

Christine Stelzer-Orthofer

Herausforderung: Wohlfahrtsstaat

Erstabdruck: In: Amt der öö. Landesregierung, Direktion Kultur/Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik (Hg): Hilfe. Lebensrisiken. Lebenschancen. Soziale Sicherung in Österreich. Begleitpublikation zur Landessonderausstellung 2015; Linz S 103-111

Es gab in den letzten drei Jahrzehnten wohl kaum eine sozialpolitische Diskussion, die nicht von der sogenannten „Krise des Sozialstaats“ dominiert war. Die Rede war und ist von „Grenzen“ des Sozialstaats sowie dessen „Unfinanzierbarkeit“, um nur zwei der zentralen Schlagwörter hervorzuheben. Sich verändernde ökonomische und politische Rahmenbedingungen haben mit dazu beigetragen, dass der seit den Nachkriegsjahren recht beachtliche Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in Österreich immer häufiger in Frage gestellt wird. Meist wird in diesem Zusammenhang ahistorisch argumentiert und nicht bedacht, dass die Übernahme staatlicher Verantwortung für soziale Belange keine Selbstverständlichkeit war, wiewohl diese vor mehr als hundert Jahren ohnehin nur punktuell und rudimentär erfolgte. Auch wenn sich die soziale Absicherung sowie die damit verbundenen öffentlichen Kosten seinerzeit nicht mit den heutigen sozialen Standards und den dafür notwendigen Aufwendungen vergleichen lassen, unterscheiden sich die Argumente gegen sozialstaatliche Intervention, die sich in der Regel auf „zu hohe soziale Lasten“ berufen, damals wie heute sich nicht maßgeblich.

Neben den durch Globalisierung bedingten veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen haben sich ferner durch den Vormarsch des Neoliberalismus, der für mehr Privat und weniger Staat eintritt, das politische Klima und – zumindest tendenziell – gesellschaftliche Wertvorstellungen gewandelt. Für den Sozialstaat einzutreten, ihn zu bewahren wird nicht selten als antiquiert betrachtet. Der Sozialstaat ist unzweifelhaft in der Defensive, da er – so die neoliberale Diktion – zu teuer, freiheitsberaubend, überbordend, verbürokratisiert und ineffizient sei. Seine Leistungen und Erfolge geraten dabei in den Hintergrund oder gar in Vergessenheit, auch wenn seit Jahrzehnten für nahezu alle von uns die Absicherung zentraler Lebensrisiken und Daseinsvorsorge gewährleistet wird (vgl. z.B. Armutsnetzwerk OÖ 2014).

Auf Ausführungen zu den in Medien und Wissenschaft hinreichend erörterten sogenannten Krisenerscheinungen durch den demographischen und ökonomischen Wandel wird nachfolgend verzichtet, auch wenn diese zweifellos als Teil der Herausforderungen für die sozialstaatliche Zukunft angesehen werden können. Vielmehr wird anhand von drei sich verschränkenden Thesen auf zentrale Voraussetzungen und Dimensionen von Sozialstaatlichkeit eingegangen, die für die Gestaltung sozialer Sicherung im 21. Jahrhundert zu beachten sind.

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

Unabhängig davon, ob man den Beginn der Sozialstaatlichkeit an den ersten arbeitsrechtlichen Regulierungen (wie z.B. durch das Verbot der Kinderarbeit) oder an der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung für Arbeiter und Arbeiterinnen in den Jahren 1887/88 festmacht, durch die

Übernahme staatlicher Verantwortung für die soziale Lage der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung vor mehr als einem Jahrhundert wurde der Grundstein dafür gelegt, die Spielregeln für die soziale Ausgestaltung der Gesellschaft nicht alleine dem Markt zu überlassen. Staatliche Interventionen, wie z.B. die Regelung von Arbeitsbedingungen und die Einführung einer solidarischen Versicherung für Lebens- und Arbeitsrisiken, sollten insbesondere jene schützen, deren Existenzsicherung durch Lohnarbeit bestimmt wurde, demnach vom Verkauf ihrer Arbeitskraft abhängig waren. Durch die - wenn auch nur punktuelle staatliche Intervention - sollte zum einen die durchgängig prekäre soziale Lage der Arbeiter und Arbeiterinnen und deren Reproduktion verbessert, zum anderen die gesellschaftliche Ordnung, die durch die Etablierung der Arbeiterbewegung als gefährdet wahrgenommen wurde, stabilisiert werden (vgl. Talos 1981: 78-84, Talos/Wörster 1994: 14-16.)

