



Der Sozialstaat als Standortfaktor

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 03.07.2013

Die Einkommen in der Marktwirtschaft sind zwar tendenziell hoch, aber ungleich verteilt und nicht sicher. Vermutlich würden die Menschen vor der Geburt, bevor sie wissen, in welches Elternhaus sie hineingeboren und mit welchem Talent und Unternehmergeist sie ausgestattet werden, nicht alles auf eine Karte setzen und sich gegen einen nachteiligen Ausgang des Schicksals schützen wollen. Vielleicht ist aus diesen Gründen die Zustimmung zu einer angemessenen Umverteilung über Steuern und Transfers breit in der Bevölkerung verankert. Die meisten Bürger werden die Versicherung der existentiellen Lebensrisiken nicht dem Markt überlassen wollen, sondern wenigstens eine Grundsicherung im Rahmen der staatlichen Sozialversicherung anstreben. Ohne Staat würde es eine Arbeitslosenversicherung nur in Ansätzen geben, z.B. durch Unternehmen und Familien. Eine Krankenversicherung würden sich vermutlich nur die überdurchschnittlich Gesunden und Kaufkräftigen leisten können. Die Altersvorsorge würden wohl viele Bürger viel zu spät angehen, um noch ein ausreichendes Kapital für die Erhaltung des Wohlstands im Alter ansparen zu können. Es ist unumstritten, dass Umverteilung und soziale Sicherung zu den grundlegenden Staatsaufgaben gehört. Umstritten ist lediglich das Ausmaß.

Kosten des Sozialstaates

Auch staatliche Leistungen müssen sich rechtfertigen und den Nachweis erbringen, dass sie von den Bürgern in Art und Umfang gewollt sind. Die „Nachfrage“ nach Umverteilung und sozialer Sicherung wird entscheidend von der Risikoscheu der Bürger abhängen, die letzten Endes auch die Einstellung zur Ungleichheit prägt. Wie bei jedem Gut wird jedoch der bevorzugte Umfang des Sozialstaates auch vom „Preis“ bzw. den Kosten abhängen. Die Milliarden an Steuer- und Beitragsaufkommen im Budget sind bei weitem nicht die einzigen Kosten. Unternehmen weichen der hohen Steuer- und Beitragsbelastung aus, indem sie besonders lohnintensive Teile der Wertschöpfung aus dem lohngünstigen Ausland zukaufen oder gleich ganze Betriebsstätten ins Ausland verlagern, wo sie billiger produzieren können. In allen Fällen wird Beschäftigung reduziert und wandert ins Ausland ab. Oder die Firmen schrauben die Investitionen zurück und schaffen weniger Arbeitsplätze.

Auch die Arbeitnehmer werden eher weniger Anstrengung auf die Jobsuche verwenden, bei der Jobannahme wählerischer, und daher öfter und länger arbeitslos sein, wenn der Lohn mit hoher Steuer- und Beitragsbelastung belastet und die Erwerbslosigkeit mit hohen Ersatzleistungen abgesichert ist. Eine großzügige Absicherung im Krankheitsfall führt zu häufigeren und längeren Krankenständen. Großzügige Pensionen begünstigen den vorzeitigen Ruhestand. In allen diesen Fällen sind Beschäftigung und Einkommen geringer. Diese Einkommensverluste muss man zur direkten Steuer- und Beitragsleistung dazuzählen, um die tatsächlichen Kosten des Sozialstaats zu ermitteln! Berücksichtigt man diese Mehrbelastung, dann betragen nach Schätzungen der OECD die tatsächlichen Kosten für einen Euro an zusätzlichen Lohnsteuer- und Beitragsaufkommen von 1.5 bis zu zwei Euro.

