

V o r t r ä g e

GEORG BUSCH

Wie reformbedürftig ist der
Sozialstaat Österreich?

GEORG BUSCH

Wie reformbedürftig ist der
Sozialstaat Österreich?

Vortrag vor dem ÖAAB Steiermark in Graz

am 11. November 1992

WIFO-Vorträge, 1992, (59)

GEORG BUSCH

Wie reformbedürftig ist der Sozialstaat Österreich?

Um die zum Thema meines Vortrages erhobene Frage gleich ohne Umschweife zu beantworten: ich halte den Sozialstaat Österreich für dringend und in wesentlichen Elementen reformbedürftig. Zwar haben sich die Einrichtungen der sozialen Sicherheit unbestreitbare Verdienste an der erfolgreichen Entwicklung der Zweiten Republik erworben und sich nicht nur in der Hochkonjunktur, sondern auch in schwierigen Zeiten bewährt; im Lauf der Jahrzehnte haben sich jedoch wichtige Grundlagen, auf denen dieser Erfolg beruhte, entscheidend geändert, und ein Blick in die Zukunft läßt mich zweifeln, ob das soziale Netz in seiner gegenwärtigen Form die sich bereits abzeichnenden Herausforderungen wird bewältigen können. Daher scheint mir auch für die Sozialpolitik das berühmte Dichterwort zu gelten: Die Dinge müssen sich ändern, wenn sie die gleichen bleiben sollen. Ich habe freilich Sorge, daß die gebotene Reform nicht gelingen könnte, da sie als zuwenig dringlich erkannt oder aus tagespolitischer Rücksicht zu zögerlich in Angriff genommen wird.

Historische Verdienste

Manche von Ihnen werden nun finden, daß ich übertreibe. Ist denn nicht gerade in Österreich die Welt des Wohlfahrtsstaates noch in Ordnung, während er fast überall im Ausland in Bedrängnis gerät – wie dies zuletzt in Schweden so augenfällig geworden ist, dem Musterland dieses Gesellschaftsmodells? Sind nicht hierzulande vergleichsweise wenige Arbeitswillige ohne Beschäftigung, die Menschen gegen die Risiken des Lebens – ob bei Krankheit oder im Alter – gut abgesichert, die Sozialleistungen vielfach höher als in anderen Industrieländern? Sicher, es gibt Lücken im Versorgungsnetz, hier und dort auch zu großzügig bemessene Leistungen und Mißbrauch – aber welches System ist schon perfekt? Und wenn auch die soziale Sicherheit immer teurer kommt, ist sie denn dem Österreicher nicht wichtig genug, daß er gerne bereit ist, dafür tiefer in die Tasche zu greifen?

Ich sagte ja schon: das soziale Netz hat am wirtschaftlichen Aufstieg der Republik maßgeblichen Anteil. Daß es sich in den letzten Jahrzehnten als tragfähig erwiesen hat, bedeutet aber nicht unbedingt, daß dies auch für die Zukunft gesichert ist. Gerade das schwedische Beispiel sollte vor solcher Illusion warnen, zeigt es doch, wie rasch ein System ins Wanken gerät, wenn seine Grundlagen nicht neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepaßt werden.

Auch in Österreich sind über die Jahre im Gefüge der sozialen Sicherheit zunehmend Spannungen aufgetreten, die das System destabilisieren. Sichtbarer Ausdruck hierfür sind wachsende Finanzierungsprobleme: Trotz günstiger wirtschaftlicher Voraussetzungen halten die Einnahmen nicht mit den rasch wachsenden Ausgaben Schritt.

Schwächen im System

Lassen Sie mich zunächst die Diagnose für die Krise des Sozialstaates Österreich erstellen und die einzelnen Symptome kurz skizzieren.

