
Die Sozial- und Gesundheitsausgaben des Bundes 2001 bis 2005

Agnes Streissler

1. Inhalt und Ziel der Arbeit

Dieser Artikel stellt den zweiten Teil einer Arbeit über die Sozial- und Gesundheitsausgaben in Österreich dar. Der erste Teil dazu erschien im Heft 27/3 (2001) von WuG. Im vorliegenden Teil geht es um die Prognose der Sozial- und Gesundheitsausgaben des Bundes von 2001 bis 2005. Die Einbettung dieser Ausgaben in die gesamtsstaatlichen Ausgaben laut Maastricht-Konzept wird dabei aus methodischen Gründen (es gibt nur bis 1999 Statistiken für den gesamten öffentlichen Sektor) nicht mehr berücksichtigt.

Vielmehr soll nun der Frage nachgegangen werden, wie sich die Strukturprobleme der vergangenen Jahre in Zukunft auswirken werden. Es wird dabei vom Status quo der Gesetzeslage bzw. von den bis dato vorliegenden Regierungsvorlagen (Stand Juli 2001) ausgegangen – allgemein gehaltene Absichtserklärungen der Regierung, die noch nicht als Gesetzesentwurf vorliegen, werden also nicht berücksichtigt. Für 2001 und 2002 werden die so errechneten Beträge mit den Voranschlägen verglichen, für 2003 bis 2005 wird nur eine Prognose gemacht.

Entsprechend Teil 1 der Arbeit werden die Ausgaben wie in der funktionellen Budgetübersicht (Tabelle 21) zur Budgetrede gegliedert.

Der Prognose liegt eine für den Beirat angefertigte mittelfristige Wirtschaftsprognose des WIFO aus dem Juli 2001 zugrunde, die etwas schwächer als noch im März angenommen ausfällt (sie ist daher auch schwächer als die Prognosen, die den Bundesvoranschlägen 2001 und 2002 sowie dem Kommissionsgutachten zur langfristigen Pensionssicherung zugrunde liegen).

2. Zahlungen des Bundes an die Sozialversicherung

2.1 Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung

Da man seriöserweise bei Prognosen nur vom gesetzlichen Status quo ausgehen kann, muß angenommen werden, daß es nach 2002 keine „außerplanmäßigen“ Überweisungen an den Ausgleichsfonds gibt. So wird

Tabelle 1: Mittelfristige Wirtschaftsprognosen von WIFO und BM f. Finanzen vom Juli 2001

	Veränderung gegenüber dem Vorjahr (in %)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Unselbständ Beschäft. (WIFO)	0,96	0,42	0,49	0,78	0,96	1,10
Arbeitslose (WIFO)	-12,36	-1,54	-0,16	-2,09	-1,07	-1,89
Konsumdeflator (WIFO)	1,90	2,60	1,90	1,30	1,50	1,60
Lohn- und Gehaltssumme (WIFO)*)	3,50	3,40	3,40	3,40	3,80	4,20
Lohn- und Gehaltss. pro Kopf (WIFO)*)	2,50	2,90	2,90	2,60	2,80	3,10
Arbeitnehmerentgelte*)	3,50	3,40	3,20	2,80	3,80	4,30
Pensionsanpassung (eig. Schätzung)		0,80	1,50	2,00	2,00	2,00
Wertanpassungs-Regelung		0,80	1,90	2,00	2,00	2,00
Umsatzsteuerprognose (BMF, außer 2005)		246.000	254.000	260.000	270.000	280.385
GSBG-Prognose (BMF, außer 2005)		16.200	16.780	17.500	18.100	18.721

*) Während für einkommensabhängige Leistungen die Elastizitäten in bezug auf die Lohn- und Gehaltssumme berechnet werden, muß man bei den lohnsummenabhängigen Einnahmen (Dienstgeberbeiträgen) die Arbeitnehmerentgelte als Bezugsgröße nehmen.

Quelle: Josef Baumgartner (WIFO); Anton Rainer (BMF)

hier angenommen, ebenso wie dies im Kommissionsgutachten zur langfristigen Pensionssicherung geschieht, daß aus der Arbeitslosenversicherung lediglich 356 Mio. € im Jahr überwiesen werden (während für 2002 inklusive der „außerplanmäßigen“ Überweisungen 1.112 Mio. € veranschlagt sind). Dementsprechend ist anzunehmen, daß der Bundesbeitrag in den kommenden Jahren deutlich ansteigen wird, da er tatsächlich die zunehmend größer werdende Finanzierungslücke zwischen Beitrags-einnahmen und Leistungsausgaben abdecken wird müssen.

Aufgrund der Rücknahme der Daten der WIFO-Prognose ist auch anzunehmen, daß infolge der Nettoanpassung die Pensionsanpassungsrichtwerte zurückgehen werden. Hatte die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung noch angenommen, daß diese 2002 1,016, 2003 und 2004 jeweils 1,023 betragen würden, wird hier von wesentlich moderateren Anpassungsfaktoren ausgegangen, die 2002 1,015 und 2003 bis 2005 jeweils 1,020 betragen werden.¹ Gleichzeitig gibt es Änderungen bei den Einnahmen, da die Beiträge aufgrund der schlechteren Wirtschaftsprognose ebenfalls sinken werden. Bei der Leistungsberechnung ist allerdings zu berücksichtigen, daß aufgrund der Wertanpassung die Pensionsanpassung zumindest in Höhe der Inflation erfolgen muß – dies ist bei vorliegender Prognose für 2001 und 2002 der Fall. Für 2001 sind die Anpassungsfaktoren bereits Gesetz, daher wird hier mit 1,008 gerechnet, für 2002 muß der Anpassungsfaktor wie in Tabelle 1 beschrieben auf 1,019 erhöht werden.

In den Bundesvoranschlägen wurden für 2001 4,16 Mrd. € und für 2002 4,64 Mrd. € an Bundesbeiträgen zur Pensionsversicherung angenommen. Unter obigen Prognoseänderungen dürften diese Beiträge sich ändern auf 4,25 Mrd. € 2001 und 4,84 Mrd. € 2002. Für diese Jahre sind bereits hohe Überweisungen in den Ausgleichsfonds budgetiert. Für die Folgejahre sind diese derzeit noch nicht abschätzbar, wurden daher auf dem gesetzlich festgeschriebenen niedrigen Niveau gehalten, daher muß der Bundesbeitrag stark ansteigen. Laut Prognose würde er im Jahr 2005 bis auf 6,67 Mrd. € angestiegen sein.

Wie erwähnt, wurde bei dieser Prognose von äußerst moderaten Anpassungsrichtwerten ausgegangen. Würde man diese ab 2003 höher ansetzen (was angesichts der relativ hohen prognostizierten Steigerungen der Lohn- und Gehaltssumme nicht ganz unrealistisch ist), so ergäben sich folgende Mehrausgaben:

Deutlich ist zu sehen, daß hier bereits kleinere Änderungen massive Auswirkungen haben, die noch dazu auch in der zeitlichen Dynamik stark wirken.

