

Lange Entwicklungslinien des Sozialstaates

Herbert Obinger

Zentrum für Sozialpolitik (Universität Bremen)

Center for Welfare State Research (University of Southern Denmark)

Krisen als Knoten- und Wendepunkte des Sozialstaates

- Vier Entwicklungsphasen des Wohlfahrtsstaates
 1. Konsolidierungsphase (1880 – 1914)
 2. Zwischenkriegszeit (1918 – 1930er)
 3. „Goldenes Zeitalter“ (1945 – ca. 1975)
 4. Ab ca. 1980: „Silbernes Zeitalter“ (P. Taylor-Gooby) bzw. Phase „relativer Austerität“ (P. Pierson, A. Hemerijck)
- Frage: Wirtschafts- und Fiskalkrise Beginn einer neuen Ära und welche Konsequenzen resultieren für den Sozialstaat?
- Argument: Rückschau auf sozialpolitische Entwicklung in der vierten Phase

Veränderte Rahmenbedingungen seit den 1970er Jahren

Exogene Veränderungen

- Fortschreitende Handelsliberalisierung, Deregulierung der Finanzmärkte
- Vertiefung der Europäischen Integration
- Zusammenbruch des realen Sozialismus

Veränderte Rahmenbedingungen seit den 1970er Jahren

Endogene Veränderungen

- **Soziale und wirtschaftliche Modernisierung**
- Wirtschaftlicher Strukturwandel (Tertiarisierung)
- Demografischer Wandel (Lebenserwartung, Fertilität)
- Erosion tradierter Geschlechter- und Familienstrukturen
- Ethnische Heterogenisierung westlicher Gesellschaften

- **Politische Transformationen**
- Erosion und Fragmentierung der klassischen Parteiensysteme
- Bedeutungsverlust der Gewerkschaften und der klassischen Sozialstaatsparteien

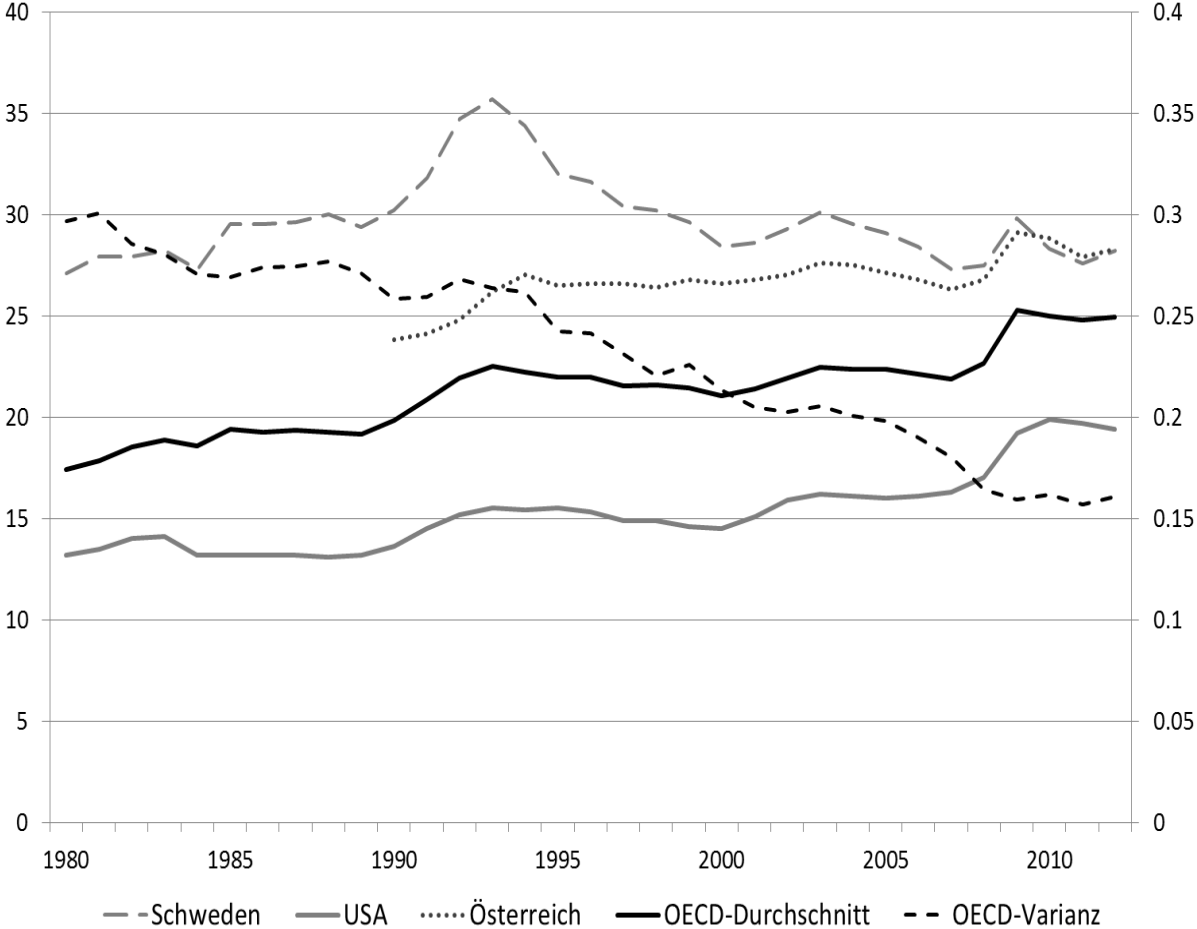
Folgen für Sozialpolitik

- Einnahmenproblem: geringere Produktivitätssteigerung im Dienstleistungssektor, Steuer- und Lohnkostenwettbewerb, höhere Exitoptionen, Verschuldungsgrenzen
- Ausgabendruck: Demografie, Frauenerwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit
- → **Ära permanenter Austerität** (P. Pierson)
- Souveränitäts- und die Autonomieverluste des Nationalstaates (Europäisierung, Globalisierung)

Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern seit 1980

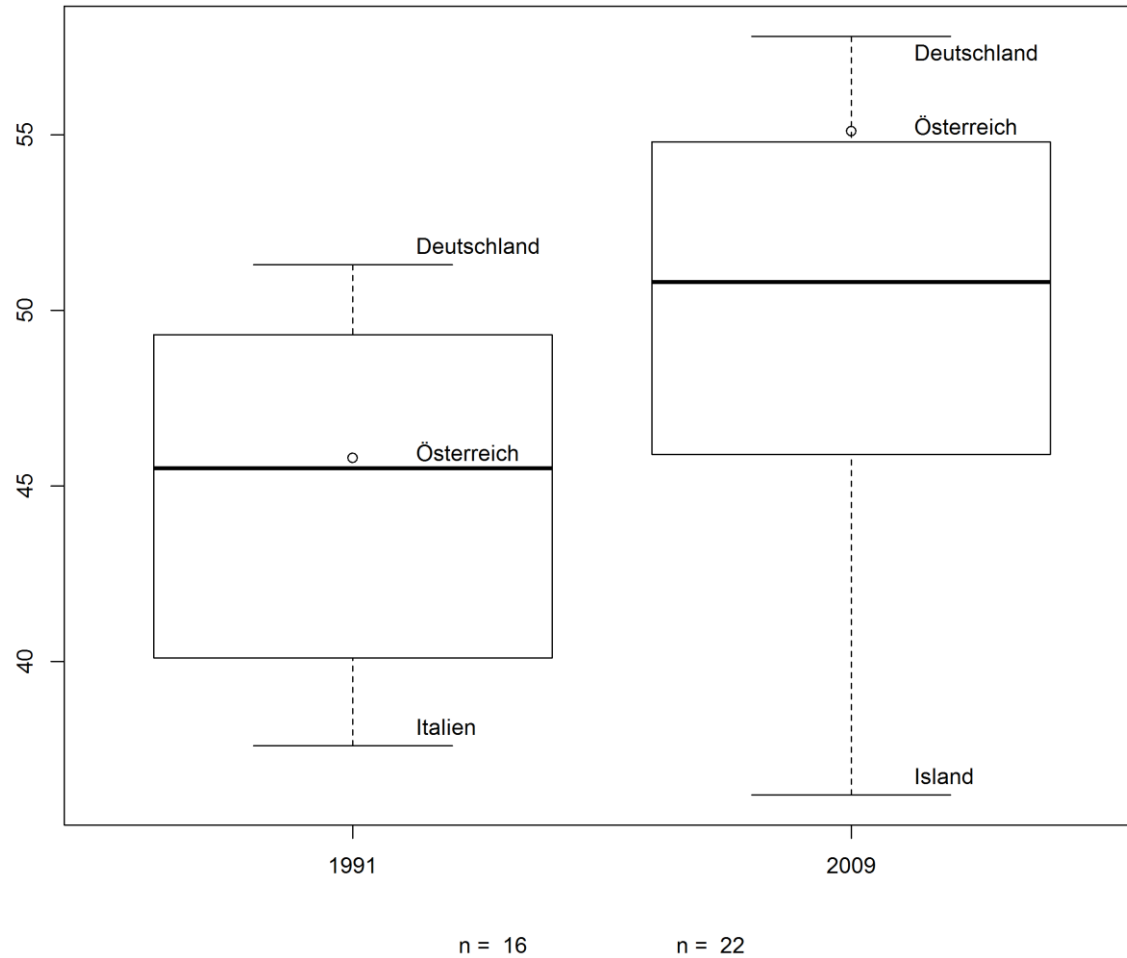
1. Sozialausgaben
2. Sozialleistungen
3. Strukturreformen
4. Effekte

1. Öffentliche Sozialausgaben in Prozent des BIP, 1980-2012



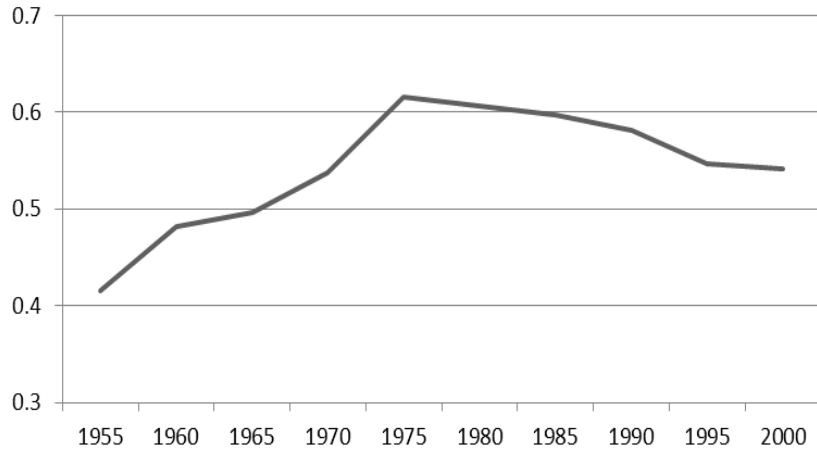
1. Öffentliche Sozialausgaben in Prozent der gesamten Staatsausgaben 1991 vs. 2009

Anteil der Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben, 1991 und 2009

