
Sozialstaat in Bedrängnis?

Rezension von: Tólos, Emmerich/
Obinger, Herbert (2020). Sozialstaat
Österreich (1945–2020). Entwicklung –
Maßnahmen – internationale Verortung.
Innsbruck/Wien, Studienverlag.
192 Seiten. Gebunden. 24,90 EUR.
ISBN 978-3-706-56052-8.

Beim vorliegenden Buch handelt es sich um eine aktualisierte und erweiterte Neuauflage des 2005 beim Studienverlag erschienenen Bandes „Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945–2005“.¹

Im ersten Abschnitt befassen sich die Autoren mit dem Ausbau des Sozialstaats von den Anfängen mit Arbeitsschutzgesetzen und der Etablierung der Sozialversicherungszweige Unfall- und Krankenversicherung in den 1880er-Jahren über die von den Sozialdemokratischen Partei initiierten grundlegenden sozialpolitischen Reformen der Jahre 1918–1920 bis zum „Siegeszug“ des Sozialstaats zwischen 1945 und 1985.

In der Ära der konservativen Regierungen des „Eisernen Rings“ (1879–1893) wurden die ersten Ansätze des modernen Sozialstaats verwirklicht durch Arbeitsschutzgesetze und die Einrichtung einer partiellen sozialen Sicherung für Teile der Arbeiterschaft. Anlass dazu gaben die sozialen Verwerfungen im Zuge der Industrialisierung, die damit verbundene „Arbeiterfrage“ und das Aufkommen der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung. Es handelte sich um „Sozialpoli-

tik von oben“, um einen von sozialkatholischen Vordenkern inspirierten, von den Sozialreformen im Deutschen Reich beeinflussten und von katholisch-konservativen Kräften forcierten Versuch, die bestehende politisch-gesellschaftliche Ordnung zu stabilisieren und die schlimmsten Auswüchse des Kapitalismus mit christlich motivierter Sozialpolitik zu lindern. Die erste Gewerbeordnungsnovelle (1883) installierte Gewerbeinspektoren für größere Betriebe, die zweite (1885) setzte u.a. den Elfstundentag für alle Fabriken fest. Die beiden Sozialversicherungsgesetze brachten für die ArbeiterInnen ebendieser Betriebe die jeweils verpflichtende Unfallversicherung (1887) bzw. Krankenversicherung (1889). Das etablierte Modell der Sozialversicherung war erwerbszentriert, erwerbsstatusspezifisch und beitragsfinanziert. Diese Maßnahmen schlossen freilich entsprechend der Wählerbasis der Konservativen die ArbeiterInnen des Kleingewerbes und der Landwirtschaft aus.

Unter den außergewöhnlichen Umständen der Nachkriegsjahre – hohe Mobilisierung der Arbeiterschaft und der entlassenen Soldaten, außerparlamentarischer Druck der Arbeiter- und Soldatenräte, kommunistische Diktaturen in Ungarn und Bayern, soziale Bedarfe und Notlagen infolge des Krieges, der umfassenden wirtschaftlichen Krise, insbesondere der gravierenden Versorgungsprobleme (Nahrungsmittel, Brennstoffe), der Epidemien (Spanische Grippe u.a.) und der resultierenden Verelendung großer Bevölkerungsteile – konnte die SDAP in der Koalitionsregierung mit den Christlich-sozialen (1918–1920) den verschreckten Bürgerlichen tiefgreifende Reformen („österreichische Sozialrevoluti-

¹ Siehe die Rezension von Josef Wöss (2006) in WUG 32 (2), 256–257.

on“) abtrotzen. Per Gesetz eingeführt wurden Achtstundentag, Arbeiterurlaub, Arbeitslosenversicherung, Betriebsräte und Arbeiterkammern. Gesetzlich geregelt wurden Sonn- und Feiertagsruhe, Kinderarbeit und Nachtarbeitsverbot für Frauen und Kinder. Der Kreis der von der partiellen Sozialversicherung (verpflichtende Kranken- und Unfallversicherung) erfassten Personen erfuhr Ausweitung auf einen Großteil der unselbstständig Erwerbstätigen. Weitere wichtige Reformen bildeten Kollektivvertragsgesetz und Angestelltengesetz. All diese Sozialgesetze wurden und sind wesentliche Säulen des ab den 1950er-Jahren errichteten umfassenden Sozial- und Wohlfahrtsstaats.

