

# ENTSOLIDARISIERUNG IM SOZIALRECHT

1. Wie solidarisch ist der Wohlfahrtsstaat ?	1
1.1. Was ist Solidarität ?	2
1.1.1. Durkheim und die Solidarität	5
1.1.2. Wurzeln der Idee der Solidarität	5
1.2. Was ist Sozialrecht ?	7
1.2.1. Zwei Lesarten des Sozialrechts	7
1.2.2. Systeme des Sozialrechts	7
1.2.3. Dimensionen des Sozialrechts	9
1.2.3. Wie solidarisch ist das Sozialrecht ?	9
1.3. Versorgungsklassen im Sozialrecht	10
1.3.1. Unterschiede zwischen Versorgungsklassen	10
1.3.2. Selektive Leistungszugänge	11
1.4. Dynamiken der Sozialrechtsentwicklung	12
1.5. Verteilungseffekte des Sozialrechts	14
1.5.1. Bestimmungsmomente der Sozialpolitik	14
1.5.2. Geringe Aussagekraft der Sozialquote	15
1.6. Gruppenbezogene Solidaritäten	15
1.7. Entwicklungsmuster des Sozialrechts	18
2. Entsolidarisierung im Sozialrecht ?	20
2.1. Was meint Entsolidarisierung ?	20
2.2. Entsolidarisierung im Sozialrecht	20
2.2.1. Phänomenologie	20
2.2.2. Ursachen	21
2.2.3. Funktionsweisen	21
3. Perspektiven der RE-Solidarisierung	22
3.1. Solidarität 'revisited'	22
3.2. Neustart	22

## 1. Wie solidarisch ist der Wohlfahrtsstaat ?

Wer heute über Solidarität wie Heinz Bude als einer „großen Idee“ spricht, sollte sich vergewissern, welche Funktion Solidarität eigentlich hat. Im sozialrechtlichen Kontext bezeichnet ja Solidarität eben nicht das Zusammengehörigkeitsgefühl von Individuen und Gruppen. Genau so wenig hat Solidarität mit Reziprozität zu tun.

Vielmehr hat Solidarität als sozialrechtliches Substrat mit einer abstrakten Zusammengehörigkeit ganz ohne Empathie zu tun. Das Sozialrecht organisiert also

die Solidarität unter Fremden. Mit „fremd“ sind hier Personen gemeint, die keine sinnliche Wahrnehmung geteilter Interessen aufweisen. Allerdings sind diese Fremden dreifach differenziert:

- sie sind im Wesentlichen rund um den Arbeitsmarkt gruppiert (solidarisch sind also in erster Linie Arbeitende, vormals Arbeitende, vorübergehend erkrankte Erwerbstätige und vorübergehend Arbeitslose)
- sie sind entlang der Staatsbürgerschaft organisiert, woraus unterschiedliche Sicherungsniveaus resultieren
- sie sind hinsichtlich ihrer Risiken entlang von moralischen Erwägungen strukturiert, etwa danach, ob sie ihre Situation schuldhaft mit-verursacht haben

### **1.1. Was ist Solidarität ?**

Augenfällig war der historische Vorläufer einer sozialrechtlich organisierten Solidarität, nämlich die Gesellenkassen der Zünfte, wie auch die Altersvorsorge-Einrichtungen der frühen Arbeiterbewegung von einem Gefühl der Zusammengehörigkeit prägend. Deshalb wurde Solidarität in der Arbeiterklasse mit dem Konzept der Brüderlichkeit, einer Solidarität der moralischen Gesinnung und der abstrakten Interessenidentität assoziiert.

Solidarität meinte hier eine freiwillige, gegenseitige Absicherung. Sie entstand in Gruppen mit ähnlichen sozialen Interessen. Dies hat sich historisch primär auf eine Arbeiterschaft bezogen, die sich in Gewerkschaften zusammenschloss, um für bessere Arbeitsbedingungen, Verkürzung der Arbeitszeit und höhere Löhne.

Solidarität war die soziale Nähe als Motor einer sozialrechtlich organisierten Solidarität bald erschöpft. Dazu war auch Einsicht in das eigene objektive Interesse erforderlich.

In einer zweiten Volte entstand Solidarität zwischen Fremden durch Zwang, nämlich durch die Ausdifferenzierung eines steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaates. Auch hier ist, analysiert man wirtschaftssoziologisch die Motive der Steuer-Compliance, die Einsicht vorausgesetzt, dass Steuern zu zahlen ermöglicht, integrative und inklusive Mechanismen zu etablieren, von denen sämtliche Gesellschaftsmitglieder durch die Bearbeitung sozialer Probleme, eine Steigerung des individuellen Wohlfahrtsniveaus oder die generalisierte Abdeckung unwägbarer Risiken profitieren.

Gegengleich bestehen antisolidarische Strategien regelhaft in zweierlei:

1. in der Aufspaltung von Betroffenen, sei es durch die Schaffung von Belegschaften mit einer heterogenen Vielzahl von Beschäftigungsverhältnissen, sei es durch die repressive Individualisierung sozialer Risiken.

2. in der ideologisch bewehrten Durchsetzung eines anti-etatistischen Reflexes, in dem soziale Risiken durch individuelle, private, finanzkapitalistisch organisierte Risikovorsorge aufgefangen werden sollen, in dem der Sozial- und Wohlfahrtsstaat als inkompetent gilt, soziale Probleme zu bearbeiten

Um Solidarität muss im Sozialrecht also gerungen werden. Solidarische Ausgleichsmechanismen sind im Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Reichen und Armen, zwischen Verbänden, zwischen Gruppierungen mit partikularen Interessen jeweils nur vorläufig am Boden der Rechtsordnung befestigt. Von Julius von Kirchmann, erstem Staatsanwalt in Berlin 1848, wissen wir: „Die Juristen sind ‚Würmer‘, die nur vom faulen Holz leben; von dem gesunden sich abwendend, ist es nur das Kranke, in dem sie nisten und weben. Indem die Wissenschaft das Zufällige zu ihrem Gegenstand macht, wird sie selbst zur Zufälligkeit; drei berichtigende Worte des Gesetzgebers, und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur.“ Das erinnert stark an den Entwicklungsgang des Sozialrechts.

Dass einmal errungene Positionen im Sozialrecht schnell wieder preisgegeben werden können, zeigen:

- die Neuorganisation der Sozialhilfe als sozialem Ausgrenzungsmechanismus,
- die Verländerung/Regionalisierung der Kinder- und Jugendhilfe mit dem Ziel einer kosten-drückenden Verwettbewerblichung durch Normkosten-Modelle,
- das Drei-Säulen-Modell einer teilprivatisierten Pensionsvorsorge, - die Entstehung privater, nur gute Risiken versichernder Kranken- und Arbeitslosenversicherungen,
- die Umcodierung der Sozialhilfe von einer Bedarfsdeckung hin zu einer Zuschuss-Leistung,
- die schrittweise Ausweitung der Zumutbarkeitsbestimmungen im AIVG oder
- die schrittweise Zurückdrängung der Wohnbeihilfen zur Sicherung des Wohnkostenrisikos.

Alles Sozialrecht und mit ihm alle Maßverhältnisse der Solidarität sind, wie Niklas Luhmann gesagt hat, „kontingent“. Sie sind ebenso schnell eingeführt wie beseitigt. Antonio Gramsci hat für diesen Anwendungsfall des Begriff des „Bewegungskrieges“ eingeführt, ein Bild, das auf beide proto-faschistischen Regierungen der letzten 20 Jahre, nämlich schwarz-blau 2000-2005 und türkis-blau 2017-2019, zutrifft.

Eine Bilanz von türkis-blau im Sozialrecht zeigt, dass mit der Beseitigung der Aktion 20.000, der Beseitigung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, mit der Einführung des 12-Stunden-Tages oder mit dem Bundesgrundgesetz zur Sozialhilfe in 1,5 Jahren wesentliche Weichenstellungen im Sozialrecht möglich sind. Abhängig von der 2019/2020 folgenden Koalition werden wir möglicherweise

absehbar Zeugen des Entfalls der Notstandshilfe, der Einführung einer privatisierten Lösung der Pflegeversicherung oder der Beschränkung individueller Behandlungsansprüche vergleichbar dem Britischen NHS.

