

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und verringertem Wachstum*

Karl Aiginger

- I. Einleitung
- II. Fiskalische Integration ist notwendig, aber nicht hinreichend
- III. Kompetenz für Sozialpolitik
- IV. Europa-2020-Strategie: Integratives Wachstum
- V. Ausbildungsgarantie für Jugendliche
- VI. Langer Weg zu einem Sozialpakt
- VII. Heterogenität der Europäischen Sozialmodelle
- VIII. Stabilität der Sozialausgaben trotz Konsolidierung
- IX. Rat- und Planlosigkeit in Krisenländern
- X. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bei verringertem Wachstum
- XI. Problemlösungskapazität des Sozialsystems und neue Risiken
- XII. Systemische Sozialpolitik ist mit anderen Politikzweigen verbunden
- XIII. Weltweite Diskussion über Ungleichheit und Gegensteuerung
- XIV. BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)
- XV. Unternehmerische Dynamik mit Verringerung der Ungleichheit verbinden
- XVI. Schlüsselrolle Bildungspolitik: Zielvorgaben, Kontrolle und Schul-Autonomie
- XVII. Zusammenfassung

I. Einleitung

Die Erkenntnis, dass eine erfolgreiche Währungsunion auch eine stärkere Koordination der Fiskalpolitik erfordert, hat dazu geführt, dass die

* Stark überarbeitete Fassung eines Referats auf der Sozialstaatsenquete 2012, das die Forschungsergebnisse von [www4forEurope](http://www4forEurope.eu) nutzt, einem FP 7 Forschungsprogramm, in dem das WIFO 33 Europäische Partner koordiniert (<http://www.foreurope.eu>).

Der Autor dankt *Thomas Leoni*, *Alois Guger* und *Karin Rysavy* für wertvolle Anregungen.

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.

II. Fiskalische Integration ist notwendig, aber nicht hinreichend

Fiskalische Integration ist für eine erfolgreiche Entwicklung Europas notwendig. Erstens kann es nur eine gemeinsame Währungs politik 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 (zB 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. Dass die Subventionen von fossiler Energie und für nicht konkurrenzfähige Atomkraftwerke (Hinkley Point) das Mehrfache der Förderungen für erneuerbare Energien ausmachen, ist auf europäischer Ebene und im Europäischen Semester kein Thema. Die Steuerstruktur liegt in der Kompetenz der Mitgliedsländer, mit gewissen europaweiten Regeln über die Zahl der Steuergruppen bei der Umsatzsteuer und über Mindeststeuern zB bei Tabak und Energie. Für staatliche Defizite und Schulden gibt es seit den Maastricht-Kriterien verbindliche Regeln (Obergrenzen).

	2000	2008	2012	2013	2014	2014–2000
	In %					Absolute Veränderung
Österreich	50,3	49,8	50,9	50,9	52,3	1,9
Deutschland	44,7	43,5	44,2	44,3	43,9	-0,8
Frankreich	51,1	53,0	56,8	57,0	57,2	6,1
Schweden	53,6	50,3	52,6	53,3	53,0	-0,6
Finnland	48,0	48,3	56,1	57,8	58,7	10,7
Dänemark	52,7	50,5	58,8	57,1	57,2	4,6
EU-15 ¹	45,3	46,9	49,6	49,2	48,7	3,4
EU-28 ¹	44,8	46,5	49,0	48,6	48,1	3,3
USA	33,7	39,0	40,1	38,7	38,2	4,5

Übersicht 1 Anteil der Staatsausgaben am BIP

¹ EU-15 2000 und EU-28 2000 bis 2008 rückgerechnet laut ESVG 1995.

Quelle: 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, dh die restriktive Komponente überwiegt. Die Nichterfüllung der Aktivziele der Europa-2020-Strategie bleibt von der Gesetzeslage ohne Sanktionen. Wie die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen der Europäischen Semester zeigen, bleibt auch in der Ausführung die restriktive Komponente 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.

III. Kompetenz für Sozialpolitik

Sozialpolitik ist in der EU nicht primär eine Kompetenz der Europäischen Union. 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 Union 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 (zB Integration arbeitsmarktfremder Bevölkerungsgruppen).

IV. 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. Dem Anliegen 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 zB 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“.

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 %.

		EU		Österreich	
		IST	Ziel 2020	IST	Ziel 2020
Beschäftigungsquote	in % der erwerbfähigen Bevölkerung ¹	68,4 ²	75	75,5 ²	77–78
Forschungs- und Entwicklungsquote	in % des BIP ²	2,07 ¹	3	2,82 ⁴	3,76
Treibhausgasemissionen	Veränderung gegenüber 1990 in % ³	-18,0 ¹	-20	4,0 ¹	-
Erneuerbare Energie	Anteile am Bruttoendenergieverbrauch in %	14,1 ¹	20	32,0 ¹	34
Schulabbrecher	Anteile in %	12,7 ¹	10	7,3 ²	10
Personen mit tertiärem Bildungsabschluss	Anteile in %	35,7 ¹	40	27,3 ¹	38
Von Armut und Ausgrenzung Betroffene	Veränderung 2014 gegenüber 2008 ⁴	+10 ³	-20	-127 ³	-235

Übersicht 2 Strategie „Europa 2020“: Kernziele und Status quo

¹ 2012. ² 2013. ³ 2013; geänderte statistische Basis. ⁴ In Mio (EU) bzw in 1.000 (Österreich); Statistik Austria, ESVG 1995. Für Österreich gilt -16 % gegenüber 2005. ⁶ Am Bruttoendenergieverbrauch.