- Der Sozialstaat verlangt den Bürgern immer mehr Geld ab – in Form von Steuern und Beiträgen –, ohne daß die Qualität der Versorgung im gleichen Maße stiege. Gewiß, auch die Leistungen wurden verbessert; doch wer kann behaupten, daß es Armut nicht mehr gäbe? daß ungenügende Pflege und Betreuung von Alten, Kranken oder Behinderten keine Probleme mehr wären? daß es gelänge, Arbeitslose, vor allem die älteren unter ihnen, umgehend wieder in das Arbeitsleben zurückzuführen? daß die regionale Versorgung mit medizinischen Leistungen ausreichend und ausgewogen wäre?
- Die Umverteilungswirkungen des Sozialsystems sind weitgehend verloren gegangen. Der Kreis der Leistungsbezieher wurde sukzessive ausgeweitet, die Finanzierungsbasis ebenfalls, sodaß ein großer Teil der Bevölkerung gleichzeitig Beitragszahler und Leistungsempfänger ist – das Geld fließt nur von der linken Tasche in die rechte, allerdings mit erheblichem bürokratischem Aufwand. Die Beitragsbelastung nimmt mit höherem Einkommen ab, sodaß Besserverdiener begünstigt werden; ähnliches gilt für manche Ausgaben, etwa in der Wohnbauförderung oder in der Familienpolitik, wo diese Tendenz durch ein einschlägiges Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus jüngster Zeit geradezu zum Prinzip erhoben wurde. Ein Transfer von Ressourcen von Reich zu Arm findet kaum statt.
- Dementsprechend mehren sich Inkonsistenzen und Widersprüche im Leistungssystem. So sichert etwa die Ausgleichszulage den Pensionisten ein Mindesteinkommen von 6.500 S monatlich, doch viele ältere Menschen müssen mit weniger auskommen, weil ihnen eine formale Voraussetzung zur Sicherung dieses Mindeststandards fehlt. Wer nie oder zu kurz erwerbstätig war – aus welchen Gründen immer –, fällt in den primären Leistungssystemen durch den Rost und kann sich nur, wenn er Glück hat, mit der Sozialhilfe über Wasser halten. Personen, die ältere oder behinderte Familienangehörige pflegen und damit gravierende Lücken im sozialen Netz schließen, wird dies dadurch erschwert, daß sie damit ihre eigenen Ansprüche auf sozialen Schutz schmälern, indem sie aus dieser Tätigkeit keine eigenen Versicherungszeiten erwerben können.

Auf der anderen Seite zeigt sich der Sozialstaat überraschend großzügig, wenn er etwa Leuten ermöglicht, zwei oder sogar mehr Pensionen zu kumulieren, wodurch in manchen Fällen sogar das zuletzt bezogene Erwerbseinkommen übertroffen werden kann. Die Hinterbliebenenpension, ursprünglich als Versorgungsleistung für den sonst mittellosen überlebenden Ehepartner gedacht, wird so zu einer Versicherungsleistung, die ohne Rücksicht auf Bedürftigkeit beansprucht werden kann – ohne daß hierfür allerdings in der Phase des aktiven Erwerbslebens Beiträge geleistet werden. Die Einführung der Witwerpension in den achtziger Jahren – obwohl bekanntlich Männer generell mehr verdienen als Frauen und daher als Hinterbliebene in der Regel durch eine eigene Alterspension hinreichend versorgt sind – hat dieses Prinzip auf die Spitze getrieben.

- Das soziale Netz kennt auch verschiedene Klassen von Leistungsbeziehern. So haben etwa pragmatisierte Beamte und ÖBB-Bedienstete eine deutlich bessere Altersversorgung als Arbeiter und Angestellte in der privaten Wirtschaft. Nun ist mir schon klar, daß hierfür historische Gründe ins Treffen geführt werden können, und daß in Reformbestrebungen zur Harmonisierung der Pensionssysteme auch Unterschiede in Höhe und Verlauf der Erwerbseinkommen dieser Gruppen berücksichtigt werden müssen. Kaum verständlich ist jedoch der Umstand, daß allein die jährliche Anpassung aller Pensionen im gleichen Ausmaß - unbeschadet aller sonstigen Unterschiede im Niveau, Pensionsantrittsalter usw. – auf offenbar unüberwindliche Hindernisse stößt.
- Zu den Inkonsistenzen zählt auch der Anreiz zum Mißbrauch von Leistungen. So ist in Österreich die Saisonarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich auch deshalb besonders hoch, weil die Arbeitslosenversicherung die Möglichkeit bietet, Lohnkosten für einen Teil des Jahres auf die öffentlichen Haushalte abzuwälzen – wobei sich hierfür durchaus eine Interessenkoalition zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bilden kann. Auch soll es Fälle geben, daß werdende Eltern nicht heiraten, nur um in den Genuß des höheren Karenzurlaubsgeldes für Ledige zu kommen.