Im historischen Rückblick kommt das Solidarprinzip in der 2. Hälfte des 19. Jdhts nicht nur in der rechtlichen Form der Sozialversicherung, sondern auch in der rechtlichen Form der Fürsorge (und erst später: der Versorgung) zum Ausdruck. Während es im Sozialversicherungsbereich um typische Risiken geht, die auch in der Versicherungsform eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit betrieben werden könnten, ist Fürsorge strikt steuerfinanziert und staatlich organisiert, so lange sie nicht von der Charity verdrängt wird.

Moderne Solidarsysteme basieren also darauf, dass die Personen, die Risiken tragen, einander nicht kennen. Erforderlich ist also eine Solidarität unter Fremden, seien es Beitrags-, seien es Steuerzahler.

Das Sozialrecht organisiert diese abstrakte Solidarität auf Grundlage von Pflichten, setzt dies also mit Zwang durch. Wie aber zu zeigen sein wird, ist diese Solidarität in den existierenden Systemen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates eine selektive:

- Wer damit heute von einer Entsolidarisierung im Sozialrecht spricht sollte klar sehen, dass das Sozialrecht Solidarität nur in beschränktem Ausmaß und Umfang verbürgt.
- Wer das Sozialrecht kategorial als solidarisch versteht, verkennt, dass es im Wesentlichen der sozialen Kontrolle, sozialen Disziplinierung und einer restriktiven De-Kommodifikation von Marktzwängen dient.
- Wer das Sozialrecht als generalisierte Umverteilungsmaschine von oben nach unten versteht übersieht, dass das prioritäre Ziel des Sozialrechts nicht der Ausgleich von Ungleichheitslagen ist, sondern die Pazifizierung von Widerstand.
- Wer vermeint, das Sozialrecht sei irgend eine Art von linker Veranstaltung, irrt: die Wurzeln des Sozialrechts liegen im Konservativismus.
- Wer vermeint, das Sozialrecht eigne sich, der autodestruktiven Dynamik des Kapitalismus von den ersten zyklischen Krisen über die Spekulations- und Weltwirtschaftskrisen bis hin zur finalen Krise des Kapitalozän Einhalt zu gebieten, der irrt. Das Sozialrecht ist gleichsam die integrative und nur ansatzweise inklusive Begleitmusik zur Verausgabung von Lohnarbeitskraft. In der Sekunde, in welcher der Motor der Akkumulation toten Kapitals in Maschinen, Automaten, Robots und künstlichen Intelligenzen die menschliche Arbeitskraft erübrigt, löst sich die Notwendigkeit auf, mithilfe des Sozialrechts Arbeitsmarktanbindung zu generieren. Ob dann ein Grundeinkommen dieser Dynamik Einhalt gebieten kann steht dahin.

---

### 1.1.1. Durkheim und die Solidarität

Das Sozialrecht ist also von einer Solidarität unter Fremden getragen, die zwangsweise durchgesetzt wird. Die darin zum Ausdruck kommende Unterscheidung zwischen Empathie und Abstraktion findet sich bei Emile Durkheim's Unterscheidung zwischen mechanischer und organischer Solidarität. Durkheim verstand die Entwicklung der Solidarität als sozialer Institution als Resultat einer sich ausdifferenzierenden Arbeitsteilung.

Die für die Lohnarbeit in urbanisierten, mobilen Industriegesellschaften charakteristische Anonymität kann auf diese Weise bewältigt werden. Solidarität war auch bei Durkheim als eine Risikogemeinschaft unter Fremden verstanden. Sein Argument war, dass die differenzierte Arbeitsteilung so komplex geworden ist, dass der/de Einzelne sie nicht mehr überblicken kann. Zugleich ist die einzelne Person in einer arbeitsteiligen Gesellschaft in kategorialer Weise von einer Risikovorsorge abhängig, welche weder der einzelne noch ein Familienverbund bewältigen kann.

Dabei galt ihm die mechanische Solidarität als Solidarität innerhalb von Gemeinschaften und segmentären Gesellschaften, die alleine durch Sitte, Anschauung, Tradition und soziale Kontrolle zusammengehalten werden. Komplexe kapitalistische Gesellschaften hingegen können mit diesen Mitteln aber keinen Zusammenhalt mehr organisieren. Deshalb entwickelt sich eine staatlich organische Solidarität, die unter Bedingungen der Salarisierung (Verlohnarbeiterung), hoher Komplexität, des Wettbewerbsprinzips und steigender Bevölkerungsdichte den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch kontraktuelle Strukturen sichert. Dabei spielen sinnliche Nähe, Sentimente, Tradition und Heimatgefühl kaum noch eine Rolle. An deren Stelle treten durch Weltanschauung bzw. Ideologie legitimierte Zwänge.

---

### 1.1.2. Wurzeln der Idee der Solidarität

Eine voreilige moralische Codierung des Solidaritäts-Idee sollte man vermeiden. Denn die Idee der Solidarität ist wie angedeutet beileibe keine linke Idee aus der organisierten Arbeiterbewegung. Vielmehr ist die organische Solidarität ein konservatives Konzept, in dem eine auf Solidarität begründete soziale Sicherheit als Instrument gesellschaftlicher Herrschaft zum Einsatz gelangt.

Bereits der aufgeklärte Absolutismus kannte ein staatliches Gewalt- und Steuermonopol, ein ausdifferenziertes Steuersystem, mit dem nicht nur Krieg und innere Verwaltung, sondern auch Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge finanziert wurde. Georg Friedrich Hegel fasste den Staat als „sittliche Idee“ und wies ihm die Aufgabe zu, Armut zu bekämpfen. Armut galt Hegel als „Unrecht“. Wie nach ihm Marx, der von einer „künstlich produzierten Armut“ sprach, war Hegel der

Auffassung, dass die Armut nicht auf einem natürlichen Mangel beruht, sondern ihre Notwendigkeit im bürgerlichen Recht auf Privateigentum begründet liegt. Hegel hielt nicht nur fest, dass ohne materielle Mittel keine Selbstverwirklichung möglich ist. Derlei Mangel müsse der Staat kompensatorisch ausgleichen. Ohne empirische Sozialforschung merkte Hegel an, dass Arbeit, materielle Sicherheit, Bildung oder Gesundheit interventionsebenen sozialstaatlichen Handelns sind. Soziale Risiken wurden so bei Hegel zu einer Herausforderung der Obrigkeit. Diese konnte zwei Dinge tun: entweder zivilgesellschaftliche Solidarität ermöglichen bzw. verordnen, oder Solidarität durch steuerfinanziertes sozial- und wohlfahrtsstaatliches Handeln herstellen.

Die nach wie vor moderne systematische Trennung zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Systemen sozialer Sicherheit basiert auf einer Idee, die der konservative Jurist Lorenz von Stein hatte als er das „Königtum der sozialen Reform“ ausrief. Im Lichte der Erfahrungen der französischen Revolution und der niedergeschlagenen Arbeiteraufstände in der Revolution von 1848 forderte Stein, der Staat solle das Risiko von Krankheit und Alter versichern. Diese Idee inspirierte Otto von Bismarck, der in der 2. industriellen Revolution mit ihren Gewerkschaften und Arbeiterparteien die Zutaten eines kommenden Aufstandes erkannte. Stein verstand, dass Risiken wie Armut, Alter oder Krankheit eine „unvermeidliche Begleiterin und ein perennierendes Übel“ der heraufziehenden Industriegesellschaft waren. Zugleich hätte sich Lorenz von Stein über den idiotischen Satz von Herrn Kurz, wer wohnungslos sei solle sich eben eine Eigentumswohnung kaufen, missliebiger geäußert. Stein stellt fest, dass, wer kein Kapital hat, auch zu keinem gelangen kann. Aus einer nichtbesitzenden Klasse kann kein besitzender Stand werden. Die Idee der Eigenvorsorge sei lächerlich. Soziale Risiken könnten nur kollektiv, also solidarisch aufgefangen werden.

