

Emmerich Tálos/Marcel Fink

## **Der österreichische Wohlfahrtsstaat: Entwicklung und Herausforderungen<sup>1</sup>**

<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>2. HISTORISCHER ABRISS.....</b>	<b>2</b>
<b>3. INHALTLICHE UND ORGANISATORISCHE GESTALTUNGSPRINZIPIEN DES ÖSTERREICHISCHEN WOHLFAHRTSSTAATES.....</b>	<b>5</b>
<b>4. VERÄNDERUNGEN DES UMFELDES – SOZIALSTAATLICHE HERAUSFORDERUNGEN.....</b>	<b>8</b>
<b>5. WESENTLICHE ENTWICKLUNGEN DER 90ER-JAHRE .....</b>	<b>17</b>
<b>6. WENDE IN DER SOZIALPOLITIK: ANPASSUNG DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALPOLITIK AN DEN NEOLIBERAL-KONSERVATIVEN MAINSTREAM IN WESTEUROPA.....</b>	<b>20</b>
<b>7. ABSCHLUSS: WELCHE ALTERNATIVEN ZU AKTUELLER POLITIK SIND VORSTELLBAR?.....</b>	<b>23</b>

### **1. Einleitung**

Die Veränderungen, denen die Sozialstaatlichen Systeme hochindustrialisierter westlicher Staaten in den beiden letzten Dekaden unterworfen waren und sind, wurden von verschiedenen Beobachtern mit unterschiedlichen Termini belegt und auf divergierende Art und Weise theoretisch erklärt (vgl. zusammenfassend z. B. Esping-Andersen 1996; Schmid/Niketta 1998). In der vergleichenden Analyse wird gegenüber den vorausgehenden Jahrzehnten von einer Zäsur bzw. von einem Ende des „golden age of the European Welfare state“ (Flora 1986: XXII; vgl. auch Alber 1989; Mishra 1990: 12) gesprochen oder das Auftreten einer „neokonservativen Wende“ (Schmid 1996: 32ff; vgl. z. B. auch Cochrane/Clarke 1993, Kapitel 9) konstatiert. Zugleich werden vermehrt endogen und exogen verursachte „Strukturprobleme“ moderner Wohlfahrtsstaaten diskutiert (vgl. z. B. Offe 1995; Tálos/Obinger 1998: 13ff), die sich, so der Befund, nicht nur vermehrt in Finanzierungs- und Steuerungsproblemen niederschlagen, sondern auch dazu beitragen, dass die konstatierte Legitimitätskrise moderner Wohlfahrtsstaaten andauert oder gar verschärft wird. Bob Jessop (1993; 1994; 1999) beobachtet in diesem Zusammenhang als Effekt der Wechselbeziehung aus ökonomischer Krisenhaftigkeit und des Zerfalls des gesellschaftlichen Konsenses über das die Nachkriegsjahrzehnte prägende ‚fordistische‘ Wachstumsmodell eine ‚Aushöhlung des Nationalstaates‘ und eine schrittweise Verdrängung des ‚keynesianischen Wohlfahrtsstaates‘ durch ein Modell, welches er mit dem Begriff des ‚schumpeterian workfare regime‘ umschreibt. Gemeint ist mit Letzterem, dass an die Stelle der Priorität nationaler Vollbeschäftigung das Ziel

---

<sup>1</sup> Manuskript abgeschlossen Februar 2001; besonderer Dank gilt Petra Wetzel: ein Gutteil der hier verwendeten sozialstatistischen Daten geht auf von ihr (in anderem Zusammenhang) durchgeführte Recherchen zurück (vgl. Wetzel 2000).

internationaler Konkurrenzfähigkeit tritt und redistributive wohlfahrtsstaatliche Politik vor dem Hintergrund eine ‚produktivistischen‘, angebotsorientierten, Neuordnung der Sozialpolitik an Bedeutung verliert. Zugleich wird nach diesem Befund die ehemals vorherrschende Rolle nationalstaatlicher politischer Steuerung (jedenfalls in spezifischen Politikfeldern) zunehmend durch neuartige Formen der ‚Governance‘ auf unterschiedlichen politischen Ebenen ‚ersetzt‘. Was damit einhergehe, sei eine ‚Denationalisierung des Staates‘.

Auf der anderen Seite betonen international vergleichende Forschungen, dass eine beachtliche Stabilität des Wohlfahrtsstaates zu beobachten sei und das zuvor gegebene Wachstum in eine Stagnation auf relativ hohem Niveau an sozialer Sicherheit übergegangen sei (vgl. zusammenfassend Schmid/Niketta 1998: 18ff). Zudem sei zu beachten, dass unterschiedliche Realisierungsformen des Wohlfahrtsstaates existieren, welche wiederum unterschiedliche Strukturen, Defizite, Krisenmomente und Zukunftsperspektiven aufweisen. Dabei vollziehen sich, so der Befund, die gegenwärtigen Anpassungen auf höchst unterschiedliche Art und Weise: „as these (...) welfare states today seek to adapt, they do so very differently“ (Esping-Andersen 1996: 6). Die Ursachen dafür werden in nationalen institutionellen Eigenheiten, systemimmanenten Charakteristiken und den institutionalisierten Interessen, die diese hervorbringen, gesehen (vgl. a.a.O.: 6).

Der vorliegende Artikel hat zum Ziel, die aktuelle Situation und Entwicklung sozialstaatlicher Politik in Österreich vor dem Hintergrund ihrer historischen Wurzeln zu beschreiben und zu problematisieren. Dabei zeigt sich, wie in einem ersten Schritt dargestellt wird, eine in Österreich bis zuletzt hohe Pfadabhängigkeit der Ausgestaltung von Sozialpolitik. In einem zweiten Schritt werden die wesentlichen Charakteristika des österreichischen Wohlfahrtsstaates umrissen und beispielhaft näher dargestellt, um in einem dritten Schritt gegenwärtige Probleme und Herausforderungen zu benennen, mit welchen dieses System konfrontiert ist. Die Politik der letzten Dekade hat auf diese Probleme in Form einer „Anpassungspolitik“ reagiert. Einschlägige Maßnahmen, die ab Mitte der 90er-Jahre verstärkt restriktiven Charakter aufwiesen, bewegten sich im Rahmen der gewachsenen Systeme und beinhalteten kaum wesentliche grundsätzlich systemverändernde Komponenten. Solche werden jedoch nunmehr von der seit Frühjahr 2000 im Amt befindlichen neuen Mitte-Rechts-Regierung vermehrt angedacht und in Ansätzen bereits umgesetzt. Diese neoliberal-konservative Wende, welche mit beträchtlicher Geschwindigkeit vorangetrieben wird, ist nicht nur betreffend ihrer inhaltlichen Problematik, also hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die soziale Integrationsfähigkeit des österreichischen Wohlfahrtsstaates, von Interesse. Sie wirft auch ein interessantes Schlaglicht auf die gängigen Erklärungen der Durchsetzbarkeit politischer Steuerungsoptionen und von Staatstätigkeit im Allgemeinen.

## **2. Historischer Abriss**

Die beträchtliche Expansion der Sozialpolitik ist in Österreich ebenso wie in anderen europäischen Ländern (Alber 1982; Schmidt 1998) ein Kennzeichen des Entwicklungsprozesses der Nachkriegsjahrzehnte. Sozialpolitische Regulierungen erlangten im Hinblick auf die Gestaltung der sozialen Lebensbedingungen für zunehmend mehr Menschen Bedeutung. Zum Verständnis der österreichischen Sozialpolitik in der Zweiten Republik ist allerdings wichtig, dass diese Expansion weitgehend in den Bahnen jenes Modells, das im ausgehenden 19. Jahrhundert grundgelegt worden ist, erfolgte: des konservativen Sozialstaatsmodells (vgl. Esping-Andersen 1990).

Vorerst stand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – in selektiver Weise – die Armutproblematik im Blickpunkt sozial- und sicherheitspolitischer Regulierung seitens des Staates. Mit dem Reichsheimatgesetz aus 1863 (näher konkretisiert in den folgenden Ländergesetzen) wurden im Wesentlichen die formalen und inhaltlichen Konturen (Zuständigkeit der Länder und Gemeinden, Subsidiaritäts- und Individualisierungsprinzip) der Armenfürsorgepolitik abgesteckt, die noch die in den 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts vorgenommene Neuordnung der Sozialhilfepolitik wesentlich prägen. In Abgrenzung von der Armenfürsorge erfolgte unter der Regierung Taaffe (1879–1893) die Konstituierung der gesamtstaatlichen Sozialpolitik (Tálos 1981; Hofmeister 1981). Diese war Bestandteil jener Vorkehrungen, die zur Regulierung der „Arbeiterfrage“ und zur Anpassung der Arbeitskräfte an die kapitalistischen Produktionsbedingungen ergriffen worden waren. Mit der Einführung der Kranken- und Unfallversicherung (1888/1889) wurde der Grundstein für die Tradition einer an bezahlte Arbeit bzw. Erwerbstätigkeit gebundenen Sozialversicherung in Österreich gelegt. Zur gleichen Zeit erfolgte mit Maßnahmen wie der Festlegung des elfstündigen Höchstarbeitstages in Fabriken, mit der Regelung der Arbeit von Kindern und Jugendlichen, den Bestimmungen über die Arbeitsordnung und den Arbeitskontrakt die ansatzweise realisierte Grundlegung der staatlichen Regelung der Arbeitsbedingungen.

Während für den weiteren Entwicklungsprozess in der Monarchie vorerst vereinzelte Maßnahmen – wie die Einführung der Pensionsversicherung für Privatangestellte oder die Ladenschlussregelung für Handelsangestellte – und für die Phase des Ersten Weltkriegs regressive Tendenzen (wie die Aufhebung der Maximalarbeitszeit) konstatierbar sind, ist die Erste Republik durch einen bemerkenswerten Ausbau der Sozialpolitik gekennzeichnet. Unmittelbar nach 1918 wurde mit Maßnahmen wie der Einführung des Achtstundentages, des Arbeiterurlaubes, der betrieblichen Mitbestimmung oder der Regelung der Kollektivverträge weitgehend der Rahmen des Arbeitsrechts abgesteckt. Nach der Einführung der Arbeitslosenversicherung im Jahre 1920 erfolgte der weitere Ausbau der Sozialversicherung mit den Regelungen betreffend Angestellte und Land- und Forstarbeiter. Die Diskontinuität des sozialpolitischen Entwicklungsprozesses zeichnete sich ansatzweise zu Beginn der 30er-Jahre ab. Sie ist an den gravierenden Einschnitten in das sozialpolitische Entwicklungsniveau der Ersten Republik in der Phase des Austrofaschismus (1934–1938) und des Nationalsozialismus (1938–1945) deutlich ablesbar (Tálos 1988; 2000).

Die staatliche Sozialpolitik bildete vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis 1945 einen wesentlichen Angelpunkt divergierender gesellschaftspolitischer Optionen. Ihr Entwicklungsprozess ist von konfligierenden politischen und gesellschaftlichen Interessen sowie deren Kräfteverhältnisse bestimmt. Dies zeigt sich an Schüben, Stagnationen und Brüchen im Entwicklungsverlauf.