Quelle: *Aiginger*, Neue EU-Präsidentschaft: Neustart nach enttäuschender Halbzeitbilanz der EU-2020-Strategie, *Ökonomenstimme*, 6. 11. 2014. <<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2014/11/neue-eu-praesidentschaft-neustart-nach-enttaeuschender-halbzeitbilanz-der-eu-2020-strategie/>> [17. 7. 2015]) basierend auf Eurostat.

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

V. Ausbildungsgarantie für Jugendliche

Die Finanzkrise hatte zwar nicht in Europa ihren Ausgangspunkt, sie hat aber Europa stärker getroffen. Die Produktion liegt im Gegensatz zu den USA auch 2015 noch nicht über dem Vorkrisenwert; die Arbeitslosigkeit ist zweistellig. 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.

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 Wirtschaftspolitik in Richtung stärkerer Betonung von Wachstum und Beschäftigung („Konsolidierung und Wachstum darf kein Widerspruch sein“) ist mit der neuen Europäischen Kommission 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 (zB 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.

Ein wichtiger Bestandteil eines „Social Compact“ ist eine vollwertige Ausbildungsgarantie für Jugendliche. In Österreich wird bereits seit einigen Jahren Jugendlichen, die keine betriebliche Lehrstelle erhalten, im Rahmen der österreichischen Ausbildungsgarantie ein Platz in einer überbetrieblichen Ausbildungseinrichtung gewährleistet. Darüber hinaus ist die Implementierung einer Ausbildungspflicht bis 18 Jahre in Planung, die allen unter 18-Jährigen die Möglichkeit geben soll, eine über den Pflichtschulabschluss hinausgehende Ausbildung abzuschließen. Das österreichische Beispiel diene gemeinsam mit dem finnischen als Ausgangsbasis intensiver Diskussionen auf EU-Ebene, die 2013 in die Einführung einer Jugendgarantie mündeten. Mit dieser Jugendgarantie haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, dass allen Unter-25-Jährigen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen haben oder arbeitslos geworden sind, eine Arbeitsstelle oder eine Form der Aus- bzw

2 *ETUC*, A Social Compact for Europe, June 2012 (<<https://www.etuc.org/social-compact-europe>> [17.7.2015]).

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

Weiterbildung (Lehre, Praktikum) angeboten wird, die sie dabei unterstützt, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Umsetzung der Jugendgarantie hat bereits begonnen, alle Mitgliedstaaten haben Maßnahmenpläne vorgelegt, diese Pläne und deren Umsetzung wurden im Rahmen des Europäischen Semesters bewertet. Darüber hinaus entwickelte die Kommission auch einen Indikatorrahmen für die Überwachung bzw. das Monitoring der Jugendgarantie.

Vor diesem Hintergrund kann die bisherige Initiative grundsätzlich positiv eingeschätzt werden. Gleichzeitig besteht in der Umsetzung der Garantie große Heterogenität zwischen den Ländern, die sich in ein breites Spektrum an Maßnahmen und in der Breite und Tiefe der Wirkungen niederschlägt. Da für die Implementierung der Garantie keine zusätzlichen EU-Mittel aufgestellt bzw. zur Verfügung gestellt wurden,⁴ ist auch davon auszugehen, dass viele der vorgeschlagenen Maßnahmen bereits geplant waren bzw. auch ohne die Garantie umgesetzt worden wären. Es ist deshalb aus heutiger Sicht offen bzw. schwer zu sagen, inwiefern die Jugendgarantie einen signifikanten Beitrag zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit und auch zur Reduktion im Abstand zwischen den Ländern mit den höchsten und den niedrigsten Arbeitslosen- und NEETs-Quoten⁵ leisten wird. Eine Reform der Jugendausbildung in Richtung des deutschen und österreichischen Modells der dualen Ausbildung steht ebenfalls im Raum. Einzelne Länder haben bereits mit Reformen begonnen und auch sichtbare Ergebnisse erzielt. In Spanien ist beispielsweise die Zahl der Berufsbildungszentren, die an dualen Berufsbildungsprojekten teilnehmen, zwischen 2013 und 2014 verdoppelt worden (von 172 auf 375) und auch die Zahl der Auszubildenden wuchs entsprechend (von 4.300 auf 9.500). Von einer breiten Durchsetzung sind wir aber noch weit entfernt.

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 (zB über eine europaweite Arbeitslosenversicherung) gibt es Überlegungen, aber es zeichnen sich keine Beschlüsse ab.

4 Die Jugendgarantie kann allerdings zum Teil mit Geldern aus der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI – Youth Employment Initiative) gefördert werden. Diese Initiative wurde ins Leben gerufen, um die am stärksten von Arbeitslosigkeit bzw. Inaktivität junger Menschen betroffenen Regionen zu unterstützen. Im Rahmen der YEI werden 3,2 Mrd EUR aus einer spezifischen EU-Haushaltslinie für Jugendarbeitslosigkeit bereitgestellt.

