## Aktuell

## Explodierende Sozialausgaben, Missbrauch von Sozialleistungen und andere Heucheleien – Die österreichische Sozialpolitik



## Michael Diettrich

studierte Sportwissenschaften, Geschichte und Sozialarbeit. Er arbeitete als Lehrer in Schule und Erwachsenenbildung sowie als Sozialarbeiter in der Jugend-, Sucht- und Wohnungslosenhilfe. Seit sieben Jahren ist er Geschäftsführer der Bregenzer Sozialeinrichtung DOWAS, die Hilfen für Menschen in Existenznöten anbietet. Von daher ist er auch unmittelbar mit den Folgen sozialpolitischer Entscheidungen konfrontiert. Von ihm liegen diverse Fachveröffentlichungen aus den Themenbereichen Körperkultur und soziale Arbeit vor, zuletzt im Buch "Innenleben Vorarlberg" von Rita Bertolini.

Sozialpolitik ist derzeit nicht en vogue in Österreich. Visionen von sozialer Gerechtigkeit und einer gerechten Verteilung von Wohlstand und Chancen werden nur noch von einigen Unbelehrbaren hoch gehalten und mit dem Verweis auf leere Kassen haben die Finanzpolitiker den Sozialpolitikern den Rang abgelaufen. Seit gut zwanzig Jahren dominieren Themen wie Effizienzsteigerung, Kostendämpfung, Privatisierung sozialer Leistungen und mehr Wettbewerb auch sozialpolitische Diskussionen. Es wurde hier etwas "effizienter" gemacht und dort etwas geflickt, ohne dass dies nennenswert zur Lösung der Probleme im Sozial- und Gesundheitswesen beigetragen hätte. Allein die stetig wiederholte Klage über die Unfinanzierbarkeit der Sozialausgaben belegt, dass man den selbst gesteckten Zielen offenbar keinen Schritt näher gekommen ist.

> Verwaltende, statt aktiv gestaltende Sozialpolitik

Mittlerweile zeigen die Folgen der Globalisierung auf dem Arbeitsmarkt Wirkung und verändern unsere Gesellschaft schleichend, aber nachhaltig. Die unwiederbringliche Abwanderung von Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen in Billiglohnländer führen zu massenhaftem Arbeitsplatzverlust bei Menschen mit geringer (Aus-)Bildung und zu Lohndumping bei den Arbeitsplätzen, die im Niedriglohnsektor noch geblieben sind. Im Resultat sprechen eine Million armutsgefährdete ÖsterreicherInnen eine deutliche Sprache. Darunter befinden sich nicht nur 500.000 manifest Arme, sondern auch rund 250.000 Erwerbstätige, die von ihrem Lohn nicht mehr leben können. Dabei sind es nicht einmal die absoluten Zahlen allein, die Anlass zur Sorge geben: Bedenklicher ist die sich weitende Kluft zwischen denen, die noch an der Arbeitswelt teilhaben und dort ihre Existenz sichern können, und denen, für die es auch künftig keine Arbeit mehr geben wird und die aussichtslos auf dem sozialen Abstellgleis gelandet sind. Der kürzlich mit dem Nobelpreis für Ökonomie ausgezeichnete Arbeitsmarktforscher Peter A. Diamond hat dafür klare Worte: Drei Monate Arbeitslosigkeit seien okay, sechs Monate schlimm, ein Jahr sei eine Katastrophe. Mindestens als "Katastrophenschutz" wäre eine vorausschauende und aktiv gestaltende Sozialpolitik dringender denn je.

Die österreichische Politik aber verwaltet diese Katastrophe und es gibt keinen Hinweis darauf, dass sich daran etwas ändert. Die bestehenden sozialen Sicherungsnetze wurden zur Überbrückung vorübergehender individueller Notlagen entwickelt und taugen nicht zur Behebung dauerhafter, strukturbedingter Armut, wie sie uns heute begegnet. Die Überlegungen des ehemaligen Bundessozialministers Buchinger zu einem neuen Mindestsicherungsgesetz waren zumindest ein Ansatzpunkt für eine neue Strategie: Er schlug unter anderem eine finanzielle Basissicherung oberhalb der Armutsgefährdung, eine teilweise Zusammenführung der Arbeits- und Sozialhilfeverwaltung und eine (mit Finanzmitteln ausgestattete) Beschäftigungsförderung von SozialhilfeempfängerInnen vor. In langwierigen Verhandlungen wurde daraus dann das, was wir derzeit von unserer Politik gewohnt sind: Ein schlechtes Gesetz, das von kosmetischen Korrekturen abgesehen möglichst viel beim Alten lässt und in seiner Effektivität nur noch übertroffen wird von der Hacklerregelung, diesem Schildbürgerstreich der österreichischen Sozialpolitik.

