

Christine Stelzer-Orthofer

Herausforderung Sozialstaat Österreich

Forum: Was wurde aus dem Wohlfahrtsstaat?

10. Armutskonferenz:
Fortschritt, Rückschritt, Wechselschritt

Salzburg, 24. Februar 2015

Was wurde aus dem Wohlfahrtsstaat?

- Die Veränderungen der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen haben mit dazu beigetragen, dass der ab den Nachkriegsjahren beachtliche Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherung im häufiger in Verruf gebracht wird.
- Der neoliberale Zeitgeist hat das System solidarischer staatlicher Sicherung zentraler Lebensrisiken durch die programmatische Formel „mehr privat und weniger Staat“ diskreditiert.
- Nach und nach wurde der Wohlfahrtsstaat vom vormaligen Problemlöser zum Problemerzeuger umgedeutet.

Drei Thesen zur Entwicklung und Zukunft von Sozialstaatlichkeit

These 1: Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt in einem dynamischen Prozess, das von jeher durch unterschiedliche politische Interessen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse bestimmt wird.

These 2: Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde der Sozialstaat vom Problemlöser zum Problemerzeuger umdefiniert.

These 3: Voraussetzung für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens, Respekt und Commitment

These 1: Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt in einem dynamischen Prozess, das von jeher durch unterschiedliche politische Interessen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse bestimmt wird (1)

- Unabhängig davon, ob der Beginn der Sozialstaatlichkeit an den ersten arbeitsrechtlichen Regulierungen (wie zB Verbot der Kinderarbeit) oder an der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung 1887/88 festgemacht wird, durch die *Übernahme staatlicher Verantwortung* für die soziale Lage der Mehrheit der Bevölkerung, wurde der *Grundstein* dafür gelegt, die *Spielregeln* für die soziale Bedingtheit der Gesellschaft *nicht alleine dem Markt* zu überlassen.
- Diese – wenn auch vergleichsweise nur punktuelle – staatliche Intervention sollte zum einen die durchwegs prekäre soziale Lage der ArbeiterInnen und deren Reproduktion verbessern, zum anderen die gesellschaftliche Ordnung, die durch die Etablierung der ArbeiterInnenbewegung als gefährdet wahrgenommen wurde, stabilisieren.

These 1: Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt in einem dynamischen Prozess, das von jeher durch unterschiedliche politische Interessen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse bestimmt wird (2)

- Sozialpolitische Maßnahmen wurden *von Beginn an kontroversiell* diskutiert. Schon in der Monarchie wird von Seiten der Unternehmensverbände gegen staatlichen Zwang und gegen eine unbotmäßige Einmischung in den sogen. „freien“ Arbeitsvertrag argumentiert:
„Jede Kürzung der Arbeitszeit soll nicht durch ein Gesetz, nicht in künstlicher und vom Staat erzwungener Weise herbeigeführt werden, sondern der natürlichen Entwicklung, also dem Übereinkommen zwischen Unternehmern und Arbeitern überlassen bleiben“ (Die Industrie 1900, zit. nach Tálos 1981)
„Soziale Reformbestrebungen dagegen, die eine dauernde Beeinträchtigung der Ökonomie (...) zur Folge haben, stören und hemmen die kulturelle und soziale Entwicklung (...) und sind entschieden zu bekämpfen.“ (Die Industrie 1900, zit. nach Tálos 1981)
Begründet wird dies mit *„zu hohen sozialen Lasten“*, die eine wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit nicht ermöglichen.

These 1: Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt in einem dynamischen Prozess, das von jeher durch unterschiedliche politische Interessen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse bestimmt wird (3)

- Neben diesen wahrlich nicht neuen Argumenten zeigt sich schon in den Anfängen, dass die Konstituierung von Sozialstaatlichkeit nicht zwangsläufig zu einem kontinuierlichen Aufbau sozialer Sicherheit führt. Bereits umgesetzte bzw. akkordierte Regelungen wurden bedingt durch den Ausbruch des 1. Weltkriegs im Rahmen des Kriegsleistungsgesetzes wieder zurückgenommen, zB
 - *gesetzliche Bestimmungen zur Sonntagsruhe wurden außer Kraft gesetzt*
 - *Verlängerung der Arbeitszeit über 13 Stunden hinaus*
 - *Zunahme der Frauennachtarbeit*
 - *Reallohnverluste (vgl. Tálos 1981: 119)*

These 1: Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt in einem dynamischen Prozess, das von jeher durch unterschiedliche politische Interessen und gesellschaftliche Kräfteverhältnisse bestimmt wird (4)

Erstens wurden seinerzeit der Grundstein für Prinzipien, Organisation und Ausgestaltung der österreichischen Variante von Sozialstaatlichkeit gelegt.

