

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

 **WORKING PAPERS**

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und Fiskalpakt

Karl Aiginger

440/2012

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und Fiskalpakt

Karl Aiginger

WIFO Working Papers, Nr. 440
November 2012

E-Mail-Adresse: Karl.Aiginger@wifo.ac.at
2012/313/W/0

© 2012 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung •
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 •
<http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien
Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder
Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/45779>

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und Fiskalpakt*

Karl Aiginger

Abstract

Europa steht im Banne der Budgetkonsolidierung und verschärft die fiskalischen Regeln. Es konnte nicht verhindert werden, dass 2012 eine Rezession eingetreten ist und die Schulden besonders in Südeuropa weiter steigen. Gleichzeitig steigen die Arbeitslosigkeit und die sozialen Unterschiede. Die Sozialpolitik liegt großteils in nationaler Kompetenz, wird aber dennoch immer stärker von europäischen Regeln geprägt und steht vor großen Herausforderungen. Neue Aufgaben können nicht mehr durch zusätzliche Steuern finanziert werden, da die Staatsausgaben schon bei 50% der Wirtschaftsleistung liegen und schon heute nicht voll durch Einnahmen gedeckt sind. Neue Aufgaben sind nur dann zu bewältigen, wenn die Probleme frühzeitig erkannt oder das Auftreten von Problemen sogar verhindert wird, so z. B. durch Bildungspolitik oder Gesundheitsprävention, bevor die Kosten von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflege anfallen. Die Zukunftsinvestitionen und die Jugendbeschäftigung entscheiden sowohl über die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft als auch über die Akzeptanz des europäischen Modells, v. a. bei der Jugend. Der gegenwärtige europäische Wachstumspfad ist sozial unausgewogen und mit weiter steigendem Ressourcenverbrauch verbunden. Eine moderne Sozialpolitik ist keine isolierte Teilpolitik sondern mit Bildungs- und Innovationspolitik vernetzt und immer stärker international. Um einerseits neue soziale Probleme auch in einer Phase der Budgetkonsolidierung aktiv anzusprechen und andererseits ihre Kosten einzuschränken wäre auf europäischer Ebene ein Sozialpakt in Ergänzung des Fiskalpaktes sinnvoll.

English summary

In the European Union social policy remains – in principle – a national task. However the EU, in its Europe 2020 strategy, has set the goal of an inclusive Europe, defined inter alia by national employment and poverty reduction goals. On the other hand Europe tries to reduce deficits and debt using new measures of fiscal discipline (fiscal pacts, six pack etc.) which heavily impact, on the one hand directly on employment via reduced output (at least in the short run), and indirectly by limiting the scope for social expenditure (which make up a large part of public expenditure and thus its curtailment was part of most consolidation programs).

The challenges for social policy have changed over time (e.g. due to less stable family relationships, more mobility across countries) and are increasing with rising income spreads, an ageing population and increasing unemployment. The new challenges cannot be addressed simply by spending additional money on top of the amounts already spent, since government expenditure is near or above 50% already in most European countries and investment into economic growth such as research, universities and pre-school training also need additional resources. A future oriented social policy therefore must look for synergies with other policies, specifically education policy so as to prevent social problems occurring rather than paying for them once they rear their heads. Solutions as well as problems have international origins and spillovers. So it seems advisable to look for a social compact to complement the fiscal compacts. This will not be easy given the differences in problems, ambitions and structures of the current national social systems, but it is worth trying.

Keywords: Social policy, budget consolidation, fiscal compact, social compact

JEL classification: A12, E01, E24, E25, E64, H3, I31, I32, J31, J58, P5

* Referat auf der 6. Sozialstaatsenquete, 22. Oktober, 2012. Der Autor dankt Fritz Breuss, Alois Guger, Silvia Haas, Christine Mayrhuber, Karl Pichelmann, Silvia Rocha-Akis und Margit Schratzenstaller für wertvolle Anregungen.

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und Fiskalpakt

Karl Aiginger

Einleitung

Die Erkenntnis, dass eine erfolgreiche Währungsunion auch eine stärkere Koordination der Fiskalpolitik erfordert, hat dazu geführt, dass die budgetären Regeln in Europa nachgeschärft wurden. Wir diskutieren die Folgen, die diese verstärkte fiskalische Integration auf die Sozialpolitik hat, und wie Verteilungs- und Beschäftigungsziele in einer langen Periode der Budgetkonsolidierung erreicht werden können. Es wird argumentiert, dass die Bildungspolitik die billigste und wichtigste Politik zur Verringerung der Einkommensunterschiede und zur Bewältigung neuer sozialer Herausforderungen ist. Europa braucht eine neue Wachstumsstrategie mit höherem sozialen und ökologischen Gewicht, um langfristig erfolgreich zu sein. Ein Sozialpakt (Social Compact) könnte ein Gegengewicht zum heute dominierenden und restriktiv wirkenden Fiskalpakt (Fiscal Compact) darstellen.

Fiskalische Integration ist notwendig

Fiskalische Integration ist für eine erfolgreiche Entwicklung Europas notwendig. Erstens kann es nur eine gemeinsame Währungspolitik geben, wenn nicht permanente Störungen durch Budget-Ungleichgewichte und spekulative Blasenbildungen auftreten (*Stabilisierungsargument*). Zweitens ist die Geldpolitik wirksamer, wenn sie auch durch Fiskalpolitik unterstützt wird (z. B. in der Gegensteuerung gegen Krisen, *Komplementaritätsargument*). Drittens kann die Fiskalpolitik – verglichen mit der Geldpolitik – breitere gesellschaftliche Ziele und Prioritäten verfolgen (nicht nur Preisstabilität; *Gestaltungsargument*).

Allerdings ist Europa weit von einer "Fiskalunion" entfernt: Im Endausbau einer Fiskalunion werden drei Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen: die Entscheidungen über den staatlichen *Aufgabenumfang* (Staatsfunktionen), über *Staatsausgaben* und über *Staatseinnahmen*. Bisher werden primär nur Budgetaggregate und -salden kontrolliert (Defizite, Schuldenquoten). Die Beurteilung der Ausgabenstruktur erfolgt sehr rudimentär im Europäischen Semester. Die Steuerstruktur liegt in der Kompetenz der Mitgliedsländer, mit gewissen Regeln über Zahl der Steuergruppen bei der Umsatzsteuer und über Mindeststeuern z. B. bei Tabak und Energie. Für staatliche Defizite und Schulden gibt es spätestens seit den Maastricht-Kriterien verbindliche Regeln (Obergrenzen).

Übersicht 1: Anteil der Staatsausgaben am BIP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2000 Absolute Veränderung
	In %													
Österreich	51.9	51.3	50.7	51.3	53.8	50.0	49.1	48.6	49.3	52.9	52.6	50.5	51.4	-0.6
Deutschland	45.1	47.6	47.9	48.5	47.1	46.9	45.3	43.5	44.0	48.1	47.9	45.6	45.5	0.4
Frankreich	51.7	51.7	52.9	53.4	53.3	53.6	53.0	52.6	53.3	56.8	56.6	55.9	56.3	4.6
Schweden	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51.0	51.7	54.9	52.5	51.3	52.3	-2.8
Finnland	48.4	48.0	49.0	50.3	50.2	50.4	49.2	47.4	49.3	56.1	55.5	54.0	54.6	6.1
Dänemark	53.7	54.2	54.6	55.1	54.6	52.8	51.6	50.8	51.5	58.0	57.8	57.9	58.7	5.1
EU 15	44.9	46.3	46.8	47.4	47.1	47.1	46.6	46.0	47.6	51.6	51.1	49.7	49.7	4.8
EU 27	44.8	46.1	46.6	47.2	46.8	46.8	46.3	45.6	47.1	51.1	50.6	49.1	49.1	4.3
USA	33.9	35.0	35.9	36.3	36.1	36.3	36.0	36.8	39.1	42.7	42.5	41.7	40.4	6.5

Q: Eurostat (AMECO).

Nach der Finanzkrise wurde das Regelwerk enger geknüpft. Die Überwachung der nationalen Haushalte wurde verstärkt (Sixpack). Der Fiskalpakt setzt engere Grenzen für Defizite und schreibt auch den Abbau der Schulden vor. Allerdings setzt auch der Fiskalpakt primär Grenzen für Aggregate, nicht für bestimmte Ausgaben und Einkommen (Strukturen). Er ist anlassbezogen (wegen der hohen angelaufenen Defizite) asymmetrisch, d.h. die restriktive Komponente überwiegt. Die Nichterfüllung der Aktivziele der Europa-2020-Strategie bleibt von der Gesetzeslage ohne Sanktionen. Wie schon die ersten wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen der "Europäischen Semester" zeigen, bleibt auch in der Ausführung die restriktive Komponente absolut dominierend; die Nichteinhaltung der Aktivziele wird als selbstverständliches Opfer der notwendigen Konsolidierung betrachtet, die Verletzung von Zielen bei Forschung, Beschäftigung und Armutsreduktion wird nicht eingemahnt.

