Führt der Wohlfahrtsstaat zu mehr Gleichheit?

Vergleichende Analyse von Umfang, Entwicklung und Wirkung von Sozialausgaben in Österreich und anderen OECD-Ländern seit 1960

Franz Prettenthaler, Richard Sturn*

1. Was bewirkt der Sozialstaat: Sozialquoten, Werte und Verteilungseffekte

1.1 Einleitung und Problemstellungen

Eine substanzielle Umverteilung von Einkommen und eine soziale Sicherung, die über den öffentlichen Sektor organisiert wird, hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts in allen entwickelten Marktwirtschaften als prägendes Systemmerkmal etabliert. Angesichts dieser Tatsache ist es ebenso unvermeidlich wie im Sinne problemorientierter Systemreformen wünschenswert, die Entwicklung und Effekte der öffentlichen Mechanismen der Umverteilung kritisch zu analysieren. In den letzten Jahrzehnten bildeten sich diesbezüglich zwei Diskussionsstränge heraus. Der erste Diskussionsstrang entstand im Kontext der auflebenden Konjunktur einer prononciert marktliberalen Ökonomik. Die typischerweise sehr pauschal formulierte Hauptbotschaft dieses sozialstaatskritischen Strangs war, dass Umverteilungspolitik durch zwei Merkmale gekennzeichnet sei: Ineffektivität und unbeabsichtigte Nebenwirkungen. In Bezug auf ihre eigentlichen Ziele, die Stützung der einkommensschwachen Teile der Bevölkerung, sei sie ineffektiv, da die Tätigkeit des öffentlichen Sektors überproportional dem bessergestellten „Mittelstand" zugute komme. Die unbeabsichtigten Wirkungen reichten von „negativen Arbeitsanreizen" durch hohe Besteuerung bis zu einer allgemeinen Demoralisierung durch den Versorgungsstaat.[1] Der zweite Diskussionsstrang entwickelte sich im Schnittbereich von Politologie und Soziologie und zielte darauf ab, das Begriffskorsett „Wohlfahrtsstaat" zugunsten einer kulturell-politisch differenzierenden Betrachtung unterschiedlicher Typen von Wohlfahrtsstaaten aufzulösen.[2] Dieses Begriffskorsett hatte sich einerseits durch analoge Realtendenzen und andererseits wohl auch durch den alles überschattenden System-

* Erarbeitet im Rahmen des FWF-Forschungsprojekts Nr. P14014-SOZ „Wertewandel und soziale Umschichtung: Österreich im Internationalen Vergleich" (Projektleiter: Univ.-Prof. Dr. Max Haller).

gegensatz zwischen Ost und West im Kalten Krieg in hinderlicher Weise verfestigt.

Die Art des empirischen Herangehens in diesem Aufsatz ist durch die Vermutung geprägt, dass es trotz ihrer heterogenen ideologischen, wertemäßigen und methodischen Ausgangspunkte zweckmäßig wäre, theoretische Grundeinsichten der beiden oben genannten Stränge zu kombinieren. Die Grundeinsicht der Typisierungsversuche á la Esping-Andersen lautet: Es ist zu erwarten, dass politisch-kulturelle Faktoren (und wohl auch nationale Spezifika in der historischen Entwicklung) reale Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaats haben. Dagegen beruht die theoretische Grundeinsicht des sozialstaatskritischen Diskussionsstrangs auf einem anderen (am pointenreichsten von Karl Marx formulierten) Beinahe-Gemeinplatz moderner Sozialtheorie: In komplexen Systemen ist es sehr wahrscheinlich, dass individuelle und kollektive Handlungen ungeplante Folgen haben, die im Extremfall die handlungsauslösenden Absichten konterkarieren.

Um den realen Gehalt beider Diskussionsstränge etwas differenzierter auszuloten, nutzen wir im Folgenden Daten zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten, die einerseits einen ansehnlichen und für die Entwicklung westlicher Wohlfahrtsstaaten wichtigen Zeitraum abdecken und anderseits auf einer Auswahl von Ländern beruhen, welche im Sinne der Analyse der vorgeschlagenen Sozialstaats-Typen durchaus ausreichend sein dürfte. In diesem Sinn beruht unsere Vorgangsweise auf einer einfachen Kombination von Querschnitt- und Längsschnittinformation. Die Ergebnisse stützen dabei zwei argumentative Stoßrichtungen:

1.) Die Pauschalvermutung der Ineffektivität[1] und der perversen Folgen sozialstaatlicher Verteilungspolitik kann nicht bestätigt werden.
2.) Die Typisierung á la Esping-Andersen findet sich in den analysierten Daten allenfalls mit sehr großen Einschränkungen. Dies bedeutet nicht, dass die These des Einflusses kultur-politischer Faktoren zurückzuweisen wäre. Es stützt aber die Vermutung, dass der heuristische Wert dieser These im Sinne der Formulierung relevanter Fragen in der Sozialstaats-Forschung erst voll zum Tragen kommen wird, wenn historische Prozesse und deren Eigenheiten (also ungeplante Effekte, Zufälle politisch-ökonomischer Konjunkturen, Pfadabhängigkeiten u. dgl.) systematisch in die Betrachtung einbezogen werden. Ideologische Wertungen setzen sich nicht immer in gleichgerichtetes politisches Handeln um. Politisches Handeln bringt nicht immer jene Konsequenzen, die intendiert waren.

1.2 Der Esping-Andersen-Ansatz

Trotz der im Folgenden skizzierten Mängel waren die vorgeschlagenen Typisierungen von Wohlfahrtsstaaten durch Esping-Andersen in einen so-

zialdemokratischen, konservativen und liberalen Typ bislang zweifellos von erheblichem heuristischen Wert und fruchtbar zur Genese interessanter Fragestellungen. Aber sie sollten – so unser Argument – keineswegs als begriffliche Fixpunkte der weiteren Wohlfahrtsstaats-Forschung betrachtet werden, weil dies ein weiteres hinderliches Begriffskorsett implizieren würde.

In Folge der Arbeiten von Esping-Andersen (1990), welche in groben Zügen auf dem Ansatz von Titmuss (1974) basiert, existiert eine reichhaltige und ausdifferenzierte soziologische Literatur, welche die Typisierung von „Sozialstaaten" nach den ideologischen Kategorien „liberal", „konservativ" bzw. „sozialdemokratisch" verwenden oder kritisieren. Eine methodisch einwandfrei abgesicherte Rekonstruktion der – von willkürlichen Informationsreduktionen gekennzeichneten – Einteilung von Esping-Andersen aus den Originaldaten ist bisher, so weit wir sehen, nicht gelungen. Obinger und Wagschal (1987) zeigen, dass die Reduktion der Anzahl von Wohlfahrtsstaatstypen auf drei, wie bei Esping-Andersen, durch die Verwendung von ordinalen Skalen für die einzelnen Merkmale der verglichenen Staaten bewirkt wurde. Esping-Andersens qualitatives Ergebnis war offenbar nur unter der Voraussetzung zu diagnostizieren, dass in Teilen des Datenmaterials kardinal miteinander vergleichbare Information eigentlich unbegründet zunächst auf bloße Rangordnungen dieser Merkmalsausprägungen reduziert wurden, um diesen Rangplätzen aber anschließend willkürlich Punkte zuzuweisen und in der Cluster-Analyse zu verwenden. Obinger und Wagschal haben gezeigt, dass eine Rückkehr zur ursprünglichen Datenbasis eigentlich fünf Cluster hervorbringt, wobei Teile der beiden Ländergruppen, die laut Esping-Andersen dem sozialdemokratischen bzw. konservativen Wohlfahrtsstaatsregime angehören, nun zu einem „europäischen Cluster" zusammengefasst werden und Australien und Neuseeland als „radikaler Wohlfahrtsstaat" klassifiziert werden können. Lediglich die nordische Trias Schweden, Norwegen und Dänemark kann nach dieser Methode als sozialdemokratisch von diesem „europäischen Sozialversicherungsstaat der politischen Mitte" getrennt werden, dem sonst nur Frankreich, Italien und Österreich nicht angehören und welche als konservative Wohlfahrtsstaaten ausgewiesen werden. Borchert (1998) weist des weiteren nach, dass die Erklärung, wie es zur Bildung der von Esping-Andersens behaupteten Wohlfahrtsstaatsmodelle gekommen sei, auch historisch nicht zu überzeugen vermag, und dynamische Aspekte der Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten sowie Pfadabhängigkeiten gänzlich außer Acht lässt.

Dies mag als *pars pro toto* für die vielfältigen Kritikpunkte an der Arbeit von Esping-Andersen dienen. Zur weiteren Orientierung sei auf die kritischen Beiträge im Sammelband von Lessenich und Ostner (1998) hingewiesen.

Es soll hier zunächst nicht der Versuch unternommen werden, Höhe und Art der Sozialausgaben mit politisch-ideologischen Variablen zu erklären, sondern nur deren Dynamik im langfristigen Vergleich darzustellen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden wir im folgenden Abschnitt Ländergruppen bilden. Die Grundlage dafür werden jedoch ausschließlich die Sozialleistungsquote (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) bilden, und zwar der Anteil von staatlichen und verpflichtenden privaten Sozialausgaben, welche nach dem Befund der OECD (2002) umverteilende Wirkung besitzen. Legen wir diese eine Variable zugrunde, ergeben sich fünf stabile Länder-Cluster.

