch auf das Preisniveau aus: deflationäre Tendenzen würden so hintangehalten.

Ein besonderes Augenmerk bezüglich Preissteigerungen ist jenen Einkommensgruppen zu schenken, die durch besonders hohe Ausgabenanteile – speziell im Bereich Wohnen – einem überdurchschnittlich starken Preisdruck ausgesetzt sind. Die Ausgaben für Wohnen liegen für das unterste Einkommensdezil bei ca. 25 % der Gesamtausgaben; beim obersten ca. bei 18 %.

Maßnahmen, um den Preisdruck abzuschwächen, sind u.a. in einer stärkeren Wohnbautätigkeit zu finden. Verstärkte Wohnbauinvestitionen erhöhen einerseits das Wohnungsangebot und andererseits führen sie zu einem erhöhten Preisdruck auf bereits bestehende Objekte.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR EINE WOHLSTANDSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Abbildung 33: Wohlstand & Wohlbefinden in Österreich – Gesamtbewertung (63/100)



Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt zeigt sich für die fünf Jahre bis 2019 eine relativ günstige Entwicklung nachhaltigen Wohlstandes in Österreich. Eine bereits weitgehende Zielerreichung bzw. merkliche Fortschritte sind insbesondere für die Dimensionen Lebensqualität und ökonomische Stabilität zu erwarten. Bei den Zielen „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“, „fair verteilter materieller Wohlstand“ sowie „intakte Umwelt“ erwarten wir weniger Fortschritt. Politische Maßnahmen sollten prioritär in diesen drei Bereichen ansetzen.

Gesucht sind also sozial- und wirtschaftspolitische Initiativen, die die Arbeitslosigkeit reduzieren und die Qualität der Arbeitsplätze fördern, die Umwelt sowohl im Interesse von Klimaschutz und Ressourcenschonung wie auch der Lebensbedingungen der ArbeitnehmerInnen verbessern und eine faire Verteilungssituation schaffen – ohne die hohe ökonomische Stabilität zu gefährden. Über die indikatorenspezifischen Schlussfolgerungen hinaus scheinen folgende Maßnahmenbündel besonders effektiv für die Entwicklung des Wohlstandes: Ein weiterer Ausbau sozialer Dienstleistungen und eine verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit können die Arbeitslosigkeit reduzieren und – da in Österreich vor allem über die Ausgabenseite des Staates umverteilt wird (vgl. Rocha-Akis et al. 2016) – die Verteilungssituation verbessern. Abhängig von der genauen Verwendung der Investitionen kann zudem die ökologische Nachhaltigkeit entscheidend verbessert werden. Arbeitszeitverkürzung würde die Lebensqualität weiter verbessern und zumindest auch die Erreichung des Ziels „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ unterstützen. Alle drei Maßnahmen müssen durch stabile Institutionen und europäische Kooperationen unterstützt werden.

4.1 Ausbau sozialer Dienstleistungen

Als besonders effektive Maßnahme erscheint uns der weitere Ausbau sozialer Dienstleistungen. Darunter fallen die Ausweitung der Kinderbetreuung, Ganztageschulen, Bildungsangebote, Sozialarbeit und Pflege. Finanziert werden müsste diese zunächst insbesondere durch höhere vermögensbezogene Steuern; diese sollten aber möglichst bald in eine umfassende, verteilungsgerecht ausgestaltete sozial-ökologische Steuerstrukturreform eingebettet werden.

Soziale Dienstleistungen sind sehr beschäftigungsintensiv, sodass zusätzliche Ausgaben von 1 Mrd. Euro mit einem Beschäftigungseffekt von 20.000 (Marterbauer 2011: 141) bis langfristig 45.000 (vgl. Kurzmann/Gstinig 2012: 107) Personen einen großen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit leisten können, insbesondere jener von Frauen. Sie ermöglichen gleichzeitig eine Reduktion der unbezahlten Arbeit bzw. ihre faire Verteilung zwischen den Geschlechtern. Langfristig tragen sie dazu bei, die sozialen wie öffentlichen Kosten zu senken, die etwa durch Armut und geringe Aufstiegschancen entstehen.

Auswirkungen auf die Umwelt gibt es zunächst indirekt durch den Einkommenseffekt. Werden vermögensbezogene Steuern erhöht, ist der Nettoeffekt wahrscheinlich sogar positiv, da besonders emissionsintensiver Konsum der reichen Haushalte (Theine et al. 2017) gedämpft werden könnte. Mittelfristig sollten von der Ökologisierung des Steuersystems zusätzliche Lenkungseffekte ausgehen.