Kompetenz für Sozialpolitik

Sozialpolitik ist in der EU nicht primär eine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft. Dieses Politikfeld wird aber in mehrfacher Weise in EU-Verträgen als Teil einer integrativen Politik angesprochen. Der Lissabon-Vertrag spricht explizit von einer wettbewerbsintensiven sozialen Marktwirtschaft ("Social market economy, aiming at full employment and social progress"). Die Mitgliedsländer werden aufgefordert, eine koordinierte Beschäftigungsstrategie zu verfolgen. Es soll ein "hochqualifiziertes, ausgebildetes und anpassungsfähiges Beschäftigungsangebot" entwickelt werden, das sich an Veränderungen in den Rahmenbedingungen anpassen kann.

Die Gemeinschaft unterstützt und komplementiert die Aktivitäten der Mitgliedsländer in vielen Belangen, (i) durch Regeln für die Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz, (ii) sie verlangt Informationsrechte für ArbeitnehmerInnen, die Inklusivität von Problemgruppen und Gendergleichheit. Dazu kann die Kommission verpflichtende Direktiven

erlassen. Die zentrale Methode der Europäischen Sozialpolitik sind aber nicht verpflichtende Direktiven, sondern "Offene Koordination" (ein Ansatz, den man in der Managementtheorie "Benchmarking" oder "Orientierung an der Best Practice" nennen würde). Finanzielle Unterstützung von Sozialprojekten wird durch den ESF angeboten und hat die nationale Sozialpolitik stark aufgemischt und verbessert (z. B. Integration arbeitsmarktferner Bevölkerungsgruppen).

Europa-2020-Strategie: Integratives Wachstum

Der Stellenwert sozialer Ziele wird in der Europa-2020-Strategie unterstrichen und ausgebaut. Neben den Zielen eines intelligenten und nachhaltigen Wachstums wird gleichberechtigt das Ziel eines "integrativen Wachstums" definiert. Zur Erreichung dieses Zieles entwickelt die EU ein Indikatorensystem, zu dem auch erstmals die Zielsetzung der Verringerung der Armut ("soziale Ausgrenzung") um 20 Millionen Personen bis 2020 formuliert wird. Der Taktik entsprechend, die Verantwortung für die Zielerreichung von der Kommission zu den Ländern zu verlegen ("Ownership-Strategie"), können die Mitgliedsländer ihre spezifischen Ziele adaptieren. Österreich hat z. B. als "Armutziel" für 2020 angegeben, die Zahl der "Ausgrenzungsgefährdeten"¹⁾ um 235.000 Personen oder 17% der Bevölkerung zu verringern (von derzeit 1,4 Millionen). Die Unterstützung der nationalen Anstrengungen durch die Europäische Kommission erfolgt durch die Leitinitiative "Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut".

Übersicht 2: Strategie "Europa 2020": Kernziele und Status Quo

	Beschäftigungsquote	F&E-Ausgaben	Ziele zur Verringerung des CO ₂ -Ausstoßes	Erneuerbare Energien	Energieeffizienzverringerung des Energieverbrauchs	Schulabbrecherquote	Hochschulabsolventen	Senkung der Zahl der von Armut oder Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung
	In %	In % des BIP	1990=100	Anteil am Endverbrauch in %	In Mio. t RÖE	In %	In %	In Personen
EU-Kernziel	75	3,00	80	20,0	368,00 (+20%)	10,0	40,0	-20.000.000
Ziel Österreich (NRP)	77-78	3,76	84	34,0	-7,16	9,5	38,0	-235.000
Ist Österreich	75,2	2,80	102	29,7	+2,71 (+12,1%) 1)	8,3	23,5 2)	-125.000

1) Ziel nicht genau festgelegt. - 2) Inkl. ISCED 4a: 35,8%.

Der Fortschritt bei der Erreichung sozialer Ziele wird – so wie bei anderen Zielen auch – im "Europäischen Semester" mit beurteilt. Wie schon erwähnt, werden aber derzeit alle Ziele

¹ Dieser Begriff ist weiter gefasst als "Armutgefährdung", er umfasst Haushalte ohne oder mit sehr geringem Einkommen und Personen, die in den Lebensgewohnheiten Mindeststandards unterschreiten; Armutgefährdung liegt in Österreich bei 12%, Ausgrenzungsgefährdung bei 17%.

hinter der Konsolidierung der Budgets zurückgestellt und finden daher in den wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Kommission, quasi dem "Semesterzeugnis", kaum Beachtung.

Schuldenbremse durch Sozialvertrag ergänzen

Die Finanzkrise hatte zwar nicht in Europa ihren Ausgangspunkt, sie hat aber Europa stärker getroffen. Die Produktion liegt im Gegensatz zu den USA auch 2012 noch unter dem Vorkrisenwert; die Arbeitslosigkeit ist zweistellig und angesichts der leicht sinkenden Wirtschaftsleistung in Europa steigend. Die hohe Arbeitslosigkeit hat dazu geführt, neben dem "Fiscal Compact" einen Sozialvertrag oder "Social Compact"²⁾ ins Auge zu fassen. Ein Sozialkontrakt scheint jedoch verglichen mit den Vereinbarungen zur Fiskalischen Konsolidierung (Fiscal Compact) keine wirkliche Priorität zu haben, und er ist auch nur in Ansätzen diskutiert und inhaltlich abgegrenzt, während die Schuldenbremsen verpflichtend und weitgehend legislativ umgesetzt sind.

Ein wichtiger Bestandteil eines "Social Compact" wäre eine Ausbildungsgarantie für Jugendliche, diese wird nach österreichischem Vorbild von Europagipfel zu Europagipfel intensiver diskutiert. Sie wird auch von den Sozialpartnern verlangt, steht aber nicht vor dem Abschluss (u. a. wegen hoher Kosten, die mit 40 Mrd. € geschätzt werden). Eine Reform der Jugendausbildung in Richtung des deutschen und österreichischen Modells der dualen Ausbildung steht ebenfalls im Raum, aber noch nicht vor einer breiten Durchsetzung.

Im Fiskalbereich gibt es Überlegungen über einen Stabilisierungsfonds (mit Schwergewicht von Projekten in den Ländern mit hohem Konsolidierungsaufwand) und den Vorschlag eines Europäischen Finanzministers, der in nationale Budgets eingreifen kann. Für ein "Euro-Budget", das über den derzeitigen EU-Haushalt hinausgeht, aber auf den Euro-Raum beschränkt ist, über "europäische" Steuereinnahmen und über quasi-automatische Transfers zum Ausgleich von asymmetrischen Schocks (z. B. über eine europaweite Arbeitslosenversicherung) gibt es Überlegungen, aber es zeichnen sich keine Beschlüsse ab.

Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote in der EU liegt heute über 10% und ist in den meisten Ländern deutlich höher als vor der Finanzkrise. Die Jugendarbeitslosigkeit erreicht 20%, mit Spitzenwerten um 50%.³ Dennoch finden Maßnahmen zur Forcierung von Wachstum und Beschäftigung nur mühsam, langsam und quantitativ oft nicht nachvollziehbar Eingang in die Wirtschaftspolitik, da das Konsolidierungsziel dominiert. Eine leichte Verlagerung der Zielsetzung der

² ETUC (2012).

³ Bei der Jugendarbeitslosenquote werden Arbeitslose den Erwerbstätigen der Altersklasse gegenübergestellt, exklusive Personen in Ausbildung. Etwa ein Viertel der Jugendlichen ist arbeitslos, wenn die Bezugsgröße die Personen in Ausbildung einschließt.

Wirtschaftspolitik in Richtung stärkerer Betonung von Wachstum und Beschäftigung ("Konsolidierung und Wachstum darf kein Widerspruch sein") ist seit dem Juni-Gipfel der Staatschefs und seit dem Leitungswechsel im Währungsfonds zu erkennen. Die expansive Komponente – so sie in Einzelfällen wie der Aufstockung des Eigenkapitals der Europäischen Investitionsbank (EIB) erkennbar ist – wird allerdings durch Verstärkung der Konsolidierung in anderen Ländern wieder konterkariert. Auch werden die Möglichkeiten einer wachstumsstärkenden Komponente bei unveränderten Aggregaten (z. B. bei identem gesamtwirtschaftlichem Budgetdefizit) durch die *Struktur* der Einnahmen (Verlagerung zu weniger wachstums- und arbeitsplatzschädlichen Steuern) oder die Struktur der Ausgaben (Verlagerung zu Zukunftsausgaben) nicht genutzt.

Heterogenität der Europäischen Sozialmodelle

Die europäische Sozialpolitik ist durch ein Nebeneinander von verschiedenen nationalen Sozialmodellen gekennzeichnet. Eine Einteilung in ein nordisches, ein mitteleuropäisches (kontinentales), ein angelsächsisches und ein südeuropäisches Modell ist sinnvoll (Aiginger – Guger, 2006). Das nordische Modell hat beachtliche Vorteile, insofern als es fiskalische Stabilität mit starken Anreizen zur Ausbildung und Weiterbildung und einem hohen Niveau der sozialen Sicherung verbindet und zumindest in der dänischen und niederländischen Variante Flexibilität von Firmen mit individuellem Schutz bei Arbeitslosigkeit verknüpft. Generell ist im skandinavischen Modell eine hohe Priorität der Ausgaben für die Ausbildung und für den Ausgleich der Startchancen der Jugend gegeben, und die Last durch Pensionen, Gesundheit und Staatschulden wird begrenzt. Allerdings konnten die Länder mit dem Skandinavischen Modell eine relativ hohe Arbeitslosigkeit und besonders eine hohe Jugendarbeitslosigkeit auch nicht verhindern. Vom angelsächsischen Modell werden vermehrt Elemente der "in work benefits" und die Bindung der Sozialleistungen an Bedingungen (einerseits Bedürftigkeit, andererseits Arbeitswilligkeit) übernommen.