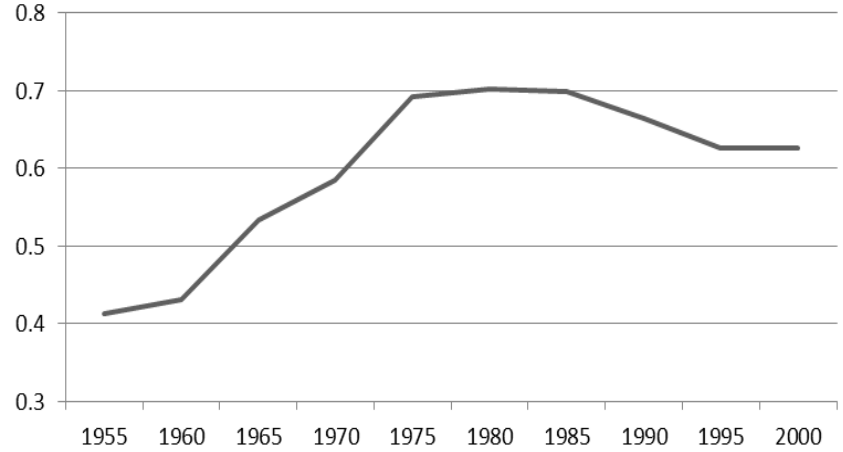


2. Nettolohnersatzrate von vier Programmen, 1955-2000 (OECD-18)

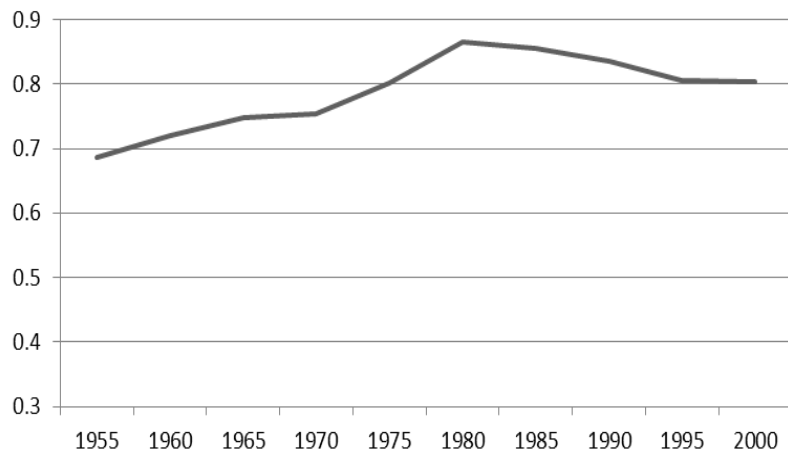
Arbeitslosigkeit



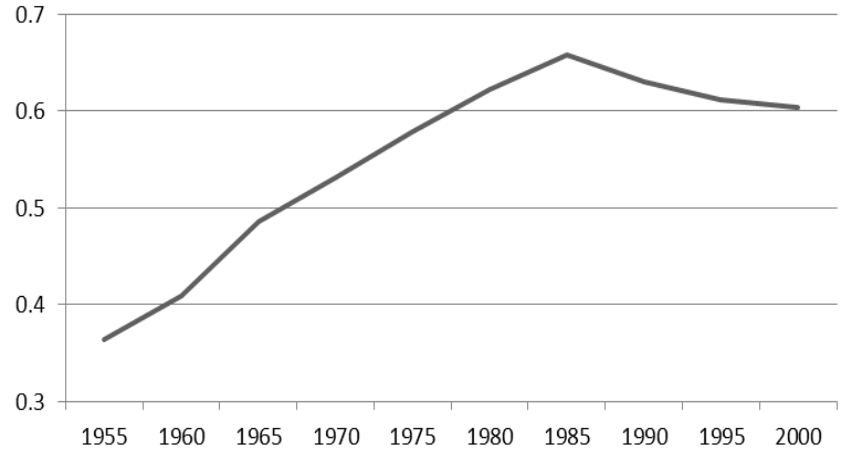
Krankheit



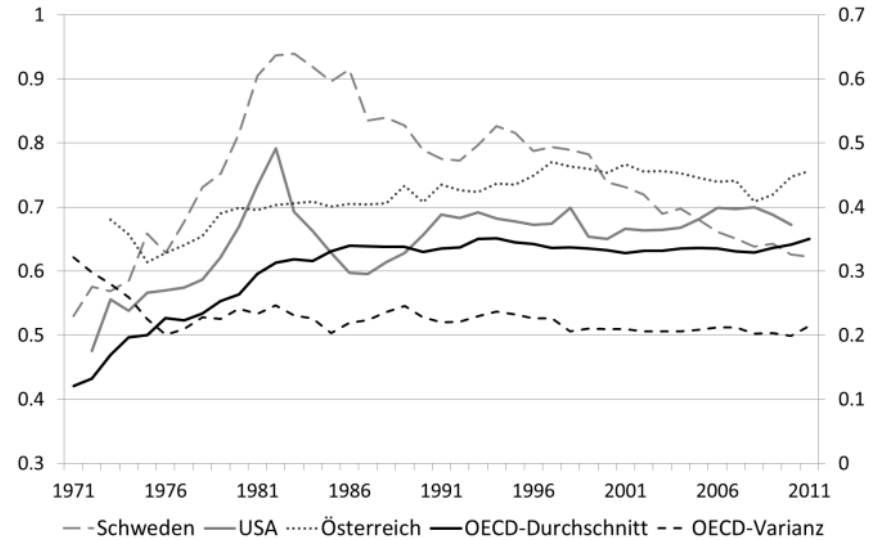
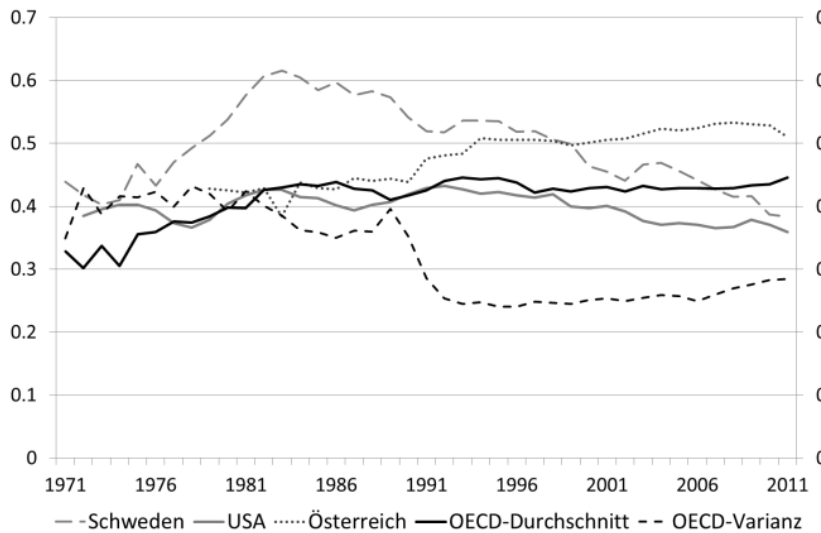
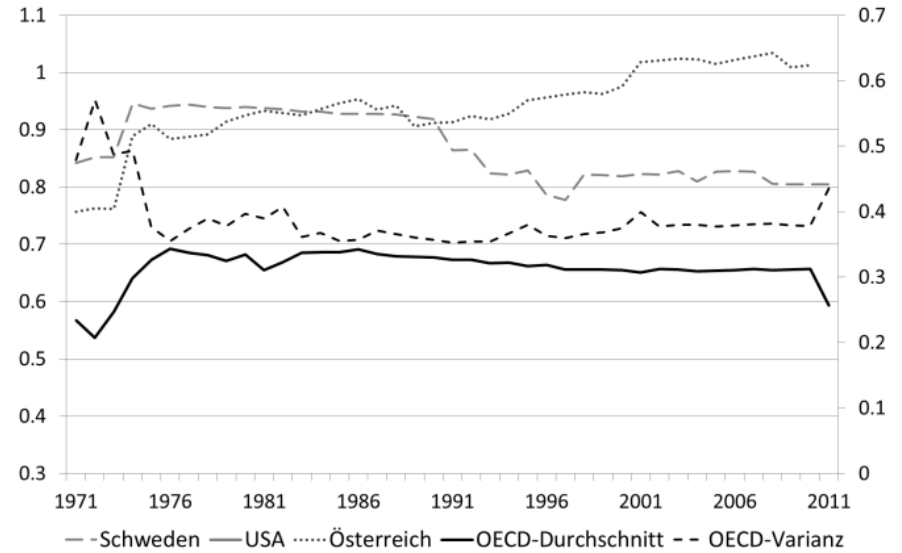
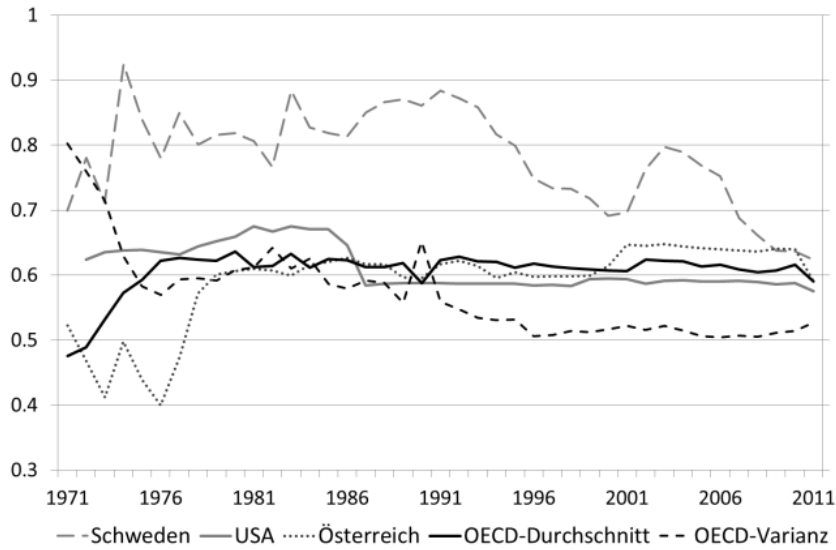
Unfall



Rente



2. Nettolohnersatzrate von Arbeitslosengeld, Krankengeld, Mindestrenten und Standardrenten (im Uhrzeiger Sinn von oben links), 1971-2011



