

Aktuelle Entwicklungen des österreichischen Sozialstaates: Kontinuität und Wandel des konservativen Entwicklungspfades

Emmerich Tálos

Zusammenfassung

Der Beitrag geht der Frage nach, wie sich der österreichische Sozialstaat im Anschluss an die Hochblütephase (1950er bis Mitte der 1980er Jahre) entwickelt hat. Weiters steht im Fokus, ob die Pfadabhängigkeit von den im 19. Jahrhundert grundgelegten institutionellen Strukturen, Zielen und Gestaltungsprinzipien weiter bestimmend ist. Nicht zuletzt wird gefragt, ob es überhaupt Veränderungen am traditionellen konservativen Entwicklungspfad gibt und wenn ja, um welche Veränderungen es sich handelt. Von einem Abgang vom konservativen Modell kann bisher nur eingeschränkt die Rede sein. Trotz aller Änderungen im Sozialstaat Österreich kann dieser nach wie vor weitgehend als ein Beispiel für diesen Typus betrachtet werden. Noch ist kein Abgang insgesamt festzustellen, wohl aber eine Bedeutungsminderung bzw. Beschränkung der Pfadabhängigkeit.

1. Einleitung

Der österreichische Sozialstaat stellt einen zentralen und unverzichtbaren Faktor in unserer Gesellschaft dar. Er bietet Schutz im Fall sozialer Risiken und sichert Teilhabechancen, wie sie weder bloß durch karitative Tätigkeiten noch allein durch den kapitalistischen Markt erreichbar sind. Der österreichische Sozialstaat fiel (wie in anderen Ländern) nicht „vom Himmel“; er war und ist Ergebnis politischer und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Seine Anfänge datieren aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert mit Maßnahmen wie der Armenfürsorge, Unfall- und Krankenversicherung oder Arbeitszeitregelungen im Bereich der Arbeitsbedingungen (Ebert 1975; Hofmeister 1981; Tálos 1982). Das sozialstaatliche Spektrum erfuhr in der Folgezeit eine beträchtliche Ausweitung innerhalb des in den Anfängen grundgelegten institutionellen und inhaltlichen Rahmens: Neue Leistungen wurden eingeführt (z.B. Alters- und Arbeitslosenversicherung), die Sozialleistungen in personeller und sachlicher Hinsicht ausgeweitet und verbessert. Heute umfasst der Sozialstaat die Sozialversicherung und Sozialhilfe, Regelungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, familienpolitische Maßnahmen, Arbeitsmarktpolitik und Versorgungssysteme (siehe auch Ennser-Jedenastik 2023).

Die für die Ausgestaltung der verschiedenen Bereiche traditionell bestimmenden Prinzipien sind (Tálos/Obinger 2020: 20ff.): (1) der Zugang zum Leistungssystem so-

zialer Sicherung über Erwerbsarbeit (und Ehe); korrelierend damit (2) das Äquivalenzprinzip als Relation zwischen Höhe und Dauer der Beitragsleistung und dem Niveau der jeweiligen Leistungen; (3) die berufsgruppenspezifische Fragmentierung und Unterschiede in den Leistungen; (4) das Prinzip der Subsidiarität, d.h. die Nachrangigkeit staatlicher Hilfeleistung im Fall individueller Notlagen; (5) der Schutz der unter kapitalistischen Bedingungen strukturell ökonomisch schwächeren Lohnabhängigen im Arbeits- und Produktionsprozess; sowie (6) das Versorgungsprinzip im Fall verschiedener Problemlagen (z.B. Kriegs- oder Verbrechensoffer).

Die ersten drei Prinzipien sind die Grundlage für die Sozialversicherung, das Subsidiaritätsprinzip für die Armenfürsorge/Sozialhilfe, das Schutzprinzip für die Regelungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen sowie das Versorgungsprinzip für verschiedene Entschädigungssysteme. Mit der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung (1887/88) für Arbeiter:innen und Betriebsbeamt:innen wurde der Grundstein für die Tradition einer an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebundenen Sozialversicherung gelegt.