In Abschnitt 3 und Abschnitt 4 wenden wir uns jener Thematik zu, die im Zentrum des sozialstaatskritischen Diskussionsstrangs steht. Ein Hauptaspekt dieser Thematik ist die Frage, inwieweit Sozialausgaben jenes Ziel, das bei aller Heterogenität von Werten, von Ideologien und geschichtlicher Spezifika ein wesentlicher Bestandteil ihrer Rechtfertigung ist, und zwar ökonomische Gleichheit herzustellen, auch tatsächlich erreichen helfen. Dieser Frage werden wir uns im Abschnitt 3 widmen. Wem allerdings die Gleichheitstendenz als sozialstaatliches Ziel zu allgemein erscheint, wird in Abschnitt 4 einige Befunde im Hinblick auf die Frage „Können Sozialausgaben Armut verhindern?" finden. Denn gerade vor dem Hintergrund der Esping-Andersen-Debatte könnte man argumentieren, dass nicht eine egalitäre Tendenz der Verteilungspolitk, sondern Armutsbekämpfung der größte gemeinsame Nenner der verschiedenen „Wohlfahrtsstaatsphilosophien" sei.

2. Darstellung und Analyse der Sozialausgaben von 1960-1997

Bevor wir uns einer umfassenden Darstellung der Entwicklung und des Niveaus von Sozialausgaben zuwenden, gilt es einige Definitionen zu klären. Nachdem wir Daten der OECD verwenden, ist es angebracht, sich auch die Definition aus OECD (2000a), S. 9 vor Augen zu führen (Übersetzung F. P.):

„Unter sozialen Ausgaben versteht man die Zurverfügungstellung von Leistungen und finanziellen Beiträgen an Haushalte und Individuen durch öffentliche (und private[4]) Institutionen mit dem Ziel, diese Haushalte und Individuen in Lebensumständen, welche deren Wohlfahrt negativ beeinträchtigen, zu unterstützen, unter der Bedingung, dass diese Beihilfen weder eine direkte Zahlung für ein bestimmtes Gut oder eine Dienstleistung darstellen noch für individuelle Verträge oder Transfers. Solche Beihilfen können Geldtransfers oder die direkte Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen (*„in kind"*) sein."[5]

2.1 Betrachtung der Bruttosozialausgaben

Bisher war es üblich, bei internationalen Vergleichen des Ausgabenniveaus von Sozialstaaten die Bruttosozialleistungsquote heranzuziehen, d. h. Steuern auf Transferleistungen bzw. indirekte Steuern auf den Kon-

sum mit Einkommen aus Transferleistungen nicht zu berücksichtigen. Dadurch wurden die Nettoausgaben der einzelnen Staaten meist überschätzt. In einzelnen Fällen kann es auch zu einer Unterschätzung der staatlichen Sozialleistungen durch die Messung der Bruttosozialleistungen kommen, wenn ein Land wie die USA beispielsweise das Steuersystem offensiv einsetzt, um Sozialpolitik zu betreiben. Auch die oben erwähnten Versuche, Ländergruppen von unterschiedlichen Sozialstaatstypen zu bilden, verwenden, so sie derartige Zahlen überhaupt heranziehen, ein Bruttokonzept. So werden auch hier zunächst Bruttosozialleistungen (gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt) verwendet, um die Sozialleistungsquote im Zeitablauf zu vergleichen.

Tabelle 1 stellt zunächst die Bruttosozialausgaben des Jahres 1985 dar, dem Jahr, in welchem in den meisten Ländern das Niveau der Sozialausgaben noch in etwa der in den siebziger Jahren stark angestiegenen Ausgabenhöhe entsprach, wie man in Abbildung 1 leicht erkennen kann. Die Länder sind nach dem Ausgabenniveau dieses Jahres geordnet und mithilfe einer *Cluster*-Analyse anhand dieses einfachen Merkmals in fünf Gruppen eingeteilt. Die Anzahl von fünf wurde mit Hinblick auf die Ergebnisse von Obinger und Wagschal (1987), welche fünf Gruppen identifizieren, gewählt. In den hier präsentierten Daten kommt die Türkei als eindeutiger Datenausreißer nach unten hinzu. Die Zuordnung der einzelnen Länder zu diesen Gruppen ist bemerkenswerterweise völlig stabil im Hinblick auf unterschiedliche Verfahren und Distanzmaße in der *Cluster*-Analyse. Länder, für welche 1985 noch keine Daten existieren, wurden jener Gruppe zugeordnet, der sie laut ihrer Sozialquote von 1997 zugehören. Auffallend ist auch, dass die erste Gruppe mit dem höchsten Ausgabenniveau im Jahr 1985 nicht, wie man erwarten würde, nur aus den skandinavischen Ländern besteht; Belgien und die Niederlande hatten in etwa das gleiche Ausgabenniveau wie Dänemark. Finnland und Norwegen belegen hingegen nur die Plätze 9 bzw. 13.

Die Spalten für 1990 und 1997 enthalten auch Angaben über die Rangveränderung gegenüber dem zuletzt betrachteten Zeitraum. Die auffallendsten Rangveränderungen sind der „Absturz" der Niederlande und von Belgien von 1985 bis 1997 um jeweils rund zehn Ränge; in den 90er Jahren gab es dort massive Reformen im Sozialbereich, die Sozialausgaben wurden um rund drei Prozentpunkte zurückgeschraubt.

Frankreich, welches in den gängigen Einordnungen durchwegs als konservativer Wohlfahrtsstaat gilt, hat im selben Zeitraum die Sozialleistungen ausgebaut und gehört heute zu den Ländern mit den höchsten Sozialausgaben. Interessant dabei ist, dass sich dieser Anstieg nahezu ausnahmslos bis 1993 abgespielt hat, seither ist das Ausgabenniveau erstaunlich stabil (siehe auch Tabelle 2 und Anhang). Die jüngsten Reformen, etwa im Gesundheitswesen, wo nun auch Erwerbslose einen Versi-

Tabelle 1: Bruttosozialausgaben von 26 OECD Ländern 1985-1997

Land	1985			1990				1997			
	% am BIP	Rang	Gruppe	% am BIP	Rang	Veränd.	Gruppe	% am BIP	Rang	Veränd.	Gruppe
Schweden	31,1	1	1	32,18	1	0	1	33,67	1	0	1
Niederlande	29,0	2	1	29,49	2	0	1	25,86	10	-8	2
Belgien	28,2	3	1	26,72	6	-3	1	25,11	12	-6	2
Dänemark	28,1	4	1	29,01	3	1	1	30,85	2	1	1
Frankreich	27,0	5	2	26,91	5	0	1	29,64	3	2	1
Deutschland	25,9	6	2	24,51	9	-3	2	27,75	5	4	2
Österreich	25,3	7	2	25,13	8	-1	2	26,25	9	-1	2
Luxemburg	23,7	8	2	22,56	11	-3	2	23,87	13	-2	2
Finnland	23,4	9	2	25,15	7	2	2	29,49	4	3	1
Irland	22,9	10	2	19,38	16	-6	3	17,9	22	-6	4
Polen	nv	nv	nv	16,19	20	nv	4	25,85	11	9	2
Italien	21,4	11	3	24,02	10	1	2	26,85	7	3	2
Großbritannien	21,2	12	3	19,7	15	-3	3	21,93	15	0	3
Norwegen	20,0	13	3	27,16	4	9	1	26,45	8	-4	2
Neuseeland	19,4	14	3	22,53	12	2	2	20,7	17	-5	3
Spanien	18,7	15	3	19,98	14	1	3	20,88	16	-2	3
Schweiz	18,2	16	3	19,34	17	-1	3	27,21	6	11	2
Griechenland	17,7	17	3	21,99	13	4	2	22,19	14	-1	3
Kanada	16,6	18	3	17,79	19	-1	3	16,95	23	-4	4
Tschechien	nv	nv	nv	18,18	18	nv	3	19,77	18	0	3
Island	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	19,2	20	nv	3
USA	14,1	19	4	14,73	22	-3	4	16,54	24	-2	4
Australien	13,9	20	4	14,97	21	1	4	19,25	19	2	3
Portugal	11,9	21	4	14,31	23	-2	4	19,06	21	2	3
Japan	11,5	22	4	11,47	24	-2	5	14,76	25	-1	4
Türkei	4,4	23	5	7,61	25	-2	5	10,04	26	1	5

Quelle: OECD (2000), eigene Berechnungen.

cherungsschutz genießen, konnten sich in diesen Zahlen allerdings noch nicht niederschlagen. Gerade die zuletzt genannte Maßnahme zeigt aber, wie problematisch die statische Zuordnung von Esping-Andersen ist, wonach der französische Wohlfahrtsstaat vor allem auf Statuserhalt bedacht sei, Versicherungsschutz für Erwerbslose ist gerade ein Abgehen von diesem Prinzip. All dies ist ein Indiz dafür, wie schnell und tiefgreifend der Wandel ist, dem die westlichen Wohlfahrtsstaaten auch heute noch ausgesetzt sind.