5 Not in Education, Employment or Training

VI. Langer Weg zu einem Sozialpakt

Der Fokus eines europäischen Sozialpaktes könnte auf den folgenden vier Ebenen liegen:

1. Umsetzung und mögliche Ausweitung des **Pakets für Sozialinvestitionen** (SIP) sowie des „**Scoreboards**“ im Rahmen des Europäischen Semesters: Die Kommission hat in ihrer Mitteilung⁶ die Mitgliedstaaten aufgefordert, Sozialinvestitionen prioritär zu behandeln und ihre Systeme der sozialen Sicherheit zu modernisieren. Im Rahmen des Europäischen Semesters sollen die Leistungen der Sozialschutzsysteme aufmerksam beobachtet und gegebenenfalls länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen werden. Es ist allerdings noch weitgehend offen, mit welchen Mitteln diese Zielsetzungen effektiv verfolgt werden können.
2. Schaffung von **automatischen Stabilisatoren** in der EU bzw im Euroraum:⁷ Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die WWU supranationale automatische Stabilisatoren braucht, um konjunkturzyklische Fluktuationen zu glätten und die soziale Lage in krisenbetroffenen Ländern zu stabilisieren. Diesbezüglich werden unterschiedliche Mechanismen vorgeschlagen, bei denen fiskalische Transfers zwischen den Ländern entweder an makroökonomische Entwicklungen (zB gemessen am output gap) oder an die Entwicklung der Arbeitslosigkeit gekoppelt sind.
3. **Sozialer Dialog und Tarifverhandlungen**: Empirische Untersuchungen zeigen, dass Länder mit intensiven sozialpartnerschaftlichen Institutionen in der Lage waren, die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise vergleichsweise gut abzufedern.⁸ Gleichzeitig führte die Krise bzw die Krisenbewältigung in etlichen Ländern zu einer Schwächung des sozialen Dialogs und der kollektivvertraglichen Verhandlungsebene. Es stellt sich die Frage, was der zukünftige Beitrag von Arbeitsbeziehungen und sozialem Dialog zur Stärkung der sozialen Dimension der EU sein kann.
4. **Makroökonomische Koordination**: Die soziale Kohäsion innerhalb der EU kann auch durch eine stärkere makroökonomische Koordination der

6 Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020, COM (2013) 83 final.

7 *Aiginger/Cramme/Ederer/Liddle/Thiallaye*, Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, European Policy Brief 1, WWWforEurope, September 2012.

8 *Aiginger/Guger*, Stylized Facts on the Interaction between Income Distribution and the Great Recession, Research in Applied Economics 6 (2014) 157.

Nachfragekomponenten erfolgen, beispielsweise durch eine verbesserte Nutzung des Europäischen Semesters oder durch europaweit koordinierte Investitionsprogramme.⁹ Einen besonderen Stellenwert nehmen die Frage der Anpassung der nationalen Steuer-Transfer-Systeme und ggf eine europäische Koordinierung im Sinne einer Förderung von Beschäftigung und Wachstum ein.

VII. 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.¹⁰ 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 Staatsschulden 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 Entlassungen¹¹ und wurde in den letzten Jahren – und besonders in der Krise – durch Kurzarbeit, flexible Kontrakte auf Firmenebene und Anhebung der Anstrengungen zur 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,

9 *Darvas/Wolff*, Europe's social problem and its implications for economic growth, Bruegel Policy Brief 3/2014.

10 *Aiginger/Guger*, The European Socio-Economic Model, in Giddens/Diamond/Liddle (Eds), Global Europe, Social Europe (2006) 124.

11 Mit Ausnahme des Schutzes bei Älteren, wo Schweden ein striktes „last in, first out-Modell“ hat.

wie die niedrige Arbeitslosigkeit und besonders die geringe Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Österreich zeigen.¹² Die hohe Arbeitslosigkeit in Italien und Frankreich demonstriert, wie Inflexibilität verbunden mit Insiderbevorzugung zu niedrigem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit besonders bei Jugendlichen führt.

Die im kontinentalen Modell schon sichtbare Insider-Outsider-Problematik findet im südeuropäischen Modell eine extreme Ausprägung. Nach der Finanzkrise resultiert sie besonders in strukturschwachen Ländern in einem starken Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit. Die Sozialausgaben in Prozent der Wirtschaftsleistung liegen hier bei 19 % (2000), sind dann bis 2008 auf 23 % gestiegen und liegen heute bei 26 %. 2000 waren sie sechs Prozentpunkte niedriger als in der EU-15; 2014 sind es noch drei Prozentpunkte. Die Sozialausgaben sind damit im Vergleich zur (sinkenden) Wirtschaftsleistung gestiegen, hatten aber keine Chance, die Perspektivlosigkeit für die Jugend zu vermindern.

Generell zeigt sich, dass die Sozialpolitik in den letzten zwanzig Jahren beschäftigungsorientierter geworden ist¹³ 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.

12 In Deutschland sinkt allerdings die Lohnquote stark und die Maßnahmen haben teilweise das Phänomen der „working poor“ verstärkt (vgl. *Aiginger/Leoni*, Ein neuer Wachstumspfad für Deutschland, Strukturpolitik für Soziales Wachstum, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung [2012]).

13 *Hemerijck/Vandenbroucke*, Social Investment and the Euro Crisis: The Necessity of a Unifying Social Policy Concept, *Intereconomics* 4/2012.

