
Lohnunabhängige Sozialabgaben

Gründe und Möglichkeiten für eine Entlastung des Arbeitnehmerlohnes

Bernhard Schwarz

I. Der Ausgangspunkt

Der 10. Bundeskongreß des Österreichischen Gewerkschaftsbundes hat im Herbst 1983 einige grundlegende Feststellungen zu den Problemen zukünftiger Gestaltung der finanziellen Grundlagen des österreichischen Sozialstaats gemacht. Diese Überlegungen wurden zwar in den Medien nicht sehr beachtet, dürften aber in absehbarer Zeit größere Bedeutung erlangen.

Einerseits wurde die Struktur des Beitragsaufkommens für die Sozialversicherung kritisiert, wobei vor allem neue oder ergänzende Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge gefordert wurden, um die derzeit einseitige Belastung des Arbeitnehmerlohns mit solchen Beiträgen zu vermindern. Die Wertschöpfung des Unternehmens steht hierbei als Alternative zum Arbeitnehmerlohn als Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben zur Diskussion¹.

Bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik kritisierte der ÖGB-Kongreß, daß Teile der Bevölkerung derzeit keinen Beitrag zur Aufbringung der finanziellen Mittel für diese wesentliche Aufgabe leisten. Die Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages für grundsätzlich alle Bevölkerungsgruppen anstelle des bisherigen Arbeitslosenversicherungsbeitrages, der nur vom Arbeitnehmerlohn zu leisten ist, wurde zur Diskussion gestellt². Finanzierungsbedürfnisse und Fragen der Gerechtigkeit bei der Lastenverteilung sind offenbar die Motive für Veränderungswünsche der Arbeitnehmersvertretung gewesen.

Dringende Finanzierungsprobleme bei der Pensionsversicherung, die einen Anstieg der notwendigen Zuschüsse aus dem Budget bewirkt haben, wurden durch die 40. Novelle zum ASVG, die am 1. Jänner 1985

in Kraft getreten ist, zwischenzeitlich gemildert³. Dennoch ist die Diskussion über Strukturfragen des Beitragsaufkommens für die soziale Sicherheit nicht verstummt – im Gegenteil. Sozialminister Dallinger hat mit dem Schlagwort „Wertschöpfungsabgabe“ diese Fragen zu einem Schwerpunkt sozialpolitischer Auseinandersetzung in den Medien und in der Politik gemacht. Auch die analytische Beschäftigung mit wertschöpfungsbezogenen Sozialabgaben hat nunmehr bereits einige auf Österreich bezogene Studien hervorgebracht⁴. Überdies wurde auch in Österreich bekannt, daß man sich mit Strukturfragen der Sozialabgaben im Ausland bereits seit längerem beschäftigt. Die Konjunkturflaute der letzten Jahre hat angesichts der offensichtlich überall in Westeuropa auftretenden Finanzierungsschwierigkeiten Bestrebungen zur Aufsuchung alternativer Finanzierungsformen ausgelöst⁵.

Wie im Ausland wurde auch bei uns in Österreich die Wertschöpfungsdiskussion sofort mit der Punze „Maschinensteuer“ belegt. Dementsprechend gab und gibt es sehr kontroversielle Beiträge zu diesem Thema, ohne daß die Mehrzahl dieser Beiträge von einer konkreten Vorstellung darüber ausgehen, was denn nun eigentlich verändert werden soll, und welche Wirkungen dann eintreten.

Derzeit befinden wir uns im Stadium der „Nachdenkphase“, weil klargestellt ist, daß in der gegenwärtigen Legislaturperiode Vorhaben zur Einführung einer Wertschöpfungsabgabe nicht realisiert werden. Ebenso klargestellt ist aber, daß die Struktur der Sozialabgaben in der einen oder anderen Form in absehbarer Zeit Gegenstand politischer Entscheidungen sein muß. Die Einrichtung eines Arbeitskreises im Sozialministerium, der auf breiter Basis Probleme der längerfristigen Finanzierung der sozialen Sicherheit untersuchen soll, ist Ausdruck dieses allgemeinen Wissens. Die Vorstellung eines im Vergleich zur derzeitigen Situation unveränderten Beitrags- und Leistungsrechts am Beginn des nächsten Jahrtausends ist Utopie.

Diese Nachdenkphase sollte für möglichst konkrete Analysen genutzt werden. Ziel sollte sein, unsachliche Polemiken über „Maschinenstürmer“ und damit eine oberflächliche Vermarktung dieses Themas zumindest zu erschweren. Eine Überfrachtung mit ideologischen Applikationen tut dem Thema sicherlich nicht gut. Vorurteile in die Richtung, daß schon durch die Erwähnung des Wortes Wertschöpfungsabgabe die technische Entwicklung, notwendige Innovationen und Investitionen behindert werden, oder – in der gegenteiligen Richtung – daß jeder Kritiker an bestimmten Vorstellungen wertschöpfungsbezogener Sozialabgaben ein Gegner der sozialen Sicherheit sei, sind durch Fakten abzubauen.

Forderungen nach Heranziehung des Kapitals anstelle des Lohns als Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben sind in der Vergangenheit sowohl der kleinbürgerlichen Angst vor den großen Kapitalisten⁶ als auch dem neokonservativen Ziel nach möglichst niedrigen Lohnkosten⁷ entsprungen, aber auch Umverteilungsaspekte⁸ können mit derartigen Überlegungen zusammenhängen. Fest dürfte aber stehen, daß eine

Forderung nach Wertschöpfungsabgaben oder ähnlichen Finanzierungsquellen oder nach einer Änderung des derzeitigen Systems des Arbeitslosenversicherungsbeitrags nicht von vornherein einer bestimmten politischen und ideologischen Richtung zugeordnet werden kann.

Die Aktualität der Diskussion über eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis für die soziale Sicherheit ergibt sich freilich aus dem Ziel, ein ausgewogenes soziales Wohlfahrtssystem mit einer Betonung des Schutzes der sozial Schwachen auch in Zukunft zu sichern. Insofern sind diese Überlegungen von höchster politischer Bedeutung. Der umgekehrte Weg, sich nämlich über die Finanzierungsgrundlage wenig Gedanken zu machen und einfach davon auszugehen, daß das, was bei Aufrechterhaltung der derzeitigen Systeme hereinkommt, einfach aufzuteilen ist, ohne sozialpolitische Notwendigkeiten zu bedenken, wird in Österreich von verantwortungsbewußten Stimmen kaum vertreten. Eine „Lösung“ des Finanzierungsproblems durch die Forderung nach massiver Kürzung der Sozialausgaben und einer „allgemeinen Verunsicherung“ ist zwar bisweilen Inhalt wissenschaftlicher Referate und Publikationen⁹, widerspricht aber dem veröffentlichten Programm aller relevanten politischen Kräfte in Österreich. Es ist zu hoffen, daß die Einflußlosigkeit der Vertreter eines Abbaus der sozialen Sicherheit erhalten bleibt, gerade deswegen sind aber künftige Finanzierungsprobleme möglichst konkret zu behandeln.

Die folgenden Überlegungen sollen einen Beitrag zur Argumentation um lohnunabhängige Sozialabgaben im Rahmen der „Nachdenkphase“, die vermutlich bis gegen Ende unseres Jahrzehnts andauern wird, darstellen. Es geht in diesem Beitrag um die Bezeichnung von Tendenzen möglicher Regelungen, nicht um festgefügte Konzepte mit genauen Berechnungen. Zu solchen Konzepten muß erst eine Brücke von etwas unscharfen Wertschöpfungsprogrammen geschlagen werden.

2. Derzeitige Sozialabgaben

Die Grundsatzregelungen bezüglich des Beitragsaufkommens für die soziale Sicherheit sind für Arbeiter und Angestellte sowie Vertragsbedienstete mit privatrechtlichen Arbeitsverträgen im wesentlichen einheitlich gestaltet. Rechtliche Basis sind diesbezüglich vor allem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), das Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) und das Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG). Völlig anders sind die entsprechenden Regelungen bezüglich des Betragsrechts, aber auch bezüglich des Leistungsrechts für Dienstnehmer, die als Beamte vom Bund, Ländern oder Gemeinden tätig sind. Dieser Bereich bleibt bei den folgenden Erörterungen nicht deswegen außer Betracht, weil der Unterschied zwischen Beamten einerseits und anderen Arbeitnehmern andererseits naturgegeben, unverrückbar und unproblematisch wäre. Im Gegenteil – im System der sozialen Sicher-

heit gibt es diesbezüglich einige nicht plausible Disparitäten, die eine Umverteilung zugunsten des öffentlichen Dienstes bewirken¹⁰.

Andererseits wäre die Vorstellung oberflächlich und falsch, daß man nur einem Teil der unselbständig Beschäftigten, etwa den Beamten, etwas „wegnehmen“ müßte, um mehr Gerechtigkeit zu erreichen oder gar die Finanzierung der sozialen Sicherheit insgesamt zu sichern. Beim derzeitigen Stand der Wertschöpfungsdiskussion würde eine Einbeziehung der Sozialsysteme der Beamtenschaft in diese Diskussion jedenfalls zu einer unabsehbaren Komplizierung führen. Die diesbezüglichen Probleme müssen daher noch eingehend diskutiert werden und bleiben im folgenden außer Betracht.

Im Jahre 1985 sind auf der Berechnungsbasis des Arbeitnehmerlohnes in Prozent zum Bruttolohn folgende Sozialabgaben zu leisten:

Art der Abgabe	Arbeitgeberbeitrag		Arbeitnehmerbeitrag		Höchstbeitragsgrundlage ¹²
	Arb	Ang	Arb	Ang	
Krankenversicherung	3,15 (Arb)	2,5 (Ang)	3,15 (Arb)	2,5 (Ang) ¹¹	20.400,-
Unfallversicherung	1,5		—		24.600,-
Pensionsversicherung ¹³	12,45		10,25		24.600,-
Arbeitslosenversicherung	2,2		2,2		24.600,-
Insolvenzentgeltsicherung	0,5		—		24.600,-
Entgeltfortzahlung (Arb)	2,6		—		24.600,-
Arbeiterkammerumlage	—		0,5		20.400,-
Wohnbauförderungsbeitrag	0,5		0,5		20.400,-
Familienlastenausgleich	4,5		—		—

Die Beiträge für die Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe und der Nachtschicht-Schwerarbeiterbeitrag (letzterer ist lediglich für etwa 0,4 Prozent der österreichischen Arbeitnehmer zu zahlen und somit unbedeutend) sind in dieser Tabelle unberücksichtigt.

Liegt das Bruttoeinkommen des Arbeitnehmers nicht über den ausgewiesenen Beitragsgrundlagen, so hat demnach der Arbeitgeber im Normalfall zum Arbeitnehmerlohn 27,4 Prozent an lohnabhängigen Sozialabgaben zu zahlen. Zum Angestelltengehalt ergibt sich diesbezüglich ein Prozentsatz von 24,15. Die Differenz wird aber dadurch wettgemacht, daß der Arbeitgeber bei Krankheit eines Angestellten wesentlich längere Entgeltfortzahlungsverpflichtungen hat. Die dadurch erwachsenden Lohnnebenkosten sind also solche zum Anwesenheitslohn, nicht aber zum Bruttolohn.

Für den Arbeitnehmer ergibt sich eine Belastung seines Bruttolohns durch Sozialabgaben von 16,6 Prozent (für Arbeiter) bzw. von 15,95 Prozent (für Angestellte).

An lohnabhängigen Belastungen für die Unternehmen ist zusätzlich zu diesen Sozialabgaben noch die Lohnsummensteuer in der Höhe von etwa 2 Prozent hinzuzuzählen.

Man kann also von rund 30 Prozent lohnabhängigen Abgaben für den Arbeitgeber zum Brutto-Jahreslohn des Arbeitnehmers sprechen.