Damit steigt in den kommenden Jahren der Anteil, den der Bundesbeitrag an der Summe der Sozialausgaben hat, auf zumindest 35 Prozent an. Diese Zahl sollte aber nur im Zusammenhang mit den anderen Sozialtöpfen interpretiert werden, da ja, wie erklärt, in entsprechendem Ausmaß die Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung sinken sollten.

Tabelle 2: Ausgaben des Bundes im Bereich der Sozialversicherung 1995 bis 2000 (in Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Pensionsversicherung	4.156	4.639	4.249	4.841	5.949	6.224	6.671
für Arbeiter u. Angestellte (inkl. Bergbau u. Eisenbahn)	2.433	2.608	2.522	2.783	3.809	3.976	4.305
Gewerbl. Wirtschaft	718	1.012	727	1.030	1.080	1.151	1.223
Landwirtschaft	995	1.019	999	1.028	1.060	1.097	1.143
Ausgleichszulagen	881	732	881	735	725	719	714
für Arbeiter u. Angestellte (inkl. Bergbau u. Eisenbahn)	640	118	562	439	433	430	427
Gewerbl. Wirtschaft	79	65	79	65	63	61	59
Landwirtschaft	241	231	241	231	229	228	228
Krankenversicherung	2	2	2	2	2	2	2
Bauern-Krankenversicherung	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Zahlungen an KV-Träger	2	2	2	2	2	2	2
Nachtschwerarbeitsgesetz	29	34	29	34	36	37	39
Sonstige	29	30	29	30	32	33	35
Summe	5.097	5.437	5.190	5.642	6.743	7.015	7.461

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002; eigene Berechnungen

Tabelle 3: Änderung der Prognose des Bundesbeitrags bei höheren Anpassungsrichtwerten

	Anpassungsrichtwert 1,021		Anpassungsrichtwert 1,025	
	Bundesbeitrag	Diff. zu Prognose	Bundesbeitrag	Diff. zu Prognose
2003	5.971	22	6.060	111
2004	6.270	46	6.454	230
2005	6.743	72	7.032	361

2.2 Ausgleichszulagen

Ab 2001 gilt, daß die Ausgleichszulagen weiterhin mit den Richtsätzen erhöht werden, allerdings zumindest mit der Inflationsrate. Diese Regelung kam bereits 2001 zum Tragen, wo der Richtsatz von 1,008 deutlich unter der Inflationsrate von 1,7% lag (diese „Wertanpassung“ bedingt auch die gegenüber den Vorjahren deutlich erhöhten Ausgaben). Auch 2002 führt die Wertanpassung dazu, daß die relevante Größe die Inflationsrate ist. Man kommt damit für die kommenden Jahre zu folgenden prognostizierten Sätzen:

Tabelle 4: Ausgleichszulagenrichtsätze im Monat (in €) – Prognose bis 2005

	Alleinstehende	Verheiratete
2001	613	875
2002	626	893
2003	638	910
2004	651	929
2005	664	947

Quelle: eigene Berechnungen

Laut Kommissionsgutachten sollte die Zahl der AusgleichszulagenempfängerInnen weiter abnehmen, zumindest wird angenommen, daß der Aufwand für die Ausgleichszulagen trotz steigender Richtsätze auch in den kommenden Jahren sinken wird. Revidiert um die schwächere Wirtschaftsprognose, sollte dies für die kommenden Jahre bedeuten, daß sich der Bundesaufwand für die Ausgleichszulagen folgendermaßen entwickeln wird: Für 2001 und 2002 dürfte der Bundesvoranschlag mit 881 bzw. 732 Mio. € in etwa halten. Bis zum Jahr 2005 würde die Ausgaben dann auf 714 Mio. € sinken (das wären etwas unter 4% der gesamten Sozialausgaben).

2.3 Sonstige Zahlungen an die Sozialversicherung

Für 2001 und Folgejahre sind die Überweisungen an die Bauernkrankenversicherung auf 0 gesetzt. Damit bleiben an sonstigen Zahlungen nur mehr die Zahlungen im Rahmen des Nachtschwerarbeitsgesetzes und kleinere Leistungen über. Laut Bundesvoranschlag machen die sonstigen Zahlungen (inkl. Nachtschwerarbeitsgesetz) 2001 60 Mio. € aus, 2002 66 Mio. €. Diese Voranschläge wurden für die Folgejahre mit 5% fortgeschrieben, so daß man bis 2005 auf einen Betrag von 76 Mio. € käme.

2.4 Politische Implikationen

Im Teil 1 wurden einige Forderungen an die Budgetpolitik im Bereich der Zahlungen an die Sozialversicherung aufgestellt. Diese lassen sich auch auf die Zukunft übertragen.

- ◆ Zumindest für die derzeit im Voranschlag vorliegenden beiden Jahre 2001 und 2002 wurde der Weg einer moderaten Nettoanpassung gewählt. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob dies auch das Ergebnis des Kommissionsgutachtens für 2002 sein wird. Es wurde in den Rechnungen gezeigt, daß bereits ein Anheben des Pensionsanpassungsrichtwertes um 0,1 Prozentpunkte binnen drei Jahren jährliche Mehrkosten für den Bundesbeitrag in der Höhe von 72 Mio. € verursacht.
- ◆ Derzeit ist noch nicht zu erkennen, daß die Budgetpolitik beabsichtigt, dem Grundsatz der strikten Trennung von versicherungsnahen und versicherungsfernen Leistungen zu entsprechen. Vielmehr werden, wie auch noch in den weiteren Kapiteln ausgeführt, die Zahlungen an den Ausgleichsfonds zu niedrig gehalten. Damit bestätigen auch die Prognosen für die Zukunft, wie wichtig es wäre, hier das Verursacherprinzip viel stärker gesetzlich zu verankern.

3. Arbeitsmarktpolitik

Die Prognose der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik setzt nicht nur die stabile Entwicklung der vergangenen Jahre weiter fort, sie führt sogar zu deutlichen Rückgängen der Ausgaben (von 29% der gesamten Sozialausgaben 2001 auf weniger als 20% im Jahr 2005).

Diese Entwicklung hat wiederum nur wenig mit der Arbeitsmarktlage zu tun. Vielmehr ist sie fast zur Gänze auf budgettechnische Verschiebungen zurückzuführen. Die Tabelle 5 zeigt deutlich, daß die Leistungen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung weitgehend konstant bleiben, daß es aber einen deutlichen Rückgang bei den „Sonstigen Ausgaben“ gibt – hierbei handelt es sich um die Kürzung der Überweisung in den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung.

Tabelle 5: Ausgaben in der Arbeitsmarktpolitik 1995 bis 2000 (In Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Ämter	54	54	54	54	54	54	54
Arbeitsmarktpolit. Maßnahmen	714	670	714	670	670	670	670
Arbeitslosenunterstützung	1.224	1.220	1.512	1.546	1.552	1.573	1.166
Notstandshilfe	752	738	854	721	754	798	935
Karenzgeld	497	0	497	0	0	0	0
EU/EWR-Vertrag	1	1	1	1	1	1	1
Schlechtwetterentschädigung	4	4	4	4	4	4	4
Sonderunterstützung	54	48	57	43	33	25	19
Überweisung an das AMS	216	216	216	216	216	216	216
Sonstige Ausgaben	896	1.181	897	1.195	424	424	424
Summe	4.412	4.132	4.806	4.450	3.708	3.765	3.489

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002; eigene Berechnungen

3.1 Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz

Für die kommenden Jahre wurden folgende Entwicklungen bei den LeistungsbezieherInnen angenommen. Die Zahl der ArbeitslosengeldbezieherInnen entwickelt sich entsprechend der WIFO-Prognose. Auch für die NotstandshilfebezieherInnen wurde kein weiterer Umschichtungseffekt angenommen, sondern ebenfalls unterstellt, daß sie den gleichen Änderungsraten wie die Arbeitslosenzahlen unterliegen.

