

wko analyse

EINE PUBLIKATION DER STABSABTEILUNG WIRTSCHAFTSPOLITIK

Zukunft des Wohlfahrtsstaates

Wohlfahrtsstaaten unterliegen einer ganzen Reihe exogener und endogener Herausforderungen. Ein Anlass, sich mit den wesentlichen Entwicklungen und möglichen Lösungskonzepten zu beschäftigen.

Die Kontextbedingungen der sozialstaatlichen Sicherung verändern sich aufgrund tiefgreifender Entwicklungen: Wirtschaftskrise, geringe Wachstumsraten, Globalisierung, (sozio-)demographischer und technologischer Wandel oder Migration stellen wesentliche Herausforderungen dar. Seit geraumer Zeit existiert ein Missverhältnis zwischen den Ansprüchen an Sozialsysteme und der Bereitschaft, diese generöse Wohlfahrtsstaatlichkeit durch Leistung und Eigeninitiative auch mitzutragen. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, wesentliche Herausforderungen und Entwicklungen zu erkennen und mögliche Reformvorschläge zu diskutieren, um somit tragfähige Zukunftskonzepte abzuleiten sowie die Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Systeme zu gewährleisten.

Arbeitsmärkte – vorbeugen oder korrigieren?

Während sich Europa von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise erholt, haben die Verwerfungen am Arbeitsmarkt verdeutlicht, dass die wirtschaftlichen und sozialen Chancen maßgeblich vom Zugang zum Arbeitsmarkt abhängen. Der Arbeitsmarkt, wie der Sozialstaat selbst, stehen vor einer ganzen Reihe an Herausforderungen wie beispielsweise neuer Technologien, Globalisierung, Alterung und Migration. Neben der fiskalischen Nachhaltigkeit der Staatshaushalte wird insbesondere die **soziale Teilhabe** in der Gesellschaft vom Arbeitsmarktzugang bestimmt. Um die Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats und die Funktionstüchtigkeit der Arbeitsmärkte zu erhalten, ist es daher notwendig, eine Balance zwischen vorbeugenden und korrigierenden Maßnahmen zu finden. Eine korrigierende Politik bedient sich beispielsweise der Umverteilung und sozialen Absicherung. Allerdings laufen überbordende Korrekturen Gefahr, zu defensiv auf aufkommende Probleme zu reagieren und dabei in einer Negativspirale zunehmender Sozialausgaben, steigender Steuerbelastung und lahmendem Wachstum zu enden. Dieser schlussendlich noch größere Korrekturbedarf geht auf Kosten zukünftiger Generationen.

Die wirtschaftspolitischen Blätter 1/2018

widmen sich dem aktuellen wie kontroversen Thema „Zukunft des Wohlfahrtsstaates“. Darin erfahren Sie mehr über **Arbeitsmarktrefor-**
men und soziale Inklusion, wirtschaftspolitische Aspekte eines bedingungslosen Grundeinkommens, Diskrepanzen zwischen wahrgenommener und tatsächlicher Ungleichheit, Neoliberalismus-Kritik, alternativer Maßzahlen und Messmethoden der Alterung, die Bedeutung der Forschungsprämie und ihr Beitrag zur Zukunftsfähigkeit sowie die Herausforderungen verbunden mit dem demographischen Wandel.

Anreize zur Selbsthilfe: Um Ungleichheit und Armut möglichst schon im Vorhinein zu verhindern, sollte der Staat mehr vorbeugend handeln. Je generöser die soziale Absicherung und der Beschäftigungsschutz sind, desto geringer werden tendenziell die Anstrengungen, vorsorglich in die eigene Jobsicherheit zu investieren bzw. nach einem Jobverlust wieder intensiv nach Arbeit zu suchen, und desto höher sind tendenziell die Arbeitslosenraten. Dadurch wird leistungsfeindliche Umverteilung im Nachhinein weniger notwendig (Vgl. Andersen-Keuschnigg).

Wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenrobustheit: Eine zentrale Aufgabe des Wohlfahrtsstaates ist es, Einkommensrisiken zu glätten. An erster Stelle sind es jedoch die Unternehmen, die die Risiken tragen und die Arbeitnehmer "versichern", indem sie trotz stark schwankender Erlöse gleichmäßige Löhne zahlen und die Beschäftigung aufrechterhalten. **Maßnahmen zur Stärkung des Unternehmenssektors**, beispielsweise durch F&E-Förderung und flexibler Arbeitszeitregelungen, sind vorbeugende Investitionen in die Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaats (Vgl. Andersen & Keuschnigg, Ecker).

Mut zu Reformen, um Systeme zu erhalten: Beispielsweise bedeutet längeres Leben einen längeren Bezug von Leistungen, sodass ohne Korrektur ein finanzielles Ungleichgewicht im Pensionssystem wie im Gesundheitswesen droht. Die meisten EU-Staaten zeigen ein großes Nachhaltigkeitsproblem und geringe Reformbereitschaft (Vgl. Andersen & Keuschnigg).

Grundeinkommen als Alternative?

Der digitale Wandel beflügelt auch die Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen. Derzeit werden in der öffentlichen Wahrnehmung Bilder von einer vollautomatisierten Zukunft geprägt, in der menschliche Arbeit von Algorithmen und Robotern ersetzt wird. In solchen Darstellungen rückt die Idee eines Geldes ohne Arbeit in den Vordergrund. Folglich stellt sich die Frage, wie ein bedingungsloses Grundeinkommen in der Praxis aussehen könnte. Untersuchungen zeigen, dass eine Einführung unfinanzierbar und mit einer Reihe an unabsehbaren sowie potentiell ungünstigen wirtschaftlichen Folgen und unklaren Effekten auf das Arbeitsangebot verbunden ist, während sich administrative Einsparungspotentiale identifizieren lassen (Vgl. Christl et al.).



Ein **Umsatzeinbruch um 10%** führt zu einem Rückgang der Löhne von **nur 0.5 bis 0.6 %** und die **Beschäftigung fällt in etwa um 1.2 bis 1.9 %**.

Ein **Grundeinkommen** in der Höhe der **Mindestsicherung** mit **Wohnkostenanteil** entspricht einem **Ausgabenplus von 10 Mrd. €**.

Mediale Berichterstattung zu Ungleichheit & Neoliberalismus-Kritik

Parallel werden in den Medien vermehrt die Schlagworte Ungleichheit und Neoliberalismus aufgegriffen. Allerdings unterscheidet sich die wahrgenommene Ungleichheit von den tatsächlichen Verteilungsstatistiken, sodass eine Analyse des Einflusses der Medienberichterstattung auf die Sorgen der Bevölkerung und die Wahrnehmung der sozialen Gerechtigkeit erforderlich ist (Vgl. Thomas et al.):

1. **Die Verteilungsmaße** blieben im letzten Jahrzehnt weitgehend konstant, in Österreich sank die Ungleichheit sogar.
2. **Medienberichterstattung zu Ungleichheit:** Zwischen 2001 und 2015 verdreifachte sich der Anteil der Berichterstattung zum Thema Ungleichheit.
3. **Einfluss auf die Wahrnehmung:** Berichterstattung zu Ungleichheit erhöht (kurzfristig) die Sorgen um die eigene wirtschaftliche Lage und die Wahrnehmung der sozialen Gerechtigkeit - abgekoppelt von tatsächlichen Entwicklungen.
4. **Verantwortung der Medien in Demokratien:** Da Wahlpräferenzen eher durch subjektive Einschätzungen bestimmt werden, ist das Auseinanderdriften von wahrgenommener und tatsächlicher Entwicklung von besonderer Bedeutung.

Ebenso gilt es, sich mit der gängigen Neoliberalismus-Kritik auseinanderzusetzen, da die zunehmende Dichte und Fülle an regulatorischen Maßnahmen sowie unterschiedlichen Indikatoren für die Staatsgröße eine erhebliche Distanz zu neoliberalen Verhältnissen in Österreich erkennen lassen. Dabei werden nicht nur etwaige Definitionsprobleme und Inhaltsbestimmungen diskutiert, sondern auch die Entwicklungsgeschichte des Neoliberalismus behandelt (Vgl. Zellenberg).

