

## Sozialdemokratie als sozialpolitischer Gestaltungsfaktor

Die Sozialdemokratie hat die politische Entwicklung und das politische System der Zweiten Republik wesentlich geprägt – als politischer Machtfaktor wurde sie zugleich zu einem zentralen inhaltlichen Gestaltungsfaktor. Dies wird vor allem auch an der Sozialpolitik ersichtlich.

Dies ist Gegenstand meiner folgenden Ausführungen, ich werde dabei den Bogen von der Entwicklung in den Nachkriegsjahrzehnten, insbesondere in der Ära Kreisky, bis heute spannen.

### 1. Sozialdemokratie und das „Goldene Zeitalter des Sozialstaates“

#### 1.1. Zum Hintergrund des Ausbaues der Sozialpolitik

##### 1.1.1. Politischer Rahmen

Die Sozialdemokratie stellt einen Machtfaktor auf Regierungs- und parlamentarischer Ebene dar: mit Ausnahme von 11 Jahren, nämlich der Jahre 1966-1970 und 2000-2006, trug die Sozialdemokratie Regierungsverantwortung: als Juniorpartner der ÖVP (1945 – 1966), alleinregierend (1970 – 1983) oder in dominanter Position (1983 – 1999, ab 2007). Die Sozialdemokratie stellt damit (ebenso wie ihr langjähriger Partner und Konkurrent ÖVP) zumindest bisher eine verbeamtete Regierungspartei dar.

Lange Zeit gelang es ihr, große Teile der Bevölkerung als Mitglieder und WählerInnen einzubinden. Die Zahl von 700.000 Mitgliedern (Stand 1970er Jahre) ist Ausdruck dafür. Nicht zuletzt stärkte den Machtfaktor Sozialdemokratie das enge Naheverhältnis zu den großen

Interessenorganisationen der unselbständig Erwerbstätigen, ÖGB und AK – beide Organisationen spielten für die Integrationskraft der Sozialdemokratie und für die Entwicklung der Sozialpolitik eine wichtige Rolle.

### 1.1.2. Wirtschaftlicher Rahmen

Als begünstigender Faktor erwies sich auch die wirtschaftliche Entwicklung. Die österreichische Wirtschaft wuchs seit den 1950er Jahren rasch und bis in die 1970er Jahre hinein stetig, die Reallöhne und die Pro-Kopf-Einkommen sind kräftig gestiegen. Wies die Arbeitsmarktsituation in den 1950er Jahren noch ein hohes Niveau der Arbeitslosigkeit auf, so verfügte Österreich von Beginn der 1960er Jahre bis Beginn der 1980er Jahre über Vollbeschäftigung – wenn sich auch schon Mitte der 1970er Jahre Arbeitsmarktprobleme abzeichneten.

## 2. Sozialpolitischer Ausbau und sozialdemokratischer Gestaltungsanspruch

In diesem Kontext wurde die Sozialdemokratie zum bestimmenden sozialpolitischen Gestaltungsfaktor im Rahmen der langjährigen Großen Koalition mit der ÖVP. Zu den wesentlichen Gesetzen vor der Kreisky Ära zählen die Einführung des zwei wöchigen, später des drei und vierwöchigen Urlaubs, die schrittweise Einführung der 40 Stundenwoche (1969-1975), die Neuorganisation der Sozialversicherung (1947), das Betriebsräte- und das Kollektivvertragsgesetz (1947), die umfassende Neuregelung der Arbeitslosenversicherung, die Einführung der Kinderbeihilfe, und nicht zuletzt das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz aus 1955, das zum Grundgesetz der Sozialversicherung der zweiten Republik wurde, Weitere Regelungen: das Mutterschutzgesetz (1957), die Einführung der Sozialversicherung der Gewerblich Selbständigen und der Bauern, das Pensionsanpassungsgesetz (Anpassung an die Änderung der Lohn- und Preisverhältnisse) und das

Arbeitsmarktförderungsgesetz mit der Regelungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (1968).

Die Sozialdemokratie war durchwegs der treibende Faktor des sozialpolitischen Ausbaues, viele der Maßnahmen waren Resultat von Kompromissen und „Tauschgeschäften“ mit dem Regierungspartner ÖVP (ASVG – Kapitalmarktgesetze, Nationalbankgesetz). Der „Siegesszug“ des Sozialstaates war Spiegelbild ihres gesellschaftspolitischen Selbstverständnisses: die Verbesserung der gesellschaftlichen, d.h. sowohl der wirtschaftlichen als auch der sozialen Bedingungen der Bevölkerung, der arbeitenden Menschen und deren Familien. Mit „Reform“ war nach sozialdemokratischen Verständnis lange Zeit die realisierte Verbesserung von Bedingungen zu Gunsten der Betroffenen verstanden worden und nicht, wie heute üblich, jegliche Änderung, ungeachtet ihrer oft nachteiligen Folgen für die Betroffenen.

Für die Ära Kreisky ist eine Kulminierung dieses gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruches zu verzeichnen.

Diese Ausrichtung hat Kreisky in seiner Parteitage Rede im Jahr 1976 deutlich gemacht: Nachdem die Sozialminister Böhm, Maisel und Proksch nach 1945 ein großes Stück des Wohlfahrtsstaates weiterentwickelt haben, habe Sozialminister Häuser in den letzten Jahren den Wohlfahrtsstaat „nicht nur geräumiger gemacht, sondern sehr weitgehend seiner Vollendung entgegengeführt... Wir haben also die Gesellschaft reformiert. Unserer Reformpolitik ist an konkreten Gegebenheiten orientiert“. Die Verwirklichung der sozialen Demokratie wurde als eine ständige Aufgabe betrachtet.

