

## DIE ÖKONOMIE DES SOZIALSTAATES – STANDORT DER FINANZIERUNGSFRAGE

1. Der makroökonomische Blick auf den Sozialstaat .....	106
2. Ziele bzw. Zielfunktionen des Sozialstaates .....	109
3. Finanzierung der Sozialen Sicherheit .....	111
4. Zusammenfassung .....	117

**Christine  
Mayrhuber**

**Wirtschaftsforscherin  
in Wien und Obfrau  
des BEIGEWUM  
(Beirat für  
gesellschafts-,  
wirtschafts- und  
umweltpolitische  
Alternativen)**

**Auszug aus WISO 1/2002**

**isw**

**Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften**

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

### 1. Der makroökonomische Blick auf den Sozialstaat

Die gegenwärtige Diskussion um den Sozialstaat leidet über weite Strecken unter einer isolierten Betrachtung einzelner Sachverhalte. Für die politischen EntscheidungsträgerInnen hat die Frage, wie die Differenz aus Sozialversicherungseinnahmen und -ausgaben verkleinert werden kann bzw. wie das Volumen einzelner Ausgaben (beispielsweise den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung) insgesamt gesenkt werden könnte, enorm an Bedeutung gewonnen. Im Unternehmensbereich werden Sozialversicherungsabgaben hauptsächlich unter dem Blickwinkel der Lohn(neben)kosten bzw. des Wettbewerbsnachteiles gesehen. Auch die Versicherten selber stellen mehr als bisher – die politischen Akteure haben es jahrelang erfolgreich vorexerziert – individuelle Kosten-Nutzen-Überlegungen an.

*Makroökonomie  
heißt das  
Verhalten der  
AkteurInnen  
gleichzeitig zu  
sehen*

Analysen der Sozialstaatsentwicklung sind in der Literatur vorhanden<sup>1</sup>, in der veröffentlichten Diskussion bleiben jedoch die sozioökonomischen Hintergründe und auch die makroökonomischen Zusammenhänge zwischen Sozialstaat und Wirtschaftsentwicklung im Hintergrund. Eine makroökonomisch-keynesianische Betrachtung des Sozialstaates bedeutet, einen Blick auf die gesamte Volkswirtschaft zu werfen und alle AkteurInnen bzw. Veränderungen auf den verschiedenen Märkten „simultan“ zu sehen. Der öffentliche Sektor hat hier die zentrale Aufgabe, nicht ausgelastete Ressourcen einzubinden und unterschiedliche Marktversagen zu beheben (vgl. Guger-Walterskirchen 2002).

Im Gegensatz dazu ist im mikroökonomisch orientierten Neoliberalismus der Referenzpunkt die individuelle Nutzenmaximierung. Makroökonomische Ansätze beinhalten Merkmale (Arbeitslosigkeit, Produktionsoutput, Konsumnachfrage etc.), die zur Überprüfung eines Systems herangezogen werden. Diese Möglichkeit ist im neoliberalen Rahmen von vornherein ausgeschlossen, da der „Nutzen“ keine messbare und damit vergleichbare Größe ist. Die Rolle des Staates liegt

einzig in der Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Funktionsweise der Märkte.

### **Zusammenhänge der wirtschaftlichen Aktivitäten (exemplarisch)**

In einer vereinfachten Betrachtung besteht eine Volkswirtschaft aus zumindest drei AkteurInnen<sup>2</sup>: den privaten Haushalten, den Unternehmen und dem Staat. In keinem der genannten Bereiche können Handlungen/Maßnahmen gesetzt werden, die nicht die anderen Bereiche ursächlich beeinflussen.

Makroökonomisch gesehen wird das Einkommen der privaten Haushalte (Erwerbseinkommen, Besitz- und Vermögenseinkommen, Sozialtransfers) entweder für Konsum- oder Sparzwecke verwendet. In einem nachfrageseitig orientierten ökonomischen Ansatz bestimmt die effektive Nachfrage (Konsumsowie Investitions- und Auslandsnachfrage) das Produktionsvolumen der Unternehmen und damit wieder das Beschäftigungsniveau und das Einkommen der privaten Haushalte. Einkommensveränderungen (Wegfall der Erwerbseinkommen, Kürzungen der Transfereinkommen etc.) führen entweder zu veränderten Konsumausgaben oder zu einem veränderten Sparverhalten.

Einkommensteile, die nicht für Konsumzwecke ausgegeben werden (also keine Nachfrage für die Unternehmen darstellen), können gespart werden und stehen zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung.

