

Norman Wagner

Sozialstaat Österreich

Aufgaben, Leistungen, Finanzierung

13

Sozialrecht



Sozialrecht 13

Sozialstaat Österreich

Norman Wagner

Sozialstaat Österreich

Aufgaben, Leistungen, Finanzierung

Zeichenerklärung



Hinweise



Beispiele



Zitate

Stand: Juni 2021

Impressum:

Umschlaggestaltung: Thomas Jarmer

Medieninhaber: Verlag des ÖGB GmbH, Wien

© 2021 by Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH, Wien

Herstellung: Verlag des ÖGB GmbH, Wien

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Printed in Austria

Vorwort	6
Aufgaben des Sozialstaats	12
Der Sozialstaat – der Reichtum der Gesellschaft	12
Wozu Sozialstaat? Aufgaben und Funktionen	13
Leistungen des Sozialstaats	16
Was der Sozialstaat für uns leistet	16
Leben damals und heute – was uns der Sozialstaat gebracht hat	17
Der Sozialstaat im internationalen Vergleich	18
Sozialausgaben in Österreich	21
Geldleistungen versus Sachleistungen	24
Der Sozialstaat im Zeitverlauf	25
Wie der Sozialstaat wirkt – Stabilisierung in der Finanzkrise 2008	27
Umverteilung im Sozialstaat	28
Finanzierung des Sozialstaats	34
Wer die Kosten trägt	34
Wer soll bezahlen? Leistungsfähige oder Begünstigte?	35
Finanzierung durch Beiträge zur Sozialversicherung	36
Finanzierung durch Steuern	39
Finanzierung einzelner Teilbereiche des Sozialstaats	40
Die Langzeitfolgen großer Krisen für den Sozialstaat	72
Alternative Wege der Sozialstaatsfinanzierung	73
Eine gute und nachhaltige Finanzierung des Sozialstaats – aber wie?	76
Forderungen von Arbeiterkammer und ÖGB zur Finanzierung des Sozialstaats	78
Literatur	80
Zum Autor	82
Fußnoten	84

Sozialstaat in Österreich – für die Zukunft gewappnet?

Der Sozialstaat erlebt seit Beginn der Covid-Krise eine Zeit größter Wertschätzung. Die Krise führt uns allen vor Augen, wie wichtig die soziale Sicherheit für die Gesellschaft ist. Es sind nicht nur die Leistungen unseres umfangreichen und breit aufgestellten Gesundheitssystems. Auch die Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung und der weitreichende Einsatz von Kurzarbeit zeigen eindrucksvoll, welche große **Bedeutung** der Sozialstaat **für unser Leben** hat. Dazu kommen viele andere Leistungen, die in der Krise etwas aus dem Fokus geraten, aber deshalb nicht weniger wichtig sind: z. B. Familienleistungen und Pflege, Unfallversicherung und sozialer Wohnbau, Kollektivverträge und öffentliche Pensionen.

Doch es gibt auch die andere Erzählung: die vom Sozialstaat, der zu teuer und überbordend ist.

„Sozialstaat Österreich: Trotz Bankrott durchgehend geöffnet“ oder „Die Töpfe werden leer“. Solche und ähnliche Zeitungsmeldungen sind nicht neu. Sie stammen teilweise bereits aus den 1980er- und 1990er-Jahren und zeigen, wie lange **das Ende** unseres Sozialsystems schon **herbeigeredet** wird. Bislang aber ohne Erfolg! Der Sozialstaat sorgt weiterhin für eine gerechtere Verteilung des Wohlstands und stärkt dabei Menschen in Notlagen.

Einer der Hauptgründe für die Kritik ist die Frage der Finanzierung. Der Sozialstaat sei zu teuer. Er müsse reformiert – das heißt zusammengekürzt – werden, damit wir ihn uns weiterhin leisten können. Es sei nur mehr eine Frage der Zeit, bis unsere Gesellschaft unter der Last der erdrückend hohen Sozialausgaben zusammenbreche.

Aber stimmt es, dass der Sozialstaat so teuer ist? Stimmt es, dass wir unsere Sozialausgaben senken müssen, um die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu verringern und so die **Wettbewerbsfähigkeit** der österreichischen Wirtschaft zu sichern? Auch wenn wir dadurch den Erhalt der sozialen Sicherheit riskieren? Stimmt es, dass die Töpfe leer werden und der Bankrott bevorsteht?

Oder malen bestimmte Gruppen ganz bewusst ein Bild der **Unfinanzierbarkeit** an die Wand? Um jene Menschen, um uns alle, die wir vom Sozialstaat profitieren, zu Zugeständnissen zu zwingen, wie ein teureres Gesundheitssystem, oder weniger öffentliche Kinderbetreuung? Zugeständnisse, die uns allen teuer zu stehen kommen werden?

Dieser Text befasst sich mit den Aufgaben, den Leistungen und der Finanzierung des österreichischen Sozialstaats. Mit seiner Entwicklung und seinen Herausforderungen. Und mit einem Blick in eine mögliche Zukunft.

**Genau
genommen**

Ein Jahr nach Buseks Vorstoß gegen unser Heer von Scheinstudenten durch Einführung eines Erfolgsnachweises (Prüfungen über lächerliche acht Unterrichtsstunden im Jahr!) scheinen sich die Vermutungen des Ministers zu bewahrheiten: In Linz wurde fast die Hälfte der Studenten als Inskriptionsleichen entlarvt. Faupelze verschlingen nur Steuer-milionen, daher droht ihnen die Exmatrikulation. Im öffentlichen Dienst hingegen werden sie für ihren längeren Hochschulaufenthalt belohnt! Wer z.B. sechs statt vorgesehene vier Jahre studiert und als Titelträger neu beim Arbeitgeber Staat beginnt, rückt schon nach einem und nicht erst nach üblichen zwei Jahren in eine höhere Gehaltsstufe vor. Denn wer länger studiert, wird älter und jedes vorangeschrittene Jahr wird nach dem Gehaltsgesetz zu 50% auf die Dienstzeit angerechnet. Hat da jemand gesagt, daß langes Studieren unattraktiv sein soll!

**Sozialstaat
Österreich:**

VON
**MANFRED
SCHUMI**

Seit Juli 1992 kann man bei uns zwei Jahre lang den Karenzurlaub genießen. Verständlich, daß dieses großzügige Angebot überdurchschnittlich gern angenommen wird: Bezogen 1991 rund 60.000 Frauen Karenzgeld, so waren es 1992 bereits 106.000 junge Mütter (oder auch Väter?), die zu Hause blieben und dafür 5292 Schilling oder gar 7.917 Schilling (erhöhtes Karenzgeld für Ledige, Geschiedene, Kleinverdienner) bekommen. Kein Wunder, daß die Experten die Kosten für diese soziale Tat gündlich unterschätzt haben: Bei der Einführung des zweiten Karenzjahres rechnete man mit rund sieben Milliarden Schilling pro Jahr, jetzt sind es elf Milliarden, die ein schönes Loch ins Budget reißen.

Noch dramatischer steigen die Kosten für das Heer der Arbeitslosen. Der Fehlbetrag

Bei Arbeitslosengeld, Pleitenfonds und Karenzurlaubsgeld wird das Milliardenloch immer größer

Trotz Bankrott durchgehend

für heuer beträgt bereits 7,6 Milliarden Schilling, 1994 miteingerechnet werden es elf Milliarden sein. Noch bei der Budgeterstellung für 1993 rechnete man übrigens mit „nur“ 14 Milliarden Gesamtkosten. Wegen der gestiege-

nen Arbeitslosigkeit und der geringeren Einnahmen (weniger Beschäftigte) wurden daraus 18 Milliarden. Da wird auch die geplante Beitragserhöhung um je 0,3 Prozent für Arbeitgeber und -nehmer, die rund vier Milliarden bringe



Univ.-Prof. Dr. Rudolf Eder
Wirtschaftsuniversität

**Experten-
Forum**

Wenn der
Freihandel
mehr
Probleme als
Nutzen bringt

Es hat lange gedauert, bis Politiker und auch Unternehmer der ganzen Welt von den Vorteilen überzeugt werden konnten, die der Freihandel bietet. Jetzt gibt es Anzeichen dafür, daß der Außenhandel überentwickelt ist und Probleme bereitet. Sicher ist, daß er nicht grenzenlos und auf alle Güter ausge-

dehnt werden kann.

Offenbar wurde nur ein Teil der Lektion gelernt, denn Freihandel bietet seine Vorteile nur unter bestimmten Voraussetzungen und ist nur dann ein Segen, wenn und solange er Vorteile für alle bringt.

Die notwendigen Voraussetzungen werden derzeit weder in Österreich noch in anderen Staaten

wirklich erfüllt. Die Volkswirtschaften des Ostblocks stellen ein besonderes Problem dar. Sie sind zerrüttert, unsozial, in Ansätzen individualistisch-kapitalistisch und haben noch wenig Merkmale entwickelter Marktwirtschaften. Produktions- und Kostenstrukturen sind durch zentralverwaltungs-wirtschaftliche Ein-

... soll, nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein.

„Die Diskussion über die Finanzierung dauert mir schon viel zu lange, es sind alle Argumente ausgetauscht,“ beklagt Finanzminister Ferdinand Lacina, daß die Beiträge nicht rechtzeitig erhöht worden sind. Denn andere Möglichkeiten gibt es in Wahrheit nicht. Die diskutierten Einsparungsvorschläge wie etwa geringere Anpassung

Ferdinand Lacina: „Beide Sozialpartner haben es in der Hand, für eine besser funktionierende Arbeitsmarktverwaltung zu sorgen. Jetzt muß allerdings das Budget einspringen.“



Foto: J. P. / AP

geöffnet

beim Karenzgeld oder strengere Kriterien beim Auszahlen bringen laut Lacina unter dem Strich wenig, erhöhen dafür aber den bürokratischen Aufwand. Einen Seitenhieb Richtung Sozialpartner kann er sich nicht verkneifen: „Gewerkschaft und Unternehmer hätten es in der Hand, die Arbeitsmarktverwaltung besser funktionieren zu lassen,“ was mittelfristig wohl beträchtliche Einsparungen brächte.

Elegant „gelöst“ hat man das Finanzierungsloch im sogenannten Pleitenfonds, der die Ansprüche von Arbeitnehmern abzudecken hat, deren Firmen in Konkurs gegangen sind: Das Defizit von vier Milliarden Schilling wird einfach ignoriert. Der Fonds nimmt einen Kredit auf und hofft, daß in einigen Jahren bei besserer wirtschaftlicher Lage genug überbleibt, um die Schulden bezahlen zu können.

griffe verzerrt. Es ist auch nicht so sicher, daß beim Handel aller Güter die Vorteile – niedrigere Preise – die Nachteile aufwiegen.

Ein Dogma, ein Prinzip, das falsch verstanden und gebraucht wird, sollte nicht höher bewertet werden als Wünsche und Wohlfahrt der Menschen.

„Das Geheimnis unseres Erfolges ist, daß wir fast nichts tun.“

(Erklärung von Klaus Dierke, warum er Obel in besonders wenigen Produktionschritten zu Marmelade macht, ist die Qualität zu verbessern.)

„Eine Witwe, die vier Kinder geboren hat, gilt – unabhängig von ihrem Gesundheitszustand – mit 55 Jahren als invalid.“

Aut.: Der Mitarbeiter Heinz Homburg, Lohnsteuer und Sozialversicherung 1993.

Kosten des Karenzurlaubsgeldes in Milliarden Schilling



Zitate

„Verkaufe melken- de Milchsäure (schwarz-weiß) und auch Lämmer.“

(Witz in der „Zeitschrift für Designer und Landwirt-schaft“)

„Stark reduzierte Sommer-Aktion.“

Ankündigung im Schaukasten einer Wiener Kirschen.

„Und den Bacher bezeichnet er als Rundfunk-Ölzi, sozusagen ein lebendes Fossil.“

Die Frankfurter Allgemeine, RTL-Chef Thomas Blümel, in einer Reportage „Die Österreicher“ in deutscher Charle-tter.

„Wassertechnik, Fernwärme, Leichenbestattung – alles machen die.“

Buchhändler-Chef Hanspeter Hurlimann über die Dienstleistungswirtschaft, arbeitslos-er Bekleidungsbranche.

Stich- wort ...

Hühnerfleisch



Otto Glatter
Geflügelunternehmer

Magazin: Ein Hühnerskandal nach dem anderen, alles nicht sehr appetitlich ...

Glatter: Der Handel soll endlich nicht mehr die billigste, sondern die qualitativ beste Ware kaufen.

Magazin: Ist nicht auch die Massentierhaltung schuld?

Glatter: Nur bei Tierhaltung in Hallen kann man die Salmonellen von den Hühnern fernhalten.

Magazin: Warum sind dann viele Masthühner verseucht?

Glatter: Der Handel hat nicht das qualifizierte Personal um festzustellen, ob das Fleisch noch gut ist oder nicht. Auch der Konsument macht Fehler. Statt vakuumverpackte Ware hält er unverpackte Ware für die gesündeste. Die neue Verpackungsverordnung wird das Problem noch verschärfen.

Magazin: Also kein Ende des Hendisksandals in Sicht?

Glatter: Erst wenn Fleisch nicht mehr als Lockmittel verwendet wird und die sinnlose, bis zu 20prozentige Überproduktion aufhört.

Budget 94: Verzicht auf Erhöhungen im Sozialbereich

Karenzgeld „eingefroren“

Höchstens 80 Milliarden Schilling soll das Defizit des Staatshaushaltes 1994 betragen. Um dieses Ziel zu erreichen, muß die Regierung zu unpopulären Maßnahmen greifen. Laut Wirtschaftsminister Schüssel soll es bei keiner Sozialleistung (Pensionen ausgenommen) eine Erhöhung geben. Das „Einfrieren“ des Karenzgeldes stößt jedoch auf Widerstand von Frauenministerin Dohnal. – Die Arbeitslosenversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern werden ab 1. Jänner 1994 um je 0,35 Prozent angehoben. Diskutiert wird auch eine höhere Lehrverpflichtung für Lehrer (Seite 2).

Budget 94: Schüssel für „Einfrieren“ des Karenzgeldes, Dohnal ist dagegen

Einer der Baumeister des Budgets: Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (bei einer Baumesse)

Bild: Mathis

„Eiszeit“ für Sozialleistungen

Über vielen Details des Budgets 1994 liegt weiterhin dicker Herbstnebel. Am vergangenen Freitag hätten Finanzminister Lacinia (SP) und Finanzstaatssekretär Ditz (VP) eine grundsätzliche Einigung verkündet. Aber „man kann nicht sagen, diese und jene Punkte sind abgehakt“, erklärt VP-Generalsekretärin Korosec im KURIER-Gespräch. „Das ist ein Paket, an dem noch gearbeitet wird.“

In der ORF-„Pressestunde“ am Sonntag kündigte Wirtschaftsminister Schüssel (VP) das

„Einfrieren von Sozialleistungen“ an. So werde es keine Erhöhungen beim Arbeitslosengeld und beim Karenzgeld geben.

Die Pensionen aber sollen, so Schüssel, moderat erhöht werden.

Prompte Reaktion von Frauenministerin Dohnal (SP): Das Einfrieren des Karenzgeldes auf Stand 1993 „und damit das Vorenthalten der Inflationsabgeltung für diese niedrigen Einkommen“ werde nicht ihre Zustimmung finden.

Die „Schlußabstimmung“ der Koalitionspartner über den Staatshaushalt stehe noch aus, die „Feinarbeit“ sei erst zu leisten, wurde dazu im Kanzleramt erklärt.

Korosec zum Stand der Verhandlungen: „Akkordiert ist, daß bei der Arbeitsmarktverwaltung (wo rund 12 Mrd. 5 fehlen, Anm. d. Red.) eine Dreierlösung kommt –

vier Milliarden aus dem Budget, vier Milliarden Einsparungen und Beitragserhöhungen in der Arbeitslosenversicherung um insgesamt 0,7 Prozent, was auch etwa vier Milliarden bringt. Zu Beitragserhöhungen sind wir aber nur bereit, wenn zugleich der Sozialminister konkrete Einsparungsvorschläge macht. Das ist immer noch in Diskussion.“

Offen ist, laut Korosec, auch, ob für die Lehrer tatsächlich die Lehrverpflichtung angehoben wird.

Damit wären Ausgaben für Überstunden zu sparen. Lehrervertreter bezweifeln jedoch, daß, gemessen an der Größenordnung des Budgets, nennbare Beträge zu holen sind. Nach ihrer Rechnung bräuchte es „nur“ 31 Millionen, wenn man die Lehrverpflichtung um eine Stunde anhebt.

Wie das Defizit auf die angepeilten 80 Milliarden begrenzt werden kann, muß bis 21. Oktober feststehen. An diesem Tag hält Lacinia im Nationalrat die Budgetrede.

CHRISTOPH KOTANKO ■



2 Aufgaben des Sozialstaats

Der Sozialstaat – der Reichtum der Gesellschaft

Österreichs Sozialstaat steht auf solidem Fundament. Seine **Finanzierung ist gesichert** – trotz regelmäßiger, medialer Angriffe von Menschen und Gruppen, denen er ein Dorn im Auge ist. Österreichs Sozialausgaben machen seit 1995 konstant zwischen 27 bis 30 Prozent der Wirtschaftsleistung aus und stabilisieren damit unser Gesellschaftssystem. Und das auf hohem Niveau. Der soziale Ausgleich erreicht in Österreich ein Ausmaß, das im internationalen Vergleich nur von wenigen Ländern übertroffen wird. Das bedeutet Umverteilung zwischen Jung und Alt, zwischen kinderlosen Familien und kinderreichen, zwischen Arm und Reich, zwischen gesunden Menschen und kranken. Insgesamt verteilt der Sozialstaat von den aktuell Beschäftigten zu den Jungen, Kranken, Alten und Pflegebedürftigen um. Während des Lebens profitieren aber alle Menschen vom Sozialstaat, denn alle sind irgendwann jung, krank, alt oder pflegebedürftig.

Insgesamt entfallen jedes Jahr zwischen 55 und 60 Prozent der österreichischen Staatsausgaben auf Sozial(versicherungs)leistungen. Das beinhaltet die Finanzierung von Spitälern und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Auszahlung von Pensionen, Arbeitslosengeld, Pflegegeld, Familienbeihilfen oder Wohnzuschüssen bei Bedürftigkeit und vieles mehr.

Besonders seit Beginn der **Covid-19 Krise** zeigt sich, wie wichtig ein starker Sozialstaat ist, um die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu bekämpfen. Er sorgt dafür, dass genug Spitalsbetten vorhanden sind, Arbeitslose Unterstützungsleistungen erhalten oder Kurzarbeit die Beschäftigung stabilisiert. Gerade Krisen sind es, die zeigen, dass Staaten mit ausgebauten Sozialsystemen ihre BürgerInnen viel erfolgreicher schützen können als solche ohne starken Sozialschutz.

Der Sozialstaat ist auch ein positiver **Standortfaktor**, der zur günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Österreich beiträgt. Er sorgt für gut ausgebildete Fachkräfte, bekämpft Perspektivenlosigkeit und damit auch Kriminalität. Er schafft ein Klima der Kooperation zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, in dem es zu wenigen Streiks kommt und stärkt durch gute Lohnabschlüsse die Konsumnachfrage. Er gibt den Beschäftigten Sicherheit durch die

finanzielle Absicherung, stabilisiert damit ihre Erwartungen und fördert Innovationsfähigkeit und Wertschöpfung.

Die aktuelle Verteilungsstudie des Wirtschaftsforschungsinstituts (Wifo) aus dem Jahr 2016 belegt einmal mehr die starke Umverteilungswirkung der öffentlichen Ausgaben. Aber diese Ausgaben müssen finanziert werden. Nur wie? Über öffentliche Einnahmen, vor allem über Steuern und Sozialabgaben. Ergiebigkeit, Nachhaltigkeit und Verteilungswirkungen dürfen dabei nicht übersehen werden. Passiert das doch, schränkt das die Möglichkeiten zum sozialen Ausgleich ein.

In Österreich tragen die arbeitenden Menschen den größten Teil der Kosten der sozialen Sicherheit. Etwa zwei Drittel der Einnahmen werden allein durch Erwerbsarbeit erzielt.

Das dritte Drittel der Finanzierung erfolgt über allgemeine Steuermittel. Steuermittel, die zu großen Teilen aus Lohn- und Mehrwertsteueraufkommen bestehen, die ihrerseits auch von den Beschäftigten und ihren Familien getragen werden. Vermögensbezogene Steuern leisten kaum einen Beitrag zur Sozialstaatsfinanzierung in Österreich.

