

Policy Paper Serie „Wachstum im Wandel“

WACHSTUM UND VERTEILUNG

Andrea Stocker, Stefanie Gerold, Julia Gruber und Friedrich Hinterberger

März 2014

*Diskurse über
Wachstum,
Wohlstand und
Lebensqualität*

www.wachstumimwandel.at

SUSTAINABLE EUROPE
RESEARCH INSTITUTE



Eine Initiative von



MINISTERIUM
FÜR EIN
LEBENSWERTES
ÖSTERREICH

Inhalt

Executive Summary	3
1 Wachstum im Wandel.....	9
1.1 Hintergrund.....	9
1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog	9
2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers.....	12
3 Wie wirkt sich (geringeres) Wirtschaftswachstum auf die Verteilung (von Einkommen und Vermögen) aus?.....	14
4 Wie wirkt sich (un-)gleiche Verteilung auf die Wirtschaft aus?.....	19
5 Ist die aktuelle Verteilungspolitik auch in einer sich wandelnden Wirtschaft sinnvoll oder werden neue Ansätze benötigt?	21
6 Wie könnte Verteilungspolitik gestaltet werden, um mit den verschärften Rahmenbedingungen umgehen zu können?	23
7 Welche politische Rahmenbedingungen und Maßnahmen erscheinen geeignet, um Verteilungsgerechtigkeit herzustellen?.....	25
7.1 Reform des Steuersystems.....	25
7.2 Bereitstellung von öffentlichen Gütern	26
7.3 Umverteilung der Primäreinkommen	28
7.4 Umverteilung der Arbeit / Arbeitszeitverkürzung	29
7.5 Abbau von Informations-Assymetrien und Bewusstseinsbildung sowie Veränderung von Machtverhältnissen.....	33
7.6 Bereitstellung von privaten Gütern – die Verantwortung der ProduzentInnen	35
8 Wie kann Verteilungspolitik in wachstumsschwachen Zeiten finanziert werden?.....	37
8.1 Finanzierung über Steuer- und Abgabensystem	37
8.1.1. Maßnahmen zur Verbesserung der Verteilungssituation	37
8.1.2. Legistische Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Maßnahmen	43
8.2 Finanzierung im Bereich der Umverteilung von Arbeit.....	44
8.3 Finanzierung öffentlicher Güter und der sozialen Sicherung	45
9 Wie kann gerechte Verteilung zu einer stabileren Lebens- und Wirtschaftsform beitragen?50	
10 Wie kann eine gerechtere Verteilung zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen?..	52
11 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	55
12 Referenzen	58

Executive Summary

Das vorliegende Policy Paper ist im Rahmen des Policy-Science Stakeholderdialogs „Wachstum im Wandel“ entstanden, an dem sich ExpertInnen und Stakeholder auf dem Gebiet der Verteilungspolitik im Rahmen von zwei halbtägigen Workshops beteiligt haben. Basierend auf der Annahme, dass die Wachstumsmuster der letzten Jahrzehnte in Zukunft nicht mehr aufrecht zu erhalten sind, befasst sich dieses Policy Paper mit den Herausforderungen und Fragen, welche sich dadurch für die künftige Gestaltung von Verteilungspolitik ergeben.

Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen Verteilung und Wirtschaftswachstum?

Wirtschaftswachstum und Verteilung beeinflussen sich gegenseitig. Eine gerechtere Verteilung kann zwar in Jahren mit hohen Wachstumsraten prinzipiell leichter erzielt werden, da Einkommenszuwächse einfacher umverteilt werden können als eine konstante Größe. Jedoch zeigt die Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung der letzten 30 Jahre, dass Wachstum nicht zwangsläufig in einer gerechteren Verteilung mündet, da es tendenziell zu einer Zunahme der Ungleichheit kam. Eine zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch immer die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen, welche insbesondere in Zeiten anhaltender Wachstumsschwäche einen entscheidenden Beitrag zur einer gerechten Verteilung zu leisten imstande sind.

Umgekehrt gehen auch von der jeweiligen Verteilungssituation Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum aus. Während einige Verteilungstheorien davon ausgehen, dass Ungleichheit aufgrund von zusätzlichen Leistungsanreizen mit positiven Wachstumseffekten einhergeht, weisen zahlreiche Studien auf die negativen Wachstumsauswirkungen von Ungleichheit hin. So kann davon ausgegangen werden, dass eine extreme Polarisierung von Einkommen und Vermögen falsche Anreize für wirtschaftliche Aktivitäten setzt, die konjunkturelle Unsicherheit und Volatilität erhöht und die Konsumnachfrage vermindert. Einige Forschungsarbeiten heben auch die entscheidende Rolle der gestiegenen Einkommensungleichheit als Ursache der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise hervor.

Wie kann eine gerechtere Verteilung zu einer stabileren Wirtschafts- und Gesellschaftsform sowie zu einer Verbesserung der Umweltsituation beitragen?

Im Sinne eines umfassenden Nachhaltigkeitsbegriffs sollte Verteilungspolitik sowohl wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität, als auch Lebensqualität und ökologische Aspekte berücksichtigen. Auf Basis der uns vorliegenden Studien lässt sich zwar keine eindeutige Schlussfolgerung ziehen, wonach Ungleichheit zu höherer volkswirtschaftlicher Instabilität führt. Allerdings kommen einige ÖkonomInnen zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Krise

zu einem hohen Ausmaß durch die in den letzten Jahrzehnten zugenommene Ungleichheit verursacht wurde. Eine gerechte Verteilung ist nicht nur ausschlaggebend für ökonomische Stabilität, sondern auch ein zentraler Faktor hinsichtlich der gesellschaftlichen Stabilität und Lebensqualität. So wirkt sich eine gleichere Einkommensverteilung ab einem gewissen Einkommensniveau positiv auf die Lebenszufriedenheit aus. Zudem kann gezeigt werden, dass soziale und gesellschaftliche Probleme (z.B. Kriminalität oder Drogenabhängigkeit) in ungleicheren Gesellschaften häufiger auftreten, während die Bevölkerung in stärker egalitären Gesellschaften von einem besseren Gesundheitszustand und schulischen Leistungen sowie höherer Chancengleichheit profitieren. Auch Verteilungsgerechtigkeit im Sinne einer gleichmäßigeren Verteilung von Arbeit, wie sie beispielsweise durch kürzere Arbeitszeiten erzielt werden könnte, wirkt sich positiv auf die Lebensqualität aus. Dies würde nicht nur zu einer Erhöhung der Work-Life-Balance führen, sondern auch eine gleichere Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ermöglichen, wodurch sich die Chancengleichheit von Frauen erheblich verbessern würde. Zudem können sich kürzere Arbeitszeiten auch stabilisierend auf die Beschäftigung auswirken, was vor allem in Zeiten mit geringem Wachstum von großer Bedeutung ist.

Untersuchungen zufolge geht eine gleichere Einkommensverteilung auch mit positiven Umweltwirkungen einher. Zum einen ist die Bereitschaft für altruistische Handlungen (z.B. der Großteil der Umwelthandlungen) in egalitären Gesellschaften stärker vorhanden. Ein weiterer Wirkungsmechanismus ergibt sich über die Arbeitszeit: Aufgrund des Veblen-Effekts weisen Länder mit höherer Ungleichheit im Durchschnitt längere Arbeitszeiten auf, welche wiederum mit einer höheren Umweltbelastung verbunden sind. Aufgrund der höheren Konsumneigung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten ist es jedoch auch vorstellbar, dass eine Angleichung der Einkommensunterschiede zunächst mit negativen ökologischen Auswirkungen einhergeht. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich eine Verringerung der Ungleichheit langfristig positiv auf die Umwelt auswirkt, was nicht zuletzt auf eine Verminderung des Wachstumszwangs zurückzuführen ist.

Welche verteilungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich in wachstumsschwachen Zeiten?

Politische Rahmenbedingungen für mehr Verteilungsgerechtigkeit

Staatliche Verteilungspolitik spielt eine zentrale Rolle bei der Umverteilung von Einkommen und Vermögen und gewinnt vor allem in Zeiten mit abnehmenden Wachstumsraten zunehmend an Relevanz. In Österreich ist die derzeitige Verteilungspolitik in hohem Ausmaß auf Wirtschaftswachstum angewiesen. Abnehmende Wachstumsraten würden dazu führen, dass Einkommen, Beschäftigung und Nachfrage stagnieren bzw. sinken; zudem würde es zu einer Verringerung der Steuereinnahmen kommen, welche die Grundlage für verteilungspolitische Maßnahmen darstellen. Unter der Annahme sinkender Wachstumsraten bedarf es daher neuer Ansätze, um Verteilungspolitik von Wirtschaftswachstum unabhängig zu machen. Schließ-

lich sollte auch in wachstumsschwachen Zeiten gewährleistet werden, dass ausreichend Einkünfte für die Umsetzung umverteilender Maßnahmen erzielt werden.

Politische Maßnahmen für mehr Verteilungsgerechtigkeit

Im Bereich des **Steuer- und Abgabensystems** wären eine Reform der Einkommenssteuer sowie eine verstärkte Besteuerung von Vermögen sinnvoll, wodurch auch der Faktor Arbeit entlastet werden könnte. Weitere Ansatzpunkte liegen in der Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie der Reformierung der Besteuerung von Wohnungen (Stichwort imputierte Mieten).

Was die **Bereitstellung öffentlicher Güter** betrifft, könnte die Umverteilungswirkung insbesondere durch die vermehrte Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (z.B. öffentlicher Wohnbau, Familienleistungen) verbessert werden. Eine garantierte materielle Grundversorgung hätte beispielsweise das Potential, einer breiten Bevölkerungsschicht den Zugang zu qualitativ hochwertigen öffentlichen Gütern sicherzustellen.

Staatliche Umverteilungspolitik wirkt sich nicht nur auf die Verteilung der Sekundäreinkommen, sondern auch auf jene der **Primäreinkommen** aus. In diesem Zusammenhang könnte die Einführung eines branchenübergreifenden Mindestlohns, die Beschränkung von Höchsteinkommen, sowie eine koordinierte Lohnpolitik auf EU-Ebene zu einer gleicheren Primäreinkommensverteilung beitragen.

Ein wichtiger Aspekt von Verteilungsgerechtigkeit stellt auch die gleichmäßige Verteilung von Arbeit dar, welche durch eine **Arbeitszeitverkürzung** erzielt werden könnte. Dies kann einerseits durch eine kollektivvertragliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit umgesetzt werden; zudem können kürzere Arbeitszeiten auch über den Abbau von Überstunden, eine Ausweitung der Karenzzeiten, sowie eine Ausweitung des Urlaubsanspruches realisiert werden. Eine substanzielle Reduktion der Arbeitszeit würde nicht nur einen wertvollen Beitrag zur Erhöhung von Work-Life-Balance, Lebensqualität und Gerechtigkeit leisten, sondern auch das Potential positiver Beschäftigungseffekte beinhalten. Als wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung kürzerer Arbeitszeiten wird die Verringerung der Einkommens- und Vermögensunterschiede erachtet, was wiederum von einer Änderung der Machtverhältnisse abhängig ist.

Diese Annahme lässt sich durch die Tatsache begründen, dass zwischen KonsumentInnen auf der einen, und ProduzentInnen auf der anderen Seite starke **Macht- und Informationsasymmetrien** vorherrschen, wodurch KonsumentInnen in ihrer Präferenzbildung von außen beeinflusst und in deren Wahlfreiheit eingeschränkt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass höhere Ungleichheit Menschen verstärkt dazu anregt, durch statusrelevanten Konsum reicheren Schichten nachzueifern bzw. sich von anderen Individuen zu differenzieren. Die Veränderung von Machtverhältnissen durch staatliche Regulierungs- und Anreizmechanismen, sowie der Abbau von Informationsasymmetrien, beispielsweise durch verstärkte Bewusstseinsbildung, stellen somit wesentliche Instrumente zur Förderung von Verteilungsgerechtigkeit dar.

Eng damit verknüpft ist auch die Forderung, die **Verantwortlichkeit von ProduzentInnen** hinsichtlich der **Bereitstellung privater Güter** zu erhöhen. Wesentliche Aspekte betreffen in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Produktqualität, welche beispielsweise im Zuge des „Top-Runner“-Modells umgesetzt werden könnte. Weiters könnte eine stärkere Ausrichtung auf „Nutzen statt Besitzen“ mit positiven Verteilungswirkungen einhergehen, da die Nutzung eines bestimmten Produkts ermöglicht wird, ohne dass dieses käuflich erworben werden muss.

Finanzierung der Verteilungspolitik

Eine effektive Umsetzung verteilungspolitischer Maßnahmen ist auch von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängig, wobei vor allem in Zeiten abnehmender Wachstumsraten Engpässe entstehen können. Um die Umsetzung der genannten Reformoptionen zu gewährleisten, ist es aus diesem Grund notwendig, die jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten zu beleuchten.

Im Bereich des **Steuer- und Abgabensystems** ergeben sich durch eine veränderte Verteilung der Abgabenlast erhebliche Finanzierungspotentiale. Dabei sollte das Augenmerk darauf gelegt werden, die Steuerlast vermehrt von Arbeit zu Kapital bzw. von Einkommen zu Vermögen zu verlagern. Als konkrete Maßnahmen zu nennen sind u.a. eine sozial-ökologische Steuerreform, welche auf eine stärkere Besteuerung von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastungen abzielt, während der Faktor Arbeit gleichzeitig entlastet werden kann. Um die soziale Verträglichkeit von Umweltsteuern zu gewährleisten, ist die Art der Verwendung der zusätzlich generierten Steuereinnahmen ausschlaggebend. In diesem Zusammenhang können zusätzliche kompensierende Maßnahmen wie vermögensbezogene Steuern, die Senkung der Lohnnebenkosten bzw. der Mehrwertsteuer, oder die Rückvergütung in Form eines Ökobonus die Umsetzung einer ausgewogenen Steuerreform gewährleisten. Neben einer sozial-ökologischen Steuerreform ergeben sich auch durch die verstärkte Besteuerung von Kapitaleinkommen, welche in Österreich steuerlich stark begünstigt sind, erhebliche Finanzierungspotentiale. Zudem erscheint eine Erhöhung vermögensbezogener Steuern, welche in Österreich relativ niedrig sind, unter Umverteilungskriterien sinnvoll; konkret könnte dies durch eine Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Erhöhung der Grundsteuer, einer Vermögenszuwachssteuer oder der Einführung einer Finanztransaktionssteuer umgesetzt werden. Eine weitere Möglichkeit bezieht sich auf die Erhöhung des Spitzensteuersatzes der Einkommenssteuer. Um die Umsetzung der genannten Maßnahmen zu erleichtern, wären ein verbesserter Informationsaustausch und die damit verbundene Erhöhung der Transparenz hilfreich. Konkret könnten diese Voraussetzungen u.a. durch die Abschaffung des Bankgeheimnisses sowie bi- und multilaterale Maßnahmen zur Eindämmung der Einkommensflucht in Steueroasen geschaffen werden.

Fragen zur Finanzierbarkeit werfen sich auch hinsichtlich der **Umverteilung von Arbeit** auf. Arbeitszeitverkürzungen könnten beispielsweise durch kollektivvertragliche Regelungen realisiert und durch die Einführung bzw. Erhöhung von Mindestlöhnen (v.a. für untere Einkommensgruppen) erleichtert werden. Indem die Löhne im Ausmaß der Produktivitätssteigerungen erhöht werden, die durch kürzere Arbeitszeiten entstehen, könnte eine Arbeitszeitver-

kürzung kostenneutral erfolgen. Eine weitere Möglichkeit zur Senkung der Arbeitszeit stellen Sabbaticals dar, welche derzeit vor allem im Hochschulbereich verbreitet sind; auch diese Maßnahme ist mit keinem zusätzlichen Finanzierungsbedarf verbunden. Neben der vertraglich geregelten Arbeitszeit gilt es auch, die tatsächlich geleisteten Stunden zu reduzieren, was beispielsweise durch die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge für Überstunden erzielt werden könnte. Ebenfalls relevant in diesem Zusammenhang sind Karenzen, welche jedoch aufgrund ihrer potenziell regressiven Verteilungswirkung mit Vorbehalt zu betrachten sind.

Die Bereitstellung **öffentlicher Güter** und die Gewährleistung der **sozialen Sicherung** zur Förderung von Verteilungsgerechtigkeit stellen vor allem in Zeiten anhaltender Wachstumschwäche eine erhebliche Herausforderung dar, wodurch sich auch in diesem Bereich ein beträchtlicher Reformbedarf hinsichtlich Finanzierbarkeit ergibt. In diesem Kontext erscheint eine Reform des Sozialversicherungssystems sinnvoll, welches sich anstatt der derzeitig vorherrschenden Beitragsfinanzierung stärker an einer steuerbasierten Finanzierung ausrichten sollte. Dadurch könnten BezieherInnen von relativ geringen Einkommen entlastet werden. Dieses Ziel könnte auch durch die Umsetzung einer echten Steuerprogression für alle Einkommen erzielt werden, welche derzeit v.a. aufgrund der regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge verhindert wird. Eine Erhöhung der Steuerprogression könnte beispielsweise durch eine Senkung des Eingangssteuersatzes oder eine Erhöhung der „Negativsteuer“ erzielt werden und durch eine gleichzeitige Erhöhung des Spitzensteuersatzes gegenfinanziert werden. Daneben würde auch eine Effizienzsteigerung beim Einsatz öffentlicher Gelder, wie beispielsweise durch die neue Haushaltsrechtsreform des Bundes angestrebt, einen wertvollen Beitrag zur Finanzierbarkeit öffentlicher Leistungen leisten. Neben Einkommens- und Vermögenssteuern ist auch das Potential von Konsum- oder Verbrauchssteuern, Umwelt- und Ressourcensteuern, sowie Unternehmenssteuern als Finanzierungsquellen nicht zu vernachlässigen.

Fazit

Das vorliegende Paper befasst sich mit den vielfältigen Aspekten und Herausforderungen, die sich in Zeiten abnehmender Wachstumsraten für die Verteilungspolitik ergeben. Im Fokus stehen dabei die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Arbeit; daneben nehmen jedoch auch Aspekte wie Teilhabe, soziale Absicherung der BürgerInnen und die Bereitstellung öffentlicher Güter eine zentrale Rolle ein.

Es kann gezeigt werden, dass Verteilungsgerechtigkeit in ihren verschiedenen Dimensionen eine zentrale Rolle für das Wohlbefinden und die ökonomische Stabilität einer Gesellschaft spielt und tendenziell auch mit positiven Umwelteinwirkungen einhergeht. Die derzeitige Verteilungspolitik ist jedoch stark abhängig von Wirtschaftswachstum, weshalb es neuer Ansätze bedarf, um Verteilungsgerechtigkeit auch unter abnehmenden Wachstumsraten sicherzustellen.

Konkrete politische Reformoptionen und Finanzierungsmöglichkeiten ergeben sich in diesem Zusammenhang im Bereich des Steuer- und Abgabensystems, der Bereitstellung öffentlicher

Güter sowie der Umverteilung der Primäreinkommen. Auch eine substanzielle Verkürzung der Arbeitszeit in Verbindung mit einer Verringerung von Macht- und Informationsasymmetrien sowie die vermehrte Übertragung von Verantwortlichkeit an ProduzentInnen bezüglich der Bereitstellung privater Güter können einen wertvollen Beitrag dazu leisten, Verteilungsgerechtigkeit auch in wachstumsschwachen Zeiten zu gewährleisten.

1 Wachstum im Wandel

1.1 Hintergrund

Die Initiative „Wachstum im Wandel“ (WiW) wird durch die Tatsache motiviert, dass die Forcierung von Wirtschaftswachstum die bevorzugte Antwort der Politik auf akute Probleme wie Arbeitslosigkeit und Armut zu sein scheint.

Die AutorInnen gehen davon aus, dass sich das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren nicht wesentlich „ankurbeln“ lassen wird. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Wachstumsraten keine exogene Größe sind. Entscheidungen über Verteilungsfragen, wie auch über andere wirtschaftspolitische Fragen, beeinflussen immer auch die Höhe des Wirtschaftswachstums.

In der Nachhaltigkeitsforschung ist man sich zunehmend darüber einig, dass die bisherigen Wachstumsmuster mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht kompatibel sind (siehe z.B. Victor, 2008; Jackson, 2009). Diese haben weder notwendigerweise Vollbeschäftigung, eine gerechtere Verteilung und erhöhtes Wohlbefinden geschaffen (Adger, 2006), noch haben sie zu einer Reduktion unseres Ressourcenverbrauchs (Dittrich et al., 2012) und damit der Umweltbelastung geführt (Millenium Ecosystem Assessment, 2005; Rockström et al., 2009).

Es ist schon heute verstärkt zu erkennen, dass nicht alles, was in der Vergangenheit gewachsen ist oder heute noch wächst, den BürgerInnen tatsächlich mehr Wohlstand bzw. Lebensqualität bringt oder ein gutes Leben ermöglicht. Der Wachstumspfad industrialisierter Länder wie Österreich war und ist neben positiven sozialen und ökologischen Auswirkungen auch mit ökologischen Kosten verbunden, die nicht ignoriert werden sollten. Unter diesen Bedingungen ist es notwendig, das, was unter Wohlstand verstanden wird, neu zu definieren. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gilt es, ein neues Wohlstandsmodell zu gestalten, welches nicht mehr auf hohe Wachstumsraten angewiesen ist. Die Verteilungspolitik spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle.

1.2 Policy-Science Stakeholder-Dialog

Der Policy-Science Stakeholder Dialog „Wachstum im Wandel“ thematisiert, wie das Wirtschaftssystem vor dem Hintergrund des globalen Wandels (wie z.B. Ressourcenknappheit, Klimawandel, demographischer Wandel, etc.) dauerhaft stabilisiert werden kann. Langfristige Vision ist eine widerstandsfähige Wirtschaft, die sich am Gemeinwohl orientiert und weniger stark vom Wirtschaftswachstum abhängig ist.

Im Rahmen der Initiative „Wachstum im Wandel“ werden seit etwa zwei Jahren spezifische wachstumsrelevante Themenbereiche in Form von Policy-Science Stakeholder Dialogen inhaltlich vertieft. Unter der Fragestellung „Wachstum und ...“ haben dabei über 120 ExpertIn-

nen und Stakeholder zu den Themen „Arbeit“, „Staatsausgaben“, „Lebensqualität“, „Resilienz“, „Leadership“, „Energie“, „Ökosystemleistungen“ und „Geld“ diskutiert. Auch sollen zukünftig weitere Themen (wie Pensionspolitik, Entwicklungsländer, Innovation & Technologie, etc.) behandelt werden, um die Wechselwirkungen zwischen einem geänderten Wachstumsbegriff und wichtigen politischen Agenden der nächsten Jahre umfassend zu beleuchten. Das dabei entstandene Wissen wird in Form von „Policy Papers“, die auch konkrete Empfehlungen für Maßnahmen beinhalten, zusammengefasst.