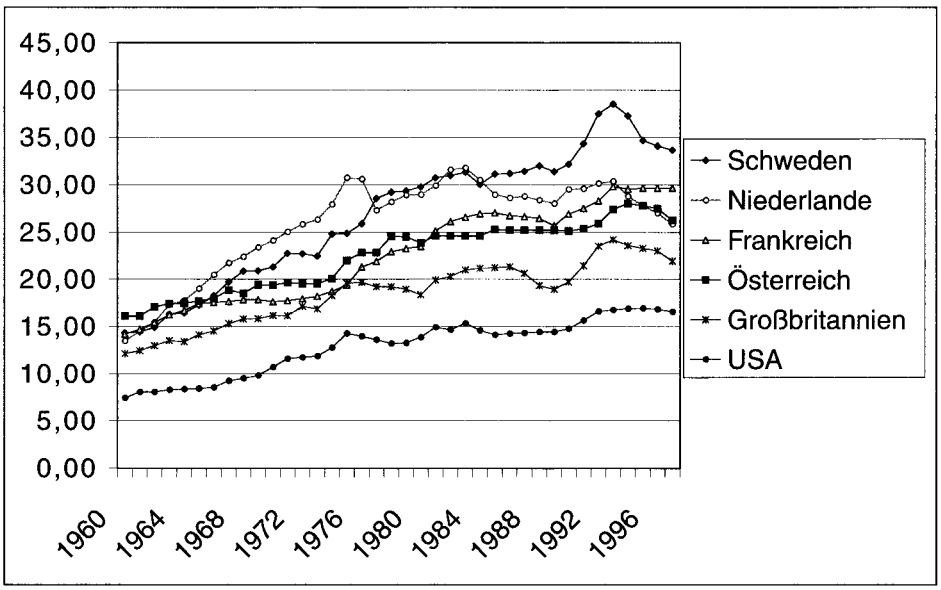
Die anderen von Esping-Andersen als konservativ bezeichneten Wohlfahrtsstaaten Deutschland und Österreich liegen stabil in der Gruppe mit den zweithöchsten Sozialausgaben, auch Italien schließt in den 90er Jahren wieder in diese Gruppe auf. Jüngste Reformen in Österreich, das meist als der Prototyp eines konservativen Wohlfahrtsstaates schlechthin genannt wird,[6] werden von diesen Zahlen noch nicht abgebildet. Es wird aber aufmerksam zu verfolgen sein, wie sich diese Reformen, welche einige der bisher stärker auf Statuserhalt abzielenden sozialen Sicherungssysteme durch tendenziell egalitärere Varianten ersetzen (Abfertigung neu, Angleichung der Pensionssysteme) bzw. das bestehende, vergleichsweise egalitäre System der Familienförderung in diese Richtung weiter ausbauen (Kindergeld),[7] sich längerfristig auf das Sozialausgabenniveau auswirken werden.

Die Frage, ob berufsgruppenspezifische Sicherungssysteme oder stärker egalitäre letztlich teurer sind, könnte anhand dieser Zahlen, wenn nicht beantwortet, so doch – im Hinblick auf die genauere Ausrichtung weiterer empirischer Forschungen – präzisiert werden. Freilich geht es auch immer um die konkrete Ausgestaltung dieser Reformen, die in der letzten Gesetzgebungsperiode tendenziell eher restriktiv war, insbesondere wenn auf eine Nettobetrachtung übergegangen wird, die im Falle der Unfallrentenbesteuerung eine de facto Absenkung bisheriger Ausgabenniveaus für einen bestimmten Empfängerkreis ausweisen würde.[8] Abschnitt 2.2 wird diese Betrachtungsweise einführen, leider liegen aber keine diesbezüglich vergleichbaren Zahlen für Österreich vor.

Wenden wir unsere Aufmerksamkeit nun der längerfristigen Entwicklung der Sozialausgabenniveaus in Abbildung 1 zu. Der Übersichtlichkeit halber ist hier nur je ein Land der vier Ländergruppen dargestellt, und zwar wurden jene Länder ausgewählt, welche in Tabelle 1 über die Jahre stabil jeweils nur einer Gruppe zugeordnet wurden. Es sind dies in der Reihenfolge abnehmender Sozialausgaben: Schweden, Österreich, Großbritannien und die USA. Auch betrachtet über den längeren Horizont von 1960 bis 1997 änderte sich an der relativen Position dieser vier Länder nichts, außer dass Österreich in den frühen 60er Jahren eine höhere Sozialquote als Schweden aufwies. Als Beispiele von Ländern, die im Verhältnis zu den anderen Wohlfahrtsstaaten ihre Leistungen massiv einge-

schränkt bzw. ausgebaut haben, wurden auch die Niederlande und Frankreich in das Diagramm aufgenommen.

Abbildung 1: Bruttosozialausgaben ausgewählter OECD Länder 1960-1967



Quellen: OECD (1985), OECD (2000), eigene Berechnungen.

Bei den Niederlanden fällt auf, dass es drei markante Phasen der Einschränkungen von Sozialausgaben gibt, und zwar 1977-1979, 1984-1989 und 1994-1997. In diese Zeiten fallen auch Rücknahme von Zahlungsströmen zu sozialen Zwecken in absoluten Zahlen, nicht nur relativ zum Bruttoinlandsprodukt. Sehr diskontinuierlich verläuft auch die massive Ausweitung des französischen Sozialsystems, die wesentlichen Anstiege der Sozialquote finden 1976, 1981, 1990 und 1993 statt.

Allen dargestellten Ländern ist ein langfristiger Trend zur Steigerung von jenem Anteil des Bruttoinlandsproduktes gemein, der zur sozialen Absicherung der Bürger dient. Lediglich für die Niederlande deuten die Daten darauf hin, dass dieser langfristige Trend zu einem Ende gekommen sein könnte. Die Bemühungen aller Regierungen, in den neunziger Jahren die Sozialausgabenquote zurückzudrängen oder zumindest stagnieren zu lassen, können ebenfalls einfach aus den Daten abgelesen werden. Die Einführung der Stabilitätskriterien für die Europäische Währungsunion in diesem Zeitraum kann dafür allerdings nur bedingt als Erklärung herangezogen werden, denn dieser Trend gilt auch für die Länder USA, Schwe-

den und Großbritannien, welche diese Stabilitätskriterien nicht erfüllen mussten.

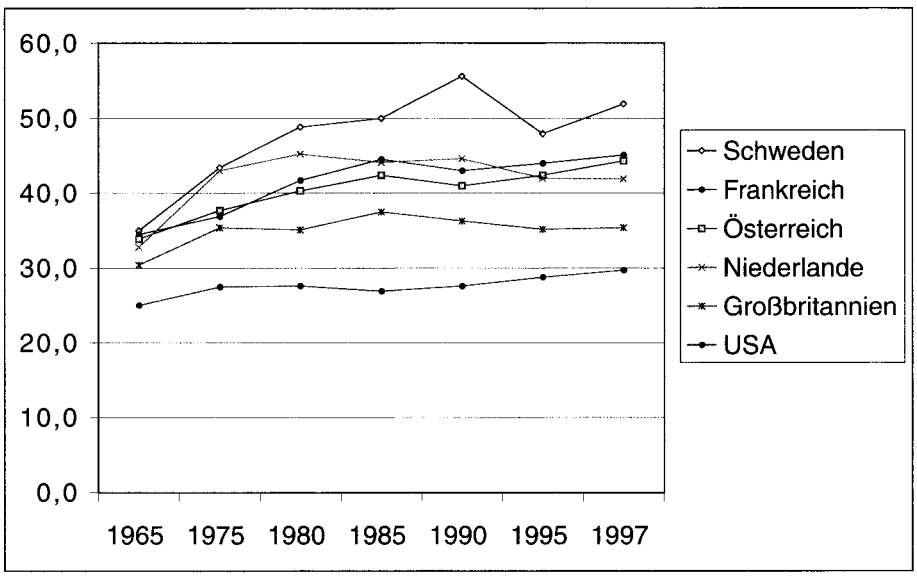
Die Fragestellung, ob es so etwas wie international gültige Trends in der Entwicklung der Sozialausgaben über die bisher beobachteten Fakten hinaus gibt, kann mit einer einfachen *Cluster*-Analyse zu beantworten versucht werden. Zeitlich synchron oder (wegen Verzögerungseffekten) gemäßigt diachron verlaufende ökonomische und politische Konjunkturen könnten hier die Erklärungshypothesen darstellen. Diesmal lautet die empirische Fragestellung, welche Jahre sich in Bezug auf die relative Veränderung der Sozialausgaben in allen Ländern am meisten ähneln. Neben den erwähnten großen und eindeutigen Trends fallen in dieser Analyse besonders einzelne Jahre auf: So sind in allen sechs untersuchten Ländern im Jahr 1974 die Sozialausgaben stark angestiegen, die Vermutung, dass dies mit den Problemen auf den Arbeitsmärkten nach dem ersten Ölpreisschock 1973 zusammenhängt, ist naheliegend, bedürfte aber einer genaueren Untersuchung. Dass auch 1981 ein Jahr war, in dem in allen Ländern die Ausgaben stiegen, in besonderem Ausmaß in Frankreich (Wahl Mitterands zum Präsidenten), Österreich und Großbritannien, relativiert den Befund, dass die Amtsantritte von Margaret Thatcher (1979) und Ronald Reagan (1981) eine internationale „konservative Wende" ausgelöst hätten. Zumindest zu Beginn ihrer jeweiligen Amtszeit kam es auch unter diesen Regierungen zunächst zu einer Ausweitung der Sozialausgaben. Sehr gut ist auch erkennbar, dass die Jahre 1990/91 eine allgemeine Ausweitung der Sozialausgaben brachte, was wohl auch den starken Zusammenhang der Sozialausgaben mit konjunkturellen Schwankungen als Hypothese weiter verstärkt. In diesen beiden Jahren ist aber auch bereits erkennbar, dass Österreich dazu tendiert, internationale Entwicklungen der Sozialausgabendynamik ein wenig später nachzuvollziehen. In Österreich setzte der markant steigende Trend erst später ein. Im Jahr 1994, als international alle Länder Rückgänge zu verzeichnen hatten, setzte sich in Österreich der steigende Trend fort, ein Trend, der sich erst 1995 umkehrte.