Siegeszug des Sozialstaats 1945–1985

Die vier Nachkriegsjahrzehnte gelten als „goldenes Zeitalter des Sozialstaats“ und der Sozialpartnerschaft.² Treibende Kraft der Entwicklung der Sozialpolitik mit ihren fünf großen Bereichen soziale Sicherung (Sozialversicherung und Sozialhilfe), Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, aktive Arbeitsmarktpolitik, familienrelevante Leistungen und Versorgungssysteme (v.a. Kriegspferfürsorge) war die Sozialdemokratie mit ihrem politischen Machtpotenzial als Regierungspartei und als bestimmende Fraktion der Gewerkschaftsbewegung. Die konkrete „Gestaltung der Sozialpolitik war aber fast durchgängig ein Re-

sultat der Zusammenarbeit“ (133): auf Regierungsebene in Form von Kompromissen und Tauschakten mit der ÖVP, im Bereich der Interessenverbände im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Kooperation und Akkordierung. Diese Konsensorientierung galt unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation. In der Ära des fordistischen Kapitalismus war der christdemokratische, christlich-soziale, sozialpartnerschaftlich und konsensdemokratisch ausgerichtete Flügel der ÖVP noch klar dominant – ganz im Gegensatz zu der innerparteilichen Machtkonstellation des frühen 21. Jahrhunderts.

In diesen vier Jahrzehnten wurde das Leistungsspektrum der Sozialversicherung ausgebaut, das Leistungsniveau erhöht und der Versichertenkreis wesentlich ausgeweitet, nämlich auf alle Gruppierungen der selbstständig Erwerbstätigen – von Gewerbetreibenden und Industriellen über freiberuflich Tätige bis zur Bauernschaft – und die Familienangehörigen der Erwerbstätigen. Basis- und Leitgesetz für die Entwicklung der Sozialversicherung bildete das ASVG aus 1955. Die Wirkung von Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung bestand darin, dass – von wenigen Ausnahmen abgesehen – Erwerbstätige und ihre Familien gegen die wichtigsten sozialen Risiken – Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit – abgesichert waren und ein angemessener Lebensstandard im Alter gewährleistet war.

Die sich an den Prinzipien der Subsidiarität und der Individualisierung der Problemlagen orientierende Sozialhilfe hatte zum einen die Aufgabe, ein materielles Existenzminimum zu sichern. Zum anderen stellte sie auf bisher nicht berücksichtigte Problemlagen ab: Die

² Siehe die Besprechung von „Sozialpartnerschaft“ von Emmerich Tálos und Tobias Hinterseer (2019, Innsbruck/Wien, Studienverlag) durch Thomas Zotter (2020) in WUG 46 (2), 277–286.

Landesozialhilfegesetze der 1970er-Jahre beinhalteten die drei Leistungsbereiche Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs (Geld- und Sachleistungen), die Hilfe in besonderen Lebenslagen (Überbrückung außerordentlicher Notsituationen) sowie soziale Dienste für alte, kranke oder behinderte Menschen. Gegenüber Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung stellte die Sozialhilfe durchwegs ein nachrangiges Netz sozialer Sicherheit dar.

Die Erweiterung des individuellen Arbeitsschutzes manifestierte sich in den Verkürzungen der Wochenarbeitszeit und den Verlängerungen des Urlaubsanspruchs. Die umfassende Regelung des kollektiven Arbeitsrechts erfolgte durch das Arbeitsverfassungsgesetz von 1973.

