

Solidarität in der Praxis: Soziale Sicherung

Vortrag am 18. 05. 2016 von **Mag. Sybille Pirklbauer**: Politologin, war u.a. als parlamentarische Mitarbeiterin und im Sozialministerium tätig, seit 2004 Mitarbeiterin der AK Wien in der Abteilung Frauen – Familie.

Zusammenfassung:

Die drei wesentlichen Prinzipien der Sozialversicherung sind: die Finanzierung durch ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und öffentliche Hand; ein klar definierter Kreis der Berechtigten mit Rechtsanspruch auf Versicherungsleistung; eine Orientierung am Erwerbseinkommen mit dem Ziel der Sicherung des Lebensstandards. Als vier Standardrisiken der Sozialversicherung gelten Unfall, Krankheit, Invalidität und Alter. Das österreichische Sozialversicherungssystem ist bis heute ständisch und regional organisiert.

Mehr zum Thema:

Bei der praktischen Umsetzung von Solidarität stellen sich vier zentrale Fragen:

1. Mit wem ist man solidarisch? Welcher **Personenkreis** ist erfasst?

In der Theorie besteht zwar ein globaler Anspruch („ArbeiterInnen aller Länder ...“), in der Praxis muss Solidarität allerdings in überschaubaren Einheiten umgesetzt werden, heute vorwiegend auf nationalstaatlicher Ebene. Damit stellen sich sofort Fragen, wenn neue Menschen zur Solidargemeinschaft dazu kommen, wie die aktuelle Diskussion über die Mindestsicherung für Flüchtlinge zeigt.

2. Unter welchen **Voraussetzungen** und Bedingungen besteht Solidarität?

Die meisten Sozialleistungen sind an die Erwerbsarbeit gekoppelt, Sozialversicherungsansprüche leiten sich von dieser ab.

3. In welchem **Ausmaß** wird Solidarität wirksam (Höhe der Absicherung)?

Hier gibt es einerseits das Prinzip vom Erhalt des Lebensstandards und damit eine Berechnung ausgehend vom Erwerbseinkommen (Arbeitslosengeld, Pension), andererseits eine Untergrenze im Sinne der Mindestsicherung.

4. Von welcher **Dauer** sind solidarische Maßnahmen?

Viele Sozialleistungen sind befristet, z. B. Arbeitslosengeld, Krankengeld.

Historisch gehen Sozialleistungen auf die Armenfürsorge innerhalb der Kommunen zurück. Fürsorge kam nur „unverschuldet in Not Geratenen“ zugute, ansonsten stand die Disziplinierung im Vordergrund. Ähnliche Prinzipien sind noch heute erkennbar – beispielsweise bei der Diskussion um Zumutbarkeitsgrenzen für arbeitslose Menschen. Erste Formen kollektiver Sicherung entstanden in der Handwerkerschaft in Form von Genossenschaften, die an die ständische Tradition mittelalterlicher Gilden anknüpften.

Gravierende **gesellschaftliche Veränderungen der Neuzeit** führten dazu, dass die kommunale Sicherung nicht mehr ausreichend war: die zunehmende Bedeutung überregionaler Märkte und damit verbunden die Entstehung der Nationalstaaten, die Industrialisierung im 19. Jahrhundert und das enorme Bevölkerungswachstum der Städte führten zu einer Verelendung vieler Menschen, vor allem der neu entstandenen Berufsgruppe der IndustriearbeiterInnen: prekäre Wohn- und Arbeitsverhältnisse, schlechte

medizinische Versorgung und hohe Unfallgefahr führten dazu, dass die Sterblichkeit der ArbeiterInnen dreimal so hoch war wie im Bürgertum.

Die räumliche Konzentration der ArbeiterInnen förderte die Entstehung einer neuen Gruppenidentität und damit die Grundlage der **ArbeiterInnenbewegung**, die in großen Industriebetrieben ihren Anfang nahm. Eine der ersten Errungenschaften war die Einführung des 11-Stunden-Arbeitstages.

In Österreich nahm die gesellschaftliche Entwicklung jedoch mit der **Revolution von 1848** eine liberale und marktorientierte Richtung; das ABGB und die Gewerbeordnung von 1859 begründeten Gewerbefreiheit, Arbeitsvertragsfreiheit und Streikverbot. Zwar waren Betriebe ab 20 MitarbeiterInnen verpflichtet, eine Sozialkasse zu führen, das grundlegende Machtgefälle zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen fand jedoch keine Beachtung. Mit dem Vereinsgesetz 1867 entstanden erste Arbeiterbildungsvereine und selbstverwaltete Arbeiterkassen, die jedoch rasch wieder verboten wurden.