Mit diesen lohnabhängigen Arbeitgeberabgaben sowie mit den ebenfalls lohnabhängigen Arbeitnehmerabgaben zur sozialen Sicherheit wird – grob gesprochen – folgendes finanziert:

- der gesamte Aufwand der gesetzlichen Krankenversicherung (Sachleistungen, Behandlungskosten, Anteil der Krankenversicherung an den Spitalskosten, Rehabilitation, Krankengeldzahlungen);
- der gesamte Aufwand der Unfallversicherung (Rehabilitation, Sachleistungen, Unfallrenten);
- rund 80 Prozent des Aufwandes für Pensionen nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz;
- rund 90 Prozent der Aufwendungen für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktverwaltung;
- über 60 Prozent der Aufwendungen für den Familienlastenausgleichsfonds;
- der gesamte Aufwand für Arbeitnehmeransprüche, die wegen Konkurses oder Ausgleichs des Unternehmens nicht mehr vom verpflichteten Arbeitgeber geleistet werden;
- ein erheblicher Teil der Steuereinnahmen der Gemeinden;
- ein Betrag zur Wohnbauförderung.

Wenn man nun Löhne und Gehälter von Arbeitnehmern auch noch als eine der wesentlichsten Grundlagen der Besteuerung in Betracht zieht¹⁴, wird das volle Ausmaß klar, in dem der Arbeitnehmerlohn Quelle für notwendige Gemeinschaftsleistungen ist.

II. Kritik am derzeitigen Zustand

1. Einkommenspolitische Gründe

Der Lohn des Arbeitnehmers ist also mit relativ hohen Abgaben belastet, was die subjektiven Möglichkeiten des einzelnen, über sein Einkommen zu verfügen, beschränkt. Es wäre zwar oberflächlich und unverantwortlich, angesichts der gesellschaftlich notwendigen Funktion von Abgaben auch vom Arbeitnehmerlohn vorzuspiegeln, daß man einfach die Abgabenbelastung vermindern und gleichzeitig bestehende Sozialleistungen erhalten oder gar noch vermehren könne. Eine Gesellschaft ohne eine ausreichende Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben und von Vorsorgemaßnahmen, also ohne einen entsprechenden sozialen Ausgleich ist – wie man andererseits sehen kann – höchst ungerecht und instabil. Eine Kritik hoher Abgabenbelastung auf Einkommen ohne Beachtung der vielfältigen Transferleistungen für die Abgabepflichtigen und ohne Beachtung der vielfältigen Aufgaben der Öffentlichkeit ist daher unernst und unseriös.

Trotz Anerkennung dieses Grundsatzes ist die Höhe der lohnbezogenen Abgaben für den einzelnen nicht immer verständlich und führt zum

Gefühl subjektiver Benachteiligung. Dieses Gefühl ist nicht unberechtigt, wenn man sich bei mittleren Arbeitnehmerinkommen die tatsächliche Höhe der Abgabenbelastung vor Augen hält: Ein Arbeitnehmer mit rund S 14.000,- monatlichem Bruttobezug kommt auf einen Jahres-Bruttolohn von rund S 200.000,-. Nach Abzug der Lohnsteuer und der vom Arbeitnehmer direkt zu zahlenden Sozialabgaben verbleibt ihm ein Jahresnettoeinkommen von 141.844,-.

Die S 200.000,-, die den Bruttolohn ausmachen, müssen aber noch um rund S 60.000,- erhöht werden, wenn man den gesamten Lohnaufwand des Arbeitgebers für den Arbeitnehmernettolohn von S 141.844,- ermitteln will. Die Lohnnebenkostenrechnungen der Bundeswirtschaftskammer von an die 100 Prozent sind zwar für den Jahres-Bruttolohn völlig anwendbar (und auch im übrigen zum Großteil in den Bereich phantasievoller Übertreibungen zu verweisen)¹⁵, doch sind die Arbeitgeberabgaben zur sozialen Sicherheit von rund 30 Prozent, die oben (vgl. I/2) ausgewiesen wurden, nicht wegzudiskutieren.

Im Ergebnis bedeutet das also, daß ein etwa durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer von den tatsächlich auf ihn entfallenden Lohnkosten pro Jahr (S 260.000,- in unserem Beispiel) nur wenig mehr als die Hälfte, nämlich rund S 140.000,-, tatsächlich für die Bestreitung seines Lebensunterhaltes verwenden kann.

Einkommenspolitisch ist dieses Verhältnis von Gesamtaufwendungen für den Lohn zu dem einem Arbeitnehmer verbleibenden Lohn als angespannt zu bezeichnen. Das bedeutet, daß im Falle des Auftretens zusätzlicher Finanzierungsnotwendigkeiten der weitere Spielraum für die Einhebung von Abgaben auf der Berechnungsbasis Arbeitnehmerlohn gering ist. Weitere wesentliche Abgaben von Arbeitnehmerlohn würden sicherlich auf stärkeren Widerstand stoßen, weil die subjektive Belastbarkeit zumindest für den Durchschnittsverdiener nahe der Schmerzgrenze angelangt ist.

Auch bei Lohnbewegungen für Arbeitnehmergruppen auf Kollektivvertragsebene ist eine hohe Abgabenbelastung des Arbeitnehmerlohnes ein gewisses Hindernis, weil in vielen Fällen höhere Bruttolöhne und höhere Lohnkosten für die Unternehmen nicht im entsprechenden Ausmaß zu einer Einkommensverbesserung für den Arbeitnehmer führen. Gewerkschaftliche Erfolge und Aktivitäten werden weniger transparent.

2. Abgabepolitische Gründe

Inwieweit die Abgabenbelastung des Lohnes die euphemistisch „Schattenarbeit“ genannte Pfuscharbeit fördert und damit zur Abgabenverschweigung führt, wird man nie exakt sagen können. Pfuscharbeit mit der die Abgabenbelastung „0“ kann von vornherein nie mit ordnungsgemäß gemeldeter Lohnarbeit verglichen werden. Selbst dann, wenn das Lohneinkommen nur geringfügig mit Abgaben belastet wäre, hätte es einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der Pfuscharbeit,

wenn man nur die vordergründigen Kosten und nicht auch Gesichtspunkte wie Qualität der Arbeit, Sicherheit der erbrachten Leistungen und Haftung des Herstellers der Arbeit in Betracht zieht. Es ist daher in dieser Form verfehlt, wenn man niedrige Abgaben zum Zwecke der Puschbekämpfung verlangt. So niedrig können diese Abgaben gar nicht sein, daß hier Chancengleichheit hergestellt wird.

Auf der anderen Seite sollte aber nicht außer acht gelassen werden, daß zwar nicht Puscharbeit, aber doch partielle Abgabenverschweigung durch zunehmende Abgabenbelastung zumindest psychologisch gefördert wird. Manche Vorteile aus dem Zweig der Sozialversicherung, der mit einer Abgabe finanziert wird, kommen für den einzelnen Arbeitnehmer erst nach Jahrzehnten zum Tragen und hängen nicht mit der Höhe des gemeldeten und damit abgabenpflichtigen Einkommens zusammen (z. B. die Pensionsversicherung für jüngere Arbeitnehmer). Dies kann bisweilen dazu führen, daß Arbeitnehmer ein entsprechendes Ansinnen des Arbeitgebers bereitwillig aufgreifen oder zumindest kaum dagegen Widerstand leisten, um Teile des Einkommens den Abgabeneinziehern zu verschweigen. Zu geringe Anmeldungen bei der Sozialversicherung, zu späte Anmeldungen, die zum Teil legale Ausnahme beträchtlicher Einkommensteile von der Steuer- und Sozialversicherungspflicht sind zwar gesamtwirtschaftlich gesehen und vom Standpunkt der Stabilisierung der sozialen Sicherheit äußerst negativ zu bewerten, sie können auch vielfältige Nachteile für den Arbeitnehmer selbst haben (dies aber oft erst in einiger Zukunft). Eine solche beschriebene stillschweigende Praxis der Abgabenreduktion in vielen Fällen ist aber unbestreitbar.

Die Folge dieser Praxis ist, daß bei steigendem Abgabenbedarf die nicht verschweigbaren Einkommen immer höher belastet werden müssen. Höhere Belastungen führen dann zu mehr Neigung, bestimmte Einkommensteile zu verschweigen. Die Spirale des *circulus virtuosus* beginnt sich zu drehen.

Der abgabenpolitische Grund dafür, daß Kritik an hoher Lohnbelastung durch Abgaben gerechtfertigt ist, liegt also weniger in vordergründiger Puscherbekämpfung, sondern im Ziel, eine phantasievolle „Differenzierung“ der Einkommensdeklaration zumindest nicht noch mehr zu fördern.

3. Arbeitsmarktpolitische und arbeitsplatzbezogene Gründe

Aber nicht nur in Form der Abgabenverschweigung sind volkswirtschaftlich unerfreuliche Reaktionen auf hohe lohnbezogene Abgaben denkbar. Die Verminderung der Lohnkosten stellt für viele Unternehmen die attraktivste Form der Kosteneinsparung dar. Oft geschieht dies angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt durch Lohnkürzungen, die den Arbeitnehmern vom Unternehmer aufgrund seiner wirtschaftlichen Dominanz aufoktroiert werden, noch öfter aber durch Personaleinsparungen trotz gleichbleibendem oder steigendem Arbeitsbedarf.

Es wird nicht nur dort an Arbeitskräften gespart, wo neue Technologien oder mangelnde Aufträge die Arbeitskraft entbehrlich machen, sondern auch dort, wo man durch Ausübung von Druck die verbleibenden Arbeitnehmer stärker belasten und intensiver beschäftigen kann, wo, weniger fein gesagt, die Ausbeutung zunimmt. Klagen der Arbeitnehmer über steigende Arbeitsbelastung und über moderne Managementmethoden, die in der Umschichtung von mehr Arbeit auf weniger Personen bestehen, gehören zu den regelmäßigen Erfahrungen von Arbeiterkammern und Gewerkschaften¹⁶. Aber nicht nur subjektive Eindrücke vermitteln das Bild steigender Arbeitsbelastungen am Arbeitsplatz für den einzelnen Arbeitnehmer, auch objektive Kriterien wie die Zahl der wegen Krankheit notwendigen Frühpensionen oder Erhebungen über den Gesundheitszustand der Arbeitnehmer belegen diesen Befund¹⁷. Hohe Folgekosten solcher Belastungen sind für die öffentliche Hand evident und führen zu einem hohen Finanzierungsbedarf z. B. für Berufsunfähigkeits- und Invaliditätspensionen. Diese Kosten entstehen also – ganz abgesehen von den persönlichen Folgen für überbelastete Arbeitnehmer – in den Unternehmen, sie treffen aber die Unternehmen nicht unmittelbar, sondern die Allgemeinheit, und belasten somit das Sozialbudget. Die Einsparung von Arbeitsplätzen auf Kosten der im Unternehmen verbleibenden Arbeitnehmer hat auch äußerst negative arbeitsmarktpolitische Folgen, die wieder zu Finanzierungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt führen. Rationalisierungs- und Umstrukturierungsprozessen zum Opfer gefallene Arbeitnehmer verursachen dem Unternehmen zwar keine Lohnkosten mehr, sie erhöhen aber den Druck auf die öffentliche Hand, mehr Abgaben für die soziale Versorgung der Wegrationalisierten aufbringen zu müssen.

Es wäre zwar illusionär zu glauben, daß durch eine – notwendigerweise nur geringfügige – Entlastung des Lohnes von Sozialabgaben auf raschem und direktem Weg eine Neigung der Unternehmer bewirkt werden könnte, Personaleinsparungen weniger rigid durchzuführen. Eine Tendenz, bei auftretenden Finanzierungsbedürfnissen stets den Arbeitnehmerlohn als Berechnungsbasis heranzuziehen, bewirkt aber derzeit doch zumindest einen psychologischen Anreiz, unternehmerische Einsparungen vorerst bei den Lohnkosten zu beginnen. Diese Tendenz müßte zumindest gestoppt, womöglich aber umgekehrt werden, um mittelfristig der Austrocknung von Personalreserven im Unternehmen und der Überbelastung vieler Arbeitnehmer, die zusätzliche Arbeiten nach Personaleinsparungen übernehmen müssen, entgegenzuwirken. Die Entlastung des Lohnes von direkten oder indirekten Sozialabgaben ist zwar sicherlich nicht der einzige oder ein rasch zum Ziel führender Weg, breitere Beschäftigungspolster zu stimulieren und damit den Arbeitnehmer und den Arbeitsmarkt zu entlasten, der Gesichtspunkt als solcher sollte jedoch bei künftigen abgabenpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen nicht vernachlässigt werden.