> Nicht explodierende, sondern stagnierende Sozialausgaben

Erschreckender als das Gesetz selbst war allerdings die politische Diskussion um die Mindestsicherung, in der bezeichnenderweise Finanz- und andere Politiker, die bis dato nicht durch intime Kenntnis sozialer Probleme aufgefallen waren, die Themenführerschaft übernahmen - allen voran unser Bundesfinanzminister. In dieser Debatte wurde ein abenteuerlicher Zusammenhang zwischen hoher Staatsverschuldung, explodierenden Sozialausgaben und einem massenhaften Missbrauch von Sozialleistungen konstruiert: Statt arbeiten zu gehen, lägen zu viele EmpfängerInnen von Sozialleistungen lieber in einer "sozialen Hängematte" und trieben so die Sozialausgaben in die Höhe. Die explodierenden Sozialkosten seien wiederum ein Hauptgrund für die hohe Staatsverschuldung und müssten zudem von einer immer kleiner werdenden Zahl gesellschaftlicher "LeistungsträgerInnen" geschultert werden. Letztlich sollte gar mit der Mindestsicherung eine Datenbank aller Transferleistungen eingeführt werden (das so genannte "Transferkonto"), um dem Missbrauch auf die Spur zu kommen.

Man muss anerkennen, dass die in dieser Debatte vorgebrachten Halbwahrheiten und Simplifizierungen nachhaltige Wirkung in der öffentlichen Meinung

erzielten: Bis heute gehören vor allem die "explodierenden" Sozialausgaben zum unverrückbaren Allgemeingut der sozialpolitischen Diskussion. Einer näheren Überprüfung halten die konstruierten Behauptungen allerdings kaum stand: Zwar haben sich die Sozialausgaben zwischen 1980 und 2008 von rund 20 Milliarden auf knapp 80 Milliarden Euro vervierfacht. Im gleichen Zeitraum stieg aber auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im gleichen Umfang. Das BIP gilt gemeinhin als Indikator für Wachstum und Wohlstand einer Gesellschaft und wird gerne als Maßstab für alles Mögliche gebraucht. Für die "explodierenden Sozialausgaben" war dieser Maßstab offenbar nicht gewünscht: Die österreichischen Sozialausgaben pendeln nämlich seit gut 30 Jahren zwischen rund 26 % (1980) und fast 30 % (2003) des BIP und müssten damit eher als erstaunlich konstant bezeichnet werden. Selbst der kürzlich berichtete Anstieg im Krisenjahr 2009 auf leicht über 30 % mutet da überraschend gering an und fällt nur insofern aus der Reihe, als die Sozialquote (= Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP) seit dem bisherigen Höchststand im Jahr 2003 rückläufig war. Von einer Explosion der Sozialausgaben kann folglich nicht die Rede sein.

> Unsägliche Debatte um die "soziale Hängematte"

Ähnlich absurd sind die Behauptungen hinsichtlich des Missbrauchs von Sozialleistungen: Niemand wird ernsthaft bestreiten, dass es auch Betrügereien beim Bezug von Sozialleistungen gibt - so wie es Steuerhinterziehung, Schwindel bei wirtschaftlichen Subventionen und Ähnliches gibt. Völlig übertrieben dargestellt werden allerdings die möglichen Auswirkungen auf die Höhe der Sozialausgaben: Bei den wirklich großen Posten der Sozialausgaben (Altersleistungen und Pensionen mit 42 %, Gesundheitsleistungen mit 26 %, Familienbeihilfe mit 10 %) existiert dieses Problem überhaupt nicht, da auf sie unabhängig vom Einkommen ein Rechtsanspruch besteht. Gerade mal 2,4 % aller So-



DOWAS Notschlafstelle

zialleistungen werden bedarfsabhängig an Menschen im erwerbsfähigen Alter ausbezahlt. Nur diese Leistungen könnten durch falsche Angaben erschlichen werden, um sich statt Arbeit ein Leben in der "sozialen Hängematte" zu gönnen. Ganze 0,8 % der Sozialausgaben entfallen gar auf diejenigen, die den Anlass der unsäglichen Debatte um die "soziale Hängematte" bildeten: EmpfängerInnen von Leistungen aus der offenen Sozialhilfe (heute: Mindestsicherung).