Ein besonderer Fall liegt für die SondernotstandshilfebezieherInnen vor. Durch das Kinderbetreuungsgeld wird die Sondernotstandshilfe gestrichen. Da nicht klar ist, wie hier Anrechnungen erfolgen werden, wird angenommen, daß diese Fälle mit einer bestimmten Zeitverzögerung wieder in der „normalen“ Notstandshilfe auftauchen werden – für 2002 wurde daher die Zahl der Sondernotstandsfälle auf 0 gesetzt, für 2003 wurde die Hälfte der Fälle der Notstandshilfe angerechnet, und ab 2004 sind sie vollständig in der Notstandshilfe enthalten.

Die Zahl der SolidaritätsprämienbezieherInnen wurde ab 2001 auf 0 gesetzt, die BezieherInnen weiterer kleinerer Leistungen (Altersteilzeit, Weiterbildungsgeld, Schulungsgeld u.a.) wurden konstant gehalten.

Für die Sonderunterstützung wurde angenommen, daß die Zahl der Anspruchsberechtigten weiterhin abnehmen wird (angenommen wurde, daß die Zahl der Übergangsregelungen ab 2001 0 beträgt und die Anspruchsberechtigten aus dem Bergbau jährlich um 12 Prozent abnehmen).

Damit ergeben sich folgende Schätzungen für die Zahl der LeistungsbezieherInnen:

Tabelle 6: Leistungsbezieherinnen von Arbeitslosenversicherungsleistungen im Jahresdurchschnitt

	2001	2002	2003	2004	2005
Arbeitslosengeld	106.239	106.122	103.900	102.789	100.344
Notstandshilfe	73.771	73.655	75.102	77.256	75.794
Sondernotstandshilfe	6.115	0	0	0	0
Sonderunterstützung	2.095	1.927	1.773	1.631	1.501
Weiterbildungsgeld	4.740	4.740	4.740	4.740	4.740
Solidaritätsprämie	0	0	0	0	0
Sonstige Leistungen	35.000	35.000	35.000	35.000	35.000

3.2 Ausgabenentwicklung

Aus den Budgetzahlen der vergangenen Jahre und der Zahl der LeistungsbezieherInnen lassen sich durchschnittliche Tagsätze errechnen. Diese entsprechen nicht den vom AMS ausgewiesenen tatsächlichen durchschnittlichen Leistungen an Arbeitslose, was auf unterschiedliche

Abgrenzungsmodalitäten sowie auf andere rechentechnische Unterschiede zurückzuführen ist. Diese Rechengröße entwickelt sich ungefähr parallel zu der Lohn- und Gehaltsumme pro Kopf,² läßt sich daher auch für die kommenden Jahre damit fortschreiben.

Wie aus Tabelle 5 zu sehen ist, werden laut dieser Prognose die Leistungen für Arbeitslose in den Jahren 2001 und 2002 über den Voranschlägen liegen, sich danach aber wieder stabilisieren. Diese Abweichungen sind eindeutig auf die veränderte Arbeitsmarktprognoze zurückzuführen.

Der starke Rückgang der Arbeitslosenleistungen 2005 geht allerdings auf eine Gesetzesänderung bei den Krankenversicherungsbeiträgen zurück – laut Regierungsvorlage zum Kinderbetreuungsgeldgesetz werden die Krankenversicherungsbeiträge zum Arbeitslosengeld 2002 bis 2004 auf dem Niveau von 2001 gehalten und dann 2005 auf 6,8 Prozent des Aufwandes reduziert (heute werden sie mit 9,1% des doppelten Aufwandes berechnet).³

Die massivste Auswirkung auf die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung hat aber die Rücknahme der Überweisung an den Ausgleichsfonds der Pensionsversicherung ab dem Jahr 2003 (für 2002 ist durch eine AMPFG-Novelle im Zuge des Kinderbetreuungsgeldgesetzes noch eine Erhöhung vorgesehen). Ab 2003 wird die Überweisung nur mehr 356 Mio. € betragen (statt 1.126 Mio. € im Jahr 2002).

Unter der Annahme, daß die anderen Leistungen in den kommenden Jahren annähernd konstant bleiben werden, würde die Arbeitslosenversicherung somit ab 2003 Überschüsse in der Höhe von etwa 500 bis über 1.000 Mio. € im Jahr 2005 „erwirtschaften“. Das ist noch nicht einmal die Differenz, die durch die niedrigere Dotierung der Überweisung an den Ausgleichsfonds zur Pensionsversicherung entsteht. Diese Gelder sind also nicht ohne weiteres frei verfügbar, sondern es müßte, wie bereits im Kapitel über die Pensionsversicherung angesprochen, zunächst einmal geklärt werden, wieviel die Ersatzzeiten für die Pensionsversicherung, die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung erzeugt werden, tatsächlich kosten werden.

3.3 Politische Implikationen

Aus der Analyse ergeben sich folgende politische Forderungen:

- ◆ Wie bereits im Teil 1 der Arbeit dargestellt, besteht das größte Problem in der Unterdotierung der Überweisung an die Pensionsversicherung. Nicht nur sollte diese Zahlung erhöht werden (um den tatsächlichen Aufwendungen zu entsprechen), sie sollte auch in entsprechender Höhe gesetzlich festgeschrieben werden.
- ◆ Weiters ist klarzustellen, ob die geplante Kürzung der Überweisungen an die Krankenkassen nicht zu gröblichen Unterdotierungen führt. Selbstverständlich sollen die Krankenkassen nicht aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung „quersubventioniert“ werden, es ist aber doch anzu-

nehmen, daß die nun geplante Überweisung nicht ausreicht, um die Krankenkosten von Arbeitslosen abzudecken. Derzeit wirkt diese Kürzung eher so, als ob auf Kosten der ohnehin „ungeliebten“ Krankenkasse die Arbeitslosenversicherung „saniert“ werden soll, um angebliche politische Erfolge in der Arbeitsmarktpolitik vorweisen zu können. Dies ist keine ehrliche Budgetpolitik und nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichtet.

- ◆ Die Problematik der Streichung des Karenzgeldes soll hier nicht näher erläutert werden. Es wird kurz beim Kinderbetreuungsgeld darauf eingegangen werden, da der vorliegende Artikel aber eher budgetpolitischer Natur ist, wäre die genauere Darstellung der politischen Debatte um die adäquate Abgeltung von Kinderbetreuung hier fehl am Platz.

Die Forderungen zeigen deutlich, daß eine transparente und zukunftsweisende Budgetierung in der Arbeitslosenversicherung allen Plänen zum „Ausräumen“ dieses Sozialtopfes einen Riegel vorschieben muß.

