



universität  
wien

# Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Arbeitsmarktpolitik zwischen Neoliberalismus und  
Keynesianismus“

Verfasser

Thomas Etlinger

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

## **Vorwort**

Danken möchte ich in erster Linie meinen Eltern, die mich stets unterstützt und mir das Studieren überhaupt erst ermöglicht haben.

Dank gebührt auch all meinen Freunden, mit denen ich zahlreiche unbeschwerte Stunden verbringen durfte, was mir zwischenzeitlich andere Gedanken als Studium und Diplomarbeit gestattete. Besonders möchte ich an dieser Stelle meinem Freund und Studienkollegen Thomas K. danken, seine Motivation und sein Eifer beim Verfassen der Diplomarbeit haben auch mich immer wieder mitgerissen.

Weiters möchte ich Dr. Wimmer für die Betreuung danken, seine Anregungen und Vorschläge haben mir bei der Gestaltung dieser Arbeit sehr geholfen.

# *Inhalt*

1 Einleitung.....	1
1.1 Einführung und Fragestellung .....	1
1.2 Aufbau und Methodik .....	3
2 Grundzüge des Neoliberalismus und Keynesianismus.....	5
2.1 Zur Geschichte des Neoliberalismus.....	6
2.2 Zur Wirtschaftstheorie des Neoliberalismus .....	8
2.2.1 Zur Neoklassik.....	9
2.2.2 Zum Monetarismus .....	18
2.3 Zum Keynesianismus .....	22
2.4 Zur Gesellschaftstheorie des Neoliberalismus .....	25
2.5 Zur Implementierung des Neoliberalismus .....	30
3. Grundzüge des Sozialstaates .....	36
3.1 Zum Begriff des Sozialstaates.....	36
3.2 Zur Entstehung des Sozialstaates.....	41
3.2.1 Zu den vormodernen Vorgängern des Sozialstaates.....	41
3.2.2 Zum Entstehungskontext des modernen Sozialstaates .....	45
3.2.3 Zur Theorie der Entstehung des modernen Sozialstaates.....	51
3.3 Zur Typologie des Sozialstaates .....	55
3.4 Zum Nutzen des Sozialstaates.....	59
3.5 Zur Kritik des Sozialstaates.....	61

<i>4 Zur Arbeitsmarktpolitik im Wandel.....</i>	<i>65</i>
4.1 <i>Zum Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat .....</i>	<i>65</i>
4.1.1 <i>Zur Erwerbsarbeit.....</i>	<i>67</i>
4.1.2 <i>Zur Arbeitslosigkeit.....</i>	<i>69</i>
4.2 <i>Zur Arbeitsmarktpolitik in Österreich.....</i>	<i>73</i>
4.2.1 <i>Zu den Zielen der Arbeitsmarktpolitik.....</i>	<i>75</i>
4.2.1 <i>Zur Organisation der Arbeitsmarktpolitik.....</i>	<i>77</i>
4.2.2 <i>Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik.....</i>	<i>78</i>
4.2.3 <i>Zu den Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik .....</i>	<i>78</i>
4.2.4 <i>Zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....</i>	<i>79</i>
4.3 <i>Von der Beschäftigungs- zur Arbeitsmarktpolitik .....</i>	<i>79</i>
4.3.1 <i>Zur Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt.....</i>	<i>79</i>
4.3.2 <i>Zum Wandel des Stellenwerts der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.....</i>	<i>81</i>
<i>5 Resümee.....</i>	<i>95</i>
<i>6 Verwendete Literatur .....</i>	<i>97</i>
<i>Anhang.....</i>	<i>104</i>

# **1 Einleitung**

## **1.1 Einführung und Fragestellung**

Der Sozialstaat stellt ein zentrales Charakteristikum industrialisierter Staaten dar, Sir Karl Popper bezeichnet ihn gar als die wichtigste Erfindung des 20. Jahrhunderts.

Die Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates fand an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in Westeuropa statt, ab diesem Zeitpunkt erfolgte eine kontinuierliche Expansion sozialstaatlicher Leistungen, die ihren Höhepunkt im Zeitraum zwischen dem 2. Weltkrieg und den 1970er Jahren erreichte. Seitdem ist der Sozialstaat aufgrund von strukturellen Änderungen in Wirtschaft, Politik, Demographie und Erwerbsarbeit unter Druck geraten, was auch als die „Krise des Sozialstaates“ bezeichnet wird.

Der Sozialstaat war schon in seiner Entstehungsphase ein gesellschaftspolitisches Kampffeld, und ist es bis heute geblieben. Eine zentrale Rolle in diesem „Kampf“ nahm der klassische Liberalismus ein, der nach seinem Niedergang in der Zwischenkriegszeit in den 1970er Jahren in Form des *Neoliberalismus* wiederkehren sollte. Die neoliberale Doktrin, die vollends den freien Kräften des Marktes vertraut und eine ökonomisch organisierte Form sämtlicher gesellschaftlichen Lebensbereiche anstrebt, sieht den Sozialstaat als unrechtmäßige wirtschaftspolitische Intervention, die eine Störung des Marktes und eine Einschränkung der Freiheit des (Wirtschafts-)Individuums bedeutet.

Wirtschaftstheorien stellen für Ökonomen ebenso wie für Politiker eine Möglichkeit dar, ihre Argumentation und ihr Handeln zu rechtfertigen und zu legitimieren. Wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen werden oftmals mit dem Hinweis auf „unumgängliche Sachzwänge“ umgesetzt, die durch wirtschaftstheoretische Argumente abgesichert scheinen. Ab dem Zweiten Weltkrieg waren es in erster Linie zwei Theorieschulen, welche die Wirtschaftspolitik im 20. Jahrhundert entscheidend beeinflusst haben. Aufgekommen im späten 19. Jahrhundert war die Neoklassik bis zur *Großen Depression* die vorherrschende Doktrin gewesen, in der Nachkriegszeit gewann der Keynesianismus aufgrund dieser Erfahrung der 1930er Jahre die Oberhand. 1970 wurde die Neoklassik in neuer Form des Neoliberalismus/Monetarismus erneut zum herrschenden Paradigma in der Wirtschaftstheorie und –politik.

Da neoliberale Anschauungen weltweit zum „Mainstream“ geworden sind, hat dies auch Konsequenzen für die Gestaltung von Sozialstaatlichkeit. Aufgrund der zunehmenden Vernetzung der internationalen Weltwirtschaft in Form der Globalisierung kann sich kein Staat dieser Tendenzen gänzlich verwehren. So ist auch die Wirtschaft und der Sozialstaat in Österreich davon betroffen, waren schon die 1980er und 1990er im Zeichen von Privatisierung, Liberalisierung und Restriktionen im Sozialstaat gestanden, ist es mit der „Wende“ von 2000 und der Installierung einer schwarz-blauen Regierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel auch auf politischer Ebene zu einem Bruch in der Zweiten Republik gekommen. Kritiker sahen mit dieser Regierungskonstellation und ihrer Politikgestaltung endgültig den Neoliberalismus in Österreich angekommen. Tatsächlich bedeutete die Regierungszeit von Schwarz/Blau auch erhebliche Konsequenzen für den Sozialstaat Österreich. Mit diesen Konsequenzen für die Sozialpolitik im Kontext des Neoliberalismus beschäftigt sich auch diese Diplomarbeit, wobei der Fokus dabei auf der Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik liegt.

Arbeitslosigkeit und neue Formen der Erwerbsarbeit abseits des Normalarbeitsverhältnisses stellen für den Sozialstaat Österreich, der eben auf diesem und Vollbeschäftigung aufbaut, eine finanzielle Belastung und Herausforderung dar. Das heißt, aufgrund der „Lohnzentriertheit“ des österreichischen Sozialstaats ist dieser auf einen funktionierenden Arbeitsmarkt angewiesen. Treten Probleme am Arbeitsmarkt wie etwa Arbeitslosigkeit auf, hat dies nicht nur für die Betroffenen Konsequenzen in Form von Einkommensausfall, sondern auch für den Sozialstaat, da dieser in solch einer Situation einerseits mit mehr Ausgaben in Form von Transferleistungen, andererseits mit Beitragsausfällen konfrontiert ist. Das „Dilemma“ des Sozialstaates – wenn man es als solches bezeichnen will – ist damit, dass er gegen Arbeitslosigkeit absichern soll, gleichzeitig aber selbst von dieser betroffen ist.

Den beiden wirtschaftlichen Theorieschulen des Keynesianismus und des Neoliberalismus liegen unterschiedliche Ansätze zugrunde, warum Arbeitslosigkeit überhaupt entsteht, daher unterscheiden sich auch die Lösungsansätze in der Beseitigung dieser. Der Keynesianismus sieht Probleme am Arbeitsmarkt in Abhängigkeit des Gütermarktes, die Neoklassik bzw. der Neoliberalismus dagegen sehen diese als Probleme des Arbeitsmarktes selbst, wobei es bei freien Märkten ohne verzerrende staatliche Intervention nach diesem Ansatz zu gar keiner Arbeitslosigkeit kommen dürfte, wenn doch ist diese nur von kurzer Dauer oder freiwillig.

Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit lautet daher, welche Bedeutung die Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels in der Wirtschaftstheorie und der Krise des Sozialstaates einnimmt. Dabei soll herausgearbeitet werden, ob es möglich ist, einen Kausalschluss zwischen diesem Paradigmenwechsel und der Gestaltung sowie dem Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu ziehen.

## **1.2 Aufbau und Methodik**

Um diesem Vorhaben gerecht zu werden, soll dazu im ersten Kapitel der Sozialstaat insgesamt und die Arbeitsmarkttheorie aus der Sicht des Neoliberalismus und des Keynesianismus behandelt werden. Dazu werden zunächst der Begriff und die Geschichte des Neoliberalismus kurz diskutiert, um eine Abgrenzung zum „klassischen“ (Wirtschafts-)Liberalismus vorzunehmen und um die Vielseitigkeit und Ambivalenz dieses Begriffes näher aufzuzeigen. Danach wird die Wirtschaftstheorie des Neoliberalismus, die mikroökonomische Neoklassik und der makroökonomische Monetarismus, ausgeführt, wobei das Thema Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht. Weiters wird auf die Gesellschaftstheorie und die Implementierung des Neoliberalismus eingegangen, um eine vollständige Übersicht über diese Strömung darzustellen. Dazwischen wird der Keynesianismus in seiner Argumentationsweise behandelt, um die Verschiedenheiten dieser beiden Wirtschaftstheorien in Bezug auf Sozialstaat, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit verständlich zu machen.

Im zweiten Teil wird der zunächst der Sozialstaat behandelt, wobei der Fokus auf der Entstehung und Entwicklung, Theorien zur Erklärung der Entstehung, Typologie, positive und negative Aspekte sowie der (neoliberalen) Kritik an Sozialstaatlichkeit liegt. Dabei soll aufgezeigt werden, dass Arbeitslosigkeit und die Lage der Arbeiterschaft allgemein eine wesentliche Rolle bei der Entstehung des Sozialstaates eingenommen haben, ebenso wie die Rolle des Sozialstaates als „Kampffeld“ zwischen unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Vorstellungen.

Der dritte Teil beschäftigt sich schließlich mit der Frage nach der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik, einem konkreten Feld des Sozialstaates. Dazu soll zunächst der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und dem österreichischen Sozialstaat ausgeführt

werden, sowie allgemein die Aufgaben, Ziele, Instrumente und Leistungen der Arbeitsmarktpolitik. Danach erfolgt die Analyse der österreichischen Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Paradigmenwechsels, wobei die zentrale These dieser Arbeit ausgeführt werden soll, wie sich der Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit selbst verändert haben.

Im Fazit sollen die wichtigsten Argumentationslinien und Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst werden und ein Ausblick auf zukünftige und/oder alternative Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik im speziellen sowie der Sozialpolitik allgemein gegeben werden.

In methodischer Hinsicht wird eine Primär- und Sekundäranalyse von einschlägiger Fachliteratur vorgenommen, ebenso von Daten und Statistiken zum Sozialstaat und Arbeitsmarkt in Österreich.

Die Literatur zu den Themen Neoliberalismus und Sozialstaat gestaltet sich dabei als höchst umfangreich, hier gilt es die zentralen Punkte und Argumentationslinien herauszuarbeiten, die eine Bearbeitung der in dieser Arbeit aufgeworfenen Forschungsfrage zu ermöglichen. Als zentrale Quellen zu diesen beiden Themenblöcken sollen vor allem die Arbeiten von Christoph Butterwegge, Josef Schmied, Manfred Schmidt, Franz-Xaver Kaufmann, Jens Alber, Herbert Schui, Stephan Schulmeister und Emmerich Tálos herangezogen werden. Die Literaturlage zur Arbeitsmarktpolitik ist im Vergleich dazu eher spärlich und wird meist nicht explizit, sondern im Rahmen von Sozialstaat und Sozialpolitik behandelt. Ausführungen zur Arbeitsmarktpolitik finden sich wiederum bei Emmerich Tálos, ebenso wie bei Marcel Fink, Christoph Badelt, August Österle und Brigitte Unger.

Als Primärquellen werden Daten und Statistiken des österreichischen Arbeitsmarktservices, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitutes herangezogen, um eine rein deskriptive Behandlung des Themas zu vermeiden und empirische Evidenz anzuführen.



## **2 Grundzüge des Neoliberalismus und Keynesianismus**

Kaum ein anderer Begriff hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine derartige Aufmerksamkeit und Präsenz erreicht wie jener des *Neoliberalismus*. Ralf Ptak sieht in ihm gar einen der schillerndsten Begriffe unserer Zeit (Ptak 2007: 13). Unmengen von einschlägiger Literatur, Fachzeitschriften und Journalen beschäftigen sich mit diesem Phänomen und seinen Auswirkungen auf Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.

Bei einer ersten begrifflichen Annäherung lässt sich zugleich feststellen, dass es sich - wörtlich übersetzt - um die Form eines neuen Liberalismus drehen muss. Als klassischen (Wirtschafts-)Liberalismus versteht man vor allem das Denken und die Arbeiten von Adam Smith und David Ricardo. Smith gilt mit seinem 1776 erschienen Werk *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* als "Vater der Nationalökonomie", er stellt sowohl für die Neoklassik (ab 1870) als auch den Neoliberalismus (ab 1930) ein zentrales Fundament dar. Mit der Entwicklung seines Konzepts der *invisible hand*, mit deren Hilfe sich der Markt selbst reguliert und für alle Akteure zum besten Ergebnis führt, legte er den Grundstein für eine bis heute anhaltende Debatte, welche Rolle der Staat in einem marktwirtschaftlichen, kapitalistischen Wirtschaftssystem einnehmen sollte. Smith hatte ausgehend von der Selbstregulierungsfähigkeit der Märkte und damit dem *Laissez-faire* Gedanken entsprechend für einen eingeschränkten „Nachtwächterstaat“ plädiert, dessen Hauptaufgabe darin bestehen sollte, das Funktionieren der Märkte zu gewährleisten. Dazu sollten unter anderem die Bankgeschäfte reguliert, die Zinsen kontrolliert und die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden, sowie durch Steuereinnahmen die Infrastruktur und die Bildung gefördert werden (Schirm 2007: 17-18). Für Smith waren also staatliche Regulation und Intervention in einem gewissen Ausmaß für seine Vorstellung einer funktionierenden Marktwirtschaft unabdingbar. Für den Neoliberalismus, der in den 1930er Jahren seine erste Formierung erfuhr, bedeuteten dagegen jegliche Staatseingriffe in die Wirtschaft eine Störung des scheinbar reibungslos funktionierenden Systems der freien Märkte. „Neoliberalismus bedeutet Unterordnung weiterer gesellschaftlicher Bereiche unter die Dominanz des Marktes und enge Begrenzung staatlicher Aufgaben. Der Staat hat sich den Marktkräften zu unterwerfen und lediglich deren Rahmenbedingungen zu sichern“ (Michalitsch o.J.: 1).

## 2.1 Zur Geschichte des Neoliberalismus

Mit der *Großen Depression* der 1930er Jahre war die bis dahin dominierende Wirtschaftstheorie der Neoklassik unter Druck geraten. Nach 1945 verfolgten die westlichen Industriestaaten daher eine keynesianische Wirtschaftspolitik, welche von der Annahme ausging, dass zu einer dauerhaften Stabilisierung des Wirtschaftsgeschehens staatliche Intervention - vor allem mittels Fiskalpolitik - notwendig sei. Angelehnt war diese Art von Wirtschaftspolitik an dem 1936 von John Maynard Keynes veröffentlichten Werk *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Dies stellte einen Paradigmenwechsel in Wissenschaft und Politik dar; der Keynesianismus hatte die Neoklassik als dominante Form in der Wirtschaftstheorie und -politik vorläufig abgelöst. Als Hauptgrund hierfür lässt sich ein geändertes Krisenerklärungsmuster anführen, die Neoklassik hatte keine Erklärung für die Krise und konnte somit auch keine probaten Mittel zur Bewältigung dieser vorweisen. Man kam zu dem Schluss, dass Instabilitäten und Krisen dem kapitalistischen System inhärent wären, und nicht wie von der Neoklassik angenommen durch exogene Schocks hervorgerufen werden. Daraus ließ sich nun schlussfolgern: „Der Kapitalismus ist ohne umfangreiche wie systematische wirtschaftspolitische Eingriffe nicht in der Lage, das ihm zur Verfügung stehende Produktionspotenzial auszuschöpfen“ (Ptak 2007: 18). In diesem Kontext galt es für die weiterhin überzeugten Wirtschaftsliberalen und Befürworter eines völligen freien Marktes dieser neuen Doktrin entgegenzutreten. Die ersten neoliberalen Denkanstöße in den 1930ern lassen sich hauptsächlich in Deutschland, Österreich, England, Frankreich und den USA ausfindig machen. 1938 trafen sich erstmals die führenden Vertreter des Wirtschaftsliberalismus zum *Colloque Walter Lippman* in Paris, um die Krise des Wirtschaftsliberalismus aufzuarbeiten und seinen Abstieg zu verhindern. Namensgeber für dieses internationale Kolloquium war der US-amerikanische Journalist Walter Lippman, der mit seinem 1937 erschienen Buch *An Inquiry into the Principles of the Good Society* die Grundzüge eines neuen Liberalismus ausgearbeitet und damit viel Beachtung gefunden hatte (Ebd. 22-23). Geladen hatte zu diesem Treffen der französische Philosoph Louis Rogier, der ebenfalls für eine Rehabilitierung liberalen Gedankengutes eintrat. Um die 25 Philosophen und Ökonomen nahmen an der Konferenz schließlich teil, darunter der österreichische Ökonom August Friedrich von Hayek, der gemeinsam mit dem US-Ökonomen Milton Friedman zu einem der führenden Köpfe des

neuen Liberalismus werden sollte. Hier einigte man sich auch auf den Namen für die neue Bewegung, mit dem man sich vom Liberalismus des 19. Jahrhunderts abgrenzen wollte. Zur Debatte standen *Neo-Kapitalismus* oder *konstruktiver Liberalismus*, man einigte sich schließlich auf *Neoliberalismus* (Otte 2008: o.S.). Man spricht daher in Zusammenhang mit dem *Colleague Walter Lippman* auch von der „Geburtsstunde des Neoliberalismus“ im heutigen Verständnis (Ptak 2007: 2). Diese Abgrenzung war wohl deshalb vonnöten, da der Liberalismus in den 1930ern als Ursache für den Ersten Weltkrieg und die Wirtschaftskrise galt. Auf dem Vormarsch war sozialistisches Gedankengut mit dem Primat des Kollektivs, ausgeformt in den extremen Spielarten des Faschismus/Nationalsozialismus sowie des real existierenden Kommunismus (Otte 2008: o.S.). Nach der Grundsteinlegung des Neoliberalismus in den 1930er Jahren erfolgte eine 20 Jahre andauernde theoretische, ideologische und organisatorische Orientierung wobei ein Einfluss auf Wissenschaft und Politik nicht wahrnehmbar war (Ptak 2007: 81). Unterbrochen durch den Zweiten Weltkrieg fand 1947 im Bemühen um internationale Vernetzung und Formulierung des Neoliberalismus ein weiteres Treffen am Mont Pèlerin in der Schweiz statt. Benannt nach dem Tagungsort wurde die *Mont Pèlerin Society* (MPS) als Zusammenschluss liberaler Denker auf Initiative Hayes gegründet. Zunächst eher unbeachtet stieg dieses Bündnis im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts zum zentralen Netzwerk des Neoliberalismus mit über 1000 Mitgliedern und 100 Denkfabriken auf (Ptak 2007: 22).

