

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Ansatzpunkte einer strukturellen
Neuorientierung der Sozialstaats-
finanzierung**

Christine Mayrhuber

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert

August 2017



Ansatzpunkte einer strukturellen Neuausrichtung der Sozialstaatsfinanzierung

Christine Mayrhuber

August 2017

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Begutachtung: Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert

Inhalt

In erwerbszentrierten Systemen der sozialen Sicherung, die auf der Verknüpfung der sozialen Absicherung mit Einkommenshöhe und Erwerbsdauer beruhen, ergeben sich bei zunehmend flexiblen Arbeits- und Einkommensformen einerseits Sicherungslücken für Personen und andererseits konjunkturbedingte Schwankungen der Beitragsfinanzierung. Die Arbeit zeichnet die Arbeitsmarktveränderungen nach und entwickelt Kriterien zur Weiterentwicklung der Finanzierungsstruktur des österreichischen Sozialversicherungssystems.

Rückfragen: christine.mayrhuber@wifo.ac.at, anna.albert@wifo.ac.at

2017/2/S/WIFO-Projektnummer: 11615

© 2017 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/60955>

Inhaltsverzeichnis	
Abbildungsverzeichnis	2
Übersichtenverzeichnis	2
Executive Summary	3
Einleitung	5
1. Wirtschaft und Beschäftigung als Finanzierungsgrundlage der Sozialen Sicherheit	6
1.1. <i>Makroökonomische Rahmenbedingungen</i>	6
Entwicklung der ArbeitnehmerInnenentgelte	6
Entwicklung der Lohnquote in Österreich	10
Entwicklung der europäischen Lohnquoten	10
Rückkoppelungseffekte einer sinkenden Lohnquote	13
Abgabenbelastung der Lohneinkommen	15
1.2. <i>Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt</i>	16
Strukturelle Lücke zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage	18
1.3. <i>Beitragsorientierte Sicherungssysteme und flexible Arbeitsmärkte</i>	19
2. Finanzierung europäischer Wohlfahrtsstaaten	21
2.1. <i>Sozialstaatsentwicklung in Österreich</i>	21
2.2. <i>Finanzierungsprinzipien</i>	22
2.3. <i>Finanzierungsstruktur der Sozialstaatlichkeit</i>	25
Finanzierungsstruktur nach Wohlfahrtstypen	30
Jüngste Veränderungen der Finanzierungsstruktur nach Wohlfahrtstypen	32
2.4. <i>Zusammenfassung</i>	34
3. Kriterien und Ansatzpunkte für Finanzierungsalternativen	37
3.1. <i>Determinanten für die zukünftige Finanzierung der Sozialstaatlichkeit</i>	39
3.2. <i>Vorhandene WIFO-Vorschläge zu Finanzierungsänderungen</i>	43
3.3. <i>Empfehlungen zur Dissemination</i>	44
3.4. <i>Schlussbetrachtungen</i>	46
Literatur	47

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte und der Nichtlohneinkommen seit 1995.	9
Abbildung 2: Langfristige Entwicklung des Volkseinkommens, der Nichtlohneinkommen und der ArbeitnehmerInnenentgelte, nominelle jährliche Veränderung in %	9
Abbildung 3: Entwicklung der bereinigten Lohnquote und der unselbständig Beschäftigten in Österreich, 1976-2016	10
Abbildung 4: Nominelle Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Lohnsumme lt. VGR und sozialversicherungspflichtige Lohnsumme, 1987-2016	15
Abbildung 5: Entwicklung der Brutto-/Nettolohnquote (ESVG2010) Nettolöhne in % des Nettovolkseinkommens	16
Abbildung 6: Brutto- und Nettosozialquote im Vergleich, 2014	27
Abbildung 7: Finanzierungsstruktur der Sozialschutzleistungen, 2014	28
Abbildung 8: Staatseinnahmen nach Hauptaggregaten, in % des BIP, 2016	29
Abbildung 9: Zusammensetzung der Staatseinnahmen in den Wohlfahrtsmodellen nach Einnahmentypen, 2014	31
Abbildung 10: Zusammensetzung der Staatseinnahmen in den Wohlfahrtsmodellen nach Einnahmentypen, 2000	32
Abbildung 11: Veränderung der Finanzierungsanteile (Arbeitgeberinnen, Versicherten und staatliche Beiträge) zwischen 2000 und 2014	33

Übersichtenverzeichnis

Übersicht 1: ArbeitnehmerInnenentgelte, Unternehmens- und Vermögenserträge pro Person im Erwerbsalter	8
Übersicht 2: Entwicklung der Lohnquoten 1995 bis 2015	12
Übersicht 3: Jährliche Veränderung von Wirtschaftsleistung, Erwerbstätigenzahlen, Arbeitsvolumen, Produktivität und Entlohnung	17
Übersicht 4: Grundprinzipien der Finanzierungsmodelle	23
Übersicht 5: Wohlfahrtsstaatsmodelle	25
Übersicht 6: Entwicklung der Finanzierungskomponenten 2014 gegenüber 2000	33
Übersicht 7: Zieldefinition und Auswirkungen von Finanzierungsveränderungen	40

Executive Summary

Erwerbszentrierte Systeme der sozialen Sicherung verknüpfen den Anspruch und das Niveau sozialer Absicherung mit Einkommenshöhe und Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Die Zunahme von de-standardisierten Beschäftigungsformen und de-standardisierten Einkommensverläufen, die hohe Arbeitslosigkeit und die steigende Zahl gering entlohnter Dienstleistungsjobs schwächt nicht nur die individuelle soziale Absicherung, sondern erodiert auch die Finanzierungseite einkommensfinanzierter Sozialversicherungssysteme.

In den meisten Ländern der Europäischen Union sank in den vergangenen Jahrzehnten die Lohnquote, also der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung am Volkseinkommen. Im Gegenzug dazu gewannen Vermögens- und Gewinneinkommen an Bedeutung. In den vergangenen drei Jahrzehnten wuchs die nominelle Lohn- und Gehaltssumme um 3,7% jährlich, während die gesamte Wirtschaftsleistung um 4% jährlich zulegen. Damit entwickelte sich die Beitragsgrundlage der lohnfinanzierten Sozialversicherung schwächer als die Gesamtwirtschaft, obwohl ein deutliches Beschäftigungswachstum vorhanden ist.

Kurzfristige Veränderungen am Arbeitsmarkt wie eine steigende Arbeitslosigkeit, schwache Lohnentwicklung etc. schlagen direkt auf die Finanzierungseite beitragsfinanzierter Sozialversicherungssysteme durch, während es keine entsprechenden Effekte in steuerfinanzierten Systemen gibt. Unabhängig von der Ausgabenentwicklung verschlechtern konjunkturelle Schwankungen die Finanzierungslage in beitragsorientierten Systemen stärker als in überwiegend steuerfinanzierten Systemen.

Unabhängig von der Höhe der gesamten Sozialausgaben variiert die Gewichtung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung in den EU-Mitgliedsländern deutlich: Während in Dänemark 80% der Sozialleistungen aus staatlichen Beiträgen finanziert werden, sind es in Estland 20%. Österreich liegt mit knapp 36% Steuerfinanzierung unter dem EU-Schnitt von 41%. In Dänemark verbindet sich ein niedriger Beitragsfinanzierungsanteil der Sozialausgaben mit einer Steuerfinanzierung, die ihrerseits durch hohe Einkommen- und Umsatzsteuern getragen wird. Der Faktor Arbeit ist auch in Dänemark die Hauptquelle der Sozialstaatsfinanzierung. Auf der anderen Seite werden in Deutschland, den Niederlanden, Tschechien, Litauen und Estland über 65% der Sozialausgaben durch direkte Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten finanziert.

Insgesamt ist in allen Ländern der europäischen Union seit 2000 eine Verschiebung der Finanzierungsstruktur zu beobachten. Bereits vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zeigte sich der Trend der rückläufigen Versichertenbeiträge (sowohl ArbeitgeberInnen als auch ArbeitnehmerInnen). Dieser Trend setzt sich seit 2009 in abgeschwächter Form fort. Über den Zeitraum 2000 bis 2014 reduzierte sich der beitragsfinanzierte Anteil der Sozialausgaben zwischen -14,5 Prozentpunkten in den liberalen Wohlfahrtsstaaten und -2,5 Prozentpunkten in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Im Gegenzug dazu nahm der Steueranteil an der Finanzierung der Sozialausgaben zu. Er lag 2014 um knapp

2 Prozentpunkte (Liberale Wohlfahrtsstaaten) bis 10,3 Prozentpunkte (Mediterrane Wohlfahrtsstaaten) höher als 2000.

Veränderte Rahmenbedingungen brauchen ihre Entsprechung in der Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen. Neben veränderten Beschäftigungs- und Einkommensstrukturen, dem Bedeutungsgewinn von Nichtlohneinkommen in der Wertschöpfungskette zulasten der Lohn-einkommen spricht auch die hohe Abgabenlast auf den Produktionsfaktor Arbeit für strukturelle Anpassungen in der österreichischen Sozialstaatsfinanzierung.

Eine Ausweitung der Steuerfinanzierung und eine Rücknahme der Beitragsfinanzierung sind dort eine Finanzierungsalternative, wo sozialpolitische Ziele (beispielsweise bei versicherungsfremden Leistungen) oder Sach- und Dienstleistungen (Gesundheitssystem) im Vordergrund stehen.

Die Gestaltungskriterien für Adaptierungen der Sozialstaatsfinanzierung sind neben der finanziellen Nachhaltigkeit auch die Wirkung auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum, eine stärkere Ökologisierung des Abgabensystems sowie die Wirkung auf die Wohlfahrtsverteilung.

Einleitung

Die Finanzierung der sozialen Sicherung erfolgt in Österreich primär über Löhne und Gehälter, mit einer annähernd paritätischen Aufteilung der Beitragssätze zur Sozialversicherung zwischen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen. Aus individueller Sicht hängen Anspruch und Niveau der sozialen Absicherung grundsätzlich an der Einkommenshöhe und der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Aus institutioneller Sicht definiert die sozialversicherungspflichtige Lohnsumme die Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme. Flexible Arbeitsmärkte, die Zunahme von de-standardisierten Beschäftigungsformen mit instabilen Einkommensverläufen, die Zunahme von gering entlohnten Beschäftigungsverhältnissen, das häufigere Auftreten von Arbeitslosigkeit im individuellen Versicherungsverlauf etc. schwächen nicht nur die soziale Absicherung der Individuen, sondern die Finanzierungsseite der Sozialversicherung insgesamt.

In Systemen, in denen die Sozialstaatsfinanzierung auf den Erwerbseinkommen beruht (Bismarcksche Prägung), schlagen Veränderungen im Erwerbssystem unmittelbar auf die Einnahmeseite der Sozialversicherung durch. In stärker steuerfinanzierten (Beveridge-)Systemen ist dieser unmittelbare Zusammenhang weniger stark ausgeprägt. Im ersten Abschnitt der vorliegenden Arbeit werden die Ausgangssituation der Finanzierungssysteme und deren Engpässe aus einer Makroperspektive in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten dargestellt. Im zweiten Abschnitt werden die Länderunterschiede in der Sozialstaatsfinanzierung analysiert und die Entwicklung über die Zeit nachgezeichnet. Im letzten Abschnitt werden mögliche Ansatzpunkte einer Neuausrichtung der Finanzierung für Österreich diskutiert.

1. Wirtschaft und Beschäftigung als Finanzierungsgrundlage der Sozialen Sicherheit

1.1. Makroökonomische Rahmenbedingungen

Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive bildet das erstellte Güter- und Dienstleistungsvolumen eines Jahres, das im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) systematisch erfasst wird, die Grundlage zur Beobachtung wirtschaftlicher und budgetpolitischer Strukturen sowie deren Entwicklungen über die Zeit. Die Verteilungsrechnung – als ein Erfassungskonzept in der VGR – verzeichnet entstandene Einkommen innerhalb eines Jahres: Neben den ArbeitnehmerInnenentgelten zählt hierzu auch das Nichtlohneinkommen. Diese umfassen Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und freien Berufen; Gewerbeerträge, Miet- und Pachteinkommen sowie Vermögenseinkommen.

Die Gesamtsumme der unterschiedlichen Einkommen ist das Volkseinkommen. Dieses betrug 2016 rund 240,9 Mrd. € (2015: 233,3 Mrd. €). Die Addition der Produktionsabgaben (minus Subventionen) und Abschreibungen führt Bruttonationaleinkommen. Wird dieses um den Saldo aus den Primäreinkommen aus bzw. an das Ausland ergänzt, erhält man für 2016 ein Bruttoinlandsprodukt in der Höhe von 349,3 Mrd. € (2015: 339,9 Mrd. €).

Löhne und Gehälter bilden die Beitragsgrundlage der Sozialversicherung. Damit verschafft die Verteilungsrechnung einen ersten Einblick in die strukturelle Finanzierungslage erwerbseinkommenszentrierter Sozialsysteme über die Zeit: Steigt der Anteil der ArbeitnehmerInnenentgelte am Volkeinkommen, verbessert sich die gesamtwirtschaftliche Beitragsgrundlage und umgekehrt. Die Selbständigeneinkommen als Teil der Nichtlohneinkommen sind ebenfalls sozialversicherungspflichtig, werden aber seit 1995 nicht mehr separat in der VGR ausgewiesen (Guger et al., 2014). Direkte Rückschlüsse auf die Beitragsgrundlagenentwicklung können aus der Verteilungsrechnung folglich nur für die Sozialversicherung der Unselbständigen, nicht aber für die Selbständigen gezogen werden.

Entwicklung der ArbeitnehmerInnenentgelte

Das Volkseinkommen in der Höhe von 240,9 Mrd. € (2016) setzt sich zusammen aus 70% ArbeitnehmerInnenentgelte (168,1 Mrd.) und 30% Nichtlohneinkommen (72,8 Mrd. €). Die ArbeitnehmerInnenentgelte beinhalten neben den Bruttolöhnen und -gehältern sämtliche Geld- und Sachleistungen der unselbständig Beschäftigten im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses sowie die tatsächlichen und unterstellten Sozialbeiträge der ArbeitgeberInnen (letzter verfügbarer Wert 2015: 36,7 Mrd. €).

Die Dynamik der Unternehmens- und Vermögenseinkommen unterscheidet sich deutlich von den ArbeitnehmerInnenentgelten: Bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 legten die Nichtlohneinkommen tendenziell stärker zu als die ArbeitnehmerInnenentgelte. Die globale Finanzkrise sowie die europäische Schuldenkrise veränderten diese Dynamik. Der moderate Anstieg der ArbeitnehmerInnenentgelte im Krisenjahr 2009 traf mit einem dramatischen Fall der Unter-

nehmens- und Vermögenseinkommen zusammen. Unternehmens- und Vermögenseinkommen hängen stärker vom Konjunkturzyklus ab: In der Rezession brechen die Gewinne rascher ein als die Lohnsumme. Diese hängt von der Zahl der im Inland beschäftigten ArbeitnehmerInnen, ihrer Arbeitszeit sowie den Bruttostundenverdiensten ab. Der Abbau von Beschäftigung oder die Reduktion der Arbeitszeit passiert im Vergleich zur Gewinnentwicklung mit zeitlicher Verzögerung. Diese unterschiedliche Geschwindigkeit trat im Jahr 2009 deutlich zutage: Zum einen war der Einbruch der Produktion und damit der Gewinne hoch, zum anderen lagen die Lohnabschlüsse aufgrund der hohen Inflationsrate des Vorjahres ebenfalls hoch (Mayrhofer et al., 2014).

In den zwei Jahrzehnten zwischen 1995 und 2016 nahmen die Nichtlohneinkommen mit durchschnittlich 3,8% p.a. um 0,7 Prozentpunkte p.a. stärker zu als die Lohneinkommen mit durchschnittlich 3,1% p.a. Auch über den kürzeren Zeitraum von 2000 bis 2016 wuchsen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen – trotz Einbruch von -15,4% im Jahr 2009 – mit durchschnittlich 3,6% pro Jahr und die Lohneinkommen um 3,1% p.a. Seit 2010 entwickeln sich die Unternehmens- und Vermögenseinkommen mit 1,8% p.a. schwächer als die ArbeitnehmerInnenentgelte mit 3,0% p.a. (vgl. Abbildung 1). Insgesamt zeigt sich eine Bedeutungszunahme der Gewinn- und Vermögenseinkommen. In den vergangenen vier Jahrzehnten stieg das Volkseinkommen mit jährlich durchschnittlich 4,6%, die ArbeitnehmerInnenentgelte mit 4,5% und die Nichtlohneinkommen, also die Gewinn- und Vermögenserträge mit 5,0% pro Jahr (vgl. Abbildung 2).

Hypothetisch betrachtet stand 2015 jeder und jedem EinwohnerIn in Österreich ein Volkseinkommen (brutto) von rund 27.000 € zur Verfügung, das sich aus 18.900 € Lohneinkommen und 8.100 € Nichtlohneinkommen zusammensetzt. Im Jahr 1995 war die Zusammensetzung ähnlich, allerdings wurden die Erwerbseinkommen damals von 2,87 Mio. unselbständig Beschäftigten erwirtschaftet, während es 2015 mit 3,45 Mio. Beschäftigten deutlich mehr waren. Obwohl die unselbständige Beschäftigung im Zeitraum zwischen 1995 und 2015 um 20% anstieg und die Beschäftigungsquote von 64,2% auf 68,8% zulegte, blieb der Anteil der ArbeitnehmerInnenentgelte am Volkseinkommen nahezu konstant bei 70%. (vgl. Übersicht 1).

Eine Aufteilung der Einkommensströme auf die jeweiligen EmpfängerInnen ist nicht möglich. Private Haushalte können sowohl über den Produktionsfaktor Arbeit als auch über Kapital verfügen. Zinseinkünfte, Einkünfte aus Dividenden, etc. zählen zum Gewinneinkommen, deren Zurechnung auf Personen und Haushalte in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht möglich ist (Schäfer, 2004, Guger et al., 2014). Erst in der jüngeren Zeit wird diese Datenlücke gefüllt durch Befragungsdaten zur finanziellen Situation und zum Konsum der Haushalte in der Euro-Zone und damit auch in Österreich (Household Finance and Consumption Survey – HFCS¹). Die neuen Befunde fanden bislang noch keinen Eingang in die VGR-Systematik.

¹) Das Projekt wird in Österreich von der Österreichischen Nationalbank (OeNB) in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank (EZB) und anderen Zentralbanken realisiert. Die erste Welle des euroraumweiten HFCS erfolgte in Österreich in den Jahren 2010/2011, derzeit liegen die Daten der zweiten Welle 2014/2015 vor.

Das Volkseinkommen bildet die finanzielle Grundlage der Bevölkerung und bestimmt ihre Konsum- und Sparmöglichkeiten. Es bildet aber auch die Bemessungsgrundlage sowohl für unmittelbare (direkte Steuern und Abgaben) als auch für mittelbare (indirekte Steuern) Abgaben und ist somit eine wichtige wirtschaftliche Kenngröße. Das österreichische Sozialversicherungssystem wird im Wesentlichen durch lohnabhängige Beiträge finanziert. Nur ein kleiner Anteil der Nichtlohneinkommen, die Selbständigeneinkommen, ist in diese Finanzierung eingebunden. Nicht so die restlichen Einkommenskomponenten der Nichtlohneinkommen, obwohl die Bedeutung der Gewinn- und Vermögenseinkommen stark zugenommen hat (Fessler – Schürz, 2015, Eckerstorfer et al., 2013). Diese Vermögenseinkommen sind einer individuellen Zurechenbarkeit entzogen, da einerseits in der VGR der Umstieg auf das ESVG 1995 den Detaillierungsgrad reduzierte und andererseits die Quellenbesteuerung für Finanzerträge und Dividenden (Kapitalertragsteuer I und II) zu ihrem Herausfallen aus der Steuerstatistik führte. Der Bedeutungsgewinn der Nichtlohneinkommen ging mit einem tiefgreifenden Strukturwandel am Arbeitsmarkt einher, der in neuen selbständigen und unselbständigen Beschäftigungsformen zum Ausdruck kam und mit einer starken Ausweitung der selbständigen Beschäftigung verbunden war. Die Bedeutungsverschiebung zwischen den Einkommenskomponenten fand bislang in der Sozialstaatsfinanzierung keine Entsprechung.