3. Strukturreformen

- *Alterssicherung*: Mehrsäulensystem, Leistungseinschnitte in der öffentlichen Säule; Ausbau: Anrechnung von Betreuungs- und Pflegearbeit
- *Gesundheitspolitik*: Kostendämpfung: Einbau systemfremder Steuerungselemente, private Zuzahlungen; Ausbau: Pflegebereich
- *Arbeitsmarktpolitik*: Aktive und aktivierende Maßnahmen, Kürzung bei passiven Leistungen, Deregulierung an den Rändern des Arbeitsmarktes
- *Familienpolitik*: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Ausbau institutioneller Kinderbetreuungseinrichtungen, Erhöhung von Transferleistungen

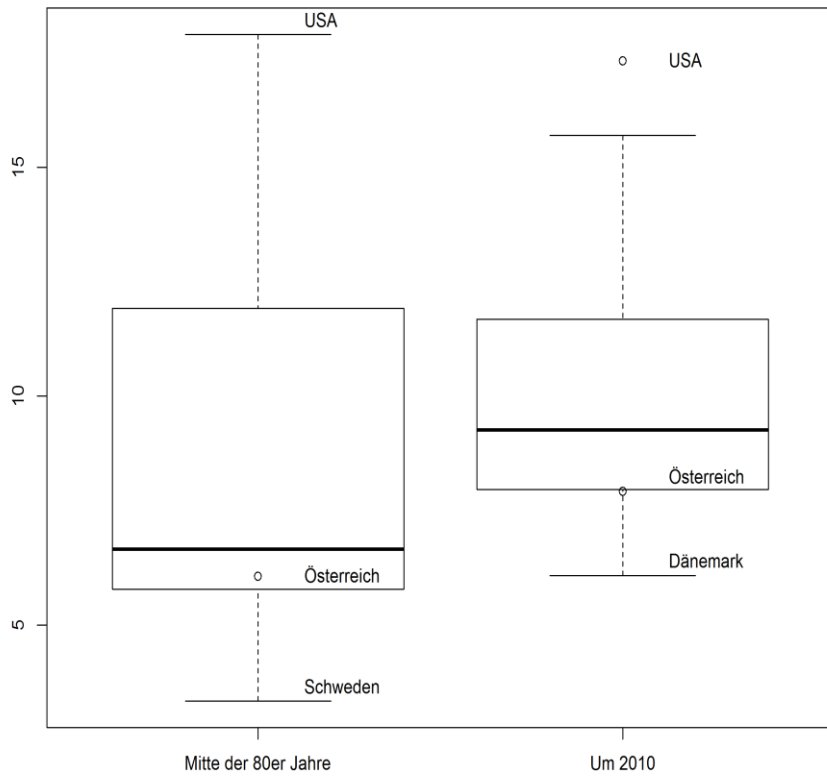
Vierte Phase

- “With hindsight, the era of relative austerity since the 1980s up to the onslaught of the global financial crisis should be reframed as an **epoch of permanent and unprecedented social reform**” (Hemerijck 2013: 377)
- Gemischte Bilanz

4. Outcomes

Armutquote und Einkommensungleichheit (nach Steuern und Transfers) ca. 1985 vs. 2010

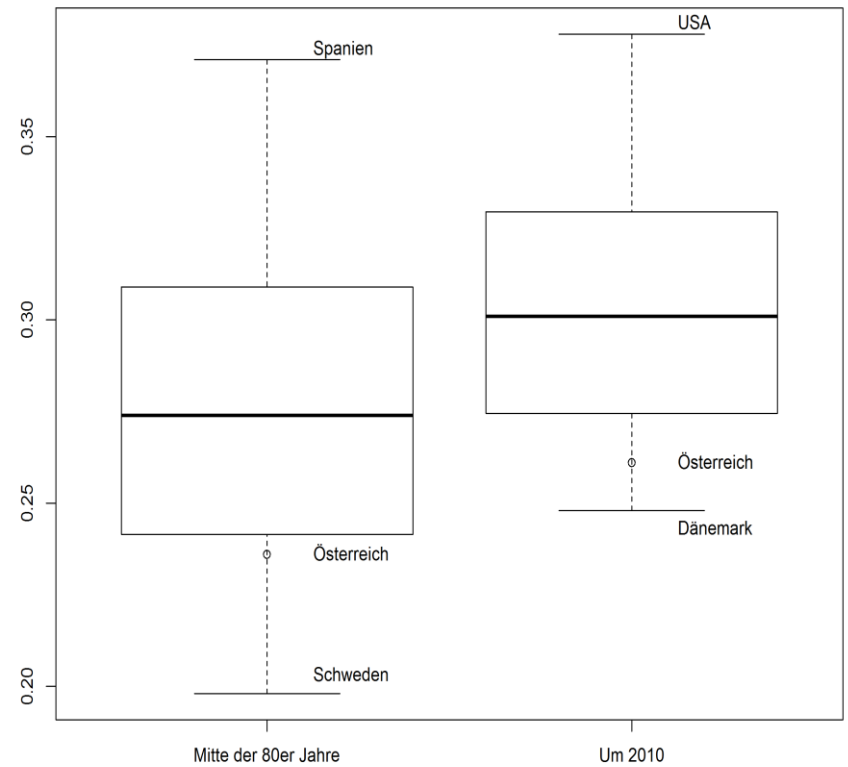
Armutquote, Mitte der 80er Jahre und um 2010