4. Betriebswirtschaftliche Gründe

Am häufigsten wird in der Diskussion um die Wertschöpfungsabgabe das Ungleichgewicht zwischen arbeitsintensiven und kapitalintensiven Unternehmen hinsichtlich des Beitrages für notwendige soziale Aufwendungen erwähnt. Es ist bekannt, daß Unternehmer für Maschinen keine Arbeitslosenversicherungsbeiträge und keine Pensionsversicherungsbeiträge bezahlen müssen, und daß daher modernst ausgerüstete Betriebe weniger in den Sozialtopf der öffentlichen Hand einbringen als arbeitsintensive.

Man kann diesen Sachverhalt auch als Subventionierung der Einführung arbeitsplatzsparender Techniken qualifizieren. Freilich hängt damit eine der heikelsten Fragen zusammen, die von der Wertschöpfungsdiskussion angeregt wurden: Würde durch eine Umschichtung der Sozialabgaben von der Berechnungsbasis Lohn zur Berechnungsbasis Wertschöpfung der technische Fortschritt, würden notwendige Innovationen und Investitionen behindert werden?

Bisherige Untersuchungen dieser Frage scheinen entsprechende Befürchtungen in keiner Weise zu bestätigen¹⁸. Im übrigen ist die Tatsache, daß lohnunabhängige Sozialabgaben notwendig wären, noch kein zwingender Grund für bestimmte Bemessungsgrundlagen neuer Abgaben, z. B. die Wertschöpfung. Es sind durchaus andere Formen alternativer oder zusätzlicher Quellen denkbar, die in keiner Weise im Verdacht stehen können, innovations- und produktivitätsfeindlich zu sein.

Die Vereinbarkeit der Entlastung arbeitsintensiver Betriebe mit der Vermeidung hemmender Belastungen für innovative und produktive Betriebe mag schwierig sein. Es sollte jedoch auch bedacht werden, daß nicht alle Unterschiede zwischen kapitalintensiver und arbeitsintensiver Produktion bzw. Dienstleistung auf den Unterschied altmodisch – zukunftsfruchtig zu reduzieren sind. Es gibt zahlreiche andere Möglichkeiten der ungleichen und damit ungerechten Belastung verschiedener Produktions- und Dienstleistungszweige als Folge der Lohnabhängigkeit der meisten Sozialabgaben, die durch keine industriepolitischen Notwendigkeiten begründet erscheinen.

5. Ergiebigkeit der Abgabenquelle als Ansatzpunkt der Kritik

Die Wertschöpfungsdiskussion steht auch unter dem Eindruck der Befürchtung, daß die Lohnquote und damit die Abgabenquelle für Sozialabgaben langfristig zugunsten der Quote des Kapitaleinsatzes in den Unternehmen sinken könnte. Ein solches Sinken wäre natürlich mit einer Gefährdung der Finanzierung des Sozialsystems überhaupt verbunden, weil ein Sinken der Abgabenquelle mit einer Steigerung der Finanzierungsschwierigkeiten einhergehen würde.

Diese Begründung für die Wertschöpfungsdiskussion ist aber bei

näherem Hinsehen zumindest vorläufig nur als Befürchtung und nicht als notwendigerweise eintretende Entwicklung zu qualifizieren.

Die Lohnquote ist in den letzten 30 Jahren von rund 50 Prozent auf über 60 Prozent des Volkseinkommens (berechnet auf Basis der Lohn- und Gehaltssumme brutto ohne Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) gestiegen, ein Sinken von 1980 auf 1983 um nicht einmal 1 Prozent wird derzeit von den meisten Beobachtern als kurzfristiges Phänomen und nicht als langfristige Entwicklung gesehen¹⁹. Unbestreitbar bleibt allerdings das Argument, daß die Finanzierung der sozialen Sicherheit einseitig auf den Arbeitnehmerlöhnen lastet und eine Diversifizierung der Quellen für die Finanzierung der sozialen Sicherheit zweifellos wünschenswert, bei steigenden Belastungen sogar notwendig erscheint.

6. Sozialpolitische Gründe

Der Lohn als Berechnungsbasis für soziale Abgaben wurde in den meisten Fällen deswegen herangezogen, weil eine Beziehung zwischen Abgabe und Leistung aus der sozialen Sicherheit herzustellen war. Der Gedanke der Sozialversicherung beruht ja darauf, daß man während des aktiven Arbeitslebens bestimmte Einzahlungen in den Topf der sozialen Sicherheit leistet, um bei Eintritt des Versicherungsfalles (Krankheit, Alter, Unfall, Arbeitslosigkeit) Leistungen aus diesem gemeinsamen Topf entnehmen zu können.

Dieses Versicherungsprinzip, das seine historischen Wurzeln bei den Anfängen der Arbeiterbewegung des Industriezeitalters hat, wird spezifiziert durch das Äquivalenzprinzip, wodurch ausgedrückt wird, daß man für bestimmte Einzahlungen äquivalente Leistungen erhalten soll. Dieser Gedanke der Äquivalenz spielt bei jeder Pensionsreform eine wichtige Rolle. Zuletzt war er auch maßgeblich dafür, daß der Zeitraum für die Berechnung der Höhe der Pension von 5 auf 10 Jahre vor dem Pensionsstichtag ausgeweitet wurde. Damit sollten unter anderem der Äquivalenz entgegenlaufende „Umgehungsmöglichkeiten“ (bewußte Höhermeldungen in den letzten 5 Jahren, vor allem durch Familienangehörige) unterbunden werden.

Entspricht also der Versicherungsgedanke der Bindung von Sozialabgaben an das jeweilige Einkommen des Arbeitnehmers, so widerspricht die soziale Komponente dieser besonderen Art von Versicherung, nämlich der Sozialversicherung, einer zu engen Bindung der Leistungen an den versicherungsrechtlichen Anwartschaftserwerb.

Schon die Konstruktion unseres Pensionsrechtes ging beispielsweise im Jahre 1955 davon aus, daß etwa ein Drittel der Leistungen durch einen Beitrag des Bundes für die sozialen Komponenten des Sozialversicherungsrechtes gedeckt werden muß. Dieses Drittel ist zwar derzeit nicht erreicht, aber doch gibt es auch im Pensionsversicherungsrecht des ASVG eine große Zahl von Leistungen, die mit dem Beitrag überhaupt nichts zu tun haben.

Noch krasser ist der Widerspruch zwischen Versicherungsprinzip und Realität beim Arbeitslosenversicherungsrecht. Völlig fehlt ein Zusammenhang zwischen dem Versicherungsgedanken und der Lohnabhängigkeit des Beitrages für den Familienlastenausgleich.

Näher wird auf diese Fragen in Kapitel IV einzugehen sein. Man kann als Zwischenergebnis jedoch sagen, daß auch aus sozialpolitischen Erwägungen heraus zu kritisieren ist, daß die Sozialabgaben als Berechnungsbasis fast ausschließlich den Arbeitnehmerlohn haben, weil damit die soziale Komponente der Sozialversicherung zu wenig betont wird.

III. Grundlinien möglicher Änderungen

Soll die Kritik an der einseitigen Belastung des Arbeitnehmerlohnes durch Abgaben für die soziale Sicherheit konstruktiv sein, müssen konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet werden. Vor der Ausarbeitung konkreter Vorschläge müssen allerdings – in gewisser Weise abstrakt – einige Grundfragen überlegt werden, die mit möglichen Änderungen verbunden sind.

1. Ersatz oder Ergänzung?

Bisher wird die Wertschöpfungsdiskussion zum Großteil in die Richtung geführt, daß die Arbeitgeberbeiträge zur Pensionsversicherung zur Gänze von der Berechnungsbasis Arbeitnehmerlohn auf die Berechnungsbasis Wertschöpfung umgestellt werden sollen.

Ein solcher Ersatz im Pensionsversicherungsrecht dürfte aus mehreren Gründen problematisch sein:

1.1 Der Zusammenhang Beitrag – Leistung ist bei der Pensionsbemessung und beim Pensionsanspruch zu einem erheblichen Teil doch recht eng, jedenfalls wesentlich enger als bei anderen Leistungen (z. B. für die Arbeitsmarktförderung oder die Familienbeihilfe).

1.2 Die derzeitigen Einnahmen aus dem Arbeitgeberbeitrag zur Pensionsversicherung sind relativ hoch. Sie betrugen im Jahre 1984 mehr als 60 Milliarden Schilling. Je höher bei einer Umstellung der Beitragsgrundlage der hereinzubringende Betrag ist, desto größer werden die Unsicherheitsfaktoren und die Gefahren hinsichtlich der tatsächlichen Erfüllung von Ergiebigkeitserwartungen. Eine unscharfe Ergiebigkeitsschätzung könnte schon bei relativ geringfügigen Prognosefehlern im Zuge einer Generalumstellung des Arbeitgeberbeitrages zur Pensionsversicherung äußerst unangenehme Folgen für die Gebahrung der Pensionsversicherung haben. Bekanntlich werden die laufenden Pensionsansprüche nach dem Umlageverfahren direkt von den eingegangenen Beiträgen finanziert. Im Fall der Unterschätzung der

durch eine neue, die alte ersetzende Abgabe fließenden Mittel ist im Jahr der Umstellung ein erheblicher zusätzlicher Aufwand aus dem ausfallhaftenden Bundesbudget zu finanzieren. Es wird nicht sehr leicht sein, im Umstellungsjahr nach einem nicht auszuschließenden Schätzfehler Milliardenbeträge aus dem Budget zusätzlich flüssig zu machen.

1.3 Die Arbeitnehmerlöhne insgesamt sind in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine relativ stabile Größe, sie sind jedenfalls stabiler als Gewinne und Investitionen in den Unternehmen. Gerade die soziale Sicherheit muß auf stabilen Einnahmequellen fundiert sein.

Aus all dem folgt nun keineswegs, daß lohnunabhängige Sozialabgaben zu problematisch wären, um eine Einführung zu rechtfertigen. Es ist daraus vielmehr die Konsequenz abzuleiten, daß ein lediglich teilweiser Ersatz bzw. eine Ergänzung der bisherigen lohnabhängigen Sozialabgaben sinnvoller und realisierbarer zu sein scheint, als der gänzliche Ersatz einer so wichtigen und umfangreichen Einnahmequelle wie des Arbeitgeberbeitrages zur Pensionsversicherung.

Andererseits sollte aber die Diskussion über alternative oder ergänzende Beitragsgrundlagen keineswegs auf die Pensionsversicherung beschränkt bleiben. Vor allem die Finanzierung der Arbeitsmarktverwaltung und der Arbeitslosenversicherung sowie des Familienlastenausgleichs bieten sich für die Erschließung alternativer Einnahmequellen an, wobei namentlich beim Familienlastenausgleich ein völliges Abgehen vom Arbeitnehmerlohn als Beitragsbasis sachlich am ehesten zu rechtfertigen wäre.

2. Die Zeitfrage einer Umstellung

Politische Schwierigkeiten bei einer Umstellung, Befürchtungen in Richtung Behinderung neuer Technologien und des Strukturwandels würden sich potenzieren, wenn man versuchen sollte, ab einem bestimmten Termin den Arbeitgeberbeitrag zur Pensionsversicherung von heute auf morgen abzuschaffen und statt dessen eine Wertschöpfungsabgabe einzuführen.