Bis Anfang der 1970er blieb aber weiterhin der Keynesianismus in Form der „neoklassischen Synthese“ das zentrale Paradigma innerhalb der Wirtschaftstheorien. Mit der Ersten Ölkrise und der darauffolgenden schwersten Rezession der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit war nun der Weg frei für die Durchsetzung des Neoliberalismus. Dabei war dieser Paradigmenwechsel ähnlich begründet wie nach der *Großen Depression*, in einem veränderten Krisenerklärungsmuster. Im Zuge dieser Krise war es sowohl zu hoher Arbeitslosigkeit als auch zu hoher Inflation gekommen, dieses als *Stagflation* bezeichnete Phänomen war nicht kompatibel mit der *Phillips-Kurve* der keynesianischen Theorie: diese beschreibt nämlich einen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation, d.h. bei hoher Arbeitslosigkeit herrsche niedrige Inflation und umgekehrt. Somit konnte der Keynesianismus keine Erklärung und Lösung für dieses Wirtschaftsproblem finden und wurde zudem von den neoliberalen Vertretern als Ursache für die Krise beschuldigt. Grund zur Kritik war die steigende

Staatsverschuldung, die durch die keynesianische Wirtschaftspolitik zu Stande gekommen sei (*deficit spending*). Unzertrennlich mit dem Niedergang des Keynesianismus ist der Aufstieg des so genannten *Monetarismus* verbunden: entwickelt wurde dieser Ansatz als Kritik an der keynesianischen Wirtschaftslehre in den 1960ern von Milton Friedman und anderen Ökonomen der Universität Chicago, weshalb man in diesem Zusammenhang auch von der *Chicago School* spricht. (Senf 2007: 242) Den ersten Versuch, diese Strömung auch in der politischen Praxis umzusetzen, erfolgte ab 1973 in Chile durch die *Chicago Boys* unter der Militärdiktatur Pinochets. Darunter versteht man chilenische Wirtschaftsliberale, die allesamt in Chicago studiert und die wirtschaftspolitische Gestaltung Chiles in den nächsten Jahren maßgeblich beeinflussten. Der Monetarismus gewann aufgrund der augenscheinlichen Schwäche des Keynesianismus ab 1970 immer mehr an Popularität in der Wirtschaftswissenschaft, vor allem in den USA. Ab 1980 wurde er durch Margarete Thatcher in Großbritannien und Ronald Reagans in den USA schließlich in der politischen Praxis umgesetzt. Aber auch in Kontinentaleuropa und hier vor allem durch das Integrationsprojekt der Europäischen Union gewann der Monetarismus in der Wirtschaftspolitik immer mehr an Bedeutung. Mit dem Fall des Eisernen Vorhanges 1989/91 und dem Verschwinden der Systemkonkurrenz gewannen neoliberale Ideen erneut an Aufschwung.

## **2.2 Zur Wirtschaftstheorie des Neoliberalismus**

Nach dieser kurzen Einführung in die Entstehung und Geschichte der neoliberalen Formierung soll nun ausführlicher erörtert werden, auf welchen theoretischen Fundamenten der Neoliberalismus ruht. Dazu stellt sich zunächst folgendes Problem: *Den* Neoliberalismus in solch homogener Form - wie der Singular des Begriffs vermuten lässt - gibt es eigentlich gar nicht, stattdessen müsste von *Neoliberalismen* im Plural ausgegangen werden, da sich mehrere Konzepte und Ansätze in ihnen versammeln. (Butterwegge/Lösch/Ptak 2007: 11) Wie im vorigen Kapitel bereits angerissen wurde, sind es vor allem zwei Theorierichtungen, die wohl die entscheidendsten Beiträge zum heterogenen Theoriegebäude des Neoliberalismus beigesteuert haben: die *Neoklassik* und der *Monetarismus*. Oftmals wird vor allem im deutschsprachigen Raum der *Ordoliberalismus* bzw. die *Freiburger Schule* als spezifische Form eines deutschen

Neoliberalismus angeführt. Gabriele Michalitsch hält dies allerdings für eine Fehlinterpretation, da trotz Gleichklang in wirtschaftspolitischen Ansichten ein gravierender Unterschied bleibt: „Der Staat bleibt ein mächtiger Faktor, dem die Ökonomie untergeordnet ist“ (Michalitsch o.J.: 3). Neoliberalismus zielt dagegen auf eine Unterordnung sämtlicher Bereiche unter den Markt ab. Als weitere theoretische Elemente der neoliberalen Strömung führt sie dagegen noch die Angebotsökonomie und Joseph Schumpeters Unternehmer-Modell an (Ebd. 3). Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhang die *Wiener Schule* rund um Friedrich August von Hayek und Ludwig von Mises bleiben, eben so wenig wie neuere Strömungen, wie der *Public-Choice-Ansatz*, *Rational-Choice-Ansatz* und *Property-Rights-Ansatz*. Daraus sollte ersichtlich werden, dass es Schwierigkeiten bereitet, den Neoliberalismus als solchen auszumachen, geschweige denn von einer in sich konsistenten theoretisch-ideologischen Konzeption zu sprechen (Ptak 2007: 23).

Als Dreh- und Angelpunkt der neoliberalen Wirtschaftstheorie sind aber hauptsächlich die Neoklassik und der Monetarismus anzuführen, wobei vor allem erstere einer ausführlichen Darstellung bedarf um ein Verständnis für die Interpretation des Wirtschaftsgeschehens aus neoliberaler sowie monetaristischer Sichtweise aufzubringen. Vor allem gilt es hier, die unmittelbaren Folgen und Auswirkungen für den (Sozial-)Staat herauszuarbeiten und aufzuzeigen. Dazu ist auch notwendig, den Arbeitsmarkt näher zu beleuchten da dieser bzw. Probleme in diesem – wie noch aufgezeigt werden wird - von eminenter Bedeutung für den Sozialstaat sind.

### **2.2.1 Zur Neoklassik**

Die als *neoklassisch* bezeichnete Wirtschaftstheorie stellt den momentan dominierenden Ansatz in der Wirtschaftswissenschaft dar und wird daher auch als „Orthodoxe Ökonomie“ oder „Mainstream Ökonomie“ bezeichnet. Sie nimmt in der Wirtschaftswissenschaft und –theorie seit ca. 1870 die Führungsposition ein. Unterbrochen wurde diese Dominanz nur in der unmittelbaren Nachkriegszeit bis Anfang der 1970er Jahre durch die Theorieschule des Keynesianismus.

Die Theorie der Neoklassik stellt kein einheitliches Theoriegebäude dar, sondern eine ganze Theorienfamilie, die unter der Bezeichnung *neoklassisch* zusammengefasst werden

(Biffel 1994: 82). Ihren Ausgangspunkt bildet die Theorieschule der Klassik mit ihren prominenten Vertretern Adam Smith und David Ricardo. Die Bezeichnung Neoklassik weist aber nur fälschlicherweise ein Naheverhältnis zu diesen auf: Die Neoklassik versteht sich als Präzisierung des klassischen Liberalismus und der Smith'schen „unsichtbaren Hand“, die „[...] als Sinnbild für das Wirken von gesellschaftlichen Kräften, die den Egoismus des Individuums nicht nur in eine für alle Mitglieder einer Gesellschaft vorteilhafteste ökonomische Bahn, sondern in *die* vorteilhafteste schlechthin lenken [...]“ (Holleis 1985: 15). Doch ihr Erkenntnisziel wandte sich von der Gesellschaftsanalyse der Klassik ab hin zu einer formalen Theorie des menschlichen Handelns in einer spezifisch ökonomischen Dimension, wobei nicht mehr die wohlfahrtssteigernde Wirkung der Marktwirtschaft im Mittelpunkt des Interesses steht, sondern ebendiese selbst (Fischer/Heier 1983: 40). Ihr Fokus liegt somit in der Analyse des Austauschs von Gütern zwischen unabhängigen Entscheidungsträgern. Ihr Anliegen besteht darin „[...] die Ökonomie als ein abstraktes, quasi neutrales Feld zu präsentieren, das ohne Bezug auf Zeit und Raum Universalität suggeriert und die Wirtschaftswissenschaft zu einer entpolitisierten Zone werden lässt“ (Ptak 2007: 29).

Die zentrale Weiterentwicklung von Smith und Ricardo zur Neoklassik erfolgte durch die sogenannte *marginal revolution*, die etwa zur gleichen Zeit unabhängig voneinander von William Jevons, Carl Menger und Léon Walras formuliert wurde. Die als „Arbeitswertlehre“ der Klassik bezeichnete Untersuchung zur Problematik von Wert- und Preisbildung einer Ware wurde durch die „Grenznutzentheorie“ ersetzt: „Der Wert der Ware ist nicht mehr in den objektiven Bedingungen ihrer Produktion zu suchen, sondern er ergibt sich aus der Wertschätzung der Ware durch die Wirtschaftssubjekte“ (Fischer/Heier 1983: 40). Dieses Konzept des Grenznutzens stellt wohl eine der zentralsten Aussagen der Neoklassik dar, nicht der gesamte Nutzen eines Gutes bestimmt also den Preis, sondern immer nur der zusätzlich erlangte Nutzen der „letzten“ konsumierten Einheit. Die Bildung der Preise erfolgt nicht mehr aus den objektiv beobachtbaren Produktions- und Arbeitskosten heraus, sondern nur durch die subjektive Einschätzung der Konsumenten.

Eine weitere zentrale Annahme der neoklassischen Theorie stellt das „Axiom der Knappheit“ dar: es wird angenommen, dass die Bedürfnisse der Individuen unendlich seien und die knappen Ressourcen daher optimal eingesetzt werden müssen. Das „Prinzip der Nutzenmaximierung“ stellt somit die Anleitung für das Handeln der

Wirtschaftsakteure dar, „[...] der Konstruktion des homo oeconomicus gemäß wird davon ausgegangen, daß [sic!] jeder Einzelne seine Ressourcen so einsetzt, daß [sic!] für ihn der größtmögliche Nutzen entsteht“ (Fischer/Heier 1983: 43-44).

Das Konzept des homo oeconomicus ist „[...] konstitutiv für die Wirtschaftstheorie: Ihre Identität steht und fällt mit diesem Menschenbild“ (Holleis 1985: 80).

Die Haushalte oder Konsumenten ebenso wie die Unternehmen verfolgen nur ihre individuellen Interessen und handeln als rationale, egoistische Entscheidungsträger, deren erklärtes Ziel Nutzen- sowie Gewinnmaximierung darstellt. Koordiniert werden diese Eigeninteressen über den Preismechanismus des Marktes, der zu einem optimalen Zustand bzw. Gleichgewicht tendiert. Dieses Gleichgewicht tritt auf allen Märkten ein und garantiert eine effiziente Auslastung der Ressourcen. Die „Allgemeine Gleichgewichtstheorie“ stellt somit das Kernstück der Neoklassik dar, es sind insgesamt drei Annahmen, welche die Neoklassik konstituieren (Lärm 1982: 69-72):

- (1) Jedes ökonomische Problem ist ein Entscheidungs- und Optimierungsproblem
- (2) Die Koordination der dezentralen, individuell getroffenen Entscheidungen findet über die Institution des Marktes statt
- (3) Alle Märkte tendieren zu einem Gleichgewicht

Als „economic agents“ betrachtet die Neoklassik die kleinsten Einheiten des Wirtschaftsgeschehens, die in Form von Konsumenten bzw. Haushalte und Unternehmen bzw. Produzenten auftreten. Damit gliedert sie sich in 2 Subtheorien, die Haushalts- und die Produktionstheorie:

In der allgemeinen *Haushaltstheorie* werden von den Konsumenten verschiedene Güter und Dienstleistungen  $i = 1, 2, \dots, n$  in einer bestimmten Periode verbraucht. Zum Beispiel kann  $i = 1$  Autoreparatur,  $i = 2$  Wasser,  $i = 3$  Weizen usw. darstellen. Als  $x_i \geq 0$  wird jene Menge von Gut  $i$  bezeichnet, die der Haushalt gemessen in einer bestimmten Einheit konsumiert. Der Vektor  $x$  wird in der Form  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$  angegeben, der Konsumplan bzw. das Güterbündel  $x = (1, 5, 3)$  würde in obigem Beispiel bedeuten, dass eine Autoreparatur, 5 l Wasser und 3 kg Weizen konsumiert werden. Ist  $x_i < 0$ , also negativ, dann bietet der Haushalt Gut  $i$  an, so zum Beispiel Arbeitskraft oder eine gegebene Anfangsausstattung. Die Haushalte als Arbeitsanbieter betrachten ihre Löhne  $w$  ebenso

wie die Preise  $p_i$  der Güter  $x_i$  als gegeben. Der Preisvektor  $p = (p_1, p_2, \dots, p_n)$  stellt die Preise der Güter  $i = 1, 2, \dots, n$  dar, wobei  $p_i > 0$  gleich dem Preis von Gut  $i$  ist. Der Konsument sieht sich also mit einer Budgetrestriktion konfrontiert, die sich in der Form  $w = p_1x_1 + p_2x_2 + \dots + p_nx_n$  manifestiert. Dies bedeutet nichts anderes als dass ein Haushalt nicht mehr ausgeben kann als er verdient. Meist wird angenommen, dass das gesamte Einkommen aufgrund einer „konvexen Präferenzordnung“ wieder ausgeben wird. Dies bedeutet nichts anderes als dass je mehr von einem Güterbündel konsumiert werden kann umso größer der gewonnene Nutzen ist. Jeder Haushalt hat also eine so genannte Präferenzordnung, welche mit Hilfe einer Nutzenfunktion in Form einer Zahl dargestellt wird. Es wird dabei ein *ordinaler* Nutzenbegriff verwendet, d.h. es kommt nur auf die Ordnung an und nicht auf die Größe des Nutzens selbst. Das Ziel der Haushalte stellt es also dar, durch den Konsum eines bestimmten Güterbündels basierend auf ihrer Präferenzordnung unter der Nebenbedingung der Budgetrestriktion ihren Nutzen zu maximieren. Dargestellt werden die unterschiedlichen Nutzenniveaus durch die so genannten Indifferenzkurven: jede derartige Kurve zeigt die Kombination der Güter an, die dem Haushalt dasselbe Nutzenniveau liefern. In einem 2-Güter-Modell wird das optimale Güterbündel und damit der höchste Nutzen durch den Punkt  $x^*$  bestimmt, in dem die höchstmögliche Indifferenzkurve  $I(x)$  die Budgetgerade BG gerade noch tangiert. Formal-mathematisch müssen sich in diesem Punkt die Steigung der Budgetgerade sowie die Steigung der Indifferenzkurve gleichen.

Der bereits angesprochene Grenznutzen gibt dabei an, wie sich der Nutzen des Haushalts ändert, wenn der Konsum eines Gutes verändert wird. In der Regel geht man vom *Gesetz eines fallenden Grenznutzen* aus, d.h. mit zunehmend konsumierter Menge nimmt der Grenznutzen ab.

Die Unternehmen als Teil der *Produktionstheorie* treten ebenso als rationale und eigenmächtige Akteure auf, deren oberstes Ziel die Gewinnmaximierung darstellt. Ein Unternehmen produziert den Output  $y \geq 0$  aus den Inputs  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n) \geq 0$ , wobei die Produktionsfunktion  $y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$  angibt, wie viel Output maximal aus den Inputmengen hergestellt werden kann. Diese Herstellung des Outputs  $y$  verursacht für den Unternehmer Kosten  $c$  in Abhängigkeit von  $y$ : der Gewinn  $\pi(y) = py - c(y)$  ergibt sich somit als Differenz zwischen Erlös und Kosten. Diese Funktion gilt es für den Unternehmer unter der Nebenbedingung der Produktionsfunktion zu maximieren. Der Produzent unterliegt im Gegensatz zu den Haushalten also keiner Budgetrestriktion,



sondern ist nur durch seine Technologie beschränkt. Analog zur Haushaltstheorie werden unterschiedliche Outputniveaus in Form von Indifferenzkurven bzw. Isoquanten dargestellt: sie zeigen dasselbe Ausmaß an Output an, welches durch verschiedene Inputkombinationen erreicht werden kann. Ebenso spricht man in der Produktionstheorie von einem „Grenzprodukt“, welches angibt, wie sich der Output verändert wenn der Input verändert wird. Auch hier gilt das *Gesetz vom fallenden Grenzprodukt*, d.h. bei zunehmendem Input eines Faktors fällt das Grenzprodukt. Bemerkenswert ist weiterhin, dass die Unternehmen in einem Gleichgewichtszustand langfristig keine Gewinne machen, die Erlöse verteilen sich allesamt auf die Faktoren Kapital, Arbeit und Boden.

Der Arbeitsmarkt in der Neoklassik wird nun ebenso wie ein allgemeiner Markt analysiert, eine Unterscheidung oder gar besondere Behandlung gegenüber Sachgütermärkten wird nicht vorgenommen: „Für die Ökonomik stellt der Arbeitsmarkt neben dem Güter- und dem Geldmarkt einen von drei abstrakten Teilmärkten eines Wirtschaftssystems dar. Die Funktionsweise dieser drei Teilmärkte kann daher im Rahmen eines integrierten theoretischen Modells analysiert werden“ (Abraham/Hinz 2005: 17). Auf dem Arbeitsmarkt treffen als Akteure die Anbieter (Haushalte) und Nachfrager (Unternehmen) von Arbeit unter der Annahme vollständiger Konkurrenz aufeinander. Es erfolgt wie auf allen anderen Märkten nun ein Tausch, und zwar von Lohn gegen Arbeitsleistung bei gegebenen Löhnen und Preisen. Der Arbeitsmarkt ist also nur eine Unterkategorie der allgemeinen Preistheorie, da der Lohn als Preis der Arbeit ebenso durch Angebot und Nachfrage bestimmt wird (Fischer/Heier 1983: 43).

Wie viel Arbeit von den Haushalten angeboten wird, hängt allein von ihrer Präferenzordnung bezüglich Arbeit und Freizeit ab. Die Haushalte haben ein knappes Zeitbudget und müssen eine Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit treffen, wobei auch Freizeit als Ware bzw. Gut angesehen wird. Durch die geleistete Arbeit erlangen die Haushalte Nutzen in Form eines abgeleiteten Nutzens: durch den Verkauf von Arbeit bekommen die Haushalte Einkommen mit dem sie ihre materiellen Bedürfnisse befriedigen und erst dadurch erlangen sie Nutzen. Freizeit dagegen hat originären Nutzencharakter: „Der rationale Arbeitsanbieter wird solange Arbeit anbieten, bis die Mühsal der letzten angebotenen Einheit an Arbeitszeit, der entgangene Freizeitnutzen, dem Nutzen jener Zeiteinheit entspricht“ (Fischer/Heier 1983: 43). Ebenso wie in der allgemeinen Haushaltstheorie wird nun eine Budgetgerade in Form einer

„Zeitverwendungs-Einkommens-Gerade“ konstruiert, welche die Beziehung zwischen Arbeitszeit, Freizeit und Einkommen bei gegebenem Lohn darstellt. Formal-mathematisch wählt der Haushalt jene Kombination auf der Gerade, die seine höchste Indifferenzkurve gerade noch berührt, in diesem Punkt ist der Nutzen maximal. Wird die Lohnhöhe durch externe Effekte geändert, dann ändert sich bei gegebenen Präferenzen auch das Arbeitsangebot: steigt der Lohn, nimmt die angebotene Arbeitszeit zu und umgekehrt. Durch Kombination aller individuellen Arbeitsangebote ergibt sich dann das gesamtwirtschaftliche Angebot an Arbeit (Fischer/Heier 1983: 43-45).