Schon in der Monarchie, sprich Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts, wurden sozialpolitische Maßnahmen diskutiert, manche auch umgesetzt, an denen sich bekannte interessenspolitische Argumente nachzeichnen lassen. Von Seiten der Unternehmensverbände wird gegen staatlichen Zwang gewettert, der als unbotmäßige Einmischung in den sogenannten „freien“ Arbeitsvertrag bezeichnet wird. Zur Frage der Verkürzung der Arbeitszeit im Bergbau heißt es beispielsweise: *„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 Tólos 1981: 135-136; Fußnote 48). Begründet wurde dies mit *„zu hohen sozialen Lasten“*, die eine wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit nicht ermöglichen (zit. nach Tólos 1981: 106-107). Hervorgehoben wird, dass soziale Reformen unterstützungswürdig sind, dass die Industrie grundsätzlich *„keine Gegnerin sozialpolitischen Fortschrittes“* ist: *„Sie hat redlich mitgewirkt an der Durchführung unserer Wohlfahrtsgesetze und sie hat tausendfach durch die Tat bewiesen, daß sie auch ohne Gesetz und über das Gesetz hinaus soziale Fürsorge zu tätigen bereit ist.“* (Die Industrie 1910, zit. nach Tólos 1981: 108). Voraussetzung dafür ist, dass soziale Maßnahmen wirtschaftlich verkräftbar sind, dass sie aber gleichermaßen *„entschieden zu bekämpfen“* sind, wenn sie zu einer *„dauerhaften Beeinträchtigung der Ökonomie“* durch staatliche Zwangsmaßnahmen führen (Die Industrie 1910, zit. nach Tólos 1981: S 107-108).

Neben diesen wahrlich nicht neuen Argumenten hat sich schon in den Anfängen gezeigt, dass die Konstituierung von Sozialstaatlichkeit nicht zwangsläufig zu einem kontinuierlichen Aufbau sozialer Sicherung führt. Bereits umgesetzte und akkordierte Regelungen wurden bedingt durch den Ausbruch des 1. Weltkriegs im Rahmen des sogenannten Kriegsleistungsgesetzes wieder zurückgenommen. Gesetzliche Bestimmungen zum Arbeitsschutz wurden eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt, wie beispielsweise die Aufhebung der Maximalarbeitszeit erkennen lässt. Begegnet wurden diesen Rückschlägen mit Forderungen der ArbeiterInnenbewegung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zum Ausbau der Sozialversicherung. In der Folge wurde diese Forderungen in Form von Arbeitsniederlegungen Nachdruck verliehen (vgl. Tólos 1981: 119). Dies hat ebenso wie die Einführung des allgemeinen Wahlrechts mit dazu beigetragen, dass in der 1. Republik zentrale Reformen, wie beispielsweise die Einführung der Arbeitslosenversicherung und des 8-Stunden-Tages, umgesetzt werden konnten.

Die Bezugnahme zu den Anfängen staatlicher Intervention zu Arbeitsbedingungen und solidarischer Risikoabsicherung ist dazu gedacht, drei zentrale Dimensionen, die für die derzeitigen Herausforderungen für Sozialstaaten von Bedeutung sind, zu veranschaulichen:

Erstens wurde seinerzeit der Grundstein für die Prinzipien, die Organisation und die Ausgestaltung des österreichischen Sozialstaats gelegt. Hauptzugangskriterium für die Absicherung sozialer Risiken ist nach wie vor die Erwerbsarbeit und die damit verbundene verpflichtende, meist berufsständisch organisierte Sozialversicherung. Diese gesetzliche Sozialversicherung beruht gleichermaßen auf dem Solidar- und dem Äquivalenzprinzip. Durch das Solidarprinzip werden die Kosten der kollektiven Absicherung unter Bezugnahme des jeweiligen individuellen Erwerbseinkommens, aber unabhängig vom individuellen Risiko, von der Versichertengemeinschaft getragen. Dem gegenüber steht das Äquivalenzprinzip, da die Höhe der Transferzahlungen im Risikofall nicht selten mit Dauer und Höhe der Sozialversicherungsbeiträge korrelieren. Wiewohl im Laufe der Jahrzehnte durch universalistische Elemente ergänzt, wird Österreich eindeutig der Gruppe jener Wohlfahrtsstaaten zugerechnet, deren dominante Basis die Sozialversicherung ist; ca. 80% der monetären Sozialleistungen werden im Rahmen der Sozialversicherung ausgeschüttet (vgl. BMASK 2012: 201). Wohlfahrtsstaaten mit dieser Art zum Zugang zu sozialen Leistungen werden daher auch als „lohnarbeitszentrierte“ bzw. „erwerbsarbeitszentrierte“ soziale Sicherungsmodelle oder als „korporatistische“ und „konservative“ Wohlfahrtsstaatsregime“ (Esping-Andersen 1990) bezeichnet.