Die Reformpolitik der Regierung Kreisky fokussierte auf Themen und Problemlagen wie die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern und

Berufsgruppen (Arbeiter und Angestellte), auf die Reform des Familienrechtes mit der Gleichstellung der Frau in und außerhalb der Ehe, auf den Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung und des Bildungssystems, auf die Erweiterung der Sozialversicherung auf Selbständige – insgesamt auf die Vertiefung und Verwirklichung sozialer Demokratie.

Im Blickpunkt der Gesellschaftspolitik stand neben der Verbesserung der Bedingungen der Erwerbstätigen und der Familien nicht zuletzt auch ein Thema, das die folgenden Jahrzehnte als „sozialer Dauerbrenner“ bis heute begleiten sollte: die Arbeitslosigkeit. Bekannt und zugleich in der Nach-Kreisky-Entwicklung seitens bürgerlicher Parteien und Unternehmervertretungen heftig umstritten waren die zwei folgenden Aussagen Kreiskys. Als im Gefolge der durch die Erdölpreiskrise ausgelösten wirtschaftlichen Rezession die Arbeitslosigkeit im Jahr 1975 auch in Österreich zu steigen begann, skizzierte Kreisky 1975 seine Sicht folgend: „Unter Einsatz aller zu Gebote stehenden Möglichkeiten ein hohes Beschäftigungsniveau zu halten, weil Österreich nicht reich genug ist, sich den Luxus der Massenarbeitslosigkeit leisten zu können“. Nachdem Arbeitsmarktprobleme trotz gegensteuernder Maßnahmen andauerten, konstatierte er im Wahlkampf 1979: „Ein paar Millionen Schulden mehr bereiten mir weniger schlaflose Nächte als ein paar hunderttausend Arbeitslose“.

Es geht nicht darum, in nostalgischen Erinnerungen an die 1970er Jahre zu schwelgen. Faktum ist: die sozialdemokratische Politik in dieser Zeit lief darauf hinaus, den gesellschaftspolitischen Gestaltungsanspruch auch unter veränderten Bedingungen (Anstieg der Arbeitslosigkeit, geringeres Wirtschaftswachstum) zu realisieren.

Zu den wichtigen Sozialgesetzen der 1970er Jahre können gezählt werden: das Jugendvertrauensrätegesetz, die Festlegung des dreiwöchigen Mindesturlaubs (1971), die Einführung der Gesundheitsprophylaxe und Regelung des Bundesbeitrages (29.ASVG Novelle), die Einführung des Gratisschulbuches und der Schülerfreifahrt, die Kodifikation und Zusammenfassung des kollektiven Arbeitsrechtes im Arbeitsverfassungsgesetz aus 1973 ( u.a. beinhaltend die Betriebsverfassung), Angleichungen zwischen Angestellten und Arbeitern (Entgeltfortzahlung, Urlaub, Abfertigung), das Inkrafttreten der 40 Stundenwoche, die Familienrechtsreform, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz, das Arbeiterabfertigungs- und das Gleichbehandlungsgesetz betreffend Mann und Frau.

An der sozialpolitischen Entwicklung seit 1970 kann deutlich gemacht werden, dass die Sozialdemokratie auf Basis ihrer politischen Machtposition die Konturen der österreichischen Sozialpolitik wesentlich prägte, ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien der realen Entwicklung der Sozialpolitik „ihren Stempel aufdrückten“. Das sozialdemokratische Reformpotential kam auch noch zum Tragen als sich zum Teil schon Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen abzeichneten. Auf der anderen Seite wurden bereits am Ende der Alleinregierungszeit der Sozialdemokratie Zielkonflikte offensichtlich, deren Lösung im Sinne der wirtschafts- und budgetpolitischen Prioritäten Konsequenzen für die Finanzierung der Sozialversicherung zeitigte.

Die Anbindung der Entwicklung der Sozialversicherung an die wirtschafts- und budgetpolitischen Strategien der Regierung beinhaltet zugleich Ansätze einer sozialpolitischen Defensive.

### 3. Zwischen partieller Erweiterung und restriktiver Entwicklung der Sozialdemokratie: Sozialpolitik seit Mitte der 1980er Jahre

#### 3.1. Zum veränderten sozioökonomischen Kontext

Im Vergleich mit den „goldenen Zeiten der Nachkriegsjahrzehnte“ hat sich in Österreich ebenso wie in anderen europäischen Ländern der sozioökonomische Kontext wesentlich verändert. Das Wirtschaftswachstum hat sich verlangsamt, der Verteilungsspielraum ist geringer geworden. Einschneidende Veränderungen zeichneten sich vorallem auch am Arbeitsmarkt und in den sozialen Bedingungen ab. Der wirtschaftliche Wandel zeigt sich auch an der internationalen Vernetzung der österreichischen Wirtschaft. Der Standortwettbewerb ist damit gestiegen. Vor diesem Hintergrund wuchs der Druck auf die öffentlichen Haushalte und staatlich organisierten Abgaben. Gleichzeitig engen die internationale Verflechtung der Wirtschaft, die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Gemeinschaften und die damit einhergehende Transnationalisierung von Entscheidungsstrukturen die politischen Handlungsspielräume auf einzelstaatlicher Ebene ein.

Die Veränderungen der Arbeitswelt zeigen sich in mehreren Facetten: ich möchte dies an den Phänomenen Erwerbslosigkeit und atypische Beschäftigung zeigen,

##### 3.1.1. Erwerbslosigkeit

Seit Beginn der 1980er Jahre ist auch in Österreich der Arbeitsmarkt in Turbulenzen: Obgleich die Erwerbslosenrate im Vergleich mit anderen Ländern in Österreich lange Zeit merkbar niedriger lag, so ist unübersehbar: das Gesicht der Erwerbsarbeitswelt hat sich beträchtlich verändert, die zwei wesentlichen

Facetten sind Arbeitslosigkeit/Erwerbslosigkeit und vom sog Normalarbeitsverhältnis abweichende, sog. atypische Beschäftigungsformen.

