

Emmerich Tálos

Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion

Einleitung

1. Der expansive Sozialstaat (1945 bis 1980)
 - 1.1. Zum Kontext
 - 1.2. Gestaltungsprinzipien, Ziele und Finanzierung
 - 1.3. Sozialstaat im Ausbau
2. Sozialstaat unter Druck (1980 bis 2005)
 - 2.1. Veränderter Kontext
 - 2.2. Probleme im Sozialstaat
 - 2.3. Zwischen Erweiterung und Restriktion
 - 2.4. Leistungsbegrenzung und partieller Umbau

Einleitung

Der sozialstaatliche Entwicklungsprozess ist in Österreich ebenso wie in anderen europäischen Ländern (Alber 1982; Schmidt 1998) vor allem in den Jahrzehnten nach 1945 durch eine beachtliche Expansion geprägt. Sozialpolitische Normen und Leistungen erlangten im Hinblick auf die Gestaltung der sozialen und materiellen Lebensbedingungen für zunehmend mehr Menschen große Bedeutung. Für Österreich lassen sich dabei im Wesentlichen vier Sozialpolitikbereiche differenzieren: die soziale Sicherung mit ihren „Netzen“ Sozialversicherung und Sozialhilfe; die Regelungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen – reichend von der Festlegung der (Tages- und Jahres-) Arbeitszeit, vom Kündigungsschutz, Benachteiligungsverbot von Teilzeitbeschäftigten und von der Geschlechtergleichbehandlung bis zur betrieblichen Mitbestimmung; die (Mit-) Steuerung des Arbeitsmarktes durch die aktive Arbeitsmarktpolitik mit ihrem Informations- und Vermittlungsservice sowie diversen Fördermaßnahmen – betreffend *employability* und Arbeitsmarktintegration; nicht zuletzt familienrelevante Leistungen wie Familienbeihilfen, Mütterbeihilfen, Kinderzuschüsse oder Kinderbetreuungsgeld.

Mit der dominanten Anbindung wichtiger sozialstaatlicher Leistungen an Erwerbstätigkeit, mit der Orientierung an Berufsgruppen und am Statuserhalt, verbunden mit Fürsorgeleistungen und familiärer Vorsorge, zählt der österreichische Sozialstaat im internationalen Vergleich zu den konservativen Wohlfahrtsstaatsregimen (siehe Esping-Andersen 1990).

Zum Verständnis der Sozialstaatsentwicklung im Österreich der Zweiten Republik ist wichtig: Die sozialpolitische Expansion bewegte sich weit gehend in jenen Bahnen, die im ausgehenden 19. Jahrhundert grundgelegt worden sind. In den Anfängen stand vorerst die Armutproblematik im Blickpunkt selektiver sozialer und sicherheitspolitischer Maßnahmen des Staates. Das Reichsheimatgesetz aus 1863, das in den nachfolgenden Ländergesetzen näher konkretisiert wurde, steckte im Wesentlichen die formalen und inhaltlichen Konturen der Armenfürsorgepolitik ab – nämlich Einbettung in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden bei Orientierung am Subsidiaritäts- und Individualisierungsprinzip. Diese Gestaltungsprinzipien prägten auch noch die in den 1970er Jahren vorgenommene Neuordnung der Sozialhilfepolitik.

In Abgrenzung von der Armenfürsorge erfolgte unter der Regierung Taaffe (1879 bis 1893) die Konstituierung der gesamtstaatlichen Sozialpolitik (siehe Tálos 1982; Hofmeister 1981). Diese war Bestandteil jener Vorkehrungen, die zur Steuerung der "Arbeiterfrage" und zur Anpassung der Arbeitskräfte an die kapitalistischen Produktionsbedingungen ergriffen worden waren. Mit der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung (1887/ 88) wurde der Grundstein für die an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebundene Sozialversicherung in Österreich gelegt. Zur gleichen Zeit wurde mit der Festlegung des elfstündigen Höchstarbeitstages in Fabriken, mit der Regelung der Arbeit von Kindern und Jugendlichen, mit den Bestimmungen über die Arbeitsordnung und den Arbeitskontrakt die Tradition der staatlichen Regelung der Arbeitsbedingungen begründet.

Der weitere Entwicklungsprozess in der Monarchie ist von vereinzelten Maßnahmen wie der Einführung der Pensionsversicherung für Privatangestellte (1907) oder der Ladenschlussregelung für Handelsangestellte (1910), die Phase des Ersten Weltkrieges von Rückbautendenzen (wie z.B. die Aufhebung der Maximalarbeitszeit), aber auch partiellen Erweiterungen (so Leistungsverbesserungen in der Krankenversicherung, Einführung der Familienversicherung) geprägt. Im Vergleich dazu kennzeichnet die Erste Republik, insbesondere ein den Nachkriegsjahren, ein bemerkenswerter Ausbau der Sozialpolitik. Im Kontext sozialrevolutionärer Bestrebungen wurde mit der Einführung des 8-Stunden-Tages, des Arbeiterurlaubes, der betrieblichen Mitbestimmung und der Regelung der Kollektivverträge das Spektrum arbeitsrechtlicher Regelungen substantiell erweitert. Nach der Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1920 erfolgte der Ausbau der Sozialversicherung in einschlägigen Gesetzen für Angestellte und Land- und Forstarbeiter. Die Diskontinuität des sozialpolitischen Entwicklungsprozesses zeichnete sich ansatzweise schon zu Beginn der 1930er Jahre ab. Deutlicher noch ablesbar ist sie an den gravierenden Einschnitten durch den Austrofaschismus (1933 – 1938) und den Nationalsozialismus (1938 – 1945) (Tálos 2000, 2005a).

Insgesamt betrachtet bildeten sozialpolitische Regelungen vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis 1945 einen wesentlichen Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Der Entwicklungsprozess ist von organisierten politischen und gesellschaftlichen Interessen sowie von deren Kräfteverhältnissen bestimmt. Dies zeigt sich an Schüben, Stagnation und Brüchen im Entwicklungsverlauf.

Bei allen inhaltlichen Differenzen und Konflikten zwischen den entscheidungsrelevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren ist die Sozialpolitik nach 1945 sowohl durch die Fortführung der grundlegenden Gestaltungsprinzipien aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert als auch (seit den 1950er Jahren) durch eine beträchtliche Expansion gekennzeichnet. Der Ausbau erstreckte sich auf alle sozialpolitikrelevanten Bereiche. Gegenläufige Entwicklungstrends zeichnen sich für den österreichischen Sozialstaat in dem veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld seit den 1980er Jahren ab: seine Leistungssysteme kamen unter Druck.

Im Beitrag werden in einem ersten Kapitel der sozio-ökonomische und politische Kontext der Entwicklung in den Nachkriegsjahrzehnten, die grundlegenden Prinzipien, Ziele und der Finanzierungsmodus sowie die Expansion in den verschiedenen Bereichen dargestellt. Das zweite Kapitel thematisiert den aktuellen sozialpolitischen Entwicklungsprozess in einem veränderten Umfeld mit seiner überwiegend restriktiven Ausrichtung. Rezente gesetzliche Veränderungen laufen zumindest partiell auf einen strukturellen Umbau des österreichischen Sozialstaates hinaus.