Zweitens kann festgehalten werden, dass – ungeachtet dessen, was das tatsächlich erreichte Niveau von staatlich organisierter sozialer Sicherheit sowie die diesbezüglich notwendigen Aufwendungen betrifft – sich die Argumente gegen sozialstaatliche Intervention seit mehr als hundert Jahren nicht substantiell verändert haben. Damals wie heute wird auf staatliche Zwangsmaßnahmen, auf zu hohe soziale Lasten und eine damit verbundene, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit verwiesen. Sozialstaatlichkeit, definiert als die Verrechtlichung der Absicherung von Lebensrisiken und der Daseinsvorsorge, war und ist „*ein wesentlicher Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Ihr Entwicklungsprozess ist von konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen wie deren Kräfteverhältnisse bestimmt.*“ (Tálos 2005: 16). Nicht nur seinerzeit war die Umsetzung von sozialen Rechten durch Gesetze und sozialstaatlich umverteilende Maßnahmen in der Regel ein Kompromiss zwischen den Interessen des Kapitals und den Interessen der Arbeitenden. Nicht nur heutzutage gilt, dass Sozialstaatlichkeit und Sozialpolitik nur durch ein mühevolleres Aushandeln der jeweils unterschiedlich stark vertretenen Interessensgruppierungen im staatlichen politischen Gefüge realisierbar und angesichts sich verändernder Voraussetzungen immer wieder kritisch hinterfragt werden.

Die Forderung nach dem Rückzug sozialstaatlicher Intervention und die Rücknahme sozialer Rechte sind demnach nahezu gleich alt wie die Sozialstaatlichkeit selber. Dies führt uns *drittens* zum Befund, dass soziale Rechte nicht unumkehrbar sind. Schon in der Konstituierungsphase der österreichischen Sozialstaatlichkeit hat sich gezeigt, dass die damals ohnehin recht rudimentären Maßnahmen zum Arbeitsschutz später teilweise eingeschränkt oder gar aufgehoben wurden. Bestätigung findet dies auch in der jüngeren Entwicklung des österreichischen Sozialstaats, wie beispielsweise durch einen ab Mitte der 1990er Jahre restriktiveren Kurs in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Stelzer-Orthofer 2011: 144-149). Sozialstaatlichkeit ist daher – gestern wie heute – als fragiles Konstrukt zu bezeichnen. Sie wird entsprechend den jeweilig aktuellen ideologischen Debatten sowie den vorherrschenden politischen Kräfteverhältnissen immer wieder in Frage gestellt und muss aufs Neue ausgehandelt werden.

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

Bis in die späten 1970er Jahre gab es österreichweit einen recht breiten, dahingehenden Konsens der handelnden politischen AkteurInnen – neben den beiden damaligen Großparteien ÖVP und SPÖ sind hier in Österreich auch die Sozialpartner maßgeblich –, dass sozialstaatliche Sicherung und wohlfahrtsstaatliche Leistungen zu einem gesamtgesellschaftlichen Nutzen beitragen. Dies fand ab den 1950er Jahren in einer Fülle von sozialrechtlichen und sozialpolitischen Gesetzen seinen Niederschlag, die darauf abzielten, möglichst vielen Bürgern und Bürgerinnen sowie ihren Kindern Zugang zu den zentralen Sicherungssystemen zu gewährleisten und eine Daseinsvorsorge auch durch Umverteilung zu ermöglichen. Beispielhaft dafür sei das mit Jänner 1956 in Kraft getretene Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) erwähnt, das die zentralen gesetzlichen Bestimmungen zur Pflichtversicherung in der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung für unselbständig Erwerbstätige umfasst und als wesentlicher Grundstein für die Organisation und Ausgestaltung des Sozialstaats österreichischer Prägung gilt (vgl. dazu Beitrag Stöger). Ferner wurde Mitte der 1960er Jahre für Selbständige und Bauern eine Sozialversicherungspflicht installiert, um auch diese Erwerbstätigen im Risikofall abzusichern. Neben der Ausweitung der in die Pflichtversicherung eingebundenen Personengruppen wurde das Leistungsspektrum in der Sozialversicherung, aber auch bei der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sukzessive erweitert (vgl. Tálos 1981: 338-342; Tálos 2005: 82-83). Nicht selten wird daher von einem „goldenen Zeitalter“ des österreichischen Sozialstaats von der Nachkriegszeit bis zu den 1980er Jahren gesprochen.