Das kontinentaleuropäische Modell schützt besser vor Entlassungen und wurde in den letzten Jahren – und besonders in der Krise – durch Kurzarbeit, flexible Kontrakte auf Firmenebene und Anhebung der Anstrengungen zu Wiederaufnahme der Arbeit ergänzt. Das kontinentale Modell enthält allerdings erhebliche Senioritätselemente, die den *Wiedereinstieg* in die Arbeit (nach Kündigung) oder die Gendergleichheit (nach Berufsunterbrechung) behindern. Die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse im kontinentalen Modell war nach Ländern in den letzten zehn Jahren sehr unterschiedlich, wie die niedrige Arbeitslosigkeit und besonders die geringe Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Österreich zeigen⁴. Die hohe Arbeitslosigkeit in Italien und Frankreich demonstriert, wie Inflexibilität verbunden mit Insiderbevorzugung zu niedrigem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit besonders bei Jugendlichen führt.

⁴ In Deutschland sinkt allerdings die Lohnquote stark und die Maßnahmen haben teilweise das Phänomen der "working poor" verstärkt (vgl. Aiginger - Leoni, 2012).

Die im kontinentalen Modell schon sichtbare Insider-Outsider-Problematik findet im südeuropäischen Modell dann eine extreme Ausprägung.

Generell zeigt sich, dass die Sozialpolitik in den letzten zwanzig Jahren beschäftigungsorientierter geworden ist (*Hemerijck – Vandenbroucke, 2012*) und stärker die Arbeitsfähigkeit in den Vordergrund gestellt hat (das Sozialsystem als "Produktivkraft"). Sowohl die anhaltende und verstärkte Alterung als auch das hohe Maß der Migration machen es wahrscheinlich, dass diese beiden Trends, die eher der Politik der skandinavischen Länder entsprechen, fortgesetzt werden. Die Ausweitung der "in work benefits", die am stärksten im angelsächsischen Modell genutzt wurden, ist aus fiskalischen Gründen unwahrscheinlich. In Großbritannien liegt der Anteil der Sozialausgaben am BIP heute fast im EU-Durchschnitt. Das kontinentale Modell hat es in der Krise geschafft, ein hohes generelles Sicherungsniveau mit Kurzarbeit zu verbinden, deren Lasten von ArbeitnehmerInnen, UnternehmerInnen und Staat geteilt wurden.

Übersicht 3: Anteil der Sozialausgaben am BIP nach Modelltypen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009-2000 Absolute Veränderung
	In %										
Österreich	27.4	27.7	28.1	28.5	28.2	27.8	27.4	26.9	27.5	29.9	2.4
Deutschland	28.6	28.6	29.2	29.6	29.0	28.9	27.8	26.7	26.9	30.1	1.5
Frankreich	27.7	27.8	28.6	29.2	29.5	29.6	29.4	29.2	29.5	31.6	3.9
Schweden	29.3	29.7	30.5	31.6	31.0	30.5	29.8	28.6	28.9	31.5	2.2
Finnland	24.3	24.2	24.9	25.7	25.8	25.9	25.6	24.6	25.4	29.4	5.1
Dänemark	28.1	28.4	28.8	30.0	29.8	29.4	28.5	28.0	28.8	32.5	4.5
EU 15	25.4	25.5	25.8	26.3	26.1	26.1	25.8	24.8	25.8	28.5	3.1
EU 27	26.0	:	:	:	:	26.0	25.7	24.7	25.6	28.4	2.3
Skandinavisches Modell	27.2	27.4	28.1	29.1	28.9	28.6	27.9	27.1	27.7	31.2	3.9
Dänemark	28.1	28.4	28.8	30.0	29.8	29.4	28.5	28.0	28.8	32.5	4.5
Finnland	24.3	24.2	24.9	25.7	25.8	25.9	25.6	24.6	25.4	29.4	5.1
Schweden	29.3	29.7	30.5	31.6	31.0	30.5	29.8	28.6	28.9	31.5	2.2
Kontinentales Modell	26.1	26.3	26.9	27.5	27.4	27.3	27.2	26.7	27.3	29.8	3.7
Belgien	24.2	24.7	25.4	26.1	26.1	26.1	25.7	25.4	26.5	28.9	4.7
Deutschland	28.6	28.6	29.2	29.6	29.0	28.9	27.8	26.7	26.9	30.1	1.5
Frankreich	27.7	27.8	28.6	29.2	29.5	29.6	29.4	29.2	29.5	31.6	3.9
Italien	23.8	24.0	24.4	24.9	25.1	25.4	25.6	25.5	26.5	28.4	4.6
Niederlande	24.7	24.8	25.8	26.5	26.4	26.0	27.0	26.7	26.9	29.7	5.0
Österreich	27.4	27.7	28.1	28.5	28.2	27.8	27.4	26.9	27.5	29.9	2.4
Angelsächsisches Modell	19.3	20.0	20.4	20.9	21.0	21.2	21.2	19.9	23.0	27.3	8.0
Irland	13.1	14.1	15.9	16.5	16.7	16.7	16.9	17.5	20.8	26.4	13.2
Großbritannien	25.5	25.8	24.9	25.3	25.4	25.8	25.5	22.3	25.3	28.2	2.7
Mediterranes Modell	20.3	20.7	21.3	21.4	21.7	22.4	22.4	22.3	23.4	25.8	5.5
Griechenland	22.7	23.6	23.4	22.7	22.9	24.2	24.1	24.2	25.4	27.3	4.6
Spanien	19.5	19.2	19.5	19.8	19.9	20.1	20.0	20.2	21.6	24.5	5.0
Portugal	18.7	19.3	21.0	21.7	22.3	23.0	23.1	22.6	23.2	25.6	6.9

Q: Eurostat (AMECO).

Neue soziale Risiken

Die neuen sozialen Risiken stellen zusätzliche teils veränderte Anforderungen an die Sozialsysteme. Lebensarbeitsplätze werden seltener. Die veränderten Familienstrukturen, Geschlechterrollen, der steigende Anteil der AlleinerzieherInnen, die Alterung, höhere Mobilität und internationale Migration sind neue Herausforderungen. Ihnen können nicht mit einer Erhöhung oder Ergänzung der bestehenden Sozialleistungen, sondern mit einer Umschichtung und Veränderung der Anreize begegnet werden. Auch kann nicht immer eine neue Aufgabe mit einer zusätzlichen Sozialleistung gelöst werden, wenn die Staats(ausgaben)quote in Europa nahe 50% liegt und Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben in immer stärkere Konkurrenz zu Bildungs-, Innovations- und Kinderbetreuungsausgaben treten.⁵

Stabilität der Sozialausgaben trotz Konsolidierung

Die Sozialausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung liegen in Europa 2009 bei 30% des Bruttoinlandsproduktes (28,4% für EU 27 und 29,1% für EU 15). Es gibt keinen Trend zur Abnahme, eher liegt ihr Anteil um 2 bis 3 Prozentpunkte höher als 2000 (in einem einzigen der EU 27-Mitglieder – nämlich der Slowakei – liegt sie 2009 geringfügig niedriger als 2000). Der größte Teil der Sozialausgaben sind Pensionsausgaben (11% des BIP) und Gesundheitsausgaben (8% bis 9% des BIP); beide zusammen erreichen zwei Drittel der Sozialausgaben. Ausgaben für Arbeitslosigkeit erreichen weniger als 2% des BIP, jene für aktive Arbeitsmarktpolitik sind noch niedriger. Familienausgaben betragen 2% bis 3% der Wirtschaftsleistung, auch mit geringfügig steigendem Trend.

Übersicht 4: Anteil der Sozialausgaben am BIP nach Kategorien 2009

	Invalidität	Soziale Ausgrenzung	Familie/Kinder	Wohnen	Alter	Krankheit/ Gesundheits- versorgung	Hinterbliebene	Arbeitslosigkeit
	In %							
Österreich	2.3	0.3	3.1	0.1	12.7	7.6	2.0	1.8
Deutschland	2.4	0.2	3.2	0.6	10.0	9.7	2.2	1.9
Frankreich	1.9	0.6	2.6	0.8	12.4	9.4	2.0	1.9
Schweden	4.5	0.7	3.2	0.5	12.7	8.0	0.6	1.3
Finnland	3.6	0.7	3.3	0.5	10.4	7.5	1.0	2.4
Dänemark	4.9	0.9	4.2	0.8	12.1	7.6	0.0	2.1
EU 15	2.3	0.4	2.3	0.6	11.1	8.4	1.7	1.7
EU 27	2.3	0.4	2.3	0.6	11.1	8.4	1.7	1.7

Q: Eurostat (AMECO).

