

SOZIALE RECHTE IM ÖSTERREICHISCHEN SOZIALSTAAT: VERSICHERUNGS-, VERSORGUNGS- UND FÜRSORGEPRINZIP

Martina Kargl

Mit der Einführung der Sozialversicherung wurde die öffentliche Wohlfahrt von ihrer traditionellen Einschränkung auf Armenpolitik, die daneben weiter existiert, gelöst. Damit wurde der Nationalstaat um einen neuen Typus von Staatstätigkeit erweitert – den Wohlfahrtsstaat bzw. Sozialstaat. Was den modernen Sozialstaat von seinen nach dem Prinzip der Gnade agierenden, paternalistischen Vorformen unterscheidet und gleichzeitig zu seinem zentralen Wesenszug wurde, ist – neben seiner De-Pauperisierung – die „Übernahme materieller Leistungsverpflichtungen in rechtlich verbindlicher Form“ (Vobruba 1983:12; vgl. auch Weisser 1978:294).

Diese Selbstverpflichtung des Staates zur Leistungsgewährung impliziert gleichzeitig ein von ihm verliehenes und garantiertes Recht seiner BürgerInnen auf eben diese Leistungen. Aus BittstellerInnen wurden InhaberInnen von Rechtspositionen: Leistungen werden nicht mehr nach dem Motiv der Gnade, sondern auf Basis von Rechtsansprüchen vergeben. Und anders als bei der alten Armenpolitik, bei der Erhalt von Mitteln mit dem Verlust politischer Rechte – wie dem Verlust des Wahlrechts (vgl. Stelzer-Orthofer 1997:57) – verbunden war, ist die Inanspruchnahme der vom Staat verliehenen sozialen Rechte nicht mehr mit politischen Diskriminierungen verknüpft. In der Literatur herrscht in Anschluss an den Vorschlag von T.H. Marshall Übereinstimmung dahingehend, dass die Idee individueller sozialer BürgerInnenrechte zum zentralen Merkmal des Wohlfahrtsstaates geworden ist (vgl. Rieger 1992:25; Pierson 1991:36; Esping-Andersen 1990:21 und 1998:35f.; Flora 1986:XV). Heute stellt Wohlfahrtsstaatlichkeit und damit die Verkörperung sozialer BürgerInnenrechte durch den Staat neben der repräsentativen Massendemokratie und dem Industriekapitalismus das dritte kennzeichnende Strukturmerkmal moderner westlicher Gesellschaften dar (vgl. Pratscher 1996:119; Alber 1991:637f.; Schmidt 1988:11).

Nun ist es aber nicht die bloße Existenz staatlich gewährter sozialer Rechte, die etwas aussagen würde darüber, welche Rolle dem Staat bei der Verteilung von Lebenschancen in einer kapitalistischen Marktwirtschaft zukommt. Diese lässt sich nur aus der konkreten Konzeption und der Reichweite der vom Staat gewährten sozialen Rechte ablesen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Natur von BürgerInnenrechten im Allgemeinen und dabei die Eigenart sozialer BürgerInnenrechte im Speziellen zu betrachten:

Unter **BürgerInnenschaft** ist jenes Verhältnis gegenseitiger Rechte und Pflichten zu fassen, dass sich im Gefolge der Entstehung des Nationalstaates zwischen dem Staat und seiner Bevölkerung herausgebildet hat (vgl. Flora 1986:XIV). BürgerInnenschaft bedeutet die „Verrechtlichung des Verhältnisses von Einzelnen und Staat“ (vgl. Vobruba 1983:3; vgl. auch Lessenich 1998:95). Demnach sind BürgerInnenrechte Rechte gegenüber dem Staat (vgl. Flora 1986:XIV). Im Anschluss an T.H. Marshall hat die neuere Gesellschaftstheorie die Gewährung von bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten unter dem Begriff der **Inklusion** gefasst (vgl. Kaufmann 1997:143f.), worunter „die Generalisierung des Anspruchs auf Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten einer Gesellschaft“ zu verstehen ist (vgl. Kaufmann 1997:34). Inklusion durch soziale Rechte soll ermöglicht werden, indem „Personen und Bedürfnisse, die ‚bisher‘ als außerhalb des Zuständigkeitsbereichs sichernder Vorkehrungen liegend betrachtet wurden, [...] ‚jetzt‘ in diesen Zuständigkeitsbereich aufgenommen [werden]“ (Offe 1990:188).