Die personelle und sachliche Ausweitung sozialer Leistungen hat in der Folge zu einem beachtlichen Anstieg der Sozialausgaben geführt; die Sozialquote erhöhte sich von Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre von 16% auf 24% (vgl. Tálos/Wörister 1994: 38). Dies hat – nicht unbeeinflusst durch die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise der 1970er Jahre – zu ersten Debatten hinsichtlich der Finanzierbarkeit sozialer Sicherheit geführt hat (vgl. Heitzmann/Österle 2008: 48). Ab den 1980er Jahren kam der österreichische Sozialstaat merklich unter Druck. Die Zeiten eines überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums waren wie in vielen anderen europäischen Staaten vorbei. Die sich gegenseitig verstärkenden Erfolgsvoraussetzungen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung waren in Veränderung begriffen (vgl. Kaufmann 1997: 46ff), dies setzte vor allem den Sozialstaaten konservativer Prägung zu.

Der lange Zeit – nicht nur von den österreichischen Sozialpartnern – favorisierte sozialstaatliche Konsens wurde nach und nach brüchig. Die unbestritten schwierigeren ökonomischen Rahmenbedingungen haben den Boden für einen Paradigmenwechsel aufbereitet. Ferner hat der aufkommende neoliberale Zeitgeist einen nicht unbeträchtlichen Anteil daran, dass staatliche Interventionen in die soziale Sicherheit immer öfter diskreditiert wurden; spätestens in den 1990er Jahren ist es auch in Österreich salonfähig geworden „mehr Privat und weniger Staat“ einzufordern. Erfolge wohlfahrtsstaatlicher Sicherung, wie z.B. eine steigende Lebenserwartung durch die Verbesserung von Arbeitsbedingungen sowie durch eine solidarische Gesundheitspolitik für alle, wurden durch den Anstieg des Staatszuschusses zur Pensionsversicherung zum Versagen wohlfahrtsstaatlicher Politik umgedeutet; häufig wird in diesem Zusammenhang von einer Alterung oder gar „Überalterung“ der Bevölkerung gesprochen, die unweigerlich zu einem Kollaps der Pensionsversicherung führen werde. Nicht wenige junge Erwachsene sind mittlerweile davon überzeugt, dass das österreichische Pensionssystem für sie keine Altersversorgung mehr zur Verfügung stellen wird. Verunsicherung ist offensichtlich ein wesentlicher Teil der Strategie, die sozialstaatliche Sicherung zurückfahren und

individuelle marktwirtschaftliche Vorsorge ohne solidarischen Charakter forcieren will. Butterwegge (2007: 163ff) bezeichnet die daraus abgeleitete und politisch forcierte Diskussion zur Generationengerechtigkeit als „neoliberalen Kampfbegriff“, da er die junge Generation nicht nur verunsichert, sondern glauben lässt, aus der sozialstaatlichen Teilhabe ausgeschlossen werden. Entsprechend der neoliberalen Krisendiagnostik wird ferner Arbeitslosigkeit in diesem Deutungszusammenhang individualisiert. Arbeitslosigkeit wird nicht als Produkt des ökonomischen Wandels, bedingt durch strukturelle Veränderungen des Wirtschaftens unter globalisierten Bedingungen wahrgenommen, sondern als Individualschuld verortet, die aus fehlender Marktfähigkeit und mangelnder Motivation resultiert. Primär schuldig am Dilemma der Arbeitslosigkeit sei aber, so die in der Tradition der neoklassischen Wirtschaftstheorie stehenden Argumente, der Sozialstaat an und für sich, da er durch Kollektivverträge und zu großzügige, überbordende Sozialleistungen die „natürliche“ Regulierung von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt außer Kraft setze.