Ein Blick auf die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen derselben Länder in Abbildung 2 illustriert den positiven Zusammenhang von Steuerquoten (Steuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsproduktes) und Sozialausgaben.

Abbildung 3 zeigt das Regressionsdiagramm, die Daten sind auf dem 99%-Konfidenzintervall mit dem Koeffizienten 0,9 korreliert, die Höhe der Sozialausgaben erklärt 82% der Variabilität in den Steuereinnahmen bzw. umgekehrt.

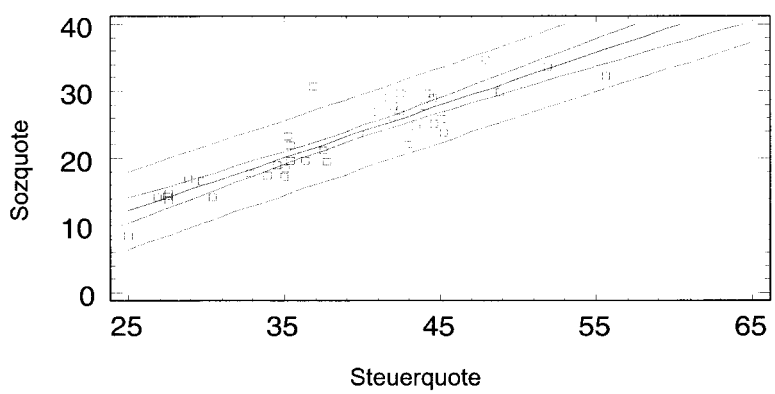
Über die Kausalitätsrichtung dieses Zusammenhanges sagen diese Daten nichts aus, obwohl die Erklärung, dass steigende Sozialausgaben langfristig eben nur über steigende Steuern zu finanzieren sind, naheliegend

Abbildung 2: Steuereinnahmen ausgewählter OECD-Länder 1960-1997



Quelle: OECD

Abbildung 3: Regression von Steuereinnahmen versus Sozialquote ausgewählter OECD-Länder 1965-1997[10]: 6 Länder, 7 Jahre (1965, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 1997)



ist. Dennoch ist die umgekehrte These, dass die Dynamik des politischen Prozesses eine umgekehrte Kausalität mit sich bringen kann – hohe Steuereinnahmen könnten eine Tendenz zu höheren Niveaus von Sozialausgaben auslösen –, nicht a priori zurückzuweisen. Eine weitere, in diesem Zusammenhang virulente Frage ist die nach der Netto-Inzidenz von Sozialbudgets: Wenn den Bürgern der westlichen Industrienationen zwar immer höhere Anteile ihres Einkommens durch staatliche Sozialleistungen zufließen, gleichzeitig aber auch ein immer höherer Anteil an Steuern von ihrem Einkommen abgeführt wird, was bleibt im Endeffekt für wen übrig? Natürlich kann hier nicht von „den Bürgern" gesprochen werden, denn unter Umständen sind ja die Inzidenz von Sozialleistungen und Transfers und die Steuerinzidenz ganz unterschiedlich. Auf die Frage der Inzidenz von Steuern und Sozialleistungen kann hier im internationalen Kontext nicht erschöpfend eingegangen werden. Zur Perspektivierung des Folgenden ist es dennoch nützlich, die Ergebnisse der Österreich-bezogenen Arbeit von Guger (1996) kurz zu resümieren. Demnach entfaltet das Steuer- und Abgabensystem in Österreich insgesamt nur eine schwach progressive[11] Wirkung, verursacht insbesondere durch eine regressive Wirkung der Sozialabgaben. Auch fließen in absoluten Zahlen höhere Sozialausgaben an Haushalte in den oberen Einkommensschichten.[12] In Relation zum Einkommen, und dies ist für die Beurteilung der Progressionswirkung relevant, nehmen die öffentlichen Leistungen mit steigendem Einkommen ab. Insgesamt ergibt sich doch eine recht beachtliche Umverteilungswirkung durch die staatlichen Aktivitäten in Österreich (der Gini-Koeffizient nimmt um 30% ab), und Guger resümiert: „Nach dem Umverteilungsprozess verfügen die ‚ärmsten' 10% der Haushalte über ein um rund 50% höheres Einkommen als vorher, die Bezieher eines Durchschnittseinkommens beziehen um 12% und das oberste Dezil um 28% weniger."

Werfen wir nun aber einen Blick auf die Frage, wie viel der Sozialausgaben in den verschiedenen Ländern gleich wieder über Steuern abgeführt wird. Welcher Staat gibt seinen Bürgern aus sozialen Überlegungen *netto* am meisten Geld?

2.2 Betrachtung der Nettosozialausgaben

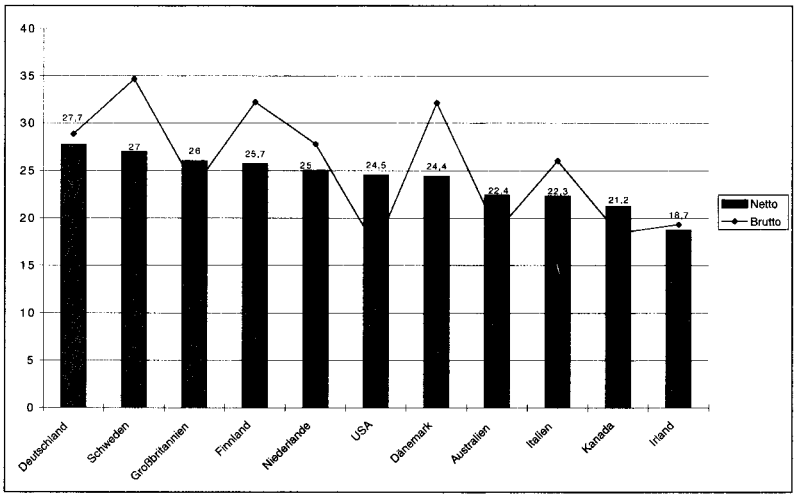
Bisher haben wir Daten analysiert, welche einige Veränderungen innerhalb der europäischen Wohlfahrtsstaaten dokumentieren, die bisher vielleicht zu wenig Beachtung gefunden haben, aber ansonsten durchaus im Rahmen der generellen Erwartungen bleiben, etwa dass die Ausgabenquote ständig gestiegen ist. Ein anderes tradiertes Bild, jenes von den USA als internationalem Nachzügler in Sachen Sozialausgaben, hat sich bestätigt, auch wenn es sich diese Rolle nunmehr mit Japan, Kanada und erstmals auch einem europäischen Land (Irland) teilt. Dass wir auch die Türkei in den Vergleich aufgenommen haben, welche auf Grund ihres ge-

ringeren Entwicklungsniveaus noch wesentlich geringere Sozialausgaben tätigt, ändert nichts an diesem Bild. Wie aber ändert sich das Bild, wenn wir von der Betrachtung der Bruttosozialausgaben zu einer Nettobetrachtungsweise übergehen? Ein Abgehen von der Bruttobetrachtung kann inhaltlich vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten These ineffektiver Umverteilungspolitik motiviert werden. Eine Variante dieser These lautet ja, der Staat gebe den Bürgern mit der einen Hand, was er ihnen mit der anderen weggenommen habe (und verursache dabei noch hohe Administrationskosten). Bleibt man bei der Bruttobetrachtung von Sozialquoten stehen, so könnte kritisiert werden, dass auch ineffektive Sozialpolitik im gerade skizzierten Sinn sich positiv auf die Sozialquoten niederschlagen wird. In diesem Sinn wäre die Sozialquote kein guter Indikator wohlfahrtsstaatlicher Gestaltungsfähigkeit.

Welches Bild ergibt sich, wenn wir, dem OECD-Ökonomen Adema (1999) folgend, zur Nettobetrachtung übergehen und die direkten Steuern und Sozialabgaben auf Transferleistungen abziehen? Weiters sollen die indirekten Steuern (unter der Annahme, dass alle monetären Sozialtransfers konsumtiv verausgabt werden) berücksichtigt werden, und außerdem sind auch Steuerausnahmen, welche sozialen Zwecken dienen, mit einzurechnen.

Die Hauptaussage aus Abbildung 4 lautet: Die meiste Literatur, welche das amerikanische Sozialsystem mit jenem der europäischen Wohlfahrtsstaaten vergleicht und dabei immer wieder auf die eklatanten Unterschiede im Ausgabenniveau hinweist, wird in starkem Maße relativiert. Wie ersichtlich ist, holt die USA in dieser Betrachtungsweise im Vergleich

Abbildung 4: Brutto- versus Nettosozialausgaben ausgewählter OECD-Länder 1995[13]



Quelle: OECD(2000a)

zu den europäischen Wohlfahrtsstaaten deutlich auf, ja sie überholt sogar einen der nordischen Wohlfahrtsstaaten und hat mit 24,5% Sozialleistungsquote einen Zehntelprozentpunkt mehr vorzuweisen als Dänemark.