Standortattraktivität

Ein Anstieg der Arbeitskosten hemmt nicht nur den Aufbau der Beschäftigung im Zuge des Unternehmenswachstums, sondern löst auch eine starke Verlagerung der Arbeit in das kostengünstigere Ausland aus. Um ihre Kosten zu senken und konkurrenzfähig zu bleiben, können heimische Produzenten arbeitsintensive Komponenten und Vorleistungen aus lohngünstigen Schwellenländern beziehen (Outsourcing). Diese liefern wesentlich billiger, als es bei eigener Produktion oder Einkauf von inländischen Produzenten möglich wäre, und erlaubt es den heimischen Enderzeugern Kosten zu senken und konkurrenzfähig zu bleiben. Damit sinkt jedoch der inländische Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteil in der Produktion. Gerade die innovativsten



Unternehmen müssen den Weltmarkt bedienen und stehen vor der Frage, ob sie im Inland produzieren und exportieren, oder besser die Produktion in ausländische Standorte verlagern sollen. Mit den abfließenden Direktinvestitionen heimischer Konzerne gehen Arbeitsplätze im Inland verloren. Hohe Arbeitskosten im Inland hemmen gleichzeitig den Zufluss von Direktinvestitionen ausländischer Konzerne, die im Inland erheblich zur Beschäftigung beitragen. Mit zunehmender Globalisierung nehmen die Arbeitsteiligkeit der internationalen Produktionskette und damit die Bedeutung von Outsourcing und Direktinvestitionen ständig zu.

Der Umfang der Produktionsverlagerung hängt von der Standortattraktivität ab. Zu den entscheidenden Standortfaktoren zählen die Lohnkosten, also Löhne, Steuer- und Beitragsbelastung und andere Lohnnebenkosten; Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften; Rechtssicherheit, effiziente Verwaltung, wenig Korruption, gute Infrastruktur u.s.w. Die hohen Arbeitskosten aufgrund der Steuer- und Beitragsbelastung beeinträchtigen die Standortattraktivität und verstärken die Verlagerung von Arbeit in das Ausland. Der Sozialstaat hat aber auch wichtige positive Auswirkungen auf die Standortattraktivität. Da die Beschäftigung in der Privatwirtschaft einem wesentlich höheren Risiko ausgesetzt ist als z.B. in der öffentlichen Verwaltung, müssen in der Privatwirtschaft auch höhere Löhne bezahlt werden, um das erhöhte Risiko zu entgelten. Die Sozialversicherung mindert das Einkommensrisiko und reduziert daher die Risikoprämie. Der Lohnabstand zum öffentlichen Sektor nimmt ab. Der Sozialstaat kann die Arbeitskosten im internationalen Sektor reduzieren. Sicherlich fördert eine maßvolle Absicherung die Bereitschaft der Arbeitnehmer, Jobs in innovativen, aber riskanteren Branchen zu akzeptieren, die einem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Innovation, Strukturwandel und Flexibilität im Sozialstaat

Innovation und Produktivitätszuwachs machen hohe Lohnkosten tragbar, stellen aber den Sozialstaat vor neue Herausforderungen. Innovation heißt vor allem eines: Neues ersetzt Altes. Innovation erzwingt einen permanenten Strukturwandel, in dem unrentable Produktionen aufgegeben und durch neue ersetzt werden. Dieser Strukturwandel passiert innerhalb großer Unternehmen, die ihre Produktpalette umstellen. Die VÖST vor zwanzig Jahren war ein ganz anderes Unternehmen als die VÖST von heute. Der Strukturwandel wird andererseits durch Marktzutritt und Austritt erzwungen. Etablierte Unternehmen mit unklarem Geschäftsmodell werden vom Markt verdrängt und scheiden aus. Letztlich sind die Jobs in wachsenden Unternehmen wesentlich nachhaltiger und bieten eine bessere Zukunftsperspektive als die Jobs, die in bedrängten Unternehmen mittels strukturerhaltender Subventionen künstlich am Leben erhalten werden. Junge innovative Unternehmen wachsen rasch und schaffen viele Jobs. Je spezialisierter sie sind, desto mehr sind sie auf den freien Zugang zum Weltmarkt angewiesen, was nur möglich ist, wenn im Gegenzug der Inlandsmarkt für Importe geöffnet bleibt. Die Globalisierung verschärft damit den Wettbewerb im Inland und beschleunigt den Strukturwandel. Strukturwandel bedeutet, dass Arbeit von schrumpfenden zu wachsenden Unternehmen und Branchen wandern muss, und bei lang andauernder Beschäftigung innerhalb eines Unternehmens die Arbeitsinhalte sich ständig ändern. Mit zunehmender Globalisierung ist Innovation die einzige Chance, im Wettbewerb mit aufstrebenden Schwellenländern hohe Löhne zu verteidigen. Ein Lohnwettbewerb wäre von vornherein verloren! Aber Innovation und Strukturwandel machen Beschäftigungsverhältnisse riskanter. Letzten Endes gilt auch für die Arbeit, dass höheres Einkommen mit höherem Risiko einhergeht.