4. Kriegsoffer- und Heeresversorgung

Insgesamt machten die Ausgaben im Bereich der Kriegsoffer- und Heeresversorgung 2000 408 Mio. € aus. Im Teil 1 wurde bereits beschrieben, daß die Kriegsofferfälle im Jahr etwa mit 7% zurückgehen, die Fälle aus der Heeresversorgung in etwa konstant bleiben und die Durchschnittsrente mit der Pensionsanpassung wächst. Daraus ergibt sich obige Prognose – die Zahlungen im Bereich der Kriegsoffer- und Heeresversorgung werden bis 2005 auf etwas über 360 Mio. € zurückgehen.

Tabelle 7: Ausgaben in der Arbeitsmarktpolitik 1995 bis 2000 (in Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Bundessozialämter	47	52	47	52	55	57	60
Versorgungsgebühren	338	324	338	321	305	290	275
Sonstige Ausgaben	28	27	28	27	27	27	27
Summe	412	403	413	400	386	374	363

Quelle: Budgetübersichten zur Budgetrede 2002; eigene Berechnungen

5. Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (FLAF)

Da in den vergangenen Jahren Überschüsse im FLAF entstanden, verwundert es nicht, daß eine neue Leistung erfunden wurde – das Kinderbetreuungsgeld. Hier wurde in der Prognose nicht auf eigene Berechnungen zurückgegriffen, sondern die Darstellungen in der Regierungsvorlage übernommen (dabei aber durchaus kritisch hinterfragt). Insgesamt werden daher die Ausgaben des FLAF deutlich zunehmen auf 5 Mrd. € bis ins Jahr 2005.

Tabelle 8: Prognose der wichtigsten Leistungen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen 2001 bis 2005 (in Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Familienbeihilfen	2.716	2.696	2.716	2.713	2.695	2.667	2.638
Geburtenbeihilfen	10	10	10	10	0	0	0
Freifahrten/Fahrtbeihilfen	315	325	307	310	311	312	312
Schulbücher	94	94	98	99	99	100	100
Karenzgeld (inkl. PV)	430	0	430	0	0	0	0
Kinderbetreuungsgeld	0	995	0	859	1.083	1.181	1.254
Wochengeld	202	209	207	210	214	218	222
Sonstige	650	227	652	229	197	200	203
Überschuß an Reservefonds	2	2	26	121	68	144	274
Summe	4.419	4.558	4.446	4.552	4.666	4.822	5.022

Quelle: Bundesvoranschläge 1997 bis 2002; eigene Berechnungen

Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Sozialtöpfen ist der FLAF auf der Ausgabenseite relativ wenig konjunkturabhängig. Lediglich Leistungen, die an die Einkommen anknüpfen, wie das Wochengeld und die Unterhaltsvorschüsse, werden durch Änderungen in den Wirtschaftsprognosen betroffen. Daneben kann man bei einigen Leistungen (Freifahrten, Schulbücher, Förderungen u.a.) selbstverständlich eine gewisse Abhängigkeit von der Entwicklung des Konsumdeflators annehmen. Ansonsten wird der FLAF einerseits durch die demografische Entwicklung und andererseits ganz wesentlich durch die politischen Vorgaben bestimmt – kein anderer Sozialtopf scheint so sehr die Erfindungsgabe spendabler PolitikerInnen anzustacheln. Einnahmenseitig ist allerdings aufgrund der Hauptfinanzierungsquelle über die Dienstgeberbeiträge eine starke Konjunkturabhängigkeit gegeben.

Die geringe Konjunkturabhängigkeit erklärt auch, warum die Prognose bis 2002 auch nur wenig von den Voranschlägen abweicht. Änderungen ergeben sich für 2001 dadurch, daß die Dienstgeberbeiträge wahrscheinlich höher als angenommen ausfallen werden und damit die Überschüsse im FLAF etwas höher sein werden als veranschlagt. 2002 waren im Voranschlag noch 995 Mio. € für das Kinderbetreuungsgeld vorgesehen, laut Regierungsvorlage wird es im ersten Jahr aber „nur“ 859 Mio. € kosten – hier kommt es also zu einer Verschiebung in Richtung Überschüsse.

5.1 Prognose der Familienbeihilfen

Die demografische Prognose der Statistik Austria aus dem Dezember 2000 nimmt einen weiteren, wenn auch etwas verlangsamten, Rückgang

der Geburten an. Dadurch wird natürlich auch die Alterskohorte der 0-15jährigen zunehmend kleiner (von ca. 1,4 Mio. 1995 wird sie auf ca. 1,3 Mio. 2005 absinken). Übertragen auf die Kinder, für die es Familienbeihilfe gibt, läßt sich schätzen, daß die Zahl, die 1995 noch 1,76 Mio. ausmachte (ohne Selbstträgerschaft), bis 2005 auf 1,64 Mio. absinken wird. Damit sollten die Ausgaben für Familienbeihilfen 2001 mit 2,7 Mrd. € einen vorläufigen Höhepunkt erreichen, der mit der Familienreform 1999 zusammenhängt, und danach wieder zurückgehen auf 2,6 Mrd. €. Diese Prognose beinhaltet bereits die im Kinderbetreuungsgeldgesetz ab 2002 vorgesehene Erhöhung des Mehrkindzuschlages ab dem dritten Kind um 7,3 € im Monat.

Nicht inkludiert in dieser Prognose ist die derzeit nur durch Absichtserklärungen bekannte Idee, daß ab 2003 zusätzlich noch die Familienbeihilfe um 7,3 € im Monat für alle Kinder über drei Jahre angehoben würde. Dies würde zusätzlich in etwa 125 Mio. € im Jahr kosten.

5.2 Einschätzung des Kinderbetreuungsgelds

Mit 2002 wird das neue Kinderbetreuungsgeld eingeführt. Es soll das bisherige Karenzgeld (inkl. Versicherungsbeiträge) sowie die Teilzeitbeihilfe, die Sondernotstandshilfe und die Zahlungen an den Ausgleichsfonds für Pensionsversicherungsträger für Kindererziehungszeiten „ersetzen“. Es ist hier nicht der Platz, die politische Sinnhaftigkeit dieses Instruments (insbesondere in seinen arbeitsmarkt- und frauenpolitischen Auswirkungen) zu diskutieren. Es geht hier lediglich um die budgetäre Einschätzung. Auf den ersten Blick mögen die Nettokosten dieser Leistung nicht so groß erscheinen. So ist der Mehraufwand des Kinderbetreuungsgeldes im Vergleich zum Aufwand für Karenzgeld und Teilzeitbeihilfe zwar 660,8 Mio. €, da aber auch die Überweisung an den Ausgleichsfonds zunächst einmal sistiert wird, sind es auf den ersten Blick „nur“ Mehrkosten von ca. 200 Mio. €.

