

## Sozial ist kein Mascherl

**Anderen Staaten ist Österreich in Sachen soziales Handeln noch weit voraus, doch auch bei uns knabbern neoliberale Gedankenspiele am System.**

Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter – der Sozialstaat steht uns bei. Gleichzeitig muss er die beste Ausgangssituation für die jüngere Generation sicherstellen.

Wie die Maßnahmen des Sozialstaats in Österreich wirken, zeigt u. a. die positive Verteilungswirkung: Haushalte im unteren Einkommensdrittel können ihren Anteil an den Gesamteinkommen von 12,5 auf 20 Prozent steigern.

Diese soziale Funktion wird bei der zunehmenden Ungleichheit der Markteinkommen immer wichtiger.

Der Sozialstaat wirkt für alle BürgerInnen: „Pensionssystem und Arbeitslosenversicherungssystem können immer noch als Vorbild dienen, weil sie breiter angelegt sind als in anderen Ländern und mehr Menschen daran teilhaben können“, erklärt Emmerich Tálos, emeritierter Professor für Politikwissenschaft.

Neoliberale Diskurse sind der Gegenentwurf. Bei diesem Ansatz stehen Marktaktivitäten im Vordergrund, nur im Notfall soll es monetäre Transfers geben – der Bedarf wird genauestens nachgeprüft. Ziel ist es, Menschen eigenverantwortlich handeln zu lassen. „Poor services for poor people“, der Staat möchte nicht zu großzügig sein.

Auch in Österreich werden neoliberale Ansätze diskutiert. Tálos: „In der Pensionsversicherung gibt es neoliberale Vorstellungen, dass die individuelle Vorsorge mehr Gewicht bekommt.“

Deutschland ist hier ein schlechtes Beispiel: Dort hat die **Riester-Reform** das gesetzliche System der Lebensstandardsicherung abgelöst. Ein hoher Teil der Verantwortung für die Alterssicherung wurde den Betriebs- und Privatpensionen überantwortet. Mit drastischen Auswirkungen: Durchschnittliche Pensionen langjähriger Versicherter fallen in Österreich bei Männern um gut 70 Prozent höher aus, bei Frauen ist die Pension gar mehr als doppelt so hoch.



# Was der Sozialstaat alles kann

*Beinahe überall in Europa wird Sozialpolitik betrieben, selten ist sie so effektiv wie in Österreich. Vorbild bleibt das nordische Modell, wo es Rechtsansprüche auf bestimmte Sozialleistungen gibt und mehr Professionalisierung.*

Text: Christian Resei und Sophia Fielhauer-Resei | Fotos: Michael Mazohl

**E**in Sozialstaat sollte gegen Armut kämpfen, Chancengleichheit im Bildungssystem ermöglichen und eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung bieten. So weit der Anspruch. Doch wie sieht es in der Realität aus? Die deutsche Bertelsmann Stiftung beurteilt regelmäßig das Niveau sozialer Inklusion in den (noch) 28 EU-Ländern. Im aktuellen „Index Soziale Gerechtigkeit“ schafft es Österreich auf Platz 6 – damit zählt es zu den sozial gerechtesten Ländern in Europa. Der Sozialbericht 2015/2016 des Sozialministeriums führt an, dass rund 30 Prozent der jährlichen wirtschaftlichen Wertschöpfung (Bruttoinlandsprodukt) für soziale und gesundheitsbezogene Leistungen aufgewendet wurden. Mit dieser sogenannten Sozialquote liegt Österreich im oberen Drittel der EU-Länder und gehört zu den am besten entwickelten Sozialstaaten. Dennoch gilt es, einige Herausforderungen zu bewältigen und Lücken zu schließen, um dieses Top-Niveau beibehalten zu können.

