

Mag. Alois Guger

Mehr Verteilungsgerechtigkeit ist möglich.

Der Sozialstaat ist finanzierbar.

Mag. Alois Guger ist Referent für Einkommens- und Sozialpolitik am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

1. Wachstum und Verteilung:

Die Ökonomie als Ideologie der Knappheit und Ungleichheit

In der Wirtschaftspolitik dominiert die Knappheitsideologie der orthodoxen Ökonomie. Trotz hoher Arbeitslosigkeit und leerstehender Produktionskapazitäten wird argumentiert, wir müssten den „Gürtel enger schnallen“, länger arbeiten und sparsamer leben, um mehr Beschäftigung und mehr Wachstum zu erzielen und den Herausforderungen globaler Märkte und einer alternden Bevölkerung gewachsen zu sein. Außerdem sei die Verteilung zu egalitär und der Sozialstaat zu großzügig: Die gut verdienenden „Leistungsträger“ müssten mehr verdienen und die Niedrigqualifizierten weniger, außerdem müssten Sozialtransfers – insbesondere die Arbeitslosengelder - reduziert werden, dann würden alle mehr Arbeiten.

Liegen die Probleme der modernen Industriegesellschaften tatsächlich in einer zu egalitärer Verteilung, zu niedrigen Gewinnen, zu geringer Spartätigkeit und in Angebotsproblemen? Muss die Verteilung tatsächlich ungleicher werden, um höheres Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu erzielen?

Die Empirie sagt heute das Gegenteil: Im Unterschied zum vorherrschenden wirtschaftspolitischen Paradigma zeigen neuere empirische Studien, dass „Gleichheit Wachstum eher fördert“ und es „Spielräume für Umverteilungspolitik gibt, die Wachstum begünstigt“. ¹⁾

Die Entwicklung der Produktivkräfte hat enorme Fortschritte gemacht. Es werden jährlich enorme Vermögenswerte geschaffen, die aber von immer weniger Personen produziert und auf immer weniger Personen verteilt werden. Dieser Prozess wird durch die Globalisierung und durch „qualifikationsgebundene“ technische Neuerungen noch verstärkt. Für die einen bedeutet diese Entwicklung verbesserte Beschäftigungs- und Verdienstchancen, für andere aber Lohndumping und Arbeitslosigkeit. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen sind sowohl steigende Arbeitslosigkeit und ein sinkender Lohnanteil am Volkseinkommen als auch eine Zunahme der Konzentration der Einkommens- und Vermögensverteilung verbunden mit chronischem Nachfragemangel.

Das zentrale wirtschaftspolitische Problem besteht daher heute nicht in der Produktion, sondern in der Verteilung der Einkommen und Vermögen. Die Kaufkraft der Massen muss mit der Produktion wachsen, sonst kann diese nicht abgesetzt werden; daher darf die Entlohnung nicht hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleiben, und es müssen auch jene Einkommen erhalten, die vom Arbeitsprozess ausgeschlossen sind.

2. Die Empirie der Verteilung:

Trotz hoher Gewinnquote geringe Investitionstätigkeit und steigende Arbeitslosigkeit

Seit Ende der siebziger Jahre kam es zu einer deutlichen Änderung der funktionellen Verteilung. Überall in Europa blieb die Lohnentwicklung hinter dem Produktivitätswachstum

¹⁾ Einen ausführlichen Überblick geben: Aghion, P., Caroli, E., Garcia-Penalosa, C., Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories, Journal of Economic Literature, 4/1999, S. 1618

zurück, so dass seit 2 ½ Jahrzehnten der Anteil der Gewinne am Volkseinkommens steigt und die Lohnquote sinkt.