Übersicht 1: ArbeitnehmerInnenentgelte, Unternehmens- und Vermögenserträge pro Person im Erwerbsalter

	ArbeitnehmerInnen- entgelte	Nettolöhne	Unternehmens-/ Vermögenserträge	ArbeitnehmerInnen- entgelte	Nettolöhne
	€ je aktiv Beschäftigter/m		€ je Person zwischen 15-64 Jahre		
1995	30.351	18.069	6.895	16.871	10.044
2000	33.834	19.574	8.397	19.102	11.051
2015	47.385	26.727	12.047	28.164	15.886
Veränderung in % 1995-2015	+56%	+48%	+75%	+67%	+58%

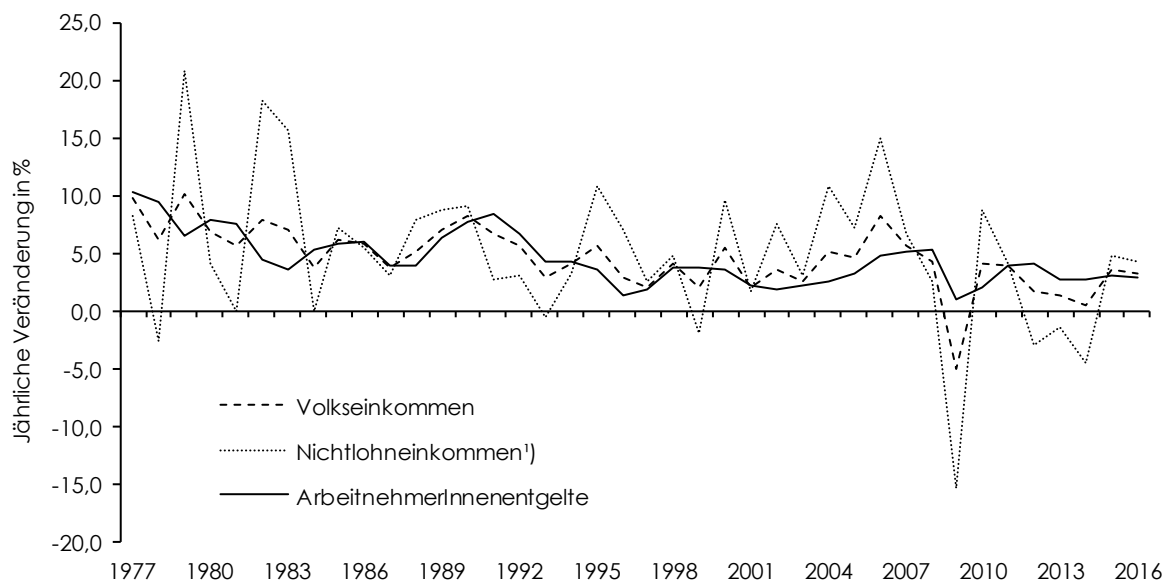
Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte und der Nichtlohneinkommen seit 1995.

Jahr	Arbeitnehmerentgelte	Nettolöhne/-gehälter	Nichtlohneinkommen¹)
1990	100	100	100
1992	115	110	105
1994	125	120	110
1996	135	125	120
1998	145	135	135
2000	155	140	145
2002	165	145	160
2004	175	155	185
2006	185	165	225
2008	195	175	250
2010	200	180	215
2012	210	195	240
2014	225	205	225
2016	245	215	240

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹) Die Nichtlohneinkommen umfassen Unternehmens- und Vermögenseinkommen (Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und freien Berufen, Gewerbeerträge, Miet- und Pachteinkommen, Vermögenseinkommen) sowie Primäreinkommen aus/an das Ausland. – Nettolöhne/-gehälter ... letztverfügbare Werte 2015.

Abbildung 2: Langfristige Entwicklung des Volkseinkommens, der Nichtlohneinkommen und der ArbeitnehmerInnenentgelte, nominelle jährliche Veränderung in %

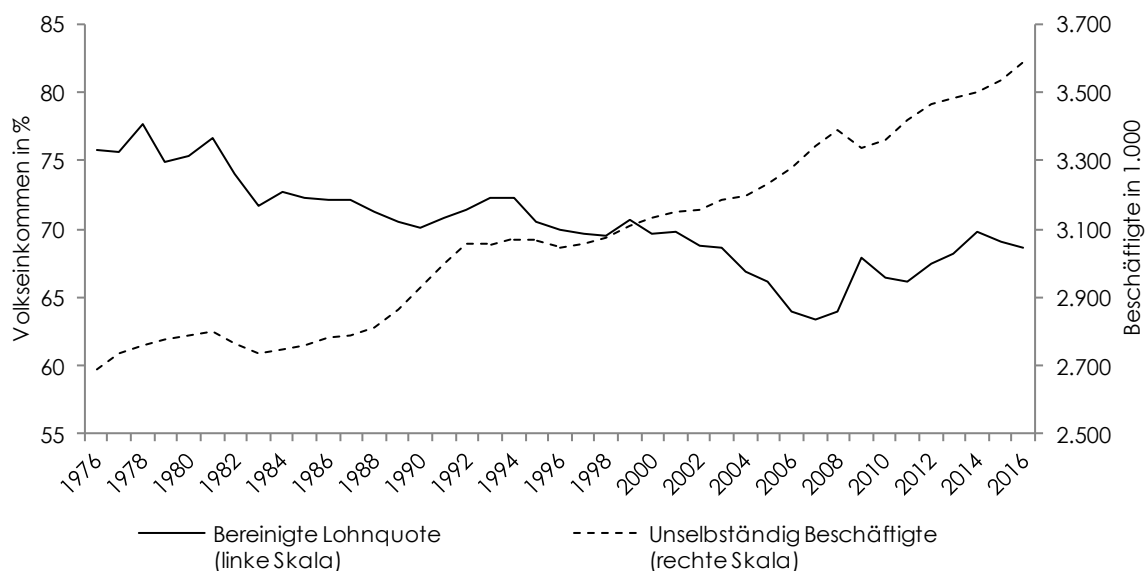


Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – ¹) Die Nichtlohneinkommen umfassen Unternehmens- und Vermögenseinkommen (Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und freien Berufen, Gewerbeerträge, Miet- und Pachteinkommen, Vermögenseinkommen) sowie Primäreinkommen aus/an das Ausland.

Entwicklung der Lohnquote in Österreich

Das Volkseinkommen erfasst die Entlohnung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Der Lohnanteil in Relation zum Volkseinkommen ist die Lohnquote, die Vermögens- und Gewinneinkommen in Relation zum Volkseinkommen bilden die Gewinnquote. Die Lohnquote ist damit ein Maßstab für den Einkommensanteil der unselbständig Beschäftigten an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Sie sank in den vergangenen Jahrzehnten – mit Unterbrechungen während der Finanzkrise – auf 69,2% (2016) ab, während sich in der gleichen Zeit die Zahl der unselbständig Beschäftigten von 2,68 Mio. auf 3,58 Mio. Personen erhöhte. Das entspricht einem Wachstum der Beschäftigungsquote (nur unselbständig Erwerbstätige²⁾ von 56% auf 61% (vgl. Abbildung 3). Die schwache Entwicklung der Reallöhne ist maßgeblich mit dem Rückgang der Lohnquote verbunden (Ederer, 2017).

Abbildung 3: Entwicklung der bereinigten Lohnquote und der unselbständig Beschäftigten in Österreich, 1976-2016



Q: Statistik Austria, WIFO. – Lohnquote bereinigt um die Verschiebungen des Anteils der unselbständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 2010. Die Lohnquote 2016 stellt einen Prognosewert dar.

Entwicklung der europäischen Lohnquoten

Die längerfristige Entwicklung in einzelnen europäischen Ländern zeigt, dass bis in die 1970er Jahre die bereinigten Lohnquoten³⁾ zunahmen und meist im Gleichklang mit der gesamtwirt-

²⁾ Die Beschäftigungsquote beruht in der Regel auf der Relation der selbständig und unselbständig Erwerbstätigen zur Bevölkerung im Erwerbsalter 15- bis 64 Jahre. Diese Quote liegt mit 66,9% (1976) bzw. 68,8% (2016) deutlich höher als die hier berechnete Quote auf der Grundlage der unselbständig Beschäftigten als Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter.

³⁾ Die bereinigte Lohnquote berücksichtigt die Verschiebungen des Anteils unselbständig Beschäftigter an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 2010, also die Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigen. Im Folgen-

schaftlichen Produktivität verliefen. Verglichen mit den 1970er Jahren, als die Lohnquoten in vielen europäischen Ländern deutlich über 70% des Volkseinkommens lagen, sind die aktuellen Lohnquoten auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. In den vergangenen drei Jahrzehnten sind in den meisten EU-Ländern die Reallohnentwicklungen deutlich hinter dem Produktivitätswachstum zurück geblieben. Dementsprechend stieg die Gewinnquote, die ein Spiegelbild der Lohnquote ist. Eine Vergleichbarkeit der Daten aller EU-Mitgliedsländer gibt es erst seit 1995. Im Durchschnitt über alle EU-28 Länder blieb die Lohnquote seit 1995 in etwa konstant bei 66,5%. Dahinter verbergen sich allerdings ganz unterschiedliche Niveaus und auch recht unterschiedliche Entwicklungsmuster (Übersicht 2).

Ein starker Rückgang der Lohnquote von über 10 Prozentpunkten zeigt sich in der Gruppe, die sich aus den neuen Mitgliedsländern Rumänien, Lettland, Polen und Ungarn zusammensetzt; mit Ausnahme von Ungarn liegt in diesen Ländern die Lohnquote 2015 deutlich unter dem EU-Schnitt.

In der zweiten Ländergruppe liegt die Lohnquote 2015 über dem EU-28-Durchschnitt. Auch war hier der Rückgang in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit durchschnittlich 1,6 Prozentpunkten weniger stark ausgeprägt als in der erstgenannten Gruppe. Hierzu gehören Österreich, Deutschland, Portugal, Irland, Finnland, Zypern und die Niederlande.

In Spanien, Estland, Slowenien, Dänemark, Frankreich, Slowakei, Belgien, Italien und Schweden nahm die Lohnquote in diesem Beobachtungszeitraum um durchschnittlich 2 Prozentpunkte zu.

In einer letzten Ländergruppe bestehend aus Tschechien, Bulgarien, Großbritannien und Luxemburg war die Zunahme noch stärker.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wirkte sich in den europäischen Ländern in einem unterschiedlichen Ausmaß auf die Lohnquote aus: In den Ländern mit sprunghaft angestiegener Arbeitslosigkeit sank sie erwartungsgemäß deutlich ab. In Ländern mit einem ausgebauten Finanzsektor führte die Entwertung der Finanzprodukte zu einem Sinken der Unternehmens- und Vermögenseinkommen und in Folge zu einem deutlichen Anstieg der Lohnquote. Aus der Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung lassen sich allerdings keine generellen Rückschlüsse auf die personelle Einkommensverteilung ziehen. So ist beispielsweise die relativ hohe Lohnquote in Großbritannien mit einer beträchtlichen Polarisierung der personellen Einkommensverteilung verbunden, die vor allem von den überdurchschnittlichen Verdiensten im Finanzsektor getragen ist (Atkinson et al., 2011). In den USA ging die Entwicklung zunehmender Einkommensungleichverteilung sogar so weit, dass die Top 1% an EinkommensbezieherInnen ihren Anteil am Volkseinkommen um mehr als 10 Prozentpunkte erhöhen konnten (ebenda). Dies impliziert, dass vor allem die hohen Einkommen und Vergütungen aus dem Finanzsektor das durchschnittliche Lohneinkommen und damit den Anteil

den werden die bereinigten (Brutto-)Lohnquoten verwendet, um diese Veränderungen in der Erwerbsstruktur auszu-schalten.

der Löhne am Volkseinkommen in die Höhe getrieben und somit einen Fall der Lohnquote verhindert haben. Ein hoher Anteil an Beschäftigten im Finanzsektor und ein überdurchschnittlicher Anstieg bei Management-Gehältern sind für diese steigenden Einkommensungleichheiten auf Personenebene verantwortlich. *Stockhammer (2013)* weist darauf hin, dass sowohl die britische Lohnquote als auch die kontinentaleuropäischen Lohnquoten noch deutlich niedriger wären, würde man die Managervergütungen nicht zu den ArbeitnehmerInnenentgelten sondern zu den Gewinnen rechnen.

Übersicht 2: Entwicklung der Lohnquoten 1995 bis 2015

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015	Veränderung 2015-1995
Rumänien	61,9	68,7	57,2	53,2	50,3	51,6	50,7	50,2	43,4	-18,5
Lettland	85,1	71,4	61,0	65,3	67,7	70,0	62,7	64,6	69,4	-15,7
Polen	61,9	59,7	53,3	52,1	52,7	52,8	50,8	52,0	49,0	-12,9
Ungarn	76,2	75,1	69,6	67,7	70,4	69,6	69,6	68,9	65,7	-10,5
Malta	63,2	60,5	61,3	63,0	60,9	59,5	65,9	61,6	59,2	-4,0
Litauen	62,4	61,2	57,0	60,3	59,7	59,9	58,5	55,8	58,8	-3,6
Kroatien	67,8	78,6	71,7	70,9	70,2	70,4	74,3	74,2	64,5	-3,3
Deutschland	70,0	71,2	66,9	64,5	63,7	65,5	68,3	66,6	67,3	-2,8
Portugal	66,6	70,8	70,5	71,0	69,1	70,9	70,6	69,5	63,9	-2,7
Österreich	70,8	69,1	65,7	63,7	63,2	63,8	67,9	66,4	69,1	-1,7
Irland	65,4	60,2	62,5	63,8	66,3	70,3	73,4	69,1	63,8	-1,6
Finnland	72,1	66,0	66,0	65,6	64,0	66,1	71,3	69,3	71,0	-1,1
Zypern	62,0	67,1	81,0	83,1	93,9	64,4	66,4	67,0	61,0	-1,0
Niederlande	68,5	65,7	65,7	62,7	63,0	66,6	68,4	66,4	68,3	-0,2
Europäische Union	66,3	66,4	64,6	64,1	63,9	64,8	67,0	66,3	66,5	0,2
Spanien	66,2	66,4	66,5	66,6	67,1	68,4	68,1	68,5	66,3	0,2
Estland	70,2	62,3	60,6	62,0	66,8	70,8	75,0	70,9	70,5	0,3
Slowenien	78,6	75,4	73,5	72,2	71,3	72,3	76,0	77,7	79,0	0,5
Dänemark	73,8	74,5	73,8	72,9	76,3	77,2	80,2	75,8	74,5	0,7
Frankreich	72,1	68,9	70,3	70,0	69,3	69,9	73,2	72,5	75,0	2,9
Slowakei	51,7	55,5	53,8	51,3	49,8	48,9	53,4	53,3	54,8	3,1
Belgien	67,6	67,6	67,5	67,3	66,9	68,1	72,4	67,5	71,2	3,6
Italien	53,2	52,4	53,6	54,1	54,1	55,5	56,6	57,2	57,7	4,5
Schweden	66,8	71,3	69,2	66,1	66,5	68,4	73,5	69,2	71,6	4,8
Großbritannien	61,7	64,4	63,4	65,5	66,2	65,5	67,9	68,0	68,7	7,0
Griechenland	41,5	44,0	48,6	47,5	47,8	49,0	50,5	51,9	48,9	7,4
Tschechien	54,0	56,3	59,6	60,0	60,0	61,1	62,8	64,4	62,9	9,0
Bulgarien	46,9	51,1	49,8	49,9	50,5	49,9	49,9	51,6	57,4	10,5
Luxemburg	75,2	81,4	83,6	104,0	90,2	96,0	122,4	101,5	115,9	40,6

Q: AMECO-Datenbank, WIFO-Berechnungen. – Lohnquoten bereinigt um die Verschiebungen des Anteils der unselbstständig Beschäftigten an den Erwerbstätigen gegenüber dem Basisjahr 2010.

Rückkoppelungseffekte einer sinkenden Lohnquote

Die Verschiebung der Einkommen weg von den Lohneinkommen hin zu den Nichtlohneinkommen hat eine Reihe von makroökonomischen Konsequenzen. Lohneinkommen sind gegenüber Nichtlohneinkommen egalitärer verteilt, wie sich anhand des Gini-Koeffizienten⁴⁾ zeigt. Dieser liegt in Österreich bei den ArbeitnehmerInnenentgelten bei 0,41, steigt im Bereich der Vermögenseinkommen auf 0,57 und erreicht bei den Selbständigeneinkommen 0,66 (Rocha-Akis, 2017). Die Nichtlohneinkommen kommen eher bei den Haushalten im oberen Einkommensbereich vor. Diese Haushalte geben relativ weniger für Konsum aus, ihre Sparquote – das Spiegelbild der Konsumquote – ist höher als bei Haushalten im unteren Einkommensdrittel. Die Haushalte im oberen Einkommensterzil (das Drittel der Haushalte mit den höchsten Einkommen) haben eine durchschnittliche Konsumneigung von 0,82, während sie im untersten Einkommensterzil bei 1,16 liegt. Bei kurzfristigen Einkommensänderungen geben die Haushalte des ersten Terzils im ersten Jahr knapp 80% ihres Zusatzeinkommens aus (kurzfristige Einkommenselastizität 0,8). Für Haushalte im oberen Einkommensterzil berechnete Ederer (2017) eine nur halb so hohe kurzfristige Einkommenselastizität von 0,4. Ein relativer Rückgang der Lohnquote wirkt sich stärker auf die Konsumnachfragemöglichkeiten der privaten Haushalte und damit auf die gesamtwirtschaftliche private Konsumnachfrage aus als eine Erhöhung des Anteils der Nichtlohneinkommen am Volkseinkommen.

Eine Konsum-Nachfrageschwäche wirkt in weiterer Folge negativ auf das Produktionsniveau und damit auf die Arbeitskräftenachfrage bzw. auf das nachgefragte Arbeitsvolumen. Der Wachstumsbeitrag der Konsumausgaben privater Haushalte am Bruttoinlandsprodukt betrug 2016 0,8 Prozentpunkte von der Gesamtwachstumsrate in der Höhe von 1,5 Prozent, auch für 2017 ist sie für 0,7 Prozentpunkte des Wirtschaftswachstums von insgesamt 2,2% verantwortlich (WIFO, 2017B).

Eine weitere Rückkoppelungsschleife auf die private Konsumnachfrage kommt aus der hohen Arbeitslosigkeit. Diese wirkt dämpfend auf die Lohnverhandlungen, ein schwaches Lohnwachstum wiederum bremst die Konsumnachfrage. Eine weitere mögliche ungünstige Rückkoppelung einer allgemeinen Nachfrageschwäche liegt in einer reduzierten Investitionsgüternachfrage, wenngleich in einer kleinen, offenen und exportorientierten Volkswirtschaft auch die Auslandsnachfrage entscheidend ist. Insgesamt kann der langfristige Trend einer sinkenden Lohnquote durch eine adäquate Lohnpolitik gebremst werden (Glocker et al., 2014).

Eine sinkende Lohnquote gegenüber dem Ausland kann zu einer relativen Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit führen und mit positiven Effekten auf die Exportwirtschaft, verbunden sein (Hölzl – Leoni, 2016, Christen et al., 2017). Vor allem in einem kleinen Land wie Österreich induziert eine Exportbelebung positive Beschäftigungseffekte, die in Aufschwungphasen positiv und in Abschwungphasen auch negativ sein können. Die Binnen-

⁴⁾ Je niedriger die Zahl des Koeffizienten, desto gleicher ist die Verteilung und umgekehrt.

konjunktur einer Volkswirtschaft mit großen Außenhandelsverflechtungen ist volatil; eine konstante Konsumnachfrage der privaten Haushalte im Inland trägt aber zur Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Volatilität bei.

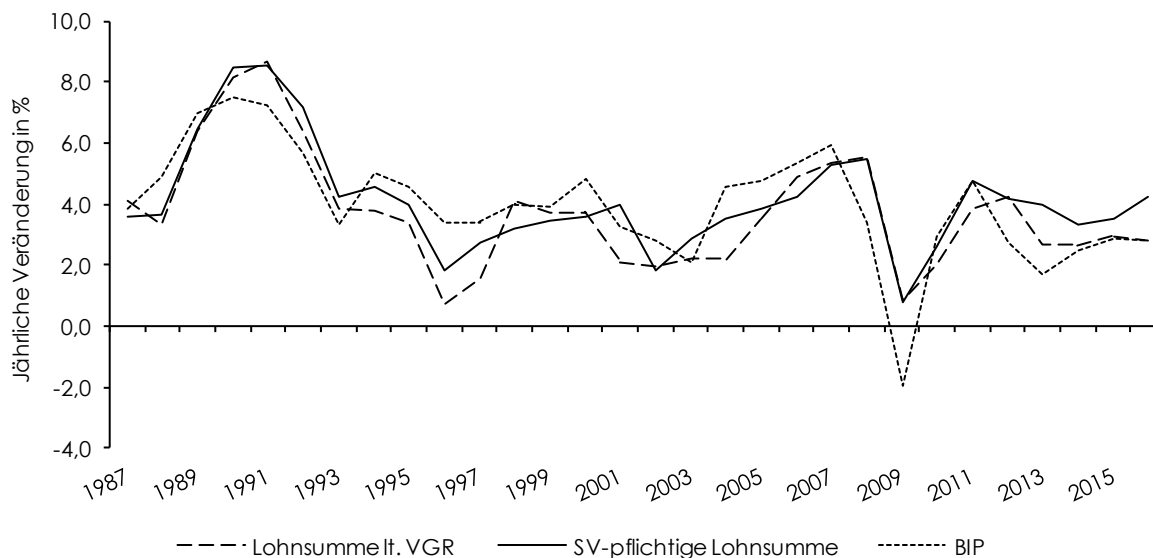
Für Österreich wirken beide Effekte. Die Lohnzuwächse blieben in den vergangenen Jahren hinter dem durchschnittlichen Produktivitätswachstum zurück (fallende Lohnquote). Die Exportwirtschaft liefert einen wichtigen Wachstumsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt (Wettbewerbsposition): Während in der Abschwungphase 2009 die Konsumausgaben der privaten Haushalte einen wichtigen Wachstumsbeitrag leisteten, war dieser 2012 und 2013 stärker von der Exportwirtschaft verursacht. Die Konjunktur 2016 war wiederum maßgeblich von der inländischen Nachfrage getragen. Ab 2017 gehen erneut starke Impulse von der Außenwirtschaft aus (Glocker, 2017, WIFO, 2017A).

Die wirtschaftliche Prosperität beeinflusst über das Beschäftigungs- und Arbeitslosenniveau, über die Beschäftigungsstruktur und das jeweilige Lohnniveau die Finanzierung der sozialen Sicherheit. Wird ein Sozialversicherungssystem überwiegend durch die Einkommen der unselbstständig Beschäftigten finanziert, haben Änderungen des Lohnanteils an der gesamten Wirtschaftsleistung unmittelbare Rückwirkungen auf die Sozialstaatsfinanzierung.