Ein schrittweises Vorgehen bietet sich auch in dieser Frage an. Die Überlegung, daß bei einem künftigen zusätzlichen Finanzierungsbedarf keine Erhöhung der herkömmlichen Abgaben, sondern die Einführung einer zusätzlichen, diesmal wertschöpfungsbezogenen Abgabe vorgenommen werden und so ein erster Schritt zur Systemumstellung und zur tendenziellen Neuorientierung des Sozialabgabewesens getan werden sollte²⁰, ist eher umzusetzen als eine Gesamtumstellung *uno actu*.

Der Umfang des ersten Schrittes und der Zeitpunkt, in der er vorgenommen wird, sollte als *disponible*, in den Verhandlungen mit allen betroffenen Gruppen zur Diskussion stehende Größe angesehen werden.

3. Gestaltung der neuen Beitragsgrundlage

Obwohl die Diskussion unter dem Schlagwort „Wertschöpfungsabgabe“ geführt wird, sollte man vermeiden, die Art und Weise der neuen Beitragsgrundlage zu präjudizieren, bevor eingehende Prüfungen der diversen Varianten stattgefunden haben.

Zwar scheint es so, daß bei Betrachtung der möglichen Berechnungsgrundlagen für alternative Abgaben die meisten Argumente für das Bruttoinlandsprodukt, unternehmensbezogen für die Bruttowertschöpfung sprechen²¹, doch sind vor allem bei einem kleineren Umfang des zu deckenden Aufwandes bei einem ersten Schritt einer ergänzenden Abgabe auch Berechnungsgrundlagen wie Betriebsausgaben, die Nettowertschöpfung, die Privatentnahmen in den Unternehmen oder einfach die Unternehmensumsätze nicht von vornherein von der Hand zu weisen.

Das Einkommen aller Bevölkerungsgruppen als Bemessungsgrundlage wird vor allem für die Finanzierung der Aufwendungen für den Arbeitsmarkt seit längerem zur Diskussion gestellt²². Dafür spricht vor allem, daß sozialpolitisch und gesellschaftspolitisch die Herstellung eines besonders engen Bezuges zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aller Bevölkerungsgruppen und der möglichst umfassenden Vorsorge für einen funktionierenden Arbeitsmarkt mit einem Höchstmaß an Beschäftigung naheliegend und wünschenswert ist.

4. Rechtliche Konstruktionen

Über die Rechtsfrage, ob eine Umstellung des Arbeitgeberbeitrages zur Pensionsversicherung auf die Berechnungsbasis Wertschöpfung durch eine Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes durchgeführt werden könnte, oder ob eine solche Änderung finanzrechtlicher Vorschriften bedarf, gibt es unterschiedliche Auffassungen.

Löst man sich jedoch von dieser Form der Umstellung und setzt sich eine tendenzielle Richtungsänderung auf lohnunabhängige Sozialabgaben zum Ziel, so werden weiträumigere Änderungen dieses Bereichs des Abgabenrechtes ohne die Neufassung finanzrechtlicher Vorschriften wohl nicht möglich sein.

Da jedoch eine breite politische Basis ohnehin der einzige reale Hintergrund einer möglichen Durchsetzung gegenständlicher Reformen sein kann, sollte dieser Umstand nicht hinderlich für weitere Überlegungen sein. Rechtsvorschriften sind dann, wenn bestimmte Reformen von einer ausreichenden Mehrheit als sinnvoll anerkannt werden, zur Absicherung und Reglementierung dieser Reform gestaltbar. Konkrete Probleme der Finanzverfassung sollten also diskutiert werden, wenn Grundzüge einer Finanzierungsreform sichtbar sind; vor diesem Zeitpunkt scheinen detaillierte Rechtsfragenerörterungen einer schöpferischen Auflistung und Abhandlung inhaltlicher Fragen eher hinderlich zu sein. Eine verfassungskonforme Gestaltung der Frage,

wer auf welche Art und Weise für welche Sozialleistungen aufzukommen hat, unter besonderer Beachtung des Gleichbehandlungsgebots ist jedenfalls juristisch ohne Zweifel möglich.

5. Aufkommensneutralität

Es ist zuzugeben, daß man den Begriff „alternative Beitragsgrundlagen“ aufkommensneutral interpretieren kann, während dies beim Begriff „ergänzende Beitragsgrundlagen“, wie er hier vorzüglich verwendet wird, nur schwer möglich erscheint.

Unabhängig von der Bezeichnung soll nicht die Einführung neuer Steuern der Kernpunkt einer Reformdiskussion bei der Finanzierung der sozialen Sicherheit sein. Andererseits ist aber klar, daß sich der Aufwand einer Umstellung kaum lohnen würde, wenn vom Beitragsaufkommen her gesehen kein qualitativer und – zumindest mittelfristig – auch quantitativer Vorteil mit einer solchen Umstellung verbunden wäre. Der wichtigste Aspekt einer Reform wäre es, daß es neben dem Lohn und dem allgemeinen Steuertopf noch andere Bezugsgrößen bei der Finanzierung der Sozialleistungen gibt und daß die soziale Sicherheit somit ein zusätzliches Standbein gewinnt. Die durch eine andere Bemessungsgrundlage zufließenden Mitteln sind nur dann sicherer als die vorher zufließenden Mittel, wenn die neue Beitragsquelle zumindest mittelfristig den Bedarf besser decken kann als die alte Beitragsquelle, also ergiebiger ist.

Die neue (ergänzende) Beitragsquelle soll insofern mehr bringen als eine alte (zu ersetzende), als der künftige Bedarf an Sozialleistungen besser gesichert ist und die Finanzierung der sozialen Sicherheit auf eine breitere Basis gestellt wird.

Selbstverständlich ist der künftige Bedarf nicht nach den Wunschvorstellungen diverser politischer Gruppen zu messen, sondern danach, was bei größter Sparsamkeit der öffentlichen Haushalte im Interesse der sozialen Sicherung der Bevölkerung notwendig ist. Man müßte aber davon ausgehen, daß nicht das Aufkommen im Zeitpunkt der Umstellung für den Bedarf an künftigen Abgaben maßgeblich sein soll, sondern daß künftige (ergänzende) Abgaben bedarfsorientiert in Richtung mittelfristiger Finanzierungssicherung zu errechnen sind, auch wenn sich da und dort zeigen sollte, daß mit den neuen Abgaben mehr hereinkommt als mit den alten. Ein Festnageln an eine statische Auslegung des Begriffs „Aufkommensneutralität“ wäre schädlich, wenn die Wertschöpfungsabgabe oder andere Abgaben tatsächlich Vorteile haben sollen, die vielfache Umstellungsschwierigkeiten lohnen. Eine „dynamische Aufkommensneutralität“ würde beinhalten, daß eine neue (ergänzende) Abgabe in etwa das bringen soll, was dem aktuellen Bedarf nach der Umstellung entspricht, und was auch das alte Abgaberecht erbringen hätte müssen, wenn keine Neuorientierung erfolgt wäre.

6. Belastungsverschiebung Arbeit – Kapital

Es wurde schon des öfteren betont, daß eine Behinderung von technischen Neuerungen und von Investitionen durch ein neues Abgabensystem für die soziale Sicherheit weder eintreten soll, noch eintreten wird. Es ist kaum zu erwarten, daß mit dem mäßigen Sinken der Kosten für den Arbeitnehmerlohn und dem mäßigen Steigen der Kapitalkosten eine rasche oder gar dramatische Trendumkehr in Richtung „mehr Beschäftigung – weniger Ersatz der Arbeitskraft durch Maschinen“ vor sich gehen wird. Kurzfristige Effekte sind unwahrscheinlich. Die zur Diskussion stehende Größenordnung der Verschiebung könnte bestenfalls eine Verlangsamung der Substitution von Arbeit durch Kapital bewirken, um so mehr, als eine schrittweise, behutsame Umstellung sinnvoll erscheint. Eine allmähliche Lockerung des Drucks zur Intensivierung der Nutzung der Arbeitskraft und damit zur Ausnutzung des Menschen sollte durch geeignete Rahmenbedingungen für neue, ergänzende Abgaben unterstützt werden.

7. Erschwerung von Gestaltungsmöglichkeiten?

Wenn neue Abgaben als Ersatz alter eingeführt werden, so erscheint es verlockend, Mechanismen einzubauen, die den „Gestaltungsmöglichkeiten“ gut beratener Abgabenschlichter gewisse Schranken auferlegen. Eine Gefahr neuer Aufgaben könnte nämlich darin bestehen, daß die Beitragswahrheit im Zuge einer Umstellung etwa auf Wertschöpfungsgrößen noch mehr sinken würde, weil solche Größen unter Umständen noch leichter zu verheimlichen sind. Unter Umständen könnte man die Beitragswahrheit erhöhen, wenn bei einer Diversifizierung von Abgaben bestimmte Größen (z. B. Löhne), die für eine (bereits bestehende) Abgabe die Bemessungsgrundlage bilden, bei einer anderen (neuen) Abgabe einen Abzugsposten darstellen, so daß sich die Verschweigung per saldo nicht lohnt. Es ist aber zuzugeben, daß die Erreichung solcher Effekte sehr schwierig und mit anderen Problemen verbunden ist. Würde man beispielsweise die Wertschöpfung ohne Arbeitnehmerlöhne zur Berechnungsgrundlage machen, so würde sich die Gefahr ergeben, daß diese Quelle (im wesentlichen Unternehmensgewinne und Abschreibungen) sprunghaft steigt oder fällt und damit die Stabilität einer Finanzierung für die soziale Sicherheit vermissen läßt.

8. Administration

Wenn neue Abgaben eingeführt werden und teilweise alte ersetzen, muß jedenfalls vermieden werden, daß neue und aufwendige Ermittlungsverfahren für Abgabenquellen notwendig wären. Möglichst ist an bereits bestehende Verfahren anzuknüpfen. Im Zeitalter der elektroni-

schen Datenverarbeitung sollte zwar manches leichter werden, was die Ermittlung von Berechnungsgrundlagen betrifft, doch sollten bürokratische Probleme gerade bei solchen Angelegenheiten nicht unterschätzt werden. Wenn am Ende die neue Abgabe mehr Verwaltungs- und Kontrollaufwand nach sich zieht, bleibt der Zweck der Reform fragwürdig.

IV. Konkrete Umstellungsmöglichkeiten

1. Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktverwaltung

1.1 Tendenz des Bedarfs

Ausgaben für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktverwaltung sind in erster Linie vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit abhängig. Daraus ergeben sich zunächst die unmittelbaren Kosten des Aufwandes für den Arbeitslosenversicherungsbeitrag und die sonstigen finanziellen Leistungen an Arbeitslose. Aber auch die Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung für die aktive (Arbeitslosigkeit verhindernde) Arbeitsmarktpolitik, für Zuschüsse an Unternehmen, für notwendige Umschulungs- und Ausbildungshilfen und für sonstige Förderungsmaßnahmen hängen ebenfalls vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit ab: Je weniger der Markt in der Lage ist, die arbeitsbereiten Menschen zu beschäftigen, desto mehr muß die öffentliche Hand aufwenden, um die äußerst negativen Folgen dieser Insuffizienz des Marktes von vornherein zu vermeiden oder im nachhinein auszugleichen.

Die Arbeitslosenrate ist in Österreich 1984 mit 4,5 Prozent aller Arbeitnehmer etwa zweieinhalbmals höher als 1980²³. Schon 1980 haben allerdings die Einnahmen der Arbeitsmarktverwaltung die Ausgaben gerade gedeckt, von Überschüssen konnte keine Rede sein.

Die Arbeitslosenrate wird in absehbarer Zeit selbst bei Gegensteuerung durch Arbeitszeitverkürzung bestenfalls stagnieren, wahrscheinlich aber leicht steigen, auch wenn ein realistisches Maß an Wirtschaftswachstum eintritt²⁴.