Als **soziale Rechte** gelten das Recht auf Arbeit, auf Streik, auf freie Berufswahl, auf Wohnen, auf soziale Sicherheit, auf Nahrung und auf Gesundheit (vgl. Rosenberger 1998:40). Obwohl natürlich auch die Gewährung anderer sozialer Rechte für die Wohlfahrtsposition der Bevölkerung eines Staates von zentraler Relevanz sind, werden sich die folgenden Ausführungen auf die Klärung der konkreten Ausgestaltung des sozialen Rechts auf soziale Sicherheit im österreichischen Wohlfahrtsstaat beschränken. Dabei lässt sich als erstes festhalten, dass das Recht auf materielle bzw. sachliche Leistungen des Staates nach drei verschiedenen Modi vergeben wird: Dem Prinzip der „Versicherung“, der „Versorgung“ und der „Fürsorge“.

Die Gestaltungsprinzipien des österreichischen Systems der sozialen Sicherheit:

Versicherung, Versorgung und Fürsorge

1. Das Versicherungsprinzip

- Versicherungsleistungen werden nach dem **Kausalprinzip** vergeben: Nur das Eintreten normierter Risikofälle ist leistungsauslösend. In Österreich sind diese normierten Risikofälle Alter, Unfall, Erwerbslosigkeit und Krankheit.
- Versicherungsleistungen werden nach dem **Konditionalprinzip** vergeben, demzufolge „der Anspruch auf Versicherungsleistungen von keinerlei Bedarfs- oder Bedürftigkeitsprüfungen, sondern allein vom Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen abhängig ist“ (Offe 1990:183; vgl. auch Weisser 1978:303). Damit kommen ungeachtet ihrer sonstigen finanziellen Mittel all jene in den Genuss von Leistungen, die

die Anwartschaft erfüllt haben, indem sie innerhalb einer normierten Frist (Rahmenfrist) eine normierte Anzahl von Versicherungsmonaten (Wartezeit) angesammelt haben, in denen Beiträge zum Sozialversicherungssystem bezahlt wurden. Was wiederum heißt, dass alle, die überhaupt nicht oder nicht lange genug einer versicherungspflichtigen Erwerbsarbeit nachgegangen sind, von den nach dem Versicherungsprinzip vergebenen Leistungen ausgeschlossen sind.

- Versicherungsleistungen sind in ihrer Höhe normiert. Für die Höhe (und bei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung auch für die Dauer) der Leistungen bestimmend ist das versicherungsmathematische **Äquivalenzprinzip**. Je länger Versicherungsbeiträge gezahlt wurden und je höher diese waren, desto höher ist auch die Versicherungsleistung. Das bedeutet in Folge, dass alle Einkommensungleichheiten am Arbeitsmarkt in den Bereich der sozialen Sicherung verlängert werden. Indem sich die Höhe der Leistung aus der Höhe des beitragspflichtigen Einkommens ableitet, spiegelt das Sicherungsniveau die Position der/des Versicherten am Arbeitsmarkt wider – auch dann, wenn diese Position extrem ungünstig war, denn Versicherungsleistungen kennen keine Untergrenze (vgl. Ostner 1998:245; Tálos/Wörister 1994:44; Döring 1990:293; Natter/Reinprecht 1992:447).
- Dies hat zur Ursache, dass das vorrangige Sicherungsziel nicht in der Bedarfsdeckung, sondern im **Statuserhalt** besteht. Sozialversicherungsleistungen sind Lohnersatzleistungen gegen vorübergehenden – oder, im Fall der Pension, dauerhaften – Lohnausfall mit dem Ziel der Sicherung des Lebensstandards.
- Bei bestimmten Sozialversicherungsleistungen wurde das Versicherungsprinzip um Elemente des Fürsorge- bzw. Versorgungsprinzips ergänzt (**soziales Prinzip**), indem die enge Anbindung an die vorangegangene Beitragsleistung gelockert wurde. Beispiele dafür sind die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung, eine höhere Nettoersatzrate bei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, sofern die Leistung unterhalb einer bestimmten Grenze liegt, sowie die Mitversicherung von Familienangehörigen Versicherter.

2. Das Versorgungsprinzip

- Mit der Gewährung von Versorgungsleistungen anerkennt der Staat eine **Fürsorgepflicht gegenüber bestimmten Personengruppen** (wie Kriegsgeschädigten, Kindern, Pflegebedürftigen), denen „nicht zugemutet werden kann, aus eigenen Kräften eine ausreichende Versorgung zu sichern“ (vgl. Offe 1990:186) als öffentliche Aufgabe. Andererseits alimentiert er damit „Personen, die besondere Leistungen für die Gesellschaft erbringen“ (vgl. Lessenich 1998:14), was darauf hinausläuft, dass er damit **bestimmte Lebensformen honoriert**.