Die gesamtwirtschaftliche Lohn- und Gehaltssumme stellt im Prinzip die Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung dar, da das österreichische Sozialversicherungssystem auf der Grundlage der Arbeitsentgelte finanziert ist. Es gibt allerdings Abweichungen zwischen der bisher diskutierten Lohnsumme gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und der sozialversicherungspflichtigen Lohnsumme. Die Abweichungen ergeben sich aus der Tatsache, dass Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage von monatlich 4.980 € (2017) ebenso wenig der Beitragspflicht unterliegen wie Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung, die nur in der Unfallversicherung, nicht aber in der Pensions-, Kranken- oder Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind. Darüber hinaus sind Selbständigeneinkommen nicht der Lohnsumme zugerechnet, obwohl diese auch beitragspflichtig bis zur Höchstbeitragsgrundlage sind. Die beitragspflichtige Lohnsumme weicht damit von der Lohnsumme in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab.

In den vergangenen drei Jahrzehnten wuchs die sozialversicherungspflichtige Lohnsumme mit durchschnittlich 4,1% pro Jahr, die Lohnsumme aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nahm um 3,7% zu. Die abweichende Entwicklung beruht zum einen auf der Tatsache, dass die Höchstbeitragsgrundlage in manchen Jahren außerordentlich angehoben wird, so geschehen in der jüngeren Vergangenheit in den Jahren 2013 und 2016. Zum anderen sind die Beschäftigungszuwächse unter der Höchstbeitragsgrundlage stärker, nicht zuletzt durch die deutliche Zunahme der Teilzeitquote, die allein zwischen 1996 bis 2016 von 13,5% auf 28,9% und bei den Frauen von 26,8% auf 48,1% anstieg.

Abbildung 4: Nominelle Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Lohnsumme lt. VGR und sozialversicherungspflichtige Lohnsumme, 1987-2016



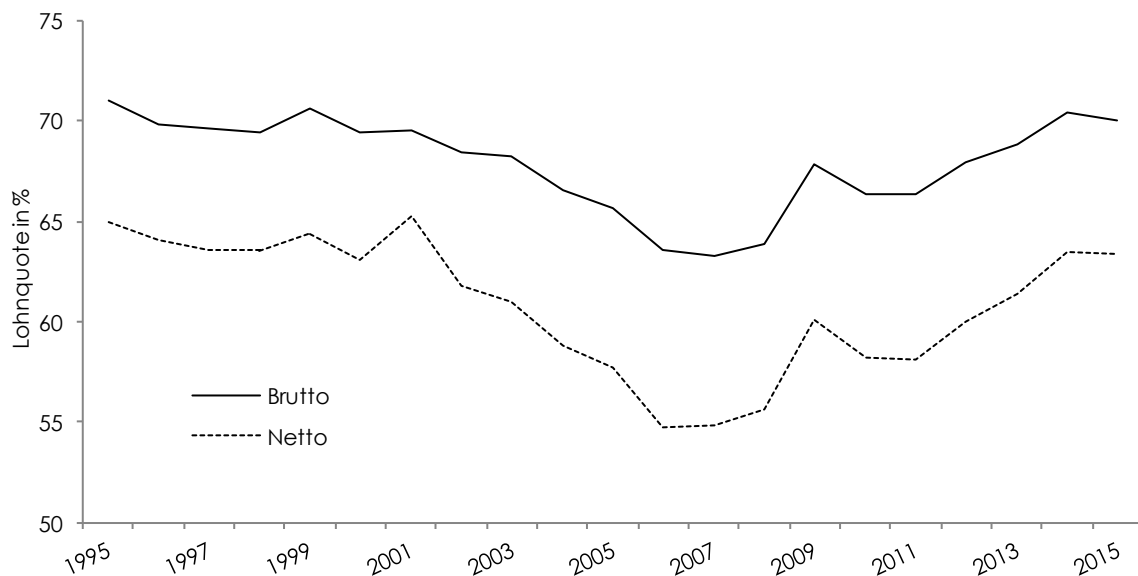
Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abgabenbelastung der Lohneinkommen

In den ArbeitnehmerInnenentgelten sind Sozialabgaben und direkte einkommensbezogene Steuern miteinbezogen. Hierbei handelt es sich um ein Bruttokonzept. Im Gegensatz dazu bleiben in den Nettolöhnen die Sozialversicherungsbeiträge und die direkten einkommensbezogenen Steuern unberücksichtigt. Ihre Relation zum Nettovolkseinkommen (ebenfalls ohne Sozialabgaben, direkte Steuern und veranlagte Einkommens- und Körperschaftssteuer) ergibt die Nettolohnquote.

Bei einer identischen Abgabenbelastung der beiden Produktionsfaktoren, die Bestandteil des Volkseinkommens sind (Arbeit und Kapital), muss die Brutto- der Nettolohnquote entsprechen. Tatsächlich liegt die Nettolohnquote um knapp 7 Prozentpunkte unter der Bruttolohnquote. Diese makroökonomische Kennzahl ist ein Indikator für die stärkere Abgabenbelastung des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital in Österreich.

Abbildung 5: Entwicklung der Brutto-/Nettolohnquote (ESVG2010) Nettolöhne in % des Nettovolkseinkommens



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

1.2. Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt

In Österreich erhöhte sich die reale Wirtschaftsleistung zwischen 1995 und 2016 um 1,8% p.a., während die Zahl der Erwerbstätigen im Schnitt um 1,0% p.a. zunahm. Das Arbeitsvolumen, also die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden (einschließlich Mehr- und Überstunden), stieg hingegen mit 0,4% p.a. weniger als halb so stark wie die Erwerbstätigenzahlen. Die Pro-Kopf-Produktivität blieb mit 0,8% p.a. um 1 Prozentpunkt hinter der realen Wirtschaftsleistung zurück. Die realen pro-Kopf-Einkommen entwickelten sich zwischen 1995-2015 mit 0,5% p.a. deutlich schwächer als die pro-Kopf-Produktivität, diese nahm mit 0,8% p.a. zu. Das Arbeitskräfteangebot (Beschäftigte und Arbeitslose) stieg, und dies deutlich stärker als die Zahl der Erwerbstätigen, wie es in der steigenden Arbeitslosenquote auch abzulesen ist. Diese erhöhte sich zwischen 1995 und 2015 von 6,6% auf 9,1%, sodass im vergangenen Jahr rund 355.000 Personen arbeitslos waren.

Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise war die Arbeitslosigkeit gestiegen. Neben der Nachfrageschwäche aufgrund der geringen Lohndynamik, der Investitionsschwäche trotz vorhandener Unternehmensgewinne war das Arbeitskräfteangebot stark gewachsen. Der Rückgang der Arbeitskräftenachfrage im Bereich der Geringqualifizierten sowie die Zunahme der Erwerbspersonen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen halten die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau (Eppel et al. 2016).

Übersicht 3: Jährliche Veränderung von Wirtschaftsleistung, Erwerbstätigenzahlen, Arbeitsvolumen, Produktivität und Entlohnung

	BIP	Erwerbstätige ¹⁾	Arbeitsvolumen		Produktivität ³⁾		Bruttolöhne und –gehälter nominell		Bruttolöhne und –gehälter real	
			EWT ¹⁾	USB ²⁾	Pro Kopf	Pro Stunde	Pro Kopf	Pro Stunde	Pro Kopf	Pro Stunde
Jährliche durchschnittliche Veränderungsraten in %										
1995-2015	1,8	1,0	0,4	0,6	0,8	1,3	2,0	2,4	0,1	0,5
2000-2015	1,3	0,9	0,2	0,5	0,4	1,2	2,1	2,6	0,1	0,6
2010-2015	1,0	1,0	0,4	0,8	0,0	0,6	1,9	2,4	-0,1	0,3

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. 1) Erwerbstätige (Selbständige, Unselbständige); 2) USB nur der unselbständig Erwerbstätigen; 3) reales BIP je EWT bzw. je Arbeitsstunde.

Arbeitskräftenachfrage

Österreichs Wirtschaft ist von einem hohen Produktionspotential und einer starken Exportorientierung, aber auch von großen technologischen Umbrüchen gekennzeichnet (*Peneder et al.* 2017). Insgesamt ist die Arbeitskräftenachfrage im primären und sekundären (Sachgüterproduktion) Sektor rückläufig und im Dienstleistungssektor steigend (*Fink et al.*, 2014). Die nachgefragten beruflichen Qualifikationen sind sowohl von Veränderungen in der Branchenstruktur als auch innerhalb der Branchen von veränderten Technologien und organisatorischen Abläufen bestimmt (*Bock-Schappelwein – Famira-Mühlberger – Leoni*, 2017).

Der Beschäftigungseinbruch des Krisenjahres 2009 konnte mittlerweile insgesamt – aber nicht in allen Branchen – aufgeholt werden. Die verhaltene wirtschaftliche Entwicklung wird von großen (Absatz-)Unsicherheiten begleitet. Im Bereich der Arbeitskräftenachfrage führt dies zu weiteren Flexibilitätsanforderungen⁵⁾ seitens der Unternehmen, um ihre Belegschaft reibungslos an strukturelle und/oder konjunkturelle Veränderungen anpassen zu können. Diesen Anforderungen⁶⁾ können die unterschiedlichen Personengruppen – besonders ältere Erwerbspersonen - unterschiedlich gut entsprechen.

Institutionelle Rahmenbedingungen determinieren die Arbeitskräftenachfrage. Die hohe österreichische Teilzeitquote auf der einen Seite und die hohe Wochenarbeitszeit (einschließlich Überstunden) bei Vollzeitjobs auf der anderen Seite (Österreich 41,3 versus EU-28 40,3 Wochenstunden) sind charakteristisch für den österreichischen Arbeitsmarkt (*Famira-Mühlberger – Fuchs*, 2013). Kennzeichnend ist außerdem, dass die Arbeitslosenversicherung bei Nachfrageschwankungen auf betrieblicher Ebene als Puffer verwendet wird (*Eppel et al.*, 2015): Bei

⁵⁾ Flexibilität = Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an veränderte Bedingungen auf Güter- und Dienstleistungsmärkten.

⁶⁾ Einteilung in: (1) Numerische Flexibilität: externe numerische Flexibilität umfasst Kündigungen/Neuaufnahmen in Betrieben, interne numerische Flexibilität Anpassung der Arbeitszeit der MitarbeiterInnen (täglich bis jährlich). (2) Funktionale Flexibilität: Einsatz der MitarbeiterInnen für unterschiedliche Aufgaben; (3) geographische Flexibilität und (4) Lohnflexibilität: makroökonomisch: Zusammenhang Wirtschaftslage und Lohnbildungsprozess, betrieblich: Entlohnung der Arbeitskräfte im betrieblichen Kontext.

vorübergehenden Nachfragerückgängen werden Beschäftigte mit einer Wiedereinstellungszusage freigesetzt, die dann bei guter Auftragslage ohne Einschulungskosten dem Betrieb kurzfristig zur Verfügung stehen. Auch die Kranken- und die Pensionsversicherung können als Schwankungspuffer dienen (*Famira-Mühlberger et al.*, 2014). Die hohe österreichische Arbeitsmarktflexibilität im Rahmen der institutionellen Ausgestaltungen führt dazu, dass einmal freigesetzte (ältere) Arbeitskräfte in harter Arbeitsplatzkonkurrenz mit einer großen Zahl an Arbeitssuchenden stehen. Die Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit hängt damit nicht so sehr von persönlichen Charakteristiken, sondern vielmehr von der gesamten Arbeitsmarktlage ab.

Veränderungen in der Arbeitskräftenachfrage zeigen sich auch in der zunehmenden Polarisierung des Arbeitsmarktes: Die höhere Arbeitskräftenachfrage im oberen und unteren Qualifikationssegment zulasten der mittleren Qualifikationen zeigt sich auch in Europa (*Autor et al.*, 2008, *Goos et al.* 2014, *OECD*, 2017). In Österreich ist gemäß *Bock-Schappelwein* (2016) eine sinkende Nachfrage nach mittleren Qualifikationen (Lehre, BMS, AHS, BHS) weniger stark vorhanden als im international beobachtbaren Trend. Die veränderte Arbeitskräftenachfrage ist mit neuen Lohnstrukturen verbunden, die wiederum die Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherheit mitbestimmen.

Arbeitskräfteangebot

Demographische Veränderungen führen nicht automatisch und im Gleichklang zu einer Veränderung des Arbeitskräfteangebotes (*Horvath – Mahringer*, 2016). Weitere Faktoren, von Veränderungen im Ausbildungsverhalten über die zunehmende Arbeitsmarktpartizipation der Frauen bis hin zu institutionellen Veränderungen, vor allem der Erhöhung des Pensionsantrittsalters, determinieren das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot (*Horvath – Mahringer*, 2014).

Das österreichische Arbeitskräfteangebot im Ausmaß von 4,36 Mio. Personen setzt sich gegenwärtig (2015) aus rund 3,5 Mio. unselbständig und 478.000 selbständig Beschäftigten sowie 355.000 Arbeitslosen zusammen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten verzeichneten die Arbeitslosenzahlen mit +71% (Männer) bzw. +56% (Frauen) die stärkste Wachstumsdynamik, gefolgt von den selbständig Erwerbstätigen (Frauen +45%, Männer +23%). Die Zunahme der Zahl der unselbständig erwerbstätigen Frauen bzw. Männer war im Vergleich mit +26% bzw. +7% etwas schwächer. Mittelfristig ist mit einer weiterhin hohen Arbeitslosigkeit und mit einem wachsenden Arbeitskräfteangebot zu rechnen (*Baumgartner – Kaniovski*, 2017).

Strukturelle Lücke zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage

Ein Überhang am Arbeitskräfteangebot - in Form der hohen Arbeitslosigkeit - zeigt sich in allen Ländern der Europäischen Union. Mehrere Faktoren sind für das Auseinanderfallen von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage mitverantwortlich:

- Steigende Produktivität (technischer Fortschritt, fortschreitende Automatisierung) verringert die Arbeitsintensität der Produktion. Gleichbleibender oder steigender Output kann mit weniger Arbeitseinsatz erreicht werden. Die steigende Produktivität wird nicht an den Produktionsfaktor Arbeit weitergegeben, der Arbeitseinsatz (Arbeitsstunden pro Kopf) wird nicht mit der Produktivitätsentwicklung synchronisiert (Stichwort: Verkürzung der Wochenarbeitszeit). Es steigen die Ertragsraten des eingesetzten Kapitals. Seit 1959 nimmt die gesamtwirtschaftliche Gewinnquote (Nichtlohneinkommen)⁷⁾ stärker zu als die Lohnquote (Mayrhuber et al., 2014).
- Die sinkende Lohnquote führt zu einer schwachen (Konsum-)Güternachfrage. Bei geringen Absatzerwartungen in der Realwirtschaft halten Unternehmen ihre Investitionen zurück und Gewinne werden verstärkt in den Finanzmarkt und nicht in die Realwirtschaft geleitet. Es entsteht keine zusätzliche Arbeitskräftenachfrage.
- Aktienkurse, Kapitalrenditen treten als Ergebnis der unternehmerischen Tätigkeit im Vordergrund. Finanzergebnisse werden als Messgröße für die unternehmerische Leistung definiert, Quantität und Qualität der Beschäftigung treten in den Hintergrund (Froud et al., 2000). Die zunehmende „Finanzialisierung“, also der wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutungszuwachs des Finanzsektors, wirkt direkt auf die Arbeitsmärkte und bremst das Beschäftigungsniveau (Stockhammer, 2013).
- Private Haushalte der oberen Einkommensgruppen leiten verstärkt ihre Sparguthaben (über Altersvorsorgeprodukte) in Aktienmärkte. Auf der Ebene der privaten Haushalte zeigen sich zwei konträre Interessen: Ein hohes Beschäftigungs- und Einkommensniveau sichert die ökonomische Lage der privaten Haushalte, reduziert aber die Ertragsraten von Unternehmensbeteiligungen. Hohe Ertragsraten tragen zur individuellen betrieblichen oder privaten Altersvorsorge bei, können aber zulasten der Löhne oder des Beschäftigungsniveaus gehen.

1.3. Beitragsorientierte Sicherungssysteme und flexible Arbeitsmärkte

Neue Arbeitsformen wie Teilzeitjobs, Einpersonenernehmen, etc. nehmen zu, während eine stabile, auf Dauer angelegte Vollzeitbeschäftigung abnimmt. Die steigende Arbeitslosenquote bedeutet auch eine Zunahme von Arbeitslosenphasen in den individuellen Lebensläufen. Beide Tendenzen münden in eine Prekarisierung der Erwerbs- und damit der Einkommensverläufe. Nicht alle Erwerbstätige sind gleichermaßen von dieser Entwicklung betroffen. Einer Gruppe von Erwerbspersonen mit höheren Löhnen und Arbeitsplatzsicherheit, guten Arbeitsbedingungen und Aufstiegschancen steht eine immer größer werdende Gruppe an (temporär) Beschäftigten im sekundären Segment gegenüber, das durch schlechte Arbeits- und Einkommensbedingungen sowie höhere Instabilität gekennzeichnet ist (Schmid, 2006, Davidsson – Naczyk 2009).

⁷⁾ Unter Nicht-Lohn-Einkommen sind alle Einkommen/Zuflüsse mit Ausnahme der Einkommen aus unselbständiger Arbeit subsummiert: Einkommen aus Besitz, Unternehmen, Vermögen.

Eppel et al. (2013) zeigen, dass bei einem Betrachtungshorizont von 10 Jahren ein Drittel der Erwerbstätigen stabile Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse im Ausmaß von zumindest 60 % des Medianeinkommens aufweisen. Weitere 23 % haben relativ stabile Jobs, und das verbleibende Drittel befindet sich dauerhaft in instabilen Beschäftigungs- und Einkommensverhältnissen, die von Arbeitslosigkeit, Niedriglohnbeschäftigung etc. geprägt sind. In Deutschland hat sich der Anteil dieser Gruppe atypisch Beschäftigter auf 38 % (2010) erhöht (*Keller – Seifert*, 2011).

Diese strukturellen Veränderungen auf den Arbeitsmärkten trafen – in den Ländern der Europäischen Union und darüber hinaus – auf strukturelle Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen. Neben Veränderungen in den Leistungshöhen und Bezugsdauern änderten sich die Anspruchsvoraussetzungen in vielen Bereichen. Auf zunehmend flexiblen Arbeitsmärkten mit diskontinuierlichen Erwerbs- und Einkommensverläufen kommt den Sicherungssystemen einerseits eine wichtige Sicherungsfunktion für eine größer werdende Gruppe von Beschäftigten zu. Andererseits führen instabile Einkommensmuster individuell wie auch institutionell zu schwächeren Beitragseinnahmen in den Sozialversicherungszweigen und zu einer Schwächung des Sicherungsniveaus der Personen. Schließlich bremsen diskontinuierliche Erwerbseinkommen auch die Möglichkeit einer privaten Ersparnisbildung (vgl. *Jessoula – Hinrichs*, 2012, S. 239).

Die Alterssicherungssysteme erfuhren im abgelaufenen Jahrzehnt große Veränderungen in Richtung Abbau des Leistungsniveaus in der verpflichtenden 1. Säule und Ausbau von Betriebspensionen (2. Säule) und individuellen Altersversicherungsinstrumenten (3. Säule) (*European Commission*, 2015, *OECD*, 2014). Diese Veränderungen erfolgten vor der hypothetischen Annahme einer Vollbeschäftigungsökonomie. Die Erwerbsarbeit und die Erwerbseinkommen sind das Fundament, auf dem alle drei Säulen ruhen. Tatsächlich beobachten wir aber die skizzierte Atypisierung der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse, die eine Erosion dieses Fundaments darstellt und negative Auswirkungen auf alle drei Säulen der Alterssicherung nach sich zieht. Eine adäquate Alterssicherung wie auch Eigenverantwortung und Eigenvorsorge können nur dann ein erreichbares Ziel sein, wenn die Voraussetzungen dafür – also Erwerbstätigkeit mit entsprechendem Erwerbseinkommen - vorhanden sind. Reformen der Alterssicherungssysteme müssen damit am Fundament der Sicherung – dem Arbeitsmarkt – ansetzen.

2. Finanzierung europäischer Wohlfahrtsstaaten

Die Wohlfahrtsstaatlichkeit ist – wie auch Sozialstaatlichkeit - ein Konzept mit kontextabhängigen Zugängen, Ausformulierungen und Abgrenzungen. Unter Sozialstaat werden unterschiedliche Modelle der Regulierung der Produktionsbedingungen, Allokations- und Distributionsfragen subsumiert. Sozialstaatlichkeit umfasst innerhalb des Regelwerks der Sozialversicherungsinstitutionen die Absicherung gegen soziale Risiken wie Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, vorübergehende oder andauernde Krankheit, Alter und Pflegebedürftigkeit. Aber auch Regulierungen im Steuer- und Arbeitsrecht, im Bereich der Lohn- und Einkommenspolitik, bis hin zum öffentlichen Dienstleistungsangebot sind Teil der Sozialstaatlichkeit (Castles, 2009, Obinger – Wagschal, 2010). Jeder Nationalstaat betreibt Sozialpolitik, von Sozialstaat spricht Butterwegge (2001) allerdings erst bei einer großer Reichweite, hoher Qualität und Quantität sozialpolitische Strukturen und Maßnahmen.