Gerade hier braucht unser Sozialsystem mehr **Solidarität**: Es ist wichtig, dass die Finanzierung der sozialen Sicherheit in Zukunft fair auf alle aufgeteilt wird. Denn der Sozialstaat bringt allen etwas!

Wozu Sozialstaat? Aufgaben und Funktionen

Der Sozialstaat erfüllt viele Funktionen, die auf unterschiedliche Weise unser aller Zusammenleben positiv beeinflussen:

Risiken absichern

Wir sind im Lauf unseres Lebens immer wieder Situationen ausgesetzt, die ohne Unterstützung unsere Existenz bedrohen können: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Armut oder das Altwerden. Zu den zentralen Aufgaben des Sozialstaats gehört die Absicherung dieser Risiken. Zum Beispiel durch die Arbeitslosen-, Kranken-, oder Pensionsversicherung. Oder durch Existenzsicherung in Form von Sozialhilfe beziehungsweise Mindestsicherung.

2 Aufgaben des Sozialstaats

Sozialen Ausgleich schaffen

Nicht alle von uns haben die gleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Wer einen Beruf hat, der gerade sehr gefragt ist, den aber nur wenige Menschen beherrschen, verdient möglicherweise viel mehr als jemand, der/die die Schule nach dem Ende der Schulpflicht verlassen musste. Menschen, die für Kinder oder pflegebedürftige Familienmitglieder sorgen müssen, werden in der Regel weniger verdienen als jene ohne Betreuungspflichten, da sie weniger Zeit zum Arbeiten haben. All diese Gruppen erzielen auf dem Markt, dem Arbeitsmarkt, sehr unterschiedliche Einkommen. Zu den Aufgaben des Sozialstaats gehört es, einen Ausgleich zwischen diesen Gruppen herzustellen, z. B. durch Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Pension oder durch Förderprogramme für Menschen mit schlechten Arbeitsmarktchancen. Zur Finanzierung tragen unter anderem die höheren Abgaben von Personen mit hohem Einkommen bei und helfen damit beim Ausgleich.

Chancengerechtigkeit erhöhen

Wir leben in einer Gesellschaft, in der die Chancen auf (finanziellen) Erfolg sehr ungleich verteilt sind. Sie hängen unter anderem ab von Herkunft, Gesundheit, Geschlecht und den finanziellen Ressourcen. Chancengleichheit werden wir sehr wahrscheinlich nicht erreichen können. Mit Hilfe des Sozialstaats können wir aber einen Teil der Ungleichheit in der Gesellschaft ausgleichen, etwa durch das kostenlose öffentliche Schulsystem, Unterstützungsangebote für einkommensschwache Familien, Quotenregelungen oder Diskriminierungsverbote.

Wie weit gehen wir als Gesellschaft?

Wie weit wir bei den zuvor genannten Punkten gehen, hängt davon ab, worauf wir uns als Gesellschaft einigen können. Das hängt unter anderem vom Grundverständnis und der Historie einer Gesellschaft ab. So herrscht in Skandinavien ein weitreichender Konsens über einen Sozialstaat, der seine BürgerInnen in sehr weiten Bereichen des Lebens schützt und unterstützt. In Großbritannien oder den USA ist der gesellschaftliche Konsens historisch ein anderer. Er führt dazu, dass die öffentliche Hand in der Regel nur eine rudimentäre soziale Absicherung übernimmt und den Rest der Privatwirtschaft überlässt. In Österreich herrscht

grundsätzlich Konsens über eine starke Absicherung für Personen (und deren Familien), die einer klassischen Erwerbsarbeit nachgehen. Über die Absicherung von Menschen ohne Anbindung an den Arbeitsmarkt gibt es keine ähnlich weitreichende Einigkeit.

Der Sozialstaat hat vielfältige Aufgaben: er schützt vor Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter, bekämpft die sozialen Folgen von Wirtschaftskrisen oder verringert die ungleiche Verteilung von Einkommen und Chancen. Wieweit wir dabei gehen hängt davon ab, worauf wir uns als Gesellschaft einigen.

3 Leistungen des Sozialstaats

Was der Sozialstaat für uns leistet

Das österreichische Sozialsystem unterstützt die Menschen in sehr vielen Lebensbereichen. Zum Beispiel mit **Leistungen im Baby- und Kleinkindalter**, wie Mutterschutz, Mutter-Kind-Pass oder Kinderbetreuungsgeld und Gratiskindergeräten. Mit **Leistungen während der Schul- und Ausbildungszeit**, wie Freifahrten, Grattisschulbücher, öffentliche Schulen und Hochschulen. Mit **Leistungen im Arbeitsleben**, wie Arbeitslosengeld, Unterstützungen beim Wiedereinstieg ins Berufsleben, Krankengeld oder die Unfallversicherung. Oder mit **Leistungen im Ruhestand**, wie öffentliche Pensionen und Pflegeleistungen.

Darüber hinaus gibt es in unserem Sozialsystem eine ganze Reihe von Leistungen, die mehr oder weniger **lebensphasenunabhängig** sind, wie Mietbeihilfen, Hinterbliebenenschutz, Pflege oder Existenzsicherung. Dazu kommen die vielfältigen Leistungen unseres öffentlichen Gesundheitssystems. Gerade die Covid-Krise hat uns allen deren Bedeutung (wieder) bewusst gemacht.

Neben all diesen Geld- und Sachleistungen gehört eine Vielzahl gesetzlicher Bestimmungen zum Sozialstaat, die mit ihren Schutzmaßnahmen und Regelungen der Arbeitsbeziehungen einen mindestens ebenso großen Stellenwert haben. Allen voran das Arbeitsrecht und die damit zusammenhängenden Kollektivverträge.



Quelle: AK (2019), eigene Darstellung

Abbildung 1: Leben mit dem österreichischen Sozialstaat

Leben damals und heute – was uns der Sozialstaat gebracht hat

Im Jahr 1970 – vor mehr als 50 Jahren – war der österreichische Sozialstaat schon relativ weit entwickelt. Es gab Arbeitslosengeld, öffentliche Pensionen, Kollektivverträge, Mutterschutz, betriebliche Mitbestimmung und vieles mehr. Trotzdem wurde der **Sozialstaat** seither **kontinuierlich weiterentwickelt**, mit vielen positiven Auswirkungen auf unsere Lebensqualität. Eine Auswahl:

- » 1970 sind von 1.000 Kindern 26 im ersten Lebensjahr gestorben, 2019 waren es 3.
- » 1979 wurde mit der Einführung des Gleichbehandlungsgesetzes erstmals verboten, dass Frauen für die gleiche Tätigkeit schlechter bezahlt werden als Männer.
- » Wer 2019 geboren worden ist, lebt im Schnitt voraussichtlich 12 Jahre länger als 1970 Geborene – 82 Jahre statt 70 Jahre. Das liegt neben besserer medizinischer Versorgung und steigendem Gesundheitsbewusstsein u. a. auch an besseren Arbeitsbedingungen und gesteigerter Wohnqualität.
- » Seit der Familienrechtsreform 1975 haben Frauen in der Familie die gleichen Rechte wie Männer, wodurch Frauen u. a. seither selbst darüber entscheiden können, ob sie arbeiten gehen.
- » 1993 wurde das Pflegegeldsystem eingeführt und löste den sogenannten „Hilflosenzuschuss“ ab.
- » Seit 1986 besteht ein genereller Anspruch auf fünf Wochen bezahlten Jahresurlaub für unselbständig Beschäftigte.
- » Ab 1971 wurde schrittweise die pensionsrechtliche Absicherung für Zeiten der Kindererziehung eingeführt.
- » 1970 war die 43-Stundenwoche die gesetzliche Norm für unselbstständig Beschäftigte, 2021 sind in den meisten Kollektivverträgen 38,5 Stunden als Normalarbeitszeit vorgesehen.

3 Leistungen des Sozialstaats

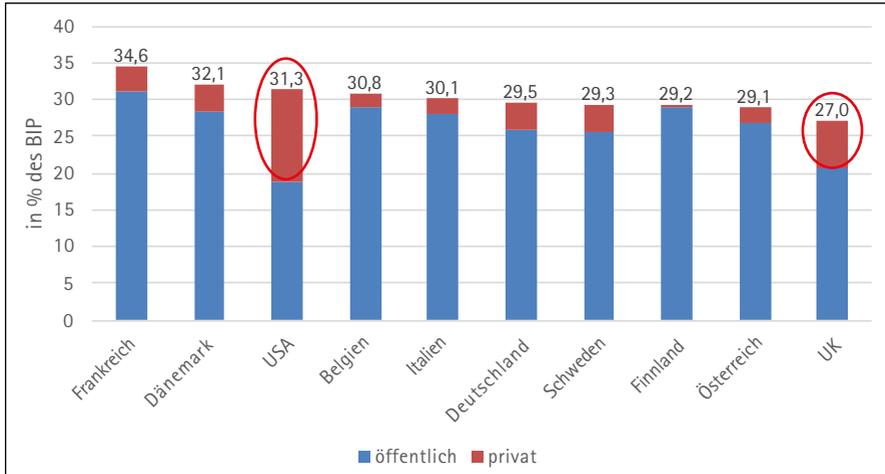
- » Im Studienjahr 1970/71 studierten rund 53.000 Personen an österreichischen Hochschulen, 25 % davon waren Frauen. Bis zum Studienjahr 2019/20 hat sich die Zahl der Studierenden verfünffacht (265.000 Personen), mehr als die Hälfte davon (54 %) sind Frauen.

Der Sozialstaat im internationalen Vergleich

Der österreichische Sozialstaat sorgt für eine umfassende soziale Absicherung aus öffentlicher Hand. Das bedingt auch höhere Sozialausgaben als in anderen Ländern. Dort spielen allerdings zusätzliche private Ausgaben eine große Rolle. Beispielsweise für (Zusatz-) Krankenversicherungen, private oder betriebliche Pensionsversicherungen oder auch die Auslagerung von Pflegeleistungen vom Staat auf pflegende (und in der Regel unbezahlte) Angehörige. Eine Darstellung der **öffentlichen Sozialausgaben** allein berücksichtigt diese Bereiche nicht und ist daher unvollständig.

Für ein umfassendes Bild der Kosten eines Sozialsystems müssen zusätzlichen zu den öffentlichen auch die **privaten Sozialausgaben** berücksichtigt werden. Ein Vergleich einiger OECD-Staaten zeigt, dass in Ländern mit niedrigen öffentlichen Sozialausgaben, wie den USA oder Großbritannien, weit mehr Geld für private Sozialleistungen ausgegeben wird als in Ländern wie Österreich, Deutschland oder Schweden, die gleichzeitig für eine bessere soziale Absicherung bekannt sind (siehe Abbildung 2). Der Anteil der Kosten der sozialen Absicherung insgesamt, gemessen an der Wirtschaftsleistung, ist in den genannten Ländern auch nicht kleiner als in jenen mit ausgebautem öffentlichen Bereich. Es kommt lediglich zu einer **Auslagerung** dieser Kosten von der Gemeinschaft **auf die Einzelnen**.

Abbildung 2: Niedrige öffentliche Sozialausgaben führen oft zu hohen privaten



Quelle: OECD, AK Wien; soweit vorhanden Werte für 2019, sonst 2018

Wieso den Sozialstaat bekämpfen? Eine Motivsuche

Nicht alle Menschen schätzen die Leistungen des Sozialstaats. Viele stehen ihm, zumindest in der derzeitigen Form, sehr kritisch gegenüber. Sie möchten ihn umbauen, kürzen oder in manchen Fällen sogar weitgehend abschaffen. Viele Neoliberalen sehen die Verantwortung für die soziale Absicherung, soweit sie über die rudimentäre Hilfe für Arme hinausgeht, ausschließlich beim Individuum.

Wer dem Sozialstaat positiv gegenübersteht und ihn für zukünftige Generationen erhalten will, sollte die Argumente seiner KritikerInnen kennen und verstehen. Unsere Gesellschaft unterliegt ständigen Veränderungen. Auch der Sozialstaat ist selbstverständlich nicht perfekt. Seine kontinuierliche Anpassung an die sich ändernden Herausforderungen ist notwendig. Ziel sollte dabei jedoch nicht sein, sinnvolle Leistungen aufgrund von **Partikularinteressen** zu kürzen, wie z. B. die Arbeitslosenversicherung. Stattdessen müssen die Leistungen des Sozialstaats neuen Lebensrealitäten angepasst werden, wie zunehmend unregelmäßigen Erwerbsverläufen.

3 Leistungen des Sozialstaats

KritikerInnen des Sozialstaats bringen häufig vor, dass er in der derzeitigen Form unfinanzierbar ist. Dieses Argument wird in diesem Text mehrfach widerlegt. Vielfach steckt dahinter das Interesse, geringere Steuern und Abgaben zahlen zu wollen. Menschen, die vergleichsweise hohe Abgaben zahlen (und jene, die das von sich glauben), verlangen daher oft eine Senkung dieser Abgaben. Oder zumindest eine Änderung des Systems, damit sie einen geringeren Beitrag leisten müssen. Eine **Abgabensenkung** führt jedoch unweigerlich dazu, dass wir die soziale Umverteilung einschränken müssen, weil dann schlicht weniger Geld zur Verfügung steht.

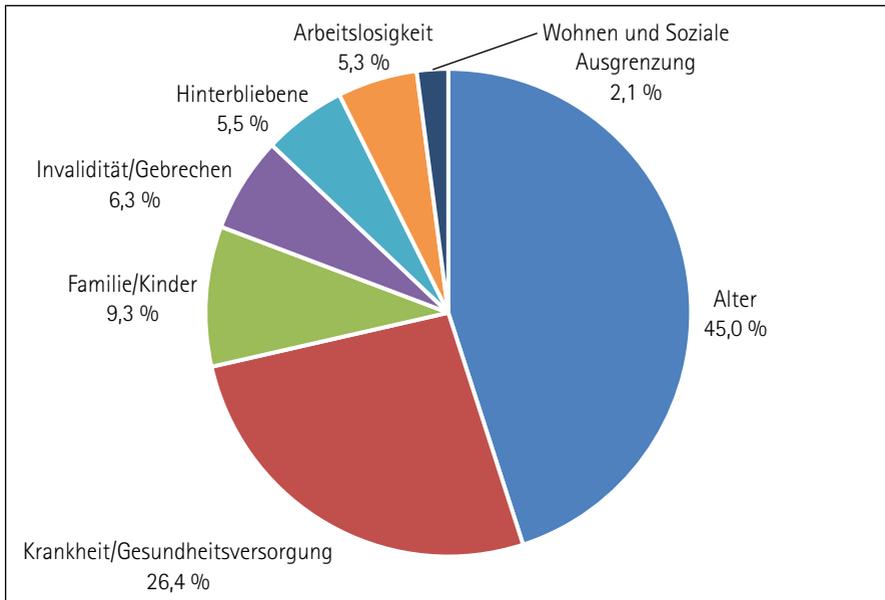
Oft wird argumentiert, Arbeitslose oder BezieherInnen von Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung hätten keinen **Anreiz**, einen Job anzunehmen. Es sei zu einfach, diese Leistungen zu bekommen. Gleichzeitig sei es oft nicht attraktiv, für ein wenig mehr Geld lange Arbeitszeiten unter schlechten Bedingungen zu akzeptieren. Wer in seinem Umfeld jemanden kennt, der oder die sich vermeintlich „auf die faule Haut legt“ und trotzdem gut davon lebt, ist oft schnell davon zu überzeugen, dass es mehr Härte gegenüber diesen Menschen braucht. Möglicherweise wird er oder sie gegenüber dem Sozialstaat als Ganzes Vorbehalte entwickeln. Auch hier gilt: Der Sozialstaat funktioniert nicht in allen Situationen perfekt. Gibt es Fälle, in denen Menschen vom Sozialsystem Unterstützungen erhalten, die nicht gerechtfertigt sind? Sehr wahrscheinlich. Gilt das für die große Mehrheit der Betroffenen? Sicherlich nicht. Viele Menschen, die Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung beziehen, sind Kinder, alte Menschen ohne ausreichend hohe Pension, oder schlicht arbeitsunfähig. Auch der größte Druck auf diese Menschen wird nicht dazu führen, dass sie eine Erwerbsarbeit annehmen. BezieherInnen von Arbeitslosengeld haben oft aufgrund ihrer Ausbildung, mit der sie keinen Arbeitsplatz mehr finden, aufgrund ihres Alters oder ihrer Herkunft, nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Als Faustregel gilt: Je mehr wir die Leistungen des Sozialstaats auf ganz genau abgesteckte Bedarfssituationen begrenzen, desto mehr Menschen werden trotz Bedürftigkeit durch das soziale Netz rutschen.

Manchmal sind Menschen unserem Sozialstaat gegenüber einfach nur deswegen kritisch eingestellt, weil sie seinen **Umfang und** seinen **Nutzen** nicht einschätzen können. Dieses Skriptum soll dazu beitragen, Missverständnisse auszuräumen.

Sozialausgaben in Österreich

Wir geben in Österreich derzeit (2019) etwa 113 Mrd. Euro für Sozialleistungen aus. Die größten Ausgaben fallen auf Alter und Pensionen (45 %), Gesundheit (26 %) und Familien (9 %). Insgesamt machen die Sozialausgaben etwa 29 Prozent der Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt = BIP) aus. Man spricht hier auch von Sozialquote (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Sozialausgaben in Österreich 2019



Quelle: Statistik Austria, Essoss, AK Wien

3 Leistungen des Sozialstaats

Die Ausgaben für das Alter beinhalten u. a.:

- » Normale Alters- und Invaliditätspensionen für Personen ab 60/65 Jahren
- » Vorzeitige Alterspensionen bei langer Versicherungsdauer
- » Korridorpensionen
- » Schwerarbeitspensionen
- » Versehrtenrenten ab 60/65 Jahren
- » Betriebspensionen
- » Bundespflegegeld ab 60/65 Jahren
- » Landespflegegeld ab 61 Jahren

Die Ausgaben für Gesundheitsversorgung beinhalten u. a.:

- » Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall
- » Krankengeld
- » ambulante und stationäre Versorgung

Die Familienleistungen beinhalten u. a.:

- » Familienbeihilfe
- » Kinderabsetzbetrag
- » Kinderbetreuungsgeld
- » Karenzgeld
- » Wochengeld
- » Unterhaltsvorschuss
- » Beihilfen für SchülerInnen und Studierende
- » Ausgaben für Kindergärten

Die Ausgaben für Invalidität und Gebrechen beinhalten u. a.:

- » Invaliditätspensionen unter 60/65 Jahren
- » vorzeitige Alterspensionen wegen geminderter Erwerbsfähigkeit
- » Rehabilitationsgeld

- » Versehrtenrenten unter 60/65 Jahren
- » Bundespflegegeld unter 60/65 Jahren
- » Landespflegegeld unter 61 Jahren
- » Leistungen der Behindertenhilfe

Die Ausgaben für Hinterbliebene beinhalten u. a.

- » Hinterbliebenenpensionen und Hinterbliebenenrenten.