1. Der expansive Sozialstaat (1945 – 1980)

Zum Kontext

Die Entwicklung der Sozialpolitik erfolgte in den Nachkriegsjahrzehnten in einem Umfeld, das deren Expansion in allen Bereichen begünstigte. Ein hohes Wirtschaftswachstum ist für die 1960er/ 1970er Jahre zu verzeichnen. Die Wachstumsraten betragen 4,7% bzw. 3,7%. Lag die Erwerbslosigkeit in den 1950er Jahren noch über 5%, so wies die Arbeitsmarktentwicklung in den folgenden zwei Jahrzehnten Vollbeschäftigung auf. Die Gesamtzahl der Beschäftigten stieg ungeachtet des durch den sozio-strukturellen Wandel bedingten Rückgangs der selbständig Erwerbstätigen. In demographischer Hinsicht ist für den gegenständlichen Zeitraum eine quantitative Zunahme der Bevölkerung konstatierbar (siehe Faßmann, i.d.B.).

Für den sozialpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess erwiesen sich Regierung und staatliche Bürokratie, die großen Dachverbände der Interessenorganisationen (ÖGB, ÖAKT, BWK, Präko, VÖI) mit ihren Expertenstäben sowie die Parteien als relevante Bestimmungsfaktoren. Die Bedeutung der Dachverbände erstreckte sich auf die inhaltliche Mitgestaltung ebenso wie auf die Implementierung der Sozialpolitik. Das heißt nicht, dass Parlament, Regierung oder Parteien zu bloßen Notaren des "Verbändewillens" geworden wären. In den 1960er und 1970er Jahren hatte der Typus des interessenverbandlich mitbestimmten Gesetzgebungsprozesses in der Sozialpolitik ausnehmend hohe Relevanz (siehe Tálos/ Leichsenring/ Zeiner 1993; Tálos/ Kittel 2001).

Ein zentrales inhaltliches Moment, ohne das – wie die Entwicklung der Ersten Republik zeigt – eine dauerhafte Kooperation zwischen den entscheidungsrelevanten Kräften nicht möglich ist, stellt der in der Zweiten Republik herausgebildete und lange Zeit geteilte minimale Grundkonsens der involvierten Dachverbände, der Regierungen und Parteien über allgemeine wirtschaftliche und sozialpolitische Ziele dar: Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Preisstabilität und ausgeglichene Handelsbilanz galten als Voraussetzungen für die Sicherung und Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung. In enger Verbindung damit stand der Konsens im Bereich der Sozialpolitik: Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung als Basis für die Sicherung und den Ausbau der Sozialpolitik.

Die Sozialpolitik bildete damit in den Nachkriegsjahrzehnten keinen reinen Konsensbereich, in dem alles ohne Konflikte und nur durch Absprachen geregelt wurde. Ungeachtet des Grundkonsenses und der Annäherung der Positionen war der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess im Konkreten durchwegs von kontroversiellen Positionen und zum Teil von heftigen Auseinandersetzungen auf Ebene der Entscheidungsträger bestimmt (siehe Tálos 1981, 326ff.). Exemplarisch aufgezeigt: Im Bereich des Arbeitsrechtes bildete neben der Verkürzung der Wochen- und Jahresarbeitszeit insbesondere die Frage der Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung einen Reibebaum für konträre gesellschaftspolitische Optionen. Der Verabschiedung des Arbeitsverfassungsgesetzes von 1973 wie auch dessen Novellierung im Jahr 1986 gingen heftige Auseinandersetzungen voraus. Die Sozialversicherung stellte einen "Dauerbrenner" der sozialpolitischen Auseinandersetzungen dar: Die Interessendivergenzen betrafen den Ausbau des Versichertenkreises, Organisationsfragen, insbesondere die Finanzierung und das Niveau der Leistungen. Forderungen nach Leistungsverbesserungen wurde wiederholt das Argument entgegengehalten, dass damit die Lohnkosten und die internationale Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit negativ beeinflusst würden. Über den Stellenwert von staatlich und privat organisierter Vorsorge und deren Mischung im österreichischen Sozialstaat gab es offenkundig unterschiedliche Auffassungen. Gleiches gilt

hinsichtlich der Wege zur Steuerung von Arbeitsmarktproblemen, der materiellen Sicherung von Arbeitslosen, der Beschäftigung von AusländerInnen oder der Gleichbehandlung von Frauen in der Arbeitswelt. Dissens und Konflikte schlossen im gegenständlichen Zeitraum allerdings politische Lösungen nicht aus. Der Entscheidungsprozess war durch substantielle Verhandlungen, vielfach durch Kompromisse, zum Teil durch Junktimierungen (zum Beispiel mit den Marktordnungsgesetzen) oder zeitliche Verschiebungen von Lösungen, zum kleineren Teil durch Alleingänge in der Zeit der Alleinregierungen (1966–1983) geprägt. Österreich galt damit als einer der Repräsentanten der Konkordanz- und korporatistischen Verhandlungsdemokratie (siehe Lehmbuch 1967, 1998; Armingeon 2002).

Gestaltungsprinzipien, Ziele, Organisation und Finanzierung der österreichischen Sozialpolitik

Dass sich die Sozialpolitik der Zweiten Republik in den im 19. Jahrhundert grundgelegten Bahnen bewegte und nach wie vor bewegt, ist an den Gestaltungsprinzipien und leitenden Zielvorstellungen ebenso wie an der Organisation und am Finanzierungsmodus ablesbar:

- **Zugang zum Leistungssystem der Sozialversicherung über Erwerbsarbeit und Ehe**
Ziel der Sozialversicherung in erster Linie ist es, Erwerbstätige gegen die mit dem Eintreten sozialer Risiken wie Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit verbundenen Konsequenzen des Entfalls von Erwerbseinkommen abzusichern. Die Einbindung in den Erwerbsarbeitsmarkt als Voraussetzung für Leistungen der Sozialversicherung ist eines der bis heute durchgängig aufrecht erhaltenen Prinzipien. Damit ist ein Teil der Bevölkerung von einer eigenständigen sozialstaatlichen Absicherung ausgeschlossen. Die aufgrund des dominierenden Modells der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern nicht-erwerbstätigen (Ehe-) Frauen wurden ebenso wie Kinder nicht direkt, sondern nur indirekt, als Mitversicherte, in das System sozialer Sicherung eingebunden. Dies bedeutete für viele Frauen, dass ihr sozialer Schutz wesentlich von der Stabilität der Ehe abhing. Zum Teil gilt dies heute noch. Nur wenige Leistungen wie Familienbeihilfen, medizinische Leistungen, Gesundenuntersuchungen oder Pflegegeld sind nicht an die Erwerbsarbeitsintegration gebunden.
- **Äquivalenzprinzip und Lebensstandardsicherung**
Mit der Erwerbsarbeitsorientierung korreliert das Prinzip der Äquivalenzrelation zwischen der Höhe sowie Dauer der Beitragsleistung und der Höhe der finanziellen Sozialleistungen. Dieses Prinzip dominiert bei Geldleistungen in der Krankenversicherung, beim Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe sowie bei Alterspensionen. Damit sollte der materielle Lebensstandard auch bei Eintreten dieser Risiken gesichert werden. Das heißt aber auch, dass Einkommensungleichheit – beispielsweise zwischen den Geschlechtern – reproduziert wird. Ausgenommen hiervon sind im wesentlichen nur Sachleistungen (zum Beispiel medizinische Versorgung), Familienbeihilfen, Pflegegeld und Kinderbetreuungsgeld. Im Vergleich zu skandinavischen Ländern kennt das System der Sozialversicherung in Österreich – von der so genannten Ausgleichszulage abgesehen, mit welcher sehr niedrige Pensionen bedarfsgeprüft auf einen gewissen Richtsatz (2005: 662,99 Euro für Alleinstehende) angehoben werden – keine Mindeststandards.
- **Subsidiarität staatlicher Hilfe**
Für das auf Ebene der Länder und Gemeinden organisierte zweite soziale Netz, die Sozialhilfe (siehe Pfeil 2000; Dimmel 2003), ist das Subsidiaritätsprinzip prägend. Demnach können deren Leistungen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn es für die Hilfesuchenden keine