2.1. Sozialstaatsentwicklung in Österreich

Die Einführung der Arbeiter-Unfallversicherung im Jahr 1887 und der Arbeiter-Krankenversicherung im Jahr 1888 kann als Beginn des allgemeinen Sozialversicherungssystems in Österreich bezeichnet werden. Die Anfänge der Pensionsversicherung (für Angestellte) reichen bis zum Jahr 1906 zurück, 1920 wurde die allgemeine Arbeitslosenversicherung eingeführt. Nach den politischen und wirtschaftlichen Turbulenzen der 1930er Jahre markierte das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz per 1.1.1956 einen Neubeginn. Neben der allgemeinen Unfall-, Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung manifestiert das Pflegegeld, das 1993 in das Sozialrecht aufgenommen wurde, das jüngste soziale Risiko, das ins Sicherungssystem aufgenommen wurde. Die Grundlage der Sozialstaatsentwicklung in der 2. Republik ist sowohl von einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung als auch von einer starken Organisation der beteiligten Interessen gekennzeichnet (Tálos – Wörster, 1994). Anfangs milderte Sozialpolitik die Kriegsschäden, wofür ein Großteil der Ausgaben verwendet wurde (Tálos, 2005). Das magische Viereck aus Vollbeschäftigung, Preis- bzw. Währungsstabilität, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum sowie der Austrokorporatismus als spezifische Form des Interessenausgleichs beförderten die Entwicklungen des Sozialstaates zwischen 1950 bis 1970. Die ersten drei Jahrzehnte nach dem Krieg standen im Zeichen der Inklusion (Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung) verschiedener Bevölkerungsgruppen in die Sozialversicherung. Neben der allgemeinen Arbeitszeitreduktion (40-Stunden-Woche ab 1975 und Mindesturlaub von 4 Wochen ab 1976) erfolgten Leistungsverbesserungen und -ausweitungen in quantitativer und qualitativer Sicht, wie die Einführung der Mitversicherung in der Krankenversicherung, Karenzurlaub, Ausbau pensionsrelevanter Tatbestände, etc. (Achitz et al., 2014, Tálos, 2005, Badelt – Österle, 2001). Gegenwärtig steht die Aktivierung im Mittelpunkt sozialstaatlicher Maßnahmen.

Die Finanzierung der Sozialleistungen beruht auf Beiträgen der Versicherten und durch Lohn(summen)abhängige Beiträge der Unternehmen. Die Beitragssätze der unselbständig

Beschäftigten wurden in der Pensionsversicherung zuletzt 1984, in der Arbeitslosenversicherung 1994, in der Unfallversicherung 1996 und in der Krankenversicherung 2008 erhöht. Der Ausbau sozialstaatlicher Leistungen zeigt sich an der Zahl der Versicherten: durch die Krankenversicherung sind 99,9% der Bevölkerung geschützt, 76% leisten Beiträge und 24% sind mitversichert. Die monetären Sozialleistungen in Relation zur Wirtschaftskraft stiegen von 17% (1960) auf 30% (2014) an.

Insgesamt ist die Sozialstaatsentwicklung stark pfadabhängig: Sozialversicherungsinstitutionen sind historisch gewachsen und beinhalten vergangene Schwerpunktsetzungen und Zielstellungen (Pierson, 2004). Sie beruhen auf Rahmenbedingungen, die sich vor allem im Bereich des Arbeitsmarktes verändert haben. Sozialversicherungssysteme bedürfen laufender Anpassungen an veränderte Produktionsstrukturen. Da Erwerbsarbeit der vorgelagerte Bereich der ökonomischen Absicherung ist, Sozialversicherungssysteme der nachgelagerte, aber von den Arbeitsmärkten abhängige Bereich ist, werden bei tiefgreifenden Veränderungen der Voraussetzungen Anpassungen im Sozialsystem erforderlich (Sesselmaier, 2012).

2.2. Finanzierungsprinzipien

Die Finanzierungsstruktur der unterschiedlichen Wohlfahrtsmodelle können historisch auf zwei unterschiedliche Ansätze zurückgeführt werden, die in der Literatur als Bismarck- bzw. Beveridge-System bezeichnet werden (Übersicht 4).

Das Bismarck-System

Die gesetzliche Krankenversicherung wurde in Deutschland bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts durch Otto von Bismarck eingeführt. Die Prinzipien der damals bestehenden freiwilligen Versicherungsverbände wurden übernommen und zur Befriedung der sozialen Unruhen in ein verpflichtendes Sozialversicherungssystem überführt (Rohwer, 2008). Die Versicherungsgemeinschaft bildet die Gruppe der ArbeitnehmerInnen, diese leisten Beiträge ihres Einkommens, die von den ArbeitgeberInnen ergänzt werden (paritätische Finanzierung). Die (Sozial-)Leistungshöhe wird von der Einkommenshöhe bestimmt und ist berufsgruppenspezifisch organisiert. Dem System liegt die Annahme zugrunde, dass die sozialen Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) berechnet, und die Beiträge entsprechend gestaltet werden können.

Beveridge-System

Der britische Ökonom und Politiker William Henry Beveridge entwickelte seine Ideen zu Beginn des 20. Jahrhundert, die in den 1940er Jahren zur Grundlage für die britische Sozialversicherung wurden: Durch eine Beitragsleistung aller Personen im Erwerbsalter sollten Unterstützungsleistungen im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter gewährt und garantiert sein. Eine „nationale Versicherung“ sollte in den genannten Lebenslagen ein Existenzminimum sichern. Mit der Einführung des staatlichen Gesundheitsdiensts 1942 (National Health Service, NHS) wurde das Konzept eines umfassenden Einschlusses der Bevölkerung in die Versorgung umge-

setzt. Die Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen steht dabei im Vordergrund (Cremer - Pestieau, 2004).

In Reinform gibt es eine stärkere Umverteilung zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen im Beveridge-System gegenüber dem Bismarck-System, hier bremsen die Versicherungsorientierung und die Versicherungsgemeinschaft die Umverteilungswirkung zwischen den Versichertengruppen. Die Grundprinzipien der beiden Finanzierungsmodelle sind empirisch in dieser idealtypischen Form nicht (mehr) vorhanden. Es unterscheiden sich die Sach- und Dienstleistungen in den Krankenversicherungssystemen in beiden Finanzierungsmodellen kaum voneinander. Mindestsicherungselemente sind auch in Bismarck'schen Systemen vorhanden (beispielsweise die bedarfsorientierte Mindestsicherung). Die Grenzen beider Modelle sind fließend. Insgesamt sind die Finanzierungssysteme in den letzten Jahrzehnten in den meisten Ländern verändert worden, wobei sowohl ein Ausbau des Versicherungsprinzips als auch ein Ausbau der Grundsicherungselemente vorhanden war (Rohwer, 2008).

Übersicht 4: Grundprinzipien der Finanzierungsmodelle

	Bismarck-Modell	Beveridge-Modell
Zielstellung	Versicherung (Lebensstandard)	Fürsorge (Existenzminimum)
Berechtigter Personenkreis	Erwerbstätige + teilweise Angehörige	Gesamte Bevölkerung
Versicherer	Betrieb/Versicherungszweig	Öffentliche Hand
Management	Unabhängige Institute	Öffentliche Hand
Finanzierung	Lohnabhängige Beiträge	Allgemeines Steueraufkommen
Geldleistungen	Auf der Grundlage der vergangenen Entlohnung	Pauschalleistungen, meist bedarfsgeprüfte
Sachleistungen	Versicherungsleistungen	Kostenlos

Q: WIFO-Zusammenstellung in Anlehnung an Schmidt, 2005 und Kutzin, 2011.

Kategorisierung Wohlfahrtsstaaten

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden drei bis fünf Wohlfahrtsmodelle definiert (Esping-Andersen, 1990, 2008, Arts – Gelissen, 2005, Aassve – Mazzucco – Mencarini, 2005). Die Einteilung erfolgt entlang unterschiedlicher Kriterien zur institutionellen Ausgestaltung, zur sozialpolitischen Zielstellung (zwischen Mindestsicherung und Lebensstandardsicherung) bis hin zur Dekommodifizierung⁸⁾. Darüber hinaus unterscheidet sich die Zuschreibung der gesellschaftlich notwendigen Reproduktionsarbeit zu den Institutionen Staat, Markt und Familie in den Wohlfahrtsmodellen erheblich voneinander.

In den universalistischen (nordeuropäischen) Wohlfahrtsstaaten (Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden) stehen die Umverteilungsfunktion und die universale Mindestsicherungsfunktion im Vordergrund. Sozialleistungen umfassen hier zu einem großen Teil auch staatliche Dienstleistungen (Kinderbetreuung etc.). Das Steuersystem bildet hier ebenso die finanzielle Grundlage der Sozialstaatsfinanzierung wie in den liberalen Wohlfahrtsstaaten (Ir-

⁸⁾ Darunter ist die relative Unabhängigkeit von den Risiken der Marktproduktion (beispielsweise Dienstleistungsproduktion nicht auf privaten Märkten, sondern durch die öffentliche Hand) gemeint.

land und Großbritannien). Die sozialpolitische Zielfunktion ist allerdings die bedarfsgeprüfte Absicherung gegen Armut. Den marktwirtschaftlichen Institutionen (private Pensionsvorsorge etc.) und nicht den öffentlichen Dienstleistungen kommt ein hoher Stellenwert zu, dementsprechend gering sind die Sozialquoten, also die Relation zwischen Sozialausgaben und der Wirtschaftsleistung, in diesen Ländern. In den konservativen (kontinentalen) Wohlfahrtsstaaten (Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg) stehen die Berufszugehörigkeit und die auf Erwerbstätigkeit bzw. auf Verdiensthöhen und Versicherungsdauern beruhende soziale Absicherung im Vordergrund, die Finanzierungsform ist lohnabhängig. In den Familien wird die Betreuungsarbeit geleistet, das öffentliche Betreuungsdienstleistungsangebot ist geringer als in den universalistischen Wohlfahrtsstaaten. Die mediterranen Wohlfahrtsstaaten (Spanien, Griechenland, Italien und Portugal) zeichnen sich durch eine Kombination des Erwerbsprinzips beim Zugang, der Finanzierung zur sozialen Absicherung und der zentralen Rolle der privaten Auffangnetze aus. Die Familie ist hier der primäre Wohlfahrtsproduzent (Lippl, 2003). Die zentral- und osteuropäischen Staaten (Bulgarien, Tschechien, Estland, Kroatien, Zypern, Ungarn, Malta, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien) sind durch eine stärkere Marktorientierung bei der Organisation der Sozialversicherung und einer hohen Erwerbsorientierung (der Frauen) gekennzeichnet. Allerdings sind die Zielfunktionen in dieser Ländergruppe weniger einheitlich als in den anderen (Bonoli, 2006). In den universalistischen Modellen hat das Sozialsystem eine „vorsorgende“ Wirkung: Die Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit versuchen Arbeitslosigkeit, lange Krankheit und Invalidität zu verhindern, während in den anderen Modellen die „Nachsorge“ stärker betont wird (Seils, 2009).

Österreich zählt zu den konservativen/kontinentalen Wohlfahrtsmodellen. Kennzeichnend in diesem Modell sind der Zugang zur sozialen Absicherung über die bezahlte Erwerbsarbeit, die Verdiensthöhen und die Berufszugehörigkeit. Eine zentrale Bedeutung kommt hier der Rolle der Frau bzw. der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Markt und Familie zu: Frauen sind in diesem Modell maßgeblich für die Reproduktionsarbeit und für die Erziehung und die Betreuung von Kindern und Angehörigen verantwortlich. Die Instrumente der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung und die Hinterbliebenenleistungen dokumentieren diesen Zugang in Österreich. Hinterbliebenenpensionen waren bis 1981 Frauen und Kindern vorbehalten. Erst seit Beginn der 1990er Jahre haben auch Männer Anspruch auf Karenzurlaub, verbunden mit einer Ausweitung der Elternkarenz auf zwei Jahre, was zu einem längeren Rückzug der Frauen vom Arbeitsmarkt führte. Auch wurde bis zur Einführung des Kinderbetreuungsgeldes die „sequentielle“ und nicht die gleichzeitige Vereinbarkeit zwischen Familien- und Berufsarbeit festgeschrieben (Mairhuber – Papouschek, 2010, S. 449).

Im Gegensatz dazu ist die sozialstaatliche Ausrichtung in den skandinavischen Ländern von Anfang an am „Dual-Breadwinner-Modell⁹⁾“ orientiert. In Österreich und Deutschland führte erst die steigende Frauenerwerbsbeteiligung in den vergangenen drei Jahrzehnten zur substanziellen sozio-ökonomischen Besserstellung der Frauen. Dennoch erreicht ihre ökonomische

⁹⁾ Zwei Vollzeitbeschäftigte sind hier die Zielorientierung.

und soziale Absicherung im Zuge der Arbeitsmarktintegration nicht das Niveau von Frauen in Skandinavien. Die starke Erwerbsorientierung geht auch Hand in Hand mit dem Subsidiaritätsprinzip. Dieses besagt, dass erst nach Ausschöpfung der eigenen Arbeitskraft, der Sozialversicherung und der innerfamiliären Hilfeleistung Anspruch auf Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung besteht. In den universalistischen Wohlfahrtsstaaten hingegen kommt der öffentlichen Hand die primäre Sicherungsfunktion zu, beispielsweise gebührt in den Niederlanden nach 40 Jahren Wohnsitz im Land eine Grundpension im Alter.

Übersicht 5: Wohlfahrtsstaatsmodelle

Modell	Länder	Bevölkerung
Kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten	Österreich, Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg	166,9
Zentral- u. Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten	Bulgarien, Tschechien, Estland, Kroatien, Zypern, Ungarn, Malta, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien	108,8
Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten	Dänemark, Finnland, Niederlande, Schweden	37,5
Mediterrane Wohlfahrtsstaaten	Spanien, Griechenland, Italien, Portugal	128,7
Liberale Wohlfahrtsstaaten	Irland, Großbritannien	68,9

Q: WIFO-Zusammenstellung in Anlehnung an Aassve – Mazzucco – Mencarini, 2005.

Ein weiteres Merkmal der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsmodelle ist das Lebensstandardsicherungsprinzip bzw. das Äquivalenzprinzip: Leistungen im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter sind äquivalent zur Höhe des Erwerbseinkommens. Hier dominiert die Geldleistungsorientierung, eine Dienstleistungsorientierung ist nachrangig. Die Geldleistungsorientierung ist vor allem in der österreichischen Familienpolitik – im Gegensatz zu unseren Nachbarländern – vorherrschend (Schratzstaller, 2014). Die soziale Absicherung nach dem Lebensstandardsicherungsprinzip ist auf kontinuierliche Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse mit entsprechenden Einkommensniveaus ausgerichtet. Fallen Erwerbstätige nicht in diese Gruppe, werden diese Ungleichheiten teilweise durch das Sicherungssystem verstärkt.

Diese kurzen Ausführungen lassen bereits erkennen, dass das Sicherungsniveau mit dem Finanzierungsprinzip in einem engen Zusammenhang steht: Eine Lebensstandardsicherung bedeutet eine stärker individuell ausgerichtete Finanzierung, die überwiegend durch Beiträge der Versicherten erfolgt. Es gibt eine Äquivalenz zwischen geleisteten Beiträgen und Sicherungsniveau. Im Gegensatz dazu garantiert das „Mindestsicherungsprinzip“ eine Absicherung nach unten, die für alle Personen im Prinzip einheitlich ist und teilweise den Familienkontext berücksichtigt.

2.3. Finanzierungsstruktur der Sozialstaatlichkeit

Die dargestellten Wohlfahrtsmodelle standen bis in die 1970er Jahre im Zeichen des Ausbaus und der Inklusion breiter Bevölkerungsschichten in die soziale Sicherheit. In der jüngeren Vergangenheit standen eine Stärkung integrativer – im Sinne von Arbeitsmarktintegration – Maßnahmen und ein Rückbau ausschließlich kompensatorischer Elemente im Mittelpunkt (OECD, 2010, SPC, 2015, European Commission, 2014, 2016, Hemerijck – Eichhorst, 2010). Die neue

Ausrichtung der Sozialstaatlichkeit in Richtung „welfare-to-work“ bzw. „workfare“ bedeutet eine stärkere Verbindung von sozialen Rechten wie der Bezug von Transferleistungen mit an den Bezug dieser Transferleistungen an Voraussetzungen geknüpften Handlungen wie Weiterbildung, Arbeitssuche etc. (Koch et al., 2005, Sesselmeier – Somaggio, 2009).

In der Literatur wird die Veränderung der Sozialsysteme in ihrer Zielstellung und ihrer Finanzierung in Richtung einer internationalen Konvergenz diskutiert. Damit ist eine Annäherung der institutionellen Schwerpunkte, der Leistungsniveaus, der Finanzierungsstrukturen und der (Erwerbsarbeits)Anreizmechanismen gemeint. Die Konvergenz wird einerseits durch explizite Harmonisierungsbestrebungen bestimmt, andererseits durch eine zunehmende Bedeutung externer Akteure (Europäische Kommission) forciert. Wohlfahrt (2003) und Butterwegge (2011) sehen die Konvergenz als Ablösung des aktiven Sozialstaates durch einen aktivierenden Sozialstaat bzw. eine „aktive Gesellschaft“. In den (institutions-, staats- oder steuerungstheoretischen) Sozialstaatsdiskursen dominieren die Analysekatégorien der Aktivierung, Eigenverantwortung und Autonomie (Lessenich, 2012, Leitner et al., 2013). Nullmeier (2004) sieht eine stärkere Ausrichtung der Sozialpolitik an der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und an der Förderung der wirtschaftlichen Produktivität als wichtiges Entwicklungsmotiv. In der neuen „Europäischen Säule der sozialen Rechte“ (European Commission, 2017) dient Sozialpolitik als Instrument zur Verbesserung des Arbeitsmarktzuganges und der Arbeitsmarktintegration sowie zur Stärkung des Binnenmarktes (Mayrhuber, 2017).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur stehen die Finanzierungssystematiken der einzelnen Elemente der Sozialstaatlichkeit nicht im Vordergrund. Die Finanzierungsdiskussion ist eher im Bereich der Budgetpolitik angesiedelt. Hier wiederum treten Fragen der sozialpolitischen Zielorientierung in den Hintergrund. Insgesamt finden die Fragestellungen und Analysen in den beiden genannten Bereichen recht unverbunden und unabhängig voneinander statt.

Die Summe der Bruttoausgaben 2014 für den Sozialschutz gemäß ESSOSS-Systematik¹⁰⁾ (Geld- und Sachleistungen, Verwaltungskosten) in Relation zur Wirtschaftsleistung bewegt sich in der Europäischen Union zwischen 14,5% in Lettland und 34,3% in Frankreich, in Österreich liegt die Sozialquote 2015 bei rund 30,2% (2014: 30,0%). Innerhalb der Sicherungsfunktionen nach ESSOSS nehmen Altersaufwendungen in den meisten Ländern den größten Anteil ein, dieser schwankt zwischen 26% in Irland und 54% in Griechenland (Österreich 43%). Gesundheitsleistungen nehmen zwischen 19% (Dänemark) und 33% (Deutschland) aller Sozialschutzausgaben¹¹⁾ in Anspruch (Österreich 25%).

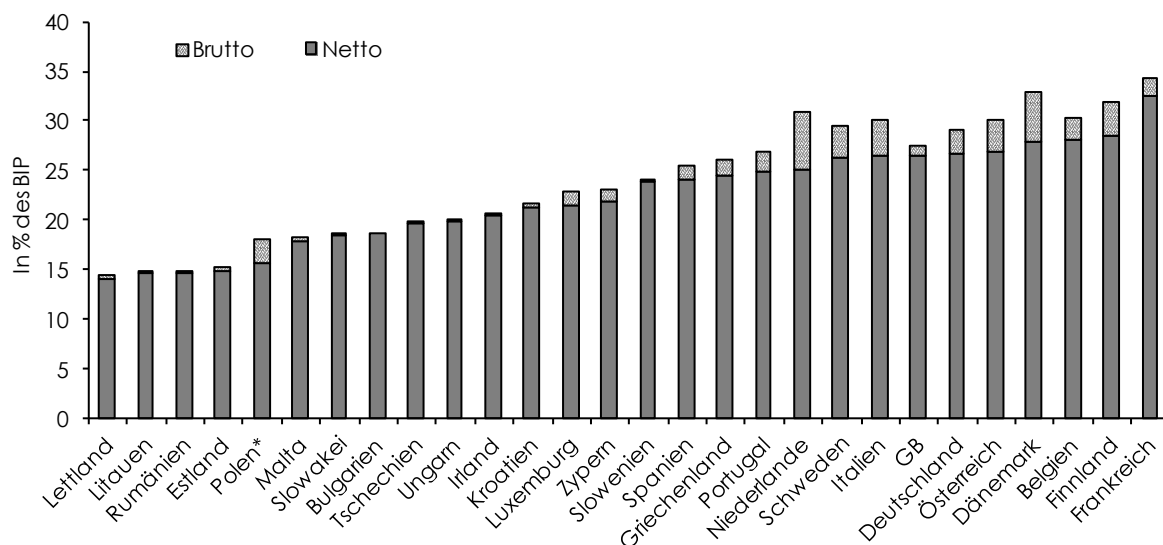
¹⁰⁾ Das Europäische System der Integrierten Sozialschutzstatistik (kurz ESSOSS) ist eine Systematik der Definition und Abgrenzung von Sozialschutzsystemen sowie ihre kohärente Erfassung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. **Definition:** „Sozialschutz sind alle Eingriffe öffentlicher oder privater Stellen, um die Lasten privater Haushalte und Einzelpersonen zu decken, die ihnen durch eine genau festgelegte Zahl von Risiken oder Bedürfnissen entstehen, sofern dieser weder eine Vereinbarung auf Gegenseitigkeit erfordert noch im Rahmen von individuellen Vereinbarungen erfolgt.“ (EUROSTAT, 2008, S. 10). Ausgeschlossen bleiben damit Versicherungsverträge, die auf private Initiative von Einzelpersonen oder privaten Haushalten im eigenen Interesse abgeschlossen werden (private Lebensversicherung). Ausgeschlossen bleiben auch Gesundheitskosten, die von LeistungsempfängerInnen selbst zu tragen sind.

