

Das Regierungsprogramm 2017– 2022

Eine Analyse aus Sicht der Agenda Austria

Agenda Austria
20.12.2017

Mit diesem Dokument geben wir eine Einschätzung betreffend jene Themen des Regierungsprogramms, zu denen die Agenda Austria eigene Studien und Empfehlungen erarbeitet hat. Wir halten uns dabei an die Gliederung und Reihenfolge im Inhaltsverzeichnis des [Regierungsprogramms](#).

Inhaltsverzeichnis

Verwaltungsreform und Verfassung	2
Integration	2
Justiz/Mietrecht	3
Bildung	3
Innovation und Digitalisierung	3
Pensionen	3
Gesundheit (Sozialversicherungen)	4
Soziales und Konsumentenschutz	4
Finanzen und Steuern	4
Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung	4
Arbeit	5
Schlussfolgerungen	5

„Zusammen. Für unser Österreich“ lautet der Titel des Programms, welches ÖVP und FPÖ Ende 2017 beschlossen haben und bis 2022 umsetzen sollen. Wir fassen zusammen, was es enthält – und was darin fehlt. Auffallend am neuen Regierungsprogramm sind vorerst drei Dinge:

- Erstens ist es mit 182 Seiten das längste der jüngeren Geschichte.
- Zweitens fehlen die großen „Leuchtturmprojekte“, die insbesondere von Kanzler Kurz im Wahlkampf in Aussicht gestellt wurden. „Zeit für Neues“, wie es hieß. Das Neue beschränkt sich darauf, dass es künftig strenger zugehen wird in diesem Land. Nicht nur in den Schulen, sondern auch im Sozialstaat Österreich.
- Und drittens bleibt die Regierung in den meisten Kapiteln über weite Strecken sehr vage, Schlagworte werden von Konjunktionen durch die Seiten gejagt.

Nun beschreitet die neue Regierung zwar durchaus neue Wege. Etwa mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit (12-Stunden-Tag) oder mit einem neuen Dienstrecht für Lehrer und Beamte. Abgesehen davon bleibt sie aber weitgehend auf sicherem Terrain. Warum es an den großen Projekten fehlt? Möglicherweise hat Kurz mit dem Land deutlich weniger vor als von vielen Seiten vermutet wurde. Oder es stehen taktische Motive im Vordergrund. Die Proteste des Jahres 2000 scheinen tiefe Narben hinterlassen zu haben, in beiden Parteien dominiert die Angst vor neuerlichen Massendemonstrationen. Deshalb versucht die Regierung, der Opposition so wenig Angriffsflächen wie möglich zu bieten. Vor allem der Vorwurf der „sozialen Kälte“ soll um jeden Preis verhindert werden.

Hinzu kommt, dass im kommenden Jahr vier Landtagswahlen auf dem Programm stehen, von denen drei für die ÖVP und eine für die FPÖ sehr wichtig sind: Am 28. Jänner wählt NÖ, am 25. Februar Tirol, am 4. März Kärnten und am 22. April Salzburg. Womit sehr schön zu sehen ist: Die neue Regierung hat nicht nur gegen oppositionelle Kräfte von außen (SPÖ, AK und ÖGB) zu kämpfen, sondern auch die Interessen der Länder zu berücksichtigen. Das sieht eher nach ziemlich alter Politik aus, als nach „Zeit für Neues“.

Die inhaltliche Bewertung des Programms fällt dementsprechend durchwachsen aus. Vizekanzler Strache hat es am 17. Dezember in einer

ersten Erklärung sehr treffend in einem Satz zusammengefasst: „Es ist eine Politik der kleinen Schritte“. Wie sehen diese kleinen Schritte nun aus?

Verwaltungsreform und Verfassung

Ziel der Regierung ist es, Aufgaben, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung zusammenzuführen. Wenn also z.B. der Bund oder ein Bundesland für eine Schule zuständig ist, dann soll die gleiche Stelle die Ausgaben dafür tätigen und auch dafür verantwortlich sein, die nötigen Mittel zur Verfügung zu haben. Aktuell gibt oft die eine Stelle jenes Geld aus, für dessen Einhebung bei den Bürgern eine andere Stelle zuständig ist. Daran wird sich auch künftig nichts ändern, es wird also keinen Schweizer Wettbewerbsföderalismus geben.