Schleichend, aber dennoch recht erfolgreich wurde Sozialstaatlichkeit umgedeutet. Nicht mehr sozialstaatliche Errungenschaften und Erfolge wurden in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt, sondern der Sozialstaat per se wurde für Krisenerscheinungen aller Art verantwortlich gemacht und gebrandmarkt. Davon blieb auch die österreichische Sozialstaatsentwicklung – wie schon oben erläutert – nicht ganz unbeeinflusst, auch wenn nicht wirklich von einem Abbau 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 sowie Missbrauch zu vermeiden, ist die ÖVP-FPÖ-Regierung im Jahr 2000 angetreten. Im schwarz-blauen Regierungsprogramm 2000 wurde daher auf zentrale Kodewörter, die einen Umbau und Rückbau der sozialstaatlichen Sicherung signalisieren, nicht verzichtet: *„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). Zumindest programmatisch hat hier die neoliberale Sozialstaatskritik der 1990er Jahre recht eindeutig Eingang gefunden. Um den Wettbewerb im Sozialbereich anzukurbeln, wurde ein Umstieg von der Pflichtversicherung in der Krankenversicherung hin zu einer Versicherungspflicht erwogen, die eine freie Wahl des Versicherungsträgers – mit der aus Deutschland bekannten Diskriminierung einkommensschwacher und kranker Personen – ermöglichen und somit der Privatisierung sozialer Sicherheit Tür und Tor öffnen sollte. Anzumerken bleibt, dass mit der Pensionssicherungsreform 2003 und der Pensionsharmonisierung 2004, die aufgrund der massiven Proteste und Widerstände ausschließlich durch einen in Sozialpartnerschaftsverhandlungen erzielten Kompromiss beschlossen werden konnten, sowohl ein struktureller Umbau als auch perspektivisch recht beachtliche Leistungseinschränkungen umgesetzt wurden (Tálos 2005: 70-71).

Das ideologische und politische Fundament für einen schlankeren Sozialstaat wurde spätestens ab den 1990er Jahren gelegt. Dennoch kann meiner Ansicht nach nicht schlüssig argumentiert werden,

dass es zu einem substanziellen Abbau oder gar zu einer Demontage des österreichischen Sozialstaats gekommen sei, auch wenn sich die eine oder andere Anpassung in der konkreten Sozialpolitikgestaltung niedergeschlagen hat. Die sozialpolitische Entwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten in Österreich kann als durchaus ambivalent charakterisiert werden: Zum einen wurde – meist mit dem Verweis auf die Budgetkonsolidierung(en) und Unfinanzierbarkeit – ein restriktiverer Kurs eingeschlagen, wie die schon erwähnten Neuerungen und Adaptierungen bei Pensions- und Arbeitslosenversicherung belegen. Zum anderen wurden Maßnahmen und Leistungen implementiert, die ein Stück weit auf bislang unzureichende Absicherung reagierten und mehr soziale Rechte gewähren. Dies betrifft beispielsweise das 1993 eingeführte Pflegegeld ebenso wie das Kinderbetreuungsgeld aus dem Jahr 2002, das dem Sozialversicherungsprinzip den Rücken kehrte und nun auch jenen zusteht, die keine vorherigen Sozialversicherungsbeiträge getätigt haben. Zudem wurden neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umgesetzt, wie z.B. die Bildungskarenz (1998), die durch einen erleichterten Zugang und die Ausweitung der Leistungshöhe (2008) ebenso wie die Reaktivierung des Instruments der Kurzarbeit mit dazu beigetragen hat, Beschäftigung zu erhalten und den Anstieg von Arbeitslosigkeit infolge der finanzmarktbedingten Wirtschaftskrise ab 2009 zu begrenzen. Getragen wurde die damalige Offensive zu abfedernden und konjunkturbelebenden Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung durch einen breiten Konsens unterschiedlicher interessenspolitischer AkteurInnen. Nicht wenige, die vormals ein Zuviel an (sozial)staatlicher Intervention beklagt haben, forderten hinsichtlich der zu erwartenden realwirtschaftlichen Folgen der Krise umgehend staatliche Maßnahmen zur Gegensteuerung ein. Das Gesamtpaket hat sich – wie wir heute wissen – stabilisierend für Wirtschaft, Unternehmen, Kaufkraft und soziale Sicherheit ausgewirkt und sozialstaatliches Agieren, das jahrzehntelang schlecht geredet wurde, jedenfalls im Laufe der Krisenjahre in einem neuen Licht erscheinen lassen. Der aus dem Blick geratene und nicht zu unterschätzende ökonomische Wert von sozialen Maßnahmen wurde von allen Beteiligten anerkannt. Ob dies langfristig eine neuerliche Trendumkehr zur Bewertung von Sozialstaatlichkeit bewirken wird und die ins Wanken geratenen neoliberale Mythen, die auf ein Minimum an politischer Gestaltung und Sozialstaatlichkeit abzielen, aufzubrechen vermögen, kann derzeit noch nicht entschieden werden. Die Zukunft von Sozialstaatlichkeit wird aber maßgeblich auch von dem bestimmt, was Franz-Xaver Kaufmann (1997) als die kulturelle Grundlage oder auch „kulturelle Herausforderung“ bezeichnet. Gemeint ist damit, dass wohlfahrtsstaatliche Sicherung auf einem weitgehend gemeinsamen Werterahmen aufbaut, in welche sowohl das Bekenntnis zu Sozialstaatlichkeit als auch Vertrauen und Respekt vorhanden sind.

