Christine Mayrhuber

KOMMENTAR: NOTWENDIGE ANSATZPUNKTE ZUR REFORM DER SOZIALSTAATLICHKEIT

Herbert Obinger formuliert in seinem Beitrag die These der bevorstehenden erheblichen krisenbedingten Einschnitte im Bereich der sozialen Sicherungssysteme – maßgebliche Veränderungen, die in der Vergangenheit noch ausblieben (These von Pierson). Drei Gründe macht er dafür verantwortlich: (1) Das hohe Niveau der Sozialausgaben, die im OECD-Raum mehr als die Hälfte der öffentlichen Ausgaben „binden" und daher bei großen Budgetkonsolidierungen herangezogen werden müssen. (2) Die bisherigen Reduktionen in nicht-sozialstaatlichen Ausgabenbereichen (beispielsweise Rüstungsausgaben etc.) können nicht weitergeführt werden. (3) Der verringerte nationalstaatliche Handlungsspielraum auf der Einnahmenseite stellt die Ausgabenseite in den Budgetkonsolidierungsmittelpunkt (vgl. Obinger 2012 und in diesem Band).

Die These von Obinger wird nachfolgend im ersten Schritt mithilfe von Outcome-Indikatoren ergänzt und im zweiten Schritt anhand der jüngsten Austeritätspolitik bestätigt. Abschließend sind notwendige Ansatzpunkte zur Reform der Sozialstaatlichkeit festgehalten, die soziale Absicherung, Solidarität und Wirtschaftlichkeit verbinden.

1. VERGANGENE SOZIALSTAATSREFORMEN

Die von Obinger zitierte These von Paul Pierson (zitiert in Obinger 2012, 7; Pierson 1994), wonach die Politik bislang große Sozialstaatsreformen nicht durchgeführt hat, kann auf Basis einiger Makro-Indikatoren bestätigt werden, jedoch nicht auf Basis von qualitativen Indikatoren. Tatsächlich erhöhte sich die Sozialquote in Österreich in den vergangenen drei Jahrzehnten um 3,1 Prozentpunkte auf 29,3% (2011) (vgl. Steiner 2012, 189f). Dieser Makro-Indikator kann die Pierson-These untermauern. Veränderungen wie die „Reifung der Sozialsysteme", also beispielsweise die steigende Zahl der Pensionsbezieherinnen durch die gestiegene Frauenerwerbsbeteiligung der Vergangenheit, resultierten ebenfalls in Ausgabensteigerungen. Gleichzeitig blieb aber die Armutsgefährdungsquote seit 1995 annähernd konstant bzw. vergrößerte sie sich für einzelne Gruppen: Der Anteil der Menschen, der in verfestigter Armut lebt, hat sich zwischen 2005 und 2010 sogar verdoppelt (vgl. Till/Baldaszti/Eiffe/Glaser/Heuberger/Kafka/Lamei/Skina-Tabue 2012, 279f). Auch für die Gruppe jener im Pensionsalter stieg die Armutsgefährdungsquote an, obwohl in den vergangenen drei Jahrzehnten die Altersaufwendungen in Relation zum BIP um 4,5 Prozentpunkte zunahmen: Die Armutsgefährdungsquote der Pensionistinnen liegt derzeit mit 19% deutlich über der Gesamtquote von 12%, während die Armutsgefährdungsquote der über 65-jährigen Männer mit 10% unter dem Gesamtdurchschnitt liegt (vgl. Statistik Austria, EU-SILC 2010).

Die Frage, anhand welcher Indikatoren der Sozialstaat bzw. die Entwicklung des Sozialstaates gemessen wird, ist entscheidend für die Pierson-These. Neben der Sozialquote zeigt eine Reihe von Outcome-Indikatoren eine starke Zunahme ökonomischer und sozialer Ungleichheiten in den letzten zwei Jahrzehnten (vgl. OECD 2011). Neben der wachsenden Ungleichheit bei den Markteinkommen (vgl. Altzinger/Berka/Humer/Moser 2012; Mayrhuber/Glocker/Horvath

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 72–77

2012), verschlechterten sich auch die Bildungs- und Arbeitsmarkt- und damit die Einkommenschancen einer größer werdenden Gruppe (vgl. Schnetzer/Altzinger 2011).