Das Problem der Exklusion aus Erwerbsarbeit bzw. das Problem begrenzter Inklusion in Erwerbsarbeit, das bislang vor allem Gruppen wie Menschen mit Behinderungen traf, hat nunmehr eine ungleich größere Reichweite. Dies wird ersichtlich, wenn wir uns einige Zahlen vergegenwärtigen. Waren Beginn der 1980er Jahre zirka 240.000 Menschen einmal im Jahr erwerbslos, so waren es 2013 über 886.000. Die Erwerbslosenrate stieg von 2,5% Beginn der 1980er Jahre nach der traditionellen österreichischen Berechnung auf über 10% im Jänner 2015. Die Arbeitslosigkeit stieg Ende April 2015 um 7,6% im Vergleich zum April des Vorjahres. Lange Zeit hat die Problematik der Erwerbslosigkeit Frauen ungleich stärker betroffen als Männer, in der jüngsten Zeit vor allem AusländerInnen (+24,9%), Menschen mit Behinderungen (+17,4%) sowie Ältere ab 50 Jahren (+17,2%).

Die Jugendarbeitslosigkeit hat vor allem in den südeuropäischen Ländern ein enormes Ausmaß erreicht: mit Stand 2014 lag die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland bei 50%, in Spanien bei 53,5%, Kroatien bei 45,5 %, in Italien 44 % und Österreich 9,4%. Von der aktuellen Wirtschaftskrise sind Jugendliche viel stärker als Erwachsene betroffen. Selbst in Luxemburg und Schweden ist die Jugendarbeitslosigkeit dreimal so hoch wie die Erwachsener. Österreich hat mit Deutschland (7,4%) die niedrigste ausgewiesene Jugendarbeitslosigkeitsquote, doch auch in Österreich liegt diese merkbar über der Gesamtquote.

Das Erwerbslosigkeitsrisiko streut beträchtlich nach Qualifikation. Das mit Abstand höchste Risiko haben PflichtschulabsolventInnen und Personen mit abgeschlossener Lehre. Ob der demographische Wandel – konkret die Reduktion des Anteiles junger Menschen in der Bevölkerung und an den

Beschäftigten insgesamt – die Arbeitslosigkeitsproblematik im nächsten Jahrzehnt verringern wird, kann zur Zeit nicht gesagt werden.

Aktuell ist nicht nur die Zahl der Erwerbslosen, sondern auch die Zahl der Beschäftigten gestiegen. Allerdings: das Volumen der gesamten unselbständigen Arbeit ist gesunken.

### 3.1.2. Atypische Beschäftigung

Der Zuwachs der Zahl der Beschäftigten resultiert vor allem aus der Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie nicht vollzeitig, diskontinuierlich, arbeits- und sozialrechtlich zum Teil nicht abgesichert sind. Bei allen Gemeinsamkeiten gibt es zwischen diesen Unterschiede hinsichtlich der sozialen und materiellen Auswirkungen. Während beispielsweise durch eine 30stündige Teilzeitbeschäftigung die materielle Existenz gesichert werden kann, trifft dies auf Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung nicht zu. Zu den atypischen Beschäftigungsformen zählen darüber hinaus befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Beschäftigung als freie DienstnehmerInnen, Telearbeit und sog. neue Selbständigkeit. Größte Verbreitung hat die Teilzeitbeschäftigung, bei Frauen weit über 40%. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier in besonderer Weise ausgeprägt: über 80% der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Der Frauenanteil ist mit Ausnahme bei Leiharbeit auch bei den anderen Formen höher. Es ist davon auszugehen, dass die Ausweitung dieser Beschäftigungsformen auch in Zukunft ein unumkehrbarer Trend sein wird, auch in der Erwerbsbiographien von Männern. Was wir heute noch als atypisch bezeichnen, wird die Normalität am künftigen Arbeitsmarkt sein.



Umso mehr stellt sich die Frage nach daraus resultierenden Problemen und Herausforderungen. Mit atypischen Beschäftigungsformen sind Chancen und Risiken verbunden. Sie vergrößern für Unternehmen den Spielraum für Anpassungen des Personalumfangs und Personaleinsatzes, sie bringen Kostenvorteile. Die damit einhergehende Fluktuation ist nicht immer ein Vorteil für Betriebe, weil damit auch eine geringere Identifikation der Beschäftigten einhergeht. Für viele Frauen eröffnet eine Teilzeitbeschäftigung Möglichkeiten, familiäre mit beruflicher Arbeit zu verbinden. Leiharbeit oder befristete Beschäftigung können eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein, auch wenn derart Beschäftigte oft eine kontinuierliche und vollzeitige Beschäftigungsform präferieren würden. Leiharbeitende sind zudem mit einem enorm hohen Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert. Mit atypischen Beschäftigungsformen sind vielfach nicht nur ein geringeres und diskontinuierliches Einkommen, sondern zum Teil auch nur ein selektiver sozialer Schutz verbunden. Explizit sind einige Gruppen aus Teilen der Pflichtversicherung ausgenommen: Geringfügig Beschäftigte sind nicht kranken- und pensionsversichert, sie sind zudem ebenso wie sogenannte "neue Selbständige" in der Arbeitslosenversicherung nicht pflichtversichert. Daran ändert die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung („Opting In“) von geringfügig Beschäftigten in der Krankenversicherung und Pensionsversicherung, von neuen Selbständigen in der ALV realiter nicht viel. Fehlende Versicherungszeiten schlagen im Leistungsbereich negativ zu Buche. Die Pensionsreformen 2003/2004 haben diesen Effekt verstärkt. Durch die Ausweitung des Bemessungszeitraumes werden für die Leistungsbemessung auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit und befristeten Beschäftigung relevant. Als Konsequenz sind Einbußen beim Pensionseinkommen erwartbar.