Auch das Policy Paper „Wachstum und Verteilung“ ist eingebettet in den Policy-Science Stakeholder Dialog „Wachstum im Wandel“. Seine Erstellung wurde von über 25 ExpertInnen in zwei halbtägigen Workshops begleitet, in denen relevante Fragen diskutiert wurden.

Im Zuge des ersten Workshop am 25. September 2013 hielt Simon Sturn (University of Massachusetts, Amherst) eine Keynote zum Thema: „Wie kann eine gerechtere Verteilung zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen?“.

Folgende ExpertInnen (in alphabetischer Reihenfolge) waren an der Diskussion des ersten Workshops beteiligt:

- Altzinger Wilfried, WU Wien
- Bösch Valerie, BMASK
- Eisenriegler Sepp, Reparatur- und Servicezentrum R.U.S.Z.
- Hutterer Harald, SERI
- Heitzmann Karin, WU Wien
- Hergovich Sven, AK Wien
- Himpele Klemens, Stadt Wien
- Kapeller Jakob, Uni Linz
- Koderhold Matthias, AKNÖ
- Lanegger Jürgen, AKNÖ
- Leoni Thomas, WIFO
- Mader Katharina, WU Wien, BEIGEWUM
- Marterbauer Markus, AK Wien
- Schnetzer Matthias, AK Wien
- Schratzenstaller-Altzinger Margit, WIFO
- Schweighofer Johannes, BMASK
- Stöger Robert, BKA, Sektion Koordination
- Strickner Alexandra, ATTAC
- Thoman Josef, AK Wien
- Till-Tentschert Ursula, EU-Agentur für Grundrechte
- Wukovitsch Florian, WU Wien
- Zuckerstätter Sepp, AK Wien

Am 2. Workshop am 28. November 2013 nahmen folgende ExpertInnen teil:

- Ederer Stefan, WIFO
- Fessler Pirmin, OeNB
- Figerl Jürgen, AKNÖ
- Hutterer Harald, SERI
- Hergovich Sven, AK Wien
- Himpele Klemens, Stadt Wien
- Lanegger Jürgen, AKNÖ
- Leoni Thomas, WIFO
- Marterbauer Markus, AK Wien
- Schnetzer Matthias, AK Wien
- Schratzenstaller-Altzinger Margit, WIFO
- Wessely Stefan, BMLFUW
- Wukovitsch Florian, WU Wien

Umfangreiche schriftliche Kommentare erreichten uns außerdem von Friedrich Schneider (Universität Linz) und Sepp Zuckerstätter (AK Wien).

Wie bei allen mitwirkenden ExpertInnen möchten sich die AutorInnen auch herzlich bei der Auftraggeberin AK Wien für ihre wertvollen Inputs und Kommentare bedanken.

Wir möchten außerdem darauf hinweisen, dass sich die in diesem Policy Paper zusammengefassten Diskussionen und Inhalte nicht mit der Meinung der AuftraggeberInnen decken müssen.

Es handelt sich bei diesem Policy Paper weder um einen wissenschaftlichen Artikel noch um ein Konsenspapier aller beteiligten Akteure, sondern um eine bestmögliche Abbildung der Stakeholderdiskussionen. Oftmals wurden in den Debatten Themen angesprochen, die bereits in anderen Policy Papers diskutiert wurden. Hier sind insbesondere die Punkte Arbeit und Staatsausgaben zu erwähnen.

2 Fokus und Ziel dieses Policy Papers

Unter der Annahme, dass „Wachstum-as-Usual“ nicht auf Dauer aufrecht zu erhalten ist, befasst sich dieses Policy Paper damit, welche Herausforderungen und Fragen sich für die **Verteilungspolitik im Lichte eines Wachstums im Wandel** stellen. Wir gehen davon aus, dass Wachstumsschwäche den Verteilungsspielraum einengt. Beispielsweise verringert sich bei geringerem Wachstum die Beschäftigung, wodurch sich im derzeitigen System die Steuereinnahmen reduzieren und die Ausgaben für Arbeitslose steigen. Es stellt sich daher die Frage, wie Verteilungspolitik umgestaltet werden kann, um die soziale Sicherung sowie deren Finanzierung aufrechterhalten zu können. Es werden folglich Lösungsansätze gesucht, die Verteilungsgerechtigkeit auch in wachstumsschwachen Zeiten unterstützen.

Bei einer anhaltenden Wachstumsschwäche ist daher die Ausarbeitung von Strategien, die sich eingehend mit der Sicherung und Finanzierung des Sozialsystems befassen, sehr wichtig. Da bei einem Null-Wachstum Umverteilungspolitik nur funktioniert, wenn jemandem etwas weggenommen wird, gibt es sowohl GewinnerInnen als auch VerliererInnen. Ob die skizzierten Reformansätze umgesetzt werden, ist letztlich auch von der öffentlichen und politischen Akzeptanz abhängig.

Im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeitsperspektive befasst sich dieses Policy Paper auch damit, welche Wechselwirkungen zwischen Verteilung und Umwelt sowie einer stabilen Wirtschafts- und Gesellschaftsform bestehen.

Welche Verteilung als **"gerecht"** einzustufen sei, ist eine normative Frage, die von vielen Bewertungskriterien abhängt und hier nicht im Detail abgehandelt werden kann. Zum einen geht es um die rein quantitativen Unterschiede im Einkommens- bzw. Vermögensniveau, die sich etwa anhand von Lorenz-Kurven und Gini-Koeffizienten ableiten lassen. Eine andere Frage ist, auf welche Einheit sich diese Unterschiede beziehen, z.B. auf einzelne Personen, Haushalte oder Familien. Außerdem wird oft ein Bezug zu Aspekten wie Leistung oder Bedarf hergestellt, mit denen Einkommens- oder Vermögensunterscheide gerechtfertigt werden können. Schließlich wird zuweilen argumentiert, es komme gar nicht auf Einkommen oder Vermögen an, sondern etwa darauf, wie viel daraus konsumiert wird oder welche Lebensqualität der oder die Einzelne aus einer bestimmten monetären Größe zieht (Hinterberger, 1991).

Dieses Paper bezieht sich in erster Linie auf die österreichische Situation.

Zunächst werden die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und Verteilung diskutiert (Kapitel 3 und 4). Danach wird die Frage behandelt, ob die aktuelle Verteilungspolitik auch in wachstumsschwachen Zeiten zielführend ist oder einer umfassenden Reformierung bedarf (Kapitel 5). In Kapitel 6 werden die Gestaltungsmöglichkeiten einer Verteilungspolitik bei Wachstumsschwäche erläutert, um in Kapitel 7 der Frage nachzugehen, welche politische Rahmenbedingungen und Maßnahmen notwendig sind, um Verteilungsgerechtigkeit zu be-

günstigen. Kapitel 8 beschäftigt sich mit der Finanzierungsfrage. In den verbleibenden Kapiteln wird die Verteilungspolitik bei Wachstumsschwäche in den Kontext der Nachhaltigkeit gesetzt, indem die Wechselwirkungen mit Lebensqualität und Umwelt aufgegriffen werden. Abschließend werden die Ergebnisse des Policy Papers zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen.

3 Wie wirkt sich (geringeres) Wirtschaftswachstum auf die Verteilung (von Einkommen und Vermögen) aus?

In Verbindung mit Verteilungsfragen wird ausgehend von liberalen volkswirtschaftlichen Theorien oft behauptet, dass Wirtschaftswachstum zu einer Reduzierung von Armut beiträgt. Dieser Zusammenhang zeigte sich beispielsweise in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg, als Wachstum in sämtlichen Industriestaaten unter anderem der Motor für einen hohen Lebensstandard (Wiederaufbau von Infrastruktur, Verbesserung der Wohnsituation, Schaffung von Arbeitsplätzen, etc.) war. Zudem stellte Wachstum die Grundlage für Kapitalbildung und somit Investitionen dar und trug wesentlich zu steigenden Löhnen infolge von Produktivitätserhöhungen und letztlich auch zu einer Reduzierung der Wochenarbeitszeit bei. Da jede Gesellschaftsschicht von diesen Entwicklungen profitierte, reduzierten sich auch die sozialen Unterschiede (Ax und Hinterberger, 2013).

Ab den 1980er Jahren, als sich das Wachstum etwas abschwächte, stieg jedoch die Ungleichheit stetig an. So zeichnet sich in westlichen Industriestaaten seit den 1980er Jahren eine stärkere Konzentration der Einkommen ab, wie die Analyse der Top-Einkommen von Atkinson, Piketty und Saez (2011) zeigt. Es erhöhten sich sowohl die Einkommensunterschiede zwischen den unselbständig Beschäftigten als auch zwischen Lohneinkommen einerseits und Gewinn- und Besitzeinkommen andererseits.

Trotzdem halten neoliberale Theorien an der Idee fest, dass über liberalisierte Märkte, Privatisierungen, niedrige Lohnkosten, Sozialabbau und niedrige Steuersätze auf Kapital und Vermögen die Wirtschaft angekurbelt wird und sich dadurch letztendlich auch positive Verteilungseffekte für die ärmere Bevölkerung ergeben. Die Philosophie dahinter nennt sich „**Trickle-Down-Effekt**“ und basiert auf der Annahme, dass die Reichtumszuwächse von oberen Einkommensklassen zu unteren durchsickern werden. Es wird davon ausgegangen, dass Einkommensungleichheit steigende Arbeitsleistung, höhere Produktivität und größere Investitionen bewirkt. Dies führt zu Wachstum und allgemeinem Wohlstand, von dem schließlich auch niedrige (und mittlere) Einkommen in Form von neugeschaffenen Arbeitsplätzen profitieren. Sind die Steuersätze für Unternehmen und reiche Bevölkerungsgruppen niedrig, so stehen zusätzliche Mittel für Investitionen zur Verfügung, die die Wirtschaft ankurbeln. Die daraus resultierenden zusätzlichen Erträge – so die Annahme – kommen nicht nur den reicheren, sondern auch den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute. Dementsprechend wirke sich Umverteilung laut VertreterInnen des Neoliberalismus negativ auf das Wirtschaftswachstum aus, was die Schwächsten in der Gesellschaft wiederum am härtesten treffe (Schnitzer, 2013). Der Trickle-Down-Effekt wird aber von zahlreichen führenden ÖkonomInnen (unter anderem Krugman oder Stiglitz) angezweifelt, da sich die Kluft zwischen Arm und Reich in den letzten 30 Jahren vergrößert hat.

Neben dem angebotsorientierten Ansatz der Neoklassik und des Neoliberalismus beschäftigen sich andere Theorien, wie der Keynesianismus oder der Postkeynesianismus, mit Nach-

frageaspekten des Wirtschaftswachstums. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass staatliche Umverteilung von oben nach unten sehr wohl sinnvoll ist. Der Keynesianismus geht beispielsweise davon aus, dass durch Umverteilung die Kaufkraft ärmerer Haushalte und somit die Konsumnachfrage erhöht wird. Über den Akzelerator-Effekt schafft höherer Konsum Anreize für Unternehmen zu investieren, was wiederum zu neuen Arbeitsplätzen und in weiterer Folge zu höheren Einkommen der ArbeitnehmerInnen führt (Schnitzer, 2013). Auch aus post-keynesianischer Sicht wird Umverteilung als wachstumsbelebend eingestuft. Zentraler Baustein ist dabei die Annahme von unterschiedlich hohen Sparquoten von (armen) ArbeiterInnen auf der einen, und (reichen) KapitaleigentümerInnen auf der anderen Seite. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Sparquote aus Gewinneinkommen größer ist als jene aus Lohneinkommen. Bei voll ausgelasteten Kapazitäten sind Kapitalakkumulation und Wachstum langfristig gesehen höher, wenn mehr gespart wird. Dadurch steht mehr Geld für Investitionen zu Verfügung, die wiederum das Wachstum und die Verteilung beeinflussen (Zuckerstätter, 2008). Eine weitreichendere Diskussion über den Zusammenhang von Wachstum und Verteilung in verschiedenen ökonomischen Schulen kann hier nicht erfolgen. Ein guter Überblick diesbezüglich findet sich bei Zuckerstätter (2008).

In Österreich kam es seit den 1980er Jahren zu einer **zunehmenden Konzentration der Einkommen** am oberen Ende der Einkommensskala und zu einem **Anstieg der Lohnunterschiede**. So ist der Gini-Koeffizient der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit seit 1976 von 0,349 auf 0,452 im Jahr 2010 gestiegen¹, was einem Zuwachs von fast 30% entspricht (BMASK, 2012). Zudem dürfte auch der sich während der 1980er Jahre international vollzogene Paradigmenwechsel hin zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik und die Dominanz der Neoklassik in der universitären Wirtschaftslehre eine entscheidende Rolle spielen.

Die **funktionelle Einkommensverteilung** nach Löhnen sowie Besitz- und Gewinneinkommen belegt, dass sich die Einkommensverteilung seit den 1970er Jahren zu Ungunsten der Lohnquote entwickelt hat (BMASK, 2010). Besonders drastisch ist der Rückgang seit Mitte der 1990er Jahre. Lag die (unbereinigte) Lohnquote im Jahr 1994 noch bei 75,7%, ist diese bis ins Jahr 2011 um mehr als acht Prozentpunkte auf 67,3% gesunken. Dieser Trend wurde nur durch eine kurzfristige Zunahme der Lohnquote in Folge der Finanzkrise unterbrochen; es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Abwärtstrend in der Lohnquotenentwicklung in den nächsten Jahren fortsetzen wird (BMASK, 2012).

Die Gründe für die wachsende Einkommensungleichheit liegen der ökonomischen Literatur zufolge vor allem im durch die Globalisierung intensivierten internationalen Wettbewerb sowie in der zunehmenden Bedeutung von Qualifikationen im Zuge des technologischen Wandels. Verstärkt wurden diese Entwicklungen zudem durch gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Trends (z.B. steigende Frauenerwerbstätigkeit, Atypisierung von Arbeitsverhältnissen, Abnahme der politischen Beteiligung und des gewerkschaftlichen Organisationsgrads) (BMASK, 2010).

¹ Diese Entwicklung steht in Zusammenhang mit einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung: In den vergangenen 15 Jahren stieg die Teilzeitquote der unselbstständig beschäftigten Frauen von 27,2% auf 44,3%, jene der Männer von 2,8% auf 7,3% (BMASK, 2012).

Im Vergleich zu Einkommen ist die Schieflage bei Vermögen generell deutlich höher. Dies gilt auch für Österreich, wo der Gini-Koeffizient für das Nettovermögen bei 0,76 liegt (OeNB, 2012). Eine aktuell von der Arbeiterkammer in Auftrag gegebene Studie zeigt außerdem, dass die Ungleichheit – vor allem an der Spitze der Vermögenshierarchie – deutlich stärker ausgeprägt sein dürfte als bisher angenommen. Demnach besitzt das reichste Prozent mit rund 469 Mrd. Euro fast 37% des österreichischen Gesamtvermögens, während auf die ärmsten 50% der Haushalte lediglich 2,2% des Vermögens entfallen (Eckerstorfer et al., 2013). Diese Ungleichverteilung schlägt sich auch in einer **starken Konzentration der Vermögenseinkommen** nieder: Zwar beziehen laut einer aktuellen Studie drei Viertel der österreichischen Haushalte Einkünfte aus Vermögen, dabei handelt es sich jedoch hauptsächlich um Zinsen aus kleineren Sparguthaben. Während 95% der Bevölkerung ihre Einkünfte hauptsächlich aus Arbeitseinkommen erzielen, steigen Vermögenseinkommen am oberen Rand der Einkommensverteilung deutlich an. So belief sich das durchschnittliche Kapitaleinkommen des wohlhabendsten Prozents im Jahr 2010 auf etwa 100.000 Euro, womit 52% aller Vermögenseinkommen auf das oberste Prozent der Haushalte konzentriert sind. Diese Ungleichverteilung drückt sich auch in einem vergleichsweise hohen Gini-Koeffizienten von 0,86 (EU-SILC²) bzw. 0,91 (HFCS³) aus (Humer et al., 2014).

Gewinn- und Vermögenseinkommen hängen sehr viel stärker vom Konjunkturzyklus ab als Löhne und Gehälter, sodass es hier zu Einbußen während der Krisenjahre kam. Diese Verluste dürften langfristig jedoch kaum etwas an der ungleichen Vermögensverteilung ändern, da schon im Jahr 2010 – wie auch in den Jahren vor der Krise – die Zuwächse bei den Unternehmens- und Vermögenserträgen deutlich stärker als bei den Lohneinkommen waren (BMASK, 2012).

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Rolle von **Finanzmarktderegulierungen** hinzuweisen. In einer Panelanalyse kommen Bumann und Lensink (2012) zu dem Ergebnis, dass Liberalisierungen der Finanzmärkte, wie sie von vielen Ländern seit den 1980er Jahren in Erwartung einer besseren finanziellen Entwicklung und eines höheren Wirtschaftswachstums vorgenommen wurden, entscheidend zur wachsenden Einkommensungleichheit beigetragen haben. Caliori (2012) zufolge gibt es drei zentrale Mechanismen, wodurch Liberalisierungen der Finanzmärkte zu höherer Einkommens- und Vermögensungleichheit führen. Zum einen verursacht eine Reduktion von Regulierungsmaßnahmen eine Zunahme von „Boom and Bust“-Zyklen sowie Spekulationsblasen. Da höhere Einkommensklassen von Aufschwüngen an den Finanzmärkten überproportional profitieren, öffnet sich dadurch die Einkommens- und Vermögensschere. Zudem führen Finanzmarktliberalisierungen zu einer Einschränkung des staatlichen Handlungsspielraums bezüglich einer Reihe makroökonomischer und sozialpolitischer Instrumente mit potentiell nivellierender Wirkung. Außerdem steigt durch einen Regulierungsabbau die Wahrscheinlichkeit, dass private Finanzfirmen bei Krisen durch öffentliche Mittel gerettet werden müssen. Diese Verstaatlichung privater Verluste kommt durch die

² EU-SILC - EU- Statistics on Income and Living Conditions (SILC) 2010 für Österreich.

³ HFCS – Household Finance and Consumption Survey (Erhebung zur finanziellen Situation und zum Konsum der Haushalte).

Aushöhlung des öffentlichen Sektors de facto einem Einkommenstransfer von unten nach oben gleich.

In den 1960er und 1970er Jahren konnte Wachstum noch direkt zu einer höheren Beschäftigung und zu einer Stärkung der unteren Einkommensschichten beitragen. Dieser Zusammenhang ist durch den steigenden Einfluss der Finanzmärkte auf die Realwirtschaft seit den 1980er Jahren geschwächt worden, sodass die untere Hälfte der Einkommensverteilung weniger vom Wirtschaftswachstum profitieren konnte.

Um es noch expliziter zu formulieren: Wir haben ein Reichtumsproblem. Der exponentiell wachsende Anteil der Einkommen aus Kapital und Vermögen am Sozialprodukt ist die Ursache dafür, dass die KapitalbesitzerInnen immer reicher werden und der Anteil der „lebendigen Arbeit“ am Kuchen stagniert oder sinkt.

Dass Wirtschaftswachstum nicht unbedingt zu einer gleicheren Verteilung führt, belegt auch eine WIFO-Studie aus dem Jahr 2003, wonach in den drei vorangehenden Jahrzehnten durchschnittlich jeder zusätzliche Prozentpunkt an Wirtschaftswachstum in Österreich zu einer Verminderung der bereinigten Lohnquote um 0,4 bis 0,7 Prozentpunkte geführt hatte (Marterbauer und Walterskirchen, 2003). Ein Rückgang der Lohnquote bedeutet wiederum, dass sich die Einkommen aus unselbständiger Arbeit schwächer entwickeln als die Einkünfte aus Unternehmenstätigkeit⁴, selbständiger Arbeit und Besitzeinkommen (Guger und Marterbauer, 2007).

Gleichzeitig zeigte sich, dass die Lohnquote in Anbetracht der Finanz- und Wirtschaftskrise kurzfristig anstieg, da sich ein Einbruch der realwirtschaftlichen Produktion zunächst auf die Gewinne und Kapitalerträge auswirkt. So stieg die Lohnquote 2009 trotz höherer Arbeitslosigkeit das erste Mal seit 20 Jahren merklich an. Langfristig wird aber ein Sinken des Lohnanteils erwartet, weil sich die Verhandlungsmacht der Unselbstständigen durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit verringert (Feigl et al., 2012).

Auch bei der **personellen Einkommensverteilung** zeigt sich diese Tendenz, wie aktuelle Daten aus den USA (Saez, 2012) bestätigen. Während zwischen 2007 und 2009 das oberste Prozent der Einkommen 60% der gesamten Einkommensverluste und somit einen überproportionalen Teil der Einbußen trug, konnte bei der Erholung 2010 dieses kleine Segment der TopverdienerInnen 90% der Einkommenszunahmen auf ihren Konten verbuchen.

Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass wirtschaftliche Einbrüche generell zu sinkenden Einkommensunterschieden führen und umgekehrt Wirtschaftswachstum mit steigender Ungleichverteilung einhergeht. Offensichtlich ist nämlich auch, dass Wirtschaftskrisen und wachstumsschwache Entwicklungen ohne Gegenmaßnahmen und aktivere Gestaltung zu einer Verschlechterung der Verteilungssituation führen (werden). Ein bestehender Kuchen, der nicht mehr wächst, lässt sich nur schwer neu verteilen.

Wie sich eine anhaltende Wachstumsschwäche in Österreich auf die Wirtschaft und die Verteilung auswirken könnte, zeigt eine Szenarienanalyse von Stocker et. al. (2011). Um die Aus-

⁴ Hier darf nicht übersehen werden, dass unter den Begriff „Unternehmen“ auch die heimischen Klein- und Mittelbetriebe und alle Unternehmen, die vom Binnenmarkt leben, fallen.

wirkungen eines gebremsten Wachstums zu untersuchen, wurde ein Wachstumsschwächeszenario modelliert, das ein durchschnittliches BIP-Wachstum von 0,55% p.a. bis 2025 aufweist. Dieses wurde mit einem Referenzszenario ohne Wachstumsschwäche verglichen, das von einer durchschnittlichen Wachstumsrate des BIPs von 2% p.a. ausgeht.