Grund für diese gestiegenen Differenzen bei insgesamt wachsenden Pro-Kopf-Einkommen sind die vielschichtigen und einschneidenden Reformen in vielen Politikfeldern in den vergangenen Jahrzehnten in allen OECD-Staaten. Neben den parametrischen Reformen der Alterssicherungssysteme, vom Rückbau der umlagefinanzierten ersten Säule über die Stärkung des Versicherungsprinzips bis hin zum Ausbau kapitalgedeckter Vorsorgesäulen, fanden große Veränderungen im institutionellen Gefüge der Ökonomien statt. Die Reformen in den Arbeitsbeziehungen, in der Lohnpolitik, im Kündigungsschutz bis hin zu jenen im Steuersystem veränderten die ökonomische und soziale Absicherung, ohne in ihrer Wirkung am Indikator ablesbar zu sein. Anhand der Summe der Reformen in der Breite der Politikfelder zeigt sich, dass bereits bisher tief greifende Veränderungen in der grundsätzlichen sozialstaatlichen Ausrichtung vorhanden waren. Zahlreiche Analysen bestätigen den bereits stattgefundenen paradigmatischen Wechsel in der Sozialpolitik, also die grundsätzlichen Veränderungen im funktionellen, normativen, verteilungspolitischen und institutionellen Gefüge (vgl. Palier/Martin 2007; Hemerijck/Eichhorst 2009; Mätzke 2011; Hemerijck 2012). Diese Veränderungen haben bisher zu einer relativen Verschlechterung in der sozialen und ökonomischen Position breiter Bevölkerungsschichten geführt, obwohl Makro-Indikatoren (Sozialquote, Pensionsaufwendungen in Relation zum BIP etc.) dies nicht abbilden können.

In manchen Ländern wurden aber auch Reformen durchgeführt, die eine neue Schwerpunktsetzung im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge, eine „Re-Kalibrierung“ (vgl. Hemerijck/Eichhorst 2009, 23) des Sozialstaates und die Verbesserung der sozialen Absicherung zum Ziel hatten. Allen voran wurden in den skandinavischen Ländern Verbesserungen der Chancengleichheit, Erhöhung der Effizienz der Sicherungssysteme, Ausbau des Einkommensschutzes und der öffentlichen Dienstleistungen erreicht. Die Reformen in den zentraleuropäischen Ländern (Deutschland, Niederlande, Frankreich, aber auch Großbritannien) setzten stärker auf ökonomische Anreize, um das Arbeitsangebotsverhalten zu verändern. Mit Aktivierungsstrategien, also Maßnahmen, um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhöhen und die Erwerbskarrieren zu verlängern, sollte sowohl den Finanzierungsengpässen der Sicherungssysteme entgegengesteuert werden als auch die individuelle Absicherung verbessert werden. Die Sozialsysteme der südeuropäischen Länder erfuhren kaum Veränderungen (vgl. Hemerijck 2012).

Allen voran in den nordeuropäischen bzw. skandinavischen Ländern erfolgte ein Umbau des Sozialstaates von einem Transferstaat zu einem Dienstleistungsstaat. Dieser Umbau der Sozialstaatlichkeit relativiert die These von Pierson ebenfalls, da auch hier ein „Systembruch“ zu verzeichnen war, wenngleich aus einer Verbesserungsperspektive.