Gewiß, Mißbrauch ist nicht das Hauptproblem des Sozialstaates und wird sich in keinem noch so perfekten System ganz vermeiden lassen. Ich verzichte daher auch gerne auf Beifall von der falschen Seite, wie etwa den Rittern vom Steckenpferd "Sozialschmarotzertum". Dennoch scheint es mir wichtig, daß sowohl Gesetzgeber als auch Verwaltung stets darauf achten, daß Sozialleistungen möglichst nur jenen zufließen, für die sie gedacht sind – vor allem, um die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates in der Bevölkerung zu erhalten und seinen Gegnern nicht billige Argumente zu liefern.

- Bürokratie und Kundenfeindlichkeit prägen das Image der sozialen Institutionen. Wer sieht schon die Versicherungsträger als Serviceunternehmen statt als Quasi-Behörde, die die

Zwangsbeiträge kassiert? Wie sollte dies auch anders sein? Die Versicherten haben wenig Einblick und so gut wie keine Kontrolle über die Gestion ihrer Versicherungsträger. Diese sind, ökonomisch gesehen, Monopole, die Konkurrenz um ihre Kundschaft nicht zu fürchten brauchen. Ihre gesetzlich verbriefte Autonomie erweist sich bei näherer Betrachtung als inhaltsleer: Das Gesetz läßt ihnen kaum Spielraum für wesentliche Entscheidungen, weder über Einnahmen noch über Ausgaben. Diese entmutigenden Rahmenbedingungen schaffen daher für einen Versicherungsträger wenig Anreiz, sich wie ein kundenorientierter Dienstleistungsbetrieb zu verhalten.

- Die Schwächen des Sozialsystems wären weniger gravierend, gäbe es endogene Mechanismen zu ihrer Korrektur. Statt dessen bedarf es der Kritik von außen, die jedoch auf eine breite Front von Reformwiderständen (Reformunwilligkeit) stößt.

Politikversagen

Wenn hier vom Versagen der Politik die Rede ist, erlauben Sie mir eine wichtige Einschränkung vorweg: Mir ist bewußt, daß man es sich als Kritiker nicht zu einfach machen soll. Der Aufbau und Ausbau des sozialen Netzes bis auf den gegenwärtigen Stand ist eine historische Leistung, die zu würdigen ist – ebenso wie die Aufrechterhaltung des sozialen Schutzes in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Selbstverständlich muß Politik auch stets auf Kompromiß und Interessenausgleich bedacht sein. Optimale Lösungen zu verlangen – wenn es sie denn gäbe, und vor allem: optimal laut welchen Kriterien? – wäre unbillig. Schließlich auch: viele der heute offenbar gewordenen Systemschwächen und Ungereimtheiten waren nicht von Anfang an gegeben, sondern sind erst im Laufe der Zeit unter sich wandelnden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen aufgetreten.

Wohl aber kann von der Politik erwartet werden, daß sie diesen geänderten Bedingungen Rechnung trägt und jene Entscheidungen trifft, die die Leistungsfähigkeit des sozialen Netzes auch für die Zukunft sicherstellen.

Im Falle der Sozialpolitik – in ihrer gegenwärtigen Lage – fällt dies allerdings aus zwei Gründen besonders schwer:

1. weil die notwendigen Reformen nicht populär sind – es auch nicht sein können: zum Unterschied von den sechziger und frühen siebziger Jahren hat die Sozialpolitik keine "Geschenke" mehr zu verteilen;
2. weil sowohl die Probleme als auch die nötigen Maßnahmen langfristiger Natur sind. Zwar werden manche Probleme – wie in der Pensionsversicherung – erst in zwei bis drei Jahrzehnten akut, die Entscheidungen müssen aber dennoch schon heute getroffen werden. Die Politik be-

wegt sich aber üblicherweise in einem sehr engen Zeitrahmen, ihre Orientierungsmarke ist zumeist der nächste Wahltermin.