Es wurden inländische und ausländische Ursachen identifiziert, die in Österreich zu einem langfristig gebremsten Wirtschaftswachstum führen können. Als ausländische Ursache wurde ein Rückgang der Exporte und Preissteigerungen bei Ressourcen betrachtet. Als inländische Ursachen wurden eine anhaltende Konsumzurückhaltung der privaten Haushalte sowie ein verändertes Zuwanderungsverhalten und ein damit verbundenes vermindertes Arbeitskräfteangebot angenommen. Die identifizierten Gründe wurden so aufeinander abgestimmt, dass eine durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts von 0,55% p.a. bis 2025 erreicht wurde. Die Ergebnisse zeigen, dass im Vergleich zum Referenzszenario die Anzahl der unselbstständigen Erwerbstätigen bis 2025 um 13,5% sinkt, wobei Arbeitskräfte mit niedrigen, mittleren, als auch höheren Qualifikationen in etwa gleich stark betroffen sind. Die Arbeitslosenquote ist 2025 um ca. 1,2 Prozentpunkte höher als im Referenzszenario; absolut gesehen handelt es sich um ca. 25.000 Arbeitslose mehr. Dieser relativ moderate Anstieg der Arbeitslosigkeit lässt sich durch das aufgrund der reduzierten Zuwanderung reduzierte Arbeitsangebot erklären. Der Anstieg der verfügbaren Einkommen (ca. 3% unter Einbeziehung der Preisentwicklung) ist geringer als im Referenzszenario, wobei **reichere Haushalte die größten Einkommenseinbußen** verzeichnen. Dieses Ergebnis lässt sich dadurch erklären, dass von der unterstellten Wachstumsschwäche die Vermögens- und Selbstständigeneinkommen stärker betroffen sind als die Einkommen der unselbstständig Erwerbstätigen. Daraus folgt, dass bei einem höheren Anteil der sonstigen Bruttoeinkommen die Belastung in den oberen Einkommensquintilen höher ist. Gleichzeitig trifft der Rückgang der unselbstständig Erwerbstätigen und damit auch der Bruttolöhne und -gehälter annahmegemäß alle unselbstständig Erwerbstätigen gleichermaßen. Durch den unterschiedlich großen Anteil am verfügbaren Einkommen sind auch hier die oberen Einkommensquintile stärker betroffen. BezieherInnen von Transferleistungen (Rentenzahlungen, Arbeitslosengeld, etc.) sind annahmegemäß von der Wachstumsschwäche nicht negativ betroffen, da die Transferleistungen nicht gekürzt werden. Allerdings werden infolge höherer Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Referenzlauf mehr Haushalte monetäre Transfers empfangen.

Bei den Konsumausgaben sind die unteren Einkommensquintile stärker betroffen. Zwar steigen die (Energie-)Konsumausgaben vom untersten zum obersten Einkommensquintil an, der Anteil der Energieausgaben an den gesamten Konsumausgaben ist für Haushalte in den unteren Einkommensquintilen jedoch höher als für obere Einkommensgruppen. Die Erhöhung der Energiepreise hat zur Folge, dass die Energieausgaben für alle Haushaltstypen steigen. Allerdings werden Haushalte in den unteren Einkommensquintilen stärker belastet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich eine gerechte Einkommensverteilung in wachstumsstarken Jahren leichter erreichen lässt. Dass Wachstum alleine allerdings nicht zu einer gerechteren Verteilung führt, zeigt die Analyse der letzten 30 Jahre. Somit sind gerade in Zeiten einer anhaltenden Wachstumsschwäche politische Rahmenbedingungen von enormer Wichtigkeit, um eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen zu erreichen.

4 Wie wirkt sich (un-)gleiche Verteilung auf die Wirtschaft aus?

Auch wenn die Frage, wie sich die Verteilung auf das Wirtschaftswachstum auswirkt, nicht im primären Fokus dieser Arbeit liegt, gibt es doch einige Aspekte, die für die anschließende Diskussion zur Tauglichkeit der aktuellen Verteilungspolitik für wachstumsschwache Zeiten und etwaiger notwendiger Reformen erwähnenswert erscheinen. Sie werden in diesem Kapitel kurz umrissen.

Während manche Verteilungstheorien davon ausgehen, dass eine ungleiche Verteilung zu Leistungsanreizen führt und sich damit positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirkt, zeigen einige (neuere) Forschungsarbeiten, dass extreme Schieflagen bei Einkommen und Vermögen zu negativen Folgen für die Wirtschaft führen: Es werden dadurch falsche Anreize für wirtschaftliche Aktivitäten gesetzt, die Konjunktur wird unsicherer und volatiler, die Konsumnachfrage sinkt und die Wirtschaftspolitik verliert an Handlungsspielraum (Marterbauer, 2011). Zudem ist hohe Ungleichheit mit einer Verschwendung von Humanressourcen verbunden, da ein beträchtlicher Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung arbeitslos bzw. in schlecht bezahlten, gering qualifizierten Jobs gefangen ist.

Auf politischer Ebene entsteht durch hohe Ungleichheit in der Vermögensverteilung die Gefahr, dass populistische und protektionistische Stimmungen geschürt werden und die politische Macht in den Händen einer kleinen Elite von reichen BürgerInnen konzentriert wird (OECD, 2008).

Der negative Zusammenhang zwischen steigender Ungleichheit und Wirtschaftswachstum wird auch durch zahlreiche Studien zur derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise gestützt. Ökonomen wie Fitoussi und Stiglitz (2009), Rajan (2011), sowie van Treeck und Sturn (2012) räumen der Zunahme der Einkommensungleichheit neben anderen Gründen (wie dem Abbau von Regulierungen am Finanzsektor) eine entscheidende Rolle bei den Ursachen der Krise ein. Durch diese Forschungsarbeiten hat die Rolle einer gerechten Einkommens- und Arbeitsverteilung als wichtiger Bestandteil einer funktionierenden Wirtschaft wieder zunehmend an Relevanz gewonnen. Zwar wiesen schon frühere Krisentheorien, wie die Unterkonsumptionstheorie zu Beginn des vorigen Jahrhunderts, die auch im Keynesianismus eine große Rolle spielte, auf die Gefahr von Krisen aufgrund von unzureichender Kaufkraft der breiten Bevölkerungsschicht hin. Oftmals wurde Verteilungsgerechtigkeit jedoch schlicht aus einer „Gerechtigkeitsperspektive“ heraus angestrebt, wie beispielsweise bei Rawls' „Theorie der Gerechtigkeit“ (1993). Nichtsdestotrotz ist es selbstverständlich weiterhin sinnvoll, soziale Gerechtigkeit als normativen Wert anzusehen, der in einer Gesellschaft ungeachtet möglicher positiver oder negativer Wirtschaftsauswirkungen angestrebt werden sollte.

Einfluss auf das Wachstum hat auch die Lohnpolitik, die nicht nur als Aspekt der Beschäftigungs-, sondern aufgrund ihrer Wirkung auf die Einkommensverteilung auch als Teil der Verteilungspolitik betrachtet werden muss.

Grundsätzlich haben Löhne eine doppelte Funktion. Einerseits stellen sie Kosten für die Unternehmen dar und beeinflussen damit die Wettbewerbsfähigkeit und die Investitionstätigkeit, andererseits bestimmen sie das Einkommen der Beschäftigten und somit in weiterer Folge auch die Konsumnachfrage der privaten Haushalte. Basierend auf dieser Doppelrolle kann zwischen **profitgetriebenem Wachstum**, das von Exporten und Investitionen getragen wird, und **lohngetriebenem Wachstum**, in dem das Konsumwachstum dominiert, unterschieden werden. Ob das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft durch Profite oder Löhne angetrieben wird, ist letztendlich eine empirische Frage.

Ederer (2008) zufolge fand in Österreich im Zuge der Globalisierung ein Wandel von einem ursprünglich lohngetriebenen zu einem zunehmend profitgetriebenen Nachfrageregime statt. Dies impliziert, dass eine zurückhaltende Lohnpolitik, bei der die Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätswachstums liegen und somit zu einer kontinuierlich sinkenden Lohnquote führen (siehe auch Kapitel 3), sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken. Dieser Effekt lässt sich vor allem in kleinen, offenen Volkswirtschaften realisieren und war während der letzten drei Jahrzehnte auch in Österreich zu beobachten. Diese Strategie ist jedoch nur erfolgsversprechend, wenn andere Länder nicht ebenso handeln. In diesem Fall würde es zu einem Lohnsenkungswettbewerb kommen, der sich am Ende negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die verminderte Konsumnachfrage ausgelöst durch nur moderat steigende Löhne ausreicht, die durch Produktivitätssteigerungen erhöhte Produktionsmenge zu verkaufen. Dieser Ausfall der inländischen Nachfrage kann nur durch steigende Auslandsnachfrage kompensiert werden.

Für die EU würde in diesem Zusammenhang eine **koordinierte Lohnpolitik** eine gute Lösung darstellen, welche **Lohnsteigerungen im Ausmaß der Produktivitätsfortschritte vorsieht** (siehe auch Kapitel 7.2). Dies würde sich insgesamt positiv auf das Wachstum in allen Ländern auswirken.

Auch BefürworterInnen eines „Green New Deals“ sehen die Lösung für die schwache Lohnentwicklung der vergangenen Jahre in einem Übergang zu einem lohngetriebenen Wachstum: durch Lohnerhöhungen soll die Binnennachfrage zunehmen und gemeinsam mit einer reformierten Steuer- und Fiskalpolitik einen stabilen Aufschwung ermöglichen. Für das wachstumskritische Lager hingegen, welches die Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wachstum als unmöglich erachtet, ist die Erhöhung der Löhne und damit der Nachfrage nicht mit dem ökologischen Ziel der Ressourcenschonung vereinbar (Mahnkopf, 2013).

5 Ist die aktuelle Verteilungspolitik auch in einer sich wandelnden Wirtschaft sinnvoll oder werden neue Ansätze benötigt?

Durch verteilungspolitische Maßnahmen kommt dem Staat eine wesentliche Rolle zu, wenn es um die gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen geht. Dies wird auch deutlich an der Tatsache, dass die durch den Markt generierten **Primäreinkommen** (Markteinkommen) **generell ungleicher verteilt sind als die Sekundäreinkommen** (Einkommen nach Berücksichtigung von Abgaben und Sozialleistungen).

In der Eurozone kam es durch öffentliche Umverteilungsprozesse zu einer Verringerung des Gini-Koeffizienten von 0,419 bei den Primäreinkommen auf 0,296 (-27,8%) bei den Sekundäreinkommen (Werte für 2008). Die Umverteilungswirkung durch Steuern und Transfers unterscheidet sich jedoch maßgeblich zwischen den Mitgliedsstaaten, wobei diese in Österreich mit -35,7% überdurchschnittlich hoch ist (BMASK, 2012). Während bei der Verteilung der Markteinkommen die Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten bei 0,46 (Statistik Austria, 2009b) liegt, erreichte dieser Koeffizient bei den verfügbaren Einkommen (sekundäre Einkommensverteilung) im Jahr 2008 einen Wert von 0,26, und nahm somit im OECD-Vergleich den dritten Rang ein (OECD, 2011).

Die Bedeutung des Staates hinsichtlich Umverteilung hängt maßgeblich von der Markteinkommensverteilung ab. Entspricht diese schon weitgehend den gewünschten Vorstellungen, spielt staatliche Umverteilungspolitik eine eher geringere Rolle.

Steuern und Transferleistungen führen dazu, dass sich die Ungleichheit zwischen Primär- und Sekundäreinkommen in den OECD-Ländern durchschnittlich um ein Drittel verringert. Öffentliche Sachleistungen (z.B. in den Bereichen Bildung oder Gesundheit) führen zu einer weiteren Verminderung von Ungleichheit (OECD, 2008). In Österreich geht die **umverteilende Wirkung hauptsächlich von den Sozialausgaben** aus, die den unteren Einkommenschichten in überproportionalem Verhältnis zugutekommen (Guger et al., 2009; BMASK, 2012). Trotz der progressiven Lohn- und Einkommenssteuer hat das österreichische Steuer- und Abgabensystem (also die Staatseinnahmen) kaum eine umverteilende Wirkung. Dafür verantwortlich sind regressive Elemente wie indirekte Steuern, die Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Höchstbeitragsgrundlage und die geringe Besteuerung von Vermögen und Besitzeinkommen. Daher ist der Anteil an Steuern und Abgaben auch bei allen Einkommensschichten ähnlich hoch (37% im ersten und 40% im zehnten Dezil).

Nach Einkommensart (funktionelle Einkommensverteilung) ist die Steuer- und Abgabenlast in Österreich jedoch sehr unterschiedlich. Während die Vermögensbesteuerung mit einem Anteil von 1,3% am gesamten Steueraufkommen im Jahr 2010 (OECD-Schnitt: 5,5%) sehr moderat ausfällt, ist die Abgabenlast auf Arbeit (rund 48%) sehr hoch und liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt (ca. 35%) (OECD, 2012).

Aus dieser Entwicklung wird deutlich, dass Gewinn- und Besitzeinkommen zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Während sie sich von 2000 bis 2008 um 60% erhöhten, stiegen die Lohneinkommen nur um die Hälfte. Die gewinn- und vermögensbezogenen Steuern (wie Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder Kapitalertragsteuer) sind seit 1990 sogar leicht gefallen. Umgekehrt wuchs die Lohnsteuer (Einkommenssteuer auf Löhne, Gehälter und Pensionen) deutlich stärker als die Löhne aller unselbständig Beschäftigten (AK Wien, 2009). Das Steuersystem wurde an diese Verschiebungen nicht angepasst.

Das **derzeitige System ist auf wachstumsstarke Zeiten ausgerichtet**, in denen die Einnahmen der öffentlichen Hand auf Grund des teils linearen (Mehrwertsteuer) und teils progressiven Steuersystems (Einkommenssteuer) (über-)proportional ansteigen und die Ausgaben im besten Fall durch geringere Arbeitslosigkeit sinken. Durch die „kalte Progression“ (verursacht durch Wachstum und Inflation) rutschen immer breitere SteuerzahlerInnengruppen in die Bereiche höherer Steuersätze. Für Jahre mit anhaltender Wachstumsschwäche ist das derzeitige Steuersystem jedoch schlecht gewappnet.

Unter der Annahme abnehmender Wachstumsraten des BIPs lässt sich vermuten, dass die Einkommen eher stagnieren oder abnehmen werden, was zu einer geringeren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage für untere und mittlere Einkommen sowie zu einem höheren Armutsniveau führen kann. Die Einkommens- und Vermögensunterschiede zwischen ärmeren und reicheren Haushalten könnten in wachstumsschwachen Zeiten sogar noch zunehmen.

Außerdem würden sich infolge des geringeren Wirtschaftswachstums die Steuereinnahmen reduzieren, wodurch dem Staat weniger Mittel zur Umverteilung zur Verfügung stünden. Sowohl die direkten als auch die indirekten Steuereinnahmen wären betroffen. Wird der Konsum reduziert, sinkt die Bemessungsgrundlage der indirekten Steuern (Umsatzsteuer und andere Gütersteuern). Ebenso sind die Einkommensteuern von einer möglichen zurückgehenden Beschäftigung betroffen.

Die Wachstumsschwächeszenarien von Stocker et al. (2011) zeigen, dass sich bei anhaltender Wachstumsschwäche der öffentliche Schuldenstand Österreichs erhöht. Eine Wachstumsschwäche ist gleichbedeutend mit einem verhaltenen Anstieg der Produktion. Dadurch verkleinert sich die Steuerbemessungsgrundlage und somit die Steuereinnahmen des Staates.

Dies verdeutlicht, dass die Wachstumsabhängigkeit der derzeitigen Verteilungspolitik unter sich wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein Schwachpunkt ist.

Die umfassende Studie von Wilkinson und Pickett (2009) belegt, dass eine gerechte Verteilung wesentlich zur Lebensqualität in einer Gesellschaft beiträgt. Der seelische und physische Gesundheitszustand, die schulischen Leistungen sowie die Chancengleichheit sind in egalitären Gesellschaften höher als in ungleichen. Zudem kann gezeigt werden, dass Jugendschwangerschaften und Kriminalität in gleicheren Gesellschaften weniger oft vorkommen.

Dies zeigt, dass Verteilungsgerechtigkeit eine zentrale Komponente für das Wohlbefinden und die ökonomische Stabilität einer Gesellschaft darstellt. Die aktuelle Verteilungspolitik ist nicht für längere Perioden der Wachstumsschwäche gewappnet. Daher brauchen wir neue Ansätze, die Verteilungsgerechtigkeit von Wachstum entkoppeln.

6 Wie könnte Verteilungspolitik gestaltet werden, um mit den verschärften Rahmenbedingungen umgehen zu können?

Österreich wird auch noch in den nächsten Jahren mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise konfrontiert sein, sowohl in Bezug auf inländische Belange, (z.B. schwächelnde Wirtschaft), als auch in Hinsicht auf Einflüsse aus dem EU-Raum (z.B. höhere Mobilität der Arbeitskräfte in den krisengebeutelten Südstaaten). Außerdem dürften in Folge des Klimawandels Extremwetterereignisse auch in Österreich häufiger werden. Diese Faktoren zusammen genommen könnten eine Situation von anhaltender Wachstumsschwäche begünstigen.

Unser derzeitiges Wirtschaftssystem ist auf Wachstum ausgerichtet. Wenn das Wachstum ausbleibt und keine verteilungspolitischen Gegenmaßnahmen gesetzt werden, steigt die Arbeitslosigkeit und die Schere zwischen Arm und Reich geht auseinander. In diesen Zeiten ist die Verteilungspolitik besonders gefragt und gefordert. Doch wie sollte diese ausgestaltet sein, um den sich ändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden?

Ein wesentliches Kriterium einer neuen Verteilungspolitik ist, dass sie sich **von der Wachstumsabhängigkeit löst**. Verteilungspolitik muss so gestaltet sein, dass auch in wachstumsschwachen Zeiten **genug Einkünfte** erzielt werden können, um durch die **Bereitstellung von Sozialleistungen sowie öffentlichen Gütern** eine gerechtere Verteilung zu erzielen.

Auch die Umsetzung einer **gerechten Verteilung von Arbeit** ist ein wesentlicher Faktor für eine Verteilungspolitik, die auch in wachstumsschwachen Zeiten erfolgreich ist. Eine Arbeitszeitverkürzung kann durch eine Verteilung von Arbeit auf mehr Köpfe dazu beitragen, mehr Menschen am Arbeitsprozess zu beteiligen. Daraus resultieren geringere Ausgaben für Arbeitslose, was zu einer Entlastung des Sozialsystems führt.

Eine solche Umverteilung von Arbeit würde auch eine **gerechtere Verteilung zwischen den Geschlechtern** begünstigen. Würde die normale Wochenarbeitszeit von derzeit ca. 40 Stunden reduziert werden, könnten sich einerseits Männer stärker an der Haus- und Erziehungsarbeit beteiligen, andererseits würde dies Frauen die Möglichkeit bieten, aus der Teilzeitalle auszutreten. Dies würde auch eine Annäherung der Einkommen zwischen den Geschlechtern unterstützen, welche noch immer beträchtlich auseinanderklaffen. So erreichten in Österreich laut Statistik Austria⁵ im Jahr 2011 die mittleren Bruttojahreseinkommen von Frauen (durchschnittlich 18.549 EUR) nur 60% jener von Männern (durchschnittlich 30.690 EUR).⁶

Dabei ist allerdings die zentrale Rolle von Einkommensungleichheiten zu beachten: Einerseits können sich in Ländern mit sehr ungleicher Einkommensverteilung viele Menschen Arbeitszeitverkürzungen schlicht und einfach nicht leisten. Andererseits führen Einkom-

⁵ Siehe http://www.statistik.gv.at/web_de/statistiken/soziales/personen-einkommen/jaehrliche_personen_einkommen/index.html

⁶ Diese Zahlen beinhalten auch Teilzeitbeschäftigte. Berücksichtigt man nur Vollzeitbeschäftigung, so beläuft sich der Einkommensanteil der Frauen am mittleren Einkommen der Männer auf 81% (Statistik Austria).

mensungleichheiten auch dazu, dass viele Menschen versuchen, ihren Status zu halten, indem sie länger arbeiten. In Ländern mit hoher Einkommensungleichheiten sind daher die Arbeitszeiten besonders lange (Bowles und Park, 2004). Die **Reduzierung von Einkommensungleichheiten** dürfte daher ein wichtiger **Schlüssel zu Arbeitszeitverkürzungen** darstellen.

Conclusio: Den verschärften Rahmenbedingungen kann nur mit einer Verteilungspolitik begegnet werden, die von Wachstum losgelöst ist. Des Weiteren ist eine Arbeitszeitverkürzung in Kombination mit starker Umverteilung wesentlich, um möglichst vielen Menschen die Teilnahme am Erwerbsarbeitsleben zu ermöglichen.

7 Welche politische Rahmenbedingungen und Maßnahmen erscheinen geeignet, um Verteilungsgerechtigkeit herzustellen?

In wachstumsschwachen Zeiten ist es entscheidend, bereits vorhandene Ressourcen grundlegend umzuverteilen. Dabei gilt es, bei Einkommen (Löhnen UND Gewinnen), Vermögen, dem Faktor Arbeit, wie auch bei der Bereitstellung von öffentlichen und privaten Gütern und allgemein bei einer Veränderung von Machtverhältnissen anzusetzen.

In diesem Kapitel werden erste Reformvorschläge beschrieben, die von den beteiligten ExpertInnen im Zuge der beiden Workshops diskutiert wurden.

7.1 Reform des Steuersystems

Zentrale Ansatzpunkte aktiver Verteilungspolitik liegen im staatlichen Steuersystem sowie in der Bereitstellung sozialer Transfers (siehe Kapitel 7.2). Während in Österreich von den Sozialausgaben eine Umverteilung hin zu unteren Einkommensschichten ausgeht, wirkt das Abgabensystem unter Einbeziehung von Vermögenseinkommen insgesamt regressiv. Somit ergeben sich erhebliche Umverteilungspotenziale durch eine **Reformierung des Steuersystems**.

In diesem Kapitel wird kurz angeführt, welche Reformoptionen in Frage kommen, ohne gezielt auf Finanzierungserfordernisse einzugehen. In Kapitel 8.1 wird dann erläutert, wie die Reform des Steuer- und Abgabensystems zur Finanzierung der Verteilungspolitik in wachstumsschwachen Zeiten beitragen kann.

Zum einen wäre es sinnvoll, die **Einkommenssteuern** zu reformieren, ohne dabei jedoch das Aufkommen zu senken. Dies könnte beispielsweise durch die Abschaffung bzw. Umwandlung steuerlicher Begünstigungen (Kinderfreibetrag, Förderung privater Pensionsvorsorge), von denen vor allem SpitzenverdienerInnen profitieren, erzielt werden. Zu diskutieren wäre auch die Anhebung des Spitzensteuersatzes bzw. die Einführung eines zusätzlichen höheren Spitzensteuersatzes.

Aus verteilungspolitischer Sicht ist zu bedenken, dass **Verbrauchssteuern** eine starke regressive Wirkung haben, da untere Einkommensgruppen einen verhältnismäßig höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Konsum ausgeben müssen.