⁵ Sozialausgaben und wachstumsstärkende Zukunftsausgaben (wie Innovation, Bildung, Kinderbetreuung) können gleichzeitig erhöht werden, wenn die Verwaltungsausgaben sinken und die Effizienz in der Aufgabenerfüllung erhöht wird.

Die bisherigen Daten zeigen also für Europa insgesamt relativ zur Wirtschaftsleistung keinen Sozialabbau vor der Krise, in der Krise und in der Zeit nachher. Allerdings hat die Budgetkonsolidierung erst in den letzten Jahren begonnen (und die Zahl der "Betreuungsfälle" wie Arbeitslose, PensionistInnen und Pflegefälle ist im Steigen). Die meisten Konsolidierungsprogramme sehen Kürzungen vor, die einen weiteren Anstieg der staatlichen "Pensionslast" begrenzen. Eine gewisse Balance ist insofern gegeben, als es längere Übergänge gibt und der Druck auf höhere Pensionen stärker ist. In der Krise hat die antizyklische Wirkung z. B. der Ausgaben für Arbeitslosigkeit den Anstieg von Armut und den Ausfall von Konsumnachfrage zweifelsohne gemildert.

Übersicht 5: Anteil der Zukunftsausgaben am BIP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009-2000 Absolute Veränderung
	In %										
Österreich	13.5	13.8	13.6	13.9	13.7	13.8	13.7	13.7	13.9	14.5	1.0
Deutschland	12.9	12.9	13.0	13.1	12.9	12.9	12.7	12.8	13.0	13.6	0.8
Frankreich	13.7	13.6	13.5	13.6	13.4	13.3	13.1	13.1	13.1	13.6	-0.1
Schweden	18.9	18.9	19.0	19.0	18.1	18.0	17.7	17.5	17.8	18.1	-0.8
Finnland	13.4	13.8	13.3	13.5	13.4	13.1	13.4	13.4	13.6	13.6	0.3
Dänemark	17.1	17.2	17.1	17.3	17.3	17.0	16.5	16.4	16.4	17.8	0.7
EU 15	12.6	12.8	12.8	13.0	12.8	12.9	12.8	12.8	12.8	13.0	0.4
EU 27	6.8	6.9	7.0	7.0	6.9	6.9	6.9	6.8	7.0	7.4	0.7
USA	13.4	13.8	13.3	13.5	13.4	13.1	13.4	13.4	13.6	13.6	0.3

Zukunftsausgaben: Ausgaben für F&E, Bildung und Informations- und Kommunikationstechnologie.

Q: Eurostat (AMECO).

Rat- und Planlosigkeit in Krisenländern

Anders ist die Situation in den Krisenländern Europas. Hier werden nicht nur Pensionen gekürzt, sondern auch Sozialleistungen und auch Löhne im niedrigeren Bereich. Lohnkürzungen, die mit Sicherheit zu "Working Pools" führen, werden für notwendig gehalten, weil befürchtet wird, dass zu hohe Mindestlöhne die Schaffung von Arbeitsplätzen behindern könnten. Die Belege, dass Mindestlöhne zu Arbeitslosigkeit führen, sind mehr als umstritten. Es gibt nur empirische Belege, dass Mindestlöhne Beschäftigung verhindern, wenn sie sehr weit vom Marktlohn entfernt sind. Das ist allerdings in den Südländern nur in Einzelfällen (Süditalien) gegeben. Es gibt allerdings arbeitsplatzvernichtende Kündigungsbestimmungen (mit Abfertigungszahlungen bis zu 3 Jahren) in unbefristeten Verträgen und hohe Löhne besonders im Öffentlichen Sektor.

Generell fehlt in den Konsolidierungsstrategien in den Krisenländern eine proaktive Komponente zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch Firmengründungen, Innovationsparks oder Industriezonen. Die Nutzung der Chancen durch neue Technologien etwa im Umwelt und Energiebereich werden ebenfalls vernachlässigt. Die verschärften sozialen Probleme können mit Sozialpolitik nicht abgefangen werden. Die Globalisierung wird als Gefahr gesehen, statt die Chancen naher (Türkei, Nordafrika) und ferner dynamischer Märkte zu nutzen. Die Konsolidierung wird als von außen (Finanzmärkte, Troika) aufgezwungen betrachtet, nicht als Chance für die Neugestaltung nach der Krise. Die Reformen sind auch nicht sensibel bezüglich ihrer Lastenverteilung und nicht von einer Vision geleitet.

Problemlösungskapazität des Sozialsystems i. w. S. und neue Risiken

Drei strategische Probleme kennzeichnen heute in Europa die Sozialpolitik. Erstens die Budgetgrenze, zweitens die Tendenz, dass passive Ausgaben eine hohe Wachstumsdynamik aufweisen, und drittens, dass es neue Aufgaben und Herausforderungen gibt.

Budgetgrenze

Die Grenzen der Sozialpolitik in einer Periode der Budgetkonsolidierung liegen in den meisten europäischen Ländern (abgesehen von der südlichen Peripherie) darin, dass

- erstens der Anteil der Sozialausgaben bei einer Staatsquote von fast 50% nicht mehr leicht erhöht werden kann, ohne andere Ausgaben zu reduzieren,
- zweitens Europa die höchste Abgabenquote aller Regionen hat und
- drittens die Budgetdefizite zumindest mittelfristig abgebaut werden sollen.

Dominanz der passiven Ausgaben

Eine weitere Problematik besteht darin, dass innerhalb der Sozialausgaben die Tendenz besteht, dass passive Ausgabenkategorien (z. B. Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Alter) die Tendenz haben zu wachsen und für neue Herausforderungen wenig Instrumente und noch weniger Geld verfügbar ist. Alter, Krankheit (inkl. Ausgaben für Hinterbliebene und Invalidität) erreichen 2009 in der EU 27 23,4% des BIP bei Gesamtausgaben von 28,4%.

Neue Herausforderungen

- Risiken durch neue Familienstrukturen;
- neue Mobilität zwischen Berufen und Ländern, zwischen Phasen der Erwerbstätigkeit und Unterbrechungen;
- der hohe Anteil der Unqualifizierten bei gleichzeitig starker Nachfrage nach Qualifikation;
- das Problem des Auseinanderdriftens der Löhne für Niedrigqualifizierte und für Spezialisten im Mangelberufen;
- das Problem Jugendarbeitslosigkeit;
- Genderungleichheit;

- anhaltende Vererbung von Bildungschancen und mangelnde Integration von MigrantInnen;
- die Unfähigkeit des Schulsystems, Basisfähigkeiten in zehn Jahren Schulbesuch lückenlos zu vermitteln.

Systemische Sozialpolitik ist mit anderen Politikzweigen verbunden

In vielen neuen Bereichen ist aber Sozialpolitik im engeren Sinn überfordert. Und es ist für alle Herausforderungen billiger, fehlende Qualifikationen zu bekämpfen als ihre Folgen abzumildern. Und es ist sinnvoller, die berufliche Mobilität und das Weiterlernen zu fördern, als die Folgen fehlender Qualifikation und geringer Mobilität zu finanzieren. Es ist billiger und gesellschaftlich zu bevorzugen, Krankheiten durch Veränderung der Lebensgewohnheiten zu verhindern als nachträglich zu heilen. In beiden Fällen – frühzeitiger Ausgleich der Unterschiede aus sozialer Umgebung und Prävention im Gesundheitssystem – ist Österreich kein Musterland (Aiginger, 2010), deswegen beziehen sich die folgenden Überlegungen besonders auf Österreich.

Die Sicherungssysteme sind u.a. in Österreich zu sehr am Standard des Vollzeitarbeitsplatzes orientiert – womöglich in einer Firma und an einem Ort. Vollzeitarbeitsplätze und eine Vertragsdauer, die auch betriebliche Investitionen in die Weiterbildung sinnvoll machen, können und sollen ein wirtschaftspolitisches Ziel bleiben, aber es wird daneben auch eine Realität von Teilzeitarbeit und raschem Wechsel geben.

Das Bildungssystem ist durch große Unterschiede in den Kenntnissen bei Schuleintritt gekennzeichnet. Die erste Schulstufe ist überfordert und kann sie nicht ausgleichen. Dann erfolgt – zumindest im österreichischen System – eine frühe Trennung in Schultypen. Auch die derzeitig schon verfügbaren Ganztagschulen oder neue Mittelschulen können wenig qualifizierte SchülerInnen nicht an den Durchschnitt heranführen, aber auch Begabte nicht in ihren Begabungsbereichen fördern. Dazu gibt es zu wenig LehrerInnen, und sie sind zu kurz an der Schule. Die Vorgaben durch Bildungsziele sind ungenügend, noch mehr die Kontrolle und Transparenz. Schulen sind nicht autonom, sondern werden in Österreich als Verwaltungseinheiten bürokratisch geführt und vermitteln keine Freude am Arbeiten und Lernen.