Die Ausgaben im Bereich Arbeitslosigkeit beinhalten u. a.:

- » Arbeitslosengeld
- » Notstands- und Sondernotstandshilfe
- » Übergangsgeld
- » Vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit
- » Insolvenz-Entgelt
- » aktive und aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
- » Leistungen der Arbeitsmarktförderung

Die Ausgaben für Wohnen und soziale Ausgrenzung beinhalten u. a.:

- » Wohn-, Mietzins- und Mietbeihilfen
- » Geld- und Sachleistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung
- » Betreuung von Flüchtlingen und AsylwerberInnen durch den Bund
- » Bewährungshilfe
- » PatientInnenanwaltschaft

3 Leistungen des Sozialstaats

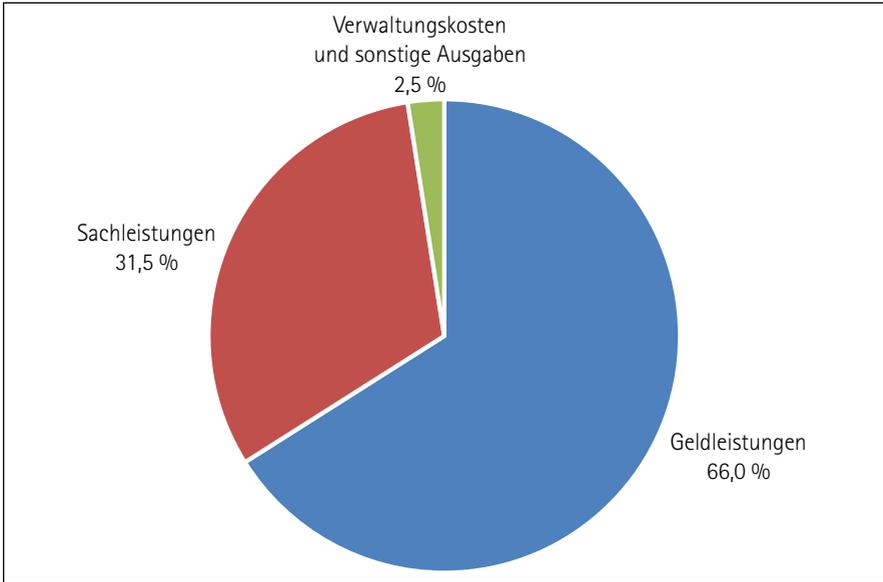
Geldleistungen versus Sachleistungen

Die Leistungen des österreichischen Sozialstaats sind vielfältig. Ein Teil davon sind finanzielle Unterstützungen, sogenannte **Bar- oder Geldleistungen**. Darunter fallen z. B. das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe, Alters-, Invaliditäts- oder Hinterbliebenenpensionen bzw. Kindergeld und Familienbeihilfe. Sie unterscheiden sich von den Sachleistungen – **Dienstleistungen, die von öffentlichen Einrichtungen** (z. B. städtische Kindergärten) **oder von privaten Einrichtungen** (VertragsärztInnen, ApothekerInnen, ...) **bereitgestellt werden**.

Im österreichischen Sozialsystem überwiegen die Geldleistungen. Sie machen zwei Drittel (66 %) der Sozialausgaben aus. 31,5 Prozent sind Sachleistungen. Lediglich 2,5 Prozent aller Ausgaben zählen zu den Verwaltungskosten (siehe Abbildung 4), weit weniger als beispielsweise bei den österreichischen Abfertigungskassen¹. Je nach Teilbereich des Sozialsystems unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Geld- und Sachleistungen stark: In der Pensionsversicherung machen Geldleistungen 90 Prozent der Ausgaben aus, in der Krankenversicherung bestehen sie mehrheitlich (55 %) aus Sachleistungen.

Ob eine Geld- oder eine Sachleistung sinnvoller ist, hängt vom Zweck einer Maßnahme ab. Geldleistungen erlauben den BezieherInnen größtmögliche Freiheit, die Mittel einzusetzen. Würde z. B. die Notstandshilfe nicht als Geldleistung ausgezahlt, sondern in Form von Lebensmittelgutscheinen, könnten die BezieherInnen damit zwar Lebensmittel einkaufen, jedoch keine Brillenreparatur oder Nachhilfestunden bezahlen. Sachleistungen hingegen eignen sich, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Zum Beispiel ein Gratiskindergartenplatz, um allen Familien frühkindliche Betreuung zu ermöglichen. Würde Familien für jedes Kind der Geldwert dessen ausbezahlt, der einem Kindergartenplatz entspricht, wäre das sehr wahrscheinlich zu wenig, um damit einen Platz zu bekommen. Denn nicht alle Familien würden das Geld für einen Kindergartenplatz einsetzen, sondern ihre Kinder zum Teil lieber zu Hause betreuen. Dadurch würden die Kosten für jedes einzelne Kindergartenkind steigen und der Betrag wäre zu gering. Daher ist es oft sinnvoller, eine Leistung anzubieten, als den entsprechenden Geldwert.

Abbildung 4: Mehr Geld- als Sachleistungen im österreichischen Sozialsystem



Quelle: Statistik Austria, Essoss, AK Wien; Daten für 2019

Der Sozialstaat im Zeitverlauf

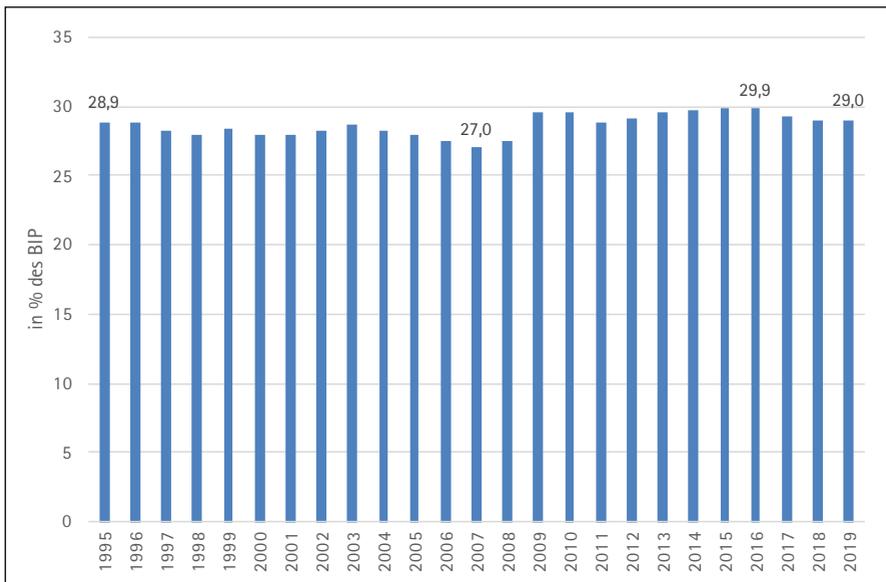
Das Leben der Menschen und damit die **Anforderungen** an den österreichischen Sozialstaat **verändern sich fortwährend**. In der Zeit gleich nach dem 2. Weltkrieg stand die Überwindung von Hunger und Wohnungslosigkeit im Mittelpunkt der Bemühungen. Ab den 1980er-Jahren musste der Sozialstaat die Auswirkungen der beginnenden neoliberalen Wende abfedern. Durch die Abkehr von der Vollbeschäftigungspolitik der Nachkriegsjahrzehnte war mehr Geld für die Absicherung bei Arbeitslosigkeit nötig. Heute muss der Sozialstaat – zusätzlich – die zunehmende Digitalisierung der Arbeitswelt, mit ihren teilweise sehr prekären Arbeitsverhältnissen abfedern. Er muss den Ausbau von Langzeitpflege und sozialen Dienstleistungen, wie Kinderbetreuung oder soziale Beratungsangebote tragen, oder für eine gerechte Abgeltung von Kindererziehungszeiten sorgen.

3 Leistungen des Sozialstaats

Unser **Bedarf** nach Leistungen des Sozialstaats ist in den letzten Jahrzehnten **gewachsen**. Nicht, weil unsere Ansprüche immer größer geworden sind, sondern weil der Druck in der Arbeitswelt gestiegen ist. Weil es zu leicht ist, Menschen in eine Scheinselbständigkeit zu zwingen, ohne adäquate soziale Absicherung. Weil es nicht mehr akzeptabel ist, dass ein Teil der Familie – fast immer die Frauen – Kinder- und Altenpflege übernimmt und deshalb von Einkommen und Wohlwollen anderen Familienmitglieder abhängig ist. Und weil der Reichtum und die Chancen in der Gesellschaft immer weniger gerecht verteilt sind.

Diese sich verändernden und vor allem zunehmenden Anforderungen haben dazu geführt, dass wir als Gesellschaft mehr Geld für die soziale Sicherheit ausgeben als früher. Seit Anfang der 1970er-Jahre bis Mitte der 1990er-Jahre sind die Sozialausgaben deshalb merklich gestiegen. Seit über zwei Jahrzehnten ist sie aber weitgehend konstant (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Sozialausgaben in % der Wirtschaftsleistung: seit 1995 stabil



Quelle: Statistik Austria, Essoss, AK Wien

Die gebräuchlichste Maßzahl für die Höhe der Sozialausgaben ist die **Sozialquote**. Sie gibt das Verhältnis von Sozialausgaben zur Wirtschaftsleistung an und liegt in Österreich kontinuierlich zwischen 27 und 30 Prozent. Über 20 Jahre lang ist es dabei zu keiner wesentlichen Veränderung gekommen.

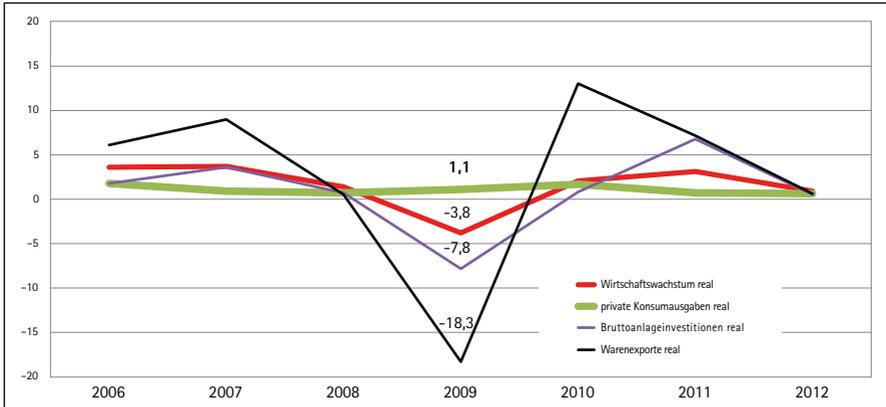
Die Covid-Krise und die bestehenden sozialen Herausforderungen werden in den kommenden Jahren jedoch voraussichtlich zu einem Ansteigen der Sozialquote führen (müssen). Kurzfristig liegt das daran, dass die Wirtschaftsleistung krisenbedingt gesunken ist und die Ausgaben für Krisenhilfen und höhere Arbeitslosigkeit gestiegen sind. Mittelfristig werden die wachsenden Aufgaben des Sozialstaats, auch ohne Krise, einen größeren Anteil unserer Steuern und Sozialversicherungsbeiträge beanspruchen. Im Sinne eines Sozialstaats, der trotz wachsender Herausforderungen Risiken absichert, sozialen Ausgleich schafft und Chancengerechtigkeit erhöht.

Wie der Sozialstaat wirkt – Stabilisierung in der Finanzkrise 2008

Die große Finanz- und Wirtschaftskrise, die nach dem Zusammenbruch der Investmentbank „Lehman Brothers“ 2008 Österreich erreichte, hat den Sozialstaat enorm unter Druck gesetzt. Der weltweite Einbruch der Wirtschaft führte auch in Österreich zu einem Rückgang von Beschäftigung und Produktion und spülte damit deutlich weniger Steuern und Sozialbeiträge in die öffentlichen Kassen. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit. Da es den Menschen nicht möglich war, in dieser Situation schnell wieder eine neue Beschäftigung zu finden, stiegen die Ausgaben für Arbeitslosengeld und andere Sozialleistungen. Der Rückgang der öffentlichen Einnahmen und der Anstieg der Sozialausgaben in Krisenzeiten werden als **automatische Stabilisatoren** bezeichnet. Sie helfen mit, die Einnahmen und die Ausgaben der privaten Haushalte, und damit den privaten Konsum, zu stabilisieren (siehe Abbildung 6).

3 Leistungen des Sozialstaats

Abbildung 6: Der private Konsum sorgte für Stabilisierung in der Krise



Quelle: Wifo, AK Wien – Adi Buxbaum

Der österreichische Staat betrieb zu dieser Zeit eine relativ erfolgreiche, aktive Politik der Krisengegensteuerung: Er setzte Maßnahmen wie Kurzarbeit stark ein, um gerade zu Beginn der Krise die Beschäftigung hoch und die Arbeitslosigkeit niedrig zu halten. Diese Taktik war in großen Teilen erfolgreich, mehr als in vielen anderen Ländern.

Sowohl die automatischen Stabilisatoren wie auch die **aktiven Krisenbekämpfungsmaßnahmen** ließen die Kosten für den Sozialstaat steigen und die Einnahmen sinken. Diese Entwicklungen waren aber sinnvoll und notwendig! Ein starker Sozialstaat muss in Zeiten wirtschaftlicher Krisen mehr leisten und in Phasen mit hohem Wirtschaftswachstum weniger. Das heißt: je schlimmer die Krise, desto höher die Sozialquote – und so muss es auch sein! Das gilt auch und im Besonderen für die Covid-Krise (siehe Kapitel III.F).

Umverteilung im Sozialstaat

Zu den wesentlichen Aufgaben des Sozialstaats zählt die soziale Umverteilung von finanziellen Mitteln. Diese Umverteilung kann sowohl über **Sozialausgaben** wie auch über eine **soziale Staffelung der Einnahmen** erfolgen.

1. Wie Sozialausgaben wirken

Die Verteilungswirkung der Sozialausgaben hängt von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Leistung ab. So haben Leistungen, die bei Armut, Arbeits- oder Wohnungslosigkeit unterstützen, eine hohe Umverteilungswirkung hin zu Menschen in finanziellen Notlagen. Das hängt bei **Sozial- und Wohnbeihilfe** damit zusammen, dass diese Leistungen nur bei entsprechender Bedürftigkeit in Anspruch genommen werden können.

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung stehen nur Menschen zu, die arbeitslos geworden sind. Arbeitslosigkeit kann alle Erwerbstätigen treffen. Menschen mit niedrigem Einkommen trifft sie, nachweislich, tendenziell öfter als Gutverdienende. Hinzu kommt: Das Arbeitslosengeld ist in Österreich sehr niedrig. Arbeitslosengeld beziehen daher meistens Personen mit geringem Einkommen.

Familienleistungen, vor allem die Familienbeihilfe, haben einen grundeinkommensähnlichen Charakter. Sie werden unabhängig von der finanziellen Situation der Anspruchsberechtigten ausbezahlt. Das bedeutet: Die alleinerziehende Mutter von zwei Kindern bekommt dieselbe Familienbeihilfe wie die viel zitierte Bankdirektorsgattin mit Kindern im selben Alter, obwohl sie wahrscheinlich viel weniger auf die Familienbeihilfe angewiesen ist. Dementsprechend haben Familienleistungen keine Verteilungswirkung hin zu finanziell schlecht gestellten Personen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Wer von den Sozialleistungen profitiert (Verteilungswirkung in %)

Äquivalenz- gesamt- einkommen	Passive, aktive Arbeits- marktpolitik	Sozialhilfe	Wohn- beihilfe	Familien- leistungen
Oberes Drittel	9,1		~ 1,0	23,7
Mittleres Drittel	18,9	~ 9,0	9,5	39,8
Unteres Drittel	72,1	90,4	89,2	36,5

Quelle: WIFO, AK Wien

3 Leistungen des Sozialstaats

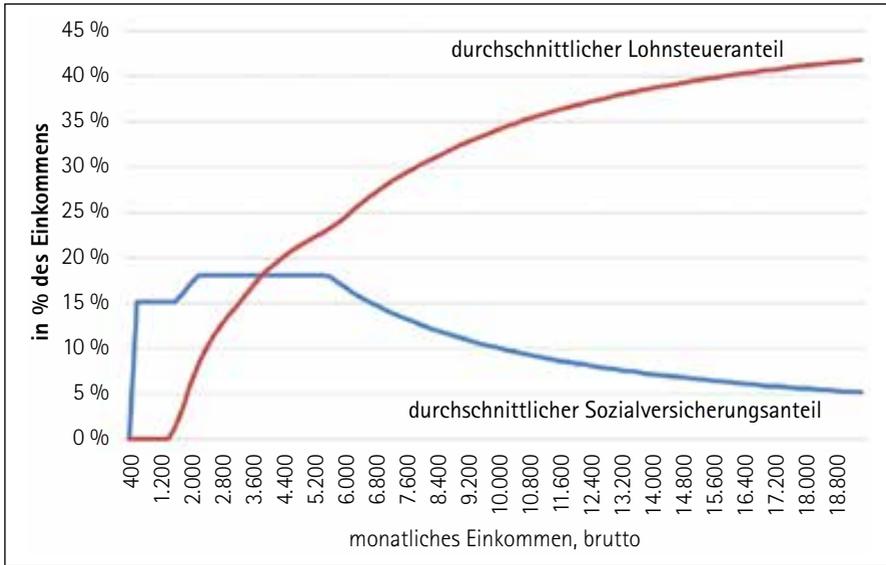
2. Verteilungswirkung von Abgaben und Steuern

Wer also in welcher Form von den Leistungen des Sozialstaats profitiert, hängt von der Ausgestaltung der Sozialausgaben ab. Weiters muss man sich ansehen: Wer finanziert die soziale Sicherheit mit welchem Anteil? Sprich: Wie wirkt die Verteilung aufgrund von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen?

- » **Lohn- und Einkommenssteuer** sowie im besonderen **vermögensbezogene Steuern** (v. a. Vermögens-, Erbschafts- und Schenkungssteuer) haben in der Regel eine progressive Verteilungswirkung. Das heißt: Mit zunehmendem Einkommen steigt der Anteil der zu zahlenden Steuer (siehe Abbildung 7). Diese Abgabenart hat somit eine stark „nach unten“ umverteilende Wirkung.
- » Anders verhält es sich bei **Verbrauchssteuern** wie der Alkohol-, Tabak- oder Mineralölsteuer und generell bei der **Umsatzsteuer**. Sie wirken restriktiv. Das heißt: Menschen mit geringerem Einkommen wenden dafür einen größeren Anteil ihres Einkommens auf als jene mit höherem Einkommen. Das liegt daran, dass man mit zusätzlichem Einkommen zwar meistens mehr ausgibt, in der Regel aber einen immer kleiner werdenden Anteil. Eine Erhöhung von Verbrauchs- und Mehrwertsteuern belastet kleinere Einkommen daher in aller Regel mehr als große.
- » **Sozialversicherungsbeiträge** wirken bis zur Höchstbeitragsgrundlage (2021: € 5.550) proportional². Das bedeutet: Unabhängig von der Einkommenshöhe fällt ein gleichbleibend hoher Anteil an Abgaben an: 18,12 Prozent des Bruttoeinkommens für ArbeitnehmerInnen. Einkommensteile über der Höchstbeitragsgrundlage sind sozialversicherungsbefreit, es werden keine Beiträge abgezogen (siehe Abbildung 7). Menschen mit Einkommen über dieser Grenze zahlen daher im Durchschnitt einen weniger hohen Anteil als jene mit Einkommen, die zur Gänze unter der Höchstbeitragsgrundlage liegen³.

Insgesamt ist die Verteilungswirkung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in etwa proportional in Österreich. Das heißt, dass der Staat einnahmenseitig praktisch nicht umverteilt. Er tut es ausgabenseitig, durch die Sozialausgaben.

Abbildung 7: Steigender Beitrag zur Lohnsteuer, sinkender zur Sozialversicherung



Quelle: AK Wien – Vanessa Mühlböck

Öffentliche versus private Finanzierung

Auch private Haushalte finanzieren Leistungen bei Pflege, Gesundheit oder Familie. In anderen Bereichen, wie der Sozialhilfe/Mindestsicherung, müssen zuerst (fast) alle privaten Möglichkeiten ausgeschöpft werden, bevor staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden können. Eine Abgrenzung von privater und öffentlicher Finanzierung ist daher teilweise sehr schwierig. Dieser Text beleuchtet vor allem den öffentlichen Teil.

3 Leistungen des Sozialstaats

Die Leistungen des Sozialstaats sind sehr umfangreich. Er begleitet uns durch unser ganzes Leben und unterstützt uns dabei in vielfältiger Weise. Im Gegensatz zu Ländern mit niedrigen öffentlichen Sozialausgaben, wie den USA oder Großbritannien, sind die privaten Ausgaben für Sozialleistungen in Österreich sehr niedrig. Gemessen an der Wirtschaftsleistung sind die Sozialausgaben in Österreich, seit vielen Jahren auf fast unverändertem Niveau.

SKRIPTEN ÜBERSICHT



SOZIALRECHT 	
SR-1	Grundbegriffe des Sozialrechts
SR-2	Sozialpolitik im internationalen Vergleich
SR-3	Sozialversicherung – Beitragsrecht
SR-4	Pensionsversicherung I: Allgemeiner Teil
SR-5	Pensionsversicherung II: Leistungsrecht
SR-6	Pensionsversicherung III: Pensionshöhe
SR-7	Krankenversicherung I: Allgemeiner Teil
SR-8	Krankenversicherung II: Leistungsrecht
SR-9	Unfallversicherung
SR-10	Arbeitslosenversicherung I: Allgemeiner Teil
SR-11	Arbeitslosenversicherung II: Leistungsrecht
SR-12	Insolvenz-Entgeltsicherung
SR-13	Finanzierung des Sozialstaates
SR-14	Pflege und Betreuung
Die einzelnen Skripten werden laufend aktualisiert.	