Reduziert wird dabei aber einerseits der Beitrag für die Krankenversicherung auf die bereits erwähnten 6,8%, andererseits werden, wie auch bereits ausgeführt, die Kindererziehungszeiten, die ja noch dazu im neuen Modell bereits pensionsbegründend wirken sollen, eindeutig zu niedrig dotiert. Im Ministerrat wurde klar herausgestrichen, daß eine vollständige Budgetierung dieser Zeiten ca. 580 Mio. € bedürfte (die Überweisung 2000 an den Ausgleichsfonds gemeinsam mit den Pensionsbeiträgen erreichte in etwa diesen Betrag), vorgesehen sind aber lediglich 282 Mio. €. Dieser Fehlbetrag wird selbstverständlich nicht sofort schlagend, ist aber eine unzumutbare zukünftige Belastung der Pensionsversicherung.

5.3 Sonstiges

Die restlichen Leistungen des FLAF machen in Summe rund eine Milliarde € aus und teilen sich auf eine Vielzahl von Einzelposten auf, die teilweise sehr schwierig zu prognostizieren sind.

Für 2001 ist noch eine Überweisung an den Ausgleichsfonds zur Pensionsversicherung in der Höhe von 465 Mio. € vorgesehen (die wieder unter „Sonstige Ausgaben“ verbucht ist).

Am relativ einfachsten ist noch das Wochengeld zu prognostizieren. Dieses wird aufgrund der angenommenen Gehaltssteigerungen (und dem unterstellten Geburtenrückgang) von 203 Mio. € im Jahr 2000 auf 222 Mio. € im Jahr 2005 anwachsen.

Die Ausgaben für Freifahrten und für Schulbücher sind aufgrund einer Nebenabsprache (sog. *Sideletter*) eigentlich gedeckelt. Gleichzeitig stehen aber in beiden Bereichen in den kommenden Jahren Umstrukturierungen der betroffenen Anbieter (Österreichischer Bundesverlag einerseits, Verkehrsverbünde, ÖBB andererseits) an, so daß nicht klar ist, wie die finanziellen Auswirkungen sein werden. Es wurden daher der Einfachheit halber die Durchschnittsausgaben mit dem Konsumdeflator fortgeschrieben.

5.4 Politische Implikationen

Insgesamt könnte vordergründig davon ausgegangen werden, daß trotz der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes auch in den kommenden Jahren Überschüsse im FLAF entstehen werden. Betrachtet man aber die budgetseitige Kritik am Kinderbetreuungsgeld, so sieht man, daß hier bereits einige Finanzierungslücken konstatiert werden können bzw. daß man von unsauberer Budgetierung sprechen kann. Allein die notwendige Verdoppelung der Überweisungen an die Pensionsversicherung würde die Überschüsse absorbieren. Eine Weiterführung der Krankenversicherungsbeiträge würde weitere 100 Mio. € kosten.

Die geplante Erhöhung der Familienbeihilfen um 87 € im Jahr wäre somit bereits nur mehr unter klar defizitärer Gebarung des FLAF möglich.

Insgesamt kann daher gesagt werden, daß eine transparente Budgetgebarung zeigen würde, daß das Kinderbetreuungsgeld den FLAF über die Maßen belastet.

6. Leistungen nach dem Bundespflegegeldgesetz

Das durchschnittliche Pflegegeld macht derzeit etwa 430 € im Monat aus. Dieser Betrag wurde 2001 nicht valorisiert. Für die Folgejahre wurde angenommen, daß er jährlich mit der Inflationsrate valorisiert wird.

Tabelle 9: Prognose des Aufwands für das Bundespflegegeld (in Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Bundespflegegeld	1.272	1.308	1.277	1.309	1.333	1.362	1.403

Quelle: eigene Berechnungen

Die Zahl der PflegegeldbezieherInnen entwickelt sich in etwa parallel zur Zahl der PensionistInnen – in den vergangenen Jahren machte sie ziemlich konstant etwa 12,6% der Zahl der PensionistInnen aus. Diese Größe wurde daher auch für die kommenden Jahre angenommen. Unter diesen Annahmen wird das Pflegegeld weiterhin langsam ansteigen und 2005 etwa 1,4 Mrd. € ausmachen.

7. Übrige Sozialausgaben

Da es nur um Scheingenauigkeiten ginge, wollte man die einzelnen Ausgaben im Bereich der „Sonstigen Sozialausgaben“ fortschreiben, wird hier nur eine Pauschalfortschreibung der Bundesvoranschläge vorgenommen:

Tabelle 10: Prognose der Sonstigen Sozialausgaben laut Budgetübersichten (in Mio. €)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Sonstige Sozialausgaben	252	255	252	255	268	281	295

Quelle: Budgetübersichten; eigene Berechnungen

Ab 2001 wurde der Bundesbeitrag zur Arbeitsmarktpolitik auf 0 gesetzt. Auch die „Kindergartenmilliarde“ ist ausgelaufen. Als neue Ausgabe kam allerdings 2001 die „Behindertenmilliarde“ mit 73 Mio. € hinzu.

2001 und 2002 lauten die Bundesvoranschläge in diesem Bereich daher 252 Mio. € bzw. 255 Mio. €. Diese Zahlen wurden für 2003 bis 2005 mit jährlich fünf Prozent Wachstum fortgeschrieben, so daß sie laut Prognose 2005 295 Mio. € ausmachen würden.

8. Sozialausgaben insgesamt

8.1 Sozialausgabenquote

Der Trend einer sinkenden Sozialausgabenquote könnte sich auch in Zukunft fortsetzen, glaubt man den Regierungsvorgaben:

Laut Voranschlag sollte die Sozialausgabenquote als Anteil an den Bundesausgaben 2002 nur leicht ansteigen, als Anteil am Bruttoinlandsprodukt sollte sie in beiden betrachteten Jahren sinken. Aber auch die hier ange stellte Prognose, die ja auf dem gesetzlichen Status quo beruht, kommt zwar für die Jahre 2001 und 2002 auf etwas höhere Zahlen als der Voranschlag, dennoch wird auch hier für die Zukunft eine sinkende Sozialausgabenquote prognostiziert.

Nun wurde aber im Text mehrfach auf Unterbudgetierungen hingewiesen. Diese können natürlich nur sehr schwer quantifiziert werden. Die folgende Tabelle versucht aber eine vage Einschätzung:

Tabelle 11: Sozialausgaben insgesamt und Sozialausgabenquote 2001 bis 2005

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Sozialausgaben insgesamt	15.863	16.092	16.384	16.608	17.104	17.620	18.013
In % der Bundesausgaben	26,98	27,60	27,86	28,48	28,56	28,35	27,92
In % des BIP	7,45	7,26	7,69	7,50	7,45	7,35	7,21

Quelle: Budgetübersichten; eigene Berechnungen

Tabelle 12: Fehlbeträge in der bisherigen Budgeteinschätzung der Sozialausgaben bis 2005 (In Mio. €)

	2001	2002	2003	2004	2005
Ersatzzeiten Arbeitslosenvers.			770	770	770
minus Diff. Bundesbeitrag			770	770	770
Ersatzzeiten Kindererziehung		457	450	384	298
Unterdotierung Krankenvers. in KBGG		38	77	84	98
Kürzung KV in der Arbl.vers.		2	7	17	194
Erhöhung Familienbeihilfe			125	125	125
Erhöhung des APRW bei Pensionen um 0,1%			22	46	72
Summe	0	497	681	656	787
Sozialausgaben „neu“	16.384	17.099	17.806	18.301	18.885
in % der Budgetausgaben	27,86	29,33	29,74	29,44	29,27
in % des BIP	7,69	7,72	7,76	7,63	7,56

Quelle: eigene Berechnungen

Ausgegangen wurde dabei von folgenden Annahmen:

- ◆ Die Überweisung an den Ausgleichsfonds aus der Arbeitslosenversicherung für 2002 entspräche den tatsächlichen Kosten der Ersatzzeiten aus der Arbeitslosenversicherung. Das bedeutete jährlich 770 Mio. € zusätzlich zu den fixen 356 Mio. €. Durch diese zusätzliche Überweisung würde sich aber der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung entsprechend reduzieren, so daß es sich hier weniger um eine Unterbudgetierung als um eine falsche Zuordnung handelt.