n = 19

n = 23

Gini-Koeffizient nach Steuern und Transfers, Mitte der 80er Jahre und um 2010



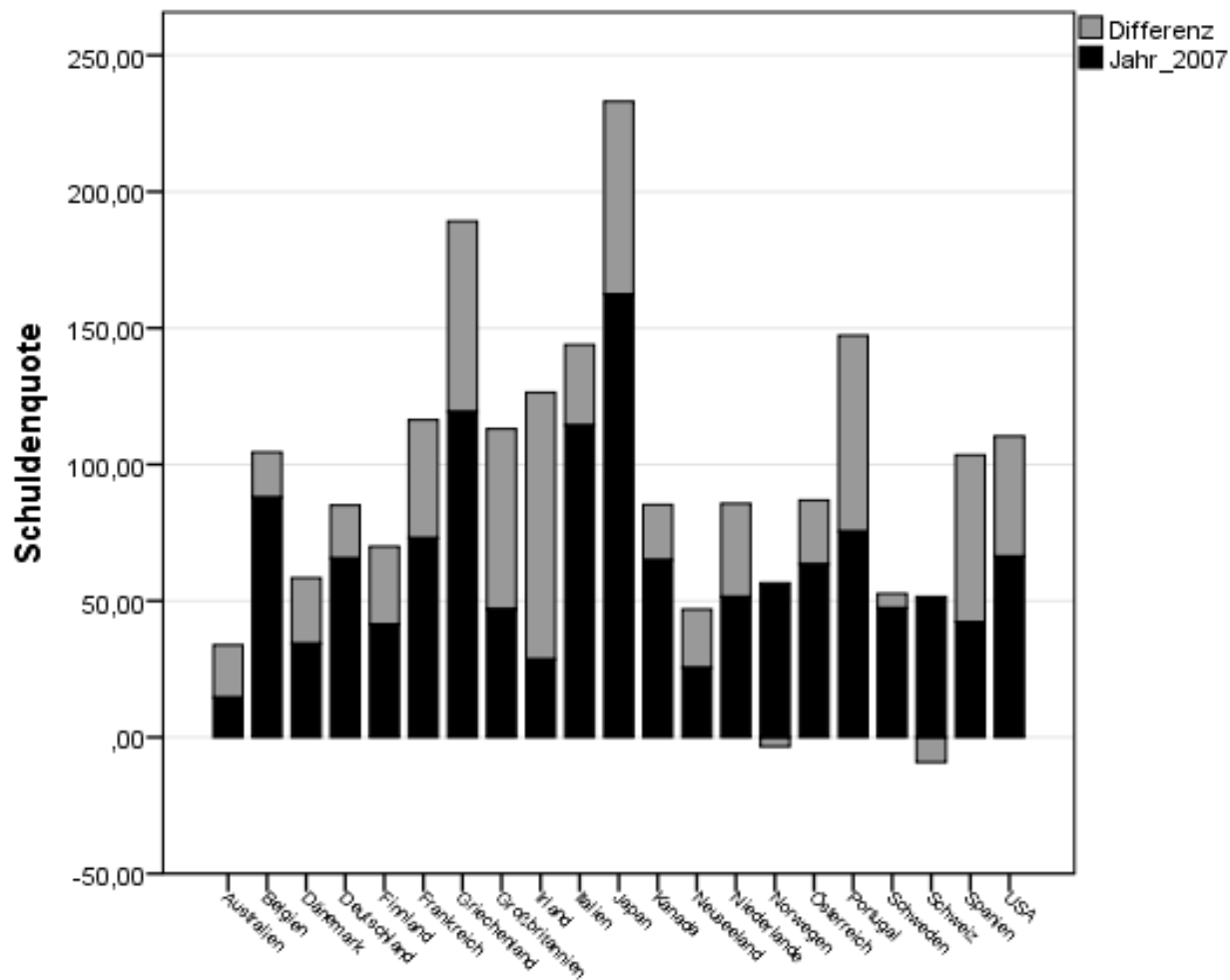
n = 19

n = 23

Und dann die Krise...

- 2008 Finanzkrise → Rezession
- Bankenrettungs- und Konjunkturpakete, Einnahmenausfälle und Ausgabensteigerungen → Fiskalkrise
- Explosion der Staatsschulden
- Teilerfolge wurden zunichte gemacht

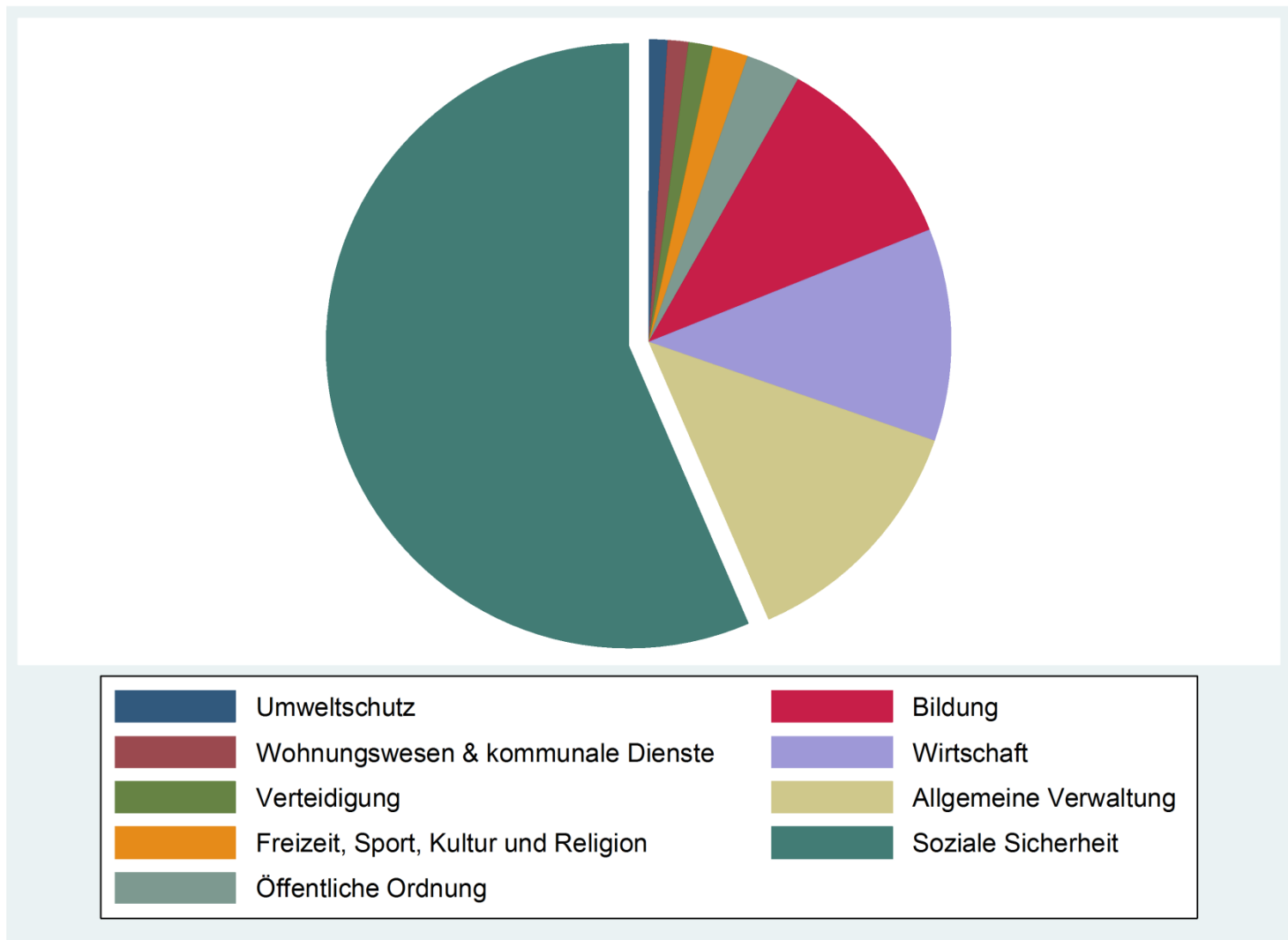
Bruttoschuldenquote in % des BIP 2007 (schwarz) und Veränderung des Schuldenstands zwischen 2007 und 2014 (grau)



Neue Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik

- Staatsschuldenkrise wird die Sozialpolitik in den nächsten beiden Jahrzehnten nachhaltig bestimmen und neue Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik einleiten
- Austeritätsregime → ausgabenseitige Sanierungsmaßnahmen
- Austeritätspolitik bleibt für den Sozialstaat nicht folgenlos, weil er mehr als die Hälfte der Staatsausgaben absorbiert

Staatsausgaben nach Aufgabenfeld in Österreich in % der Gesamtausgaben 2012 (COFOG)



Krisenfolgen

- Massive Sparpakete mit zum Teil drastischen Einschnitten im Sozialbereich und im öffentlichen Sektor
- → soziale Verwerfungen und politische Turbulenzen in den Krisenstaaten
- Spannungen zwischen reichen und armen EU-Staaten
- Geberländer: Zahlungen/Bürgschaften für die südliche EU-Peripherie, Sparpakete
- Wenig sichtbare Folgen: Niedrigzinspolitik der EZB
- Entwertung privater Eigenvorsorge und Sparguthaben → Flucht in Immobilien und Aktien