Sozialpolitik bei Budgetengpässen und verringertem Wachstum

	2000	2008	2012	2013	2014	2014–2000
						Absolute Veränderung
Österreich	27,5	27,7	29,3	29,8	29,9	2,4
Deutschland	28,7	26,9	28,3	28,9	28,8	0,1
Frankreich	27,7	29,7	32,1	32,6	32,5	4,8
Schweden	29,3	28,9	29,9	30,4	30,3	1,0
Finnland	24,3	25,4	30,4	31,6	32,1	7,8
Dänemark	28,1	29,2	33,1	33,1	33,0	4,9
EU-15	25,7	26,3	29,2	29,4	29,2	3,5
EU-28 ¹	25,2	25,6	28,3	28,5	28,4	3,2
<i>Skandinavisches Modell</i>	27,8	28,2	31,0	31,5	31,5	3,7
Dänemark	28,1	29,2	33,1	33,1	33,0	4,9
Finnland	24,3	25,4	30,4	31,6	32,1	7,8
Schweden	29,3	28,9	29,9	30,4	30,3	1,0
<i>Kontinentales Modell</i>	26,8	27,5	29,8	30,3	30,3	3,4
Belgien	24,3	26,7	29,4	30,0	29,8	5,5
Deutschland	28,7	26,9	28,3	28,9	28,8	0,1
Frankreich	27,7	29,7	32,1	32,6	32,5	4,8
Italien	23,7	26,4	29,0	29,6	29,5	5,8
Niederlande	24,7	26,9	31,4	32,1	32,2	7,5
Österreich	27,5	27,7	29,3	29,8	29,9	2,4
<i>Angelsächsisches Modell</i>	24,4	24,3	28,6	28,0	27,0	2,5
Irland	12,4	20,0	31,0	30,9	29,6	17,2
Großbritannien	25,2	24,6	28,4	27,8	26,8	1,6
<i>Mediterranes Modell</i>	19,4	23,3	26,1	26,5	26,0	6,6
Griechenland	22,7	25,4	30,0	27,9	27,6	4,9
Portugal	19,5	21,5	25,4	25,6	25,1	5,6
Spanien	18,6	23,2	25,4	26,4	25,8	7,2

Übersicht 3 Anteil der Sozialausgaben am BIP nach Modelltypen

¹ 2000 rückgerechnet mit EU-25.

Quelle: Eurostat (AMECO).

VIII. Stabilität der Sozialausgaben trotz Konsolidierung

Die Sozialausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung liegen in Europa 2014 bei 30 % des Bruttoinlandsproduktes (28,4 % für EU-28 und 29,2 % für EU-15). Es gibt keinen Trend zur Abnahme, eher liegt ihr Anteil um drei bis vier Prozentpunkte höher 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.

	Invalidität	Soziale Ausgrenzung	Familie/Kinder	Wohnen	Alter	Krankheit/Gesundheitsversorgung	Hinterbliebene	Arbeitslosigkeit
Österreich	2,2	0,4	2,8	0,1	13,0	7,5	1,9	1,5
Deutschland	2,3	0,2	3,2	0,6	9,4	9,6	2,0	1,2
Frankreich	2,1	0,8	2,6	0,8	12,9	9,2	1,8	2,0
Schweden	3,9	0,7	3,2	0,5	12,4	7,6	0,5	1,2
Finnland	3,5	0,8	3,4	0,5	11,5	7,7	0,9	2,1
Dänemark	4,1	1,1	4,0	0,7	14,4	6,9	0,0	1,8
EU-15	2,1	0,4	2,3	0,6	11,8	8,7	1,6	1,6
EU-28	2,1	0,4	2,2	0,6	11,5	8,4	1,6	1,5

Übersicht 4 Anteil der Sozialausgaben am BIP nach Kategorien 2012

Quelle: Eurostat.

Die Daten zeigen also für Europa insgesamt relativ zur Wirtschaftsleistung keine Verringerung der Sozialleistungen relativ zur Wirtschaftsleistung vor der Krise,¹⁴ in der Krise und in der Zeit nachher. Allerdings hat die Budgetkonsolidierung erst in den letzten Jahren begonnen (und die Zahl der

14 In einem einzigen der EU-27-Mitglieder – nämlich der Slowakei – liegt sie 2009 geringfügig niedriger als 2000.

„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 zB der Ausgaben für Arbeitslosigkeit den Anstieg von Armut und den Ausfall von Konsumnachfrage zweifelsohne gemildert.

	2000	2008	2012	2013	2013–2000
	In %				Absolute Veränderung
Österreich	13,5	13,9	14,4	14,4	0,9
Deutschland	12,9	12,9	13,6	13,6	0,7
Frankreich	13,7	13,1	13,3	13,3	-0,3
Schweden	18,7	17,5	17,4	17,4	-1,4
Finnland	15,9	15,7	16,2	16,1	0,2
Dänemark	17,1	16,5	17,8	17,8	0,7
EU-15	12,6	12,5	12,9	12,9	0,3
USA	13,3	11,6	12,0	12,0	-1,3

Übersicht 5 Anteil der Zukunftsausgaben am BIP

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

Quelle: Eurostat.

IX. 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.¹⁵ Lohnkürzungen, die mit Sicherheit zu „working poors“ 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.

15 Der deutliche Anstieg der Sozialleistungen relativ zum BIP (vgl Übersicht 3) ist auch aus der Perspektive der gesunkenen Wirtschaftsleistung zu sehen (BIP 2014/2008: Griechenland: -25,5 %, Portugal: -7,5 %, Spanien: -6,0 %).