Bei allem Verständnis für die Sorge unseres Finanzministers um den Staatshaushalt und sein Bemühen um Korrektheit beim Bezug von Sozialleistungen: Die Leistungen der Sozialhilfe/Mindestsicherung gehören bereits heute zu den bestgeprüften staatlichen Leistungen. Die Aufdeckung von betrügerischem Leistungsbezug dürfte deshalb bestenfalls zu Kosteneinsparungen im Promillebereich der Gesamtsozialausgaben führen. Vielleicht wäre es da effizienter, sich den 250 Millionen Euro zuzuwenden, die die Republik Österreich derzeit jährlich als Strafe für das Überschreiten der Klimavorgaben aus dem Kyoto-Protokoll zahlt? Von diesem Geld könnte immerhin die Hälfte aller BezieherInnen von Mindestsicherung ein Jahr lang in der "sozialen Hängematte" liegen.

## "Geht es der Wirtschaft gut, geht es allen gut"?

Ein Kernproblem der Finanzierung unserer Sozialleistungen trifft allerdings die Behauptung, immer weniger "LeistungsträgerInnen" würden mit den Kosten für Sozialleistungen immer stärker belastet - wenngleich der Begriff "LeistungsträgerIn" ideologisch sehr dehnbar ist. In der Tat erfolgt die Finanzierung der österreichischen Sozialleistungen zu einem erheblichen Teil über Steuern und Abgaben auf Einkünfte aus Erwerbsarbeit. Der Anteil dieser Einkünfte am Volkseinkommen ist allerdings seit Ende der siebziger Jahre nicht nur kontinuierlich gesunken (von 1978 bis 2008 um 11 % auf 67 %), sondern laut OECD im internationalen Vergleich auch besonders stark. Gründe für diesen Rückgang sind einerseits die stete Zunahme der Arbeitslosigkeit, andererseits aber auch der (vor allem in den letzten 10 Jahren) sehr geringe Anstieg der Löhne und die Ausweitung von Arbeitsverhältnissen mit minimaler Entlohnung. Dies bedeutet folglich nichts anderes, als dass die Bemessungsgrundlage für die derzeitige Finanzierung unserer Sozialleistungen kleiner geworden ist. Umgekehrt ist im gleichen Zeitraum allerdings der Anteil der Einkünfte aus Vermögen und Gewinnen am Volkseinkommen gestiegen. Der letzte Sozialbericht der Bundesregierung stellt fest, dass die Erträge aus Vermögen und Unternehmen allein seit 2001 trotz eines beträchtlichen Einbruchs 2009 im Schnitt vier Prozent pro Jahr gewachsen sind – und damit deutlich stärker als die Entgelte aus Erwerbstätigkeit, die es nur auf 3,2 % brachten.

Nun könnte man meinen, dass entsprechend dieser Verschiebungen im Volkseinkommen die Vermögen und Gewinne stärker zur Finanzierung der Sozialhaushalte herangezogen werden müssten. Das Gegenteil ist jedoch in Österreich der Fall: Der Anteil von Steuern auf Erwerbsarbeit an den Gesamtsteuereinahmen ist in den letzten drei Jahrzehnten gestiegen, der auf Unternehmensgewinnen und Vermögen gesunken – trotz genau gegenteiliger Entwicklungen bei den entsprechenden Einkünften.