Wenn der Staat ausgabenseitig spart, dann werden entweder die Transfers an die privaten Haushalte, die Subventionen an Unternehmen oder das öffentliche Investitions- und Leistungsangebot davon betroffen sein. Der Staat kann nicht „bei sich selber sparen“ (Rothschild, 2002, BEIGEWUM, 2001), ohne dass dadurch die Einkommens- oder Nachfrageposition der anderen AkteurInnen ursächlich betroffen ist. Erreichte Einsparungen auf der Staatsseite bedeuten Einkommensreduktionen auf der Seite der privaten Haushalte, die ihrer-

*Nachfrage  
bestimmt das  
Angebot*

*Staat steht nicht  
außerhalb des  
volks-  
wirtschaftlichen  
Kreislaufes*

seits wiederum Auswirkungen auf das Konsum- oder Sparverhalten haben. Möchte der Staat sein Sparprogramm durch sinkende Investitionen erreichen, so bedeutet die geringere Investitionsgüternachfrage einen Nachfrageausfall für den Unternehmenssektor mit all seinen Rückwirkungen auf Produktion, Beschäftigung und Einkommen.

Auch eine Steuerreform hat vielfältige Wirkungszusammenhänge. Werden die direkten Steuern (beispielsweise die Lohnsteuer) gesenkt, so wird einerseits die Finanzierungsbasis für Sozialleistungen geschmälert. Andererseits haben Private mehr Einkommen zur Verfügung und könnten damit auch mehr konsumieren. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt davon ab, welche Einkommensgruppen durch eine Reform entlastet würden. Wüger (1996) berechnete, dass Haushalte bis zu einer Einkommensgrenze von 1.380 Euro (rund 19.000 ATS) ihr gesamtes Einkommen für Konsumausgaben verwenden und keine Ersparnisse bilden (können). Bei einem Einkommen von über 2.340 Euro (rund 46.000 ATS) werden hingegen nur mehr 72 % des Einkommens für Konsumzwecke verwendet, die restlichen 28 % können gespart werden. Würde eine Steuerreform die oberen Einkommensgruppen entlasten, sind keine gesamtwirtschaftlichen Nachfrageimpulse zu erwarten. Eine Senkung der Lohnnebenkosten für die Arbeitgeber hat kaum Auswirkungen auf die Einkommensposition der Beschäftigten, sondern auf die Gewinnpositionen der Unternehmen. Von einer Lohnnebenkostensenkung sind daher keine Nachfrageimpulse für die Konjunktur, sondern vielmehr eine Verknappung der Mittel für Sozialleistungen zu erwarten.

*Sozialstaat ist Grundvoraussetzung für eine „gesunde Wirtschaft“*

Insgesamt besteht eine enge Verbindung zwischen den AkteurInnen einer Volkswirtschaft, aber auch zwischen dem Sozialstaat und der Wirtschaft. Der Sozialstaat reduziert nicht die Investitions- oder Konsummöglichkeiten der GewinnbezieherInnen zugunsten des Massenkonsums, sondern steigert die gesamtwirtschaftliche Produktion. „Der moderne

Sozialstaat hat seine Basis in der Steigerung seiner Produktion und des Volkseinkommens“ (Schui 2002). Entscheidend dafür ist die bereits erwähnte effektive Nachfrage. Durch eine aktive Einkommens- bzw. Umverteilungspolitik wird die Nachfrage gestärkt und ermöglicht eine höhere Produktion und damit ein höheres Beschäftigungsniveau, also die Einbindung von mehr Arbeitskräften in die Produktion. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Aussage, dass für einen ausgebauten Sozialstaat eine "gesunde Wirtschaft" essenziell sei, nicht richtig ist. Vielmehr besteht eine positive Wechselbeziehung zwischen einem ausgebauten Sozialstaat und einer "gesunden Wirtschaft" die nur über ein kapazitätssteigerndes Sozialleistungssystem erreichbar ist.

## 2. Ziele bzw. Zielfunktionen des Sozialstaates

Eine Hauptaufgabe des Sozialstaates liegt in der Sicherung von Einkommen über das gesamte Leben. Besonders in der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre wurde deutlich, dass Einkommenssicherung eine zentrale (wirtschafts)politische Angelegenheit ist.