anderen Möglichkeiten der Sicherung des Unterhaltes gibt. Sozialhilfe ist damit nachrangig gegenüber dem Einsatz der eigenen Arbeitskraft, gegenüber eigenen oder familiären materiellen Ressourcen (wie z.B. das Einkommen des Partners bzw. der Partnerin) und bestehenden gesetzlichen Leistungsansprüchen. Das in der Sozialhilfe zur Anwendung kommende Individualisierungsprinzip bedeutet, dass nicht kollektive Problemlagen (wie z.B. Erwerbslosigkeit), sondern individuelle Notlagen den Bezugspunkt dieser Art staatlicher Fürsorge bilden.

- Schutz der Lohnabhängigen im Arbeitsprozess

Während der traditionelle Schutzgedanke, nämlich der Schutz der unter kapitalistischen Produktions- und Arbeitsverhältnissen strukturell ökonomisch Schwächeren, im Bereich der Sozialversicherung zunehmend von der Option staatlich geregelter Risikoversorge für alle Erwerbstätigen und ihre Familien überlagert wurde, ist dieser Schutzgedanke nach 1945 weiterhin eine der Grundlagen für die Regelung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen.

- Organisation und Finanzierung

Die legislativen Kompetenzen sind für die verschiedenen Bereiche der Sozialpolitik zwischen Bund (Sozialversicherung, Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik, Familienleistungen) und den Ländern (Sozialhilfe, teils Pflegevorsorge, teils familienrelevante Leistungen) aufgeteilt. Die Sozialversicherung wird durch eine Reihe von Versicherungsträgern implementiert, für die das Prinzip der Selbstverwaltung gilt. Lange Zeit erfolgte die Besetzung der Funktionen auf dem Weg der Delegation durch ÖGB und Bundeswirtschaftskammer. Zur Zeit bilden dafür Wahlen zu den Kammern das Kriterium.

Während die Finanzierung der Sozialhilfe aus Mitteln der Länder und Gemeinden erfolgt, wird die aktive Arbeitsmarktpolitik in erster Linie aus den Arbeitslosenversicherungs-Beiträgen, die familienpolitischen Leistungen zum Großteil aus so genannten Dienstgeberbeiträgen (als Prozentsatz der Lohnsumme), die Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung in erster Linie durch Versichertenbeiträge, so genannte Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert. Für letztere gilt seit der Einführung der Sozialversicherung im 19. Jahrhundert die Lohnsumme als Basis. Es handelt sich dabei um einen Lohnkostenbestandteil und nicht um eine zusätzliche Leistung der Unternehmen. Staatliche Zuschüsse, vor allem zur Pensionsversicherung, gibt es erst nach 1945.

Die Form der Finanzierung ist die des Umlageverfahrens, was heißt, dass die laufenden Ausgaben einer Periode durch laufende Einnahmen aus derselben Periode gedeckt werden. Das derart institutionalisierte Generationenverhältnis wird meist mit dem Begriff "Generationenvertrag" bezeichnet: "Dieser fiktive Vertrag besteht darin, dass sich die erwerbstätige Generation zur Zahlung der Leistungen an die in Pension befindliche Generation verpflichtet unter der Annahme, dass sie selbst, wenn sie das Pensionsalter erreicht hat, von der dann erwerbstätigen Generation die Leistungen in gleicher Weise finanziert erhält ..." (Wolff 1989, 120). Diese Form des Generationenvertrages beinhaltet einen Umverteilungszusammenhang zwischen erwerbstätigen und ehemals erwerbstätigen Personen, nicht zwischen PensionistInnen selbst.

Sozialstaat im Ausbau

Im Anschluß an die wirtschaftliche Wiederaufbauphase lässt sich seit den 1950er Jahren ein Ausbau in allen relevanten Sozialpolitikdimensionen konstatieren. Die Expansion im

Leistungsbereich der Sozialversicherung, in der Pensions-, Arbeitslosen-, Unfall- und Krankenversicherung, ist an einer Vielzahl von Maßnahmen ablesbar (siehe Tálos/ Wörister 1998; Wendt 2003; Badelt/ Österle 2001). Zahlreiche Leistungen erfuhren Veränderungen zugunsten der Betroffenen: Die Anstaltspflege wurde als gesetzliche Mindestleistung eingeführt, der Wochengeldanspruch erhöht und verlängert, die Anspruchsdauer bei Kranken- und Arbeitslosengeld verlängert, der Unfallversicherungsschutz über den Arbeitsunfall hinaus ausgedehnt und die Liste der Berufskrankheiten erweitert. Zur Witwenpension gab es Zuschläge, das Anfallsalter für den Anspruch auf Alterspension wurde auf das 65. Lebensjahr herabgesetzt. Nicht zuletzt erfolgte eine Erhöhung des Grundbetrages ebenso wie der Steigerungsbeträge in der Pensionsversicherung.

Das Leistungsspektrum erfuhr eine merkbare Ausweitung. Beispiele dafür sind die Rehabilitation im Gesundheitssystem, Gesundenuntersuchungen und Jugenduntersuchungen, die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit und langer Versicherungsdauer sowie die Rentensonderzahlungen (13. und 14. Rente).

Die Neuordnung der Fürsorgepolitik erfolgte in den 1970er Jahren mit den Sozialhilfegesetzen der Bundesländer. Dem lag ein weitergehendes Verständnis sozialer Sicherung zugrunde: Neben dem traditionellen Aspekt der Absicherung eines materiellen Existenzminimums sollte die Sozialhilfe auch auf bisher nicht berücksichtigte soziale Problemlagen abgestellt werden. Konkreten Niederschlag fand dieses Verständnis in einem umfassenderen Leistungsspektrum (siehe Pfeil 2000; Dimmel 2003): Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes (Geld- und Sachleistungen), Hilfe in besonderen Lebenslagen (Überbrückung außerordentlicher Notstände) sowie soziale Dienste, die alten, kranken oder behinderten Menschen eine selbständige Lebensführung ermöglichen sollten.