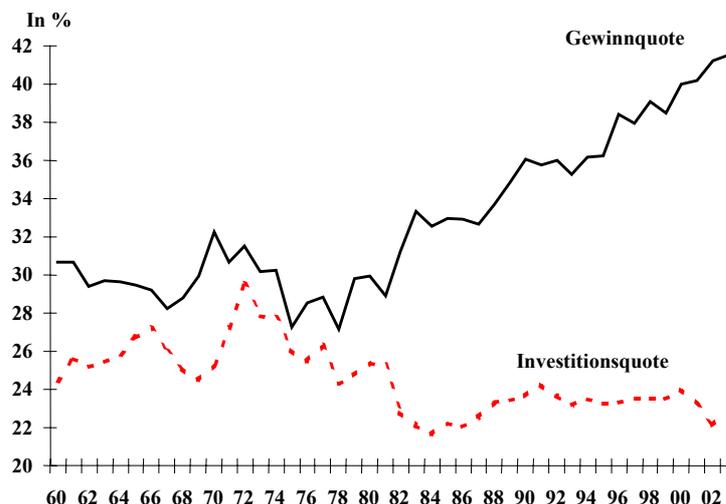
Übersicht 1:

Wachstum in % pro Jahr				
	60-70	70-80	80-90	90-03
Produktivität:	5,0	2,9	2,2	1,7
Reallöhne:	4,9	3,6	1,3	0,8
Netto-Reallöhne:	4,2	2,7	1,2	-0,2

Quelle: STAT, VGR, WIFO

Diese Lohnzurückhaltung und Umverteilung zu den Gewinnen²⁾ brachte aber weder höhere Investitionen noch mehr Beschäftigung. Im Gegenteil: Während sich in den Jahren konstanter oder steigender Lohnquote bis Ende der siebziger Jahre die Gewinn- und Investitionsquote weitgehend parallel entwickelten, verharrt seither die Investitionsquote auf niedrigem Niveau, obwohl die Gewinnquote kontinuierlich ansteigt. Die Umverteilung von den Löhnen zu den Gewinnen brachte keine höhere Kapitalakkumulation, und das Wirtschaftswachstum bleibt schwach.

Abbildung 1: Entwicklung der Gewinn- und der Investitionsquote in Österreich



Quelle: Guger, A., Marterbauer, M., Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag des BMSGK, Wien, Dezember 2004

Die Folge schwachen Wirtschaftswachstums war steigende Arbeitslosigkeit. Trotz anhaltender Lohnzurückhaltung hat sich die Arbeitsmarktlage nicht verbessert: In Österreich sank die bereinigte³⁾ Lohnquote seit Ende der siebziger Jahre um über 10 Prozentpunkte – von rund 72 % auf unter 60 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Arbeitslosenquote kontinuierlich von unter 2 % auf 7 %. (Abbildung 2)

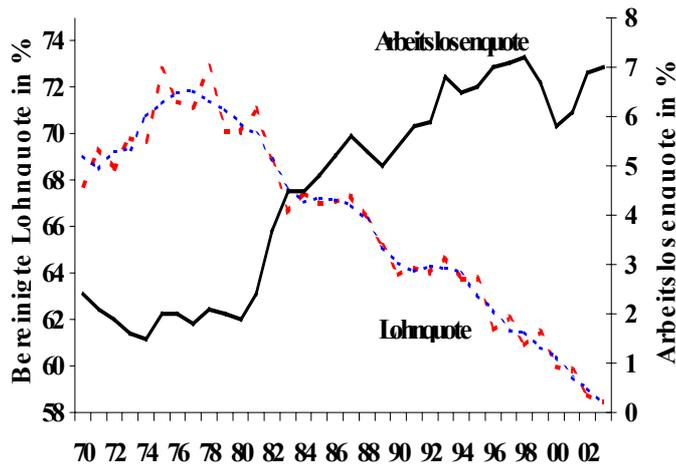
Die Empfehlung des deutschen Sachverständigenrats, durch Lohnzurückhaltung Beschäftigung zu erkaufen, funktioniert nicht; die Lohnpolitik muss sich mittelfristig konsequent an den Produktivitätszuwächsen orientieren. Es gibt keine Alternative zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik. Denn in einem großen Land kann der Ausfall an Binnennachfrage durch den Außenhandel- selbst vom ‚Exportweltmeister Deutschland‘ - nicht ausgeglichen werden. Kleine Länder können wohl durch Lohndumping auf Kosten ihrer Handelspartner den Ausfall an Binnennachfrage für eine bestimmte Zeit ausgleichen, aber

²⁾ Gewinne inkludieren hier alle Einkünfte aus Besitz und Unternehmung (Zinsen, Mieten, Pacht und Dividenden, sowie Einkünfte aus Gewerbebetrieb und selbständiger Tätigkeit)