2. REFORMEN SEIT 2008

Die Reformen seit der Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise beginnend mit 2007 waren gekennzeichnet von konträren Zielen. Im veröffentlichten Diskurs stieg das Ansehen des Sozialstaates durch seine Rolle bei der Krisenbewältigung wieder. Auch im EU-Wirtschaftsprogramm (2009 entwickelt und 2010 verabschiedet) sowie in der EU-Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. EU 2011; EC 2012) kam dem sozialstaatlichen Gefüge eine zentrale Rolle zu (vgl. COM 2010). Hemerijck (2012) bezeichnet die „Krise als Moment der makro-politischen Wahrheit“, und die

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 72–77

„Wahrheiten“ sind seit 2008 deutlichen Schwankungen unterworfen. Während in der unmittelbaren Nachkrisenphase keynesianische Wirtschaftspolitik (vgl. EC 2009) betrieben wurde, entstand kurzfristig der Eindruck, dass das Wirtschaftsmantra der Liberalisierung (Finanzmärkte) und Privatisierung (vgl. Rodrik 2006) abgelöst wird. Aber spätestens als die Schuldenkrise der EU-Peripherie in Griechenland mit Spanien und Italien ins Zentrum der EU schwappte, veränderten sich die Krisenbekämpfungsmaßnahmen. Seither setzt die Politik auf Defizit- und Schuldenreduktion als Mittel zur Krisenbekämpfung, festgeschrieben im Europäischen Fiskalpakt (vgl. Europäischer Rat 2011). Die austeritätspolitischen Maßnahmen der Staatsausgaben und damit der Sozialausgabenreduktion setzen das sozialstaatliche Gefüge mittel- bis langfristig unter Druck. Die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieser Politik zeigen sich bereits in den zunehmenden sozialen Spannungen und den rezessiven Wirtschaftsentwicklungen.

Die Schlussfolgerung von Herbert Obinger, dass sich Europa am Beginn einer langen Phase von Sozialstaatskürzungen und eines Anstiegs sozialer Ungleichheit befindet, scheint vor diesem Hintergrund wieder sehr wahrscheinlich geworden zu sein.

3. ÖKONOMISCHE NOTWENDIGKEITEN EINER NEUEN SOZIALSTAATLICHKEIT

Die Krise ließ vielschichtige wirtschaftliche Spannungen innerhalb der Europäischen Union in den Vordergrund treten (makroökonomische Ungleichgewichte, Leistungsbilanz-Ungleichgewichte, Ungleichgewichte in der Einkommens- und Vermögensverteilung). Auffällig dabei ist die vergleichsweise bessere wirtschaftliche Performance in der Krise von jenen Ländern mit relativ hohen Sozialquoten. Werden die Beschäftigungsentwicklung oder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit als Indikatoren herangezogen, zeigt sich, dass in den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Schweden und Deutschland die negativen Folgen der Krise auf dem Arbeitsmarkt weniger durchschlagen konnten.

Insgesamt verbinden die skandinavischen Länder ihre hohe Effizienz in der Wirtschaft mit hoher Gleichheit und gleicher Verteilung von Lebenschancen. Ihre Veränderungen im sozialstaatlichen Gefüge bezeichnet Hemerijck (vgl. Hemerijck 2012, 15) als Wechsel von der in Kontinentaleuropa noch vorherrschenden Sozialschutzfunktion („social protection function“) hin zur „Sozialaufstiegsfunktion“ („social promotion function“). Die durchgeführten Reformen stärkten die Verbindungen einer leistungsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft mit einer starken und zukunftsorientierten Sozialpolitik (vgl. Vandenbroucke 2012).

In zumindest drei Bereichen unterschieden sich die – bereits vor der Krise durchgeführten – Reformen in den skandinavischen Ländern von den anreizorientierten Politiken in Kontinental- und Südeuropa.

1. **Arbeitsmarktreformen:** Anstelle der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stand/steht die Förderung der Beschäftigung im Vordergrund. Der Arbeitsmarkt stellt ein Bindeglied bzw. einen Mediator zwischen Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat dar. Hohe Erwerbsquoten wurden/werden nicht nur durch formale Qualifikationen forciert. Auch durch Anreize und Maßnahmen für Betriebe konnte deren (soziale) Verantwortung für die Beschäftigten gestärkt werden: Der Bogen spannte sich von Veränderungen in der Arbeitsorganisation bis hin zur Einführung von finanziellen Anreizen zur Reduktion der Risiken Unfall, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit (vgl. Mayrhuber/Rocha-Akis 2013). Eine umfangreiche Arbeitsmarktpartizipation bildet die Grundla-

ge des Konzepts der „sozialen Investitionen“, also Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals als Grundlage für wirtschaftliche und soziale Prosperität.