Die Sozialpolitik in der Zweiten Republik weist im Vergleich dazu zumindest bis Ende der 80er-Jahre keine vergleichbaren Diskontinuitäten auf. Bei allen inhaltlichen Differenzen und Konflikten zwischen den entscheidungsrelevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren ist die Sozialpolitik nach 1945 durch die Fortführung zentraler Prinzipien, die im 19. Jahrhundert aufgestellt worden waren, bestimmt gewesen und ist seit den 50er-Jahren durch einen beträchtlichen Ausbau gekennzeichnet, der bis in die 70er-Jahre hinein reichte. Das für westeuropäische Staaten

konstatierte „goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. Flora 1986) galt auch für Österreich. Diese Expansion wurde insbesondere durch ein hohes Wirtschaftswachstum während dieser Zeit ermöglicht.

Wie bereits erwähnt bauen die Wesensmerkmale des Österreichischen Wohlfahrtsstaates und dessen Weiterentwicklung in der zweiten Republik auf den Grundlagen auf, welche noch in der Monarchie und der ersten Republik geschaffen wurden.. Nachdem in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine umfassende Volksversicherung nach dem Muster etwa des schwedischen Systems nur vereinzelt thematisiert wurde, fiel die Entscheidung mit der Schaffung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) 1955 endgültig zugunsten der in Österreich traditionellen Bismarckschen einkommensbezogenen und nach Erwerbsgruppen differenzierten Sozialversicherung. Damit erfolgte eine weitgehende Vereinheitlichung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten. Darüber hinaus hatte dieses Gesetzeswerk auch später eine Leitfunktion für die Sozialversicherung der Selbstständigen sowie für die Kranken- und Unfallversicherung der Beamten. Eine völlige Gleichgestaltung oder gar Zusammenfassung zu einem einzigen Gesetz ist jedoch bis jetzt nicht erfolgt. Das Pensionssystem der Beamten hat seinen völlig eigenständigen Charakter bewahrt, wenn auch in den 80er- und insbesondere den 90er-Jahren Bemühungen zu Harmonisierung mit dem ASVG erkennbar sind.

Während die skandinavischen Staaten, die Niederlande oder auch die Schweiz ihre Systeme um eine einkommensbezogene zweite „Säulen“ ergänzt haben und nun damit grundsätzlich auch den Lebensstandard sichern können, übernahm Österreich die für diese Systeme typischen einheitlichen Grundleistungen als sozial ausgleichende Komponente auch später nicht, obwohl es (bescheidene) Bestrebungen in diese Richtung gab (Parteiprogramm der SPÖ 1957). Eine umfassende Staatsbürgerversorgung hat Österreich allerdings im Gesundheitswesen durch die freiwillige Krankenversicherung sowie die Mitversicherung in den 70er-Jahren *de facto* annähernd erreicht. Als universelle Leistungen konzipiert sind der Bereich der Familienbeihilfen sowie die Pflegesicherung (1993 eingeführt).

Nachdem der österreichische Wohlfahrtsstaat wie angesprochen bis in die 70er-Jahre eine beträchtliche Expansion erfahren hatte, sind ab den 80er-Jahre Ansätze der Veränderung zu konstatieren. Diese tangierten weniger die grundlegenden Prinzipien als vielmehr das Ausmaß und die Reichweite der Sozialpolitik: selektive Maßnahmen eines weiteren Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Systeme zeigen sich hier neben solchen der Leistungskürzung und der Erschwernis beim Leistungszugang, wobei in den 90er-Jahren Zweiteres eindeutig an Bedeutung gewann. Unsere These ist, dass zugleich mit der Etablierung einer neuen Mitte-Rechts-Regierung von ÖVP und FPÖ dieser Prozess nicht bloß beschleunigt wurde, sondern dass mit dem von dieser Regierung propagierten und realisierten Mix neoliberaler und konservativer Ausrichtung Österreich dem diesbezüglichen Mainstream in EU-Europa (der jedoch ebenfalls nationalstaatliche Differenzierungen aufweist; vgl. z. B. Esping-Andersen 1996, 1997) und darüber hinaus folgt (vgl. Abschnitt 6).

### **3. Inhaltliche und organisatorische Gestaltungsprinzipien des österreichischen Wohlfahrtsstaates**

#### ***Inhaltliche Gestaltungsprinzipien und politische Charakteristika***

Der österreichische Wohlfahrtsstaat gehört zu den Sozialstaaten konservativ-korporatistischer Prägung (vgl. Esping-Andersen 1990; Leibfried 1990). Dies spiegelt sich in den wesentlichen inhaltlichen Gestaltungsprinzipien desselben wider, über welche in der zweiten Republik durchgängig ein weitgehender politischer Konsens bestand.

#### **- Anbindung sozialer Sicherung an Erwerbsarbeit:**

Die Einbindung in den Arbeitsmarkt bzw. in Erwerbstätigkeit als Voraussetzung für Leistungen der Sozialversicherung ist eines der im 19. Jahrhundert festgelegten Prinzipien. Damit war und ist insbesondere ein Großteil der Frauen von einer eigenständigen sozialen Sicherung ausgeschlossen; viele werden nur als „Mitversicherte“ und „Hinterbliebene“ vom System erfasst, womit der soziale Schutz sehr wesentlich von der Stabilität der Ehe abhängt. Zugleich sind andere Formen des Zusammenlebens (z. B. in der Pensionsversicherung) der Ehe nicht gleichgestellt. Nur in Teilbereichen wird die gesamte Wohnbevölkerung erfasst (Familienbeihilfen, Gesundenuntersuchungen, Pflegegeld); ebenso ist das System durch Möglichkeiten der freiwilligen Versicherung teilweise für alle offen (de facto vor allem in der Krankenversicherung).

#### **- Dominanz des Äquivalenzprinzips und der Lebensstandardsicherung**

Mit der Erwerbsarbeitsorientierung korreliert das Prinzip der Äquivalenzrelation zwischen der Höhe und/oder Dauer der Beitragsleistung und der Höhe der finanziellen Sozialleistungen. Dieses Prinzip dominiert in der Krankenversicherung betreffend Geldleistungen, beim Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe sowie bei Alters-, Hinterbliebenen und Invaliditätspensionen. Das System materieller Sicherung reproduziert die Einkommensungleichheiten und die unterschiedliche Dauer der Arbeitsbiographien von Erwerbstätigen – und damit insbesondere die geschlechtsspezifische ökonomische und soziale Ungleichheit. Ausgenommen hiervon sind im Wesentlichen nur die Sachleistungen (z. B. medizinische Versorgung) und die Familienbeihilfen sowie seit 1993 das Pflegegeld. Ungleiche Niveaus der monetären Sozialleistungen resultieren über die Einkommensungleichheit hinaus aus den für verschiedene Gruppen unterschiedlichen Regelungen (Steiner/Wörister 1990). Im Unterschied zu den skandinavischen Ländern und einigen anderen Staaten hat in Österreich auch nach 1945 die Idee einer materiellen Grundsicherung in Form materieller Mindeststandards (Mindestleistungen, feste Grundbeträge) für die Gestaltung der Sozialversicherung wenig Gewicht. Lediglich in der Pensionsversicherung existiert eine so genannte Ausgleichszulage, mit welcher sehr niedrige Pensionen auf einen gewissen Richtsatz (2000: 8312 ATS 14 mal Jährlich für Einzelpersonen) angehoben werden. Daneben wird auch das Karenzgeld, obwohl es sich dabei eigentlich um eine Versicherungsleistung handelt, pauschal ausgezahlt (2000: 186 ATS pro Tag bzw. 5.598 ATS pro Monat).

#### **- Subsidiarität staatlicher Hilfe**

Staatliche Hilfeleistung im Falle individueller Notlage – organisiert im Rahmen der Fürsorge- bzw. Sozialhilfepolitik (Pfeil 1989) – sollte nach der in Österreich gegebenen Konzeption nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn es für die Hilfesuchenden keine anderen Möglichkeiten der Sicherung des Unterhalts (Einsatz der eigenen Arbeitskraft, eigene oder familiäre materielle

Ressourcen, bestehende gesetzliche Leistungsansprüche) mehr gibt. Die Berücksichtigung familiärer Ressourcen führt u.a. dazu, dass vor allem Frauen – etwa bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter – in hohem Ausmaß auf den Unterhalt durch den Partner angewiesen sind. Sozialhilfe wird dabei im Rahmen von Geldleistungen, spezifischen Zuschüssen (etwa für die Bezahlung von Wohnkosten) oder durch persönliche Unterstützungsdienstleistungen geleistet. In den einzelnen Bundesländern existieren betreffend Geldleistungen unterschiedliche Richtsätze. Diese reichen gegenwärtig für Alleinlebende von 4.937 ATS monatlich in Kärnten bis zu 6.540 ATS in Oberösterreich. Für Familienangehörige können Zuschläge bezogen werden, ebenso bei längerfristiger Unterstützung.

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sind die Ausgaben für Geldleistungen im Bereich der Sozialhilfe in Österreich mit etwa 0,2% des BIP sehr gering. Dieser Unterschied kann teilweise durch Spezifika der Ausgestaltung des ersten Netzes sozialer Sicherung (Möglichkeit des unbefristeten Bezugs von Notstandshilfe, Ausgleichzulage in der Pensionsversicherung, langfristige Bezugsmöglichkeit von Pflegegeld) und zum Teil durch die in Österreich relativ niedrigen Arbeitslosenraten erklärt werden. Eine anderer Grund könnte in der Tatsache liegen, dass die Bedürftigkeitsschwellen in Österreich im EU-Vergleich relativ strikt sind, dass strenge Bedürftigkeitsprüfungen (auch betreffend Familieneinkommen) zur Anwendung kommen und dass Leistungen u. U. zurückgezahlt werden müssen. Zusätzlich dürfte die soziale Stigmatisierung, welche mit einem Sozialhilfebezug häufig einhergeht, viele potenzielle BezieherInnen davon abhalten, tatsächlich um Sozialhilfe anzusuchen.

#### - Schutz der Lohnabhängigen im Produktionsprozess

Während der traditionelle Schutzgedanke – Schutz der unter kapitalistischen Produktions- und Arbeitsverhältnissen strukturell ökonomisch Schwächeren – im Bereich der Sozialversicherung zunehmend von der Option staatlich geregelter Risikenvorsorge für alle Erwerbstätigen und ihre Familien überlagert wurde, ist dieser Schutzgedanke nach 1945 weiterhin eine der Grundlagen für die Regulierung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen (vgl. Z. B. Runggaldier 1985).