1868 wurde Eduard Graf Taaffe Ministerpräsident; selbst Großgrundbesitzer, setzte er sich vor allem für Landwirtschaft und Kleingewerbe ein, Industrie und Sozialismus lehnte er ab. Erst der Börsenkrach von 1873 erschütterte das liberale Wirtschaftssystem Österreichs. Es gab aber auch konservative Politiker, die Problembewusstsein zeigten, wie beispielsweise Karl von Vogelsang, der sich intensiv mit der materiellen Lage der Arbeiterschaft auseinandersetzte und eine christlich-soziale Reformbewegung auslöste. In Folge wurden erste Sozialgesetze beschlossen (Arbeitszeitbegrenzung, Sonntagsruhe, Unfall- und Krankenversicherung).

Die **weltweit erste Sozialversicherung** entstand in Deutschland unter Otto von Bismarck, der mit einer Krankenversicherung für die politisch aktiven IndustriearbeiterInnen vor allem für Stabilität sorgen wollte; andere, nicht organisierte ArbeiterInnen, wie Dienstboten, Land- und HeimarbeiterInnen, wurden nicht versichert. Trotzdem war dies eine sozialpolitische Revolution, die wesentliche Prinzipien der Sozialversicherung begründete:

1. Die Finanzierung erfolgt aus drei Quellen: ArbeitgeberIn, ArbeitnehmerIn und öffentliche Hand beteiligen sich an den Kosten.

2. Der Kreis der Berechtigten ist klar definiert und es besteht ein Rechtsanspruch auf die Versicherungsleistung, es gibt keinen Ermessensspielraum – das ist der entscheidende Unterschied zu jeder Art von Fürsorge!

3. Ziel ist eine Lebensstandardsicherung, d.h. die Höhe orientiert sich am Erwerbseinkommen.

Die Entwicklung des **Sozialversicherungssystems in Österreich** folgt bis heute dem Modell eines konservativen Wohlfahrtsstaates, der ständisch und regional organisiert ist (Gebietskrankenkassen, Pensionskassen nach Berufsgruppen etc.). Die Sozialdemokratie hatte bei der Einführung dieses Systems kaum eine Rolle gespielt, auch weil die ArbeiterInnenbewegung uneins war, ob der Staat Adressat für soziale Reformen sei.

Mit **Beginn des 20. Jahrhunderts** entstanden in fast allen europäischen Ländern Sozialversicherungen (tw. mit anderen Finanzierungsmodellen), allerdings brachte der erste Weltkrieg auch für die Sozialpolitik erhebliche Rückschritte (Arbeitsdienst). In der ersten Republik erstarkten die Gewerkschaften, das allgemeine Männerwahlrecht brachte sozialdemokratische Abgeordnete ins Parlament, eine Ausweitung der Sozialgesetzgebung war die Folge.

In dieser Zeit entstanden in vielen Ländern Sozialversicherungen gegen die **vier Standardrisiken** (Unfall, Krankheit, Invalidität, Alter) unter Einbeziehung von Familienangehörigen, Besser-Verdienenden und Nicht-Erwerbstätigen. Damit verbunden war eine Neudefinition des Anspruchskreises und die Anerkennung der Tatsache, dass Arbeitslosigkeit ein wirtschaftliches und nicht ein individuelles Problem darstellt.

In Österreich wurden jedoch viele dieser Regelungen wegen der schlechten Wirtschaftslage in der ersten Republik nicht umgesetzt, der Austrofaschismus brachte weitere Rückschritte. Die Sozialpolitik der NS-Zeit war eine Zeit von Arbeitsmarkt-Dirigismus, Zwangsarbeit und Kriegsmobilisierung.