Risiken

- Austeritätsregime ist mit hohen Risiken und Kosten verbunden
- **Sozial:** Weiterer Anstieg von Armut und sozialer Ungleichheit, Austerität erhöht Druck auf Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme
- **Politisch:** Sozialer Ungleichheit → negative Effekte für Politik und Demokratie
- **Wirtschaftlich:** Sparkurs drosselt Wirtschaftswachstum

Auswege

- Kurz- und mittelfristig bestehen kaum Alternativen zur Haushaltskonsolidierung. Allerdings muss auf der Einnahmenseite stärker angesetzt werden
- Langfristig: Korrektur der europäischen Wirtschaftsverfassung
- Sozialer Investitionsstaat: Neujustierung des Sozialstaates mit dem Ziel, wirtschaftliche Dynamik zu entfalten, ohne dabei die soziale Kohäsion aufs Spiel zu setzen

Sozialer Investitionsstaat

- Vor ca. zehn Jahren entwickelt (vgl. G. Esping-Andersen et al. 2002), von EU partiell aufgegriffen
- Anpassung des Sozialstaates an die Risiken und Lebenslagen post-industrieller Gesellschaften bzw. die Bedarfe wissensbasierter Ökonomien
- Breiter Sozialstaatsbegriff
- Bildung: Wohlstandssicherung und präventive Sozialpolitik
- Ausgangspunkt: Lebenslaufperspektive, Gewährleistung breit gefächerter sozialer Aufstiegs- und Teilhabechancen
- Grundlagen: Kindheitsphase
- Kinder und Frauen stehen im Mittelpunkt

Eckpfeiler

- Maßnahmen zur Vermeidung von Kinderarmut
- Förderung der Frauenerwerbstätigkeit
- Ausbau von sozialen Dienstleistungen, Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Massive Investitionen in Bildung. Verbesserung der Effektivität und Durchlässigkeit des Bildungssystems
- Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik und Förderung von lebenslangem Lernen
- Stärkung von Grundsicherungselementen in den Transfersystemen
- Eindämmung der Frühverrentung

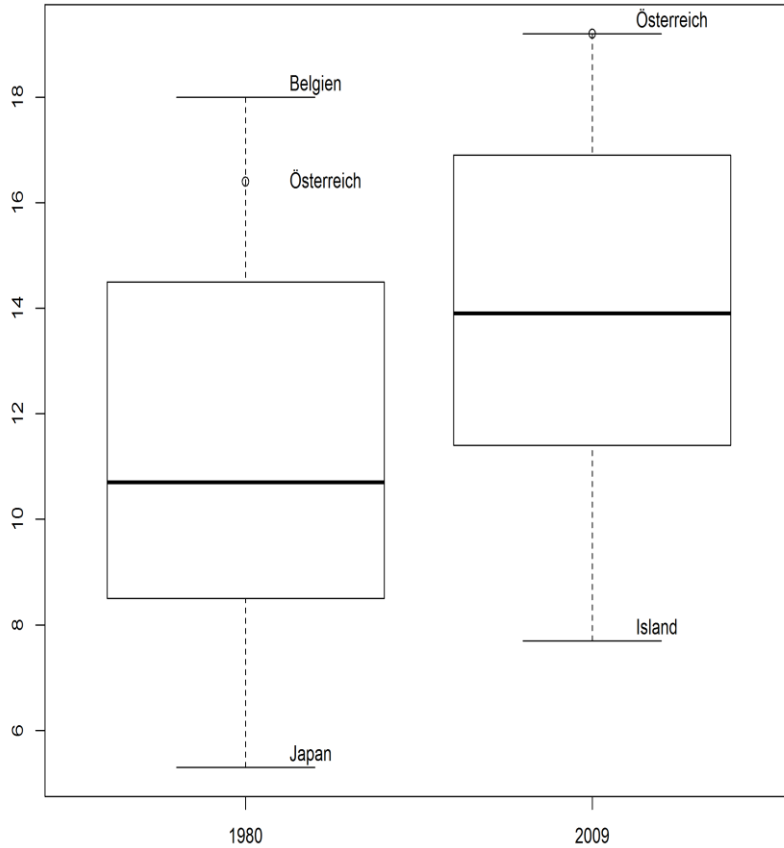
Wie gut ist Österreichs Sozialstaat im Hinblick auf sozialinvestive Ziele aufgestellt?

- Leistungsbilanz des österreichischen Sozialstaates im internationalen Vergleich überdurchschnittlich
- Österreich hat die jüngste Krise vergleichsweise gut überstanden
- Defizit: Zukunftsfestigkeit
- Vier Problemzonen
 1. hohe Transferlastigkeit des Sozialstaates
 2. geringe Bildungsinvestitionen
 3. Effektivität des Bildungssystems
 4. Begleitforschung

1. Hohe Transferlastigkeit

Ausgabenstruktur von 22-OECD Wohlfahrtsstaaten 1980 vs. 2009

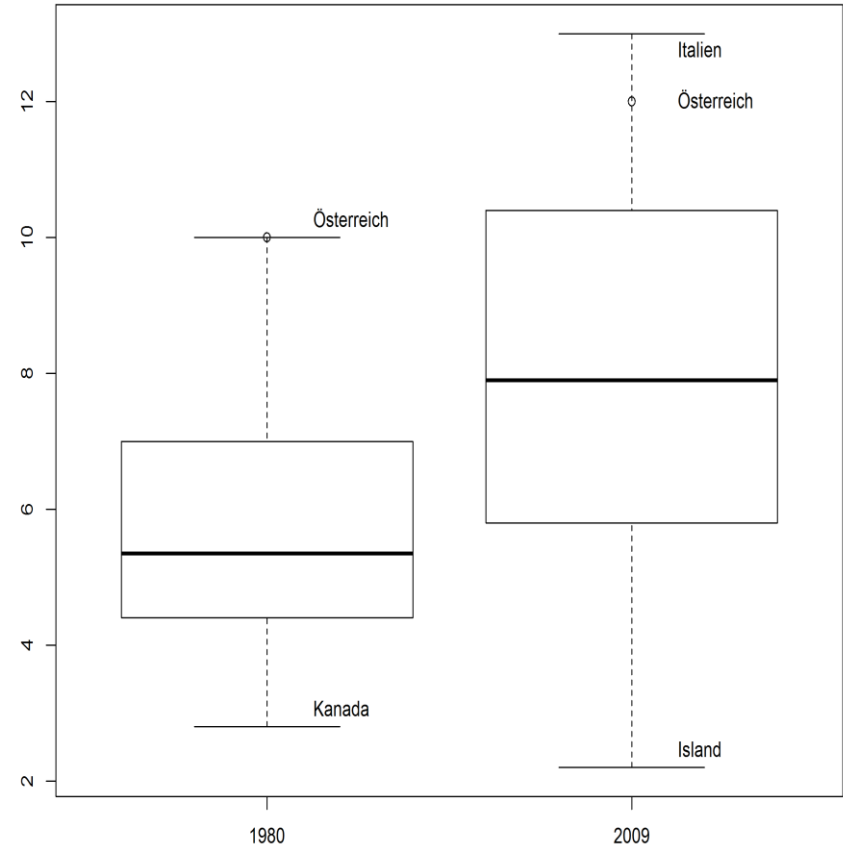
Gesamte öffentliche Sozialtransfers in % des BIP, 1980 und 2009



