

Friedrich Geber

Reflexionen zur Transformation des Sozialstaats

**Die soziale Sicherung in Österreich
nach 1955 und normative sowie
positive Begründungen**

Friedrich Geber

Reflexionen zur Transformation des Sozialstaats: Die soziale Sicherung in Österreich nach 1955 und normative sowie positive Begründungen

Buch-ISBN: 978-3-8428-8897-5

PDF-eBook-ISBN: 978-3-8428-3897-0

Herstellung: Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2014

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden und der Verlag, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Diplomica Verlag GmbH

<http://www.diplomica-verlag.de>, Hamburg 2014

INHALTSVERZEICHNIS

0	EINLEITUNG.....	5
1	PRIMÄRAKTE DER SOZIALEN SICHERUNG IN ÖSTERREICH.....	11
1.1	INSTITUTIONALISIERUNG UND ENTWICKLUNG DES MODERNEN SOZIALSTAATES	11
1.2	WIEDERHERSTELLUNG ÖSTERREICHISCHEN RECHTS UND AUSRICHTUNG NACH 1945.....	13
1.2.1	<i>Der mühevolle Weg zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG).....</i>	<i>16</i>
2	DIE SOZIALE EXPANSIONSPOLITIK DER 1950ER JAHRE UND FOLGENDEN JAHRZEHNTE WIRTSCHAFTLICHER PROSPERITÄT.....	19
2.1	GRUNDLAGEN DER KONSENSPOLITIK UND DIE AUSPRÄGUNG DER SOZIALPARTNERSCHAFT	19
2.2	DER BEGINN UND DIE „HOCH“ZEIT DER PROSPERITÄT	21
2.2.1	<i>Nachkriegszeit und Umbruch</i>	<i>21</i>
2.2.2	<i>Die Ära des gesellschaftlichen Aufschwungs</i>	<i>22</i>
2.3	NEUORDNUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN AB 1970	23
2.3.1	<i>Diachrones zum Kontext</i>	<i>23</i>
2.3.2	<i>Eckpunkte sozialstaatlicher Gestaltung und der progressive Ausbau bis in die 1970er Jahre.....</i>	<i>24</i>
3	KURSWECHSEL UND NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE SOZIALPOLITIK.....	27
3.1	DAS ENDE DER PROSPERITÄT	27
3.2	DIE ARBEITSMARKTPOLITIK IM VERÄNDERTEN SOZIALEN UMFELD D. 1980ER JAHRE	29
3.2.1	<i>Implikationen von Lohnpolitik und Reallohnentwicklung</i>	<i>30</i>
3.3	SOZIALVERSICHERUNG: AMBIVALENZ ZWISCHEN ERWEITERUNG UND RESTRIKTION	33
3.3.1	<i>Neoliberale Reformpolitik (Regierung Schüssel I und II)</i>	<i>36</i>
4	GESTALTUNGSPRINZIPIEN UND ORGANISATION STAATLICHER HILFE.....	39
4.1	SOZIALPOLITIK IN DER MARKTWIRTSCHAFT	39
4.1.1	<i>Konzeptionselemente der Sozialen Marktwirtschaft.....</i>	<i>41</i>
4.2	SPALTUNGSLINIEN IM ZUKÜNFTIGEN WOHLFAHRTSSTAAT	42
4.2.1	<i>Herausbildung von Austerität als politisches Regime im Wohlfahrtsstaat.....</i>	<i>44</i>
4.2.2	<i>Gesellschaftstheoretische Implikationen von Austerität.....</i>	<i>46</i>

