

Editorial

Der Sozialstaat als Wirtschaftsfaktor

Die österreichischen Sozialausgaben, die Anfang der neunziger Jahre in Folge von Arbeitslosigkeit und Leistungsausweitungen (Familien, Bundespflegegeld) noch kräftig gestiegen sind, haben sich seit 1995 weitgehend stabilisiert. 1980 machten sie 27,1% des BIP aus und stiegen bis 1994/95 auf 29,7% an, seither gingen sie leicht auf 29,5% zurück. Mit diesen Relationen bewegt sich Österreich etwas über dem EU-Durchschnitt von 28,4% und liegt im europäischen Mittelfeld. Deutlich höhere Sozialquoten weisen die skandinavischen Länder und die Niederlande auf, weit unter dem Durchschnitt liegen die südeuropäischen Staaten und Irland.

Die Höhe der Sozialausgaben ist aber nur ein Indikator für das Ausmaß des Sozialstaates und für seinen Einfluß auf die Wirtschaft. Der Sozialstaat kann als Gesamtkonzept begriffen werden, mittels dessen versucht wird, die Ergebnisse der Marktwirtschaft zu beeinflussen. Diese Interdependenz mit der Ökonomie gerät immer wieder ins Schußfeld der Kritik – der Sozialstaat wird dem Vorwurf ausgesetzt, er verhindere effiziente wirtschaftliche Ergebnisse. Mit dieser Frage will sich das vorliegende Editorial auseinandersetzen.

Das Verhältnis des Sozialstaates zur Ökonomie hat seit jeher theoretisch wie politisch vielfache Facetten gehabt. Um einige Kontrapunkte dieses Jahrhunderts bzw. insbesondere der Nachkriegszeit zu nennen:

- Der *Beveridge*-Report 1942 stellte die umfassende staatliche Verantwortlichkeit für das individuelle Wohlergehen fest.
- *Hayek* lehnte den Sozialstaat als sozialistische Erfindung ("Sozialismus durch die Hintertür") weitgehend ab, da er der natürlichen Ordnung von Gesellschaft und Wirtschaft widerspräche.
- Die *Erhardsche* Soziale Marktwirtschaft vertraute zwar in die Mechanismen des Marktes, legte ihr Augenmerk aber darauf, daß der wirtschaftliche Fortschritt allen Mitgliedern der Gesellschaft zugute käme.
- In den Niederlanden beeinflusste *Tinbergen* das Wirtschaftsmodell dahingehend, daß gerechte Einkommensverteilung, Emanzipation unterprivilegierter Gruppen und Vollbeschäftigung vorrangige wirtschaftspolitische Ziele wurden.
- Noch stärker wurde dieser Einfluß in Skandinavien wirksam, wo sich spätestens seit den sechziger Jahren die Überzeugung durchsetzte, daß als Gegengewicht zu strukturellem Wandel (und seit Mitte der siebziger Jahre nur mehr moderatem Wirtschaftswachstum) ein umfassendes Sozialsystem etabliert

werden müßte mit den Zielen der Vollbeschäftigung, der maximalen Erwerbsbeteiligung und des Ausbaus von Sozial-, Gesundheits- und Bildungsleistungen.

- Anfang der achtziger Jahre setzte sich wiederum die Angebotsorientierung der Ökonomie durch, allen voran *Thatcherismus* und *Reaganomics*, die das Sozial- und Steuersystem so reformieren wollten, daß "Arbeit, Sparen und Investieren gefördert" würden; im Klartext hieß das eine Umverteilung von unten nach oben, eine dramatische Kürzung der gewerkschaftlichen Machtbefugnisse und eine Reduktion der Sozialausgaben.
- Aus pragmatischen Gründen bedeuteten die Konsolidierungsbemühungen im Zuge der Maastrichtverträge eine weitere Einschränkung des Sozialstaates.
- Ideologisch werden die Kürzungspolitiken durch Neoliberalismus und Globalisierungsszenarien bestärkt, die den nationalen Sozialstaat als hinfällig ansehen.

Was sind dabei nun die gängigen ökonomischen Pro- und Contra-Argumente?

Gegen den Sozialstaat und die Sozialpolitik wird vorgebracht,

- daß die Sozialpolitik nicht konform mit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung sei, insbesondere, was das Prinzip der Marktpreissteuerung betrifft;
- daß sie die Inflation erhöhten;
- daß die Sozialpolitik eine Verletzung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit darstelle; volkswirtschaftlich würde sie zu suboptimalen Allokationen, zu einer Erhöhung der natürlichen Arbeitslosenquote und zu geringem Sparen führen; einzelwirtschaftlich schwäche sie die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund steigender Arbeitskosten und hohen Abgabenlasten und mindere die individuelle Selbständigkeit;
- daß der Sozialstaat die Abwanderung in die Schattenwirtschaft erhöhe;
- daß der Sozialstaat als "Spielball politischer Interessen" kein Finanzierungsgleichgewicht finden könne und damit die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährde;
- daß der Sozialstaat schließlich den Interessen der zu schützenden Personengruppen im Endeffekt zuwiderliefe (über Arbeitslosigkeits- und Armutsfallen und dadurch eine Erhöhung der "natürlichen Arbeitslosenquote") und daher kontraproduktiv sei.