ARBEITSRECHT 	
AR-1	Kollektive Rechtsgestaltung
AR-2A	Betriebliche Interessenvertretung
AR-2B	Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates
AR-2C	Rechtstellung des Betriebsrates
AR-3	Arbeitsvertrag
AR-4	Arbeitszeit
AR-5	Urlaubsrecht
AR-6	Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall
AR-7	Gleichbehandlung im Arbeitsrecht
AR-8A	ArbeitnehmerInnenschutz I: Überbetrieblicher ArbeitnehmerInnenschutz
AR-8B	ArbeitnehmerInnenschutz II: Innerbetrieblicher ArbeitnehmerInnenschutz
AR-9	Beendigung des Arbeitsverhältnisses
AR-10	Arbeitskräfteüberlassung
AR-11	Betriebsvereinbarung
AR-12	Lohn(Gehalts)exekution
AR-13	Berufsausbildung
AR-14	Wichtiges aus dem Angestelltenrecht
AR-15	Betriebspensionsrecht I
AR-16	Betriebspensionsrecht II
AR-18	Abfertigung neu
AR-19	Betriebsrat – Personalvertretung Rechte und Pflichten
AR-21	Atypische Beschäftigung
AR-22	Die Behindertenvertrauenspersonen

GEWERKSCHAFTSKUNDE 	
GK-1	Was sind Gewerkschaften? Struktur und Aufbau der österreichischen Gewerkschaftsbewegung
GK-2	Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung von den Anfängen bis 1945
GK-3	Die Geschichte der österreichischen Gewerkschaftsbewegung von 1945 bis heute
GK-4	Statuten und Geschäftsordnung des ÖGB
GK-5	Vom 1. bis zum 19. Bundeskongress
GK-7	Die Kammern für Arbeiter und Angestellte
GK-8	Die sozialpolitischen Errungenschaften des ÖGB

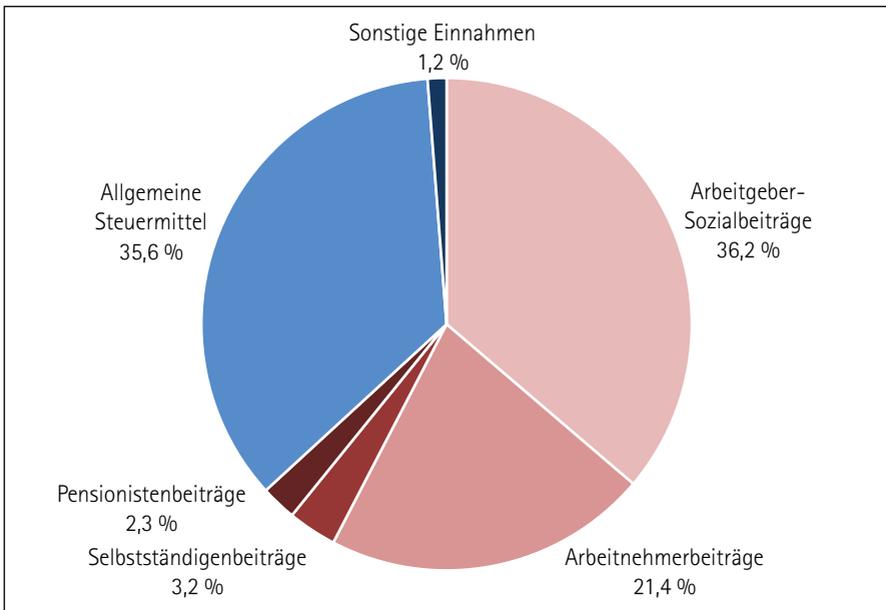
Die VÖGB-Skripten online lesen oder als Gewerkschaftsmitglied gratis bestellen:
www.voegb.at/skripten

4 Finanzierung des Sozialstaats

Wer die Kosten trägt

Die Sozialausgaben werden zu fast zwei Dritteln (63 %) aus den **Beiträgen zur Sozialversicherung** der Beschäftigten (aus dem öffentlichen und dem privaten Bereich), der PensionistInnen und ArbeitgeberInnen finanziert. Der Rest (36 %) stammt aus **allgemeinen Steuermitteln** (siehe Abbildung 8). Die wiederum kommen hauptsächlich aus Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Mehrwertsteuer und den Verbrauchssteuern (z. B. Tabak- und Mineralölsteuer). Das heißt aus Abgaben, die zu großen Teilen von den Beschäftigten und ihren Angehörigen getragen werden. Einnahmen aus Vermögen oder Vermögenserträgen, wie Kapitalertrag oder Vermietung und Verpachtung, tragen kaum zur Finanzierung des österreichischen Sozialstaats bei. Kaum ein anderes Industrieland schont seine Reichen und Besitzenden so wie Österreich⁴.

Abbildung 8: Finanzierung der Sozialen Sicherheit 2019



Quelle: Statistik Austria, Essoss, AK Wien

Das bedeutet: Unser Sozialsystem finanzieren zum größten Teil **die arbeitenden Menschen**. Wenn wir die Abgaben auf Löhne und Gehälter kürzen, z. B. im Rahmen einer Steuerreform, muss parallel immer die Frage mitüberlegt werden, wie wir auf anderem Weg unseren Sozialstaat finanzieren.

Wer soll bezahlen? Leistungsfähige oder Begünstigte?

Wer soll die nötigen Mittel für die Leistungen des Sozialstaats bereitstellen? Eine wichtige Frage, denn sie sagt viel über unser Verständnis von Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit aus. Ähnlich wie bei der Frage nach Sach- oder Geldleistungen ist die Antwort kontextabhängig und daher (für die meisten von uns) nicht eindeutig zu beantworten. Wir können Sozialleistungen unter Berücksichtigung des Äquivalenz-Prinzips oder des Leistungsfähigkeits-Prinzips finanzieren.

Äquivalenz-Prinzip bedeutet: Jene Person, die eine Leistung bezieht, soll die Kosten dafür tragen. Zum Beispiel in der Arbeitslosenversicherung: Nur Personen, die in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben, haben Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe, abhängig von der Höhe des vorangegangenen Einkommens.

Leistungsfähigkeits-Prinzip bedeutet: Personen, die über viel Geld verfügen, sollen einen größeren Beitrag leisten als jene, die wenig oder kein Geld besitzen – unabhängig davon, wer die Leistung bekommt. Zum Beispiel in der Sozialhilfe/Mindestsicherung: Diese Leistung bekommt, wer nicht in der Lage (aber willens) ist, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Es spielt keine Rolle, wieviel diese Person zuvor ins Sozialsystem einbezahlt hat.

Der österreichische Sozialstaat kombiniert, ähnlich wie andere moderne Sozialstaaten, beide Prinzipien.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Finanzierung des Sozialstaats – Wieso ist das so wichtig?

Warum müssen wir uns mit der Finanzierung des Sozialstaats im Speziellen auseinandersetzen? Genügt es nicht zu fragen, wieviel Geld dem Staat aus welchen Quellen insgesamt zur Verfügung steht? Was ist der Unterschied zwischen der Finanzierung des Gesundheitssystems und jener der Landesverteidigung?

Der Sozialstaat ist Kit, der unsere Gesellschaft zusammenhält. Ohne ihn würde das Zusammenleben in unserem Staat eine völlig andere Form annehmen. Eine, die geprägt wäre von bitterer Armut auf der einen Seite und noch extremeren Formen von Reichtum auf der anderen Seite. Dazwischen liegen Konflikte in einem Ausmaß, wie wir sie uns heute – für Österreich – nicht mehr vorstellen können. Am ehesten noch vergleichbar mit einer Gesellschaft wie vor weit über 100 Jahren, als der Schutz und die Absicherung der Beschäftigten und ihrer Familien noch als unzumutbare Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheiten des Kapitals gesehen wurden.

Um ein solches Schreckensszenario langfristig zu bannen, brauchen wir den Sozialstaat. Und zwar mit einer soliden Finanzierungsbasis. Wir brauchen Kontinuität bei den Einnahmen, denn am Sozialstaat hängen Schicksale, hängt unsere Demokratie.

Der verstorbene deutsche Ex-Kanzler Helmut Schmidt nannte den Sozialstaat „Europas größte kulturelle Errungenschaft im 20. Jahrhundert“. Und das sicher zu Recht.

Finanzierung durch Beiträge zur Sozialversicherung

ArbeiterInnen und Angestellte zahlen etwa 18 Prozent ihrer Bruttolöhne und -gehälter an die Sozialversicherung und erhalten dafür unter anderem **Leistungen im Fall von Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit**⁵. Zusätzlich zahlen die ArbeitgeberInnen gut 25 Prozent der Bruttoverdienste in dieselben Töpfe (siehe Tabelle 2). Gemeinsam sichern sie so einen Großteil der Leistungen des Sozialstaats.

Der größte Teil der Sozialversicherungsbeiträge, insgesamt 22,8 Prozent, fließt in die gesetzliche Pensionsversicherung, wobei die ArbeitgeberInnen einen etwas höheren Beitrag leisten als die ArbeitnehmerInnen. Weitere 7,65 Prozent fließen in die Krankenversicherung, 6 Prozent in die Arbeitslosenversicherung. Die Beiträge Pensions-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung sowie Insolvenzentgeltzuschlag (IESG) und der Wohnbauförderungsbeitrag (WFB) werden nur bis zur sogenannten Höchstbeitragsgrundlage (2021: € 5.550) eingehoben.

Zusätzlich zu den hier abgebildeten Beiträgen werden noch die Kommunalsteuer (3 %), der Arbeitgeberzuschlag zum Familienlastenausgleichsfonds (nach Bundesland verschieden; 0,4 % in Wien) und die Kosten der „Abfertigung Neu“ (1,53 %) auf Seiten der ArbeitgeberInnen sowie die Arbeiterkammerumlage (0,5 %) auf Seiten der ArbeitnehmerInnen auf Grundlage der Bruttoeinkommen berechnet.

Tabelle 2: Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen 2021 (in %)¹⁾

	ArbeitnehmerInnen-Anteil	Arbeitgeber-	HBGI²⁾	Summe
Pensionsversicherung	10,25	12,55	ja	22,80
Krankenversicherung	3,87	3,78	ja	7,65
Unfallversicherung	-	1,20	ja	1,20
Arbeitslosenversicherung	3,00	3,00	ja	6,00
FLAF	-	3,90	nein	3,90
IESG-Zuschlag	-	0,20	ja	0,20
Wohnbauförderung	0,50	0,50	ja	1,00
Kommunalsteuer	-	3,00	nein	3,00
Betriebliche Vorsorgekasse	-	1,53	nein	1,53
Summe	17,62 %	29,66 %		47,78 %

4 Finanzierung des Sozialstaats

Arbeiterkammerumlage	0,50	-	ja	0,50
Wirtschaftskammer-Umlage 1	-	0,29- 0,2552	nein	0,29- 0,2552
Wirtschaftskammer-Umlage 2, Werte für Wien ³⁾	-	0,38	nein	0,38
Höchstbeitragsgrundlage	€ 5.550	Gering- fügig- keits-gren- ze		€ 475,86

Quelle: ÖGK, AK Wien 1) ohne Berücksichtigung von „Abfertigung Neu“, Arbeitgeberzuschlag zum FLAF und Kommunalsteuer 2) Höchstbeitragsgrundlage 3) Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag.

In den letzten beiden Jahrzehnten sind die Beiträge zur **Sozialversicherung für ältere ArbeitnehmerInnen** um ca. ein Drittel gesenkt worden. Ziel war es, durch sinkende Lohnnebenkosten die Beschäftigung älterer Personen zu erhöhen. Ob das gelungen ist, lässt sich schwer bewerten. Für den Sozialstaat bedeutet das jedenfalls einen erheblichen Einnahmenausfall.

Lohnnebenkosten senken?

In unregelmäßigen Abständen wird in Österreich über das Senken der Lohnnebenkosten diskutiert. Meistens sind es VertreterInnen der ArbeitgeberInnen, die auf den vermeintlichen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft verweisen, um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen. Ist diese Forderung gerechtfertigt?

Zum einen ist die Frage der Wettbewerbsfähigkeit nicht über die Höhe der Löhne und der damit verbundenen Lohnnebenkosten zu klären. Jene Teile der österreichischen Wirtschaft, die im internationalen Wettbewerb stehen (Industrie, Tourismus ua) konkurrieren mit der Qualität der Infrastruktur, der Facharbeit,

der Produktionsverfahren und der Produkte und Dienstleistungen, aber nicht über niedrige Lohnkosten und miese Umweltstandards. Sinnvoll ist deshalb ein Vergleich der Lohnstückkosten, der die **Produktivität, also die Produktion pro Arbeitsstunde** berücksichtigt. Diese ist in der heimischen Wirtschaft sehr hoch.

Trotzdem ist es vernünftig darüber zu diskutieren, wie die Finanzierung öffentlicher Ausgaben umgestellt werden kann. Es ist zwar sinnvoll, die Beiträge zur Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall-, oder Pensionsversicherung über die Löhne zu finanzieren, da alle in einem direkten Zusammenhang mit der Erwerbsarbeit stehen. Weniger sinnvoll ist hingegen, Familienleistungen, Kommunalsteuer und Wohnbauförderung über die Löhne zu finanzieren. Immerhin profitieren davon nicht nur Beschäftigte. Hier kann eine **Umstellung auf die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln** zweckmäßig sein. Dafür sind entsprechende Steuererhöhungen, die Einführung neuer Steuern oder zumindest die Zweckbindung bestehender Steuern für Sozialleistungen jedenfalls Voraussetzung. Sonst führt die Lohnnebenkostensenkung auch zu einer Senkung der (Sozial-) Ausgaben. Besonders für den Ausbau von Sozialleistungen kann es sinnvoll sein, das Aufkommen einzelner Steuern zweckzubinden, etwa jenes einer Erbschaftsteuer für bessere Pflege.

Wir können z. B. den Familienlastenausgleichsfonds zukünftig stärker aus Steuern, statt wie bisher aus Beiträgen finanzieren. Allerdings nur, wenn wir vorher ganz konkret geklärt haben, woher wir das Geld nehmen werden. Absichtserklärungen ohne konkrete Maßnahmen wie „Steuerschlußflöcher schließen“ oder „Verwaltungsreform“ sind zu wenig.

Finanzierung durch Steuern

Steuerfinanzierung bedeutet, Leistungen der öffentlichen Hand aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren, wie z. B. **Lohn- und Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer, Körperschaftsteuer oder Kapitalertragssteuer**. Im Gegensatz zur Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen (S. 33) besteht jedoch kein Anspruch auf eine bestimmte Gegenleistung. Der Staat kann die Einnahmen aus

4 Finanzierung des Sozialstaats

der Lohnsteuer für den Autobahnausbau ausgeben. Mit Sozialversicherungsbeiträgen zum Arbeitslosengeld ist das nicht möglich.

Gleichzeitig ermöglicht eine Finanzierung durch Steuern das Senken der Abgaben auf Löhne und Gehälter, wenn Arbeit weniger und andere Bereiche des Lebens mehr besteuert werden, z. B. Vermögen oder Konsum.

Was für eine Finanzierung durch Sozialversicherungsbeiträge spricht

Sozialversicherungsbeiträge erhöhen zwar die Arbeitskosten, gewähren aber auch die Sicherheit, dass Sozialleistungen nicht leichtfertig gekürzt werden. Sie bedeuten: Ein Teil des Einkommens wird für soziale Absicherung gewidmet. Beiträgen zur Sozialversicherung stehen damit immer auch Anwartschaften gegenüber. Ein rein steuerfinanziertes Sozialsystem beinhaltet keinen Anspruch auf eine Leistung aus Arbeitslosen-, Kranken- oder Pensionsversicherung. Welche Leistungen wir in welcher Höhe bekommen, würde viel eher von politischen Mehrheiten abhängen als heute. Dadurch wäre es den GegnerInnen unseres Sozialsystems viel leichter möglich, Leistungssenkungen durchzusetzen.

Finanzierung einzelner Teilbereiche des Sozialstaats

1. Arbeit und Arbeitslosigkeit⁶

Aus dem Budget des Arbeitsmarktservice (AMS) finanziert werden u. a.:

- » Das Arbeitslosengeld
- » Die Notstandshilfe
- » Die Pensionsversicherungsbeiträge für BezieherInnen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG)
- » Altersteilzeitgeld und Teilpensionen
- » Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie vor allem Beratung, Qualifizierungen oder Beschäftigungsförderung

SKRIPTEN ÜBERSICHT



WIRTSCHAFT	
WI-1	Einführung in die Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftswissenschaften
WI-2	Konjunktur
WI-3	Wachstum
WI-4	Einführung in die Betriebswirtschaftslehre
WI-5	Beschäftigung und Arbeitsmarkt
WI-6	Lohnpolitik und Einkommensverteilung
WI-9	Investition
WI-10	Internationaler Handel und Handelspolitik
WI-12	Steuerpolitik
WI-13	Bilanzanalyse
WI-14	Der Jahresabschluss
WI-16	Standort-, Technologie- und Industriepolitik

Die einzelnen Skripten werden laufend aktualisiert.

POLITIK UND ZEITGESCHICHTE	
PZG-1A	Sozialdemokratie und andere politische Strömungen der ArbeiterInnenbewegung bis 1945
PZG-1B	Sozialdemokratie seit 1945
PZG-2	Christliche Soziallehre
PZG-4	Liberalismus/Neoliberalismus
PZG-6	Rechtsextremismus
PZG-7	Faschismus
PZG-8	Staat und Verfassung
PZG-9	Finanzmärkte
PZG-10	Politik, Ökonomie, Recht und Gewerkschaften
PZG-11	Gesellschaft, Staat und Verfassung im neuzeitlichen Europa, insbesondere am Beispiel Englands
PZG-12	Wege in den großen Krieg
PZG-14	Die Geschichte der Mitbestimmung in Österreich

SOZIALE KOMPETENZ			
SK-1	Grundlagen der Kommunikation	SK-6	Grundlagen der Beratung
SK-2	Frei reden	SK-7	Teamarbeit
SK-3	NLP	SK-8	Führen im Betriebsrat
SK-4	Konfliktmanagement	SK-9	Verhandeln
SK-5	Moderation	SK-10	Politische Rhetorik

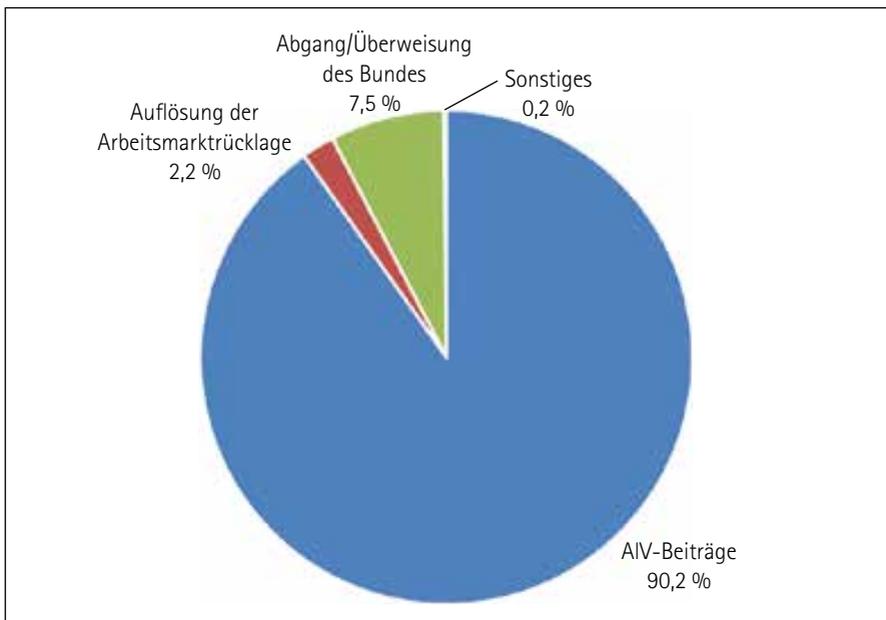
Die VÖGB-Skripten online lesen oder als Gewerkschaftsmitglied gratis bestellen:
www.voegb.at/skripten

4 Finanzierung des Sozialstaats

» Die Beratungs- und Vermittlungsleistungen des AMS, inkl. der Personalkosten

Die Leistungen des AMS sollen helfen, **Menschen wieder in Beschäftigung zu bringen und Armut zu vermeiden**. Dafür ist nicht nur die finanzielle Unterstützung durch Arbeitslosengeld (AIG) und Notstandshilfe (NH) wichtig, sondern die aktive Arbeitsmarktpolitik, inklusive des Beratungs- und Qualifizierungsangebots des AMS.