Das Arbeitsangebot der einzelnen Wirtschaftssubjekte ist abhängig von den Präferenzen für Güter und Dienstleistungen sowie der Freizeit abhängig von der Höhe des Lohnsatzes. Das tatsächliche Arbeitsangebot ist somit das Resultat der Nutzenmaximierung unter der Knappheitsbedingung von Zeit und Geld. Dabei unterliegt der Arbeitsanbieter nur zwei Beschränkungen: einerseits einer absoluten Zeitbeschränkung und andererseits muss auf Lohn verzichtet werden, wenn mehr Freizeit in Anspruch genommen werden möchte (Biffel 1994: 88-89). Der Arbeitsanbieter wird also als autonom angesehen, er kann frei und unabhängig über seine Arbeitszeit verfügen und so seinen Nutzen maximieren. Dieses „Warenpostulat“ der Arbeit wurde bereits bei den Klassikern konstruiert und von der Neoklassik übernommen (Fischer/Heier 1983: 41).

Als Nachfrager nach Arbeit treten auf dem Arbeitsmarkt die Produzenten auf. Ihre Nachfrage nach Arbeit wird nicht aus subjektiven Größen erklärt, sondern aus der Produktionstechnologie des Unternehmens. Die Arbeitsnachfrage hängt je nach Art der Produktion und Technologie davon ab, ob und in welchem Ausmaß bei der Herstellung der Güter und Dienstleistungen der Produktionsfaktor Arbeit einfließt und wie stark sie durch Kapitaleinsatz substituiert werden kann. Die Unternehmungen handeln also als Arbeitsnachfrager aus einer vorgegebenen Produktionsfunktion heraus. Diese Funktion erzeugt durch die beiden Inputs Kapital und Arbeit einen Output, wobei angenommen wird, dass ein bestimmtes Produktionsniveau durch unterschiedliche Kombination der beiden Inputs hergestellt werden kann. Die Produzenten stehen vor der Entscheidung, ob die Aufnahme eines zusätzlichen Arbeiters seine Einnahmen in Form von Profit stärker, gleich stark oder weniger steigen lässt als seine Ausgaben in Form von Lohn. Auch hier stellt das Marginalprinzip die Entscheidungsgrundlage dar, es kommt auf den „letzten“ Arbeitnehmer und den Wert des erbrachten Grenzproduktes an. Der rationale Unternehmer wird solange Arbeitskräfte einstellen bis die Grenzproduktivität des zuletzt

eingestellten Arbeiters gleich mit seinen Lohn-Grenzkosten ist. Der Preis der Arbeit ist also gleich dem Wert seines Grenzproduktes, die Funktion des Preismechanismus am Arbeitsmarkt übernimmt somit der Lohnmechanismus (Biffel 1994: 47-49).

Nun kommt das zentrale Moment der Neoklassik in Spiel, der Glaube an die Existenz eines allgemeinen Gleichgewichtes. Für den Arbeitsmarkt im Speziellen bedeutet dies, dass es einen bestimmten Lohnsatz  $w^*$  als Preis der Arbeit gibt, bei dem das Angebot an Arbeit genau gleich der Nachfrage nach Arbeit ist. Dieses Gleichgewicht stellt sich auch auf allen anderen Märkten ein, bei einem bestimmten Gleichgewichtspreissystem  $p^*$  gibt es daher weder Überschussnachfrage noch –angebot, alle Märkte befinden sich simultan im Gleichgewicht. Man bezeichnet dieses Gleichgewicht auch nach Léon Walras als ein „Walras-Gleichgewicht“: es beschreibt die Tendenz der Märkte zu einem allgemeinen Gleichgewicht, welches einen wünschenswerten, da pareto - effizienten Zustand darstellt, das heißt: „Kein Mitglied der Wirtschaftsgesellschaft kann sich besserstellen, ohne dass [sic!] sich ein anderer verschlechtert“ (Holler 1986: 8-13). Weitere Annahmen, die dabei getroffen werden, sind, dass der Produktionsfaktor Arbeit als homogenes Gut behandelt wird und alle Arbeitnehmer vollkommen informiert und mobil sind. Auch erhält jeder Arbeitnehmer genau den seiner Produktivität entsprechenden Lohn. Der Arbeitsmarkt aus neoklassischer Sicht funktioniert also, der Arbeitgeber fragt genau so viel Arbeit nach wie angeboten wird. Sollten Störungen eintreten, so werden diese unerwünschten Zustände durch Einschränkungen des freien Wettbewerbs erklärt (Abraham/Hinz 2005: 21-23).

Die Gewerkschaft als monopolistischer Zusammenschluss der Arbeitsanbieter nimmt im perfekt funktionierenden Arbeitsmarktmodell der Neoklassik die Rolle eines solchen Störfaktors inne. Wenig überraschend beurteilt daher die neoklassische Theorie das Wirken der Gewerkschaften am Arbeitsmarkt folgendermaßen (Biffel 1994: 117-118):

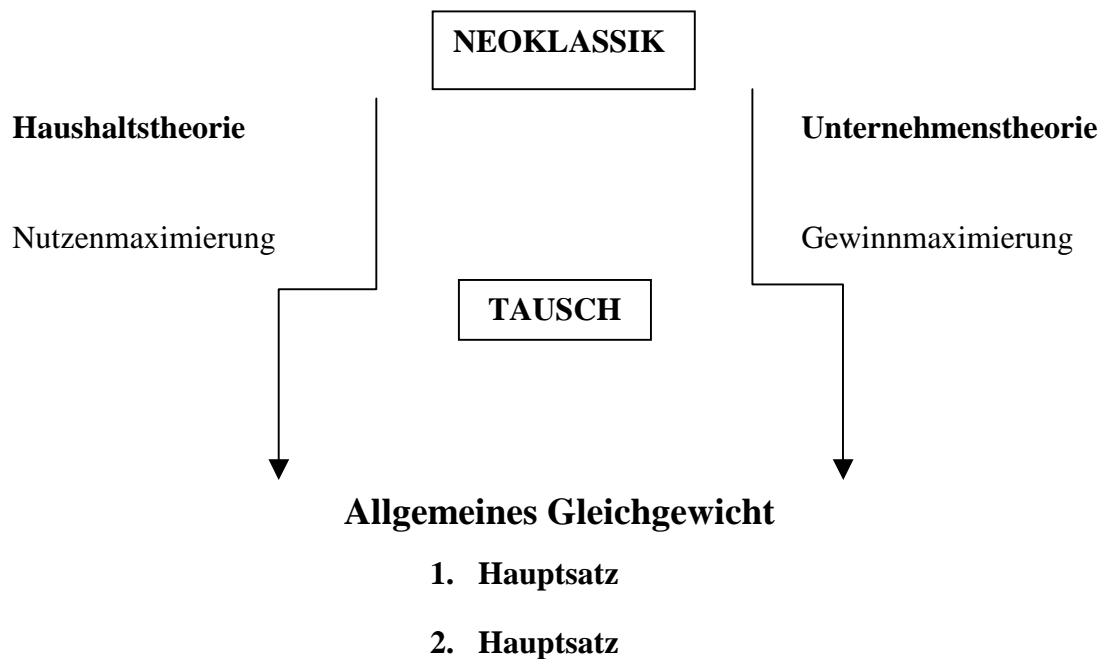
- (1) Gewerkschaften führen zu einer Fehlallokation der Arbeiter, da gut organisierte gewerkschaftliche Branchen höhere Arbeitslöhne erzielen als weniger gut organisierte, was sich negativ auf die produzierte Menge auswirkt.
- (2) Gewerkschaften tragen durch ihr Wirken am Arbeitsmarkt dazu bei, die Substituierbarkeit zwischen Kapital und Arbeit einzuengen, was sich wiederum negativ auf das Produktionsniveau auswirkt.
- (3) Durch mögliche Streiks kann es zu Ausfällen in der Produktion kommen.

Arbeitslosigkeit stellt im Modell nur einen vorübergehenden Zustand dar, welcher durch die Tendenz zu einem Gleichgewicht über den Preismechanismus immer beseitigt wird. Sollten die Parameter durch externe Effekte geändert werden, so erreicht der Arbeitsmarkt durch Anpassung des Lohnes wieder ein neues Gleichgewicht. Das empirische Phänomen von Arbeitslosigkeit kann also nicht erklärt werden, Arbeitslosigkeit besteht demnach immer in freiwilliger Arbeitslosigkeit.

Allgemein betrachtet treten die Akteure über Konkurrenz in Interaktion und versuchen Güter und Dienstleistungen auszutauschen. Die Koordination der Entscheidungen der Akteure erfolgt über den Preismechanismus bzw. das „Gesetz von Angebot und Nachfrage“: im Gleichgewicht gibt es ein eindeutiges Preissystem, bei dem sich Angebot und Nachfrage gleichen. In diesem Zusammenhang spricht man auch von den beiden Hauptsätzen der Wohlfahrtsökonomie (Holleis 1985: 19):

1. Die Koordination auf den Märkten erfolgt über ein Preissystem, welches zu einem Gleichgewicht führt (Walras'scher Satz)
2. Solch ein erreichtes Gleichgewicht ist pareto-effizient (Hurwicz-Regel)

Schematisch ergibt sich demnach folgendes Bild:



Quelle: Holleis 2005: 19

Ein Ungleichgewicht auf den Märkten ist also nur dann gegeben, wenn eine Gleichgewichtsbedingung verletzt ist, d.h. entweder die nachgefragte Menge eines Gutes nicht der angebotenen Menge oder der Verkaufspreis eines Gutes nicht den Produktionskosten entspricht (Biffel 1994: 113).

Walras hat mit seiner Theorie Adam Smith's *invisible hand* erstmals theoretisch-mathematisch umrahmt und damit eine formale Rechtfertigung für das Funktionieren der freien Marktwirtschaft gefunden.

Das Wirtschaftsgeschehen kann nach der Neoklassik somit auf der Grundlage von individueller Freiheit und egoistischem, rationalem Verhalten der Wirtschaftssubjekte erklärt werden. Die optimale Koordination der individuell und dezentral getroffenen Entscheidungen auf den Märkten erfolgt über den Preismechanismus, welcher letztendlich auch zu einem Gleichgewicht auf allen Märkten führt. Damit schien die Wirtschaftstheorie an ihrem Zenit angelangt, alle ökonomischen Probleme waren gelöst bzw. schienen zumindest gelöst. Doch die von Léon Walras entwickelte Allgemeine Gleichgewichtstheorie war statisch und stationär und wurde vor allem durch Kenneth Arrow und Gérard Debreu in den 1950ern weiterentwickelt. Erst mit diesen erreichte sie den „state of the art“ (Holleis 1985: 23).

Es lässt sich also kurz gefasst folgendes über die neoklassische Theorie festhalten:

„Vereinfacht könnte man von einer Theorie des Tausches sprechen, in der mit strengen mathematischen Methoden optimale Marktzustände in Gestalt von Gleichgewichtsmodellen konstruiert werden. Der perfekte Zustand einer Marktwirtschaft ist das Konstrukt einer vollständigen oder auch vollkommenen Konkurrenz, in der vielen Nachfragern viele Anbieter gegenüberstehen, die dabei über optimale Informationen und damit Markttransparenz verfügen, sodass ein gleichgewichtiges, effizientes Marktergebnis zustande kommt“ (Ptak 2007: 28-29).

Die zentralen Prämissen, die hinter der Theorie der Neoklassik stehen und sie zumindest theoretisch funktionieren lassen, können in (i) Verhaltens- und (ii) Umweltprämissen eingeteilt werden und seien hier noch einmal explizit angeführt (Holleis 1985: 28-29):

- (i) Verhaltensprämissen
  - nutzenmaximierendes und rationales Verhalten
  - „unendlich schnelle“ Reaktionsgeschwindigkeit und
  - Mengenanpassung an gegebene Preise

- (ii) Umweltprämissen
  - „unendlich viele“ Marktteilnehmer
  - keine Transaktionskosten
  - Homogenität der Güter
  - Substituierbarkeit
  - Gegebene Technik
  - Vollständige Teilbarkeit der Güter und Dienstleistungen
  - Vollständige Information

Wie aus den obigen Ausführungen ersichtlich wird handelt es sich bei der Neoklassik um eine hochabstrakte, formale Theorie, die einiges an mathematischen Kenntnissen voraussetzt um sie überhaupt in ihren Grundzügen verstehen zu können. Die Rolle des Staates für die Wirtschaft ist daher in der Neoklassik weitgehend beschränkt, seine Hauptaufgaben sind die Aufrechterhaltung der Rahmenbedingungen sowie die Förderung der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen um ein höchstmögliches effizientes Wirtschaftsgeschehen zu garantieren. Wirtschafts- und sozialpolitische Eingriffe sind demgemäß zu unterlassen, da diese zu Störungen und Verzerrungen im Wirtschaftskreislauf führen würden (Fischer/Heier 1983: 42). Die Empfehlung der Neoklassik kann also aufgrund der Selbstregulation und daher Überlegenheit des Marktes nur sein, dass staatliche Eingriffe stets ineffektiv und daher zu unterlassen sind. Die neoklassische Theorie stellt also eine Theorie der „Nicht-Wirtschaftspolitik“ dar, erst durch die Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit gewann dieses Thema an Relevanz für die ökonomische Theorie und Praxis (Holleis 1985: 36-37).

### **2.2.2 Zum Monetarismus**

Der Monetarismus stellt als makroökonomische Theorie einen Gegenpart zum Keynesianismus dar. Da die Neoklassik mit ihrer mikroökonomischen Konzeption – wie aus der Darstellung dieser ersichtlich werden sollte - keine Aussagen über makroökonomische Größen (mit Ausnahme der Arbeitslosigkeit) treffen kann, bereinigt der Monetarismus diesen Makel und stellt gleichzeitig einen Konnex zur neoklassischen Theorie her. Denn die grundlegenden Prämissen über das Funktionieren von

marktwirtschaftlichen Systemen werden in der monetaristischen Theorie aus der Neoklassik übernommen, d.h. der Glaube an die Selbststeuerungsfähigkeit der freien Märkte wird im Gegensatz zum Keynesianismus wieder zu einer zentralen Annahme dieser Strömung (Kromphardt 2004: 217). Werner Vomfelde sieht daher Neoklassik und Monetarismus als Teilaspekte eines gemeinsamen Grundkonzepts an, wobei die Neoklassik die produktions- und beschäftigungstheoretische und der Monetarismus die geldtheoretische Seite desselben Paradigmas darstellen (Vomfelde 1985: 11). Daher kann der monetaristisch-makroökonomische Ansatz auch als „mikrofundiert“ angesehen werden, was als Kritikpunkt häufig dem Keynesianismus entgegengehalten wurde (Proske 1997: 100). Da die wirtschaftspolitischen Forderungen von beiden Theorien einander weitgehend gleichen, kommt Vomfelde im Weiteren zu dem Schluss, dass im Allgemeinen Monetaristen immer auch Neoklassiker seien und umgekehrt. Übereinstimmung ist auf jeden Fall in folgenden Punkten gegeben (Vomfelde 1985: 11):

- Der Glaube an die Selbstheilungskräfte des Marktes
- Die Ablehnung antizyklischer Wirtschaftspolitik
- Die Betonung langfristiger Stabilität bei Inkaufnahme kurz- bis mittelfristiger Störungen
- Die Annahme einer inversen Beziehung zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung

Milton Friedman als zentraler Vertreter des Monetarismus war es auch, der die „monetaristische Gegenrevolution“ theoretisch fundieren konnte. Er fand für die *Große Depression* eine alternative Begründung, indem er aufzuzeigen versuchte, dass diese durch eine falsche Geldpolitik - und nicht wie Keynes gemeint hatte durch zu schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrage – ausgelöst wurde (Senf 2007: 246). Mit dieser Feststellung – die er auch durch empirische Untersuchungen zu untermauern versuchte - gelang es Friedman, den Wechsel zu einer keynesianisch gestalteten Wirtschaftspolitik als Reaktion auf die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre die Legitimation zu entziehen. Ausgangspunkt für die monetaristische Theorie war die bereits von der Klassik etablierte Quantitätstheorie, die von Friedman modifiziert zu einer „neuen Quantitätstheorie“ weiterentwickelt wurde. Als zentrales Moment lässt sich dabei die Beziehung zwischen Geldpolitik und gesamtwirtschaftlicher Produktion ausmachen. Keynes war davon ausgegangen, dass neben der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auch die Geldmenge

Einfluss auf das Produktions- und Beschäftigungsniveau hat. Friedman dagegen war der Ansicht, dass die Geldmenge zwar langfristig Auswirkungen auf das Preisniveau, nicht aber auf die Produktion und Beschäftigung aufweise (Kromphardt 2007: 217). Die beste Variante die Geldpolitik zu gestalten besteht demnach darin, gar keine zu betreiben, sondern nur für konstante monetäre Rahmenbedingungen zu sorgen und die Geldmenge mit gleichbleibender Wachstumsrate ansteigen zu lassen. Dahinter steckt also erneut die Annahme, dass ein marktwirtschaftliches System von sich aus funktioniert und Krisen durch falsch Fiskal- oder falsche Geldpolitik ausgelöst würden (Senf 2007: 249). Fiskal- und Geldpolitik zu betreiben, um die Nachfrage anzukurbeln würde eben so wenig dauerhaft zu höherer Produktion und Beschäftigung führen. Dagegen existiere eine *natürliche Arbeitslosigkeit*, die weitgehend strukturbedingte Arbeitslosigkeit bezeichnet, wobei das marktwirtschaftliche System selbst zu dieser Situation tendiere. Der Versuch, eine geringere Arbeitslosenrate als die der natürlichen mittels Geld- und Fiskalpolitik zu erreichen würde negative Folgen für das wirtschaftliche System darstellen. Den Grund für die Annahme der Unwirksamkeit dieser wirtschaftspolitischen Maßnahmen sieht Friedman im Konsumverhalten begründet. Im Keynesianismus ist die Konsumnachfrage vom unmittelbar verfügbaren Einkommen abhängig, weshalb eine Veränderung des Einkommens zu einer Veränderung der Nachfrage führen würde. Friedman dagegen meint, dass die Konsumausgaben vom erwarteten Einkommen abhängig seien, dieses sei durch kurzfristige staatliche Maßnahmen aber nicht beeinflussbar. Auch sei der Konsum vom Vermögen abhängig, welches von Veränderungen des laufenden Einkommens nur wenig betroffen ist. Das Problem bei antizyklisch eingesetzter Geld- und Fiskalpolitik sei ihre verzögerte Wirkung, welche die Konjunktur eher de- als stabilisieren würde (Kromphardt 2007: 221-223). Die Anpassungsgeschwindigkeit der Ökonomie nimmt damit eine entscheidende Bedeutung im Monetarismus ein, der Keynesianismus dagegen ist ein eher statisches Modell, welches von unmittelbaren Reaktionen auf Veränderungen ausgeht.