Die Erweiterung des Arbeitsschutzes ist vor allem an Maßnahmen wie der Verkürzung der Arbeitszeit ersichtlich (siehe dazu Tálos 1983; Schmid 1993). Nach der Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf dem Weg eines Generalkollektivvertrages (von 48 auf 45 Stunden im Jahr 1959) erfolgte mit dem Arbeitszeit-Gesetz aus 1969 die etappenweise Einführung der 40-Stunden-Woche bis zum Jahr 1975. Die Jahresarbeitszeit wurde durch eine schrittweise Verlängerung des Urlaubsanspruches von zwei (in der Nachkriegszeit) auf vier Wochen (1976) reduziert. Mit der Verlängerung desurlaubes sollte zugleich die traditionelle Ungleichstellung von ArbeiterInnen beseitigt werden. Dem dienten weitere Schritte wie die Einführung der Entgeltfortzahlung (1974) und die Abfertigung für ArbeiterInnen (1979). Während das Individualarbeitsrecht auf dem Weg von Einzelmaßnahmen (wie beispielsweise den Arbeitszeitregelungen) ausgestaltet wurde, folgte eine umfassendere Regelung des kollektiven Arbeitsrechtes mit dem Arbeitsverfassungsgesetz aus 1973. Dieses beinhaltet vor allem auch erweiterte betriebliche Mitbestimmungsmöglichkeiten der ArbeitnehmerInnenschaft. Ende der 1970er Jahre wurden erste Ansätze einer Geschlechtergleichstellungspolitik in Form der Gleichbehandlung in der Entlohnung realisiert (siehe z.B. Tálos/ Falkner 1992; Rosenberger, i.d.B.).

Eine enorme Ausweitung in den Nachkriegsjahrzehnten erfuhr der Bereich familienrelevanter Leistungen (siehe Münz 1984; Wrohlich 2003; Mayrbäurl 2004). Das Leistungsspektrum umfasst eine breite Palette – reichend von den Kinder- bzw. Familienbeihilfen, vom Wochen- und Karenzurlaubsgeld, von Mütterbeihilfen, vom Familienzuschlag in der Arbeitslosenversicherung bzw. Familienzulagen bis hin zu steuerlichen Familienförderungen (Kinderabsetzbetrag, Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag).

Ein neuer Zweig des österreichischen Sozialstaates wurde mit der Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1968 etabliert. Zu deren Instrumenten zählen die Anpassung und Mobilisierung von Arbeitskräften, die Arbeitsmarktinformation und –vermittlung sowie finanzielle Förderungen und Beihilfen, vor allem auch zugunsten so genannter "Problemgruppen" wie Langzeitarbeitslose und Behinderte (siehe Schweighofer 1995; Graf 2002).

Auswirkungen der sozialstaatlichen Expansion in den Nachkriegsjahrzehnten zeigen sich unter anderem daran, dass immer mehr Menschen in den Genuss sozialstaatlicher Leistungen kamen. Insbesondere ist dies an der Krankenversicherung ablesbar: Waren 1948 63,5% der Bevölkerung krankenversichert, so 1980 ca. 98%.

Den Ausbau in personeller und sachlicher Hinsicht gab es nicht zum Nulltarif. Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung sind beträchtlich gestiegen – bei einem damals noch insgesamt positiven Saldo. Der Ausbau fand auch in einem beträchtlichen Anstieg der Sozialquote seinen Niederschlag. Diese stieg von 17,2% im Jahr 1960 auf 26,7% im Jahr 1980 (Bolkovac/ Fink 2004, 6).

Ungeachtet dessen: Im Sozialstaat Österreich sind Probleme strukturell angelegt, die bis in die 1980er Jahre weitgehend verdeckt blieben. In der Folgezeit wurden diese evident: so vor allem an der Ausgrenzung aus dem Leistungssystem, am Verarmungsrisiko, an der Schieflage der Versorgung zwischen den Geschlechtern und an Finanzierungsproblemen.

Sozialstaat unter Druck (1980-2005)

Im Vergleich zu den Nachkriegsjahrzehnten ist die jüngere Entwicklung des österreichischen Sozialstaates durch größere Differenzierungen, zum Teil durch gegenläufige Trends und substantielle Veränderungen traditioneller Zielsetzungen und Strukturen gekennzeichnet. Dieser Prozess findet in einem veränderten Kontext statt und wird an Problemen im Sozialstaat ersichtlich.

Veränderter sozio-ökonomischer und politischer Kontext

Die Veränderungen sozialstaatlicher Rahmenbedingungen in den beiden letzten Jahrzehnten zeigen sich auf mehreren Ebenen. Das Wirtschaftswachstum liegt mit ca. 2% deutlich unter dem der Nachkriegsjahrzehnte. Die internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft und die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion der EU engen politische Handlungsspielräume ein. Über die Auswirkungen der „Globalisierung“ gibt es geteilte Meinungen (siehe z.B. Altvater/ Mahnkopf 1996; Berthold 1997). Auch wenn die Globalisierung keine Einbahn ist, setzt diese vor allem ausgebauten europäischen Sozialstaaten zu. Dabei hängt der Druck auf Sozialstaaten à la Österreich wesentlich auch von der Perzeption und dem Deutungsmuster der Globalisierung (siehe Seeleib-Kaiser 1999, 8) durch die entscheidungsrelevanten Kräfte ab. Die Auswirkungen der Globalisierung zeigen sich auf Ebene des politischen Diskurses ebenso wie an Veränderungen der politischen Prioritäten und realisierter Politik.

Gestiegener sozialstaatlicher Veränderungsbedarf wird vor allem mit dem „Alterungsprozess“ in vielen Ländern in Zusammenhang gebracht. Dieser Prozess resultiert aus der steigenden Lebenserwartung zum einen, der sinkenden Geburtenhäufigkeit zum anderen. Laut Bevölkerungsprognosen folgt daraus eine beachtliche Verschiebung der Anteile zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen. Lag das Verhältnis der über 65jährigen zu den 15-

65jährigen im Jahr 2004 bei 1: 4,22, so wird diese im Jahr 2030 voraussichtlich bei 1: 2,27 liegen (ÖSTAT, Bevölkerungsprognose 2000, mittlere Variante). Wichtig ist zukünftig allerdings auch, wie viele Menschen im Haupterwerbssalter beschäftigt sein werden. Eine steigende Erwerbsquote könnte die Konsequenzen des Alterungsprozesses für die Finanzierung der Pensions-, aber auch Krankenversicherung zu einem gewissen Grad abschwächen (siehe Guger/ Mayrhuber 2003, 138).

Beträchtlich verändert präsentiert sich der Erwerbsarbeitsmarkt: Nach dem Ende der Vollbeschäftigungsphase Beginn der 1980er Jahre ist die Erwerbslosigkeit fast durchgängig angestiegen und liegt (nach in Österreich geläufiger Zählung) bei ca. 7% bzw. (nach der EU-Statistik) bei ca. 4,5%. Das gestiegene Risiko zeigt sich anschaulich an der Zahl der davon Betroffenen: Waren im Jahr 1981 240.000 einmal im Jahr erwerbslos, so zur Zeit 800.000..