Dementsprechend agiert die Sozialpolitik auch in Österreich. Unpopuläre, aber notwendige Reformen werden auf die lange Bank geschoben; jene Maßnahmen, die getroffen werden, sind zumeist zu kurzfristig orientiert. Lassen Sie mich hierfür einige Beispiele in Stichworten anführen:

- die Aufstockung der bereits sehr großzügigen Familienförderung um rund 7 Mrd. S nach dem einschlägigen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, obwohl aufgrund der demographischen Entwicklung die Mittel dringender für die Altersversorgung benötigt werden;
- außertourliche Pensionserhöhungen in den guten Konjunkturjahren 1990 und 1991, die indirekt den Bundeshaushalt auf viele Jahre zusätzlich belasten;
- die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge Anfang 1992 ohne gleichzeitige Maßnahmen zur Dämpfung des Kostenauftriebs im Gesundheitswesen;
- die nach langwierigen Verhandlungen mageren Ergebnisse zur Pensionsreform, die nicht genügend Spielraum zur Bewältigung der künftigen demographischen Belastung schaffen.

Der Wohlfahrtsstaat heute: Vorgaben und Rahmenbedingungen

Ehe ich konkrete Reformansätze skizziere, lassen Sie mich kurz das wirtschafts- und gesellschaftspolitische Umfeld beleuchten, in dem die Sozialpolitik heute agiert. Die Rahmenbedingungen, denen der Wohlfahrtsstaat entsprechen muß, sind wesentlich andere als vor rund vierzig Jahren, als er konzipiert wurde. Diese Erkenntnis ist eine notwendige Voraussetzung für jede Reform. Angesichts der Vielzahl neuer Vorgaben muß ich mich wieder auf eine Darstellung in Schlagworten beschränken.

1. Chronische Finanzierungsprobleme

Sie sind gleichsam die Fieberkurve des Sozialstaates. Die Diagnose ergibt, daß sie nicht nur vorübergehende, sondern vielfältige strukturelle Ursachen haben:

- das schwächere Trendwachstum der Wirtschaft und seine Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt,
- Spätfolgen früher beschlossener Leistungsverbesserungen, etwa in der Pensionsversicherung,

- die Alterung der Bevölkerung, die in der Krankenversicherung und in der Altersversorgung zusätzliche Ausgaben erfordert,
- die Verteuerung qualifizierter Dienstleistungen und den stärkeren Einsatz technischer Hilfsmittel im Gesundheitswesen,
- die Asymmetrie politischer Entscheidungen, wodurch der Katalog sozialer Leistungen stets nur ausgeweitet wird, obsoletere Aufgaben aber kaum je eingeschränkt werden,
- höhere Ansprüche der Bevölkerung an Umfang und Qualität der sozialen Sicherheit.

2. Leistungsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft

Sie ist die Grundvoraussetzung für den Bestand der sozialen Sicherheit. Der Wohlfahrtsstaat kann stets nur der Überbau einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sein, aber nie ihre Überwindung bedeuten, wie dies manche engagierten "Sozialreformer" gerne sähen.

3. Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Sie wird immer mehr zur Nagelprobe für die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Ob mit oder ohne EG, der internationale Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen nimmt zu; die Mobilität der Produktionsfaktoren steigt, insbesondere jene des Investitionskapitals. Ob man will oder nicht: um keine wirtschaftlichen Nachteile zu erleiden, müssen sich die Produktionskosten – im weiteren Sinn – in Österreich nach internationalen Wettbewerbsbedingungen richten.

4. Steigender Steuerwiderstand der Bevölkerung

Die öffentlichen Abgaben haben ein Niveau erreicht, auf dem weitere Steigerungen immer schwerer durchzusetzen sind. Die Erfahrung zeigt, daß vor allem der Widerstand gegen progressive Besteuerung wächst. Eine sozialpolitisch motivierte Umverteilung von Einkommen von Reich zu Arm muß daher stärker als bisher bei den öffentlichen Ausgaben ansetzen.