Abbildung 9: Finanzierung des Arbeitsmarktservice 2019



Quelle: AMS, AK Wien

Finanzierung

Das Arbeitsmarktservice finanziert seine Leistungen vor allem aus **Beiträgen der Versicherten** (2019: 90,2 %) und aus **allgemeinen Steuermitteln** (7,5 %).

Hierbei spielen die Lage auf dem Arbeitsmarkt und das Ausmaß der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wesentliche Rolle, also die Ausgaben für Qualifizierung und Beschäftigungsförderung von Arbeitslosen. Sowohl die Mitfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch jene der Versicherungsleistungen, wie Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, durch Steuern ist gesetzlich verankert. Zusätzlich werden in unregelmäßigen Abständen Teile der sogenannten **Arbeitsmarktrücklage** aufgelöst um die Leistungen des AMS zu finanzieren. 2019 wurden 2,2 Prozent des AMS-Budgets aus diesem Titel finanziert (siehe Abbildung 9).

Die Versicherungsbeiträge machen 6 Prozent der Bruttoeinkommen aus und werden zu gleichen Teilen von Beschäftigten und ArbeitgeberInnen getragen. Beschäftigte, die höchstens 1.790 Euro brutto verdienen, zahlen keine Arbeitslosenversicherungsbeiträge. Zwischen 1.790 Euro und 2.117 Euro werden die Beträge eingeschliffen, d. h. von 0 Prozent auf 3 Prozent angehoben (Stand 2021).

Keine Arbeitslosenversicherung zahlen zudem:

- » Männer, die das 63. Lebensjahr vollendet haben
- » Frauen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben
- » Beschäftigte, die aufgrund langer Versicherungsdauer in Alterspension oder Schwerarbeiterpension gehen können

In diesen Fällen zahlen auch ArbeitgeberInnen keine Arbeitslosenversicherung.

Dadurch dass der Staat das AMS mit Steuergeld unterstützt, wenn die Beiträge der Versicherten nicht ausreichen, hat das AMS zwar theoretisch nie Finanzierungsprobleme, kommt aber mit zunehmendem Finanzierungsbedarf unter steigenden politischen Druck (z. B. bei Einschleifung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, seit 2008). Der Finanzierungsbedarf ist mit der Wirtschaftskrise ab 2008 beträchtlich gestiegen, da die Arbeitslosigkeit seither nie mehr auf das Vorkrisenniveau zurückgegangen ist. Covid-19 hat diese Situation noch einmal erheblich verschlimmert.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Tabelle 3: Finanzierung des Arbeitsmarktservice, in Mrd. €

	1995	2000	2005	2010	2015	2018
AlV-Beiträge	3,24	3,72	4,25	4,77	6,1	7,16
Auflösung der Arbeitsmarktrücklage	-	-	-	0,04	0,12	0,17
Abgang / Überweisung des Bundes	0,18	0,18	0,35	1,24	1,52	0,6
Sonstiges	0,60	0,38	0,02	0,01	0,01	0,01
Insgesamt	4,02	4,27	4,61	6,06	7,75	7,94
in % des BIP	2,27 %	2,00 %	1,81 %	2,05 %	2,25 %	2,00 %

Quelle: AMS, AK Wien

Wissenswerte Facts:

- » In Österreich sind alle ArbeitnehmerInnen und freie DienstnehmerInnen, die über der Geringfügigkeitsgrenze verdienen, arbeitslosenversichert.
- » Das durchschnittliche tägliche Arbeitslosengeld beträgt € 32,80, die durchschnittliche tägliche Notstandshilfe € 27,00 (2019), wobei Männer im Schnitt 19 % mehr Arbeitslosengeld und 13 % mehr Notstandshilfe als Frauen bekommen.
- » Auch selbstständig tätige Personen haben unter bestimmten Umständen Anspruch auf Arbeitslosengeld.
- » 898.923 Personen waren 2019 mindestens für einen Tag arbeitslos gemeldet.

Ausblick

Hohe Arbeitslosigkeit ist für die AMS-Finanzierung sowohl einnahmenseitig (geringere Beiträge), als auch ausgabenseitig (höhere Ausgaben) eine enorme Herausforderung. Die Covid-19-Pandemie bedingt besonders hohe Arbeitslosigkeit und bringt das AMS entsprechend stark unter Druck. Verstärkte Steuerfinanzierung wird daher notwendig sein, bis sich die Arbeitsmarktlage wieder entspannt.

Die Leistungen des AMS helfen Menschen, wieder eine Beschäftigung zu finden und bei Arbeitslosigkeit den Lohnausfall auszugleichen. Sie werden zum größten Teil von den Versicherten finanziert. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto höher die Kostendeckung durch das Bundesbudget.

Absolut oder prozentuell – welcher Anstieg ist von Bedeutung?

Im Lauf der Jahre steigen die Geldbeträge der Einnahmen und Ausgaben des Sozialstaats fast ohne Ausnahme. So sind die Ausgaben der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) zwischen 1995 und 2019 von 745 Mio. Euro auf 1.476 Mio. Euro gestiegen, das ist fast eine Verdopplung.

Wird die Unfallversicherung also zunehmend unfinanzierbar? Nein!

Zum einen sind die Einnahmen in diesem Zeitraum etwa gleich stark gestiegen, von 751 Mio. Euro auf 1.474 Mio. Euro, obwohl der Beitragssatz gesenkt wurde. Zum anderen sind Absolutbeträge bei der Sozialstaatsfinanzierung kein sinnvolles Kriterium, um eine Entwicklung zu messen. Wichtiger ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zur Änderung der Wirtschaftsleistung, des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dabei zeigt sich: Die Ausgaben der Unfallversicherung sind zwischen 1995 und 2019 gesunken (von 0,42 % des BIP auf 0,37 %).

Das bedeutet, dass für die Unfallversicherung heute zwar weit höhere Beträge ausgegeben werden als vor 25 Jahren, diese aufgrund von Wirtschaftswachstum und Geldentwertung jedoch für die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit eine geringere Herausforderung darstellen.

4 Finanzierung des Sozialstaats

2. Gesundheit und Krankenversicherung

Das österreichische Gesundheitssystem hat die Aufgabe, die **Gesundheit der Menschen zu erhalten beziehungsweise wiederherzustellen**. Es umfasst Gesundheitsförderung, Prävention und Krankenversorgung. Der Schwerpunkt liegt bei Prävention und Krankenversorgung, mit weitgehend uneingeschränktem Zugang zu den öffentlichen Gesundheitsleistungen.

Im Gesundheitsbereich finanziert werden u. a.:

- » ambulante Versorgung (ärztliche Hilfe)
- » stationäre Versorgung (Spitäler)
- » medizinische Rehabilitation
- » Medikamente
- » Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen
- » Wochengeld
- » medizinische Hauskrankenpflege
- » Psychotherapie
- » Gesunden- und Vorsorgeuntersuchungen
- » Zuschüsse für Heilbehelfe und Hilfsmittel
- » Krankengeld

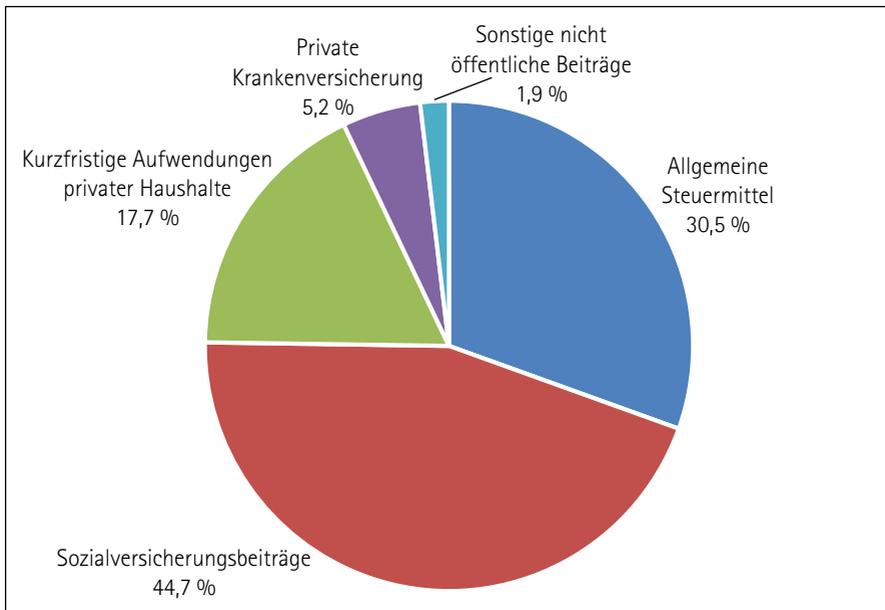
Finanzierung

Die Finanzierung des österreichischen Gesundheitssystems ist – vorsichtig ausgedrückt – keineswegs trivial. **Komplexe Finanzierungsströme** zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern machen das System in hohem Maße kompliziert⁷.

Auch die Abgrenzung des Gesundheitsbereichs ist schwierig. Soll die Langzeitpflege mitberücksichtigt werden? Wie sollen Investitionen in im Bau befindliche Krankenanstalten einfließen? Wie sollen die nicht-öffentlichen Kosten, z. B. von der Krankenkasse nicht getragen Behandlungskosten, dargestellt werden?

Die international vergleichbare Darstellung der Gesundheitsausgaben nach dem *System of Health Accounts* geht von einem zu finanzierenden Umfang von Gesundheitskosten in der Höhe von über 41 Mrd. Euro (2019) pro Jahr aus. Das entspricht etwa 10 Prozent der Wirtschaftsleistung Österreichs und inkludiert die Kosten der Langzeitpflege, auf die noch näher eingegangen wird (siehe Seite 50)

Abbildung 10: Finanzierung des Gesundheitssystems 2019



Quelle: OECD, Statistik Austria, AK Wien

Die Kosten des Gesundheitssystems werden zu drei Vierteln von der öffentlichen Hand finanziert. 2019 kamen 30,5 Prozent aus **allgemeinen Steuermitteln** und 44,7 Prozent aus den **Mitteln der Sozialversicherungsträger**, vor allem aus der gesetzlichen Krankenversicherung.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Das restliche Viertel finanzieren **private Haushalte**, vor allem über kurzfristige Aufwendungen wie **Selbstbehalte** (17,7 %) und **private Krankenversicherungen** (5,2 %) (siehe Abbildung 10).

Zu den sonstigen nicht-öffentlichen Beiträgen zählen Leistungen von sozialen Einrichtungen und betriebliche Gesundheitsleistungen von Unternehmen (1,9 %). Die darin inkludierten Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung werden zu etwa vier Fünftel (2019: 82,3 %) aus den Krankenversicherungsbeiträgen finanziert.

Seit 1995 sind die Ausgaben für das Gesundheitssystem von 8,9 Prozent auf 10,4 Prozent der Wirtschaftsleistung gestiegen. Dieser Anstieg fand praktisch zur Gänze in der Zeit vor 2010 statt (siehe Tabelle 4). Seither wachsen Gesundheitsausgaben und BIP gleich stark. Private Haushalte, soziale Einrichtungen und Betriebe tragen seit 1995 konstant zwischen 24 und 26 Prozent zu den Gesamtausgaben im Gesundheitssystem bei. Der Anteil der privaten Krankenversicherungen liegt seit Jahren bei konstant 5 Prozent der Gesamteinnahmen.

Wissenswerte Facts:

- » 99,9 % der österreichischen Wohnbevölkerung werden durch die öffentliche Krankenversicherung geschützt. Drei Viertel davon zahlen Beiträge, der Rest sind mitversicherte Angehörige.
- » Die Ausgaben für Prävention haben sich seit 1995 fast verdreifacht, machen aber trotzdem nur 1,5 % der laufenden Kosten aus (1995: 1,3 %).
- » Die Anzahl der Krankenstandstage pro erwerbstätiger Person lag 2019 bei 13,3 (1995: 14,9).

Transferleistungen zwischen den Systemen

Transfers zwischen Leistungssystemen stellen einen zentralen Bestandteil der Finanzierung der Krankenversicherung dar (und der Pensionsversicherung). Das inkludiert Beiträge für Arbeitslose. Weitere Transferleistungen, die der Krankenversicherung ersetzt werden:

- » Krankenversicherungsbeiträge für Asylwerberinnen und Asylwerber in Bundesbetreuung,
- » ein Pauschalbeitrag sowie ein Zusatzbeitrag für jeden Familienangehörigen eines Präsenzdieners und
- » die Kosten für die Krankenversicherung für BezieherInnen von Kinderbetreuungsgeld vom Familienlastenausgleichsfonds (FLAF).

Tabelle 4: Finanzierung des Gesundheitssystems im Zeitverlauf, in Mrd. €

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Öffentliche Beiträge insgesamt	11,86	14,85	18,09	22,58	26,43	31,21
Allgemeine Steuermittel ¹⁾			7,02	9,38	10,71	12,65
Sozialversicherungsbeiträge ¹⁾			11,08	13,19	15,72	18,56
Nicht-öffentliche Gesundheitsausgaben insgesamt	3,90	4,81	6,37	7,67	9,26	10,27
Kurzfristige Aufwendungen privater Haushalte (z. B. Selbstbehalte) ²⁾		3,50	4,69	5,63	6,81	7,33
Private Krankenversicherung ²⁾		1,04	1,29	1,48	1,81	2,16
Sonstige nicht-öffentliche Beiträge ²⁾		0,26	0,39	0,56	0,63	0,79
Insgesamt	15,76	19,66	24,46	30,24	35,69	41,48
In % des BIP	8,9 %	9,2 %	9,6 %	10,2 %	10,4 %	10,4 %

Quelle: OECD, AK Wien 1) Bis 2003 keine Detailinformationen verfügbar 2) bis 1999 keine Detailinformationen verfügbar

Ausblick

Wie in vielen anderen europäischen Staaten steigen auch in Österreich seit Langem die Gesundheitsausgaben. Im letzten Jahrzehnt ist es gelungen, sie zu stabilisieren. Durch die Covid-19-Krise wird es jedoch zweifellos zu einem Niveau-

4 Finanzierung des Sozialstaats

sprung bei den Kosten kommen – aufgrund steigender Ausgaben und sinkender Einnahmen. Das Gesundheitssystem erfährt momentan eine vielleicht nie dagewesene Wertschätzung. Spätestens wenn diese Wertschätzung verblasst, wird seine Finanzierung aber wieder in den Fokus rücken.

Das österreichische Gesundheitssystem finanziert sich zu etwa drei Vierteln aus öffentlichen Leistungen: 45 Prozent Sozialversicherungsbeiträge, 30 Prozent allgemeine Steuermittel. Den größten Teil der nicht-öffentlichen Ausgaben machen die Selbstbehalte und andere kurzfristige Leistungen der privaten Haushalte mit knapp 19 Prozent aus.

3. Langzeitpflege⁸

Unter Pflege werden Maßnahmen verstanden, die Menschen beim **Erhalten, Wiederherstellen oder Anpassen physischer, psychischer und sozialer Funktionen und Aktivitäten des Lebens** unterstützen. Der Begriff Langzeitpflege bezeichnet zeitlich unbegrenzte Maßnahmen, die mehr als 6 Monate dauern. Außerdem sind Maßnahmen zur Entlastung, Unterstützung und sozialen Absicherung von informell Pflegenden (pflegende Angehörige) enthalten.

In der Langzeitpflege finanziert werden u. a.:

- » Das Bundespflegegeld
- » Das Pflegekarengeld
- » Mobile soziale Dienste und Hauskrankenpflege
- » Teilstationäre Einrichtungen
- » Die stationäre Pflege
- » Alternative Wohnformen
- » Förderung der Personenbetreuung (sogenannte 24-Stunden-Betreuung)

Finanzierung

Die Kosten für die Langzeitpflege betragen 2019 etwa 7 Mrd. Euro und werden von **Bund, Ländern, Sozialversicherung und privaten Haushalten** getragen. Anders als in Deutschland werden in Österreich für die Finanzierung von Pflegeleistungen keine Beiträge zur Sozialversicherung eingehoben. Das bedeutet, dass die Ausgaben zum größten Teil steuerfinanziert sind. Der Bund trägt annähernd die Hälfte aller Kosten (2019: 47,7 %). 28 Prozent entfallen auf die Länder und knapp 3 Prozent auf Krankenkassen und Landesgesundheitsfonds. Die privaten Haushalte tragen den Rest der – quantifizierbaren – Kosten in Form von Eigenbeiträgen (21,5 %) (siehe Abbildung 11). Allerdings besteht ein wesentlicher Teil der privaten Aufwendungen aus unbezahlten informell erbrachten Pflegeleistungen. Z. B. wenn die berufstätige Tochter pflegebedürftiger Eltern ihre Arbeitszeit reduziert, oder ihren Job aufgibt, um die Pflege zu übernehmen und deshalb auf Einkommen verzichten muss.

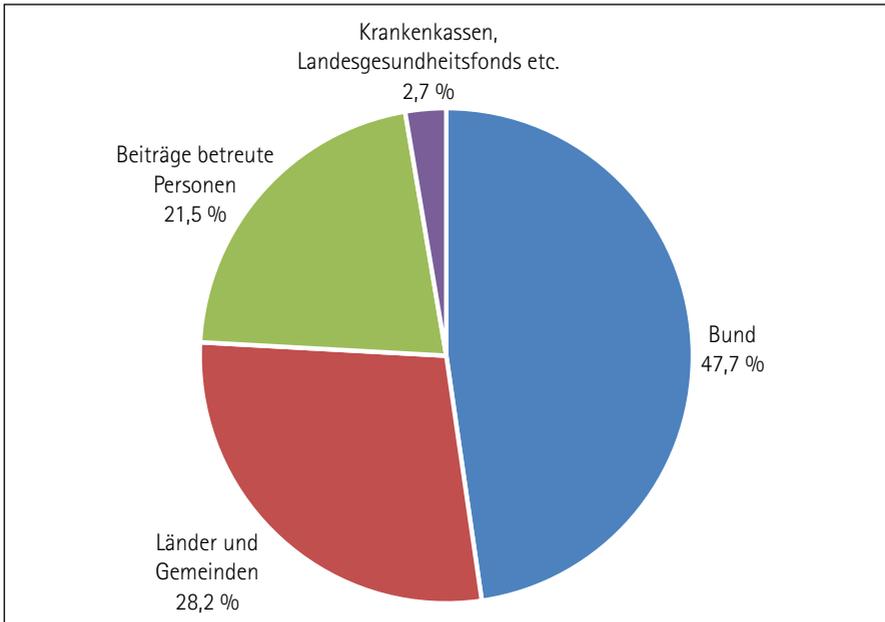
Private Aufwendungen sind insgesamt nur schwer zu erfassen und machen höchst wahrscheinlich den größten Teil der Kosten aus.⁹

Die Geldleistungen, vor allem das Pflegegeld, trägt der Bund. Die Sachleistungen, wie Betreuungs- und Pflegedienste, tragen die Länder.

Anders als in anderen Bereichen des Sozialstaats gibt es für die Langzeitpflege keine Daten darüber, wie sich die Verteilung der Einnahmen langfristig entwickelt.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Abbildung 11: Finanzierung der Langzeitpflege 2019



Quelle: BMASGK, Statistik Austria, AK Wien – Kurt Schalek

Wissenswerte Facts:

- » Das Pflegegeld wurde 1993 eingeführt, um eine gesellschaftliche Absicherung gegen das Risiko, pflegebedürftig zu werden, zu schaffen.
- » Seit der Einführung steigt die Zahl der BezieherInnen jährlich um etwa 2 Prozent. Derzeit beziehen etwa 5 Prozent der österreichischen Bevölkerung Pflegegeld.
- » Gut zwei Drittel aller BezieherInnen erhalten Leistungen der Pflegegeldstufen 1 bis 3, der Rest Leistungen der Stufen 4 bis 7.
- » Seit 2020 wird das Pflegegeld jährlich mit dem Anpassungsfaktor gemäß § 108 f ASVG valorisiert.

Ausblick

Studien gehen davon aus, dass die Zahl der zu pflegenden Personen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten erheblich steigen wird, und damit auch der Finanzierungsbedarf. Kostensteigernd wirkt vor allem die zunehmende Alterung der Bevölkerung. Die Leistungen des Pflegesystems müssen deutlich ausgebaut werden, um allen sozialen Gruppen eine ähnlich gute Versorgung gewährleisten zu können. Die Beschäftigten im Pflegesystem brauchen bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne. Kostensenkend wirken die laufenden Verbesserungen beim Gesundheitszustand der Älteren sowie die in den Jahren 2015/2016 umgesetzte Pflegegeldreform – mit dem erschwerten Zugang zu den Pflegestufen 1 und 2, bei gleichzeitiger Anhebung des Pflegegelds.