Die Veränderungen der Erwerbsarbeitswelt resultieren vor allem auch daraus, dass die Wirtschaft einem beträchtlich angewachsenen Wettbewerbsdruck

ausgesetzt ist. Zur Standortsicherung werden Strategien der Rationalisierung und Technologisierung eingesetzt. Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie spielt im Wettbewerb eine wichtige Rolle. Die Ausbreitung neuer Technologien bewirkt eine enorme Dynamik. Rationalisierung und Technologisierung in den Unternehmen haben mehrfache Konsequenzen: sie erweitern das Flexibilisierungspotential, sie erhöhen die Arbeitsproduktivität, sie erfordern mehr Qualifikation, sie machen zum Teil menschliche Arbeitskraft "überflüssig". Der gestiegene Wettbewerbsdruck findet in vermehrten Anforderungen an die Beschäftigten ihren Niederschlag. Angesichts des Konkurrenzdrucks und für die Standortsicherung ist am Arbeitsmarkt Qualifikation zu einem wichtigen Faktor geworden. Das heißt: Die flexible Erwerbsarbeitswelt mit ihren Destandardisierungsprozessen beinhaltet zum einen neue Möglichkeiten, zum Teil mehr individuellen Spielraum, zum anderen allerdings auch ein beträchtliches Ausmaß an Unsicherheit und Instabilität.

### 3.1.3. Armutsgefährdung

Lange Zeit wurden mit Armut Bilder der materiellen und sozialen Verelendung aus dem 19. Jahrhundert oder der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre assoziiert. War in den letzten Jahrzehnten von aktueller Armut die Rede, dann waren damit meist die äußerst prekären Lebensbedingungen vieler Menschen in Entwicklungsländern gemeint. Armut hatte, so die in den entwickelten europäischen Ländern verbreitete Meinung, wenig mit jenen Gesellschaften zu tun, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine ausnehmend positive Entwicklungsdynamik in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht erlebten. Bestehende Armutsgefährdungen waren damit überdeckt und zugedeckt worden.

Armut bedeutet in sog. hoch entwickelten Ländern nicht absolute physische und soziale Verelendung, „das heißt, eine Armut, bei der die physische Existenz und Überlebensfähigkeit des Menschen in Frage gestellt ist“ (Hanesch 1995, 10). Armut bedeutet in reichen Ländern allerdings - in Relation zu gegenwärtig verbreiteten materiellen und sozialen Standards – Unterversorgung bzw. beträchtlich eingeschränkte materielle und soziale Teilhabechancen der davon Betroffenen. Zu den „Gesichtern“ von Armut zählen vor allem: Einkommensarmut bzw. Ressourcenmangel, beschränkter Zugang zu Bildung und Ausbildung, Wohnungsunterversorgung bzw. Wohnungslosigkeit. Armut heißt Verschuldung, heißt größeres Krankheitsrisiko, Beeinträchtigung der Realisierung von Grundbedürfnissen. Verarmungsrisiken weisen eine beträchtliche Dynamik auf. Die vorliegenden Untersuchungen belegen, dass die von Armut bzw. Verarmungsrisiken Betroffenen keine homogene Gruppe bilden und nicht auf traditionelle Randschichten der Gesellschaft begrenzt sind, sondern auch in den Mittelstand hineinreichen. Verarmung bedeutet oft kumulierte Problemlagen.

Der nunmehr in der EU verwendete Indikator „Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung“ umfasst drei Zielgruppen: „Armutsgefährdung“, „erhebliche materielle Deprivation“ sowie „Personen in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit“. Als „armutsgefährdet“ gilt, wer weniger als 60% des entsprechenden Medianeinkommens zur Verfügung hat. Dieses Einkommen inkludiert alle Formen des Einkommens (auch Arbeitslosengeld, Wohnbeihilfe, Pension, Pflegegeld usw.). Dabei werden Mehrpersonenhaushalte bei der Berechnung der Armutsgefährdung gewichtet: die erste erwachsene Person mit dem Faktor 1, weitere erwachsene Personen mit dem Faktor 0,5 und Kinder mit dem Faktor 0,3.

Als erheblich materiell depriviert gelten Personen, die sich mehrere Grundbedürfnisse wie Urlaub, eine angemessene Heizung der Wohnung, unerwartete Ausgaben (wie die Reparatur der Waschmaschine, des Kühlschranks) nicht leisten können oder Zahlungsrückstände haben.

Zu diesen beiden Zielgruppen kommen „Personen in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit“.

Was heißt das konkret in Zahlen ausgedrückt? Ich führe die Zahlen an, die laut letztem Armutsbericht für das Jahr 2013 galten:

Das Risiko der Armutsgefährdung betraf laut jüngstem Bericht im Jahr 2013 14,4% der Bevölkerung Österreichs, das sind 1,2 Mio Menschen – bei einer Armutsgefährdungsschwelle von 1.104 Euro(=60% des Medianeinkommens). 5% waren erheblich materiell gefährdet. 8% lebten in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität. Werden alle drei Gruppen berücksichtigt, so galten 2013 1,6 Mio bzw. 18,8% der österreichischen Bevölkerung als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet. 8% aller Erwerbstätigen galten als working poor, d.h. armutsgefährdet trotz Erwerbsarbeit.

Ganzjährig Vollzeitbeschäftigte haben das geringste Risiko (4%), bei ganzjährig Teilzeitbeschäftigten liegt das Risiko bei 8%, bei nicht ganzjährig Beschäftigten bei 12%. Kurz gesagt: atypisch Beschäftigte sind vom Armutsrisiko stärker betroffen.