5. Verbesserte Einkommens- und Vermögensposition der Haushalte

Nach Jahrzehnten wachsenden Wohlstandes sind die Voraussetzungen für Eigenvorsorge heute ungleich günstiger als vor vierzig Jahren; parallel dazu verlieren Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln zu Sozialleistungen mit Versicherungscharakter ihre Berechtigung.

6. Alterung der Bevölkerung und steigendes persönliches Bedürfnis nach sozialer Sicherheit

Die demographische Entwicklung erfordert höhere Aufwendungen für Alters- und Krankenversorgung und läßt neue Bedürfnisse entstehen, wie etwa nach Pflege und Betreuung alter Menschen. Gleichzeitig werden an die Qualität sozialer Einrichtungen und ihrer Dienstleistungen höhere Ansprüche gestellt, der Wunsch nach individuellen Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Formen der Versorgung wächst. Soziale Einrichtungen müssen sich von "Behörden" zu Dienstleistungsunternehmen wandeln. Wo dies möglich ist, wäre Konkurrenz durch private Anbieter wünschenswert.

7. Tendenziell kleiner werdender Entscheidungsspielraum der Politik

Auch in Österreich nimmt der Einfluß der Politik auf die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ab. Die Steuerung über Marktmechanismen gewinnt an Bedeutung, die zunehmende wirtschaftliche Integration stärkt den Auslandseinfluß. Die Politiker selbst scheuen unpopuläre Entscheidungen und stehen unter permanentem Druck von Interessengruppen und Medien.

Reformansätze und -perspektiven

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen sieht sich die Sozialpolitik in einem fundamentalen Dilemma: Zwar ist der persönliche Bedarf der Bürger an sozialer Sicherheit groß und wächst mit steigendem Wohlstand überproportional; gleichzeitig nimmt aber die Bereitschaft zur Leistung höherer Steuern und Beiträge ab, und der Belastung der Wirtschaft mit öffentlichen Abgaben sind mit Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit enge Grenzen gezogen. Dieses Dilemma verengt die Verteilungsspielräume der Sozialpolitik. Progressive Steuern, die die höheren Einkommen stärker belasten als die niedrigen, sind politisch immer schwerer durchzusetzen; daher muß in den öffentlichen Ausgaben eine stärkere (vertikale) Umverteilung zugunsten der Bedürftigen und einkommenschwächeren Bevölkerungsgruppen Platz greifen – dies ist auch seit je die primäre Aufgabe staatlicher Sozialpolitik. Jene Aufgaben hingegen, bei denen sich sowohl die Leistungen als auch die Beiträge zu ihrer Finanzierung proportional nach dem Einkommen richten, die Umverteilung somit (horizontal) nach dem Versicherungsprinzip auf der gleichen Einkommensstufe erfolgt, sind in Zukunft stärker auf die Institutionen der privaten Eigenvorsorge zu verweisen, von denen sie ebenso gut, wenn nicht besser, erfüllt werden können.

Für jedes öffentliche Ausgabenprogramm zur Deckung eines Einkommensrisikos gilt es daher zu überprüfen, ob die hierfür eingesetzten öffentlichen Mittel die sozialpolitische Zielsetzung adäquat erfüllen, und ob nicht manche Aufgaben der Risikovorsorge der privaten Initiative überlassen werden können.

Gesundheitsvorsorge/Krankenversicherung

Mit dem Anliegen der sozialen Umverteilung hat die Krankenversicherung wenig Probleme. Die Beitragsbelastung steigt mit der Höhe des persönlichen Einkommens proportional (bis zur Höchstbeitragsgrundlage), die Leistungen – im wesentlichen Sachleistungen wie ärztliche Hilfe und Spitalpflege – werden im Krankheitsfall jedem Patienten unabhängig von der Höhe seines Einkommens im erforderlichen Ausmaß gewährt.