Diese verschiedenen Inkompatibilitätstheseen wurden seit Mitte der siebziger Jahre immer lauter, wurden aber gleichzeitig immer wieder widerlegt. Empirisch wie theoretisch läßt sich leicht zeigen, daß die Vorteile des Sozialstaates überwiegen. Wesentlich ist, daß der Sozialstaat einen Beitrag zur Stabilisierung von Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung leistet. Diese Stabilisierungsfunktion hat mehrere Ausprägungen und Auswirkungen:

- Viele Instrumente der Sozialpolitik wirken als automatische Konjunkturstabilisatoren.
- Die sozialpolitische Institutionalisierung des Arbeitsmarktes und die damit verbundene Gleichstellung der Arbeitnehmerschaft stärken den Zusammenhalt der demokratischen Gesellschaft.
- Funktionierende überbetriebliche Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen haben positive Wirkungen auf Produktivität und sozialen Frieden.
- Startchancenausgleich und die Möglichkeiten der beruflichen Höherqualifikation stärken die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Arbeitslose werden über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Markt gehalten, und der Sozialstaat sichert ein physisch leistungsfähiges Arbeitspotential, das eine gewisse Mindestarbeitsproduktivität gewährleistet.
- Erst auf der Grundlage der gesellschaftlichen Absicherung werden für die Mehrzahl der "Normalbürger" Entfaltungs-, Bildungs-, Mobilitäts-, Anpassungs- und Wagnisbereitschaft ermöglicht.
- Aus diesen Gründen gibt es langfristig eine positive Korrelation zwischen Sozialquote und Wirtschaftswachstum, wobei es wichtig ist, langfristig konsistente Politiklinien zu verfolgen.

Wenn es so unbestreitbare Vorteile des Sozialstaates gibt, wieso wird er dann immer wieder angefeindet? In diesem Zusammenhang muß man sich zunächst die Aufgaben des Sozialstaates vergegenwärtigen: Die Aufgabe des Sozialstaates in bezug auf die Volkswirtschaft besteht darin, das Volkseinkommen zu verteilen bzw. umzuverteilen (um Mindesteinkommen zu garantieren, um soziale Risiken abzusichern und um Chancengleichheit zu ermöglichen). Dies betrifft nicht nur die Sekundärverteilung, sondern bereits die Primärverteilung wird durch die Existenz des Sozialstaates massiv beeinflußt – Ausbildung, Infrastruktur, Lohnpolitik usw. sind Bereiche, über die der Sozialstaat bereits auf Höhe und Streuung der Markteinkommen einwirkt.

Solange es ein hohes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gab, verteilte der Sozialstaat einfach einen Teil der Zuwächse der Wirtschaft. Damit waren alle Gewinner. Heute sieht die Situation aber anders aus. Umverteilung bedeutet die Nutzensteigerung einer Bevölkerungsgruppe zu Lasten einer anderen. Hinzu kommt die Tatsache, daß soziale Dienstleistungen ein niedrigeres Produktivitätswachstum haben und damit der *Baumolschen* Kostenkrankheit ausgesetzt sind: Die Kosten der Dienstleistungen des Sozialstaates machen bei allgemein steigenden Löhnen einen immer größeren Anteil der öffentlichen Ausgaben aus. Damit wird ein Wert wie Solidarität plötzlich mehr als ein Lippenbekenntnis, der Sozialstaat wird aber auch angreifbarer und leichter einem eigennützigen Lobbyismus ausgesetzt.

Nun ist die Frage, ob aus ökonomischer Sicht Solidarität überhaupt die adäquate Rechtfertigung des Sozialstaates ist. Sollte es nicht vielmehr um Maßnahmen der Inklusion gehen, indem Integration, Selbstorganisation und Weiterbildung gefördert werden? Derartige Instrumente haben ökonomischen Nutzen für die einzelnen Mitglieder der Bevölkerung – es wird über „*upgrading*“ der Anschluß an die Mittelschicht ermöglicht. Es geht aus ökonomischer Sicht daher weniger um die Betonung der Moralität als Unterstützungsfaktor des Sozialstaates als um die Instrumentalität: Sozialleistungen müssen als effektive Instrumente zur Erzeugung von sozio-ökonomischer Sicherheit und Wohlfahrt angesehen werden und der dafür notwendige Mitteleinsatz muß als adäquat eingeschätzt werden. Das soll nicht bedeuten, daß ein gesellschaftlicher Konsens über allgemeine Moralitäten nicht notwendig sei – gerade die Sparpakete haben gezeigt, daß auch trotz individueller Nutzeneinbußen der Sozialstaat nicht seine Legitimität verliert, wenn ein hinreichender Konsens über seine solidarisierende und ausgleichende Rolle besteht. Aus ökonomischer Sicht kann aber, wie oben gezeigt, eine Anzahl legitimierender Aspekte des Sozialstaates gefunden werden, die keine moralische Begründung haben.