Näher betrachtet zeigt sich: Das Risiko trifft unterschiedlich. Bestimmte Gruppen sind stärker betroffen. Neben Haushalten mit Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, Personen in Haushalten ohne Beschäftigte und kinderreichen Familien trifft es vor allem auch Haushalte mit Menschen mit Behinderungen. Es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen niedrigem

Bildungsniveau und Armutsgefährdung ebenso wie zwischen Erwerbslosigkeit und Armutsgefährdung (EU-SILC 2010, 99), zwischen Bildungsbenachteiligung und Problemen der Integration und des Verbleibs im Erwerbsarbeitsmarkt.

Allerdings sei angemerkt: Durch Sozialleistungen wird das Verarmungsgefährdungsrisiko von Personen, die in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind, um ein Vielfaches verringert. Gäbe es die Sozialleistungen (inklusive Pensionen) nicht, läge die Armutsgefährdungsquote in Österreich bei 44%, ohne Pensionen annähernd 26%.

#### 3.1.4. Soziale Veränderungen

Familie und Ehe spielten und spielen als soziale und materielle Auffangnetze vor allem in konservativen sozialen Sicherungssystemen wie Österreich eine wichtige Rolle. Neben der Erwerbsarbeit bildete die Ehe lange Zeit für einen großen Teil von Frauen den zweiten „Zugangskanal“ zu sozialstaatlicher Absicherung. Der Anspruch auf Witwenrente war/ist explizit an den Ehestatus gebunden. Dieser Zugang wird zunehmend löchriger.

Die Zahl der Ein-Eltern-Familien (in erster Linie allein erziehende Frauen mit Kindern) hat zugenommen: von 224.000 (1971) auf 300.000 (2008) (Familienbericht 2009). Daraus resultiert das Problem der materiellen Absicherung derartiger Familien – ablesbar daran, dass Ein-Eltern-Familien generell ein hohes Armutsrisiko mit 29% haben und zugleich mit 20% das höchste Risiko haben, manifest arm zu sein. Im Fall der Erwerbstätigkeit liegt das Risiko der Armutsgefährdung noch bei 21%. Das heißt: für einen wachsenden Teil von Frauen besteht das Problem der eigenständigen materiellen Sicherung – vor allem für den Fall der Krankheit, Erwerbslosigkeit und des Alters.

Die Ehe verliert als zuverlässige und stabile Versorgungsinstanz an Bedeutung. Bei aller gesetzlich fixierten Gleichberechtigung nach dem Eherecht besteht nach wie vor eine Diskrepanz zwischen dieser und den sozialrechtlichen Ansprüchen. Ob beispielsweise für die geschiedene Frau ein Unterhaltsanspruch besteht, der zugleich wieder die Basis für die Hinterbliebenenversorgung (zum Beispiel Witwenpension) bildet, hängt in erster Linie von der Frage des Verschuldens der Scheidung ab. Da der Großteil der Ehen einvernehmlich geschieden und dabei von vielen Frauen auf Unterhaltsleistungen verzichtet wird, gehen mit der Scheidung auch Ansprüche auf eine materielle Sicherung im Alter verloren. Die Ehescheidung wird somit zu einem Kristallisationskern geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, durch die die mangelnde soziale Absicherung von Frauen deutlich zutage tritt.

#### 3.1.5. Alterungsprozess

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 Haupterwerbsalter 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/ Mayrhofer 2003, 138).

### 3.2. Sozialdemokratisches Selbstverständnis: Anpassung der Sozialpolitik

Für die Regierungspartei Sozialdemokratie wurden im Rahmen der neuerlichen Koalition mit der ÖVP ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, verstärkt noch mit dem EU Beitritt Aspekte wie ausgabenseitige Budgetkonsolidierung, Standortsicherung und angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zu wichtigen Leitlinien. Die mit dem EU Beitritt erfolgte Verlagerung der Entscheidungskompetenzen in einer Reihe wichtiger Politikbereiche (Währung, Wirtschaft, Agrar-, teils Sozialpolitik) auf die Gemeinschaftsebene schränkte den Gestaltungsspielraum ein. Bedeutend vor allem auch: im Kontext veränderter wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen und EU Vorgaben spielte für die sozialdemokratische Orientierung zunehmend mehr die Anpassung gesellschaftspolitischer Steuerung an wirtschaftlichen Druck, vor allem seitens des Finanzkapitals, und an die EU - Prioritäten mit deren Schiefelage zuungunsten sozialer Interessen eine bestimmende Rolle. Die von Schwarz-Blau realisierten weitreichenden Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme, die von der damaligen Oppositionspartei Sozialdemokratie heftig abgelehnt worden waren, wurden in der nachfolgenden Phase der Regierungsdominanz der Sozialdemokratie nicht mehr in Frage gestellt.

Kurz gesagt: In der Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist das Profil der Sozialdemokratie weniger von der Option offensiver sozialreformerischer Gestaltung, als viel mehr von der Aufrechterhaltung und Verwaltung des in früheren Tagen erreichten sozialpolitischen Niveaus sowie von der Abwehr von Angriffen auf sozialpolitische Leistungen und Rechte geprägt. Diese Angriffe

haben in der ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierungszeit ihren bisherigen Höhepunkt in der Zweiten Republik erreicht.

#### 3.4. Exkurs: Paradigmenwechsel „Schwarz-Blau“

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 unterscheidet sich die Regierungsphase 2000 – 2006 davon wesentlich: Sie war angeleitet von einem sozialpolitischen Grundverständnis, das das schiere Gegenteil vom sozialdemokratischen sozialpolitischen Reformverständnis darstellte.