³⁾ Bereinigung der Lohnquote bedeutet, dass die Entwicklung der Lohnquote um die Änderung in der Beschäftigtenstruktur (dem Anteil der Unselbständigen an den Beschäftigten insgesamt) bereinigt wird.

auch dort gefährdet die Vernachlässigung der Innovationstätigkeit aufgrund mangelnden Lohndrucks langfristig die Beschäftigungsentwicklung. Diese Erfahrung machen zur Zeit die Niederlande: Das ‚Poldermodell‘ wurde lange als Musterbeispiel einer positiven Beschäftigungsentwicklung durch Lohnzurückhaltung angeführt. Heute zeigt sich, dass die holländischen Unternehmer unzureichend in die Modernisierung ihrer Produktionsanlagen und in neue Technologien investiert haben. Während höhere Lohnkosten an anderen Standorten zu Rationalisierungsinvestitionen zwangen, wurden entsprechende Anstrengungen in Holland vernachlässigt, so dass holländische Produktionsstätten bei Auslastungsproblemen früher in Schwierigkeiten geratenen.⁴⁾

Abbildung 2: Entwicklung der bereinigten Lohn- und der Arbeitslosenquote in Österreich



Quelle: Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, Studie des WIFO im Auftrag der ÖNB und des BMWA, Wien Juni 2002

Die Änderungen in der funktionellen Verteilung – die starke Zunahme der Gewinn- und Vermögenseinkommen und das Zurückbleiben der Löhne – wirken auch auf die personelle Einkommensverteilung, da sich die Struktur der Faktoreinkommen nach Einkommensschichten erheblich unterscheidet. Lohn- und Transfereinkommen spielen in Haushalten mit niedrigem Einkommen eine viel größere Rolle als in den oberen Einkommensschichten, wo Gewinn- und Kapitaleinkünften eine größere Bedeutung zukommt.

Mit der starken Expansion der Kapitaleinkommen und den Einsparungen an sozialstaatlichen Leistungen vergrößerten sich auch die Einkommensdisparitäten auf der personellen Ebene. Diese Entwicklung hat in den angelsächsischen Ländern früher begonnen (USA Mitte und UK Ende der siebziger Jahre) und war ausgeprägter als in Kontinentaleuropa, wo seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre die Einkommensschere aufgeht⁵⁾.

In Österreich fehlen aussagekräftige Daten über die Gewinn- und Vermögenseinkommen auf der Personenebene. Für die Lohnneinkommen lässt sich aber zeigen, dass zu Beginn der siebziger Jahre die Verteilung eher stabil blieb, und dann bis in die frühen achtziger Jahre die Disparitäten leicht zunahm. Ende der achtziger Jahre und seit Mitte der neunziger Jahre öffnete sich die Einkommensschere rascher. Seit 1995 stehen mit der neuen Lohnsteuerstatistik auch zuverlässigere Daten zur Verfügung, die deutlich Veränderungen an

⁴⁾ Diese Kritik am ‚Poldermodell‘ wurde von Alfred Kleinknecht (Universität Delft) schon länger betont und jüngst von Ebersberger, B. und Pyka, A., Innovation and Sectoral Employment - A Trade-Off between Compensation Mechanisms, *Labour*, Vol. 16, Issue 4, 635-665, 2002 genauer analysiert.

⁵⁾ Vgl. Atkinson, A.B., Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations, revised version of a paper prepared for the CESifo conference on „Globalization, Inequality and Well-Being“ in München 8.-9. November 2002

den Rändern zeigen: Einerseits fielen die niedrigen Einkommen – vor allem durch die Zunahme von geringfügiger- und Teilzeitbeschäftigung – stark zurück, während andererseits die Spitzeneinkommen deutlich expandierten. Seit 1995 sind die Einkommen (Bruttolöhne pro Kopf) des untersten Fünftels der Arbeitnehmer – also der 20 % mit den niedrigsten Einkommen – um gut 5 % geschrumpft. Im mittleren Einkommensbereich (vom 3. bis zum 6. Dezil) nahmen in diesem Zeitraum die Bruttobezüge um rund 7 ½ % zu, die obersten 5 % in der Lohnhierarchie erreichten einen Zuwachs um 17,6% und das oberste 1 % um über 20 %.