Auf diese Weise wurde der Sozialstaat in Mitteleuropa zu einem konservativen Projekt organischer Solidarität. Den aufstrebenden Schichten wurde ihre politische Emanzipation abgekauft, indem sie zu „Staatsrentnern“ wurden, wie sich Bismarck ausdrückte. Insofern ist wenig erstaunlich, dass die heute um irgend eine Idee ringende Sozialdemokratie anfänglich die Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung scharf bekämpfte. Sie tat das nicht nur, weil sie von den sog. „Sozialistengesetzen“ bedroht war. Sie tat es, weil sie ein arbeiter-aristokratisches Konzept vertrat, das den Zünften und einer staatsfernen Selbstorganisation näher war als der Idee einer abstrakten Solidarität.

## 1.2. Was ist Sozialrecht ?

---

### 1.2.1. Zwei Lesarten des Sozialrechts

Wer nach der Entsolidarisierung im Sozialrecht fragt, der muss zuvor das Sozialrecht rechtsdogmatisch und funktional untergliedern.

Rechtsdogmatisch wird das Sozialrecht formell mangels eines Sozialgesetzbuchs als Rechtsbereich verstanden, welcher typisierte und atypische soziale Risiken absichert.

Typisierte Risiken sind solche, welche als erwartbar und regelhaft wiederkehrend Lohnarbeitskräfte in kapitalistischen Gesellschaften absichern. Es handelt sich dabei um Krankheit, Verunfallung, Arbeitslosigkeit und Alter. In Österreich, welches weder eine Pflegeversicherung (D) noch eine das Pflegerisiko integrierende Krankenversicherung (CH) kennt, wird das Pflegerisiko im Wesentlichen als Annexleistung der Pensionsversicherung abgesichert. Derartige typisierte Risiken sind also regelhaft mithilfe der Instrumente der Sozialversicherung abgedeckt.

Atypisierte Risiken sind solche, die etwa Armut und Ausgrenzung, Behinderung, Gewalt, soziale Defizite, die Gefährdung des Kindeswohls, chronische Krankheit u.a.m. abdecken. Diese atypisierten Risiken werden teilweise durch bedarfsgeprüfte Leistungen mit bedingtem Rechtsanspruch, teilweise durch Leistungen der öffentlichen Privatwirtschaftsverwaltung abgedeckt.

Ein funktionales Verständnis des Sozialrechts, wie es nun im Weiteren verfolgt wird, hat zwei Dimensionen. Zum einen erfasst das Sozialrecht in einem funktionalen Verständnis auch das Recht der sozialen Dienste, das Recht der sozialen Daseinsvorsorge, etwa in Kindergärten oder Pflegeheimen, das Vergaberecht im Bereich der DAWI-Leistungen, das Heimaufenthaltsrecht, das Konsumentenschutzrecht, das Leistungsvertragsrecht bzw. das Sonderprivatrecht der öffentlichen Hand im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Zum einen bezieht sich ein funktionales Verständnis in rechtssoziologischer Absicht auf die Wirkungen von Sozialrecht, also den Outcome, der mitunter indirekt, mitunter völlig entthematziert als Ergebnis einer sozialrechtlich begründeten Entscheidung zu Tage tritt.

---

### 1.2.2. Systeme des Sozialrechts

Die Organisation von Solidarität beruht im Sozial- und Wohlfahrtsstaat auf drei Systemen, nämlich

1. Sozialversicherung
2. Versorgung

### 3. Fürsorge

In der Sozialversicherung beruht Solidarität auf der anonymen Kollektivierung von typisierten Risiken und den Grundsätzen der Anwartschaft und Äquivalenz. Angelpunkt des Sozialversicherungsrechts ist die Absicherung gegen den Ausfall des Erwerbseinkommens aufgrund des Verlusts des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsfähigkeit, Erkrankung, Invalidität oder Alter. Gleichwohl kommen hier auf bedarfsgeprüfte Komponenten zum Einsatz, etwa im Rahmen der Ausgleichszulage oder der Familienzuschläge im AIVG.

In der Versorgung beruht Solidarität auf der Absicherung spezifischer Risiken, etwa im Bereich der Versorgung der Kriegsoffer- und Heeresversorgung, der Versorgung von Verbrechenopfern und Impfgeschädigten, der Opferfürsorge, des Unterhaltsvorschussers oder der Altersversorgung der Beamten. Hier mischen sich Charakteristika des Sozialversicherungs- und Sozialhilferechts. Leistungen sind hier steuer-finanziert.

In der Fürsorge beruht Solidarität auf der subsidiären Gewährung bedarfsgeprüfter Leistungen mit idR bedingten Rechtsansprüchen. Die Fürsorge auf Grundlage des Art 12 Abs 1 B-VG meint Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe je in Form von Geld-, Sach- und Dienstleistungen.

Die Finanzierung von Solidarität findet damit in den drei erwähnten Systemen statt durch die

- Beitragsfinanzierung durch Versicherte
- Steuerfinanzierung universellen und bedarfsgeprüfter Leistungen sowie der Versorgungsleistungen

Die Gewährleistung von Solidarität finden in diesen Systemen statt durch

- die Erfassung von Risiken (zB Mindestsicherung als Sicherung als Menschenwürde durch Abdeckung von Risiken oder neue Sozialhilfe als bloßer Zuschuss zur Abdeckung von Risiken)
- den Deckungsgrad von Risiken (Niveau der bekämpften Armut in der Sozialhilfe, EU-SILC, Referenzbudgets)
- die Maßverhältnisse der Vergesellschaftung und (Re)Privatisierung von Risiken (Indikatoren: Subsidiaritätsprinzip, Vorleistungspflichten Dritter und Unterhaltspflichten, Einsatz der eigenen Arbeitskraft, des Vermögens und laufenden Einkommens)
- Sanktionen und Leistungsausschlüsse.



---

### 1.2.3. Dimensionen des Sozialrechts

Die institutionelle Form dieser organischen Solidarität, wie sie Durkheim skizzierte, ist das Sozialrecht. Dieses entfaltet sich in rezenten kapitalistischen Gesellschaften auf drei Ebenen, nämlich Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge. Das Sozialrecht umfasst alle Rechtsnormen, die der Absicherung sozialer Risiken dienen. Dazu gehören Krankheit, Verunfallung, Alter, Arbeitslosigkeit im Sozialversicherungsbereich, Armut, Behinderung, Gewalt im Wohlfahrtsbereich. Der Logik der Gewährung nach umfasst das Sozialrecht Versicherungsleistungen, bedarfsgeprüfte Leistungen und universelle Leistungen.

Ziel des Sozialrechts ist es nach Eduard Heimann, die mit dem kapitalistischen Krisendynamik verbundenen typischen und atypischen, nicht wiederkehrend auftretenden Risiken abzufedern. Heimann war der Ansicht, dass Sozialrecht und Sozialpolitik eine Zwitterstellung in der kapitalistischen Rechtsordnung einnehmen. Sie reduzieren, da sie steuer- und beitragsfinanziert sind, die Lohneinkommen und Unternehmereinkommen. Zugleich aber sind sie eine Voraussetzung für eine funktionierende kapitalistische Wirtschaft. Heimann beschreibt das Sozialrecht als Einbau eines Widerlagers im Kontext der Kapitalverwertung. Bricht man diese soziologisierende Definition von Eduard Heimann weiter herunter, dann verfolgt das Sozialrecht das Ziel, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit zu realisieren, soziale und erzieherische Hilfen zu gestalten. Es hat den Zweck, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

Gerade weil das Sozialrecht eine Querschnittsmaterie darstellt, die zahlreiche einzelne Rechtsgebiete und Gesetzesmaterien in sich vereint, ist es von hoher Komplexität. Verteilen sich die Kompetenzen wie in Österreich auf mehrere Gebietskörperschaften, so ist von einem hohen Ausmaß „nichtintentionaler“ (unbeabsichtiger) Handlungsfolgen auszugehen. In der Tat ist die Entwicklung des Sozialrechts von einer „stop-and-go“-Bewegung, von einer Reihe interner Widersprüche und nicht transparenter Schnittstellen zwischen den einzelnen Materien geprägt.

---

### 1.2.3. Wie solidarisch ist das Sozialrecht ?

Wer über eine Entsolidarisierung im Sozialrecht nachdenkt muss vorweg fragen, ob und inwieweit Solidarität im österr. Sozialrecht überhaupt eine Kategorie darstellt.