Zweitens haben sich die Argumente gegen sozialstaatliche Interventionen - unabhängig vom tatsächlichen Niveau – seit mehr als 100 Jahren nicht verändert. Es wurde und wird auf Zwangsmaßnahmen, zu hohe soziale Lasten und auf eine damit einhergehende, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit verwiesen.

„Sozialstaatlichkeit ist ein wesentlicher Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Ihr Entwicklungsprozess ist von konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen wie deren Kräfteverhältnisse bestimmt.“ (Tálos 2005: 16)

Damals wie heute ist die Umsetzung sozialer Rechte ein Kompromiss zwischen den Interessen des Kapitals und den Interessen der Lohnabhängigen, der in der Regel nur durch mühevoll ausgehandelte Interessensvertretungen zustande kommt und nicht unbeeinflusst von der jeweiligen Position im politischen Machtgefüge ist.

Drittens: nachdem die Forderung nach staatlichem Rückzug nahezu gleich alt ist wie Sozialstaatlichkeit selbst, führt dies zum Befund, dass soziale Rechte nicht unumkehrbar sind. Sozialstaatlichkeit ist ein fragiles Konstrukt, das immer wieder in Frage gestellt wird.

These 2: Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde der Sozialstaat vom Problemlöser zum Problemerzeuger umdefiniert (1)

- Bis in die 1980er Jahre gab es österreichweit einen *breiten Konsens* dazu, dass sozialstaatliche Sicherung und Sozialleistungen zu einem gesamtgesellschaftlichen Nutzen beitragen. Ziel war es, möglichst vielen Zugang zu den zentralen Sicherungssystemen zu gewährleisten und Daseinsvorsorge durch Umverteilung zu erreichen. Neben dem ASVG (1955) wurden Mitte der 1960er Jahre Pflichtversicherungen für Selbständige und Bauern implementiert. Neben der *Ausweitung der eingebundenen Personengruppen* wurde das *Leistungsspektrum* der Sozialversicherung, aber auch bei Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, sukzessive erweitert. Nicht selten wird daher auch vom „*goldenen Zeitalter*“ des österreichischen Sozialstaats gesprochen.
- Dies hat zu einem beachtlichen Anstieg der Sozialausgaben geführt: die Sozialquote hat erhöhte sich von Mitte der 1950er Jahre bis Anfang 1970 von 16% auf 24%. Mitbeeinflusst durch die Auswirkungen der Ölkrise in den 1970er Jahren hat dies zu ersten Debatten hinsichtlich der Finanzierbarkeit sozialer Sicherheit geführt.

These 2: Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde der Sozialstaat vom Problemlöser zum Problemerzeuger umdefiniert (2)

- Ab den 1980er Jahren kam der österreichische Sozialstaat merklich unter Druck. Die sich gegenseitig verstärkenden Erfolgsvoraussetzungen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung (Kaufmann 1997) veränderten sich und setzten vor allem Sozialstaaten konservativer Prägung zu. Der sozialstaatliche Konsens wurde nach und nach brüchig. Schwierigere ökonomische Rahmenbedingungen und der aufkommende neoliberale Zeitgeist haben mit dazu beigetragen, Erfolge wohlfahrtsstaatlicher Sicherung als Versagen des Wohlfahrtsstaats umzudeuten.

Aus der zunehmenden Lebenserwartung wurde die „Überalterung“ und „Unfinanzierbarkeit“. *Butterwegge (2007) bezeichnet den Begriff der „Generationengerechtigkeit“ als neoliberalen Kampfbegriff, da er junge Menschen nicht nur verunsichert, sondern glauben lässt, aus der sozialstaatlichen Teilhabe ausgeschlossen zu werden.*

Arbeitslosigkeit wird nicht (mehr) als Produkt des ökonomischen Wandels verortet, sondern als Individualschuld (mangelnde Motivation) durch die Fehlentwicklung von großzügigen Sozialleistungen.