Die Herausforderung des Sozialstaates besteht darin, den Wandel zuzulassen und die Umlenkung der Arbeit auf neue Beschäftigungsformen aktiv zu unterstützen, anstatt existierende Beschäftigung zu verteidigen. Am Ehesten kommt diesen Anforderungen das nordische Modell der „Flexicurity“ entgegen, welches aus drei Pfeilern besteht, nämlich Sicherheit, Flexibilität und aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP), und durchaus auch in Österreich erfolgreich angewandt wird. Die



Sozialversicherungen bieten Sicherheit bei Einkommensausfällen aufgrund unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und anderer Lebensrisiken. Den Unternehmen wird Flexibilität eingeräumt, unrentable Arbeitsplätze ohne prohibitive Kosten abzubauen. Ein prohibitiver Kündigungsschutz würde nicht nur die Entlassungen eindämmen, sondern auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze behindern. Die Einrichtung eines neuen Arbeitsplatzes verteuert sich, wenn im Falle einer negativen Entwicklung eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses prohibitiv teuer wird. Dies würde auch die bereits Beschäftigten gegenüber den Arbeit Suchenden privilegieren. Das dritte Element ist die aktive AMP. Für neue Arbeitslose gibt es Programme für Umschulung und Qualifizierung, aber auch für Unterstützung bei der Jobsuche, Sanktionen und Kontrollen. Zweck ist es, die Dauer der Arbeitslosigkeit möglichst klein zu halten und den Betroffenen bessere Zukunftsperspektiven zu bieten. Gerade in einem ausgebauten Sozialstaat ist die aktive AMP eine zentrale Säule. Mit jedem Arbeitslosen, der in eine Beschäftigung wechselt, profitiert der Staat gleich zweimal. Es steigen die Steuer- und Beitragszahlungen und es sinken die Sozialausgaben. Gerade deshalb sind die automatischen Stabilisatoren in einem ausgebauten Sozialstaat tendenziell wirksamer.

Ein vorbeugender Sozialstaat

Vorbeugen ist besser als heilen und passiv reagieren. Soweit als möglich sollen sich die Risiken erst gar nicht realisieren. Auf Arbeitnehmerseite ist in erster Linie Bildung und Qualifikation erforderlich, in Vorbereitung des Berufseinstiegs und lebenslang im Laufe der Erwerbskarriere. Mangelnde Qualifikation ist das größte Arbeitslosenrisiko. Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich in bildungsfernen Schichten. In diesen Gruppen ist auch der Anteil der Schul- und Studienabbrecher weit höher, mit der Folge, dass das erhöhte soziale Risiko auch an die nächste Generation weitervererbt wird, wenn die Schule nicht korrigierend wirkt. Gesundheitsrisiken nehmen mit steigendem Bildungsgrad ab. Die Bereitschaft und Fähigkeit für eine längere Erwerbstätigkeit ist bei höheren Qualifikationen wesentlich häufiger anzutreffen und steht im Einklang mit einer tendenziell höheren Lebenserwartung in diesen Gruppen, so dass eine Flexibilisierung in der Wahl des Pensionsantritts hilfreich wäre. Angesichts der Alterung der Bevölkerung ist eine längere Lebensarbeitszeit zentral. Um ältere Arbeitnehmer für den Arbeitsmarkt attraktiv zu erhalten braucht es Investitionen der Arbeitnehmer und Unternehmen in lebenslanges Lernen. Lebenslanges Training ist in einer innovativen Wirtschaft umso wichtiger, als Innovation einen ständigen Strukturwandel auslöst, der die Arbeitsinhalte und erforderlichen Qualifikationen permanent verändert. Daher muss eine einmal erworbene Ausbildung ständig aktualisiert werden.