Kurz: das tut sie nicht bzw. nur eingeschränkt. Österreich kennt weder ein Sozialstaatsprinzip als Staatsziel noch soziale Grundrechte noch ein

verfassungsrechtlich klar umrissenes Verständnis der sozialen Daseinsvorsorge. Zwar genießt die Sozialversicherung eine Institutionengarantie. Eine bestimmte Höhe oder Qualität von Leistungen ist aber nicht garantiert.

Der Sozial- und Wohlfahrtsstaat steht unter der Kautel einer verfassungsrechtlichen Unterbestimmtheit. Den Großteil des Sozialrechts schöpft der einfache Gesetzgeber, teils in einer förderalistischen Gemengelage.

Internationale Rechtsbestände spielen nach wie vor eine geringe Rolle. Nach wie vor sind die Behindertenrechts- und Kinderrechts-Konvention nur ansatzweise umgesetzt. Österreich ist aus den sozialrechtlich relevanten Bestimmungen der ESC II (Wohnen, Recht auf soziale Dienste) ausgestiegen. Nicht ratifiziert wurden das Recht auf Fürsorge (Art 13), das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Art 30), das Recht auf Wohnung (Art 31).

Gemeinschaftsrechtlich ist der Regelungsimpact ohnehin bescheiden. Art 151 - 161 AEUV regeln die Sozialpolitik der Union. Anknüpfend an die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 werden folgende Ziele durch eine Ergänzung des Sozialrechts der Mitgliedstaaten verfolgt, die eigentlich das Feld der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik abdecken. Hierzu gehören die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, ein angemessener sozialer Schutz (Versicherung), der soziale Dialog sowie ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau. Hierzu können Richtlinien erlassen werden. Die Bekämpfung von Ausgrenzungen in des ist dem Bereich der „Open Method of Coordination“, also dem „soft law“ der EU zu gewiesen.

### **1.3. Versorgungsklassen im Sozialrecht**

Die Rede von „Solidarität“ im Sozialrecht trägt die Implikation in sich, sie fungiere als Instrument eines egalisierenden Ausgleichs. So sieht ihre Funktionsweise aber nicht aus. Denn das Sozialrecht macht erhebliche Unterschiede. Jens Alber hat hierzu das Konzept wohlfahrtsstaatlicher Versorgungsklassen eingeführt, die sich in der Architektur des Sozialrechts widerspiegeln.

---

#### **1.3.1. Unterschiede zwischen Versorgungsklassen**

Diese Versorgungsklassen begründen Unterschiede

- in den sozialpolitischen Transfereinkommen
- im Zugang zu öffentlichen Gütern und Diensten
- im Niveau der Versorgung

Versorgungsklassen implizieren unterschiedliche Versorgungsniveaus. Dies spiegelt sich je nach historischer Phase der Sozialrechtsentwicklung in der sozialrechtlichen unterschiedlichen Behandlung etwa

- von Gemeindefremden und Gemeindefremden
- von ArbeiterInnen und Angestellten
- von StaatsbürgerInnen und Drittstaatsangehörigen
- von Erwerbstätigen und Erwerbsuntätigen

---

### 1.3.2. Selektive Leistungszugänge

Das Sozialrecht des Sozial- und Wohlfahrtsstaates wirkt seit seiner Entstehung also selektiv. Der Wohlfahrtsstaat selbst ist zwar solidarisch in einem organischen Sinne, aber nur unter den institutionellen Vorzeichen

1. eines konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaates, der als arbeitsmarktzentriert beschrieben werden kann
2. einer Moralisierung des Leistungszugangs, die sich in Leistungskürzungen und Leistungsausschluss in Sozialrecht ausdrückt
3. einer Verteilung knapper Güter und Dienstleistungen nach Wirtschaftlichkeits- und „Return on Investment“-Erwägungen, wobei diese durch die Konzeption einer „investiven Sozialpolitik“ abgestützt wird.

Im Ergebnis steigt das Sicherungsniveau, je kontinuierlicher eine Person beschäftigt ist, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, moralisierbare soziale Risiken aufweist oder die Sozialleistung einen ökonomischen Nutzen auswirft. Freilich ist diese Selektivität des Sozialrechts kein Resultat einer neoliberalen Umwälzung oder eines „welfare-state-retrenchment“. Vielmehr liegt die Arbeitsmarktzentriertheit der sozialen Sicherung bereits in der Architektur des Wohlfahrtsstaates und seiner Rechtsgrundlagen begründet.

Wenn also Prozesse der Entsolidarisierung im Sozialrecht stattfinden, so ereignen sich diese Leistungskürzungen und Leistungsausschlüsse in den jeweiligen Versorgungsklassen des Wohlfahrtsstaates unterschiedlich. Deshalb lassen sich auch zugleich Leistungsausweitungen und Leistungseinschränkungen nachzeichnen. Man denke an den Ausbau der Varianten des Kinderbetreuungsgeldes, Anerkennungsprämien für sog. „Trümmerfrauen“, die Abschaffung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe (2018) oder die Aufstockung der Mindestpension (Ausgleichszulage) einerseits. Man könnte in diesem Zusammenhang auch auf die Einführung eines kollektivvertraglichen Mindestlohns in Höhe von 1.500 € in allen Branchen (2017) verweisen. Und man denke andererseits an Leistungskürzungen im Bereich der Sachleistungen der Krankenversicherung oder an die Ausweitung von Sanktionen in Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe, die unzureichende Valorisierung des Pflegegeldes sowie Leistungsausschlüsse in der Kinder- und Jugendhilfe.

Insofern gibt es jedenfalls zwei Aspekte zu bedenken:

1. Ausschlüsse, Sanktionen und Selektivität waren dem Sozialrecht gleichsam in die Wiege gelegt: es war immer schon unsolidarisch. Bereits das Arbeitslosenversicherungsgesetz des Jahres 1920 widmet sich eingehend der Sperre des ALG.

2. Leistungseinschränkungen und -ausweitungen können parallel erfolgen.

#### **1.4. Dynamiken der Sozialrechtsentwicklung**

Sozialrechtliche Entwicklungsprozesse laufen regelhaft uneinheitlich und sich widersprüchlich ab, verknüpft man Bundes- und Landesebene. Vielfach

Zweifellos ist der Ausbau der sozialen Sicherheit im Laufe der 2. Republik auch eine Geschichte der Ausweitung einer solidarischen Risikobearbeitung. Man denke an den FLAF (1968), die aktive Arbeitsmarktpolitik (1969), die Abschaffung der Studiengebühren (1972), die experimentelle Arbeitsmarktpolitik (1983), das Pflegegeld (1993), die Einbeziehung freier Dienstnehmer in die Krankenversicherung (1996) oder das Kinderbetreuungsgeld (2001).

Gegengleich aber ist auch die Befundaufnahme substantiiert, dass Krisenlösungen wie in den Jahren nach 1981, 1993, 2001 oder 2008 regelhaft einhergehen mit sozialrechtlich organisierten Leistungskürzungen, sofern sich entsprechende politische Mehrheiten finden.

Regelhaft finden inkonsistente Wellenbewegungen sozialrechtlicher Reformen statt. 1988-1993 wurde etwa eine Reihe von Ausweitungen des sozialen Schutzes möglich. 1988 wurden Frauen mit einem Partner im Vollverdienst erstmals Notstandshilfe gewährt. 1989 wurde in der Arbeitslosenversicherung eine einheitliche Nettoersatzrate eingeführt, was sich für Bezieher niedriger Einkommen positiv auswirkte. 1991 wurde für mithelfende Partner/innen in der Landwirtschaft eine eigenständige Pensionsversicherung eingeführt. Ab 1992 wurde eine freiwillige, von Erwerbsarbeit unabhängige Versicherung in der Pensionsversicherung möglich. 1993 wurde nicht nur das Pflegegeld eingeführt sondern auch die Möglichkeit einer Gleitpension geschaffen. Das Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 rückte das Kindeswohl noch vor der Kinderrechtskonvention 1990 in den Mittelpunkt.