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 gegeben. Es gibt allerdings arbeitsplatzvernichtende Kündigungsbestimmungen (mit Abfertigungszahlungen bis zu drei Jahren) in unbefristeten Verträgen und hohe Löhne besonders im öffentlichen Sektor. Regulierungen und Monopole auf Produktmärkten (Transport, Taxi, Notare) haben aber in vielen Ländern einen deutlich stärkeren Einfluss auf Beschäftigung und Wachstum als Regulierungen des Arbeitsmarktes.

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.¹⁶ Die verschärften sozialen Probleme können mit Sozialpolitik nicht abgefangen werden. Die Globalisierung wird als Gefahr gesehen, anstatt die Chancen näher (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.

X. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bei verringertem Wachstum

Die sozialen Folgen einer Periode schrumpfender Wirtschaftsleistung zeigen sich in den Krisenländern. Aber auch in den Europäischen Ländern mit stagnierender Wirtschaftsleistung und geringem Wachstum hat sich gezeigt, dass die Arbeitslosigkeit steigt und Sozialsysteme rasch überlastet sind. Priorität der europäischen Wirtschaftspolitik sollte es daher sein, den Wachstumspfad wieder zu heben. Da es jedoch nach allen längerfristigen Prognosen nicht gelingen wird, zu einem Wachstum im Tempo vor der Finanzkrise zurückzukehren, ist es auch sinnvoll, über Strategien zur Sicherung von Beschäftigung und Sozialausgleich bei verringertem Wachstum nachzudenken. Eine genaue Analyse der verfügbaren Strategien und ihrer Probleme geht über den vorliegenden Artikel hinaus, es sei aber auf die Arbeiten des WWwforEurope Projektes verwiesen.¹⁷

16 *Aiginger*, Game changing proposals for Greece, WWwforEurope (2013; mimeo).

17 *Koch*, Potential, Limits and Ramifications of Working Hour Reductions in Low-Growth-Economies (Masterarbeit WU Wien 2015); *Marth*, How strong is the correlation between unemployment and growth really? The persistence of Okun's Law and how to weaken it, WWwforEurope Policy Paper 23, June 2015 (<<http://>

XI. Problemlösungskapazität des Sozialsystems 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 % kaum noch erhöht werden kann, ohne andere Ausgaben zu reduzieren,
- zweitens Europa die höchste Abgabenquote aller globalen Regionen hat und
- drittens die Staatsschulden zumindest mittelfristig abgebaut werden sollen.

Dominanz der passiven Ausgaben

Eine weitere Problematik besteht darin, dass innerhalb der Sozialausgaben die Tendenz besteht, dass passive Ausgabenkategorien (zB Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Alter) die Tendenz haben zu wachsen und für neue Herausforderungen wenig Instrumente und noch weniger Geld verfügbar sind. Alter, Krankheit (inkl Ausgaben für Hinterbliebene und Invalidität) erreichen 2009 in der EU-27 23,4 % des BIP bei Gesamtausgaben von 28,3 %.

Neue soziale Risiken und Herausforderungen

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 kann 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

www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_023.pdf [17.7.2015]); Tichy, Protecting social inclusion and mobility in a low growth scenario, WWWforEurope Working Paper 100, June 2015 (<http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no100_MS227.pdf> [17.7.2015]).

Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben in immer stärkere Konkurrenz zu Bildungs-, Innovations- und Kinderbetreuungsausgaben treten.¹⁸

XII. 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,¹⁹ deswegen beziehen sich die folgenden Überlegungen besonders auf Österreich.

Die Sicherungssysteme sind ua in Österreich zu sehr am Standard des Vollzeit Arbeitsplatzes orientiert – womöglich in einer Firma und an einem Ort. Vollzeit Arbeitsplätze 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. Selbst die derzeit schon verfügbaren Ganztagschulen oder neuen Mittelschulen können wenig qualifizierte SchülerInnen nicht an den Durchschnitt heranzuführen, 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.

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

19 *Aiginger*, 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.

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.

XIII. 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 die hohen – wenn auch nicht stabilen – Wachstumsraten in Südamerika), hat die interne Ungleichheit in den meisten Staaten (in der Mehrzahl der Industrieländer aber auch ganz stark in China) zugenommen. Die Ungleichheit der Einkommen vor Transfers steigt stärker, aber auch nach Transfers; stärker für Personen, in geringerem Maße für Haushalte (da in Haushalten mit niedrigen Einkommen mehrere Personen beschäftigt sind).

	Unbereinigt ¹			Bereinigt ²		
	1990	2000	2014	1990	2000	2014
Österreich	69,3	69,0	69,6	70,3	68,9	69,7
Deutschland	68,4	72,2	68,0	67,9	72,2	68,3
Frankreich	69,5	69,1	74,2	71,4	67,9	73,3
Schweden	75,9	70,6	72,1	74,3	70,4	70,6
Finnland	80,5	65,7	73,0	80,3	64,6	72,0
Dänemark	76,4	73,9	74,9	77,0	73,0	73,3
EU-15	68,6	66,5	68,2	69,3	65,6	67,1
USA	72,1	71,1	67,0	72,2	70,4	65,6

Übersicht 6 Lohnquote

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.
Quelle: Eurostat (AMECO).