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 Vorstellungen 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 neue ÖVP Programm vom Mai 2015 klingt ähnlich: „Grundsätzlich muss auch im Sozialwesen Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben ... Der Einzelne trägt als Erster die Verantwortung für sein Leben – soweit seine Möglichkeiten reichen und Eigenleistung zumutbar ist“ (Grundsatzprogramm 2015).

Die Vorstellungen von Schwarz-Blau/Orange liefen zum einen auf die prioritäre Ausrichtung des Sozialstaates an individuellen Not- und Bedarfslagen, zum anderen auf die Unterordnung der Sozialversicherung unter budget-, wirtschafts- und standortpolitische Prioritäten bei gleichzeitigem Ausbau der betrieblichen und privaten Vorsorge hinaus. Beides zusammen genommen fand realpolitisch in Zugangsbeschränkungen, Niveaукürzungen und Leistungsabbau seinen Niederschlag.

### 3.5. Zwischen partieller Erweiterung und restriktiver Entwicklung: Österreich 1986 - 2015

#### 3.5.1. Große Koalition und ÖVP/FPÖ Regierung: gegenläufige Trends

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 wie das Spektrum familienrelevanter Leistungen. 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.

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 ist dieser Trend vor allem für den Bereich sozialer Sicherung. In der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung kam es sowohl zu punktuellen Erweiterungen als auch zu leistungseinschränkenden und leitungsbegrenzenden Maßnahmen. 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 merkbar von der ihrer Nachfolgerin, der ÖVP-FPÖ-Regierung unter Bundeskanzler Schüssel. Der von der schwarz-blauen Koalition forcierte sozialpolitische Veränderungsprozess basiert – wie bereits angeführt - 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 beschritt die Regierung Schüssel II (2003-2006) systematisch den Weg eines einschneidenden Umbaus des österreichischen Sozialstaates, in dessen Zentrum die Pensionsversicherung stand. Für diesen Bereich ist ein Sozialabbau in mehrfacher Hinsicht ebenso zu konstatieren wie die Aufgabe eines der Ziele, der Lebensstandardsicherung im Alter.

Zu den Änderungen in zwei wesentlichen Bereichen des österreichischen Sozialstaates:

Arbeitslosenversicherung

Die ambivalente Entwicklung ist 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.

Nach 1993 kam der restriktive Kurs durchgängig zum Tragen. Das Beschäftigungssicherungsgesetz aus 1993 verschärfte die Bedingungen des Arbeitslosengeldbezuges: 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.

Fokussierten die in den 1990er Jahren und von der Regierung Schüssel I (2000-2002) durchgeführten „Reformen“ in der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung auf Leistungsbegrenzungen, so beinhalten die 2003/04 beschlossenen Veränderungen tief reichende Einschnitte in das tradierte System der Pensionsversicherung.

#### Umbau der Pensionsversicherung

Mit der sog. Pensionssicherungsreform 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. Nach massiver Kritik an den damit verbundenen Kürzungen des Niveaus der staatlich geregelten Pensionsversicherung wurden die erwartbaren hohen Verluste vorerst gedeckelt. Zugleich wurden pensionsbegründende Kindererziehungszeiten von 18 auf 24 Monate ausgeweitet und diese erhöht bewertet.

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

Der substantielle Umbau 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. 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. 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 gewordenenes 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.

### 3.5.2. Zur Entwicklung der Sozialpolitik ab 2007

Aus der Vielzahl sozialpolitischer Gesetzesbeschlüsse möchte ich nur einige herausgreifen, die belegen, dass es nach Schwarz-Blau nicht zu einem Stillstand der Sozialpolitik kam, die Weiterentwicklung deutlich vom Bemühen um Anpassung an veränderte wirtschaftliche, politische und soziale Bedingungen sowie den gestiegenen wirtschaftlichen und budgetären Druck geprägt ist:

- Neuregelung der Anspruchsvoraussetzungen für die Schwerarbeiterpension
- Inanspruchnahme der Sterbebegleitung auch für Wahl- und Pflegeeltern, begünstigte Selbstversicherung in der PV für Zeiten der Pflege eines nahen Angehörigen (bei Anspruch auf mindestens Pflegestufe 3), Übernahme dieser Beiträge durch die öffentliche Hand, Fördermodell zur 24-Stunden-Betreuung (Zuwendungen aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderungen), Änderungen des Pflegegeldes und der Zugangsbedingungen zu den Pflegestufen 1 und 2,,
- Deckelung der Rezeptgebühren mit 2% des Nettoeinkommens,
- Einbeziehung der Freien DienstnehmerInnen in die gesetzliche ALV, Möglichkeit der freiwilligen ALV für Selbstständige,

- Maßnahmen zur Bekämpfung des Sozialbetrugs in der Bauwirtschaft,
- Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung als Reform der Sozialhilfe,
- Arbeitsmarktoffensive im Rahmen des Stabilitätspaktes, Ausbau des Programmes „fit2work“, Ausbildungsgarantie für Jugendliche, Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen , Beschäftigungsgarantie für jene, die im Alter von über 50 Jahren länger als ein halbes Jahr ohne Beschäftigung sind (Eingliederungsbeihilfe, Kombilohn, 2.Arbeitsmarkt)
- Änderung der Regelung des besonderen Kündigungsschutzes für Menschen mit Behinderungen (erst nach 4 Jahren, nicht nach 6 Monaten)
- Beitragspflicht zur ALV auch für ältere ArbeitnehmerInnen
- verschärfte Voraussetzungen für die „Hacklerregelung“,
- Änderung in der Invaliditätspension: Prinzip: Reha vor Pension, Rehabilitätsgeld und Umschulungsgeld für jene, die zur Teilnahme an beruflichen Maßnahmen der Reha bereit sind,
- Anhebung des Eigenbeitrages in der PV der Gewerblich Selbständigen und Bauern

#### 4. Sozialdemokratie: auch in Zukunft ein Gestaltungsfaktor?

##### 4.1. Wirtschaftlicher Rahmen

Das wirtschaftliche Wachstum wird auch in der nächsten Zeit schwach ausgeprägt sein, die Konkurrenzierung der österreichischen Wirtschaft eher steigen, für den Arbeitsmarkt gibt es keine Entwarnung. Gewiss scheint zu sein:



die Heterogenisierung der Beschäftigung wird zunehmen und damit auch die der Beschäftigten. Sollte es zu keinen einschneidenden Regelungen kommen, wird der Einfluss des Finanzkapitals größer, der des produktiven Kapitals schrumpfen, neoliberale Vorstellungen begleiten und legitimieren diese Entwicklung: was vor allem auch heißt: der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme wird mit dem Druck auf die öffentlichen Haushalte steigen.