#### - Ökonomische Bedingtheit der wohlfahrtsstaatlichen Expansion und ökonomische Funktion sozialer Sicherung

Der von der Sozialdemokratie mitgetragene Konsens über die Anbindung sozialpolitischer Reformen an Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum wurde in der Phase der ersten Großen Koalition und der Ausformung der Sozialpartnerschaft (50er/60er Jahre) konstituiert. Für die Sozialpolitik spielte aber auch eine andere Deutung des Zusammenhangs zwischen Ökonomie und sozialer Sicherung lange Zeit eine wesentliche Rolle: Die wohlfahrtsstaatliche Regulierung trägt nicht nur zur Erhaltung von Arbeitsfähigkeit, zur Stabilisierung der Rollen am Arbeitsmarkt oder Abfederung des wirtschaftlichen Strukturwandels, sondern durch materielle Transferleistungen wesentlich auch zur Sicherung der wirtschaftlichen Nachfrage und Kaufkraft bei (Tálos 1981, S. 315 ff). Nicht zuletzt sollte auch darauf hingewiesen werden, dass sozialpolitische Überlegungen – im Rahmen einer präventiven Sozialpolitik – bei vielen wirtschaftspolitischen Entscheidungen eine Rolle spielten.

Dabei war der österreichische Weg insgesamt lange Zeit von einer explizit nachfrageseitig orientierten Wirtschaftspolitik geprägt, welche mit dem Begriff des „Austrokeynesianismus“ umschrieben wurde (vgl. Weber 1993). Eher angebotsorientierte Strategien etwa einer aktiven

Arbeitsmarktpolitik spielten dabei traditionell und bis heute eine im internationalen Vergleich geringe Rolle.

Wenn für Österreich eine ‚angebotsorientierte Wende‘, wie sie in vielen europäischen Ländern für die 80er-Jahre zu verzeichnen ist, für diesen Zeitraum nicht mit einer vergleichbaren Bestimmtheit konstatiert werden kann (vgl. Hemerijck et al. 2000: 200ff), so ist doch unübersehbar, dass die gegenwärtige Mitte-Rechts-Regierung Sozialpolitik (mit einigen inhaltlichen Ausnahmen – insbesondere betreffend familienpolitischer Leistungen) vermehrt primär als zu reduzierenden Kostenfaktor betrachtet. Ein solcher Perspektivenwechsel ist jedoch kein grundsätzlich neues Phänomen. Bereits in den 90er-Jahren ist ein Trend in Richtung verstärkt restriktiver Maßnahmen unverkennbar. Allerdings wurde dieser nunmehr verstärkt und beschleunigt. Zudem ist das verstärkt geäußerte Ansinnen, diverse Leistungssysteme in Richtung bedarfsgeprüfter bzw. Fürsorgeleistungen umzubauen, für die Sozialpolitikentwicklung in Österreich in der zweiten Republik in dieser Form grundsätzlich neuartig.

### ***Charakteristika der Organisation und Finanzierung***

#### **- Differenzierung der Staatlichen Zuständigkeit**

Die unterschiedlichen Zweige der Sozialversicherung (Unfall-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung) unterliegen in Österreich zusammen mit dem Arbeitsrecht sowie der Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im Wesentlichen gesamtstaatlicher Regelungskompetenz. Im Bereich des Arbeitsrechtes spielen auch die Tarifpartner eine wesentliche Rolle. Die Fürsorge- und Sozialhilfepolitik wird durch Länder und Gemeinden organisiert. Im Bereich der Pflegevorsorge sind die Länder und der Bund involviert.

#### **- Organisation der Sozialversicherungseinrichtungen**

Der organisatorische Aufbau der österreichischen Sozialversicherung ist durch eine beträchtliche institutionelle Aufsplitterung gekennzeichnet (vgl. Tálos/Wörister 1998: 215ff). Zur Zeit gibt es 28 Versicherungsträger – 19 Krankenkassen und neun Versicherungsanstalten, von denen einige auch zwei oder alle drei Zweige der Sozialversicherung durchführen. Der so genannte Hauptverband bildet die Dachorganisation dieser Versicherungsträger. Die Verwaltung innerhalb dieser Sozialversicherungseinrichtungen erfolgt in Form der so genannten Selbstverwaltung. Die traditionelle institutionelle Vernetzung mit den entscheidungsrelevanten gesellschaftlichen Kräften ist am Bestellungsmodus der Organe der Selbstverwaltung ablesbar: Die Versichertenvertreter werden seit 1947 nicht mehr gewählt, sondern durch die Interessenvertretungen der Unternehmer und Bauern zum einen, der Arbeiter und Angestellten zum anderen bestellt. Die Rolle der Aufsichtsbehörde über die Sozialversicherungen hat das Sozialministerium inne.

#### **- Finanzierungsstruktur staatlich geregelter Transferleistungen**

Die Mittel der Sozialversicherungseinrichtungen wie der Arbeitslosenversicherung, der Krankenversicherung oder der Pensionsversicherung werden in einem Umlageverfahren aufgebracht, d. h., dass die laufenden Ausgaben einer Periode der Konzeption nach durch laufende Einnahmen aus derselben Periode gedeckt werden. Die Aufbringung der Einnahmen steht mit der Erwerbsarbeitsorientierung der sozialen Sicherung in engem Zusammenhang: Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber (als Teil der Lohnkosten) bilden den Hauptbestandteil.<sup>2</sup> Weitere

<sup>2</sup> Für die Höhe dieser Beiträge sind zwei Bestimmungen maßgeblich: Zum einen wird das Arbeits- bzw.

Einnahmequellen stellen Beiträge aus öffentlichen Mitteln (in erster Linie im Bereich der Pensionsversicherung) und Kostenbeteiligungen der Versicherten (in der Krankenversicherung) dar. Familienbeihilfen werden zu ca. 70% über Beiträge finanziert, der Rest wird durch allgemeine Steuern aufgebracht. Das Karenzgeld wird aus Mitteln des Familienlastenausgleichfonds und der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die Sozialhilfe, welche das so genannten zweite Sicherheitsnetz sozialer Sicherung darstellt, wird über allgemeine Steuern finanziert. Die Quote der Sozialausgaben ab BIP stieg in Österreich zwischen 1980 und 1994 fast durchgängig von 25,3% auf 29,7%. Seither ist sie leicht fallend. Im Jahr 1998 belief sie sich nach Angaben von ÖSTAT (2001) auf 28,5%. Österreich findet sich damit knapp über dem EU-Durchschnitt von ca. 28,5%, aber deutlich unterhalb der Werte, die für Dänemark oder Schweden ausgewiesen werden (ca. 35%)<sup>3</sup>. Dabei entfielen 1998 nach Eurostat-Angaben<sup>4</sup> knapp über 38% der Sozialausgaben auf das Sicherungsrisiko Alter, knapp 26% auf den Bereich Krankheit und jeweils über 10% wurden für die Hinterbliebenenversorgung und für Familienleistungen aufgewendet. Eher bescheiden fallen im Vergleich dazu mit 5,5% die Ausgaben für den Sicherungsbereich Arbeitslosigkeit aus.

#### 4. Veränderungen des Umfeldes – sozialstaatliche Herausforderungen

Seit mehr als einem Jahrzehnt haben sich, wie in vielen anderen hochentwickelten westlichen Ländern (vgl. z. B. Esping-Andersen 1996: 4ff; Leibfried/Pierson 1995: 83ff; Schmid/Niketta 1998: 17ff; Heinze et al. 1999: 23ff) auch in Österreich die Kontextbedingungen für den Sozialstaat verändert:

Das Wirtschaftswachstum weist geringere Raten auf, die Internationalisierung und EU-isierung der Ökonomie engt nicht bloß die Handlungsspielräume für staatliche Politik ein, sondern übt politisch vermittelt Druck auf sozialstaatliche Sicherungssysteme aus – bei gleichzeitig anwachsenden Problemlagen und Herausforderungen. Langfristig betrachtet zählt zu diesen Herausforderungen der demografische Wandel, dessen Kennzeichen der „Alterungsprozess“ der Bevölkerung ist: Dieser resultiert aus der steigenden Lebenserwartung zum einen, der sinkenden Geburtenhäufigkeit zum anderen – mit der Konsequenz einer laut Prognosen erwartbaren beträchtlichen Verschiebung der Anteile von Erwerbstätigen und nicht Erwerbstätigen sowie merkbar steigenden Aufwendungen für die finanzielle Sicherung der Altersvorsorge.

**Tabelle 1: Prognose der Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen**

Jahr	Alter 15 bis 65	Alter 65 und älter	Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 15– 65-Jährigen
1998	5.450.860	1.247.785	1 : 4,37
2000	5.478.118	1.258.992	1 : 4,35

Erwerbseinkommen nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze zur Beitragsbestimmung herangezogen (Höchstbeitragsgrundlage). Zum anderen werden die zu entrichtenden Versicherungsbeiträge im Rahmen der Höchstbeitragsgrundlage als Prozentsätze des Erwerbseinkommens berechnet (Beitragssätze). Letztere weisen sowohl nach einzelnen wie zum Teil auch innerhalb einzelner Versicherungszweige Unterschiede auf. Die Lohnorientierung der Beitragsleistung bedeutet im Fall des Dienstgeberbeitrages, dass dieser als Prozentsatz von der betrieblichen Lohnsumme berechnet wird.

<sup>3</sup> Quelle: EUROSTAT; ESSPROS social database.

<sup>4</sup> Quelle: EUROSTAT; ESSPROS social database.

2002	5.504.925	1.268.052	1 : 4,34
2004	5.504.347	1.303.367	1 : 4,22
2006	5.453.877	1.390.110	1 : 3,92
2008	5.431.847	1.453.003	1 : 3,74
2010	5.433.837	1.487.462	1 : 3,65
2015	5.389.729	1.588.389	1 : 3,39
2020	5.298.432	1.701.585	1 : 3,11
2025	5.116.344	1.884.911	1 : 2,71
2030	4.855.101	2.138.846	1 : 2,27
2035	4.613.541	2.355.465	1 : 1,96
2040	4.487.890	2.422.841	1 : 1,85
2045	4.433.488	2.375.113	1 : 1,87
2050	4.334.083	2.325.200	1 : 1,86

Quelle: ÖSTAT, Bevölkerungsprognose, mittlere Variante

Gleichzeitig ist eine Zunahme an Scheidungen und von Alleinerziehenden zu beobachten. Die Gesamtscheidungsrate stieg in Österreich von 26,5% im Jahr 1980 auf 40,5% im Jahr 1999. Heute entfallen auf Haushalte von Alleinerziehenden etwa 13% aller Familien. Laut Prognosen werden es im Jahr 2030 an die 20% sein. Mit diesen Entwicklungen wird der traditionell zweite wichtige Kanal des Zuganges zur Sozialversicherung, nämlich die Ehe, für einen Teil der Frauen brüchiger. Nicht weniger Gewicht haben Änderungen in der Erwerbsarbeit. Wir fassen diese im Begriff der „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ zusammen (vgl. grundlegend z. B. Mückenberger 1985). Unter Normalarbeitsverhältnis wird ein kontinuierliches, vollzeitiges Beschäftigungsverhältnis verstanden, das arbeits- und sozialrechtlich abgesichert ist. Die angesprochene Erosion zeigt sich auf zwei Ebenen: betreffend Erwerbslosigkeit einerseits und der Verbreitung atypischer Beschäftigung andererseits.