In den Ländern, die diesem Problem Augenmerk zollen, wird am „unteren Ende“ versucht, die niedrigen Löhne zB 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 Thinktank „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. Die konservative Partei will mittelfristig das hohe Budgetdefizit abbauen und daher auch Sozialleistungen (inkl „in-work benefits“) kürzen und Sozialbeiträge für Zuwanderer beschränken.

	Gini			Armutsquote in %			Top80/low20		
	1995	2005	2013	1995	2005	2013	1995	2005	2013
Österreich	0,270	0,263	0,270	13,0	12,6	14,4	4,0	3,8	4,1
Deutschland	0,290	0,261	0,297	15,0	12,2	16,1	4,6	3,8	4,6
Frankreich	0,290	0,277	0,301	15,0	13,0	13,7	4,5	4,0	4,5
Schweden	0,211	0,234	0,249	8,0	9,5	14,8	3,0	3,3	3,7
Finnland	0,218	0,260	0,254	8,0	11,7	11,8	3,0	3,6	3,6
Dänemark	0,200	0,239	0,275	10,0	11,8	12,3	2,9	3,5	4,3
EU-15	0,310	0,300	0,304	17,0	15,7	16,4	5,1	4,8	4,9
EU-28	0,286	0,294	0,305	15,4	15,3	16,6	4,7	4,7	5,0
USA	0,361	0,380	0,401	-	-	-	-	-	-

Übersicht 7 Ungleichheits- und Armutsindikatoren

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 %. Quelle: Eurostat, OECD.

In anderen Ländern wird versucht, den größeren Einkommensunterschieden durch Änderung der Steuerstruktur entgegenzuarbeiten, dh 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.

XIV. BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)

Eine gänzlich neue Möglichkeit, erstens die steigende Ungleichheit auszugleichen und zweitens die Steuervermeidung bzw Steuerflucht in extreme Niedrigsteuerländer oder offshores zu bekämpfen, findet sich in den Bemühungen von internationalen Organisationen, die Einkommens-, Gewinn- und Steuertransparenz zu erhöhen und Regeln für die Besteuerung internationaler

Unternehmen aufzustellen. Die BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) Initiative der OECD²⁰ hat das Ziel, Steuervermeidung von multinationalen Konzernen hintanzuhalten. Im Zentrum stehen dabei ua die Überprüfung von Steuerregimen, mit deren Hilfe die Steuerbasis aus anderen Ländern abgezogen wird, sowie künstliche Gewinnverlagerungen bei mobilen Einkünften wie Zinsen, Dividenden und Lizenzen (Steuerarbitrage und aggressive Steuerplanung).

Am Projekt beteiligen sich 44 der global größten Volkswirtschaften (OECD-Länder und Nicht-OECD-G20-Länder). Gemäß dem (2013 von der G20 beschlossenen) BEPS-Aktionsplan wurde die Entwicklung eines Rahmens zur Verhinderung der Steuervermeidung von multinationalen Konzernen in den letzten Jahren intensiv vorangetrieben; dieser soll bereits beim G20-Gipfel Ende 2015 abgeschlossen werden.

Das Projekt setzt die Bemühungen der OECD fort, die Transparenz bei Einkommen und Vermögensanlagen zu forcieren. Diese haben schon in vielen Ländern zu Nachversteuerungen, Nachschärfungen von internationalen Verträgen und Aufhebung von Anonymitätsbestimmungen geführt. Auch Österreich – das hier ein Nachzügler war – hat im Rahmen der Steuerreform seine Bestimmungen deutlich verschärft.

Mit den höheren Einnahmen aus den bisher unbesteuerten Einkommen und der Besteuerung der Einkommen in dem Land, in dem sie entstehen (und nicht in Steueroasen), könnten die Steuern auf den Faktor Arbeit deutlich gesenkt werden, besonders die Abgaben für niedrige Einkommen. Sie können auch für die Entlastung der niedrigen Einkommen mit Sozialversicherungsausgaben (ohne Reduktion der Sozialleistungen) benützt werden.

XV. Unternehmerische Dynamik mit Verringerung der Ungleichheit verbinden

Internationale Organisationen und Medien²¹ widmen sich dem Thema der zunehmenden Ungleichheit in den Industrieländern. Der Economist 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 100 Jahren die Aufgabe war, die Folgen der Weltwirtschaftskrise durch den modernen

20 Building a more resilient international tax system to support sustainable growth: an update on BEPS, exchange of information and the tax and development programme, C/MIN(2015)8, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(2015\)8&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(2015)8&docLanguage=En) (17.7.2015).

21 Inequality and the world economy, The Economist 13.10.2012.

Wohlfahrtsstaat abzufedern. Die Gestaltung des Wirtschaftssystems nach der Wirtschaftskrise wird im Economist als erste „progressive Agenda“ bezeichnet.²²

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.

XVI. 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

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

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.

	Lesefähigkeit	Mathematische Kenntnisse	Naturwissenschaftliche Kenntnisse	Lesefähigkeit der 15-Jährigen
	Punkte	Punkte	Punkte	In %
Österreich	490	506	506	20
Deutschland	508	513	524	15
Frankreich	505	495	499	19
Schweden	484	478	485	23
Finnland	525	519	546	11
Dänemark	496	500	498	15
EU-15	499	496	504	17
EU-27	486	491	497	19
USA	498	481	497	-

Übersicht 8 PISA-Ergebnisse 2012

EU-15 und EU-27: Ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD Programme for International Student Assessment 2012; EU High Level Group of Experts on Literacy.