4.2 Öffentliche Investitionen

Die Herausforderungen der Dekarbonisierung und Digitalisierung unserer Lebensweise sowie das anhaltende Bevölkerungswachstum (auf nationalstaatlicher Ebene und insbesondere in den Ballungsräumen) erfordern zusätzlich eine Ausweitung der Investitionen, vor allem in den Bereichen sozialer Wohnbau, Energienetze, Forschung und öffentlicher Verkehr.

Die Treibhausgasemissionen der EU-Mitgliedstaaten sollen bis 2030 im Vergleich mit dem Wert von 1990 um 40 % sinken. Wie auch die aktuell vorgelegte Integrierte Klima- und Energiestrategie der Bundesregierung aufzeigt, ist das nur mit massiven Investitionen in die Strom-, Wärme- und Mobilitätswende zu erreichen. Gleichzeitig wird die Digitalisierung nicht ohne Netzausbau und betriebliche Investitionstätigkeit zu bewältigen sein.

Öffentliche und private Investitionen in Forschung, Ausrüstung und Infrastruktur sind also ein entscheidender Faktor, um Österreich fit für die Zukunft zu machen; sie tragen sowohl kurz- als auch langfristig zur Sicherung von Beschäftigung und Wohlstand bei. Im Sinne der Generationengerechtigkeit ist zu berücksichtigen, dass auch zukünftige Generationen von den höheren Vermögenswerten und Erträgen profitieren. Wie private Investitionen, sollten daher auch öffentliche Investitionen kreditfinanziert werden können, wofür allerdings eine Änderung der selbstlähmenden Fiskalregeln auf nationaler wie europäischer Ebene notwendig ist (Timbeau et al. 2016). Das gilt umso mehr in Zeiten extrem niedriger Zinsen, die die Finanzierungskosten dieser Zusatzausgaben drücken und damit ihre langfristige Rentabilität steigern.

4.3 Arbeitszeitverkürzung

Obwohl das Arbeitsvolumen in Österreich nur noch langsam wächst, wird laufend mehr produziert – bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit. Innovative Formen von Arbeitszeitverkürzung können nicht nur die bezahlte Arbeit gerechter verteilen, sondern ermöglicht jenen, die Arbeit haben, steigenden Wohlstand auch in Zeitwohlstand umzusetzen. Außerdem ermöglicht sie es Familien, die Zeit der Eltern mit den Kindern besser zwischen den Geschlechtern zu verteilen.

Eine Verkürzung überlanger Arbeitszeiten durch stärkere Kontrolle der Arbeitsgesetze, Anreize zum Abbau von Überstunden (z.B. durch Erhöhung der Überstundenzuschläge, Streichung der Steuerermäßigung für Überstunden) und Einschränkung von Umgehungs-konstruktionen wie All-In-Verträgen sind weitere Möglichkeiten. Positiver Zusatzeffekt ist eine Reduktion der stressbedingten Erkrankungen und höhere Lebensqualität durch bessere Work-Life-Balance. Auch eine Ausweitung des Urlaubsanspruchs, die Erleichterung von Elternteilzeit, Sabbaticals, Qualifizierungsstipendien und Bildungskarenzen eröffnen neue Möglichkeiten für Beschäftigung und Lebensqualität.

4.4 Stabile Institutionen und wohlstandsorientierte Gesetzesinitiativen

Dass der materielle Wohlstand in Österreich im internationalen Vergleich seit langem auf hohem Niveau gehalten werden kann und dabei auch vergleichsweise gerecht verteilt ist, ist nicht zuletzt auf die Stabilität sozialstaatlicher Institutionen zurückzuführen. So zeigt eine jüngst veröffentlichte Studie des WIFO (siehe Mayrhuber et al. 2018), dass der Sozialstaat – neben seinen Kernfunktionen der Absicherung gegen soziale Risiken und der Gewährleistung sozialen Ausgleichs – auch mit einer hohen Arbeitsproduktivität einhergeht. Ein ausgebauter Sozialstaat wirkt darüber hinaus auch nachfragestabilisierend, gemeinsam mit der positiven Wirkung auf die Erwartungen der Wirtschaftstreibenden trägt er insgesamt zu makroökonomischer Stabilisierung bei. Zusätzlich erhöht eine aktive Arbeitsmarktpolitik die Erwerbsbeteiligung und somit auch das Produktionspotenzial.