Seit Beginn der 80er-Jahre prägt das Phänomen der Erwerbslosigkeit auch die Arbeitsmarktsituation in Österreich. Der Trend ist seit damals bis zum Jahr 1998 durchgängig ansteigend. Die Arbeitslosenrate ist in der jüngsten Zeit dreimal so hoch wie 1980/81 (1981: 2,4%; 1998: 7,2%). Auch die Anzahl der zumindest einmal jährlich von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen hat sich in diesem Zeitraum verdreifacht. Während des Jahres 1980 waren insgesamt ca. 240.000 Menschen einmal von Erwerbslosigkeit betroffen, in den letzten Jahren waren es über 700.000. Nach wie vor liegt die Arbeitslosigkeit von Frauen über jener der Männer (1999: 6,5% der Männer, 6,9% der Frauen). Die Arbeitsmarktsituation hat sich 1999, mehr noch im Jahr 2000, verbessert. Dies ist ablesbar an der Zunahme der Beschäftigten und zugleich am Rückgang der Zahl erwerbsloser Menschen. Ungeachtet dessen ist unübersehbar: Nicht nur das Risiko, arbeitslos zu werden, ist nach wie vor beträchtlich. Laut Prognose werden es 2001 über 737.000 Menschen sein, die zumindest einmal im Jahr arbeitslos sein werden. Für einen Teil der Arbeitslosen ist auch das Risiko sehr hoch, langfristig erwerbslos zu bleiben.

**Tabelle 2: Entwicklung der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenbestände in den 80er- und 90er-Jahren**

Arbeitslosenquote			Arbeitslosenbestand		
FRAUEN	MÄNNER	INSGESAM	Frauen	MÄNNER	INSGESAMT

	T						
1981	2,7	2,2	2,4	1981	31.286	38.008	69.295
1982	3,5	3,8	3,7	1982	40.220	65.126	105.346
1984	4,3	4,7	4,5	1984	49.870	80.599	130.469
1986	5,2	5,1	5,2	1986	63.116	88.856	151.972
1988	5,6	5,1	5,3	1988	68.800	89.829	158.631
1990	6,0	4,9	5,4	1990	76.762	89.032	165.795
1992	6,2	5,7	5,9	1992	85.896	107.202	193.098
1994	6,7	6,4	6,5	1994	94.374	120.567	214.941
1996	7,3	6,9	7,0	1996	102.482	128.025	230.507
1998	7,5	6,9	7,2	1998	108.365	129.429	237.794
1999	6,9	6,5	6,7	1999	100.225	121.519	221.744

Jahresdurchschnittsbestand, stichtagsbezogen

Quelle: HV, AMS

**Tabelle 3: Arbeitslosenquote, Betroffenheit, Betroffenheitsquote nach Geschlecht und Altersgruppen 1988, 1998 und 1999**

Altersgruppe n	Arbeitslosenquot e			Betroffenheit*			Betroffenheits- quote		
	1988	1998	1999	1988	1998	1999	1988	1998	1999
15–18	2,8	3,0	2,7	31	23	23	14,7	15,4	15,2
19–24	6,7	7,9	6,9	155	130	125	28,7	32,2	31,3
25–29	6,2	7,2	6,3	96	113	106	21,2	24,4	23,3
30–39	5,3	6,7	6,2	121	210	213	16,7	20,4	20,4
40–49	4,7	6,3	5,9	91	136	138	13,6	17,3	17,5
50–59	5,2	10,5	10,6	47	100	105	14,3	21,7	22,7
60+	2,6	5,8	6,5	2	3	5	7,1	15,8	19,9
<i>FRAUEN</i>	5,6	7,5	6,9	224	304	305	18,3	21,1	21,0
<i>MÄNNER</i>	5,1	6,9	6,5	319	412	412	18,3	22,0	21,9
<i>INSGESAMT</i>	5,3	7,2	6,7	543	716	717	18,3	21,6	21,5

\*...Betroffenheit: alle Personen, die im Untersuchungszeitraum mindestens einen Tag arbeitslos vorgemerkt waren; in Tausend.

Betroffenheitsquote: Betroffenheit in Prozent des unselbstständigen Arbeitskräftepotenzials der jeweiligen Altersgruppe.; Quelle: AMS; eigene Berechnungen.

Nicht weniger von Relevanz, vor allem aufgrund der langfristigen Wirkungen, ist die zweite Facette der aktuellen Arbeitsmarktveränderungen: die Verbreitung so genannter atypischer Beschäftigungsformen. Gemeint sind damit jene Beschäftigungsformen, die in mehrfacher Hinsicht von standardisierten, vollzeitigen, kontinuierlichen, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnissen abweichen. Dazu werden gezählt: Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Telearbeit und so genannte scheinselbstständige Beschäftigungen.

Diese Entwicklung verläuft, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, zur Zeit in Österreich vergleichsweise noch moderat.

**Tabelle 4: Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im internationalen Vergleich**

Land	Teilzeitbeschäftigung in % aller Beschäftigten			Befristete Beschäftigung in % aller Arbeitnehmer		Leiharbeit in % aller Beschäftigten 1995
	1973	1999	Frauenanteil 1999	1983	1999	
Belgien	3,8	15,7 <sup>3</sup>	89,5 <sup>3</sup>	5,4	10,3	1,1
Dänemark	22,7 <sup>4</sup>	20,8	75,1	12,5	10,2	0,1
BRD	10,1	19,0	85,3	10,0	13,1	0,5
Griechenland	6,5 <sup>5</sup>	6,0 <sup>3</sup>	64,73	16,3	13,0	--
Spanien	n.a.	8,3	76,9	15,6	32,7	0,3
Frankreich	5,9	17,2	82,4	3,3	14,0	1,7
Irland	5,1 <sup>4</sup>	16,7	74,1	6,1	9,4 <sup>2</sup>	0,2
Italien	6,4	7,9	72,3	6,6	9,8	--
Luxemburg	5,8	10,7	89,5	2,3	3,4	--
Niederlande	16,6 <sup>4</sup>	39,4	74,0	5,8	12,0	2,7
Österreich	6,4	16,8	85,0	6,0 <sup>1</sup>	7,5	0,4
Portugal	7,8 <sup>4</sup>	11,0	68,5	14,4	18,6	0,1
Finnland	6,7 <sup>4</sup>	12,2	66,3	11,1	18,2	--
Schweden	23,6 <sup>4</sup>	23,8	80,0	12,0	13,9	0,0
Vereinigtes Königreich	16,0	24,8	80,3	5,5	6,8	3,3
USA	15,6	13,3	68,4	–	2,2 <sup>2</sup>	1,8

<sup>1</sup> Für Österreich Daten für das Jahr 1995;

<sup>2</sup> 1994;

<sup>3</sup> 1998;

<sup>4</sup> 1979;

<sup>5</sup> 1983.

Quellen: OECD Employment Outlook (für ‚1973‘ – Teilzeit und ‚1983‘ – befristete Beschäftigung sowie generell die USA), Eurostat Labour Force Survey, Panorama der EU-Industrie, Brüssel 1997, 25/76 für Leiharbeit.

Grundsätzlich treffen allerdings die angeführten Trendkennzeichen auch für dieses Land zu. Die größte Verbreitung gefunden hat bisher die Teilzeitbeschäftigung (etwas über 15%). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind bei dieser Beschäftigungsform am stärksten ausgeprägt. Der Anteil der Frauen an den Teilzeitbeschäftigten liegt zur Zeit bei ca. 85%. Einen Anstieg verzeichnet auch die Zahl befristet Beschäftigter. Ihr Anteil an den unselbstständig Beschäftigten liegt bei ca. 7,5%. Die Zahl der Leiharbeiter/innen wächst seit der erstmaligen gesetzlichen Regelung 1988 kontinuierlich an, obwohl ihr Anteil zur Zeit noch gering ist (ca. 0,5%). Beträchtliche Anstiege verzeichnet geringfügige Beschäftigung. Gemeint sind damit

Beschäftigungsverhältnisse, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegen (2000: ca. 4000 öS) und damit in der Sozialversicherung differenziert behandelt werden (nur selektive Integration) bzw. bis 1996 (mit Ausnahme der Unfallversicherung) gänzlich aus dieser ausgeschlossen waren. Zur Zeit sind es annähernd 200.000 Menschen, die zum jeweiligen Stichtag als „geringfügig“ gemeldet sind.

Atypische Beschäftigung ist vielfach nicht nur mit geringerem und diskontinuierlichem Einkommen, sondern auch mit einem nur selektiven sozialen Schutz verbunden. Dies gilt insbesondere auch für Arbeitsverhältnisse, die quasi an der Grenze von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung zu liegen kommen (so genannte ‚freie Dienstverträge‘ und ‚neue Selbstständige‘ bzw. ‚arbeitnehmerähnliche (Schein)selbstständige‘).

Insgesamt betrachtet trifft unstrittig zu, dass in Österreich nach wie vor „Normalarbeitsverhältnisse“ den weitaus überwiegenden Teil der Beschäftigungsverhältnisse ausmachen. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit wenig ändern. Unübersehbar allerdings ist, dass davon in Hinblick auf Kontinuität, Vollzeitigkeit, ausreichende materielle und soziale Sicherung abweichende Beschäftigungsformen stetig zunehmen.

Diese Veränderungen des Umfeldes des Sozialstaates schlagen konkret auf den Sozialstaat selbst durch. Dies ist an unterschiedlichen Problemen ablesbar.

- **Finanzierungsproblemen:** Vor dem Hintergrund einer bis vor zwei Jahren steigender Erwerbslosigkeit, eines starken Anstieges der Zahl der LeistungsbezieherInnen (u.a. durch vorzeitige Pensionen), der steigenden Lebenserwartung, niedriger Einkommenszuwächse und vermehrter Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (v.a. Teilzeitbeschäftigung) sowie von Budgetkonsolidierungsstrategien haben sich in den Haushalten der Sozialversicherungen vermehrt Finanzierungsprobleme ergeben. Es ist augenscheinlich, dass diese Veränderung stark lohnarbeitszentrierte und durch am Lohn berechnete Sozialversicherungsbeiträge finanzierte Systeme direkter treffen, als stärker allgemein steuerfinanzierte.

Die Schere zwischen Einnahmen aus Versicherungsbeiträgen und Ausgaben öffnet sich dabei etwa im Bereich der Pensionsversicherung verstärkt. Finanzierungsprobleme sind auch für den Bereich der Krankenversicherung konstatierbar. Anders die Situation im Bereich der Arbeitslosenversicherung: hier gibt es beträchtliche Überschüsse.

Exemplarisch sollen hier die Probleme in der Pensionsversicherung etwas näher ausgeführt werden. Es zeigt sich dabei, dass die Ausgaben in den letzten 20 Jahren insgesamt wesentlich stärker gestiegen sind, als die Einnahmen aus Versicherungsbeiträgen. Im Gegenzug hat der so genannte Bundesbeitrag, der aus den allgemeinen Steuermitteln aufgebracht wird, überdimensional stark zugenommen.

