

# SOZIALE STAFFELUNG

Alois Guger

Die Forderung nach sozialer Staffelung - sprich: einkommensabhängigen öffentlichen Leistungen - ist der Ausfluss der zunehmenden *Hegemonie der neoliberalen Wirtschaftsphilosophie*: Der Staat soll auf ein Minimum zurückgedrängt werden, es sollen nur die Bedürftigsten soziale Leistungen bekommen. In diesem Beitrag wird der Forderung nach sozialer Staffelung zuerst ihr Platz im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen zugewiesen, dann werden die Für und Wider dieses Instruments diskutiert und die möglichen Einsparungen am Beispiel der Familienbeihilfen illustriert.

## Konzeptionen des Wohlfahrtsstaates:

In der theoretischen Diskussion werden grob gesprochen drei Konzepte des Wohlfahrtsstaates unterschieden:

- 1) Der liberale, minimalistische oder **residuale Sozialstaat**: Dieser konzentriert sich auf die *Verhinderung von Armut*. Fast alle sozialen Leistungen sind „means-tested“ sprich: einkommens- und/oder vermögensabhängig - und relativ einheitlich. Unterstützt werden nur die Bedürftigsten und nur in jenem Ausmaß, das sie über die Armutsgrenze hebt. Es geht nicht darum, umzuverteilen oder mehr gesellschaftliche Gleichheit zu erzielen, sondern es geht darum, Armut zu verhindern. (Beispiele: Australien, USA, Kanada)
- 2) Der konservative oder **korporatistische Wohlfahrtsstaat** basiert auf dem Bismarck'schen erwerbszentrierten Sozialversicherungssystem. Sein Hauptziel ist der *Erhalt des erreichten sozialen Status* im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, usw.; er erhält also die soziale Differenzierung (z.B. Unterschiede in Sozialleistungen für Arbeiter, Angestellte, Beamte). Armutsbekämpfung und Umverteilung bilden eher einen Nebenaspekt. Das System ist stark *erwerbsorientiert* und folglich lückenhaft in Bezug auf Randgruppen, die im Erwerbsleben zu wenig oder nie Fuß fassen konnten. (Beispiel: Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien)
- 3) **Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat** skandinavischer Prägung, wie wir ihn in Schweden, Norwegen, Dänemark und den Niederlanden finden, stellt *Egalität und Umverteilung* sowie hohe soziale Standards in den Mittelpunkt. Das Sozialversicherungssystem ist für alle Berufsgruppen *einheitlich* und der soziale Schutz umfassend und *universalistisch*, in dem Sinne, dass allen Bürgern eines Landes unabhängig von ihrer Erwerbstätigkeit soziale Rechte zugesprochen werden.

Die **soziale Staffelung**, also die Einkommens und Vermögensabhängigkeit öffentlicher Leistungen ist vor allem ein *Instrument des residualen Sozialstaates*, der weniger umverteilen, sondern in erster Linie Armut bekämpfen möchte. Die Sozialquote bzw. der Staatsanteil soll nach dieser Philosophie auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Daher müssen die Leistungen vor allem „treffsicher“ sein. Die Staffelung wird von neoliberalen und konservativen Politikern offensiv betrieben - möglichst alle Leistungen sollen einkommensabhängig und der Staat zurückgedrängt werden - während sozialdemokratische Parteien in der Regel nur unter dem Diktat des Sparstiftes zustimmen. Ihre Forderung nach Staffelung bezieht sich meist auf spezifische Ausgabenkategorien, die sie zielgerichteter verwendet haben wollen (Stipendien, Studiengebühren, Familienbeihilfe für Studenten, etc.).

## Die Für und Wider einer sozialen Staffelung:

In Österreich gründet sich die Forderung nach einer sozialen Staffelung der öffentlichen Leistungen im wesentlichen auf folgende Argumente:

- Der Staat muss sparen. Daher müssen die Mittel effizienter eingesetzt werden, d.h. sie sind auf jene zu konzentrieren, die sie am dringendsten brauchen („Treffsicherheit erhöhen!“). Denn obwohl beispielsweise in der Familienpolitik relativ viel durch den Staat verteilt wird, ist die Armutgefährdung kinderreicher Familien relativ hoch.
- In Österreich wird durch Steuern und Abgaben kaum umverteilt. Die Armen zahlen im Verhältnis zu ihrem Einkommen fast gleich viel an die öffentliche Hand wie die Reichen. Daher sollte aus Gründen des sozialen Ausgleichs wenigstens auf der Ausgabenseite differenziert werden.

- Durch die Festlegung eines Koalitionspartners auf eine vorrangig ausgabenseitige Konsolidierung wobei sich rasch zeigte, dass damit vor allem die Bedürftigsten getroffen werden stellte der andere die Staffelung in den Raum, um einen Ausgleich zu schaffen.