These 3: Voraussetzungen für Sozialstaatlichkeit sind Vertrauen, Konsens und Commitment

Nicht zuletzt durch die Kriegserfahrungen bedingt, war in den 1950er Jahren die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt, dass vom Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in Summe alle Bürger und Bürgerinnen profitieren werden. Das führte dazu, dass Sozialstaatlichkeit – weitgehend unabhängig von unterschiedlichen Interessen – als eine Art konsensuales Leitbild im Gemeinwesen fungieren konnte. Der wirtschaftliche Aufwärtstrend bildete die Grundlage, da es Wachstumszeiten unbestrittenermaßen vergleichsweise einfacher ist, alle am Kuchen mitnaschen zu lassen, und somit das Versprechen von Sozialstaatlichkeit einzulösen. Zuversicht war die andere Dimension, die es ermöglichte, neben bürgerlichen und politischen Rechten auch soziale Rechte und soziale Leistungen zu verankern. Kaufmann (1997: 41-42) erläutert, dass sich dieses auf Freiheit, Gleichheit und – via Sozialstaat vermittelte – Solidarität beruhende Leitbild erst nach und nach entwickelt hat, aber dennoch eine gemeinsame Wertorientierung von Gerechtigkeit zum Ausdruck

brachte: *„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 aufgrund ökonomisch veränderter Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten brüchig(er) geworden. Die individuelle Zuversicht und das Vertrauen darauf, dass durch die kollektive Absicherung im Risikofall Leistungen durch die Solidargemeinschaft zur Verfügung stehen, nehmen tendenziell ab, wie sich wie oben angesprochen am Beispiel jener wachsenden Gruppe von jungen Erwachsenen zeigt, die keine oder keine existenzsichernden öffentlichen Pensionen für ihre Generationenkohorte erwarten. Dies beeinflusst die Bereitschaft, am kollektiven Sicherungssystem teilzuhaben, nachhaltig, da dies auch mit Pflichten, wie z.B. die solidarischen Beitragszahlungen, verbunden ist. Werden staatliche Sicherheitsversprechen fundamental in Frage gestellt, wirkt dies auf die gesamte Sozialstaatlichkeit zurück, weil, wie Kaufmann (1997: 142) ausführt, 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, auch wenn dieses alleine Sozialstaatlichkeit nicht retten wird. Vertrauen ist gleichermaßen die Basis für ein solidarisches Miteinander, wie faire, gerechte Regelungen und Respekt für die Bedürfnisse der anderen. Wesentlich ist daher die Akzeptanz der Bevölkerung, da Veränderungen in Art und Ausmaß wohlfahrtsstaatlicher Sicherung nicht zuletzt davon bestimmt werden, ob diese überhaupt noch gewünscht wird. Die Umdeutung des Sozialstaats vom Problemlöser zum Problemerzeuger hat die Individualisierung und Privatisierung sozialer Sicherheit ins Spiel gebracht. Demnach stellt sich die Frage, ob von der österreichischen Bevölkerung eher der Staat oder eher der Markt als Verantwortungsträger für zentrale Bereiche soziale Sicherheit angesehen wird.