¹¹⁾ Inklusive Verwaltungskosten und sonstigen Ausgaben.

Die steuerliche Behandlung von Sozialleistungen ist in der Europäischen Union nicht einheitlich geregelt. Oftmals sind (Sozialversicherungs-)Beiträge steuerfrei, Leistungen steuerpflichtig, aber auch steuerpflichtige Beiträge und steuerfreie Transfers sind möglich. Die Wechselbeziehungen zwischen Steuer- und Sozialleistungssystem schränken die Vergleichbarkeit der Sozialausgaben jedenfalls ein. Diese Unterschiede können im Konzept der Nettosozialquote ausgeblendet werden. Steuern auf Sozialleistungen bedeuten einen Rückfluss von Mitteln in das Abgabensystem. Länder mit einer hohen Brutto-Sozialquote besteuern ihre Sozialleistungen, sodass die Nettokosten der Sozialleistungen niedriger ausfallen. Ein Vergleich des Verhältnisses zwischen den Nettoausgaben und dem BIP ergibt ein geringeres Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten als eine Analyse auf Basis der Bruttoausgaben.

Die Nettosozialquote unterscheidet sich in manchen Ländern erheblich von der Brutto-Sozialquote. Die Differenz zwischen den Brutto- und den Nettoausgaben für sozialen Schutz entsprach 2014¹²⁾ in der EU-28 knapp 2% des BIP, wobei zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Abweichungen vorhanden sind. Während in Bulgarien die Quoten einander entsprechen, liegt in den Niederlanden die Nettosozialquote um 6 Prozentpunkte unter der Bruttoquote. (Abbildung 6).

Abbildung 6: Brutto- und Nettosozialquote im Vergleich, 2014



Q: Eurostat. – Sozialquote ... Ausgaben für Sozialschutzleistungen inkl. Verwaltungsausgaben und sonstige Ausgaben in % des BIP. – * Letztverfügbare Werte für Polen 2012.

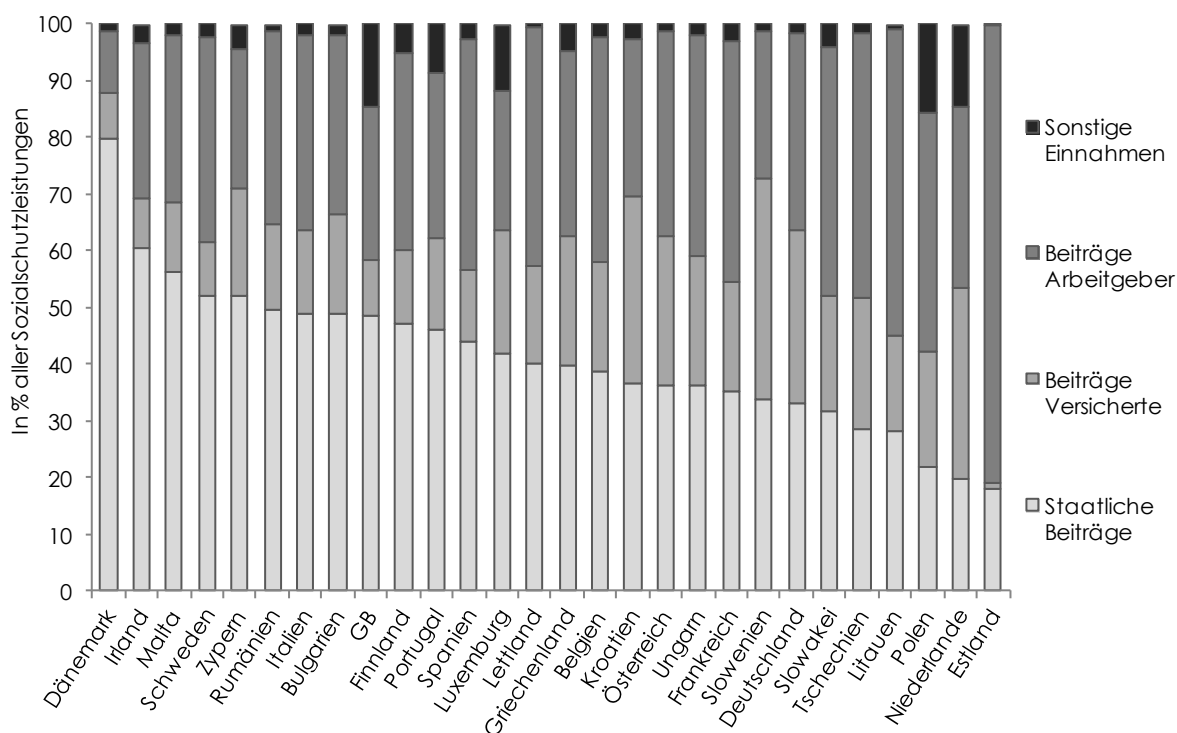
Die Finanzierung der Sozialschutzleistungen¹³⁾ beruht auf Beiträgen der Versicherten und lohn(summen)abhängigen Beiträgen der Unternehmen, staatlichen Mitteln und sonstigen

¹²⁾ Letztverfügbarer Wert.

¹³⁾ Sozialbeiträge laut ESSOSS (Europäischem System der Integrierten Sozialschutzstatistik): **Sozialbeiträge der Arbeitgeber:** Von ihnen erbrachte Aufwendungen zur Begründung der Anspruchsberechtigung der ArbeitnehmerInnen und deren Angehörigen auf Sozialleistungen. **Beiträge der geschützten Personen:** Von Einzelpersonen und privaten

Beiträgen. Je nach Wohlfahrtsmodell variiert die Gewichtung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung. Ungeachtet der Höhe der Sozialschutzleistungen (Sozialquote) werden in Dänemark 80% der Sozialleistungen aus staatlichen Beiträgen finanziert, während es in Estland nur knapp 20% sind. Auf der anderen Seite tragen in Deutschland, den Niederlanden, Tschechien, Litauen und Estland zu über 65% ArbeitgeberInnen und Versicherte die Finanzierung der Sozialschutzleistungen, in Österreich sind es 62,3% (Abbildung 7).

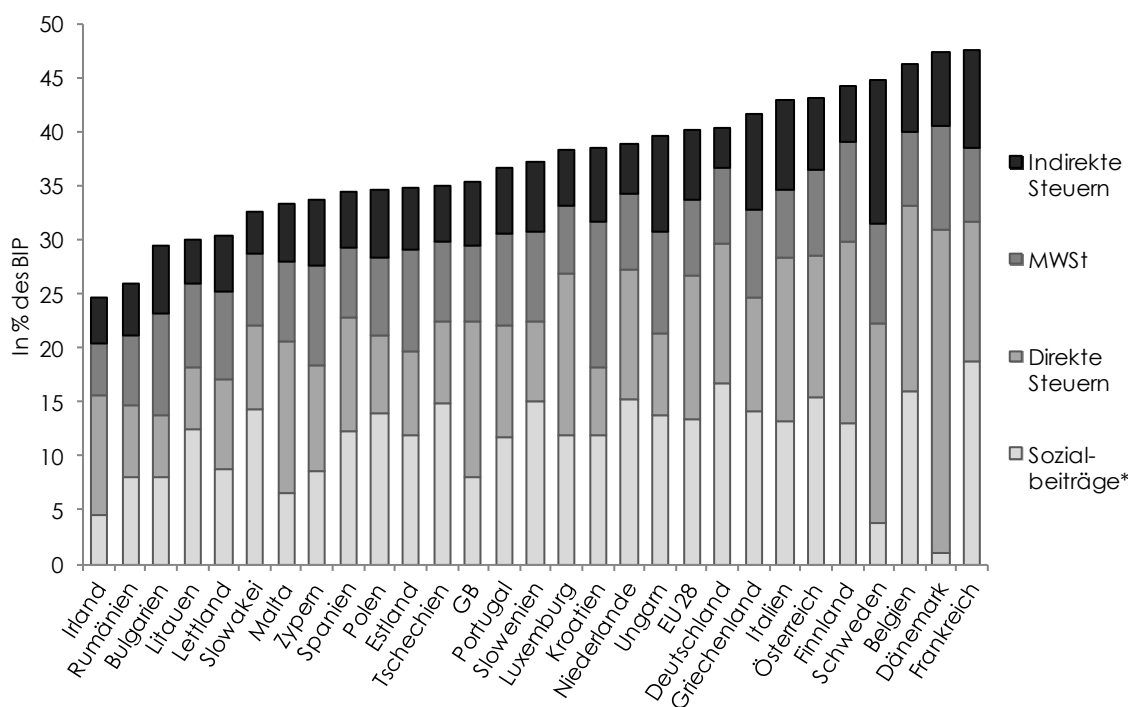
Abbildung 7: Finanzierungsstruktur der Sozialschutzleistungen, 2014



Q: Eurostat.

Haushalten entrichtete Beiträge an Sozialschutzsysteme zur Erlangung oder Sicherung ihres Anspruchs auf Sozialleistungen. **Staatliche Zuweisungen:** Aufwendungen des Staates für die staatlichen beitragsfreien Systeme und aus der finanziellen Unterstützung des Staates für andere Sozialschutzsysteme (ohne Übertragungen/Transfers). **Sonstige Einnahmen:** Vermögenseinnahmen und alle nicht anderweitig einzuordnenden Einnahmen

Abbildung 8: Staatseinnahmen nach Hauptaggregaten, in % des BIP, 2016



Q: Eurostat. – * Einschließlich unterstellter Sozialbeiträge.

Prettenthaler – Sturm (2003) argumentieren für eine integrierte Betrachtung der Brutto- oder Nettosozialquote mit der Steuer- und Abgabenstruktur: Länder, die dem Modell des liberalen Wohlfahrtsstaates entsprechen (USA, Großbritannien, Australien), setzen das Steuersystem (Steuernachlässe) offensiv als sozialpolitisches Instrument ein, sie haben daher eine geringere Sozialquote. Aber auch beim Vergleich der Abgabenquote insgesamt sind die Mindereinnahmen im Zuge von Steuernachlässen nur unvollständig enthalten und führen zu einem eingeschränkt vergleichbaren Bild (Schratzenstaller, 2013).

Angesichts des insgesamt hohen Anteils der staatlichen Beiträge in der Finanzierung der sozialen Sicherheit stellt sich die Frage, wie diese Steuereinnahmen zustande kommen. Die Zusammensetzung der Staatseinnahmen gibt bei einem hohen Steueranteil in der Finanzierung der Sozialausgaben Hinweise darauf, wer die Sozialstaatsfinanzierung letztendlich trägt.

Unabhängig von der Höhe der Gesamtabgabenquote (Abbildung 7) schwankt der Anteil der Sozialversicherungsabgaben an allen Staatseinnahmen zwischen Dänemark mit 2,1% und Slowakei 44% am Gesamtabgabenaufkommen. Die direkten Steuern nehmen zwischen 16% (Kroatien) und 63% (Dänemark) am gesamten Steueraufkommen ein. In Dänemark werden somit die Sozialausgaben kaum über Sozialbeiträge, sondern weitgehend über die Einkommensteuereinnahmen finanziert. Darüber hinaus schwanken die indirekten Steuern zwi-

schen Deutschland (9%) und Schweden (30%) und der Anteil der Mehrwertsteuereinnahmen zwischen Italien (15%) und Kroatien (35%) ebenfalls sehr stark.

Eine geringe Beitragsfinanzierung in der sozialen Sicherheit bedeutet nicht notwendigerweise, dass die Erwerbstätigen wenig zur Finanzierung beitragen. Für Dänemark zeigt sich beispielsweise, dass der hohe Anteil an „staatlichen“ Beiträgen in der Sozialversicherung durch die hohen Einkommensteuereinnahmen zustande kommt, das progressive Einkommensteuergesetz bedeutet, dass auch in Dänemark ein bedeutender Anteil der Sozialstaatsfinanzierung über den Produktionsfaktor Arbeit erfolgt.

Die Unterscheidung in direkte und indirekte Steuern und Abgaben knüpft an der vermuteten Überwälzbarkeit an: Einkommen-, Vermögen- und Erbschafts- oder Schenkungssteuern werden im Allgemeinen als direkte Steuern bezeichnet, von denen angenommen wird, dass sie nicht überwälzt werden können, sondern von der Person/Institution bezahlt werden, die sie ökonomisch auch tragen müssen. Im Gegensatz dazu werden indirekte Steuern (auf Umsatz oder Verbrauch) ökonomisch nicht oder nur teilweise dort getragen, wo sie an den Fiskus abgeführt werden, weil sie beispielsweise über die Preise an die EndverbraucherInnen überwälzt werden können. Der Ansatz der 'formalen Inzidenz' geht von einer progressiven Wirkung der direkten Steuern und einer regressiven Wirkung der indirekten Steuern aus. Die Unterscheidung in direkte und indirekte Abgaben ist allerdings weder begrifflich noch empirisch eindeutig (Fullerton - Metcalf - Gilbert, 2002). Gesetzliche Sozialversicherungsbeiträge beispielsweise werden in der VGR formal den Arbeitsentgelten zugerechnet. Damit werden sowohl die ArbeitnehmerInnen-, aber auch die ArbeitgeberInnenbeiträge in der funktionalen Verteilungsanalyse dem Produktionsfaktor Arbeit zugerechnet.

Finanzierungsstruktur nach Wohlfahrtstypen

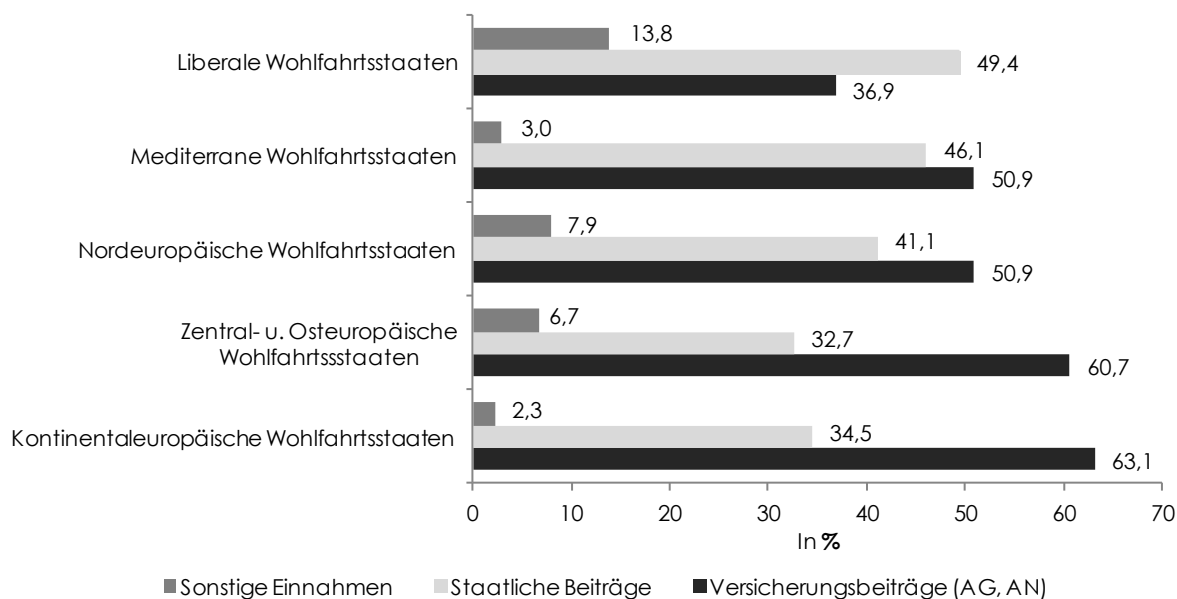
Innerhalb der Nationalstaaten unterscheiden sich die Systeme der sozialen Sicherheit sowohl in ihrer Zielstellung als auch in ihrer Finanzierung voneinander: Während in Österreich sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in allen Bereichen versichert sind (Unfall, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit), beruht beispielsweise in Schweden die Arbeitslosenversicherung auf freiwilliger Basis. Die Beiträge richten sich nicht wie in Österreich nach der Einkommenshöhe, sondern nach einem Arbeitslosigkeitsrisiko. Eine getrennte Betrachtung der einzelnen Zweige der Sozialversicherung hätte den Vorteil, die Finanzierungsunterschiede besser einfangen zu können. Andererseits müsste dennoch eine Zusammenführung stattfinden, um eine Gesamtbeurteilung zu ermöglichen.

Die Nationalstaaten sind in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsliteratur zu Modellregionen zusammengeführt. Die Typologie (vgl. Übersicht 5) dem Ansatz zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung von G. Esping-Andersen, wobei die Mittelmeerländer nicht wie dort dem Kontinentalblock zugeordnet, sondern eigens ausgewiesen sind. Insgesamt sind sowohl die Flexibilität als auch das Angebot und die Höhe von Sozialleistungen in sozialdemokratisch und konservativ geprägten Staaten höher als in mediterranen und liberalen Wohlfahrtssta-

ten. Es muss festgehalten werden, dass zwischen den Ländern innerhalb eines Wohlfahrtsmodells Inhomogenitäten vorliegen (Aassve, 2005). Die Einteilung und Zuordnung erfolgt in weitgehender Konsistenz mit der existierenden Literatur. Die Finanzierungsstruktur der Sozialquote ist nachfolgend entlang der klassischen Wohlfahrtsstaatstypologie durchgeführt.

Die Höhe der staatlichen Beiträge variiert stark und liegt mit knapp der Hälfte der Einnahmen für die soziale Sicherung in den liberalen Wohlfahrtsmodellen am höchsten innerhalb der fünf Modelle. Hier spielen auch die sonstigen Einnahmen eine große Rolle, darunter fallen Vermögenseinnahmen, die in Großbritannien¹⁴⁾ wichtig sind. Auf der anderen Seite stehen die konservativen, aber auch zentral- und osteuropäischen Wohlfahrtsmodelle mit einem Versicherungsbeitragsanteil von über 60%. In diesen beiden Modellen liegt der Anteil der staatlichen Beiträge bei rund einem Drittel. Sowohl in den nordeuropäischen als auch in den mediterranen Wohlfahrtsmodellen stehen Versicherungsbeiträge und staatliche Beiträge in einem vergleichsweise ausgewogenen Verhältnis.

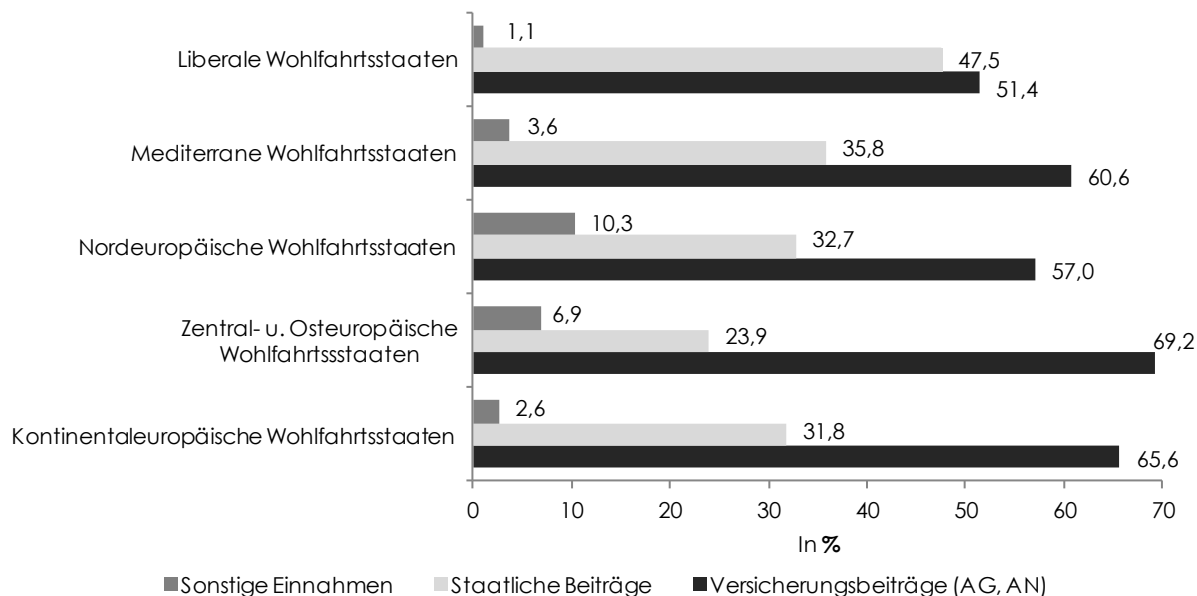
Abbildung 9: Zusammensetzung der Staatseinnahmen in den Wohlfahrtsmodellen nach Einnahmentypen, 2014



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten: AT, BE, DE, FR, LU; Zentral- u. Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten: BG, CZ, EE, CO, CY, HU, MT, LT, LV, PL, RO, SK, SI Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL; Mediterrane Wohlfahrtsstaaten: ES, EL, IT, PT; Liberale Wohlfahrtsstaaten: UK, IE; Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL.

¹⁴⁾ Per 2007 gab es einen Strukturbruch in der Erfassung der Sonstigen Einnahmen ausgelöst durch die Umstellung von ESVG 95 auf ESVG 2010.