Was die Regierung plant: Zuerst sind Kompetenzen festzulegen, darauf basierend Aufgaben zu definieren und dann die Finanzierung sicherzustellen. Die Regierung bekennt sich also weiterhin zum bestehenden Finanzausgleich, will diesen aber weiterentwickeln. Es kommt also zu einer stärkeren Aufgabenorientierung; leider wird aber keine Einnahmenverantwortung ins Spiel gebracht. Ohne diese wird ein effizienter Mitteleinsatz in der föderalen Struktur Österreichs nur sehr schwer umzusetzen sein.

Integration

Die Regierung sieht Integration als langfristigen Prozess, zu dessen Gelingen der Erwerb der Sprache, die Akzeptanz unserer Werte und die Teilnahme am Arbeitsmarkt Voraussetzungen sind. (Das Kapitel bezieht sich nicht auf Personen im Asylverfahren.) Die angekündigten Maßnahmen entsprechen dem Grundsatz „Fördern und Fordern“. Die Frage ist, ob es tatsächlich gelingt, die Integrationsagenden bundesweit zu vereinheitlichen bzw. zu zentralisieren und eine bundesweite Transparenz der Daten und der diversen Förderungen herzustellen (was ja teils in die Kompetenz der Länder fällt).

Positiv ist die Absicht, für ein höheres Niveau in der Elementarpädagogik zu sorgen, ein verpflichtendes zweites Kindergartenjahr einzuführen und mit Kursen dafür zu sorgen, dass beim Schuleintritt jedes Kind ausreichend Deutsch beherrscht. Interessant und wichtig ist,

dass das Engagement der Eltern bei der Bildungskarriere ihrer Kinder eingefordert wird, insbesondere gilt das für Eltern mit Migrationshintergrund.

Justiz/Mietrecht

Insgesamt betrachtet sind die Vorschläge zum Mietrecht sinnvoll und sollten auch für ein größeres Wohnungsangebot sorgen. Wohnbau soll günstiger werden, etwa durch landesweit einheitliche Standards. Eintrittsrechte in Altmietverträge sollen abgeschwächt und die Treffsicherheit des sozialen Wohnbaus erhöht werden – also Mietanpassungen für Gutverdiener z.B. im Gemeindebau. Das sind gute Maßnahmen, die aber stärker ausfallen könnten, insbesondere der Eintritt in die Altmietverträge. Hier sollte der Gesetzgeber mit angemessenen Übergangsfristen nur mehr den Eintritt zu Marktpreisen erlauben. Allerdings wäre ein neues Mietrecht die wichtigste Maßnahme. Dieses ist auch geplant, allerdings gibt es dazu keine Details. Es wird nur erwähnt, dass es in Form eines Mietrechtskonvents ausverhandelt werden soll – ohne genauen zeitlichen Plan. Im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus ist positiverweise deutlich mehr Transparenz zu erwarten. So wird die Gewinnausschüttung für Gemeinnützige nicht erleichtert werden, zudem werden strengere Compliance-Regeln eingeführt und die Gemeinnützigen müssen die Eigentümerstruktur offenlegen. Insgesamt bleibt der große Wurf aus, der in Form des erwähnten Mietrechtskonvents aber noch gelingen könnte.

Bildung

Das vorgelegte „Programm“ ist kein systematisches, stringentes Konzept. Dennoch lässt sich daraus eine übergreifende Zielrichtung mit teils radikalen Ansätzen erkennen, die viele Schwachstellen des derzeitigen Systems an der Wurzel packen und verändern will. Positiv sind auch die Ideen zu einer qualitätsvolleren Elementarpädagogik. Dass die Kindergärten nun zum Bildungsministerium ressortieren, ist eine Voraussetzung dafür.

Zu begrüßen sind auch die Pläne für ein neues, leistungsorientierteres Lehrerdienstrecht, wofür die Agenda Austria stark plädiert hat. Wirklich wird hoffentlich auch das angekündigte neue System der Zuteilung von Ressourcen an die Schulen gemäß eines Sozialindex. Zum Thema „Digitalisierung“ wird lediglich angemerkt, dass digitale Grundkompetenzen als Teil der

Lehrpläne verankert werden sollen. Ausführlicher wird im Kapitel Innovation und Digitalisierung darauf eingegangen.