Welche Rolle soll nun der Sozialstaat im Lichte der neuen wirtschaftlichen Anforderungen einnehmen? Was sind die wichtigsten ökonomischen Prinzipien, damit der Sozialstaat zum Wirtschaftsfaktor wird?

Neoliberale würden eine „regressive“ Modernisierung (Butterwegge, Christoph, Sozialstaat und Globalisierung, in: Zeitschrift f. Sozialreform (1998)) des Wohlfahrtsstaates begrüßen: Das Gut „soziale Sicherheit“ würde privat hergestellt, das Gut „Gerechtigkeit“ bliebe in staatlichen Händen, wenngleich auf niedrigerem Niveau. Jedenfalls müßte die optimale Wirtschaftsleistung Vorrang vor hoher sozialer Absicherung haben. Dieser Vorstellung liegt der Trugschluß zugrunde, daß die Konkurrenzfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes für das 21. Jahrhundert steigen könnte, wenn die sozialen Fortschritte des 19. und 20. Jahrhunderts rückgängig gemacht würden. Tatsächlich wären aber verstärkte Segregationen und destabilisierende Polarisierungen, sowohl zwischen Nationalstaaten als auch innerhalb der nationalstaatlichen Gesellschaften, die Folge.

Der neoliberalen Sichtweise gegenüber steht die These, ein Abbau des Sozialstaates wäre nicht nur sozial, sondern auch ökonomisch äußerst verantwortungslos. Die obengenannten Vorteile des Sozialstaates haben auch heute noch ihre Gültigkeit. Eckpfeiler eines modernen, wettbewerbskompatiblen Sozialstaates müßten dabei sein:

- Das erste soziale Netz muß nach wie vor vorrangig auf der Erwerbstätigkeit aufbauen, damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme und zur Arbeitskontinuität ausreichend gegeben sind.
- Im zweiten sozialen Netz wird es hingegen zu einer (noch) stärkeren Universalisierung kommen müssen. Krankheit und Invalidität bedürfen neben erwerbsabhängiger Absicherungen auch universeller Leistungen, ebenso sollte es Mindestniveaus in Arbeitslosen- und Pensionsversicherung geben.
- Sozialhilfeleistungen müssen auf individuelle Problemlagen abstellen, dürfen aber nicht in ihrer prinzipiellen Ausgestaltung regional differieren (Bedürfnislagen ändern sich nicht von Bundesland zu Bundesland).
- Eigenständigen Absicherungen sind vor abgeleiteten Absicherungen der Vorzug zu geben – das entspricht den heutigen familiären Verständnissen wesentlich besser.
- Damit zusammenhängend ist es notwendig, die Erwerbsquoten zu steigern, vor allem die der Frauen.
- Dafür wird es aber einer Umverteilung der Erwerbsarbeit bedürfen. Es ist ein instabiler Zustand, wenn atypische Arbeitszeitformen für Frauen in Form von Teilzeitarbeit auftreten, bei Männern aber in Form von Überstunden und Mehrarbeit.
- Und schließlich wird abseits von innerstaatlichen Sozialreformen die internationale Koordination zunehmen müssen. Gerade im Sozialbereich ist die Gefahr von ruinösem Wettbewerb groß. EU-weite Harmonisierung bestimmter sozialer Grundlinien könnte hier sehr hilfreich sein.

Vorrangig muß aber mit einem Mißverständnis aufgeräumt werden: Nicht der Sozialstaat ist es, der hohe soziale Kosten verursacht, sondern die Massenarbeitslosigkeit. Die skandinavischen Beispiele der siebziger Jahre zeigen deutlich, daß Sozialausgaben solange kein Problem darstellen, solange es Vollbeschäftigung gibt. Die erwerbstätige Bevölkerung ist, unabhängig ob der Sozialstaat nun beitrags- oder steuerfinanziert ist, wichtigster Financier des Sozialstaates, und auch die automatischen Stabilisatoren können nur dann wirklich ausgleichend wirken, solange die Arbeitslosigkeit noch kein dauerhaft hohes Niveau erreicht hat. Gelingt es nicht, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, ist der Sozialstaat auf Dauer wirklich gefährdet. Tatsache ist, daß nicht der Sozialstaat selbst an der Arbeitslosigkeit schuld ist – weder gefährdet noch hemmt der Sozialstaat die wirtschaftliche Standortentwicklung eines Staates, vielmehr wirkt er unterstützend und stabilisierend und ist in der Lage, hohe Arbeitsproduktivitäten zu erzeugen und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes nachhaltig zu fördern.