Familienrelevante Sozialleistungen erfuhren zwischen 1945 und 1985 eine enorme Ausweitung. Das Spektrum dieser Leistungen war sehr breit und reichte von Kinder- bzw. Familienbeihilfen bis zur steuerlichen Familienförderung.

1968 wurde in Ergänzung zu den traditionellen arbeitsmarktbezogenen Instrumenten der Budget- und Wirtschaftspolitik die aktive Arbeitsmarktpolitik eingeführt.

1950 absorbierte die Kriegsgeschädigtenfürsorge rd. 40% des Sozialbudgets des Bundes. In der Folge verloren die Versorgungssysteme nach und nach an quantitativer Bedeutung.

Die personelle und sachliche Expansion des Sozialstaats schlug sich in einem kräftigen Anstieg der Sozialquote nieder: Der Anteil der Sozialausgaben am BIP erhöhte sich von 16% 1955 auf rd. 27% in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre. In den 60er-Jahren nahm Österreich in Bezug auf die So-

zialquote sogar vorübergehend eine internationale Spitzenstellung ein.

In ihrer kritischen Bilanz des „goldenen Zeitalters“ nennen die Autoren die Vorzüge und Problembereiche. „Der Sozialstaat kann die Entstehung von Risiken wie Arbeitslosigkeit und Krankheit meist nicht verhindern, er bietet allerdings durch Geld- und Sachleistungen Kompensationen für daraus resultierende Folgen“ (40). Sozialstaatliche Leistungen trugen und tragen damit wesentlich zur Reduktion des Verarmungsrisikos bei – wie aktuell in der Corona-Krise deutlich wird.

In den vier Nachkriegsjahrzehnten wurde der Sozialstaat durch die Leistungserweiterungen und -erhöhungen sowie die Ausweitung des Adressatenkreises zu einem wesentlichen Gestaltungsfaktor der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der österreichischen Gesellschaft und beförderte den Ausgleich der Lebenschancen sowie den – umfassend definierten – Wohlstand der großen Mehrheit der Bevölkerung. Seine Leistungsstrukturen institutionalisierten Solidarität, bspw. im Gesundheitswesen. Der Sozialstaat „stellte nie bloß ein Netz für Menschen dar, die zur Selbsthilfe nicht fähig sind“ (72), betonen die Autoren.

Zu den strukturellen Problemen der Sozialversicherung zählte die Anbindung an Erwerbsarbeit, was Ausgrenzung bewirkte, insbesondere der familiäre Arbeit leistenden Frauen. Aus der Zurückdrängung des Normalarbeitsverhältnisses ab den 1980er-Jahren ergab sich die Problemstellung, wie die sozialstaatliche Integration der wachsenden Anzahl der atypisch Beschäftigten gewährleistet werden sollte. Aufgrund des Äquivalenzprinzips reproduzierte das Leistungssystem – abgesehen von wenigen Einschränkungen –

die primäre Einkommensungleichheit, insbesondere auch jene zwischen den Geschlechtern. Der Finanzierungsmodus der Sozialversicherung aus lohnbasierten Beiträgen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen verteuerte Arbeit und schaffte branchenbezogene Ungleichheiten, etwa zwischen kapitalintensiven Industriebranchen und personalintensiven Dienstleistungsbranchen.