Der österreichische Sozialstaat wird in der vergleichenden Typologie (siehe z.B. Esping-Andersen 1990) neben dem liberalen und sozialdemokratischen Typus als ein konservatives Wohlfahrtsstaatsmodell klassifiziert. Gekennzeichnet ist dieses durch Erwerbszentrierung, Berufsgruppenfragmentierung und die Ziele der Status- und Lebensstandardsicherung. So wie andere Sozialstaaten beinhaltet der österreichische in der realen Ausprägung aber auch Elemente der beiden anderen Typen, so des liberalen mit armutsorientierten bedarfsgeprüften Leistungen und des sozialdemokratischen mit erwerbsbeteiligungsunabhängigen, universellen Leistungen.

Die Transferleistungen der Pensions-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sind beitragsfinanziert. Die Finanzierung erfolgt seit ihren Anfängen durch Beiträge der Arbeitnehmer- und Arbeitgeber:innen. Wobei der Dienstgeberbeitrag nur auf einem Indikator der betrieblichen Wertschöpfung basiert: der Lohnsumme. Dies ist bis heute so. Wichtig ist zu betonen: Der Dienstgeberbeitrag ist Lohnbestandteil und nicht ein zusätzlicher Beitrag des Dienstgebers.

Im Beitrag gehe ich der Frage nach, wie sich der österreichische Sozialstaat im Anschluss an seine Hochblütephase (1950er bis Mitte der 1980er Jahre) entwickelt hat, ob die Pfadabhängigkeit von den im 19. Jahrhundert grundgelegten institutionellen Strukturen, Zielen und Gestaltungsprinzipien heute weiterhin bestimmend ist, ob es überhaupt Veränderungen am traditionellen konservativen Entwicklungspfad gibt und wenn ja, um welche Veränderungen es sich handelt.

2. Kontextänderungen und Herausforderungen an den Sozialstaat in der jüngeren Entwicklung

Der beachtliche Ausbau des österreichischen Sozialstaates erfolgte nach 1945 in einem begünstigenden wirtschaftlichen und politischen Kontext: Die österreichische Wirtschaft wuchs rasch, die Reallöhne stiegen kräftig an. Einem hohen Niveau der Arbeitslosigkeit in den 1950er Jahren folgte in den beiden nächsten Jahrzehnten eine Phase der Vollbeschäftigung (AK Wien 1970: 276). Die anschließende Entwicklung ist von andauernder, teils steigender Erwerbslosigkeit geprägt.

Neben den ökonomischen Bedingungen waren es in den Nachkriegsjahrzehnten auch politische Bedingungen, die sich für den Ausbau in allen Bereichen des österreichischen Sozialstaates als begünstigend erwiesen. Hier sei vor allem auf das parteipolitisch dominierende Duopol von SPÖ und ÖVP mit weitgehender Übereinstimmung hinsichtlich der aktiven Rolle des Staates bei der Steuerung sozialer Risiken verwiesen. Sozialpolitik bildete eine wichtige Kompromissmaterie – im Abtausch vor allem mit der Wirtschaftspolitik. Ebenso von großer Bedeutung für die Entwicklung und inhaltliche Bestimmung der Sozialpolitik war die spezifische Konstellation der Sozialpartnerschaft (Tálos/Hinterseer 2019). Diese war gekennzeichnet durch Zusammenarbeit und Interessenausgleich auf Ebene der großen gesellschaftlichen Interessenverbände. Sozialpartnerschaft bildete neben den Großparteien und den jeweiligen Regierungen einen zentralen sozialpolitischen Mitgestaltungsfaktor.

Ab Mitte der 1980er Jahre haben sich allerdings die Rahmenbedingungen der Sozialpolitik im Vergleich zu den 1960/1970er Jahren merkbar geändert (Tálos/Obinger 2020: 52 ff.). Dies ist ablesbar an niedrigen Wirtschaftswachstumsraten, an der Zunahme der Staatsverschuldung und am gestiegenen Druck zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Verteilungskonflikte verschärften sich, die internationale Verflechtung der Wirtschaft engte den einzelstaatlichen Handlungsspielraum ein. Zunehmend mehr machte sich der demografische Wandel bemerkbar – mit steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenhäufigkeit. Dies zeitigte deutliche Auswirkungen auf die beiden größten und kostenintensivsten sozialen Sicherungssysteme, die Pensionsversicherung und das Gesundheitssystem. Das österreichische Gesundheitssystem mit seiner im internationalen Vergleich gut ausgebauten Infrastruktur (Spitals- und Intensivbetten) erfuhr durch die aktuelle COVID-19-Pandemie eine enorme Belastung. Probleme betrafen bzw. betreffen insbesondere die personelle und sachliche Infrastruktur in den Krankenhäusern.