- ◆ Die im Ministerrat genannten 580 Mio. € wären die tatsächlich notwendigen Mittel zur Abgeltung der Kindererziehungszeiten (dies ist ja auch in etwa der Betrag, der 2001 für Pensionsbeiträge zum Karenzgeld plus Überweisung an den Ausgleichsfonds budgetiert sind). Im Kinderbetreuungsgeldgesetz sind aber wesentlich weniger vorgesehen. Diese 580 Mio. € sind noch dazu ab sofort fällig, damit sind sie gerade in den kommenden Jahren mit erst anlaufenden Pensionsbeiträgen zum Kinderbetreuungsgeld stark unterbudgetiert.
- ◆ Gleiches gilt für die Krankenversicherungsbeiträge zum Kinderbetreuungsgeld. Statt der vorgesehenen 6,8% (bzw. Kappung der Beiträge in den nächsten Jahren) wurde der Bedarf mit den bisher üblichen 18,2% berechnet, getrennt nach dem Aufwand für das Kinderbetreuungsgeld und den Zahlungen in der Arbeitslosenversicherung.
- ◆ Weiters wurde davon ausgegangen, daß als „Wahlzuckerl“ 2003 die versprochene Erhöhung der Familienbeihilfe hinzukommt.
- ◆ Und schließlich wurde noch berücksichtigt, wieviel eine Erhöhung der Anpassungsrichtwerte zur Pensionsversicherung 0,1 Prozentpunkte im Jahr ab 2003 kosten würde.

Berücksichtigt man also die genannten Beträge, so ergeben sich Mehrkosten von jährlich bis über 780 Mio. €. Damit würde die Sozialquote auch wieder deutlich ansteigen auf 29,74% (2003) bzw. 29,27% (2005), und auch im Verhältnis zum BIP könnte man nicht mehr von stetig sinkenden Sozialausgaben sprechen.

8.2 Geht sich eine Lohnnebenkostensenkung aus?

Bereits aus dem eben Gesagten geht hervor, daß die budgetären Spielräume wesentlich enger sind als angenommen. Nun wird der Wirtschaft aber seit Regierungsantritt eine Lohnnebenkostensenkung im Ausmaß von über 1 Mrd. € versprochen. Kann sich diese denn überhaupt ausgehen?

Im Bereich der Sozialausgaben bieten sich aufgrund der Prognose zwei Bereiche an, wo gekürzt werden könnte: bei den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und bei den Dienstgeberbeiträgen zum FLAF.

Die Analyse hat aber ergeben, daß gerade in diesen Bereichen unsauber budgetiert wurde. Die derart entstehenden „Überschüsse“ relativieren sich sehr rasch, wenn die oben erwähnten Fehlbeträge berücksichtigt werden:

Stellt man also in der Arbeitslosenversicherung die bislang prognostizierten Ausgaben den aufgrund der Wirtschaftsprognose zu erwartenden Einnahmen gegenüber, so kommt man zunächst auf Überschüsse ab dem Jahr 2003 in der Höhe von 400 bis 1.000 Mio. €. Budgetiert man aber die notwendigen Abgeltungen für die Ersatzzeiten in transparenter Weise in der Arbeitslosenversicherung, statt sie im Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung zu „verstecken“, so bleibt die Arbeitslosenversicherung länger defizitär und würde erst ab 2005 wieder Überschüsse aufweisen. Hier ist aber noch keine Höherdotierung der dringend notwendigen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorgesehen.

Tabelle 13: Spielräume für eine Lohnnebenkostensenkung in der Arbeitslosenversicherung und dem FLAF 2001 bis 2005 (in Mio. €)

	2001	2002	2003	2004	2005
Arbeitslosenversicherung*)					
Ausgaben	4.806	4.461	3.726	3.788	3.363
Einnahmen	4.218	4.002	4.135	4.291	4.436
Defizit / Überschuß	-588	-459	409	503	1.073
notwend. Überweisung an Ausgleichsfonds			770	770	770
notwend. Überweisung an Krankenvers.		2	7	17	194
Spielraum	-588	-461	-368	-284	109
Familienlastenausgleichsfonds					
Ausgaben	4.420	4.431	4.599	4.678	4.728
Einnahmen	4.446	4.552	4.666	4.822	5.002
Defizit / Überschuß	26	121	68	144	274
Fehlbeträge im Kinderbetreuungsgeldges.		495	527	468	396
Spielraum	26	-374	-459	-324	-122

*) Die hier angeführten Ausgaben der Arbeitslosenversicherung unterscheiden sich von den vorne aufgeführten, da der Topf der Arbeitslosenversicherung nicht alle Maßnahmen und Ausgaben enthält, die laut Budgetübersichten unter Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeführt sind.

Quelle: eigene Berechnungen

Es ist zwar aufgrund der Arbeitsmarktprognosen anzunehmen, daß es längerfristig tatsächlich zu einer Entlastung in der Arbeitslosenversicherung kommen sollte. Vor 2005 hier aber Beiträge senken zu wollen, wäre jedenfalls verfrüht und würde eine völlig falsche Prioritätensetzung bedeuten.

Drastischer gestaltet sich die Lage beim Familienlastenausgleichsfonds. Die vorsichtige Budgetierung der „Nebenkosten“ des Kinderbetreuungsgeldes läßt den FLAF auf den ersten Blick überhaupt nicht defizitär werden. Veranschlagt man aber die oben genau erläuterten Fehlbeträge, so wird der FLAF ab 2002 bereits wieder defizitär, wobei die Fehlbeträge nicht gerade unbeachtlich sind. Hier ist an eine Senkung der Dienstgeberbeiträge gar nicht zu denken.

Würde die Wirtschaft dies alles berücksichtigen und gleichzeitig alle Folgekosten der Dequalifizierung, der Senkung des Arbeitskräfteangebotes etc. durch das Kinderbetreuungsgeld bedenken, dürfte sie im Parlament im übrigen keinesfalls für diese Gesetzesvorlage stimmen...

8.3 Struktur der Sozialausgaben

Im Teil 1 der Arbeit wurde die Frage gestellt, ob in Zukunft eine Abkehr vom familialistischen, konservativen Sozialstaat erfolgen wird. Aufgrund der bisherigen Analyse ist dies nicht anzunehmen. Diese These soll hier noch kurz mit konkreten Zahlen erhärtet werden. Analog zum Teil 1 wird daher die Struktur der Sozialausgaben insgesamt untersucht.