Allerdings wurde 1993 (und 1995) die Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld für höhere Einkommen abgesenkt, 1996 der Durchrechnungszeitraum zur Berechnung des Arbeitslosengeldes auf ein Jahr ausgeweitet, was sich negativ auf einen allfälligen Notstandshilfeanspruch auswirkte. 1991, 1993 und 1995 wurden die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld, 1996 die Sanktionen im AIVG verschärft. 1997 wurden die Steigerungsraten linearisiert, was Personen mit geringen Versicherungszeiten benachteiligte. Die Abschläge für eine vorzeitige

Inanspruchnahme von Pensionsleistungen wurden 1996 erhöht. 1993/94 wurden Familienbeihilfen reduziert, Geburtenbeihilfe abgeschafft, die Dauer des Karenzgeldbezuges verkürzt, die Zugangsvoraussetzungen zur Sondernotstandshilfe verschärft, Selbstbehalte in der Krankenversicherung ausgeweitet und eine Rezeptgebühr eingeführt. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre kam es in mehreren Bundesländern zum Ausschluss von Drittstaaten-AusländerInnen aus dem Pflichtleistungsbezug der Sozialhilfe.

Ähnliches zeigt sich auch für die schwarz-blaue Periode (2000-2005), die von einer antisozialen Pensionsreform, der Einführung von Studiengebühren, Ambulanzgebühren, der Besteuerung von Unfallrenten, der Einschränkung der beitragsfreien Mitversicherung in der Krankenversicherung, der Kürzung der Familienzuschläge bei Arbeitslosigkeit, Verschlechterungen beim Bezug von Arbeitslosenleistungen uam. geprägt war. Mit der Einführung der Urlaubsaliquotierung, die Abschaffung des Postensuchtages bei Selbstkündigung, der Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen, der Auflösung des Entgeltfortzahlungsfonds, Kürzung der Pensionshöhe oder der Beseitigung des Hausbesorgergesetzes wurde klare Eckmarken gesetzt.

Aber auch hier lassen sich Konturen einer gegen-gerichteten Klientelpolitik nachzeichnen. Mit der Familienhospizkarenz (2002), dem Kinderbetreuungsgeld (2002), der Erhöhung der Familienbeihilfe (2003) kam es auch zu Ausbaubewegungen.

Ähnliches kann man auch zur kurzen Kurz-Epoche 2017-2018 sagen: die Mindestsicherung wurde für Menschen, die Deutsch nicht auf B1-Niveau oder Englisch auf C1-Niveau sprechen, auf 563 Euro gekürzt. Neben der Selbstverwaltung der Sozialversicherung, der Einführung des 12-Stunden-Arbeitstages wurde einer Reihe von Sozialdienstleistern Subventionen gestrichen oder zusammengekürzt. Hinzu kommen Sanktionen wie die ausgeweiteten Sperrern nach § 10 AIVG, eine Erhöhung von Selbsthalten und angehobene Hürden beim Zugang zu Sozialleistungen. Es ist also kein Zufall, dass in der ersten Hälfte 2019 die Zahl der Sperrern gem. § 10 AIVG mit 71.000 einen historischen Höchstwert erreicht hat.

Eine Mindestpension von 1.200 Euro bzw. 1.500 Euro bei Ehepaaren wurde eingeführt, wird aber erst nach 40 vollen Beitragsjahren gewährt. Den Familienbonus von 1.500 Euro bekommen nur Eltern, die mehr als 1.750 Euro brutto verdienen. Wer 2 Kinder hat, braucht ein Einkommen von 2.300 Euro, um den Steuerbonus in voller Höhe zu erhalten.

Fasst man zusammen, dann lassen sich inkludierende und exkludierende Politikmuster, sozialrechtliche Leistungsausweitungen und Restriktionen zugleich

beobachten. Vielfach steht dabei die Begünstigung von Klientelgruppen im Mittelpunkt.

Darüber hinaus bestimmen aber auch noch weitere Aspekte die Entwicklung des Sozialrechts.

So ist die Annahme von Rüdiger Voigt, dass das Sozialrecht in prominenter Weise dazu dient, symbolische Politik zu betreiben, durchaus zutreffend. Die Rechtssoziologie spricht hier von „totem Recht“ und meint damit Resultate der Anlassgesetzgebung, denen weitgehend keine administrative Praxis korrespondiert. Bei „symbolischer“ Sozialrechtspolitik geht es vielfach darum, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, auch wenn die erlassenen Bestimmungen vielfach danach vom VfGH wieder behoben werden müssen. Das Sozialhilfegrundgesetz 2019 hat diesen Mechanismus drastisch vor Augen geführt, da hier eine Serie von augenfällig verfassungs- und europarechtswidrigen Bestimmungen in einem als Grundgesetz bezeichneten Rechtskörper verabschiedet wurde, der erstmals den Ländern keinen sozialrechtlichen Handlungsspielraum zur Verbesserung der Versorgungsniveaus einräumt, sondern Leistungen deckelt. Ziel war es also nicht, ein dem System des Sozialrechts konformes Gesetz zu verabschieden, sondern provokant den Handlungsspielraum der Bundesländer sowie die Wohlfahrtsniveaus armutsbetroffener Personen zu beschneiden.

## **1.5. Verteilungseffekte des Sozialrechts**

---

### 1.5.1. Bestimmungsmomente der Sozialpolitik

Sozialpolitische Verteilungsmechanismen werden sozialrechtlich auf eine Weise organisiert, die sowohl dem dominanten Akkumulationsregime (also: wie produziert, Mehrwert erzeugt und als Profit abgeschöpft wird) sowie der dominanten Regulationsweise (also: wie soziale Probleme definiert und bearbeitet werden). Pointiert formuliert ist eine als Sozial- und Wohlfahrtsstaat bezeichnete Form der sozialen Daseinsvorsorge nicht notwendigerweise solidarisch wie er auch nicht notwendigerweise sozial-inklusiv ist.

Zugleich aber sich sozialpolitische Entscheidungen, die sich in sozialrechtlichen Regulierungen ausdrücken erheblicenteils irrational, ideologiegetrieben, intentional unklar, Ergebnis von Kompromissen, symbolisch aufgeladen und Element jener Strategien, mit denen sich die politische Dienstklasse (samt ihren ökonomischen Privilegien) legitimiert.

### 1.5.2. Geringe Aussagekraft der Sozialquote

Die Sozialquote als Anteil sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Ausgaben am BIP wird gemeinhin als Indikator für die Güte bzw. den integrativen oder inklusiven Charakter eines Sozial- und Wohlfahrtsstaates gehalten. Zum zweiten wird vielfach argumentiert, ein hohes Verrechtlichungsniveau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates würde ein hohes Maß sozialer Inklusion sowie eine hohe Sozialquote nach sich ziehen. Beides ist irreführend bzw. falsch.

Eine niedrige Sozialquote muss nicht bedeuten, dass das Niveau sozialer Sicherheit gering ist. Sobald etwa Pensionsausgaben im Rahmen einer Versicherungspflicht über den privaten Finanzkapitalmarkt wie in der Schweiz getätigt werden, erscheinen sie nicht mehr als Ausgabe des Sozialstaates.

Zugleich indiziert die schiere Menge sozialrechtlicher Materie kein bestimmtes Maß sozialer Sicherheit. Können doch sozialrechtliche Bestimmungen mit der Intention verabschiedet werden, etwa mittels eines Abschreckungseffektes die Mobilisierung von Recht bzw. die Inanspruchnahme von Leistungen zu reduzieren.

Auch Veränderungen in den sozialrechtlichen Rahmenbedingungen schlagen sich nicht unmittelbar in der Sozialquote wieder. Ungeachtet der auf bestimmte Zielgruppen und Risiken abstellenden Restriktionen zeigt sich, dass die Sozialquote nach ESSOS 2000-2017 deutlich zugenommen hat (27,9 -> 30,3). Sie weist also eine klar antizyklische Bewegung auf.

Schließlich spielt die Transferverteilung, also der durch das Sozialrecht ausgelöste, umverteilende Mittelzufluss, auch eine abnehmende Rolle für die Maßverhältnisse sozialer Ungleichheit. Tatsächlich hat eine Zunahme der sozialen Ungleichheit in Vermögen stattgefunden, die mit sozialrechtlichen Instrumenten nicht bekämpfbar ist.