Aus der Argumentation des Monetarismus heraus lässt sich feststellen, dass er von der Stabilität des privaten Sektors bzw. des Marktes überzeugt ist. Im Fokus stehen die Geldpolitik und die negativen Folgen von Inflation, deren Bekämpfung ein weit höherer Stellenwert als der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingeräumt wird. Ein Trade-Off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit, wie in die Phillips-Kurve beschreibt, fehlt im Monetarismus, weshalb eine in Kauf genommene hohe Inflation um die Beschäftigung



längerfristig zu erhöhen, sinnlos sei. (Mayer 1978: 45-48). Für eine monetaristisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik bedeutet dies: „Die These der Stabilität des privaten Sektors und die unsicheren Wirkungen antizyklischer Politik führen notwendigerweise zu der wirtschaftspolitischen Schlussfolgerung, die staatliche Wirtschaftspolitik so zu gestalten, dass von ihr keine störenden Wirkungen auf den privaten Sektor ausgehen“ (Kromphardt 2007: 225). Damit schafft es der Monetarismus, die mikroökonomische Forderung der Neoklassik auch auf makroökonomischer Ebene zu bestätigen. Sein Handlungsleitfaden sieht daher ein verfestigtes Wachstum der Staatsausgaben und Geldmenge vor, damit keine Verunsicherung der privaten Entscheidungsträger entstehe. Die Wirtschaftspolitik soll sich daher auf die Angebotsseite beschränken, da die Unternehmen als die zentralen Wirtschaftsakteure wahrgenommen werden. Dies entspricht der Konzeption der Angebotsökonomie (*Supply-Side Economics*), welche auf dem *Say'schen Gesetz* aufbaut, dass sich jedes Angebot seine entsprechende Nachfrage selbst schaffen würde, Wirtschaftspolitik ist daher auf der Angebotsseite anzusiedeln. Daher sieht die Konzeption der Angebotsökonomie folgende Maßnahmen vor (Ebd. 226-228; Michalitsch o.J.: 4):

(1) Senkung der Inflation durch restriktive Geldpolitik

(2) Einschränkung des öffentlichen Sektors, insbesondere:

- Abbau von Steuern und Abgaben vor allem für Unternehmungen
- Abbau von Sozialleistungen
- Senkung der Staatsausgaben
- Verringerung und Beseitigung des Staatsdefizits

(3) Erhöhung der Spielräume für Unternehmungen, insbesondere:

- Schwächung der Gewerkschaften
- Abbau von Investitionshemmnissen

Kernstück des Monetarismus ist somit die Feststellung, dass die privaten Haushalte ihre Konsumausgaben nach ihrer langfristigen Einkommenserwartung bestimmen, während kurzfristige Änderungen des Einkommens nicht beachtet würden. Daher würde eine keynesiansische Wirtschaftspolitik zu keinem langfristigen Erfolg führen. Da von der

Stabilität der Marktwirtschaft ausgegangen wird, ist daher die einzige Aufgabe, dass die Notenbanken die Geldmenge in gleichem Ausmaß wie die Realwirtschaft wachsen lassen. Es wird an die Quantitätstheorie des Geldes angeknüpft, die besagt, dass die Geldmenge die Inflationsrate einer Volkswirtschaft bestimmt (Schmid/Buhr/Roth/Steffen 2006: 92-94).

### **2.3 Zum Keynesianismus**

Mit dem 1936 erschienenen Werk *The General Theory of Employment, Interest and Money* legte der britische Ökonom John M. Keynes den Grundstein für eine Abkehr von der neoklassischen Doktrin. Der nach ihm benannte Ansatz des *Keynesianismus* stellte für die meisten westlichen Industriestaaten nach dem 2. Weltkrieg bis etwa Anfang der 1970er Jahre den zentralen Anknüpfungspunkt für ihre Wirtschaftspolitik dar.

Keynes' Schaffen geht aus der *Großen Depression* und den damit einhergehenden wirtschaftlichen Problemen der 1930er Jahre hervor, die geprägt waren von Produktionsrückgang, Deflation und Massenarbeitslosigkeit. Die Theorie von Keynes stellt den Versuch dar, die Wirtschaftstheorie auf diese ökonomischen Entwicklungen der Zwischenkriegszeit anzupassen und die Neoklassik zu erweitern. Das zentrale Anliegen dabei ist, das Beschäftigungsvolumen und die Arbeitslosigkeit aus dem allgemeinen Wirtschaftsgeschehen heraus zu erläutern (Fischer/Heier 1983: 71). Keynes widmete sich damit einem Problem, welches in der Neoklassik gar nicht existiert, und kam zur naheliegenden Feststellung, dass das kapitalistische System nicht automatisch zu einem Gleichgewicht mit Vollbeschäftigung tendiert. Daraus schlussfolgerte er, „[...] dass die gängige ökonomische Theorie seiner Zeit nicht in der Lage war, die aktuellen wirtschaftlichen Probleme zu lösen“ (Biffel 1994: 130). Die Prämissen der Neoklassik wurden aber nicht abgelehnt oder gar in Frage gestellt, die produktions-, markt- und preistheoretischen Axiome wurden von ihm zum Großteil sogar übernommen. Ebenso wurde am Konzept des *homo oeconomicus* wie an der Nutzenmaximierung als Handlungsanleitung festgehalten (Fischer/Heier 1983: 72). Keynes ging aber weg von den typischen Fragestellungen der Neoklassik, sondern sein wesentliches Ziel war es, den Grund für eine kontinuierlich hohe Arbeitslosigkeit darzulegen. „Für ihn war Arbeitslosigkeit ein Symptom dafür, daß [sic!] Märkte, insbesondere Arbeitsmärkte, nicht

gemäß dem Walrasianischen Auktionatormodell funktionieren, daß [sic!] Preise und Löhne nicht die wesentlichen Variablen sind, die zum Vollbeschäftigungs-Gleichgewicht führen“ (Biffel 1994: 130). Zur Krise kommt es durch ein irrationales Verhalten der Wirtschaftssubjekte, die Krisenfaktoren seien somit individueller und psychologischer Natur.

Keynes konnte in seinen Ausführungen aufzeigen, dass es trotz Gleichgewicht am Güter- und Geldmarkt zu einem Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt kommen kann. Die neoklassische Annahme dass sich bei Störungen des Arbeitsmarktes durch Anpassung der Löhne jederzeit wieder ein Gleichgewicht einstellt, sieht Keynes als falsch an, da die Löhne aufgrund eines organisiertem Arbeitsangebot in Form von Gewerkschaften nicht beliebig nach unten festgesetzt werden können (Fischer/Heier 1983: 72). Denn der Lohnsatz „[...] resultiert bei Tarifautonomie auf dem Arbeitsmarkt aus einem Verhandlungsprozeß [sic!], stellt also in der Regel einen Kompromiß [sic!] dar, und wird nicht autonom von einem wirtschaftspolitischen Akteur gesetzt“ (Holler 1986: 23). Ein essentieller Widerspruch in der Keynes'schen Theorie zur Neoklassik ist also der, dass eine Variation des Lohnes nicht zwingend zu einem Gleichgewicht am Arbeitsmarkt führt. Es existiert also kein Mechanismus der zur Vollbeschäftigung führt, obwohl auf Güter- und Geldmärkten ein Gleichgewicht vorherrscht (Ebd. 23).

Keynes sah den Ausgangspunkt für Arbeitslosigkeit in der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage. Der Beschäftigungsgrad hängt demnach nicht von Angebot- und Nachfrage am Arbeitsmarkt, sondern von Angebot- und Nachfrage am Gütermarkt ab. Dies stellt eine Umkehrung des Say'schen Gesetzes dar, nicht das Angebot, sondern die Nachfrage stellt den dominierenden Part dar, da sie über das zukünftig Angebotene entscheidet. Der Arbeitsmarkt ist also in höchstem Grade abhängig vom Gütermarkt (Fischer/Heier 1983: 73). Ein Rückgang der Nachfrage nach Arbeit kommt eben nicht durch eine Preisänderung zustande, sondern durch einen Produktionsrückgang. Die Anpassung an diesen erfolgt dann über einen Rückgang der Beschäftigung und nicht über einen Rückgang des Lohnes, da dieser nicht nach unten flexibel ist (Biffel 1994: 131). Aus dieser Feststellung entstammt auch die These von der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit (als Anti-These zur neoklassischen freiwilligen Arbeitslosigkeit), die auch nicht durch einen Lohnverzicht beseitigt werden kann. Da Arbeitslosigkeit nicht auf dem Arbeitsmarkt selbst entsteht, sondern von außen an sie herangetragen wird, stellt die Theorie von der *effektiven* Nachfrage das Kernstück von

Keynes Theoriegebäude dar. Er unterscheidet die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage in eine Nachfrage nach Konsumgütern bzw. privaten Konsum sowie in eine Nachfrage nach Investitionsgütern. Der private Konsum wird durch das laufende Einkommen der Haushalte bestimmt, je nach Konsumfunktion wird ein Teil des Einkommens ausgegeben und ein Teil davon gespart, d.h. der Konsum wird in die Zukunft verlagert. Um zu erklären, in welchem Ausmaß dies geschieht, griff Keynes auf ein psychologisches Konzept zurück: die Menschen würden zwar dazu neigen mit steigendem Einkommen mehr zu konsumieren, nicht aber in demselben Ausmaß wie die Einkommenszunahme. „Dem psychologischen Gesetz zufolge ergeben sich mit steigendem Einkommen sinkende Konsumzuwächse: die Grenzneigung des Konsums nimmt kontinuierlich ab“ (Fischer/Heier 1983: 75). Für die Ersparnis als Komplementärgröße zum Konsum gilt dagegen, dass die Grenzneigung zum Sparen mit steigendem Einkommen zunimmt, da verhältnismäßig weniger konsumiert wird. Sparen ist also im Gegensatz zu den Investitionen nicht von den Zinsen abhängig. Ob ein Investitionsprojekt Gewinn abwirft, hängt von der Höhe des Marktzinses ab wobei Keynes auch den Faktor Unsicherheit bei den Erwartungen der Unternehmer beachtet hat. Zu Störungen auf der Investitionsseite kommt es eben aufgrund einer pessimistischen Erwartungshaltung der Unternehmer oder weil die Investitionen nicht auf Veränderungen der Zinsen reagieren. Kommt es dann noch zu Störungen auf der Sparsseite, weil die Ersparnisse liquide in Bargeld gehalten und nicht angelegt werden, kann dies zu einem Ausfall der Nachfrage führen und in weiterer Folge zu einem Beschäftigungsrückgang auf dem Arbeitsmarkt (Ebd. 75-76).

Keynes argumentierte weiter, dass der Zinssatz institutionell und durch Erwartungen geprägt und nicht Ausdruck der Knappheit von Kapital darstelle. Ungleichgewichte auf den Geldmärkten hätten ihren Ausgang in einem Wandel der langfristigen Erwartungen oder der Liquiditätspräferenz, die beide stark mit dem Faktor Unsicherheit verknüpft sind. Ungleichgewichte auf den Geldmärkten beeinflussen die Nachfrage auf den Gütermärkten, was wiederum einen Effekt auf die Arbeitsnachfrage nach sich zieht. Das Geld ist also nicht „neutral“, sondern spielt eine entscheidende Rolle für das Wirtschaftsgeschehen, da der reale und monetäre Sektor Interdependenzen aufweisen: „Die Neo-Klassiker hatten den Arbeitsmarkt unabhängig vom Geldmarkt gemacht, indem sie Arbeitslosigkeit mit einem zu hohem Lohnniveau erklärten. Bei Keynes gibt es über den Zins eine Verknüpfung des Geldmarktes mit den Gütermärkten und daraus resultierend mit dem Arbeitsmarkt“ (Biffel 1994: 132-133).

Zusammenfassend betrachtet steht bei Keynes die gesamtwirtschaftliche Nachfrage im Mittelpunkt seiner Analyse. Diese sei instabil und verlaufe in Konjunkturzyklen was in einer Rezession zu hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Inflation führt während in einer Prosperitätsphase der umgekehrte Fall eintrete (*Phillips-Kurve*). Wenn die Einkommen steigen, würde die Sparneigung an Bedeutung gewinnen während die Konsumneigung zurückgeht. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage  $Y$  setzt sich dabei folgendermaßen zusammen:

$$Y = C + I + G + S + EX - IM$$

(C: Konsum, I: Investitionen, G: Staatsausgaben, S: Ersparnisse, EX: Exporte, IM: Importe)

Auf Unternehmerseite spielen die Erwartung in zukünftige Absatzmöglichkeiten eine entscheidende Rolle: Sind die Zinsen hoch dann werden die Investitionen niedriger sein als bei niedrigen, in einer Krise werden die Unternehmen bei pessimistischer Erwartungshaltung trotzdem nicht investieren, auch dann nicht, wenn der Zinssatz gegen 0 gehen sollte. Den Ausbruch aus solch einer Krise wird durch eine Ankurbelung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage seitens des Staats mittels antizyklischer Fiskalpolitik erreicht. Dies würde einerseits die Nachfragerlücke schließen und andererseits die pessimistische Erwartungshaltung beseitigen. Finanziert wird dieses *deficit spending* durch Kreditaufnahme des Staates, befindet sich die Wirtschaft in einer Prosperitätsphase sollten die Staatsausgaben zurückgefahren und die Steuern vorübergehend erhöht werden. Der Staat muss dabei aber nicht die gesamte gesamtwirtschaftliche Lücke schließen, es genügt wenn der als Initiator auftritt, denn durch die gestiegene Nachfrage nach Investitionsgütern und den dadurch bedingten *Multiplikatoreffekt* würde es wieder zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kommen (Schmid/Buhr/Roth/Steffen 2006: 89-90).

## **2.4 Zur Gesellschaftstheorie des Neoliberalismus**

Der Neoliberalismus stellt aber nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Gesellschaftstheorie dar. Zwar lassen sich wohl aus so gut wie jeder ökonomischen Theorie auch Schlussfolgerungen für die Gestaltung der Gesellschaft herauslesen, der Neoliberalismus aber - und hier vor allem Hayek - hat explizit eine Gesellschaftstheorie hervorgebracht.

Hayek bedient sich in seiner Gesellschaftstheorie dem Konzept der *kulturellen Evolution*, wobei das Ziel darin besteht, das marktwirtschaftliche System als alternativlos darzustellen: Hayeks „[...] Vorstellungen von Mensch und Gesellschaft haben primär einen legitimatorischen Zweck, sollen sie doch die grundsätzliche Alternativlosigkeit der kapitalistischen Wirtschaftsform mit scheinbar wissenschaftlichen Argumentation begründen“ (Ptak 2007: 66).

Die propagierte Überlegenheit des Marktes wird dabei vor allem durch zwei Legitimationsfiguren getragen (Schui/Blankenburg 2002: 76):

#### (1) Primat der Ökonomie über die Politik

Der Markt wird im Neoliberalismus nicht mehr als Mittel zum Zweck verstanden, d.h. wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Emanzipation zu erreichen, sondern er stellt den Zweck selbst dar: „Die Allgemeine Wohlfahrt ist im Neoliberalismus als spontanes Ergebnis individueller Tauschakte definiert, die durch die liberalen Werte von Freiheit, Privatheit und Kooperation herrühren. Allerdings erfährt Allgemeine Wohlfahrt hier eine Bedeutungsänderung, sie besteht im Neoliberalismus nur mehr [...] in der bestmöglichen Selektion und Vergesellschaftung von Einzelwissen. Das Marktprinzip ist anderen gesellschaftlichen Organisationsprinzipien überlegen, [...] weil es den freien Austausch von Wissensfragmenten befördert, die auf individuelle Entscheidungsträger verstreut sind, und sie so der Nutzung durch die Gesellschaft als Ganzes zugänglich macht“ (Ebd. 77-78). Hayek geht somit von einer Beschränkung des Menschen in seinem Wissen und seiner Vernunft aus, denn (1) sei der Mensch nicht dazu fähig, eine komplexe soziale Ordnung hervorzubringen und (2) sei seine Erkenntnisfähigkeit eben durch das in der Gesellschaft verstreute Wissen beschränkt (Ebd. 44-45). Eine Lösung hierfür biete der Markt, seine Funktion lässt sich folgendermaßen bestimmen: „Dieser bietet die Möglichkeit, die menschliche Unvollkommenheit beschränkten Wissens und dessen breite Streuung auf eine Vielzahl von Individuen zusammenzuführen, indem er es vermag, die unterschiedlichen Wissensstände und Fähigkeiten zum Nutzen aller zu entfalten“ (Ptak 2007: 45).

Der Markt sei somit der Politik als Ausdruck von kollektivem Interesse überlegen, die Überlegenheit liegt „[...] in seiner Funktion als Auslesemechanismus und Lernvorgang, wobei das Fitnesskriterium persönlicher Reichtum ist und die Motivation des Lernens

[...] auf der Notwendigkeit des Überlebens am Markt beruht“ (Schui/Blankenburg 2002: 78).

(2) Primat gesellschaftlicher Ordnung auf der Grundlage kulturevolutionärer Entwicklungsgesetze

Hayek unterscheidet in seiner Evolutionstheorie zwischen zwei unterschiedlichen Ordnungen (Ptak 2007: 43):

(i) *Konstruierte Ordnung*

Diese wird bewusst von den Menschen gestaltet und verfolgt dabei konkrete Zwecke und Ziele. Dazu wird allerdings eine übergeordnete Autorität benötigt, da sie auf Befehl und Gehorsam beruht. Diese Ordnung sieht Hayek vor allem in den einfachen und weniger komplexen Gesellschaften wie den urzeitlichen Stämmen gegeben. Diese waren laut Hayek zweckgerichtete Organisationen, die angeborenen Regeln folgten und konkrete Ziele im Augenschein hatten (Schui 1996: 113).

(ii) *Spontane Ordnung*

Diese entsteht nicht zielgerichtet und bewusst, sondern aus individuellen Handlungen heraus, wobei diese mit der Zeit – falls sie sich als überlegen herausstellen – zu anerkannten, abstrakten Regeln werden. Diese ordnet Hayek den komplexen, hochentwickelten Gesellschaften zu.

Daraus lässt sich nun folgende Erkenntnis ziehen: „Die Kernaussage von Hayeks Theorie der kulturellen Evolution besteht darin, dass moderne gesellschaftliche Institutionen wie Gesetze, Recht, Sprach, Geld und Markt [...] nicht das Ergebnis eines beabsichtigten Prozesses sind“ (Ptak 2007: 54). Ohne die Errungenschaften der kulturellen Evolution würden sich die Menschen noch immer im Zustand der vormodernen Stammesgesellschaften befinden, da es ohne sie zu einem Stillstand im menschlichen Zivilisationsprozess gekommen wäre. Im Evolutionsprozess hätte sich dagegen die Natur der Regeln zunehmend verändert, d.h. sie wurden immer abstrakter (Schui 1996: 114).

Hayek unterscheidet hierbei zwischen 3 Trägern der menschlichen Entwicklung (Ptak 2007: 54):

- Instinkte
- Traditionen
- Vernunft

Erstgenannte sind Teil der Biologischen Evolution, letztgenannte Teil der Kulturellen Evolution, wobei beide folgende Gemeinsamkeit aufweisen würden: „In beiden Evolutionsformen erfolgt der Prozess der Anpassung an die unbekannte, äußere Umwelt in Form eines beständigen Wettbewerbs, der sich auf ein grundlegend identisches Selektionsschema gründet: Bestehen oder Untergehen“ (Ptak 2007: 54). Der menschliche Zivilisations- bzw. Evolutionsprozess erfolgte demnach durch Versuch und Irrtum sowie unreflektierte Nachahmung. Dabei kam es zu einem Selektionsprozess, bei dem sich bestimmte Gruppen durchsetzen konnten, indem sie Regeln durchbrachen und neue Formen des Verhaltens etablierten, nicht weil sie diese als besser oder fortschrittlicher erkannten, sondern weil es diesen Gruppen besser erging als anderen, die sie nicht befolgten, und sie deshalb ihr Wachstum vergrößern konnten. Aus dieser Logik heraus müsse man auch die Entwicklung und Etablierung des kapitalistischen Marktsystems begreifen (Schui 1996: 114). Das neoliberale Marktprinzip wird dabei als Spiel beschrieben, wobei der Spielausgang unbekannt ist, denn sonst würde die Sinnhaftigkeit des Spiels selbst und die Motivation der Spieler nicht gewährleistet sein. Das Spiel wird dabei von Regeln definiert und alle Spieler halten sich auch an diese. Doch woher kommen diese Regeln und die Tugend der Spieler?