Übersicht 2:

Die Verteilung der Lohneinkommen seit Mitte der neunziger Jahre:

Bruttobezug	1995 2002		Insgesamt	Frauen	Männer
	in € / Monat				
1. Quintil	255	242	- 5,1	+5,2	-11,0
3.-6. Dezil	1.262	1.355	+ 7,4	+7,5	+10,6
Oberste 5%	6.240	7.338	+17,6	+15,0	+19,4
Oberste 1%	10.406	12.508	+20,2	+16,5	+23,3

Quelle: STAT, Lohnsteuerstatistik

Diese Zunahme der Lohndifferentiale ist mit wichtigen sozialen und ökonomischen Problemen verbunden: (1) steigt die Armutsgefährdung der arbeitenden Bevölkerung („working poor“), (2) bedeutet sie mikroökonomisch eine Verringerung der allokativen Effizienz des Systems, da die niedrigen Löhne Subventionen gleichkommen und die Mobilität des Kapitals bzw. die Modernisierung des Produktionsapparats hemmen, und (3) bedeutet die Konzentration der Einkommen eine Dämpfung der effektiven Nachfrage, da die ärmeren Schichten mit hoher Konsumneigung zugunsten der Spitzenverdiener mit hoher Sparneigung verlieren.

3. Umverteilung durch den Sozialstaat

Die Aktivitäten des Staates bewirken in Österreich eine erhebliche Umverteilung von den Einkommensschichten mit hohem Einkommen zu solchem mit niedrigem Einkommen: Gemessen am Ginikoeffizient wurde zu Beginn der neunziger Jahre durch Steuern und öffentliche Transfers das Ausmaß der Ungleichheit um 30 % reduziert⁶⁾. Die staatliche Umverteilung erfolgt in Österreich nur auf der Ausgabenseite über den Sozialstaat. Nach der Umverteilungsstudie des WIFO aus dem Jahr 1996, der allerdings nur Daten aus dem Jahr 1991 zugrunde liegen, wird im untersten Viertel der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen durch die staatlichen Transfers um fast 60 % erhöht, im obersten Viertel um gut 6 %.

Durch Steuern und Abgaben, also auf der Einnahmenseite des Staates, wird in Österreich kaum umverteilt. Die Haushalte im untersten Fünftel zahlen in Relation zu ihrem Einkommen etwas weniger Steuern und Abgaben als der Durchschnitt und die obersten 10 % geringfügig mehr, dazwischen ist die Abgabenbelastung proportional.

Die Verteilungseffizienz des österreichischen Abgabensystems ist relativ gering, da den regressiv oder proportional wirkenden indirekten Steuern und Sozialabgaben große Bedeutung zukommt, während der Anteil der progressiv wirkenden Steuern auf Einkommen, Vermögen und Vermögensertrag relativ niedrig ist.

⁶⁾Guger, A. (Koordination), Umverteilung durch den Staat in Österreich, Studie des WIFO im Auftrag der BMF, Wien 1996

Österreich schöpft das Umverteilungspotential auf der Staatseinnahmenseite bei weitem nicht aus: Während im Durchschnitt der EU15 4,9 % des Steuer- und Abgabenaufkommens aus Vermögenssteuern stammt, weist Österreich mit 1,3 % mit Abstand den niedrigsten Wert aus - in Großbritannien stammen 12 % und in Frankreich 7 % des Steueraufkommens aus Vermögenssteuern. Auch der Anteil der Steuern auf Einkommen und Ertrag ist in Österreich mit schwach 30 % des Steueraufkommens unterdurchschnittlich, im EU15-Schnitt liegt er bei 34,3 %, in Dänemark bei fast 60 % und in Finnland bei 41 %⁷⁾.

Die Sozialversicherungsbeiträge, die aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage regressiv wirken, haben dagegen in Österreich großes Gewicht: Ihr Anteil liegt mit 33,5 % deutlich über dem EU15-Durchschnitt von 28,2 %. Mit über 6 % weist Österreich auch mit großem Abstand die höchsten Steuern auf die Lohnsumme aus, sie belaufen sich im Durchschnitt der EU nur auf 0,9 %.

Österreich hat aber nicht nur eine regressive Steuerstruktur, sondern spielt auch eine Vorreiterrolle im Steuerwettbewerb, und zwar insbesondere im Abbau progressiver Steuern.