Abbildung 10: Zusammensetzung der Staatseinnahmen in den Wohlfahrtsmodellen nach Einnahmentypen, 2000



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten: AT, BE, DE, FR, LU; Zentral- u. Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten: BG, CZ, EE, CO, CY, HU, MT, LT, LV, PL, RO, SK, SI; Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL; Mediterrane Wohlfahrtsstaaten: ES, EL, IT, PT; Liberale Wohlfahrtsstaaten: UK, IE; Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL.

Jüngste Veränderungen der Finanzierungsstruktur nach Wohlfahrtstypen

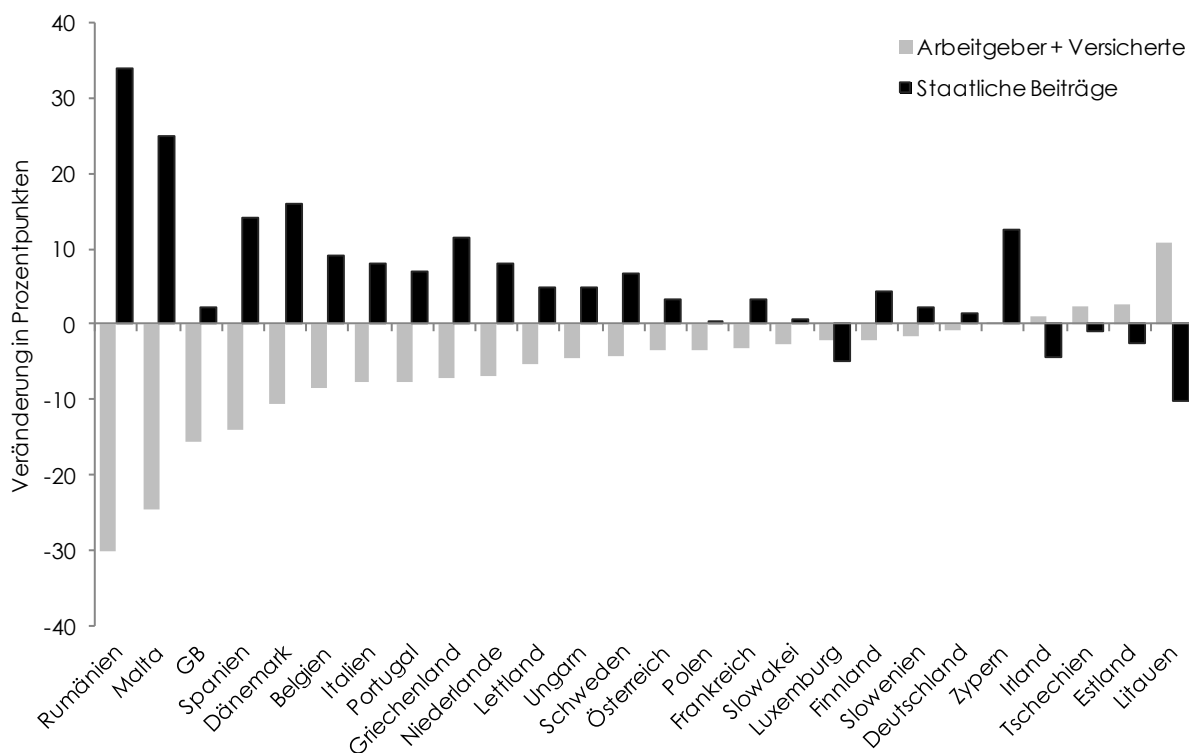
Seit 2000 kam es in allen Ländern zu einer Veränderung der Finanzierungsstruktur. Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zeigte sich der Trend der rückläufigen Versicherungsbeiträge (sowohl ArbeitgeberInnen als auch ArbeitnehmerInnen), dieser Trend setzte sich nach 2009 in abgeschwächter Form fort. Über den Zeitraum 2000 bis 2014 reduzierte sich der beitragsfinanzierte Anteil zwischen -14,5 Prozentpunkten in den liberalen Wohlfahrtsstaaten und -2,5 Prozentpunkten in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten (Übersicht 6). Auf der anderen Seite gab es bis 2008 tendenziell einen leichten Anstieg der Finanzierung aus staatlichen Beiträgen, der sich nach 2009 deutlich fortsetzte. Der Anteil der Steuermittel an der Finanzierung der Sozialausgaben lag 2014 um knapp 2 Prozentpunkte (Liberale Wohlfahrtsstaaten) bis 10,3 Prozentpunkte (Mediterrane Wohlfahrtsstaaten) höher als 2000. In Großbritannien führten Strukturreformen auch zu einem deutlichen Ausbau der sonstigen Einnahmen (aus Sozialversicherungsfonds).

Übersicht 6: Entwicklung der Finanzierungskomponenten 2014 gegenüber 2000

2014-2000	Versicherungsbeiträge (AG, AN)	Staatliche Beiträge	Sonstige Einnahmen
In Prozentpunkten aller Einnahmen			
Kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten	-2,5	2,8	-0,3
Zentral- u. Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten	-8,5	8,8	-0,3
Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten	-6,1	8,4	-2,3
Mediterrane Wohlfahrtsstaaten	-9,7	10,3	-0,6
Liberalen Wohlfahrtsstaaten	-14,5	1,9	12,6

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – Kontinentaleuropäische Wohlfahrtsstaaten: AT, BE, DE, FR, LU; Zentral- u. Osteuropäische Wohlfahrtsstaaten: BG, CZ, EE, CO, CY, HU, MT, LT, LV, PL, RO, SK, SI; Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL; Mediterrane Wohlfahrtsstaaten: ES, EL, IT, PT; Liberale Wohlfahrtsstaaten: UK, IE; Nordeuropäische Wohlfahrtsstaaten: DK, FI, SE, NL.

Abbildung 11: Veränderung der Finanzierungsanteile (ArbeitgeberInnen, Versicherten und staatliche Beiträge) zwischen 2000 und 2014



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Die Gegenüberstellung der Finanzierungsanteile von Sozialversicherungsbeiträgen (Beiträge der Unternehmen und der Versicherten) und staatlichen Beiträgen zeigt seit 2000 eine recht einheitliche Entwicklung: Der Rückgang der Versicherungsbeiträge wird vom Anstieg der staatlichen Beiträge kompensiert. In Rumänien lag 2014 der Finanzierungsbeitrag aus Versicherungsbeiträgen um 30 Prozentpunkte geringer als 2000 und die staatlichen Beiträge um 34 Prozentpunkte höher. Auch in Österreich gab es eine Verschiebung in Richtung staatliche

Beiträge im Ausmaß von rund 4 Prozentpunkten. Nur in Litauen, Estland, Tschechien und Irland sanken die staatlichen Beiträge zulasten der Versicherungsbeiträge.

Sowohl strukturelle Maßnahmen als auch konjunkturelle Entwicklungen begründen den relativen Bedeutungsverlust der Sozialversicherungsbeiträge in der Sozialstaatsfinanzierung. Zum einen bedeuten der Ausbau des aktivierenden Sozialstaates und die Verstärkung präventiver Maßnahmen ein stärkeres Finanzierungsengagement der öffentlichen Hand. Zum anderen wurden Beitragseinnahmerückgänge im Zuge der Krise 2009 durch allgemeine Steuermittel kompensiert. Darüber hinaus erfolgte in einigen Ländern im Rahmen von ökologischen Steuerreformen eine teilweise Substituierung der Sozialversicherungsbeiträge durch Umweltsteuereinnahmen. Diese Maßnahmen und Reformen kompensieren den tendenziellen Rückgang der Lohnquote und damit der Beitragsgrundlage für Versicherungsbeiträge.

2.4. Zusammenfassung

Sozialpolitik, als zentrales Gestaltungsinstrument, unterscheidet sich in den Nationalstaaten sowohl hinsichtlich der Zielstellungen als auch hinsichtlich der eingesetzten Mittel. Sie zielt auf die Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten für bestimmte gesellschaftliche Gruppen oder für bestimmte Lebenslagen ab. Während die Literatur zu Veränderungen in den Zielstellungen und Instrumenten wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen und Entwicklungen einen umfangreichen Forschungsgegenstand darstellt, werden die damit zusammenhängenden Finanzierungsentwicklungen entweder aus budgetpolitischer oder aus wirtschaftspolitischer Sicht beleuchtet.

Der Wohlfahrtsstaat bildet durch seine Sicherungsfunktion und kooperativen Arbeitsbeziehungen eine wichtige Voraussetzung für die marktwirtschaftliche Produktionsweise. Gerade in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 haben sich Länder mit der universellsten wohlfahrtsstaatlichen Ausstattung am robustesten erwiesen. Einerseits stellten die Sozialleistungen wichtige automatische Stabilisatoren dar, sodass die Beschäftigungseinbrüche und damit die Arbeitslosigkeit deutlich gedämpft wurden (*Marterbauer, et al. 2011*). Andererseits brachte die Krise die Finanzgebarung der öffentlichen Haushalte gerade durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren und das damit zusammenhängende geringere Steuer- und Beitragsaufkommen stark unter Druck.

Die europäischen Länder wendeten 2014 zwischen 14,5% (Lettland) und 34,3% (Frankreich) ihrer Wirtschaftsleistung für den Sozialschutz – also für Eingriffe öffentlicher oder privater Träger zur Veränderung der Wohlfahrtsposition Einzelner oder privater Haushalte – auf. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise stiegen die Sozialschutzausgaben der EU-28 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zwischen 2008 und 2009 um 2,8 Prozentpunkte an. Diese Entwicklung spiegelte einen Anstieg der Sozialschutzausgaben insgesamt um 4,3 % wider, während gleichzeitig das BIP zurückging (-5,7 %). Da nach 2010 das BIP schneller zunahm als die Sozialausgaben, entwickelt sich die Sozialquote seither weniger dynamisch als in der Krise.

Die Einnahmen zur Finanzierung des Sozialschutzes sind in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich strukturiert. Die Einnahmen umfassen Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitgeberInnen und Versicherten, Beiträge des Staates und sonstige Einnahmen. Letztere stammen aus verschiedenen Quellen (z. B. Zinsen, Dividenden, Mieten und Forderungen gegenüber Dritten) und spielen vor allem in Großbritannien, Niederlande, Polen und Luxemburg eine größere Rolle. Die theoretischen Grundmodelle der Sozialstaatsfinanzierung (Beveridge- oder Bismarck-System) lassen sich empirisch nicht in Reinform nachzeichnen. Die EU-28 Länder können grob in drei „Finanzierungsgruppen“ geteilt werden:

- In die erste Gruppe fallen jene Länder, in denen staatliche Zuweisungen über 50% und mehr der Einnahmen ausmachen. Dies sind Dänemark (80%), Irland (61%), Malta (56%), Schweden (52%) und Zypern (52%).
- In der zweiten Gruppe, die aus 18 Mitgliedstaaten¹⁵⁾ besteht, machten staatliche Zuweisungen zwischen 30 und 49% aller Einnahmen aus, hier überwiegen die Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen und der Versicherten. Hierzu gehört auch Österreich (36%).
- In der Gruppe der verbleibenden fünf Länder¹⁶⁾ dominiert die Finanzierung über Beitragseinnahmen der Unternehmen und der Versicherten, dementsprechend gering sind die staatlichen Zuweisungen. Diese bewegen sich zwischen 18% in Estland und 28% in der Tschechischen Republik.

Bereits seit 2000 ist eine Veränderung der Finanzierungsstruktur zu beobachten, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verstärkt wurde. Insgesamt zeigen sich ein rückläufiger Anteil bei den Versichertenbeiträgen (sowohl seitens der ArbeitgeberInnen als auch der ArbeitnehmerInnen) und ein Zuwachs bei den Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Bei sinkenden Versicherungsbeiträgen und steigender Steuerfinanzierung gewinnt die Struktur des allgemeinen Steuer- und Abgabensystems an Bedeutung: Beispielsweise kommen die Staatseinnahmen in Dänemark zu 63% aus direkten Steuern, während es in Ungarn, Litauen und Kroatien weniger als 20% sind. Für Dänemark verbindet sich ein niedriger Beitragsfinanzierungsanteil der Sozialausgaben mit hohen Einkommenssteuern. Das heißt, dass der Faktor Arbeit auch in Dänemark die Hauptquelle der Finanzierung der Sozialen Sicherheit ist.

Die Finanzierungsstruktur der Sozialausgaben ist somit zweistufig zu betrachten: Die direkten Finanzierungsanteile, die sich aus den Beiträgen der ArbeitgeberInnen und Versicherten, sowie den staatlichen und sonstigen Beiträgen zusammensetzen. Weiters die indirekten Finanzierungsanteile, die sich aus der Abgabenstruktur des einzelnen Länder ergeben. Der Bedeutungsgewinn der staatlichen Beiträge bedeutet jedenfalls eine Zunahme der indirekten Finanzierungsanteile. Damit ist einerseits eine (technische) Verbreiterung der Finanzierungs-

¹⁵⁾ Hierzu gehören Rumänien, Italien, Bulgarien, GB, Finnland, Portugal, Spanien, Luxemburg, Lettland, Griechenland, Belgien, Kroatien, Österreich, Ungarn, Frankreich, Slowenien, Deutschland, Slowakei.

¹⁶⁾ Estland, Niederlande, Polen, Litauen, Tschechische Republik.

basis verbunden, andererseits werden damit auch die intendierten sozialen Zielstellungen (und Risiken) durch eine größere Zahl an Steuerpflichtige mitfinanziert.

3. Kriterien und Ansatzpunkte für Finanzierungsalternativen

Aufgrund der Reibungsverluste zwischen dem traditionellen sozialen Sicherungssystem bismarckscher Prägung und den neuen sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur steht die beitragsorientierte Sozialstaatsfinanzierung zunehmend unter Finanzierungsdruck. Während die Auswirkungen der Veränderungen auf die Erwerbspersonen unter den „Neuen Sozialen Risiken“ und „Flexicurity“ gut analysiert sind (vgl. beispielsweise *Hemerijck – Eichhorst, 2009, Taylor-Gooby, 2004, Armingeon – Bonoli, 2006, Sultana, 2013, Keller – Seifert, 2008, Davoine, 2015, etc. Sesselmeier, 2012*), standen die Veränderungen auf der Finanzierungsseite weniger stark im Forschungs-Fokus.

An Finanzierungsfragen zeigen sich nach *Greß et al. (2009)* die Wendepunkte im Sozialstaat. Nach Schumpeter¹⁷⁾ sind der Diskurs sowie Reformvorschläge zentral: „Namentlich an jenen Wendepunkten – oder besser Wendeepochen – in denen Vorhandenes abzusterben und in Neues überzugehen beginnt und die auch stets finanzielle Krisen der jeweils alten Methode sind, zeigt sich die ganze Fruchtbarkeit dieses Gesichtspunktes: Sowohl in der ursächlichen Bedeutung – insofern als staatsfinanzielle Vorgänge ein wichtiges Element des Ursachenkomplexes jeder Veränderung sind – als auch in ihrer symptomatischen Bedeutung – insofern als alles, was geschieht, sich in der Finanzwirtschaft ausdrückt.“ (*Schumpeter, 1918, S. 34*).

Im Diskurs um die Sozialstaatsfinanzierung, insbesondere in Ländern mit einem hohen Finanzierungsanteil der ArbeitgeberInnen und Versicherten, steht der globalisierungsinduzierte Kostenwettbewerb im Vordergrund. Die schwache Lohnentwicklung in Deutschland forcierte den Kostenwettbewerb, die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung kam dadurch unter Druck (*Horn et al., 2017*). Die Globalisierung auf den Finanz-, Güter- und Dienstleistungsmärkten bedeutet auch eine Konkurrenz zwischen nationalstaatlichen Arrangements im Bereich der Infrastruktur, der Bildungsstruktur sowie der Steuer- und Abgabenstruktur. Insgesamt korrespondieren das schwache Wirtschaftswachstum und die gestiegene Arbeitslosigkeit mit einer hohen Beanspruchung der sozialen Sicherungssysteme wie auch der Arbeitsmarktpolitik bei gleichzeitig schwacher Entwicklung der Lohnsumme als Beitragsgrundlage für die Sozialstaatsfinanzierung. Darüber tritt durch Engpässe im Budget und durch die hohe Abgabenquote die Frage nach der effizienten Mittelverwendung in den Vordergrund (*Anderson – Meiborn, 2016, 2016, Tichy, 2017*).

Im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs sind beitragsorientierte Sozialsysteme Bismarck'scher Prägung mit einem Bild verbunden, das *Obinger (2012, S. 2)* zusammenfasst als „notorisch reformresistent, transferlastig, überreguliert, statusproduzierend, beschäftigungsfeindlich, insiderfreundlich, genderantiquiert und den nordischen Ländern hinsichtlich ihrer arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Leistungsfähigkeit deutlich unterlegen“. Auf Grundlage von 33 Indikato-

¹⁷⁾ Joseph Schumpeter wurde 1919 Finanzminister im zerfallenen, überschuldeten und instabilen Österreich. Zur Stabilisierung der Staatsfinanzen schlug er eine einmalige Vermögensabgabe - Streichung großer Teile der Kriegsanleihen - vor. Der Vorschlag konnte nicht durchgesetzt werden, Schumpeter war nur kurz Finanzminister, als Inhaber einer Banklizenz war er bis 2024 erfolgreicher Spekulant (trotz hoher Inflation konnte er mit Rohstoffen spekulieren).

ren in den Bereichen Ausgaben/Finanzierung (Input), Generosität/Leistungsart/Inklusion/Regulierung (Output) und Verteilung/Arbeitsmarkt (Outcome) der sozialen Sicherheit zeigt *Obinger (2012)* die Positionierung des österreichischen Sozialstaates im europäischen Vergleich. Er kommt zu dem Ergebnis, dass der hohe Mitteleinsatz auch mit einer hohen Leistungsfähigkeit (Bekämpfung von Armut, Beschäftigungsperformanz etc.) – nahe dem Spitzenfeld der nordischen Länder – verbunden ist. Bei einigen Outputindikatoren (Inklusion) hingegen findet sich Österreich nur im Mittelfeld. In Abhängigkeit der betrachteten Indikatoren verändert sich die Position von Österreich im Ländervergleich.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur gibt es zumindest aus drei Perspektiven Änderungsbedarf an der gegenwärtigen Struktur der Sozialstaaten:

- Zum einen geht die Tertiarisierung mit großen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüchen einher. Hier ist das „männliche Ernährermodell“ mit einer lückenlosen Erwerbskarriere, durchgängiger Vollzeitfähigkeit etc. für immer weniger Erwerbspersonen die Realität. Die Voraussetzungen am Arbeitsmarkt für die erwerbszentrierte Sozialversicherung auf digitalen Arbeitsmärkten haben sich deutlich verändert, die sich durch die Dualisierung (instabil versus stabil Beschäftigte) des Arbeitsmarktes besonders zeigt. Die Gruppe der schlecht Abgesicherten wächst, der Anteil jener, die auf dritte Sicherungsnetz (bedarfsorientierte Mindestsicherung in Österreich) zurückfallen, steigt. Das trägt zur Bildung von „Insider“ und „Outsider“ bei (*Palier – Martin, 2008*).
- Zum anderen sind in der Dienstleistungsgesellschaft die Möglichkeiten, die Produktivität durch Technikeinsatz zu erhöhen, geringer als in der Sachgüterindustrie. Die Entlohnung des Faktors Arbeit entwickelt sich im Dienstleistungsbereich gedämpft. Die steigende Zahl Erwerbstätiger geht mit einem schwachen Lohnsummenwachstum einher.
- Schließlich erhöhen Sozialversicherungsbeiträge die Arbeitskosten¹⁸⁾, der exportorientierte Sektor steht im Wettbewerb mit den Lohnkosten anderer Länder. Mögliche Rückwirkungen auf die Wettbewerbsposition sind die Folge.

Es wurde gezeigt, dass durch den hohen Anteil an Steuermittel in der Finanzierung der sozialen Sicherheit Ansatzpunkte für Finanzierungsalternativen nicht nur im institutionellen Rahmen der sozialen Sicherung bleiben können, sondern das gesamte Steuer- und Abgabensystem einschließen müssen.

¹⁸⁾ Ein Ländervergleich von Arbeitskosten – meist pro Arbeitsstunde – zeigt große Unterschiede in Europa. Es können allerdings nicht direkte Rückschlüsse auf die Finanzierungslage der sozialen Sicherheit damit gemacht werden. Arbeitskosten umschließen eine breite Palette von Strukturmerkmalen (*Leoni, 2017*). Sie enthalten sowohl die Bruttoentgelte als auch die ArbeitgeberInnenbeiträge zur Aus- und Weiterbildung, zur sozialen Sicherheit, die sowohl staatlich als auch betrieblich (Stichwort Betriebspensionen) organisiert sein können. Weiters sind Lohn- und Gehaltsfortzahlungen im Krankheitsfall, Abfertigungen etc. zu den (indirekten) Arbeitskosten zu rechnen. Ein Ländervergleich der Arbeitskosten ist immer auch ein Vergleich der länderspezifischen Regulierungen in allen Bereichen des Sozial- Arbeits- und Abgabenrechts (*Vidlund et al., 2016*).

Unter der Annahme, dass das allgemeine Sicherungsniveau in der sozialen Sicherheit nicht abgesenkt wird, sind folgende Wechselwirkungen und Determinanten bei zukünftigen Umfinanzierungen zu beachten die nachfolgend dargestellt sind.