2. **Verteilungspolitik:** Neben der Gestaltung der Arbeitseinkommen in Form von Mindestlöhnen, der Lohnpolitik, Einkommensbesteuerung etc. umfasst eine investive Sozialpolitik insbesondere Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Kinderarmut. Im Sinne einer Förderung der Fähigkeiten der zukünftig Produktiven stand/steht diese Gruppe im Mittelpunkt sozialpolitischer Maßnahmen. Gemessen am Indikator der Armutsgefährdung von Kindern ist die Lage in den nordischen Ländern vergleichsweise gut: Die Armutsgefährdungsquote (2010) von unter 18-Jährigen liegt in Finnland, Schweden und Dänemark zwischen 10 und 13%, in Österreich beträgt sie 14,3%, am höchsten liegt sie mit 31,3% in Rumänien (EU-27-Schnitt 20,6%). Angesichts der demografischen Verschiebungen braucht es eines umfassenden „Investitionsansatzes“, um Kindern und Jugendlichen die besten Startbedingungen mit entsprechenden (sozialen) Dienstleistungen zu schaffen.

3. **Ausbau sozialer Dienstleistungen:** Auf dynamischen und flexiblen Arbeitsmärkten führt ein klassisches Versicherungssystem zu einer schlechten Absicherung von flexiblen Arbeitskräften. Dieser Erosion der Sozialversicherung kann durch den Ausbau von sozialen Dienstleistungen entgegengesteuert werden. Ausgaben im Sinne sozialer Investitionen beinhalten neben umfassenden Bildungsausgaben und Qualifizierungsmaßnahmen auch solche in den Bereichen der beruflichen und gesundheitlichen Rehabilitation. Hinterbliebenen- oder Invaliditätspensionen zählen, wie auch das Arbeitslosengeld, nicht zu den Investitionsausgaben. Allerdings haben Länder mit hohen Sozialinvestitionen meist auch hohe Sozialausgaben in den genannten nicht-investiven Bereichen. Das Ausmaß der Sozialinvestitionen unterscheidet sich innerhalb Europas deutlich (vgl. Hemerijck 2012): Während in Schweden, Finnland und Dänemark rund 18% des BIP (bei einer Sozialquote von 30–32%) zu den Sozialinvestitionen zählen, sind es in Österreich und Deutschland rund 9–10% des BIP (bei einer Sozialquote von rund 29% im Jahr 2011). In den südeuropäischen Ländern betragen die investiven Sozialausgaben rund 4–6% des BIP bei einer Sozialquote von rund 25%.

Sozialinvestitionen in den genannten Bereichen können makro- und finanzpolitische Reformen nicht ersetzen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen und budgetpolitische Ziele der EU ohne eine grundsätzliche Neuausrichtung der normativen Sozialpolitik werden die Länder der Europäischen Union wirtschaftlich weiter auseinandertreiben. Initiativen auf europäischer Ebene in Richtung „Sozialpakt“ bzw. „Sozial-Investitions-Pakt“ bilden die Grundvoraussetzung für ein gemeinsames Europa – eine Grundvoraussetzung, die bislang fehlt.

Die politische und wirtschaftliche Herausforderung besteht derzeit darin, die kurzfristigen budgetpolitischen Maßnahmen mit mittel- und langfristig angelegten Sozialinvestitionen zu verbinden. Insgesamt geht es um eine Neuausrichtung (budget)politischer Maßnahmen mit Fokus auf eine mittel- und langfristige Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Grundlage einer Gesellschaft.