Aber auch das Gefüge innerhalb der europäischen Industrieländer verschiebt sich: Deutschland erscheint unter allen untersuchten Ländern als der Wohlfahrtsstaat mit den höchsten Sozialausgaben, noch vor Schweden. Und auch Großbritannien schneidet im Vergleich zu Ländern, die in der Bruttobetrachtungsweise weit vorne liegen, etwa Finnland und den Niederlanden, besser ab.

Welche Schlussfolgerungen sollen aus diesen Darstellungen gezogen werden? Gibt es eine der beiden Maßzahlen, welche besser geeignet scheint, normative Fragen der vergleichenden Wohlstaatsforschung zu beantworten? Was macht ein Land zu einem „besseren" Sozialstaat, eine hohe Brutto- oder eine hohe Nettosozialleistungsquote? Zunächst erscheint die sprichwörtliche Großzügigkeit des skandinavischen Sozialstaatsmodells natürlich in einem anderen Licht, wenn rund ein Drittel aller gewährten Leistungen, wie im Falle von Dänemark, wieder durch Steuern zurückgenommen wird. Budgetwirksam sind die Nettoausgaben, und diese sind daher auch die richtige Maßzahl, wenn es darum geht, die Leistungen unterschiedlicher Staaten auf diesem Gebiet miteinander zu vergleichen.

Auch auf Seiten der Empfänger von Sozialleistungen sind es zunächst einmal die Nettoleistungen, welche direkt wohlfahrtsrelevant für die Individuen sind. Aber daraus kann wohl nicht gleich geschlossen werden, dass zwei Länder mit vergleichbarem Nettosozialausgabenniveau wie die USA und Dänemark ähnlich viel zur sozialen Absicherung ihrer Bürger unternehmen. Die Sicherung gegen eine Ursache von sozialem Absturz ist beispielsweise eng mit dem Arbeitsmarktregime in einem Staat verbunden. Dänische Arbeitnehmer, welche einen relativ höheren Kündigungsschutz als ihre amerikanischen Kollegen genießen, werden sich zu Recht besser sozial abgesichert fühlen, auch wenn sie angenommen netto die gleichen Unterstützungen im Falle von Arbeitslosigkeit erwarten könnten.[14] Kemmerling (2001) weist diesbezüglich nach, dass es zwischen dem von der OECD errechneten Index für allgemeine Beschäftigungssicherheit *(overall employment protection)* und der Nettosozialleistungsquote keinen statistischen Zusammenhang gibt. Länder mit derselben Nettosozialleistungsquote können hier also einen völlig unterschiedlichen diesbezüglichen Schutz anbieten. Es sei also davor gewarnt, die Nettosozialleistungsquote allein als einen guten Indikator für soziale Sicherheit in einem Land zu nehmen. Für die Bruttosozialleistungsquote besteht hingegen durchaus eine schwach positive Korrelation mit der Beschäftigungssicherheit.[15]

Auch andere staatliche Leistungen, wie etwa das Bildungssystem, das derzeit überhaupt nicht mehr in den Sozialleistungsstatistiken aufscheint,

können die Rolle einer nicht-monetären Sozialleistung annehmen. Zwar gilt auch für die Bruttosozialleistungsquote, dass Bildungsausgaben nicht mehr darin enthalten sind, dennoch kann aber davon ausgegangen werden – ohne das jetzt mit Daten belegen zu müssen –, dass eine höhere Bruttosozialleistungsquote über die damit höhere Staatsquote insgesamt meist auch mit höheren Bildungsausgaben einhergehen wird.

Aber es gibt noch weitere Gründe, warum wir uns vor einer vorschnellen Akzeptanz der Nettosozialleistungsquote als besseren Sozialstaatsindikator im Vergleich zur Bruttosozialleistungsquote hüten sollten: Die Nettosozialleistungsquote berücksichtigt auch Steuererleichterungen auf private Vorsorgemodelle, sofern sie umverteilende Wirkung besitzen. Das bedeutet aber noch nicht, dass diese Instrumente notwendigerweise in die richtige Richtung umverteilen, also von Beziehern höherer Einkommen zu den Beziehern niedrigerer Einkommen. Es ist daher angebracht, in der vergleichenden Sozialstaatsforschung neben den unterschiedlichen Leistungskennzahlen auch Erfolgskennzahlen verstärkt in den Blick zu nehmen. Wenden wir uns daher einer Gruppe solcher Maßzahlen zu: den Maßen ökonomischer Gleichheit.

3. Betrachtung der Gleichheitswirkungen

Ein erster Blick auf die Einkommensverteilung in ausgewählten OECD-Ländern, wie in Tabelle 2 dargestellt, zeigt bereits, dass die Nettosozialleistungsquote, wenn wir sie denn als Maßzahl zur Messung des Sozialstaates akzeptieren wollen, nicht als sonderlich gut geeigneter Indikator für Erfolge bei der Bekämpfung von Einkommensungleichheiten sein kann. Wieder sind die Länder in fünf möglichst homogene Gruppen zusammengefasst, und es zeigt sich, dass beispielsweise die beiden Länder USA und Dänemark, für welche weiter oben ein ähnliches Niveau von Nettosozialausgaben ausgewiesen wurde, im Hinblick auf die Gleichheit der verfügbaren Äquivalenzeinkommen völlig unterschiedlich abschneiden. Der ausgewiesene Gini-Index[16] beträgt für Dänemark knapp über 20 und für die USA über 30. Österreich befindet sich in der Gruppe mit den am gleichmäßigsten verteilten Einkommen aller OECD-Länder.[17]

Da der Gini-Index auch sehr sensibel auf Einkommensunterschiede im mittleren Einkommensbereich reagiert, ist auch das zweite angeführte Ungleichheitsmaß interessant, welches das Verhältnis der Einkommen des obersten Einkommensdezils mit jenem des untersten Dezils in Beziehung setzt. Die Mitglieder dieser ersten Gruppe verdienen in Dänemark das 2,7fache, in Österreich das 3fache und in den USA das 5,5fache der ärmsten 10 Prozent. Es fällt allerdings auf, dass die Größe eines Landes hier unter Umständen auch einen signifikanten Effekt auf die Gleichheit ausübt. Eine Erklärung dafür, dass größere Länder tendenziell weniger egalitär sind, könnte in der leichter herzustellenden kulturellen, sozialen und

Tabelle 2: Gleichheitsmaße (Gini, Oberstes vs. Unterstes Dezil), Gini-Veränderung (85-95) und Durchschnitt der Sozialquote (85-94)

	Gini (Mitte 90)	P90/P10	GiniVeränd. (85-95)	Durchschn. BSQ 85-94
Dänemark	21,7	2,7	-1,1	29,59
Finnland	22,8	2,8	2,1	27,81
Schweden	23	2,7	2,7	33,68
Österreich	23,8	3	0,2	26,19
Niederlande	25,5	3,2	3,2	29,11
Norwegen	25,6	3	3	26,86
Japan	26,5	3,3	1,2	12,02
Schweiz	26,9	3,1	3,1	20,53
Belgien	27,2	3,2	1,2	27,72
Frankreich	27,8	3,4	0,3	27,46
Deutschland	28,2	3,7	1,7	26,51
Kanada	28,5	3,7	-0,4	17,95
Australien	30,5	3,9	-0,7	15,02
Großbritannien	31,2	4,1	2,5	21,39
Irland	32,4	4,2	-0,6	20,83
Griechenland	33,6	4,7	0	19,58
USA	34,4	5,5	5,5	15,21
Italien	34,5	4,6	3,9	23,91
Türkei	49,1	6,8	6,8	6,66
Mexiko	52,6	11,3	11,3	3,06

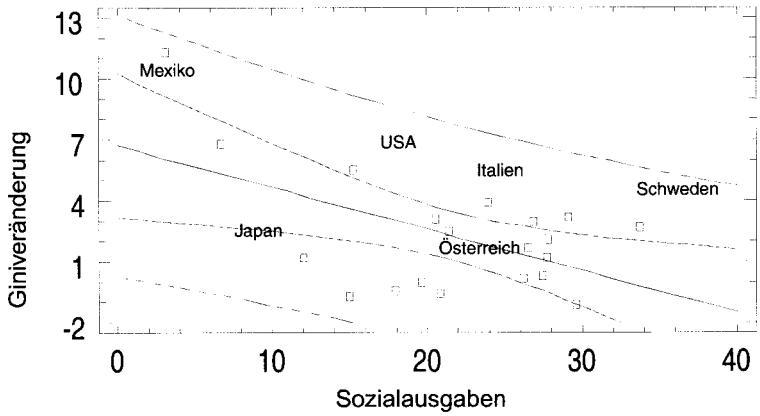
Quelle: Förster (2000), eigene Berechnungen

ökonomischen Homogenität in kleineren Ländern zu finden sein.

Da es sich bei den Daten um jeweils nationale Erhebungen handelt, wo es unter Umständen zu Unterschieden im verwendeten Einkommenskonzept gekommen sein mag, ist die dritte Spalte in Tabelle 2 vielleicht am aussagekräftigsten: Sie gibt die Veränderungen im Gini-Index von Mitte der 80er Jahre bis in die Mitte der 90er Jahre an. Nur wenigen Ländern ist es in dieser Zeit gelungen, eine Reduktion der Einkommensungleichheit zu erreichen, etwa Dänemark, Australien und Irland. Auch ist es nur Frankreich, Griechenland und Österreich gelungen, das Ausmaß an Ungleichheit mehr oder minder stabil zu halten, in allen anderen untersuchten Ländern ist die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen in den betrachteten zehn Jahren gestiegen. Auffällig dabei ist der relativ starke Anstieg der Ungleichheit in den Niederlanden. Weil uns diese auch in Kapitel 1 mit einem relativ starken Rückgang der Sozialausgaben aufgefallen sind, ist die Frage nach einem möglichen Zusammenhang dieser beiden Beobachtungen naheliegend.