Die öffentlichen Ausgaben im formellen Pflegebereich werden vom Bund (Geldleistungen) und den Ländern (Sachleistungen) aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Der größte Teil der zu finanzierenden Kosten entfällt allerdings auf die privaten Haushalte, wenn die Leistungen der informellen Betreuung und Pflege einberechnet werden. Mit einem weiteren Anstieg der Pflegebedürftigen und damit der Kosten ist jedenfalls zu rechnen.

4. Öffentliche Pensionen¹⁰

Die Pensionsversicherung hat die Aufgabe, die Versicherten **im Alter oder bei krankheitsbedingtem vorzeitigem Ausscheiden aus dem Berufsleben finanziell abzusichern**, beziehungsweise deren hinterbliebenen Angehörige. Sie soll das Erwerbseinkommen (annähernd) ersetzen, das durch den Übertritt in den Ruhestand weggefallen ist und so den Lebensstandard weitgehend sichern.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Aus dem Budget der Pensionsversicherung finanziert werden u. a.:

- » Alterspensionen
- » Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen
- » Hinterbliebenenpensionen
- » Ausgleichszulage (Mindesteinkommen in der Pension)
- » Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge (z. B. Aufenthalt in Kurorten)
- » Rehabilitation (zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben)
- » Krankenversicherung der PensionistInnen

Finanzierung

Die Pensionsversicherung wird über das sogenannte **Umlageverfahren** finanziert (Generationenvertrag). Das bedeutet, dass die derzeit Erwerbstätigen mit ihren Pensionsbeiträgen (zum größten Teil) die Pensionen jener Menschen bezahlen, die sich heute im Ruhestand befinden.

Wissenswertes Facts:

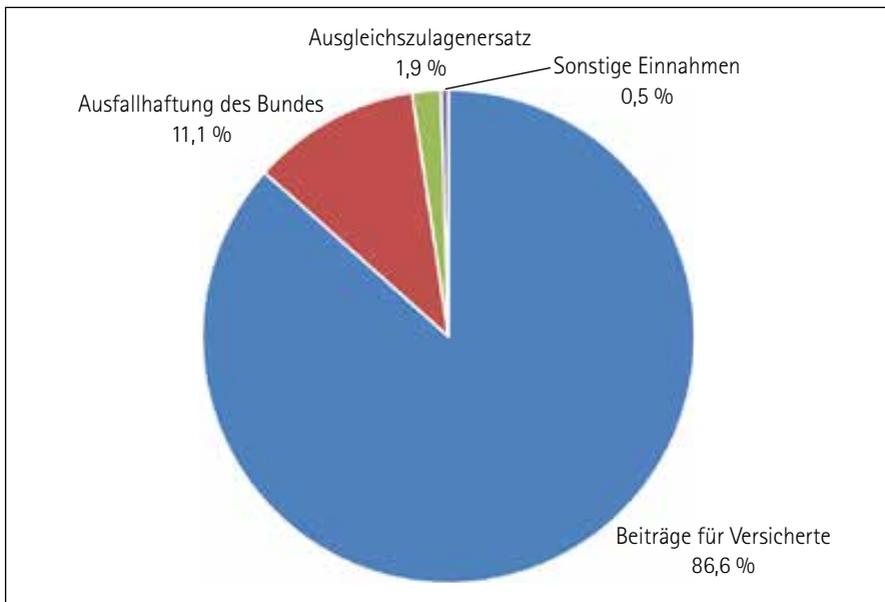
- » 2019 bezogen 2,4 Millionen Menschen in Österreich eine Pension, knapp 500.000 davon eine Hinterbliebenenpension.
- » Fast zwei Drittel aller Pensionen in Österreich entfallen auf Frauen.
- » 2019 kamen auf 1.000 Pensionsversicherte 576 Pensionen. 1995 waren es noch 601 Personen. Das heißt: Die Zahl der Beschäftigten ist im Verhältnis zu den LeistungsbezieherInnen gestiegen.
- » Die durchschnittliche Pensionshöhe (Median) bei neu zuerkannten Alterspensionen lag im Dezember 2019 bei 1.629 Euro, mit erheblichen Unterschieden zwischen Männern (€ 2.273) und Frauen (€ 1.226).

Finanzierung der Pensionen unselbstständig Erwerbstätiger

Es gibt große Unterschiede bei der Finanzierung der Pensionen zwischen Unselbstständigen und Selbstständigen. Bei den Unselbstständigen entfallen etwa 86,6 Prozent auf **Versicherungsbeiträge** von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen. Weitere 11,1 Prozent trägt aktuell der Bund, für die sogenannte Ausfallhaftung, Bundesbeitrag genannt. Das ist ein **pauschaler Finanzierungsbeitrag** aus dem Budget. Er deckt die Ausgaben der Pensionsversicherung ab, die nicht aus den laufenden Beiträgen der Versicherten finanziert werden. Er schwankt von Jahr zu Jahr.

Der Bund trägt auch die Kosten für die **Ausgleichszulage** (Mindesteinkommen in der Pension, 1,9 %), die die Pensionsversicherung für den Staat administriert.

Abbildung 12: Finanzierung der Pensionsversicherung der Unselbstständigen 2018



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, AK Wien

4 Finanzierung des Sozialstaats

Langfristig entwickeln sich die Einnahmen in der Pensionsversicherung der Unselbstständigen – gemessen an der Wirtschaftsleistung – bemerkenswert stabil. Seit 1995 stiegen die Gesamtausgaben von 8,7 auf 9,5 Prozent, wobei es seit 2010 gar keine nachhaltigen Steigerungen mehr gab. Der Bundesbeitrag (ohne den Ausgleichszulagenersatz) machte 2018 jedoch ebenso 1,1 Prozent des BIP aus, wie 1995 (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Finanzierung der Pensionsversicherung der Unselbstständigen im Zeitverlauf, in Mrd. €

Unselbstständige	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Beiträge für Versicherte ¹⁾	12,9	16,1	18,9	23,0	28,0	31,8
Ausfallhaftung des Bundes	2,0	2,2	2,6	4,2	4,8	4,1
Ausgleichszulagenersatz	0,5	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7
Sonstige Einnahmen	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Insgesamt	15,4	18,8	22,1	28,0	33,7	36,7
in % des BIP	8,7 %	8,8 %	8,7 %	9,5 %	9,8 %	9,5 %
Bundesbeitrag in % des BIP	1,1 %	1,0 %	1,0 %	1,4 %	1,4 %	1,1 %

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, AK Wien – Erik Türk 1) Vor 2005 inklusive Beiträge aus dem Ausgleichsfonds, zur pauschalen teilweisen Abdeckung von Ausgaben der Pensionsversicherung aus dem Budget

Warum steigen die Beiträge und Steuern so stark?

Die Beiträge der Versicherten sind in absoluten Beträgen im Lauf der Jahre kontinuierlich gestiegen. So machten sie in der AUVA 1995 etwa 723 Mio. Euro aus, 2019 schon 1.432 Mio. Euro. Das hat vor allem zwei Gründe: Zum einen stieg die Zahl der sozialversicherten unselbstständig Beschäftigten in diesem Zeitraum um 21 Prozent. Gleichzeitig wuchs das mittlere Jahresnettoeinkommen der Gruppe seit 1997 trotz starker Zunahme von Teilzeitbeschäftigung um zwei Drittel (66 %). Mehr Beschäftigung und höhere Löhne führen zu steigenden Beitragseinnahmen, solange die Beitragssätze nicht (stark) gekürzt werden.

Ähnlich verhält es sich bei den Steuereinnahmen. Sie sind seit 1995 um 123 Prozent gestiegen. Die mit Abstand größten Posten sind die Lohn- und Einkommenssteuer sowie die Mehrwert- und Verbrauchssteuern. Sie alle werden zu großen Teilen von den Erwerbstätigen und ihren Familien getragen.

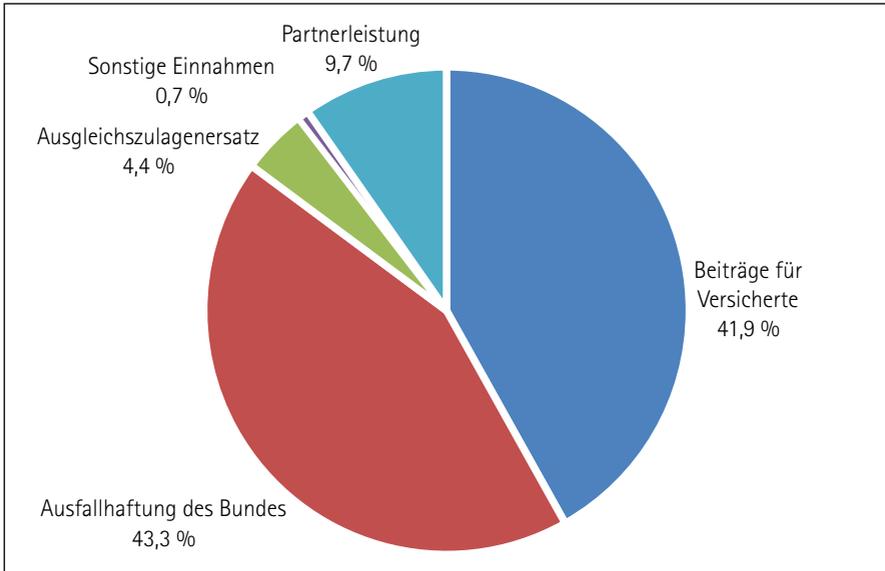
Finanzierung der Pensionen selbstständig Erwerbstätiger

Im Gegensatz zum vergleichsweise hohen Selbstfinanzierungsgrad in der Pensionsversicherung der Unselbstständigen entfallen bei selbstständig Tätigen nur 41,9 Prozent der Einnahmen auf Versicherungsbeiträge. Weitere 9,7 Prozent werden aus der sogenannten Partnerleistung des Bundes finanziert, einem Beitrag, der die niedrigeren Beitragssätze der Selbstständigen in die Pensionsversicherung ausgleichen soll. Die Ausfallhaftung des Bundes macht in der Pensionsversicherung der Selbstständigen 43,3 Prozent der Einnahmen aus. 4,4 Prozent der Einnahmen entfallen auf die für den Staat administrierten Leistungen der Ausgleichszulage.

Das bedeutet, dass die öffentliche Hand im Schnitt 11 Prozent der Pension einer unselbstständig beschäftigten Person zahlt und 53 Prozent einer selbstständig beschäftigten.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Abbildung 13: Finanzierung der Pensionsversicherung der Selbstständigen 2018



Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Darstellung AK Wien

Auch die Finanzierung der Pensionsversicherung der Selbstständigen entwickelt sich seit 1995 stabil. Die Einnahmen machten 2018, genau wie 1995, 1,7 Prozent des BIP aus. Der Bundesbeitrag (ohne den Ausgleichszulagenersatz) machte im gesamten Beobachtungszeitraum zwischen 0,9 und 1,0 Prozent des BIP aus und ist damit annähernd gleich hoch wie jener in der Pensionsversicherung der Unselbstständigen (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Finanzierung der Pensionsversicherung der Selbstständigen im Zeitverlauf, in Mrd. €

Selbstständige	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Beiträge für Versicherte ¹⁾	0,87	1,25	1,42	1,65	2,29	2,69
Ausfallhaftung des Bundes	1,84	1,95	1,67	2,31	2,74	2,78
Partnerleistung ²⁾	-	-	0,67	0,66	0,53	0,62
Ausgleichszulagenersatz	0,32	0,29	0,30	0,32	0,30	0,28
Sonstige Einnahmen	0,01	0,01	0,02	0,04	0,06	0,05
Insgesamt	3,0	3,5	4,1	5,0	5,9	6,4
in % des BIP	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Bundesbeitrag in % des BIP	1,0 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, AK Wien – Erik Türk 1) Vor 2005 inklusive Beiträgen aus dem Ausgleichsfonds 2) vor 2005 nicht extra ausgewiesen

Ausblick

Das gesetzliche Pensionssystem wurde in mehreren Reformschritten auf den erwarteten weiteren Anstieg der Lebenserwartung vorbereitet. Langfristig sehr bedeutsam ist auch die Angleichung der Beamtenpensionen an das ASVG. Seriöse Abschätzungen der langfristigen Kostenentwicklung, wie z. B. im EU Ageing Report, lassen auf Basis dieser Reformen erwarten, dass der BIP-Anteil der erforderlichen Bundesmittel in Zukunft nicht viel höher liegen wird als heute. Sichergestellt werden muss jetzt, dass der Arbeitsmarkt mit dem immer stärker werdenden Wirksamwerden der Pensionsreformen Schritt hält und sowohl Menschen im höheren Erwerbsalter als auch die Jüngeren gute Erwerbschancen vorfinden. Nach der Pandemie ist das wichtiger denn je.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Die Mär von der Steuersenkung ohne Gegenfinanzierung

In Österreich sind Steuersenkungen in Politik und Medien sehr beliebt. Dabei wird oft vom hohen **Selbstfinanzierungsgrad** von Steuersenkungen gesprochen. Das bedeutet, dass die Steuersenkungen erfreulicherweise ohne gleichzeitige Erhöhung anderer Steuern oder Beiträge möglich seien. Gern sprechen die Regierenden davon, dass die Reform den privaten Konsum der Haushalte und die Investitionstätigkeit der Unternehmen so sehr anregen werden, dass das darauffolgende höhere Wirtschaftswachstum die Steuersenkungen finanziert, wir alle weniger Steuern zahlen und trotzdem auf nichts verzichten müssen.

Nur: so einfach ist es nicht. Es stimmt, dass von geschickt geplanten Steuersenkungen ein Konsum- und Investitionsimpuls ausgehen kann. Indem den Menschen mehr Geld übrigbleibt und sie dieses Geld ausgeben, können sie so die Wirtschaft ankurbeln und das Steueraufkommen steigern. Das funktioniert leider nicht unbegrenzt. Wenn dem so wäre, würden wir einfach die meisten Abgaben beseitigen und ein sagenhaftes Wirtschaftswachstum erleben. Der Konsumeffekt hängt sehr davon ab, für wen die Steuern gesenkt werden. Wenn der Spitzensteuersatz in der Einkommenssteuer reduziert wird, nützt das nur Menschen mit sehr hohem Einkommen. Dadurch wird kein relevanter Wachstumsimpuls ausgelöst, da diese Personen nur einen Teil ihres Einkommens ausgeben (müssen), hingegen den Großteil sparen. Selbst wenn der Fokus der Reform auf kleinen Einkommen liegt, muss klar sein, dass sich Steuersenkungen nicht von selbst finanzieren.

Tatsächlich ist es so, dass es **keine Steuersenkung ohne Gegenfinanzierung** geben kann! Denn: wenn Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden, ohne andere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu erhöhen, ist weniger Geld für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben da. Und die öffentliche Aufgabe, für die wir das meiste Geld ausgeben, ist die Finanzierung des Sozialstaats.

Die Pensionsversicherung der unselbstständig Beschäftigten finanziert sich zu 87 Prozent aus den Beiträgen der Versicherten, die der Selbstständigen nur zu 42 Prozent. Obwohl die Zahl der Pensionsanspruchsberechtigten kontinuierlich steigt, wachsen die Ausgaben der Pensionsversicherung seit 2010 im gleichen Ausmaß wie die Wirtschaftsleistung.

5. Familienleistungen¹¹

Zu den von der öffentlichen Hand finanzierten Familienleistungen zählen u. a.:
Aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF):

- » Familienbeihilfe
- » Kinderbetreuungsgeld
- » Wochengeld
- » Freifahrten/Fahrtenbeihilfen und Schulbücher
- » Unterhaltsvorschuss
- » Kindererziehungszeiten in der Pensionsversicherung

Aus allgemeinen Steuermitteln:

- » Kinderabsetzbeträge
- » Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag
- » Unterhaltsabsetzbetrag
- » Familienbonus Plus

Zusätzlich im Bildungsbereich, aber in diesem Kapitel nicht berücksichtigt:

- » Kinderbetreuung
- » Schulen
- » Universitäten & Fachhochschulen
- » Mitversicherung in der Krankenversicherung
- » Waisenpensionen

4 Finanzierung des Sozialstaats

Der **Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)** mit seinem Volumen von etwa 7 Mrd. Euro ist **das wichtigste Finanzierungsinstrument der österreichischen Familienpolitik**. Ein weiterer Teil der familienpolitischen Maßnahmen wird aus allgemeinen Budgetmitteln, jenseits des FLAF, finanziert. Das sind vor allem die steuerlichen Instrumente (Kinder-, Alleinverdiener, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrag) sowie die Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenversicherung. Der im Frühjahr 2018 beschlossene Familienbonus, der mit Zusatzkosten von 1,5 Mrd. Euro budgetiert ist, zählt ebenfalls dazu. Je nach Abgrenzung betragen die Gesamtausgaben für Familienleistungen zumindest rund 10 Mrd. Euro¹² – wenn die Finanzierung öffentlicher Schulen berücksichtigt wird, weit über 20 Mrd. Euro.

Gemessen an der Wirtschaftsleistung zählt Österreich weltweit zu den Ländern mit den höchsten Unterstützungsleistungen für Familien. Die große Bedeutung von Geldleistungen, vor allem Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld, begünstigt ein konservatives Familienverständnis, das auf innerfamiliäre Carearbeit setzt – in der Regel durch Frauen. Langjährige Forderungen nach mehr Sachleistungen, wie die Ausweitung der Betreuungsangebote für unter Dreijährige, finden nur sehr langsam Gehör.

Finanzierung

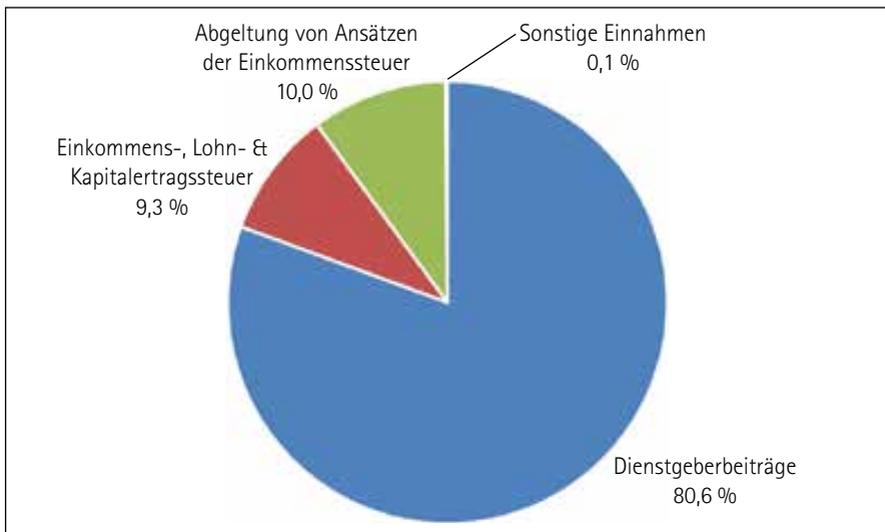
Neben dem Teil der Familienleistungen, die aus dem **allgemeinen Steueraufkommen** finanziert werden, erfolgt die Finanzierung des FLAF hauptsächlich über die sogenannten **Lohnnebenkosten**. Zum größten Teil (rund vier Fünftel) entstammen die Einnahmen der **Dienstgeberabgabe** in der Höhe von 3,9 Prozent der Lohnsumme (ohne Geringfügigkeits- oder Höchstbeitragsgrenze). 2016 betrug die Dienstgeberabgabe noch 4,5 Prozent und wurde danach in zwei Schritten bis 2018 auf 3,9 Prozent gesenkt. Der dadurch entstandene Einnahmefall beträgt jährlich rund 800 Mio. Euro. Er muss entweder durch erhöhte Steuerfinanzierung oder durch Leistungskürzungen kompensiert werden.

Die Finanzierung über Lohnnebenkosten steht aus der Perspektive der Finanzierungsgerechtigkeit in der Kritik. Es ist schwer zu argumentieren, warum der FLAF aus der unselbstständigen Beschäftigung finanziert wird, während andere

Gruppen, wie LandwirtInnen oder Selbstständige, keinen Beitrag leisten, aber genauso profitieren. Dazu kommt, dass verschiedene Interessengruppen, vor allem arbeitgeberInnenseitig, regelmäßig eine Senkung der Lohnnebenkosten fordern.