Umgekehrt zeigt sich im Übrigen, dass zwar der Gini-Koeffizient der Einkommen sowohl vor wie nach Transfers 1995 - 2015 annähernd gleich geblieben ist, dass aber innerhalb der Versorgungsklassen

1. eine Verfestigung von Armut- und Ausgrenzungslagen
  2. zielgruppen-bezogene Leistungsausschlüsse
  3. gezielte Prekarisierungen von Lebenslagen
- stattgefunden haben und stattfinden.

## 1.6. Gruppenbezogene Solidaritäten

Der Sozial- und Wohlfahrtsstaat ist zwar weitgehend integrativ (so sind mehr als 99% der Bevölkerung krankenversichert), aber nur auf selektive Weise inklusiv. Diese Behauptung wird durch die Verteilungswirkungen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates plausibilisiert.

In Österreich beträgt das Netto-Medianeinkommen pro Monat rund 1.700 €. Der Gini-Koeffizient liegt je nach berücksichtigter Einkommensart bei rund 0,35 (35 %). Nach WIFO-Daten liegt der Anteil der Transferleistungen an den verfügbaren Einkommen der Haushalte bei 36,6%. (OECD-Durchschnittswert: 22%). Damit wird etwa ein Drittel des verfügbaren Haushaltseinkommens nicht durch Markteinkommen lukriert sondern durch staatliche Umverteilung zugewiesen. Hier wird die hohe Relevanz des Sozialrechts deutlich.

Ein Haushalt mit mittlerem Einkommen in Österreich (50. Perzentil) bezieht durchschnittlich 50,4% seines Einkommens aus Erwerbsarbeit, 31,9% aus Pensionen, 5,5% aus Transfers, 1,6% aus Kapitaleinkommen und 10,8% aus Eigenverbrauch. Ohne Pensionshaushalte, also nur bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 18 bis 64 Jahren, macht dieser Anteil noch immer 27,4% aus (OECD-Durchschnitt: 16%).

Folgt man den Sozialberichten des BMASK und WIFO dann ist die Verteilungswirkung hoch: auf das untere Einkommensdrittel entfallen 13% des Steuer- und Abgabenaufkommens und 43% der monetären Transfers und Sachleistungen. Das mittlere Einkommensdrittel trägt 28% der Steuern und Abgaben bei und erhält 32% der Transfers und Sachleistungen. Das obere Einkommensdrittel trägt 59% der Steuern- und Abgabenlast und bezieht nur 25 Prozent der gesamten Leistungen.

Ein Grund dafür ist, dass 41% der Lohnsteuerpflichtigen so geringe Einkommen haben, dass sie die Einkommensteuergrenze von ca. 1200 € pro Monat gar nicht überschreiten. In diese Kategorie fallen teilweise schwer arbeitende Vollzeit-ArbeitnehmerInnen in schlecht bezahlten Berufen wie Pflege oder Handel. Ca. 20 Prozent aller Vollzeit-Erwerbstätigen verdienen weniger als ca. 1200 € brutto/Monat und zahlen daher „nur“ Sozialversicherungsbeiträge, aber keine Lohnsteuer.

Mit der Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse, dem weitere Absinken der bereinigten Nettolohnquote, ausgedrückt in Niedriglöhnern (16,7%), Working Poor (300.000), Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten nimmt auch die Bedeutung von Transferleistungen und wohlfahrtsstaatlichen Versorgungsklassen zu.

Laut WIFO lagen die monetären Transfers und Sachleistungen 1983 noch bei 49%, 1991 allerdings bei 79% des Markteinkommens des untersten Einkommensdezils. 2002 lagen sie bei 154%, 2005 bei 242%. Anders dargestellt: 1985 bestand das Haushaltseinkommen dieses Dezils zur Hälfte aus Transfers. 2005 lag der Anteil der Transferleistungen bei 2,5-fachen des Erwerbseinkommens.

Zugleich entfällt der Großteil der Sachtransfers entfällt auf Gesundheit, Pflege und Bildung. Transferausgaben (ohne Pension) sind zu 56% Gesundheits- und Pflegeleistungen, zu 21% Bildungsleistungen, zu 13% Familienleistungen, zu 7%



Arbeitslosen-, Notstands-, und Sozialhilfe und zu 3% Hinterbliebenen- und Wohnbeihilfen (WIFO). Das erklärt, warum der Anteil der Transferleistungen am verfügbaren Einkommen zwar mit steigendem Einkommen abnimmt, aber auch in den oberen 3 Dezilen bei fast 20% liegt.

Folgt man indes Esping-Andersen's Konzept einer konservativ-korporatistischen Rahmung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates, dann findet Solidarität im Sozialrecht hier vor allem innerhalb jeweiliger funktionaler Versorgungsklassen statt, also

- zwischen den Erwerbstätigen und Personen im Ruhestand
- zwischen gesunden und kranken Erwerbstätigen
- zwischen Erwerbstätigen und nur vorübergehend Erwerbslosen.

In weitaus schwächerer Weise findet Solidarität im Sozial- und Wohlfahrtsstaat zwischen zwischen Reichen und Armen bzw. Personen in spezifischen Notlagen statt. Ggw. entfallen 44% der etwa 108 Mrd Sozialaufwandauf die Funktion Alter (vor allem: Pensionen), 26% auf Leistungen bei Krankheit/Gesundheitsversorgung (Pflegegelder, stationäre und ambulante Versorgung), 9% auf Familienleistungen, 6% auf Leistungen für Hinterbliebene (z.B. Witwen-/Waisenpensionen), 6% auf Leistungen bei Invalidität (z.B. Invaliditätspensionen), 6% auf Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit (z.B. Arbeitslosengeld).

Für Wohnen und soziale Ausgrenzung (z.B. Wohnbeihilfen, Leistungen der Mindestsicherung etc.) werden insgesamt 3% ausgegeben.

Substantiell findet Solidarität also zu 88% innerhalb der Gruppe der Sozialversicherten, zu 12% zwischen SteuerzahlerInnen und TransferleistungsempfängerInnen statt.

Die Ausgaben der Länder und Gemeinden für die Mindestsicherung insgesamt (Lebensunterhalt, Wohnen, Krankenhilfe) betragen 2018 insgesamt 941 Mio. Euro. Das waren um 36 Mio. Euro (-3,7%) weniger als im Vorjahr. Es handelt sich dabei um Bruttoausgaben. Allfällige Rückflüsse aus Kostenersätzen etwa von Versicherungsträgern sind dabei nicht berücksichtigt. Dabei kann von Netto-Kosten in Höhe von 790 Mio ausgegangen werden.

Für die Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs wurden brutto 889 Mio. Euro, für die Krankenhilfe brutto 52 Mio. Euro ausgegeben. Der Anteil der Mindestsicherung an den Sozialausgaben insgesamt belief sich auf weniger als 1% (2018 vorläufig: 0,8%; 2017: 0,9%). Dies hat nicht nur mit dem Rückgang der Unterstützten zu tun.

2018 wurden insgesamt 289.646 Personen durch die Mindestsicherung unterstützt, das waren um 18.208 (-5,9%) weniger als 2017. Damit hat sich der Leistungsbezug in der Mindestsicherung, der seit ihrer Einführung jährlich stark gestiegen war, nach der Stagnation im Vorjahr (2016/17: +320 Personen bzw. +0,1%) erstmals

rückläufig entwickelt. Es hat auch zu tun mit verschärften Zugangsbestimmungen, relativen Leistungskürzungen und einem erschwerten Zugang zum Recht. Es hat ebenso mit behördlichen Vollzugspraktiken der Sozialdisziplinierung zu tun wie mit ein Judikatur der Landesverwaltungsgerichte.

## **1.7. Entwicklungsmuster des Sozialrechts**

Im Sozialrecht, so Ross Cranston in seinen „Legal Foundations of the Welfare State“, spiegeln sich zum ersten immer Interessen der herrschenden Klassen, der politischen Dienstklassen, der widerständigen und subalternen beherrschten Klassen. Wolfgang Däubler hat dementsprechend das Arbeits- und Sozialrecht als Waffenstillstandslinie im Gramsci'schen Stellungskrieg verstanden.