Das Hauptproblem der sozialen Gesundheitsvorsorge besteht in der Eindämmung des Kostenauftriebs. Zwar sind in Österreich die Beiträge zur Krankenversicherung im internationalen Vergleich nicht hoch, zusätzlich müssen aber die Zuschüsse von Ländern und Gemeinden in ihrer Eigenschaft als Spitalerhalter berücksichtigt werden. Die Gesamtausgaben für Gesundheit betragen so 150 Mrd. S bzw. 7% bis 8% des Brutto-Inlandsproduktes. Zentrales Anliegen der Gesundheitspolitik muß künftig sein, bei den Anbietern medizinischer Leistungen (niedergelassenen Ärzten, Spitälern, Pharmaindustrie und -handel) die Anreize für wirtschaftliche Gebarung und Sparsamkeit zu verstärken. Die Erhöhung der Versicherungsbeiträge darf in Zukunft nicht mehr das einzige Mittel zur Lösung der Finanzierungsprobleme sein.

Arbeitsmarktpolitik

In Zukunft sollte stärker zwischen der bloßen Vermittlung von Arbeitsplätzen einerseits und der Lösung struktureller Beschäftigungsprobleme bestimmter Gruppen (Ältere, Behinderte usw.) andererseits getrennt werden. Erstere kann auch von privater Seite erledigt werden; bei letzterer ist hingegen das gesamte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefordert – von Schulungen bis zu Lohnsubventionen –, um spezifische Benachteiligungen und Beschäftigungshindernisse auszugleichen.

Künftig sollte mehr darauf geachtet werden, ob die eingesetzten Mittel tatsächlich zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen; "Mitnahmeeffekte" bei Förderungen und Unterstützungen, die in Österreich etwa die Saisonkomponente der Arbeitslosigkeit deutlich verstärken, sind möglichst gering zu halten. Wichtig ist hierbei schon, sich einzugestehen, daß es solche Mitnahmeeffekte und Mißbrauch von Leistungen – sowohl durch Arbeitgeber als auch durch Arbeitnehmer – gibt, statt diese Tatsache zu verdrängen.

Abgesehen von Problemen, die durch weitere massive Zuwanderung aus dem Ausland entstehen könnten, werden sich mittel- und längerfristig die Probleme auf dem Arbeitsmarkt entschärfen, da aufgrund der demographischen Entwicklung mit einer zunehmenden Verknappung des inländischen Arbeitskräfteangebotes zu rechnen ist.

Familienpolitik

Hiefür steht in Österreich ein im internationalen Vergleich sehr hohes Förderungsvolumen zur Verfügung. Es umfaßt neben Familienbeihilfen steuerliche Begünstigungen, Gratisschulbücher und Schülerfreifahrten, den Karenzurlaub im Ausmaß von zwei Jahren, die Anrechnung der Kindererziehung für Pensionsansprüche, die beitragslose Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Sozialversicherung, den gebührenfreien Besuch von Schulen und Hochschulen sowie die Berücksichtigung der Familie in der Sparförderung. Der Umfang der familienpolitischen Leistungen, die bundeseinheitlich geregelt sind, erreichte 1990 rund 134 Mrd. S bzw. 10% des Volkseinkommens oder 80.000 S je Kind. Hinzu kommen Familienzuschüsse der Länder von monatlich zwischen 500 S und 3.000 S.

Dieses hohe Förderungsvolumen wird aber nach dem Gießkannenprinzip verteilt, unabhängig von Einkommen und Bedürftigkeit. Daher ist trotz der hohen Förderung die Armutsgefährdung für kinderreiche Familien in Österreich relativ groß. Ein großer Teil der Mittel fließt an gutverdienende Einkommenschichten, deren Kinder länger die Schule besuchen. Eine stärkere Konzentration der Mittel auf einkommenschwache Bevölkerungsgruppen, wie dies in vielen anderen Ländern die Regel ist, wäre daher im Sinne der Effizienz der Familienförderung dringend angezeigt.