Die konkrete Formulierung der Frage lautet: Ist ein Rückgang bei den Sozialausgaben mit einem Anstieg der Ungleichheit korreliert? Eine Re-

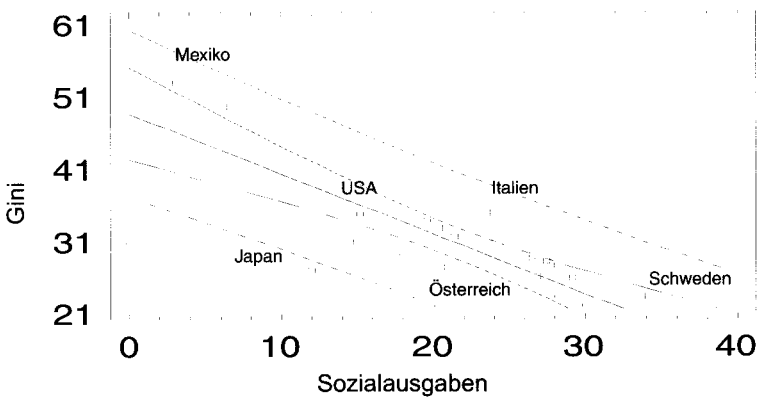
Abbildung 5: Regression der Sozialausgaben mit Veränderungen im Gini-Index: Induzieren Sozialausgaben Gleichheitsveränderungen?



gression der durchschnittlichen Sozialausgabenveränderungen in diesen zehn Jahren mit den Veränderungen im Gini-Index ergibt keinen statistisch signifikanten Zusammenhang der beiden Variablen.

Sehr wohl lässt sich ein solcher statistisch signifikanter Unterschied (auf dem 95%- Konfidenzintervall) aber zwischen dem absoluten Sozialausgabenniveau (Durchschnitt der Jahre 85-94) und den Veränderungen im Gini-Index (Mitte der 80er bis Mitte der 90er Jahre) feststellen, wie in Abbildung 5 gezeigt. Der Korrelationskoeffizient beträgt –0,55, und die Höhe der Sozialausgaben kann als Erklärung von 30 Prozent der Variabilität der Gini-Veränderung herangezogen werden. Aus diesem positiven Zusammenhang zwischen Sozialausgabenniveau und Ungleichheitsreduktion und dem fehlenden Zusammenhang zwischen Steigerung der Sozialausgaben und Ungleichheitsveränderung kann geschlossen werden, dass ökonomische Ungleichheit durch kurzfristige Variationen der Sozial-

Abbildung 6: Regression der Sozialausgaben versus Gini-Index: Bewirken Sozialausgaben Gleichheit?



ausgabenquoten nicht einfach „bekämpft" werden kann, dass aber ein langfristig hohes Niveau doch entscheidend zur ökonomischen Gleichheit beiträgt.

Diese These kann auch noch einmal dadurch erhärtet werden, dass eine direkte Regression des durchschnittlichen Sozialausgabenniveaus von 85-94 doch wesentlich stärker mit den beiden Ungleichheitsmaßen korreliert ist als mit der Veränderung der Ungleichheitsmaße, wie in Abbildung 6 dargestellt: Auf dem 99%-Konfidenzintervall beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen Sozialausgaben und P90/P10 –0,78, und die Höhe der Sozialausgaben erklärt 62% der Variabilität im P90/P10-Quotienten. Für die Korrelation mit dem Gini-Index lautet der Koeffizient –0,83, und die Erklärungskraft liegt bei 69%. Das heißt, dass der Gini-Index stärker als der P90/P10-Quotient mit der Höhe der Sozialausgaben korreliert ist. Wenn wir diese Korrelation auch als Hinweis auf eine kausale Beziehung auffassen, so wirken Sozialausgaben stärker in Richtung Einkommensgleichheit insgesamt (über alle Einkommensgruppen) als in Richtung Gleichheit zwischen den Ärmsten und den Reichsten.

Auch Kemmerling (2001, S. 27) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis und belegt, dass es für die Bruttosozialleistungsquote einen signifikant negativen Zusammenhang mit dem Ausmaß der Ungleichheit gibt, während ein solcher Zusammenhang für die Nettosozialleistungsquote nicht festgestellt werden kann. Auch die hier verwendeten Nettodaten ergeben keinen statistisch signifikanten Zusammenhang mit einem der Ungleichheitsmaße. Wohl aber stellt Kemmerling einen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Ungleichverteilung und Steuerbegünstigungen zu sozialen Zwecken fest. Solche Begünstigungen werden sehr oft im Wege von Steuerfreibeträgen gewährt, die bekanntlich schon vom Grundkonzept her bei progressiven Steuertarifen Einkommensstärkere absolut stärker begünstigen als Einkommensschwache. Kemmerling zeigt empirisch, wie stark die Gesamtheit dieser Steuerbegünstigungen umverteilend nach oben wirken, und zwar im konkreten Fall von den mittleren Dezentilen zu den obersten. Somit können wir auch dieses scheinbare Paradox aufklären, warum die Maßzahl der Nettosozialausgaben für die Frage des Erfolges beim Ziel „Ungleichheitsbekämpfung" keine gute Auskunft gibt: Dieses Maß schließt auch soziale Maßnahmen mit ein, welche nach oben umverteilen und somit die Ungleichheit (im Sinne des Gini-Indexes) vergrößern. Freilich schließen auch Bruttosozialausgaben Transferprogramme mit dieser Eigenschaft möglicherweise mit ein, aber nur in geringerem Umfang.

4. Reduktion von Armut

Entsprechend einer Reihe sozialphilosophischer Positionen ist nicht die Förderung von mehr ökonomischer Gleichheit, sondern die Bekämpfung der Armut das zentrale Ziel wohlfahrtsstaatlicher Politik. Nicht das Prinzip

der Gleichheit, sondern das Suffizienz-Prinzip stellt demzufolge eine realistische und akzeptable Wertbasis des Wohlfahrtsstaats dar. Wie immer man dies beurteilen mag, so ist doch klar, dass Erfolge bei der Armutsbekämpfung eine wichtige Messlatte für die Effektivität der Verteilungspolitik insgesamt sind.

Wenn wir von Armut sprechen, so ist zunächst zwischen der Inzidenz und der Intensität von Armut zu unterscheiden. Inzidenz meint hier, wie viele Personen in Haushalten leben, dessen Einkommen unter 50% des Medianeinkommens liegt, und wird in Tabelle 3 in Prozent der Gesamt-

Tabelle 3: Armutsmaße (Armutsrate und Einkommenslücke, jeweils Mitte der 90er Jahre) und deren Veränderung (jeweils Mitte der 80er auf Mitte der 90er Jahre)

	Armutsrate	Veränderung AR	Einkommenslücke	Veränderung Lücke
Finnland	4,9	-0,2	21,8	-4,2
Dänemark	5	-2	25,2	-0,8
Niederlande	6,3	3,2	27,3	-5,1
Schweden	6,4	0,5	42,1	7,5
Österreich	7,4	1,3	20,7	-6,9
Frankreich	7,5	-0,5	23,4	-9,5
Belgien	7,8	-2,8	31,1	1,1
Norwegen	8	1,1	28,1	5,7
Japan	8,1	0,8	28,1	2,5
Australien	9,3	-2,9	31,5	7,3
Deutschland	9,4	3	25,4	2,5
Kanada	10,3	-1,3	27,3	-1,8
Großbritannien	10,9	4	19,6	3,6
Irland	11	0,4	12	-11
Griechenland	13,9	0,4	29,9	-2,9
Italien	14,2	3,9	35,5	5,6
Türkei	16,2	-0,2	28,6	-0,6
USA	17,1	-1,2	34,7	0,2
Mexiko	21,9	0,7	33,8	0,1

Quelle: Förster (2000).

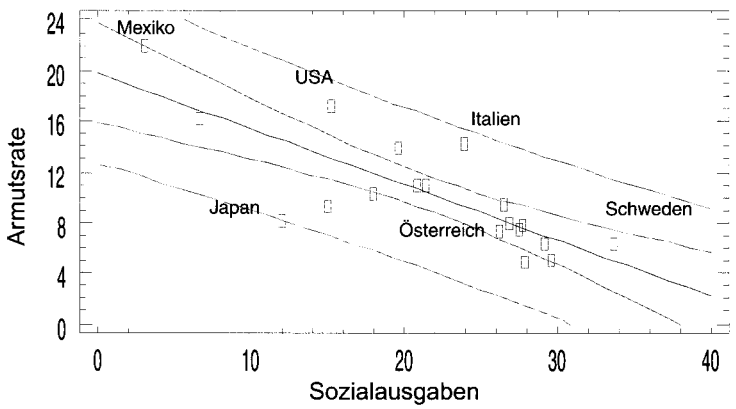
bevölkerung (=Armutsrate) gemessen. Die Länder sind wieder in möglichst homogenen Gruppen nach zunehmender Armutsrate gruppiert.