Als Antwort auf diese Frage wird argumentiert, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen die Machtfülle hatten, die Befolgung der Regeln durchzusetzen. Laut neoliberaler Argumentation bilden diese sich eben in einem Prozess kultureller Evolution heraus, sie sind also das Ergebnis unbewusster Entwicklung und Selektion. Als Folge wird die Entpolitisierung des gesellschaftlichen Lebens erreicht: „Kooperation oder gesellschaftliche Ordnung ist daher nicht herleitbar aus zielgerichteten, bewussten kollektiven Entscheidungsprozessen, sondern sie hat ihren Ursprung in der Sphäre des Unbewussten, des dem direkten Zugriff durch Politik entzogenen kulturellen Evolutionsprozesses“ (Schui/Blankenburg 2002: 81). Das bedeutet also, dass es keine



Alternativen zum Entstandenen geben kann bzw. darf, denn schließlich muss aus evolutionärer Betrachtung gelten: „Was ist, ist gut, weil es ist, sonst wäre es nicht entstanden“ (Schui/Blankenburg 2002: 81). Der Wettbewerb stellt dabei das Bindeglied zwischen Markt und Evolution dar und trägt entscheidend zum Funktionieren des Marktsystems als spontane Ordnung bei. Als Handlungsmotiv gilt neben dem Kosten-Nutzen Kalkül nur das eigene Überleben und die eigene Überlegenheit (Ebd. 81; Schui 1996: 114). Der Wettbewerb – verstanden als Entdeckens- und Lernprozess - sorgt nicht nur für die Selektion überlegener Verhaltensweisen am Markt, sondern durch ihn bilden sich auch überlegene Gesellschaftsordnungen heraus. Der Zivilisationsprozess wird dabei als Disziplinierungsprozess des Individuums verstanden, das sich immer komplexeren Verboten, Vorschriften und Tabus unterwirft. Dies erlaubt die Etablierung immer komplexerer gesellschaftlicher Strukturen, wobei keine Gemeinschaftsziele durch bewusste Zusammenarbeit mehr verwirklicht werden müssen, sondern die Individuen verfolgen nur mehr ihre eigenen, subjektiven Ziele. Dies würde aber objektiv auch die Gesellschaft insgesamt begünstigen (Schui/Blankenburg 2002: 82). Somit lässt sich zusammenfassend festhalten: „Die auf Wettbewerb als Entdeckensprozess beruhende, alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens umfassende Marktordnung ist unantastbar, um den Preis unser aller Überleben willen. Das Marktprinzip ist das bestmögliche Prinzip gesamtgesellschaftlicher Organisation [...]. Es ist der Marktmechanismus, der vermittelt über Preisbildung und Auslese von erfolgreichem Verhalten (d.h. erfolgreichen Bereicherungs- und Überlebenspraktiken) bestmögliche Informationsverarbeitung auf gesellschaftlicher Ebene ermöglicht. Zugleich sind die Spiel- oder Verhaltensregeln, die der reibungslosen Funktionsweise dieses Marktprinzips unterliegen, ihrerseits das Resultat kultureller Selektion, die von niemandem gelenkt oder überschaut wird“ (Ebd. 107).

Den Kern der Hayek'schen Gesellschaftstheorie stellt somit die von Herbert Schui präzisiert getroffene Formulierung dar: „Der Kapitalismus hat sich laut Hayek nicht herausgebildet, damit er den Wohlstand mehrt; vielmehr ist er Ergebnis der Evolution, weil er Wohlstand mit sich brachte, und er konnte das Ergebnis der Evolution sein, weil die Mitglieder der Gesellschaft sich an die abstrakten Regeln hielten. [...] Wohlstandsvermehrung ist im Kapitalismus also nicht Zweck, sondern eine Art Dreingabe“ (Schui 1996: 115-116).

## **2.5 Zur Implementierung des Neoliberalismus**

In der Literatur über den Neoliberalismus wird dieser oftmals als *Projekt* bezeichnet. Damit soll wohl zum Ausdruck gebracht werden, dass der Neoliberalismus nicht nur ein Analyseinstrument für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft darstellt, sondern seit seinem Aufkommen auch immer der Frage nach der Durchsetzung einer Marktgesellschaft eine zentrale Bedeutung zukam. Dies unterscheidet ihn zum Beispiel von der Neoklassik, die sich auf eine wissenschaftliche Beschäftigung beschränkt: „Im Neoliberalismus geht es von Beginn an um die Formierung einer ‚Bewegung‘ für die Realisierung eines Gesellschaftsprojektes [...]. Nach neoliberalen Selbstverständnis handelt es sich um eine von oben inszenierte und gesteuerte ‚Bewegung‘ an dessen Spitze sich die führenden Neoliberalen selbst wähnen“ (Ptak 2007: 73-74). Von Erfolg kann so eine Bewegung bzw. Projekt aber nur dann sein, wenn dies die gesellschaftlichen und politischen Bedingungen zulassen oder bewusst forcieren (Ebd. 74). Daher gilt es die „Erfolgsgeschichte“ des Neoliberalismus im Hinblick auf den Kontext zu analysieren, der es ihm erlaubte, die Hegemonie zu erringen. Von der Hegemonie neoliberalen Denkens wird deshalb gesprochen, weil er beinahe alle Lebensbereiche durchsetzt (Butterwegge/Lösch/Ptak 2007: 12) und es geschafft hat, „Selbstverständlichkeit“ zu erlangen und vermeintliche Sachzwänge als alternativlos darzustellen (Buntenbach 2008: 9).

Alexander Demirovic vertritt indessen in dieser Frage eine andere Position: in Anlehnung an das Hegemonie-Konzept von Antonio Gramsci definiert er diese als „[...] eine kulturelle und intellektuelle Organisation, durch welche die Weltsicht und die Ordnung der Dinge, wie sie der Lebensweise der bürgerlichen Klasse und ihrer Funktion in der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion entsprechen [...] verallgemeinert werden, sodass sie selbst jene teilen und respektieren, die eben dadurch beherrscht werden“ (Demirovic 2008: 17). Die „bürgerliche Klasse“ würde sich im Neoliberalismus verallgemeinern, d.h. sie verfolgt ein Totalisierungsprojekt, wobei diese Verallgemeinerung durch Zugeständnisse geschieht. Der Neoliberalismus will und kann daher nicht hegemonial werden, denn er richtet sich gegen Hegemonie, indem er sich gegen Zugeständnisse richtet: „Neoliberalismus ist der Versuch, den Kapitalismus, den Markt, den Wettbewerb und das Leistungsprinzip als Lösung der Gerechtigkeitslücken auszuweisen, die – aus seiner Sicht – von einer Politik der sozialen Gerechtigkeit erzeugt

wurden“ (Demirovic 2008: 20). Ziel sei es also, die Umstellung von sozialer Gerechtigkeit auf Leistungs- und Chancengerechtigkeit zu vollziehen. Neoliberale Positionen vertreten also nicht mehr das Prinzip des *Laissez-faire* des alten Liberalismus: „Nicht der Markt als Tausch und Konsum, sondern der Markt als operativer Mechanismus, der Freiheit und Gerechtigkeit ermöglicht, soll freigesetzt werden“ (Ebd. 24-25).

Daher gilt es zu klären, unter welchen Rahmenbedingungen es dem Neoliberalismus gelungen ist, seine Ansichten und Forderungen in einem derart großen Ausmaß zu implementieren und durchzusetzen. Laut Ralf Ptak würde die Implementierungsstrategie des Neoliberalismus aus 4 Säulen bestehen:

- (1) „einer übergeordneten Ideologie und Präsentation des Neoliberalismus als Projekt der Befreiung und der Moderne;
- (2) dem dauerhaften „Kampf um die Köpfe“ durch permanente Propaganda für die Vorzüge einer freien Marktwirtschaft und gleichzeitige Diskreditierung der Kritiker;
- (3) der systematischen Politikbeeinflussung im Sinne des neoliberalen Projekts durch staatliche wie private Bildungs-, Beratungs- und Lobbyinstitutionen (*think tanks*);
- (4) die Absicherung und Dynamisierung marktwirtschaftlicher Reformen durch unterschiedliche Formen institutioneller Verankerung“ (Ptak 2007: 75).

Damit ökonomische Theorien im Allgemeinen überhaupt für die Umsetzung und Legitimation politischer Projekte taugen, müssen nach Herbert Walther ihre Thesen (Walther 1997: 49):

- öffentlich „kommunizierbar“ („trivialisierbar“) sein;
- an spezifischen Interessen anknüpfen;
- Handlungszwänge „aus Einsicht in die Notwendigkeit“ rational legitimieren
- Politische Verantwortlichkeiten via „Schuldzuschreibungen“ definieren, welche an konkrete institutionelle Bedingungen anknüpfen
- Erwartungen stabilisieren und Hoffnungen wecken

Wie schon angedeutet, verdankt der Neoliberalismus seinen Aufschwung vor allem der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre, womit der Keynesianismus in Erklärungsnöte gekommen war. Bis zu diesem Zeitpunkt war den industrialisierten Ländern eine wirtschaftlich äußerst gelungene Performance gelungen, die sich vor allem in starkem Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und dem Ausbau von sozialstaatlichen Leistungen manifestierte. In dieser Phase der Prosperität waren der gesamtwirtschaftliche Kontext von einem Konsens zwischen Arbeitnehmern und –gebern (in Österreich in Form der Institution der Sozialpartnerschaft), niedrigen Zinssätzen, stabilen (festen) Wechselkursen, langsame Liberalisierung des Welthandels und regulierten Finanzmärkten gekennzeichnet. Kennzeichnend für diese Phase war das nach dem Zweiten Weltkrieg vereinbarte Weltwährungssystem von Bretton-Woods mit dem US-Dollar als Leitwährung sowie das liberalisierte Welthandelssystem im Zuge des *General Agreement on Tariffs and Trade*. Stephan Schulmeister bezeichnet das Wirtschaftssystem dieser Zeit (ca. 1950-1965) als Realkapitalismus, welches durch folgende Merkmale charakterisiert war (Schulmeister 2006: 166):

- „Interessenbündnis“ zwischen Realkapital und Arbeit
- Verhältnis der Unternehmen zu Gewerkschaften ist durch Zusammenarbeit gekennzeichnet
- Staat und Markt sowie Konkurrenz und Kooperation werden als einander ergänzende Steuerungssystem verstanden
- Wirtschafts- und Sozialpolitik verfolgt insbesondere die Ziele von Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum, soziale Sicherheit und Chancengleichheit
- Realwirtschaft wird durch die Finanzierungsbedingungen (niedrige Zinsen, feste Wechselkurse, stabile Rohstoffpreise) gegenüber der Finanzwirtschaft gefördert
- Anreize zur Vermögensmehrung werden durch die Politik auf realwirtschaftliche Aktivitäten gerichtet

Grundsätzlich lässt sich zwischen drei grundsätzlichen „Fundamentalinteressen“ in der Ökonomie: Realkapital, Finanzkapital und Arbeit. Die Unternehmerschaft bzw. das Realkapital kann entweder eben mit den Arbeitnehmern eine Interessensbündnis – wie Schulmeister es bezeichnet- bilden oder mit den Rentiers bzw. dem Finanzkapital. Erstere

Gemeinschaft hat ökonomisch gesehen als das gemeinsame Interesse ein stetiges Wirtschaftswachstum, welches zu höheren Löhnen und Gewinnen führen soll. In politischer Hinsicht dagegen stehen sich Real- und Finanzkapital näher, wohl aufgrund eines gewissen sozialen Zugehörigkeitsgefühl oder der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Kapital und Arbeit (Schulmeister 1998: 7-8). Bis ca. 1970 bestand also noch das Bündnis von Realkapital und Arbeit, doch durch Umbrüche im Weltwirtschaftssystem wurde dieses mit Ende der 1970er aufgelöst und es kam zu einem Bündnis von Real- und Finanzkapital. So waren einerseits waren im Keynesianismus der 1950er und -60er Jahre die Unternehmen gegenüber den Gewerkschaften gesellschaftspolitisch in die Defensive geraten (Schulmeister 1998: 6) und andererseits wurden in dieser Zeit beträchtliche Vermögen – in Form von Finanzvermögen angehäuft, und für diese angewachsene Zahl der Vermögensbesitzer stellte nun Stabilität ein zentrales Bedürfnis dar (Walterskirchen 1994: 99). Weiters hatte sich die Position der USA in der Weltwirtschaft aufgrund des überbewerteten Dollar, der aufgrund des Bretton-Woods Systems auch nicht abgewertet werden konnte, gegenüber Europa und Japan zunehmend verschlechtert. Hier setzte nun der Monetarismus an und forderte ein Ende des Systems fester Wechselkurse was in der Aufgabe des Systems von Bretton-Woods Anfang der 1970er mündete (Schulmeister 1997: 29-30). Der daraus resultierende hohe Wertverlust des US-Dollar hatte die 1. Ölkrise von 1973 zur Folge: dadurch dass der Ölpreis in Dollar notiert war, führte dies für die realen Exporterlöse der Erdölproduzenten zu Wertverlusten. Daraufhin gelang es der OPEC den Ölpreis durch reduzierte Fördermengen drastisch zu erhöhen, dieser Ölpreisschock führte zur ersten Rezession der Nachkriegszeit wobei zum ersten Mal das Phänomen der Stagflation – mit den bereits ausgeführten Folgen - zutage trat. Daraufhin begannen die Notenbanken mit einer monetaristischen Hochzinspolitik, die aufgrund des enormen Kursanstiegs des Dollars in der Schuldenkrise der Entwicklungsländer in den 1980er Jahren resultierte. Diese Entwicklungen auf den Finanzmärkten führten zu einer Dämpfung des Wirtschaftswachstums und zu Problemen wie Inflation, Arbeitslosigkeit und steigender Staatsverschuldung (Ebd. 2003:103) und ebneten damit den Weg für die neue Theorieströmung des Monetarismus/Neoliberalismus. Bis Ende der 1970er fanden laut Schulmeister folgende Entwicklungen statt (Ebd. 1997: 31):

- Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum „laissez-faire“ Staat
- Übergang vom korporatistischen Modell zu einem System mit Dominanz der Unternehmen
- Übergang von regulierten zu deregulierten Finanzmärkten
- Übergang von stabilen zu instabilen Wechselkursen und Zinssätzen

Dadurch bedingt passten sich die Unternehmen in ihrer Investitionstätigkeit an und verlagerten diese eher in den Bereich der Finanzmärkte. Dadurch geriet das Wirtschaftswachstum ins Stocken, die Arbeitslosigkeit wuchs an und dadurch bedingt die Staatsausgaben was die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen schwieriger machte. Auch die zunehmende Globalisierung neoliberaler Ausprägung und dem Einsetzen eines Standortwettbewerbs als vermeintlichen Sachzwang ließ einen zunehmenden Rückbau des Sozialstaats als unvermeidbar erscheinen (Schulmeister. 2006: 168-169).

Für den Neoliberalismus sind– wie aus der Darstellung ersichtlich geworden sein sollte – die Kategorien von Solidarität, sozialer Gerechtigkeit und Sozialstaatlichkeit nicht von Bedeutung. Der Sozialstaat gilt für ihn als überholt und würde nur die „fairen“ Prozesse des Marktgeschehens verzerren sowie leistungsfeindlich wirken. Arbeitslosigkeit kann aus seiner Perspektive nur aufgrund eines zu hohen Lohnniveaus auftreten, welches durch die Existenz von Gewerkschaften hervorgerufen wird und daher eben diese abgeschafft bzw. zumindest geschwächt werden müssten. Im neoliberalen Weltbild scheint es keinen strukturellen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit zu geben und aufgrund empirischer Beobachtungen kann behauptet werden, der Neoliberalismus hat die zunehmende Dominanz von Kapital bzw. Finanzkapital im Wirtschaftsgeschehen seit den 1970ern maßgeblich beeinflusst und gefördert. Treten Krisen oder Probleme auf so hat die neoliberale Theorie stets eine Rechtfertigung parat, nämlich dass eben noch nicht alles frei dem Marktgeschehen überlassen worden wäre, denn sonst könnten solche eben gar nicht auftreten.

Die Grundposition des Neoliberalismus sieht Herbert Schui daher zusammenfassen in folgenden Punkten (Schui 1996: 110-112):

- (1) Maximierung der Bedürfnisbefriedigung oder Maximierung des Sozialprodukts ist nicht das Ziel einer freien Marktwirtschaft
- (2) Soziale Gerechtigkeit ist nicht definierbar
- (3) Sozialstaatlichkeit wird durch institutionalisierte Armenpflege abgelöst
- (4) Die gravierendsten Wettbewerbsbeschränkungen gehen von den Gewerkschaften aus.
- (5) Die Verfolgung individueller Ziele ist der einzige gesellschaftliche Zweck der Wirtschaft
- (6) Die Kohäsion der Gesellschaft folgt aus der Gewährleistung der Eigentumsverhältnisse
- (7) Die Kompetenzen des Parlamentes sind zu beschneiden.

Das menschliche Verhalten im Neoliberalismus ist demnach durch folgende Eigenschaften charakterisiert (Schui/Blankenburg 2002: 111):

- (1) Jede Person strebt eine Vielzahl von Gütern an
- (2) Für jede Person sind einige Güter knapp
- (3) Eine Person ist bereit, einige ihrer Güter zu opfern, um mehr von anderen Gütern zu erhalten
- (4) Die persönliche Bewertung jedes Gutes durch ein Individuum hängt davon ab, wie viel es davon hat
- (5) Nicht alle haben eine identische Präferenzordnung

Diese Vorstellungen des Neoliberalismus sind es, die sämtliche Formen des menschlichen Zusammenlebens in den letzten Jahrzehnten beeinflusst und geprägt haben. Diese Darstellung des Neoliberalismus sollte in erster Linie seine Argumentation und Forderungen nachvollziehbar machen. Denn ohne die Grundstrukturen dieser Theorie zu verstehen ist eine Analyse von Sozialstaatlichkeit in einem neoliberal geprägten Kontext von geringem Gehalt und Aussagekraft.

### **3. Grundzüge des Sozialstaates**

#### **3.1 Zum Begriff des Sozialstaates**

Aus begrifflicher Hinsicht stellt der Sozialstaat ein komplexes, empirisches Phänomen dar, welches sich nur schwerlich durch eine einfache und klare Definition erklären lässt. In der Sozialwissenschaft existiert daher auch kein Konsens, was der Sozialstaat überhaupt ist, bis dato ist daher der Begriff des *Sozialstaates* - laut dem Soziologen Franx-Xaver Kaufmann - in der sozialwissenschaftlichen Literatur von diffuser und ambivalenter Bedeutung geblieben (Kaufmann 2002: 164). So wird in der einschlägigen Literatur neben dem Begriff des Sozialstaates auch oftmals der des *Wohlfahrtsstaates* verwendet, wobei – wie Christoph Butterwegge bemerkt - meist unklar bleibt, ob diese beiden Begriffe dasselbe bezeichnen oder doch nicht (Butterwegge 2006: 16). Während zum Beispiel Jens Alber die beiden Begriffe weitgehend als Synonyme gebraucht, trifft Schulte eine Differenzierung, die er damit begründet, dass „[...] der ‚Wohlfahrtsstaat‘ eine beschreibende (sozialwissenschaftliche), der Begriff ‚Sozialstaat‘ hingegen eine normative (rechtswissenschaftliche) Funktion hat und mit freiheitlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen [...] Elementen verbunden ist“ (zit. nach Heinze/Schmid/Strunck 1999: 18). Überhaupt existiert im Bereich des Sozialstaatlichen sowohl im deutsch - wie auch im englischsprachigen Raum eine ausgesprochene Vielfalt von Begriffen: neben dem Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat sind Begriffe wie *Sozialpolitik*, *soziale Politik*, *soziale Sicherung* und *soziale Sicherheit* bzw. *welfare state*, *social policy* und *social security* gebräuchlich. Diese reflektieren laut Emmerich Tálos und Karl Wörister einerseits länderspezifische Traditionen, drücken andererseits aber auch unterschiedliche Sachverhalte aus (Tálos/Wörister 1994: 9). Ähnlich sehen dies auch Rolf G. Heinze, Josef Schmidt und Christoph Strunck: „Solche Definitionsfragen sind freilich nicht nur sprachlicher oder gar bloß stilistischer Natur; sie belegen einerseits das eminent Politische am Wohlfahrtsstaat, andererseits sind solche sprachliche Differenzen auch Ausdruck institutioneller Besonderheiten, politischer Machtverhältnisse, Ideologien und historischer Entwicklungen“ (Heinze/Schmidt/Strunck 1999: 17).