Die vergleichsweise egalitäre Verteilung des materiellen Wohlstands und die hohe Lebensqualität sind dabei neben den gut ausgebauten sozialstaatlichen Leistungen – einschließlich des Bildungs- und Gesundheitswesens oder der sozialen Wohnungswirtschaft – wohl auch auf die österreichische Ausgestaltung der Sozialpartnerschaft zurückzuführen (Tálos 2018). Im Rahmen der Kollektivvertragsverhandlungen sichert sie eine – im internationalen Vergleich – faire Verteilung der materiellen Wohlstandszuwächse. Und durch ihre umfassende Beteiligung an der politischen Willensbildung können auch in Krisenzeiten beschäftigungsschonende und verteilungssensible Konsolidierungspfade gefunden werden.

Diesen erfolgreichen österreichischen Weg gilt es in Zukunft, durch behutsame, sozial und ökologisch ausgewogene Reformen weiterzuentwickeln, um das österreichische Modell bspw. in den Bereichen Geschlechtergerechtigkeit, Inklusion, psychische Gesundheit, Energieeffizienz, Raumordnung oder Lärmbelastung fit für anstehende Herausforderungen zu machen. Bewährte und effiziente Institutionen, denen die Bevölkerung vertraut, bilden eine wesentliche Voraussetzung für eine günstige Wohlstandsentwicklung. Es gilt sie zu sichern und weiterzuentwickeln, statt sie unüberlegt zu beseitigen.

4.5 Globale Expansion von Sozial- und Umweltstandards

Der gebräuchlichste Einwand gegen ein besseres Leben für alle ist, dass „wir“ uns das nicht leisten können, wenn wir im internationalen Wettbewerb bestehen wollen. In der Tat gilt, dass je kleiner und vernetzter das Gebiet ist, in dem besondere soziale Rechte, ökologische Standards, progressive Abgaben, soziale Dienstleistungen und hochwertige öffentliche Infrastruktur umgesetzt werden, desto stärker auch der Druck, diese Regulierung auf das niedrigere Niveau anderer Regionen zu reduzieren. Relativierend ist aber festzuhalten, dass hohe soziale und ökologische Standards kein Widerspruch zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind, da sie Innovation, technologische Spitzenleistung und Produktivitätswachstum fördern, die für die Wettbewerbsfähigkeit relevanter sind als die Kostenentwicklung (vgl. Mayrhuber et al. 2018 und Kettner-Marx et al. 2018).

Die bessere Verankerung von sozial-ökologischen Standards durch internationale Kooperation sowie die Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit sind nicht nur für die Erreichung der globalen Klimaziele unumgänglich, sondern auch wichtige begleitende Maßnahmen für mehr Wohlstand im Inland. Mit der EU wurde die Möglichkeit eines supranationalen Regulationsraumes geschaffen, der wirtschaftlich betrachtet weitgehend geschlossen ist. Knapp 90 % der in der EU erzeugten Waren und Dienstleistungen werden innerhalb der EU selbst abgesetzt (vgl. Feigl 2017b), sodass hohe Standards auf dieser Ebene eigentlich leichter durchzusetzen sein sollten. Darüber hinaus müssten mittels einer Neuausrichtung der Handelspolitik auch die internationale Kooperation verbessert werden (vgl. Kapeller et al. 2015). So ließen sich hohe sozial- und ökologische Standards nicht nur absichern, sondern auf die globale Ebene auszuweiten – ganz im Sinne eines besseren Lebens für wirklich alle.

LITERATURLISTE

- Aiginger, Karl (2016): New Dynamics for Europe: Reaping the Benefits of Socio-Ecological Transition.
http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Deliverables/WWWfor%20Europe_Synthesis_Report_Part_I_Executive_Summary_D602.5.pdf [8.8.2016].
- Aliaga, Christel (2006): Wie verbringen Frauen und Männer in Europa ihre Zeit?
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5438897/KS-NK-06-004-DE.PDF/b7b8972c-9f2d-48b2-b112-20d3cdc853a2> [1.3.2018]
- Bache, Ian/Reardon, Louise (2016): The Politics and Policy of Wellbeing. Understanding the Rise and Significance of a New Agenda. Cheltenham: Edward Elgar
- BEIGEWUM (2015): Politische Ökonomie Österreichs. Wien: Mandelbaum.
- Bergmann, Nadja/Danzer, Lisa/Schmatz, Susanne (2014): Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung – betriebliche Rahmenbedingungen aus Sicht berufstätiger Eltern.
https://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Vereinbarkeit_Beruf_Familie_2014.pdf [1.3.2018]
- BMASK (Hg., 2011): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2010. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=210> [08.03.2018]
- BMLFUW (Hg., 2015): Umgebungslärm-Aktionsplan Österreich 2013. Allgemeiner Teil – Zusammenfassende Betroffenenauswertung.
http://www.laerminfo.at/aktionsplaene/ap_2013.html [25.05.2018]
- Chaloupek, Günther/Marterbauer, Markus (2008): Was bleibt vom Austrokeynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970–1995. In: Hagemann/Horn/Krupp (Hrsg.): Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt. Marburg: Metropolis, 45–67.
- Deutscher Bundestag (2013): Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/gremien/enquete/wachstum/index.html> [archiviert am 12.12.2013; Zugriff 15.9.2016].
- Dullien, Sebastian/van Treeck, Till (2012): Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung. Düsseldorf: IMK.
- Eurofound (2017): European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europäische Kommission (2013): Progress on ‚GDP and beyond‘ actions.
http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/SWD_2013_303.pdf [8.2.2018]
- Europäische Kommission (2012): Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung. <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/DE%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf> [26.1.2018]

- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren – ein Weissbuch. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0428:DE:PDF> [8.8.2015].
- Europäische Kommission (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- European Environment Agency (2017a): Landscapes in transition – An account of 25 years of land cover change in Europe. <https://www.eea.europa.eu/publications/landscapes-in-transition> [1.3.2018]
- European Environment Agency (2017b): Air quality in Europe – 2017 Report. https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017/at_download/file [1.3.2018]
- Eurostat (2016): Übersicht „BIP und mehr“. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/overview> [15.9.2016]
- Feigl, Georg (2017a): Von der Neuvermessung gesellschaftlichen Wohlstands zur wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. In: momentum quarterly 2/2012, 138-152. <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1932/1549> [10.11.2017]
- Feigl, Georg (2017b): Was bringt die einseitige Exportorientierung? <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/was-bringt-die-einseitige-exportorientierung> [24.5.2017]
- Feigl, Georg (2017c): Öffentliche Vermögen – abseits der Schuldenparanoia. <https://blog.arbeit-wirtschaft.at/oeffentliche-vermoegen-abseits-der-schuldenparanoia> [12.9.2017]
- Feigl, Georg (2016): Aus der Krise Lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik> [23.11.2017]
- Feigl, Georg/Marterbauer, Markus/Rossmann, Bruno/Schlager, Christa/Schweitzer, Tobias (2014): Budgetanalyse 2014-2018. Wien: AK Wien.
- Gärtner, Kathrin/Eiffe, Franz Ferdinand (2014): Determinanten subjektiven Wohlbefindens. In: Statistische Nachrichten 1/2014, 72-83.
- Griesser, Markus/Brand, Ulrich (2018): Wachstum? Wohlstand und Lebensqualität! In: Momentum Quarterly (im Erscheinen).
- Griesser, Markus/Brand, Ulrich (2016): Verankerung Wohlstandsorientierter Politik. Working Paper-Reihe der AK Wien – Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 165 <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/file?pi=AC13397506&file=AC13397506.pdf> [12.1.2017].
- Heimberger, Philipp (2014): Das strukturelle Defizit: Methodische Probleme und politische Implikationen. In: Momentum quarterly (3) 3, 125-187. <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/view/1726> [2.3.2018]
- Huemer, Ulrike/Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger Ulrike/Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine (2017): Österreich 2025 – Arbeitszeitverteilung in Österreich. Analyse und Optionen aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Wien: WIFO.