Globalisierung und technologische Entwicklung verlagern die Jobs in Industrieländern in den qualifizierten Bereich und ändern die erforderlichen Qualifikationsstrukturen sowohl im oberen wie im unteren Einkommensbereich. Wenn die weniger Qualifizierten nicht nachgeschult oder umgeschult werden, steigt die Arbeitslosigkeit hier stark. Das Arbeitsangebot wird durch die – aus Gründen der Alterung und der geringen Fertilität – notwendige Migration "aufgefüllt", sodass die Arbeitslosenquoten je nach Qualifikation stark schwanken. Dies verhindert überdurchschnittliche Lohnerhöhungen in den niedrigen Lohnstufen und stärkt die Ungleichheit.

Im Gesundheitssystem ist es noch nicht gelungen, Anreize zu gesünderem Leben und zu Vorsorge zu entwickeln. Finanzielle Anreize werden abgelehnt, Information wirkt zu wenig.

Auf Firmenebene ist es bisher in Österreich nicht gelungen, Anreize zu stärkerer Weiterbildung und zu Forcierung altersgerechter Arbeitsplätze zu schaffen (Experience Rating).

Der Wohnbau wird nicht an die Anforderungen der älteren Bevölkerung angepasst. Dies verhindert, dass ältere Personen länger in der gewohnten Umgebung bleiben können und nur schrittweise Betreuung in Anspruch nehmen müssen. Spitäler sind voll mit Pflegepatienten, die bei früherer Umstellung der Lebensgewohnheiten, bei altersgerechten Wohnungen, bei flexibler ambulanter Betreuung in vertrauter Umgebung noch keine Vollbetreuung in Heimen – und schon gar nicht in teuren Spitälern – bräuchten.

Weltweite Diskussion über Ungleichheit und Gegensteuerung

Die Diskussion über die Neuorientierung der Sozialpolitik findet in einer Phase statt, in der die Ungleichheit bei Einkommen und bei Lebenschancen steigt. Während die Ungleichheit weltweit *zwischen* den Staaten in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten eher abgenommen hat (nicht nur durch den Aufstieg Chinas und Indiens, sondern auch durch den beginnenden Frühling in Afrika und hohen Wachstumsraten in Südamerika), hat die Ungleichheit *innerhalb* der Länder in den meisten Staaten (in der Mehrzahl der Industrieländer aber auch ganz stark in China) zugenommen. Die Ungleichheit der Einkommen steigt stärker vor, aber auch nach Transfers, stärker für Personen, in geringerem Maß für Haushalte (da in Haushalten mit niedrigen Einkommen mehrere Personen beschäftigt sind).

Übersicht 6: Lohnquote

	Unbereinigt ¹			Bereinigt ²		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Österreich	72.4	71.5	67.6	68.7	71.1	67.1
Deutschland	71.1	72.6	67.8	71.7	72.6	67.0
Frankreich	68.7	68.4	72.0	66.9	69.6	73.2
Schweden	86.1	76.0	73.9	88.0	76.3	74.9
Finnland	81.9	65.5	69.4	82.2	66.7	71.3
Dänemark	78.9	77.4	76.1	78.4	78.2	77.4
EU 15	69.4	67.9	68.2	69.3	68.9	69.6
USA	69.4	67.9	68.2	69.3	68.9	69.6

¹ Arbeitnehmerentgelte in % des Volkseinkommens (Nettonationaleinkommen minus Produktionsabgaben - Subventionen).

² Arbeitnehmerentgelte in % des Volkseinkommens bereinigt um die Verschiebungen des Anteils der unselbständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 1995.

Q: Eurostat (AMECO).

In den Ländern, die diesem Problem Augenmerk zollen, wird am "unteren Ende" versucht, die niedrigen Löhne z. B. durch Transferleistungen oder "in work benefits" zu ergänzen. Lohnergänzungszahlungen sind aber relativ teuer und durch die Budgetkonsolidierung erschwert. In einer Phase des starken Anstiegs der Teilzeitarbeit, der Praktika und Leiharbeit (und anderer Sonderregelungen) sind sie budgetär oft nicht finanzierbar und administrativ schwer zu erfassen.

In Großbritannien – wo "in work" benefits" in den letzten Jahren stark ausgebaut wurden – versucht die Labour Partei (unterstützt vom Think Tank "Policy Network") dieser Überforderung des Budgets (angesichts eines 10% Defizits bei gleichzeitig 10% Arbeitslosigkeit) durch die Forderung nach einer egalitäreren Verteilung der Primäreinkommen entgegen zu arbeiten (Schlagwort "Predistribution" statt "Redistribution"). Wenn der Staat durch Umverteilung finanziell überfordert ist, dann muss er verhindern, dass die primäre Verteilung "zu" ungleich ausfällt. Dies erfordert jedoch im unteren Bereich Mindestlöhne, die stärker von den Marktlöhnen entfernt sind, im oberen Teil Verbote von sehr hohen Gehältern und Bonuszahlungen.

Übersicht 7: Ungleichheits- und Armutsindikatoren

	Gini			Armutsquote in %			Top80/low20		
	Mitte 1990	2005	Ende 2000	Mitte 1990	2005	2009	Mitte 1990	2005	2009
Österreich	0.238	0.265	0.261	13.0	12.3	12.0	4.0	3.8	3.7
Deutschland	0.266	0.285	0.295	15.0	12.2	15.5	4.6	3.8	4.5
Frankreich	0.277	0.288	0.293	15.0	13.0	12.9	4.5	4.0	4.4
Schweden	0.211	0.234	0.259	8.0	9.5	13.3	3.0	3.3	3.7
Finnland	0.218	0.254	0.259	8.0	11.7	13.8	3.0	3.6	3.7
Dänemark	0.215	0.232	0.248	10.0	11.8	13.1	2.9	3.5	4.6
EU 15	0.288	0.293	0.294	15.4	15.1	15.3	4.7	4.6	4.6
EU 27	0.286	0.294	0.288	15.4	15.3	16.0	4.7	4.7	4.7
USA	0.361	0.380	0.378	-	-	-	-	-	-

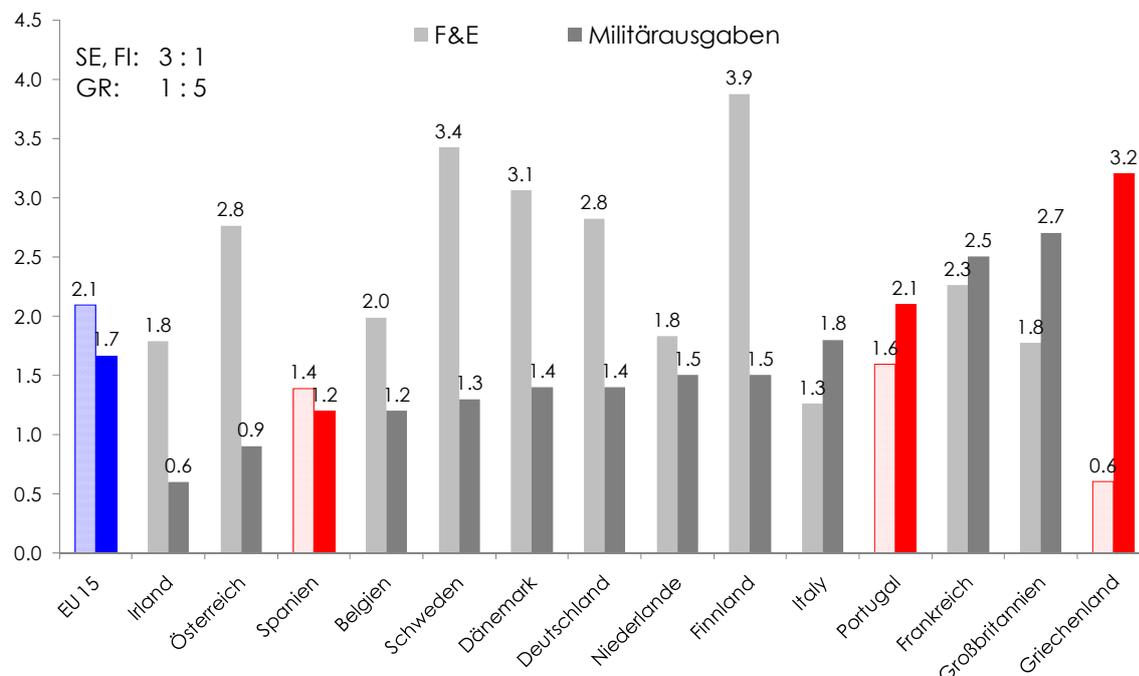
Der Gini-Koeffizient gibt die Verteilung der Äquivalenz-Einkommen an. Er ist 0 wenn die Einkommen gleich verteilt sind und erreicht 1 bei maximaler Ungleichheit. Top 80 bzw. low 20 charakterisieren die relativen Einkommen der höchsten 20% relativ zu den niedrigsten 20%.

Q: Eurostat, OECD.

In anderen Ländern wird versucht, den größeren Einkommensunterschieden durch Änderung der Steuerstruktur entgegenzuarbeiten, d.h. niedrigere Steuern und Abgaben im unteren und höhere im oberen Bereich. Diesem Versuch sind auch Grenzen gesetzt, weil Entlastungen im unteren Bereich sehr teuer sind (sie betreffen eine breite Basis). Belastungen im höheren Bereich bringen wenig, wenn die Schwelle, ab der zusätzliche Abgaben fällig sind, hoch ist. Sind die Grenzen niedrig, sieht der Mittelstand seine Zukunftschancen gefährdet und leistet Widerstand. Generell können hohe Steuern besonders für Finanzvermögen durch Gestaltung umgangen werden. Vom Effizienzgedanken wie auch von der Chancengleichheit her wären

Vermögens- und Erbschaftssteuern gegenüber hohen Einkommenssteuern vorzuziehen, dennoch reduzierten die meisten europäischen Länder die Vermögenssteuern in den letzten Jahren.