Eine einheitliche Begriffsdefinition existiert in der Sozialwissenschaft also nicht, dagegen aber zahlreiche Annäherungen, die zumindest einen Versuch darstellen, die Aktivitäten des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates zu erfassen.



Im weitesten Sinn könnte man laut Heinze, Schmidt und Strünck unter diesem alle Staatsaktivitäten, ausgenommen militärische verstehen (Heinze/Schmidt/Strunck 1999: 15). Da dies zwar einen ersten, aber mehr als nur vagen Eindruck von Sozialstaatlichkeit vermitteln mag, soll hier eine Reihe von differenzierteren Begriffsarbeiten vorgestellt werden, wobei nicht angegeben werden kann, welche Definition oder welcher Begriff von Sozialstaatlichkeit den richtigen oder besseren darstellt. Es soll aber aufgezeigt werden, worin die Schwierigkeit und Komplexität in der Begriffsarbeit zur Sozialstaatlichkeit steckt.

Wirft man einen Blick in das Lexikon der Politikwissenschaft von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, so findet sich unter dem Eintrag Wohlfahrtsstaat folgende Definition: „eine institutionalisierte Form der sozialen Sicherung; der W. gewährleistet ein Existenzminimum für jeden Menschen, schützt vor den elementaren Risiken der modernen Industriegesellschaft (v.a. Alter, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Unfall, Pflege) und bekämpft das Ausmaß gesellschaftl. Ungleichheit durch Redistribution. Der W. bildet in westl. Ländern zusammen mit Demokratie und Kapitalismus ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeit und Durchdringung und ist für dieses System charakteristisch. Gleichwohl existieren markante nat. Unterschiede und das Terrain ist von pol. Konflikten geprägt“ (Schmid 2004: 1122).

Diese Definition spricht schon zentrale Kriterien und Charakteristika des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates an, wie jeder Lexikoneintrag streicht sie aber nur das Allgemeinste hervor, was für eine ausführlichere Behandlung mit dem Phänomen des Sozialstaates unbefriedigend ist. Differenzierter geht hier Christoph Butterwegge ans Werk, der zwischen den drei Begriffen

- (Staatliche) Sozialpolitik
- Sozialstaat und
- System sozialer Sicherung

unterscheidet und dies so begründet:

„Die (staatliche) Sozialpolitik, der Sozialstaat und das System der sozialen Sicherung gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein. Vielmehr bezeichnet die *Sozialpolitik* das Mittel, um soziale Benachteiligungen und Gegensätze innerhalb einer Gesellschaft durch politisches Handeln auszugleichen bzw. auszuschließen, während der

Sozialstaat eine geschlossene Zielprojektion [...] verkörpert und das *System der sozialen Sicherung* den institutionellen Rahmen zur Verfügung stellt“ (Butterwegge 2006: 11, Hervorheb. im Original). Als konstitutiv für eine Theorie des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates sieht er weiters die Unterscheidung zwischen sozialer Politik und Sozialpolitik an, da erstere den Gehalt einer bestimmten Sozialpolitik bezeichnet und letztere ein Politikfeld beschreibt. Eine weitere Unterscheidung trifft Butterwegge im Hinblick auf die Sozialpolitik darin, dass er diese folgendermaßen gliedert:

- Emanzipatorische Sozialpolitik
- Kompensatorische Sozialpolitik
- Kompetitorische Sozialpolitik

„Die *emanzipatorische* Sozialpolitik dient der Befreiung unterversorgter bzw. – privilegierter Gesellschaftsmitgliedern von Zwängen, welche es ihnen verwehren, ein gutes Leben zu führen, sich optimal zu entwickeln und eine gereifte Persönlichkeit zu werden; die *kompensatorische* Sozialpolitik gleicht Nachteile aus, welche durch das bestehende Wirtschaftssystem verursacht sind, ohne indes darüber hinausweisende Perspektiven zu eröffnen; die *kompetitorische* Sozialpolitik schließlich sucht dessen reibungsloses Funktionieren durch Anerkennung/Übernahme seiner Konkurrenzprinzipien zu fördern“ (Butterwegge 2006: 12, Hervorheb. im Original). Die staatliche Sozialpolitik ist für den Sozialstaat laut Butterwegge das konstituierende Element, wobei der Sozialstaat den institutionellen Rahmen und das zu erreichende Ziel vorgibt, während die Sozialpolitik ein Mittel ist, um dieses zu verwirklichen. So betreibt jeder Nationalstaat Sozialpolitik, aber erst die Reichweite, Qualität und Quantität derselben würden ihn zum Sozialstaat machen (Ebd. 16). Als Versuch einer Definition führt er schließlich an: „Als moderner Wohlfahrtsstaat gilt ein Gemeinwesen, das die Benachteiligung größerer Gruppen im ökonomischen Reproduktionsprozess (Alte, Kranke, Behinderte, Erwerbslose usw.) durch Geld-, Sach- und/oder personenbezogene Dienstleistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens kompensiert, sei es aus öffentlichen Kassen oder über beitragsfinanzierte Versicherungssysteme, die soziale Teilhabe aller Bürger/innen gewährleistet und – möglichst per Rechtsanspruch – sicherstellt, dass niemand von der kollektiven Wohlstandmehrung ausgeschlossen wird (soziale Gerechtigkeit). Man versteht darunter auch ein Gemeinwesen, das seine

Mitglieder gegen allgemeine Lebensrisiken wie Krankheit, Invalidität, Erwerbslosigkeit, Unterversorgung im Alter o.Ä. schützt und den davon Betroffenen, strukturell Benachteiligten und Bedürftigen ausreichende Unterstützung gewährt. Die staatlich organisierte Hilfestellung basiert nicht auf persönlichen Beziehungen, emotionalen Bindungen oder individuellen Entscheidungen, sondern auf einem gesellschaftlichen Grundkonsens. Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, anders formuliert, ein in Verfassungen, Gesetzestexten und Verordnungen kodifizierter Vergesellschaftungsmodus, der eine Parteinahme für sozial schwächere voraussetzt, Eingriffe in das Wirtschaftsleben bedingt und neben Schutz- auch Gestaltungsaufgaben umfasst“ (Butterwegge 2006: 19-20). Butterwegge sieht den Wohlfahrtsstaat nicht aus einer rein ökonomischen Sichtweise, die diesen auf die Leistungen reduziert, sondern verortet in ihm an Anlehnung an Ingeborg Nahnsen, die sich gegen einen verengten Sozialstaatsbegriff ausspricht, einen gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch (Ebd. 18). Eine präzise Unterscheidung zwischen Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat findet Butterwegge aber eben so wenig wie Jens Alber, der den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat durch folgendes bestimmt sieht: „Der Begriff ‚Wohlfahrtsstaat‘ bezeichnet

- einen Satz politischer Reaktionen auf gesellschaftliche Strukturwandlungen im Rahmen der Modernisierung,
- der aus staatlichen Interventionen in die gesellschaftliche Verteilung von Lebenschancen in den Dimensionen Einkommen, Gesundheit, Wohnen und Bildung besteht,
- die auf die Förderung der Sicherheit und Gleichheit der Bürger abzielen“ (zit. nach Ebd. 18).

Auch Alber unterstreicht in seiner Definition die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates als gesellschaftspolitisches Anliegen, das auf die Bürger eines Staates abzielt, wobei hier zu ergänzen wäre, dass sich dieses Anliegen auf *alle* Bürger bezieht. Diese Betonung der Generalisierung von Sozialstaatlichkeit ist zumindest für Franz-Xaver Kaufmann von zentraler Bedeutung. Als prägnanteste Definition hält Kaufmann die von Harry Girvetz: „Der Wohlfahrtsstaat ist der institutionelle Ausdruck einer legalen und damit formalen und ausdrücklichen Verantwortung einer Gesellschaft für das Wohlergehen ihrer Mitglieder in grundlegenden Belangen“ (zit. nach Kaufmann 1997: 21). Bei der

Unterscheidung zwischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat sieht er ersteren Begriff im politischen und letzteren im juristischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland verortet, letzterer habe sich in der Sozialwissenschaft zwecks internationaler Vergleichbarkeit durchgesetzt (Ebd. 21). Den Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat sieht Kaufmann nicht als eine gesonderte Institution des Staates an, sondern als ein Charakteristikum, wobei die sozialpolitischen Aufgaben des Staates mit anderen konkurrieren. Die Institutionen des Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates stehen dabei nicht im Zentrum der staatlichen Politik. Kaufmann führt als Bezeichnung für diese den Begriff des *Sozial- oder Wohlfahrtssektors* ein: „Hierbei handelt es sich regelmäßig nicht um eine homogene zentralisierte Einheit, ein umfassendes System, sondern um *eine mehr oder weniger fragmentierte Ansammlung spezifischer Dienstleistungssysteme, die ihre eigene Professionalität entwickeln*“ (Kaufmann 1997: 23, Hervorheb. im Original). Die idealtypische wohlfahrtsstaatliche, industrielle Gesellschaft zeichnet sich (gegenüber anderen) bei Kaufmann dadurch aus, dass sie eine institutionelle Verknüpfung zwischen einem kapitalistischen Wirtschaftssystem, einem demokratischen Staat und einem (von beiden unterscheidbaren) staatlich regulierten Wohlfahrtssektor darstellt. Der zentraler Aspekt von Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit besteht in der „[...] »Vermittlung« zwischen marktgesellschaftlicher Privatsphäre und rechtsstaatlicher Öffentlichkeit; [...]“ (Ebd. 24, Hervorheb. im Original).

Als Definition führt Kaufmann schließlich folgendes an: „Ich [...] verstehe unter ‚Wohlfahrtstaat‘ die *politische Verfassung von Gesellschaften des privatkapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps, die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen Rechten und der Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährleistung dieser Rechte zu lösen versuchen*“ (Kaufmann 2002: 168, Hervorheb. im Original).

Aus diesen verschiedenen Definitionen und Ansichten des Sozialstaates wird ersichtlich, dass Sozialstaatlichkeit mehrere Dimensionen in sich vereint, die sich auf die klassische politikwissenschaftliche Unterscheidung zwischen *polity, policy und politics* zurückführen lassen.

## **3.2 Zur Entstehung des Sozialstaates**

### **3.2.1 Zu den vormodernen Vorgängern des Sozialstaates**

Die Entstehung moderner Sozialstaatlichkeit in Europa wird in der einschlägigen Literatur durchgehend im späten 19. Jahrhunderts im Kontext der Industrialisierung und der mit ihr aufgeworfenen „Sozialen Frage“ ausgemacht.

Der erste Vorläufer des modernen Sozialstaats kann aber bereits in der Zeit des Mittelalters in Form der Armenfürsorge konstatiert werden. Armut galt zu jener Zeit noch als unvermeidbares, natürliches Phänomen, das essentieller Bestandteil einer „naturrechtlichen und gottgewollten Ordnung“ war (Ritter 1989: 31; Zöllner 1959: 399). Wie Armut selbst im Mittelalter gesehen wurde, hat Oexle prägnant ausformuliert: „'Armut' im mittelalterlichen Sinn war [...] nicht nur durch materielle und physische Bedürftigkeit definiert, 'arm' war vielmehr jeder, dem es in irgendeiner Hinsicht an sozialer 'Stärke' fehlte, jeder, dem es an Ansehen und Einfluss gebrach, dessen Rechte beeinträchtigt waren, der sich nicht mit der Waffe verteidigen konnte, dem es an Wissen fehlte, der sich im Zustand der Vereinsamung und Verlassenheit befand“ (Oexle 1986: 78). Freiwillige Armut dagegen wurde im Laufe des 11.-13. Jahrhunderts zunehmend durch bestimmte Mönchs- bzw. Bettelorden als Lebensform idealisiert und hochstilisiert. Diese galt als Ausdruck der Bereitschaft, das Leben der unfreiwilligen Armen ebenfalls auf sich zu nehmen.

Insgesamt lassen sich laut Gerhard Ritter drei zentrale soziale Netze im Mittelalter ausmachen:

- „[...] Schutzverpflichtung des Grundherren und Arbeitgebers für die von ihm Abhängigen,
- die Fürsorgepflicht der Herrscher, der Adligen und Ritter für die Armen und ‚Schwachen‘ und
- die auf dem Prinzip der Solidarität beruhenden sozialen Hilfseinrichtungen der Gilden und Zünfte für die ihnen angehörigen Berufsgenossen“ (Ritter 1989: 29).

Von diesen Netzen nicht erfasste Arme wurden hauptsächlich durch Einrichtungen der Kirche versorgt. Neben der Familie waren es daher Institutionen der Kirche -

hauptsächlich in Form von Klöstern - welche die Versorgung der Armen übernahmen, wenn auch mit einem gänzlich anderen Ziel als der moderne Sozialstaat heute (Eichendorfer 2007: 21). Mittelalterliche Armenfürsorge war vorwiegend durch religiöse Motive in Form der christlichen Nächstenliebe geprägt: „Es ging dabei nicht um Beseitigung, sondern um Linderung von Not. Es ging nicht um planvolle Maßnahmen, die auf eine bestimmte soziale Gruppe zielten, sondern um spontane Hilfe, um Hilfe für den Augenblick und um Hilfe für den, der sich äußerlich als bedürftig auswies. Privatleute, Genossenschaften und geistliche Institutionen leisteten diese Hilfe, nicht irgendwelche weltliche Einrichtungen“ (Fischer, zit. nach Butterwegge 2006: 38). Eichendorfer sieht daher in der mittelalterlichen Versorgung von Armen einen „Akt der Barmherzigkeit“, der die Armut bzw. soziale Ungleichheit aber bewahren anstatt abschaffen sollte (Eichendorfer 2007: 20). Dem Phänomen Armut wurde nur oberflächlich entgegengewirkt, während die eigentlichen Ursachen unangetastet blieben und auch bleiben sollten, wie von Detlev Zöllner festgestellt wird: „Es kann nicht übersehen werden, daß [sic!] das religiöse Motiv der Hilfe teilweise auch die Wirkung hatte, jedes planmäßige Forschen nach den Ursachen der Not zu erschweren [...]“ (Zöllner 1959: 398-399). Vor dem Hintergrund einer hierarchisch-stratifizierten, feudalen Gesellschaftsform, die auf sozialer Ungleichheit aufgebaut war, scheint solch eine Auffassung durchaus nachvollziehbar. Detlev Zöllner bezeichnet die Armenfürsorge des Mittelalters daher treffend als „christlich-karikativ“ und weist als ihr Charakteristikum folgendes aus: „Ziel der Hilfeleistung war die Erhaltung der Existenz des Individuums [...]. Folglich setzte die Hilfe auch beim Einzelnen an. Mittel der Hilfeleistung war die Almosen-Gewährung, die freilich in starkem Maße von Stimmung, Lage und Vermögen des jeweiligen Spenders abhing“ (Zöllner 1959: 39). Im Laufe des Mittelalters kam es zwar zu einer Ausbreitung des christlich-karikativen Gedankenguts auf Angehörige höherer Stände, deren Motivation bezog sich jedoch nicht nur auf Mitleid oder Nächstenliebe. Als gängige Beispiele für Motive zur Armenfürsorge nennt Zöllner die Hoffnung auf ein besseres Leben im Jenseits und die Stärkung des Rufes bzw. Einflusses unter der Bevölkerung (Ebd. 39).

Armut stellte im mittelalterlichen Europa also ein nicht wegzudenkendes Massenphänomen dar. Damit war sie der erste Anknüpfungspunkt für die Etablierung eines Sozialwesens in Europa, doch eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut konnte durch das rudimentäre soziale System des Mittelalters selbstredend nicht gewährleistet

werden: „Weder das unregelmäßige System der kirchlich-klosterlichen, obrigkeitlichen, genossenschaftlichen und privaten Armenfürsorge [...], noch die teilweise Aufwertung der Armut in der christlichen Ethik konnten die Not der Armen durch Massenhungersnöte – vor allem in Zeiten von Missernten – verhindern“ (Ritter 1989: 32).

In der frühen Neuzeit machte der Begriff der Armut allmählich einen Bedeutungs- bzw. Wahrnehmungswandel durch. Ausgehend von den sozialen Unruhen und Aufständen am Ende des Mittelalters wurde Armut nun vielmehr als Störung und Bedrohung der öffentlichen Ordnung angesehen (Eibendorfer 2007: 23). Es waren im 15./16. Jahrhundert vor allem die aufgrund von Landflucht überbevölkerten Städte mit Scharen von Armen und Bettlern konfrontiert. Erstmals wurde nun auch nach den Ursachen von Armut differenziert, man unterschied zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen. „Unwürdige Arme“, die trotz Arbeitsfähigkeit keiner solchen nachgingen, wurden nun im Gegensatz zu den „würdigen Armen“ (Krüppel, Alte, Kranke etc.) diskriminiert und mit Asozialität verbunden, Armut wurde gleichgesetzt mit Nicht-Arbeit. Insgesamt lässt sich in dieser Phase ein Rückgang der kirchlichen Armenfürsorge feststellen, die kontinuierlich von einer städtisch organisierten zurückgedrängt wurde. Diese war nicht mehr allein religiös motiviert und diente nicht nur zur Linderung von Not, sondern sollte auch soziale Probleme lösen (Ritter 1989: 32-33; Meier Kressig 1993: 3-4). Als wesentlich wurde in dieser Zeit aber das Sicherheitsproblem empfunden, wobei die „Sicherheit [...] damit vor allem die Sicherung der Sozialordnung im Sinne der Herrschaftssicherung sowie Schutz vor den pauperisierten Massen [beinhaltete]“ (Meier Kressig 1993: 4). Armenfürsorge war in der Frühen Neuzeit in zunehmendem Maße von den Städten übernommen worden, wenn auch „der Geist der christlichen Caritas“ trotz dieser Verweltlichungstendenz aufrechterhalten blieb (Zöllner 1959: 399). Aufgrund dieses kommunalen Charakters sahen sich die Städte ausschließlich für „ihre“ Armen zuständig und versuchten, fremde Arme und Bettler fernzuhalten. Armenpflege diente in ihrer verweltlichten Form vorwiegend als Instrument der Sozialdisziplinierung und nahm daher repressive Züge an, die sich in dementsprechenden Armen- und Bettelordnungen manifestierten (Eibendorfer 2007: 23; Meier Kressig 1993: 4).

Im aufkommenden Absolutismus fand eine weitere Verschärfung des Zwanges zur Arbeit statt. Die Armut von arbeitsfähigen Armen wurde hierbei als „moralischer Defekt“ des Individuums verstanden, dem es entgegenzusteuern galt. Dies stellt einen erneuten Wandel in der Wahrnehmung von Armut dar, was in einer zunehmend repressiven und

restriktiven Armutspolitik münden sollte. So wurden in der Zeit des Merkantilismus Arme dazu gezwungen, in Manufakturen zu arbeiten, die Bettelei und Landstricherei wurde zurückgedrängt sowie Zucht- und Arbeitshäuser eingerichtet, welche die Sozialdisziplinierung vorantreiben, vermeintliche „Charakterschwächen“ beheben und ökonomischen Gewinn einbringen sollten (Ritter 1989: 34-35). Laut Marcel Meier Kressig kann dies auch als Ausdruck der absolutistischen Herrschaft verstanden werden, einen vollständigen Zugriff auf die Persönlichkeit der Untertanen nehmen zu wollen (Meier Kressig 1993: 5). Der Zeitraum vom 16. bis ins 19. Jahrhundert wird von Zöllner auch als „Phase der negativen Sozialpolitik“ bezeichnet: „Vergleicht man Inhalt und Motiv jener damaligen Maßnahmen mit der Gegenwart, so ist man geneigt, sie als negative Sozialpolitik zu bezeichnen, wenn man den Begriff überhaupt darauf anwenden und die heutige als positiv anerkennen will. Eine solche Unterscheidung setzt zwar die Anerkennung unserer heutigen Wertmaßstäbe voraus, und es darf nicht übersehen werden, daß [sic!] eine Gesellschaftsordnung vorlag, die auf dem Glauben an die göttlich offenbarte Weltordnung beruhte und dem Charakter einer ‚Gemeinschaft‘ mehr glich als dem einer ‚Gesellschaft‘; doch dürfte die negative Wirkung der genannten restriktiven Maßnahmen auch bei Anerkennung dieser Umstände nicht zu übersehen sein“ (Zöllner 1959: 400-401).