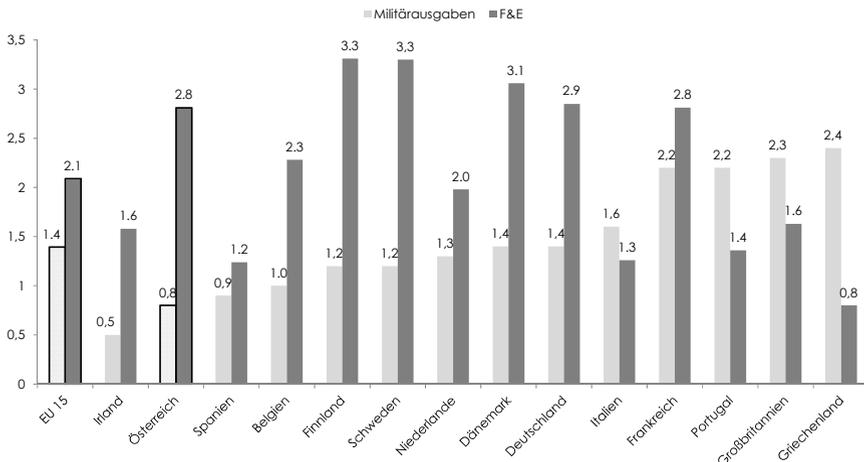


Abbildung 1 Anteil der Forschungs- und Militärausgaben am BIP 2013

Quelle: Eurostat, SIPRI.

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 allein 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 zB in der Weiterbildung tätig zu werden.

Dem Problem der Eingliederung der MigrantInnen in das Schul- und Ausbildungssystem ist ein höherer Stellenwert zu geben. Bei der Asylproblematik ist die Ausbildung der Jugendlichen eine neue wichtige Herausforderung.

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

XVII. Zusammenfassung

(1) *Fiskalpakt notwendig, aber asymmetrisch*: Es gibt ein Spannungsverhältnis zwischen verstärkter fiskalischer Integration in der Europäischen Union auf der einen Seite und der nationalstaatlichen 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 (zusammen mit Steuerprivilegien und Gewinnverlagerungen in Steueroasen) zu staatlichen Liquiditäts-, wenn nicht Insolvenzsituationen und extremen Zinssätzen für Staatsschulden geführt. Die neuen Regeln (Sixpack, Fiscal Compact) und die Unterstützungsprogramme haben die Zinsen für Neuverschuldung angeglichen. Sie waren aber oft 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; die Feststellung ihrer Verfehlung in der Midterm-Review 2014 blieb ohne Konsequenzen.

(2) Soziale Ziele finden Weg in europäische Politik: 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 zB 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 wirtschaftspolitische Empfehlungen, die allerdings heute von Empfehlungen zur Konsolidierung der Budgets dominiert werden.

(3) Keine Senkung der Sozialausgaben, steigender Bedarf und neue Herausforderungen: Die Konsolidierung und Sparpolitik haben den Anteil der Sozialausgaben (im weiteren Sinn inkl Gesundheit) an der Wirtschaftsleistung nicht reduziert. Er liegt 2014 bei 30 % (EU-15) der Wirtschaftsleistung, das ist um drei bis vier Prozentpunkte höher als 2000. In Südeuropa, wo er 2000 relativ niedriger war, stieg er von 19 % (2000) auf 26 % (2014). 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 bis 2014 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 (zB aus veränderten Familienstrukturen, größerer internationaler Mobilität) im Sozialsystem zu wenig angesprochen.

(4) *Staatsquoten über 50 %, Vernachlässigung von administrativen Einsparungen:* Eine Vergrößerung des Anteils der Sozialausgaben an der Wirtschaftsleistung scheint mittelfristig trotzdem nicht realistisch. Die Staatsausgaben überschreiten in vielen Ländern (darunter 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 Zukunftssicherung 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.

(5) *Vorbildwirkung des skandinavischen Modells, aber nicht bei Jugendarbeitslosigkeit:* 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 ein 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. 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 am Arbeitsmarkt erfolgen, deren beschäftigungserweiternde Wirkung aber in der Krise nicht sichtbar ist. Starke Einschnitte bei Pensionen, Sozialleistungen und Gehältern und auch im Gesundheitssystem scheinen budgetär wirksamer und sozial sichtbarer, ohne Aktivkomponente sinkt jedoch die Wirtschaftsleistung und erhöht sich die Verschuldung (besonders in Griechenland).

(6) Jugendbeschäftigung entscheidet über Akzeptanz des europäischen Modells: 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 und extremistische Parteien auf der rechten oder linken Seite gewinnen Wähleranteile. 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.

(7) Ungleichgewichte steigen, zwischen europäischen Ländern und bei Einkommen: 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 Armutsgefährdung (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 abnehmende 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. Besonders wichtig ist es, die Verschiebung von Gewinnen in Steueroasen zu verhindern und die Transparenz des Steuersystems international zu heben.²³

(8) Bildungspolitik kann Ungleichheiten verhindern, das ist billiger als Folgen zu korrigieren: 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. 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 Schultypentscheidungen zu verlangen und den Druck in Richtung Privatschulen zu verstärken. Weiterbildung und Umschulungen, sowie altersgerechte Arbeitsplätze verringern das Risiko bei Strukturumbrüchen und im Alter.