Dazu kommt, daß zusätzliche Aufgaben auf die Arbeitsmarktverwaltung zukommen werden: Durch die technologische Entwicklung werden die Anforderungen an die Arbeitnehmer umfangreicher, was zur Folge hat, daß die Mobilität im Beruf und damit die notwendigen Hilfeleistungen für Umschulungen und zusätzliche Berufsausbildung angehoben werden müssen. Im Ergebnis kann man sagen, daß die Arbeitsmarktverwaltung in Zukunft mit höheren Ausgaben zu rechnen haben wird. Höhere Einnahmen wären bei einer Beibehaltung des derzeitigen Systems der Finanzierung durch den Arbeitslosenversicherungsbeitrag nur bei einer Beitragserhöhung zu erzielen. Die Kürzung von Mitteln bei der Arbeitsmarktverwaltung ist am allerwenigsten geeignet, Probleme zu lösen.

1.2 Zweifelhafter Riskenausgleich

Das derzeitige Arbeitslosenversicherungssystem versucht, die Risiken der Arbeitslosigkeit nach dem Versicherungsprinzip (Äquivalenzprinzip) abzudecken. Eine Realisierung des Prinzips würde bedeuten, daß entsprechend der eingezahlten Arbeitslosenversicherungsbeiträge Leistungen durch die Arbeitsmarktverwaltung zu erbringen sind. Dies entspricht nicht den realen Gegebenheiten und Notwendigkeiten.

Einerseits ist bekannt, daß gerade Schulabgänger und andere Jugendliche, die noch keine oder noch nicht genügende Versicherungszeiten erwerben konnten, überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind²⁵. Gerade diese besonders bedrohte Gruppe ist durch ein Arbeitslosenversicherungssystem mit der Äquivalenz Beitrag – Leistung formal nicht geschützt.

In der Tat erbringt aber diese „Versicherung“ sehr wohl eine Vielzahl von Leistungen, die bei strenger Anwendung des Äquivalenzgrundsatzes nicht zu rechtfertigen wären, wegen ihrer unabweislichen Notwendigkeit aber trotzdem aufgewendet werden:

Im Jahre 1984 waren von den insgesamt 20,58 Milliarden Schilling, die im Budgetposten „Arbeitsmarktverwaltung“ ausgewiesen sind, lediglich 8,2 Milliarden Schilling für Arbeitslosengeld aufgewendet worden²⁶. Der Großteil der übrigen Ausgabenposten diente gesetzlich vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die entweder nicht unmittelbar dem Rechtsgrund „Sicherung vor Einkommensausfall bei subjektiver Arbeitslosigkeit“ entspringen, oder es wurden Leistungen finanziert, die bei Anwendung des Versicherungsgrundsatzes nicht gedeckt wären, aber aus sozialpolitischen Gründen notwendig sind:

Zuschüsse für Schulungen, Zinsen, Beihilfen und Darlehen an beschäftigende Betriebe	2,77 Mrd. S
Notstandshilfe.	2,63 Mrd. S
Karenzurlaubsgeld.....	2,70 Mrd. S
Sonderunterstützung ²⁷	1,53 Mrd. S

1.3 Der Nutzen der Arbeitsmarktverwaltung

Die Geschichte der Industriegesellschaft zeigt, daß die Vermeidung von Massenarbeitslosigkeit sowie die soziale Abfederung der Konsequenzen subjektiver Arbeitslosigkeit (= Einkommenslosigkeit) zu den wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgaben des Staates gehört. Verabsäumt der Staat diese Aufgabe zu erfüllen, steht der Bestand und der Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt auf dem Spiel.

Jede Bevölkerungsgruppe hat ein vitales Interesse daran, daß die endemische Krankheit unseres kapitalistischen Wirtschaftssystems, nämlich Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, zumindest gelindert, womöglich aber weitgehend begrenzt wird. Unternehmer haben das Interesse, daß sie ihre Produkte einem kaufkräftigen Massenpublikum anbieten können. Pensionisten und öffentliche Bedienstete haben

angesichts der Tatsache, daß ihre Einkommen ja durch Abgaben vorwiegend der Beschäftigten finanziert werden, das Interesse, daß möglichst viele Personen in Beschäftigung stehen. Aber auch alle anderen Einkommensbezieher haben ein Interesse an einer stabilen und möglichst konfliktfreien, friedlichen gesellschaftlichen Entwicklung. Die Destabilisierung einer zwar im Prinzip reichen, aber durch hohe Arbeitslosigkeit belasteten Gesellschaft kann ja, wie beispielsweise regelmäßige Unruhen in reichen Staaten wie USA oder Großbritannien zeigen, alle Bevölkerungsgruppen in ihrer Sicherheit gefährden.

Das Interesse aller Bevölkerungsgruppen an einer effektiven und daher auch finanzstarken Arbeitsmarktpolitik müßte sich auch in Beiträgen zur Finanzierung dieser Arbeitsmarktpolitik ausdrücken.

Der Arbeitslosenversicherungsbeitrag von und für Arbeitnehmereinkommen ist in der bisherigen exklusiven Form der Finanzierung dieser Notwendigkeiten als überholt und unzureichend anzusehen.

In Zukunft wird unter Umständen einer finanziell ausreichend dotierten Arbeitsmarktpolitik noch größere gesellschaftspolitische Bedeutung zukommen als in der Vergangenheit. Es wurde bereits davon gesprochen, daß die überbetriebliche Ausbildung der Arbeitnehmer zu einem immer wichtigeren Aufgabengebiet der Arbeitsmarktpolitik wird. Aber auch die zusätzliche Integration sozial notwendiger Betätigungen in die Erwerbsarbeit, die durch Marktmechanismen nicht gewährleistet ist, die aber im Zuge der fortschreitenden Rationalisierung in traditionellen Bereichen immer stärker dazu beitragen könnte, daß die Arbeitslosenrate langfristig nicht unerträgliche Ausmaße annimmt, wird nicht nur den Mittelbedarf, sondern auch die Betroffenheit aller Bevölkerungsgruppen von Arbeitsmarktpolitik erhöhen.

Die Deckung dieses Bedarfes durch eine grundsätzlich von allen Bevölkerungsgruppen zu tragende Arbeitsmarktabgabe ist zu befürworten.

1.4 Der notwendige Aufwand

An Arbeitslosenversicherungsbeiträgen sind der Arbeitsmarktverwaltung im Jahre 1984 insgesamt rund 16,8 Milliarden Schilling zugeflossen²⁸. Durch eine Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage ist allerdings für 1985 eine überproportionale Steigerung dieses Betrages auf 18,7 Milliarden Schilling zu erwarten²⁹.

Soll der Arbeitslosenversicherungsbeitrag in der bisherigen Form entfallen, so ist für eine alternative Beitragsgrundlage auf der Basis 1985 ein Finanzierungsbedarf von nicht ganz 19 Milliarden Schilling gegeben. Gerade für den Bereich der Arbeitsmarktverwaltung ist, wie oben (Kapitel III 5) dargestellt wurde, eine statische Aufkommensneutralität einer eventuellen alternativen Beitragsgrundlage kaum zielführend. Zusätzliche Aufgaben werden so und so (mit und ohne Reform) einen höheren Finanzierungsspielraum erfordern. Geht man angesichts der in

naher Zukunft anstehenden Finanzierungsprobleme hinsichtlich Ausbildung, Umschulung, Beschäftigungsfinanzierung und Arbeitslosengeldleistung nicht vom gegenwärtigen Aufkommen, sondern vom – auch bei herkömmlicher Finanzierung steigenden – Bedarf in den nächsten Jahren aus, so ist im Beispielsfall auf der Basis 1985 ein Ersatz für den Entfall der Arbeitslosenversicherungsbeiträge in der Höhe von mindestens 20 Milliarden Schilling zu finden.

1.5 „Arbeitsmarktabgabe“

Wie bereits erwähnt, wäre als Quelle eines Ersatzes des Arbeitslosenversicherungsbeitrages das Einkommen aller in Österreich steuerpflichtigen natürlichen Personen vorzuschlagen³⁰.

Selbstverständlich wäre auch eine Besteuerung des Vermögens für den Zweck der Arbeitsmarktfinanzierung vorzuschlagen, doch nicht auf der Basis der derzeitigen Vermögenssteuer, die die tatsächliche Belastbarkeit von Vermögensinhabern kaum wiedergibt.

Was die Abgabenquelle „Einkommen“ betrifft, so wäre vorzuschlagen, einerseits einen Freibetrag von z. B. S 70.000,- im Jahr pro Einkommensbezieher festzulegen, um Einkommen geringer Höhe nicht übermäßig zu belasten, andererseits soll entgegen der Regelung des derzeitigen, nach dem Versicherungsprinzip aufgebauten Arbeitslosenversicherungsbeitrages keine Höchstbeitragsgrundlage gelten.

Auf eine progressive Gestaltung der Arbeitsmarktabgabe könnte verzichtet werden, es wäre hingegen ein gleichbleibender Prozentsatz für das den Freibetrag übersteigende Einkommen festzulegen.

Welche Höhe dieser Abgabe könnte die erforderlichen 20 Milliarden Schilling bringen?

Es ist hier nicht der Ort, exakte Ergiebigkeitsberechnungen anzustellen. Wenn man aber bedenkt, daß 4,4 Prozent vom Arbeitnehmerlohn (die bisherige Höhe des Arbeitslosenversicherungsbeitrags) auf der Basis einer Höchstbeitragsgrundlage von rund S 20.000,- im Jahre 1984 rund 17 Milliarden Schilling erbracht haben, so könnte durch eine Ausdehnung einer Arbeitsmarktabgabe auf alle anderen Einkommensbezieher (unter Umständen unter Einbeziehung gewisser Besitzeinkommen) eine wesentliche Reduzierung dieses Prozentsatzes selbst dann vorgenommen werden, wenn eine Abgabe nur für Einkommen über S 70.000,- im Jahr zu leisten ist.

2. Die Pensionsversicherung

2.1 Der Bedarf

Die Verringerung des Prozentsatzes der Deckung der Pensionsleistungen nach ASVG durch Beiträge der Versicherten und damit die Erhöhung des Bundeszuschusses für die Pensionsleistungen in den

letzten Jahren vor der Pensionsreform durch die 40. ASVG-Novelle sind in erster Linie auf den konjunkturbedingten Rückgang der Beschäftigten und damit der Beitragszahler Anfang der 80er Jahre zurückzuführen³¹.

Konjunkturelle und strukturelle Arbeitsplatzprobleme sind durch den Einsatz des Mittels der Verkürzung der Lebensarbeitszeit (Frühpension, Sonderunterstützung) direkt auf die Sozialleistungen (in erster Linie Pensionsversicherung, aber auch Arbeitsmarktverwaltung) abgewälzt worden.

Die Beschäftigtenzahl hat sich zwar in den Jahren 1984 und 1985 stabilisiert, und dementsprechend sowie als Folge der 40. ASVG-Novelle hat sich auch die Gebahrung der Pensionsversicherung stabilisiert, doch ist bezüglich der Beschäftigtenentwicklung in den nächsten 10 Jahren zumindest Skepsis angebracht (vgl. Fußnote 24 im Kapitel IV 1).

Bei einigermaßen stabiler Beschäftigungsentwicklung sind für die Finanzierung der Pensionsversicherung aus der demografischen Entwicklung für die nächsten Jahre keine besonderen Schwierigkeiten zu erwarten. Im Jahr 2000 wird nämlich das Verhältnis der Pensionsbezieher zu den Beitragszahlern etwa den Verhältnissen im Jahre 1980 entsprechen³².

Panik und Hektik bezüglich der Beitragsaufkommen für die Pensionsversicherung für die nächsten Jahre ist also keineswegs am Platz, wenn die Arbeitsmarktpolitik auch in nächster Zukunft wie bisher Dammbrüche vermeidet. Was allerdings die Entwicklung nach dem Jahr 2000 betrifft, können aus der demografischen Entwicklung (und damit aus dem vorauszuberechnenden Verhältnis zwischen beitragszahlenden und pensionsbeziehenden Personen) einige kritische Entwicklungen vorausgesehen werden.