Der Arbeitsmarkt hat sich darüber hinaus insofern wesentlich verändert, als neben der dominanten Beschäftigungsform des 20. Jahrhunderts, dem sog. Normalarbeitsverhältnis, neue Formen zunehmend mehr Verbreitung finden (siehe Tálos 1999; Fink 2003). Diese weichen mehr oder weniger vom vollzeitigen, kontinuierlichen, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Normalarbeitsverhältnis ab : Teilzeitarbeit, geringfügige und befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf und scheinselfständige Beschäftigung (wie z.B. Werkvertragsarbeit). Die größte Verbreitung hat bisher die Teilzeitarbeit mit einem Anteil von mehr als 20% der Beschäftigten gefunden. Diese weist mit ca. 85% zugleich den höchsten Frauenanteil auf. Der aufsteigenden Trend zeigt sich zur Zeit bei allen atypischen Beschäftigungsformen (siehe Wörister 2004). Die Zahl der Vollzeitarbeitskräfte ist im Zeitraum 2000 bis 2003 um 61.500 gesunken, die der Teilzeitbeschäftigten hat um 65.000 zugenommen.

Die EU-Mitgliedschaft Österreichs zeitigte für die sozialstaatliche Entwicklung Auswirkungen, die nicht uniform sind (siehe z.B. Tálos/ Badelt 1999; Falkner 2002). Einerseits wurde eine Erweiterung von Regelungen und Maßnahmen (z.B. im ArbeitnehmerInnenschutz, bei der Geschlechtergleichbehandlung) mitbefördert, zum anderen hatten die Auflagen zur Budgetdisziplin aufgrund der Maastricht-Kriterien Konsequenzen für den Bereich der Sozialversicherung – ablesbar an den Sparpaketen Mitte der 1990er Jahre und den folgenden „Pensionsversicherungsreformen“.

Gab es in den Nachkriegsjahrzehnten in Fragen des Sozialstaates eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den beiden damals entscheidungsrelevanten Großparteien, SPÖ und ÖVP, über die aktive Rolle des Staates bei der Steuerung der ökonomischen und sozialen Entwicklung, so ist die jüngste Entwicklung durch einen substantiellen Dissens über die zukünftige Ausrichtung und notwendigen Veränderungen des Sozialstaates geprägt.

Die programmatischen Vorstellungen der ÖVP-FPÖ-Regierung, wie sie im Regierungsabkommen (siehe Das Regierungsprogramm 2000), in Budgetreden, Aussagen von Repräsentanten der Regierungskoalition formuliert sind, sind an zentrale Issues neoliberal orientierter Gesellschafts- und Sozialpolitik angelehnt. Ein Kernpunkt dabei ist die "Abschlankung" staatlicher Aufgaben und Tätigkeiten – verbunden mit "mehr Eigenverantwortung" im Bereich sozialer Versorgung.

Mit dem Plädoyer für einen schlanken Staat korreliert das Eintreten für eine substantielle Änderung des traditionellen Systems staatlich geregelter sozialer Sicherung. "Soziale Sicherung neu" hat, wie es in diesem Regierungsprogramm heißt, im Vergleich zum bisherigen Selbstverständnis einen grundsätzlich anderen Ansatzpunkt: "Wir vertreten den Standpunkt, dass es zum Wesen einer sozialen Gesellschaft gehört, denjenigen zu helfen, die unzureichend

oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind. 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. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden. Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben" (Das Regierungsprogramm 2000, 18).

Das heißt zum einen die prioritäre Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Not- und Bedarfslagen, zum anderen die Unterordnung der Sozialversicherung unter budget-, wirtschafts- und standortpolitische Prioritäten bei gleichzeitigem Ausbau der betrieblichen und privaten Vorsorge. Beides zusammen genommen findet realpolitisch in Zugangsbeschränkungen, Niveaукürzungen und Leistungsabbau seinen Niederschlag.

Diese Neuausrichtung bleibt mit traditionellen konservativen Vorstellungen verbunden: mit spezifischen Vorstellungen über Ehe (als rechtlich fixierte Gemeinschaft heterosexueller Partner), über Familie (als Form des Zusammenlebens von beiden Elternteilen mit ihren Kindern), nicht zuletzt über die abgeleitete Versorgung von Frauen. Kurz gesagt: Das traditionelle Rollenbild (siehe dazu Leitner 1999, 12 ff.; Mairhuber 2000, 12) wird in der rezenten Politik fortgeschrieben - ablesbar an programmatischen Aussagen der schwarz-blauen Regierung über Familie, Kinderbetreuungsgeld und Vereinbarkeit von Familie und Beruf (siehe Rosenberger/ Schmid 2003).

Die Umsetzung dieses Mix von neoliberal und konservativ orientierter Sozialpolitik zeigt sich am Ausbau familienpolitischer Leistungen (z.B. Einführung des Kinderbetreuungsgeldes) wie auch an Leistungskürzungen in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung, nicht zuletzt am Rückbau der österreichischen Sozialversicherung.

Probleme im Sozialstaat

Vor dem Hintergrund veränderter Kontextbedingungen wurden strukturell angelegte Probleme offenkundig. Das öffentliche Interesse wird in erster Linie von Finanzierungsproblemen, näherhin in der Pensionsversicherung, dominiert. Die wachsende Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ist vor allem durch den beträchtlichen Anstieg der Zahl der Pensionen, das Sinken des Pensionsalters bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung, durch ein real höheres Leistungsniveau bei Neuzugängen und durch sinkende Beiträge infolge steigender Arbeitslosigkeit bedingt. Kamen 1980 auf 1000 Beitragszahlende 522 Pensionen, so 2003 bereits 624. Stiegen die Beitragszahlungen im Zeitraum 1980 bis 2003 um 195,9%, so die Ausgaben um 239% (siehe Tálos 2005). Eine wachsende Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen ist zur Zeit auch für das Gesundheitssystem zu verzeichnen.

Probleme bestehen nicht nur hinsichtlich der Finanzierung. Der österreichische Sozialstaat ist bei all seiner Reichweite und Dichte nicht frei von Lücken. Diese zeigen sich am Phänomen des Ausschlusses aus den Leistungssystemen (siehe Wetzel 2003) – sei es wegen Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen oder auch wegen gesetzlich normiertem Ausschluss bestimmter Erwerbstätigengruppen. So sind beispielsweise geringfügig Beschäftigte ebenso wenig arbeitslosenversichert wie freie DienstnehmerInnen und neue Selbständige. Zur Zeit ist auch offenkundig, dass der österreichische Sozialstaat selbst im Fall des Erhalts von Leistungen das Verarmungsrisiko (siehe Tálos 2003) nicht ausschließt. Dies ist Ausfluss der in der Sozialversicherung wirksam werdenden Äquivalenzrelation zwischen Beitragleistung und