Beträchtliche Umverteilungswirkungen würden sich aus der verstärkten **Besteuerung von Vermögen** ergeben. Angesichts der extremen Konzentration und der enormen Vermögensbestände ließen sich in Österreich auch durch einen sehr niedrigen Steuersatz relativ hohe Staatseinnahmen lukrieren, die wiederum für den Ausbau des Sozialstaats verwendet werden könnten. Dadurch würde sich eine doppelte Umverteilungswirkung ergeben; zudem könnte auch der Faktor Arbeit entlastet werden. Während Leistungseinkommen aus Arbeit progressiv besteuert werden, unterliegen Einkommen aus Vermögen meist einem festen Steuersatz

von 25% (gilt für Einkünfte aus Kapitalvermögen, Veräußerungen von Wertpapieren und Grundstücken, Gewinnentnahmen aus Unternehmensbeteiligungen; ausgenommen sind Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung). Die deutlich höhere Besteuerung von Einkommen aus Arbeit im Vergleich zu leistungslosen Vermögenseinkommen entspricht nicht dem Prinzip der Leistungsfähigkeit⁷ und trägt zur Abschwächung der progressiven Wirkung des Steuersystems bei, da Vermögenseinkommen sehr stark am oberen Rand der Einkommensverteilung konzentriert sind (Humer et al., 2014). Neben einer allgemeinen Vermögenssteuer hätte auch die Wiedereinführung der Erbschaftssteuer erhebliches Umverteilungspotenzial. Da Erbschaften noch ungleicher verteilt sind als andere Vermögenskomponenten oder das Einkommen (siehe Marterbauer, 2011), wäre die Umverteilungswirkung sehr hoch und würde einen wesentlichen Beitrag zu einer höheren Chancengleichheit zwischen Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten leisten. Durch Freibeträge könnten kleine Erbschaften geschützt werden.

Weitere Ansatzpunkte eines verteilungssensiblen Steuersystems liegen in der Erhöhung der Grundsteuer, der Ausweitung der Steuerpflicht von Veräußerungsgewinnen, oder der Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Diese Maßnahmen sind auch in Verbindung mit einer Finanzmarktregulierung zu sehen.

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass durch die Nichtberücksichtigung imputierter Mieten⁸ das Steuersystem insgesamt regressiver wirkt als gewöhnlich angenommen wird. Dieses aus selbstgenutztem Wohneigentum entstehende Einkommen unterliegt im Gegensatz zu Wohnungsmieten keiner Besteuerung und ist in Österreich sehr ungleich verteilt; so beträgt das 90/10-Verhältnis, welches den Faktor angibt, um welchen das Einkommen der reichsten 10% jenes der untersten 10% übersteigt, 7,66 (Humer et al., 2014).

Alle genannten Reformvorschläge sollten in eine umfassende **sozial-ökologische Fiskalreform** Eingang finden (siehe Kapitel 8.1).

7.2 Bereitstellung von öffentlichen Gütern

Neben dem Steuersystem wohnt auch den Staatsausgaben erhebliches Verteilungspotential inne. Die Sozialausgaben wirken in Österreich zwar im Gesamten progressiv, die Umverteilungswirkung könnte jedoch durch verschiedene Maßnahmen noch verstärkt werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich sozialer Dienstleistungen, welcher in Österreich ca. 30% der gesamten Sozialausgaben ausmachen (BMASK, 2012).

Von der österreichischen Familienförderung beispielsweise, die hauptsächlich auf Geldleistungen basiert, geht insgesamt eine starke vertikale Umverteilungswirkung aus. Defizite ergeben sich jedoch in der Bekämpfung der Armutsgefährdung von AlleinerzieherInnen und

⁷ Unter dem Begriff der Leistungsfähigkeit versteht man, dass sich die Steuer an der Zahlungsfähigkeit der Person orientieren soll.

⁸ Imputierte Mieten stellen den Gegenwert von selbstgenutztem Wohnraum dar.

Mehrkindfamilien. Diesem Problem könnte durch einen stärkeren Ausbau öffentlicher Betreuungsinfrastrukturen entgegengewirkt werden (Guger et al., 2009).

Auch eine Reformierung der Wohnbauförderung könnte zu einer höheren Umverteilungswirkung beitragen. Im Bereich der Objektförderung, welche hauptsächlich Wohnbauförderungsdarlehen sowie Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst, kann von einer Umverteilung eher zugunsten der oberen Einkommensschichten ausgegangen werden. Diese regressive Wirkung ergibt sich einerseits daraus, dass die Errichtung eines Eigenheims die Verfügbarkeit von Eigenanteilen voraussetzt, andererseits existiert aufgrund der großzügigen Einkommensgrenzen kaum eine Deckelung nach oben hin. Durch die Schaffung eines größeren Wohnangebots und damit niedrigeren Mieten dürften indirekt jedoch auch niedrigere Einkommensschichten von der Objektförderung profitieren (ebd).

Diese Beispiele veranschaulichen, dass öffentliche Güter stärker auf ihre jeweilige Verteilungswirkung hin untersucht werden sollten, um die Staatsausgaben in jenen Bereichen zu erhöhen, in denen es um die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen geht.

Gerade in Zeiten, in denen nicht genug Arbeitsplätze vorhanden sind, sollte eine garantierte **materielle Grundversorgung** für alle gewährleistet werden. Bildung, Wohnen, Mobilität und Gesundheit soll allen zugänglich und besonders auch für Menschen ohne Erwerbsarbeit erschwinglich sein, um ein freies und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen.

Hier spielt vor allem der soziale Wohnbau eine wichtige Rolle. Sind Menschen nicht dazu gezwungen, Kredite für den Eigenheimbau aufzunehmen, fällt das Finanzierungsrisiko für einzelne Haushalte weg. Dies wirkt sich wiederum stabilisierend auf das gesamte Wirtschaftssystem aus. Einem Workshopteilnehmer zufolge ist einer der Gründe, weshalb Österreich die Wirtschaftskrise relativ gut überstanden hat, in den vergleichsweise günstigen Mieten zu sehen. Anhand des sozialen Wohnbaus kann auch verdeutlicht werden, welche Synergieeffekte verteilungspolitische und ökologische Zielsetzungen aufweisen (siehe auch Kapitel 10).

Die garantierte materielle Grundversorgung ist jedoch nicht mit dem Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens gleichzusetzen. Es handelt sich vielmehr um eine bedarfsorientierte Gewährung staatlicher Leistungen, gekoppelt mit einem qualitativ hochwertigen Angebot an öffentlichen Gütern. Beim bedingungslosen Grundeinkommen hingegen, gewährt der Staat jeder Bürgerin bzw. jedem Bürger, unabhängig von der wirtschaftlichen Situation, eine finanzielle Zuwendung. Ohne die konkrete Ausgestaltung und Finanzierbarkeit zu beleuchten bzw. dessen Sinnhaftigkeit zu hinterfragen, wird das bedingungslose Grundeinkommen an dieser Stelle nicht weiter diskutiert. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass es die Gefahr birgt, die Umverteilung von unten nach oben zu begünstigen (Kraus, 2007).

Im Zusammenhang der Bereitstellung öffentlicher Güter ist auch das **Konzept der Referenzbudgets** interessant. Anstatt der Einkommenslagen in einer Gesellschaft wird betrachtet, was Haushalte benötigen, um in ihrem sozialen Milieu ein voll integriertes Leben führen zu können. Es geht dabei nicht so sehr um Statuserhalt/-gewinn, sondern ob zentrale Güter (z.B. Bildung, Wohnraum, Transport) öffentlich oder privat bereitgestellt werden. Dadurch ergibt sich eine neue Verteilungsdimension – der Bereich des öffentlichen Vermögens.

Auch ist die **asymmetrische Mittelverteilung in der öffentlichen Leistungserbringung** ein vielversprechender Ansatz. Dabei geht es darum, in Problemregionen gezielt zu fördern.

Außerdem wird abschließend darauf hingewiesen, dass die Bereitstellung von öffentlichen Gütern auch mit vielen Arbeitsplätzen verbunden ist, die sich wiederum positiv auf die Beschäftigung und die Verteilungsgerechtigkeit auswirken.

7.3 Umverteilung der Primäreinkommen

Bei der Veränderung der Einkommensverteilung gilt es, nicht nur über staatliche Umverteilung die Sekundäreinkommen anzugleichen, sondern auch die **Primäreinkommen⁹ direkt zu beeinflussen**. Auch hier spielt der Staat eine entscheidende Rolle, da er durch die Sicherstellung von Privateigentum und Marktsystem auch die Primärverteilung beeinflusst. Je ungleicher diese ist, desto weniger profitiert die Bevölkerung schließlich von staatlichen Umverteilungsmaßnahmen.

Von den WorkshopteilnehmerInnen wurde auch eingebracht, dass die Macht der Gewerkschaften gestärkt werden müsste, um eine gleichere Primärverteilung zu erzielen.

Da die Finanzierung der Staatsausgaben in wachstumsschwachen Zeiten eine große Herausforderung darstellt, ist die Erhöhung von Primäreinkommen für jene Personen, die trotz Vollzeitbeschäftigung nicht mit ihrem Einkommen auskommen können, eine sinnvoll erscheinende Variante. Beispielsweise könnte die Festsetzung eines branchenübergreifenden **Mindestlohns** dazu beitragen, die Einkommensschere zu verringern.

Zusätzlich wäre es auch möglich, die **Höchsteinkommen zu beschränken**. Ein demensprechender Vorschlag findet sich beispielsweise in der Gemeinwohlökonomie, wonach das Maximal-Einkommen auf beispielsweise das Zehnfache des gesetzlichen Mindestlohns begrenzt werden soll (Felber, 2012). In der Schweiz lancierte die Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne“, die forderte, dass der höchste Lohn in einem Unternehmen nicht mehr als das 12-fache des niedrigsten Lohns ausmachen darf, oder wie im Originaltext formuliert, dass „niemand in einem Jahr weniger verdient als der bestbezahlte Manager im gleichen Unternehmen in einem Monat“.¹⁰

Des Weiteren kann eine **koordinierte Lohnpolitik in der EU** zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen. Mit dem Blick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde in den letzten Jahren in Österreich zunehmend versucht, die Lohnkosten gering zu halten. Löhne müssen aber auch als Einkommen betrachtet werden und tragen über eine gesteigerte Konsumnachfrage zu Beschäftigung und Wachstum bei (siehe auch Doppelfunktion der Löhne weiter oben). Ederer (2008) plädiert daher gegen die wirtschaftspolitische Ausrichtung am kurzfristigen Wettbewerbsvorteil und für eine innerhalb der EU koordinierte, expansive Lohnpolitik.

⁹ Primäreinkommen sind jene Markteinkommen, die vor Abzug von Steuern und Abgaben und vor Erhalt von Transferleistungen erzielt werden.

¹⁰ Siehe <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25445.pdf>.

7.4 Umverteilung der Arbeit / Arbeitszeitverkürzung

Sowohl in wachstumsstarken als auch in wachstumsschwachen Jahren ist eine **gleichmäßigere Verteilung von Arbeit** ein wichtiger Aspekt von Verteilungsgerechtigkeit. Eine Reduktion der Arbeitszeit kann dabei neben einer Ausweitung der Beschäftigung auch zu einer Erhöhung der Lebensqualität führen.¹¹

Einer zentralen ökonomischen These zufolge führt Wirtschaftswachstum zu mehr Arbeitsplätzen. Dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall. In Jahren mit geringem oder negativem Wachstum ist die Situation zusätzlich verschärft. Dies legt nahe, dass sowohl in wachstumsstarken als auch in wachstumsschwachen Zeiten alternative Strategien für eine gerechte Verteilung von Arbeit gesucht werden müssen. Ein wesentlicher Ansatz ist, die bestehende Arbeit auf mehr Menschen zu verteilen. Eine **Reduktion der Arbeitszeit** hat das Potenzial, die Beschäftigung zu stabilisieren oder sogar neue Jobs zu schaffen, wenn die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität konstant gehalten wird.

Wie sollte eine Arbeitszeitverkürzung erreicht werden?

Maßnahmen zur Reduktion von langen Arbeitszeiten können sich sowohl auf die gesetzliche und kollektivvertragliche Regulierung der Arbeitszeit als auch auf die Veränderung der betrieblichen Praxis beziehen.

Das 40-Stunden-Arbeitsmodell, das aus dem Industriezeitalter stammt, wird mehr und mehr in Frage gestellt. Es existieren zahlreiche wissenschaftliche Beiträge, die sich mit der mehr oder weniger starken Reduktion der Arbeitszeit bzw. einer generellen Änderung der Arbeitsverteilung auseinandersetzen. Die new economic foundation (nef, 2010), ein Think-Tank in London, empfiehlt beispielsweise eine 21-Stunden-Woche, um Probleme wie Arbeitslosigkeit, Umweltprobleme, geringe Lebensqualität, Ungleichheit und geringe Freizeit zu adressieren und zu überwinden.

Die im Modell der „Halbtagsgesellschaft“ (Schaffer und Stahmer, 2005; 2006) vorgeschlagene Reduktion der Erwerbsarbeitszeiten auf 1000 Jahresarbeitsstunden (zum Vergleich: In Österreich betrug im Jahr 2011 laut Statistik Austria (2012) die durchschnittliche Jahresarbeitszeit von Frauen 1.465 Stunden, jene von Männern 1.924 Stunden) zielt nicht nur auf eine bessere Verteilung der bezahlten, sondern auch der unbezahlten Arbeit ab. Das Ausmaß ist so gewählt, dass Männer und Frauen tatsächlich jeweils die Hälfte ihrer Zeit für unbezahlte und bezahlte Arbeit zur Verfügung haben und sich entsprechend auch bei der Kinderbetreuung mit gleichen Anteilen beteiligen können. Durch die geringere individuelle Erwerbsarbeitszeit wäre es möglich, alle Erwerbsfähigen und -willigen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die unbezahlte Arbeit besser zwischen Frauen und Männern aufzuteilen. Die Halbtagsgesellschaft ist somit als ein Gegenentwurf zu den vorherrschenden Bestrebungen zu verstehen, die zukünftige Entwicklung allein ökonomischen Maßnahmen und Prioritäten anzuvertrauen.

¹¹ Die Umverteilung der Arbeit wurde bereits im Policy Paper „Wachstum und Arbeit“ eingehend diskutiert.

In Österreich plädiert die Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA)¹² für eine 30-Stunden-Woche für Frauen und Männer. Durch dieses neue Vollarbeitszeitmaß soll die Gefahr vermieden werden, dass einerseits kurze Teilzeit-, und andererseits überlange Vollzeitarbeitsverhältnisse zunehmen.

Die genannten Beispiele zielen darauf ab, die **Wochenarbeitszeit gesetzlich und kollektivvertraglich radikal zu verkürzen**.

In Österreich beispielsweise kam es zu Beginn der 1970er Jahre – einer Phase mit hohem Produktivitätswachstum – durch die gesetzliche Einführung der 40-Stunden-Woche und der Verdoppelung des Urlaubsanspruches zu einer umfassenden Arbeitszeitverkürzung (Marterbauer, 2011). Generell mündeten die Produktivitätsfortschritte der Vergangenheit jedoch zum größten Teil in höheren Löhnen.

Im Jahr 2009 betrug die durchschnittliche wöchentliche Normalarbeitszeit in Österreich 38,2 Stunden pro Woche, wobei Männer mit 42,5 Stunden deutlich mehr als Frauen (33,1 Stunden) arbeiteten. Vollzeitbeschäftigte haben im Jahr 2009 durchschnittlich 44,1 Stunden pro Woche gearbeitet und befinden sich damit im europäischen Spitzenfeld. In den letzten Jahren war – nicht zuletzt aufgrund der gesetzlich festgelegten Möglichkeiten zu vermehrter Arbeitszeitflexibilisierung – ein Trend zur Verlängerung der Vollzeitbeschäftigung zu erkennen: während die wöchentliche Arbeitszeit Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre noch bei ca. 42 Stunden lag, hat sich diese in den letzten Jahren auf über 44 Stunden eingependelt (Statistik Austria, 2010).

Einer der Gründe, weshalb kürzere Arbeitszeiten nur zu einem beschränkten Ausmaß realisiert wurden, mag darin begründet sein, dass einige vormals im Haushalt angesiedelte Tätigkeiten in den privatwirtschaftlichen Bereich verlagert wurden. Eine Diskussion über Arbeitszeitverkürzungen ist deshalb auch immer mit der Frage verknüpft, wie Reproduktionsarbeit (siehe etwas weiter unten) geleistet werden soll.

Zum derzeitigen Zeitpunkt erscheint eine radikale Verkürzung der Wochenarbeitszeit politisch nicht durchsetzbar zu sein. Sie erfordert eine längere Zeitperspektive; eine schrittweise Anpassung (beispielsweise auf 35 Stunden) wäre allerdings überlegenswert, gemeinsam mit anderen begleitenden Maßnahmen, die ebenfalls darauf abzielen, die Arbeitszeiten zu verkürzen.

Eine Arbeitszeitverkürzung kann neben der Verkürzung der Wochenarbeitszeit nämlich auch über den **Abbau von Überstunden**, eine **Ausweitung der Karenzzeiten** (für Weiterbildung, Kinderbetreuung und Pflege) oder eine **Verlängerung des Erholungsurlaubes** erreicht werden. Durch diese Maßnahmen ist es auch möglich, die Lebensarbeitszeit besser an die herrschende Lebenssituation anzupassen.

Flexible Arbeitszeitmodelle (Gleitzeit, Teilzeit, Altersteilzeit, Arbeitszeitkonten, Jobsharing etc.) können ebenfalls dazu beitragen, die Arbeit stärker auf individuelle Ansprüche auszu-

¹² Siehe Interview des wissenschaftlichen Leiter des FORBA, Jörg Flecker (http://www.oegb.at/servlet/ContentServer?pagename=S06/Page/Index&n=S06_0.a&cid=1380312014742)

richten. Sie bieten den ArbeitnehmerInnen die Chance, mehr Zeitwohlstand bzw. mehr Zeitsouveränität zu genießen, wodurch Tätigkeiten im Zuge der Nichterwerbsarbeit besser in den Lebensablauf integriert werden könnten. Die Flexibilisierung der Erwerbsarbeit führt aber nur dann zu mehr Zeitsouveränität und höherer Lebensqualität, wenn die Arbeitszeiten in Einklang mit lebensphasenspezifischen Bedürfnissen der ArbeitnehmerInnen stehen (Hans-Böckler-Stiftung, 2000). Daher ist das Mitspracherecht der ArbeitnehmerInnen und ihrer VertreterInnen bei der Ausgestaltung der konkreten Arbeitszeiten bedeutend. Die Aufgabe des Staates in diesem Kontext ist es, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Entwicklung und Umsetzung solcher Modelle auf kollektivvertraglicher Ebene zu ermöglichen.

Es muss beachtet werden, dass kürzere Arbeitszeiten nicht nur zu einer Ausweitung der Beschäftigung, sondern auch zu höherer Arbeitsproduktivität führen. Empirische Studien (z.B. Bosch, 1998; Flecker et al., 2001; Baumgartner et al., 2001) zeigen, dass sich die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen zwischen 25% und 70% bewegen, je nachdem, in welchem Ausmaß die Arbeitsintensivierung und andere Formen induzierter Produktivitätssteigerung die Beschäftigungswirksamkeit hemmen.

Eng damit verbunden ist die Frage, ob die Arbeitszeitverkürzung **mit vollem, teilweisem oder ohne Lohnausgleich** erfolgen soll (siehe auch Stocker et al., 2011). Vielfach wird dafür plädiert, die **Löhne im Ausmaß der Produktivitätssteigerung**, die durch die Arbeitszeitverkürzung entsteht, **zu erhöhen**. Da bei dieser Variante die Lohnstückkosten unverändert bleiben, spricht man von einer kostenneutralen Arbeitszeitverkürzung. Eine Studie des WIFO auf Basis der Erfahrungen der 1970er Jahre (Baumgartner et al., 2001) berechnet den gesamtwirtschaftlichen Effekt einer kostenneutralen Arbeitszeitverkürzung um 10%. Unter dieser Annahme führt eine Reduktion der Arbeitszeit um 10% zu einem Anstieg der Beschäftigung um 130.000 Personen (bzw. 4%) und zu einem Rückgang der Arbeitslosen um 80.000 Personen. Die Arbeitsproduktivität und somit auch die Stundenlöhne steigen um 7%; hingegen sinken wegen der Arbeitszeitreduktion die Monatslöhne um 4%. Somit führt nach diesem Modell eine 10%ige Arbeitszeitreduktion zu einem Lohnrückgang von 4% bei einem Zeitgewinn von 10%. Gesamtwirtschaftlich kann die Beschäftigung ausgeweitet werden.

Diese Ergebnisse werden durch eine Studie von Stocker et al. (2011) unterstrichen, welche analysiert, wie sich die Umsetzung einer Arbeitszeitverkürzung in einem wachstumsschwachen Umfeld auswirkt. Eine 10%ige Arbeitszeitverkürzung stellt dabei eines der Instrumente eines umfassenderen Maßnahmenpakets dar, welches außerdem eine öko-soziale Abgabenreform, den Abbau von umweltkontraproduktiven Subventionen und die Förderung der Dienstleistungsnachfrage privater Haushalte vorsieht. Die Analyse zeigt auf, dass sich durch die Arbeitszeitverkürzung in Zusammenhang mit weiteren Begleitmaßnahmen positive Beschäftigungseffekte ergeben.

Prinzipiell besteht auch die Möglichkeit, dass Produktivitätszuwächse in **höhere Gewinne anstatt höhere Löhne** fließen. Die Tatsache, dass sich die Einkommensverteilung in den letzten Jahrzehnten zu Ungunsten der Lohnquote entwickelt hat (s.o.), scheint diese Annahme zu unterstützen.

Bei der Umsetzung von Arbeitszeitverkürzungen muss auch beachtet werden, dass sich dadurch der Anreiz für Menschen erhöht, sich in **schattenwirtschaftlichen Aktivitäten** zu engagieren. Dieser Gefahr könnte teilweise dadurch begegnet werden, indem die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit reduziert wird.

Zusätzlich zur Umverteilung von Erwerbsarbeit selbst sollte über eine **Umverteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter informeller Arbeit** nachgedacht werden (Stocker und Hinterberger, 2010). Dies ist gerade im Kontext von Work-Life-Balance, Lebensqualität und Gendergleichheit ein wichtiges Thema. Unbezahlte Arbeit ist ein wesentlicher Grundstein für unser derzeitiges Wirtschafts- und Gesellschaftssystem und trägt entscheidend zum Funktionieren desselben bei. Eine Möglichkeit, um den hohen Anteil an unbezahlter Arbeit zu reduzieren, Einkommen gleichmäßiger zwischen den Geschlechtern zu verteilen und die betroffenen Personen sozial besser abzusichern (Unfall-, Krankenversicherung, eigenständige Pension, etc.), ist die **Formalisierung von unbezahlter Arbeit**.