Insgesamt brauchen wir auf nationaler und europäischer Ebene einen neuen breiten Konsens darüber, dass – neben den eingangs erwähnten makroökonomischen Bereichen – auch eine Konvergenz in den sozialen und ökonomischen (Chancen-)Gleichheiten notwendig ist. Eine erfolgreiche Krisenbewältigung kann nur durch eine neue Sozialarchitektur in der EU (Stich-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 13/2013: Seiten 72–77

wort verbindlicher und gleichwertiger Sozialpakt) und ihren Mitgliedsländern erreicht werden. Hemerijck (2012) spricht davon, dass zwischen den zunehmenden sozialen Protesten gegen die Sparpläne und der Budgetkonsolidierungspolitik ein politisches Vakuum entstanden ist. Dieses Vakuum muss mit einem Blickwechsel, einer neuen politischen Ausrichtung im Sinne langfristiger sozialer Investitionen gefüllt werden. Gelingt dies nicht, ist der von Herbert Obinger beschriebene Rückbau der Sozialstaatlichkeit als Krisenfolge wahrscheinlich.

BIBLIOGRAFIE

Altzinger, Wilfried, Christopher *Berka*, Stefan *Humer* und Mathias *Moser* (2011), Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich 1957–2009. Teil I: Literaturüberblick und Beschreibung der Daten, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 37. Jahrgang, Heft 4, 513–529.

Altzinger, Wilfried, Christopher *Berka*, Stefan *Humer* und Mathias *Moser* (2012), Die langfristige Entwicklung der Einkommenskonzentration in Österreich 1957–2009. Teil II: Methodik und Ergebnisse, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 38. Jahrgang, Heft 1, 77–102.

COM (2010), Communication from the Commission. Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; download: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF.

Europäische Union (2011), Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union. Fortschrittsbericht über die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2011; download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/224-DE/DE/224-DE-DE.PDF.

Europäischer Rat (2011), Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Eurowährungsgebiets, 9. Dezember 2011; download: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/126678.pdf.

European Commission (2012), Annual Growth Survey 2013, COM (2012) 750 final, 2012; download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.

European Commission EC (2009), Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses (= European Economy 7/2009).

Hemerijck, Anton and Werner *Eichhorst* (2009), Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms (= IZA DP 4085/2009).

Hemerijck, Anton (2012), When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in: Sociologica 1/2012, 1–49.

Mätzke, Margitta (2011), Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat, in: WSI-Mitteilungen 1/2011, 3–10.

Mayrhuber, Christine, Christian *Glocker* und Thomas *Horvath* (2012), Entwicklung und Verteilung der Einkommen (= WIFO-Beitrag zum Sozialbericht 2012, WIFO-Monographie 8/2012), Wien.

Mayrhuber, Christine und Silvia *Rocha-Akis* (2013), Anreizsysteme zur Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (= WIFO-Monographie 2013, im Erscheinen), Wien.

Obinger, Herbert (2012), Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Leviathan 3/2012, 1–21.

OECD (2011), Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising, Paris.

Palier, Bruno and Claude *Martin* (2007), Editorial introduction. From a “Frozen Landscape” to Structural Reforms: the Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: Social Policy and Administration 6/2007, 535–554.

Pierson, Paul (1994), Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment, Cambridge.

Rodrik, Dani (2006), Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion?, Harvard University; download: http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf.

Schnetzer, Matthias and Wilfried *Altzinger* (2011), From rags to riches? Intergenerational transmission of income in Europe (= Department of Economics Working Paper Series 135/2011, Vienna University of Economics and Business).

Steiner, Hans (2012), Entwicklung und Struktur der Sozialausgaben in Österreich, in: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, 191–216.

Till, Matthias, Erika *Baldaszti*, Franz *Eiffe*, Thomas *Glaser*, Richard *Heuberger*, Elisabeth *Kafka*, Nadja *Lamei* und Magdalena *Skina-Tabue* (2012), Armut und soziale Ausgrenzung, in: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (Hg.), Sozialbericht 2011–2012, 267–297.

Vandenbroucke, Frank (2012), Europe: The Social Challenge: Defining the Union's social objective is a necessity rather than a luxury (= Observatoire social européen opinion paper 11/2012), Bruxelles.