Trotz **konstanter Verteilungsmaße stieg** der Anteil der deutschen Berichterstattung zum Thema Ungleichheit seit 2005 kontinuierlich an.

Zwischen 2001 und 2015 kam es zu einer Zunahme von **200%**.

„Neoliberalismus gibt es in Österreich weder als ernstzunehmende geistige Strömung noch als sozial- und wirtschaftspolitische Praxis.“

Neukonzipierung der Alterung

Eine bedeutende Herausforderung für die wohlfahrtsstaatliche Sicherung ist der demographische Wandel. Gleichwohl ist es erstaunlich, dass die Messung von Alterung auf Prinzipien des frühen 20. Jahrhunderts basiert. Bereits 1916 wurde die Schwelle zum (unproduktiven) Alter von bedeutenden Theoretikern der Sozialversicherung auf 65 Jahre gesetzt. Nur ist ein 65-Jähriger von damals keineswegs mit einem 65-Jährigen von heute vergleichbar. Indes orientieren sich sozialstaatliche Institutionen noch immer an solchen Richtwerten, wobei das effektive Pensionsantrittsalter davon noch immer erheblich abweicht. Die Verschiebungen in der Altersstruktur und die damit verbundenen Herausforderungen für Gesundheits-, Pensions- und Pflegesysteme, aber auch enorme Verbesserungen der Lebenserwartung und des Gesundheitszustands, machen ein Überdenken der derzeitigen Maßzahlen und Messmethoden der Alterung erforderlich (Vgl. Gietel-Basten):

“Age 65 is generally set as the threshold of old age since it is at this period of life that the rates for sickness and death begin to show a marked increase over those of the earlier years” (Isaac Rubinow, 1916).

1. Gängige demographische Kennzahlen sollten überdacht werden, um das wahre Ausmaß der Alterung zu erfassen und Strategien abzuleiten.
2. Komparative Aussagen anhand etablierter Maßzahlen sind nur begrenzt überzeugend (eine 65-jährige Schwedin vs. einer 65-Jährigen aus Sierra Leone).
3. Viele OECD-Pensionssysteme sind - vor diesem Hintergrund – inadäquat.
4. Pensionssysteme sind sehr unterschiedlich von Alterung betroffen.
5. Ein „institutioneller“ Abhängigkeitsquotient gilt für viele Teile der Welt nicht.

40 ist das neue 30:

Eine 30-jährige Französin hatte 1952 dieselbe Lebenserwartung wie eine 40-jährige im Jahr 2005: 44,7 Jahre.

Demographischer Wandel und Altenpflege

Eng mit dem demographischen Wandel verbunden ist das System der Altenpflege, da dieses am wenigsten institutionalisiert ist (Vgl. Daly). Österreich besitzt zwar im europäischen Vergleich eines der entwickeltsten Pflegesysteme, doch auch das heimische System steht vor mannigfaltigen (fiskalischen) Herausforderungen (Vgl. Schuster & Grossmann). Neben einer Untersuchung der Kostenentwicklung und volkswirtschaftlichen Verflechtungen müssen auch die einzelnen Säulen der Altenpflege diskutiert werden. Die 24-Stunden-Betreuung nimmt dabei nicht nur eine bedeutende Rolle ein, sondern wirkt auch kostendämpfend und ermöglicht den Verbleib im eigenen Haushalt (Vgl. Famira-Mühlberger). Um die soziale Nachhaltigkeit zu gewährleisten, sind Initiativen der Wertschätzung (beispielsweise *PflegerInnen mit Herz*) gegenüber Alten und Pflegenden von besonderer Bedeutung (Vgl. Daly).

Pflegekosten für Altersleistungen steigen bis 2060 – je nach Szenario – um 0,7 % bis 2,2 % des BIP.