Weitreichende Veränderungen betrafen den Arbeitsmarkt – ersichtlich an der vorerst beträchtlich gestiegenen Erwerbslosigkeit und an der zunehmenden Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Wagner 2020).

Die Erosion der zentralen sozialen Reproduktionsinstanzen Erwerbsarbeitsmarkt und Familie/Ehe schlug sich in einer wachsenden Armutgefährdung in Österreich nieder (Statistik Austria 2022). Auf die Flüchtlings- und Asylbewegung seit 2015 reagierte die türkisch/schwarz-blaue Regierung als migrationspolitischer „Hardliner“ in der EU (Perchinig/Valchars 2019: 436). Sie verfolgte einen äußerst restriktiven sozialpolitischen Umgang mit Asylberechtigten und Migrant:innen – mit dem Ziel einer Unterbindung der „Zuwanderung in den Sozialstaat“. Die Politik der Spaltung zwischen „eigenen Staatsbürgern“ und „Zugewanderten“ nahm breiten Raum ein (Tálos/Obinger 2019: 253 f.). Der Zugang zu Sozialleistungen für Migrant:innen wurde verschlechtert, die Geldleistung für subsidiär Schutzberechtigte reduziert. Die politischen und sozialen Spannungen in der österreichischen Gesellschaft haben an Schärfe gewonnen.

Auch die Parteien- und Verbändelandschaft unterlag merkbaren Veränderungen: zum einen durch den Beitritt Österreichs 1995 zur EU (Karlhofer/Tálos 1996). Österreich verfügt nur über eine Stimme im EU-Entscheidungsprozess. Das Duopol von ÖVP und SPÖ büßte an Bedeutung ein. Zum anderen ist die Parteienkonkurrenz gestiegen. Neue Regierungskonstellationen wie die schwarz-blauen Koalitionen schlugen den Pfad eines sozialpolitischen Abbaus ein. Die Sozialpartnerschaft, die bereits durch die Verlagerung

einschlägiger politischer Entscheidungen auf die EU-Ebene einen enormen Bedeutungsverlust erlitten hatte (Pernicka 2022: 12 f.), wurde zudem als sozialpolitischer Mitgestaltungsfaktor in österreichischen Entscheidungsprozessen unter der Regierung Schüssel vorerst weitgehend, unter der Regierung Kurz/Strache allerdings gänzlich ausgeschaltet. Betroffen davon waren nicht sämtliche Sozialpartnerakteure, sondern nur die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen (Tálos/Hinterseer 2019).

3. Ansätze eines Kurs- und Paradigmenwechsels in der Grundausrichtung des österreichischen Sozialstaates

Bereits seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre gab es unter der SPÖ/ÖVP-Regierung Anzeichen eines veränderten Sozialstaatsklimas. Die Kritik am breiten Aktivitätsradius des Staates, insbesondere im Bereich der Sozialpolitik, und am dafür benötigten Finanzierungsvolumen nahm zu. Die Schlagworte „Weniger Staat, mehr privat“, „mehr Leistung“ sowie „Konsolidierung der staatlichen Finanzen“ fanden weite öffentliche Verbreitung und Eingang in Parteiprogramme und Positionspapiere unternehmerischer Interessenvertretungen (Tálos/Obinger 2020: 70 f.). Es blieb allerdings keineswegs nur bei verbalen Ankündigungen, wie die beschlossenen Änderungen im System der Pensions- und Arbeitslosenversicherung (z.B. mit Sparpaketen oder der Anhebung der erforderlichen Versicherungsmonate) belegen.