4. Ist der europäische Sozialstaat noch finanzierbar?

Europa hat eine gemeinsame Tradition stärkerer Regulierung und Staatsintervention als die USA und der angelsächsische Raum. Die Arbeitsmärkte sind überall in Kontinentaleuropa stärker reguliert als im Vereinigten Königreich, den USA oder in Australien; und die Sozialquote, der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt, beläuft sich in den universalistischen Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens auf über 30 % und in den korporatistischen Staaten Mitteleuropas auf 25 % bis schwach 30 %, aber in den residualen Wohlfahrtsstaaten USA und Australien nur auf 15 % bis gut 20 %. In der Folge sind die europäischen Industrieländer durch stärkere Egalität und höherem sozialen Schutz sowie niedrigere Armutsquoten, größere öffentliche Sicherheit und höhere Lebenserwartung gekennzeichnet.

Der europäische Wohlfahrtsstaat – ob in der Form des ‚Skandinavischen Wegs‘ oder der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ – galt lange Zeit als alternativer dritter Weg, zu dem die kapitalistische Marktwirtschaft der USA von der einen Seite und die kommunistischen Planwirtschaften von der anderen konvergieren. Die Institutionen des Sozialstaates wurden lange als stabilisierend und wachstumsfördernd anerkannt, schließlich ging der Ausbau des Sozialstaates in den sechziger und siebziger Jahren, als etwa in Österreich die Sozialquote um 10 Prozentpunkte (von 17 % auf 27 %) stieg, mit hohem Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und steigendem Wohlstand einher. Hohe Produktivitätszuwächse wurden nicht nur zu Lohnsteigerungen, sondern auch zu sozialen Verbesserungen und Arbeitszeitverkürzung genutzt. Heute wird diese Zeit als „Goldenes Zeitalter des Kapitalismus“ bezeichnet.

Seit in den neunziger Jahren in Europa der Wachstumsmotor zu stotterte und die Arbeitslosenraten stiegen, während die US-Wirtschaft ungebrochen boomte und dort die Beschäftigung dynamisch expandierte, wird unter den Titeln „Globalisierung“ und „Standortwettbewerb“ die Überlebensfähigkeit des europäischen Wohlfahrtsmodells in Frage gestellt und der Druck verstärkt sich, Löhne und Steuern sowie Umwelt- und Sozialstandards zu senken. Der Sozialstaat selbst, seine Finanzierung, die Regulierungen am Arbeitsmarkt, die Mindestlohnstandards und das Sozialschutzniveau, werden zur Ursache des Problems erklärt, obwohl die Sozialquoten trotz kräftig steigender Arbeitslosenzahlen schon seit Beginn der achtziger Jahre kaum steigen.

Aber ist der europäische Wohlfahrtsstaat wirklich die Ursache des Problems und das amerikanische Modell tatsächlich so erfolgreich?

⁷⁾ OECD, Revenue Statistics 1965-2002, Paris 2003

Nicht im internationalen Wettbewerb: Europa hat die höchsten Sozial- und Umweltstandards und trotzdem Außenhandelsüberschüsse. Die USA haben dagegen trotz eines beträchtlichen Sozialabbaus und eines sehr niedrigen Dollarkurses seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit einem riesigen Leistungsbilanzdefizit zu kämpfen.

Während sich in Kontinentaleuropa die Einkommensverteilung nur geringfügig verschob, sind in den USA – aber auch in Großbritannien - die Einkommensunterschiede explodiert. Nach einer Studie des Congressional Budget Office sind in den USA zwischen 1979 und 1997 die Netto-Familieneinkommen der Spitzenverdiener (oberste 1 %) um 157 % gestiegen, die Einkommen der Mittelklasse aber nur um 10 %⁸⁾. Diese starke Zunahme der Einkommensdisparitäten brachte aber keine sichtbaren Effizienzgewinne, denn 1970 lag in der EU das BIP pro Arbeitsstunde 35 % unter dem US-Niveau und heute beläuft sich der Rückstand auf weniger als 7 %⁹⁾.