#### **Einwände gegen die Staffelung der staatlichen Leistungen:**

- Jeder selektive, einkommens- und vermögensabhängige Wohlfahrtsstaat wird zu einem minimalen oder residualen Sozialstaat, da die kaufkräftigen Schichten ausgeschlossen bleiben und nach und nach die Finanzierung verweigern.
- Wenn Staffelung bzw. die Einkommensabhängigkeit von öffentlichen Leistungen eingeführt wird, dann sollten sie auf monetäre Transfers beschränkt werden: Jede Selektion im Zugang zu realen Leistungen führt zu einer **dualen Entwicklung** der Gesellschaft: auf der einen Seite zu öffentlichen Einrichtungen für Arme, die auch armselig ausgestattet sind (Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser), und auf der anderen Seite zu entsprechend großzügig ausgestatteten Privateinrichtungen, d.h. die Ungleichheit, z.B. in der Gesundheitsbetreuung und in der Bildung, nimmt zu.
- Die Staffelung bedeutet für die Frauenerwerbsbeteiligung das gleiche wie die Haushaltsbesteuerung (Familienbesteuerung), ja sie verschärft die Grenzsteuerbelastung noch stärker.
- Sie wirkt konträr zur erwarteten Forderung des Verfassungsgerichtshofes in der Familienbesteuerung. Der Verfassungsgerichtshof stellt ja eine schichtspezifische Familienförderung im Sinne einer höheren Förderung für Familien mit hohem Einkommen in den Raum. Stärkere vertikale Förderung, die ich persönlich für gerechtfertigt hielte, erfordert eine klare Willensäußerung des Gesetzgebers.
- Soziale Staffelung erhöht den Verwaltungsaufwand und benachteiligt die lohnsteuerpflichtigen Haushalte gegenüber jenen, die zur Einkommenssteuer veranlagt werden.

#### **Praktisches Beispiel: Staffelung der Familienbeihilfen:**

Eine Staffelung der Familienbeihilfen wäre z.B. nach folgendem Muster denkbar:

- Bis zu einem monatlichen Nettohaushaltseinkommen von 30.000,- ÖS bleibt bei einem Kind alles beim Alten. Für jedes weitere Kind wird diese Einkommensgrenze um 5000,- ÖS nach oben geschoben.
- Ab 65.000,- ÖS wird (bei einem Kind) keine Familienbeihilfe mehr bezahlt. (Für jedes weitere Kind liegt diese Grenze wiederum um jeweils 5000,- ÖS weiter oben.)
- Zwischen 30.000,- und 65.000,- ÖS (bei einem Kind) wird die Beihilfe proportional reduziert. Eine solche Regelung hätte zur Folge, dass ca. 52% der Kinder gar nicht betroffen wären, 47% der Kinder würden weniger bekommen und 5% würden keine Familienbeihilfe mehr erhalten. Nach einer sehr groben Abschätzung könnten dadurch 10 Mrd. ÖS eingespart werden.

#### **Zusammenfassung:**

- Ich stehe **zum universellen Wohlfahrtsstaat**. In unserem System ist allerdings das soziale Netz im unteren Bereich - für die Ärmsten - zu grob. Zu viele fallen hinaus, weil sie nicht erwerbstätig sind oder es nicht lange genug waren (kein Pensionsanspruch, kein Arbeitslosengeldanspruch, usw.).
- Ein Abgehen vom universalistischen Wohlfahrtsstaat und der Ausschluss der Mittel und Oberschichten brächte noch stärkeren Druck auf die Finanzierung und ließe ein Abtrifften in den residualen Sozialstaat erwarten.
- Generell sehe ich aus verteilungs- und makroökonomischer, also beschäftigungspolitischer Sicht eher auf der Einnahmenseite Handlungsbedarf. Es sollte eine progressive Steuerstruktur angestrebt und auf der Aufgabenseite die relativ egalitäre Förderung für alle beibehalten werden. Eine proportionale Steuerstruktur und gleiche Förderung für alle wird aber langfristig nicht durchhaltbar sein.

### **Meine Umverteilungsprioritäten in der Familienpolitik:**

- *Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen:* Eine leichtere *Vereinbarkeit von Familie und Beruf* ist das wirksamste Instrument, um einerseits die Fertilitätsrate zu erhöhen und andererseits die Armut zu bekämpfen.
- *Selbständige* sollten zur Finanzierung der Familienpolitik stärker herangezogen werden: Sie erhalten 16% der Mittel und tragen streng genommen kaum zur Finanzierung bei. (Rechnet man ihnen großzügig die Ansätze aus der Einkommensteuer zu, kommt man höchstens auf die Hälfte.)
- Zur Armutsbekämpfung sollte man die *Mehrkinderförderung* und Alleinerzieher bzw. Alleinverdienerförderung ausbauen. Um die Trefferquote zu erhöhen, wären hier Einkommens und Vermögensgrenzen zu beachten.
- *Beitragsfreie Mitversicherung zur Diskussion stellen:* Partner, die keine Kinder betreuen (Altersgrenze bis 15 oder 18), sollten nicht beitragsfrei mitversichert sein. Erster Schritt: Bei jenen beginnen, die über der Höchstbeitragsgrundlage verdienen, eigenen Beitrag für nicht erwerbstätige Partner einheben.
- *Familienförderung für Studenten in Frage stellen:* Universitäten sind frei, Kindergärten nicht? Sind Studenten noch Kinder? Sollte man ihnen nicht die Möglichkeit für Selbständigkeit geben und Studentenkredite, die einkommensabhängig zurückgezahlt werden, und ein ausgebautes Stipendienwesen anbieten?

*Mag. Alois GUGER arbeitet beim Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)*