3.1. Determinanten für die zukünftige Finanzierung der Sozialstaatlichkeit

Insgesamt zeigt sich – unabhängig davon, welche der skizzierten Perspektiven eingenommen wird – die Notwendigkeit von Anpassungen der sozialstaatlichen Sicherungsmechanismen und der Finanzierungsstruktur an die veränderten Grundlagen und Rahmenbedingungen des Wirtschaftens. Die Veränderungen betreffen aus makroökonomischer Sicht vor allem Entwicklungen bei den Lohneinkommen, deren Anteil am Volkseinkommen weiterhin tendenziell rückläufig ist. Die zunehmend atypischen Erwerbs- und Einkommensverläufe verursachen eine Dämpfung der Sozialversicherungsfinanzierungsgrundlage bei gleichzeitig steigender Zahl von Leistungsfällen (Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.). Die hohe Sozialabgabenlast auf den Faktor Arbeit steht einer dynamischen Entwicklung bei den sozialabgabenfreien Vermögenseinkommen gegenüber.

Ansätze von Finanzierungsalternativen im Bereich der sozialen Sicherheit brauchen nach einer – wie in der gegenständlichen Arbeit durchgeführten – Problemanalyse im zweiten Schritt eine Zieldefinition. Aufgrund der strukturellen Arbeitsmarkt- und Produktionsveränderungen sind die vorhandenen Zielstellungen in den bestehenden Systemen der sozialen Sicherheit teilweise nicht mehr adäquat¹⁹⁾. Eine Zielneuedefinition ist die Voraussetzung, um sowohl die Finanzierungsform als auch mögliche Finanzierungsalternativen zu entwickeln.

Insgesamt wurde gezeigt, dass in den europäischen Sozialsystemen der Anteil der Steuerfinanzierung tendenziell zu- und der Anteil der Beitragsfinanzierung abgenommen hat. Damit stellt sich die Frage, welche Vor- und Nachteile der Ausbau der Steuerfinanzierung hat und wo positive bzw. negative Wechselwirkungen zu anderen Bereichen vorhanden sind. Schon jetzt gehen die Befunde des Änderungsbedarfs des österreichischen Steuer- und Abgabensystems in Richtung Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsverträglichkeit sowie stärkere ökologische und verteilungspolitische Orientierung des Systems (Köppl – Schratzenstaller, 2015A und 2015B, Reiss – Köhler-Töglhofer, 2011, Aiginger et al., 2008). Im Mittelpunkt steht eine umfassende, in sich konsistente, langfristig konzipierte und zielgerichtete Strukturveränderung anstatt von punktuellen Reformen (Köppl – Schratzenstaller, 2015B). Die Abgabenstruktur im österreichischen Abgabensystem zeigt gegenüber dem EU-Durchschnitt höhere Abgaben auf den Faktor Arbeit, die von den unselbständig Beschäftigten und ihren ArbeitgeberInnen getragen werden. Die Umweltsteuern und auch die vermögensbezogenen Steuern leisten im EU-Vergleich einen unterdurchschnittlichen Beitrag zum Gesamtaufkommen (Köppl – Schratzenstaller, 2015A).

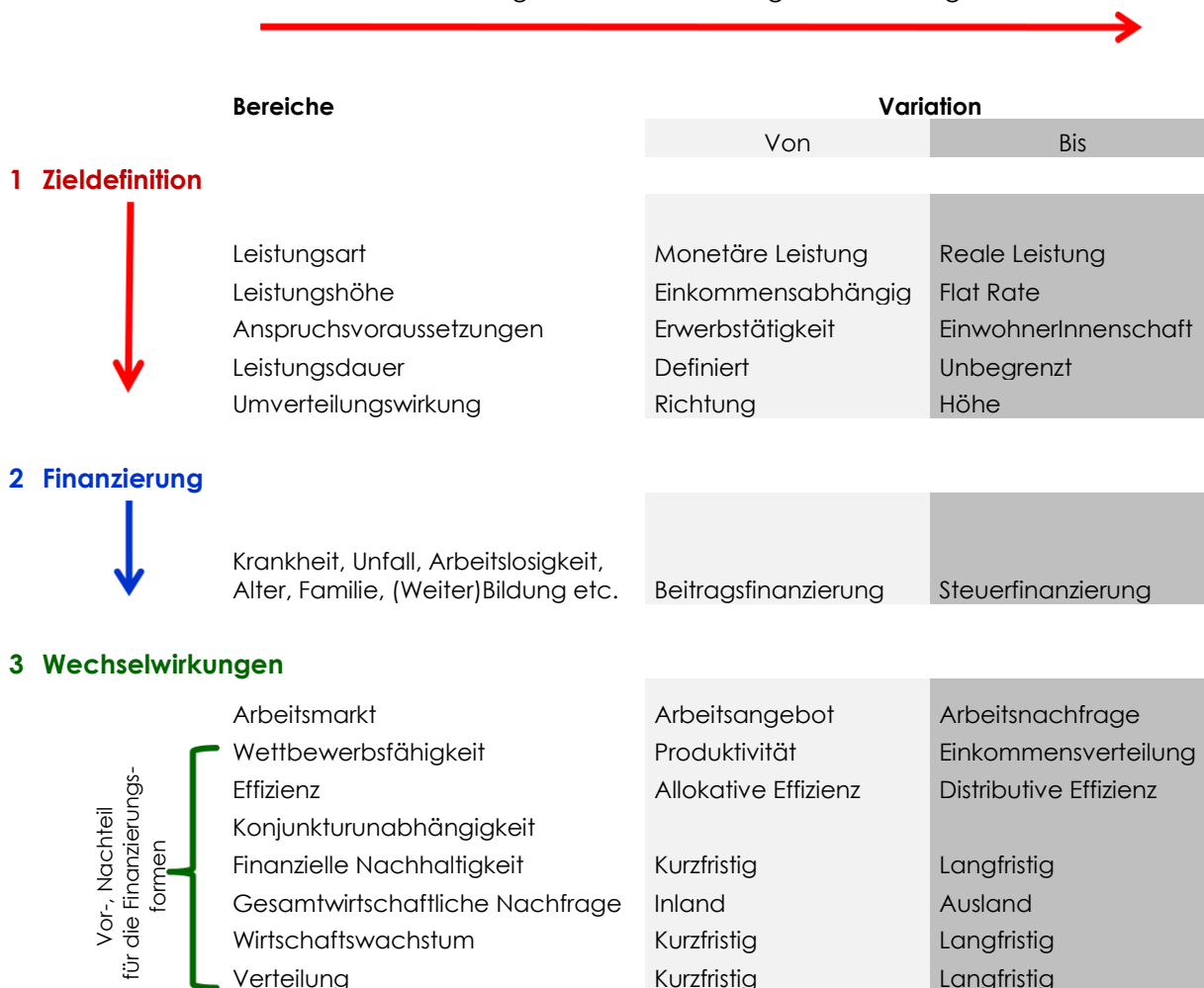
¹⁹⁾ Beispielsweise das Prinzip der Lebensstandardsicherung in der Pensionsversicherung: Wenn Arbeitslosigkeit und Teilzeitbeschäftigung für eine große Gruppe Erwerbstätiger die Normalität ist, produziert das Prinzip niedrige Pensionen, die dann mit Steuermitteln auf den Richtsatz für die Ausgleichszulage angehoben werden müssen.

Ökonomische Effekte von Finanzierungsstrukturen

Veränderungen in der Finanzierungsstruktur von Sozialstaatlichkeit haben vielschichtige Auswirkungen in unterschiedlichen Bereichen, die im Abschnitt 2.3 skizziert sind. Zur Beurteilung der gegebenen Finanzierungsstruktur sowie von Reformen, braucht es eine simultane Betrachtung der unterschiedlichen Bereiche, von der Zielstellung, über die Effektivität der eingesetzten Mittel bis hin zu den ökonomischen Wechselwirkungen.

Inwieweit eine Beitrags- oder Steuerfinanzierung als ökonomisch angemessen bezeichnet werden kann, hängt zum einen vom Status quo ab. Auch wenn in theoretischen Modellen klare Vor- und Nachteile der Finanzierungssysteme bei definierten Zielstellungen vorhanden sind, gibt es eine Pfadabhängigkeit. Das bedeutet, dass Maßnahmen, die vor Jahrzehnten getroffen wurden, die aktuelle Sozialversicherung und damit auch die aktuellen Umstiegskosten mitbestimmen (Mohr, 2004, Green-Pedersen – Lindbom, 2006, Barr, 2009).

Übersicht 7: Zieldefinition und Auswirkungen von Finanzierungsveränderungen



Q: WIFO-Darstellung.

Arbeitsmarkteffekte

In Österreich ist der Anteil der Abgaben, die den Faktor Arbeit belasten, sehr hoch und liegt im europäischen Vergleich nur noch in Schweden höher (*Huemer – Mahringer, 2017*). Überdurchschnittlich hoch ist auch die Belastung der Entgelte mit Sozialversicherungsabgaben, sie wird nur noch von Frankreich übertroffen wird (*Obinger, 2015*).

Angesichts der Arbeitsmarkt- und Wachstumsprobleme und dem zunehmenden internationalen (Steuer)Wettbewerb steht eine weitere Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge nicht zur Diskussion. Sozialversicherungsabgaben verändern die Lohnkosten und können – in Abhängigkeit der Ausgestaltung – auch negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. *Kramarz – Philippon (2001)* zeigen negative Beschäftigungseffekte im unteren Einkommensbereich, wenn hier die Sozialversicherungsbeiträge erhöht werden.

Gegenwärtig steht die Senkung der Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit im Mittelpunkt der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Für die Beschäftigungswirkung ist es wichtig, auf welche Weise, *ceteris paribus*, eine Beitragssenkung finanziert wird. Gemessen am Steueraufkommen zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit eine Verschiebung der direkten auf die indirekten Steuern und hier vor allem auf die Mehrwertsteuer. Dem Prinzip nach trifft die Mehrwertsteuer die Verwendungsseite der privaten Haushalte. Höhere Konsumsteuern lassen – im Gegensatz zu höheren Einkommensteuern - kurzfristige keine negativen Beschäftigungseffekte erwarten (*Peffekoven, 2005*). Bei Veränderungen der Mehrwertsteuer gibt es keine außenwirtschaftlichen Nachteile, da durch die Anwendung des Bestimmungslandprinzips in der EU ein „Steuerausgleich“ weitgehend vorhanden ist. Direkte Steuern auf Erwerbseinkommen und Sozialversicherungsabgaben haben hingegen stärkere Auswirkungen auf die Lohnkostenstruktur eines Landes und somit auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen (*Leoni, 2017*).

Eine Umfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen auf die Mehrwertsteuer, durch eine Erhöhung des Steuersatzes, ist kurzfristig nicht mit negativen Beschäftigungseffekten verbunden (*Feil – Zika, 2015*). Eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes belastet Haushalte mit geringem Einkommen vergleichsweise mehr als Haushalte mit höheren Einkommen²⁰). Eine veränderte bzw. gedämpfte Konsumnachfrage wirkt mittel- und langfristige auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (*Ederer, 2017*) und kann mit negativen Beschäftigungswirkungen verbunden sein.

Eine weitere Möglichkeit einer Umbasierung von einkommensabhängigen Sozialversicherungsbeiträgen stellt eine einkommensunabhängige Kopfpauschale dar. Lohnabhängige Beiträge werden hier durch lohnunabhängige Pauschalen ersetzt. Die theoretische und empirische Literatur sieht in diesem Modell zwar keine negativen Arbeitsmarkteffekte allerdings Verteilungseffekte, die über den Sozialausgleich im Steuer-Transfer-System zu regeln sind (*Peffekoven, 2005*).

²⁰) Haushalte im untersten Einkommensterzil haben eine Konsumneigung von 1,16; im obersten Einkommensterzil sind es hingegen nur 0,82.

Den kurzfristigen Beschäftigungseffekt einer Substitution von Sozialversicherungsbeiträgen durch Steuermittel müssen die langfristigen Beschäftigungseffekte gegenübergestellt werden. Insgesamt müssen Reformen sowohl kurz- wie auch mittel- und langfristige Effekte berücksichtigen.

Verteilungseffekte

Direkte und indirekte Steuern belasten unterschiedliche Personengruppen ungleich. Vorhandene empirische Befunde zeigen für Österreich eine regressive Wirkung der indirekten Steuern und eine progressive Wirkung der direkten Steuern (Rocha-Akis et al., 2016).

Eine Umfinanzierung im Bereich der Sozialversicherungsbeiträge in Richtung Steuerfinanzierung könnte zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen, wenn die Steuereinnahmenstruktur progressiv gestaltet ist (Wagner, 2005). Eine beitragsäquivalente Sozialversicherung kann die polit-ökonomische Akzeptanz verbessern, allerdings braucht es zusätzliche Ausgleichsmechanismen, um alle Bevölkerungsgruppen auf ein adäquates Sicherungsniveau zu heben. Hier sind wiederum allgemeine Steuermittel erforderlich, die Steuerstruktur ist damit zur Feinsteuerung der Verteilungswirkungen entscheidend. Auch hier gibt es wieder kurz- und langfristige Effekte, die auftreten.

Wirtschaftswachstum

Den Zusammenhang zwischen der Abgabenstruktur bzw. der Abgaben auf unterschiedliche Besteuerungsgrundlagen und dem Wirtschaftswachstum wurde von Arnold et al. (2008) und Acosta-Ormaechea – Yoo (2012) beleuchtet. Köppl – Schratzenstaller (2015B) fassen die Befunde zusammen und zeigen, dass vermögensbezogene Steuern, vor allem Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie Grundsteuern relativ wachstums- und beschäftigungsfreundlich sind. Verbrauchssteuern (bspw. Mehrwertsteuer), und hier vor allem Umweltsteuern, sind im Vergleich zu Einkommens-, Lohn-, Körperschaftsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträgen ebenfalls wachstumsfreundlich. Die Gruppe der persönlichen Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer haben allerdings hemmende Effekte auf das Wachstums- und Beschäftigungspotential (Europäische Kommission, 2010). Die Verteilungswirkungen der einzelnen Steuern blieben in den genannten Arbeiten ausgeblendet (Rocha-Akis et al., 2016), sie spielen aber gerade für die Akzeptanz der Sozialstaatsfinanzierung eine zentrale Rolle.

Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung

Versicherungsfremde Leistungen liegen dann vor, wenn aus lohnbezogenen Versicherungsbeiträgen Leistungen finanziert sind, die eine allgemeine wohlfahrtsstaatliche Leistung – unabhängig vom Erwerbsstatus – darstellt. In Österreich ist beispielsweise ein Großteil der Familienleistungen (vom Kinderbetreuungsgeld über die Familienbeihilfe bis hin zum Gratisschulbuch) durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. Die Bemessungsgrundlage sind die Arbeitslöhne, von denen 4,1% (2017) an den FLAF abgeführt werden. Der Großteil der FLAF-Mittel ist an die Lohnsumme unselbständig Beschäftigter gebunden, die Leistungen stehen aber einem größeren Kreis als dem der Erwerbstätigen zur Verfügung. Hier gibt es eine Umverteilung von den beitragsleistenden Erwerbstätigen hin zu den nichtbeitragsleistenden

EmpfängerInnen. Bei der Finanzierung allgemeiner Leistungen würde eine Steuerfinanzierung nicht nur eine größere Finanzierungsgrundlage (Personen) bedeuten, sondern auch Arbeitsmarkteffekte haben: Beitragsfinanzierte versicherungsfremde Sozialleistungen können mit Lohnkostenentwicklungen verbunden sein, die von der monetären Bewertung des Faktors Arbeit weitgehend unabhängig sind. Die Verteuerung des Faktor Arbeit könnte eine Substitution des Produktionsfaktor Arbeit mit dem Faktor Kapital begünstigen.

Darüber hinaus ist in diesen Fällen das Leistungs-Gegenleistungs-Prinzip in der Sozialversicherung entkoppelt. Auch dies kann negative Effekte auf das Arbeitsangebot wie auch auf die Arbeitsnachfrage haben.

Der Vorteil der Steuerfinanzierung gegenüber der Beitragsfinanzierung von allgemeinen Aufgaben ist, dass alle Steuerpflichtigen einbezogen sind, die fiskalische Lastenverteilung damit breiter gestaltet werden kann. Die Verteilungswirkung hängt in diesem Bereich von der Ausgestaltung der Einkommensteuer ab (Rocha-Akis et al., 2016A). Die Beschäftigungseffekte einer aufkommensneutralen Verschiebung von Beitrags- zur Steuerfinanzierung werden hingegen als gering berechnet (Schmähl, 2007).

3.2. Vorhandene WIFO-Vorschläge zu Finanzierungsänderungen

Soziale Absicherung kann durch Beiträge (diese begründen direkte Leistungsansprüche) und Steuern (diese begründen keine direkten Leistungsansprüche) finanziert werden. Erwerbseinkommen unterliegen sowohl der Sozialversicherungs- als auch der Steuerpflicht. Vermögenseinkommen unterliegen in Österreich nur der Steuerpflicht, nicht aber der Sozialversicherungspflicht. Ausgehend von einer Aufkommensneutralität analysierte das WIFO bislang folgende Möglichkeiten einer Umfinanzierung im Bereich der sozialen Sicherheit.

1. Guger et al. (2008) zeigten, dass eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung um 50% bei gleichzeitiger Absenkung der Beitragssätze um 2,2 Prozentpunkte die Armutsgefährdung der Erwerbstätigen deutlich reduziert. Eine aufkommensneutrale Gestaltung hätte keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Lohnkosten, in Betrieben mit Einkommen unter der Höchstbeitragsgrundlage würde es zu einer Reduktion der Lohnkosten kommen.
2. Einbeziehung der Vermögenseinkommen in die Krankenversicherung bzw. ins Pflegesystem (Famira-Mühlberger et al., 2017): Im Gegensatz zur Pensions- oder Arbeitslosenversicherung, wo höhere Beiträge auch zu höheren Leistungen führen, dominieren im Krankenversicherungs- und Pflegesystem ohnehin Dienstleistungen. Für diese gibt es keine Obergrenzen, die eine Obergrenze in der Beitragsgrundlage begründen würde. Eine Ausweitung bzw. Verbreiterung der Beitragsgrundlage würde sowohl dem steigenden Finanzierungserfordernis, besonders im Pflegebereich, entgegenkommen als auch den Rückgang der Lohnquote und damit der traditionellen Beitragsgrundlage entgegenwirken. Beschäftigungseffekte dieser Verbreiterung der Beitragsgrundlage dürften gering sein, allerdings sollte sie deutliche Umverteilungseffekte nach sich ziehen.

3. Umstellung der ArbeitgeberInnenbeiträge bzw. der Lohnsummenabgaben (FLAF-DienstgeberInnenbeitrag, Kommunalsteuern, Wohnbauförderungsabgabe) auf eine Wertschöpfungsabgabe: Die hohe Belastung des Faktor Arbeit auf Seiten der ArbeitgeberInnen könnte mittels Wertschöpfungsabgabe reduziert werden. Insgesamt würde es zu einer stärkeren Abgabenbelastung der kapitalintensiven Betriebe, der Kleinbetriebe und auch der Energiewirtschaft, des Bergbaus, des Kredit- und Versicherungswesens und des Realitätenwesens kommen. *Schrattenstaller et al. (2016)* analysieren mögliche Wirkungskanäle der Wertschöpfungsabgabeneinführung und zeigen mögliche positive und negative Beschäftigungs- und Investitionseffekte. Sie schlussfolgern die Notwendigkeit empirisch fundierter Analysen um die Inzidenz der Abgabe und damit die Gesamtwirkungen quantifizieren zu können.
4. Ausweitung der Steuerfinanzierung für versicherungsfremde Leistungen: Beispielweise begründet die Hinterbliebenenversorgung in der Pensionsversicherung als versicherungsfremde Leistung eine stärkere Steuerfinanzierung. Hier könnten verstärkt Verbrauchssteuern einbezogen werden, sofern die regressive Verteilungswirkung abgemildert werden kann. Besonders die dynamische Vermögenseinkommensentwicklung kann hier als langfristige ergiebige Einnahmequelle einbezogen werden. Aufgrund der hohen Vermögenskonzentration in Österreich würde dadurch die Progressivität des Steuer- und Abgabensystems erhöht werden (*Fessler – Schürz, 2015*).
5. *Mühlberger et al. (2008)* modellierten für den Pflegebereich alternative Finanzierungsformen: Eine Versicherungslösung ermöglicht eine klare Zuordnung von Beiträgen und Leistungen, was mit einem höheren Identifikationsgrad und damit einer höheren Zahlungsbereitschaft verbunden ist. Bei Berücksichtigung der Faktoren Verteilungswirkung, Arbeitsmarktwirkung, finanzielle Nachhaltigkeit und der bisherigen empirischen Befunde des deutschen Systems empfehlen die AutorInnen keine reine Versicherungslösung, sondern eine Finanzierung aus Steuermitteln und Sozialversicherungsbeiträgen aus Vermögenseinkommen.

Die vorhandenen Analysen der Finanzierungsalternativen in den unterschiedlichen Bereichen der sozialen Sicherung zeigen Folgendes: Eine Ausweitung der Steuerfinanzierung und eine Rücknahme der Beitragsfinanzierung sind dort eine Finanzierungsalternative, wo versicherungsfremde Leistungen und/oder Sach- und Dienstleistungen im Vordergrund stehen.

Die Herausforderung bleibt aufrecht, alle Wechselwirkungen und Dimensionen der Finanzierungsstruktur, von der fiskalischen Ergiebigkeit über die Beschäftigungsimplicationen bis hin zu den Verteilungswirkungen simultan im Auge zu behalten und mögliche Reformen daran auszurichten.