**Tabelle 5: Gebarung der österreichischen Pensionsversicherungen in 1000 Mio. und prozentuelle Veränderungen**

Jahr	Ein- nahmen ges.	Ver- änderung %	Beitrags- zahlungen *	Ver- änderun g %	Bundes- beitrag	Ver- änderung %	Ausgabe n	Ver- änderung %
1980	101.422		65.289		16.201		100.443	
1985	149.436	47,3	87.120	33,4	34.695	114,2	144.462	43,8
1990	197.604	32,2	113.024	29,7	43.792	26,2	197.651	36,8
1995	253.118	28,1	149.416	32,2	52.255	19,3	254.151	28,6
1999	293.527	16,0	170.283	14,0	61.378	17,5	294.421	15,8
1980 –1999		189,4		160,8		278,9		193,1

\*Pensionsversicherungsbeiträge in die Pensionsversicherungen;

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger; Daten nicht inflationsbereinigt.

Diese Entwicklung hat wesentlich auch damit zu tun, dass die so genannte Pensionsbelastungsquote in den letzten Dekaden relativ stark angestiegen ist. 1970 kamen auf 1.000 Pensionsversicherte 487 Pensionisten, 1980 waren es 522, 1990 590 und 1999 entfielen auf 1.000 Beitragszahler bereits 617 Pensionsbezieher. Die Situation in der Pensionsversicherung hat sich damit finanziell vermehrt angespannt, obwohl in den letzten 20 Jahren die Pensionsversicherungsbeiträge der ASVG-Versicherten von 20,5% auf 22,8% erhöht wurden, jene der Selbstständigen in der Gewerblichen Sozialversicherungsanstalt von 11% auf 14,5% (und ab 2001 weiter auf 15%).

Ähnlich problematisch ist die Entwicklung in der Krankenversicherung. Dort sind die Einnahmen insgesamt zwischen 1980 und 1999 um 164% gestiegen, die Ausgaben jedoch um 178%. Der Anstieg, der bei Sozialversicherungsbeiträgen zu verzeichnen war, belief sich auf nur 152%<sup>5</sup>.

- Neben diesen quantitativen Problemen sind jedoch auch solche qualitativer Natur virulent. Diese äußern sich einerseits in der konstatierbaren Ausgrenzung aus den sozialen Sicherungssystemen: So ist z.B. aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen ein Teil der Erwerbslosen (ca. 10%) vom Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ausgeschlossen. Nach Angaben des Arbeitsmarktservice hat deren Anteil in den letzten Jahren kaum zugenommen, obwohl der Zugang zum Arbeitslosengeld empfindlich erschwert wurde.

**Tabelle 6: LeistungsbezieherInnenquote 1990–1999**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Männer	85,2	89,0	89,9	91,2	91,3	91,7	92,7	93,3	93,4	94,5
Frauen	86,3	88,7	89,8	89,6	89,5	89,1	88,3	88,3	87,6	88,3

Quelle: AMS

<sup>5</sup> Alle Anstiege sind nicht inflationsbereinigt berechnet.

Da diese Daten jedoch nur die beim Arbeitsamt eingeschriebenen Arbeitslosen beinhalten, unterschätzen sie die Zahl der arbeitslosen Personen, die kein Arbeitslosengeld und keine Notstandshilfe beziehen, beträchtlich. Entsprechend der Erhebung über Arbeitskräfte, welche jährlich für Eurostat durchgeführt wird und als Befragung einer Zufallsstichprobe konzipiert ist, haben im Jahr 1998 in Österreich fast 30% der Arbeitslosen (36% bei Frauen und 25% bei Männern) keine einschlägige Versicherungsleistung bezogen (vgl. Eurostat 1999). Betroffen sind hier unter anderen beispielsweise geringfügig Beschäftigte und Scheinselbstständige, welche nur zum Teil in die sozialen Sicherungssysteme integriert sind.

Zugleich bringt die Erwerbsarbeitszentrierung auch in der österreichischen Alterssicherung beträchtliche Probleme des Leistungszuganges mit sich. Insbesondere betroffen sind davon Frauen. Schätzungen auf Basis von Hauptverbandsdaten<sup>6</sup> des Jahres 1998 zeigen, dass die Zahl von im Inland lebenden Frauen im Alter von über 65 Jahren, welche zu diesem Zeitpunkt *ohne eigenen oder abgeleiteten* Pensionsanspruch lebten, bei etwa 150.000 zu liegen kommt. Dies entspricht knapp einem Fünftel der über 65-jährigen weiblichen Bevölkerung (vgl. Stefanits et al. 1999: 299ff). Dieselben Berechnungen ergaben bei Männern einen entsprechenden Anteil von 7,5%. Keinen *eigenen* Pensionsanspruch hatten Mitte der 90er-Jahre ca. 410.000 Frauen im Alter über 60 Jahren, was 41% der weiblichen Population in diesem Alter entspricht (vgl. Weißbuch 1997: 6).

Im Kontext andauernder Arbeitsmarktprobleme, des Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit und der Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen, zeigt sich zudem, dass sozialstaatlich geregelte Leistungen das Verarmungsrisiko, selbst wenn ein Leistungsanspruch gegeben ist, nicht ausschließen. Die verfügbaren Daten über Bezieher/innen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe belegen, dass bei einem beträchtlichen Teil der betroffenen – und zwar bei einem großen Teil der Frauen – die Leistungen niedrig bzw. sehr niedrig sind. Nimmt man den Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung, der im Jahr 1999 umgerechnet auf ein Jahreszwölftel bei 9.110 ATS monatlich lag und welcher in Österreich gleichzeitig als politische Armutsgrenze herangezogen wird, als Maßzahl, so zeigt sich folgendes Bild: Rund die Hälfte der Arbeitslosengeldbezüge kommen unter dieser Grenze zu liegen. Bei den Frauen zeigt sich eine solche Situation bei über 70% der Leistungsbezieherinnen. Noch problematischer ist die Situation in der Notstandshilfe. Über 70% der Männer und an die 90% der Frauen bezogen zuletzt (1999) eine Leistung, die unterhalb der Ausgleichszulagenrichtsatzgrenze liegt. Dass in der Alterssicherung erhebliche Streuungen in der Leistungshöhe besteht, die nach unten sehr weit offen ist, zeigen unter anderem nach Geschlechtern vergleichende Daten. Selbst bei den Neuzugängen lag die mittlere Direkt Pension von Frauen zuletzt mit 9.130 ATS monatlich um mehr als 50% unter jener von Männern (18.480 ATS monatlich). Von allen im Dezember 1999 an Frauen ausbezahlten Alterspensionen kam annähernd die Hälfte unter dem Richtwert zur Ausgleichszulage zu liegen. Bei Männern trifft dies auf weniger als 10% zu.

Wie die Armutsberichte der letzten insgesamt Jahre zeigen, kennt vor diesem Hintergrund auch Österreich das Problem von Verarmungsrisiken und realer Verarmung. Das Fazit lautet: Bei rund 11% der Bevölkerung liegt das nach der modifizierte OECD-Skala gewichtete Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 60% des Median-Pro-Kopf-Einkommens der Gesamtbevölkerung. Diese

---

<sup>6</sup> D.h., dass BezieherInnen von Ruhegehältern (Beamtenpensionen) nicht inkludiert sind.

Personen können als Armutsgefährdet gelten. Werden neben dem zu geringen Einkommen noch andere Einschränkungen wie etwa Wohnungsstandard oder Rückstände bei periodischen Zahlungen miteinbezogen, so können ca. 4% der Bevölkerung als tatsächlich arm bezeichnet werden.

**Tabelle 7: Armut(sgefährdung) nach Bevölkerungsgruppen (modifizierte OECD-Skala)**

Bevölkerungsgruppen	Armutsgefährdete Personen in %	Arme Personen in %	Anteil armer Personen an der Armutsbevölkerung <sup>1</sup>
Unselbstständige	7	2	35,1
Selbstständige	14	6*	7,9*
KurzzeitAL	9	5*	9,4*
LangzeitAL	30	19	21,3
Pensionisten	17	7	26,6
Alleinerziehende	18	9*	10,5*
MPH +1	8	4	17,3
MPH +2	8	3	16,7
MPH +3	17	5*	13,2*
Gastarbeiter	30	17*	13,2*
insg.	11	4	

<sup>1</sup> Anteil armer Personen an Gesamtarmutsbevölkerung. In absoluten Zahlen werden 286.000 Personen als arm ausgewiesen. Da Personen zu mehreren Gruppen gehören können, ergibt die Spaltensumme nicht 100.

Arme Personen: niedriges Einkommen zuzüglich anderer maßgeblicher Einschränkungen;

\*...Geringe absolute Besetzung der Gruppe.

Quelle: ECHP

Insgesamt: Ungeachtet seiner Ausdifferenzierung und Verbreitung ist der österreichische Sozialstaat mit einer Reihe von Problemen konfrontiert. Diese ergeben sich zu einem Gutteil aus der spezifischen Kombination veränderter Rahmenbedingungen (geringerer wirtschaftlicher Wachstumsraten, Alterung der Gesellschaft, Atypisierung der Arbeitsmärkte, höhere Arbeitslosigkeit) und der Lohn- und Ehezentriertheit eines guten Teils der österreichischen Sozialsysteme. Offe (1995) bündelt diese Probleme der Lohnarbeitszentrierung im Begriff der „Fehlkonstruktion“ solcher Systeme. Wir möchten uns diesem Urteil nicht in dieser Deutlichkeit anschließen, gehen jedoch davon aus, dass erwerbszentrierte soziale Sicherungssysteme vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen jedenfalls ergänzungsbedürftig in dem Sinn sind, dass ihnen Instrumente der Grund- und Mindestsicherung zur Seite gestellt werden müssen. Diese Thematik steht bisher jedoch weitestgehend noch nicht auf der österreichischen tagespolitischen Agenda. Doch nicht nur dies. Angesichts der seit dem Frühjahr 2000 veränderten politischen Machkonstellation zeichnen sich Veränderungen ab, die auf eine einschneidende Umorientierung bzw. Wende hindeuten. Diese Wende lässt in ihrer restriktiven Ausrichtung jedoch nicht erkennen, dass die besprochenen Probleme einer Lösung zugeführt würden, welche primär sozialpolitische

(und nicht budgetpolitische) Ziele im Auge hat. Gegenwärtige Maßnahmen fokussieren somit primär auf die quantitativen Probleme des österreichischen Sozialsystems und lassen die qualitativen, welche Fragen entsprechender sozialer Sicherung zum Inhalt haben, unangetastet bzw. verschärfen diese noch. Allerdings ist die sozialpolitische Entwicklung in Österreich nicht erst seit dem angesprochenen Regierungswechsel von restriktiven Tendenzen geprägt. Solche zeichneten sich, wenn auch in schwächerer Form, vermehrt bereits im Verlauf der 90er-Jahre ab.

## **5. Wesentliche Entwicklungen der 90er-Jahre**

Während die Entwicklung bis zum Beginn der 90er-Jahre Erweiterungen ebenso wie Eingriffe in bestehende Regelungen beinhaltet, so ist der Trend ab der Mitte der 90er-Jahre weitgehend ein linearer, der von der Option restriktiver Anpassungspolitik bestimmt ist. Ablesbar ist dies zum einen an einer Reihe von Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und familienrelevanter Leistungen, die „zu Einschränkungen bzw. zu Rücknahmen früher beschlossener Regelungen führten“ (Hörndler/Wörister 1998: 112; vgl. auch Tálos/Wörister 1998). Zum anderen kam die Anpassungspolitik auch im arbeitsrechtlichen Bereich zum Tragen (z. B. Flexibilisierung). Daneben machte die EWR- bzw. EU-Mitgliedschaft manche Neuregelungen direkt erforderlich. Andere waren indirekt mit dem Beitritt zur EU bzw. zur EMU verknüpft. Dazu gehört insbesondere die auf diesem Weg eingegangene vertragliche Verpflichtung der Budgetsanierung (vgl. Tálos/Badelt 1999: 353ff).