Ebenso wichtig ist es, die **gesellschaftliche Anerkennung von informeller Arbeit** durch bewusstseinsbildende Maßnahmen und finanzielle Anreize (z.B. Väterkarenz) zu erhöhen. Ein Konzept zur Aufwertung von unbezahlter Arbeit stellt jenes der **Mischarbeit** dar, welches vom Wissenschaftszentrum Berlin entwickelt wurde. Dabei werden neben der Erwerbsarbeit auch Eigenarbeit (Haus- und Gartenarbeit), Versorgungsarbeit (Kinderbetreuung, Kranken- und Altenpflege) und Gemeinschaftsarbeit (unbezahlte Tätigkeiten in gemeinnützigen Vereinen, etc.) explizit berücksichtigt und als wesentlicher Beitrag zur Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft anerkannt (Brandl und Hildebrandt, 2002).

Wie bereits angesprochen, nimmt hinsichtlich der gerechten Verteilung der Arbeit auch die **Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern** eine zentrale Rolle ein. Die Maßnahmen zur Überwindung der Einkommensunterschiede reichen von der Einführung von Quotenregelungen, dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Umverteilung informeller Arbeit bis hin zu Gender Budgeting. Ein weiteres wichtiges Thema ist sozialer Ausgleich. Personen, die durch Krankheit oder Behinderung eingeschränkt sind, können durch einen erweiterten Arbeitsmarkt in den Arbeitsprozess integriert werden.

In diesem Zusammenhang ist auch der **Arbeitsbegriff** an sich, der bislang hauptsächlich mit Erwerbsarbeit gleichgesetzt wird, zu überdenken und auch die **Qualität der Arbeit** stärker zu berücksichtigen. Die Fragen nach der Qualität der Arbeit und deren Bedeutung für Menschen sind eng verbunden mit der Problematik, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nicht als Wohlstandsindikator betrachtet werden kann, da z.B. nicht-marktförmige Leistungen wie Sorgearbeit, freiwilliges Engagement oder auch die Qualität der Arbeit zwar wichtig für Wohlstand sind, sich jedoch nicht im BIP widerspiegeln.

Häufig wirken sich Effizienzsteigerungen, der wachsende Kostendruck und die Privatisierung öffentlicher Güter negativ auf die Beschäftigten aus (Verlust der Freude an der Arbeit, zu starke Stressbelastung, etc.). Basierend auf den Arbeiten der ILO (International Labour Orga-

nisation)¹³ werden daher Konzepte von guter, menschenwürdiger Arbeit ("decent work") entwickelt, bei denen nicht die Erwerbsarbeit an sich, sondern die Qualität der Arbeit im Vordergrund steht. Berücksichtigt werden in diesem Zusammenhang Themen wie Arbeits(platz)sicherheit, Einkommen und Sozialleistungen, Arbeitszeit und Work-Life-Balance, Geschlechtergerechtigkeit, Qualifikation und Arbeitszufriedenheit. Diese Konzepte sind auch in einer sich im Wandel begriffenen Gesellschaft stärker aufzugreifen, um die Qualität der Arbeit zu erhöhen bzw. zu sichern (Ax, 2009; Brand, 2012).

Conclusio: Tiefgreifende Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt, die eine gleichmäßigere Verteilung von (bezahlter und unbezahlter) Arbeit begünstigen, sind ein wichtiger Bestandteil, um Verteilungsgerechtigkeit in wachstumsschwachen Zeiten umzusetzen. Voraussetzung für die Umsetzung dürfte eine reduzierte Einkommensungleichheit sein. Bei den WorkshopteilnehmerInnen bestand weitgehend Einigkeit, dass eine Verkürzung der Arbeitszeit möglich und sinnvoll sei, sofern die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, die wiederum von einer Änderung der Machtverhältnisse abhängen, geändert werden.

7.5 Abbau von Informations-Assymetrien und Bewusstseinsbildung sowie Veränderung von Machtverhältnissen

Im Zuge der Gestaltung einer „neuen“ Verteilungspolitik ist es auch notwendig, die Zusammenhänge zwischen **Präferenzbildung**, bestehenden **ökonomischen Machtverhältnissen** sowie der Verteilung von Einkommen und Vermögen zu beleuchten und zu ändern.

Es kann davon ausgegangen werden, dass KonsumentInnen in ihrem Konsum nicht über vollkommene Wahlfreiheit verfügen, sondern durch ihr verfügbares Einkommen und durch endogenisierte Präferenzen eingeschränkt werden. Letzterer Begriff bezieht sich darauf, dass die Präferenzbildung nicht selbstbestimmt erfolgt, sondern über die Vermittlung von Informationen (hauptsächlich durch Werbung, darüber hinaus auch durch Informationen öffentlicher Instanzen oder NGOs). Dabei existieren starke Informationsasymmetrien zwischen KonsumentInnen auf der einen und ProduzentInnen auf der anderen Seite, welche zu einer starken Einschränkung der KonsumentInnensouveränität führen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Informationsasymmetrien durch ungleiche ökonomische Machtverhältnisse noch verstärkt werden (Altzinger, 2012).

Je ungleicher die Einkommens- und Vermögensverteilung, desto wichtiger wird der Konsum von statusrelevanten Gütern und Dienstleistungen, um sich gegenüber anderen Individuen abzugrenzen bzw. zu differenzieren. Geprägt wurde dieses Konzept erstmals von Thorstein Veblen (1899), der in seiner „Theory of the Leisure Class“ mit dem Begriff „**conspicuous consumption**“ den Konsum von Gütern und Dienstleistungen der Oberklasse mit dem

¹³ siehe <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.

Zweck, den eigenen sozialen Status darzustellen oder zu erhöhen, bezeichnet. In der Volkswirtschaftslehre wird mit dem Begriff „Veblen-Effekt“ das Phänomen bezeichnet, wonach sich die Nachfrage nach einem bestimmten Gut trotz steigender Preise erhöht. In diesem Zusammenhang kann auch gezeigt werden, dass sich KonsumentInnen hinsichtlich ihrer Konsumausgaben immer an jenen der nächsthöheren Einkommensgruppe (Referenzgruppe) orientieren. Ein (überproportionaler) Anstieg der höchsten Einkommen beeinflusst demnach auch entsprechend den Konsum unterer Einkommensgruppen. Dieser Effekt wird von Frank et al. (2010) als „**Konsumkaskade**“ bezeichnet.

Eine höhere Ungleichheit führt demnach dazu, dass Menschen mit geringerem Einkommen versuchen, durch den Konsum statusrelevanter Produkte reicheren Schichten nachzueifern. Zudem versuchen auch höhere Einkommensklassen, sich durch Konsum von niedrigeren Schichten abzugrenzen. Es konnte gezeigt werden, dass die steigende Einkommensungleichheit in den USA und Großbritannien mit einer sinkenden Sparquote und einer gleichzeitigen Zunahme der langfristigen Verschuldung einherging.¹⁴ Frank et al. (2010), die die Auswirkungen der stark steigenden Einkommensunterschiede zwischen 1990 und 2000 untersuchten, kamen zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Privatsolvenzen in jenen US-Bundesstaaten mit den höchsten Einkommensungleichheiten am größten waren. Durch die steigende Ungleichheit wurde es für die Bevölkerung immer schwieriger, den eigenen Lebensstandard im Vergleich zu anderen zu halten, was zu vermehrter Kreditaufnahme führte (Wilkinson und Pickett, 2009).

Ein weiterer Hinweis darauf, dass Ungleichheit zu höherem Konsumzwang führt, findet sich in einer von Bowles und Park (2004) durchgeführten Analyse der Arbeitszeiten in den OECD-Ländern. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass größere soziale Ungleichheit in der Regel auch zu längeren Arbeitszeiten führen. Betrachtet man diese Arbeitszeiten über mehrere Jahrzehnte hinweg, so stehen diese in Relation zum Grad der Ungleichheit. Diese Wirkung lässt sich den Autoren zufolge auf das Vorliegen von Veblen-Effekten zurückführen, wonach Menschen in Ländern mit höherer sozialer Ungleichheit tendenziell länger arbeiten, um den Konsumverhalten reicherer Schichten nachzueifern. Eine gerechtere Verteilung könnte dazu führen, statusorientierten Konsum zu vermindern und den Wunsch nach kürzeren Arbeitszeiten verstärken.

Allerdings darf nicht davon ausgegangen werden, dass das Streben nach Status die einzige Triebfeder hinter Konsum darstellt. Faktoren wie Genuss und Bequemlichkeit dürften – den Beobachtungen eines Workshopteilnehmers zufolge – ebenfalls eine Rolle spielen. Zunehmend an Bedeutung gewinnen auch alternative Konsumstile wie LOVOS (lifestyles of voluntary simplicity)¹⁵, bei denen eine enthaltsamere Lebensweise – aus welchen Gründen auch immer – bei gleichzeitiger Erhöhung des Wohlbefindens im Mittelpunkt stehen.

¹⁴ Dafür könnten aber auch andere Gründe mitverantwortlich sein, wie z.B. die Verteuerung des Wohnens.

¹⁵ Siehe www.lovos.org.

Aufgrund der Tatsache, dass Präferenzen sozial vermittelt werden, könnten die Konsummuster von Menschen durch **Bewusstseinsbildung** zu einem bestimmten Ausmaß beeinflusst werden. Menschen über Bildungsmaßnahmen zu nachhaltigem Konsum anzuregen, ist zwar ein wichtiger Aspekt. Jedoch darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, welche zentrale Rolle die Macht von UnternehmerInnen (und deren Marketingstrategien) in diesem Zusammenhang spielt. Die stetige Produktionszunahme von Gütern und Dienstleistungen mit dem Ziel, Profite zu realisieren, ist inhärentes Merkmal einer kapitalistischen Produktionsweise. Aus diesem Grund haben ProduzentInnen ein hohes Interesse am (Mehr-)Konsum von KonsumentInnen. Im derzeitigen System ist die Einstellung gegenüber Verkürzungen der Arbeitszeit auch immer an Gewinnerwartungen geknüpft. Daher spielen staatliche Regulierungs- und Anreizmechanismen eine wichtige Rolle, um Arbeitszeitverkürzungen für Unternehmen attraktiver zu machen.

7.6 Bereitstellung von privaten Gütern – die Verantwortung der ProduzentInnen

Für die meisten WorkshopteilnehmerInnen ist bei der Neugestaltung der Verteilungspolitik auch entscheidend, ProduzentInnen und UnternehmerInnen stärker in die Pflicht zu nehmen.

Ein wesentlicher Schritt besteht darin, Unternehmen dazu zu veranlassen, die **Produktqualität zu verbessern** und geplanter Obsoleszenz entgegenzuwirken (Beispiel weiße Güter, welche langlebiger sind und daher über die gesamte Nutzungsdauer betrachtet billiger werden). Im ersten Workshop wurden exemplarisch einige Ansätze dargestellt, die aus einer Verteilungsperspektive relevant sind:

So könnten beispielsweise anhand des „**Top-Runner-Modells**“ strengere Regulierungen innerhalb der Industrie (Energieeffizienz, Lebensdauer) festgelegt werden, wodurch Geräte effizienter und auch günstiger werden.

Auch eine stärkere Ausrichtung auf „**Nutzen statt Besitzen**“ könnte sich aus Verteilungsgesichtspunkten positiv auswirken, da bestimmte Produkte (wie z.B. Waschmaschinen) nicht mehr käuflich erworben werden müssen, sondern nur die Dienstleistung „Waschen“ in Anspruch genommen wird. Hand in Hand damit würde sich auch die Bezahlung einer (monatlichen) Leasing-Rate, die die Finanzierung der notwendigen Dienstleistung erleichtert, positiv auswirken.

Die Idee dahinter ist, Konsumgüter intelligenter zu nutzen und länger in der Nutzungsphase zu halten, da viele Produkte nur für kurze Zeiträume oder selten verwendet werden. In diesen Fällen kann es vorteilhaft sein, ein Produkt nicht dauerhaft zu besitzen, sondern es zu leihen, zu tauschen oder gemeinsam mit anderen zu nutzen. Das gemeinschaftliche Nutzen von Produkten sowie neue Vermietungs- und Teilmodelle sind vor allem aus Umweltüberlegungen von Bedeutung, da sich der Ressourcenverbrauch von Produkten, die beispielsweise in der Produktion materialintensiv sind, durch eine Verlängerung der Nutzungsphase durch Tausch, Verleih oder Leasing reduziert (vgl. z.B. Scholl et al., 2013).

Für UnternehmerInnen ergibt sich daraus die Notwendigkeit, über neue Geschäftsmodelle nachzudenken bzw. gegebenenfalls die Produktqualität zu verbessern, um so den Wünschen der KonsumentInnen entsprechen zu können.

Auf eine detailliertere Diskussion über weitere mögliche Maßnahmen, die allerdings nicht nur aus verteilungspolitischer Sicht relevant wären, wird an dieser Stelle verzichtet und stattdessen auf das Policy Paper „Wachstum und Resilienz auf Unternehmensebene“¹⁶ verwiesen.

¹⁶ siehe <http://wachstumimwandel.at/publikationen/policy-papers/>.

8 Wie kann Verteilungspolitik in wachstumsschwachen Zeiten finanziert werden?

Mit Hilfe der Verteilungspolitik soll sichergestellt werden, dass alle BürgerInnen entsprechenden Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge erhalten. Gerade in wachstumsschwachen Zeiten gilt es zu gewährleisten, dass die öffentlichen Haushalte in der Lage sind, ihren Aufgaben nachzukommen.

Im Rahmen des 2. Stakeholder-Workshops wurden daher die in Kapitel 7 vorgestellten Maßnahmen aus der Finanzierungsperspektive beleuchtet. In drei Gruppen wurden jeweils die Themen Steuer- und Abgabensystem, Bereitstellung öffentlicher Güter, sowie Umverteilung von Arbeit bearbeitet. Neben der Diskussion spezifischer Maßnahmen drehte sich die Debatte auch stark um allgemeine Aspekte dieser Themen.

8.1 Finanzierung über Steuer- und Abgabensystem

Die Workshop-Diskussion über die Finanzierung von Verteilungspolitik über die Veränderung des Steuer- und Abgabensystems drehte sich um zwei Aspekte, nämlich (1) welche Maßnahmen getätigt werden können, um die Verteilungssituation in wachstumsschwachen Zeiten zu verbessern und (2) welche legislativen Voraussetzungen notwendig wären, damit diese Maßnahmen wirksam werden können.

8.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der Verteilungssituation

Zur Finanzierung der Verteilungspolitik ist eine veränderte Verteilung der Abgabenlast entscheidend, wobei die Gesamtheit der Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit einzubinden ist. Einkommen und Vermögen sind mit dem Ziel umzuverteilen, vorhandene Ungleichheit zu beseitigen und Armut wirksam zu bekämpfen.

Dazu wurden im Rahmen des 2. Workshops folgende Themen aufgeworfen:

- Sozial-ökologische Fiskalreform
- Höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen
- Erhöhung vermögensbezogener Steuern
- Höhere Spitzensteuersätze für Einkommen
- **Sozial-ökologische Steuerreform**

Von vielen Workshop-TeilnehmerInnen wurde betont, dass eine sozial-ökologische Steuerreform auch in wachstumsschwachen Zeiten umzusetzen sei, da zum einen die Finanzierung der Staatsausgaben gesichert werden muss, und zum anderen Anreize zu weniger ressourcenintensivem, jedoch verstärkt arbeitsintensivem Wachstum gesetzt werden müssen.

Unter einer ökologischen Steuerreform versteht man eine aufkommensneutrale¹⁷ Lenkungsmaßnahme mit dem Ziel, die Steuerlast weg vom Produktionsfaktor Arbeit hin zum Produktionsfaktor Ressourcen (Verbrauch von Material, Energie und Land; sowie Belastung der Umwelt durch Emissionen und Abfälle) umzuschichten. Die Besteuerung der Ressourcen verteuert die Nutzung und Belastung der Umwelt und gibt somit einen wirtschaftlichen Anreiz, Ressourcen zu sparen und negative Umwelteinflüsse zu verringern. Auf diese Weise können Konsum- und Produktionsentscheidungen beeinflusst und eine langfristig stabile Umorientierung des Verhaltens bewirkt werden. Eine Umschichtung von Arbeit zu Ressourcen lässt bei entsprechender Ausgestaltung auch positive Beschäftigungseffekte erwarten, da das Steueraufkommen dazu verwendet werden kann, den Faktor Arbeit zu verbilligen. Durch die verringerten Kosten kann wiederum die Neueinstellung von MitarbeiterInnen gefördert werden. Demgegenüber stehen mögliche Arbeitsplatzverluste und negative wirtschaftliche Entwicklungen in Branchen, die von der Steuer besonders betroffen sind. Daher ist eine sozial verträgliche Gestaltung der ökologischen Steuerreform von besonderer Bedeutung, um geeignete wirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine ausgewogene ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung zu schaffen.

Die umweltpolitische Intention von Umweltsteuern wird in Kapitel 8.3. noch einmal aufgegriffen, hier werden ihre Verteilungseffekte erläutert.

Die Auswirkungen von Kohlenstoff- oder Energiesteuern auf die Einkommensverteilung der Haushalte sind bereits in einer Reihe von Studien untersucht worden. Die Mehrzahl kommt zum Ergebnis, dass CO₂-Steuern in hochentwickelten Volkswirtschaften regressiv wirken (für einen Überblick siehe Stocker et al., 2010), da höhere Einkommensschichten einen geringeren Anteil ihres Gesamteinkommens für Heizung und Treibstoffe ausgeben als untere Einkommensschichten. Auch die Reaktionsmöglichkeiten auf Preissteigerungen sind teilweise stark vom Einkommen abhängig, da Besserverdienende eher die finanziellen Mittel haben, auf energiesparende und daher von der Steuer weniger betroffene Heizformen umzusteigen.

Trotz positiver Wirkungen auf Klima und Energieverbrauch stellen daher mögliche sozial nachteilige Wirkungen nach wie vor ein großes politisches Hindernis für eine verstärkte Energie- und CO₂-Besteuerung dar. In diesem Zusammenhang ist die **Art der Mittelverwendung** entscheidend. Die aus den Energie- bzw. Ressourcensteuern generierten Einnahmen, können auch sozial vorteilhaft wirken, wenn sie dafür verwendet werden, negative Verteilungseffekte auszugleichen.

Da Energie- und Ressourcensteuern als regressiv wirkende Steuern gelten, müssen im Gegenzug solche Steuern gesenkt werden, die Ungleichverteilungen mildern können. Daher

¹⁷ Der Begriff „Aufkommensneutralität“ wird unterschiedlich interpretiert. Wird er im engeren Sinn verwendet, bedeutet er ein Konstanthalten der Steuerquote. Im Gegenzug zur Einhebung einer Energiesteuer sollen im gleichen Ausmaß Abgaben, die beispielsweise den Produktionsfaktor Arbeit belasten, gesenkt werden. Die Gesamtsteuerbelastung bleibt somit unverändert. Orientiert man sich im Hinblick auf die energie- und klimapolitische Zielsetzung eher am Prinzip der Kostenneutralität, so werden die Einnahmen aus der Energiesteuer teilweise zur Finanzierung umweltspezifischer Maßnahmen (Zweckbindung) verwendet und/oder direkt durch Transferzahlungen an die Bürger rückerstattet, ohne dass der öffentlichen Hand dadurch zusätzliche Kosten entstehen.

erscheint der **Abtausch gegen die Lohn- bzw. Einkommensteuer verfehlt**, da die Energiesteuer eine progressiv wirkende Steuer ersetzen würde, was eine weitere Ungleichverteilung zur Folge hätte. Außerdem ist zu beachten, dass Abgaben gesenkt werden, von denen alle Gruppen betroffen sind. Durch eine Senkung der Lohnsteuer profitieren beispielsweise jene Personen nicht, die aufgrund geringer Einkommen keine Lohnsteuer abführen müssen.

Häufig wird die **Senkung der Lohnnebenkosten** (v.a. Senkung der Sozialversicherungsbeiträge) als Kompensationsmöglichkeit angeführt (Buczko, 2010). Die meisten Vorschläge zielen darauf ab, sowohl ArbeitgeberInnen- als auch ArbeitnehmerInnenbeiträge zu senken. Dadurch werden einerseits die Preiseffekte für KonsumentInnen gering gehalten, andererseits wird den Unternehmen ein Ausgleich für die CO₂-Steuerbelastung geboten. Durch die geringeren Arbeitskosten kann es auch zu positiven Beschäftigungseffekten kommen. Das Verteilungsproblem liegt bei dieser Variante darin, dass energieintensive Branchen benachteiligt sind, in diesen Sektoren aber teilweise schlechter bezahlte Arbeitskräfte beschäftigt werden. Außerdem werden bei der Reduzierung der ArbeitnehmerInnen-Beiträge zur Sozialversicherung nur sozialversicherungspflichtige Haushalte entlastet. Laut Ritt (1994) würden aber sowohl Arbeitslose – über die erwartete Steigerung der Beschäftigung – als auch PensionistInnen – durch eine indirekte Erhöhung der Nettopensionen – von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge profitieren. Auch Berka et al. (2009) sehen Entlastungen innerhalb der Sozialversicherung (durch Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung oder durch Freibeträge) bzw. eine Ausweitung von Negativsteuern als geeignet, niedrige Einkommen gezielt zu entlasten und eine gerechtere Verteilung der Nettoeinkommen zu erreichen.

Bei einer Kompensation durch die **Senkung der Mehrwertsteuer** könnte es zu einer Besserstellung einkommensärmerer Schichten kommen, vor allem wenn man die Sätze senkt, von denen diese Gruppen am meisten betroffen sind (z.B. bei Lebensmitteln). Diese positiven Effekte sind aber nicht sicher, da sich die Mehrwertsteuersenkung nicht unbedingt entsprechend auf die Preise niederschlagen muss.

Eine Möglichkeit, die Verteilungswirkung einer sozial-ökologischen Steuerstrukturreform entscheidend zu verbessern, ist es, wesentliche zusätzliche Einnahmen nicht nur aus Ökosteuern sondern auch aus vermögensbezogenen Abgaben zu lukrieren.

Eine **sozial verträgliche Gestaltung** besonders für einkommensschwache Bevölkerungsschichten kann durch weitere einfache Maßnahmen unterstützt werden. Weizsäcker et al. (2010) schlagen beispielsweise vor, dass das erste Gigajoule pro Woche abgabenfrei bleiben könnte, und erst danach ein linearer Anstieg einsetzt. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zeigt, dass untere Einkommensschichten durch eine Rückvergütung in Form eines Ökobonus in gleicher Höhe sogar profitieren würden (Bach, 2009). Mit gut durchdachten sozialen Ausgleichsmechanismen treffen Ökosteuern somit in erster Linie einkommensstarke Haushalte mit hohem Ressourcenverbrauch.

Generell darf bei Verteilungswirkungen nicht nur beurteilt werden, wer von einer Besteuerung belastet wird, sondern auch, wer von den resultierenden Umweltverbesserungen profitiert. Außerdem spielt auch die Reaktionsmöglichkeit auf die Preissteigerungen eine entscheidende Rolle. Meistens werden einkommensschwache Haushalte geringere Möglichkeiten

vorfinden, einer Besteuerung durch die Verwendung umweltfreundlicherer Technologien zu entgehen. Werden diese Kriterien bei der Kompensationswahl mitberücksichtigt und somit auf ausgleichende Maßnahmen für überproportional belastete Gruppen geachtet, ist eine ausgewogene Steuerreform durchaus möglich.