n = 22

n = 22

Gesamte öffentliche Ausgaben für Altersunterstützung in % des BIP, 1980 und 2009



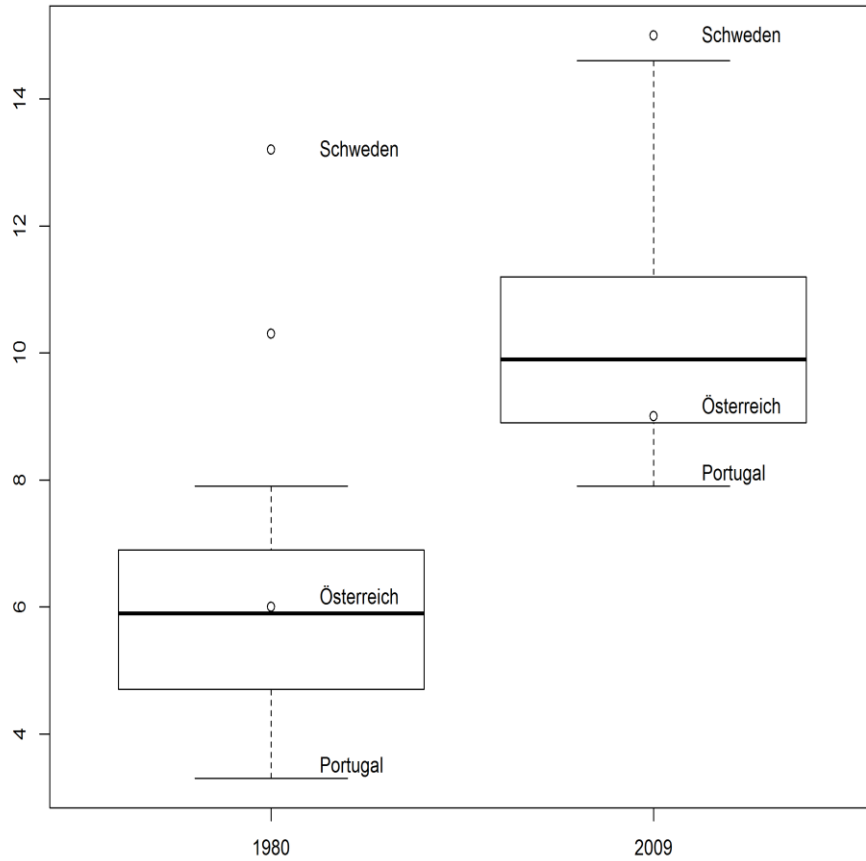
n = 22

n = 22

1. Hohe Transferlastigkeit

Ausgabenstruktur von 22-OECD Wohlfahrtsstaaten 1980 vs. 2009 (Fortsetzung)

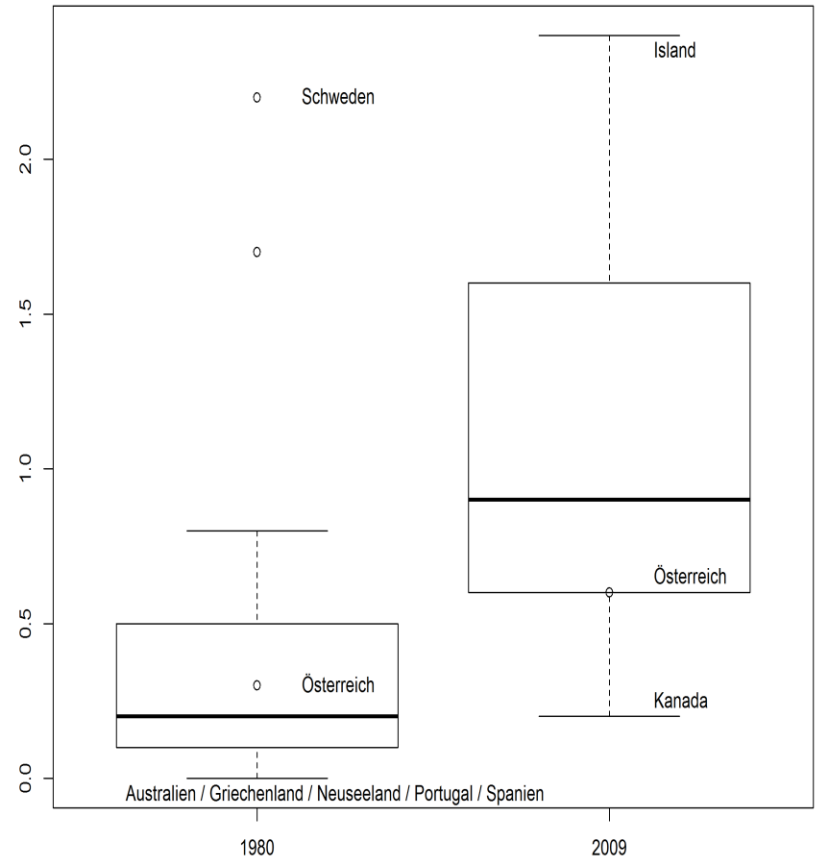
Öffentliche Sozialausgaben als Dienstleistungen in % des BIP, 1980 und 2009