Zum zweiten verändern sich auch die sozialrechtlichen Sicherungsmechanismen in Abhängigkeit von den Erfordernissen der Produktionsweise. Erzeugt die kapitalistische Megamaschine (Schedler) bereits am Vorabend der Arbeit 4.0 eine wachsende Zahl von Überflüssigen, abgehängten Prekariern und Unproduktiven, die auch gleich als „unnütze Esser“ etikettiert werden, dann spiegelt sich das tiefgreifenden Veränderungen im Sozialrecht. Es entwickeln sich Instrumente einer verstetigten Ausgrenzung und Stabilisierung, wie im Selektionsalgorithmus des AMS 2020 deutlich wird, der Arbeitslose als Big-Data-Applikation sortiert und die C-Population der Unverwertbaren ausscheidet. Diese werden im Weiteren als Sozialhilfe-KlientInnen so weit wie möglich in Kaninchenstall-Programmen repressiv beamtshandelt, ruhiggestellt oder in tages-strukturierenden Maßnahmen „bespaßt“ (Erläuterung).

Zum dritten schlagen sich hegemoniale Projekte im Sozialrecht nieder, etwa das Konzept der Vermarktlichung bei gleichzeitigem Eindringen gewinnorientierter Anbieter in das Segment der Sozialdienstleistungen. So ist der Pflegegeldanspruch Ausdruck einer Ideologie der Vermarktlichung, soziale Probleme durch nicht bedarfsdeckende Transferleistungen zu lösen. Umgekehrt zeigt sich, dass vielfach dort sozialrechtlich Sachleistungen vorgesehen sind, wo Hilfebedürftige sich nicht (mehr) als marktfähig erweisen. Wer wie das abgehängte Prekariat bereits als marktfremd etikettiert ist soll prioritär mit Sachleistungen das Auslangen finden. Deshalb bestimmt § 3 Sozialhilfe-Grundsatzgesetz 2019: „Leistungen der Sozialhilfe sind vorrangig als Sachleistungen vorzusehen, soweit dadurch eine höhere Effizienz der Erfüllung der Leistungsziele zu erwarten ist. Leistungen für den Wohnbedarf sind, sofern dies nicht unwirtschaftlich oder unzweckmäßig ist, in Form von Sachleistungen zu gewähren. Als Sachleistung gilt auch die unmittelbare Entgeltzahlung an eine Person, die eine Sachleistung zugunsten eines Bezugsberechtigten erbringt.“

Zum vierten spiegelt sich im Sozialrecht die kapitalistische Landnahme der sozialen Daseinsvorsorge. Die Konjunktur der „Social Bonds“, also einer

kapitalmarktfinanzierten Sozialwirtschaft, in welcher der Wohlfahrtsstaat die Profite institutioneller Investoren verbürgt, macht das deutlich. Daneben hat das Maatwerk-Konzept richtungsweisend soziale Risiken als profitable Intervention verstanden.

Zum fünften spiegeln sich im Sozialrecht auch die partikularen Interessen der Korporationen. So waren im historischen Rückblick die Vertreter der Arbeitnehmer im „Social-Policy-Making“, also in der Produktion des Sozialrechts, vordringlich an der Sicherung der sozialen Interessen der Arbeiteraristokratie interessiert und nicht am Lumpenproletariat, an den Prekarisierten oder Arbeitsmarktfernen, an Personen in Statusübergängen. Josef Schmidt hat das am Beispiel der Stammarbeiterschaft bzw. Kernbelegschaften skizziert: sowohl tarifvertragsrechtlich, arbeitsrechtlich wie auch sozialrechtlich waren die Randbelegschaften weder rechten (fälschlich als christlich-sozial bezeichneten, heute rechtspopulistischen) noch sozialdemokratischen politischen Eliten ein Anliegen. Die Ausweitung sozialer Sicherheit erfolgte daher immer im Nachziehverfahren, musste erkämpft werden.

Zum sechsten folgt der Sozial- und Wohlfahrtsstaat als „ideeller Gesamtkapitalist“ nolens volens einer Logik der Arbeitsmarktzentrierung. Dies gilt für alle in der internationalen Wohlfahrtsstaatsdebatte verglichenen Modelle, sei es nach Esping-Andersen, Abrahamson oder Titmuss. Daher trifft auch heute noch das Bild des „umgestülpten sozialen Netzes“ von Wolf Wagner noch immer zu: die höchsten sozialrechtlichen Sicherungsniveaus erfahren demnach jene, die dem Arbeitsmarkt kontinuierlich, vollzeit, flexibel und in den Gouvernamentalität des Arbeitskraftunternehmers zur Verfügung stehen. Die niedrigsten sozialrechtlichen Sicherungsniveaus finden sich an den Rändern der Arbeitsmärkte, wo schlecht qualifizierte, chronisch kranke, diskontinuierlich oder nur eingeschränkt Beschäftigte

Das erklärt, warum das neue Sozialhilferecht 2019 mit seinen je unterschiedlichen Landeterminologien (§§ 5 Abs 7, 6 Bundesgrundgesetz) mangelnde Sprachbeherrschung zum Auslöser einer drastischen Leistungskürzung macht. Demnach hat die Landesgesetzgebung sicherzustellen, dass ein monatlicher Mindestanteil in Höhe von 35% der Leistung von der Voraussetzung der Vermittelbarkeit am österreichischen Arbeitsmarkt abhängig gemacht wird (Arbeitsqualifizierungsbonus).

Dies betrifft entgegen einem weitverbreiteten Irrtum eben nicht nur ImmigrantInnen bzw. Asylberechtigte, sondern jene 18,5% der österreichischen Bevölkerung, die einem Arbeitsmarkt mit rasant steigenden Arbeitsanforderungen nur beschränkt oder gar nicht zur Verfügung stehen. Es betrifft aber auch jene, die sich dem neoliberalen Postulat eines „life long learning“ nicht beugen wollen oder können.

## 2. Entsolidarisierung im Sozialrecht ?

### 2.1. Was meint Entsolidarisierung ?

Gesellschaftliche Entsolidarisierung meint im Kontext der Diskussionen zum Rückbau des Sozialstaates, zum Umbau der Sozialversicherungssysteme sowie zum Funktionswandel intermediärer Instanzen (Familie) einen Rücknahme sozialer Sicherungsniveaus.

Eine (strittige) Taxonomie von F.X.Kaufmann (1997) unterscheidet drei Betrachtungsebenen. Entsolidarisierung äußert sich hiernach

1. als *individuelle Entsolidarisierung*, indem sich Einzelpersonen unter zweckwidriger Ausnutzung von Rechtsregeln oder unter bewusster Inkaufnahme von Rechtsverstößen Vorteile verschaffen; damit ist vor allem die unberechtigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen gemeint;
2. als *kollektive Entsolidarisierung*, indem Verbands- oder Unternehmensmacht dazu benützt wird, Sozialkompromisse aufzukündigen und Gesetzesänderungen herbeizuführen, die zu Lasten der nicht bzw. nicht mehr am Erwerbsleben beteiligten Gruppen bzw. vom Marginalisierung und sozialer Ausgrenzung bedrohter sozialer Gruppen gehen.
3. als *kulturelle Entsolidarisierung*, indem die normativen Grundlagen der Sozialstaatlichkeit in Frage gestellt werden, kollektive Sicherungsvorkehrungen durch individuelle Vorsorge verdrängt und ersetzt wird, und ein Recht der Stärkeren bzw. Leistungsfähigeren postuliert wird.

Als Entsolidarisierung kann auch ein Prozess der RE-Kommodifikation, also der Wiedereinführung (harter) Marktregeln zu Lasten sozial schwacher Gruppen begriffen werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage der solidarischen Organisation sozialer Sicherheit und Versorgung, der Funktionweise des Sozialrechts und wohlfahrtsstaatlicher Versorgungsklassen zu stellen.

### 2.2. Entsolidarisierung im Sozialrecht

---

#### 2.2.1. Phänomenologie

Erkennbar ist eine Dynamik, wonach im Sozialrecht

- die Zahl der Leistungsausschlüsse
- eine Reduktion von Leistungsniveaus
- die Zahl der Sanktionen
- die Zahl unbestimmter Rechts- und Ermessensbegriffe

zunehmen.