Ein weiterer Teil der Finanzierung stammt aus einem **Anteil an der Lohn-, Einkommens-, Kapitalertrags- und Körperschaftssteuer**. Er beträgt derzeit 1,75 Prozent des Ertragsanteil des Bundes¹³ und macht rund 10 Prozent der Einnahmen aus. Weiters werden dem FLAF als Abgeltung für den Wegfall der Kinderabsetzbeträge und deren Ersatz durch höhere Familienbeihilfen jährlich 690,4 Mio. Euro als Fixbetrag zugewiesen. Das sind etwa 10 Prozent der FLAF-Einnahmen. 25 Prozent davon stammen aus dem Aufkommen der veranlagten Einkommenssteuer, 75 Prozent aus den Lohnsteuereinnahmen. Dieser Betrag wurde in den letzten 25 Jahren nicht erhöht oder an die Inflation angepasst. Dadurch ist seine Bedeutung für die Finanzierung stark gesunken (1995: 18 %, 2019: 10 %).

Abbildung 14: Finanzierung des FLAF 2019



Quelle: Rechnungshof Österreich, Bundesrechnungsabschluss, AK Wien

4 Finanzierung des Sozialstaats

Zusätzlich werden vergleichsweise **geringe Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben** (125 % des Grundsteuermessbetrages) eingehoben. Rückzahlung der aus dem FLAF finanzierten Vorschüsse nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zählen ebenfalls zu den Einnahmen. Die Rückflussquote beträgt ca. 60 Prozent. Beide werden unter den ‚Sonstigen Einnahmen‘ zusammengefasst.

Die Kosten der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierten Familienleistungen (Kinder-, Alleinverdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrag sowie Familienbonus) machten 2019 rund 3,6 Mrd. Euro aus, und damit noch einmal zusätzlich 50 Prozent des FLAF-Volumens (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Finanzierung der Familienleistungen im Zeitverlauf, in Mrd. €

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Finanzierung FLAF						
Dienstgeberbeiträge	2,74	3,14	3,54	4,76	5,65	5,55
Anteile von Einkommens-, Lohn- & Kapitalertragssteuer	0,33	0,41	0,42	0,22	0,49	0,64
Abgeltung von Ansätzen der Einkommenssteuer	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69
Sonstige Einnahmen	0,07	0,08	0,09	0,09	0,01	0,01
Zusammen	3,83	4,31	4,74	5,76	6,84	6,89
Finanzierung steuerl. Familienleistungen						
Allgemeine Steuermittel	2,08	2,24	2,97	3,45	2,75	3,61
Familienleistungen insgesamt	5,90	6,55	7,70	9,21	9,60	10,50
in % des BIP	3,3 %	3,1 %	3,0 %	3,1 %	2,8 %	2,6 %

Quelle: Rechnungshof Österreich, Bundesrechnungsabschluss, AK Wien; ohne umgeleitete Sozialbeiträge

Ersatz vom Reservefonds

Wenn die Einnahmen des FLAF die Ausgaben übersteigen, wird der Überschuss dem Reservefonds übertragen und bei Bedarf zurück in den FLAF gespeist. Der Reservefonds ist jedoch **seit Jahren defizitär**, weil aus dem FLAF regelmäßig mehr bezahlt wird, als er einnimmt. Deshalb muss das laufende Defizit des FLAF über einen Zuschuss aus Bundesmitteln ausgeglichen werden. Diese sind jedoch – zumindest theoretisch – wieder zurückzuzahlen. Der Schuldenstand des Reservefonds bewegte sich in den letzten Jahren konstant um die 3 Mrd. Euro.

Wissenswerte Facts:

- » Österreich hat die sechsthöchsten Ausgaben für Familienleistungen in der EU (2,6 % des BIP).
- » Die außerfamiliäre Betreuungsquote unter Dreijähriger lag in Österreich in der Periode 2019/20 bei etwa 30,1 % und damit (weiterhin) unter dem Barcelona-Ziel von 33 %.
- » 71 % der Unterstützung von Familien wird in Form von Geldleistungen ausgeschüttet, nur 29 % als Sachleistung.

Ausblick

Die Senkung des Dienstgeberbeitrags zum FLAF bis Anfang 2018 erhöht den Anteil der Steuerfinanzierung der Familienleistungen aufgrund der Ausfallhaftung des Bundes. Das birgt – besonders angesichts knapper werdender Ressourcen der öffentlichen Hand – eine Gefahr: Es könnte zum Anlass genommen werden, den Ausbau von Sachleistungen hinauszuzögern, etwa in der Kinderbetreuung.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Die Leistungen für Familien gehören in Österreich zu den weltweit höchsten und werden zu zwei Drittel aus den Einnahmen des FLAF finanziert. Diese bestehen zum allergrößten Teil aus Beiträgen der Lohnsumme Unselbstständiger. Darüber hinaus gehende Unterstützungen für Familien werden aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Die Senkung der FLAF-Beiträge, bei gleichzeitiger Ausweitung familienpolitischer Leistungen (Familienbonus Plus), haben zu stärkeren Finanzierung über die allgemeinen Steuermittel geführt.

6. Unfallversicherung¹⁴

Im Rahmen der gesetzlichen Unfallversicherung finanziert werden u. a.:

- » Unfallheilbehandlung
- » Rehabilitation
- » Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- » Vorsorge für Erste Hilfe
- » Unfallrenten
- » Schutz bei der Ausbildung von SchülerInnen und Studierenden

Zu den zentralen Aufgaben der Unfallversicherung zählen die **Verhütung und Behandlung von sowie die Rehabilitation bei Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen**. Der mit Abstand wichtigste Träger der Unfallversicherung ist die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA). Sie entbindet die ArbeitgeberInnen von der UnternehmerInnenhaftpflicht. Dadurch werden ArbeitgeberInnen vom Kostenrisiko im Fall von Arbeitsunfällen befreit.

Finanzierung

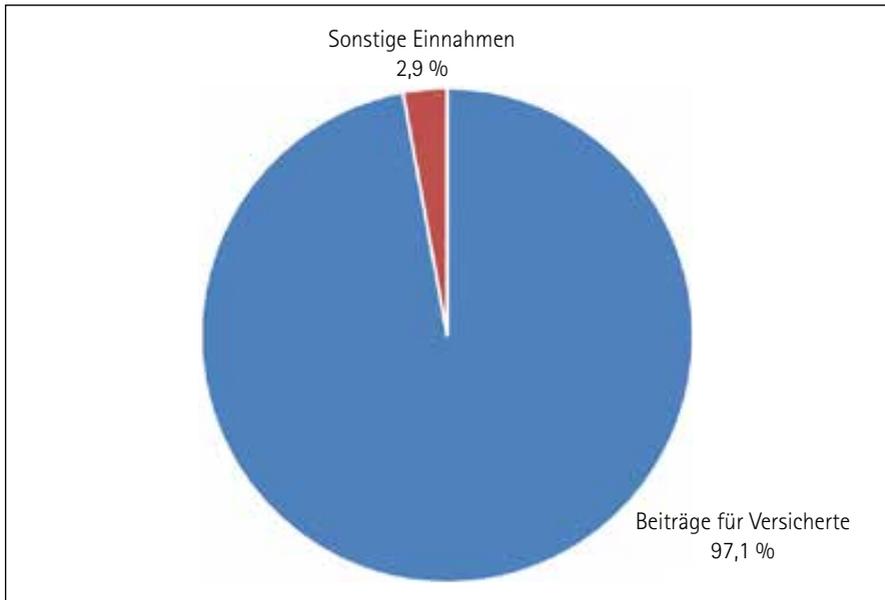
Da sie Unfallversicherung die ArbeitgeberInnen vom Risiko befreit, die Kosten für Arbeitsunfälle zu tragen, finanzieren sie sie praktisch allein (2019: 97,1 %),

über einen **Sozialversicherungsbeitrag** in der Höhe von 1,2 Prozent der Bruttoverdienste.

Dazu kommen vergleichsweise geringe Einnahmen, hauptsächlich aus **Ersätzen für Leistungsaufwendungen und Vermögenserträgen** (2,9 %, siehe Abbildung 15).

Zusätzlich zur AUVA sind die Sozialversicherungsanstalt der Selbstständigen (SVS) und die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB) Träger der Unfallversicherung von Beschäftigten in Österreich.

Abbildung 15: Finanzierung der AUVA 2019



Quelle: Dachverband der Sozialversicherungsträger, AK Wien

4 Finanzierung des Sozialstaats

Die Einnahmen der AUVA sind seit 1995, gemessen an der wirtschaftlichen Entwicklung, rückläufig. Die Einnahmen aus Versichertenbeiträgen haben sich zwar aufgrund von Beschäftigungs- und Lohnsteigerungen nominell mehr als verdoppelt, von ca. 0,72 Mrd. Euro auf 1,47 Mrd. Euro. Gemessen an der Wirtschaftsleistung sind sie aber von 0,43 Prozent des BIP auf 0,37 Prozent gesunken. Wesentlicher Grund für diese Entwicklung sind die Beitragssenkungen der letzten Jahre. Im Vergleich zu 2018 gingen die Einnahmen der AUVA 2019 um 55 Mio. Euro zurück und sanken damit real um fast 7 Prozent.

Die Entwicklung der sonstigen Einnahmen spielt bei der Finanzierung der AUVA nur eine geringe Rolle.

Tabelle 8: Finanzierung der AUVA im Zeitverlauf, in Mrd. €

	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Beiträge für Versicherte	0,72	0,90	1,00	1,18	1,31	1,43
Sonstige Einnahmen	0,03	0,04	0,06	0,06	0,05	0,04
Insgesamt	0,75	0,94	1,07	1,24	1,37	1,47
in % des BIP	0,43 %	0,44 %	0,42 %	0,42 %	0,40 %	0,37 %

Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, AK Wien – Thomas Mayer

Wissenswertes Facts:

- » 6,57 Millionen Menschen in Österreich (74 %) sind unfallversichert, inklusive SchülerInnen, Studierende und Kinder im verpflichtenden letzten Kindergartenjahr.
- » 2019 wurden etwa 80.000 Versehrten- und 13.000 Hinterbliebenenrenten in der Unfallversicherung ausbezahlt.
- » Neben Arbeitsunfällen werden auch Berufskrankheiten, wie berufsbedingte Schwerhörigkeit durch Lärm, Hauterkrankungen oder Erkrankungen von Lunge, Kehlkopf oder Rippenfell, von der Unfallversicherung abgedeckt.

Ausblick

Nachdem der Beitrag der ArbeitgeberInnen zur AUVA bereits im Jahr 2015 von 1,4 Prozent auf 1,3 Prozent gesenkt wurde, erfolgte 2019 eine weitere Senkung auf 1,2 Prozent. In den kommenden Jahren wird von der AUVA eine weitere Senkung auf 0,8 Prozent der Bruttoverdienste gefordert. Das entspricht Einsparungen in der Höhe von 500 Mio. Euro, rund ein Drittel des derzeitigen Budgets. Gleichzeitig macht der gesamte Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand nur etwas mehr als 100 Mio. Euro aus. Enorme Leistungskürzungen sind also unumgänglich, um diese Vorgabe zu erreichen. Ein Teil davon soll durch die Überführung der Leistung in andere Sozialversicherungsträger gedeckt werden. Das bedeutet, dass ArbeitnehmerInnen möglicherweise künftig selbst für einen Teil der medizinischen Versorgung nach Arbeitsunfällen zahlen müssen, durch geringere Leistungen und höhere Beiträge in anderen Bereichen der Sozialversicherung.

Die gesetzliche Unfallversicherung befreit die ArbeitgeberInnen vom Kostenrisiko bei Arbeitsunfällen. Deshalb wird sie praktisch zur Gänze von den ArbeitgeberInnen finanziert. Einsparungen in der Unfallversicherung gehen zulasten von Unfallopfern und ArbeitnehmerInnen, die dann einen Teil der Kosten zu tragen haben werden.

7. Sozialhilfe/Mindestsicherung

Die Sozialhilfe (ehemals Bedarfsorientierte Mindestsicherung, BMS, Mindestsicherung) ist die **Unterstützung für Menschen, die ihr Leben nicht durch Arbeitseinkommen, Versicherungsleistungen, Rücklagen oder durch die Unterstützung naher Angehöriger bestreiten können**. Sie wird oft als das letzte sozial Netz bezeichnet und soll sicherstellen, dass niemand in existenzieller Not lebt. Die Höhe der Leistung unterscheidet sich nach Anzahl und Alter der in Not geratenen Personen in einer Bedarfsgemeinschaft (i.d.R. Familie). Arbeitsfähige Personen haben die Verpflichtung, vermittelte Arbeit anzunehmen.

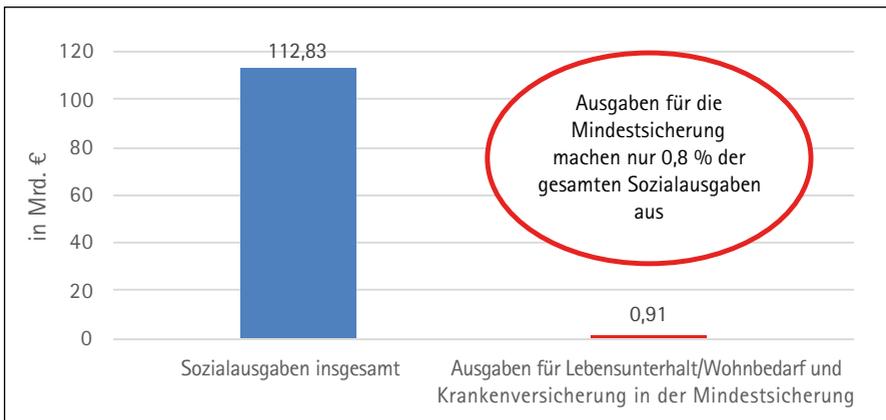
4 Finanzierung des Sozialstaats

Wissenswerte Facts:

- » Das Sozialhilfegrundsatz-Gesetz wurde 2019 von der Bundesregierung als Nachfolgeregelung der Mindestsicherung beschlossen. Es bringt teilweise erhebliche Verschlechterungen für Betroffene. Aufgrund der geteilten Zuständigkeit liegt die Umsetzung bei den Bundesländern.
- » 3 von 5 BezieherInnen stehen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung (Kinder, Jugendliche, PensionistInnen, Arbeitsunfähige, pflegende Angehörige).
- » 212.000 Personen bezogen 2019 im Schnitt jeden Tag Mindestsicherung,
- » 72 % davon als Aufstockung zu einem niedrigen Einkommen oder einer niedrigen Sozialleistung.
- » Im Durchschnitt wurde eine Bedarfsgemeinschaft 2019 mit 668 Euro unterstützt.

Ausgabenentwicklung

Abbildung 16: Sozialausgaben und Mindestsicherungskosten im Vergleich 2019



Quelle: Statistik Austria, AK Wien – Norman Wagner

Je mehr Menschen auf eine Leistung aus dem letzten sozialen Netz angewiesen sind, desto höher die Ausgaben. 2019 wurden in der Mindestsicherung insge-

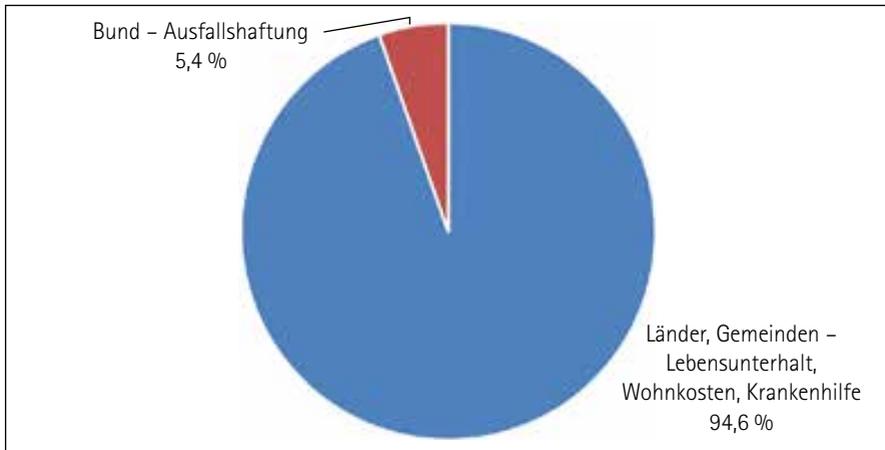
samt 913 Mio. Euro für Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenhilfe ausbezahlt. 3 Prozent weniger als im Jahr davor, da aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktsituation weniger Menschen auf Unterstützung angewiesen waren. Insgesamt machen die Ausgaben in diesem Bereich weniger als 1 Prozent aller österreichischen Sozialausgaben aus (siehe Abbildung 16).

Finanzierung

Da es zur Finanzierung der Mindestsicherung **keine zweckgebundenen Beiträge** gibt, wie z. B. Arbeitslosenversicherungsbeiträge, werden fast alle Ausgaben aus den **allgemeinen Budgets von Ländern und Gemeinden** aufgebracht. Die Gemeinden haben dabei über die Sozialhilfeumlage, je nach Bundesland, einen Beitrag von 35 bis 50 Prozent der Kosten zu tragen, abhängig von ihrer Finanzkraft beziehungsweise EinwohnerInnenzahl.¹⁵

Der **Bund trägt** lediglich die **Zusatzkosten**, die durch die 2010 eingeführte Einbeziehung in die Krankenversicherung entstehen (Ausfallshaftung). Im Jahr 2018 waren das 54 Mio. Euro (5,4 % der Gesamtausgaben, siehe Abbildung 17).

Abbildung 17: Finanzierung der Mindestsicherung (Sozialhilfe)



Quelle: Statistik Austria, https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2019-vorhaben-wfa-353.html#finanzielle_auswirkungen, Werte für 2018

4 Finanzierung des Sozialstaats

Ausblick

Die Einführung der Sozialhilfe im Frühjahr 2019 war bereits von viel berechtigter Kritik begleitet. Nun hat die Covid-Krise mit ihrem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Armutsgefährdung gezeigt, wie wichtig ein gutes letztes soziales Netz ist, um den Betroffenen zu helfen. Deshalb ist eine deutliche Verbesserung der Sozialhilfe notwendig, inklusive des Zurücknehmens der erfolgten Verschlechterungen und das Einführen höherer Kinderrichtsätze.

Die Sozialhilfe ist die Nachfolgeregelung der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Je mehr Menschen eine existenzsichernde Beschäftigung haben, desto weniger wird die Sozialhilfe benötigt. Länder und Gemeinden tragen 95 Prozent der Kosten. Nur ein verschwindend kleiner Teil der Sozialausgaben fließt in Österreich in das letzte soziale Netz.

Die Langzeitfolgen großer Krisen für den Sozialstaat

Schwere Systemkrisen, wie die Covid-19-Krise, rücken den Sozialstaat in den Mittelpunkt gesellschaftlichen Denkens und politischen Handelns. In der Covid-Krise erlebt der Sozialstaat eine Sternstunde. Unser **umfangreiches Gesundheitssystem** versorgt Kranke und rettet das Leben vieler, die ohne intensivmedizinische Betreuung sterben würden. Das Instrument der **Kurzarbeit** erhält Beschäftigung in Situationen, in denen Unternehmen dies alleine nicht schaffen. Die Leistungen der **Arbeitslosenversicherung** unterstützen viele Menschen, deren Arbeitsplätze nicht durch Kurzarbeit gerettet wurden. Familien, die durch die Pandemie zumindest einen Teil ihres Einkommens verloren haben, erhalten Unterstützungen aus Härtefallfonds. Dort, wo es trotz dieser Leistungen zu existenzbedrohenden Situationen kommt, lindern Sozialhilfe und Mindestsicherung die schlimmste Not.

In Extremsituationen, wie in einer Pandemie, gibt der Staat weit mehr Geld aus als er einnimmt. Genau das ist auch sein Zweck. Ein Staat, der in einer solchen Lage die Ausgaben kürzt, um den Einnahmefall zu kompensieren, verschlimmert die Not der Betroffenen und verschärft die soziale und wirtschaftliche Krise.