Migration und Wohlfahrtsstaat

Weiters sollte man sich auch mit dem Spannungsfeld zwischen Wohlfahrtsstaat und Migration auseinandersetzen (Vgl. Reinprecht). Auch wenn eine potentielle Magnetwirkung sich empirisch nur schwer beweisen aber auch nicht widerlegen lässt, lassen sich dabei Risiken und Chancen für den Sozialstaat und die Wirtschaft identifizieren. Während die fiskalischen Herausforderungen der Migration, insbesondere der Fluchtmigration, stark von der Erwerbsintegration abhängig sind, wirkt qualifizierte Migration dem Fachkräftemangel entgegen und kann den Staatshaushalt entlasten (Vgl. Reinprecht, Andersen & Keuschnigg). Außerdem zeigt sich, dass auf wissenschaftlicher Ebene weitere Forschungsanstrengungen nötig sind, um das Zusammenspiel von Wohlfahrtsstaat und Migration besser zu erfassen.

Nähere Informationen und weitere Beiträge zu **Migration und Integration** lassen sich den **wirtschaftspolitischen Blätter** **3/2016** entnehmen.

Soziodemographischer Wandel

Wohlfahrtsstaatliche Arrangements werden auch durch endogene Faktoren wie beispielsweise dem soziodemographischen Wandel beeinflusst. Während sich Österreich in den 1960er Jahren noch stark am männlichen Ernährermodell orientierte, kam es zu einer massiven Zunahme der weiblichen Erwerbstätigkeit. Die Erwerbsquoten beider Geschlechter haben sich mittlerweile beinahe angeglichen, wobei viele Frauen in Teilzeit arbeiten. Allerdings wird diese steuerlich und sozialrechtlich gefördert und der Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten ist weit unter dem EU-Schnitt. Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, fordern österreichische Arbeitgeberverbände seit Langem den Ausbau von Kinderbetreuung. Auch wenn es zu weitgehenden Reformen im familienpolitischen Zielkatalog kam und der Ausbau von Betreuungseinrichtungen in den letzten Jahren forciert wurde, ist Österreich hinsichtlich der Barcelona-Ziele säumig. Insgesamt stoßen Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Österreich im OECD-Vergleich - trotz des Vorherrschens kleinerer und mittlerer Unternehmen und den damit verbundenen hohen Kosten - auf äußerst günstige Rahmenbedingungen auf betrieblicher Ebene (Vgl. Schratzenstaller & Dellinger). Auch in der Zukunft soll die Gleichstellungspolitik weiter vorangetrieben werden. Wichtigste und wirksamste Instrumente dabei sind frühkindliche Erziehung, Tagesbetreuung sowie flexible Arbeitszeitregelungen (Vgl. Andersen & Keuschnigg).

FAZIT Ohne Zweifel unterliegen Wohlfahrtsstaaten vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels einer ganzen Reihe von Herausforderungen. Die vorliegende Ausgabe „Zukunft des Wohlfahrtsstaates“ der Wirtschaftspolitischen Blätter widmet sich diesem hochaktuellen sowie kontroversen Thema. Dabei werden nicht nur wesentliche Risiken und Entwicklungen identifiziert, sondern auch mögliche Zukunftskonzepte und Reformvorschläge diskutiert, um die Leistungsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Systeme zu ermöglichen.

Unter den **Top 5** im OECD-Vergleich:

Über **90 %** der Unternehmen bieten Gleitzeit und/oder Arbeitszeitkonten an.

Platz 2:

Über **80 %** der Unternehmen ermöglichen den Abbau von Überstunden mittels Gleitzeittagen.

Wirtschaftskammer Österreich
Vertretungsbefugtes Organ:
Präsident Dr. Christoph Leitl
Tätigkeitsbereich: Information,
Beratung und Unterstützung der
Mitglieder als gesetzliche Interessen-
vertretung.
Chefredaktion:
Dr. Christoph Schneider,
Druck: Eigenvervielfältigung,
Erscheinungsort Wien
Offenlegung: wko.at/offenlegung
Medieninhaber/Herausgeber:
Wirtschaftskammer Österreich,
Stabsabteilung Wirtschaftspolitik,
Leitung: Dr. Christoph Schneider,
Wiedner Hauptstraße 63, 1045
Wien, wko.at/wp, wp@wko.at
Autor/Ansprechpartner:
Lukas A. Sprenger, MSc,
Lukasandreas.Sprenger@oenb.at,
Tel: 01 40420 7012