Nach dem 2. Weltkrieg die Wirtschaftspolitik zunächst vom hohen Wirtschaftswachstum geprägt, Bretton-Woods-System und Keynesianismus setzten sich durch. In Österreich wurde mit dem ASVG 1955 eine einheitliche Grundlage der Sozialversicherung geschaffen, neben ArbeiterInnen und Angestellten wurden immer mehr Berufsgruppen einbezogen: Selbständige, BäuerInnen, KünstlerInnen und in den 1970er Jahren auch FreiberuflerInnen. Treibende Kräfte dieser Entwicklung waren Sozialdemokratie und die Sozialpartnerschaft. Dreh- und Angelpunkt der Sicherungssysteme war und ist die Erwerbsarbeit, dazu kommen familiär abgeleitete Ansprüche (Ernährermodell).

Mit dem Ölschock und der Wirtschaftskrise kam es zu einem Einbruch bei den Staatseinnahmen, die Arbeitslosigkeit stieg. Schließlich führte der neoliberale Umschwung zu einer Stärkung der Marktkräfte: der Wohlfahrtsstaat wurde zurückgefahren, öffentliche Unternehmen privatisiert, die private Eigenvorsorge zur individuellen Absicherung wurde propagiert. Gleichzeitig kam es zu gesellschaftlichen Umbrüchen: die Scheidungsraten stiegen an, das Ernährermodell erodierte.

In Österreich fiel der neoliberale Umbau – im Vergleich zu anderen europäischen Staaten – noch relativ moderat aus. (In den Niederlanden wurde z. B. das Pensionssystem zur Gänze privatisiert.) Punktuell wurden in Österreich in den letzten Jahrzehnten sogar noch neue Sozialversicherungsleistungen eingeführt (Pflegegeld, Psychotherapie auf Krankenkasse).

Für die Zukunftssicherung des Sozialsystems sind vor allem folgende Fragen offen:

- Soll die **Erwerbsarbeit** zentraler Ankerpunkt des Sozialsystems bleiben? Auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit? Wie könnte Arbeit gerechter verteilt werden? Durch Arbeitszeitverkürzung?
- Soll die **finanzielle Grundlage der Sozialversicherung** weiterhin vor allem von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen kommen? Sollen auch Vermögenssteuern und Konzernbesteuerung einen Beitrag leisten?
- Wie können die zunehmende **Prekarisierung** einerseits und **neue Formen von Familie** und Zusammenleben andererseits im Sozialsystem Berücksichtigung finden? Wäre ein **bedingungsloses Grundeinkommen** hilfreich oder schafft man damit die Armenfürsorge für das 21. Jahrhundert?

Aus der Diskussion:

Als **Interessensvertretung für arbeitslose Menschen** fungieren sowohl Gewerkschaft als auch Arbeiterkammer. Allerdings basiert die Gewerkschaft auf den Betriebsräten der Unternehmen, daher sind in Funktionen ausschließlich erwerbstätige Personen tätig.

Grundsätzlich hat die **Pflichtversicherung** (gegenüber einer Versicherungspflicht) viele Vorteile: dieses System ist recht sparsam, weil die Werbungskosten wegfallen (2% Overhead-Kosten im Vergleich zu mehr als 10% bei privaten Versicherungen). Allerdings kommt es durch die Vielzahl an unterschiedlichen Sozialversicherungen für viele Menschen mit mehreren Einkommensanteilen zu Doppel- oder sogar Dreifachversicherungen (z. B. KünstlerInnen, ÄrztInnen). Diese Vielfalt an Sozialversicherungsträgern ist eine Nachwirkung des ständischen und regionalen Systems.

Die **Bedürfnisse von AlleinerzieherInnen** sind erst seit wenigen Jahrzehnten ein Thema, früher gab es ausschließlich für Witwen besondere Unterstützung. Ein höheres Karenzgeld für Alleinerziehende wurden wegen Missbrauchsfällen in den 1990er Jahren

wieder eingestellt – eine Paradoxie: Wir tun nichts für AlleinerzieherInnen, weil Paare dies missbrauchen könnten. Hilfreich wären jedenfalls höhere Sachleistungen (ganztägige Kinderbetreuung etc.).

Gewerkschaft und Arbeiterkammer beschäftigen sich selbstverständlich auch mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen, wie der zunehmenden **Prekarisierung der Arbeitswelt** oder der **Herrschaft der Konzerne**; allerdings ist dies nicht ihr primärer Auftrag. Interessensvertretungen haben gerade auch in Umbruchszeiten die Aufgabe für Sicherheit und Stabilität zu sorgen. Radikal neue Ideen sind eher von NGOs zu erwarten.

Protokoll: Barbara Smrzka