Tabelle 14: Anteile der wichtigsten Sozialausgaben an den Sozialausgaben insgesamt (In %)

	BVA		Prognose				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Bundesbeitrag Pensionsvers.	26,20	28,83	25,93	29,15	34,78	35,32	37,03
Arbeitsmarktpolitik	27,81	25,68	29,33	26,80	21,68	21,37	19,37
FLAF	27,86	28,32	27,14	27,41	27,28	27,37	27,77
Bundespflegegeld	8,02	8,13	7,79	7,88	7,79	7,73	7,79
Sonstige Ausgaben	10,11	9,04	9,81	8,76	8,47	8,21	8,04

Quelle: eigene Berechnungen

Die Dominanz der drei Ausgabenblöcke Pensionen, Arbeitsmarktpolitik und FLAF verstärkt sich in den kommenden Jahren noch weiter – hatten die sonstigen Sozialausgaben 1996 noch 13% ausgemacht, so werden es 2005 nur mehr 8% sein.

Gleichzeitig sieht man aber eine ganz deutliche Verschiebung von Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik in Richtung Pensionsversicherung. Auch wenn es sich hier „nur“ um die fehlende Überweisung in den Ausgleichsfonds handelt, so bestätigt dies eben genau die These von Pensionierung statt Aktivierung – der Strukturwandel am Arbeitsmarkt wird nicht über die Arbeitsmarktpolitik abgefangen, sondern über verstärkte Passivierung.

Gleichzeitig bleiben die Anteile des FLAF relativ konstant – familialistische Ausgaben behalten also ihren wichtigen Stellenwert.

Wie im Teil 1 bereits ausgeführt, muß diese Entwicklung als sehr kritisch angesehen werden, da sie kaum dazu beitragen wird, den weiteren gesellschaftlichen und arbeitsmarktinhärenten Strukturwandel zu bewältigen.

9. Gesundheitsausgaben

Wie im Teil 1 beschrieben, sind die Gesundheitsausgaben des Bundes vom Umsatzsteueraufkommen und von den Ergebnissen des jeweiligen Finanzausgleichs abhängig. Lediglich die sonstigen Gesundheitsausgaben (die wie dargestellt hauptsächlich Ausgaben im Bereich des Umweltschutzes darstellen) sind hiervon unabhängig. Aufgrund ihrer geringen

Größe und ihrer nur nebensächlichen Bedeutung für die hier vorliegende Arbeit werden die Voranschläge dieser sonstigen Gesundheitsausgaben (ebenso wie die sonstigen Zuschüsse für Krankenanstalten) bis 2005 einfach mit 5% p.a. fortgeschrieben.

Ausgehend von der Umsatzsteuerprognose des Finanzministeriums⁴ kann man daher folgende Gesundheitsausgaben des Bundes prognostizieren:

Tabelle 15: Prognose der Gesundheitsausgaben des Bundes 2001 bis 2005 (in Mio. €)

	BVA		Prognosen				
	2001	2002	2001	2002	2003	2004	2005
Beiträge zur Krankenanstaltenfinanzierung	503	513	503	513	524	540	556
§ 57(1) KAG: Umsatzsteueranteil	236	244	236	244	250	259	269
§ 57(2) und (3) KAG: Fixbeträge	158	158	158	158	158	158	158
Zuschüsse für Krankenanstalten	108	111	108	111	116	122	128
Sonstige Gesundheitsausgaben	339	353	339	353	371	389	409
Summe	842	866	842	866	895	929	965
In % der Bundesgesamtausgaben	1,43	1,49	1,43	1,49	1,49	1,49	1,49
In % der BIP	0,40	0,39	0,40	0,39	0,39	0,39	0,39

Quelle: eigene Berechnungen; Prognose von USt und GSBG für 2001 bis 2004 laut BMF

Diese Prognose geht von der Annahme aus, daß der Bund im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung bis 2005 nichts nachschießen muß.

Fraglich ist natürlich auch, ob die Umsatzsteuerprognose hält – schließlich wird aufgrund der höheren Inflation bereits für 2001 ein höheres Aufkommen erwartet. Dadurch erhöhen sich natürlich auch die Bundesbeiträge, allerdings handelt es sich hierbei nicht um wesentliche Beträge (geht man beispielsweise von einem Umsatzsteueraufkommen aus, das jährlich um 5% höher ist als bisher angenommen, so würde sich dies als Erhöhung von nicht einmal 2,5% bei den Krankenanstaltenfinanzierungsbeiträgen auswirken; das wären ca. 10 Mio. € Mehraufwand im Jahr 2001 und 14 Mio. € im Jahr 2005).

Damit sind die Beträge im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung für die kommenden Jahre um einiges niedriger als in den Vorjahren. 2000 machten sie noch inklusive der Zuschüsse für die Krankenanstalten 576

Mio. € aus. Es ist daher fraglich, ob diese Finanzausgleichsabmachung „hält“ bzw. ob hier nicht abermals die Sozialversicherung auf Kosten des Bundesbudgets über Gebühr belastet werden wird.

Von 2001 bis 2005 gibt es an Gesundheitsausgaben des Bundes also nur mehr die Überweisungen im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung (ca. 60% der Gesundheitsausgaben des Bundes) und den Sammelposten der „Sonstigen Ausgaben“ (ca 40% des Gesundheitsausgaben des Bundes). Insgesamt werden diese Ausgaben nicht einmal eine Milliarde € erreichen (2002 842 Mio. €; 2005 965 Mio. €). Ihr Anteil an den Bundesgesamtausgaben wird somit ungefähr konstant bei 1,5% bleiben, auch ihr Anteil am BIP wird unverändert bleiben (0,4%).

Daraus schließen zu wollen, daß das Gesundheitswesen keine Kostendynamik aufweist, ist bekanntlich völlig falsch. Da aber die Ausgaben des Bundes nicht direkt dieser Kostendynamik ausgesetzt sind (da sie ja im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung endogen durch das Umsatzsteueraufkommen und nicht exogen durch den Bedarf der Krankenanstalten bestimmt sind und die sonstigen Ausgaben recht wenig Bezug zu den kostendynamischen Bereichen des Gesundheitswesens haben), wird es hier in den kommenden Jahren zu einem Mißverhältnis kommen. Die Sozialversicherungen sind unmittelbar den steigenden Gesundheitskosten ausgesetzt, während der Bund sich tendenziell aus diesem Bereich zurückzieht.

10. Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen

Eine Prognose⁵ der Sozial- und Gesundheitsausgaben bis 2005, die vom gesetzlichen Status quo ausgeht, ergibt eine relativ stabile Entwicklung – die Sozial- und Gesundheitsquote wird zwischen 29 und 30% ausmachen.

Diese auf den ersten Blick stabil erscheinende Budgetlage der Sozial- und Gesundheitsausgaben relativiert sich aber rasch, wenn man die dafür notwendigen Umstrukturierungen und Umschichtungen betrachtet. Auf den Punkt gebracht bedeutet dies, daß zunehmend Sozial- und Gesundheitsausgaben an die Sozialversicherungen ausgelagert werden. Insbesondere betrifft dies den Bereich der Pensionsversicherung, wo notwendige Dotierungen von Ersatzzeiten nicht in ausreichendem Ausmaß vorgenommen werden. Aber auch im Gesundheitsbereich läßt sich vermuten, daß die sinkenden Gesundheitsausgaben des Bundes vor allem auf Kosten der Sozialversicherungsträger gehen werden.