Weiter noch gingen die unter den schwarz-blauen Koalitionen (2000–2006, 2017–2019) propagierten neoliberal orientierten Vorstellungen. Punktuell wurde ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel vorangetrieben, der in Abgrenzung von der traditionellen Ausrichtung des österreichischen Sozialstaates nunmehr auf Ziele wie mehr individuelle Eigenverantwortung und Leistung, Abschlankung des Staates, mehr Markt, Stärkung der Arbeitsanreize oder Bekämpfung von Missbrauch fokussierte. Grundsätzlich müsse, wie es im Regierungsprogramm (2000: 18) der Regierung Schüssel hieß, „(Eigen-)Vorsorge Vorrang vor (staatlicher) Fürsorge haben“. Ähnlich propagierte die türkis/schwarz-blaue Regierung (Regierungsprogramm 2017: 5): „Jeder und jede Einzelne soll Verantwortung für ihr bzw. sein Leben übernehmen. Wir müssen der staatlichen Bevormundung ein Ende setzen. Dabei wollen wir selbstverständlich all jenen helfen, die sich nicht selbst helfen können.“ Der ideologische Kurswechsel zeigt sich auch an der angepeilten Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Not- und Bedarfslagen anstatt einer Versicherung gegen wiederkehrende soziale Risiken. Im Blickpunkt stand zudem nunmehr die nationalistische Solidarität zugunsten der einheimischen Bevölkerung und der Wohlfahrtschauvinismus zulasten von Asylwerber:innen, Asylberechtigten und Migrant:innen. Was allerdings keineswegs Spaltungsoptionen innerhalb der österreichischen Bevölkerung ausschloss: „Fleißige“ und Langzeitbeschäftigte sollten mehr, die sogenannten „Durchschummler“ weniger an Leistungen bekommen. Nach Kanzler Kurz dürfe jener, der „etwas leistet“, nicht zu kurz kommen und nicht der „Dumme“ sein (Tálos/Obinger 2019: 254). Deutlich zeigt sich hier die Vorstellung eines Gegenmodells zur universellen Solidarität. Eine Umsetzung dieser Ansätze erfolgte zum Teil.

4. Zur jüngeren Entwicklung des österreichischen Sozialstaates: zwischen Ausbau und Rückschlägen

Dass die Änderungen der politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse einen wesentlichen Bestimmungsfaktor staatlicher Sozialpolitik bilden, wird an deren aktueller Entwicklung ersichtlich. Bestanden sozialpolitische Änderungen bis in die 1980er Jahre im Wesentlichen in einem pfad- und traditionsabhängigen Ausbau in den verschiedenen Feldern der Sozialpolitik, so änderte sich die Szenerie in den letzten Jahrzehnten merklich. Dies geschah allerdings nicht einbahnig:

Die traditionell dominierende Erwerbsarbeitsorientierung des österreichischen Sozialstaates wurde unter der Regierung Schüssel deutlich verstärkt. Eingebettet in den von ihr angekündigten sozialpolitischen Kurswechsel erfolgten mehrere einschneidende Veränderungen im traditionellen Pensionsversicherungssystem (Obinger/Tálos 2006: 85ff.). Vollzogen wurde das nicht nur dadurch, dass die vorzeitigen Alterspensionen abgeschafft und die Abschläge im Fall eines vorzeitigen Pensionsantritts erhöht wurden. Auch wurde der Umbau in der Pensionsversicherung in Richtung eines Dreisäulenmodells nicht formell, wohl aber realiter vollzogen: Neben der traditionellen Pensionsversicherung umfasst das Pensionssystem nunmehr zwei weitere Säulen, die „Abfertigung neu“ und die staatlich geförderte „Zukunftsvorsorge“. Die „Abfertigung neu“ wurde im Gesetz über die Mitarbeitervorsorge beschlossen. Die Unternehmen zahlen einen Beitrag in Höhe von 1,53 Prozent des monatlichen Entgelts der Beschäftigten. Es besteht nunmehr Wahlfreiheit zwischen der Auszahlung dieser Abfertigung als Kapitalbetrag oder Rentenzahlung. Die „Zukunftsvorsorge“ stellt einen (schwachen) Anreiz zur Eigenvorsorge dar. Die Förderung erfolgt durch eine staatliche Prämie.