Darüber hinaus bleibt Österreich in der Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen zur Kinderbetreuung im Vorschulalter sowie in der Nachmittagsbetreuung der Schüler deutlich hinter dem Standard anderer Industrieländer zurück – ein Umstand, der sich auch in der geringen Erwerbsbeteiligung der Frauen niederschlägt.

Die Zweckbindung der Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds sorgt seit je für ständige Ausweitung des finanziellen Rahmens. Die langfristige Veränderung der Bevölkerungspyramide erforderte statt dessen eine Umschichtung der Sozialausgaben für die abhängige Bevölkerung von den Jungen zu den Alten. Die Aufrechterhaltung der Zweckbindung scheint daher auf lange Sicht nur gerechtfertigt, wenn die Familienpolitik bereit ist, neue Aufgaben wie etwa Leistungen zur Pflege älterer oder behinderter Menschen zu übernehmen.

Altersversorgung

Sie ist der größte Problembereich der Sozialpolitik. Schon heute ist der jährliche Zuschußbedarf der Pensionsversicherung mit knapp 60 Mrd. S beinahe so hoch wie das gesamte Nettodefizit im Bundeshaushalt (einschließlich der Altersversorgung der Beamten ist das Subventionsvolumen noch weit höher). Mit der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung wird sich in den nächsten Jahrzehnten aber die Schere zwischen Pensionsaufwand und Beiträgen der Erwerbstätigen noch erheblich stärker öffnen als bisher. Die Beitragssätze sind in Österreich im internationalen Vergleich hoch und können nicht beliebig weiter erhöht werden, soll nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit oder die

Bereitschaft der Erwerbstätigen zur Solidarität mit den Alten gefährdet werden. Das derzeitige Leistungsniveau wird daher nur dann gesichert sein, wenn das gegenwärtig sehr niedrige effektive Pensionsalter tendenziell nach oben gleitet. Die künftige demographische Entwicklung – steigende Lebenserwartung und Mangel an jüngeren Arbeitskräften – läßt dies auch sinnvoll erscheinen. Eine zukunftsweisende Reform sollte daher den finanziellen Anreiz hiezu deutlich verstärken.

Die bisher bekanntgewordenen Maßnahmen der Pensionsreform werden leider dieser Erwartung nicht gerecht; sie reichen nicht aus, um auf der Ausgabenseite genügend Spielraum zur Bewältigung des demographischen Problems zu schaffen. Nach Vorausberechnungen könnte sich die Beitragsbelastung von derzeit rund 23% bis zum Jahr 2030 bis auf das Doppelte erhöhen – eine Perspektive, die aus heutiger Sicht schwer vorstellbar ist. Auch die Entscheidung über die Angleichung des Pensionsalters der Frauen an jenes der Männer geht zwar in die richtige Richtung, mit der langen Übergangsfrist bis zum Jahr 2028 hat man sich allerdings die Latte sehr niedrig gelegt.

Die erheblichen Unterschiede im Niveau der Altersversorgung zwischen Selbständigen, unselbständig Erwerbstätigen der privaten Wirtschaft und öffentlich Bediensteten scheinen heute nicht mehr gerechtfertigt. Die vielzitierte Harmonisierung der Leistungssysteme sollte sich allerdings nicht nur auf die jährliche Steigerung der Pensionen zur Sicherung ihrer Kaufkraft beziehen. Hierzu gehören ebenso die Bemessung der Pension in Relation zum früheren Erwerbseinkommen sowie die Höhe der Beitragsbelastung. Mir ist es etwa schwer verständlich, warum Selbständige Pensionsbeiträge zahlen, die nur etwa halb so hoch sind wie jene der Unselbständigen, und der "Arbeitgeberanteil" vom Bund finanziert werden muß. Warum sollte der Aufwand für die Altersversorgung der Selbständigen nicht ebenso Kostenbestandteil der Produktion sein wie jener der Unselbständigen, der in der betrieblichen Kostenrechnung berücksichtigt werden muß? In der Frage der Angleichung des Pensionsrechts für Beamte und Eisenbahner an jenes der ASVG-Versicherten muß selbstverständlich die Höhe der aktiven Erwerbseinkommen in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Frage der Einkommensumverteilung stellt sich für die Pensionsversicherung in mehrfacher Weise. Einerseits verschiebt sie finanzielle Ressourcen bloß über die Zeit – vom Erwerbsleben zur Ruhestandsphase –, wobei ähnlich wie in einer privaten Versicherung die Höhe der Leistungen sich nach der Höhe der eingezahlten Beiträge richtet; andererseits werden von ihr auch ein sozialer Ausgleich zugunsten der ärmeren Bevölkerungsgruppen und die Sicherung eines Mindesteinkommens erwartet. Soll sie also mehr "sozial" oder mehr "Versicherung" sein? Die soziale Altersversorgung muß wohl beiden Funktionen gerecht werden, sie haben jedoch unterschiedliche Implikationen für die Finanzierung. Reine Versicherungsleistungen sollten durch Beiträge der Versicherten voll gedeckt sein; dies könnte teilweise auch durch die Akkumulation von Deckungskapital erfolgen, um den Effekt demographischer Verschiebungen zu verringern. Jene versicherungsfremden Leistungen aber, für die die Pensionsversicherung keine Beiträge erhält (Ausgleichszulagen, beitragsfreie Ersatzzeiten, An-