Dass die Entwicklung bis in die 90er-Jahre wie angesprochen nicht linear von restriktiven Optionen geprägt war, zeigt sich etwa im Arbeitsrecht (vgl. Tálos/Kittel 1999: 141f), aber auch an Hand einer Reihe von Maßnahmen in der Sozialversicherung. So wurde für mithelfende Partner/innen in der Landwirtschaft eine eigenständige Pensionsversicherung eingeführt (1991), es wurde die Möglichkeit der freiwilligen, von Erwerbsarbeit unabhängigen Versicherung in der Pensionsversicherung eröffnet (1992), Vätern die Möglichkeit zum Karenzgeldbezug (1990) eingeräumt, (1993) das Pflegegeld eingeführt sowie (1993) die Möglichkeit einer Gleitpension geschaffen. Betreffend der Notstandshilfe wurden (1988) auch Frauen, deren Partner einen Vollverdienst erwirtschaften, grundsätzlich zum Bezug zugelassen und auch AusländerInnen können seit 1989 unter bestimmten Voraussetzungen eine solche Leistung bekommen. Desgleichen wurde (1989) in der Arbeitslosenversicherung eine einheitliche Nettoersatzrate eingeführt, was sich insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen positiv auswirkte.

Zugleich zeigt sich jedoch in der Arbeitslosenversicherung und in der Notstandshilfe auch die verstärkt restriktive Ausrichtung der Anpassungspolitik der 90er Jahre. Dazu gehört die wiederholte Absenkung der Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld für höhere Einkommen (1993, 1995) und die Ausweitung des Durchrechnungszeitraumes zur Berechnung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr (1996). Diese Maßnahmen wirkten sich auch negativ auf einen unter Umständen nachfolgenden Notstandshilfebezug aus. Daneben wurden die Voraussetzungen zum Bezug von Arbeitslosengeld ebenso wiederholt verschärft (1991, 1993, 1995), wie die Sanktionen bei Missbrauch im Sinn des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (1996), was nicht ohne Folge auf die tatsächlich verhängten Sanktionen blieb.

Ähnlich restriktive Tendenzen lassen sich in der Pensionsversicherung und bei familienrelevanten Leistungen ausmachen. Das Leistungsbemessungssystem der Pensionsversicherung wurde bereits in

den 80er-Jahren mit der Abschaffung des so genannten Grundbetrages (1984) substantiell verändert. Daneben wurden im Laufe der 90er-Jahre (1993, 1996) die Steigerungsraten stufenweise angeglichen und schließlich 1997 linearisiert, was sich zu Ungunsten von Personen mit vergleichsweise geringen Versicherungszeiten auswirkte. Des Weiteren wurde die Regelung von Abschlägen für die vorzeitige Inanspruchnahme der Pension verschärft (1996) und die dafür notwendige Wartezeit angehoben (1996). Seit 1993 findet daneben bei der Ermittlung des Faktors der Pensionsanpassung nicht mehr die Entwicklung der Bruttolöhne, sondern nur mehr jene der Nettolöhne Berücksichtigung, was sich auf die Leistungshöhe der Pensionen negativ auswirkt. Bei den familienrelevanten Leistungen zeigt sich die Anpassungspolitik der 90er-Jahre etwa in der Reduktion der Familienbeihilfen, der Abschaffung der Geburtenbeihilfe, der zeitlichen Kürzung des Karenzgeldes und in der Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen zur Sondernotstandshilfe. In der Krankenversicherung wurden zu Mitte der 90er-Jahre die Selbstbehalte erhöht und eine Rezeptgebühr eingeführt.

Die Auswirkungen des oben angesprochenen Beitritts zur Europäischen Union waren nicht uniform. Die veränderten Rahmenbedingungen forcierten einerseits in Teilbereichen einen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Regelungen und Maßnahmen. Andererseits entfalteten die Auflagen zur Budgetdisziplin (also die Maastricht-Kriterien zur EMU) in der gewählten nationalstaatlichen Umsetzung betreffend sozialstaatlicher Leistungen restriktive Wirkungen.

Betreffend des Ausbaus sozialstaatlicher Regelungen waren erstens im Arbeitsrecht eine Reihe von Anpassungen notwendig. Hier mussten EU-Richtlinien betreffend Arbeitnehmerschutz, den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen und bei Betriebsübergang, zur Unterrichtung der Arbeitskräfte über ihren Arbeitsvertrag, zur Gleichbehandlung der Geschlechter, zum Mutterschutz oder hinsichtlich der Anwendung der nationalen Sozialsysteme auf Wanderarbeitnehmer in nationales Recht übergeführt werden. Relativ weitreichende Bedeutung wird in diesem Zusammenhang der Anpassung von Österreichischem Recht an Gemeinschaftsrecht betreffend Fragen der Geschlechterdiskriminierung zugeschrieben (vgl. Tálos/Badelt 1999: 537f; Falkner 1995). Nachdem sich die einschlägige Österreichische Gesetzgebung zuvor primär auf Lohnfragen bezogen hatte, wurde der Bezugsrahmen nunmehr beträchtlich ausgebaut (betreffend Einstellung, Arbeitsbedingungen, betriebliche Fortbildung, betriebliche Sozialleistungen etc.).

Auch im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigte sich in Folge des EU-Beitritts ein erhöhter Aktivitätsradius. Nachdem aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich traditionell eine relativ geringe Rolle gespielt hatte, wurden die einschlägigen Mittel in den 90er-Jahren aufgestockt. Haben laut Angaben der OECD die Aufwendungen zu Mitte der 80er-Jahre 0,3 Prozent am BIP betragen (vgl. Martin 1998), so stieg der entsprechende Wert bis Mitte der 90er-Jahre auf 0,4% und dann weiter auf 0,52% im Jahr 1999 (vgl. OECD 2000: 249). Die Steigerung in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre geht wesentlich auf jene Mittel zurück, die aus dem ESF lukriert werden konnten sowie auf zusätzliche Ausgaben, die auf eine Umwandlung ‚passiver Mittel‘ in solche für aktive Maßnahmen, wie sie von den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU vorgeschlagen wurden, zurückgehen. Nichts desto trotz sind die Ausgaben, welche in Österreich für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen getätigt werden, in internationalen Vergleich noch immer relativ gering. In den Niederlanden wurden bei einem ähnlichen Arbeitslosigkeitsniveau (ausgedrückt als

Arbeitslosenquote) zuletzt 1,8% des BIP für aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet, in Dänemark – bei einer nur leicht höheren Arbeitslosigkeit als in Österreich – 1,77% (vgl. OECD 2000; Statistical Annex).

Damit wird deutlich, dass der EU-Beitritt in einigen Punkten zu einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates geführt hat. Andererseits sind die Budgetrestriktionen, welche mit der Entscheidung verbunden waren, an der ersten Welle des Europäischen Währungsraumes teilzunehmen, auch und insbesondere im Bereich der sozialstaatlichen Systeme nicht ohne Effekt geblieben. An anderer Stelle wurde davon ausgegangen, dass die Pläne zur Budgetkonsolidierung, welche die Regierung in diesem Zusammenhang geschnürt hat, den offensichtlichsten Einfluss des EU-Beitrittes auf das österreichische System sozialstaatlicher Sicherung darstelle (vgl. Tálos/Badelt 1999: 353). Tatsächlich war das Haushaltsdefizit am BIP 1995 auf 5,2% gestiegen – bei einem Maastricht-Kriterium von 3%. Die EU-Mitgliedschaft, die Pläne am Europäischen Währungsraum teilzunehmen und die damit verbundenen Auswirkungen einer erhöhten internationalen Aufmerksamkeit betreffend der österreichischen Budgetdisziplin setzten die Regierung vermehrt unter Druck, radikale Budgetkürzungen durchzuführen. Zugleich erzeugte diese neue Konstellation aber auch eine externe Rechtfertigung hierzu. Das gleiche kann für das 1996 mit den Bundesländern abgeschlossene Übereinkommen gelten, in welchem diese, wie auch die Gemeinden, dazu verpflichtet wurden, zum Erreichen der Maastricht-Kriterien beizutragen. Unter den von den einschlägigen Maßnahmen am stärksten betroffenen Bereichen waren zentrale Elemente der Systeme sozialer Sicherung (vgl. a.a.O.: 353). Die oben genannten und zu Mitte der 90er-Jahre angesiedelten restriktiven Maßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, der Familienleistungen, der Krankenversicherung und der Pensionen sind im Rahmen der Austeritätspakte von 1995 und 1996 zu sehen.

## **6. Wende in der Sozialpolitik: Anpassung der österreichischen Sozialpolitik an den neoliberal-konservativen Mainstream in Westeuropa**

Wenn für die letzten 20 Jahre konstatiert werden kann, dass es weder zu einem Stillstand noch zu einem Kahlschlag der österreichischen Sozialpolitik gekommen ist (Tálos/Wörister 1998: 282) – so zeichnen sich weitergehende Veränderungen unter der seit Februar 2000 im Amt befindlichen neuen Regierung deutlicher ab, als dies in den letzten Jahren der Fall war. Die programmatischen Vorstellungen der neuen Regierung – ablesbar am Regierungsabkommen, an Budgetreden, Aussagen von Repräsentanten der Regierungskoalition – fokussieren zum einen um zentrale Issues neoliberaler Gesellschafts- und Sozialpolitik. Ein Kernpunkt dabei: die „*Abschlankung*“ staatlicher Aufgaben und Tätigkeiten – verbunden mit *mehr Eigenverantwortung*. Im Regierungsprogramm vom Februar 2000 (S. 85) wird als Ziel „die Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen“ angegeben. Einprägsam heißt es in der Budgetrede von Finanzminister Grasser vom März 2000: „Unsere Vision ist ein schlanker Staat, der dem Bürger dient, ist mehr Freiheit und weniger Ge- und Verbote, ist mehr Eigenverantwortung und weniger Fremdleistung, ist eine offene und demokratische Gesellschaft freier Bürger.“

Dem Plädoyer für einen „schlanken Staat“ korreliert das für eine substanzielle Änderung des traditionellen Systems staatlich geregelter sozialer Sicherung. „Soziale Sicherung neu“ hat, wie im

Wortlaut des Regierungsprogramms deutlich wird, 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 staatlicher und privater Sozialverantwortung gehört zu den großen 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“ (Regierungsprogramm, S. 18).

