

1.1 Sachzwangs- und Reformrhetorik als soziale und politische Alternativenlosigkeit?

Warum wird der Rede „Wir können uns den Sozialstaat nicht mehr leisten“ so gerne vertraut, warum wird sie nahezu kritiklos geglaubt? Warum bekommen gerade jene politischen Akteure, Themen und Maßnahmen, die sich nicht selten gegen soziale Sicherheitsgefühle ebenso wie gegen die Geldtaschen vieler Menschen richten, so viel Verständnis, ja Zustimmung?

In diesem Beitrag wird eine Antwort auf dieses Phänomen über die omniprésente Argumentationsfigur Reform versucht. Ein Blick in offizielle europäische Dokumente (z.B. Lissabon-Erklärung) und nationalstaatliche Erklärungen (z.B. Regierungserklärungen in Österreich) stellen die Notwendigkeit, der Unausweichlichkeit ganz bestimmter Reformen in den Mittelpunkt ihrer Begründungszusammenhänge. Spätestens seit den 1990er Jahren ist Reformpolitik zum Inbegriff für wirtschaftlich bedingtes, dezisionistisches Entscheiden – oft jenseits politischer Überlegungen – geworden.¹ Mehr noch, die Reform wurde zum Sachzwang erklärt. Anders gesagt, Sachzwang und Reform sind auf der Ebene der politischen Akteure strategisches Instrumentarium der Rationalisierung, Kommunikation und Erklärung auf der Ebene der Betroffenen jedoch als politische Sinnstrukturen zu betrachten.

Zum Sachzwang gewordene Reformen tauchen insbesondere in Politikfeldern auf, in denen Entscheidungen über öffentliche Leistungen, Dienste und sozialstaatliche Solidarität einerseits sowie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung andererseits verhandelt und getroffen werden.

Was ist das Problem dabei? Zwei Aspekte sollen in diesem Beitrag diskutiert werden.

Erstens, dass als Sachzwang dargestellte Reformen die Aufmerksamkeit und Wahrnehmung in bestimmte Richtungen lenken und dadurch nicht selten den Blick auf Alternativen verstellen. Unter diesem Blickwinkel sind Referenzen auf Sachzwängen basierenden Reformen Instrumente der sog. Definitionsmacht, die sowohl Probleme benennen und interpretieren als auch die Lösungen zu diesen Problemen bestimmen/begründen. Die politische Bedeutsamkeit liegt darin, dass Argumente in den Händen entscheidungsmächtiger Institutionen und Akteure soziale Realität herstellen können, indem sie ganz bestimmte inhaltliche Ausrichtungen und Entwicklungen von Politik normalisieren und als alternativlos darstellen.

Zweitens, politische Entscheidungen über Reformen, die sich aus der Logik von Sachzwängen speisen, legen neben der politischen Alternativenlosigkeit auch eine politische Nicht-Gestaltbarkeit aufgrund wirtschaftlicher Globalisierung und nationaler Entgrenzung nahe. Politikverlust wird suggeriert, faktisch geht damit aber Demokratieverlust einher. Denn es ist zu fragen, was es demokratiepolitisch bedeutet, wenn Politik primär innerhalb der Paradigmen Sachzwang und Reform diskutiert wird? Was geht damit u.a. in Bezug auf die Bereitschaft zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen Entgrenzung einher?

Bedingungen und Kontexte von Reformen als Sachzwang

Die Konjunktur der Sachzwangsideologie und der Reformrhetorik, die viele europäische Regierungen des gesamten politischen Spektrums in den letzten Jahrzehnten erfasste, enthält inhaltliche Richtungen, nämlich den Rückbau des Sozial- und Leistungsstaates sowie die Durchflutung der Gesellschaft mit Marktlogiken. Diese Entwicklung kann als Ausdruck einer Interessenslage politischer Eliten identifiziert werden, sie findet aber auch vor dem Hintergrund geänderter sozio-struktureller, wirtschaftlicher und technologischer Rahmenbedingungen statt. Diese Rahmenbedingungen machen ihrerseits tatsächlich strukturelle Reformen höchst notwendig. Drei dieser geänderten Rahmenbedingungen, die Reformen des Sozialstaates bedingen, seien hier genannt:

a) Die Bevölkerungsstruktur durchläuft einen gravierenden Wandel sowohl im Hinblick auf das Alter der Bevölkerung – Stichwort: „alternde Gesellschaften“ –, als auch im Hinblick auf die ethnisch-kulturelle und religiöse Zusammensetzung (Migration). In heterogenen Gesellschaften ist ein breiter sozialpolitischer Konsens für universelle Rechte und Leistungen schwieriger zu erzielen als in kulturell homogenen Gesellschaften. Vor diesem Hintergrund sind Sozialreformen zur Sicherung kollektiver Solidarität zu diskutieren und nachhaltig zu entwickeln.

Sieglinde K. Rosenberger ist Politikwissenschaftlerin an der Universität Wien, Forschung und Lehre zu Demokratie-Geschlechterpolitik und Sozialstaat.

b) Anders als während des sog. Goldenen Zeitalters des Sozialstaates fallen heute das Terrain von Wirtschaftspolitik (damals Nationalökonomie) und Sozialpolitik (nationale Sozialpolitik) auseinander. Das heißt, in der Vergangenheit hatte die politische Einheit, die die Sozialpolitik gestaltete, im Wesentlichen auch wirtschaftspolitische Instrumente zur Hand. Unter den Bedingungen von Globalisierung und Europäisierung driften die Zuständigkeit für Sozialpolitik einerseits und für Wirtschaftspolitik andererseits deutlich auseinander. Daraus leitet sich die Forderung nach – zumindest – europäischer Sozialpolitik ab.

c) Globalisierung bedeutete lange Zeit in erster Linie nationale Grenzenlosigkeit des Kapitals und der Güter. Gegenwärtig befinden wir uns in der Phase, bei der nicht nur Produktionsstätten verlagert werden sondern auch die Dienstleistungstätigkeit nicht mehr an den Ort des Gebrauchs gebunden ist. Ein Beispiel für diese Entwicklung ist etwa die indische Lehrerin, die über das Netz Kindern in Europa oder in den USA Nachhilfeunterricht gibt. Die Kosten für die Nachhilfe betragen hierzulande den halben Preis, gleichzeitig liegt das erzielte Einkommen der indischen Lehrerin um etwa die Hälfte über dem örtlichen Lohnniveau. Soll und kann im Interesse der Nachhilfe zahlenden Eltern ebenso wie der Nachhilfe gebenden Lehrerin diese Entwicklung gestoppt werden?

Diese wenigen Überlegungen unterstreichen die geänderten Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik und können vielleicht auch als Zwang zum sozialpolitischen Handeln für kollektive Solidarität interpretiert werden. Weiters gibt es großen politischen Reformbedarf hinsichtlich internationaler Standards des Arbeitens als auch sozialer Rechte und Sicherheit. Die Notwendigkeit zur sozialpolitischen Gestaltung ist also akut, jedoch ist die Einförmigkeit und Einseitigkeit der Darstellung der politischen Perspektiven, die oft eine Unfähigkeit der politischen Gestaltbarkeit unterstellen, hier zu kritisieren.

Sachzwang und Reform

Was impliziert in sozialpolitischen Debatten die Rede vom Sachzwang und der Reform? Im Folgenden wird die Ambivalenz der politischen Entleerung einerseits und der gezielten politischen Veränderung andererseits reflektiert.

Sachzwang – Entleerung von und Gestaltung durch Politik

Politik im Umfeld von sozialer Sicherheit, Deregulierung und Privatisierung wird von EntscheidungsträgerInnen gerne – und

zwar sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene – als Resultat eines Sachzwanges dargestellt. Dabei beinhalten diese Sachzwangargumente sowohl strategische bzw. meta-politische als auch inhaltliche Dimensionen. Weil im Sachzwang Alternativenlosigkeit eingeschrieben ist, bedeuten in *strategischer* Hinsicht Verweise auf handlungsbestimmende Sachzwänge *Entpolitisierung*. Die Botschaft ist deutlich: Es geht nur so und nicht anders! Die britische Premierministerin M. Thatcher fand damals bereits dafür die entsprechenden Worte: „There is no alternative“. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Rahmung einer politischen Entscheidung als alternativlos zwar auf Entpolitisierung hinaus läuft, aber nichtsdestotrotz eine dezidierte politische Aktivität darstellt. Konsequenzen dieser Deutung von Politik sind u. a.:

Erstens, der Inhalt des Sachzwangs erscheint für jene, die Politik über Medien konsumieren, als interessenslos. Wenn es keine Alternative gibt, kann es, so die Rationalisierung, keine unterschiedlichen Interessen geben – denn alle wollen doch im Sinne der gemeinsamen Sache das Gleiche. **Zweitens**, wenn Politik als das Aushandeln von Interessensunterschieden interpretiert wird (für dieses Politikverständnis spricht einiges), dann erübrigt sich unter der Prämisse des Sachzwanges das Verhandeln. Denn wenn es keine Alternativen zum „Reformkurs“ gibt, macht ein Kompromiss folglich keinen Sinn. Drittens, Gruppen und Personen, die trotzdem andere Interessen bzw. Alternativen verfolgen, werden in der Öffentlichkeit tendenziell delegitimiert. Eine konfliktorientierte Auseinandersetzung um Alternativen der Verteilung oder um unterschiedliche Rollen des Staates wird in diesem Setting nicht als legitim erachtet, sondern vielmehr als egoistisches Partikularinteresse diffamiert. Jene, die in diesem Sinne Partikularinteressen äußern, würden nicht das Ganze, sondern die eigenen Privilegien im Sinne haben, so ein nicht selten gehörtes Argument.

Die Sachzwangs-Ideologie betrifft also ganz grundlegend das Verständnis von Politik. Sie impliziert politisch-strategisch eine Art Entleerung des Politischen, was aber analytisch gesehen keineswegs mit Alternativenlosigkeit gleich zu setzen ist. Die sachzwangbedingte Reform birgt eindeutig *inhaltliche* Dimensionen, nämlich Alternativen zu den Sozialstaatsmodellen, die auf kollektiver Solidarität bei bestimmten Risiken beruhen. Diese Alternative kann abermals zugespitzt mit Worten M. Thatchers formuliert werden: „There is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families“²

Thatcher entwirft also eine Alternative zu Gesellschaft, nämlich die Vereinzelung von Menschen und deren Bündelung in Familien. Die Alternative ist demnach Individualisierung und Fragmentierung, zusammen gehalten werden die Individuen durch Familienbände, Solidarität läuft über Verwandtschaft. Das Motto lautet: Ich fühle mich für jemand verantwortlich, die/der mit mir verwandt ist; vice versa gilt, dass ich mich nicht verantwortlich fühle, mit der/dem ich nicht verwandt bin. Diese Form der Solidarität erzeugt höchstens Gemeinschaft, aber nicht eine stabile Gesellschaft.

Diese inhaltliche Dimension, die in Großbritannien mit Zitaten von Margaret Thatcher kommuniziert und realisiert worden ist, heißt hierzulande oft nur „Reformnotwendigkeit“ oder „Reformstau“. Ein erst einmal konstatiertes wirtschaftliches Sachzwang verlangt in der Folge nach Reformen und nach grundlegenden Veränderungen, die diesem wirtschaftlich definierten Sachzwang folgen. Was aber bedeuten diese Art von Reformen für die Betroffenen?

Veränderung, aber nicht (mehr) Verbesserung

Der Sinn von Reformbewegungen des 19. Jahrhunderts oder der Forderungen im Sog der 1968er Bewegung war Erneuerung, Umgestaltung, Verbesserung. Die grundlegende Idee ist bzw. war, dass es nach einer Reform *mehr* Menschen sozial *besser* gehen sollte als dies vor der Reform der Fall war. Solange dieses Reformverständnis dominierte, wurde der politische Konflikt um Reformen, d.h. um eine liberale (siehe Strafrechtsreform) oder eine chancengerechte Gesellschaft (siehe Bildungsreform), überwiegend zwischen progressiven Kräften einerseits und konservativen, insbesondere *Hierarchien* bewahrenden Kräften andererseits ausgetragen. Insbesondere seit den 1990er Jahren jedoch sind Floskeln wie Reformstau zwar zum Inbegriff für verkrustete Strukturen geworden, sie bedeuten aber oft Angriffe gegen Gleichheit und Solidarität. Und doch bekennen sich nahezu alle etablierten politischen Kräfte von links bis rechts zur Reformnotwendigkeit. Ja, Reform per se, ohne die eingelassenen Inhalte zu kommunizieren, ist zur Vision geworden. Und fast alle politischen Kräfte können sich dabei verlassen, dass die Menschen mehrheitlich an „die“ Reform glauben.