### 2.1. Absicherung gegen Risiken

Die Zunahme des gesellschaftlichen Wohlstands führte nicht zur Zunahme von Sicherheit, sondern zu Zunahme von Risiken. Der Wohlfahrtsstaat der vergangenen Jahrzehnte entwickelte daher ein „Solidaritätskonzept“, das Risiken nicht mehr als individuelles Fehlverhalten definiert, sondern im Zusammenhang mit Industrialisierung und Arbeitsteilung versteht. In diesem Konzept ging/geht es nicht um die Frage „Wer ist schuld“, sondern um die Frage „Wie können die Risiken sozial gerecht getragen werden“. Risiko ist also ein Begriff, bei dem sich ein Problem der sozialen Gerechtigkeit stellt.

*es geht nicht um die Frage „Wer ist schuld“ sondern um die Frage „Was ist das Problem“*

Warum kann eine Gesellschaft ihre Risikoabsicherung nicht auf privaten Versicherungsmärkten organisieren?

- Eine Verteilung von Einkommen über das ganze Leben würde sehr langfristig planende Menschen voraussetzen und auch entsprechende Einkommenshöhen brauchen. Wie bereits oben erwähnt, sind die Markteinkommen nur für manche Personengruppen dergestalt, dass Ersparnisbildung möglich ist.
- Ist die Risikowahrscheinlichkeit groß (beispielsweise ein schlechter Gesundheitszustand), so werden die Menschen hohe Prämien akzeptieren und eine Versicherung abschließen. Ist die Risikowahrscheinlichkeit jedoch gering, gehen sie keine Versicherung ein. Damit entsteht ein Versicherungsmarkt, auf dem schlechte Risiken zu hohen Prämien versichert werden (Homburg 1987).

Auch wenn es für Einzelne unter bestimmten Rahmenbedingungen und in bestimmten Lebensabschnitten möglich wäre, ihre Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.) auf privaten Versicherungsmärkten zu versichern, käme es für die meisten Menschen zu unfinanzierbaren Versicherungsprämien oder zu Versicherungen in einem nicht ausreichenden Umfang.

## 2.2. Umverteilung

Die traditionelle ökonomische Theorie (Neoklassik) vertritt die Auffassung, dass Umverteilung und soziale Gerechtigkeit keine Ziele sind, die sich aus der ökonomischen Theorie selber herleiten lassen. Diese ökonomische Schule sieht sich als eine Wissenschaft des Tausches: Sie kann nur zeigen, wie sich der Wohlstand von zwei Menschen durch den Tausch verändert. Das entscheidende Regulativ sind die Kräfte des freien Marktes. Politische Umverteilungsmaßnahmen stören die Marktkräfte und überschreiten damit jene Aufgaben, die dem Staat in dieser ökonomischen Schule zugestanden werden.

Die moderne Finanzwissenschaft verfolgt einen anderen Ansatz: (Umverteilungs)Maßnahmen sind daran zu prüfen, ob

sie den gegebenen Regeln der Gesellschaft entsprechen. Auch die österreichische Verfassung muss als vereinbarte Spielregel verstanden werden, nach der Probleme, die in Zukunft auf die Gesellschaft zukommen, entsprechend gelöst werden. Das Sozialstaatsvolksbegehren ist daher eine dringende Maßnahme, diese Spielregel der Sozialstaatlichkeit in der Verfassung zu verankern und alle zukünftigen Politikmaßnahmen an dieser Vereinbarung zu prüfen.

*Verfassungsbestimmungen als vereinbarte Spielregeln*

Der Allokationsaspekt hat in der Sozialversicherung in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen. Aber auch Umverteilung ist eine zentrale Aufgabe des Sozialstaates und der Sozialversicherungen. Umverteilung wird nicht durch ökonomische Sachzwänge bestimmt oder beschränkt. Die Zusammenhänge von Einkommen/Konsum und Produktion/Einkommen zeigen, dass eine Umverteilungspolitik in Richtung Niedrigeinkommensgruppen ökonomisch zweckmäßig ist. Alle Bevölkerungsgruppen haben Konsumbedürfnisse (Grundbedürfnisse), wenn diese nicht bedient werden können, bedeutet dies aus makroökonomischer Sicht einen Nachfrageausfall mit all den negativen Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung. Umverteilung im Sozialstaat ist also nicht nur aus gesellschaftspolitischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen (Nachfrage)Gründen ein taugliches Ziel für mehr Wohlstand.