Niveau der Leistungen. Dadurch schlagen niedrige und diskontinuierliche Einkommen in niedrigen, zum Teil nicht existenzsichernden Leistungen zu Buche. Dies betrifft vor allem Bezieherinnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, aber auch Pensionistinnen. Jede zweite neue Alterspension von Frauen lag selbst noch vor den 2003 und 2004 beschlossenen „Reformen“ unter dem als politische Armutsgrenze geltenden Ausgleichszulagenrichtsatz (2005: 662,99 Euro für allein stehende PensionistInnen). Mehr noch gilt diese Problematik für die Sozialhilfeleistungen. Deren Richtsätze liegen in allen Bundesländern unter der Armutgefährdungsschwelle (siehe Dimmel 2003; Rosner/ Wrohlich 2003). Insgesamt ist das Verarmungsrisiko in Österreich ein verbreitetes Phänomen. Die Armutgefährdungsquote der Gesamtbevölkerung liegt nach neuzestem Armutbericht bei 13,2%. 4% der Bevölkerung gelten als real arm, was bedeutet, dass über den Einkommensmangel hinaus noch maßgebliche Einschränkungen bei der Abdeckung grundlegender Lebensbedürfnisse vorliegen. Betroffen von der Verarmungsproblematik sind unter anderem Haushalte von Alleinerziehenden und MigrantInnen, Haushalte mit langzeitarbeitslosen Mitgliedern und diskontinuierlich Beschäftigten (siehe Till-Tentschert 2005; auch Förster/ Heitzmann 2002).

Partielle Erweiterung und restriktive Entwicklung

Der expansive Entwicklungstrend währte in Österreich bis Beginn der 1980er Jahre. Die jüngere Entwicklung ist weniger eindeutig: punktuellen Modifikationen und Erweiterungen – so bei arbeitsrechtlichen Regelungen und familienrelevanten Leistungen – stehen Restriktionen, teilweise ein substantieller Rückbau im Leistungsbereich der Sozialversicherung gegenüber.

In arbeitsrechtlicher Hinsicht sei auf den Ausbau der Mitbestimmung (1986), die Regelung der Arbeitskräfteüberlassung (1988), die Verlängerung des Karenzgeldanspruches (1990), die Einführung des Betriebspensionsgesetzes, die Erweiterung des Gleichbehandlungsgebotes (1992), die Einführung der Bildungskarenz (1997) oder die Verallgemeinerung des Abfertigungsanspruches (2002) verwiesen. Die Flexibilisierungsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitszeit (1997) wurden ebenso erweitert (siehe Hochrainer 2004) wie das Spektrum familienrelevanter Leistungen (siehe Mayrbäurl 2004). Zu letzteren zählen Maßnahmen wie die Einführung des Väterkarenzurlaubes, die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung in der Pensionsversicherung und das Kinderbetreuungsgeld.

Die Arbeitsmarktverwaltung wurde 1994 aus dem traditionell zuständigen Sozialministerium in Form des Arbeitsmarktservice (AMS) ausgegliedert und das Volumen der für die aktive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel erweitert – nicht zuletzt in Folge des EU-Beitrittes. Im Zusammenhang damit steht die Schwerpunktverlagerung zu angebotsseitigen Förderungen, wie beispielsweise zu den der Arbeitsmarktqualifikationen.

Die ambivalente Entwicklung in der Arbeitslosenversicherung ist bis 1993 sowohl an Erweiterungen als auch Leistungskürzungen konstatierbar. Zu jenen Maßnahmen, die Verbesserungen des Status quo im Leistungssystem brachten, zählen beispielsweise die Aufhebung der frauendiskriminierenden „Vollverdienstklausel“, die Einführung einer einheitlichen Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld (57,9%) oder die Einbeziehung von Teilen der AusländerInnen in die Notstandshilfe.

Zur gleichen Zeit wurden leistungsbegrenzende Maßnahmen wie die Kürzung des Niveaus der Notstandshilfe (von 95% auf 92% des Arbeitslosengeldes), die Ausweitung der Sperrzeiten des Arbeitslosengeldbezuges, die Anrechnung der Transferleistungen von Angehörigen bei der

Berechnung der Notstandshilfe sowie die Ausweitung der erforderlichen Anwartschaftszeit für Jugendliche beschlossen.

Der gegenläufige Trend zeigt sich an der zunehmend restriktiveren Ausländerbeschäftigungspolitik und an Leistungskürzungen bei familienpolitischen Maßnahmen (so z.B. die Abschaffung der Fahrtbeihilfe für Studierende). Deutlicher noch prägt dieser Trend die Entwicklung im Bereich der sozialen Sicherung bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre. In der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung kam es sowohl zu punktuellen Erweiterungen als auch zu leistungseinschränkenden und leitungsbegrenzenden Maßnahmen.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist im Bereich der Sozialversicherung die restriktive Ausrichtung bestimmend, die sich in den letzten Jahren zudem noch mit einem strukturellen Umbau verbindet (siehe näher dazu Tálos 2004).

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 Zeitraum wurde ein substantieller 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.

Die sozialpolitische Entwicklung unter der SPÖ-ÖVP-Regierung (1986–1999) unterscheidet sich damit merkbar von der ihrer Nachfolgerin, der ÖVP-FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Schüssel. Der von der schwarz-blauen Koalition forcierte sozialpolitische Veränderungsprozess basiert auf einem weitgehend gemeinsamen Grundverständnis über eine Änderung des Stellenwerts und der Ziele staatlich geregelter sozialer Sicherung sowie über Veränderungsnotwendigkeiten in diesem Bereich. Hielten sich die Maßnahmen der Regierung Schüssel I vorerst noch (von Ausnahmen wie der Umorganisation des Dachverbandes der Sozialversicherung und der Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit abgesehen) weitgehend innerhalb des bestehenden Rahmens, so beschreitet die Regierung Schüssel II (seit 2003) systematisch den Weg eines einschneidenden Umbaus des österreichischen Sozialstaates (siehe näher dazu Tálos 2005b), in dessen Zentrum zur Zeit die Pensionsversicherung steht. Für diesen Bereich ist ein Sozialabbau in mehrfacher Hinsicht ebenso zu konstatieren wie die Aufgabe eines der Ziele, der Lebensstandardsicherung im Alter. Der restriktive Kurs prägt auch die aktuelle Entwicklung des Gesundheitssystems: Die „Gesundheitsreform“ vom November 2004 beinhaltet im wesentlichen neue Belastungen für PatientInnen und BeitragszahlerInnen durch Kostenerhöhungen wie die Erhöhung des Spitalskostenbeitrages – verbunden mit der Streichung des Kassenbeitrages für Sehbehelfe und die Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage.

Leistungsbegrenzung und partieller Umbau

Der sozialstaatliche Veränderungsprozess tangiert vor allem zwei zentrale Bereiche sozialstaatlicher Sicherung:

- Arbeitslosenversicherung

Der restriktive Kurs kam in der Arbeitslosenversicherung seit 1993 durchgängig zum Tragen. Das Beschäftigungssicherungsgesetz aus 1993 verschärfte die Bedingungen des

Arbeitslosengeldbezug: Erwerbslose müssen in festgesetzten Abständen beim Arbeitsamt vorsprechen, sich mindestens einmal pro Woche bewerben und dies nachweisen. Sofern sie diesen Anforderungen nicht entsprechen, ist der Verlust des Anspruches auf Arbeitslosengeld und Notstandshilfe für vier, sechs oder acht Wochen vorgesehen. Die Leistungen wurden durch die Reduktion der Nettoersatzrate von 57,9% auf 56% gekürzt, die Anwartschaftszeit für einen erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld (von 20 auf 26 Wochen) erhöht, der Berechnungszeitraum für das Arbeitslosengeld verlängert.