rechnungszeiten für Kindererziehung), können und sollen von der gesamten Gesellschaft – nicht nur von den Versicherten – solidarisch getragen und im Umlageverfahren finanziert werden.

Reformen hoch an der Zeit

Österreich ist in der glücklichen Lage, daß es Reformen des Sozialstaates in Ruhe überlegen und beschließen kann und dies nicht – siehe Schweden – Hals über Kopf unter dem unmittelbaren Druck einer schweren wirtschaftlichen Rezession zu tun gezwungen ist. Dieses freundliche Klima guter Konjunktur und sozialen Friedens nährt aber offenbar allzu leicht die Illusion, alles stünde ohnehin zum besten und eine Krise des Sozialstaats sei nur die Erfindung lästiger Kritiker. Doch die Probleme drängen, sie lassen sich auch in Österreich nicht mehr verdrängen. Wie die Entscheidung über die Angleichung des Pensionsalters der Frauen an jenes der Männer zeigt, erfordern viele Maßnahmen – gerade in der Altersversorgung – eine lange Vorlaufzeit und können nicht von heute auf morgen eingeführt werden. Daher sind politische Entscheidungen hoch an der Zeit, auch wenn manche Probleme erst in einigen Jahren oder sogar Jahrzehnten akut werden.

Das wirtschaftliche Umfeld ist in Bewegung geraten. Die westeuropäische Integration und der Übergang Osteuropas zur Marktwirtschaft stellen Österreichs internationale Wettbewerbsfähigkeit auf eine harte Probe. Sosehr diese Entwicklungen potentiell viel mehr Chancen als Gefahren für Österreich in sich bergen, werden sie doch manche und zum Teil schmerzhaft Anpassungsschritte erfordern. Diesen Prozeß abzufedern und den "Verlierern" neue Beschäftigungschancen oder adäquaten Einkommensersatz zu bieten, wird primär Aufgabe der Sozialpolitik sein. Da hilft es nichts, wegzuschauen und sich damit zu beruhigen, daß der Sozialstaat mit seinen gegenwärtigen Aufgaben noch nicht überfordert ist. Viel wäre schon gewonnen, setzte sich allgemein die Erkenntnis durch: Den Wohlfahrtsstaat gefährdet primär, die Probleme zu ignorieren oder auf die lange Bank zu schieben – und nicht jene Kritiker, die auf Reformen drängen, um ihm die Existenzgrundlage für die Zukunft zu sichern.

© Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung 1995.

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Gemeinnütziger Verein "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung", Wien 3, Arsenal, Objekt 20. Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91. Tel. (1) 798 26 01-0, Fax (1) 798 93 86. Vorstand: Präsident: Ing. Leopold Maderthaner, Vizepräsidenten: Eleonora Hostasch, Univ.-Prof. Dr. Erich Streißler, Geschäftsführer: Prof. Dr. Helmut Kramer.

Satz und Druck: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Verkaufspreis: S 100,-.