Abbildung 1: Anteil der Forschungs- und Militärausgaben am BIP 2010



Q: Eurostat, SIPRI.

Übersicht 8: PISA-Ergebnisse 2009

	Lesefähigkeit Punkte	Mathematische Kenntnisse Punkte	Naturwissenschaftliche Kenntnisse Punkte	Lesefähigkeit der 15-Jährigen In %
Österreich	470	496	494	27.5
Deutschland	497	513	520	18.5
Frankreich	496	497	498	19.8
Schweden	497	494	495	17.4
Finnland	536	541	554	8.1
Dänemark	495	503	499	15.2
EU 15	494	498	502	18.6
EU 27	486	491	497	20.7
USA	500	487	502	-

EU 15 und EU 27: Ungewichteter Durchschnitt.

Q: OECD Programme for International Student Assessment 2009; EU High Level Group of Experts on Literacy.

WWWforEurope: ein Projekt zur sozial-ökologischen Transformation

Einen Versuch, einen Wachstumspfad zu definieren, bei dem die soziale Inklusivität stärker ist (und Arbeitslosigkeit niedriger) und der gleichzeitig mit absolut geringerem Ressourcenverbrauch auskommt, stellt das Projekt "Ein neuer Wachstumspfad für Europa" (WWWforEurope) dar. Das ist ein vierjähriges Rahmenprogramm der GD Forschung und Innovation der EU, das international ausgeschrieben wurde und von einem Konsortium von 33 Partnern unter Führung des WIFO gewonnen wurde. Ziel dieses Programms ist es, für Europa eine Wachstumsstrategie zu definieren:

- mit stärkerer Teilnahme am weltwirtschaftlichen Wachstum;
- bei stärkerem Ausgleich von Einkommen und Arbeitsbedingungen zwischen Regionen und Personen (stärkere Inklusivität)
- und einem Übergang zu einem ressourcenschonenden Wirtschaftssystem.

Das Projekt kann als Begleitprojekt zur Europa-2020-Strategie gesehen werden, ist aber mehr: eine Vertiefung von Europa 2020 und der Versuch, eine längerfristige Strategie des Überganges zu einem neuen Wachstumspfad zu ermöglichen. Die Forschung soll zeigen, ob der Übergang zu einem dynamischen, offenen, sozialen und ökologischen Europa möglich ist, welche Hindernisse es gibt, wo Veränderungen im Wirtschaftssystem bisher funktioniert haben und welche Instrumente und Verhaltensänderungen dafür notwendig waren. Der Umbau des Sozialsystems, der oben skizziert wurde, ist ein Teil der sozial-ökologischen Transformation.

Das Projekt ist ein europäisches Projekt, aber es wird auch erhebliche Synergien für die österreichische Wirtschaftspolitik bringen. Wie der Wohlfahrtsstaat in der globalisierten Wirtschaft und nach zehn Jahren Budgetkonsolidierung aussieht, ist gerade für ein Land interessant, das hohe Sozialausgaben hat und dessen System weniger mit Anreizen als mit passiven Zahlungen nach Eintritt eines Problems operiert. Es ist wichtig zu erfahren, ob und wie Wachstum stattfinden kann, wenn gleichzeitig der Energie- und Rohstoffverbrauch absolut gesenkt werden muss. Und es ist interessant, bei welchem Wachstum Arbeitslosigkeit sinken kann. Derzeit ist die Vollbeschäftigung ebenso wie die Sicherung des Sozialsystems (z. B. auch der Pensionen) nur bei einem Wachstum von mindestens 2% pro Jahr gewährleistet, einem Wachstumstempo, das derzeit in Europa kurz- und mittelfristig nicht in Sicht ist.

Das Projekt kann auch vorteilhaft für das Image Österreichs sein, denn Österreich wäre ein gutes Labor für einen neuen sozial-ökologischen Kurs. Ziel der österreichischen Wirtschaftspolitik war nie ein Wachstum "ohne Wenn und Aber" oder eine Marktwirtschaft "ohne Adjektive". Österreich als Modell mit sozialem ökologischem Wachstumskurs kann auch im Österreich-Marketing verwendet werden und bisherige Klischees ersetzen.

Schlüsselrolle Bildungspolitik: Zielvorgaben, Kontrolle und Schul-Autonomie

Die Schlüsselrolle sowohl zur Reduktion der Ungleichheit als auch zur Erhaltung und zum Umbau des Sozialstaates liegt im Bildungssystem. Die Ursache der steigenden Ungleichheit liegt in der Verschiebung der Nachfrage von unqualifizierter Arbeit zu qualifizierter und in der Verstärkung dieses Trends für Industrieländer durch die Globalisierung. Der stärkeren Ungleichheit durch Transferzahlungen und Steuern entgegen zu wirken ist möglich, aber teuer und daher in einer Phase der Budgetkonsolidierung nicht in relevantem Ausmaß zu erwarten. Eine Erhöhung der niedrigen Löhne per Gesetz oder Kollektivvertrag ist möglich und sinnvoll, doch dürfen sich die Löhne nicht zu stark vom Marktpreis entfernen, da dann die Arbeitslosigkeit, die bei den weniger Qualifizierten schon jetzt hoch ist, noch mehr steigt. Und die Arbeitslosigkeit bei den Unqualifizierten ist heute schon ein Mehrfaches verglichen mit der Arbeitslosenquote der qualifizierten Gruppen.

Die langfristige Lösung des Problems liegt in der Verkleinerung der Gruppe der Unqualifizierten durch Aus- und Weiterbildung. Dann steigen die Löhne dieser Gruppe automatisch, es steigt auch die wirtschaftliche Leistungskraft, die Basis für Sozialleistungen und die Möglichkeit, neue soziale und ökologische Probleme in einer Periode der Budgetkonsolidierung zu finanzieren.

Die Zuweisung einer entscheidenden Rolle an die Bildungspolitik ist keine Verlagerung der Sozialpolitik auf das Schulsystem. Die Rolle der Sozialpartner, der Firmen und der Institutionen des Gesundheits- und Arbeitsmarktsystems bleiben entscheidend. Das Schulsystem alleine kann die Bildungsunterschiede nicht beseitigen und isoliert hat es auch Tendenzen, das nicht zu tun, sondern als Subsystem mit eigenen Werten und Methoden losgelöst von gesellschaftlichen Prioritäten gestaltet zu werden. Aus- und Weiterbildung müssen vernetzt, Wirtschaft und Schulen stärker verzahnt werden, ein Teil der ZusatzlehrerInnen sollte praktische Betriebserfahrung haben, Pädagogen sollen die Schulen vorübergehend verlassen, um in Firmen zu arbeiten, so z. B. in der Weiterbildung tätig zu werden.

Höhere Ungleichheit kostet Wachstum und begrenzt dann auch noch durch den verringerten Steuerertrag die Möglichkeiten, bestehende Unterschiede abzumildern.

Unternehmerische Dynamik mit Verringerung der Ungleichheit verbinden

Der Economist widmet sich in der Ausgabe vom 13. Oktober dem Thema der zunehmenden Ungleichheit in den Industrieländern und spricht von einer Aufgabe der Politik, die ähnlich wichtig ist, wie es vor 200 Jahren die Herausforderung war, die Industrialisierung für den Großteil der Menschen menschenwürdig zu gestalten oder wie es vor hundert Jahren die Aufgabe war, die Folgen der Weltwirtschaftskrise durch den modernen Wohlfahrtsstaat abzufedern. Die Gestaltung des Wirtschaftssystems nach der Wirtschaftskrise wird im Economist als erste "progressive Agenda" bezeichnet.⁶⁾

⁶⁾ Progressivismus ist in den USA eine linksliberale Strömung, mit einer im Verhältnis zu Europa stärkeren Betonung der Individuen und Marktkräfte.

Eine exzellente Analyse über steigende Ungleichheit mündet in der Forderung nach einer zweiten progressiven Agenda ("true progressivism" in der Sprache des Economist) zum Umbau des Wohlfahrtsstaates. Dazu gehören nach Economist die folgenden Bausteine:

- Während das Schwergewicht bei der Herstellung von mehr Gleichheit im vorigen Jahrhundert in der öffentlichen Finanzierung der sekundären Schulstufe lag, so sollte jetzt der Schwerpunkt auf Vorschulerziehung und die Umschulung der Arbeitslosen gesetzt werden.
- Die *Steuereinhebung* sollte verbessert werden, damit die Wohlhabenden ihren progressiven Beitrag, den das Steuersystem theoretisch verlangt, auch erbringen. Bei besserem Steuervollzug und bei Streichung von Ausnahmebestimmungen, die primär den hohen Einkommensbezieher zugutekommen, könnte das vielleicht auch mit niedrigeren Steuersätzen verbunden werden.
- Transferzahlungen sollten verstärkt auf niedrige Einkommen und auf die Jugend konzentriert werden, während sie heute den älteren Jahrgängen und den hohen Einkommen (auch) zugutekommen.