Die schwarz-blaue Koalition, die unter anderem mit dem Vorhaben angetreten ist, den Missbrauch von Sozialleistungen zu verhindern und zu sanktionieren, verstärkte den restriktiven Kurs der vorangegangenen Jahre. Als Teil des Paketes "Erhöhung der Treffsicherheit" wurde im Herbst 2000 das Leistungsniveau des Arbeitslosengeldes auf 55% reduziert, die Anwartschaftszeit bei wiederholter Inanspruchnahme des Arbeitslosengeldes von 26 auf 28 Wochen verlängert, die Kontrolle und Sanktion bei Arbeitslosengeld-BezieherInnen verschärft sowie der Familienzuschlag vermindert. Neue Bestimmungen zur Zumutbarkeit und dem Entgeltschutz bei Arbeitslosigkeit beinhaltet die Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes aus 2004.

Fokussierten die in den 1990er Jahren und von der Regierung Schlüssel I (2000-2002) durchgeführten „Reformen“ in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung auf Leistungsbegrenzungen, so beinhalten die 2003/04 beschlossenen Veränderungen einen weitreichenden Umbau der Pensionsversicherung insgesamt.

- Umbau der Pensionsversicherung

Mit der sog. Pensionsversicherungsreform 2003 wurden bestehende Leistungen wie die vorzeitige Alterspension bei langer Versicherungsdauer und bei Arbeitslosigkeit sowie die Gleitpension abgeschafft; die Abschläge im Fall des Antritts einer Frühpension pro Jahr auf 4,2% der Bruttopension erhöht; der Durchrechnungszeitraum ab 2004 schrittweise von 15 auf 40 Jahre verlängert, der Steigerungsbetrag von 2% auf 1,78% gesenkt. Die Zahl der zum Pensionshöchstbezug von 80% des Lebensdurchschnittseinkommens erforderlichen Jahre wurde damit von 40 auf 45 Jahre angehoben. Die Pensionsanpassung erfolgt jeweils erst im übernächsten Jahr nach Pensionsantritt. Nach massiver Kritik an den damit verbundenen Kürzungen des Niveaus der staatlich geregelten Pensionsversicherung wurden die erwartbaren hohen Verluste vorerst gedeckelt.ⁱⁱ Zugleich wurden pensionsbegründende Kindererziehungszeiten von 18 auf 24 Monate ausgeweitet und diese erhöht bewertet.

An der Verbindung von Einschränkungen des Leistungsniveaus und der Verstärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge wird der Abgang vom traditionellen Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Pensionsversicherung ersichtlich.

Der Prozess eines substantiellen Umbaus der österreichischen Pensionsversicherung erfuhr mit dem 2004 beschlossenen Gesetz zur Harmonisierung der Pensionssysteme eine Fortführung. Darin ist u.a. normiert, dass die Harmonisierung mit Ausnahme der Landes- und Gemeindebediensteten für alle gilt, die mit 31.12.2004 noch nicht das 50. Lebensjahr erreicht haben. Sollten diese bereits Versicherungszeiten erworben haben, so wird eine Parallelrechnung durchgeführt. Das heißt, dass die Pension anteilig nach dem bisherigen und neu geltendem Pensionsrecht berechnet wird. Das Regelpensionsalter liegt bei 65 Jahren (für Frauen erst ab 2033). Es ist ein Pensionskorridor zwischen 62 und 65 Jahren mit jährlich 4,2% Abschlägen, bis zum Alter von 68 Jahren ein Bonus in gleicher Höhe vorgesehen. Der jährliche Steigerungsbetrag für die Pensionsberechnung beträgt nunmehr 1,78% (ab 2011). Das

deklarierte Ziel ist, dass nach 45 Versicherungs/Beitragsjahren alle Versicherten im Alter von 65 Jahren eine Pension in Höhe von 80% des Lebensdurchschnittseinkommens erzielen. Für jede/n Versicherte/n wird ein transparentes Pensionskonto eingerichtet, auf dem die erworbenen Leistungsansprüche ausgewiesen werden. Nicht harmonisiert wurde die Beitragsleistung. Während der Beitragssatz bei Arbeitern und Angestellten gleich bleibt (22,8%), wird dieser für Selbständige und Bauern trotz Anhebung auf 17,5% bzw. 15% weiterhin niedriger als bei Arbeitern und Angestellten sein. Die Differenz trägt der Bund. Die Verlustdeckelung der Pensionsversicherungsreform 2003 (10%) wird insofern modifiziert, als sie für das Jahr 2004 bei 5% liegt und in der Folgezeit etappenweise bis 2024 wieder auf 10% angehoben wird.

Beide einschneidenden Veränderungen der gesetzlichen Regelungen der Pensionen sind wie viele andere sozialpolitische Materien der letzten Jahre (siehe Obinger 2001; Tálos/Stromberger 2004) mit Mehrheit durch die Regierungsparteien bei Ablehnung durch die parlamentarischen Oppositionsparteien und ArbeitnehmerInnenorganisationen beschlossen worden.

Auch dies unterstreicht: Die Entwicklung des österreichischen Sozialstaates ist seit den 1980er Jahren durch Veränderungen auf mehreren Ebenen gekennzeichnet. Diese blieben, wie insbesondere an den letzten Jahren ersichtlich ist, nicht auf Anpassungen an ein schwieriger gewordenes ökonomisches und soziales Umfeld und die Steuerung daraus resultierender Konsequenzen für die Sozialversicherung beschränkt. In einem zentralen Bereich des österreichischen Sozialstaates, der Pensionsversicherung, hat bereits ein substantieller Umbau stattgefunden. Der Sozialstaat befindet sich zumindest in diesem Bereich am Rückzug.

Eine derartige Entwicklung ist weder zwingend noch alternativlos (siehe allgemein dazu Huber/Stephens 2001; Swank 2002). Länder wie Dänemark und Schweden haben gezeigt, dass bei der Anpassung an veränderte wirtschaftliche und soziale Bedingungen andere Wege beschritten werden können (siehe z.B. Fink/Tálos 2003). Eine zum aktuellen restriktiven sozialpolitischen mainstream alternative Ausrichtung besteht darin, dass erwerbsbezogene soziale Sicherungssysteme à la Österreich durch den Ausbau der Grundsicherung bzw. von Mindeststandards erweitert und der aus dem 19.Jahrhundert stammende Finanzierungsmodus in Richtung Ausweitung der Finanzierungsbasis umgebaut wird.