5	BEGRÜNDUNGEN NORMATIVER UND POSITIVER ZIELE DER SOZIALPOLITIK SOWIE ORDOLIBERALISTISCHE EINFLÜSSE	48
5.1	RATIONALITÄTSANNAHMEN NEOLIBERALER REFORMVORSTELLUNGEN	49
5.1.1	<i>Theoretische Dekonstruktion sozialen Handelns und sozialer Ordnung</i>	<i>52</i>
5.1.2	<i>Zweite Moderne vs. Postdemokratie: Eine phänomenologische Betrachtung als Erklärungsversuch zum Passivitätsverdacht hinsichtlich Eigenverantwortung d. Subjekte</i>	<i>57</i>
6	GEWERKSCHAFTEN IM WANDEL DES NEOSOZIALEN TRENDS: HANDLUNGSTHEORETISCHE PERSPEKTIVEN	60
6.1	GEWERKSCHAFTLICHE POLITIK DER GEGENWART, STATUS, WERTE	60
6.2	FESTHALTEN AN DOGMATISCHEN DETERMINISMEN ODER PROGRESSIVE REVITALISIERUNG?	65
7	PROGRESSIVE SOZIALPOLITIK IM ERODIERENDEN SOZIALSTAAT	70
7.1	SOZIOÖKONOMISCHE MECHANISMEN DER AKTIVGESELLSCHAFT	70
7.2	WOHLFAHRTSSTAATLICHE SYNDROME UND AMBIVALENZEN	72
7.2.1	<i>Sinkende Arbeitslosigkeit, steigende Staatsausgaben, Schuldenpolitik im Kontext zu EU-Problemen und Reaktionen der Finanzmärkte</i>	<i>74</i>
8	SOZIALPOLITISCHE PARAMETER DER EU	79
8.1	POLITIK DER SOZIALEN ABSICHERUNG.....	79
8.1.1	<i>Historische Etappen und Politik der Einflussnahme</i>	<i>80</i>
8.1.2	<i>Instrumentarien und sozialpolitische Kompetenzen der EU.....</i>	<i>82</i>
8.2	WACHSENDE DIVERGENZEN IN DER EUROPÄISCHEN SOZIALPOLITIK	85
8.2.1	<i>Implikationen zum demokratischen Defizit in der EU in Bezug auf die Solidarität in der Zivilbevölkerung.....</i>	<i>89</i>
9	SCHLUSS	94
10	LITERATUR.....	98
10.1	BÜCHER, FORSCHUNGSPROJEKTE (STUDIEN, ANALYSEN, DOKUMENTATIONEN), NACHSCHLAGEWERKE	98
10.2	GESETZE, MAGAZINE, STUDIEN UND ANALYSEN, THEMENHEFTE, WORKPAPERS, ZEITUNGSARTIKEL, ZEITSCHRIFTEN, AUFSÄTZE IN SONDERDRUCKEN, BERICHTE UND BEITRÄGE, BROSCHÜREN, DISKUSSIONSPAPIERE	102
10.3	VERWENDETE INTERNETQUELLEN	104

11	VERZEICHNISSE	106
11.1	ABKÜRZUNGEN.....	106
11.2	ABBILDUNGEN	108
11.3	TABELLEN.....	108

0 Einleitung

Voraussetzung für den komplexen Mehrebenen-Prozess „Politik“ ist eine konstruktive Kommunikation, die zu erforderlichen Konstruktionen der Realität führen soll, und zwar in allen Politikfeldern. Dass dies zu keiner Zeit leicht ist bzw. war, mag die vorliegende Arbeit in Bezug auf die „Soziale Sicherung“ in Österreich nach 1955 belegen.

Der soziale Motor nach 1945 war das Affektive, um das Sozialstaatsprinzip¹ als Leitgedanke der sozialen Sicherung in Österreich zu institutionalisieren. Grosso modo handelt es sich dabei um die zweidimensionale Denke, nämlich dem einzelnen Individuum für/in unverschuldete(n) Notlagen Hilfestellung zu leisten und für das Alter mit einem weitestgehend rechenbaren finanziellen Grundeinkommen abzusichern. - Wenngleich sich durch den Strukturwandel der Gesellschaft die sozialpolitischen Gestaltungsprinzipien verändert haben, sind die zentralen Problemfelder auf der politischen Agenda unverändert, was bedeutet, dass die zunächst handlungstheoretischen Veränderungen stetig auf eine Versorgung vom Staat nach dem Solidaritätsprinzip ausgerichtet sind, zumal jeder vom Staat versorgt werden will, wenn er krank, behindert oder alt ist. War es nach dem Zweiten Weltkrieg Aufgabe der Sozialpolitik, die massive Not zu lindern und eine soziale Ordnung herzustellen, erlebte der Sozialschutz in den folgenden fünf Jahrzehnten eine Expansion, die Österreich zu einem Wohlfahrtsstaat² machte.