## Wem der Sozialstaat nutzt

Wie gut der Sozialstaat wirkt, lässt sich unter anderem daran ablesen, ob er in der Lage ist, die sozial Schwächsten zu unterstützen. Allerdings ist dies in jenem

Wohlfahrtsstaatssystem, in das sich Österreich einreicht, lediglich die Minimalanforderung, ein weiteres Thema ist die Umverteilung. „Die Einkommensunterschiede am Arbeitsplatz sind in den letzten Jahren weiter angestiegen“, weiß Christine Mayrhuber, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO). „Der Sozialstaat setzt sich die Aufgabe, diese Ungleichheit zu mindern. Er wird in der Ökonomie über Verteilungsgerechtigkeit und über ein umfassendes Leistungsangebot etwa bei der Betreuung, Bildung, Gesundheit etc. definiert.“ Mayrhuber ist eine der AutorInnen der WIFO-Studie „Umverteilung durch den Staat in Österreich“, erschienen im Mai 2016. Dabei zeigte sich: Bei den monetären Transfers profitiert das unterste Drittel am meisten – und zwar mit etwa 60 Prozent. Mit 25 Prozent gewinnt das mittlere Drittel und mit knapp 16 Prozent das oberste Drittel. Damit wird allerdings nur ein Aspekt des Sozialstaats berücksichtigt. Ein mindestens ebenso wichtiger Aspekt sind die sogenannten realen Transfers, zu denen etwa Kindergarten oder Leistungen des Gesundheitssystems zählen. Werden diese in die Betrachtung miteinbezogen, so zeigt sich ein anderes Bild: 37 Prozent fließen ins untere Drittel, 34 Prozent ins mittlere und 29 Prozent in das obere

Drittel. Kurz gesagt: Sozialstaatlichkeit kommt beinahe allen in gleichem Maße zugute.

Im Bericht wurde auch untersucht, wie sehr der Sozialstaat für einen Ausgleich sorgt – und er leistet in Österreich sehr viel. „Wenn man sich die Markteinkommen anschaut, so haben die reichsten 10 Prozent ein 32-mal so hohes Einkommen wie die ärmsten 10 Prozent“, erklärt Marc Pointecker, der die Abteilung „Sozialpolitische Grundlagenarbeit“ im Sozialministerium leitet. „Nach Eingreifen des Staates, etwa durch Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Pensionen, liegt das Verhältnis nur mehr bei 1:6.“ Zwar sei die Einkommensungleichheit in Österreich hoch, doch im europäischen Vergleich stehe Österreich noch relativ gut da. Gravierend und auffällig hingegen sei der Unterschied bei den Vermögen. Österreich ist hier in einer problematischen Spitzenposition: Der Europäischen Zentralbank (EZB) zufolge findet sich die höchste Vermögenskonzentration innerhalb der EU ausgerechnet in Österreich. Damit besitzt das reichste Prozent in Österreich etwa ein Drittel des Vermögens. Umgekehrt betrachtet, verhält sich die Schiefelage wie folgt: Gemeinsam verfügen die unteren 80 Prozent über so viel Besitz wie das reichste Prozent. „Das hängt wahrscheinlich auch mit der geringen Vermögenssteuer zusammen“, vermutet Pointecker. Die Folge: Nicht nur die Finanzierung des Sozialstaats basiert in erster Linie auf Arbeitseinkommen.

### S soll nicht nur fürs Sparen stehen

„Sozialschutz in schwierigen Lebenslagen, Stabilisierungsfunktion in Krisenzeiten und Sozialinvestitionen: Das sind die drei Aufgaben, die jeder Sozialstaat erfüllen muss“, erklärt Adi Buxbaum die drei wichtigen „S“ im Sozialstaat. Der Volkswirt ist in der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien tätig. Sozialschutz gewährleistet vor allem Hilfe im Krankheitsfall und Alter, bei Arbeitslosigkeit und Invalidität oder unterstützt bei der Gründung einer Familie. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten stabilisiert der Sozialstaat mittels Konjunktur- und Arbeitsmarktpaketen, kürzt keine Leistungen, um den privaten Konsum auf-

rechtzuerhalten, und investiert zur Erleichterung des Wiederaufschwungs. In Kindergärten und Schulen stecken die sogenannten Sozialinvestitionen, um nur zwei Beispiele zu nennen.