Globalisierung ist der kommunizierte Sachzwang, der Deregulierung und Abbau des öffentlichen Sektors bedingt. Um hier kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Globalisierung findet statt, aber es darf infrage gestellt werden, ob damit tat-

sächlich und unausweichlich der Abbau der öffentlichen Dienstleistungen einher gehen muss, ob damit tatsächlich soziale Sicherungssysteme auf private Beine gestellt werden müssen oder ob nicht ein kollektives, öffentlich-rechtliches Sicherungssystem zu besseren Ergebnissen und Leistungen führen würde.

An dieser Stelle gehen wir zurück zum Aspekt, wonach es nach einer Reform mehr Menschen besser gehen sollte als vorher. Dies mag die Erfahrung aus den 1970er Jahren sein, sie trifft nicht mehr auf die Reformen der letzten zehn Jahre zu. Es gibt einige wenige sozialwissenschaftliche Studien, die systematisch den Zustand des Vorher/Nachher untersuchen. Ich möchte deshalb die Ergebnisse einer Studie, die sich mit Reformen befasst, referieren und die genau das Gegenteil von dem, was mit dem Vorhaben „Reform“ propagiert wurde, nachweist - nämlich es wird nicht besser, sondern es wird auf allen Ebenen schlechter. Das untersuchte Beispiel für die Verschlechterung der Leistungen durch (Teil)Privatisierung sind die Eisenbahnreformen. Durch die Reformen in den 1990er Jahren ist die Performanz in drei untersuchten Ländern (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) gesunken. Die Studie analysierte vier Dimensionen: den Umfang des Fahrtennetzes, das Angebot (im Hinblick auf Zeiten und Häufigkeit der Züge), die Preisentwicklung und die Sicherheit. Bei allen vier Bereichen waren die Leistungen nach der Reform schlechter als vor der Reform.³ Das ist nicht wirklich neu oder überraschend. Überraschend ist vielmehr, dass trotz dieser bekannten Ergebnisse weiterhin die Meinung besteht, dass mit Reformen die Lage besser werden würde oder dass nach wie vor der Slogan „der Staat ist ein schlechter Unternehmer“ greifen kann. Warum?

Zustimmungsmechanismen zu Sachzwanglogik und Reformpolitik

Welche machtpolitischen Mechanismen kommen bei der freiwilligen Zustimmung und Konsensherstellung zu den für viele Menschen nachteiligen Ergebnissen der Sachzwang- und Reformpolitik zur Anwendung? Ich möchte zur Beantwortung dieser Frage Argumentationsfiguren im politischen Prozess sowie Aspekte, die politische *Inhalte* wie weniger Staat, niedrigere Steuern und Preise betreffen, diskutieren.

Sozialpolitikabbau wird kommuniziert als eine *Agenda der Alternativen-* und folglich der *Interessens- und Kompromisslosigkeit*. Das Selbstverständnis der reformorientierten Kräfte ist nicht jenes, nicht verhandeln zu wollen – dies gilt als undemokratisch -, sondern es wird die fehlende

effiziente (wirtschaftliche) Alternativlosigkeit angerufen. AkteurInnen, die dieser Argumentationslogik nicht zustimmen, wird vorgeworfen, nicht im Sinne des Allgemeinwohls zu agieren, sondern unberechtigte Eigeninteressen oder gar Privilegien zu verteidigen. Sozialpolitik wird auf diese Weise dem politischen Prozess als Auseinandersetzung unterschiedlicher Interessen entzogen.