Der Sozialstaat braucht Beschäftigung, die in wachsenden und expandierenden Unternehmen ermöglicht wird. Der wichtigste Treiber für Unternehmenswachstum ist eine hohe F&E-Intensität. Forschungsintensive Unternehmen entwickeln attraktivere Produkte und können dank kostensparender Prozessinnovationen gängige Produkte billiger anbieten. Je mehr Unternehmen eine Innovations- und Wachstumsstrategie fahren, desto mehr Beschäftigungszuwachs kann das Land verbuchen. Gleichzeitig sind innovative Unternehmen wesentlich krisenrobuster.

Eine hohe Krisenrobustheit mindert den Anstieg der Arbeitslosigkeit in einer Rezession und schont den Sozialstaat. Wenn die Konjunktur einbricht, dann sind die überschuldeten und wenig innovativen Unternehmen mit zweifelhaften Wachstumsaussichten die ersten, die in die Insolvenz gezwungen werden und Arbeitsplätze abbauen. Hohe Wettbewerbsfähigkeit Dank Innovation und eine gute Ausstattung mit Eigenkapital sind eine Voraussetzung dafür, dass die Unternehmen ihre „Versicherungsfunktion“ wahrnehmen können, indem sie die Arbeitnehmer in der Krise weiterbeschäftigen. Nachdem Entlassungen und Einstellungen immer zusätzliche Kosten verursachen, werden wettbewerbsfähige Unternehmen die Arbeitnehmer in der Krise nicht entlassen, wenn sie sie später im Aufschwung wieder dringend benötigen. Dafür brauchen sie eine gute Eigenkapitalausstattung, damit sie eine längere Phase von schmälere Gewinnen oder gar Verlusten aufgrund von Erlöseinbrüchen tatsächlich durchstehen können. Die Arbeitnehmer



können diese „Beschäftigungsversicherung“ selbst unterstützen, indem sie sich auf flexiblere Arbeitszeitmodelle einlassen. Im Boom würden sie Überstunden leisten und ein Polster aufbauen, das sie in der Rezession wieder aufbrauchen können. Ihr Einkommen wäre im Boom höher, in der Rezession aber etwas geringer als im längeren Durchschnitt. Die Lohnkostenentlastung in der Rezession würde die Krisenrobustheit der Unternehmen stärken und die Beschäftigung sicherer machen. Vielleicht wäre eine solche vorbeugende Beschäftigungsversicherung besser, als im Nachhinein die Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen zu müssen.

Alles in Allem

Der Sozialstaat deckt grundlegende Bedürfnisse nach Sicherheit ab und gehört zu den zentralen Staatsaufgaben. Die Bürger sind bereit, dafür einen Preis in Form von Steuer- und Beitragszahlungen zu entrichten. Es gilt jedoch, diesen Preis möglichst gering zu halten und dennoch hohe Einkommen zu ermöglichen. Erstens gilt es zu erkennen, dass hohe Einkommen auch mit höheren Risiken einhergehen. Den Lohnvorsprung trotz internationalem Wettbewerb zu halten erfordert Innovation und Strukturwandel, so dass Arbeit ständig umgelenkt und neu eingesetzt werden muss und die Arbeitsinhalte sich laufend ändern. Ist die Bereitschaft dazu nicht da, bleibt nur mehr die Preis- und Lohnkonkurrenz mit aufstrebenden Schwellenländern. Diese wäre jedoch von vornherein verloren. Damit, zweitens, hohe Einkommen auch mit hoher Beschäftigung einhergehen können, muss die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft erhalten bleiben. Es kann nicht mehr verteilt werden, als vorher erwirtschaftet wird. Daher sind die Lohnansprüche einschließlich der Steuer- und Beitragsbelastung strikt auf Produktivitätssteigerungen und Abgeltung der Inflation zu begrenzen. Drittens sollte ein nachhaltiger Sozialstaat auf das Prinzip Vorbeugen anstatt Reagieren setzen. Dies erfordert eine Priorität für Aus- und Weiterbildung und andere Maßnahmen der Prävention sowie eine starke Krisenrobustheit der Wirtschaft. Mit hoher F&E-Intensität, guter Eigenkapitalausstattung und flexiblen Arbeitszeitmodellen kann auch in schwierigen Zeiten Beschäftigung gesichert anstatt Arbeitslosigkeit verwaltet werden.

Christian Keuschnigg

Institut für Höhere Studien (IHS)

direktion@ihs.ac.at