---

### 2.2.2. Ursachen

Die materiellen Quellen der Solidarität, nämlich Löhne/Gehälter, Steuerträge und ein darauf auflagernder gesellschaftspolitischer Verteilungskonsens schmelzen ab. Am Vorabend der Industrie/Arbeit 4.0 sichert ein lohnarbeitszentrierter Sozialversicherungsverhältnis nicht einmal mehr typisierte Risiken.

Mit der Zunahme der Anzahl der abgehängt Prekären, Überflüssigen, Ausgegrenzten, Langzeitarbeitslosen, Working Poor und Niedriglöhner liegt die Herausforderung vor allem darin, wie Solidarität angesichts einer zunehmenden Vielfalt der Lebensverhältnisse, einer Atypisierung und Prekarisierung der Arbeit, zunehmender Arbeits- und Fluchtmigration, aber auch globalisierter Wertschöpfungsketten überhaupt noch aussehen kann.

---

### 2.2.3. Funktionsweisen

In einem funktional verstandenen Sozialrecht findet Entsolidarisierung direkt und indirekt statt.

Direkt findet Entsolidarisierung über eine Rücknahme von Leistungs- und Sicherungsniveaus, einen verschärften Zugang zu Recht, erhöhte Selbstbehalte, Zwänge zur privaten Risikovorsorge, erhöhte Sanktionsdrohungen usw. statt.

Indirekt findet Entsolidarisierung über die Kalkulation von SROI, indirekt etwa über die Verwettbewerblichung von Dienstleistungen oder strukturelle Zwänge zum Creaming von KlientInnen in sozialen Diensten statt. Im Sozialrecht impliziert indirekte Entsolidarisierung auch, zwischen guten und schlechten Risiken, zwischen geringem und hohem SROI, zwischen positiven und negativen Erfolgsprognosen. Entsolidarisierung bedeutet hier, dass bestimmte Risiken ausgeschlossen oder nur eingeschränkt als solche anerkannt werden, etwa dass einer behinderten Person oder einem Jugendlichen in Fremdunderbringung bei mangelnder Compliance die Leistung versagt werden kann. Indirekt kann eine Entsolidarisierung auch über die Dezentralisierung von Sicherungssystemen erfolgen.

Ein Blick in die jüngere Entwicklung des österr. Sozialrechts offeriert für beide Strategien mehrere Beispiele:

1. Verländerung der Kinder- und Jugendhilfe auf Grundlage eines 15a Vereinbarung
2. Deckelung der Leistungsniveaus durch das Bundesgrundsatzgesetz der Sozialhilfe 2019

3. Algorithmen im AMS
4. Verwettbewerblichung sozialer Dienste bei gleichzeitiger Reduktion von Tagsätzen mittels Normkostenmodellen

### **3. Perspektiven der RE-Solidarisierung**

Das Sozialrecht steckt in der Krise. Zum einen entspricht ein zunehmender Teil der Erwerbsarbeit nicht mehr der Logik, auf welche der Sozialversicherungsmechanismus aufgebaut ist. Funktional bedeutet Entsolidarisierung hier, dass bestimmte Risiken im Sozialrecht ausgeblendet werden, so wenn die soziale Problematik der Crowd-Work im Sozialrecht nur unzureichend abgebildet wird. Entsolidarisierung bedeutet hier, dass Lücken entstehen, zu denen der Sozialrechtsgesetzgeber schweigt. Zum zweiten sinken in einem Sozialbudget, welches auf aus dem Arbeitsgelt (Lohn, Gehalt) abgeleiteten Steuern und Abgaben besteht, die Handlungsspielräume, wenn die Lohnquote sinkt, was seit 1970 mit gerüfungfügigen Schwankungen der Fall ist. Zum dritten werden Verteilungskämpfe zunehmend als Ausgrenzungskämpfe (gegen ImmigrantInnen, gegen vorzeitig aus dem Arbeitsleben Ausscheidende, gegen BildungsverliererInnen etc) geführt. Das erodiert den gesellschaftlichen Verteilungskonsens und die Bereitschaft, Steuern und Beiträge zu entrichten, welche Gruppen von langfristig hilfebedürftigen TransferleistungsempfängerInnen begünstigten.

Die neoliberale Ideologie der Eigenvorsorge, Vermarktlichung, Verwettbewerblichung dient demgegenüber nur dazu, die Grundlagen aller Solidarität zu zerstören. Die Rede von einem angemessenen Verhältniss zwischen sozialer Absicherung und wirtschaftlicher Eigenverantwortung ist letztlich demagogisch weil nach wirtschaftsliberalen Maßstäben bemessen.

---

#### **3.1. Solidarität ´revisited`**

Solidarität kann daher nicht mehr auf Gruppen gerichtet sein und dem Einzelnen Bindung und Engagement abverlangen. Die Individualisierung von Risiken der Lebensführung ist hier zu komplex. Zugleich zeigt die individualistische Ideologie des Selbstbestimmung und Reponsibilisierung, dass Solidarität unter den gegebenen Bedingungen der Kapitalverwertung auf kategoriale Weise nicht mehr freiwillig, sondern als gesellschaftlicher Zwang organisiert werden kann.

---

#### **3.2. Neustart**

Heute ist die Gesellschaft tiefer denn je zwischen Arm und Reich, Arbeitenden und Nichtarbeitenden, gesichert und prekär Arbeitenden gespalten. Das auf Solidarität der Beitrags- und Steuerzahler beruhende, sozialrechtlich verfasste Sozialsystem

bewirkt Ausgleich entlang des Kriteriums der Arbeitsmarktnähe. Das aber funktioniert in einer postfordistischen Ökonomie nur noch eingeschränkt. Dazu brauchen wir aber ein neues Verständnis von Solidarität. Nämlich eines, das nicht mehr am Lohnarbeits-, sondern am Staatsbürgerstatus festmacht.

Nachzudenken wäre etwa gerade auch im Kontext des absehbar von rechtspopulistischen Mustern geprägten „Policy-Making“ im Bereich der Sozialpolitik über:

- kompensatorische Maßnahmen zum Abbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme, etwa durch die Privatisierung der Krankenversicherung in Form einer von den Gewerkschaften organisierten Zusatz-Krankenversicherung; also die Öffnung des Sozialrechts zugunsten einer korporatistischen und zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation
- eine Neugestaltung der Wohlfahrt, die nicht mehr ausschließlich auf die Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern auch gemeinwesenorientierte Aktivitäten einer „Gemeinwohlökonomie“ setzt und weit über das gegenwärtige Kernverständnis der Bedarfe im Sozialhilfegrundgesetz hinausgeht
- die zielgruppenbezogene Einführung eines Grundeinkommens analog zum ggw durchgeführten Modellversuch der Volkshilfe zu einem Kindergrundeinkommen in Höhe von 625 / 12 x jährlich, welches den Kindern direkt zusteht
- die genossenschaftliche Selbstorganisation Betroffener im zweiten sozialen Netz, etwa die Selbstorganisation von Behinderten in Behindertengenossenschaften
- die Gründung von Sozialstiftungen (die setzt eine Fundamentalreform des Stiftungsrechts voraus)
- die Gründung von gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassungs-Unternehmen
- die Gründung öffentlicher Beschäftigungswerkstätten anstatt der Fütterung eines „Drehtürarbeitsmarktes“ für gering Qualifizierte und Personen, die dem neoliberalisierten Arbeitsdruck nicht mehr standhalten
- die steuerliche Entkriminalisierung der Tätigkeit in Tauschringen, Talentbörsen, Nachbarschaftshilfe-Systemen etc.

Sucht man eine gemeinsame Klammer dieser Perspektiven, so wird zweierlei deutlich:

1. Soziale Integration und Inklusion sind eine öffentliche, staatliche und erst in zweiter Linie gesellschaftliche Aufgabe
2. Das neoliberale Paradigma hat die Hälfte der Erwerbsbevölkerung in neurotisierte, depressiv verstimmte, dauerhaft psychopharmakologisch eingestellte Erschöpfte verwandelt, die in einem Kampf „jeder gegen jeden“

Richtung Burn-Out rutschen. Dem sollte man entgegenhalten, dass kollektive Lösungen zur Bewältigung sozialer Risiken schlicht intelligenter sind als private.