¹ In weiter Auslegung ist darunter das staatliche Agieren zu verstehen, ein menschenwürdiges Dasein für den/die Einzelne(n) sicherzustellen. Als wesentliche Handlungsgrundsätze sind zu nennen:

- Den sozialen Fortschritt zu gewährleisten und Wohlfahrtsunterschiede durch eine entsprechende Umverteilungspolitik zu nivellieren.
- Im Gesamtzusammenhang wird das Subsidiaritätsprinzip vom Solidaritätsprinzip überlagert, d.h., im Vordergrund steht nicht die Eigenverantwortung per se, sondern der Staat und dessen Gesellschaft ist für die individuelle Lebensvorsorge mit-/verantwortlich. Vgl. Steinbring (1987): 581 f. (Zum österreichische Spezifikum siehe die normativen Feststellungen unter 2.1.)

Die seit den 1950er Jahren eingeführten vielfältigen Transferleistungen werden heute als Selbstverständlichkeit angesehen, was aufgrund der kontinuierlichen und damit (be-)rechenbaren staatlichen Leistungen zur Internalisierung nicht nur bei den Empfängern, sondern beim Gros der Bevölkerung in Bezug auf die Gewissheit derartiger Unterstützungen merkbar zu einer gewissen Sättigung führte. Die Bedeutung der sozialen Sicherung und die damit verbundenen staatlichen Leistungen sind im Bewusstsein der Anspruchseigner fälschlich als „woherworbene Rechte“ verankert. Andererseits ist zu befunden, dass die BezieherInnen von sozialen Leistungen aufgrund des stetig unerfüllten Verlangens „nach mehr“ immer unzufriedener werden.

Damit einhergehende Problematiken, wie z.B. die laufenden Finanzierungen nebst Allokation dieser Mittel in politisch stark wechselnden Umwelten, können von den Bürgern/Bürgerinnen nur an der Wahlurne „etwas“ beeinflusst werden. Die breite Bevölkerungsschicht hat schon aufgrund der komplexen Materie bzw. Zusammenhänge keine Möglichkeit, den politischen Entscheidungen bzw. deren Nachvollziehbarkeit zu folgen, weshalb ihre „Stimme“, d.h. Anliegen - unbeschadet eines Volksbegehrens -, nur von den Medien (Zeitungen, TV, Internet-Foren) öffentlich thematisiert werden kann.

Weiters spielen die seit 1955 im Vergleich zur Gegenwart geopolitisch vollkommen geänderten Umwelten eine wesentliche Rolle, wozu im Besonderen die in den letzten eineinhalb Dezennien permanent

Anmerkung: Auf Basis dieser Auffassung wird der Begriff *Solidaritätsprinzip* von mir vertreten, und die im Laufe der Arbeit verwendeten Termini *Sozialstaat* und/oder *Sozialpolitik* sind in Bezug auf die vorgenannten Handlungsgrundsätze als inhärent zu verstehen.

² Den Begriff Wohlfahrtsstaat verwende ich in der theoretischen Abgrenzung zum Sozialstaat (FN 1) weitergefasst und im Fortgang der Arbeit dann, wenn damit staatliche Eingriffe zu sozialen Sicherungsfunktionen verbunden sind, aber insbesondere, wenn es sich um breitere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Eingriffe zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt handelt.

angespannten Arbeitsmärkte im Zusammenhang mit der Globalisierung sowie die EU-Mitgliedschaft zählen, woraus sich hinsichtlich dem sozialen Dialog ebenfalls ein Wandel einstellte, insbesondere bezogen auf die neue Interaktionskultur aufgrund des Intergouvernementalismus' mit seinen strukturellen Auswirkungen auf die Gesellschaften. Nicht außer Acht zu lassen sind auch die veränderten und ausgeweiteten Kommunikationsnetzwerke, besonders jene der transnationalen Unternehmen, der vorherrschende Neoliberalismus sowie die ökonomische Erschütterung des Jahres 2008 mit ihren nachhaltigen Auswirkungen.