Sozialstaat zwischen Kontinuität und Bedrängnis 1985–2020

Im zweiten Abschnitt, dem Hauptteil des Werks, befassen sich Tólos und Obinger mit den sozialpolitischen Veränderungen seit den 1980er-Jahren. In ökonomischer Hinsicht waren die letzten vier Jahrzehnte geprägt von gegenüber der Vorperiode geringerem Wirtschaftswachstum und höherer Arbeitslosigkeit, von Tertiärisierung, verstärkter Zuwanderung, europäischer Integration und Globalisierung. Steigender wirtschaftlicher Wohlstand und die damit verbundenen Modernisierungsprozesse zeigten sich an soziodemografischen Entwicklungen wie höherer Frauenerwerbstätigkeit und Lebenserwartung sowie sinkenden Geburtenraten. Infolgedessen entstanden neue soziale Risiken und Bedarfslagen wie bspw. stärkere Nachfrage nach öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen und nach Pflegediensten. Die sozialpolitischen Auswirkungen des EU-Beitritts waren vielfältig und durchaus widersprüchlich. Einerseits erfolgte eine Erweiterung sozialpolitischer Regelungen und Maßnahmen (z.B. EU-Richtlinien zum Arbeitsschutz), andererseits engten die restriktiv gestalteten Fiskalregeln der EWWU den finanziellen Spielraum ein,

erhöhte sich der Liberalisierungsdruck durch die Anpassung des nationalen Rechts an die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts und verringerte sich der Gestaltungsspielraum der Sozialpartnerschaft.

Im Gegensatz zur Vorperiode war der sozialpolitische Entwicklungsprozess nicht mehr nur von Expansion gekennzeichnet: „Gegenläufige Entwicklungstrends lassen sich in und zwischen den einzelnen Bereichen konstatieren: Erweiterungen und Modifikationen sind ebenso zu verzeichnen wie Restriktionen und strukturelle Veränderungen“ (45). Die sozialpolitische Ausrichtung, betonen die Autoren, hing v.a. auch von der jeweiligen Regierungskonstellation (SPÖ-ÖVP oder ÖVP-FPÖ) ab.

Die Sozialpolitik der SPÖ-ÖVP-Regierungen von 1986 bis 1999 zeichnete sich durch pragmatische Anpassungen an die veränderten sozioökonomischen Bedingungen aus. Es fand kein substanzieller Kurswechsel statt. Im Bereich der sozialen Sicherung waren gegenläufige Tendenzen festzustellen: So wurde auf der einen Seite bspw. der Bemessungszeitraum in der Pensionsversicherung mehrmals verlängert und die Nettolohnersatzrate des Arbeitslosengeldes reduziert. Auf der anderen Seite erfolgte die Einführung einer sehr wichtigen neuen Leistung, des Pflegegeldes. Noch gelang es SPÖ und ÖGB, eine neoliberale Wende in der Sozialpolitik zu verzögern bzw. in ihrer Reichweite zu bremsen.

Auch die Sozialpolitik der Großen Koalitionen zwischen 2007 und 2017 war von Kompromissen zwischen den Parteien und den sozialpartnerschaftlichen Interessenverbänden geprägt. U.a. wurde 2007 der Spielraum für Arbeitszeitflexibilisierung erweitert, aber

nur im Rahmen von Kollektivverträgen (10 Stunden tägliche Normalarbeitszeit, 12-Stunden-Schichten bei arbeitsmedizinischer Unbedenklichkeit) und Betriebsvereinbarungen (Überstunden bis zur täglichen Arbeitszeit von 12 bzw. 60 Stunden Wochenarbeitszeit bei besonderem Arbeitsbedarf). Vor allem wurde die Sozialhilfe 2010 ersetzt durch die bedarfsorientierte Mindestsicherung mit bundeseinheitlichen Mindeststandards, Regressabschaffung und Krankenversicherungsschutz.