Innovation und Digitalisierung

In der Forschung will die Regierung an einer Quote (3,76 Prozent des BIP) festhalten; Effektivität wäre aber eine wichtigere Messgröße als der Aufwand. Richtig ist, sich stärker der Grundlagenforschung anzunehmen und bei der Vergabe auf mehr Wettbewerb Wert zu legen. Offen lässt die neue Regierung, wie das geschehen soll. Unklar bleibt auch, woher das Geld für die angekündigte Forschungsförderung in Bereichen wie Quantencomputertechnologie kommen soll. In puncto digitale Infrastruktur gibt es klare Zielvorgaben: Bis 2021 soll Österreich Pilotland für 5G-Mobilfunknetze werden, bis 2025 sollen flächendeckend hochleistungsfähige Breitbandanschlüsse verfügbar sein. Wer dafür finanziell aufkommen soll – ob Staat oder Mobilfunkanbieter – bleibt ausgeklammert.

Wichtig ist der Vorstoß, ein digitales Unternehmer- und Bürgerkonto nach dem Vorbild Estlands aufzubauen. Als Maßnahmen der digitalen Bildung wird u.a. angekündigt, dass Kinder bereits ab der 1. Schulstufe an die Programmiersprache Scratch herangeführt werden sollen. Der frühe Kontakt zu Programmiersprachen ist ein wichtiger Schritt, um Kinder auf die Anforderungen der Arbeitswelt von Morgen vorzubereiten.

Pensionen

Dieses Kapitel ist geradezu ernüchternd. Im staatlichen Pensionssystem klafft eine Finanzierungslücke von 21 Milliarden Euro pro Jahr, das entspricht einem Viertel des Bundeshaushalts. Eine Sanierung des staatlichen Pensionssystems ist nicht zu sehen, das ist vor allem für die jüngeren Generationen eine schlechte Nachricht. Die von vielen Experten und auch der Agenda Austria befürwortete Pensionsautomatik ist nicht vorgesehen, das gesetzliche Pensionsalter bleibt trotz rasant steigender Lebenserwartung unverändert.

Zwar sind die noch sehr unkonkreten Harmonisierungsversuche und die Schaffung einer einheitlichen Pensionsversicherung Schritte in die richtige Richtung, auf der anderen Seite wird die Mindestpension erhöht. Wer 30 Jahre eingezahlt hat, wird mindestens 1.000 Euro Pension

bekommen, bei 40 Versicherungsjahren sind es mindestens 1.200 Euro. Ein richtiger Schritt ist jedenfalls das Ziel einer einheitlichen Pensionsversicherung, die auch die Basis für eine schnellere Harmonisierung aller Pensionssysteme sein könnte.

Gesundheit (Sozialversicherungen)

Das Regierungsprogramm spricht einige wichtige Punkte im Bereich der Harmonisierung der Sozialversicherungen an. Die Zusammenführung der Gebietskrankenkassen ist sicherlich ein zentraler und wichtiger Aspekt. An der Selbstverwaltung wird hingegen nicht gerüttelt. Zu einer stärkeren Trennung von politischer Zielsetzung und Managementhandeln werden diese Maßnahmen also leider nicht führen. Das wäre aber wichtig, weil damit das gesamte System effizienter und professioneller gemanagt würde, immerhin geht es hier um Ausgaben der Versicherten in Milliardenhöhe.

Im Bereich der Pflege werden zwar die langfristigen Finanzierungsprobleme angesprochen, viel Konkretes kann man dem Programm aber nicht entnehmen. Wie das Finanzierungsproblem gelöst werden soll, bleibt völlig offen.

Soziales und Konsumentenschutz

Die Deckelung der Mindestsicherung bei 1500 Euro führt sicherlich dazu, dass die Inaktivitätsfälle – lieber Sozialhilfe als ein Job mit ähnlichem Verdienst – behoben wird, welche vor allem bei größeren Familien zuschnappt. Derzeit kann eine Familie mit drei Kindern in Wien an die 30.000 Euro netto im Jahr an Sozialleistungen bekommen (24.000 Euro in bar, der Rest in Sachleistungen). Dieses Einkommen am Markt zu verdienen, ist für viele Mindestsicherungsbezieher illusorisch – weshalb der Anreiz, sich eine Arbeit zu suchen, äußerst gering ist. Ein Alleinverdiener, der 30.000 Euro netto im Jahr nach Hause bringt, hat zuvor 27.000 Euro an Steuern und Sozialbeiträgen abgeliefert (inklusive Dienstgeber-Beiträge), kostet also 57.000 Euro im Jahr.