Eine weitere einschneidende Änderung im Pensionsversicherungssystem bedeutete die Neuregelung des Durchrechnungs- bzw. Bemessungszeitraums. Dieser war bereits in Etappen in den 1990er Jahren erweitert worden. Mit der sogenannten Pensionsreform 2003/2004 erfolgte die Verlängerung von 15 auf 40 Jahre. Die nunmehrige Formel für den Höchstbezug der Pensionsleistung lautet: Die Versicherten erhalten im Fall von 45 Versicherungs- bzw. Beitragsjahren im Alter von 65 Jahren 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens. Mit der Verstärkung des Äquivalenz- bzw. Leistungsprinzips gingen Kürzungen der Pensionsversicherungsleistung einher. Die sogenannten Pensionsreformen liefen auf eine Abkehr vom traditionellen Prinzip der Lebensstandsicherung im Alter hinaus. Leistungskürzungen in der Pensionsversicherung sollten durch die beiden neuen Säulen ausgeglichen werden. Allerdings besteht zum einen die Wahlfreiheit zwischen einem Kapital- und Rentenbetrag. Das heißt, dass realiter nur ein Teil der Versicherten die Abfertigung als Pensionsbestandteil bezieht. Zum anderen ist die Inanspruchnahme der Zukunftsvorsorge wesentlich von entsprechenden Einkommensbedingungen abhängig (Mayrhuber in diesem Heft).

Der unter den schwarz-blauen Regierungen forcierte Kurswechsel zeigt sich auch an der Arbeitslosenversicherung (Fink 2019: 217 ff.). Der Zugang zum Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung wurde durch die Erhöhung der Anwartschaftszeiten bei einem erneuten Anspruch (von 26 auf 28 Wochen) erschwert, die zeitliche Dauer der Sperren verlängert, der Berufsschutz vom Entgeltsschutz abgelöst. Letzterer sichert nur noch 80 Prozent des früheren Entgelts während der ersten 120 Tage. Das Niveau des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe wurde durch die Senkung der Nettoersatz-

rate von 57,9 Prozent auf 55 Prozent reduziert. Auch diese Maßnahmen liefen darauf hinaus, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für viele Versicherte nicht mehr lebensstandardsichernd sind. Einen Paradigmenwechsel in der Arbeitslosenversicherung peilten die schwarz-blauen Regierungen mit ihrem Plan der Abschaffung der Notstandshilfe an. Dieser Plan wurde in der Regierungszeit Schüssel nicht realisiert, allerdings unter der Regierung Kurz/Strache erneut aufgegriffen. Deren vorzeitiges Ende hat dann eine Umsetzung dieses Paradigmenwechsels verhindert. Unter der nachfolgenden Koalition zwischen ÖVP und Grünen haben Letztere eine Abschaffung der Notstandshilfe ausgeschlossen (Fink in diesem Heft).

Der von schwarz-blauen Regierungen realisierte Druck auf Arbeitslose zeigt sich neben Änderungen bei den Leistungen an der Erhöhung der zumutbaren Wegzeiten ebenso wie an der Abschaffung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die von der rot-schwarzen Regierung (2007–2017) beschlossen worden sind. Beispiele hierfür sind die „Aktion 20.000“ für ältere langzeitarbeitslose Arbeitskräfte und der Beschäftigungsbonus.

An den jüngsten sozialpolitischen Änderungen ist auch eine spezifische Ausprägung von Politik erkennbar, die ich als Retropolitik bezeichne, d. h. eine Politik des Rückschritts zu bereits überwundenen, unzulänglichen sozialstaatlichen Standards. Ein Beispiel dafür ist die von der türkis/schwarz-blauen Regierung beschlossene zulässige Verlängerung der täglichen Arbeitszeit auf ein Stundenmaß von zwölf Stunden. Im ausgehenden 19. Jahrhundert war schon mit der Gewerbeordnung 1885 ein Normalarbeitstag im Ausmaß von elf Stunden für Fabriksarbeiter:innen eingeführt worden. Die Folgezeit ist bis zum Rückschritt unter Kurz/Strache durch Verkürzungen der Tages- und Wochenarbeitszeit gekennzeichnet. Ein zweites Beispiel stellt der Rückfall zur (Armen-)Fürsorgepolitik der Nachkriegsjahrzehnte nach 1945 mit dem von Türkis/Schwarz-Blau 2019 beschlossenen Sozialhilfegrundsatzgesetz (SH-GG) dar.