Ist eine solche Extremsituation wieder unter Kontrolle, muss sich der Staat nicht nur mit ihren sozialen, sondern auch den finanziellen Folgen befassen. Er kann dabei im Grunde zwischen drei Ansätzen wählen, beziehungsweise einer Kombination davon:

- » **Öffentliche Ausgaben einsparen**, z. B. indem Sozialleistungen gekürzt werden
- » **Neue Einnahmequellen erschließen**, z. B. indem Vermögen besteuert wird
- » **Öffentliche Investitionen verstärken**, um das Wirtschaftswachstum (wieder) zu beschleunigen und dadurch zusätzliche Einnahmen zu generieren bzw. Sozialausgaben durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu reduzieren

Schwere Wirtschaftskrisen sind immer eine Herausforderung für den Sozialstaat. Obwohl seine Leistungen **schlimme soziale Verwerfungen verhindern**, Einkommen sichern oder Leben retten, kommt nach jeder Krise früher oder später der Ruf nach Ausgabenkürzungen. Gemeint sind damit meist Kürzungen von Sozialleistungen. Sozialleistungen, die unsere Gesellschaft gerade erst vor den schlimmsten Folgen einer Krise bewahrt haben.

Alternative Wege der Sozialstaatsfinanzierung

Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben, wie der sozialen Sicherheit, ist nicht ohne die dazugehörigen **gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen** zu denken. In der Zeit des Wiederaufbaus der Gesellschaft nach dem zweiten Weltkrieg waren die meisten Vermögenswerte zerstört. Es war zu dieser Zeit logisch und sinnvoll, Arbeit zu besteuern, deren Volumen ständig wuchs.

4 Finanzierung des Sozialstaats

Ein Dreivierteljahrhundert später hat sich die Situation grundlegend verändert. Mittlerweile sind Vermögen von schier unfassbarem Ausmaß (wieder-)entstanden und haben ein Volumen erreicht, das es logisch beinahe zwingend macht, sie zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen. Der Ökonom Thomas Piketty sagte einmal, dass es keine Frage von Gerechtigkeit sei, Vermögen für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben heranzuziehen, sondern **eine Frage ökonomischer Vernunft**.

Daher zählen vermögensbezogene Abgaben zu den wichtigsten Alternativen zum derzeitigen System der Finanzierung des Sozialsystems. Einige davon werden hier vorgestellt:

Wertschöpfungsabgabe

Vor dem Hintergrund des langfristig sinkenden Anteils der Löhne und Gehälter an der Wirtschaftsleistung (Lohnquote), sollen Gewinne einen höheren Beitrag leisten. Die Wertschöpfungsabgabe soll eine faire Aufteilung zwischen personalintensiven und kapitalintensiven Branchen ermöglichen sowie eine Umstellung der Besteuerung von Personalkosten auf zusätzliche Komponenten, z. B. Gewinn, Fremdkapitalzinsen, Mieten und Pachten oder Investitionen in Maschinen (daher auch: „Maschinensteuer“).

Trotz der bestechenden Logik dieser Argumentation bestehen Bedenken dagegen, reale Investitionen zu besteuern, während immer größere Teile der Gewinne auf die Kapitalmärkte verschoben und so der Wertschöpfungskette entzogen werden. Denn das zentrale Problem unseres Wirtschaftssystems ist mittlerweile nicht die Verlagerung der Produktion auf kapitalintensive Methoden, sondern die Befuerung der Finanzmärkte mit Kapital, das eigentlich in den Wirtschaftskreislauf fließen sollte.

Ein internationales Beispiel für eine Wertschöpfungsabgabe ist die Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in Italien.

Vermögensbesteuerung

Die Besteuerung von großen Vermögen kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, künftig die Finanzierung des Sozialsystems zu sichern. Sowohl vom Einnahmepotenzial wie auch im Sinn einer Verteilungswirkung von den Reichen hin zu jenen Menschen, die in der finanziell schwächsten Position in der Gesellschaft sind. Die Debatte wird dabei oft sehr emotional geführt und von persönlichen Betroffenheiten bestimmt. Dazu zählt die Furcht vieler Menschen davor, selbst für geringe Vermögenswerte Abgaben zahlen zu müssen – etwa für einen Kleingarten oder eine Eigentumswohnung, die als Hauptwohnsitz dient.

Moderne Modelle der Besteuerung von Vermögen beinhalten deshalb großzügige Freibeträge, die die Besteuerung auf die reichsten Bevölkerungsgruppen konzentrieren. Auch mit solchen Ausnahmen ist das Einnahmepotenzial von Vermögenssteuern enorm.

Eine weitere Möglichkeit, Vermögen zu besteuern, sind Steuern auf den Vermögenszuwachs, die Vermögensübertragung oder Vermögenseinkommen. Österreich verfügt über eine Besteuerung von Vermögenszuwächsen bei Wertpapieren und Immobilien. Hingegen wurde die Erbschafts- und Schenkungssteuer 2007 abgeschafft. Erbschaftssteuern bestehen in vielen EU-Ländern. Auch hier kann ein Freibetrag kleine und mittlere Erbschaften von der Besteuerung ausnehmen. Das Aufkommen von Erbschaftssteuern kann für die Finanzierung der Pflege zweckgebunden werden.

Eine in Österreich angewandte Form der Besteuerung von Vermögenseinkommen ist die Kapitalertragssteuer (KESt). Sie wird auf Zinsen aus Sparbüchern und Girokonten (25 %) und auf andere Einkünfte aus Kapitalvermögen (27,5 %) eingehoben, unabhängig von der finanziellen Gesamtsituation der Besteuereten.

Contribution Sociale Généralisée

Die „Contribution Sociale Généralisée“, übersetzt „allgemeine Sozialabgabe“, ist eine seit 1991 existierende Abgabe in Frankreich, die einen Teil der lohnbezogenen Abgaben ersetzt hat. Es handelt sich dabei nicht um eine Sozialversicherungsabgabe, sondern um eine Form der Besteuerung aller Einkommensarten,

4 Finanzierung des Sozialstaats

jedoch in unterschiedlicher Höhe. So werden Einkommen aus Vermögenswerten (etwas) höher besteuert als jene aus selbstständiger oder unselbstständiger Arbeit. Ein Vorzug der Contribution Sociale Généralisée ist, dass durch sie verstärkt kapitalintensive Einkommensarten für die Finanzierung der sozialen Sicherheit herangezogen werden. Somit hilft sie, die Abgaben auf Arbeitseinkommen zu reduzieren.

Eine gute und nachhaltige Finanzierung des Sozialstaats – aber wie?

Der Sozialstaat stellt eine der großen gesellschaftlichen Errungenschaften der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dar. Sein Bestehen und seine Weiterentwicklung sind auch im 21. Jahrhundert wichtig, um soziale Sicherheit und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten. Deshalb müssen wir auch seine Finanzierung sichern. Ein solide finanzierter Sozialstaat ist von zentraler Bedeutung für die Art und Weise, wie wir zusammenleben und für unseren Wohlstand. Deshalb ist es wichtig, sich über die Grundlagen im Klaren zu sein.

» **Das Volumen**

Knapp zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben fließen in Österreich in die soziale Sicherheit und damit weit mehr als in alle anderen Bereiche zusammen. Dementsprechend ist bei der Finanzierung darauf zu achten, dass die Quellen entsprechend ergiebig sind.

» **Die Verteilungswirkung**

Umverteilung zu den finanziell Schwächeren in der Gesellschaft gehört zu den zentralen Zielen eines Sozialstaats. Daher ist es notwendig sicherzustellen, dass die Verteilungswirkung der Einnahmen dieses Ziel unterstützt, oder ihm zumindest nicht entgegensteht. Eine Finanzierung über Verbrauchssteuern wird die progressive Wirkung umverteilender Sozialausgaben verringern, da sie Menschen mit geringeren Einkommen benachteiligt.

» **Die Nachhaltigkeit**

Die Finanzierungsquellen der sozialen Sicherheit müssen so gestaltet sein, dass sie langfristig erhalten bleiben. So sind beispielsweise Einnahmen aus der Versteigerung von 5G-Lizenzen für den Staat kurzfristig eine willkommene Einnahmenquelle, für die kontinuierliche Finanzierung öffentlicher Leistungen aufgrund ihrer Einmaligkeit jedoch ungeeignet.

» **Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt**

Solange wesentliche Teile der sozialen Sicherheit über den Arbeitsmarkt und damit über die Löhne finanziert wird, sind die dortigen Entwicklungen von großer Bedeutung. Neben den Beiträgen zur Sozialversicherung ist auch die Lohnsteuer für die Finanzierung von großer Bedeutung.

Auch die Entwicklung neuer Arbeitsformen (z. B. Crowdwork, Arbeit auf Abruf, Voucher based work) und die Verbreitung von neuer (Schein-) Selbstständigkeit haben Auswirkungen auf den Sozialstaat und seine Finanzierung. Diese Beschäftigungsformen sind oft mit niedrigem Einkommen und geringer sozialer Absicherung verbunden. Dadurch entgehen dem Sozialsystem einerseits Einnahmen bei gleichzeitig langfristig höheren Ausgaben für Menschen in prekären Lebenssituationen, die von ihrem Einkommen nicht leben können. Ein solide finanzierter Sozialstaat braucht gute Arbeit und gute Löhne.

» **Die rechtliche Situation**

Bei der Finanzierung sind auch rechtliche Grenzen zu berücksichtigen. So ist es verfassungsrechtlich nicht möglich, die Höchstbeitragsgrundlage in der Arbeitslosen-, Pensions-, oder Krankenversicherung aufzuheben und so die Beiträge der Beschäftigten zu erhöhen, ohne gleichzeitig die entsprechenden Ansprüche zu erhöhen. Aufseiten der Beiträge der ArbeitgeberInnen wäre das wiederum sehr wohl möglich.

5 Forderungen von AK und ÖGB zur Finanzierung des Sozialstaats

Gewerkschaften und Arbeiterkammern sind Garanten eines starken Sozialstaats, der die ArbeitnehmerInnen und ihre Familien gegen viele Risiken des Lebens absichert, sozialen Ausgleich schafft und für mehr Chancengerechtigkeit sorgt.

Darüber hinaus treten sie ein:

- » Für ein klares **Bekenntnis** der EntscheidungsträgerInnen in Österreich zu einem starken und aktiven Sozialstaat.
- » Für **Investitionen** in den Sozialstaat, damit er uns auch in Zukunft bestmöglich unterstützen kann. Z. B. in den Bereichen soziale Infrastruktur, Bildung, Gesundheit oder Pflege.
- » Für einen **handlungsfähigen** Sozialstaat, der einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen Ungleichheit leistet.
- » **Gegen Ausgabenkürzungen**, denn sie gefährden die Leistungsfähigkeit des Sozialstaats. Damit sie aufrechterhalten werden kann, braucht es eine ausreichende Finanzierungsbasis.
- » Für eine **gerechtere Sozialstaatsfinanzierung**. Auch reiche Privatpersonen und große Konzerne sollen einen gerechteren Beitrag zur Finanzierung leisten. Erbschafts- und Vermögenssteuern, eine effektive Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -vermeidung sowie die Einbeziehung von wertschöpfungsbasierten Elementen in die steuerliche Bemessungsgrundlage der Unternehmen können dazu einen Beitrag leisten.
- » Für die Anerkennung des **Werts eines gut ausgebauten Sozialstaats** für die Leistungskraft der Wirtschaft.
- » Für eine **faire Verteilung der „Krisenkosten“**, ohne Kürzungen im Sozialsystem.

SKRIPTEN ÜBERSICHT



PRAKTISCHE GEWERKSCHAFTSARBEIT

PGA-1	Sitzungen, die bewegen
PGA-2	Die Betriebsratswahl
PGA-4	Die Zentralbetriebsratswahl
PGA-8	Gender Mainstreaming im Betrieb
PGA-9	Betriebsversammlungen aktiv gestalten
PGA-10	Projektmanagement
PGA-13	Unsere Anliegen im Betrieb durchsetzen
PGA-14	Mobilisierung und Mitgliedergewinnung
PGA-15	Der Betriebsratsfonds

Die einzelnen Skripten werden laufend aktualisiert.

WIRTSCHAFT, RECHT, MITBESTIMMUNG

WRM-1	Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
WRM-2	Mitwirkung im Aufsichtsrat
WRM-3	Bilanz- und Gewinn- und Verlustrechnung
WRM-4	Bilanzanalyse
WRM-5	Konzerne wirtschaftlich betrachtet
WRM-6	Mitbestimmung im Konzern und auf EU-Ebene
WRM-7	Umstrukturierungen: Ausgliederungen, Fusionen, Outsourcing & Co
WRM-8	Investition und Finanzierung
WRM-10	Kostenrechnung
WRM-11	Risikomanagement und Controlling
WRM-12	Konzernabschluss und IFRS
WRM-13	Psychologie im Aufsichtsrat
WRM-14	Wirtschaftskriminalität

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

OEA-1	Damit wir uns verstehen
OEA-2	Auf den Punkt gebracht
OEA-3	Social-Media und Social-Web

ARBEIT UND UMWELT

AUW-2	Arbeiten und Wirtschaften in der Klimakrise
AUW-3	Hitze und UV-Strahlung am Brennpunkt Arbeitsplatz

Die VÖGB-Skripten online lesen oder als Gewerkschaftsmitglied gratis bestellen:
www.voegb.at/skripten

Literatur

ARBEITERKAMMER WIEN: Sozialleistungen.at, <https://www.sozialleistungen.at/>.

ARBEITERKAMMER WIEN (2021): Sozialleistungen im Überblick 2021. Lexikon der Ansprüche und Leistungen. ÖGB-Verlag, Wien.

ARBEITSMARKTSERVICE ÖSTERREICH (2020): Arbeitsmarktlage 2019, https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_JB-2019.pdf.

ARBEITSMARKTSERVICE ÖSTERREICH: Geschäftsberichte 1995–2019.

ARBEIT&WIRTSCHAFT, Geht's dem Sozialstaat gut, geht's allen gut – Emmerich Tálos im Interview. 4.2.2021, <https://www.arbeit-wirtschaft.at/interview-sozialstaat-talos/>.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT UND KONSUMENTENSCHUTZ (2018): Sozialstaat Österreich. Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT UND KONSUMENTENSCHUTZ (2020): Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2019, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=757>.

BUNDESMINISTERIUM FÜR KUNST, KULTUR, ÖFFENTLICHEN DIENST UND SPORT: Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung in der Krankenversicherung. Wirkungsmonitoring, https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2019-vorhaben-wfa-353.html#finanzielle_auswirkungen.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2015): Budgetbericht des Bundes 2016.

DACHVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNG (2020): Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2019.

DACHVERBAND DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALVERSICHERUNG: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1995–2019.

FÖDERMAYR, BARBARA; HAIS, ANGELIKA; IVANSITS, HELMUT; PRINZINGER, STEPHANIE (2020): Gesundheitsrecht. Eine systematische Darstellung der österreichischen Rechtslage. ÖGB Verlag, Wien.

KDZ ZENTRUM FÜR VERWALTUNGSFORSCHUNG (2018): Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen: Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, <https://www.kdz.eu/de/content/!%C3%A4nder-gemeinde-transferverflechtungen-status-und-reformoptionen-der-transferbeziehungen>.

OECD (2017): OECD database. Health expenditure and financing, Online-Datenbank. Paris: OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>, abgerufen am 03.02 2021.

ÖSTERREICHISCHES PARLAMENT: Entwicklung des Frauenanteils im Nationalrat, (https://www.parlament.gv.at/SERV/STAT/PERSSTAT/FRAUENANTEIL/entwicklung_frauenanteil_NR.shtml).

PRATSCHER, KURT (2020), Mindestsicherung der Bundesländer im Jahr 2019, in: Statistik Austria, Statistische Nachrichten, 11/2020, S 1-14.

RECHNUNGSHOF ÖSTERREICH: Bundesrechnungsabschlüsse 2013 bis 2017.

ROCHA-AKIS SILVIA, BIERBAUMER-POLLY JÜRGEN, EINSIEDL MARTINA, GUGER ALOIS, KLIEN MICHAEL, LEONI THOMAS, LUTZ HEDWIG, MAYRHUBER CHRISTINE (2016): Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

STATISTIK AUSTRIA: Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS). http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/index.html.

ULRIKE FAMIRA-MÜHLBERGER, MATTHIAS FIRGO, OLIVER FRITZ, GERHARD STREICHER (2017): Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Zum Autor

MMag. Norman Wagner

Geb. 1977, ist Ökonom, Sozialstaatsexperte für die Arbeiterkammer Wien und Lektor an der FH Campus Wien, Studiengang „Soziale Arbeit“. Zu seinen Kernkompetenzen zählen die Themen Verteilung, neue Arbeitsformen, Armutsbekämpfung und Sozialstaatsfinanzierung.

Er ist zertifizierter Erwachsenenbildner und unterrichtet seit Jahren an der Sozialakademie und der BetriebsrätInnenakademie der Arbeiterkammer Wien, beim VÖGB und in den ÖBB-Lehrwerkstätten, im Fach politische Bildung.

2010 arbeitete er als Gastforscher am European Trade Union Institute (ETUI) zum Thema Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Finanzierung der sozialen Sicherung in der EU.

Der ehemalige Attac-Aktivist und Gruppenkoordinator für Steuergerechtigkeit arbeitete bis 2018 nebenberuflich als Lektor an der Fachhochschule des BFI Wien im Fach „Interdisziplinäre Analysen der Politikfelder der EU“.

VÖGB/AK-SKRIPTEN

Die Skripten sind eine Alternative und Ergänzung zum VÖGB/AK-Bildungsangebot und werden von ExpertInnen verfasst, didaktisch aufbereitet und laufend aktualisiert.

UNSERE SKRIPTEN UMFASSEN FOLGENDE THEMEN:

- › Arbeitsrecht
- › Sozialrecht
- › Gewerkschaftskunde
- › Praktische Gewerkschaftsarbeit
- › Internationale Gewerkschaftsbewegung
- › Wirtschaft
- › Wirtschaft – Recht – Mitbestimmung
- › Politik und Zeitgeschehen
- › Soziale Kompetenz
- › Humanisierung – Technologie – Umwelt
- › Öffentlichkeitsarbeit

SIE SIND GEEIGNET FÜR:

- › Seminare
- › ReferentInnen
- › Alle, die an gewerkschaftlichen Themen interessiert sind.



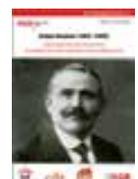
Nähere Infos und
kostenlose Bestellung:
www.voegb.at/skripten
E-Mail: skripten@voegb.at
Adresse:
Johann-Böhm-Platz 1,
1020 Wien
Tel.: 01/534 44-39244

Die Skripten gibt es hier zum Download:



www.voegb.at/skripten

Leseempfehlung:
Reihe Zeitgeschichte und Politik



- ¹ <https://awblog.at/abfertigung-neu-gutes-geschaeft-fuer-vorsorgekassen/>
- ² Ausnahmen bestehen bei geringfügiger Beschäftigung und bei monatlichen Bruttoeinkommen bis max. 2.117 Euro (2021), bei denen ein verringerter Beitrag zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen ist.
- ³ Gleichzeitig besteht für darüber liegende Einkommensanteile kein Anspruch auf Leistungen aus Pensions- oder Krankenversicherung.
- ⁴ Die Erbschafts- und Schenkungssteuer wurde 2007 abgeschafft.
- ⁵ PensionistInnen zahlen Beiträge in der Höhe von 5,1 Prozent der Bruttopensionen in die gesetzliche Krankenversicherung ein.
- ⁶ Der Autor dankt Andreas Buzek und Silvia Hofbauer für ihre Unterstützung.
- ⁷ Die hohe Komplexität hat dazu geführt, dass sich 2017 der Rechnungshof damit beschäftigte (https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_Mittelfluesse_im_Gesundheitswesen_2017_10_1.pdf).
- ⁸ Der Autor dankt Kurt Schalek für seine Unterstützung.
- ⁹ Laut den Berechnungen des WIFO betrug die Kosten der privaten Haushalte 2015 mehr als € 3,6 Mrd. und damit deutlich mehr als jene des größten öffentlichen Kostenträgers, des Bundes (ca. € 2,5 Mrd.).
- ¹⁰ Der Autor dankt Erik Türk für seine Unterstützung.
- ¹¹ Der Autor dankt Sybille Pirklbauer für ihre Unterstützung.
- ¹² Lt. ESSOSS-Kategorisierung.
- ¹³ inkl. Lohnsteuer, veranlagte Einkommenssteuer und Kapitalertragssteuer I auf Dividenden; ohne Kapitalertragssteuer II auf Zinsen.
- ¹⁴ Der Autor dankt Sophia Marcian für ihre Unterstützung.
- ¹⁵ Für Details siehe: Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen: Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, <https://www.kdz.eu/de/content/!%C3%A4nder-gemeinde-transferverflechtungen-status-und-reformoptionen-der-transferbeziehungen>, S 73ff.