Auf Basis der Ergebnisse von repräsentativen Erhebungen zur Einstellung zum Sozialstaat können Rückschlüsse gezogen werden, ob sozialstaatliche Sicherung zumindest dem Grunde nach erwünscht ist und ob diese auch positiv wahrgenommen wird. Auch heutzutage werden von einer überwältigenden Mehrheit der österreichischen Bevölkerung die „Sicherung des Lebensstandards von PensionistInnen“ sowie die „Sicherstellung einer adäquaten Gesundheitsversorgung“ als zentrale staatliche Aufgaben angesehen. Mit einem gewissen Abstand, aber dennoch eine mehrheitliche Zustimmung finden folgende Staatsaufgaben: die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Arbeitswillige, die Reduzierung von Einkommensungleichheit sowie die Sicherung des Lebensunterhalts von arbeitslosen Menschen. Einschränkend anzumerken bleibt, dass zum einen dem allgemeinen Zeitgeist entsprechend die Zustimmungswerte im Laufe der letzten dreißig Jahre für fast alle genannten Sozialstaatsaufgaben etwas rückläufig sind; zum anderen zeigt sich, dass die allgemeine Zufriedenheit mit dem Sozialstaat der breiten Unterstützung sozialstaatlicher Aufgaben deutlich 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 Befragten angeben, dass hierzulande das Gesundheitssystem besser ist als in den anderen EU-Ländern, kann auf eine recht beachtliche Zufriedenheit geschlossen werden (vgl. dazu Grausgruber 2014: 896-899). So gesehen weist die österreichische Sozialstaatlichkeit noch immer eine beachtliche Unterstützung und breite Akzeptanz auf. Sie wird als Grundlage des sozialen Friedens und des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands wahrgenommen; sozialstaatliche Aufgaben der Absicherung sozialer Risiken und der Umverteilung werden bejaht. Nicht zuletzt werden aber die Fragen zur Zukunft der Sozialstaatlichkeit nicht nur über individuelles Vertrauen und Bekenntnis zur Sozialstaatlichkeit, sondern auch über die Fragen zu deren Finanzierung bestimmt.

Literatur

Armutsnetzwerk OÖ (2014): Warum wir den Sozialstaat brauchen! Linz

BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) (2012): Sozialbericht 2011-2012. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen. Wien

Bacher Johann / Stelzer-Orthofer Christine (1997): Das Ende des wohlfahrtsstaatlichen Konsenses? – Eine theoretische und empirische Annäherung. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1997/2. Wien S 165-178

Butterwegge Christoph (2007): Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik. In: Butterwegge Christoph / Lösch Bettina / Ptak Ralf: Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden, S 135-219

Grausgruber Alfred (2014): Gesellschaftliche Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat. In: Dimmel Nikolaus / Schenk Martin / Stelzer-Orthofer Christine (2014): Handbuch Armut in Österreich. Zweite, vollständige, überarbeitete und erweiterte Auflage. Innsbruck S 891-902

Habermas Jürgen (1985): Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. Die neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt

Heitzmann Karin / Österle August (2008): Lange Traditionen und neue Herausforderungen: Das österreichische Wohlfahrtssystem. In: Schubert Klaus/Hegelich Simon/Bazant Ursula (Hrsg.): Europäische Wohlfahrtsstaatssysteme. Ein Handbuch. Wiesbaden. S 47-69

Kaufmann Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaats. Frankfurt

Österle August (2014): Österreich. In: Porsche-Ludwig / Bellers Jürgen /Giebler Wolfgang (Hg.): Handbuch Europäischer Sozialpolitiken. Münster. S 151-155

Stelzer-Orthofer (2011): Mindestsicherung und Aktivierung. Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik. In: Stelzer-Orthofer Christine / Weidenholzer Josef (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien S 141-156

Regierungsprogramm 2000: Arbeitsübereinkommen der ÖVP-FPÖ-Regierung. Wien

Tálos Emmerich (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse. Wien

Tálos Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug: Sozialstaat Österreich 1945-2005. Innsbruck

Tálos Emmerich (2006): Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion. In: Dachs u.a.: Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien. S 624-636

Tálos Emmerich /Karl Wörister (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Baden-Baden

Weidenholzer Josef (1985): Der sorgende Staat. Zur Entwicklung der Sozialpolitik von Joseph II bis Ferdinand Hanusch. Wien