Wie sehr die Zusammensetzung der Regierung für sozialpolitische Veränderungen in Richtung Aus- oder Rückbau eine bestimmende Rolle spielte, wird in der jüngeren Entwicklung am SH-GG, also an der Ablösung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) durch die „Sozialhilfe neu“, deutlich (Leibetseder in diesem Heft).

Die Armutsbekämpfung und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hatte in der SPÖ/ÖVP-Koalition (2007–2017) den Anknüpfungspunkt für eine Sozialhilfe-reform gebildet, die weit über die Tradition der Armenfürsorge hinausging. Laut Regierungsprogramm vom Januar 2007 stellt in „einem reichen Land wie Österreich [...] die wesentliche Reduktion von Armut – den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt – eine lösbare Aufgabe dar“ (Regierungsprogramm 2007: 109). Dies sollte durch Einführung der BMS mit folgenden Zielen erreicht werden: (1) Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung und nachhaltige Wiedereingliederung der Leistungsbezieher:innen in den Arbeitsmarkt; (2) Harmonisierung des Leistungssystems auf dem Weg einheitlicher Mindeststandards; (3) Verschlechterungsverbot sowie Einbindung der Mindestsicherungsbezieher:innen in die Krankenversicherung; und – nicht zuletzt – (4) Erhöhung der Take-up-Rate.¹

Das österreichische Sozialsystem sollte damit auf Länderebene explizit armutsfest gemacht werden und eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe sichern. Die BMS umfasste Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (Aufwand für Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Heizung, Strom, persönliche Bedürfnisse) und des Wohn-

bedarfs sowie Sachleistungen im Fall der Krankheit wie z.B. eine Befreiung von Rezeptgebühren. Während auf diese Kernleistungen ein Rechtsanspruch bestand, galt dies, wie bisher in der Sozialhilfe, nicht bei „Hilfen in besonderen Lebenslagen“, d.h. Hilfen zur Überbrückung außergewöhnlicher Notlagen.

Nachdem die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine Verlängerung der BMS im Herbst 2016 scheiterten, lief die diesbezügliche Vereinbarung aus 2010 aus. An ihre Stelle traten voneinander unabhängige Mindestsicherungsgesetze der Bundesländer. Im Unterschied dazu realisierte die türkis/schwarz-blaue Regierung unter Kurz/Strache im Konkreten einen Rückschritt zur traditionellen restriktiven Armutspolitik nach 1945, die von unzulänglichen Leistungen, von Ausgrenzung (aus der Gesundheitsversorgung) und Diskriminierung geprägt war. Es war eine armselige Armenfürsorge, die mit den Sozialhilfegesetzen der Bundesländer in den 1970er Jahren, mehr noch durch die Einführung der BMS (2010) inhaltlich verbessert wurde.

Die Regierung Kurz/Strache hatte mit dem Grundsatzgesetz nicht nur den Namen dieses zweiten „Netzes“ der sozialen Sicherung, sondern auch dessen Inhalt verändert. Dies geschah trotz massiver Kritik von Sozialeinrichtungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Oppositionsparteien, Verbänden und Expert:innen. Was sind die Kernpunkte und Ziele der Kehrtwende und des Rückschritts in der türkis/schwarz-blauen Sozialhilfepolitik, die im März 2019 beschlossen wurde? Die Leistungen sollten nicht zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebensunterhaltes, sondern nur zur Unterstützung des allgemeinen Lebensunterhalts und zur Befriedigung des Wohnbedarfs der Bezugsberechtigten beitragen. Für den erhöhten Wohnbedarf durften die Länder ausschließlich Sachleistungen gewähren.² Es sollten integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele berücksichtigt sowie die (Wieder-)Eingliederung der Bezugsberechtigten in das Erwerbsleben und die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes weitestmöglich gefördert werden.