### Soziale Effekte wirken nachhaltig

„Oft werden nur die Kosten der Sozialpolitik betrachtet, doch das ist eine sehr einseitige Sicht der Dinge“, hält Buxbaum fest. „Die sozialen Effekte sind zwar oft ökonomisch schwer zu bewerten, aber sie sind augenscheinlich.“ Zu behaupten, es werde z. B. in die Kinderbetreuung investiert, und das habe keinen Nutzen für die Wirtschaft, sei falsch. Buxbaum hat mit AK-KollegInnen den Nutzen von Investitionen in verschiedene soziale Dienstleistungen berechnet – „eine Kosten-Nutzen-Rechnung, die bisher nicht im Diskurs vorhanden war“, wie der Experte betont. Das Ergebnis: Aufwendungen für die Kinderbetreuung rentieren sich schon nach vier Jahren, und zwar unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung. Warum das so ist, ist leicht erklärt: Mütter bzw. Eltern können ihr Arbeitsstundenvolumen erhöhen oder den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt früher wagen. Zudem werden in den Betreuungseinrichtungen Arbeitsplätze geschaffen. Alles in allem also erhält der Staat Mehreinnahmen, die unter anderem in die Finanzierung dieser Investitionen fließen können.

Diese Kosten-Nutzen-Darstellung habe ebenso geholfen, die Investitionen auch bei angespannten Budgets zu rechtfertigen und die Folgen der Wirtschaftskrise zu bewältigen, so Buxbaum: „In der Krise haben die meisten Länder nur gespart. Österreich hat beides gemacht: gespart und Offensivmaßnahmen gesetzt. Die Kinderbetreuung und Ganztagschulen wurden ausgebaut, zusätzlich wurde in den Pflegefonds investiert. Dadurch sind wir besser als andere durch die Krise gekommen.“

Marc Pointecker vom Sozialministerium gibt zu bedenken, welche langfristigen Gewinn Investitionen in die Kinderbetreuung bringen: „Die Gesellschaft profitiert von Maßnahmen des Sozialstaats. Untersuchungen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind in der Schule Probleme bekommt, deutlich hö-

her ist, wenn es nicht in den Kindergarten gegangen ist. Je länger Kinder den Kindergarten besuchen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie gute SchülerInnen werden.“ Fazit: „Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung ist etwas, das stark vorbeugend wirkt.“ Denn immer noch wird Bildung in Österreich vererbt. Und gerade bei bildungsfernen Schichten – insbesondere bei MigrantInnen – wirkt der Kindergarten am stärksten. Hier in Betreuung zu investieren hat also einen enormen Effekt.

### Kosten in Konkurrenz

Allerdings rechnet sich nicht jede sinnvolle Investition unmittelbar. Dazu kommt der Irrglaube, dass Nicht-Handeln günstiger wäre. Mit reinen Kostenargumenten werden etwa die Rehabilitationsmaßnahmen für 55-jährige, gesundheitlich eingeschränkte Arbeitslose verhindert oder die Etablierung eines zweiten oder dritten Arbeitsmarkts infrage gestellt. Dies ist ein äußerst problematischer Zugang, denn wenn die Bedürfnisse dieser Menschen ignoriert werden, würde das auf Dauer gesehen nicht nur die Betroffenen, sondern auch die Gesellschaft viel härter treffen. „Langfristig sind die Kosten des Nicht-Handelns teurer“, mahnt AK-Experte Buxbaum.

Dazu kommt, dass Kosten für den Sozialschutz (etwa das Arbeitslosengeld) und Sozialinvestitionen (etwa Qualifizierungsmaßnahmen) zu schnell und zu leichtfertig gegeneinander ausgespielt werden. „Dabei können sich diese Maßnahmen nur komplementär ergänzen“, merkt Buxbaum an. Denn abseits der Wirtschaftlichkeit sind auch sozialer Friede oder die Planbarkeit des Lebens hohe Werte, die eine Gesellschaft auszeichnen.

Im österreichischen Wohlfahrtsstaat ist der Sozialstaat dem Arbeitsmarkt nachgeordnet. Dies bringt weitere Herausforderungen mit sich. „Wenn sich das Erwerbsleben grundlegend wandelt, dann kann auch der Sozialstaat seine ursprüngliche Funktion nicht mehr erfüllen“, weiß Christine Mayrhuber vom WIFO. Dies zeigt sich am deutlichsten am Beispiel der Pensionen. Derzeit gilt: Wer 45 Versicherungsjahre hat, bekommt 80 Prozent des durchschnittli-



**Staatliche Intervention:** Soziale Effekte sind ökonomisch schwer zu bewerten, doch sie sind sichtbar. Unabhängig von der Wirtschaftsentwicklung rentieren sich u. a. Aufwendungen für die Kinderbetreuung. Denn Eltern können ihr Arbeitsstundenvolumen erhöhen oder den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt früher wagen. Zudem werden durch die Betreuungseinrichtungen neue Arbeitsplätze geschaffen.