(9) Sozialpolitik muss mit anderen Politiken zu Gesamtstrategie verschmolzen werden: Sozialpolitik ist 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. Verstärkte Mobilität, Migration und Asylströme stellen eine neue Herausforderung dar, bei der das Schulsystem aber an der proaktiven schulischen Zusammenarbeit zwischen Ländern und Kulturen eine entsprechende Rolle spielen kann. Auch Umweltpolitik und Sozialpolitik hängen eng zusammen, da Umweltfolgen immer sozial schwächere Schichten stärker betreffen, während wohlhabende Gruppen ausweichen können. Wenn Europa für Subventionen fossiler Energie ein Mehrfaches ausgibt als für erneuerbare Energien, wenn es höhere Militärausgaben hat als China und Russland zusammen, aber in der Ukraine keine humanitäre Hilfe leisten kann, wenn die agrarischen

23 Vgl OECD Transparenz-Initiative und BEPS-Initiative.

Subventionen primär flächenabhängig sind und große Einheiten bevorzugen, nicht Kleinbauern und Bioprodukte, dann fehlt das Geld für Bildungspolitik und neue soziale Probleme. 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.

(10) Den europäischen Weg neu definieren: Das europäische Modell ist ein Erfolgsmodell in einer Midlife-Crisis. Der Friedensnobelpreis hat 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. Die militärischen Konflikte in der Nachbarschaft Europas sind im Steigen (Ukraine, Nordafrika). 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 der Eingrenzung von Einkommensunterschieden zu nutzen. Dies geschieht in dem Projekt WWWforEurope, das das WIFO im Auftrag der Generaldirektion Forschung und Innovation der Europäischen Kommission in einem Team von 33 europäischen Partnern durchführt.

(11) Den Wachstumspfad verändern, nicht Wachstum verringern: 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 allein 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. Wirtschaftswachstum war allerdings bisher immer mit einem höheren Energie- und Rohstoffverbrauch verbunden, sodass eine absolute Entkoppelung von Wirtschaftsleistung und Ressourcenverbrauch stattfinden muss. Den Klimawandel zu stoppen erfordert, die CO₂-Emissionen bis 2060 um 80 % bis 95 % zu reduzieren (EU Roadmap 2050), die OECD spricht von Zero Net Emissions in der 2. Hälfte des Jahrhunderts, der G7-Gipfel vom Juni 2015 verlangt den Ausstieg aller Länder aus der fossilen Energie bis 2100. Bisher zeigt kein Land einen Anstieg des Anteils erneuerbarer Energien oder der Energieeffizienz, die mit diesen Zielen auch nur annähernd vereinbar sind (Österreich fällt im Umweltranking seit 2000 zurück).

Auch wenn die Hebung des Wachstumspfades zur Reduktion von Arbeitslosigkeit, zur Bekämpfung der Armut und Finanzierung der bisherigen Sozialleistungen und Pensionen notwendig ist, muss davon ausgegangen werden, dass die Wirtschaft in Industrieländern nicht mehr so rasch wächst wie vor der Krise. Die Mechanismen des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems müssen frühzeitig auf den verringerten Wachstumspfad eingestellt werden. Verringerte Arbeitszeiten für jene, die es wollen und die es sich leisten können, werden großteils mit Einbußen im (Jahres-)Einkommen verbunden sein. Eine stärkere Unabhängigkeit des Pensionssystems vom Wachstum wird notwendig sein, eine soziale Absicherung auch der neuen Risiken und Gesundheitsleistungen auch bei Teilzeit oder längeren Berufsunterbrechungen müssen leistbar sein. Eine Anhebung der niedrigen Löhne und Pensionen ist notwendig, damit die Armut nicht steigt. Allerdings ist bei verringertem Wachstum auch die Aufgabe von Privilegien und Insidervorteilen notwendig und die Durchforstung der Staatsausgaben (wenn nicht die Staatsquote weit über 50 % steigen soll).

(12) Ein europäischer Sozialpakt und Forschung zum europäischen Weg sind nötig: 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 (und auch wirtschaftlicher und technischer) Herausforderungen verlangen. 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 und einer stärkeren wirtschaftlichen Dynamik. Die stärkere fiskalische Integration Europas muss durch eingehende Reformen im Sozialsystem ergänzt werden. Dazu sollte eine Fokussierung auf die neuen sozialen Risiken, auf Jugend, Bildung und Weiterbildung bzw Prävention im Gesundheitssystem stattfinden ebenso wie ein Umbau des Sozialsystems vom Transfer- zum Dienstleistungsstaat, ein Umbau des Steuersystems von der Besteuerung des Faktors Arbeit zur Besteuerung von Energie und Emissionen und die Vermeidung von Steuerflucht und Gewinntransfer in Steueroasen (tax erosion). Ergänzend zum Fiskalpakt sind ein Europäischer Sozialpakt und die Erarbeitung einer Vision für die Zukunft des Europäischen Modells sinnvoll, das ein Vorbild für andere Regionen mit hohen und steigenden Einkommen sein kann.²⁴

24 Aiginger et al, Towards a vision for Europe in 2050, WWWforEurope, Work Package 602, April 2014.