Die ÖVP-FPÖ-Koalition trat 2000 u.a. mit dem programmatischen Ziel an, die Grundausrichtung des Sozialstaats zu ändern. Hatten bis dahin die Aufgaben der Sozialpolitik programmatisch und praktisch darin bestanden, die ArbeitnehmerInnen unter den asymmetrischen Machtbedingungen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu schützen, die Erwerbstätigen und ihre Familien gegen die wesentlichen sozialen Risiken (Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit) abzusichern und ihnen einen angemessenen Lebensstandard im Alter zu gewährleisten sowie Hilfen in besonderen Lebenslagen zu bieten, so sollten sich nun nach den Vorstellungen der Regierung Schüssel die Sozialleistungen entsprechend dem neoliberalen Credo auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren. Es sollte also nur jenen geholfen werden, die gar nicht zur Selbsthilfe fähig wären. Die Sozialversicherung hatte sich dieser Vorstellung gemäß den neoliberalen wirtschafts-, budget- und standortpolitischen Prioritäten unterzuordnen. Der Propagierung des „schlanken Staats“ und der Kritik an dem großen sozialpolitischen Aktivitätsradius des Staates entsprechend wurden massive Leistungseinschränkungen und die Streichung von Leistungen anvisiert.

Konkret erfolgte u.a. ein weitreichender Paradigmenwechsel im Pensionsystem, nämlich der Umbau in Richtung eines Dreisäulenmodells aus staatlich geregelter, beitragsfinanzierter Pflichtversicherung, betrieblicher Pension (über Pensionskassen) und privater Versicherung. In der Pflichtversicherung kamen Versicherungs- und Äquivalenzprinzip verstärkt zum Tragen, letztlich mit dem Ziel der Leistungskürzung zugunsten der Senkung der Budgetzuschüsse. Die auf die Einschränkung des gewerkschaftlichen Einflusses ausgerichtete Politik von Schwarz-Blau äußerte sich bspw. in der Ersetzung der traditionellen Mehrheit der Arbeitnehmervertretung im Hauptverband der Sozialversicherungsträger durch paritätische Zusammensetzung.

Die türkis-blaue Koalition knüpfte 2017 hinsichtlich der sozialpolitischen Programmatik bei der Regierung Schüssel an. Insbesondere setzte sie den Umbau des Selbstverwaltungssystems in der Sozialversicherung fort. Ohne Verhandlung mit den Interessenvertretungen der ArbeitnehmerInnen wurde die Fusion der Gebietskrankenkassen beschlossen, die seit 1889 verankerte Mehrheit der ArbeitnehmervertreterInnen in der Krankenkassen-selbstverwaltung beseitigt und eine Sitzparität eingeführt.

Ohne Konsultation und Verhandlungen erfolgte auch die Anhebung der zulässigen Höchstarbeitszeit auf zwölf Stunden pro Tag bzw. 60 Stunden pro Woche. Die Sozialpartnerschaft wurde als politischer Gestalter konsequent ausgeschaltet. Dies war, das heben die Autoren hervor, eine notwendige Voraussetzung für die partielle Verwirklichung einer Sozialpolitik, die vom Entwicklungspfad nach 1945 abwich.

Wegen des vorzeitigen Scheiterns der türkis-blauen Koalition 2019 kam der anvisierte vollständige Umbau des bestehenden Sozialstaats zu einem neoliberalen „Sozialhilfestaat“ à la Thatcherismus nicht zustande. Die realisierten Maßnahmen der ÖVP-FPÖ-Regierungen sind freilich zu charakterisieren als Sozialpolitik „zulasten der ArbeitnehmerInnen und deren Vertretungen“ sowie „zulasten sozial Schwächerer“ (73), so die Autoren in ihrer Gesamteinschätzung.

Im Abschnitt 3 analysieren Tálos und Obinger die Bestimmungsfaktoren der staatlichen Sozialpolitik. Sie gelangen zu dem Schluss, dass die Sozialpolitik seit den 80er-Jahren mit den sozioökonomischen Entwicklungen in engem Zusammenhang stand, wobei Letztere aber nicht die politischen Handlungsspielräume beseitigten. Die sozialpolitischen Reaktionen auf die sozioökonomischen Herausforderungen waren also das Resultat von Akteurs- und Machtkonstellationen, von institutionellen Rahmenbedingungen, von politischen Diskursen, Konsultationen und Verhandlungen: „(P)olitische Bestimmungsfaktoren im Sinne der Machtressourcen- und der Parteidifferenzentheorie“ spielten „eine zentrale Rolle“ für die „Entwicklungsdynamik staatlicher Sozialpolitik“ (132).