Dies bedeutet in der Tat, dass die Einkommen aus Erwerbsarbeit auch mit der Finanzierung der Sozialausgaben immer stärker belastet wurden - allerdings nicht als Folge explodierender Sozialausgaben, sondern als Resultat einer ganz bewussten Finanzund Wirtschaftspolitik, die dem weltweiten Mainstream nach dem Zusammenbruch des so genannten "real existierenden Sozialismus" folgte. Sie sah in der umfassenden Deregulierung bzw. Liberalisierung der Märkte die Voraussetzungen für ein Zeitalter unbeschränkten Wachstums und Wohlstandes. Zu dieser Politik gehörte es eben auch, die Abgabenlast auf Vermögen und Gewinne zu reduzieren (in Österreich gar auf das niedrigste Niveau aller OECD-Länder) - getreu dem altbekannten Credo, dass dadurch die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit die Unternehmensgewinne gesteigert würden. Steigende Gewinne wiederum hätten zusätzliche Investitionen und damit auch mehr Arbeitsplätze zur Folge, sodass letztlich die staatlichen Mindereinnahmen mehr als ausgeglichen würden - ganz nach dem Motto: "Geht es der Wirtschaft gut, geht es allen gut." Die Rechnung ist allerdings nicht aufgegangen: Zwar sind die Gewinnquote und die Investitionen tatsächlich gestiegen. Aber die absoluten Zahlen täuschen genauso wie bei den "explodierenden Sozialausgaben": Der Anteil der Gewinne, der wieder reinvestiert wird, sinkt seit 30 Jahren kontinuierlich. Gewachsen sind im gleichen Zeitraum hingegen die Arbeitslosenzahlen und die Vermögen. Allein das Bruttogeldvermögen ist mit 473 Milliarden Euro im Jahr 2009 6,5-mal so hoch wie 1980 - ein Anstieg, der weit über dem des BIP und der Sozialausgaben liegt. An Immobilienbesitz kommt noch einmal das Doppelte hinzu.

Versagen der marktliberalen Wirtschaftsphilosophie

Die Forderung, Gewinne und Vermögen stärker zur Finanzierung von staatlichen Gemeinschaftsausgaben (auch Sozialleistungen) heranzuziehen, hat folglich nichts mit "Neid" zu tun. Das entspräche lediglich ihrem gestiegenen Anteil am Volkseinkommen und Volksvermögen. Es ist eine nicht nur moralisch, sondern auch finanzpolitisch relevante Frage, ob man weiterhin unvorstellbare Summen von Vermögen ungehemmt in den Börsen-Casinos verzocken und weitere Finanz-Crashs produzieren lässt, anstatt sie für das Gemeinwohl abzuschöpfen. Das in Österreich beim Thema Vermögenssteuern gebetsmühlenartig vorgebrachte Argument, von einer solchen Steuer würden vor allem der Mittelstand und die "Häuslebauer" belastet, widerspricht den tatsächlichen Vermögensverhältnissen: 10 % der Bevölkerung besitzen hierzulande rund 54 % des Geldvermögens, beim Immobilienbesitz sind es sogar 61 %. Demgegenüber nennen die unteren 50 % der Bevölkerung lediglich 8 % des Geldvermögens ihr Eigen und 41 % besitzen überhaupt keine Immobilien. Man sollte meinen, da bestünde bei entsprechender Gestaltung einer Vermögenssteuer viel Luft, bis der Mittelstand zusätzlich belastet würde.

Der nur durch massive staatliche Interventionen verhinderte Total-Crash der Weltwirtschaft hat das völlige Versagen der marktliberalen Wirtschaftsphilosophie unwiderlegbar vor Augen geführt. Diese Philosophie ist nicht nur ursächlich verantwortlich für immense Staatsschulden, sondern auch für eine bedenkliche gesellschaftliche Polarisierung. Ein dringend erforderliches Umdenken dürfte sich allerdings nicht allein auf die Ökonomie beschränken. Österreich bräuchte auch in der Sozialpolitik einen ähnlich großen Kraftakt, wie er seinerzeit in der Ära Kreisky schon einmal gelungen ist. Auch die Themen dieser Zeit stehen wieder auf der Tagesordnung: unter anderem gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums und mehr Bildung für alle. Doch nicht nur der Träger des Wirtschaftsnobelpreises Paul Krugman hat da seine Zweifel, wenn er meint: "Die Markt-Radikalen haben sich in allem geirrt - doch sie dominieren die Politik stärker als je zuvor." Auch die österreichische Politik macht derzeit eher den Eindruck, als wolle sie den großen österreichischen Kommunikationswissenschaftler Paul Watzlawick bestätigen: Der beschrieb als einen der sichersten Wege in eine Katastrophe die Strategie des "Mehr desselben" und meinte damit das unbeirrte Festhalten an einer Lösungsstrategie, die schon in der Vergangenheit nicht funktioniert hat. Michael Diettrich

50 Aktuell Kultur Nr. 1/2011