Dazu muß festgestellt werden, daß das österreichische Pensionsrecht durch relativ vielfältige Möglichkeiten des Eintritts in den Ruhestand vor der Erreichung des normalen Pensionsalters (65. bzw. bei Frauen 60. Lebensjahr) gekennzeichnet ist. Wie bereits erwähnt, ist die Arbeitsmarktpolitik in den Krisenjahren Anfang der 80er Jahre zu einem erheblichen Teil auch durch das Ausweichen auf Frühpensionen erfolgreich gewesen. In Österreich sind von 100 Männern zwischen 60 und 64 immerhin 74 nicht mehr erwerbstätig. In der Bundesrepublik Deutschland beträgt die Vergleichszahl 56, in der Schweiz 17³³. Wie gut das österreichische Pensionsversicherungsrecht trotz aller Kritik in den letzten Jahren steigende Belastungen aufgrund der wirtschaftlichen Situation zu verkraften mochte, kann auch die Entwicklung der Zahl der Pensionsbezieher pro 1000 Pensionsversicherten in den einzelnen Zweigen der Pensionsversicherung zeigen³⁴:

Im Jahre 1984 stieg die Zahl der Pensionsbezieher pro 1000 Pensionsversicherten wieder um 1,7 Prozent an, und zwar auf 575³⁵.

Der steigende Bedarf an Pensionsleistungen zeigt sich natürlich auch in den absoluten Zahlen, am Pensionsstand in Österreich in den letzten 10 Jahren³⁶:

Auf je 1.000 Pensionsversicherte entfallen Pensionsbezieher

Versicherungsträger	Jahresdurchschnitt							
	1973	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983
PVA der Arbeiter	546	584	586	598	605	617	645	670
VA der österr. Eisenbahnen	657	612	605	628	610	588	594	586
PVA der Angestellten	287	278	282	288	295	303	317	334
VA des österr. Bergbaues	1.561	1.603	1.757	1.956	1.970	1.999	2.065	2.113
SVA der gewerb- lichen Wirtschaft	610	685	733	759	726	727	740	722
SVA der Bauern	694	763	840	917	920	924	936	930
VA des österr. Notariates	540	547	582	581	569	561	536	513
Insgesamt	488	504	511	521	523	531	549	565

Dazu ist besonders anzumerken, daß die Zahl der vorzeitigen Alterspensionen (also der Alterspensionisten unter dem „normalen“ Pensionsalter) im Dezember 1984 immerhin 117.169 betrug und von allen relevanten Pensionsarten am stärksten im Steigen begriffen war. Wenn man bei alldem noch berücksichtigt, daß der Bundeszuschuß zu den Pensionsleistungen nicht einmal an seinem Höchststand jene Marke erreichte, die von den Konstrukteuren unseres Sozialversicherungsrechtes im Jahre 1955 vorausgeplant wurde (nämlich $\frac{1}{3}$ der Pensionsleistungen als Äquivalent für nicht durch Beiträge gedeckte Leistungen für Ersatzzeiten u. dgl.)³⁷, so wird man erkennen, daß unser Pensionsversicherungsrecht trotz aller Schwierigkeiten im Grunde genommen ausgezeichnet gehalten hat und daß der Vorwurf des „Defizitmachens“ vollkommen ungerechtfertigt ist.

Freilich darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch in Zukunft die Finanzierung der Pensionsversicherung sehr wesentlich von der Arbeitsmarktentwicklung abhängen wird.

Wenn man zusätzlich noch ins nächste Jahrtausend blickt, so ergibt sich dann aus der demografischen Entwicklung ein überdimensionaler Finanzierungsbedarf: Die Zahl jener Mitbürger, die 60 oder mehr Lebensjahre zurückgelegt haben, wird in den nächsten 30 Jahren um vermutlich 290.000 zunehmen³⁸. Der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung wird dann fast 24 Prozent betragen, gegenwärtig beträgt er nicht einmal 20 Prozent. Horrorzahlen, die sich aus der Prognose der demografischen Entwicklung bis Mitte des nächsten Jahrtausends ergeben könnten, sind zwar in der derzeitigen Diskussion von zweifelhaftem Erkenntniswert (oder glaubt jemand, daß vor rund 70 Jahren, also vor Beginn des ersten Weltkrieges, richtungsweisende Entscheidungen für Budget und Sozialversicherungsprobleme *unserer* Gegenwart getroffen hätten werden können?), ernsthafte Gedanken über ein zusätzliches Standbein für die Finanzierung der Pensionsversicherungsleistungen für die absehbare Zukunft sind aber auch ohne derartige Horrorzahlen aus der fernen Zukunft gerechtfertigt.

Der Zusammenhalt unserer Gesellschaft und die Zukunftschancen unseres Gesellschaftssystems werden nicht unwesentlich davon abhän-

Stand im Dezember	Alle Pensionen	der geminder- ten Arbeits- fähigkeit bzw. Erwerbsunf.	Pensionen aus dem Versicherungsfall			
			des Alters	Witwen	des Todes Witwer	Waisen
1974	1,368.062	283.415	594.106	418.604	353	71.584
1975	1,395.490	284.440	610.274	426.370	349	74.057
1976	1,412.653	286.068	618.837	431.891	352	75.505
1977	1,430.081	288.052	629.458	436.418	346	75.807
1978	1,442.859	290.651	634.888	440.652	337	76.331
1979	1,460.156	294.675	644.631	444.361	314	76.175
1980	1,484.576	297.682	662.837	448.070	312	75.675
1981	1,507.751	302.664	679.519	450.617	684	74.267
1982	1,536.202	309.179	697.723	452.993	3.065	73.242
1983	1,563.065	316.948	712.898	455.413	5.608	72.198
1984	1,593.049	327.974	729.181	456.910	8.135	70.849

gen, wie weit eine gerechte Umlegung des erwirtschafteten Reichtums auf die Versorgung der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Personen möglich sein wird. Die Tatsache, daß zumindest für die voraussehbare Zukunft apokalyptische Visionen keineswegs gerechtfertigt erscheinen, sollte gerade zu realistischen Überlegungen für eine ausgegorene und dynamische Finanzierungssicherung Anlaß geben.

Mehr Aufwendungen von der Pensionsversicherung zu verlangen, aber gleichzeitig Emotionen gegen die Einnahmenaufbringung (gegen die hohen Soziallasten) zu schüren, wie dies auf Sonntagsreden und auf Stammtischen so gerne geschieht, zeugt jedenfalls von höchster Inkonsistenz und Verantwortungslosigkeit. Die so gern zitierten Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben der Pensionsversicherung werden jedenfalls die diesbezüglichen Probleme der nächsten Jahrzehnte nicht lösen. Die Verwaltungsausgaben der Sozialversicherungsträger betragen nämlich nur 3 Prozent des Pensionsaufwandes und würden selbst bei vollständiger Streichung nicht einmal 40 Prozent des im Jahre 1984 *zusätzlich* gegenüber 1983 gestiegenen Pensionsaufwandes decken³⁹.

2.2 Aufbringung der Mittel

Wie bereits erwähnt, war bereits zum Zeitpunkt der Schaffung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes im Jahre 1955 an die Verwirklichung eines einigermaßen konsequenten Äquivalenz- und Versicherungsprinzips nicht zu denken, zumindest was das Verhältnis Gesamtbeitrag-Gesamtleistung in der Pensionsversicherung betrifft. Man ging davon aus, daß die Kosten für die Pensionsaufwendungen zu einem Drittel durch das Steueraufkommen zu decken sind. Dieses Drittel an Bundeszuschuß wird zwar derzeit bei den ASVG-Pensionen bei weitem nicht erreicht⁴⁰, doch kann man schon von der Anlage unseres Sozialversicherungssystems her mit seinen sehr starken sozialen, beitragsunabhängigen Komponenten (z. B. Anrechnung von beitragslosen Zeiten bei Mutterschaft, Arbeitslosigkeit; Ausgleichszulage bei Unterschreitung einer Untergrenze von Eigenpension; Hinterbliebenenpension) eine Kostendeckung durch Beiträge für Versicherte allein nicht erwarten. Es steht somit außer Zweifel, daß neben diesen lohnabhängigen Beiträgen auch Mittel aus sonstigen Einnahmen des Staates zur Deckung des Pensionsaufwandes beitragen müssen. Die Auseinandersetzung darüber, wie die Relation zwischen Sozialversicherungsbeträgen und Budgetmitteln bei der Finanzierung der Pensionsversicherung sein soll, ist der Hintergrund sämtlicher Pensionsreformen, die in den letzten Jahren erörtert und zum Teil auch beschlossen worden sind.

Es ist also nicht sehr weit hergeholt, wenn man versucht, zusätzlich zu lohnabhängigen Sozialversicherungsbeiträgen und zu einem wesentlichen Teil ebenfalls lohnabhängigen Steuern⁴¹ eine weitere Finanzierungsquelle für die Pensionsversicherung zu erschließen. Mit dem Versicherungsprinzip nach dem Verständnis des ASVG, das keines-

wegs von einem System der vollen Aufwanddeckung durch die Beiträge geprägt ist, ist eine solche Suche durchaus vereinbar.

2.3 Entlastung lohnabhängiger Abgaben

Es wurden bereits Argumente dafür gebracht, daß eine völlige Abschaffung des Arbeitgeberbeitrages zur Pensionsversicherung nicht für sinnvoll gehalten wird (vgl. III 1). Das bedeutet natürlich nicht, daß nicht anstelle eines gewissen Teils des Arbeitgeberbeitrages eine andere (z. B. wertschöpfungsbezogene) Abgabe treten könnte. Der Sinn einer solchen Maßnahme wäre es, zusätzliche Finanzierungsquellen für die Pensionsversicherung zwecks Verbreiterung der Finanzierungsbasis zu schaffen und somit den Spielraum für längerfristige Finanzierungsmöglichkeiten zu erweitern. Die Aufkommensneutralität einer solchen Abgabe sollte, wie ebenfalls bereits angedeutet wurde (vgl. III 5), nicht nach dem Bedarf der Vergangenheit, sondern nach dem aktuellen Bedarf beurteilt werden.

Für den ersten Schritt einer Entlastung der lohnabhängigen Abgaben bietet sich der Zusatzbeitrag des Arbeitgebers zur Pensionsversicherung gemäß § 51a ASVG an. Der Arbeitgeber hat nämlich, wie aus der Übersicht (vgl. I 2) zu ersehen ist, einen höheren Pensionsversicherungsbeitrag für den Lohn des Arbeitnehmers zu leisten, als der Arbeitnehmer selbst, und zwar macht die Differenz 2,2 Prozent des Bruttolohnes aus. Ursprünglich war im ASVG eine Parität der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge vorgesehen. Nun ist es zwar durchaus zu rechtfertigen, dem Arbeitgeber angesichts der Abwälzung von Kosten auf die Pensionsversicherung im Zuge von Frühpensionsregelungen u. dgl. einen höheren Anteil an den Beiträgen aufzuerlegen. Es ist allerdings nicht einzusehen, warum dieser Beitrag auch in Zukunft vom Arbeitnehmerlohn aus zu berechnen sein sollte.

Eine Reduzierung des Pensionsversicherungsbeitrages der Arbeitgeber in der Höhe von 2,2 Prozent des Arbeitnehmerbruttolohnes ist somit vorzuschlagen, wobei dieser Beitrag durch eine andere Abgabe auszugleichen wäre.

Der Zusatzbeitrag zur Pensionsversicherung gemäß § 51a ASVG brachte im Jahre 1984 insgesamt 17,4 Milliarden Schilling ein. Dieses Ergebnis wurde durch den Abzug von 4,2 Prozent vom Arbeitnehmerlohn auf der Basis der allgemeinen Beitragsgrundlage erzielt⁴². Von diesen 4,2 Prozent wurde 1 Prozent vom Bruttolohn durch den Arbeitnehmer und wurden 3,2 Prozent durch den Arbeitgeberbeitrag eingebracht. Wenn man nun – wie eben vorgeschlagen – den Arbeitgeberbeitrag gemäß § 51a ASVG um 2,2 Prozent vermindert, und auf die Höhe des Arbeitnehmerbeitrages (1 Prozent) zurückführt, so bedeutet dies, daß von den insgesamt 4,2 Prozent Beitragsvolumen für den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherungsträger nur mehr 2 Prozent verbleiben.