*Umverteilung ist ein wichtiger Nachfrageimpuls für die Wirtschaft*

### **3. Finanzierung der Sozialen Sicherheit**

#### **3.1. Einnahmen- und Ausgabenstruktur in Österreich**

Nach der Erfassungsmethode des „Europäischen Systems der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSPROS)“ setzen sich die Einnahmen für soziale Sicherheit aus den allgemeinen Steuern, den Beiträgen der privaten und öffentlichen ArbeitgeberInnen, der ArbeitnehmerInnen, Selbstständigen und PensionistInnen zusammen.

Im EU-Vergleich zeigt sich, dass in der EU-15 mehr über das allgemeine Steueraufkommen und auch mehr von privaten und

öffentlichen Arbeitgebern finanziert wird als in Österreich. Im Gegenzug dazu tragen die ArbeitnehmerInnen in der EU-15 nur mit 18,1 %, in Österreich hingegen mit 22,2 %, zur Finanzierung der Sozialausgaben bei.

*Übersicht 1: Finanzierung der österreichischen Sozialausgaben im europäischen Vergleich 1980 und 1999 <sup>1)</sup>*

	Österreich			EU-15
	1980	1997	1999	1999
	Anteile in %			
Allgemeine Steuern	37,0	34,6	35,0	35,4
Beiträge Priv + Öff Arbeitgeber <sup>2)</sup>	38,0	37,6	37,4	38,2
ArbeitnehmerInnen	19,0	22,6	22,2	18,1
Selbstständige <sup>3)</sup> , Pensionisten	4,0	4,5	4,6	4,6
Andere Einnahmen	2,0	0,7	0,8	3,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1)</sup> ohne intergouvernemental Transfers; <sup>2)</sup> v. a. die unterstellten Pensionsbeiträge des Staates für die Beamten (analog zu den Arbeitgeberbeiträgen für die unselbstständig Beschäftigten im Rahmen des ASVG; <sup>3)</sup> Beiträge von Selbstständigen, Bauern und Freiberuflern

Quelle: Mayrhuber/Bauernberger 2001, S. 734.

*Österreichs  
ArbeitnehmerInnen  
überdurchschnittlich  
belastet*

Die gängige Aussage, dass das österreichische Sozialsystem die Unternehmen überdurchschnittlich belastet, lässt sich anhand dieser Daten nicht belegen, da im EU Durchschnitt die ArbeitgeberInnen mehr zur Finanzierung der Sozialausgaben beitragen als in Österreich.

Im Jahr 1999 brauchte es 47,6% der vorhandenen Mittel der Sozialausgaben für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung, im Jahr 1990 waren es noch knapp über 50 %. Einen wachsenden Anteil haben die Gesundheitsausgaben sowie die Ausgaben für Invalidität und für Arbeitslosigkeit. Die letztgenannten Ausgabensteigerungen sind aber nicht durch



Leistungsausweitungen, sondern durch die steigende Anzahl der Betroffenen verursacht.

*Übersicht 2: Sozialausgaben nach Funktionen*

	1990		1995		1999	
	Mrd. S	in %	Mrd. S	in %	Mrd. S	in %
Alter	181	38,9	253	38,0	283	37,6
Hinterbliebene	55	11,8	71	10,7	75	10,0
Krankheit <sup>1)</sup>	119	25,6	167	25,1	197	26,2
Familie	49	10,5	76	11,4	78	10,4
Invalidität	33	7,1	52	7,8	66	8,8
Arbeitslosigkeit	21	4,5	37	5,6	41	5,5
Sonstiges <sup>2)</sup>	7	1,5	9	1,4	12	1,6
Insgesamt	465	100,0	665	100,0	752	100,0

<sup>1)</sup> WIFO-Schätzungen für den stationären Bereich. <sup>2)</sup> Geldleistungen der Sozialhilfe, Wohnbeihilfe, Gebührenbefreiungen u. a.

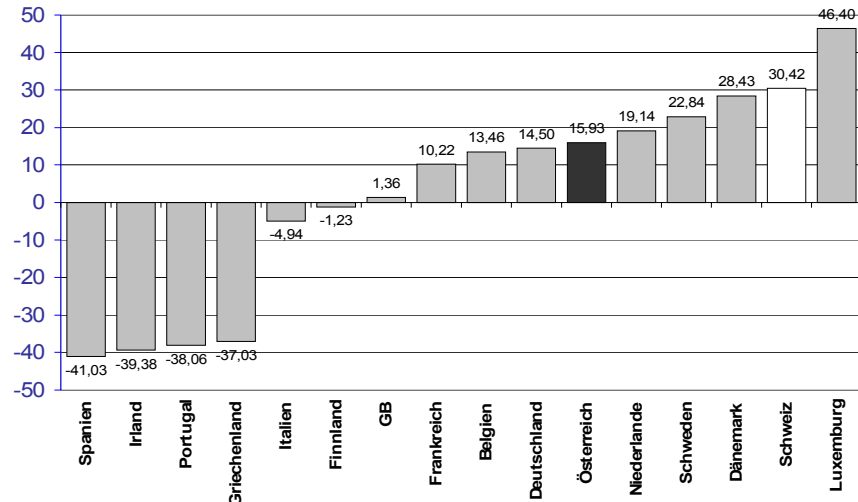
Quelle: Mayrhuber/Bauernberger 2001, S. 729