Im Zusammenhang eines verlangsamten Wirtschaftswachstums, steigender (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und den nicht zuletzt daraus resultierenden rückläufigen öffentlichen Haushalte, geraten die sozialstaatlichen Leistungssysteme massiv unter Druck. Die jüngsten Probleme im 21. Jahrhundert sind durch mehr Ambivalenz geprägt, weshalb sich die Sozialpolitik zu einer tagesaktuellen Materie entwickelte, da mit traditionellen Zielvorstellungen, d.h. weiterer Ausbau des Wohlfahrtsstaates, gebrochen werden muss. Im Wissen um die Problematiken betrifft der gegenwärtige politische Diskurs jedoch nur Leistungs(um)verteilungen mit Überlegungen zu Kürzungen in einzelnen Segmenten, um etwas finanziellen Spielraum für neue und drängende Schwerpunkte zu erreichen: z.B. für den Bereich Gesundheit (Pflegedienste, Arzt- und Medikamentenkosten) oder etwa die Familienunterstützung, welche in letzter Zeit allerdings nicht nur zu Lasten des Staatsetats, sondern auch anderer Leistungsempfänger (z.B. Pensionisten) massiv ausgebaut wurde. Als ungelöstes Problem zählt weiters, entsprechend den Langzeitprognosen dem rückläufigen österreichischen Bevölkerungswachstum entgegenzusteuern sowie die Pensionssicherungen wegen längerer Lebenszeiten der Menschen zu bewerkstelligen. - Die Diversität der Probleme zeigt, dass die politischen Akteure unter Handlungsdruck stehen, um à la longue den sozialen Frieden der Aktivgesellschaft weiterhin zu bewahren, wozu jedoch auf

Sicht das Kommunikationsmanko mit der Bürgerschaft bewältigt bzw. überwunden werden muss.

Der kritische Impuls dieser Arbeit besteht darin, die Wirklichkeiten der sozialen Sicherung in Österreich im zeitgeschichtlichen Kontext mit Hinsicht auf politische, ökonomische und gesellschaftliche Zusammenhänge darzustellen. Dabei handelt es sich um keine historische Abhandlung im engen Sinn, weshalb ich auch nicht allen Fragen bis ins kleinste Detail nachgegangen bin. Vielmehr war es mir um das Herausarbeiten von strukturellen, allgemeinen Entwicklungslinien anhand der Zeitchronologie nach 1955 angelegen und die wohlfahrtsstaatlichen Selbstverständlichkeiten sowie die von der Bevölkerung bereitwillig hingenommenen Themenevidenzen zum Diskurs zu stellen.³ Dazu wurden nicht nur normative Gesichtspunkte des Sozialstaates und seiner schleichenden Aushöhlung, sondern auch positive Aspekte des heutigen Wohlfahrtsstaates thematisiert.

Die Ausarbeitung der Themen besteht aus 9 Kapiteln, die sich folgend skizzieren lassen: Im Kapitel 1 wird chronologisch auf die Institutionalisierung des modernen Sozialstaates mit den ab den 1950er Jahren ausgebauten staatlichen Sicherungssystemen eingegangen. Dabei spielt besonders die Wiederherstellung des österreichischen Rechts nach 1945 eine Rolle, da der vor dem Zweiten Weltkrieg bestandene Status herzustellen war in Hinsicht auf verschiedene davor bestandene arbeitsrechtliche Regulierungen als auch betreffend die Versicherungsordnung. Erst nach Klärung der Unübersichtlichkeiten konnten als zweiter Schritt die Grundlagen zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) geschaffen werden.