Wirtschaftliche Globalisierung, EU-Beitritt und Teilnahme an der EU Wirtschafts- und Währungsunion verringerten den Handlungs- und Verteilungsspielraum.

#### 4.2. Politischer Rahmen

Von einer absoluten Mehrheit oder von einem Wähleranteil von mehr als 45% ist die Sozialdemokratie heute ferner denn je.

Die Sozialdemokratie ist – abgesehen von den Jahren 2000-2006 – nach wie vor ein bestimmender politischer Machtfaktor – allerdings ein deutlich geschwächerter: Die Zahl der Mitglieder ist fast annähernd auf ein Drittel geschrumpft. Die Sozialdemokratie erreicht einen Teil ihrer Kernwähler/innenschaft, die Arbeiter/innen, nicht mehr, bei der jüngsten Wähler/innengeneration (16-29Jahre) liegt die SPÖ hinter ihren Konkurrenten ÖVP, FPÖ und Grünen. Wählte in früheren Tagen annähernd jede/r zweite Wähler/in die Sozialdemokratie, so bei der letzten Nationalratswahl knapp mehr als jede/r vierte.

Kann die Sozialdemokratie auch unter diesen Bedingungen ein Gestaltungsfaktor sein? Wo sollte angesetzt werden?

4.3. Welches sind die künftigen Herausforderungen für die Sozialdemokratie und Ansatzpunkte einer offensiven Gestaltung?

Zu den wesentlichen gesellschaftspolitischen Herausforderungen, die heute und in Zukunft Antworten erfordern, zählen:

- Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen: Arbeitslosigkeit und Atypisierung der Erwerbsarbeit
- Sozialer Zusammenhalt in der Gesellschaft: Verarmungsrisiken, aktuelle Problematik der Versorgung und Integration von Flüchtlingen
- Finanzierung des sozialen Sicherungssystems: wichtig dabei die Änderung des Finanzierungsmodus der Betriebe durch Ausweitung der Beitragsbasis über die Lohnsumme hinaus auch auf andere Bestandteile der betrieblichen Wertschöpfung.

Wo könnte gesellschaftspolitisch angesetzt werden?

Einen wichtigen Fokus sehe ich in „mehr soziale Gerechtigkeit“

Im aktuellen gesellschaftspolitischen Diskurs sind Stimmen zu vernehmen, die in einem „mehr an sozialer Gerechtigkeit“ eine Antwort auf die durch die gesellschaftlichen Veränderungen bedingten Problemlagen und Herausforderungen sehen. Das wirft die Frage auf: Was heißt Gerechtigkeit? Was heißt soziale Gerechtigkeit? „Soziale Gerechtigkeit“ ist nicht nur ein vielschichtiger Sachverhalt. Die zugrunde gelegten Kriterien sind uneinheitlich, die damit verbundenen Sichtweisen und Zielvorstellungen differieren beträchtlich. Was politische Gerechtigkeit heißt, ist allgemein bekannt (gleiches Recht auf politische Partizipation für alle), viel weniger jedoch, was mit sozialer Gerechtigkeit gemeint wird. Folgende inhaltliche Dimensionen werden damit verbunden:

1) „Leistungsgerechtigkeit“ stellt darauf ab, dass wer mehr leistet, auch mehr erhalten soll (von ÖVP betont)

2) Bei „Chancengerechtigkeit“ geht es um die Gleichheit der Startchancen für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung (von ÖVP betont).

3) „Bedarfsgerechtigkeit“ fokussiert auf die Umverteilung der Ressourcen nach sozialem Bedarf – zur Sicherung von Grundbedürfnissen.

4) Kernpunkt der „Verteilungsgerechtigkeit“ ist der Ausgleich sozialer Unterschiede durch Umverteilung der finanziellen Ressourcen.

5) „Teilhabeerechtigkeit“, die im aktuellen Diskurs eine sehr wichtige Rolle spielt, bezieht Chancengleichheit und Absicherung von Grundbedürfnissen auf aktuelle relevante Problemlagen bzw. „neue“ Ungleichheiten: durch Dauerarbeitslosigkeit, Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, die Gefahr der sozialen Ausgrenzung ganzer Gruppen.

Welche dieser Ausprägungen sozialer Gerechtigkeit präferiert wird, steht mit den jeweiligen gesellschaftspolitischen Leitbildern der entscheidungsrelevanten Kräfte in engem Zusammenhang. Welche dieser Formen Politik tatsächlich auch bestimmen werden, hängt von den jeweiligen Macht- und Kräfteverhältnissen ab. In realisierte Gesellschaftspolitik, insbesondere in die Politik der sozialstaatlichen Sicherung ist oft ein Mix von Elementen „sozialer Gerechtigkeit“ eingeflossen. Dies trifft auch auf den österreichischen Sozialstaat zu: dieser ist in erster Linie an der Beitragsgerechtigkeit, eingeschränkt aber auch der Bedarfsgerechtigkeit orientiert.