Die Sozialausgaben 1999 betragen insgesamt 56,76 Mrd. Euro (781 Mrd. ATS)<sup>3)</sup>.

Die Sozialquote, also die Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), betrug 28,9 %. Die Sozialquote der 15 EU-Staaten lag bei 27,6 %. Höhere Sozialquoten innerhalb der EU gab es 1999 in Dänemark 29,4 %, Deutschland 29,6 %, Frankreich 30,3 %, Schweden 32,9 %, die niedrigste Sozialquote hatten Irland mit 14,7% und Spanien mit 20 %.

Größere Unterschiede als bei einem Vergleich der Sozialquoten zeigen sich bei einem Pro-Kopf-Vergleich. Die realen Pro-Kopf-Ausgaben umgerechnet in Kaufkraftstandards (Berücksichtigung des unterschiedlichen Preisniveaus) zeigten 1999 folgendes Bild:

Abbildung 1: Europäische Sozialausgaben pro Kopf (real) in Kaufkraftstandards 1999 im Vergleich zum EU-15 Durchschnitt



Quelle: EUROSTAT, Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3 1/2002.

In Spanien liegen sie um 41 % niedriger als im EU-15 Durchschnitt, in Österreich um knapp 16 % über dem Durchschnitt, am höchsten in der EU in Luxemburg mit 46,4 %. In der Schweiz liegen sie um 30 % über dem EU Durchschnitt.

Diese Grafiken und die Position Österreichs müsste folgendermaßen gelesen werden: Diese Pro-Kopf-Ausgaben sind ein Wohlstandsindikator. Gemessen daran, nimmt Österreich innerhalb der EU hinter Luxemburg, Dänemark, Schweden und den Niederlanden den 5.-besten Rang ein! Aber anstelle die Errungenschaften in der Sozialpolitik als Wohlstandsindikator bzw. Reichtumsindikator heranzuziehen, steht gegenwärtig das Finanzierungsvolumen im Mittelpunkt des politischen (Spar)Interesses. Hohe Sozialausgaben werden nicht als Wohlstandsindikator, sondern vielmehr als Armutszeugnis für die Wirtschaft – und allen voran für die Budgetpolitik – interpretiert.

### 3.1. Realwirtschaftlicher Zusammenhang der Sozialausgabenfinanzierung am Beispiel der Pensionsfinanzierung

Auf die Diskussion um die treffsichere Gestaltung der Sozialstaatsfinanzierung, also die gleiche Besteuerung der Einkommen aus Vermögen, Kapital und Arbeit nach progressiven Steuersätzen (BEIGEWUM 2000), kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

Auch in den Diskussionen um die Finanzierung von Sozialleistungen verstellen finanztechnische Detailfragen den Blick auf die realwirtschaftlichen Hintergründe der Sozialstaatlichkeit. Daher wird im Folgenden der realwirtschaftliche Hintergrund der Finanzierungsfrage am Beispiel der Pensionsfinanzierung verdeutlicht. Realwirtschaftliche Zusammenhänge sind unabhängig davon, ob das Alterssicherungssystem von staatlichen oder privaten Trägern organisiert ist, ob es umlage- oder kapitalfinanziert ist, ob es auf Freiwilligkeit beruht oder nicht, ob es leistungs- oder beitragsorientiert etc. ist.

Ziele jedweder Altersvorsorge ist die materielle Versorgung der Menschen im Alter. Vor der Industrialisierung erfolgte die Versorgung innerhalb der Familie. In unserer arbeitsteiligen modernen Gesellschaft wurde diese Abhängigkeit von der Familie durch eine verpflichtende Pensionsversicherung abgelöst. Mittlerweile wird das solidarische und umlagefinanzierte System als „Auslaufmodell“ hingestellt und der Kapitalmarkt als das modernere, effizientere und anpassungsfähigere Instrument der Pensionsfinanzierung hingestellt.