Spalte zwei zeigt die Veränderungen der Armutsrate von Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre. Spalte drei widmet sich der Intensität der Armut, indem die sogenannte Einkommenslücke der von Armut betroffenen Personen angegeben wird. Diese misst die durchschnittliche prozen-

tuelle Abweichung der niedrigen Einkommen von der Armutsgrenze (hier als 50% des Medianeinkommens definiert). Spalte 4 gibt die Veränderung dieser Einkommenslücke in Prozentpunkten wieder für die zehn Jahre vor Mitte der 90er Jahre an. Für Österreich mit der fünftniedrigsten Armutsrate kann beispielsweise abgelesen werden, dass die Armutsrate in diesen zehn Jahren um 1,3 Prozentpunkte zugenommen hat, während es gelungen ist, die Einkommenslücke um 6,9 Prozentpunkte kleiner zu machen.

Ein Blick auf die Rangordnung mag bereits genügen, um zu sehen, dass es wiederum jene Länder mit den höchsten Sozialausgaben sind, deren Bevölkerung durch eine geringe Armutsrate gekennzeichnet ist. Eine einfache Regression, wie in Abbildung 7 gezeigt, bestätigt diese These. Auf dem 99-prozentigen Konfidenzintervall sind die beiden Variablen Sozialausgaben (Durchschnitt 85-94) und Armutsrate (Mitte 90er) relativ stark

Abbildung 7: Regression der Sozialausgaben versus Armutsrate: Bedeuten hohe Sozialausgaben weniger Arme?



korreliert, der Koeffizient ist –0,79, und die Höhe der Sozialausgaben erklärt 64% der Variabilität der Armutsraten in den Ländern.

Es kann hier also durchaus von einer positiven Wirkung der Höhe der Bruttosozialausgaben auf die Armutsbekämpfung gesprochen werden. Wieder scheint es aber so zu sein, dass eine kurzfristige Erhöhung der Ausgaben keine Änderung bei den Armutsraten auslöst: Alle diesbezüglichen Tests (auch für die Veränderung der Einkommenslücke) lassen keine statistisch signifikante Korrelation mit Sozialausgabenzuwächsen erkennen. Diese Beobachtung deckt sich auch mit dem Ergebnis von Cantillon et al. (2002), welche durch eine einfache Simulation mit Daten aus anderen Quellen zum Schluss kommen, dass eine Variation der Sozialausgaben vom bestehenden Niveau aus erstaunlich wenig Einfluss auf die Armutsrate hätte. Die Nettosozialausgabenquote ist mit keiner der Armutsindikatoren statistisch signifikant korreliert.

Irritierend für jene, die Bruttosozialquoten allzu unmittelbar mit Erfolgen bei der Armutsbekämpfung verknüpft sehen, ist allerdings, dass die Intensität der Armut nicht mit der Höhe der Bruttosozialausgaben korreliert ist. Beispielsweise wirft der Umstand, dass die armutsbetroffenen Bevölkerungsteile in Schweden (das Land mit der höchsten Sozialausgabenquote) am tiefsten in die Armut gestürzt sind, Fragen auf. Ihr durchschnittliches Äquivalenzeinkommen liegt um 42% unter der Armutsgrenze. Am besten schneidet hier überraschenderweise Irland ab, gefolgt von Großbritannien und Österreich. Es scheint, als würden jene Personen, welche durch ein feinmaschiges Netz aus sozialen Absicherungen fallen, nicht davor gefeit sein, umso tiefer zu fallen.

5. Schlussfolgerungen

Als Schlussfolgerungen können wir Folgendes festhalten:

1.) Die Bruttosozialleistungsquote ist trotz der wichtigen Anregungen aus der Diskussion um den Beitrag von Adema (1999) ein besserer grober Indikator für Effektivität eines Wohlfahrtsstaates als die Nettosozialleistungsquote.
2.) Sowohl was Indikatoren der Gleichheit als auch Indikatoren von Armut betrifft, ist die erwartete Korrelation der wünschenswerten Wirkungen mit den Bruttosozialausgaben im Gegensatz zu den Nettosozialausgaben gegeben, lediglich für die Intensität der Armut kann kein solcher Zusammenhang hergestellt werden.
3.) Sozialausgaben wirken im Sinne einer Tendenz zu mehr Einkommensgleichheit und Armutsbekämpfung, aber sie wirken offenbar über derart komplexe Mechanismen, dass gerade auch in der internationalen Vergleichsbetrachtung über einen längeren Zeitraum noch viele Fragen offen bleiben.
4.) Einer dieser Wirkmechanismen betrifft die durch wohlfahrtstaatliche Maßnahmen ausgelösten Verhaltensreaktionen („Substitutionseffekte"), welche vor allem von Ökonomen untersucht wurden. Die in diesem Aufsatz deutlich gewordenen offenen Fragen legen es nahe, dass die Zukunft der Wohlfahrtstaats-Forschung interdisziplinär sein muss, denn es wird vermehrt darauf ankommen, ökonomisch interpretierte Verhaltensänderungen (Befunde hierüber liegen in großer Zahl vor) vor dem Hintergrund eines reichhaltigeren Sets von Hypothesen zu untersuchen. Diese Hypothesen sind sowohl aus der soziologisch-politologischen Wohlfahrtsstaats-Forschung wie auch aus der Sozialpsychologie teilweise bekannt. Da sie nur von kulturellen, politischen und psychologischen Faktoren her begründbar sind und nicht auf das einfache Modell der individuellen Vorteilsmaximierung reduzierbar sind, ist Interdisziplinarität bei dieser Fragestellung unabweisbar.

Anhang

Tabelle A1: Öffentliche und verpflichtende private Sozialausgaben in Prozent des BIP (entsprechend SNA68)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Australien	11,67	14,97	16,19	17,23	17,41	17	18,6	18,81	19,25
Österreich	23,87	25,13	25,35	25,89	27,41	28,03	27,78	27,51	26,25
Belgien	25,59	26,72	27,47	27,62	29,21	28,61	28,74	29,03	25,11
Kanada	13,33	17,79	19,73	20,31	20,26	19,3	18,42	17,65	16,95
Tschechien	-	18,18	18,28	18,43	19,33	19,56	19,09	19,01	19,77
Dänemark	29,35	29,01	29,89	30,45	32,05	32,76	32,13	31,95	30,85
Finnland	18,89	25,15	30,43	34,64	34,9	34,05	32,22	31,77	29,49
Frankreich	23,47	26,91	27,5	28,27	29,81	29,55	29,63	29,63	29,64
Deutschland	25,38	24,51	26,7	28,11	28,48	28,17	28,84	28,69	27,75
Griechenland	11,52	21,99	21,23	20,94	21,36	21,4	21,55	22,07	22,19
Island	-	-	-	-	-	19,5	19,87	19,41	19,2
Irland	17,61	19,38	20,11	20,34	20,27	20,03	19,32	18,57	17,9
Italien	18,37	24,02	25,95	27,12	27,28	27	26,01	26,4	26,85
Japan	10,48	11,47	11,6	12,15	12,84	13,37	14,25	14,37	14,76
Luxemburg	24,16	22,56	23,17	23,44	24,03	23,49	24,26	24,33	23,87
Niederlande	28,94	29,49	29,58	30,12	30,35	28,79	27,79	27	25,86
Neuseeland	19,15	22,53	22,38	21,94	20,66	19,62	19,12	19,47	20,7
Norwegen	18,79	27,16	28,37	29,53	29,15	28,87	28,56	27,22	26,45
Polen	-	16,19	23,12	27,38	26,7	27,29	26,59	26,79	25,85
Portugal	11,57	14,31	15,31	16,02	17,57	17,74	18,22	18,64	19,06

Quelle: OECD (2000).

Tabelle A2: Relative Veränderung der Bruttosozialausgaben 1961-1997

S	NL	F	A	GB	USA	Jahr
0,63	7,67	3,40	0,05	2,78	8,52	1961
3,28	6,61	4,92	5,89	4,19	0,09	1962
9,50	11,98	5,49	2,19	4,18	2,88	1963
0,87	2,73	2,75	0,12	-0,81	0,56	1964
5,01	7,24	4,44	1,48	5,46	0,87	1965
6,01	7,58	0,61	1,48	2,77	1,61	1966
7,96	6,09	0,57	5,09	5,59	8,06	1967
5,71	3,10	1,28	-1,84	3,23	2,99	1968
0,19	4,41	-0,05	4,95	0,14	2,84	1969
1,97	3,10	-1,23	-0,18	2,17	9,32	1970
6,77	3,73	0,64	1,36	-0,26	8,37	1971
-0,29	3,19	1,07	-0,55	6,17	1,14	1972
-1,02	1,89	1,55	-0,15	-1,67	0,97	1973
10,41	6,24	2,83	2,78	8,43	7,88	1974
0,23	10,01	3,65	9,58	7,21	11,46	1975
4,11	-0,43	9,86	3,69	0,50	-1,92	1976
10,42	-10,84	2,77	-0,01	-2,33	-2,65	1977
2,30	3,26	4,63	7,66	0,10	-2,84	1978
0,48	2,59	1,39	-0,21	-1,35	0,54	1979
1,44	0,11	1,01	-2,54	-3,15	4,45	1980
3,17	3,32	6,98	2,99	8,33	7,56	1981
0,72	5,56	3,94	0,00	2,11	-1,80	1982
1,20	0,70	1,84	0,00	3,35	4,74	1983
-4,05	-4,05	1,34	0,00	0,76	-5,01	1984
3,53	-5,08	0,33	2,91	0,33	-3,17	1985
0,27	-1,11	-1,01	-0,33	0,52	0,94	1986
0,70	0,51	-0,43	0,00	-3,28	0,52	1987
1,92	-1,35	-0,67	0,00	-6,20	0,57	1988
-1,96	-1,26	-2,95	0,00	-2,01	0,21	1989
2,52	5,20	4,79	-0,33	3,85	2,15	1990
6,64	0,30	2,23	0,88	8,73	6,16	1991
9,25	1,83	2,80	2,13	9,80	6,13	1992
2,73	0,77	5,44	5,86	2,85	1,00	1993
-3,24	-5,14	-0,88	2,27	-2,56	0,69	1994
-6,94	-3,46	0,27	-0,89	-1,19	0,09	1995
-1,67	-2,86	-0,01	-0,98	-1,16	-0,45	1996
-1,23	-4,24	0,03	-4,58	-4,74	-1,67	1997

Quelle: OECD (2000), eigene Berechnungen.