In absoluten Zahlen ausgedrückt hätte – wäre die teilweise Umstellung im Jahre 1984 bereits durchgeführt gewesen – die Pensionsversi-

cherung aus dem Zusatzbeitrag gemäß § 51 lit. a ASVG nurmehr rund 8,3 Milliarden Schilling erhalten und nicht rund 17,4 Milliarden.

Der Einnahmenausfall für die Pensionsversicherung wäre demnach im Jahre 1984 rund 9,1 Milliarden Schilling gewesen, wenn eine Beitragsreduktion für die Arbeitgeberbeiträge im Ausmaß von 2,2 Prozent durchgeführt worden wäre.

2.4 Alternative Beitragsgrundlage

Eine alternative Beitragsform müßte bei einer hier vorgeschlagenen teilweisen Reduktion des Arbeitgeberbeitrages also rund 10 Milliarden Schilling einbringen, wenn man bei einer neuen Abgabe den Unsicherheitsfaktor der Ergiebigkeit berücksichtigt und den Bedarf dementsprechend nach oben aufrundet.

Die Diskussion darüber, ob dieser neue Beitrag nun eine Wertschöpfungsabgabe, eine Betriebsausgabensteuer oder eine andere Form von kapitalbezogener Abgabe sein soll, wurde in der internationalen und nationalen Diskussion bereits umfassend erörtert. Zu verweisen ist in erster Linie auf die Berechnungen der im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom Boltzmann-Institut erarbeiteten Studie „Wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberabgaben“. Bei einer Bemessungsgrundlage Bruttoinlandprodukt minus indirekte Steuern minus Land- und Forstwirtschaft minus öffentlicher Dienst minus 50 Prozent der Vermögensverwaltung minus Wertschöpfungsfreibetrag⁴³ würde ein Beitragssatz von 1,5 Prozent diese 10 Milliarden Schilling einbringen.

3. Der Familienlastenausgleich

Einen sehr großen Brocken der großteils durch lohnabhängige Abgaben finanzierten Sozialleistungen stellen die Aufwendungen für den Familienlastenausgleich dar, die im Jahr 1984 mehr als 36 Milliarden Schilling betrugen⁴⁴. Die Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds sieht folgendermaßen aus (laut Bundesvoranschlag für 1985):

<i>Einnahmen</i>	<i>in Mrd. S</i>	<i>Ausgaben</i>	
Dienstgeberbeiträge	22,2	Familienbeihilfen	27,5
Anteile von Lohn- und Einkommensteuer	13,1	Geburtenbeihilfen	1,1
Länderbeitrag,		Schülerfreifahrten	3,2
Reservefonds etc.	0,8	Schulbuchaktion	1,0
		Karenzurlaubs-Beitrag	1,3
		Sonstiges (Unterhaltsvorschüsse, Mutter-Kind-Paß etc.)	2,0
	<i>Summe:</i>	36,1	

1976 betrug die „Bilanzsumme“ des Familienlastenausgleichsfonds noch 15,9 Mrd S.

Daraus ergibt sich, daß trotz einer abnehmenden Anzahl von Kindern, für die Familienbeihilfen bezahlt werden (1976: 2,14 Millionen, 1985: 1,86 Millionen), die Ausgabensumme aus dem Familienlastenausgleichsfonds von 1976 bis 1985 um mehr als 120 Prozent erhöht wurde. Neben dem Familienbeihilfen werden aus dem Familienausgleichsfonds eben auch Geburtenbeihilfen, Schulfahrtbeihilfen und Schülerfreifahrten, Schulbücher, Beiträge zum Karenzurlaubsgeld, Teilkostenersatz für Untersuchungen nach dem Mutter-Kind-Paß, Teilersatz für das Wochengeld, Ersatz der halben Aufwendungen für die Betriebshilfe für selbständige Mütter als Karenzgeldäquivalent, Unterhaltsvorschüsse und Beiträge zur Schülerunfallversicherung geleistet.

Die Einsparungsvorschläge bei den Schulbuchkosten, über die in der Öffentlichkeit so viel diskutiert wird, treffen ein Kostenfaktor des Familienlastenausgleichsfonds, der insgesamt nicht einmal 3 Prozent der Mittel des gesamten Fonds ausmacht.

Trotz der erheblichen Ausweitung des Leistungsumfanges des Familienlastenausgleichsfonds in der Vergangenheit gibt es auch aktuelle Forderungen, die eine weitere Erhöhung der diesbezüglichen Sozialleistungen verlangen: Höhere Familienbeihilfen, Karenzgeld bis zum 3. Geburtstag des Kindes, Erziehungsgelder, Erhöhung der Betriebshilfe für Selbständige – all diese Forderungen können nahezu wöchentlich von politisch sehr unterschiedlich ausgerichteten Gruppen und Organisationen vernommen werden. Eine stärkere Familienförderung gehört zu den Hauptanliegen von Familienverbänden und politischen Parteien, wobei jede Förderungsmaßnahme finanzielle Bedeutung hat.

Das Bewußtsein darüber, daß ein Großteil der für all diese Aufwendungen notwendigen Mittel durch lohnabhängige Aufgaben hereinkommt, also in den Bereich der „Lohnnebenkosten“ gehört, ist auf der anderen Seite nur wenig verbreitet.

Diese Tatsache, daß die Leistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds zu einem sehr großen Teil durch lohnabhängige Abgaben finanziert werden, kann kaum sachlich, sondern muß fast ausschließlich historisch begründet werden: Beim zweiten Lohn- und Preisabkommen wurde im Jahre 1948 beschlossen, bereits vereinbarte Lohnerhöhungen für die Arbeitnehmer nicht direkt auszuzahlen, sondern für die besondere Förderung der Arbeitnehmer mit Kindern zu verwenden. Das heißt, daß damals die Arbeitnehmerschaft insgesamt auf einen Teil ihres Lohnes verzichten mußte, um die sogenannte „Ernährungsbeihilfe“ für die Kinder von Arbeitnehmern finanzieren zu können. Arbeitnehmer mit Kindern haben also nach dieser Umverteilungsaktion im Rahmen des 2. Lohn- und Preisabkommens mehr dazubekommen als die bereits vereinbarte Lohnerhöhung, dafür mußten Arbeitnehmer ohne Kinder auf diese bereits vereinbarte Lohnerhöhung verzichten.

Selbstverständlich kam die – seit 1949 so genannte – Kinderbeihilfe zunächst nur jenen zugute, die sie durch ihren Lohnverzicht möglich gemacht haben. Mit der Zeit bekamen aber auch die Selbständigen „Appetit“ auf eine Beihilfe für ihre Kinder. Die ambivalente Haltung

des Bürgertums zu Sozialleistungen zwischen Begehrlichkeit und Ver-
teufelung zeigt sich auch in diesem Fall recht gut.

Schrittweise ab 1954 wurde die Forderung nach Einführung einer
allgemeinen Kinderbeihilfe nicht nur für Arbeitnehmerkinder, sondern
für alle Bevölkerungsgruppen erfüllt⁴⁵. Das Finanzierungssystem wurde
bei dieser Gelegenheit zwar insofern geändert, als auch gewisse Anteile
von Lohnsteuer, Einkommensteuer und anderen Abgaben herangezogen
wurden, von einer gleichmäßigen Lastenverteilung auf alle Gruppen,
die von der Einführung der allgemeinen Familienbeihilfe Vorteile
hatten, konnte aber in keiner Weise die Rede sein.

Der Lohnverzicht der Arbeitnehmer aus dem Jahre 1948 war nämlich
in der Zwischenzeit nicht mehr unmittelbar sichtbar – aus verrechnungs-
stechnischen Gründen war ein Arbeitgeberbeitrag für die Finanzierung
der Kinderbeihilfen eingeführt worden, der auf dem Lohnzettel des
Arbeitnehmers gar nicht mehr aufschien. So entwickelte sich aus dem
Lohnverzicht der Arbeitnehmer und der Finanzierung der Ernährungs-
beihilfen für die Kinder von Arbeitnehmern ein nicht unbedeutender
Posten der Lohnnebenkosten, nämlich der Beitrag zum Familienlastenausgleich.
Dieser Posten der Lohnnebenkosten verdeckt zum Teil die Tatsache, daß
eine recht massive Subvention bestimmter Selbstständigengruppen durch
den vom Lohn des Arbeitnehmers berechneten Beitrag stattfindet. Beiträge
aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben machen etwa nur 0,25 Prozent
des Gesamtaufkommens des Familienlastenausgleichsfonds aus; die den
Lohnnebenkosten zugerechneten Dienstgeberbeiträge finanzieren den Fonds
zusammen mit Anteilen des Lohnsteueraufkommens aber zu mehr als zwei
Dritteln⁴⁶. Man kann sich vorstellen, daß die Relation Bauern – Unselbst-
ständige bei der Beanspruchung von Mitteln des Familienlastenausgleichs-
fonds anders aussieht als 1 : 280, was dem Aufkommensverhältnis von
0,25 Prozent zu 70 Prozent entspricht.

Der ÖGB verlangt daher mit Recht und seit längerem eine Neu-
reglung des Finanzierungssystems des Familienlastenausgleichsfonds⁴⁷.

Als Berechnungsgrundlage für eine neue Dotierung des Familienlasten-
ausgleichsfonds kommen in erster Linie wertschöpfungsbezogene Größen
(unter Einschluß der Lohn- und Gehaltssumme) in Betracht, weil Einkommens-
größen durch die Anteile der Lohn- und Einkommenssteuer ohnehin als
Berechnungsbasis für Leistungen an den Familienlastenausgleichsfonds
dienen.

Will man die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds
ersetzen, so wäre hierfür beispielsweise im Jahre 1984 ein Aufkommen
von 20,4 Milliarden Schilling notwendig gewesen⁴⁸. Wenn man dieselben
Berechnungsgrundlagen einer derartigen Abgabe heranzieht, wie sie oben
bei einer wertschöpfungsbezogenen Abgabe für die Pensionsversicherung
dargestellt wurden (vgl. FN 43), wäre ein derartiger Bedarf mit etwa 3,2
Prozent der Wertschöpfung zu decken.

4. Die Lohnsummensteuer

Eine lohnbezogene Abgabe, die bereits seit längerem im Zentrum der Kritik steht, ist die Lohnsummensteuer. Im Durchschnitt etwa 2 Prozent der Lohnsumme sind vom Unternehmen an die Gemeinde abzuführen, die Gemeinden finanzieren mit der Lohnsummensteuer einen nicht unwesentlichen Teil ihrer notwendigen Ausgaben.

Die Begründung dafür, daß der Arbeitnehmerlohn als Grundlage für diese wichtige Gemeindeabgabe herangezogen wird, kann zum Teil darin gesehen werden, daß durch Unternehmensstandorte in einem Gemeindegebiet Aufwendungen für diese Gemeinde entstehen, die eben nach der Leistungskraft des Unternehmens bemessen werden müssen. Da die Leistungskraft eines Unternehmens nicht nur nach der Lohnsumme zu beziffern ist, die in diesem Unternehmen ausbezahlt werden, sondern in erheblichem Ausmaß von anderen Faktoren (Kapitalausstattung u. dgl.) bestimmt wird, so wäre eine Forderung nicht von vornherein abzuweisen, die auch auf den Ersatz der Lohnsummensteuer durch ein wertschöpfungsbezogene Abgabe hinzielt.