Was passiert aber realwirtschaftlich im Kapitaldeckungsverfahren? Die Aktivgeneration bildet im Laufe des Erwerbslebens Kapitalvermögen (Finanzvermögen bzw. im Optimalfall auch Realvermögen). Beim Übertritt in die Pension muss das Kapital in Konsumgüter umgewandelt werden, weil Kapital als solches ja bekanntlich nicht aufgegessen werden kann. Wie

*Kapital kann im Alter nicht aufgegessen werden*

erfolgt nun diese Umwandlung? Sie kann nur mit Hilfe der Aktivgeneration erfolgen: „Die junge Generation, wenn sie alt geworden ist, kann ihre Pensionsansprüche nur einlösen, wenn die nächste junge Generation wiederum zu einer entsprechenden Kapitalbildung – mit anderen Worten: zu einem entsprechenden Konsumverzicht – bereit ist oder durch die Sozialversicherung dazu gezwungen wird“ (Kitterer/Seidl 1988, 73).

*die Mackenroth  
These*

Das Kapitaldeckungsverfahren suggeriert, dass jede Generation durch Kapitalbildung die eigene Altersvorsorge trifft. Aber bereits im Jahre 1952 deutete Mackenroth auf die grundlegende Funktionsweise eines jeden Alterssicherungssystems hin. Die These von Mackenroth lautet, „dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein „Sparen“ im privatwirtschaftlichen Sinne“ (Mackenroth 1952, S. 41, Hervorhebung im Original).

Theoretisch gäbe es zwei Möglichkeiten, die eigene Altersvorsorge unabhängig von der Folgegeneration zu organisieren:

- Lagerung von Gütern grundsätzlich durch verbesserte Konservierungstechniken möglich. Aber im Alter werden nicht nur Güter, sondern auch medizinische Dienstleistungen gebraucht und diese können nicht gelagert werden.
- Anlage im Ausland. Das Einkommen der Aktivgeneration dient zur Bildung eines Kapitalstocks im Ausland. In der nächsten Periode werden dann durch Tilgungszahlungen Importe finanziert und damit die Versorgung der PensionistInnen. Die Schwächen dieser Alternative liegen einerseits im Wechselkursrisiko und andererseits im „politischen Risiko“. Die Kapitalstockbildung kann nur in weniger entwickelten Staaten erfolgen, da in beinahe allen Industriestaaten der Altersaufbau der Bevölkerung jenem von Österreich ähnelt (Stichwort: Bevölkerungspyramide).

Die Makenroth-These ist bei einer güterwirtschaftlichen Betrachtungsweise sowohl für das Umlageverfahren als auch für das Kapitaldeckungsverfahren gültig. Ausgehend von der realwirtschaftlichen Betrachtungsweise kann die Finanzierung der Altersvorsorge nur dann gelingen, wenn die Aktivgeneration

*Altersvorsorge kann nur unter zwei Bedingungen erfolgen*

- (1) überhaupt Konsumgüter produziert und
- (2) auch bereit ist, auf Teile der produzierten Güter zu verzichten. Mit anderen Worten sind Pensionsansprüche aus dem Kapitaldeckungsverfahren bloße Optionen auf ein zukünftiges BIP, nämlich jenes Sozialprodukt, welches zum Zeitpunkt des Pensionsbezuges vorhanden sein wird.

#### **4. Zusammenfassung**

##### **4.1 Die Finanzierungsfrage des Sozialstaates ist kein Selbstzweck.**

Vollbeschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit und bessere Lebensqualität sind die eigentlichen Ziele des ökonomischen Handelns. Sozialstaat und Sozialpolitik brauchen wieder eine klare Orientierung an diesen Zielen. Wenn diese fehlt, dann werden vermeintliche ökonomische Gesetzmäßigkeiten als Argumente dafür verwendet, die Ausgaben für soziale Sicherheit zu reduzieren.

##### **4.2 Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur künftigen Finanzierung des Sozialstaates ist Wachstum und Vollbeschäftigung.**

Schon in der Vergangenheit ist die europäische Wirtschaft (mit Einbrüchen) gewachsen. Das hat aber weder automatisch zu weniger Armut (lt. EUROSTAT leben 17 % der europäischen Haushalte in relativer Armut) noch zu einer Angleichung der Einkommensunterschiede geführt.