- Wie Versicherungsleistungen werden auch Versorgungsleistungen nur beim Eintreten vom Staat anerkannter, **normierter Risikofälle** vergeben.
- Ebenso wie Versicherungsleistungen sind auch Versorgungsleistungen **in der Höhe normiert**, unterscheiden sich aber von ersteren insofern, als sowohl eigene Beitragszahlungen als auch Arbeitswilligkeit nicht Vorbedingung für den Leistungserhalt sind: Der Rechtsanspruch auf Versorgungsleistungen gründet sich allein auf den Status als BürgerIn und das Vorliegen eines normierten Tatbestandes (vgl. Badelt 1998:28; Weisser 1978:303f.). Die Eigenschaft von Versorgungsleistungen **als Leistung für „BürgerInnen“** hat zur Konsequenz, dass für MigrantInnen bei einer Vielzahl dieser Leistungen erschwerte Zugangsbedingungen gelten oder sie gänzlich davon ausgeschlossen bleiben.
- Wie bei den Versicherungsleistungen ist auch bei den Versorgungsleistungen die Einkommenssituation der EmpfängerInnen unerheblich für die Leistungsvergabe und -höhe. Damit wird deutlich, dass Versorgungsleistungen **nicht als Ausgleich für individuelle Notlagen** konzipiert sind (vgl. Wohlfahrt 1998:37).

3. Das Fürsorgeprinzip

- Auf viele Fürsorgeleistungen besteht kein oder nur ein eingeschränkter Rechtsanspruch.
- Anders als die Leistungen, die nach den Prinzipien der Versicherung und der Versorgung vergeben werden, knüpfen Fürsorgeleistungen an der Bedürftigkeit an. Im Falle der Sozialhilfeleistungen ist auch die Ursache, die die Bedürftigkeit auslöst, unerheblich, die Leistungen werden also nach dem **Finalprinzip** vergeben (vgl. Badelt 1998:29; Ruppe o.J.:13).
- Die Bedürftigkeit der Antragstellenden wird durch eine Prüfung festgestellt. Eine so geartete **Bedarfsprüfung** sieht das österreichische Gesetz beispielsweise bei Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe, der Notstandshilfe und der Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung vor.
- In diese Prüfung fließen nicht nur die materiellen Verhältnisse der sich in einer Notlage befindlichen Person ein, sondern auch die der Angehörigen. Diese Vorgehensweise basiert auf dem **Subsidiaritätsprinzip**, dem die Idee zugrunde liegt, „daß, wo Selbsthilfe und Familienhilfe möglich sind, diese nicht durch öffentliche Hilfe ersetzt werden sollen“ (Weisser 1978:302). Die Aufgabe, für die Sicherung des Lebensunterhalts zu sorgen, wird zunächst anderen Sicherungsinstanzen zugewiesen. Der Staat erklärt sich erst dann zum legitimen Adressaten für Ansprüche und gewährt in Konsequenz erst dann Rechtsansprüche, wenn diese Instanzen diese Rolle nicht hinreichend erfüllen können oder gänzlich ausfallen. Dabei baut das Subsidiaritätsprinzip auf zwei Annahmen auf: Zum einen liegt ihm „die Auffassung zugrunde, daß das Erwerbssystem, die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungs- und

Versorgungssysteme und die Familien nur in Ausnahmefällen nicht die für ein ‚menschwürdiges‘ Leben notwendigen Mittel bereitstellen können“ (Köppl/Steiner 1989:38). Zum anderen, dass ein intrafamiliärer Einkommenstransfer auch tatsächlich gegeben ist. Erst dort, wo eigene Mittel (Einkommen und Vermögen) und eigene Kräfte (Arbeitskraft) sowie der Familienverband die Notsituation nicht eigenständig bewältigen können, wird aus der privaten Aufgabe eine öffentliche, erst dann gewährt der Sozialstaat soziale Rechte, erst dann betreibt er Armutspolitik.

- Fürsorgeleistungen sind in ihrer Höhe grundsätzlich normiert (wobei es bei der Sozialhilfe je nach Bundesland verschiedene Richtsätze und große Ermessensspielräume gibt). Durch die Anrechnung des Einkommens von EhepartnerInnen und LebensgefährtenInnen werden Fürsorgeleistungen jedoch zu **Einzelfallhilfen**.
- Durch den Vorrang des Subsidiaritätsprinzips vor Ansprüchen gegenüber dem Staat werden Fürsorgeleistungen innerhalb des Systems der staatlich organisierten sozialen Sicherheit zu einer **residualen Kategorie**: Die Konzeption von Fürsorgeleistungen als Abdeckung für ausfallende subsidiäre Hilfe findet ihren Niederschlag in der Zusammensetzung des österreichischen Sozialleistungsvolumens, wo Fürsorgeleistungen nur 2,2% am gesamten Volumen ausmachen (vgl. Bauernberger 2002:49).