n = 22

n = 22

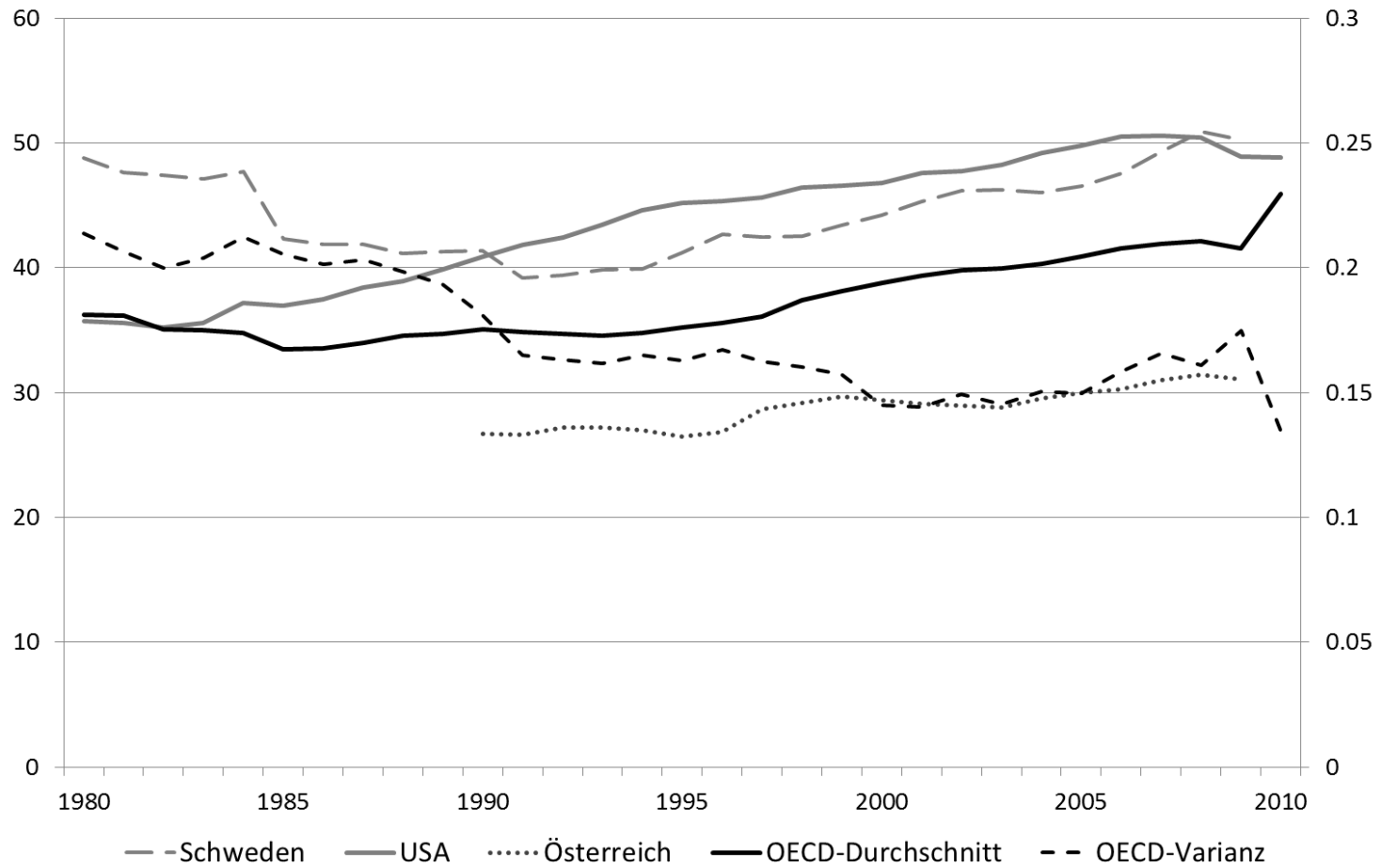
Gesamte öffentliche Ausgaben für Familien als Dienstleistungen in % des BIP, 1980 und 2009



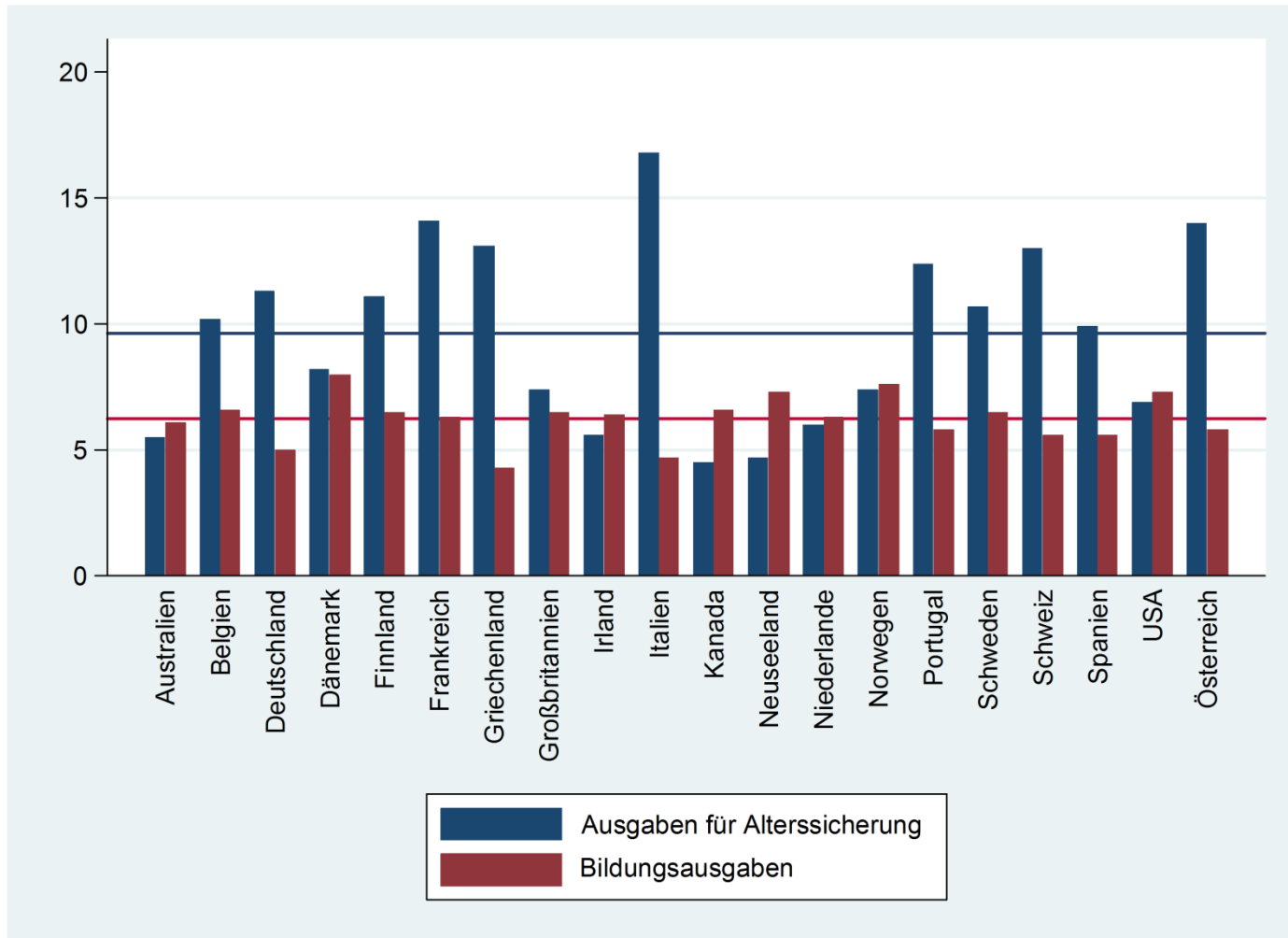
n = 21

n = 22

Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen in % der gesamten Sozialausgaben, 1980-2010



2. Geringe Bildungsinvestitionen, hohe Ausgaben für Alterssicherung (in % des BIP)



3. Effektivität des Bildungssystems

- Mittelmäßige Performanz bei Vermittlung von Kompetenzen
- Probleme bei der Durchlässigkeit

4. Begleitforschung

- Sozialstaatsforschung unterentwickelt
- An Universitäten kaum institutionell verankert, Defizite bei außeruniversitären Forschungseinrichtungen
- Kein interdisziplinäres Forschungszentrum
- Sozialressort bzw. Sozialversicherungsträger könnten aktiver sein

Zusammenfassung

- Globale Wirtschaftskrise: Auftakt einer neuen (fünften) und außerordentlich schwierigen Phase wohlfahrtsstaatlicher Politik
- Österreich hat Krise relativ gut überstanden, aber Defizite bei Zukunftssicherung
- Sozialer Investitionsstaat als Strategie zur Wohlstandssicherung und Stärkung sozialer Kohäsion