Nicht die Kräfte des Marktes, „die unsichtbare Hand“ (Smith) oder der „energische und dynamische Unternehmer“

(Schumpeter) alleine führen zum Wohlstand, wie uns das gegenwärtige Wirtschaftsparadigma glauben machen will. Gerade wenn sich die Rahmenbedingungen stark ändern (steigende Mobilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt, veränderte demografische Entwicklungen etc.) braucht es neben klaren Zielvorstellungen ein Regulativ, das diese Ziele aktiv vorantreibt.

Sozialversicherungsmodelle die auf solidarischem Ausgleich beruhen, stehen dem individualistischen Grundprinzip der Marktwirtschaft entgegen, weshalb sie zurückgedrängt werden. Das Argument muss aber umgekehrt werden: Das individualistische Grundprinzip der Marktwirtschaft als zentrale Gestaltungsmacht in der Gesellschaft steht in einem eklatanten Widerspruch zum demokratischen Prinzip und zu den Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der Verteilungsgerechtigkeit (Türk 2001).

#### **4.3 Sinkende Sozialausgaben in der Zukunft wären ein gesellschaftspolitisches Armutszeugnis.**

In unserer arbeitsteiligen Gesellschaft steigen nicht nur der Wohlstand, sondern auch die Risiken beispielsweise durch die steigenden Mobilitätsanforderungen am Arbeitsmarkt. Der Struktureffekt aus der Alterung der Bevölkerung sowie die höhere Arbeitslosigkeit können zu keiner Reduktion der Sozialausgaben führen: Kommen heute auf 1000 Personen im Erwerbsalter 15 – 64 227 Personen über 65 Jahre, so werden es im Jahr 2030 396 sein (+74 %). Das Ziel in den kommenden Jahrzehnten, die Pensionsaufwendungen auf einem konstanten Anteil am BIP zu halten, enthält meines Erachtens sozialpolitischen Zündstoff. Ein konstanter Anteil am BIP müsste auf immer mehr Menschen aufgeteilt werden, eine Verarmung der PensionistInnen gegenüber den Aktiven – eine beachtliche Einkommensverschiebung – wäre damit vorprogrammiert.

Die Finanzierung des Sozialstaates ist nicht an seine ökonomischen Grenzen gekommen, sondern die Grenzen werden politisch gezogen. Die Finanzierung des Sozialstaates ist damit eine gesellschaftspolitische Verteilungsfrage.

### Schlussfolgerungen

In beinahe allen europäischen Staaten ist das Sozialstaatsprinzip in der Verfassung bzw. den Grundgesetzen verankert. Nicht so in Österreich. Da soziale Gerechtigkeit und sozialer Ausgleich keine Anhängsel der marktwirtschaftlichen Ordnung sind, sondern vielmehr wesentliche Bestandteile eines demokratischen Staates bildet und darüber hinaus die wirtschaftliche Prosperität eines Landes fördern, ist die Verankerung des Sozialstaatsprinzips in der österreichischen Verfassung überfällig. Das gegenwärtige Sozialstaatsvolksbegehren ist daher aus mehreren Gründen zu unterstützen.

1. Gerade in einer Zeit, wo sich die Rahmenbedingungen stark ändern (die Erwerbsverläufe werden instabiler, immer mehr Menschen sind von Arbeitslosigkeit betroffen etc.), sind immer mehr Menschen im Laufe ihres Lebens auf das soziale Sicherungssystem zurückgeworfen. Der Grund dafür ist nicht im Verhalten der/des Einzelnen zu suchen, sondern vielmehr in der krisenhaften ökonomischen Entwicklung bzw. den Umbrüchen im Wirtschaftsprozess. Es geht nicht an, dass die zunehmenden Risiken individuell zu tragen sind. Nicht „jeder ist seines Glückes eigener Schmied“ und damit auch am eigenen Unglück selber schuld. Vielmehr braucht es einen starken Sozialstaat, um die Teilhabechancen aller zu verbessern. Ein Ausdruck dieser zentralen gesellschaftspolitischen Zielsetzung ist die Verankerung des Sozialstaatlichkeitsprinzips in der österreichischen Verfassung.
2. Sozialstaatlichkeit geht über die eigentliche Sozialversicherung (Unfall-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung) hinaus. Der Sozialstaat besteht in einem Zusam-

menspiel aus Institutionen, Regulierungen und Verfahren. Er beginnt bei den rechtlichen Regelungen des Arbeitsmarktes, geht über Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik, Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Diensten und Einrichtungen bis hin zur Steuerpolitik (Bäcker et. al. 2000). Diese Vielschichtigkeit des Sozialstaates gilt es einerseits wieder ins Bewusstsein zu rufen und andererseits von der Politik wieder einzufordern. Das Volksbegehren ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