Mag^a. Martina Kargl ist Mitarbeiterin der Grundlagenabteilung der Caritas der Erzdiözese Wien.

Literatur

- Alber**, Jens (1991): Sozialstaat/Wohlfahrtsstaat, in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik (Piper), S. 636-645
- Badelt**, Christoph / **Österle**, August (1998): Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil. Sozialökonomische Grundlagen, Wien (Manz)
- Bauernberger**, Josef (2002): Sozialausgaben in Österreich, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (BMSG): Bericht über die soziale Lage 2001-2002, Wien, (BMSG), S. 47-54
- Döring**, Diether (1990): Konzeption des sozialen Sicherungssystems und das Armutproblem, in: Döring, Diether / Hanesch, Walter / Huster, Ernst-Ulrich: Armut im Wohlstand, Frankfurt/Main (Suhrkamp), S. 289-310
- Esping-Andersen**, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge (Polity Press)
- Esping-Andersen**, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/New York (Campus Verlag), S. 19-56
- Flora**, Peter (1986): Introduction. in: Flora, Peter (Hg.): Groth to limits. The Western European Welfare States Since World War II, Volume 1, Berlin/New York, (de Gruyter), S. XI-XXXVI
- Kaufmann**, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main (Suhrkamp)
- Köppl**, Franz / **Steiner**, Hans (1989): Sozialhilfe – ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung sozialer Not?, in: Dimmel, Nikolaus / Noll, Alfred J.: Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge. Wien (Verlag des ÖGB), S. 35-110

- Lessenich**, Stephan (1998): Back to Basics: Vielfalt und Verfall wohlfahrtsstaatlich organisierter Solidarität in Europa, Handout zum Vortrag bei der Tagung „Europa zwischen Integration und Ausschluss“, Arbeitskreis 8, Universität Wien, 5.-7. Juni 1998 [auch erschienen in: Zeitschrift für Sozialreform 1/1999, S. 24-38]
- Natter**, Ehrenfried / **Reinprecht**, Christoph (1992): Achtung Sozialstaat. Wien/Zürich (Europaverlag)
- Offe**, Claus (1990): Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik, in: Sachße, Christoph / Engelhardt, Tristram H. (Hg.) : Sicherheit und Freiheit: Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main (Suhrkamp), S. 179-202
- Ostner**, Ilona (1998): Quadraturen im Wohlfahrtsdreieck. Die USA, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt et al. (Campus Verlag), S. 225-252
- Pierson**, Christopher (1991): Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge (Polity Press)
- Pratscher**, Kurt (1996): Sozialhilfe in Österreich. Überlegungen zur subsidiären Sozialstaatlichkeit, in: Kurswechsel 3/1996, S. 115-126
- Rieger**, Elmar (1992): T.H. Marshall: Soziologie, gesellschaftliche Entwicklung und die moralische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Herausgegeben von Elmar Rieger, Frankfurt am Main et al. (Campus), S. 7-32
- Rosenberger**, Sieglinde (1998): Brot und Rosen. Soziale Grundrechte in sozial-, familien- und arbeitsmarktpolitischen Debatten, in: Appel, Margit / Blümel, Markus (Hg): Soziale Grundrechte – Kriterien der Politik, Thaur et al. (Druck- und Verlagshaus Thaur), S. 40-53
- Ruppe**, Hans Georg (o.J.): Einführung, in: Ruppe, Hans Georg (Hg.): Sozialpolitik und Umverteilung. Eine kritische Analyse der ökonomischen und juristischen Probleme aus österreichischer Sicht, Wien (Signum-Verlag) S. 1-19
- Schmidt**, Manfred G. (1988): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen (Leske und Budrich)
- Stelzer-Orthofer**, Christine (1997): Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur Sozialhilfe, Opladen (Leske + Budrich)
- Tálos**, Emmerich / **Wörister**, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen. Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft)
- Vobruba**, Georg (1983): Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat. IIVG-Paper des Wissenschaftszentrums Berlin 83-208 S. 3-32
- Weisser**, Gerhard (1978): Beiträge zur Gesellschaftskritik, Göttingen (Verlag Otto Schwarz & Co.)
- Wohlfahrt**, Gerhard (1998): Über den sozialen Ausgleich. Entwicklung der Lohnneinkommen und Sozialtransfers, in: Schenk, Martin / Brandstätter, Albert / Summer, Sibylle (Hg.): Reichtum in Österreich. Was Reichtümer vermögen. Zwischen globalem Roulette und sozialem Ausgleich, Wien (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung), S. 30-40