Das doppelte Ziel der Reformen sollte sein, die Gesellschaft fairer zu machen, ohne gleichzeitig die Unternehmensdynamik zu behindern.

Zusammenfassung

Fiskalpakt notwendig, aber asymmetrisch

(1) Es gibt ein Spannungsverhältnis zwischen verstärkter fiskalischer Integration in der Europäischen Union auf der einen Seite und der nationalstaatlicher Sozialpolitik auf der anderen Seite. Die Verstärkung der Fiskalregeln ist notwendig, weil die bisherigen Regeln nicht eingehalten wurden. In den "guten Jahren" wurden die hohen Schulden nicht abgebaut und es gab keine Budgetüberschüsse. In der Finanzkrise entstanden zusätzliche Defizite durch Steuerausfälle und absolut wichtige Stimulierungsprogramme kamen hinzu. Das fehlende Sparen vor der Krise, richtige Stimulierungsprogramme und Steuerausfälle in der Krise und die Bankenrettungen haben zu staatlichen Liquiditäts- wenn nicht Insolvenzsituationen und extremen Zinssätzen für Staatsschulden geführt. Die neuen Regeln (Sixpack, Fiscal Compact) sind anlassbezogen asymmetrisch, sie definieren Obergrenzen für Defizite und Schulden, und es fehlt jede Aktivkomponente. Die Zukunftsziele – wie sie in der Europa-2020-Strategie definiert sind – werden vergessen.

Soziale Ziele finden Weg in europäische Ziele

(2) Die Sozialpolitik ist primär Aufgabe der Mitgliedsländer, allerdings gibt es Bereiche, in denen verbindliche Direktiven erlassen werden (Arbeitsschutz etc.). Die Europa-2020-Strategie nennt "integratives" Wachstum als drittes Ziel gleichberechtigt mit intelligentem und nachhaltigem Wachstum. Die Mitgliedsländer mussten nationale Ziele setzen so z. B. zur Reduktion der Zahl der "Ausgrenzungsgefährdeten" (ein etwas weiterer Armutsbegriff). Der

Fortschritt in der Zielerreichung wird im "Europäischen Semester" gemeinsam mit den anderen Zielen und der Budgetentwicklung beurteilt. Das "Semesterzeugnis" mündet in wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die allerdings heute von Empfehlungen zu Konsolidierung der Budgets dominiert werden.

Keine Senkung der Sozialausgaben, steigender Bedarf und neue Herausforderungen

(3) Die Konsolidierung und Sparpolitik hat den Anteil der Sozialausgaben (im weiteren Sinn inkl. Gesundheit) an der Wirtschaftsleistung nicht oder noch nicht reduziert. Er liegt 2009 (jüngere Daten sind nicht verfügbar) bei 30% der Wirtschaftsleistung, das ist eher um 1 bis 2 Prozentpunkte höher als 2000 (nur in einem von 27 Ländern niedriger). Dennoch enthalten alle Konsolidierungsprogramme auch Einsparungen im Sozialbereich, besonders bei Pensionen und Gesundheit. Diese Einsparungen haben aber eher steigende Anforderungen gebremst als eine Rücknahme der Aufwendungen gebracht. Pensionen und Gesundheit machen im EU-Durchschnitt zusammen 20% der Wirtschaftsleistung aus und damit zwei Drittel der Sozialausgaben und 40% der Staatsausgaben. Die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und noch mehr jene für aktive Arbeitsmarktpolitik (Umschulungen etc.) machen weniger als 10% der Sozialausgaben aus. Da die Zahl der Arbeitslosen steigt und der "Mismatch" zwischen Qualifikation der Beschäftigungssuchenden und Nachfrage der Wirtschaft größer wird, würde hier ein größerer Bedarf entstehen. Ebenso sind viele "neue" Risiken (z. B. aus veränderten Familienstrukturen, größerer internationaler Mobilität) im Sozialsystem zu wenig angesprochen.

Staatsquoten über 50%, wenige Erfolge bei administrativen Einsparungen

(4) Eine Vergrößerung des Anteils der Sozialausgaben an der Wirtschaftsleistung scheint mittelfristig trotzdem nicht realistisch. Die Staatsausgaben überschreiten in vielen Ländern (darunter in Österreich) 50% der Wirtschaftsleistung. Die Staatsquote liegt in Europa höher als in allen anderen Wirtschaftsräumen, und Vergangenheitsausgaben stehen in immer stärkerem Spannungsverhältnis zu offensiven Aktivitäten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wie Bildung, Innovation, Kinderbetreuung und Nachhaltigkeit. Wenn es nicht zu massiven Einsparungen im Verwaltungsbereich kommt, so werden neue soziale Aufgaben durch Umschichtung innerhalb der Sozialausgaben stattfinden müssen.

Vorbildwirkung des skandinavischen Modells, aber nicht bei Jugendarbeitslosigkeit

(5) Europa kennt verschiedene sozioökonomische Modelle. Das skandinavische System gilt als umfassendster Wohlfahrtsstaat, allerdings auch mit strengen Verpflichtungen und hoher Transparenz. Es vereint heute fiskalische Disziplin mit starken Anreizen zu Ausbildung und Innovationen. Pensionen werden an die Lebenserwartung angepasst, Kinderbetreuung hat einen hohen Stellenwert. Allerdings kann es eine etwas höhere Arbeitslosigkeit und auch Jugendarbeitslosigkeit nicht verhindern. Das kontinentale Modell schützt besser vor Entlassungen, das bringt allerdings auch Insider-Outsider-Unterschiede. In der letzten Krise haben einige Länder mit flexibler Nutzung der Kurzarbeit Erfolge gehabt, andere haben

zweistellige Arbeitslosigkeit und zweistelliges Budgetdefizit (Frankreich) erlitten. Die Sozialausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung sind im kontinentalen Modell heute die höchsten aller Modelltypen. Das angelsächsische Modell beruht auf bedarfsabhängigen Sozialleistungen, hat in den letzten Jahren die Arbeitsaufnahme durch "in work benefits" begünstigt und damit die in diesem Modell sehr starke Ungleichheit reduziert. Hohe Defizite führen dazu, dass dieser Weg nur noch beschränkt möglich ist und Arbeitslosigkeit bei hohen Budgetdefiziten steigt. Das südländische Modell ist in einer tiefen Krise. Hohe Leistungsbilanz- und Budgetdefizite gemeinsam mit Banken Krisen führen dazu, dass Konsolidierungsprogramme gefahren werden müssen, bei denen zwar strukturelle Reformen erfolgen, die aber einen starken Schnitt bei Pensionen, Sozialleistungen und Gehältern und auch im Gesundheitssystem erfordern.

Jugendbeschäftigung entscheidet über Akzeptanz des europäischen Modells

(6) Die Arbeitslosigkeit ist in Europa heute über 10% und damit höher als in den USA und als vor der Krise. Die Jugendarbeitslosigkeit übersteigt 20% und ist in vielen Ländern gleich hoch wie die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe. Dennoch werden aus budgetären Gründen relativ wenige Maßnahmen zu ihrer Verringerung ergriffen. Dies führt zu einer gesellschaftlich und politisch spannungsreichen Entwicklung, die Jugend erkennt auch das gegenwärtige Wirtschaftssystem nicht als gerecht an. Das deutsch-österreichische System der dualen Ausbildung gilt hier als Best Practice, auch wenn es mit hoher und früher Spezialisierung und zu geringer Weiterbildung verbunden ist. Die Lehrberufe entsprechen oft nicht dem Bedarf und werden nicht genderneutral gewählt. Die "Ausbildungs- oder Beschäftigungsgarantie" in Österreich gilt ebenfalls als vorteilhaft, wenn sie auch wegen der hohen Kosten nicht europaweit durchführbar scheint. Es wäre sinnvoll, für diese Fragen in einem Sozialpakt einen gewissen Rahmen und einheitliche Zielsetzungen festzulegen, sowie auch neuen Arbeitszeitmodellen und dem Intergenerationsausgleich einen Rahmen zu geben. Ein "Social Compact" könnte das Gegengewicht zum Fiskalpakt darstellen.