- Lipps, Oliver/Oesch, Daniel (2017): The working class left behind? The class gap in life satisfaction in Germany and Switzerland over the last decades. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.572789.de/diw_sp0940.pdf [2.4.2018]
- Jessop, Bob (2014): Kapitalismus, Steuerung und der Staat. <http://bobjessop.org/2014/01/11/kapitalismus-steuerung-und-der-staat> [6.8.2014]
- Kaldor, Nikolas (1966): Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture. Nachdruck in: Kaldor (1978): Further Essays on Economic Theory. London: Duckworth.
- Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Tamesberger, Dennis (2015): Von freien zu zivilisierten Märkten. Ein New Deal für die europäische Handelspolitik. Wien: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik.
- Kettner, Claudia/Köberl, Katharina/Mayrhuber, Christine/ Karmasin, Sophie/Steininger, Nicole (2012): Mehr als Wachstum. Wien: WIFO/Karmasin Motivforschung.
- Kettner-Marx, Claudia/Kletzan-Slamanig, Daniela/Köppl, Angela (2018): Umweltregulierung – Eine Chance für den Standort? In: Wirtschaft & Umwelt 1/2018. <http://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?article=772&issue=2018-01> [4.5.2018].
- Kitzmantel, Edith (2016): EU-Fiskalregeln – Anker oder Mühlstein der europäischen Wirtschaftspolitik? In: Wirtschaft und Gesellschaft 3/2016, 431–450.
- Klotz, Johannes (2010), Sterblichkeit von Erwerbspersonen nach dem Beruf. In: Statistische Nachrichten 3/2010, 209-2015.
- Krämer, Hagen (2017): Reichtum in ökonomischen Theorien. In: Dimmel/Hofmann/Schenk/Schürz (Hrsg.): Handbuch Reichtum. Innsbruck: Studienverlag, 118-137.
- Kurzmann, Raimund/Gstinig, Karolin (2012): Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich. https://www.ioanneum.at/uploads/tx_publicationlibrary/BESCHAEFTIGUNGSMULTIPLIKATOREN_IN_OESTERREICH.pdf [8.5.2017].
- Layard, Richard. (2005): Die glückliche Gesellschaft – Kurswechsel für Politik und Wirtschaft. Frankfurt/New York: Campus
- Marterbauer, Markus (2011): Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle. Wien: Deuticke.
- Mayrhuber, Christine/Firgo, Matthias/Pitlik, Hans/Guger, Alois/Walterskirchen, Ewald (2018): Sozialstaat und Standortqualität. Wien: WIFO.
- OECD (2016): Better Life Initiative: Measuring Well-Being and Progress. <http://www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm> [15.9.2016].
- OECD (2015): In it together: Why less inequality benefits all. <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm> [1.3.2018]
- Rehm, Miriam/Schnitzer, Matthias (2015): Vermögenskonzentration und Macht. Der blinde Fleck der Mainstream-Ökonomie. In: Kurswechsel 2/2015, 69-79.

- Rocha-Akis, Silvia/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Einsiedl, Martina/Guger, Alois/Klien, Michael/Leoni, Thomas/Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine (2016): Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte in Österreich. Wien: WIFO.
- Rothschild, Kurt. W. (1996): Alternative Konzepte der Wirtschaftspolitik. In: Forum Politische Bildung (Hrsg.): Politik und Ökonomie. Wien: ÖBV, 5–12.
- Russinger, Reinhold (2015): Wer ist schuld an der höheren Inflation in Österreich? Gebühren? Ein Faktencheck. <https://www.awblog.at/wer-ist-schuld-an-der-hoeheren-inflation-in-at> [2.3.2018]
- Siegrist, Johannes (1996): Adverse health effects of high effort-low reward conditions. In: Journal of Occupational Health Psychology, Vol. 1, 27-41.
- Spangl, Wolfgang/Nagl, Christian (2017): PM10- und PM2,5- Exposition der Bevölkerung in Österreich. http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/publikationen/publikationssuche/publikationsdetail/?pub_id=2235 [1.3.2018]
- Stiglitz, Joseph E./Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul (2009): 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 [8.5.2017].
- Statistik Austria (2017): Wie geht's Österreich? 2017. Wien: Statistik Austria.
- Tálos, Emmerich (2018): Sozialpartnerschaft vor dem Abstieg? <https://www.awblog.at/sozialpartnerschaft-abstieg> [19.2.2018]
- Theine, Hendrik/Schnetzer, Matthias/Wukovitsch, Florian (2017): Was treibt die Treibhausgase? Ein Blick auf Konsum und Verteilung. <https://www.awblog.at/was-treibt-die-treibhausgase-ein-blick-auf-konsum-und-verteilung> [8.9.2017]
- Timbeau, Xavier/Dahl, Signe/Feigl, Georg/Watt, Andrew (Hrsg., 2016): The Elusive Recovery. Independent Annual Growth Survey (iAGS) 2017. Working Paper-Reihe der AK Wien – Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 164. https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC13385395/1/LOG_0003 [8.2.2018]
- Truger, Achim (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. https://media.arbeiterkammer.at/wien/MWuG_Ausgabe_138.pdf [2.3.2018]
- Verdoorn, Petrus J. (1949): Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro. Englische Übersetzung: Factors governing the growth of labour productivity. In: Ironmonger/Perkins/van Hoa (Hrsg., 1988): National Income and Economic Progress. London: Macmillan Press, 199-207.
- Watt, Andrew/Theodoropoulou, Sotiria (2011): Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe. <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Withdrawal-symptoms-an-assessment-of-the-austerity-packages-in-Europe/> [7.3.2018]
- WHO – World Health Organization (2011): Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications/2011/burden-of-disease-from-environmental-noise.-quantification-of-healthy-life-years-lost-in-europe> [14.3.2018]

Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2010): The Spirit Level – Why Equality is Better for Everyone. London: Penguin Books.