Ab der Französischen Revolution 1793 und den sich ausbildenden Nationalstaaten wurde die Armenfürsorge in ihrer Bedeutung nun nicht mehr als christliches Gebot oder Aufgabe der Städte, sondern als rechtliche und gesellschaftliche Verpflichtung des gesamten Staates, der gesamten Nation verstanden: „Eine als national verstandene Armenpflege wurde damit zum Ausgangspunkt für die eigentliche sozialstaatliche Entwicklung des in und mit der Französischen Revolution begründeten Nationalstaates“ (Eibendorfer 2007: 27). Allgemein lassen sich die Anfänge sozialpolitischen Handelns somit in Verbindung mit Vergesellschaftungsprozessen, d.h. mit dem Entstehen von organisierten Gesellschaftsverbänden ausmachen: „Nachweisbar gab es sozialpolitische Maßnahmen überall dort, wo es zu einem fortgeschrittenen Grad der Arbeitsteilung gekommen ist, die in aller Regel mit Städtebildung und Geldwirtschaft verbunden war“ (Zöllner 1959: 379).



### **3.2.2 Zum Entstehungskontext des modernen Sozialstaates**

Im 19. Jahrhundert war Europa von fundamentalen strukturellen Veränderungen geprägt, über die der österreichisch-ungarische Ökonom Karl Polanyi in seinem gleichnamigen und viel beachteten Buch *The Great Transformation* eindrucksvoll Zeugnis abgelegt hat. Diese Veränderungen waren hauptsächlich ökonomischer sowie politischer, sozialer und gesellschaftlicher Natur. In diesem Kontext nimmt auch der moderne Sozialstaat im heutigen Verständnis seinen Ausgangspunkt. „Die entscheidenden Entwicklungslinien verliefen zum einen entlang der Ablösung feudaler und absolutistischer Herrschaftsstrukturen hin zur Entstehung von Nationalstaaten, zum anderen entlang der Entwicklung und Ausbreitung der kapitalistischen Produktionsweise zum weltweit dominierenden wirtschaftlichen Funktionsprinzip“ (Geisen 2001: 21). Im Europa dieser Zeit erfolgte ein umfassender Gesellschafts- und Strukturwandel, der in einer spezifischen Gesellschaftskonstellation mündete, welche ein Entstehen von Sozialstaatlichkeit erst möglich - oder auch nötig machen - sollte. Jens Alber sieht diese Gesellschaftsform durch folgende Merkmale charakterisiert (Alber 1982: 39-40):

- Verschärfung von Sicherungsproblemen im Zuge des Bevölkerungswachstums, der Urbanisierung und der kapitalistischen Industrialisierung
- Neudefinition von Notlagen als gesellschaftliches Problem im Rahmen der Säkularisierung und der Verbreitung moderner Kommunikationsmedien
- Politisierung sozialer Probleme durch die Herausbildung einer nationalen Staatsbürgerrolle und die gewerkschaftliche und politische Mobilisierung der Arbeiter
- Wachstum staatlicher Kapazitäten im Zuge der Rationalisierung der Staatsverwaltung durch die Neuordnung der öffentlichen Finanzen und die Institutionalisierung der amtlichen Statistik
- Abwesenheit kriegerischer Auseinandersetzungen

Wie der Entstehungskontext von Sozialstaatlichkeit in der Literatur allgemein beschrieben wird, haben Tálos und Wörister wie folgt zusammengefasst:

- „Industrialisierung und Ausbreitung der Lohnarbeiterschaft,
- Bevölkerungswachstum und Urbanisierung,
- Verankerung politischer Rechte (wie z.B. Vereinsrecht)
- politische und gesellschaftliche Stabilisierung der bestehenden gesellschaftlichen und politischen Ordnung“ (Tálos/Wörister 1994: 14).

Vor diesem Hintergrund sollten die modernen Sozialversicherungssysteme in (West-) Europa entstehen, die Ritter als das „Kernstück“ moderner Sozialstaatlichkeit bezeichnet: „Die Sozialversicherung ist die bedeutendste institutionelle Erfindung des Sozialstaates. Sie hat im Verlauf eines Jahrhunderts die Bedeutung der später durch die Sozialhilfe ersetzten traditionellen Armenfürsorge zurückgedrängt – wenn auch keineswegs ersetzt – und ist heute in den Industrieländern die wichtigste Form der Daseinsvorsorge. Zwar hat die Sozialversicherung gewisse Vorläufer [...] doch erst das neue Modell einer national organisierten, umfassenden, obligatorischen Solidargemeinschaft von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat eröffnet die Chance, Armut und Elend als Massenschicksal der Arbeiterschaft (und nicht nur von Randgruppen der Gesellschaft) zu lindern und entscheidend zurückzudrängen“ (Ritter 1989: 61). Auch Nico Siegel sieht im staatlichen System sozialer Sicherung ein „Kerncharakteristikum“ wirtschaftlich entwickelter Demokratien, die eine junge Erscheinung moderner Staatlichkeit darstellen (Siegel 2007: 221).

Als Vorreiter einer staatlich organisierten Sozialversicherung lässt sich Deutschland ausmachen, das mit einer Reihe von in den 1880ern erlassenen Gesetzen zum Schutz der Arbeitnehmer das erste moderne System sozialer Absicherung weltweit einführte (Ritter 1989: 61). Aber auch Österreich kann als eines der Pionierländer in der Etablierung eines Sozialversicherungssystems ausgemacht werden. Auch hier erfolgte der „take off“ – wie es Tálos und Wörister treffend bezeichnen – des Sozialstaates in den 1880er Jahren (Tálos/Wörister 1994: 15). Daraufhin führten die meisten westeuropäischen Nationen in den Folgejahren ebenso Gesetze zur Errichtung einer staatlichen Sozialversicherung ein, weshalb der Zeitraum 1885 – 1915 als Entstehungsphase der Sozialversicherung in Europa ausgemacht werden kann.

Die eingeführten staatlichen Systeme sozialer Sicherung waren in allen westeuropäischen Ländern nach dem Kausalprinzip „Ursache-Wirkung“ gestaltet, das heißt, es wurde nach der Ursache des Einkommensausfalls differenziert und ein dementsprechend

entgegensteuerndes Programm geschaffen (Alber 1982: 27). Dies lässt sich daraus ableiten, dass die Industriearbeiterschaft in den entstehenden Sozialversicherungen als Zielgruppe fungierte und mit folgenden großen Risiken konfrontiert war (Alber/Flora/Kohl 1977: 730):

- Berufsunfälle
- Krankheit (plus Invalidität)
- Alter (plus Invalidität, Hinterbliebene)
- Arbeitslosigkeit

Insgesamt sind damit vier Systeme zur Absicherung dieser vier zentralen Lebensrisiken entstanden (Alber 1982: 27):

- Unfallversicherung
- Krankenversicherung
- Rentenversicherung
- Arbeitslosenversicherung

Bei der Einführung dieser Systeme lässt sich eine bestimmte Sequenz feststellen, so wurden zuerst die Unfallversicherungen und zuletzt die Arbeitslosenversicherungen etabliert, dazwischen die beiden anderen Systeme (Alber / Flora / Kohl 1977: 730). Diese modernen Sicherungssysteme lassen sich gegenüber ihren vormodernen Vorläufern nun durch folgende Charakteristika abgrenzen (Alber 1982: 27):

- Nationale Gesetzgebung als Basis
- Gewährung von Leistungen im Fall von Erwerbsausfall aufgrund sozialer Risiken
- Anwendungsbereich nicht auf bestimmte Berufszweige beschränkt
- Erfassung breiterer Personenkreise
- Verpflichtender Charakter
- Finanzierung neben den Versicherten durch Staat und/oder Arbeitgeber
- Rechtsanspruch auf Leistungsempfang gewährleistet

Laut Michael Stolleis trägt die Sozialversicherung aber auch alle Züge der Industrialisierung in sich:

- „Spezialisierende Arbeitsteilung,
- Entlastung von Eigenverantwortung durch kollektive Systeme,
- Massenhaftigkeit und Mechanisierung sowie Verrechtlichung und inhaltliche Orientierung am egalitären Sozialstaat“ (Stolleis 1998: 1082).

Mit dem Emporkommen der Sozialversicherungen war im Unterschied zu den Vorläufern wie der Armenfürsorge im Mittelalter oder der weitgehend repressiven Armenpolitik der Frühen Neuzeit und des Absolutismus wiederum ein Wahrnehmungs- und Bedeutungswandel einhergegangen. Alber sieht in der Institution der Sozialversicherung eine völlige Ab- bzw. Umkehr der bis dahin vorherrschenden Armenpolitik: „Ging die Armenpflege von der Vorstellung eines individuellen Verschuldens der Notlagen und dem Ziel des öffentlichen Wohls aus, so rückte die Sozialversicherung die kollektiven Ursachen des Einkommensverlustes in den Vordergrund und erklärte die individuelle Wohlfahrt zu einem rechtlich abzusichernden Ziel“ (Alber 1982: 28-29). Auch Ritter argumentiert in diese Richtung, er sieht die traditionelle Armenfürsorge mit Diskriminierung verbunden, wobei die Vorstellung einer individuellen Schuld der Betroffenen vorherrschend war. Dies habe sich jedoch durch die Etablierung der Sozialversicherungssysteme geändert: „Mit der Sozialversicherung hingegen wurde implizit anerkannt, daß [sic!] es soziale Ursachen der Not gab, für die der einzelne nicht verantwortlich war, und daß [sic!] die Förderung der individuellen Wohlfahrt bei Respektierung der Würde und Freiheit des einzelnen eine Aufgabe der Gesellschaft sei“ (Ritter 1989: 62-63). Dahinter steht implizit die Auffassung, dass die sozialen Verhältnisse von Menschen gestaltet und daher auch von diesen veränderbar sind. Institutionalisiert wurde diese Vorstellung im Zuge der Französischen Revolution und der 1793 erlassenen Verfassung, wo dies explizit festgeschrieben wurde. In der sich entwickelnden Industriegesellschaft wurde also die Vorstellung von Armut als unabänderlicher Bestandteil einer gottgewollten Ordnung abgelöst und die Art der Gesellschaftsordnung als Ursache sozialer Missstände ausgemacht (Alber 1982: 32-33). Insgesamt lässt sich bilanzieren, dass in den westeuropäischen Ländern ähnliche Entwicklungen verbunden mit sozialen Problemen stattgefunden haben, die verschiedene

– vor allem von gesellschaftspolitischen Vorstellungen geprägte – Lösungsvorschläge hervorriefen: „Die Desintegration der ständischen Gesellschaftsverfassung, die Entstehung von Klassen, die Verschärfung sozialer Konflikte und die Gefährdung der politischen Ordnung verlangten nach sozialem Ausgleich und neuen Integrationsmechanismen. So sehr sich die Diagnosen [verschiedener politischer Richtungen, Anm. ET] gleichen mochten, so verschiedenartig war aber die Vorstellung darüber, wie der soziale Ausgleich auszusehen habe“ (Alber 1982: 40). Alber sieht in der staatlichen Sozialversicherung daher den Versuch, verschiedene politische Lösungskonzepte miteinander zu verknüpfen, indem eine „Gefahrgemeinschaft“ gebildet wird, in welcher sich die Versicherten, ihre Arbeitgeber sowie der Staat die Aufgabe der Finanzierung und Verwaltung untereinander aufteilen. In diesem Konzept findet sich sowohl das Prinzip der Eigenverantwortung als auch des sozialen Ausgleichs, wodurch sich liberale, konservative und sozialistische Ideen in diesem System wiedererkennen konnten (Ebd. 41). Die Bildung solcher Solidargemeinschaften ist aus menschengeschichtlicher Sicht bereits sehr alt. Vergesellschaftungsprozesse sind immer auch dahingehend zu verstehen, dass Gruppen dem Einzelnen mehr Schutz bieten (Stolleis 1998: 1081). Allerdings ist die Sozialversicherung nicht nur als Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft entstanden, sondern auch als Herrschaftsinstrument. So blieben einerseits repressive Elemente der Armenpflege des 16. bis 19. Jahrhunderts erhalten während andererseits neue bürokratische Regeln implementiert wurden, die durch Missbrauchsbestimmungen die Versicherten kontrollieren und disziplinieren sollten (Alber 1982: 42).

Zusammenfassend sind die nachfolgend angeführten Punkte für die Entstehung und Entwicklung des modernen Sozialstaates charakteristisch:

- „eine Antwort auf die Industrialisierung, d.h. die damit ausgelösten sozialen Verwerfungen und Probleme verringern die traditionellen Versorgungsmöglichkeiten wie Großfamilie oder Zünfte, so daß [sic!] der Staat diese Lücke schließen muß [sic!],
- ein Produkt der Bürokratie und seiner expansiven Tendenzen bzw. der hier tätigen Professionen (sowie partiell der Wissenschaft),
- ein Folge der Demokratisierung, in deren Folge die breiten Bevölkerungsschichten politischen Einfluß [sic!] erhalten haben,

- ein Zugeständnis an die Interessen der Arbeiterklasse bzw. ein Ergebnis der Stärkung ihrer Organisationen (v.a. sozialdemokratische Parteien und Gewerkschaften),
- eine funktionale Notwendigkeit für den Kapitalismus und dessen Unvermögen, durch den Markt eine Absicherung der Arbeitskräfte zu bewerkstelligen“ (Heinze/Schmid/Strunck 1999: 19).

Der Entstehungskontext der Sozialstaaten war zwar für die westeuropäischen Staaten über weite Strecken ident, reicht aber alleine nicht aus, um die Entstehung des modernen Sozialstaates zu erklären (Ritter 1989: 64). Hans Achinger hat in seinem Buch *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik* eine ganze Reihe von Voraussetzungen gefunden, die die Entstehung von Sozialstaatlichkeit erst ermöglicht und begünstigt haben (Achinger 1958). Ohne darauf näher einzugehen, gibt es für die Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates viele verschiedene Theoriestränge, die eben von unterschiedlichen Voraussetzungen und Triebkräften ausgehen und im nächsten Kapitel vorgestellt werden sollen. Zu bedenken gilt jedoch auch hier, dass allgemeine Aussagen oder gar Gesetzmäßigkeiten in der Entstehungsgeschichte der Sozialstaaten nicht getroffen werden können.

### **3.2.3 Zur Theorie der Entstehung des modernen Sozialstaates**

Der Sozialstaat ist seit seiner Entstehung durchgehend Teil politischer Kontroversen gewesen, wobei sich nach Stefan Lessenich zwei zentrale Konfliktfragen feststellen lassen (Lessenich 2000: 39):

- Ist der Sozialstaat kompatibel oder hinderlich für kapitalistische Ökonomien?
- Welche Faktoren waren ausschlaggebend für die Entstehung des Sozialstaates?

Entlang dieser beiden Konfliktlinien haben sich unterschiedlichste theoretische Ansätze zur Erklärung der Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates herausgebildet, die jedoch verschiedene Interpretation und Erklärungsmuster aufweisen. Grundsätzlich lassen sich drei zentrale Ansätze ausmachen, die zeitlich aufeinander folgten und sich wiederum in Unterkategorien gliedern lassen (Lessenich 2000: 42-43):

*(1) Funktionalistische Ansätze*

*(2) Interessen- und konflikttheoretische Ansätze*

*(3) Institutionalistische Ansätze*

Im Zentrum dieser drei zentralen Ansätze steht dabei jeweils eine Eigenschaft moderner Gesellschaften, nämlich Kapitalismus bei (1), Demokratie bei (2) und Staat bei (3).

*Funktionalistische Ansätze* sehen „systematische Notwendigkeiten“ in Folge des kapitalistischen (Re-)Produktionssystem als ausschlaggebend für die Entstehung von Sozialstaatlichkeit. Der Sozialstaat wird aus dieser Perspektive als unmittelbares Ergebnis der sozioökonomischen Transformationen im Europa des 19. Jahrhunderts verstanden. Diese Veränderung wirtschaftlicher Art wird hierbei in der funktionalistischen Literatur verschieden interpretiert und dargestellt, wobei sich drei Varianten unterscheiden lassen. In der ältesten Variante werden die Industrialisierung und die daraus resultierende soziale Drucklage als zentrale Erklärungsvariable gesehen, die staatliche Intervention mittels sozialpolitischer Maßnahmen erforderlich gemacht hat. Eine zweite Variante stellt die Entwicklung von Sozialstaatlichkeit in einem größeren Zusammenhang – der Modernisierung – dar, wobei neben den sozioökonomischen auch politische und kulturelle Faktoren Berücksichtigung finden. Vorwiegend werden hier

zusätzlich zur Industrialisierung die im Entstehen begriffenen Nationalstaaten und der zunehmende Säkularisierungs- sowie Demokratisierungsprozess angeführt. Eine dritte und letzte Variante betont die Rolle des Kapitalismus als Wirtschaftssystem selbst. Dieser - auch als neo-marxistisch bezeichneter – Ansatz betont die dem Kapitalismus inhärente Anfälligkeit für Krisen, welcher daher auf Staatsintervention angewiesen sei (Lessenich 2000: 43-45; Tálos/Obinger 2006: 13-14). Der Sozialstaat ist demnach „[...] eine Nebenwirkung systemstabilisierender Politik“ (Heinig 2008: 97), er wird verstanden als [...] ein spezifisches Produkt der kapitalistischen Entwicklung, das zur Sicherung der Kapitalverwertung und zur Pazifizierung der Klassenkonflikte in kapitalistischen Ländern unumgänglich ist“ (Alber 1982: 73-74).

*Interessens- und konflikttheoretische Ansätze*, die unter dem Credo „Politics matter“ stehen, wenden sich von einer rein funktionalen Erklärung ab und betonen die Rolle der Demokratie in der Entstehungsgeschichte des Sozialstaates. Sie agieren in ihrem Erklärungsversuch „politiksensibler“ und verweisen auf die Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts und die neuen Formen demokratischer Interessensorganisationen. „Es war dieser Interpretation zufolge die politische Mobilisierung der Bevölkerung und insbesondere der Arbeiterschaft, die der Ausweitung staatlicher Daseinsvorsorge historisch zum Durchbruch verholfen hat“ (Lessenich 2000: 46). Dabei werden unterschiedliche Aspekte für die Erklärung von Sozialstaatlichkeit herausgestrichen, dazu gehören Massendemokratie, Sozialdemokratie, Parteiendemokratie und politische Koalitionsbildungen. In den konflikttheoretischen Ansätzen stehen unterschiedliche Vorstellungen der ordnungs- und gesellschaftspolitischen Gestaltung im Zentrum der Analyse. Konflikttheoretische Ansätze zerfallen in drei Schulen, die als klassensoziologisch, parteiendifferenztheoretisch und elitenpolitisch bezeichnet werden. In der klassensoziologischen Schule liegt der Schwerpunkt auf dem strukturellen und klassenbezogenen Unterschied zwischen Kapital und Arbeit. Der Sozialstaat stellt hier einen Kompromiss zwischen den beiden Klassen sowie eine Einschränkung der Macht des Kapitals über die Arbeit dar. Wie dann die Sozialpolitik tatsächlich gestaltet wird, hängt von den Macht- und Kräfteverhältnissen zwischen den sich entgegenstehenden gesellschaftspolitischen Strömungen ab. Die Parteiendifferenzschule versucht dagegen nicht im außerparlamentarischen Macht- und Kräfteverhältnis ihre Erklärung festzumachen, sondern geradewegs umgekehrt im Machtverhältnis von Parlament und Regierung. Hierbei spielt das Links-Rechts Schema eine zentrale Rolle, so hätten linke



Parteien sozialpolitische Maßnahmen ausbauen wollen während rechte Parteien diese begrenzen wollten, Motiv dafür sei die jeweils unterschiedliche Anhängerschaft gewesen (Tálos/Obinger 2006: 14; Schmidt/Ostheim 2007: 22-23).