**Staatliche Zurückhaltung:** Neoliberale Ansätze verlagern das Risiko immer stärker in das Private. Der Markt wird es schon richten, egal, ob es um Pensionsvorsorge oder Arbeitslosigkeit geht. BürgerInnen sollen wenig Arbeitslosengeld erhalten, damit sie rascher in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Ob sie dort überhaupt noch Chancen haben, spielt in neoliberalen Plänen kaum eine Rolle.

chen Lebenseinkommens. Deshalb ist der Pensionsanspruch nach einer „normalen Arbeitskarriere“ in Österreich noch immer relativ hoch – etwa im Vergleich zu Deutschland –, und zwar obwohl die Reformen vor etwa zehn Jahren die Pensionen de facto gekürzt haben. Anders aber ist die Situation von Menschen, die eine atypische Arbeitskarriere hinter sich haben. Finden sich nämlich einige Teilzeitjahre in diesen 45 Versicherungsjahren, kann das zu Problemen beim Pensionseinkommen führen. Ebenso sind viele Erwerbskarrieren der Jüngeren oft mit Erwerbsunterbrechungen verbunden – entweder, weil jemand seinen Arbeitsplatz verliert, für die Weiterbildung eine Auszeit nimmt oder wegen der Kinder zu Hause bleibt.

#### Unsoziales 4.0

Auch die Zahl der (oft unfreiwilligen) Selbstständigen wächst weiter. Die Ursachen sind allerdings nicht im Sozialversicherungssystem zu finden, sondern in gesellschaftlichen Veränderungen. „In den vergangenen Jahren gab es einen Wandel, etwa das Überhandnehmen von kurzfristigen Praktika, Crowdworking oder Clickworking – prekäre, zum Teil scheinselfständige Beschäftigungsverhältnisse“, erklärt Marc Pointecker. Bei der sogenannten Arbeit 4.0 werden Rechte, die anderswo schon längst erkämpft wurden, infrage gestellt. „Wir müssen schauen, wie die Menschen besser abgesichert werden können. Ein Beispiel, das in die richtige Richtung zeigt, ist etwa die erfolgte Einbeziehung der freien DienstnehmerInnen in die Sozialversicherung.“ Es ist eine Herausforderung, die sich nicht nur Österreich stellt, sondern vielmehr der gesamten EU.

Eine andere Herausforderung für den österreichischen Wohlfahrtsstaat sind neoliberale Diskurse. In diesem

Ansatz stehen Marktaktivitäten im Vordergrund, nur im Notfall soll es monetäre Transfers geben, wobei sehr genau geprüft werden soll, ob die Betroffenen auch wirklich einen Bedarf danach haben. Ziel ist es, die Menschen eigenverantwortlich handeln zu lassen. Was dabei aber völlig übersehen wird, ist, ob die Rahmenbedingungen auch tatsächlich ein entsprechendes Handeln ermöglichen. „Poor services for poor people“, fasst Adi Buxbaum die Folge zusammen: „Es kommt häufig zu Bedarfsprüfungen, denn der Staat möchte ja nicht zu großzügig sein. Der Markt wird es schon richten, und bloß nicht zu sehr helfen, denn sonst gäbe es Fehlanreize.“ Eine Argumentationslinie lautet entsprechend: Menschen sollten wenig Arbeitslosengeld erhalten, damit sie rascher in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Ob sie auf dem entsprechenden Arbeitsmarkt überhaupt eine Chance haben, einen Job zu finden – etwa weil die Arbeitslosigkeit hoch ist –, spielt in diesem Zugang keine Rolle.