Das ganze Mindestsicherungssystem wird von einem auf Fördern ausgelegten System hin zu einem System des „Fordern und Fördern“ umstrukturiert. Das zeigt auch die Einführung der Arbeitspflicht: wer Mindestsicherung bezieht, muss für bestimmte Tätigkeiten zur

Verfügung stehen. Welche Tätigkeiten damit gemeint sind, ist offen, für den Arbeitsmarkt müssen die Bezieher der Mindestsicherung ja schon jetzt zur Verfügung stehen. Mehr Sach- statt Geldleistungen sind ein Schritt in die richtige Richtung, die Länder können also selbst entscheiden, ob sie Geld- oder Sachleistungen bieten.

Auch die Einrichtung einer Transparenzdatenbank zur Überprüfung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und anderer Sozialleistungen ist sinnvoll, da dafür zu viele unterschiedliche Stellen zuständig sind. Dass nur Anrecht auf Mindestsicherung hat, wer bereits fünf Jahre in Österreich gelebt hat, ist eine Ankündigung, die möglicherweise nicht mit EU-Recht kompatibel ist.

Finanzen und Steuern

Leider ist das Kapitel in den meisten Fällen nicht sonderlich konkret. Daher ist eine Bewertung äußerst schwierig bzw. ist festzustellen, dass die Pläne der Regierung ungenügend sind. Unverständlich bleibt, warum das von beiden Regierungsparteien im Wahlkampf ausgegebene Ziel, die Abgabenquote auf 40 Prozent des BIP zu drücken, abgeschwächt wurde. Nun heißt es „in Richtung 40 Prozent“ zu drücken, was praktischerweise schon vor Regierungsantritt erfüllt war.

Dasselbe trifft auch auf die „Kalte Progression“ zu. Niemand soll höher besteuert werden, weil bei den Lohnverhandlungen die Inflation abgegolten wird, womit nur die Kaufkraft gesichert ist. Beide Parteien machten sich im Wahlkampf für eine Abschaffung der Kalten Progression stark, jetzt soll dieser Schritt nur noch „geprüft“ werden. Dabei wäre die Zeit günstig, die Einnahmen des Staates liegen aufgrund der guten Konjunktur auf Rekordniveau. Hier fehlt es aber weitgehend noch an Details. Eine Tarifreform wird zwar erwähnt, aber ebenfalls nicht konkretisiert. Sehr positiv ist die geplante Schuldenbremse im Verfassungsrang, hier fehlen ebenfalls noch die Details über die Ausgestaltung.

Wirtschaftsstandort und Entbürokratisierung

Sinnlose Regulierungen sollen nach dem Vorbild des deutschen Bürokratiekostenindex identifiziert werden. Das ist zu begrüßen; allerdings bleibt offen, ob bzw. wie diese dann tatsächlich

abgeschafft werden. (Eine erste Lösung wäre eine "one-in-one-out"-Regelung, die wenigstens ein Ansteigen verhindert.) Etwas unklar und auf jeden Fall ungenügend ist die Aufteilung der Gewerbeordnung in Anlagenrecht und ein Unternehmensqualifikationsgesetz, welches künftig die Qualifikation Gewerbetreibender einstufen soll. Das bleibt leider deutlich hinter früheren Plänen von Teilen der ÖVP zurück.

Positiv zu werten ist die Ausweitung der maximalen täglichen Arbeitszeit auf 12 Stunden, maximal darf 60 Stunden die Woche gearbeitet werden. Das heißt nicht, dass mehr gearbeitet werden muss, sondern dass mehr gearbeitet werden darf. Die Normalarbeitszeit von 8 Stunden täglich und 40 Stunden die Woche bleibt davon unberührt, langfristig dürfen die 48 Stunden pro Woche auch nicht überschritten werden. Mehrarbeit wird also ausgeglichen. Mit dieser Regelung liegt Österreich im EU-Schnitt, mehr gearbeitet werden darf unter anderem noch in Schweden und Dänemark, dort gibt es keine geregelte Höchstarbeitszeit, weshalb dort die EU-weit vorgeschriebene Arbeitsruhe von mindestens 11 Stunden gilt.