Die Regierung Kurz/Strache verabschiedete sich damit von jenen Zielen, die für die BMS aus 2010 galten. Ihre „Sozialhilfe neu“ mutierte im Unterschied zur BMS realiter zu einem Instrument der Armutsteigerung und forcierten Ausgrenzung. Sie zielt nicht auf Mindeststandards im Leistungssystem ab, sondern normiert Höchstgrenzen, die von den Ländern nicht über-, aber sehr wohl unterschritten werden dürfen. Die Höchstgrenze entspricht dem Netto-Ausgleichszulagenrichtsatz (abzüglich KV Beitrag), der 1.050 Euro im Jahr 2023 beträgt. Die Armutsschwelle laut EU SILC lag im Vergleich dazu bereits 2021 bei 1.371 Euro für eine einzelne Person. Subsidiär Schutzberechtigte und Asylwerber:innen sind explizit aus der Sozialhilfe ausgeschlossen. Ein fünfjähriger legaler Aufenthalt in Österreich ist für aufenthaltsberechtigte Ausländer:innen Voraussetzung für den Bezug der Sozialhilfe. Die türkis/schwarz-blaue Sozialhilfepolitik ist damit insgesamt weit von einer armutsfesten sozialen Sicherungspolitik entfernt.

5. Spricht die aktuelle Entwicklung für einen Abgang vom konservativen Modell?

Erfolgte der enorme Ausbau des österreichischen Sozialstaates am Beginn der Ersten Republik und in den Jahrzehnten nach 1945 in den bereits im 19. Jahrhundert grundgelegten Pfaden, so ist die jüngste Entwicklung vergleichsweise durch ambivalente

Tendenzen gekennzeichnet. Die Kernpunkte eines konservativen Modells bestehen nach wie vor, allerdings haben diese teilweise sowohl eine Verstärkung als auch Beschränkung erfahren.

Punktuell wurden Strukturelemente wie die Erwerbsarbeitsorientierung und das Leistungsprinzip verstärkt – ablesbar beispielsweise an der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für Leistungen der Arbeitslosenversicherung und an den Änderungen des Pensionssystems. Letztere Änderungen bestehen in der Ausweitung der für den Höchstbezug erforderlichen Beitragsjahre und der Anhebung des Durchrechnungsbemessungszeitraums. Das Leistungsniveau der Ausgleichzulage wurde nur im Fall von mindestens 40 Beitragsjahren erhöht.

Demgegenüber stehen diverse Änderungen, die von der ursprünglichen Tradition abweichen: Eine strukturelle Abweichung von der traditionellen Erwerbsarbeitsabhängigkeit bedeutet die Einführung eines universellen und steuerfinanzierten Pflegegeldes (Trukeschitz/Schneider in diesem Heft). Mit den institutionellen Änderungen in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung vollzog die türkis/schwarz-blaue Regierung einen Paradigmenwechsel mit dem Abgang von der bisherigen Tradition der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter:innen in der selbstverwalteten Pensions- und Krankenversicherung. Der Abbau der traditionellen berufsspezifischen Differenzierung erfolgte durch (teilweise) Abschwächung der Ungleichstellung der Arbeiter:innen gegenüber den Angestellten (z.B. betreffend Entgeltfortzahlung), mehr noch durch die Pensionsharmonisierung 2004. Anstelle des traditionell nach Berufsgruppen organisierten Pensionssystems trat ein einheitliches System für unselbstständig Erwerbstätige.

Die Änderungen im österreichischen Sozialstaat liegen nicht nur auf struktureller Ebene. Sie betrafen auch den Leistungsbereich. Hier lassen sich zum einen Verbesserungen wie z.B. die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes oder die Ausweitung der pensionsrelevanten Kindererziehungszeiten als Versicherungsmonate in der Pensionsversicherung anführen. Zum anderen wurden substantielle Leistungskürzungen in der Pensions- und Arbeitslosenversicherung oder in der Sozialhilfe realisiert. Diese stellen nicht eine Reaktion auf aktuelle Problemlagen dar. Sie resultieren im Wesentlichen aus den Veränderungen der Kräfteverhältnisse. Neue Kräftekonstellationen auf Ebene der Regierung und der Sozialpartnerschaft haben auf die Sozialstaatsentwicklung merkbar durchgeschlagen.