Das Eintreten für „soziale Gerechtigkeit“ umfasst mehrere der angeführten Elemente. Es geht um mehr als um Leistungs- und Chancengerechtigkeit.

Kernpunkt von sozialer Gerechtigkeit im weiteren Sinne ist die Sicherung gegen soziale und materielle Notlagen bzw. Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe unter je veränderten gesellschaftlichen Bedingungen. Sie wird über Umverteilung der Ressourcen realisiert.

Wie könnte diese umgesetzt werden? Zum einen durch Maßnahmen, die die Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt verbessern: beispielsweise durch Förderung des Einstiegs in Erwerbsarbeit, durch adäquate Mindestlohnstandards und Beteiligung an Qualifikationsprogrammen für atypisch Beschäftigte. Zum andern könnte ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit durch sozialstaatliche Leistungen bewirkt werden, die nicht dem Äquivalenzprinzip, sondern dem Bedarfs- und Teilhabeprinzip folgen: durch den Ausbau bestehender Sozialleistungen, die derzeit nicht armutsfest sind. Einen diesbezüglichen Schritt würde der Ausbau sozial ausgleichender Elemente durch eine bedarfsorientierte Grundsicherung darstellen. Diese würde die sozialstaatlichen Sicherungssysteme ergänzen und z.T. diakonische und karitative Tätigkeiten entlasten: durch Verankerung von Mindeststandards im Leistungssystem und durch die Erweiterung des Zugangs zu Grundsicherungsleistungen. Beides läuft auf eine partielle Entkoppelung materieller Teilhabechancen von der Anbindung an Erwerbsarbeit und der Höhe des Erwerbseinkommens hinaus. Die in den letzten Jahren eingeführte bedarfsorientierte Mindestsicherung ist ein Ansatz in diese Richtung, der des weiteren Ausbaues bedarf. Sie stellt zur Zeit erst eine Minisicherung dar. So liegt beispielsweise das Niveau dieser Leistung 2015 bei 827,82 Euro netto, und damit beträchtlich unter der Armutsgefährdungsschwelle nach EU-Kriterien, die für das Jahr 2013 mit 1.104 Euro berechnet wurde.

Maßnahmen wie die Grundsicherung sind keine erst in Zukunft zu realisierende Utopie, sondern eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit, die es heute

angesichts der Veränderungen der Gesellschaft zu realisieren gilt. Für junge Menschen ist es nicht nur wichtig, ob und in welcher Höhe sie einmal eine Pension bekommen werden. Sie benötigen heute und morgen eine materielle Absicherung gerade auch wegen der Auswirkungen einer einschneidend veränderten Erwerbsarbeitsbiographie. Die Sicherung von Teilhabechancen in unserer Gesellschaft ist nicht zum Nulltarif zu haben, allerdings ökonomisch leistbar – wie auch Caritaspräsident Michael Landau wiederholt betont. Es bedarf dazu der Ausweitung der Beschäftigung und der Erweiterung der Einnahmenbasis des Sozialstaates – dies wäre einer der Schritte zu einer gerechteren Verteilung und zugleich zur Entlastung des Faktors Arbeit

Wenn die Sozialdemokratie in Zukunft ein bestimmender sozialreformerischer Faktor sein will, muss sie sich über ihren Gestaltungsanspruch unter geänderten Herausforderungen klar werden und klare Antworten auf die bereits angesprochenen brennende Fragen und Herausforderungen geben, die für die Entwicklung unserer Gesellschaft wichtig sind: wie die Sicherung sozialer Teilhabechancen und Sicherung des sozialen Zusammenhalts im Kontext zugespitzter Probleme der Arbeitslosigkeit, Verarmung und Desintegration, die Sicherung der Finanzierung des Sozialstaates (Erweiterung der Beitragsbasis bei Unternehmen), die Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen auf EU Ebene und in Österreich, die internationale Solidarität (z.B. im Hinblick auf Migrations- und Flüchtlingsströme etc.). Der Gestaltungsanspruch wird sich nicht nur auf Österreich und österreichische Politik beziehen können, sondern auch auf die Gemeinschaftsebene und deren Schiefelage fokussieren müssen. Eine EU, die die Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen nicht schafft, hat ihre Existenzberechtigung verloren. Für den notwendigen Kurswechsel auf Gemeinschaftsebene wird es wesentlich auch einer in ihrem

Gestaltungsanspruch klar positionierten europäischen Sozialdemokratie bedürfen.

Ob die aktuelle Diskussion um ein Parteiprogramm als eine Chance zur Klärung des Selbstverständnisses der österreichischen Sozialdemokratie unter den geänderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts genutzt wird?

Zentrale Probleme sind nicht mit Regierungspragmatismus zu lösen. Es bedarf einer breiten und eingängigen Diskussion z.B. der Integrationsproblematik. Es geht darum, soziale Problemfelder wie den Umgang mit Flüchtlingen und deren Integration aus dem Blickwinkel des gesellschaftsreformerischen Anspruches, von Werten wie Humanität und Solidarität zu betrachten und soziale Lösungen zu finden.

Das Warum der Abgrenzung gegenüber der FPÖ gilt es offen und eingehend zu diskutieren und zu begründen- wann, wenn nicht im aktuellen Programmfindungsprozess? Ein Parteitagsbeschluss reicht nicht. Der pragmatische Weg der Machtsicherung (ohne Diskussion über das Abweichen von der bisherigen Linie) à la Burgenland wird sich vermutlich als ein Fehlweg erweisen. Denn Machtsicherung ist nicht ident mit Sicherung der Glaubwürdigkeit.

Kurz gesagt: Der springende Punkt ist nicht, ob die Sozialdemokratie eine Zukunft hat, sondern welche. Dies wird nicht allein, aber wesentlich auch von ihrem sozialreformerischen Gestaltungsanspruch und dessen Realisierung abhängen.