Arbeit

Das angekündigte Arbeitslosengeld neu, welches bei längerer Bezugsdauer gesenkt und mit der Notstandshilfe fusioniert wird, ist eine richtige Maßnahme. In Zukunft soll es also nur noch Arbeitslosengeld (Versicherungsleistung) und die Mindestsicherung (Sozialleistung) geben. Dieser Schritt soll längere Arbeitslosigkeit unattraktiver machen und folgt dem Beispiel nordischer Wohlfahrtsstaaten, in denen die staatliche Unterstützung schon früher abgesenkt wird. Dass generell die rasche Reintegration am Arbeitsmarkt als vorrangig bezeichnet wird, ist ebenfalls positiv, da die Chancen auf einen neuen Job mit der Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich sinken. Oberstes Ziel muss die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit sein.

Die Kritik an diesem Punkt des Regierungsprogrammes ist deshalb so harsch, weil die Mindestsicherung nur noch dann bezogen werden kann, wenn kein (oder nur geringes) Vermögen vorhanden ist. Deshalb wird auch gerne von „Hartz IV“ geredet.

Heute ist es so, dass 80 Prozent der Notstandshilfebezieher weniger als die Mindest-

sicherung beziehen. Sie könnten schon längst auf die Mindestsicherung aufstocken, tun es aber nicht. Weil sie für die Mindestsicherung schon heute über kein Vermögen verfügen dürfen. Hier scheint es also ein Problem zu geben. Dass ausgerechnet die SPÖ plötzlich die Vermögenden für sich entdeckt hat, ist eine Ironie der Geschichte. Einer Billa-Verkäuferin wird schließlich nur schwer zu erklären sein, dass sie zwei Stunden einpendelt, um einen jungen Mann zu unterstützen, der von seinen Eltern eine Wohnung geerbt hat, Notstandshilfe bezieht, weil sich kein passender Job finden lässt. Schwieriger ist der Fall bei über 50-Jährigen, die trotz unzähliger Bewerbungen keinen Job finden und dann auch noch ihr Ersparnis aufbrauchen müssen.

Neben vermögenden Notstandshilfebeziehern sind die Besserverdiener die Verlierer dieser Reform. Sie bekommen ein höheres Arbeitslosengeld und danach auch eine höhere Notstandshilfe (95 Prozent der Arbeitslosen). Deren Notstandshilfe liegt deutlich über der Mindestsicherung, sie fallen also sofort auf die niedrigere Mindestsicherung.

Positiv zu bewerten ist auch, dass die „Aktion 20.000“ deutlich reduziert wird. Ältere Arbeitnehmer in Gemeinden Jobs erledigen zu lassen, die bereits vorher niemand gemacht hat, ist nicht zielführend. Wichtig wäre ein funktionstüchtiger Arbeitsmarkt für Ältere (niedrigere Arbeitskosten, gelockerter Kündigungsschutz, Entschärfung des Senioritätsprinzips in der Entlohnung).

Ebenso ist die Aussetzung des „Beschäftigungsbonus“ durchaus sinnvoll. Gerade in Zeiten der Hochkonjunktur werden hier Jobs gefördert, die ohnehin entstehen würden.

Problematisch ist hingegen die Absicht, Sektoren mit hoher Arbeitslosigkeit für Ausländer zu sperren. Diese Wettbewerbsbeschränkung schadet mittel- und langfristig der Produktivität.

Schlussfolgerungen

Aus taktischen Gründen ist die Zurückhaltung der Regierung vielleicht zu verstehen. Dem Land mangelt es allerdings nicht an politischer Taktik, sondern an einer umfassenden Erneuerung aller öffentlichen Bereiche. Und davon ist sehr wenig zu sehen. Die Regierung wird damit die Kritiker

nicht beruhigen, aber jene enttäuschen, die sich eine mutige Modernisierung des Landes gewünscht haben.

Spätestens nach der Wahl in Salzburg wird sich zeigen, ob die Regierung etwas Größeres vorhat – und wenn ja, was. Denn dann sind zumindest bis ins Jahr 2020 (Steiermark, Wien, Burgenland) keine größeren Landtagswahlen mehr geplant.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Jänner 2018

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog
und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.