- **Höhere Besteuerung von Kapitaleinkommen**

Kapitaleinkommen entstehen durch Zinsen, Dividenden sowie Einnahmen aus Miete und Pacht. Wie bereits weiter oben dargelegt wurde, ist in Österreich der Faktor Arbeit weit stärker besteuert als der Faktor Kapital. Von den WorkshopteilnehmerInnen wurde daher gefordert, dass Lohn- und Kapitaleinkommen gleich belastet werden sollten. Dies entspricht auch der Belastung der Haushalte nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, indem Personen mit hohem Einkommen proportional mehr bezahlen als Personen mit niedrigem Einkommen.

Dazu wäre es notwendig, **steuerliche Begünstigungen für Kapitaleinkommen abzuschaffen**. In Österreich gibt es beispielsweise einen niedrigeren Steuersatz auf Habenzinsen und Dividenden (sie unterliegen der Kapitalertragsteuer in der Höhe von 25%). Die Regelungen zur Kapitalertragssteuer machen deutlich, dass hohe Vermögen entlastet, geringe Sparguthaben von Personen mit niedrigerem Einkommen dagegen belastet werden (Goldberg, 2007). Auch mit der Schaffung der Privatstiftungen 1993 bevorzugt Österreich Vermögende, indem sowohl die Errichtung als auch die laufende Besteuerung von Kapitalerträgen in Privatstiftungen begünstigt werden. Die Intention dahinter ist es, bestehende private Vermögensstrukturen zu erhalten und Kapitalzuflüsse nach Österreich zu begünstigen bzw. Kapitalabfluss aus Österreich zu vermeiden. Inzwischen wurde das Stiftungsbesteuerungsgesetz mehrfach geändert, wodurch sich die Besteuerung etwas verschärfte (Keuschnigg et al., 2013).

Das Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird häufig dafür herangezogen, für eine möglichst geringe Besteuerung von Kapitaleinkommen einzutreten. Da Kapitaleinkommen im Gegensatz zu Erwerbseinkommen einfacher in andere Länder verlagert werden können, würde dies Investitionsanreize schaffen (Schreiber und Spengel, 2006). Während vor allem multinationale Konzerne von niedrigen Steuersätzen profitieren (Oeffner, 2005), stellen diese für kleinere Unternehmen aufgrund mangelnder internationaler Aktivitäten kaum Investitionsanreize dar. Dies betrifft auch bereits getätigte Investitionen, wohingegen zukünftig investiertes Kapital eine wesentlich höhere Mobilität aufweist. Fraglich ist auch, inwiefern einzelne Länder durch Steuersenkungen ihre Wettbewerbsposition verbessern können.

- **Erhöhung vermögensbezogener Steuern**

Die Erhöhung vermögensbezogener Steuern ist sowohl hinsichtlich ihres Umverteilungspotenzials als auch aufgrund der Wachstumsverträglichkeit eine sinnvolle Maßnahme in wachstumsschwachen Zeiten.

Jede Besteuerung von Vermögen lässt sich generell durch das Leistungsfähigkeitsprinzip begründen. Würden auch die Vermögenden stärker zur Finanzierung des Sozial- und Bildungsstaates beitragen, könnte der Faktor Arbeit entlastet werden. Daher soll laut Work-

shopteilnehmerInnen, wie dies auch von der OECD schon seit einigen Jahren (siehe z.B. OECD, 2007) gefordert wird, die Besteuerung des Vermögens zumindest auf das Niveau des europäischen Durchschnitts angehoben werden.

Welche vermögensbezogenen Steuern erscheinen in wachstumsschwachen Zeiten sinnvoll?

Grundsätzlich kann eine Vermögensbesteuerung beim **Vermögensbestand**, dem **Vermögenszuwachs**, dem **Vermögensverkehr** und dem **Vermögensgebrauch** ansetzen (Meichenitsch, 2006).

Sofern die Vermögensbesteuerung als reine Besteuerung der Bestände an Vermögen ausgestaltet ist, kann es beim Ausbleiben von Erträgen zur Substanzbesteuerung¹⁸ kommen. Eine Vermögensertragsteuer zielt nur auf die Erträge ab, die der Steuerpflichtige aus dem Vermögen bezieht. Die Besteuerung des Vermögenszuwachses entspricht somit einer Kapitalertragsteuer. Es kann auch der Vermögensverkehr, also der EigentümerInnenwechsel von Vermögen, besteuert werden, wie dies im Falle der Grunderwerbsteuer oder der Erbschafts- und Schenkungssteuer der Fall ist. Um den Nutzen langlebiger Konsumgüter stärker als durch die Umsatzsteuer zu besteuern, kann am Vermögensgebrauch angesetzt werden (Meichenitsch, 2006).

Unter vermögensbezogenen Steuern sind somit neben einer allgemeinen Vermögenssteuer auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer und spezielle Vermögenssteuern wie die Grund- und Grunderwerbssteuer gemeint.

Da es bereits im Jahr 1993 zu einer Abschaffung der Vermögensteuer kam, auf die im Jahr 2008 die Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer folgte, umfasst die vermögensbezogene Besteuerung in Österreich derzeit hauptsächlich die Grundsteuer sowie die Grunderwerbssteuer.

Um die Vermögensbesteuerung zu erhöhen, sprachen sich die WorkshopteilnehmerInnen für folgende Maßnahmen aus:

- **Wiedereinführung der Erbschaft- und Schenkungssteuer:**

Die Erbschaftssteuer lässt sich rechtfertigen, da ohne eine entsprechende Besteuerung des leistungslosen Einkommenszuflusses an die Erben die Ungleichverteilung der Vermögen der vererbenden Generation auf die erbende Generation weitergegeben wird (Schratzenstaller, 2003).

Aufgrund der starken Polarisierung von Vermögen und Erbschaften sind auch bei gleichzeitigen Freibeträgen beträchtliche Steuereinnahmen zu erwarten. Unter der Annahme, dass in den kommenden Jahren sowohl die Vermögensbestände als auch die Konzentration von Vermögen und Erbschaften ansteigen wird, gilt dies insbesondere in einer längerfristigen Perspektive (Schratzenstaller, 2013).

¹⁸ Die Substanzbesteuerung erfolgt dann, „wenn das Vermögen keine Erträge abwirft oder wenn die Höhe der Besteuerung die Vermögenserträge übersteigt und kann dazu führen, dass der Vermögensbestand verringert wird, da die Vermögensteuer nicht aus laufenden Erträgen entrichtet werden kann, sondern aus dem Vermögensbestand bezahlt werden muss“ (Meichenitsch, 2006).

- **Erhöhung der Grundsteuer:**
Die Grundsteuer ist wegen der veralteten Steuerbasis (seit 1973 geltende Einheitswerte) viel zu gering. Daher sollten die geltenden Einheitswerte an den aktuellen Verkehrswerten von Grundbesitz angepasst werden. Zukünftig könnten die Einheitswerte einer Valorisierung (Indexanpassung, Inflationserhöhung etc.) unterliegen.
- Auch eine **Substanzbesteuerung** (mit hohen Freibeträgen) erschien einigen TeilnehmerInnen als verfolgenswert. Zwar sind Aufkommenspotential und Treffsicherheit als relativ hoch einzuschätzen, jedoch birgt diese die Gefahr einer möglichen Substanzbesteuerung im betrieblichen Bereich. Diese Probleme ließen sich durch eine einmalige Vermögensabgabe vermeiden; jedoch ergeben sich Zweifel hinsichtlich der Verfassungskonformität (Schratzenstaller, 2013).
- **Einführung einer Finanztransaktionssteuer.** Da sich auf europäischer Ebene keine gemeinsame Vorgehensweise abzeichnet, haben elf Mitgliedsstaaten – darunter auch Österreich – beschlossen, gemeinsam eine Finanztransaktionssteuer einzuführen. Der ursprünglich angedachte Termin (1.1.2014) konnte jedoch nicht realisiert werden. Neben Börsengeschäften sollen auch Derivate der Steuer unterliegen. Der Besteuerungssatz ist mit 0,1 Prozent sehr gering, würde aber aufgrund der Größe des Derivatemarkts wertvolle Beiträge für den öffentlichen Haushalt bringen (in Österreich wurden 500 Millionen Euro für das Jahr 2014 budgetiert).

Ein faires Steuersystem sollte sowohl von oben nach unten umverteilen (vertikale Gerechtigkeit), als auch dem Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (horizontale Gerechtigkeit) entsprechen. Vermögens- und Erbschaftssteuern lassen sich hinsichtlich des vertikalen Verteilungsgrundsatzes argumentieren, sollten jedoch immer auch im Kontext des gesamten Steuer- und Transfersystems betrachtet werden.

- **Einführung eines neuen Spitzensteuersatzes bei der Einkommenssteuer**

Auch die Einführung eines neuen Spitzensteuersatzes für sehr hohe Einkommen wurde als zielführende Maßnahme diskutiert, wobei auch Steuersätze über 80% angesprochen wurden. Begründen ließe sich diese Maßnahme unter anderem dadurch, dass Menschen mit hohem Einkommen einen geringeren Anteil ihrer Einnahmen für Konsum ausgeben und somit weniger Mehrwertsteuer zahlen als Geringverdienende. Kapitaleinkommen sind von den Sozialabgaben ebenso ausgenommen wie Gehälter oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen. Die tatsächliche Gesamtbelastung von hohen Einkommen ist somit wesentlich niedriger als dies die alleinige Betrachtung der Einkommenssteuer nahelegt. Durch die Anhebung des Spitzensteuersatzes wird somit sichergestellt, dass sich auch die sehr hohen Einkommen verstärkt an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligen.

8.1.2 Legistische Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Maßnahmen

Neben der Diskussion über die einzuführenden Maßnahmen wurde auch der Frage nachgegangen, wie ihre Erfolgsaussichten verbessert werden können. Dabei erschienen vor allem die **Verbesserung des Informationsaustausches** und die damit verbundene Herstellung von **Transparenz** hilfreich, um die Besteuerung von Arbeit und Vermögen anzunähern und auch rechtswidrige Steuerhinterziehung zu vermeiden.

Als Voraussetzungen wurden unter anderem die Abschaffung des Bankgeheimnisses sowie bi- und multilaterale Maßnahmen zur Eindämmung der Einkommensflucht in Steueroasen genannt.

- **Abschaffung des Bankgeheimnisses**

In Österreich ist die steuerliche Transparenz der Einkunftsarten sehr unterschiedlich: Während Löhne und Gehälter, Pensionen, etc. automatisch vom Arbeitgeber bzw. der auszahlenden Stelle an die Finanzämter gemeldet, und Unternehmenseinkünfte buchhalterisch dokumentiert und offengelegt werden müssen, sind Kapitaleinkommen durch das Bankgeheimnis geschützt.¹⁹

Diese Unterschiede im Datenzugang haben auch zur Verlagerung der Steuerlast zu Beziehern mittlerer und kleiner Einkommen und zu ausgeprägten Unterschieden in der effektiven Besteuerung von Arbeits- und Kapitaleinkommen beigetragen. Steuergerechtigkeit legt daher nahe, für alle Einkunftsarten möglichst analog vorzugehen.

Auf nationaler Ebene kann die Abschaffung des Bankgeheimnisses daher maßgeblich dazu beitragen, diese Situation zu verbessern und auch Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Das Bankgeheimnis ist eine Ursache dafür, dass Kapitaleinkommen geringer besteuert werden als Arbeitseinkommen. Gleich wie die Arbeitseinkommen sollten auch Kapitaleinkommen automatisch dem Finanzamt gemeldet werden, damit sie gerecht und vollständig besteuert wer-

¹⁹ Siehe <http://www.ti-austria.at/index.php?id=110>.

den können. Gegenüber Drittpersonen (ArbeitgeberIn, NachbarInnen, etc.) bleibt das Bankgeheimnis aufrecht.

Der Meinung der WorkshopteilnehmerInnen zufolge schützt das Bankgeheimnis nicht die Einlagen von „kleinen SparerInnen“, wodurch seine Abschaffung aus verteilungspolitischer Sicht eine sinnvolle Möglichkeit darstellt, zusätzliche Steuereinnahmen zu lukrieren. Größte Nutznießer des Bankgeheimnisses sind vielmehr ausländische GroßanlegerInnen, die Geld in Österreich parken oder durchleiten.

- **Maßnahmen zur Eindämmung der Einkommensflucht in Steueroasen**

Auf bilateraler bzw. multilateraler Ebene sind Steuerabkommen möglich, die Steuerflucht und Steuerhinterziehung erschweren. Zu nennen sind hier zwischenstaatliche Vereinbarungen, die einen automatischen Informationsaustausch (AIA) bezüglich der Kapitaleinkommen natürlicher Personen vorsehen (wie die US-amerikanischen FATCA-Abkommen²⁰ oder die EU-Zinssteuerrichtlinie²¹). Die OECD arbeitet ebenfalls an der Etablierung des automatisierten Informationsaustausches. Letztlich stellt sich somit nicht die Frage, ob es diesen Standard geben wird, sondern nur in welcher Form er umgesetzt werden wird.

8.2 Finanzierung im Bereich der Umverteilung von Arbeit

Im Fokus der Diskussion stand die Frage, durch welche öffentlichen Leistungen Arbeitszeitverkürzungen erleichtert und wie diese wiederum finanziert werden können. Es wurde dabei zunächst eine allgemeine Debatte um verschiedene Dimensionen der (Um-)Verteilung von Arbeit (zwischen Männern und Frauen, Jung und Alt, zwischen verschiedenen Branchen, zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit) geführt, was die Komplexität dieses Themas veranschaulicht und die darauffolgende Diskussion um spezifische staatliche Maßnahmen erleichterte.

Grundsätzlich könnte eine Arbeitszeitverkürzung so gestaltet werden, dass die Löhne im Ausmaß der Produktivitätssteigerung, die durch die Arbeitszeitverkürzung entsteht, erhöht werden, damit sich die Lohnstückkosten nicht erhöhen.

Konkrete Vorschläge zur Verkürzung der Arbeitszeit bezogen sich einerseits auf die **kollektivvertragliche Ebene**. Hier wurde als Beispiel die 2013 eingeführte Freizeitoption im Kollektivvertrag der Elektro- und Elektronikindustrie genannt, welche durch die Option von fünf Stunden Freizeit pro Woche anstatt einer 3%igen Lohnerhöhung einer Arbeitszeitverkürzung

²⁰ FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), im Jahr 2010 in Kraft getretenes US-Gesetz, welches zu einer Verschärfung des US-Steuer-Reportings von ausländischen Finanzinstitutionen führte.

²¹ In der EU umfasst der automatische Informationsaustausch die meisten Einkunftsquellen natürlicher Personen. Demnach werden die Mitgliedstaaten (inkl. Österreich) einander ab 2015 auch die jeweiligen Bezüge ihrer BürgerInnen aus Löhnen und Gehältern, Pensionen, Mieten sowie Lebensversicherungen und Aufsichtstätigkeiten melden. Auch Kapitalerträge, Dividenden und Lizenzen könnten in die Meldung einbezogen werden (siehe <http://www.ti-austria.at/index.php?id=110>).

ohne Lohnausgleich gleichkommt und daher auch keiner zusätzlichen Finanzierungsquelle bedarf. Auch die **Einführung bzw. Erhöhung der Mindestlöhne** innerhalb von Kollektivverträgen würde eine geeignete Maßnahme darstellen, um Arbeitszeitverkürzungen auch bei unteren Einkommen zu ermöglichen. Im Hinblick auf den oben diskutierten Zusammenhang zwischen Einkommensverteilung und Statuskonsum könnte dies auch dazu beitragen, durch eine gleichere Verteilung die generelle Akzeptanz von Arbeitszeitverkürzungen zu erhöhen.

Weiters wurde die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Sabbaticals aufgeworfen, welche derzeit vor allem im Hochschulbereich üblich sind. Dabei folgt beispielsweise auf eine dreijährige Arbeitsperiode ein arbeitsfreies Jahr (in Form eines Forschungssemesters bzw. -jahrs), in dem die Bezüge weiter ausbezahlt werden. Aufgrund der geleisteten Mehrstunden während der Arbeitsperiode sind auch in diesem Fall keine zusätzlichen Finanzierungsmaßnahmen nötig.

Neben der **vertraglich geregelten Arbeitszeit** sind auch die **tatsächlich geleisteten Stunden** nicht zu vernachlässigen. Hier gilt es, für Unternehmen geeignete Anreize zu setzen, um Mehr- bzw. Überstunden minimal zu halten. Neben Mehrkosten wurde diesbezüglich auch die Sinnhaftigkeit diskutiert, Unternehmen bei zusätzlich geleisteten Mehr- bzw. Überstunden zu „bestrafen“.

Um den **Abbau von Überstunden** zu unterstützen, wäre es einerseits möglich, deren steuerliche Begünstigungen abzuschaffen, damit ArbeitnehmerInnen möglichst wenige Überstunden machen. Andererseits könnte man die Überstunden für ArbeitgeberInnen verteuern, indem die Sozialversicherungsbeiträge für Überstunden erhöht werden, wie dies der ÖGB fordert. Die zusätzlichen Mittel könnten dem Arbeitsmarktservice und/oder der Krankenversicherung dienen, da Überstunden sowohl zusätzliche Beschäftigung verhindern als auch höhere Kosten für das Gesundheitssystem in Folge von Überlastung verursachen.

Eine weitere Möglichkeit der Verkürzung von Arbeitszeiten stellt die Inanspruchnahme von Karenzen dar. Dieses Instrument ist jedoch aufgrund der Verteilungswirkung mit Vorsicht zu betrachten. Es kann angenommen werden, dass Bildungskarenzen beispielsweise eher von höheren Einkommensschichten in Anspruch genommen werden und diese somit verstärkt davon profitieren.

8.3 Finanzierung öffentlicher Güter und der sozialen Sicherung

In Zeiten anhaltender Wachstumsschwäche ist besonders darauf zu achten, dass die sozialen Sicherungssysteme und eine gerechte Einkommensverteilung gewährleistet bleiben. Aber auch schon jetzt bestehen gewisse Problemlagen, wie die teilweise nicht existenzsichernde Höhe von sozialen Leistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) oder der eingeschränkte Zugang von atypisch Beschäftigten (geringfügig Beschäftigte, freie DienstnehmerInnen) zur sozialen Sicherung (Filipič und Wörister, 2012). In Verbindung mit dem absehbaren demographischen Wandel bedingt dies eine umfassende Reform aller Zweige der sozialen Sicherung.

Welche Reformoptionen die Finanzierung öffentlicher Güter und der sozialen Sicherung in wachstumsschwachen Zeiten begünstigen könnten, wurde von den WorkshopteilnehmerInnen anhand der im Folgenden wiedergegebenen Aspekte recht allgemein diskutiert.

- Allgemeine Steuerfinanzierung vs. Versicherungsprinzip
- Forderung nach echter Steuerprogression für alle Einkommen
- Mehr Föderalismus
- Einnahmenerhöhung vs./und Effizienzsteigerung
- Finanzierungsquellen

Viele der angesprochenen Punkte weisen beträchtliche Wechselwirkungen zueinander und mit anderen Unterabschnitten des Finanzierungskapitels auf. Diese hätten auch an anderer Stelle ergänzt bzw. diskutiert werden können. Da sie aber im Workshop während der Diskussion dieses Kapitels angesprochen wurden, werden sie auch an dieser Stelle wiedergegeben.

- **Allgemeine Steuerfinanzierung vs. Versicherungsprinzip**

Im österreichischen System der sozialen Sicherung dominiert das Versicherungsprinzip (z.B. bei der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung der Unselbstständigen), d.h. die Mitglieder zahlen **Beiträge** und erwerben dafür Ansprüche auf Leistungen. Es gibt aber auch Versorgungsleistungen, die aus Steuermitteln finanziert werden und solche Systeme, die sowohl steuer- als auch beitragsfinanziert sind (Pensionsversicherung). Außerdem bestehen eine Reihe von Leistungen, die auf Bedürftigkeitsprüfungen basieren und Ansätze eines Säulensystems mit privaten Vorsorgemaßnahmen (Filipič und Wörister, 2012).

Grundsätzlich gehen von einer **beitragsfinanzierten Versicherung negative Umverteilungseffekte** aus, weil nur Versicherungspflichtige (in der Regel am Arbeitsmarkt Partizipierende und deren mitversicherte Angehörige) von den Leistungen der sozialen Sicherungssysteme profitieren können. Die Beitragszahlung der versicherungspflichtigen Beschäftigten knüpft – im Unterschied beispielsweise zur Einkommensteuer – ausschließlich am Bruttoarbeitsentgelt an, und zwar nur bis zur Höchstbeitragsgrundlage (Neuwirth et al., 2010).

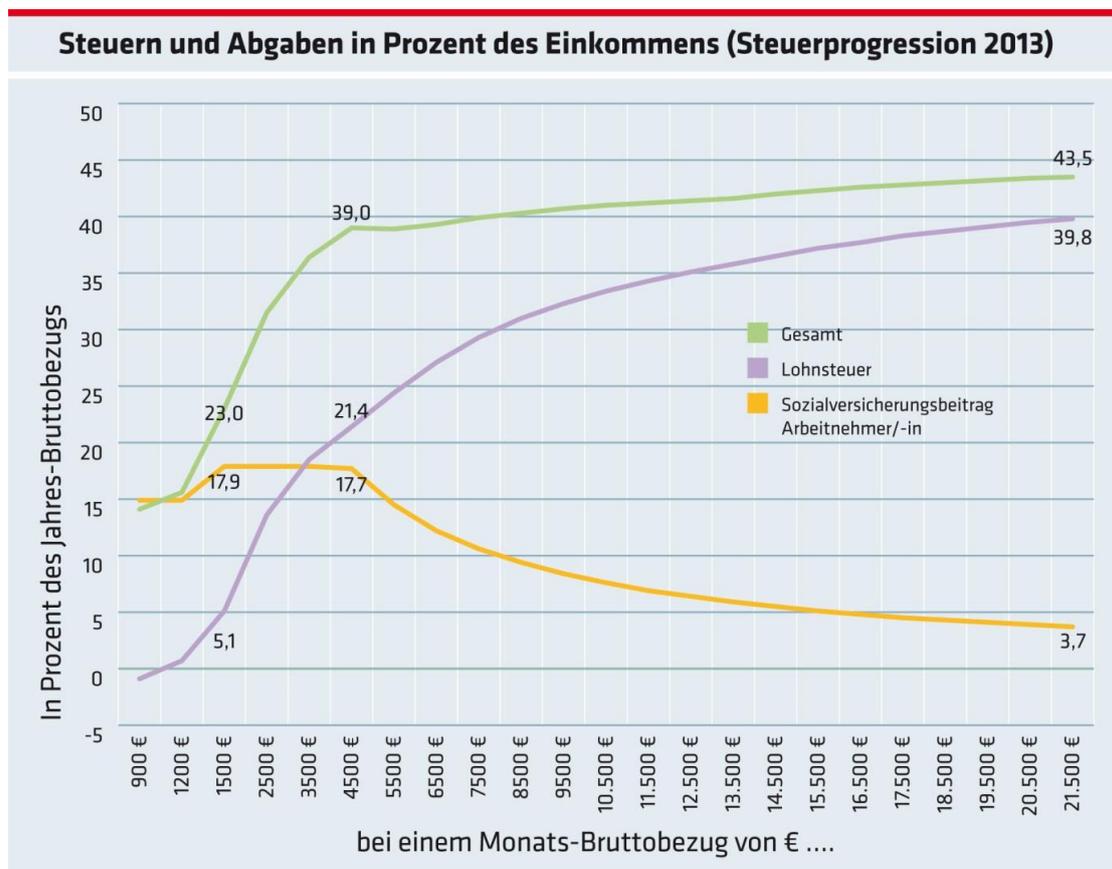
Daher wurde von den WorkshopteilnehmerInnen auch diskutiert, das **System der sozialen Sicherung stärker steuerbasiert** auszurichten. Eine Steuerfinanzierung hätte den Vorteil, mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, da vor allem der untere Einkommenssektor profitieren würde. Im Allgemeinen können Sozialversicherungen dieses Maß an Verteilungsgerechtigkeit nicht erreichen, da Personen mit geringem Einkommen durch die Beitragsfinanzierung stärker belastet werden. Durch die Reduzierung der Lohnnebenkosten wären in diesem Bereich auch positive Arbeitsmarkteffekte wahrscheinlich.