Eine weitere Argumentationsfigur der Sachzwang- und Reformrhetorik ist der Hinweis auf Professionalisierung der Sozialpolitikagenda. Dieses Moment trägt in bestimmten Zusammenhängen ebenfalls zur Entleerung von Politik bei, nämlich dann, wenn der Verweis auf Professionalisierung zunehmend dazu dient, geregelte *Mitbestimmung* zu ersetzen. Denn Partizipations- und Mitbestimmungsrechte sind originäre Instrumente einer pluralistischen Entscheidungsfindung. Mit dem Argument der Professionalisierung anstelle der Interessens- und Statussicherung wird somit ebenfalls eine Politik des Kompromisses und des Ausgleichs geschwächt.

Was bekommen die Menschen bzw. was glauben Sie zu bekommen, wenn Sie der Sachzwang- und Reformrhetorik die Zustimmung geben? Exemplarisch werden hier drei „Leistungen“ dieser ideologischen Praxis skizziert: Weniger Staat, niedrigere Steuern, niedrigere Preise.

Weniger Staat: Reformmaßnahmen gewinnen dadurch an Zustimmung, weil sie als weniger Verwaltung bzw. Entbürokratisierung sowie als ein Mehr an Managementüberlegungen kommuniziert werden. „Weniger Staat“ hingegen wird nicht als Rückbau von sozialer Sicherheit und Chancengleichheit, als Rückbau des Leistungsstaates, der zum Phänomen „öffentlicher Armut“ führen kann, kommuniziert. (Eine politisch-mediale Diskussion konnte kurzfristig nach dem Hurrikan in New Orleans beobachtet werden, als der Umgang mit der Katastrophe selbst zum Desaster wurde und dies u.a. als Ergebnis der Armut des Staates kritisiert wurde – der schwache Staat, der nicht einmal mehr seine urengeinsten Aufgabe, nämlich für Recht und Ordnung zu sorgen, erfüllen konnte.) Was im Zusammenhang mit staatlichen Aufgaben und Funktionen aber auch in vielen europäischen Staaten bzw. in Österreich fehlt, ist die politische Auseinandersetzung über die Bedeutsamkeit öffentlicher Dienstleistungen bzw. über die Konsequenzen darüber, wenn sozialstaatliche Leistungen nicht mehr öffentlich für alle Menschen erbracht werden und zugänglich sind. Mit anderen Worten: Wenn „weniger Staat“ nicht als unhinterfragbarer Mainstream akzeptiert

wird, dann braucht es Diskussionen über die Bedeutsamkeit öffentlicher Leistungen, nicht zuletzt im Hinblick auf gesellschaftliche Stabilität und Solidarität.

Niedrigere Steuern: Die Kehrseite der Reform des Sozialstaates sind Versprechen nach Steuersenkungen bzw. nach Senkung der Staatsquoten. Warum greifen diese Versprechen? Eine Erklärung ist, dass subjektiv viele Menschen glauben, dass es ihnen besser geht als es objektiv der Fall ist. Menschen schätzen sich eher als reich denn als arm ein. Und weil viele dieser Meinung sind, glauben viele, dass sie zu viel an Steuern zahlen bzw. dass sie von der Reduktion von Höchststeuersätzen profitieren würden. Dies ist eine Erklärung, weshalb Steuersenkungsrhetorik und flat-tax-Überlegungen auf fruchtbaren Boden fallen. Eine andere Erklärung ist, dass zu wenig kommuniziert wird, was Steuern finanzieren, welche öffentlichen Leistungen, die allen, und somit auch jenen, die die Steuern zahlen, zugute kommen.

Niedrige Preise für Güter und Dienstleistungen: Erinnern wir uns nochmals an die Arbeitsleistung und an die Kosten, die für die indische Nachhilfelehrerin zu bezahlen sind; oder denken wir an Billigflüge, die gebucht werden ohne etwaige arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Absicherungen der Beschäftigten als Entscheidungshilfe heran zu ziehen. Niedrige Preise sind ein Argument, weshalb sinkende Löhne und reduzierte soziale Absicherung nicht als gravierendes Problem erachtet werden. Mit anderen Worten: WählerInnen scheinen in ihrem politischen Verhalten in erster Linie KonsumentInnen zu sein und nicht Beschäftigte oder Personen, die soziale Absicherung brauchen und sie nicht mehr haben werden.

Politische Alternativen?