3.3. Empfehlungen zur Dissemination

Neben der Festlegung des Sicherungsziels in den unterschiedlichen Sicherungssystemen (vgl. Übersicht 7) braucht es neben der Berücksichtigung der Wechselwirkungen zu anderen Poli-

tikbereichen vor allem auch eine Prüfung der Vor- und Nachteile einzelner Finanzierungsalternativen auf der Grundlage einheitlicher Kriterien. In der wissenschaftlichen Debatte der Effizienz des Sozialstaates und der Sozialstaatsfinanzierung spiegelt sich die fundamentalen Überlegungen von Okun (1975) über den "großen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gleichheit" ab.

Eine rein inputorientierte Betrachtung fokussiert den finanziellen Aufwand bestimmter Ausgabenkategorien im Budget („Output“). Steigende Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit bedeuten jedoch nicht zwingend immer auch eine Verbesserung der Leistungsqualität. Die Wirksamkeit von Maßnahmen, damit auch Veränderungen in der Finanzierungsstruktur, ist vor allem im Hinblick auf die angestrebten sozialpolitischen Ziele („Outcomes“) zu prüfen.

Bei Finanzierungsalternativen sollte im Vorfeld durch empirische Analysen die Effizienz und Effektivität des öffentlichen Ressourceneinsatzes ermittelt werden. Effizienz ist dabei das Maß dafür, mit welchem Erfolg die Inputs zu Outputs verarbeitet werden ("doing things right"), während Effektivität die Wirksamkeit der staatlichen Aktivitäten ("doing the right things") beschreibt (OECD, 1994). Aus einer finanzpolitischen Perspektive eröffnen sich im Wesentlichen zwei Optionen bei der Frage nach Finanzierungsalternativen:

- Bei gegebenem Ressourceneinsatz könnte ein höherer Output/besserer Outcome erzielt werden (sog. Output-Ineffizienz). Dies erscheint für jene Ausgabenbereiche sinnvoll, von denen starke positive Impulse für die Wirtschaft zu erwarten sind.
- Derselbe Output/Outcome könnte mit einem geringeren Ressourceneinsatz erreicht werden (sog. Input-Ineffizienz).

Im Hinblick auf Finanzierungsalternativen in der Sozialpolitik gilt es, sowohl auf das Sicherungsniveau und die die Höhe der Ausgaben zu achten, als auch auf die sozialpolitischen Ergebnisse, die mit dem öffentlichen Mitteleinsatz erzielt werden. Reformen der Sozialversicherungsfinanzierung brauchen sowohl einen Blick auf die Umverteilungswirkungen im des Sozialstaats als auch auf die Effizienz und Effektivität der Veränderungen.

Die skizzierten Veränderungen am Arbeitsmarkt führen einerseits zu Sicherungsproblemen für Personen die schlecht am Arbeitsmarkt integriert sind. Andererseits stellt die Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung die Finanzierungsseite der sozialen Sicherheit vor große Herausforderungen. Für die Politik gibt es daraus zumindest drei Felder, die einer näheren Klärung bedürfen:

- Wer trägt am Arbeitsmarkt das Risiko von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Unfall? Sind es die Beschäftigten, die Unternehmen oder die SteuerzahlerInnen insgesamt?
- Wie hoch ist die Absicherung der sozialen Risiken?
- Wie sind die Finanzierungslasten zwischen Versicherungsbeiträgen und allgemeinen Steueraufkommen zu teilen?

3.4. Schlussbetrachtungen

Mögliche Ansatzpunkte und Reformen der österreichischen Sozialstaatsfinanzierung zur Stabilisierung der Finanzierungsgrundlagen brauchen neben den wirtschaftlichen, fiskalischen, verteilungspolitischen Auswirkungen auch verstärkt eine ökologische und gesellschaftliche Einbettung. Dies bedeutet eine stärkere Ausrichtung des Steuersystems auf ökologische Aspekte um negative externe Effekt (Umweltbelastung) zu verringern und die Steuerbasis insgesamt zu verbreitern. Dies bedeutet auch die Berücksichtigung der Verteilung der bezahlten Erwerbsarbeit und der unbezahlten Reproduktionsarbeit sowohl zwischen den Geschlechtern als auch zwischen den verschiedenen Beschäftigungsgruppen.

Weiters verbessert eine höhere Finanzierungs-Transparenz die Effizienz- und Effektivitätsanalysen der eingesetzten Mittel. Die Komposition zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung, die Dynamik der Ausgaben im Bereich der Versicherungsleistungen bzw. versicherungsfremden Leistungen könnte sichtbarer gemacht werden. Dies kann zur Akzeptanz der Finanzierungsstruktur bzw. der Veränderungen in diesem Bereich beitragen. Auch eine Gegensteuerung ist durch eine höhere Transparenz erreichbar.

Nachhaltige Sozialversicherungssysteme brauchen sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus individueller Sicht eine strukturelle Neuausrichtung, die auf den neuen Gegebenheiten flexibler und dynamischer Arbeitsmärkten mit hybriden Erwerbs- und Einkommensformen aufbauen. Entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip braucht es eine stärkere Einbeziehung der Nichtlohneinkommen in die Sozialstaatsfinanzierung zur Sicherstellung einer solidari-schen Finanzierungsstruktur.

Literatur

- Aassve, A.; Mazzucco, S.; Mencarini, L. (2005): "Childbearing and well-being: a comparative analysis of European welfare regimes"; In: *Journal of European Social Policy* Vol. 15(4): 283-299
- Achitz, B.; Pinggera, W., Souhrada, J., Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gesetze und Kommentare 87, Teil 1, ASVG-Grundwerk, Wien 2014.
- Acosta-Ormaechea, S., Yoo, J., "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective", Internationaler Währungsfonds, Working Paper, 2012, (WP/12/257).
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform, WIFO-Monographien, 2008.
- Aiginger, K., New Dynamics for Europe: Reaping the benefits of socio-ecological Transition, WWWfor Europe, 2016.
- Allmendinger, J., Geschlecht als wichtige Kategorie der Sozialstrukturanalyse, APuZ, 2011, 61 (37-38), S. 3-7.
- Andersen, T.M., Maibom, J. (2016). The Trade-off Between Efficiency and Equity. <http://voxeu.org/article/trade-between-efficiency-and-equity>
- Armingeon, K., Bonoli, G., (Hg.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, 2006.
- Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C., Vartia, L., "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal*, 2011, 121 (550), S. 59-80.
- Arnold, J., "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper, 2008, (643),
- Autor, D., Katz, L., Kearney, M., Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists, in: *Review of Economics and Statistics*, 2/2008, 300-323.
- Badelt, Ch., Österle, A., *Grundzüge der Sozialpolitik*, Wien 2001.
- Barr, N., *Pension Reform: A Short Guide*, 2009.
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Leoni, Th., Mayrhuber, Ch., WIFO-Prognose und zukünftige Beitragseinnahmentwicklung in der PVA, WIFO-Monographien, 2014.
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2017 bis 2021, WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(4), S.269-275.
- Bock-Schappelwein, J., 2016, Digitalisierung und Arbeit, In: Peneder, M. (Koordination), Bock-Schappelwein, J., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G., *Volkswirtschaftliche Effekte der Digitalisierung*, Studie des WIFO im Auftrag von A1 Telekom Austria AG, WIFO-Gutachtenserie, Wien, S. 110-126.
- Bonoli, G., New social risks and the politics of post-industrial social policies, in: Armingeon, Klaus and Giuliano Bonoli (eds.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*, London/New York, 2006, 3-26.
- Butterwegge, C., *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden, 2011.
- Butterwegge, C., *Wohlfahrtsstaat im Wandel*, 2001.
- Castles, F. What Welfare States do: A disaggregated expenditure approach, In: *Journal of Social Policy*, Vol 38(1), 2009, 45-62.
- Christen, E., Bilek-Steindl, S., Glocker, Ch., Oberhofer, H., Österreich 2025 – Österreichs Wettbewerbsposition und Exportpotentiale auf ausgewählten Zukunftsmärkten, WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(1), S.83-9
- COM(2017), *Establishing a European Pillar of Social Rights*, Brussels, 26.4.2017 2017/250.
- Cremer, H, Pestieau, P., Social insurance competition between Bismarck and Beveridge, In: *Journal auf Urban Economics*, 54/2003, 181-196.
- Davidsson, J., Naczyk, M., *The Ins and Outs of Dualisation: A Literature Review*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 02/2009; 2009. Download: http://www.aog.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/31014/REC-WP_0209_Davidsson_Naczyk.pdf.
- Eckerstorfer, P., Halak, J., Kapeller, J., Schütz, B., Springholz, F., Wildauer, R., *Vermögen in Österreich. Bericht zum Forschungsprojekt „Reichtum im Wandel“*, Johannes Kepler Universität Linz, Juli 2013.

- Ederer, St., Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(1), S. 67-81.
- Eichhorst, W., Marx, P., Wehner, C., Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexible Labor Markets?, IZA DP No. 9863, April 2016
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H. Zulehner, Ch., Die von temporären Layoffs betroffenen Arbeitskräfte und Betriebe, WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(12), S.911-927.
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H., Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittanalyse 2000/2010, Monographien, April 2013.
- Eppel, R., Leoni, Th., Mahringer, H., Österreich 2025 – Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit. Status quo und Reformperspektiven, WIFO-Monatsberichte, 2016, 89(11), S.785-798.
- Eric Seils, „Die Sozialversicherung im internationalen Vergleich“, In: WSI-Mitteilungen, 7/2009, 62. Jg, 347-354,
- Esping-Andersen, G., Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics, London, 1996
- European Commission, Public Finances in EMU 2010, Brüssel, 2010.
- European Commission, The 2015 Ageing Report, European Economy, 3/2015.
- European Commission, A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database, Economic and Financial Affairs, Economic Papers 522. July 2014.
- European Commission, Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Discussion Paper 42, 2016.
- EUROSTAT (2008), ESSOSS-Handbuch 2008, Luxemburg
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G., Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen, WIFO-Monographien, Juni, 2017.
- Famira-Mühlberger, U., Fuchs, St. Unbezahlte Überstunden in Österreich. WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(11), S.897-908.
- Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Mayrhuber, Ch., Die Beschäftigungsquoten Älterer im europäischen Vergleich, WIFO-Monographie, September 2014.
- Feil, M., Zika, G., Wege zu mehr Beschäftigung: Mit niedrigen Sozialabgaben aus der Arbeitsmarktkrise? In: IAB-Kurzbericht, Nr. 4, 2015, 1ff.
- Fessler, P. und Schürz, M., Private wealth across European countries: the role of income, inheritance and the welfare state, WP, No. 1847/September, 2015,
- Fink, M., Horvath, Th., Huemer, U., Mahringer, H., Sommer, M., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2013 bis 2020, Monographien, Dezember 2014.
- Froud, J., Haslam, C., Johal, S., Wilamson, K., Restructuring for shareholder value and its implication for labour, In: Cambridge Journal of Economics, 6/2000, 771-797.
- Fullerton, D., Metcalf, G. E., Gilbert, E., "Tax Incidence", in Auerbach, A. J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, 2002, 4(1), S. 1787-1872.
- Glocker, Ch., Binnennachfrage trägt Konjunkturaufschwung in Österreich, WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(2), S.99-106
- Glocker, Ch., Horvath, Th., Mayrhuber, Ch., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., Entwicklung und Verteilung der Einkommen in Österreich, in: Sozialbericht 2013-2014, 249-285, 2014.
- Goos, M., Manning, A., Salomons, A., Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, in: American Economic Review, 104/8, 2014, 2509-2526.
- Green-Pedersen, Ch., Lindbom, A., Politics within paths: trajectories of Danish and Swedish earnings-related pensions, Journal of European Social Policy; Vol 16(3), 2006: 245–258;
- Greß, St.; Leiber, S., Manouguian, M. (2009): Integration von privater und gesetzlicher Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen"; in: WSI-Mitteilungen 7/2009, 369-375.
- Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherheit, WIFO-Monographien, Juni 2008.
- Guger, A., Mayrhuber, Ch, Scheiblecker, M., Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich, WIFO- Monographie, 2014

- Hemerijck, A., Eichhorst, W., Whatever Happend to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment-Friendly Reforms. IZA DP, 2009, (4085).
- Hölzl, W., Leoni, Th., Lohnstückkostenposition der Warenherstellung, WIFO-Monatsberichte, 2016, 89(9), S.655-666.
- Horn, G., Lindner, F. Stephan, S. Zwiener, R., Zur Rolle der Nominallohne für die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse, Eine ökonomische Analyse für Deutschland. Reihe: IMK Report, Nr. 125, April 2017. Düsseldorf: 2017.
- Horvath, Th., Mahringer, H., Österreich 2025 – Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bis 2030 unter Berücksichtigung von Änderungen des Bildungsverhaltens und rezenter Pensionsreformen. Ein Update, WIFO-Monographien, September 2016.
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1847.en.pdf?872991c0c286098a2c7b1d94f28e24ca>
- Huemer U., Mahringer H., Arbeitsmarktmonitor 2016, WIFO, April, 2017.
- Jessoula, M., Hinrichs, K., Flexible Today, Secure Tomorrow?, in: Hinrichs, Karl and Matteo Jessoula (eds.), Labour Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?, Houndmills/Basingstoke, 2012, S. 233–250.
- Keller, B. Schulz, S., Seifert, H. (2012), Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010, WSI-Diskussionspapier Nr. 182, Düsseldorf; Download: http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_182.pdf.
- Keller, B., Seifert, H., Atypische Beschäftigung und soziale Risiken Entwicklung, Strukturen, Regulierung, WISO-Diskurs, Oktober 2011.
- Keller, Berndt, Seifert, Hartmut, Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, WSI Mitteilungen, 5, 2006, S. 235-240.
- Keller, B., Seifert, H. Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, Bonn, 2008.
- Koch, S., Stephan, G., Walwei, U., Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB-Discussion Paper 17/2005
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015A), Das österreichische Abgabensystem – Status-quo , WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(2), S. 109-126
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015B), Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven, WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(2), 127-135.
- Kramarz, R., Philippon, Th., The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment, Journal of Public Economics, Volume 82, 2001, Issue 1, Pages 115-146.
- Leitner, S.; Klammer, U.; Leiber, S. (2013), Leben im transformierten Sozialstaat (TransSoz): Zielgruppenspezifische Reformwirkungen und Alltagspraxen. Antrag auf Förderung einer Forschungskoooperation zwischen der Universität Duisburg-Essen sowie den Fachhochschulen Düsseldorf und Köln, <http://transsoz.web.th-koeln.de/wp/wp-content/uploads/2013/08/vorhabensbeschreibung.pdf> [15.10.16].
- Leoni, Th., Entwicklung und Struktur der Arbeitskosten und der Lohnstückkosten 2000 bis 2015. WIFO-Monographien, Juni 2017.
- Lessenich, S. (2012): Theorien des Sozialstaats. Hamburg: Junius.
- Lippl, B., Sozialer Wandel, wohlfahrtsstaatliche Arrangements und Gerechtigkeitsäußerungen im internationalen Vergleich. Berlin, 2003
- Mairhuber, I., Papouschek, U., Frauenerwerbsarbeit in Österreich: Brüche und Kontinuitäten einer begrenzten Integration seit Mitte der 90er Jahre, in Frauenbericht 2010, S. 427-465.
- Marterbauer, M., Leoni, Th., Ederer, St., Eichhorst, W., Dolls, M., Peichl, A., Devisscher, St., Tockner, L., Basso, G., Gerard, M., Vanhoren, I., Nielsen, C., The Role of Social Protection as an Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis. Based on a study conducted for the European Parliament, IZA Research Reports, 2011,
https://www.researchgate.net/publication/241761052_The_Role_of_Social_Protection_as_an_Economic_Stabiliser_Lessons_from_the_Current_Crisis
- Mayrhuber, Ch., Die neue „Europäische Säule der sozialen Rechte“, in: ATTAC (Hg.), Europa neu denken, im Erscheinen.
- Mayrhuber, Ch., Glocker, Ch., Horvath, Th., Rocha-Akis, S., Zulehner, Ch., Enticklung und Verteilung der Einkommen in Österreich, in: Sozialbericht 2013-2014, 249-285, 2014.
- Mohr, K., Pfadabhängige Restrukturierung oder Konvergenz? Reformen in der Arbeitslosensicherung und der Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, ZSR, 50. Jahrgang (2004), Heft 3, S. 283-311

- Mühlberger, U., Guger, A., Knittler, K., Schratzenstaller, M., Alternative Finanzierungsformen der Pflege, WIFO-Monographien, 2008.
- Nullmeier, F. (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI Mitteilungen 9/2004., S. 495-500.
- Obinger, H., Österreichs Sozialstaat im internationalen Vergleich, Austrian Journal of Political Science, 2015.
- Obinger, H., Österreichs Sozialstaat im Vergleich internationaler Makrodaten, in: OPZ, Austrian Journal of Political Science, Vol. 44, March 2012, 2-15.
- Obinger, H., Wagschal, U., Social Expenditures and Revenues, In: Castles, F., Leibfried, St., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, Ch. (Ed.), The Oxford Handbook of the Welfare State, 333-352, 2010.
- OECD (1994). Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management. PUMA Occasional Paper No. 3, Paris.
- OECD, Employment Outlook 2017, Paris 2017.
- OECD, Pensions Outlook 2014, OECD Publishing, Paris 2014.
- Okun, A. (1975). Equality and Efficiency: The Big Tradeoff, Washington.
- Palier, B., Martin, C., (2008) Reforming the Bismarckian Welfare Systems; Malden.
- Peffekoven, R., Steuerfinanzierung der Sozialsysteme? In: Wirtschaftsdienst 5/2005, 279-295.
- Pierson, P., Politics in time. History, Institutions and Social Analysis. Princeton University Press, Princeton NJ u. a. 2004, I
- Prettenhaler, F., Sturn, R., Führt der Wohlfahrtsstaat zu mehr Gleichheit?, In: Wirtschaft und Gesellschaft, 29. Jg., 3/2003, 389-414.
- Reiss, L, Köhler-Töglhofer, W., Österreichs Steuerstruktur im internationalen Vergleich – Eine statistisch-ökonomische Analyse, in: Geldpolitik und Wirtschaft, Q1, 2011, 22.43.
- Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Einsiedl, M., Guger, A., Klien, M., Leoni, Th., Lutz, H., Mayrhuber, Ch., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO Monographien, Mai 2016.
- Rocha-Akis, S., Monetäre Einkommensverteilung durch den Staat 2010 und 2015, in: Sozialbericht 2015-2016, 2017, S 293-319.
- Rocha-Akis, S., Steiner, V., Zulehner, Ch, Verteilungswirkungen des österreichischen Steuer und Sozialabgabensystems 2007/2016 WIFO-Monatsberichte, 2016A, 89(5), S. 347-359
- Rocha-Akis, S., Steiner, V., Zulehner, Ch., Verteilungswirkungen des österreichischen Steuer- und Sozialabgabensystems 2007/2016, in: WIFO-Monatsberichte, 2016, 89(5), S.347-359
- Rohwer, A., Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa, ifo Schnelldienst, 21/2008, Vol. 61, 26-29.
- Schäfer, C., „Die Lohnquote – ein ambivalenter Indikator für soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz“, Sozialer Fortschritt, 2004, 53(2), S. 45-52.
- Schmid, Günter, Social Risk Management through Transitional Labour Markets, in: Socio-Economic Review, Vol. 4, 2006, S 1–33.
- Schratzenstaller, M., Bach, St., (DIW), Arnold, M., Mattes, A., (DIW-Econ), Die Wertschöpfungsabgabe als alternatives Instrument zur Finanzierung der sozialen Sicherung aus österreichischer Perspektive, WIFO-Monatsberichte, 2016 89(10), 747-759.
- Schratzenstaller, M., Familienpolitik in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich, Monographien, Juli 2014.
- Schratzenstaller, M., Staatsquoten: Definition, Grenzen der Vergleichbarkeit und Aussagekraft, Wirtschaftsdienst, Vol, 93, Iss. 3, 204-206, 2013.
- Schumpeter, J., A., Die Krise des Steuerstaates, Graz 1918.
- Sesselmeier, W. (2012): Widersprüche sozialer Integration in Zeiten der Ökonomisierung sozialer Sicherung, in: Sozialer Fortschritt 61 (5), 104-110

- Sesselmeier, W., Somaggio, G., (2009): Arbeitsmarktpolitik im wohlfahrtsstaatlichen Vergleich, in: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft - Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden 2009, S. 21-48
- SPC, Review of recent social policy reforms for a fair and competitive Europe, European Union 2015.
- Stockhammer, E., "Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution", Conditions of Work and Employment, ILO, Geneva, 2013, 35.
- Tálos, E., Vom Siegeszug zum Rückzug, Wien, 2005.
- Taylor-Gooby, P. (Hg.), New Risks, New Welfare: The transformation of the European welfare state, 2004, New York.
- Vidlund, M. Kiviniemi, M., Mielonen, A., Väänänen, N., What is the cost of total pension provision and who pays the bill?, Cross-national comparison of pension contributions, Finish Center for Pensions 9/2016.
- Wagner, G., Verlässlichkeit einer höheren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherheit, in: Wirtschaftsdienst Nr. 5, 2005, 283-287.
- WIFO (2017A), Prognose für 2017 und 2018: Konjunkturaufschwung in Österreich, März 2017.
- WIFO (2017B), Prognose für 2017 und 2018: Starke Welthandelsimpulse beflügeln die Konjunktur in Österreich, Juni 2017
- Wohlfahrt, N. (2003): Der aktivierende Sozialstaat. Ein neues sozialpolitisches Konzept und seine Konsequenzen, http://www.transparentonline.de/Nr63/63_06.htm [02.03.2015].