Wenn eine Umfinanzierung gelingen soll (bei unverändertem Leistungsniveau der sozialen Sicherung), dann dürfte ein *gezielter* Einsatz einer erhöhten Steuerfinanzierung (z.B. bei der Gesundheits- und Pflegeversorgung) sinnvoll sein (Wagner, 2006).

Die Frage der Umfinanzierung der sozialen Sicherung ist auch eng mit dem nächsten Diskussionspunkt verknüpft:

- **Forderung nach echter Steuerprogression für alle Einkommen**

In der folgenden Grafik ist die derzeitige Steuerprogression abgebildet. Es zeigt sich, dass die Progression bei niedrigen und mittleren Einkommen stärker ist als bei hohen. Der Grund dafür liegt hauptsächlich in den Sozialversicherungsbeiträgen, die vor allem die unteren EinkommensbezieherInnen stärker treffen.



Quelle: AK Oberösterreich

Mit echter Progression ist gemeint, dass die Steuerlast für unterschiedliche EinkommensbezieherInnen proportional ungleich ist. Reformen sind so zu gestalten, dass die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Erbringung der staatlichen Leistungen nicht beschnitten werden.

Um die Steuerprogression zu verbessern, wäre es auch möglich, den Eingangssteuersatz zu senken oder die „Negativsteuer“ zu erhöhen. Diese Entlastungen müssten allerdings entsprechend gegenfinanziert werden. Die Erhöhung des Spitzensteuersatzes für hohe Einkommen wurde bereits bei der Finanzierung über das Steuersystem angesprochen.

- **Mehr Föderalismus**

Wie schon im Stakeholderdialog zum Policy Paper „Wachstum und Staatsausgaben“ wurde auch in den Diskussionen zu diesem Policy Paper angemerkt, dass eine Föderalismusreform in Österreich notwendig sei, jedoch wurden von den ExpertInnen keine konkreten Reformschritte genannt.

- **Einnahmenerhöhung vs./und Effizienzsteigerung**

Nicht zuletzt aufgrund der schwierigen Umsetzbarkeit einer Einnahmenerhöhung in wachstumsschwachen Zeiten wurden von den ExpertInnen Effizienzsteigerungen beim Einsatz der öffentlichen Gelder gefordert. Effizient bedeutet in diesem Zusammenhang, öffentliche Finanzmittel so einzusetzen, dass entweder der Output bei gegebenem Input maximiert, oder der Input bei fixiertem Output minimiert wird.

Die Forderung nach Erhöhung der Effizienz wurde auf Bundesebene bereits aufgegriffen, indem beispielsweise die neue **Haushaltsrechtsreform** des Bundes darauf abzielt, mehr Augenmerk auf die von der Verwaltung **erreichten Leistungen und Ergebnisse** (Wirkungs- und Ergebnisorientierung in der Haushaltsführung) zu richten und den Fokus nicht bloß auf die Mittelverteilung zu legen.

Für eine weitreichendere Diskussion dieses Themas sei auf das Policy Paper „Wachstum und Staatsausgaben“ verwiesen.

- **Finanzierungsquellen**

In den bisherigen Betrachtungen lag das Hauptaugenmerk auf Einkommens- und Vermögenssteuern. Als weitere Finanzierungsquellen kommen auch Konsum- oder Verbrauchssteuern, Umwelt- und Ressourcensteuern sowie Unternehmenssteuern in Frage.

Im Bereich der **Konsumsteuern** (z.B. Mehrwertsteuer) können Reformen darauf abzielen, die Steuersätze innerhalb der von der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen zu verändern. Wie bereits weiter oben erwähnt, haben Verbrauchssteuern eine starke regressive Wirkung. Aus diesem Grund sollte von einer Erhöhung der Umsatzsteuer Abstand genommen werden. Sinnvoller erscheint die Erhöhung spezifischer Verbrauchsteuern, wie etwa der Tabaksteuer, der Alkoholsteuer, der Mineralölsteuer, oder die verstärkte Versteuerung des Glückspiels, die neben zusätzlichem Steueraufkommen auch den Vorteil hätte, gesundheits- bzw. umweltpolitische Ziele zu verfolgen. Bei der Erhöhung spezifischer Verbrauchssteuern sollte jedenfalls darauf Bedacht gelegt werden, dass die Verwendung des zusätzlichen Aufkommens besonders unteren Einkommenschichten zugutekommt (Gottholmseder, 2008).

Die OECD erachtet die **Besteuerung von Unternehmensgewinnen** als einen wesentlichen Bestandteil eines Steuersystems, da nur so die Deklaration individueller Einkommen als vermeintliche (steuerbegünstigte) Unternehmenseinkünfte verhindert werden kann. Hohe Unternehmenssteuern können sich zwar negativ auf die Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit auswirken, im Vergleich zur nachteiligen Wirkung hoher Besteuerung von Arbeit wird dieser Faktor jedoch als weniger relevant angesehen (Pesendorfer, 2008).

Analysen auf Firmen- und Branchenebene zeigen, dass vor allem Firmen, deren Produktivitätsniveau hoch ist, negativ von Unternehmenssteuern betroffen sind. Für kleine und junge Unternehmen scheint dies weniger stark zuzutreffen. Dies lässt sich einerseits durch eine oft günstigere steuerliche Behandlung dieser Unternehmen zurückführen, andererseits aber auch auf eine schmalere Steuerbasis aufgrund meist geringerer Gewinne (Pesendorfer, 2008).

Umweltsteuern verfolgen das Ziel, über die Verteuerung des Umweltverbrauchs ressourcen- und umweltschonendes Verhalten auszulösen (siehe auch öko-soziale Steuerreform in Kapitel 8.1.1.). Von einer Umweltsteuer wird neben dieser **Lenkungswirkung** auch eine **Finanzierungsfunktion** erwartet, wobei diese Effekte jedoch in Widerspruch zueinander stehen: Durch die Erzielung eines Lenkungseffektes (Rückgang des Energieverbrauchs) wird auch die Bemessungsgrundlage der Steuer verringert. Soll eine Steuer somit ihrer Lenkungs- bzw. Anreizfunktion gerecht werden, verringern sich gleichzeitig die Erträge aus der Steuereinkunft, wodurch die Finanzierungsfunktion nicht mehr garantiert ist. Eine Dynamisierung der Steuersätze kann diesem Problem zumindest teilweise entgegenwirken.

Spürbare Nachfragerückgänge können daher erst ab einer gewissen Steuerhöhe erreicht werden. Andererseits ist zu bedenken, dass bei einer schockartigen Anhebung der Energiepreise hohe Umstrukturierungs- und Anpassungskosten entstehen können. Viele Besteuerungsvorschläge sehen daher relativ niedrige Eingangssteuersätze vor, die stufenweise angehoben werden sollen. Ferner muss bei Lenkungsabgaben berücksichtigt werden, an wen sie adressiert sind. Dabei sollen jene Personen als Anknüpfungspunkt gewählt werden, die eine Umweltbelastung vermeiden können. Dies müssen nicht unbedingt die ProduzentInnen sein, auch die KäuferInnen eines umweltbelastend produzierten Gutes können herangezogen werden. Zu beachten ist auch die Möglichkeit der Überwälzbarkeit einer Steuer, wodurch der angestrebte Lenkungseffekt nicht mehr sichergestellt werden könnte.

Neben Arbeitseinkommen dient in Österreich vor allem der Konsum als Quelle für Steuereinkünfte. Die Besteuerung von Unternehmensgewinnen, Vermögen sowie Umweltsteuern macht nur einen relativ geringen Anteil des gesamten Steueraufkommens aus. Hier besteht daher Bedarf, den Faktor Arbeit zu entlasten, indem andere Produktionsfaktoren stärker besteuert werden.

9 Wie kann gerechte Verteilung zu einer stabileren Lebens- und Wirtschaftsform beitragen?

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Studien zur gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise mit der Frage beschäftigt, ob Ungleichheit eine der Ursachen für die gegenwärtige Krise war, oder generell, ob Ungleichheit einen Einfluss auf Wachstum hat. Eine Reihe von ÖkonomInnen (u.a. Fitoussi und Stiglitz, 2009; Rajan, 2010; Stockhammer, 2011; van Treeck und Sturn, 2012; Kumhof et al., 2012) sehen die zunehmende Ungleichheit als eine der Hauptursachen für die jetzige Krise. Jedoch vertreten sie unterschiedliche Hypothesen hinsichtlich der Frage, ob die hohe Verschuldung, die durch die Ungleichheit hervorgerufen wurde, durch eine höhere Kreditnachfrage der Haushalte oder durch ein Kreditüberangebot auf Grund der politischen Rahmenbedingungen entstanden ist (van Treeck und Sturn, 2012). Diese Studien legen nahe, dass eine gerechtere Verteilung zu einer nachhaltigeren Wirtschaft beiträgt, da Nationen mit einer geringeren Polarisierung der Einkommen weniger krisenanfällig sind.

Skeptisch äußert sich hingegen Acemoglu (2011), der behauptet, dass das gleichzeitige Auftreten von Krisen und die Polarisierung der Einkommen Zufall sind. Acemoglu zufolge sind Finanzkrise und Ungleichheit beides Folgen der geänderten Bedingungen auf den Finanzmärkten, die wiederum Resultat politischer Entscheidungen und Maßnahmen waren. Atkinson und Morelli (2010; 2011), die eine empirische Analyse von Wirtschafts-, Finanz- und Banken Krisen in den letzten 100 Jahren durchgeführt haben, fanden keinen Beweis dafür, dass ein steigendes Niveau an Ungleichheit zu höherer makroökonomischer Instabilität führt. Andererseits belegen Untersuchungen von Berg und Ostry (2011), dass Länder mit einer gleicheren Einkommensverteilung längere Wachstumsperioden aufweisen.

Somit kann die Frage, ob eine gleichere Gesellschaft zu weniger Wirtschaftskrisen führt, bis dato nicht eindeutig beantwortet werden. Auch wenn für EntscheidungsträgerInnen Wirtschaftswachstum eine große Bedeutung einnimmt, sollte Wirtschaften oder Güterproduktion kein Selbstzweck sein. Vielmehr sollte das Ziel einer Gesellschaft nicht am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, sondern am Wachstum von Wohlbefinden als Teil von Lebensqualität gemessen werden.

Wilkinson und Pickett (2009) untersuchen in ihrem Buch „Gleichheit ist Glück“ den Zusammenhang zwischen (Un-)Gleichheit und dem Glück einer Gesellschaft. Sie belegen, dass eine gleichmäßigere Einkommensverteilung einen Effekt auf das Glück einer Gesellschaft hat. Ab einem gewissen Einkommensniveau, das von westlichen Industrieländern meist bereits erreicht wurde, gibt es keinen positiven Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Einkommen (bzw. Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) und der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit einer Gesellschaft (Easterlin, 1974; Max-Neef, 1995). Jedoch hat ab einem gewissen Einkommensniveau die **Verteilung dieser Einkommen** einen entscheidenden Einfluss auf die Lebenszufriedenheit. Während ungleiche Gesellschaften unter sozialen und gesellschaftli-

chen Problemen (z.B. geringere Lebenserwartung, Jugendschwangerschaften, Fettleibigkeit, Drogenabhängigkeit, Kriminalität etc.) leiden, profitieren egalitäre Gesellschaften neben besserer Gesundheit, höheren schulischen Leistungen und mehr Chancengleichheit auch von einem besseren Umweltverhalten der Bevölkerung. Die AutorInnen sehen in einer gleicheren Gesellschaft auch die Voraussetzung für eine Wirtschaft ohne Wachstum. Je geringer die Einkommensungleichheit, desto weniger wird die „Ersatzdroge“ Wirtschaftswachstum benötigt, die über soziale Nachahmung und Statuskonsum angetrieben wird (Wilkinson und Pickett, 2009).

Eine **gleichmäßigere Verteilung von Arbeit** – wie sie an früherer Stelle diskutiert wurde – kann ebenso zu einer nachhaltigen Gesellschaft beitragen. Kürzere Arbeitszeiten sind ein wesentliches Element, um eine gesündere Work-Life-Balance zu erreichen, Burn-Outs vorzubeugen oder generell Stress abzubauen. Außerdem wirkt sich mehr Freizeit positiv auf die Lebensqualität aus. Es ermöglicht auch eine bessere Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und ist somit fördernd für die Chancengleichheit von Frauen. Diese Maßnahme gewinnt vor allem in wachstumsschwachen Zeiten an Bedeutung, weil sie dabei hilft, einen Beschäftigungsrückgang zu verhindern.

10 Wie kann eine gerechtere Verteilung zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen?

Tendenziell ist in Ländern mit polarisierten Einkommen das Umweltverhalten der Bevölkerung schwächer ausgebildet als in weniger ungleichen Ländern. Es gibt hier grundsätzlich zwei Wirkungskanäle: Zum einen sind die meisten Umwelthandlungen eine Form von Altruismus, da Handlungen auf individueller Ebene so gut wie keine Auswirkungen auf das Klima zeigen. So ist die Bereitschaft, etwas für die Gemeinschaft zu tun – wie etwa Müll zu recyceln –, in egalitären Gesellschaften höher (Wilkinson und Pickett, 2009). Der zweite Mechanismus ergibt sich über die Länge der Arbeitszeit. Wie schon erwähnt wurde, führt eine höhere Ungleichheit über den Veblen-Effekt zu längeren Arbeitszeiten (Bowles und Park, 2004). Mehrere Studien zeigen wiederum, dass zwischen der Dauer der Arbeitszeit und dem Ausmaß der ökologischen Belastung ein positiver Zusammenhang besteht (z.B. Knight et al., 2012).

Grundsätzlich ist es jedoch auch vorstellbar, dass von einer gleicheren Verteilung negative Umweltauswirkungen ausgehen. Dies trifft vor allem für sog. Entwicklungsländer zu, wo sich dadurch beispielsweise mehr Menschen Individualverkehr leisten können. Doch auch in entwickelten Industrienationen kann durch die höhere Konsumneigung niedriger Einkommenschichten von möglichen negativen Umweltauswirkungen ausgegangen werden. Hier stellt sich jedoch unter der Annahme endogener Präferenzen auch die Frage, inwiefern sich diese durch eine gleichere Verteilung ändern würden.

Ausschlaggebend für die tatsächlichen Umweltauswirkungen einer gleicheren Verteilung sind letztendlich auch die jeweilige institutionelle Einbettung sowie die sozialen Präferenzen, die sich je nach Gesellschaft unterscheiden und Möglichkeiten für **regulierende Maßnahmen** eröffnen.

Solche Maßnahmen sollten idealerweise alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit unterstützen. Wie in Kapitel 8.1 bereits dargelegt, kann beispielsweise eine **sozial-ökologische Steuerreform** bei entsprechender Ausgestaltung sowohl sozial verträglich, ökologisch vorteilhaft und auch wirtschaftlich sinnvoll sein.

In Österreich werden BesitzerInnen eines Eigenheims gegenüber MieterInnen steuerlich stark begünstigt. Während letztere Gruppe Umsatzsteuer auf die Miete entrichten muss, unterliegen Einkommen aus imputierten Mieten keiner Einkommenssteuer.

In diesem Zusammenhang ist auch die Art des Wohnens relevant. Während der Besitz eines Eigenheims im Grünen in der Regel mit einem sehr hohen Ressourcenverbrauch verbunden ist, schneidet das Mieten von Wohnungen aus ökologischen Gesichtspunkten deutlich besser ab. Hier gilt es, durch staatliche Anreizmechanismen dafür zu sorgen, dass MieterInnen gegenüber EigenheimbesitzerInnen einen deutlichen Kostenvorteil erlangen.

Neben regulierenden Maßnahmen spielt auch **zielgruppengerichtete Öffentlichkeitsarbeit** eine äußerst wichtige Rolle, da Wissen und Bewusstsein bezüglich ökologischer Handlungswirkungen oft nur sehr mangelhaft vorhanden sind.

Dass eine gleichere Verteilung die Verbesserung der Umweltsituation erleichtern kann, zeigt auch die Analyse der in Kapitel 7 vorgestellten Maßnahmen zu mehr Verteilungsgerechtigkeit. Wie schon angesprochen, ist die von der Umverteilung der Primäreinkommen (über Mindest- und Höchstlöhne) bzw. Sekundäreinkommen (über Reformen des Steuersystems) ausgehende Wirkung nicht ganz eindeutig, da es durch die höhere Konsumneigung unterer Einkommensgruppen möglicherweise zu einer Erhöhung des Konsums kommt. Eine gerechtere Verteilung der Arbeitszeit über Arbeitszeitverkürzungen wiederum würde sich höchstwahrscheinlich positiv auf die Umwelt auswirken, wie beispielsweise von Knight et al. (2012) gezeigt werden konnte. Auch der Abbau von Informationsasymmetrien, verstärkte Bewusstseinsbildung sowie veränderte Machtverhältnisse würden über eine Stärkung der KonsumentenInnensoveränität und nachhaltigem Konsum tendenziell Umweltbelastungen vermindern. Dieselbe Wirkung würde sich aus den vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der Bereitstellung von privaten Gütern (Top-Runner-Modell, Geschäftsmodelle für „Nutzen statt Besitzen“, etc.) ergeben. Auch durch öffentliche Bildungsmaßnahmen, die zu mehr Umwelt- und Gesundheitsbewusstsein führen, oder der Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie Wohnbauförderungen nach ökologischen Kriterien lassen sich positive Umwelteffekte erwarten.

Langfristig erfordert eine Verbesserung der globalen Umweltsituation eine Abkehr vom Wachstumsparadigma und/oder absolute Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen. Hier sind auch die ProduzentInnen – vor allem große internationale Konzerne – gefragt, ihre Geschäftspraktiken zu überdenken (siehe weiter oben). Sepp Eisenriegler (Sozialökonom und Workshop-Teilnehmer) findet dafür folgende Worte: „Es kann doch nicht sein, dass internationale Konsortien in den Ländern des Südens Rohstoffe ausbeuten, die dann in Schwellenländern unter menschenunwürdigen Bedingungen zu Produkten verarbeitet werden, die wir im Norden billig kaufen und nach kurzen Nutzungszyklen wegwerfen. Manche Abfälle landen dann dort, wo die Rohstoffe herkommen, und im Falle von Elektroschrott in Ghana die Gesundheit der dort lebenden Bevölkerung gefährden. Von den ökologischen Auswirkungen einmal abgesehen.“

Eine gleichere Verteilung von Einkommen kann eine weniger materialistische Kultur unterstützen, weil Statuskaufentscheidungen an Bedeutung verlieren. Geringere Arbeitszeit birgt mehrere Synergieeffekte. Neben der Erhöhung der Beschäftigtenzahl und einer gleicheren Verteilung von Arbeitszeit können Menschen die zusätzliche Freizeit für weniger materielle Aktivitäten, wie Beziehungs- und Freundschaftspflege, als auch für soziales oder politisches Engagement nutzen.

Absolute Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltproblemen ermöglicht, dass die Wirtschaft wachsen kann, gleichzeitig aber die Umweltverschmutzung nicht steigt und im besten Falle sinkt. Somit würden Wirtschaftsaktivitäten die Umwelt in geringerem Ausmaße belasten. Ob dieses Ziel erreichbar ist, wird heiß diskutiert und von Ökonomen wie Tim Jackson (2009) verneint. In der Vergangenheit konnte eine absolute Entkopplung nur in Deutschland und Großbritannien erzielt werden. Aufgrund der ausschließlichen Betrachtung der Produktionsseite und der Vernachlässigung von Produktionsauslagerungen ist jedoch strittig, ob es sich dabei tatsächlich um eine absolute Entkopplung handelt. Auch angesichts aufstrebender Schwellenländer wie China oder Indien mit hohen Wachstumsraten und Bevöl-

kerungszahlen erscheint absolute Entkopplung fast unmöglich, da die technologische Produktivität unendlich gesteigert werden müsste.

Auch wenn es in den meisten Industrieländern zu keiner absoluten Reduktion des Ressourcenverbrauchs gekommen ist, wird die Ressourcenproduktivität (Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt zu Materialverbrauch) stetig erhöht, was zu einer **relativen Entkoppelung** führt: der Ressourcenverbrauch wächst langsamer als das Bruttoinlandsprodukt.

Zusätzlich gilt es zu bedenken, dass es global gesehen noch viele Länder gibt, die auf materielles Wachstum angewiesen sind. Hier ist es auch die Pflicht höher entwickelter Volkswirtschaften, globale Verantwortung zu übernehmen, um diese Länder bei ihrem Aufholprozess zu unterstützen. Hier stellt sich auch die Frage, welche Länder sich in welchem Ausmaß an der Reduzierung des globalen Ressourcenverbrauchs beteiligen. Da entwickelte Industrienationen für den größten Teil der globalen Treibhausgasemissionen und des Ressourcenverbrauchs verantwortlich waren (und noch immer sind), erscheint es durchaus gerechtfertigt, von diesen Ländern auch einen größeren Beitrag zur Einsparung von Emissionen und Ressourcen einzufordern. Von sog. Entwicklungsländern nun zu verlangen, ihre wirtschaftliche Entwicklung ausschließlich auf nachhaltige Lösungen zu stützen, ist nicht nur aus dieser Perspektive schwierig zu argumentieren, sondern würde auch durch die Einschränkung des notwendigen Wachstums breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu elementaren Gütern und Dienstleistungen verwehren und damit die Verbesserung der Lebensbedingungen verhindern.