Auf diese Weise konnten „Spielräume“ in der Arbeitslosenversicherung und im Familienlastenausgleichsfonds geschaffen werden, welche die Regierung für das Kinderbetreuungsgeld einerseits und für eine geplante Lohnnebenkostensenkung ausnützen will. Es handelt sich dabei aber um eine sehr unseriöse Budgetierung. Berücksichtigt man alle „übersehenen“ Beträge, so wird die Sozial- und Gesundheitsquote des Bundes auf über 31% (2003) ansteigen. Eine Lohnnebenkostensenkung ist realistischerweise vor 2005 ebenfalls nicht und selbst dann nur schwer möglich.

Die Analyse zeigt deutlich, daß den in der Zusammenfassung postulierten Herausforderungen mangelhaft bis gar nicht begegnet wurde. Im Gegenteil:

- ◆ Der Familialismus nimmt aufgrund des Kinderbetreuungsgeldes weiter zu. Interessanterweise findet das Sparpaket 2000 („Soziale Treffsicherheit“) kaum Niederschlag in den hier analysierten Zahlen – die als Sozialausgaben des Bundes klassifizierten Ausgaben waren davon kaum betroffen (viele betraf Ausgaben der Sozialversicherung, die Studiengebühren fallen unter Wissenschaftsausgaben etc.). Diese Maßnahmen waren weniger durch die familialistische Grundstruktur der Sozialausgaben geprägt als durch einen pseudo-liberalen Reformeifer, Kürzungen bei den mittleren Einkommen vorzunehmen, die unteren Einkommensschichten mehr recht als schlecht zu befrieden und die oberen Einkommensschichten nicht zu tangieren. Hier kann man durchaus Widersprüchlichkeiten in der Sozialpolitik dieser Regierung konstatieren – jedenfalls ist klar, daß sogenannte „sozialdemokratische“ Sozialregime, wie sie beispielsweise in Skandinavien herrschen, nicht Vorbild dieser Regierung sind, während Ernährermodell und Familienzentriertheit unterstützt und ausgebaut werden. Diese Entwicklung ist hinderlich sowohl in bezug auf die Herausforderungen des demografischen Strukturwandels als auch in bezug auf die durch den Postindustrialismus bedingten strukturellen Änderungen am Arbeitsmarkt.
- ◆ Die Pensionsversicherung wird über einen steigenden Bundesbeitrag wieder stärker steuerfinanziert, während der Ausgleichsfonds unterdotiert wird (dies gilt jedenfalls für die FLAF-Zahlungen; ob im Bereich der Arbeitslosenversicherung ab 2003 weitere Erhöhungen geplant sind, bleibt abzuwarten – die dadurch zu erwartenden Defizite sprechen eher dagegen).
- ◆ Die Diskussionen um die Sozialversicherung in den letzten Monaten zeigen deutlich, daß sich der Bund als Gegenspieler dieser Institution sieht. Dies behindert massiv einen konsensualen Problemlösungsprozeß in den immer wichtiger werdenden Bereichen der Pensionsversicherung und des Gesundheitswesens.

Anmerkungen

¹ Diese Größen sind rein spekulativer Natur, da eine Berechnung, die tatsächlich auf der vorliegenden Konjunkturprognose beruhte, zu komplex wäre (nicht umsonst wird hier alljährlich eine ExpertInnenkommission eingesetzt) – weiter unten wird kurz umrissen werden, welche Auswirkung höhere Anpassungsrichtwerte hätten.

² Die Elastizitäten der Tagsätze bezüglich der Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf sind in allen Fällen nahe und rund um 1, lediglich bei der Sonderunterstützung ist die Elastizität nur 0,8 (in diesem Fall wurde auch mit dieser geringeren Elastizität gerechnet).

³ Aufgrund der Pauschalierungsregelung 2002 bis 2004 sind die Krankenversicherungsbeiträge in dieser Zeit nicht mehr einzelnen Leistungen zuordenbar. Sie werden daher hier zur Gänze beim Arbeitslosengeld verbucht und erst ab 2005 gesondert für die Notstandshilfe berechnet.

⁴ Diese reicht nur bis 2004. Es wurde daher für 2005 angenommen, daß das Umsatzaufkommen im gleichen Ausmaß wie 2004 wächst.

⁵ Die den Berechnungen zugrundeliegende BIP-Prognose wurde inzwischen zweimal nach unten revidiert. Dies wird voraussichtlich die angesprochenen Probleme verschärfen. Im Bereich des Arbeitsmarktes wurde die hier angestellte Budgetprognose von Experten als zu pessimistisch eingestuft – im Lichte der neueren Zahlen dürfte sie aber durchaus realistisch sein.

Zusammenfassung

Eine Prognose der Sozial- und Gesundheitsausgaben bis 2005, die vom gesetzlichen Status quo ausgeht, ergibt eine relativ stabile Entwicklung – die Sozial- und Gesundheitsquote wird zwischen 29 und 30% ausmachen. Der erste Eindruck der Stabilität der Budgetlage im Sozial- und Gesundheitsbereich relativiert sich allerdings, wenn man die dafür notwendigen Umstrukturierungen und Umschichtungen betrachtet: Sozial- und Gesundheitsausgaben werden zunehmend an die Sozialversicherungen ausgelagert. Insbesondere betrifft dies den Bereich der Pensionsversicherung.

Auf diese Weise konnten „Spielräume“ in der Arbeitslosenversicherung und im Familienlastenausgleichsfonds geschaffen werden, welche die Regierung für das Kinderbetreuungsgeld einerseits und für eine geplante Lohnnebenkostensenkung ausnützen will. Es handelt sich dabei aber um eine sehr unseriöse Budgetierung. Berücksichtigt man alle „übersehenen“ Beträge, so wird die Sozial- und Gesundheitsquote des Bundes auf über 31% (2003) ansteigen. Eine Lohnnebenkostensenkung ist realistischerweise vor 2005 ebenfalls nicht und selbst dann nur schwer möglich.

Die Analyse zeigt deutlich, daß den in der Zusammenfassung postulierten Herausforderungen mangelhaft bis gar nicht begegnet wurde. Im Gegenteil:

- Der Familialismus nimmt aufgrund des Kinderbetreuungsgeldes weiter zu. Ernährermode und Familienzentriertheit werden unterstützt und ausgebaut. Diese Entwicklung ist hinderlich sowohl in bezug auf die Herausforderungen des demografischen Strukturwandels als auch in bezug auf die durch den Postindustrialismus bedingten strukturellen Änderungen am Arbeitsmarkt.
- Die Pensionsversicherung wird über einen steigenden Bundesbeitrag wieder stärker steuerfinanziert, während der Ausgleichsfonds unterdotiert wird.
- Die Diskussionen um die Sozialversicherung in den letzten Monaten zeigen deutlich, daß sich der Bund als Gegenspieler dieser Institution sieht. Dies behindert massiv einen konsensualen Problemlösungsprozeß in den immer wichtiger werdenden Bereichen der Pensionsversicherung und des Gesundheitswesens.