VERWENDETE LITERATUR

- Alber*, Jens (1982). Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/ New York.
Alt Vater, Elmar/ Birgit *Mahnkopf* (1996). Grenzen der Globalisierung, Münster.
Armingeon, Klaus (2002). Intermediation: The Cases of Consociational Democracy and Corporatism, in: Hans *Keman* (ed.), Comparative Democratic Politics, London 143-165.
Badelt, Christoph/ August *Österle* (2001). Grundzüge der Sozialpolitik, spezieller Teil, Wien.
Berthold, Norbert (1997). Der Sozialstaat im Zeichen der Globalisierung, Tübingen.
Bolkovac, Martin/ Marcel *Fink* (2004). Finanzierung des Sozialstaates, ÖGB, Wien.
Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000.
Dimmel, Nikolaus (2003). Armut trotz Sozialhilfe, 117-153, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.
Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
Falkner, Gerda (2002). Austria's Welfare State: Withering Away in the Union?, 161-179, in: Anton *Pelinka*/ Günther *Bischof* (Eds.): Austria in the EU – A Five-Year-Assessment, New Brunswick/ London.

- Fink, Marcel* (2003). Sozialstaat und atypische Beschäftigung, 135-149, in: Sieglinde *Rosenberger/ Emmerich Tálos* (Hg.): Sozialstaat, Wien.
- Förster, Michael/ Karin Heitzmann* (2002). Einkommensarmut und akute Armut in Österreich, 187-209, in: Bericht über die soziale Lage 2001-2002, Wien.
- Graf, Nikolaus* (2002). Arbeitsmarktförderung im Kontext strukturierter Arbeitslosigkeit, Diplomarbeit, Wien .
- Guger, Alois/ Christine Mayrhuber* (2003). Demografische Entwicklungen und Herausforderungen für das österreichische Pensionssystem, 119-139, in: Reinhard *Neck* (Hg.): Alter und Alterssicherung aus wissenschaftlicher Sicht, Frankfurt.
- Hochrainer, Klaus* (2004). Umverteilung der Erwerbsarbeit durch gesamtstaatliche Arbeitszeitpolitik – ein zukunftssträchtiges Instrument der Beschäftigungspolitik ?, Dissertation, Wien.
- Hofmeister, Herbert* (1981). Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich, 445-721, in: Peter A. *Köhler/ Hans F. Zacher* (Hg.): Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (2001). Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt.
- Lehmbruch, Gerhard* (1967). Proporzdemokratie, Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard* (1998). Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Opladen/ Wiesbaden.
- Leitner, Sigrid* (1999). Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat, Frankfurt.
- Mairhuber, Ingrid* (2000). Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich, Frankfurt.
- Mayrbäurl, Andreas* (2004). Familienförderung in Österreich, Diplomarbeit, Wien. *Münz, Rainer* (1984). Familienpolitik: Gestern – Heute – Morgen, Salzburg.
- Obinger, Herbert* (2001). Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen für die neue Mitte-Rechts-Regierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 360-386.
- Rosenberger, Sieglinde/ Gabriele Schmid* (2003). Treffsicher. Sozialpolitik zwischen 2000 und 2002, 96-120, in: Sieglinde *Rosenberger/ Emmerich Tálos* (Hg.): Sozialstaat, Probleme, Herausforderungen, Perspektiven, Wien.
- Rosner, Peter/ Katharina Wrohlich* (2003). Abschätzung der Kosten, 221-228, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.
- Schmid, Josef* (2002). Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen.
- Schmid, Tom* (1993). Arbeitszeitpolitik, 187-206, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Sozialpartnerschaft, Wien.
- Schmidt, Manfred G.*(1998). Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.
- Schweighofer, Johannes* (1995). Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975 bis 1995, in: Günther *Steinbach* (Hg.): Die Gesellschaft und ihre soziale Verpflichtung, Wien.
- Seeleib-Kaiser, Martin* (1999). Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz?, in: Zeitschrift für Sozialreform 45, 3-23.
- Tálos, Emmerich* (1982). Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien.
- Tálos, Emmerich* (1983). Arbeitszeitpolitik – Der Kampf um die Arbeitszeit, 3-21, in: Emmerich *Tálos/ Georg Vobruba* (Hg.): Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, Wien.
- Tálos, Emmerich* (1999). Atypische Beschäftigung: Verbreitung – Konsequenzen – sozialstaatliche Regelungen. Ein vergleichendes Resümee, 417-468, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Atypische Beschäftigung, Wien.
- Tálos, Emmerich* (2000). Sozialpolitik in der "Ostmark". Angleichungen und Konsequenzen, 376-408, in: Emmerich *Tálos* u.a. (Hg.): NS-Herrschaft in Österreich, Wien.

- Tálos, Emmerich (Hg.) (2003). Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.
- Tálos, Emmerich (2004). Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich, in: PVS 45, 213-236.
- Tálos, Emmerich (2005a). Sozialpolitik im Austrofaschismus, 222-235, in: Emmerich Tálos/ Wolfgang Neugebauer (Hg.): Austrofaschismus, Wien.
- Tálos, Emmerich (2005b). Vom Siegeszug zum partiellen Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945 – 2005, Wien.
- Tálos, Emmerich/ Gerda Falkner (1992). Politik und Lebensbedingungen von Frauen, 195-234, in: Emmerich Tálos (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat, Wien.
- Tálos, Emmerich/ Kai Leichsenring/ Ernst Zeiner (1993). Verbände und politischer Entscheidungsprozeß – am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik, 147 – 185, in: Emmerich Tálos (Hg.): Sozialpartnerschaft, Wien.
- Tálos, Emmerich/ Karl Wörister (1998). Soziale Sicherung in Österreich, 209-288, in: Emmerich Tálos (Hg.): Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich, Wien.
- Tálos, Emmerich/ Christoph Badelt (1999). The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU, in: Journal of European Social Policy 9, 366–377.
- Tálos, Emmerich/ Bernhard Kittel (2001). Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.
- Tálos, Emmerich/ Christian Stromberger (2004). Verhandlungsdemokratische Willensbildung und korporatistische Entscheidungsfindung am Ende?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 33, 157-174.
- Till-Tentschert, Ursula u.a. (2005). Armut und Armutsgefährdung in Österreich 2003, 207-232, in: Bericht über die soziale Lage 2003 – 2004, Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien.
- Wendt, Claus (2003). Krankenversicherung oder Gesundheitsvorsorge?, Wiesbaden.
- Wetzel, Petra (2003). Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit und sozialstaatlicher Sicherung, 27-63, in: Emmerich Tálos (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.
- Wolff, Karl-Heinz (1986). Der Generationenvertrag, 117-125, in: 100 Jahre österreichische Sozialversicherung, hg. von Bundesministerium für Arbeit und Soziales und vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Wien.
- Wörister, Karl (2004). Zusammenstellung atypische Beschäftigung 1980-2003, Wien.
- Wrohlich, Katharina (2003). Armutsrisiken von Familien, 64-97, in: Emmerich Tálos (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.

ⁱ Durch eine Verordnung war normiert, dass einer arbeitslosen Frau grundsätzlich keine Notstandshilfe gebührt, wenn der Ehegatte oder Lebensgefährte im Vollverdienst steht.

ⁱⁱ Ausgenommen davon ist der Anpassungsverlust – resultierend aus der Bestimmung, dass die Pensionsanpassung erst im übernächsten Jahr nach Pensionsantritt erfolgt.