Diesbezügliche Probleme sind aber noch eingehend zu diskutieren, wofür hier nicht der Platz ist. Bisherige Bestrebungen zur Veränderung der Berechnungsbasis der Lohnsummensteuer sind bekanntlich daran gescheitert, daß keine geeignete alternative Beitragsgrundlage gefunden werden konnte.

Man sollte aber nie die Hoffnung aufgeben, daß ein schwierig zu verändernder, unbefriedigender Zustand letztlich doch noch besser geregelt werden kann. Ein Hinweis darauf sollte bei Erörterungen über lohnunabhängige Sozialabgaben nicht fehlen, weil sicherlich in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt ist, daß auch ein erheblicher Teil der Aufwendungen für Gemeindezwecke durch so ungern gesehene Lohnnebenkosten finanziert wird.

V. Zusammenfassung

1. Der Arbeitnehmerlohn ist Berechnungsbasis für zahlreiche Sozialabgaben, wobei nicht in allen Fällen der Bezug zwischen Funktion und Zweck der Abgabe und der Berechnungsbasis Arbeitnehmerlohn untrennbar ist.
2. Es gibt Gründe dafür, diese einseitige Finanzierungsquelle für Sozialleistungen bei zusätzlichem Finanzierungsbedarf in Zukunft zu schonen und für gewisse Bereiche dieser Sozialabgaben Entlastungen des Arbeitnehmerlohns vorzuschlagen. Ein Ersatz bzw. eine Ergänzung ist vor allem bei Wertschöpfungsgrößen zu suchen. Die Gründe hierfür liegen unter anderem im Bestreben, die Finanzierungsgrundlage für notwendige Sozialleistungen zu verbreitern.
3. Es ist allerdings fraglich, ob sich die Konzentrierung der diesbezüglichen Bemühungen auf eine gänzliche Ablösung des Arbeitgeberbei-

trags zur Pensionsversicherung durch eine bestimmte Form lohnunabhängiger Sozialabgaben (Wertschöpfungsabgabe) sinnvoll ist.

4. Als umstellungswürdig auf eine alternative Beitragsgrundlage kommt neben einem Teil des Arbeitgeberbeitrags zur Pensionsversicherung in erster Linie der Arbeitgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und der Arbeitslosenversicherungsbeitrag in Betracht. Der Anteil der Arbeitgeberabgaben zum Bruttolohn könnte durch eine Reduzierung des Arbeitgeberbeitrages zur Pensionsversicherung um 2,2 Prozent und durch eine Umstellung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages und des Familienlastenausgleichsbeitrages von derzeit rund 27 Prozent (bei Arbeitern) auf rund 18 Prozent gesenkt werden.
5. Lohnunabhängige Sozialabgaben können nicht nur durch wertschöpfungsbezogene Abgaben, sondern auch durch Abgaben ersetzt werden, die sich am Einkommen (Besitz) aller Bevölkerungsgruppen orientieren. Dies gilt im besonderen für die notwendige Finanzierung der Arbeitsmarktverwaltung.

Das Ziel aller Überlegungen, die sich auf die längerfristige Finanzierung der sozialen Sicherheit beziehen, und die in der öffentlichen Diskussion mit verschiedenen Schlagworten wie „Maschinensteuer“ belegt werden, liegt sicherlich nicht darin, neue Belastungen zu erfinden, neue Technologien zu bekämpfen oder gar eine Konfusion und Verwirrung auf einem Sektor herzustellen, der wie die soziale Sicherheit durch ein Höchstmaß an Stabilität und Berechenbarkeit gekennzeichnet sein sollte. Eine Abkehr vom Arbeitnehmerlohn als bevorzugte Abgabenquelle und eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis könnten die Grundsätze unseres Wohlfahrtsstaates und unseres Gesellschaftssystems, das auf sozialer Sicherheit aufgebaut ist, festigen. Gerade durch solche Überlegungen soll ein Leistungsabbau zum Schaden der sozial Schwächeren vermieden werden.

Ein solcher Leistungsabbau, der bei Beibehaltung des derzeitigen Systems nicht in den nächsten Jahren unmittelbar droht, der aber bei einer Verkrustung eines gewachsenen Finanzierungssystems später nicht auszuschließen ist, wenn die Finanzierungsquellen überbelastet werden, würde nicht nur die sozialen Verhältnisse bedrohen, sondern auch die Wirtschaft unseres Landes schwer schädigen: Nicht nur die soziale Gerechtigkeit steht auf dem Spiel, sondern auch die Leistungskraft des Masseneinkommens, die Grundlage vieler wirtschaftlicher Aktivitäten in unserem Lande ist.

Es sind nicht die Sozialleistungen oder Sozialabgaben, die den Staat fressen – im Gegenteil: Wenn die Finanzierung der zum sozialen Ausgleich notwendigen Leistungen gefährdet sein sollte, droht Gefahr für das Gesamtgefüge unseres Zusammenlebens.

Anmerkungen

1 10. Bundeskongreß des ÖGB, „Sozialpolitik“, Seite 12.

2 FN 1, Seite 22.

- 3 Vgl. ÖGB-Rednerdienst 1/85: „40 Novelle zum ASVG“.
- 4 „Wertschöpfungsbezogene Beiträge zur Pensionsversicherung“, Forschungsberichte des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, 1984; „Wertschöpfung als Beitragsgrundlage“, Heft 8 der Wirtschafts- und sozialpolitischen Zeitschrift des ISW (WISO), Linz, Dezember 1984.
- 5 WISO (FN 4); S. 4 ff. Ehrenberg-Fuchs, „Sozialstaat und Freiheit“, Suhrkamp 1980.
- 6 Der damalige Bundeskanzler Dollfuß hat die Heranziehung von Kapitalgrößen für die Bemessung der Sozialabgaben bei verschiedener Gelegenheit zur Diskussion gestellt; eine Durchführung dieses Programms erfolgte in der Zeit des Austrofaschismus allerdings nicht.
- 7 Finanznachrichten 21. März 1985: In seiner Polemik gegen Dallinger weist Ditz auf diese neokonservativen Argumente hin.
- 8 Ehrenberg-Fuchs, FN 5.
- 9 Vgl. Prof. Tomandl (Universität Wien) in einem Referat in Alpbach am 24. August 1985, laut Aussendung der APA vom gleichen Tag.
- 10 Wörister in „akzente“ 5/6 aus 1984, S. 24.
- 11 Für Arbeiter gibt es höhere Krankenversicherungsbeiträge als für Angestellte, was im wesentlichen durch die den Arbeitgeber treffenden längeren Entgeltfortzahlungszeiträume bei Krankheit des Angestellten und die dadurch bedingte seltenere Inanspruchnahme von Krankengeld durch die Krankenkasse seitens der Angestellten begründet ist.
- 12 Von einem Monatseinkommen, das die hier angegebene Höhe übersteigt, wird ein Beitrag nicht mehr eingehoben – Beitragsgrundlage bleibt lediglich der Monatsbezug bis zur Höhe, die hier angegeben ist.
- 13 Diese Sätze schließen den Zusatzbeitrag gem. § 51 a ASVG ein, obwohl dieser Zusatzbeitrag formal den Ausgleichsfonds dotiert. Der Ausgleichsfonds dient aber ebenfalls der Pensionsfinanzierung. Die zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallende Knappschaftspension wird in die folgenden Betrachtungen nicht mit einbezogen; die erörterten Grundsätze wären aber analog anzuwenden.
- 14 Das Lohnsteueraufkommen macht etwa 58 Prozent aller direkten Steuern, 26 Prozent aller Brutto-Steuererinnahmen aus; Quelle: Bundesvoranschlag 1985, Publikation des Finanzministeriums, Seite 84.
- 15 „Arbeit und Wirtschaft“, Heft 11/84 und 1/85.
- 16 Vgl. auch die Sonderauswertung im Rahmen des Mikrozensus 1982 betreffend Arbeitsbelastung, Gesundheitsbelastung am Arbeitsplatz, Statistische Nachrichten 3/85.
- 17 Etwa ein Drittel der Pensionen wird wegen geminderter Arbeitsfähigkeit bzw. Erwerbsunfähigkeit geleistet, vgl. Handbuch der Österreichischen Sozialversicherung 1984, S. 61.
- 18 Forschungsberichte, vgl. FN 4.
- 19 WISO, vgl. FN 4, S. 2
- 20 WISO, vgl. FN 4, S. 40 f.
- 21 Forschungsberichte, vgl. FN 4, S. 72 f.
- 22 „Sozialpolitik“, FN 1, S. 10.
- 23 Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch der AK Wien 1985, S. 43.
- 24 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: „Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik“, Wien 1984, S. 49.
- 25 Die Arbeitslosenrate von Jugendlichen betrug im Jahre 1984 5,4 Prozent (als „jugendlich“ gelten hiebei Personen bis zum 25. Lebensjahr), während von allen am Arbeitsmarkt Nachfragenden im Jahre 1984 nur 4,5 Prozent (Jahresschnitt) arbeitslos waren; Quelle: Anfragebeantwortung BM Dallinger vom 26. Juni 1985, II-2913 der Beilagen NR XVI GP.
- 26 Bundesvoranschlag, vgl. FN 14, S. 124 f.
- 27 Das Sonderunterstützungsgesetz bietet unter bestimmten Voraussetzungen im allgemeinen Männern ab dem 59., Frauen ab dem 54. Lebensjahr die Möglichkeit, pensionsähnliche Leistungen bis zum Erwerb einer Alterspension zu beziehen, sofern ansonsten Arbeitslosigkeit gegeben wäre; näheres vgl. Frank-Ulrich, „Arbeitslosenversicherungsgesetz, Sonderunterstützungsgesetz“, ÖGB-Schriftenreihe Nr. 29.

- 28 Taschenbuch, vgl. FN 23, S. 380
- 29 Taschenbuch, vgl. Fn 23, S. 381
- 30 Auch nicht alle Pensionisten sind finanziell unbelastbar: Die durchschnittliche monatliche Eigenpension von Bundesbediensteten betrug beispielsweise im Jahr 1984 immerhin S 15.359,-, vgl. Wörister (FN 10); demgegenüber betrug die durchschnittliche ASVG-Beitragsgrundlage für aktive Arbeiter und Angestellte im Jahr 1984 nur S 12.379,- pro Monat, vgl. Handbuch, FN 17, S. 28.
- 31 Die Zahl der unselbständigen Pensionsversicherten verminderte sich 1979–1984 um 54.000, der Bundeszuschuß für ASVG-Pensionen stieg im gleichen Zeitraum von 14,7 Prozent auf 20,8 Prozent des Gesamtaufwandes.
- 32 Vgl. „Statistische Nachrichten“ 11/12 aus 1984, S. 663.
- 33 „Die Presse“ vom 22. Mai 1984.
- 34 Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1983, 1. Teil, S. 60.
- 35 „Soziale Sicherheit“ (Fachzeitschrift für Sozialversicherung), Nr. 5/85, S. 159.
- 36 Handbuch 1983 (FN 34), S. 61.
- 37 Der Bundeszuschuß betrug, gemessen am Gesamtaufwand für Pensionen der Unselbständigen, im Jahr 1983 20,2 Prozent; für Pensionen der Selbständigen betrug der vergleichbare Bundeszuschuß allerdings 82,9 Prozent; Quelle: Handbuch 1984 (FN 17), S. 44.
- 38 Statistische Nachrichten 11/12 aus 1984.
- 39 „Soziale Sicherheit“ (FN 35), S. 165.
- 40 Vgl. FN 37
- 41 Vgl. FN 14
- 42 Handbuch 1984 (FN 17), S. 53.
- 43 Forschungsberichte, vgl. FN 4, S. 143.
- 44 Taschenbuch, vgl. FN 23, S. 468.
- 45 Talos, „Staatliche Sozialpolitik in Österreich“, Verlag für Gesellschaftskritik, S. 341 f.
- 46 Taschenbuch, vgl. FN 23, S. 468.
- 47 „Sozialpolitik“, vgl. FN 1, S. 54.
- 48 Taschenbuch, vgl. FN 23, S. 468.