3. Umverteilung, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Teilhabe am Arbeitsmarkt etc. gehen nicht zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Ziele sind vielmehr Vorbedingungen, produktive Faktoren für eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung. Um diesem Stellenwert der Sozialstaatlichkeit gerecht zu werden, ist neben der Weiterentwicklung sozialpolitischer Instrumente und Maßnahmen die Verankerung des Sozialstaatsprinzips in der Verfassung erforderlich.
4. Sozialstaatlichkeit ist kein Zustand, der irgendwann „erreicht“ ist, sondern ein immerwährender Prozess der Auseinandersetzungen unterschiedlicher Interessenlagen und Interessengruppen. Gegenwärtig werden die Kapitalmarktinteressen über alle anderen Interessen gestellt. Es wird suggeriert, dass ökonomisch bedingte Sachzwänge (Stichwort Nulldefizit) drastische Einschnitte im Leistungsrecht unterschiedlicher Sozialbereiche notwendig machen. Wie im vorliegenden Artikel gezeigt wurde, gibt es aber keine Finanzierungsprobleme, vielmehr gibt es Verteilungsprobleme bzw. einen politischen Unwillen eine gerechtere Verteilung herbeizuführen. Das Volksbegehren ist daher auch ein geeignetes Mittel dafür, die Interessen breiter Bevölkerungsschichten, der Erwerbstätigen und Erwerbslosen zum Ausdruck zu bringen.



**Literatur:**

- Atkinson, A. B., „Social Insurance“, in: Geneva Papers on Risk and Insurance Theory, 16(2), S. 113–131
- Bäcker, G., Bispinck, Hofemann, K., Naegele, G., „Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland“, Wiesbaden, 2000.
- BEIWEWUM, „Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs“, Mandelbaumverlag, Wien 2001.
- EUROSTAT, „Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen“; Thema 3, 1/2002.
- Guger, A., Walterskirchen, E., „Budgetdefizit und Wirtschaftsentwicklung“, in: in: Chaloupek, G., Guger, A., Nowotny, E., Schwödiauer, G. (Hg.), „Ökonomie in Theorie und Praxis“, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2002.
- Homburg, S., „Theorie der Alterssicherung“; Berlin, 1987.
- Mackenroth, G., „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“, in: Albrecht, Gerhard (Hg.), Schriften des Vereins für Sozialpolitik; Berlin, 1952, 39–76.
- Mairhuber, I., „Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich“, Frankfurt am Main 2000.
- Rothschild, K., „Zurück zum ABC. Eine Einführung für die intelligente Frau zu Defizit und Staatsschuld“, in: Chaloupek, G., Guger, A., Nowotny, E., Schwödiauer, G. (Hg.), „Ökonomie in Theorie und Praxis“, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2002.
- Schui, H., „Neoliberalismus, Wohlfahrtsstaat und Industrialisierung der Entwicklungsländer“, Memoforum 04/02, Bremen 2002, <http://www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/memofor/pub02.htm>
- Tálos, E., Wörister K. [Hrsg.] „Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich: Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen“, Baden-Baden, 1994, Nomos-Verlag.
- Türk, E., „Demografiebedingte Sozialstaatsdämmerung? Ist Kapitaldeckung und (Teil)Privatisierung der Alterssicherung tatsächlich das Gebot der Stunde?“, in: Sallmutter, H. (Hg.), „Mut zum Träumen“, Wien, 2001.
- Mayrhuber, C., Bauernberger, J., „Sozialquote 1999 leicht gestiegen“; WIFO-Monatsberichte 12/2001, S. 727–736.
- Wüger, Michael, „Der private Konsum als Indikator der Verteilung“, WIFO-Studie, Wien 1996.

**Anmerkungen:**

- 1 Beispielsweise Tálos-Wörister 1994, Mairhuber 2000, Atkinson 1991, Bäcker et. al. 2000, um nur einige wenige zu nennen.
- 2 Das Ausland wäre ein weiterer Akteur, für die Darstellung der Primärzusammenhänge der drei genannten Akteure kann er aber weggelassen werden.
- 3 Die in der Übersicht 2 dargestellten Sozialausgaben nach Funktionen enthalten bestimmte Aufwendungen (z. B. Verwaltungskosten) nicht, die in die Sozialquote eingang finden.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)