Internationaler Vergleich

Im letzten Abschnitt vergleichen die Autoren wichtige Sozialstaatsindikatoren für Österreich mit jenen hoch entwickelter OECD-Länder. Mit einem Anteil der Sozialausgaben am BIP von 27,7% 2017 befand sich Österreich im Spitzenfeld. Die Sozialquote lag damit auch etwas über dem Niveau von Mitte der 1980er-Jahre. Die hohe Transfer-

orientierung der Sozialpolitik kam darin zum Ausdruck, dass 2017 die Geldleistungen etwa zwei Drittel (18,4% des BIP) und die Sachleistungen etwa ein Drittel (8,6% des BIP) ausmachten. Das Sozialsystem weist daher in Bezug auf die drei Esping-Andersen'schen Idealtypen von Sozial- und Wohlfahrtsstaatregimen (liberales, konservatives und sozialdemokratisches Modell) die größte Nähe zum Idealtyp des konservativen Modells auf, obwohl die soziale Sicherung um Elemente des sozialdemokratischen Modells angereichert wurde.

2018 entfielen 55% der Staatsausgaben auf den Sozialbereich. Die Netto-sozialausgabenquote in Relation zum BIP ist ein Indikator dafür, wie hoch der Anteil der Wirtschaftsleistung ist, der für sozialpolitische Zwecke netto zur Verwendung gelangt. Sie berücksichtigt auch die freiwilligen privaten Sozialausgaben sowie die sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen und bereinigt die öffentlichen und privaten Sozialtransfers um die direkten und indirekten Steuer- und Abgabenlasten. 2015 belief sich die Nettosozialausgabenquote auf rd. 24%. Das bedeutete Rang zehn unter den 36 OECD-Ländern.

Betrachtet man die Finanzierungsseite, so zeigt sich, dass der Sozialstaat überwiegend aus Sozialbeiträgen finanziert wird. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am BIP belief sich 2018 auf 14,7%. 2016 wurden 55% der öffentlichen Sozialausgaben aus Sozialbeiträgen finanziert. Dementsprechend war der Faktor Arbeit im internationalen Vergleich stark durch Steuern und Beiträge belastet.

Die Nettolohnersatzraten geben darüber Auskunft, welcher Prozentsatz des Nettoeinkommens im Risikofall

bzw. im Alter (Pension) durch das soziale Sicherungssystem ersetzt wird. Hier zeigt sich, dass Österreich in den drei Leistungsbereichen der Sozialversicherung, also bei Pension, Krankengeld und den Geldleistungen der Unfallversicherung, 2015 jeweils zum internationalen Spitzenfeld gehörte. Die Nettolohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung lag hingegen unter den verglichenen 20 hoch entwickelten Ländern nur im unteren Mittelfeld. In drei von vier Feldern (Ausnahme: Pension) war die Rate 2015 niedriger als 1980. Die beiden letztgenannten Ergebnisse werden möglicherweise im Herbst 2021 hohe politische Relevanz haben, plant doch der neue Arbeitsmi-

nister Änderungen in Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe.

Der vorliegende Band ist nicht nur sozialpolitischen Fachleuten, sondern auch all jenen, die sich einen kompakten Überblick über die Entwicklungen der Sozialpolitik in den letzten Jahrzehnten verschaffen wollen, zu empfehlen. Gewisse Erweiterungen der Darstellung wären wünschenswert, etwa die Vervollständigung von Zeitreihen zu wichtigen Sozialstaatsindikatoren (bspw. Sozialquote) und die Analyse des Beitrags von Sozial- und Gesundheitswesen zur Gesamtbeschäftigung.

Michael Mesch