Anmerkungen

1 Vgl. Murray (1984), Himmelfarb (1995).

2 Vgl. Titmuss (1974), Esping Andersen (1990).

3 Wenn wir hier von Effektivität sprechen, so ist damit das Ausmaß der Erreichung von einschlägigen Zielen des Wohlfahrtsstaates wie ökonomische Gleichheit und Armutsbekämpfung gemeint. Die wichtige Frage von wirtschaftlichen Effizienzverlusten, die womöglich durch Instrumente des Wohlfahrtsstaates verursacht werden und sich z. B. in steigender Arbeitslosigkeit bemerkbar machen könnte, würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen und wird hier nicht besprochen.

4 Private Sozialleistungen werden nur zur Sozialleistungsquote hinzugezählt, sofern sie verpflichtend sind und nicht freiwillig.

5 Dass Sozialausgaben nach dieser Definition nur als solche zählen, wenn der Empfänger dafür keine direkte Gegenleistung erbringen muss, heißt nicht, dass aktive Arbeitsmarktprogramme, die der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Erwerbsleben dienen, davon ausgeschlossen wären. Auch bestimmte Bedingungen, wie aktive Jobsuche, können gleichsam als „Gegenleistung" an die Auszahlung von Transfers geknüpft werden, ohne dass die entsprechenden Transfers aus der Definition herausfallen. Verwaltungskosten für die Administration von Transfers sind nicht berücksichtigt, wohl aber im Falle von Gesundheits- und Beschäftigungsprogrammen, wo diese Dienstleistungen Teil der empfangenen Unterstützung sind (die Verwaltungskosten eines Krankenhauses beispielsweise).

6 Esping-Andersen (1990) nennt jedoch Deutschland, was nicht schlüssig ist.

7 Ein im Sinne der Analyse politisch-ideologischer Bestimmungsfaktoren interessante Facette hierbei ist, dass diese Reformen in einem „konservativen Wohlfahrtsstaat" von politischen Kräften betrieben wurden, die im Allgemeinen als ideologische Vertreter dieser konservativen Ausrichtung gelten (ÖVP-FPÖ-Koalition). Dagegen wird etwa einem anderen konservativen Wohlfahrtsstaat, der Bundesrepublik Deutschland, das auf Splitting und Freibeträgen basierende System der steuerlichen Familienförderung, welches der Inbegriff einer Status erhaltenden Familienförderung ist, nicht einmal von der Koalition SPD-Grüne in Frage gestellt, geschweige denn zum Gegenstand konkreter Reformbemühungen gemacht.

8 Wobei das Argument für eine solche Besteuerung ebenfalls ein egalitäres, nämlich jenes der Gleichstellung mit anderen Gruppen, im speziellen Fall mit jener der Invaliditätspensionsbezieher, war.

9 Die Daten von 1960 bis 1979 enthalten in der alten Sozialausgabenstatistik außer für Frankreich auch die Bildungsausgaben. Unter der Annahme, dass der Anteil der Bildungsausgaben an den Sozialausgaben in dieser Periode in etwa stabil geblieben ist und der relativen Größe von 1980 entsprechen, wurden die Bildungsausgaben herausgerechnet, um eine konsistente Datenreihe zu erhalten.

10 Für alle Regressionsdiagramme zeigt die mittlere Linie die Regressionslinie, die beiden nächsten die Grenze des Konfidenzintervalls und die äußersten Linien die Vorhersagegrenzen an.

11 D. h. umverteilend in Richtung der niedrigen Einkommen.

12 Dies ist zu einem Großteil auch durch den höheren – öffentlich finanzierten – Bildungskonsum dieser Gruppen bedingt, deren Finanzierung wir ja nicht zu den Sozialausgaben im eigentlichen Sinn zählen.

13 Für Österreich liegen derzeit keine derartigen Berechnungen vor.

14 Um diese Aussage treffen zu können, müssten wir auch eine implizite Annahme über die gleiche Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit machen. Für den Fall der USA und Europa wird diese Annahmen von Haller (1997) 409 jedoch klar widerlegt, so finden in den

USA mehr als ein Drittel der Arbeitslosen innerhalb eines Monats wieder Arbeit, während dieser Wert für viele Länder Europas unter 10% liegt.

[15] Siehe Kemmerling (2001) 19, dieser Zusammenhang ist auch als *Trade-off* zwischen Arbeitsmarktsicherheit und -flexibilität zu finden.

[16] Ergibt 0 bei völliger Einkommensgleichheit und 100 bei völliger Ungleichheit (Individuum verfügt über das ganze Einkommen, alle anderen über keines).

[17] Was den österreichischen Wert betrifft, ist aber Vorsicht angebracht, da wesentliche Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit sowie aus Kapitaleinkommen nicht erfasst werden, was zu einer Abfälschung des Indexes nach unten führt.

Literatur

Adema, W., Net Social Expenditure (=OECD Labour Market and Social Policy – Occasional Papers 38, Paris 1999).

Atkinson, A. B., Income Distribution in Europe and the United States (=unpublished manuscript, 1995).

Atkinson, A. B.; Bourguignon, F. (Hrsg.), Handbook of Income Distribution, Bd. 1 (Amsterdam 2000).

Borchert, J., Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: Lessenich et al. (1998).

Cantillon, B.; Marx, I.; Van den Bosch, K., Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-Country Comparisons (=Vortrag auf der 9. BIEN-Konferenz, Genf, September 2002).

Esping-Andersen, G., The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge 1990).

Eurostat, Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik Essoss (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1981).

Eurostat, Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1980-1997 (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2000).

Förster, M. F., Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area (OECD, Paris 2000).

Guger, A., Umverteilung durch den Staat in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 10 (1996).

Haller, M., Klassenstruktur und Arbeitslosigkeit – Die Entwicklung zwischen 1960 und 1990, in: Hradil, S.; Immerfall, S. (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich (Opladen 1997) 377-428.

Himmelfarb, G., The De-Moralization of Society (Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London 1995).

Kemmerling, A., Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote (=WZB Discussion Paper, Berlin 2001).

Lessenich, St.; Ostner, I. (Hrsg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus: der Sozialstaat in vergleichender Perspektive (Frankfurt/Main 1998).

Murray, Ch., Losing Ground (New York 1984).

Obinger, H.; Wagschal, U., Drei Welten des Wohlfahrtsstaates? Das Stratifizierungskonzept in der clusteranalytischen Überprüfung, in: Lessenich et al. (1998).

OECD, Social Expenditure 1960 – 1990. Problems of growth and control (Paris 1985).

OECD, Social Expenditure Database 1980-1997 (Paris 2000).

OECD, Social Expenditure Database 1980-1997: User's Manual (Paris 2000a).

OECD Economic Studies, Special Issue: The Role of the Public Sector (Paris 1985).

Titmuss, R. M., Social Policy (London 1974).

Zusammenfassung

Der Beitrag, der zunächst auf Sozialstaatstypisierungsversuche a là Esping-Andersen eingeht, analysiert ausführlich die Höhe und die langfristige Dynamik von Sozialausgaben in Österreich und anderen ausgewählten OECD Ländern, vorwiegend Westeuropas und der USA. Neben dem Aufriss jüngerer methodischer Diskussionen, ob etwa die Brutto- oder die Nettosozialleistungsquote der relevantere Indikator für die Intensität der Sozialleistungen eines Staates darstellt, werden für beide Kennzahlen Regressionen sowohl mit Gleichheits- und Armutsindikatoren gerechnet, wobei es für die Bruttosozialleistungsquote einen signifikant negativen Zusammenhang mit dem Ausmaß der Ungleichheit gibt, während ein solcher Zusammenhang für die Nettosozialleistungsquote nicht festgestellt werden kann. Derselbe Zusammenhang kann auch für verschiedene Armutsindikatoren, nicht aber die Intensität der Armut gezeigt werden. Diese Analysen zeigen somit eine Reihe von offenen Fragen über den Wirkzusammenhang von Sozialausgaben und den erwähnten Erfolgsindikatoren auf, auch wenn der These der Ineffektivität des Wohlfahrtsstaates klar widersprochen werden muss.

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien"

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren", hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates", hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann,
114 Seiten, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden", von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern,
114 Seiten, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor", hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch,
110 Seiten, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert." Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina,
88 Seiten, € 14,39.

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", hrsg. von Bruno Rossmann,
142 Seiten, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion", hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch,
138 Seiten, € 20,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexis.at