Ungleichgewichte steigen, zwischen europäischen Ländern und bei Einkommen

(7) Die Einkommensverteilung hat sich in den letzten Jahren weltweit zu Lasten des Faktors Arbeit verschoben, und die Einkommensunterschiede innerhalb der Länder sind größer geworden. Die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern sind weltweit eher geringer geworden, allerdings haben die Ungleichgewichte in der Eurozone auch den Aufholprozess der südlichen Länder abrupt gestoppt und in das Gegenteil umgekehrt. Die Verschiebung der Einkommensverteilung hat makroökonomisch negative Folgen, wenn die Unternehmereinkommen nicht für Investitionen genutzt werden (und der Unternehmenssektor Nettogläubiger wird). Die Verschiebung der personellen Einkommensverteilung reduziert ab einer gewissen Höhe den Konsum und erhöht die Armutgefährdung (dies wird allerdings in Österreich zum Teil durch den Anstieg der Beschäftigungsquote und die größere Zahl der Erwerbstätigen pro Haushalt gemildert). Die Ursachen der Verschiebung liegen einerseits in technologischen Trends, andererseits in der Globalisierung. Auch die Heterogenisierung der

Arbeitswelt und die geringe Bedeutung von Kollektivverträgen und Mindestentlohnungen tragen zur zunehmenden Spreizung der Einkommen bei. Von den Möglichkeiten der wirtschaftspolitischen Gegensteuerung sind "in work benefits" in der Phase der Konsolidierung teuer. Steuerliche Änderungen könnten die Sekundärverteilung egalitärer machen, Entlastungen von Steuern und Sozialbeiträgen sind jedoch im unteren Einkommensbereich auch teuer. Anhebungen bei den Spitzeneinkommen sind möglich, bringen – wenn sie bei einer hohen Schwelle beginnen – wenig, und wenn sie bei einer niedrigen Schwelle beginnen (wie in Österreich), stoßen sie auf den Widerstand des Mittelstandes. Vermögenssteuern können einen Ausgleich bringen, das ist leicht bei Grundvermögen, schwieriger bei Finanzvermögen. Tatsächlich dürften die Reformen im Steuersystem nach der Krise Ungleichheiten verschärft haben, da in den meisten Ländern die Umsatzsteuern z.T. sehr stark angehoben wurden und diese die niedrigen Einkommen stärker belasten.

Bildungspolitik kann Ungleichheiten verhindern, nicht nur Folgen korrigieren

(8) Die langfristig beste und billigste Methode zur Lösung traditioneller aber auch neuer sozialer Herausforderungen und auch der gestiegenen Einkommensdifferenzen liegt in der Bildungspolitik. Es gibt durch Globalisierung und Technologieentwicklung eine stärkere Nachfrage nach qualifizierter Beschäftigung und eine geringere nach Unqualifizierten. Die Hebung des Qualifikationsniveaus senkt daher die Arbeitslosigkeit im Schnitt und verringert die Unterschiede zwischen hoher Arbeitslosenquote bei Unqualifizierten bei gleichzeitiger Knappheit in vielen technisch-naturwissenschaftlichen Berufen. Ein stärkerer Ausgleich der Vererbung der Bildungsunterschiede nach Eltern, Region und Geschlecht verringert die Armut und auch den Einkommensverlust beim Eintritt neuer sozialer Risiken. Kinderbetreuungsplätze mit ausgebildetem Personal und definierten Bildungszielen sind notwendig, damit die Voraussetzungen für den Schulbesuch gegeben sind. Hier sollte es dann möglich sein, restliche Schwächen zu beseitigen und Neigungen zu fördern, ohne frühe Schulwegentscheidungen zu verlangen und den Druck in Richtung Privatschulen zu verstärken. Weiterbildung und Umschulungen, sowie altersgerechte Arbeitsplätze verringern das Risiko bei Strukturumbrüchen und im Alter.

Sozialpolitik muss mit anderen Politiken zu Gesamtstrategie verschmolzen werden

(9) Sozialpolitik i.e.S. auf sich allein gestellt und mit materiellen Zahlungen wird generell immer weniger wirkungsvoll. Sozialpolitik muss und wird zusammenwachsen mit Bildungspolitik, mit Innovations- und Regionalpolitik, sowie mit Gesundheitspolitik und ganz besonders mit der Migrationsstrategie. Die Zukunft gehört einer integrativen, systemischen Sozialpolitik, die mit den anderen Politikbereichen koordiniert ist. Schon deswegen ist es sinnvoll, in einem Sozialpakt einen Rahmen für eine Strategie zu setzen, die die stärkere fiskalische Integration ergänzt und mit dem europäischen Modell des Wohlfahrtsstaates kompatibel macht.

Den Europäischen Weg neu definieren

(10) Das europäische Modell ist ein Erfolgsmodell in einer Midlifecrisis. Der Friedensnobelpreis hat z. B. die Rolle der EU als Friedensmodell unterstrichen. Obwohl Europa die Finanzkrise nicht verursacht hat, wächst es in und nach der Krise weniger als die USA und hat eine höhere Arbeitslosigkeit. Die Ungleichgewichte zwischen den europäischen Ländern und zwischen den Einkommen sind größer geworden. In dieser Phase ist es notwendig, sich zu überlegen, welche Korrekturen auf dem an sich richtigen Weg notwendig sind, um das europäische Modell dynamischer und sozialer zu machen und seine Stärken etwa im ökologischen und im Bereich bei der Eingrenzung von Einkommensunterschieden zu nutzen. Dies geschieht in dem Projekt WWForEurope, das das WIFO im Auftrag der GD Forschung und Innovation in einem Team von 33 europäischen Partnern durchführt.

Den Wachstumspfad verändern, nicht Wachstum verringern

(11) Die Analyse zeigt, dass es nicht leicht ist, mehr Dynamik und stärkere Absicherung mit Einzelmaßnahmen zu erreichen und auch nicht Einkommensunterschiede oder Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der Sozialpolitik alleine zu begrenzen. Es bedarf stärkerer Anstrengungen im Bildungssystem und eines neuen Konzepts der europäischen und nationalen Wachstumspolitik. Das soziale Problem und die Arbeitslosigkeit sind leichter zu lösen, wenn die Wirtschaft sich dynamischer entwickelt. Heutige technologische Trends und auch unser Pensionssystem brauchen ein Mindestwachstum von 2%, um die Beschäftigung und den staatlichen Zuschuss zu den Pensionen zu stabilisieren. Wachsende Wirtschaften waren allerdings bisher immer mit einem höheren Energie- und Rohstoffverbrauch verbunden, sodass eine absolute Entkoppelung von Wirtschaftsleistung und Ressourcenverbrauch stattfinden muss.

Ein europäischer Sozialpakt und Forschung zum europäischen Weg sind nötig

(12) Europa befindet sich nicht in einer Phase des Sozialabbaus im Sinne einer Verringerung der Sozialausgaben an der Wirtschaftsleistung, sondern in einer Phase, in der die Umwälzungen der Gesellschaft einen Umbau unseres Sozialsystems und die Lösung neuer sozialer Herausforderungen erfordern. Die Unterschiede in den Einkommen und Lebenschancen steigen (mit Konsequenz auch für Gesundheit und Lebenserwartung). Es ist nicht leicht (und auch nicht effizient), die Kluft mit Transferzahlungen und Steueränderungen auszugleichen. Daher liegt der Schlüssel zur Reduktion der Ungleichheit der Einkommen in der Bildungspolitik. Die stärkere fiskalische Integration Europas muss mit eingehenden Reformen im Sozialsystem, mit Schwerpunkt auf neuen sozialen Risiken, auf Jugend, Bildung und Weiterbildung bzw. Prävention im Gesundheitssystem erfolgen. Daher ist ergänzend zum Fiskalpakt ein Europäischer Sozialpakt notwendig und eine Forschung, die diesen Reformprozess begleitet.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Geht uns die Arbeit aus? Keynote Lecture Alpbacher Reformgespräche, Europäisches Forum Alpbach 2010, 23. August 2010, WIFO-Vorträge No. 108/2010.
- Aiginger, K., Sind gerechte Gesellschaften gesünder? Die Bedeutung von Wachstum, Bildung, Verteilung für die Gesundheit, Vortrag 4. Sozialstaatsenquete des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien, 5. 11. 2010, WIFO-Vortrag 110/2010.
- Aiginger, K., Herausforderungen einer alternden Gesellschaft: Schwerpunkt Reformbedarf im österreichischen Gesundheitssystem, WIFO-Vorträge, 111/2011.
- Aiginger, K., A systemic industrial policy to pave a new growth path for Europe, A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe, WIFO Working Paper, 421/2012.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO-Monographien, 2/2010.
- Aiginger, K., Guger, A., "The European Socio-Economic Model", in: Giddens, A., Diamond, P., Liddle, R. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006, pp. 124-150.
- Aiginger, K., Guger, A., Stylized facts on the interaction between income distribution and the great recession, Paper prepared for the NERO meeting of OECD in Paris on June 18th 2012.
- Aiginger, K., Leoni, Th., Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland, Strukturpolitik für Soziales Wachstum, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, 2012.
- Aiginger, K., Cramme, O., Ederer, St., Liddle, R., Thillaye, R., Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, Issue 1, September 2012 (<http://www.foreurope.eu/index.php?id=676>)
- ETUC, A Social Compact for Europe, Brussels, June 2012.
- Guger, A. (Projektleitung), Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO-Monographien, 23.09.2009 9:00
- Gruber, N., Pitlik, H., Walterskirchen, E., "Erfolgsfaktoren der Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3).
- Hemerijck A. C., Vandenbroucke, F., "Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Social Policy Concept", Intereconomics, 4/2012.
- WWWforEurope, Welfare, Wealth and Work for Europe, integrative fouryear research project within the 7th Framework Programme of the EU. <http://www.foreurope.eu/>
- The Economist, Inequality and the world economy, True Progressivism: A new form of radical centrist politics is needed to tackle inequality without hurting economic growth, Oct 13th 2012.