Die Dualisierung der Gesellschaft zwischen enormen Reichtum und großer Armut hat aber hohe soziale Kosten, die sich unter anderem in einer niedrigeren Lebenserwartung, höheren Gesundheitsausgaben und größerem Aufwand für öffentliche Sicherheit niederschlagen. So ist die Lebenserwartung bei der Geburt in den USA mit 76,9 Jahren fast 3 Jahre niedriger als in Schweden (79,7) und um gut 1 Jahr niedriger als im EU-Durchschnitt oder in Österreich (78,1); auch die Kindersterblichkeit ist in den USA doppelt so hoch wie in Schweden, obwohl die Gesundheitsausgaben mit 15 % des BIP am höchsten sind und die Schweden nur 8 % des BIP für Gesundheit ausgeben.¹⁰⁾

Das Problem der öffentlichen Sicherheit illustrieren die Gefangenzahlen eindrucksvoll: In der EU kommen auf 100.000 Einwohner 87 Gefangene, in den USA 685. Damit erscheinen auch die Arbeitslosenzahlen in einem neuen Licht - insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit: 1993 waren etwa 2 % der Männer im erwerbsfähigen Alter inhaftiert, dazu kamen noch 5 % der männlichen erwerbstätigen Bevölkerung, die unter Überwachung durch das Justizsystem (Bewährung) standen. Ein Gefangener kostete damals die USA rund \$ 22.000 im Jahr, ein Betrag, den in Europa kein Arbeitsloser bezieht.¹¹⁾

Die positive Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung der USA in den neunziger Jahren ist nicht in erster Linie aus dem unterschiedlichen Gesellschaftsmodell zu erklären, sondern gründete sich hauptsächlich auf eine andere makroökonomische Politik: Die USA setzten auf eine expansive makroökonomische Strategie durch eine pragmatische Geld- und Fiskalpolitik. Präsident Clinton hat die Steuern auf Spitzeneinkommen angehoben und den Earned Income Tax Credit, eine Transferzahlung für Familien mit Kindern und niedrigem Einkommen, stark ausgeweitet und damit die Kaufkraft gestärkt. Dazu kam im Gefolge der Aktienhausse ein starker Rückgang der Sparquote, der einen Konsumboom auslöste.

Europa verfolgte dagegen eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik: Aus übertriebener Inflationsangst wurden die Zinsen zu lange hoch gehalten, und die Sanierung der öffentlichen Haushalte zur Erfüllung der Maastrichtkriterien drosselte zusätzlich die Binnennachfrage. Mit der Einführung des Euro wurden die Maastrichtkriterien vom Wachstum- und Stabilitätspakt abgelöst. Dieser spielt eine ähnlich restriktive Rolle, wird aber weniger strikt eingehalten und nun in Richtung größerer Flexibilität reformiert.

⁸⁾ Krugman; P., For Richer, The New York Times, October 20, 2002

⁹⁾ Sharpe, A., "Output per House Levels in the OECD Countries Relative to the United States" for 2003; Centre for the Study of Living Standards, International Productivity Monitor, No. 9 (Fall 2004), Appendix Table 2 (www.csls.ca/ipm/9/sharpe-tables.pdf)

¹⁰⁾ Judt, T., Europe vs. America, The New York Review of Books, Vol. 52(2), February 10, 2005

¹¹⁾ Freeman, R., Doing it Right? The US Labour Market Response to the 1980s/1990s, Centre for Economic Performance, Discussion paper No. 231, March 1995

5. Résumé

Mehr Verteilungsgerechtigkeit ist möglich und der Sozialstaat ist finanzierbar, dafür spricht die Erfahrung der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Finnland und Schweden. Beide zählen heute trotz eines ausgebauten Sozialsystems und hoher Umverteilungsaktivität zu den erfolgreichsten und wettbewerbsstärksten Ländern. Sie weisen nicht nur sehr geringe Einkommensdisparitäten und niedrige Armutsraten aus, sondern auch hohes Wirtschaftswachstum, ausgeglichene Budgets und Außenhandelsüberschüsse. Wichtige Voraussetzungen für diese Entwicklung bilden: eine hohe Forschungsquote, ein hervorragendes Bildungssystem und ein breites Angebot öffentlicher Dienstleistungen, das die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert und hohe Erwerbsquoten ermöglicht. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wurden in den neunziger Jahren reformiert aber nicht reduziert und sie sind für die Herausforderungen der Globalisierung und der Alterung gerüstet.