These 2: Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde der Sozialstaat vom Problemlöser zum Problemerzeuger umdefiniert (3)

- Schleichend, aber erfolgreich wurde Sozialstaatlichkeit diskreditiert: Der Sozialstaat per se wurde für Krisenerscheinungen aller Art verantwortlich gemacht und gebrandmarkt. Davon blieb auch die österreichische Entwicklung nicht unbeeinflusst, auch wenn von einem massiven Abbau nicht gesprochen werden kann:

„Insgesamt zeichnet Österreichs Sozialversicherungspolitik bis Ende der 1990er Jahre eine Politik pragmatischer Anpassung sowohl an veränderte soziale und ökonomische Bedingungen als auch an geänderte politische Prioritäten aus. In diesem Zusammenhang wurde ein substanzieller Kurswechsel in der Sozialpolitik weder programmatisch formuliert noch realiter durchgeführt. Es war eine Politik der Kompromisse zwischen den beiden großen Parteien, teils auch der großen Interessenorganisationen – ausgehend von durchaus unterschiedlichen Begründungen für den restriktiven Kurs.“ (Tálos 2006: 634)

- Mit dem Anspruch, den österreichischen Sozialstaat neu zu justieren, ihn moderner, effizienter und schlanker zu gestalten und Missbrauch zu vermeiden, ist die ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahr 2000 angetreten. *Die neoliberale Sozialstaatskritik findet im Regierungsprogramm ihren Niederschlag: „Moderne Sozialpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung, von Leistungsbereitschaft und Solidarität. Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlich und privater sozialer Verantwortung gehört zu den größten Herausforderungen einer Sozialpolitik, die vor der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht.“ (Regierungsprogramm 2000)*

These 2: Im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wurde der Sozialstaat vom Problemlöser zum Problemerzeuger umdefiniert (4)

- Das ideologische und politische Fundament für einen schlank(er)en Sozialstaat wurde spätestens in den 1990er Jahren gelegt. Es kann aber nicht schlüssig argumentiert werden, dass es zu einem massiven Abbau oder zu einer Demontage des österreichischen Sozialstaats gekommen ist.
- Die sozialpolitische Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist durchaus ambivalent:
 - *Restriktiverer Kurs bei Pensionen und Arbeitsmarktpolitik*
 - *Pflegegeld, Kinderbetreuungsgeld weichen vom Versicherungsprinzip ab und stehen auch jenen zu, die keine vorherigen Beiträge bezahlt haben.*
 - *Zugang zu Leistungen, wie zB Bildungskarenz, wurde gelockert und Ersatzquote angehoben*
 - *Die Offensive zu abfedernden und konjunkturbelebenden Maßnahmen der Bundesregierung (zB Reaktivierung der Kurzarbeit) durch einen breiten Konsens unterschiedlicher interessenspolitischer Akteurinnen hat zu einer Stabilisierung von Wirtschaft, Unternehmen, Kaufkraft und sozialer Sicherheit geführt.*
- Der aus dem Blick geratene ökonomische Wert sozialstaatlicher Intervention wurde im Laufe der Krisenjahre von allen Beteiligten anerkannt. Ob dies eine Trendumkehr zur Bewertung von Sozialstaatlichkeit bewirkt und neoliberale Sozialstaatsmythen ablösen wird, kann derzeit noch nicht entschieden werden.

These 3: Voraussetzung für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens, Respekt und Commitment (1)

- Die Zukunft der Sozialstaatlichkeit wird nämlich maßgeblich auch davon bestimmt, was Kaufmann (1997) als die „kulturelle Herausforderung“ bezeichnet. Gemeint ist damit, dass wohlfahrtsstaatliche Sicherung auf einem gemeinsamen Wertegerahmen aufbaut, in welchem sowohl das Bekenntnis zu Sozialstaatlichkeit als auch Vertrauen, Respekt und Commitment vorhanden sind: *„Die Wohlfahrtsstaatlichkeit ist daher zu einem konstitutiven Element des normativen Grundkonsenses europäischer Staaten geworden, was auch an der Gewährleistung kultureller und sozialer Rechte durch Verfassungen und internationale Verträge deutlich wird.“*
- Dieser normative Grundkonsens ist – nicht nur wegen der ökonomisch schwierigeren Rahmenbedingungen - in den letzten Jahrzehnten brüchig(er) geworden. Wenn Sicherheitsversprechen fundamental in Frage gestellt werden, wirkt dies auf die gesamte Sozialstaatlichkeit zurück, weil *„die Funktionsfähigkeit auf dem vorherrschenden Glauben beruht, dass die verallgemeinerte Gegenseitigkeit tatsächlich herrscht.“* Wesentliche Voraussetzung für die Zukunft von Sozialstaaten ist daher Vertrauen in das System. Vertrauen ist die Basis für ein solidarisches Miteinander, wie faire und gerechte Regelungen und Respekt für die Bedürfnisse anderer.