Dieses Selbstverständnis beinhaltet eine *Umgewichtung* der Sozialpolitik in zweifacher Hinsicht: nämlich zum einen die prioritäre Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Not- und Bedarfslagen. Das Abstellen von Sozialpolitik auf Hilfebedürftigkeit läuft auf eine Umpolung des bestehenden, auf Risikenvorsorge für Erwerbstätige und Hilfe für sozial Bedürftige ausgerichteten Sozialstaates zu einem „Sozialhilfestaat“ à la Thatcherismus (siehe z.B. Jessop 1992) hinaus. Zum anderen bedeutet Umgewichtung die Unterordnung sozialpolitischer Gestaltung unter budget-, wirtschafts- und standortpolitische Prioritäten. Beides zusammen genommen heißt im Klartext: eine massive Reduktion sozialstaatlicher Schutzmaßnahmen und Leistungen.

Gesellschaftspolitisch konservative Vorstellungen haben die österreichische Sozialpolitik – als Produkt des Kompromisses divergenter Optionen der entscheidungsrelevanten Kräfte – durchgängig mitgeprägt. Kernpunkte dabei sind spezifische Vorstellungen über Ehe (als rechtlich fixierte Gemeinschaft heterosexueller Partner), über Familie (als Form des Zusammenlebens von beiden Elternteilen mit ihren Kindern), nicht zuletzt die spezifische Form der abgeleiteten Versorgung von Frauen – kurz gesagt: der Mann als Ernährer, die Frau als zuständig für die familiäre Reproduktion (siehe Leitner 1999, 12ff.; Mairhuber 2000, 12). Die Fortführung der konservativen Tradition der Sozialpolitik durch die neue Regierung zeigt sich an programmatischen Aussagen über Familie, Kindergeld und Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Ungeachtet der kurzen Zeit seit ihrem Amtsantritt hat die neue Regierung mit einem enormen Tempo (siehe z.B. 150 Tage Österreich neu regieren) und in allen relevanten sozialpolitischen Teilbereichen Veränderungsschritte (siehe z.B. Unterlagen der AK 2000, Wöss 2000) gesetzt. Dies gegen zum Teil erheblichen öffentlichen Widerstand und unter Umgehung der für Österreich lange Zeit prägenden vorparlamentarischen Politikabstimmung unter Einbindung der Sozialpartner. Unübersehbar ist damit die angepeilte grundlegende Umorientierung der Sozialpolitik nicht schon insgesamt, sehr wohl aber die daraus abgeleitete Konsequenz, nämlich Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen, in breitem Umfang verwirklicht worden:

Im Bereich der Pensionspolitik wurde die Politik der SPÖ/ÖVP-Koalition, die mit Sparpaketen (1995/96) und der Pensionsreform (1997) in den letzten Jahren bereits restriktive Maßnahmen gesetzt hatte, noch zugespitzt. Das Antrittsalter bei vorzeitigen Alterspensionen wurde – mit sehr kurzen Übergangsfristen – um 1,5 Jahre angehoben. Im Jahr 2003 sollen davon ca. 50.000 ältere Arbeitnehmer/innen betroffen sein – mit erwarteter Absenkung des Bundesbeitrages zu den

Pensionen um öS 8,75 Mrd. Die Pensionsabschläge wurden im Fall des Pensionsantritts vor 60 Jahre (für Frauen) bzw. 65 Jahre (bei Männern) von 2 auf 3 Prozentpunkte erhöht. Eine Kürzung der Witwen- bzw. Witwerpensionen erfolgte insofern, als diese im Unterschied zum bisher geltenden Stand (zwischen 40% und 60%) in Zukunft zwischen 0% und 60% der Pension des/der Verstorbenen betragen werden.

Unter dem Titel „Erhöhung der Treffsicherheit“ wurden eine Reihe von Leistungskürzungen vorgenommen, die zur Realisierung des Zieles der Budgetkonsolidierung bzw. des Zieles des Null-Defizits beitragen sollen:

Es fällt die beitragsfreie Mitversicherung für kinderlose Ehepartner/innen, Lebensgefährten/innen weg – mit wenigen Ausnahmen (z.B. Pflege eines Angehörigen mit Pflegestufe 4). Betroffen davon werden (laut Regierung) 70.000 bzw. (laut AK) 100.000 Personen, in erster Linie Frauen, sein. Die Mehreinnahmen fließen nicht in die Krankenversicherung, sondern in das Budget.

Neu eingeführt wird die Besteuerung der Unfallrenten, verschärft werden die Sanktionen bei Selbstauflösung des Arbeitsverhältnisses.

Die Leistungen in der Arbeitslosenversicherung werden verschlechtert: die Nettoersatzraten wurden gesenkt (von ca. 57% auf 55%), die Familienzuschläge wurde beträchtlich vermindert und die Kontrollen und Sanktionen bei Arbeitslosengeldbeziehern/innen wurden verschärft (wöchentliche, statt früher monatliche Kontrollmeldung, Erhöhung der Strafbestimmungen usw.).

Neue Regelungen betreffen auch das Gesundheitssystem: durch Erhöhung der Rezeptgebühren (von öS 45 auf öS 55), durch Einführung von Gebühren beim Besuch von Spitalsambulanzen.

Vorgesehen ist weiters ein neuer Selbstbehalt bei Inanspruchnahme psychotherapeutischer und psychologischer Behandlung.

Auf gleicher Ebene mit dem neoliberalen und konservativen Programm der neuen Regierung liegen sozialpolitische Pläne, die zur Zeit in Diskussion sind: die Einführung der Versicherungspflicht statt der bisher bestehenden Pflichtversicherung und der radikale Umbau des Pensionssystems in ein Drei-Säulen-Modell, welcher mit einer beträchtlichen Leistungskürzung – laut bisher vorliegenden Interpretationen – einhergehen würde.

Insgesamt: Zielvorstellungen und Maßnahmen aktueller Sozialpolitik unterstreichen, dass nun auch Österreich im Sinne einer „neoliberal-neokonservativen Wende“ dem Entwicklungsmuster folgt, das für viele hochentwickelte westliche Länder schon wesentlich früher konstatiert wurde (vgl. z. B. Schmid 1996: 32ff; Cochrane/Clarke 1993: Kapitel 9). Dabei ist gegenwärtig noch nicht abschließend absehbar, inwiefern diese Regierung den in einigen Teilbereichen angepeilten grundsätzlichen Systemumbau tatsächlich durchsetzen können. Die These, dass gerade in Österreich rasche politische Veränderungen auf Grund der relativ hohen Bedeutung von so genannten ‚Vetospielern‘ (Tsebelis 1995) nicht oder nur sehr schwer möglich seien<sup>7</sup>, erscheint jedenfalls vor dem Hintergrund des Tempos der Reformen in den letzten Monaten kritisch zu hinterfragen (vgl. auch Obinger 2001). Allerdings wurde der Regierung die Durchsetzung ihrer Reformvorhaben dadurch erleichtert, dass die überwiegende Mehrzahl der Landesregierungen momentan von den Regierungsparteien der Bundesebene dominiert werden. Zugleich hat die schon

---

<sup>7</sup> Österreich wird in einschlägigen Arbeiten ein relativ bis sehr hoher ‚Vetospielerindex‘ zugewiesen (vgl. z. B. Wagschal 2000: 58). Anders Obinger (2001) für die aktuelle Entwicklung.

in den vergangenen Jahren vollzogene Schwächung der Sozialpartner<sup>8</sup> im politischen Entscheidungsprozeß das Unterfangen erleichtert, diese jetzt noch weitergehend aus diesem auszuschließen und einschlägige Regelungen gegen deren Willen (primär der Gewerkschaften) zu beschließen.

Zugleich zeigen die Entwicklungen in der letzten Dekade und die Wende in der Sozialpolitik, welche sich mit der neuen Regierung abzeichnet, dass funktionalistische Erklärungsversuche, welche die international veränderten politischen Optionen und Strategien im Bereich der Sozialpolitik weitestgehend auf veränderte ökonomische Bedingungen und eine ‚Globalisierung‘ der Wirtschaft – und damit zu einem nicht unerheblichen Teil auf so genannte ‚Sachzwänge‘ – zurückführen, für sich genommen zu kurz greifen. Vielmehr ist, so unser Befund, augenscheinlich, dass nationalstaatliche Politik auch unter den Bedingungen einer Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen (die im Rahmen der EU betreffend der Gütertransaktionen primär eine Europäisierung ist; vgl. Esping-Andersen 1997: 239) und auch unter Einbindung in eine Institution wie die EU im Bereich der Sozialpolitik nach wie vor erhebliche Gestaltungsrelevanz besitzt. Zur Zeit geht die österreichische Entwicklung in Richtung einer verstärkt neoliberal-neokonservativ ausgerichteten Politik. Die erhebliche Beschleunigung und maßgebliche Verstärkung, die dieser Trend mit dem angesprochenen Regierungswechsel erfahren hat, zeigt, dass es einen Unterschied macht, welche inhaltlichen Prämissen eine nationale Regierung vertritt (vgl. grundlegend Hibbs 1977) und wie es um die Machtressourcen anderer gesellschaftlicher Akteure und Interessengruppen bestellt ist (vgl. Esping-Andersen 1990).

## **7. Abschluss: Welche Alternativen zu aktueller Politik sind vorstellbar?**

Wir gehen davon aus, dass eine zunehmende Individualisierung und Privatisierung sozialer Risiken, wie sie von der gegenwärtigen Regierung in unterschiedlichen Bereichen bereits vollzogen wurde und darüber hinaus angepeilt ist, die Probleme der sozialen Integrationsfähigkeit moderner Gesellschaften nicht zu lösen im Stande ist. Eine generelle und weiter gehende Abschlankung des Wohlfahrtsstaates hätte auch in einem grundsätzlich reichen Land wie Österreich prekäre Folgen. Nach der primären Einkommensverteilung befinden sich in Österreich laut Erhebungen des Europäischen Haushaltspaneels (1997) mehr als 40% der Bevölkerung unterhalb des Schwellenwerts eines gewichteten Pro-Kopf-Einkommens von 99.000 ATS pro Jahr. Diese Personen wären allesamt als grundsätzlich armutsgefährdet zu betrachten. Unter Berücksichtigung diverser Sozialleistungen sinkt der Anteil jener Personen, die unter dieser Schwelle zu liegen kommen, auf ca. 10%<sup>9</sup>. Der poverty gap, also die Differenz zwischen Armutsschwelle und durchschnittlichem Äquivalenzeinkommen der Armutsgefährdeten in Prozent der Armutsschwelle, beträgt vor dem Bezug von Sozialleistungen 57% und reduziert sich nach solchen Leistungen auf 20%.

---

<sup>8</sup> Diese werden jedoch in einschlägigen Ansätzen nicht als ‚Nebenregierungen‘ im klassischen Sinn angesehen, weil ihre Bedeutung im Entscheidungsfindungsprozess nicht oder nur sehr eingeschränkt (Begutachtungsverfahren etc.) rechtlich kodifiziert ist. Sie sind demnach auch als ‚informelle Vetospieler‘ titulierte worden (vgl. Obinger 2001).

<sup>9</sup> Traditionelle OECD-Skala (vgl. ECHP 2000). Auswertungen nach der modifizierten Skala liegen nicht vor.