6. Abschluss

Von einem Abgang vom konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell kann bisher nur eingeschränkt die Rede sein. Trotz aller Änderungen im Sozialstaat Österreich (siehe auch Buxbaum u.a. 2023) kann dieser nach wie vor weitgehend als ein Exempel für diesen Typus betrachtet werden. Zu konstatieren ist also kein Abgang, wohl aber eine Bedeutungsminderung bzw. Beschränkung der Pfadabhängigkeit.

Über aktuelle Probleme – wie COVID-19-Pandemie, Teuerung, Verarmungsrisiken, Klima- und Energiekrise – hinaus wird die weitere Entwicklung voraussichtlich wesentlich auch mit Herausforderungen wie den Abbau der enormen Staatsverschuldung, Budget- und Finanzierungsproblemen, den Ausbau sozialer Dienstleistungen, gesell-

schaftlichen Spaltungstendenzen und notwendigen Anpassungen des Gesundheitssystems konfrontiert sein.

Der Sozialstaat könnte damit noch mehr unter Druck geraten. Wie sich dieser Druck allerdings konkret auswirken wird, lässt sich zurzeit noch nicht abschätzen, wird aber wesentlich durch die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse bestimmt werden.

Anmerkungen

- 1 Darunter verstanden wird eine Erhöhung der Rate der Inanspruchnahme der Leistung. Bis zur Einführung der BMS verzichtete die Hälfte der Anspruchsberechtigten darauf (Premrov/Fuchs 2019).
- 2 Diese Bestimmung wurde vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) im März 2023 aufgehoben: Zusatzleistungen können nunmehr auch durch Geld abgedeckt werden.

Literatur

- AK Wien (1970): Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1945–1969. Wien: Verlag der Kammer für Arbeiter und Angestellte.
- Buxbaum, Adi u.a.(Hg.)(2023): Soziale Lage und Sozialpolitik in Österreich 2023. In: Sozialpolitik in Diskussion Nr. 24. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Ebert, Kurt (1975): Die Anfänge der modernen Sozialpolitik in Österreich. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2023): Sozialpolitik. In: Praprotnik, Katrin/Perlot, Flooh (Hg.): Das Politische System Österreichs. Wien: Köln, Böhlau Verlag, 469–494.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Princeton University Press.
- Fink, Marcel (2019): Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau. In: Tálos, Emmerich (Hg.): Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich. Wien: LIT Verlag, 209–230.
- Hofmeister, Herbert (1981): Landesbericht Österreich. In: Köhler, Peter A./Zacher, Hans F. (Hg.): Ein Jahrhundert Sozialversicherung. Berlin: Duncker&Humblot, 445–730.
- Karlhofer, Ferdinand/Tálos, Emmerich (1996): Sozialpartnerschaft und EU. Wien: Signum Verlag.
- Obinger, Herbert/Tálos, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Perching, Bernhard/Valchars, Gerd (2019): Einwanderungs- und Integrationspolitik. In: Tálos, Emmerich (Hg.): Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich. Wien: LIT Verlag, 413–439.
- Pernicka, Susanne (2022): Einleitung. In: Pernicka, Susanne (Hg.): Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder: Kontinuitäten, Brüche, Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, 1–27.
- Premrov, Tamara/Fuchs, Michael (2019): Non-Take-Up der Mindestsicherung: Kein Bezug trotz Anspruch. In: A&Wblog, 10. Juli 2019.
- Regierungsprogramm (2000): Österreich neu regieren. Wien.
- Regierungsprogramm (2007): Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode. Wien.
- Regierungsprogramm (2017): Zusammen für unser Österreich. Wien.
- Statistik Austria (2022): EU-SILC 2021. Wien: Statistik Austria.
- Tálos, Emmerich (1982): Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- Tálos, Emmerich/Hinterseer, Tobias (2019): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende? Innsbruck: Studien Verlag.
- Tálos, Emmerich/Obinger Herbert (2019): Schwarz-Blaue Sozialpolitik. In: Tálos, Emmerich (Hg.): Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich. Eine Bilanz. Wien: LIT Verlag, 231–257.
- Tálos, Emmerich/Obinger, Herbert (2020): Sozialstaat Österreich (1945–2020). Innsbruck: Studien Verlag.
- Wagner, Norman (2020): Atypische Beschäftigungsformen unselbständig Beschäftigter. Wien: AK Wien.