These 3: Voraussetzung für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens, Respekt und Commitment (2)

- Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung war früher davon überzeugt, dass per Saldo alle vom Wohlfahrtsstaat profitieren und Sozialstaatlichkeit die maßgebliche Grundlage für einen breiten gesellschaftlichen Wohlstand ist.
- Mittlerweile hat die Umdeutung des Sozialstaats als Problemerzeuger der Privatisierung und Liberalisierung sozialstaatlicher Sicherung Vorschub geleistet. Da Sozialstaatlichkeit fragil ist, stellt sich die Frage, der Akzeptanz in der Bevölkerung, da Veränderungen in Art und Ausmaß nicht zuletzt davon bestimmt werden, ob und in wie weit sozialstaatlicher Intervention vertraut wird. Werden der Staat oder der Markt als Verantwortungsträger wahrgenommen? Wie zufrieden ist die Bevölkerung mit zentralen Bereichen sozialer Sicherheit?
- Repräsentative Umfragen zeigen, dass sich die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung die „*Sicherung des Lebensstandards von PensionistInnen*“ sowie die „*Sicherstellung einer adäquaten Gesundheitsversorgung*“ als zentrale staatliche Aufgaben ansehen. Eine mehrheitliche Zustimmung finden folgende Staatsaufgaben: *Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Arbeitswillige, die Reduzierung von Einkommensungleichheit sowie die Sicherung des Lebensunterhalts von arbeitslosen Menschen* (vgl. Grausgruber 2014).

These 3: Voraussetzung für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens, Respekt und Commitment (3)

- Dazu muss einschränkend angemerkt werden, dass dem allgemeinen Zeitgeist entsprechend die Zustimmung in den letzten dreißig Jahren für fast alle genannten Bereiche etwas rückläufig ist. Zudem zeigt sich, dass die allgemeine Zufriedenheit mit dem österreichischen Sozialstaat der breiten Unterstützung sozialstaatlicher Aufgaben hinterherhinkt.
- Dagegen wird die wohlfahrtsstaatliche Sicherung in Österreich im EU-Vergleich deutlich besser bewertet und eingeschätzt als in vielen anderen Staaten: wenn beispielsweise 83% der österreichischen Befragten angeben, dass hierzulande das Gesundheitssystem besser ist als in anderen EU-Ländern, kann auf eine recht beachtliche Zufriedenheit geschlossen werden.
- So gesehen weist die österreichische Sozialstaatlichkeit noch immer eine beachtliche Akzeptanz und Unterstützung auf, auch wenn nach Ansicht der Hälfte der Befragten beispielsweise „die Gefahr des Missbrauchs von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen“ besteht. Dem Grunde nach wird Sozialstaatlichkeit als Grundlage des sozialen Friedens und des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands wahrgenommen.

These 3: Voraussetzung für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens, Respekt und Commitment (4)

- Ob Sozialstaatlichkeit erhalten bleibt, wenn ja, wie und in welchem Ausmaß wird eben nicht nur von unseren Interessensverbänden und politischen AkteurInnen vorgegeben. Die Zukunft des (österreichischen) Sozialstaats wird auch durch unsere Köpfe und unsere Einstellungen zu solidarischen Risikoabsicherung bestimmt.
- Möglicherweise haben die Krisen der letzten Jahre, manche Sozialstaats-SkeptikerInnen, wie zB jene, die darauf vertraut haben, dass ihre Pensionsvorsorge am Aktienmarkt lukrativer und sicherer sei, davon überzeugen können, dass der sozialstaatliche Ausgleich die bessere und sicherere Alternative ist.
- Zentrale Begriffe sind Solidarität, Gemeinsinn, Respekt und Nachhaltigkeit. Es wird notwendig sein, die soziale Dimension in allen Ebenen, auch im gesamten europäischen Integrationsprozess, ins Zentrum zu rücken.
- Nicht zuletzt wird die Frage der Zukunft der Sozialstaatlichkeit auch über die Frage der Finanzierung bestimmt werden. Wenn in Österreich – wie die Erhebungen der ÖNB nahelegen – eine höhere Vermögenskonzentration als in vielen anderen EU-Staaten vorliegt, dann ist es an der Zeit, nicht nur die Arbeitseinkommen sondern auch die Vermögen zur Finanzierung sozialer Sicherheit heranzuziehen.