³ ... Die politischen und sozialen Entwicklungen, die den westlichen europäischen Gesellschaften ihr Gesicht gegeben haben, sind nicht sonderlich sichtbar, sie sind in Vergessenheit geraten oder zur Gewohnheit geworden. Sie sind Teil einer Landschaft, die uns sehr vertraut ist; wir nehmen sie nicht wahr. ... – Foucault (2005): 960 f; entnommen aus Landwehr (2008): 168

Das Kapitel 2 widmet sich der sozialen Expansionspolitik der 1950er Jahre, der Prosperität und dem gesellschaftlichen Aufschwung bis in die 1970er Jahre sowie den Neuordnungen und Herausforderungen darnach. Der einsetzende Kurswechsel im veränderten sozialen Umfeld der 1980er Jahre sowie die Ende der 1990er Jahre verfolgte neoliberale Reformpolitik werden im anschließenden Kapitel 3 dargestellt.

Die Sozialpolitik in der Marktwirtschaft ist thematisch im Kapitel 4 aufbereitet mit den Veränderungen im Wohlfahrtsstaat, die sich als Spaltungslinien in den letzten drei Jahrzehnten der spätindustriellen Gesellschaft herausgebildet haben (Stichwort: Austerität als politisches Regime). - Begründungen von normativen und positiven Zielen der Sozialpolitik leiten im Kapitel 5 über zu einer ausführlichen Diskussion betreffend Wirkungszusammenhänge von Freiheit und Selbstverwirklichung durch ordoliberalistische Einflüsse, wo auch unterschiedlichen Begründungen für den Umbau des Wohlfahrtsstaates auf Basis neoliberaler Rationalitätsannahmen versus sozialreformerische Einstellungen analytisch nachgegangen wird. Im Kontext dazu werden epistemologische Aspekte aufgegriffen, wie der soziale Ordnungsmechanismus, Konfliktlagen sowie Passivitätsverdacht hinsichtlich Eigenverantwortung der Subjekte in gegenwärtigen Demokratiegesellschaften.

Die folgenden drei Kapitel behandeln gegenwärtige sozialpolitische Entwicklungslinien, wozu die Gewerkschaften, der erodierende Sozialstaat als auch die EU Schwerpunkte bilden: Dazu werden im Kapitel 6 der Status gewerkschaftlicher Politik sowie die basalen Werte der Interessensvertretung untersucht, wobei Fragen über deren Machtressourcen sowie zur notwendigen progressiven Revitalisierung im Mittelpunkt stehen. – Im Fortgang des in Kapitel 6 auch angeschnittenen Themenkomplexes über die vernetzte Arbeitswelt, den Finanzmarkt-Kapitalismus und Einfluss der globalen Prozesse auf soziale Fragen der Zweiten Moderne erfolgen in Kapitel 7 Ausführungen zur Entwicklung des „anderen“ Wohlfahrtsstaates, der aufgrund der veränderten Umwelten zu einer anderen Handlungsqualität gezwungen ist und gleichzeitig durch das

Regime des flexiblen Kapitalismus in ein Spannungsfeld gerät, das einerseits durch ökonomische Interdependenzen (europäisch und international) sowie andererseits durch die nicht mehr haltbare Defizit-Spending-Politik geprägt ist. Die Auswirkungen auf den „Sozialstaat“ sind evident und ergänzen den Inhalt der aufgezeigten Probleme.

Schließlich erfolgt im Kapitel 8 eine ausführliche Untersuchung des Einflusses der EU auf die nationale Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten. Die eingesetzten Instrumentarien, Möglichkeiten sowie gegenwärtigen sozialpolitischen Kompetenzen der EU sind hier ebenso Thema wie bestehende Divergenzen und die fehlende Solidarität der Zivilbevölkerung im Kontext mit dem Demokratiemanko im EU-Regime.

Der Schlussteil (Kapitel 9) umfasst einen Streifzug durch die komplexen Themata samt angesprochenen Problemfeldern der heutigen Sozialpolitik und der sozialen Sicherung. Die Zusammenfassung endet mit einem eher ernüchternden Fazit mit dem Blick auf Kriterien zum Erhalt des österreichischen Wohlfahrtsstaates.