Im Zuge von Globalisierung und Europäisierung wächst bei „uns“ – aber auch jenseits der Grenzen – der Anteil von Menschen, die unter verstärktem Druck geraten. Es erodiert das soziale Netz, die „Armen werden mehr und die Reichen werden reicher“. Gleichzeitig ist Teil der Globalisierung nicht nur die Abwanderung von Jobs im Produktions- und Dienstleistungsbereich sowie ein Verlust an Steuern, sondern auch die Zuwanderung von Menschen. Was sind politische Spielräume und Instrumente, um die aktuellen Entwicklungen im Spannungsfeld zwischen Konkurrenzfähigkeit und sozialer Sicherheit bzw. öffentlicher Leistung politisch zu gestalten? Was sind Antworten auf den Rückbau sozialer Rechte und Einkommen „hier“ und besseren

Bedingungen als „zu Hause“ für Zugewanderte? Was heißt Weltinnenpolitik wenn nicht nur die Bedürfnisse der Menschen im relativ reichen Westen, sondern auch in anderen Gebieten zu Interessen werden?

Es gibt in politischer Hinsicht keine Alternative zu Globalisierung und Europäisierung an sich, sondern Globalisierung und Europäisierung brauchen den politischen Willen zur weltinnenpolitischen Gestaltung. Die Transnationalisierung der Wirtschaft verlangt nach Transnationalisierung der Politik, selbst wenn sie national und lokal agiert oder sich zumindest so darstellt und sie so wahrgenommen wird. Folglich können wir abschließend drei Überlegungen im Zusammenhang mit der Alternativensuche festhalten:

Erstens, aus der Perspektive von Weltinnenpolitik oder auch von „*Europa-Innenpolitik*“ braucht es im Hinblick auf das Berufsarbeiten verstärkt vereinheitlichte arbeitsrechtliche Standards. Diese Standards sind europäisch zu formulieren, wenn dies auch de facto von den RepräsentantInnen des Nationalstaates zu erfolgen hat, und sie müssen in allen Mitgliedstaaten gelten.

Zweitens, mit Blick auf Sozialpolitik braucht es eine Art bedarfsorientierter Grundsicherung. Über diese muss im Detail gesprochen werden. An dieser Stelle ist lediglich festzuhalten, dass, wenn politisch und gesellschaftlich gedacht und gesprochen wird, diese nur erfolgreich sein wird können, wenn parallel dazu eine *mittelschichtorientierte* Politik der öffentlichen Dienstleistungen verfolgt wird. Wenn diese Anliegen der Mittelschichtpolitik in Bezug auf öffentliche *Dienst- und Sachleistungen* aus dem Blick geraten, dann bleibt fraglich wie politisch – und dazu gehört mit zu bedenken wie Zustimmung und Mehrheiten hergestellt werden – die Entwicklung des die „Armen werden mehr und die Reichen werden reicher“ gestoppt werden kann.

Persönliche Schlussbemerkungen:

Ich habe den Eindruck, dass nicht zuletzt angesichts verheerender Folgen von öffentlicher Armut – ausgelöst durch Steuersenkung und fortschreitende Privatisierung – wir vielleicht bereits an einem Wendepunkt angelangt sind was den Glauben an die auch in Europa bisher so viel beschworenen Reformen betrifft; dass vielleicht der „Mythos Ende des Sozialstaates“ bereits dabei ist, unglaubwürdig zu werden. Initiativen, die in der Armutskonferenz gebündelt sind, haben dazu zweifelsohne bereits eine Menge beigetragen.

¹ Für eine radikale, allerdings auch undifferenzierte Abrechnung mit der Reformpolitik siehe Albrecht Müller, *Die Reformlüge*. München 2004

² Margaret Thatcher in einem Interview in der Zeitschrift *„Women's Own“*, 31. Oktober 1987. Zitiert nach Alan Scott/Brigitte Scott (2003): *Der britische Sozialstaat – ein Experiment in „Self Governance“*. In: Sieglinde Rosenberger/Emmerich Tálos (Hg.): *Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven*, Wien, 28-46.

³ Adrienne Héritier, *Public-interest services revisited*, in: *Journal of European Policy* 9:6, Dec. 2002, p. 915-1019.