Allerdings ist vor diesem Hintergrund nicht nur ein genereller Rückbau sozialstaatlicher Leistungen kritisch zu bewerten. Vielmehr besteht Bedarf zum Um- bzw. Ausbau derselben. In erwerbsarbeitszentrierten Sozialsystemen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass sich die Atypisierung am Erwerbsarbeitsmarkt fortsetzen wird und die Pluriformisierung von Lebensformen weiter zunimmt, existiert nämlich ein beträchtlicher Handlungsbedarf, der gerade nicht in Richtung der zuletzt in Österreich beschlossenen und darüber hinaus angepeilten politischen Maßnahmen geht.

Wichtig scheint diesbezüglich einerseits vor allem die Gleichstellung von atypischer Beschäftigung mit so genannten „Normalarbeitsverhältnisse“ auf allen Ebenen von Vereinbarungen (Gesetz, Kollektivvertrag und betriebliche Vereinbarung) – und damit auch die Gleichstellung hinsichtlich Qualifikation, Aufstiegsmöglichkeiten und betrieblichen Sozialleistungen. Selbst wenn solche Maßnahmen im einzelnen nur sehr schwer umsetzbar erscheinen und ihre tatsächliche Wirkung im einzelnen eine fragliche ist (vgl. Fink 1999: 407), erscheint Aktivität in diesem Bereich schon aus Gründen der ‚Bewusstseinsbildung‘ unverzichtbar.

Eine Alternative zu einer Politik der Verstärkung der Erwerbsabhängigkeit zum einen, bzw. eines Umbaus des Leistungssystems in Richtung bedarfsgeprüfter bzw. Fürsorgeleistungen zum anderen, könnte darin bestehen, die bestehenden Systeme sozialer Sicherung zu ergänzen.

Eine derartige Ergänzung könnte erfolgen:

- durch die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung, die bestehende Institutionen des Sozialversicherungssystems durch einen bedarfsbegründeten Sockel bzw. Mindeststandards ergänzt, eine steuerfinanzierte Leistung innerhalb des bestehenden Systems darstellt und der Zielsetzung der Verhinderung von Armut im Fall von Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und des Alleinerzieherinnenstatus dient (vgl. Bäcker-Breil 1997: 39ff; Hanesch et al. 1994: 424ff; Bäcker/Hanesch 1998: 397ff).
- durch die Einführung einer Grundpension für alle, welche die an Erwerbsarbeit gebundene Pension ergänzt und die unabhängig von Erwerbstätigkeit und Familienstatus ist.

Insgesamt: Gesellschaftsreformerische Maßnahmen sind sowohl auf Ebene von Erwerbsarbeit und (Primär-)Einkommen als auch auf Ebene sozialstaatlicher Transfereinkommen vorstellbar. Zur Rechtfertigung einschlägiger Maßnahmen in den Systemen sozialer Sicherung bedarf es unserer Meinung nach keiner weitergehenden Deregulierung der Arbeitsverhältnisse, wie dies im Zusammenhang mit Steuerungsoptionen wie der so genannten ‚Flexicurity‘ (vgl. z. B. Keller/Seiffert 2000; Wilthagen 1998) zu weilen vermittelt wird. Bereits das heute gegebene Maß und die europaweit zunehmende Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse sowie die wachsende Uneinheitlichkeit und Unstetigkeit von Erwerbsverläufen und Lebensformen implizieren, dass es keiner expliziten weitergehenden Strategie der Deregulierung der Arbeitsmärkte bedarf, um eine sozialpolitisch motivierte (und eben nicht primär budgetorientierte) Anpassung der jeweiligen Instrumente sozialer Sicherung zu rechtfertigen.

### **Literaturverzeichnis**

- Alber, J. (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/New York.
- Alber, J. (1989): Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/New York.
- Bäcker-Breil, G. (1997): Das Reformkonzept der bedarfsorientierten Grundsicherung. Begründung – Grundelement – Rahmenbedingungen, in: Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Hg.), Dokumentation: Zweite Österreichische Armutskonferenz 20.–21. Jänner 1997, Thema: Soziale Grundsicherung, Salzburg, S. 37–47.
- Bäcker, G./W. Hanesch (1998): Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, NRW Landessozialbericht Band 7, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, o. O.
- Cochrane, A./J. Clarke (1993) (Hg.): Comparing Welfare States: Britain in international context, London.
- ECHP (2000): Europäisches Haushaltspanel, Tabellenband, Zur sozialen Lage der Haushalte in Österreich, 4. Welle 1998, Wien.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: ders. (Hg.), Welfare States in Transition, London et al., S. 1–31.
- Esping-Andersen, G. (1997): Towards a Post-industrial Welfare State, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3 (1997), S. 237–245.
- Eurostat (1999): Erhebung über Arbeitskräfte, Ergebnisse 1998, Brüssel.
- Falkner, G. (1995): Österreichische Gleichbehandlungspolitik und das EU-Recht, in: Bericht über die Situation der Frauen in Österreich, Wien, S. 416–428.
- Fink, M. (2000): Atypische Beschäftigung und deren politische Steuerung im internationalen Vergleich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4/2000, S. 401–415.
- Flora, P. (1986): Introduction, in: ders (Hg.), Growth to Limits, Vol. 1, Berlin/New York, S. XI–XXXVI.
- Hanesch, W. et al. (1994): Armut in Deutschland, Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbeck bei Hamburg.
- Heinze, R. G./J. Schmid/Chr. Strünck (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen.
- Hibbs, D. A. Jr. (1977): Political parties and macroeconomic Policy, in: American Political Science Review 71, S. 1467–1487.
- Hofmeister, H. (1981): Ein Jahrhundert Sozialversicherung in Österreich, in: A. Köhler/H. F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin, S. 445–721.
- Hörndler, M./K. Wörister (1998): Soziales Österreich: Sicherungssysteme im Überblick, Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Wien.
- Jessop, B. (1992): Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik – Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Zeitschrift für Sozialreform 11/12 (1992), S. 709–734.
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, in: Studies in Political Economy, 40, S. 7–39.
- Jessop, B. (1994): Post-Fordism and the State, in: A. Amin (Hg.), Post-Fordism, A reader, Oxford et al., S. 251–279.
- Jessop, B. (1999): Narrating the Future of the National Economy and the National State? (draft) published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancaster.ac.uk/sociology/soc014rj.html>.

- Keller, B./H. Seifert (2000): Flexicurity – das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 5, S. 291–300.
- Leibfried, St. (1990): Sozialstaat Europa?, in: Nachrichtendienst des deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 70 (1990), S. 295–305.
- Leibfried, St./P. Pierson (1995): Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der Europäischen Mehrebenen-Politik, in: dies. (Hg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/Main, S. 58–99.
- Leitner, S. (1999): Frauen und Männer im Wohlfahrtsstaat, Frankfurt.
- Mairhuber, I. (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich, Frankfurt.
- Martin, J. P. (1998): What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD-countries' experiences, OECD occasional paper, Paris.
- Mishra, R. (1990): The Welfare State in Capitalist Society, Hertfordshire.
- Mückenberger, U. (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses, in: Zeitschrift für Sozialreform 31/1985. S. 415–434.
- Obinger, H. (2001): Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich, Sozial- und wirtschaftspolitische Reformchancen for die neue Mitte-Rechts-Regierung, Ms., erscheint in Zeitschrift für Parlamentsfragen.
- OECD (2000): Employment Outlook 2000, Paris.
- Offe, C. (1995): Schock, Fehlkonstrukt oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise, in: W. Fricke (Hg.), Zukunft des Sozialstaates, Jahrbuch für Arbeit und Technik, Bonn, S. 31–41.
- ÖSTAT (2001): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2001, Wien.
- Pfeil, P. W. (1989): Österreichisches Sozialhilferecht, Wien.
- Runggaldier, U. (1985): Drohen dem Arbeitsrecht Funktionsverluste?, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht und Sozialrecht 20, S. 83–92.
- Schmid, J. (1996): Wohlfahrts-Staaten im Vergleich, Opladen.
- Schmid, J./R. Niketta (1998): Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Einführung in die Thematik und in den Band, in: dies (Hg.), Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich, Marburg, S. 13–32.
- Schmidt, M. G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland, historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Auflage, Opladen.
- Tálos, E. (1981): Staatliche Sozialpolitik in Österreich, Wien.
- Tálos, E. (1988): Sozialpolitik im Austrofaschismus, in: ders./W. Neugebauer (Hg.), „Austrofaschismus“, Wien, S. 161–178.
- Tálos, E. (2000): Sozialpolitik in der „Ostmark“, Angleichung und Konsequenzen, in: ders./E. Hanisch/W. Neugebauer/R. Sieder (Hg.): NS-Herrschaft in Österreich: ein Handbuch, Wien, S. 376–408.
- Tálos, E./Chr. Badelt (1999): The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy an the EU, in: Journal of European Social Policy, Vol. 9 (4), S. 351–361.
- Tálos, E./B. Kittel (1999): Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik, in: F. Karlhofer/E. Tálos (Hg.), Zukunft der Sozialpartnerschaft, Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien, S. 137–164.
- Tálos, E./H. Obinger (1998): Sozialstaaten nach dem „goldenen Zeitalter“, Eine Einleitung, in: E. Tálos (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich, Wien et al., S. 7–30.
- Tálos, E./K. Wörister (1998): Soziale Sicherung in Österreich, in: E. Tálos (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel, Österreich und seine Nachbarstaaten im Vergleich, Wien et al., S. 209–288.

- Tsebelis, G. (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science, Vol 25, S. 289–325.
- Wagschal, U. (2000): Besonderheiten der gezügelten Sozialstaaten, in: H. Obinger/ders. (Hg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat, Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt/New York, S. 37–72.
- Weber, F. (Hg.) (1993): Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis, Wien.
- Weißbuch der SPÖ-Frauenvorsitzenden (1997): Eigenständige Alterssicherung für Frauen, Wien.
- Wetzel, P. (2000): Bericht zum Projekt „Bedarfsorientierte Grundsicherung“, Dezember 2000, unveröffentlichtes Ms., Wien.
- Wilthagen, T. (1998): Flexicurity: A New Paradigm für Labour Market Policy Reform, WZB Discussion Paper FS I 98–202, Berlin.
- Wöss, J., (2000): Sozialabbau treffsicher. Eine Bestandsaufnahme der Sozialpolitik der neuen Bundesregierung, in: Arbeit und Wirtschaft 12/2000, S. 12–17.

### **Weitere Materialien:**

- 150 Tage Österreich neu regieren. Ein parlamentarische Bilanz, 10.7.2000.
- Budgetprogramm 2000–2003. Programm der Bundesregierung gemäß § 12 BHG, Juli 2000.
- Bundesvoranschlag 2000: Budgetrede des Bundesministers für Finanzen Karl-Heinz Grasser, 21. März 2000.
- Bundesvoranschlag 2001: Budgetrede des Bundesministers für Finanzen Karl-Heinz Grasser, 18. Oktober 2000.
- Das Regierungsprogramm. Österreich neu regieren, Februar 2000.
- Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems. Endbericht redigiert von W. Mazal, Wien, 18. September 2000.
- Statistiken: ÖSTAT, AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger  
Unterlagen der AK Wien (2000): Das Arbeitsrecht-Paket, Arbeitsmarktpolitische Begleitmaßnahmen zum Pensionspaket, Berufsausbildungspaket, Das Pensionspaket, Das „Treffsicherheit“-Paket, Wien.