Insbesondere in Großbritannien und Irland hat sich dieser Zugang etabliert. Zumindest in der politischen Diskussion hat er auch in Österreich seine Spuren hinterlassen. „Wenn die OECD eine Publikation vorstellt und erwähnt, dass Österreich einen hohen Anteil an Sozialausgaben bei den Staatsausgaben hat, wird es in unserem Diskurs negativ gesehen“, weiß Christine Mayrhuber. „Dabei kann es durchaus positiv und nicht als Belastung gesehen werden, wenn dem Staat die soziale Absicherung etwas wert ist.“ Auch der Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Wirtschaftsstandort wird meist negativ dargestellt. „Bis jetzt wird das immer als Konkurrenzverhältnis gesehen. Doch wir sehen, dass es massiv komplementär ist“, berichtigt Adi Buxbaum. „Es braucht den Dreischritt: eine hohe

Abgabenquote, die eine hohe Staatsaktivität ermöglicht und eine hohe Produktivität bewirkt. Etwa durch Bildungsinvestitionen, Aufwendungen in die öffentliche Infrastruktur oder durch Technologieförderung.“

#### Viel Motivation, wenig Möglichkeiten

Auf der anderen Seite reicht der soziale Wille allein nur wenig. „In Österreich gibt es den Trend, starke soziale Anreize zu setzen, ohne die reale Grundlage des Arbeitsmarkts mitzugestalten“, kritisiert WIFO-Expertin Mayrhuber. „Man setzt auf finanzielle Motivation, ohne zu schauen, ob die reale Situation gegeben ist, dass diese Anreize überhaupt wahrgenommen werden können. Ist denn der Arbeitsmarkt für Ältere vorhanden?“

In anderen Ländern würden Firmen in die Pensionsreform eingebunden. Es werde überlegt, was verändert werden kann, damit die Menschen länger im

POOR  
FOR  
POOR

# SERVICES

# PEOPLE



Betrieb bleiben. Dabei sind die Unternehmen auch viel stärker verpflichtet, sich um erkrankte, ältere MitarbeiterInnen zu kümmern als hierzulande. Marc Pointecker: „In Österreich müssen die Arbeitgeber ihre Sozialabgaben zahlen und damit ist alles erledigt. Wenn jemand aufgrund der Arbeitsbedingungen schwer krank oder invalide wird, dann kostet das dem Unternehmen keinen Cent.“ Der Experte im Sozialministerium kennt Staaten, wo die Arbeitgeber zur Rechenschaft gezogen werden und arbeitsbedingte Invalidität auch den Unternehmen verrechnet wird.

### Frauen haben es immer noch schwer

Bei der geschlechtsspezifischen Ungleichheit in der Entlohnung endet der Sozialstaat. Die öffentliche Hand kann nicht direkt eingreifen, sondern etwa nur Betreuungseinrichtungen anbieten, damit Frauen (theoretisch) bessere Chancen am

Arbeitsmarkt haben. Doch der Arbeitsmarkt ist angespannt, der Arbeitsdruck nimmt stetig zu, Männer fürchten auch deshalb die Väterkarenz. Zu wenig hat sich dahingehend in den letzten Jahrzehnten verändert. Gewachsene Strukturen und Wertehaltungen machen eine Veränderung obendrein schwierig. In Dänemark stoßen Eltern, die ihr Kind nicht spätestens mit einem Jahr in den Kindergarten geben, auf großes Unverständnis. „Es erweckt den Eindruck, dass sie nicht das Beste für ihr Kind wollen“, erzählt Pointecker. Anders ergeht es Eltern in Österreich: „Den Begriff Rabenmutter gibt es eigentlich nur im deutschen Sprachraum. Bei uns wird man eher schief angesehen, wenn die Kinder recht früh in den Kindergarten gehen.“

Trotz all dieser Herausforderungen fällt das Urteil über den österreichischen Sozialstaat positiv aus. Beinahe überall in Europa wird Sozialpolitik betrieben, selten ist sie so effektiv wie in Öster-

reich. Die initiierten Maßnahmen halfen durch die Krise und garantierten einen erheblichen sozialen Ausgleich innerhalb der Bevölkerung. Vorbild bleibt aber das nordische Modell, wo es Rechtsansprüche auf bestimmte Sozialleistungen gibt und mehr Professionalisierung u. a. in der Altenbetreuung herrscht. Adi Buxbaum: „In Österreich werden viele gesellschaftspolitisch relevante Fragen über die Familie beantwortet. Von Frauen wird oft noch erwartet, dass sie bei den Kindern und bei den zu pflegenden Angehörigen bleiben. Da ist noch Luft nach oben. Mittelfristig und langfristig sollten wir uns am nordischen Modell orientieren.“

---

Schreiben Sie Ihre Meinung an die AutorInnen  
[resei@gmx.de](mailto:resei@gmx.de)  
oder die Redaktion  
[aw@oegb.at](mailto:aw@oegb.at)