Nicht zuletzt deshalb ist der Übergang von einer ungleichen zu einer egalitären Gesellschaft auch mit Problemen behaftet. Sturn und van Treeck (2010) orten ein Dilemma zwischen Ungleichheit und Umwelt. Herrscht in einer Gesellschaft ein starkes Einkommensgefälle vor, ist laut Sturn und van Treeck kurzfristiges Wachstum notwendig, um untere Einkommensgruppen effektiv zu stärken. Wachstum bedeutet jedoch auch zusätzliche Umweltprobleme. **Mittelfristig hingegen verringert ein geringeres Ausmaß an Ungleichheit den Wachstumszwang** und ist somit **förderlich für die Umwelt**.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass aus einer Nachhaltigkeitsperspektive Umwelt und Verteilung immer gemeinsam betrachtet und auch die jeweiligen politischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Es zeigt sich jedoch, dass gleichere Gesellschaften tendenziell umweltfreundlicher agieren. Die Transition zu einer egalitären Gesellschaft benötigt zwar kurzfristig Wachstum und kann dadurch mit negativen Umweltauswirkungen einhergehen. Langfristig reduziert eine Überwindung der Ungleichheit jedoch den Wachstumszwang und nützt somit der Umwelt.

11 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Policy Paper wird die Frage thematisiert, wie eine Verteilungspolitik nachhaltig gestaltet werden kann, sodass sie auch in wachstumsschwachen Zeiten erfolgreich ist. Dabei wurden die Verteilung von Einkommen, Vermögen und Arbeit, aber auch soziale Ziele wie Teilhabe, soziale Absicherung der BürgerInnen und die Bereitstellung öffentlicher Güter untersucht.

Als Einstieg in die Diskussion wurden die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Verteilung behandelt. Dabei wurde deutlich, dass sich selbst in Zeiten höheren Wirtschaftswachstums eine gerechte Verteilung nicht ohne Umverteilungsmaßnahmen erreichen lässt und dass staatliches Handeln und die ökonomischen Rahmenbedingungen die Verteilung in hohem Maße beeinflussen.

Deutlich wurde auch, dass steigende Ungleichheit negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben kann. Die zahlreichen Studien, die sich mit dieser Frage im Kontext der Wirtschaftskrise auseinandergesetzt haben, unterstreichen den Beitrag einer gerechten Einkommens- und Arbeitsverteilung als Bestandteil einer funktionierenden Wirtschaft. Das Thema hat daher in den letzten Jahren immer stärker an Relevanz gewonnen. Verteilungsgerechtigkeit ist aber nicht nur ein wesentliches Element für die ökonomische Stabilität, sondern auch für das Wohlbefinden, die Lebensqualität und die Stabilität einer Gesellschaft.

Auch wurde klar, dass die aktuelle Verteilungspolitik für längere Perioden der Wachstumsschwäche nicht geeignet ist. Deshalb bedarf es neuer Ansätze, die dazu führen, Verteilungsgerechtigkeit von Wachstum zu entkoppeln und bereits vorhandene Ressourcen umzuverteilen.

Reformoptionen wurden beim Steuer- und Abgabensystem, bei den Sozialausgaben, bei der direkten Beeinflussung der Primäreinkommen, bei der Umverteilung von Arbeit und auch bei der Bereitstellung privater Güter identifiziert. Außerdem müssen die Zusammenhänge zwischen Präferenzbildung, bestehenden ökonomischen Machtverhältnissen sowie der Verteilung von Einkommen und Vermögen einer Prüfung unterzogen werden.

In einem weiteren Schritt wurde gezeigt, dass für das Steuer- und Abgabensystem, die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Umverteilung von Arbeit Finanzierungsmöglichkeiten bestehen und dass es genügend Handlungsspielräume gibt, die genannten Reformoptionen auch umzusetzen.

Eine Steuer- und Abgabenreform sollte darauf ausgerichtet werden, die Steuerlast stärker von Arbeit zu Kapital bzw. von Einkommen zu Vermögen umzuschichten. Das heißt, dass eine verstärkte Besteuerung von Vermögen und hohen Einkommen die Voraussetzung dafür darstellt, unser derzeitiges Steuer- und Abgabensystem für wachstumsschwächere Zeiten zu wappnen.

Dies könnte aus ökologischen Überlegungen heraus mit einer sozial-ökologischen Fiskalreform verbunden werden, die den Umwelt- und Ressourcenverbrauch verstärkt besteuert. Der Faktor Arbeit ist in Österreich nämlich sehr stark belastet, wohingegen die Besteuerung von Vermögen und Kapital im Europäischen Vergleich sehr gering ist. Auch die Umweltsteuern sind in Österreich vergleichsweise niedrig.

Bei der Finanzierung im Bereich der Umverteilung von Arbeit wurde die Einführung bzw. die Erhöhung von Mindestlöhnen innerhalb von Kollektivverträgen als notwendig erachtet. Die als fundamental erachtete Arbeitszeitverkürzung sollte so gestaltet werden, dass die Produktivitätssteigerungen, die mit Arbeitszeitverkürzungen einhergehen, für Lohnerhöhungen genutzt werden. So kann ein Ansteigen von Lohnstückkosten vermieden werden. Neben der vertraglich geregelten Arbeitszeit müssen auch die tatsächlich geleisteten Stunden reduziert werden. Dies kann beispielsweise erreicht werden, indem die Sozialversicherungsbeiträge für Überstunden erhöht werden. Grundsätzlich wurde klar, dass Arbeitszeitverkürzungen erst durch eine verstärkte Umverteilung von Einkommen für alle Bevölkerungsgruppen möglich werden.

Um die soziale Sicherung auch in wachstumsschwachen Zeiten zu gewährleisten und bereits jetzt bestehenden oder in Zukunft absehbaren Problemen zu begegnen, ist eine Reform des Sozialversicherungssystems erforderlich. Derzeit überwiegt die Beitragsfinanzierung, die vor allem untere EinkommensbezieherInnen sehr stark belastet. Daher wurde von den WorkshopteilnehmerInnen auch die Option diskutiert, das System der sozialen Sicherung stärker steuerbasiert auszurichten.

Überlegt wurde auch, den Eingangssteuersatz zu senken oder die „Negativsteuer“ zu erhöhen. Diese Entlastungen könnten z.B. durch die Erhöhung des Spitzensteuersatzes für hohe Einkommen gegenfinanziert werden. Effizienzsteigerungen beim Einsatz der öffentlichen Gelder wurden ebenfalls gefordert.

Aus einer Nachhaltigkeitsperspektive sollte Verteilungspolitik auch immer im Einklang mit geringerem Umwelt- und Ressourcenverbrauch, dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sowie einer stabilen Wirtschafts- und Lebensform stehen. Aus den uns vorliegenden Studien lässt sich die Frage, ob eine gleichere Gesellschaft zu weniger Wirtschaftskrisen führt, nicht eindeutig beantworten. Das Ziel einer Gesellschaft sollte sich nicht am Wachstum des Bruttoinlandsproduktes orientieren, sondern auch das Wachstum von Wohlbefinden als Teil von Lebensqualität sowie ökologische Indikatoren berücksichtigen.

Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Verteilung und Umwelt zeigen, dass gleichere Gesellschaften tendenziell umweltfreundlicher agieren. Der Weg zu einer egalitären Gesellschaft benötigt zwar kurzfristig Wachstum und kann zunächst mit negativen Umweltauswirkungen einhergehen. Langfristig ist jedoch davon auszugehen, dass die Umwelt von einer Verringerung der Ungleichheit profitiert.

Das vorliegende Papier wurde in einem Prozess erarbeitet, in dem zahlreiche ExpertInnen eingebunden waren. Da aus den lebhaften Diskussionen während der zwei halbtägigen Workshops sehr viele wertvolle Anregungen und Inputs resultierten, ist das Paper sehr umfangreich geworden. Es gibt einen ersten guten Einblick in die vielfältigen Aspekte, die bei

der künftigen Gestaltung von Verteilungspolitik zu beachten und aufzugreifen sind. Somit bietet diese erste Auseinandersetzung mit den Anforderungen an eine Verteilungspolitik in wachstumsschwachen Zeiten die Chance, geeignete Rahmenbedingungen zu setzen, Lösungsansätze zu entwickeln und so weit zu konkretisieren, sodass diese in absehbarer Zeit auch umgesetzt werden könnten.

12 Referenzen

- Acemoglu, D. (2011): Thoughts on Inequality and the Financial Crisis.
<http://economics.mit.edu/files/6348>.
- Adger, W. N. (2000): Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography* 24(3): 347-364.
- AK Wien (2009): Verteilungsgerechtigkeit – Österreich auf dem Prüfstand. Schwerpunktreihe Ausgabe NR. 2, AKTUELL, Das Info-Service der AK 7/09.
- Altzinger, W. (2012): Die Konsumstruktur als Spiegelbild der Verteilung. *Momentum 2012: Demokratie/Track 8: Demokratische Konsumkultur?* http://momentum-kongress.org/cms/uploads/PAPER_Altzinger1.pdf.
- Atkinson, A. und Morelli, S. (2011): Economic crises and Inequality. *Human Development Research Paper 2011/06*. UNDP.
http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/papers/HDRP_2011_06.pdf.
- Atkinson, A., Piketty, T. und Saez, E. (2011): Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature* 49/1.
- Ax, Ch. (2009): Die Könnensgesellschaft. Mit guter Arbeit aus der Krise. Rhombos.
- Ax, Ch., Hinterberger, F. (2013): *Wachstumswahn. Was uns in die Krise führt und wie wir wieder herauskommen*. Ludwig Verlag München.
- Baumgartner, J., Huber, P., Marterbauer, M., Seiler, F., Walterskirchen, E., Zwiener, R. (2001): *Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen*. WIFO-Studie, Wien.
- Berka, C., Humer, S., Moser, M. (2009): *Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmenseite am Beispiel des österreichischen Sozialversicherungs- & Lohnsteuersystems. Simulation von Reformvorschlägen auf Basis einer 1% Stichprobe der Lohnsteuerstatistik 2006*.
- Berg, A. und Ostry, J. (2011): *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* IMF Staff discussion note, SDN/11/08.
- BMASK (2010): *Sozialbericht 2009-2010*.
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH2171/CMS1289832560842/sozialbericht_2010_web.pdf.
- BMASK (2012): *Sozialbericht 2011-2012*.
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/7/2/CH2171/CMS1353079209699/sozialbericht_2011_gesamt.pdf.
- Bosch, G. (1998): *Das Ende der Arbeitszeitverkürzungen? Zum Zusammenhang von Arbeitszeit, Einkommen und Beschäftigung*, WSI Mitteilungen 6/98.
- Bowles, S. und Park, Y. (2004): *Emulation, Inequality, and Work Hours: Was Thorsten Veblen Right?* Economics Department Working Paper Series. Paper 62.
http://scholarworks.umass.edu/econ_workingpaper/62.

- Brand, U. (2012): Wohlstand, gute Arbeit und gutes Leben jenseits von Wirtschaftswachstum? Thesen beim BMASK-Workshop „Qualitatives Wachstum und mehr/bessere Arbeitsplätze: Vereinbar oder ein Widerspruch?“, Mai 2012.
- Brandl, S. und Hildebrandt, E. (2002): Zukunft der Arbeit und soziale Nachhaltigkeit – Zur Transformation der Arbeitsgesellschaft vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsdebatte, Leske + Budrich: Opladen.
- Buczko, Ch., Giljum, St., Hickersberger, M. Hinterberger, F., Picek, O., Pirgmaier, E., Riegler, K., Schratzenstaller, M., Stocker, A., Thoman, J. (2010): Ökosoziale Marktwirtschaft für eine zukunftsfähige Gesellschaftsordnung. Wissenschaftliches Hintergrundpapier. Wien.
- Bumann, S. and Lensink, R. (2012): Financial liberalization does not benefit them all: Growing income inequality in the wake of financial liberalization. http://www.tilburguniversity.edu/upload/66bfe56c-ff2d-470f-b966-3c309953952c_bumann.pdf.
- Caliari, A. (2012): Inequality and financial regulation: Part and parcel of a post-2015 development agenda? <http://www.worldwewant2015.org/node/284057>.
- Easterlin, R. (1974): Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence, David, P. A., Reder, M. W. (Hg.): Nations and households in economic growth. Essays in honor of Moses Abramovitz. New York: Academic Press, 89–125.
- Dittrich, M., S. Giljum, et al. (2012): Green economies around the world? Implications of resource use for development and the environment. Vienna, SERI.
- Eckerstorfer, P., Halak, J., Kapeller, J., Schütz, B., Springholz, F., Wildauer, R. (2013): Vermögen in Österreich. Bericht zum Forschungsprojekt „Reichtum im Wandel“. Johannes Kepler Universität Linz. http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Vermoegen_in_Oesterreich.pdf.
- Ederer, St. (2008): Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Österreich und den Niederlanden. Hochschulschriften, Bd. 120., Marburg: Metropolis.
- Eichner, A.S. (Hg.) (1982): Über Keynes hinaus. Eine Einführung in die postkeynesianische Ökonomie. Köln.
- Feigl, G., Marterbauer, M. und Rehm, M. (2012): Einkommensverteilung und Krise. Wirtschaft und Gesellschaft. Jahrgang 38/Heft 2., 357-367.
- Felber, Ch. (2012): Die Gemeinwohl-Ökonomie. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage, Deuticke.
- Filipič, U., Wörister, K. (2012): Grundbegriffe des Sozialrechts <http://www.wu.ac.at/we4u/text/sr-01.pdf>.
- Fitoussi, J.-P. und Stiglitz, J. (2009): The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World. OFCE Document de travail 17.
- Flecker, J., Schönauer, A., Hermann, Ch., Allinger, B. (2010): Arbeitszeitverkürzung zur Umverteilung von Arbeit – internationale Beispiele. FORBA-Forschungsbericht 1/2010.
- Frank, R. H., Levine, A. S., Dijk, O. (2010): Expenditure Cascades. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1690612.
- Goldberg K. (2007): Vermögensbesteuerung. Ein internationaler Vergleich, ÖGPP – Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien.

- Gottholmseder, G. (2008): Ziele und Optionen der Steuerreform: Reformoptionen für den Bereich der indirekten Steuern. WIFO.
- Guger, A. (Projektleitung), Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M. (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Guger, A., Marterbauer, M. (2007): Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen. WIFO Working Paper.
- Hans-Böckler-Stiftung (2000): Wege in eine nachhaltige Zukunft, Ergebnisse aus dem Verbundprojekt Arbeit und Ökologie, Düsseldorf.
- Heckemeyer, J.H., Spengel, Ch. (2013): Maßnahmen gegen Steuervermeidung: Steuerhinterziehung versus aggressive Steuerplanung. Wirtschaftsdienst 2013/6. ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Hinterberger (1991): Monetäre Verteilungspolitik, Berlin: Duncker&Humbolt.
- Hölzl, W., Leoni, Th., Zulehner, Ch. (2009): Internationale Lohnstückkostenposition 2008 leicht verbessert. WIFO Monatsberichte 9/2009.
- Humer, St., Moser, M., Schnetzer, M., Ertl, M., Kilic, A. (2014): Einkommensverteilung in Österreich. Eine komparative Analyse von Mikrodatensätzen. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 125, AK Wien.
- Jackson, T. (2009): Prosperity without Growth. Economics for a Finite Planet. Earthscan, London.
- Keuschnigg, Ch., Fortin, I., Schöpflug, K., Schuster, Ph., Schwab, Th., Schwarzbauer, W. (2013): Zur Besteuerung von Vermögen in Österreich. Aufkommen, Verteilung und ökonomische Effekte, IHS.
- Kletzan-Slamang, D. (2010): Umweltkontraproduktive Subventionen im Energiesektor und im Verkehr in Österreich. Präsentation beim Umweltdachverband, 25. Juni 2010.
- Knight, K., Rosa, E.A., Schor, J.B. (2012): Reducing Growth to Achieve Environmental Sustainability: The Role of Work Hours. Working Paper Series Nr. 304, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- Kraus, A. (2007): Grundeinkommen – cui bono? Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitnehmerienkommens. In: Exner, A., Rätz, W., Zenker, B. (Hg.): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Deuticke, Wien.
- Kumhof, M., Lebarz, C., Ranciè, R., Richter, A., Throckmorton, N. (2012): Income Inequality and Current Account Imbalances, IMF Working Paper WP/12/08, International Monetary Fund.
- Kurier (2013): Hundstorfer unterstützt 6. Urlaubswoche.
<http://kurier.at/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitszeit-hundstorfer-unterstuetzt-sechste-urlaubswoche/6.333.015>.
- Mahnkopf, B. (2013): Peak Everything – Peak Capitalism? Folgen der sozial-ökologischen Krise für die Dynamik des historischen Kapitalismus. Working Paper 02/2013 der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften.
- Marterbauer, M. und Walterskirchen, E. (2003): Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Stückkosten, WIFO-Monatsberichte, Heft 2/2003, 151-159.

- Marterbauer, M. (2011): Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle. Deuticke, Wien.
- Max-Neef, M. (1995): Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. *Ecological Economics* 15, 115-118.
- Meichenitsch, J. (2006): Realisierung einer Vermögenssteuer in Österreich. *Kurswechsel* 1/2006.
- Millenium Ecosystem Assessment (2005): *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington, DC, United Nations Environment Programme.
- nef (2010): 21 hours. Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century, www.neweconomics.org/publications/21-hours.
- Neuwirth, N. Baierl, A., Festl, F., Wernhart, G. (2010): TATRAS.at. Tax and Transfer Simulator for Austria. Eine Mikrosimulationsplattform zu Reformen der bundesweiten Steuer- und Transferregelungen, Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien.
- OECD (2007): Policy Brief: Economic Survey of Austria.
- OECD (2008): *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/growingunequal_9789264044197-en.
- OECD (2011): *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?*, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/47723414.pdf>.
- OECD (2012): *Taxing Wages 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2013): *OECD Economic Survey: Austria 2013*. Paris.
- OeNB (2012): *Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010. Erste Ergebnisse für Österreich*. Geldpolitik & Wirtschaft Q3/12.
- Pesendorfer, K. (2008): *Steuern und Wachstum in Österreich*. Geldpolitik & Wirtschaft Q3/08.
- Rajan, R. (2010): *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Rawls, J. (1993): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Ritt, Th. (1994): *Verteilungswirkungen von Energiesteuern, eine empirische Betrachtung, Informationen zur Umweltpolitik Nr. 99*, Arbeiterkammer, Wien.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., De Wit, C. A., Hughes, T. Van der Leeuw, S., Rodhe, H. Sorlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R. W., Fabry, V. J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K. Crutzen, P. Foley, J. A. (2009): A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475.
- Saez, E. (2012): *Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2009 and 2010 estimates)*. <http://elsa.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2010.pdf>.
- Schaffer, A. und Stahmer, C. (2005): *Die Halbtagsgesellschaft - ein Konzept für nachhaltigere Produktions- und Konsummuster*. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, oekom Verlag.

- Schaffer, A. und Stahmer, C. (2006): Erweitertes Gender-BIP – eine geschlechtsspezifische Analyse des traditionellen Bruttoinlandsprodukts und der Haushaltsproduktion in Deutschland, Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 226, Heft 3, 308–328.
- Scholl, G., Gossen, M., Grubbe, M., Brumbauer, T. (2013): Alternative Nutzungskonzepte – Sharing, Leasing und Wiederverwendung. Forschungsbericht aus dem Projekt „Ressourcenpolitik - PolRes“, AP 2 – Politikansätze und -instrumente“. Institut für ökologische Wirtschaftsforschung IÖW, Berlin.
- Schnellenbach, J. (2013): Die Reform des deutschen Finanzausgleichs (Teil 2). Kann man föderalen Wettbewerb nach Deutschland bringen?
- Schnetzer, M. (2013): Ökonomische Ungleichheit spaltet nicht nur die Gesellschaft, sondern auch die Wirtschaftswissenschaft. Arbeit und Wirtschaft 12/2013.
- Schratzenstaller, M. (2003): Zur Steuerreform 2005, WIFO Monatsbericht 12/2003.
- Schratzenstaller, M. (2013): Vermögensbezogene Steuern. Ansatzpunkte, internationaler Vergleich und Optionen für Deutschland. [Projektbericht in Arbeit].
- Schreiber, U. und Spengel, Ch. (2006): Allgemeine Unternehmensteuer und Duale Einkommensteuer. Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 275-288.
- Speck, S. (1999): Energy and carbon taxes and their distributional implications. Energy Policy 27, 659-667.
- Statistik Austria (2009): Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Wien.
- Statistik Austria (2009b): Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien.
- Statistik Austria (2012): Arbeitskräfteerhebung 2011. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.
- Stocker, A. und Hinterberger, F. (2010): Arbeit im Spannungsfeld zwischen Einkommenssicherung und individueller Verwirklichung. In: Fuchs, A. und Kiser, A. (Hg.): Der Ausbruch aus dem Hamsterrad. Werkzeuge zur harmonischen und befriedigenden Verbindung von Leben und Arbeit. Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar.
- Stocker, A., Großmann, A., Wolter, M. I., Pirgmaier, E., Hinterberger, F. (2011): Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche. Eine Szenarienanalyse. <http://www.energiemodell.at/wp-content/uploads/2010/05/Wachstumsschwaechekurzfassung.pdf>.
- Stockhammer, E. (2011): Polarisierung der Einkommensverteilung als strukturelle Ursache der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise. Wirtschaft und Gesellschaft, Jahrgang 37/Heft 3, 378-402.
- Sturn, S. und Van Treeck, T. (2010): Wachstumszwang durch Ungleichheit und Ungleichheit als Wachstumsbremse. spw - Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, 177/2010, 15-20.
- Van Treeck, T. und Sturn, S. (2012): Income Inequality as a Cause of the Great Recession? A Survey of Current Debates, Conditions of Work and Employment Series, 39, International Labour Organization.
- Veblen, Th. (1899): Theory of the Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions. New York: Macmillan.

- Victor, P. A. (2008): *Managing without growth: slower by design, not disaster*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, Edward Elgar.
- Wagner, G. (2006): *Wo die Steuerfinanzierung sinnvoll ist*. <http://www.b-republik.de/archiv/wo-die-steuerfinanzierung-sinnvoll-ist>.
- Weizsäcker, E. U., Hargroves, K., Smith, M. (2010): *Faktor Fünf. Die Formel für nachhaltiges Wachstum*. Droemer: München.
- Wilkinson, R. und Pickett, K. (2009): *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*. Haffmans & Tolkemitt (bei Zweitausendeins). 2. Auflage.
- Zuckerstätter, S. (2008): *Comment on "Inequality and Growth: Goal Conflict or Necessary Prerequisite"*. *Dimensions of Inequality in the EU. Proceedings of OeNB Workshops, Stability and Security*. No. 16.



Dieses Policy Paper wurde von der Arbeiterkammer Wien finanziert und vom Sustainable Europe Research Institute (SERI) koordiniert und inhaltlich betreut.