*Institutionellen Ansätze* gehen davon aus, dass politische Akteure von Institutionen beeinflusst werden und so politische Ergebnisse entstehen. „Zu den institutionellen Bedingungen, die die Staatstätigkeit nachhaltig prägen, lassen sich die Normen und Regeln des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die Existenz bzw. das Fehlen machtvoller institutioneller Schranken gegen die Mehrheitsherrschaft und das Verhältnis von Staat und Verbänden zählen (Schmidt/Ostheim 2007: 24). Als zentrale Institutionen werden der Sozialstaat selbst, der Staat, die Demokratie und die Verbände ausgemacht. Auch innerhalb dieser Ansätze lassen sich zahlreiche Spielarten institutioneller Prägung ausmachen, als wesentlicher Unterschied lässt sich zwischen Ansätzen differenzieren, die entweder exogene Faktoren (zwischenstaatlicher Wettbewerb) oder endogene Faktoren (Staatenbildung, spezifische Staatsstrukturen, Rückkopplungseffekte) sozialstaatlicher Entwicklung in den Mittelpunkt rücken (Lessenich 2000: 49). Als ausschlaggebend trifft hier der „polity“ Aspekt hervor: „die besonderen Merkmale und historischen Wurzeln moderner Staatlichkeit, die administrativen Strukturen und Organisationskapazitäten des Wohlfahrtsstaates selbst [...]“ (Ebd. 49). Spezifischer ausgeführt bedeutet das, dass „[...] Staats-, Demokratie- und Verbändestrukturen sowie die bereits etablierten Sozialstaatsstrukturen in den Mittelpunkt des Interesses [rücken]“ (Tálos/Obinger 2006: 15).

Eine übersichtliche Darstellung dieser drei Ansätze findet sich in einer von Carsten Ulrich zusammengestellten Tabelle:

**Tabelle 1: Erklärungsansätze zur Entstehung des Sozialstaates**

Erklärungsansätze	funktionalistische	interessens- und konflikttheoretische	institutionalistische
Varianten	Logik des Industrialismus modernisierungstheoretische Ansätze neomarxistischer Funktionalismus	Demokratiethese neomarxistische Konflikttheorie Parteienstärke- /Machtressourcenansatz	Rolle des Staates Staatenkonkurrenz policy feedbacks; Pfadabhängigkeiten
Stärken	Erklärung der Entstehung von Wohlfahrtsstaaten	Erläuterung unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen	Erklärung unterschiedlicher Entwicklungen und von Eigendynamiken
Schwächen	können Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten nicht befriedigend erklären	widersprüchliche empirische Evidenz; eine gewisse Beliebigkeit; Messprobleme	Überbewertung institutioneller Faktoren, von Pfadabhängigkeiten und von Unterschieden zwischen Wohlfahrtsstaaten

Quelle: Ulrich 2005: 39

Ein weiterer Ansatz wird als der *Internationale Ansatz* bezeichnet, welcher die Bedeutung der inter- und transnationalen Beziehungen zwischen den Staaten für die Entstehung von Sozialstaatlichkeit hervorhebt. Internationale Ansätze gehen ab von einer rein innerstaatlichen Perspektive bei der Entstehung von Sozialstaatlichkeit, sondern versuchen sozialpolitische Maßnahmen als Resultat politischer und ökonomischer Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen Staaten zu erklären. Auch hier existiert eine Vielzahl von Unterarten (Tálos/Obinger: 16). Daneben existieren zahlreiche weitere Theorien, die unter dem Schlagwort *kulturalistische Ansätze* zusammengefasst werden können (Ulrich 2005: 37).

Auch in der sozialstaatlichen Theoriebildung sind - wie in anderen Teilgebieten der Politikwissenschaft nicht anders - die verschiedenen Theorieschulen als idealtypisch, abstrahierend und selektiv zu betrachten. Es gilt also zusammenfassend auf den Punkt gebracht: „Erst die Zusammenschau und Verknüpfung dieser Theorien gibt ein Analyseraster in die Hand, welches dem facettenreichen Bild wohlfahrtsstaatlicher Politik bzw. der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Ensembles Rechnung trägt“ (Tálos/Obinger 2006: 16).

### **3.3 Zur Typologie des Sozialstaates**

Auch wenn vielfach kritisiert, erweitert und als überholt betrachtet stellt die von Gøsta Esping-Andersen in seinem 1990 erschienenen Buch *The Three Worlds of Welfare Capitalism* entwickelte Typologisierung nach wie vor den Standard in der vergleichenden Sozialstaatsforschung dar. Er unterscheidet zwischen drei grundlegenden Sozialstaatstypen, den (1) liberalen, (2) konservativ-korporatistischen und den (3) sozialdemokratischen (Ideal-) Typus von Sozialstaat.

Der *liberale Typus* ist vor allem in der angelsächsischen Welt verbreitet und durch geringe sozialstaatliche Aktivität charakterisiert, die sich auf die unteren Einkommensschichten beschränkt. Die Versorgung der Armen stellt demnach das hauptsächliche Ziel dieses Typus dar, wobei eine Beeinflussung bzw. Störung des freien Marktes so gering wie möglich ausfallen soll. Zentrale Akteure stellen daher neben dem Staat vor allem die Familie und der Markt dar (Badelt/Österle 2001a: 37; Schmidt 1988: 27).

Der *konservativ-korporatistische Typ* tritt hauptsächlich in Kontinentaleuropa auf, sein zentrales Charakteristikum ist die Anbindung von sozialstaatlichen Leistungen an Personen, die in einem Erwerbsarbeitsverhältnis erfasst sind oder waren. Ziel ist der „materielle Statuserhalt“, das heißt Ausmaß und Dauer der Beitragszahlungen schlagen sich in der Höhe der Sozialleistungen nieder. Auch hier stellt die Familie einen zentralen Akteur dar, der Markt nimmt in diesem Typus eine eingeschränkte Rolle ein und dient wenn überhaupt als Ergänzung staatlicher Leistungen (Ebd. 37; Ebd. 27-28)

Der *sozialdemokratische Typus* wird in Skandinavien angesiedelt und zeichnet sich durch das Prinzip der Universalität und Egalität aus. Sein Ziel ist die Versorgung der gesamten Bevölkerung und wird als Aufgabe des Staates verstanden. Dieser übernimmt auch solche Tätigkeiten, die anderen Sozialstaatstypen im Bereich der Familie zu finden sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Person in einem Erwerbsarbeitsverhältnis steht oder nicht, die Ansprüche auf Sozialleistungen sind als Bürgerrechte festgelegt (Ebd. 38). Einen Überblick über die verschiedenen Typen von Sozialstaaten bei Esping-Andersen findet sich in untenstehender Tabelle:

**Tabelle 2: Sozialstaatstypen nach Esping-Andersen:**

	<b>liberaler Wohlfahrtsstaat</b>	<b>konservativer Wohlfahrtsstaat</b>	<b>sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat</b>
<b>Politische Ökonomie</b>	Liberalismus	Konservatismus	Sozialdemokratie
<b>zentrale Ziele und Werte</b>	Marktfähigkeit der Individuen; Freiheit	Sicherheit; Subsidiarität; Beibehaltung von Statusunterschieden	Dekommodifizierung; Gleichheit; Sicherheit
<b>präferierte Leistungsformen</b>	Fürsorgeleistungen, Förderung privater Vorsorge	Sozialversicherungen; Fürsorgeleistungen	universale Leistungen (Staatsbürgerversorgung)
<b>Dekommodifizierung</b>	gering	mittel (für Erwerbstätige hoch)	hoch
<b>Stratifizierung</b>	Verschärfung bestehender Ungleichheit	Verfestigung von Statusdifferenzen	egalisierend
<b>Umverteilung</b>	gering	mäßig (primär horizontal)	hoch (vertikal)
<b>zentral für Wohlfahrtsproduktion</b>	Markt	Familie -	Staat
<b>Prototypen</b>	USA	Deutschland	Schweden

Quelle: Ullrich 2005: 47

Eine weitere populäre Typisierung stellt die Unterscheidung zwischen Sozialstaaten des *Bismarck-* und des *Beveridge-Typs* dar. Als Namensgeber für diese Unterscheidung dient einerseits der deutsche Fürst Otto von Bismarck, andererseits der britische Ökonom Sir William Beveridge. Erster Typus baut auf dem System der Sozialversicherung auf, das den Versicherten – d.h. Erwerbstätigen und damit Beitragszahlern – als Lebensstandard- bzw. Statussicherung dienen sollte. Zweiter Typus baut dagegen auf dem Prinzip einer Grundversorgung auf, wengleich Eigenleistungen als Ergänzung dienen sollen (Butterwegge 2007: 24-25). Eine detaillierte Übersicht findet sich bei Josef Schmid:

**Tabelle 3: Beveridge-Modell und Bismarck-Modell des Sozialstaates:**

	<b>Versicherungsmodell (Bismarck-Modell)</b>	<b>Fürsorgemodell (Beveridge-Modell)</b>
<b>Gesicherte Person</b>	Gruppe der versicherten Arbeitnehmer (Erwerbstätige)	die gesamte Bevölkerung
<b>Finanzierung</b>	Beiträge nach Löhnen/Gehältern (Einkommen)	Staatsbudget (Steuern)
<b>Geldleistungen</b>	Bemessung auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter (Einkommen)	einheitliche Pauschalleistungen
<b>Sachleistungen</b>	Sachleistungen der Versicherung oder im Wege der Kosten-erstattung	kostenlos (Bereitstellung durch staatlichen Gesundheitsdienst)
<b>Verwaltung</b>	z.T. privat, häufig paritätisch (Arbeitgeber/Arbeitnehmer)	öffentlich
<b>Transferintensität</b>	niedrig	hoch

Quelle: Schmid 2002: 89

Warum sich welcher Typen von Sozialstaaten in verschiedenen Staaten ausdifferenziert haben, liegt laut Franz-Xaver Kaufmann darin, welche grundsätzliche Haltung zu den auftretenden Problemen der „Sozialen Frage“ eingenommen wurde:

- a. *„Die konservative Einstellung:* Für sie sind soziale Problemlagen Ausdruck der Störung einer bestehenden Ordnung. Das politische Hauptproblem ist demzufolge die Wiederherstellung dieser Ordnung und nicht die Behebung der auftretenden Nöte. Hierfür wird zwar von Fall zu Fall auch ethisch motivierte Hilfe gefordert, doch gilt sie nicht als effektive Problemlösung.
  
- b. *Die liberale Einstellung:* Für sie sind soziale Problemlagen Ausdruck von Übergangsspannungen in einer dynamischen Gesellschaft, unvermeidliche Begleiterscheinungen des sozialen Wandels. Der Versuch, Nöte durch systematische, insbesondere staatliche Maßnahmen zu lösen, ist daher zum Scheitern verurteilt und tendenziell kontraproduktiv, da derartige Problemlösungsversuche die dynamische Entwicklung selbst beeinträchtigen

können, von deren ‚Selbsteilungskräften‘ die Überwindung der sozialen Problemlagen erwartet wird.

- c. *Die revolutionäre Einstellung:* Für sie sind soziale Problemlagen Ausdruck einer grundlegenden Fehlentwicklung, die nur durch radikale Strukturveränderung beseitigt werden kann. Direkte, unmittelbar auf die konkreten Problemlagen zielende Maßnahmen sind bloße Symptombekämpfung, welche sich insoweit sogar als kontraproduktiv erweisen können, als durch sie der Druck auf radikalere Veränderungen abgemildert wird.
- d. *Die reformistische Einstellung:* Sie geht davon aus, daß [sic!] soziale Problemlagen als solche ernst genommen werden müssen, und daß [sic!] ihre Korrektur oder Überwindung grundsätzlich einen sozialen Fortschritt darstellt. Es geht damit darum, problemgerechte Maßnahmen zu entwickeln und zu institutionalisieren, um auf diese Weise das Entstehen sozialer Defizite und Notlagen entweder präventiv zu verhindern oder zumindest korrektiv zu beeinflussen oder in ihren Folgen kompensatorisch abzumildern“ (Kaufmann 2002: 108).

Diese Einstellungen manifestierten sich in der Gestaltung und Entwicklung der Sozialstaaten verschiedener Länder, weshalb man in der sozialstaatlichen Literatur immer den Begriff der *Pfadabhängigkeit* antrifft. Unter diesem versteht man die Abhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung von in der Entstehungsphase getroffenen Entscheidungen, welche als konstituierend für die tatsächlich entstandenen Sozialstaaten waren und somit bis heute nachwirken.

### **3.4 Zum Nutzen des Sozialstaates**

Ob Sozialstaatlichkeit pauschal gesehen „gut“ oder „schlecht“ ist, lässt sich nicht per se beantworten. Solange es den Sozialstaat gibt, ist er auch immer umstritten gewesen: Befürworter betonen nur seine Leistungen, Kritiker nur seine Probleme. Beide Parteien sind sozusagen „auf einem Auge blind“, daher gilt weitgehend als anerkannt, dass der Sozialstaat beides darstellt, nämlich Problemlöser *und* Problemerzeuger (Schmidt 2007: 410). Das heißt, es müssen beide Seiten Beachtung finden, um überhaupt qualifizierte Aussagen über die Wirkungen von Sozialstaatlichkeit treffen zu können. Diese doppelte Funktion des Sozialstaates soll hier in ihren Grundzügen dargestellt werden, um die gegensätzlichen Positionen zum Sozialstaat nachvollziehbar zu machen. Zunächst nur zu den positiven Wirkungen von Sozialstaatlichkeit, die Schmidt in vier Punkten ausmacht (Schmidt 2007: 411-414)

#### 1. Schutz vor materieller Verelendung und Verminderung gesellschaftlicher Ungleichheit

Durch den Sozialstaat erfolgt eine Absicherung der Bevölkerung - oder zumindest Teilen der Bevölkerung - gegen zentrale Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall und Invalidität. Sichergestellt wird diese Absicherung durch Transferleistungen oder soziale Dienstleistungen und Einrichtungen. Nicht zuletzt dadurch wird auch das Ziel der Verminderung gesellschaftlicher Ungleichheit durch den Sozialstaat sichergestellt.

#### 2. Gesellschaftlich stabilisierende Wirkungen

Durch sozialstaatliche Leistungen wurden auch gesellschaftliche Spannungen eingedämmt, die sich historisch zum Beispiel zwischen Kapital und Arbeit aufgetan haben. Durch eine Institutionalisierung wurde dieser Konflikt weitgehend entschärft.

#### 3. Politisch stabilisierende Wirkungen

In politischer Hinsicht stellt die Sozialpolitik vor allem eine zentrale Legitimationskategorie für den demokratischen Staat dar. Durch die Sozialpolitik werden Krisen wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Art für die Politik gemildert.

#### 4. Wirtschaftlich stabilisierende Wirkungen

Wirtschaftlich kann Sozialpolitik nicht nur zu einer produktivitätssteigernden Wirkung beitragen, sondern die Bewältigung von Wirtschaftskrisen erleichtern, indem sie die Konsumgüternachfrage ankurbelt.

Eine ähnliche Unterscheidung trifft Kaufmann, er betont zusätzlich, dass die Synergien zwischen diesen Wirkungen die Erfolgsbedingung für sozialstaatliche Entwicklung ausmachen:

1. „in kultureller Hinsicht trägt Sozialpolitik dazu bei, daß [sic!] die Inklusion der Bevölkerung [...] erhöht wird und damit die bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse als weniger ungerecht angesehen werden, daß [sic!] also die Legitimität bestehender Gesellschaftszustände erhöht wird.
2. In politischer Hinsicht wird Sozialpolitik pazifizierend, die Klassengegensätze mindernd und die Interessengegensätze in insgesamt produktivere Konfliktaustragungsformen transformierend.
3. In ökonomischer Hinsicht verbessert Sozialpolitik die Humankapitalbildung, schützt die Arbeitenden, fördert die Arbeitsbereitschaft und trägt damit zur Steigerung der Arbeitsproduktivität bei.
4. In sozialer Hinsicht gewährleistet Sozialpolitik die sozialen Bedingungen der Wohlfahrtsproduktion, d.h. sie stabilisiert den Bereich der privaten Lebensformen, im Rahmen derer die von den verschiedenen Gesellschaftsbereichen beanspruchten Humanvermögen reproduziert bzw. regeneriert werden“ (Kaufmann 2002: 254).

Kaufmann unterscheidet weiters zwischen vier Typen sozialpolitisch erwünschter Wirkungen:

1. „Die Verbesserung des rechtlichen Status von Personen
2. Die Verbesserung der Einkommensverhältnisse von Personen



3. Die Verbesserung der materiellen und sozialen Umwelt von Personen
4. Die Verbesserung der Handlungskompetenz von Personen“ (Kaufmann 1982: 67).

Lampert und Althammer sehen die positiven Wirkungen wiederum ähnlich (Lampert/Althammer 2004: 465-476)

1. Vermeidung von Sozialkosten und Sicherung des Arbeitskräftepotenzials
2. Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs und der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung
3. Förderung und Absicherung des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels
4. Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

### **3.5 Zur Kritik des Sozialstaates**

Kritik am Sozialstaat gibt es seit seiner Geburtsstunde an: war ein Hauptkritiker in seiner Entstehungsphase der klassische Liberalismus, so ist es heute seit den 1970er der Neoliberalismus. Daneben gibt es noch weitere kritische Diskurse zum Sozialstaat, Kaufmann macht aber drei zentrale aus:

- „Ein liberaler Diskurs, wie er am prominentesten von Friedrich A. Hayek vorgetragen wurde. Er stellt das legitimatorische Konzept sozialer Gerechtigkeit grundsätzlich in Frage und behauptet, die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung führe zu Freiheitsverlusten und daraus folgend zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Effizienz durch die fortgesetzten Staatsinterventionen. Gemäß dieser Kritik ist trendmäßig zunehmende Arbeitslosigkeit eine unmittelbare Folge der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung und der mit ihr verbundenen Verteuerung der Arbeitszeit.

- Ein marxistischer Diskurs, welcher der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung keine problemlösende, sondern lediglich problemverschiebenden Wirkungen attestiert und in den heute aufflammenden politischen Verteilungskämpfen die Wiederkehr des Grundantagonismus zwischen Kapital und Arbeit diagnostiziert
- Schließlich ein Komplex sozialwissenschaftlicher Argumentationen, welche fragwürdige Wirkungen staatlicher Interventionen auf den sozialen Zusammenhalt der privaten Lebensformen und auf die Selbsthilfepotentiale in der Bevölkerung behaupten und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung für die als problematisch beurteilten Aspekte der Individualisierung verantwortlich machen“ (Kaufmann 2006: 229-230).

Aufgrund des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit wird hier vorrangig die neoliberale Kritik am Sozialstaat kurz ausgeführt werden, wobei die Andeutungen dieser aus dem ersten Kapitel vertieft werden sollen.

Grundsätzlich kann die neoliberale Kritik des Sozialstaates - im Gegenteil zur *populären Kritik* - als *prinzipielle Kritik* gesehen werden, wobei letztere alle Elemente der erstgenannten bedingt. Zur populären Kritik zählen in erster Linie folgende Punkte (Butterwegge 2006: 77-108):

- Generosität als Strukturmangel des Wohlfahrtsstaates („soziale Hängematte“)
- Leistungsmissbrauch als permanente Gefahr („Sozialschmarotzer“)
- Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung als Bedrohung des Sozialstaates („Vergreisung“)
- Sozialpolitik als übermäßige Belastung des Wirtschaftsstandortes („Standortschwäche“)

Als prinzipielle Kritik des Neoliberalismus macht Butterwegge zwei Punkte aus:

- „Die über den Markt vermittelte Primärverteilung erscheint ihnen als gerecht und darf schon deshalb nicht durch Staatseingriffe nachträglich korrigiert bzw. konterkariert werden.“

- „Oder man betrachtet soziale Ungerechtigkeit gar als funktional im Hinblick auf die Gesellschaftsentwicklung [...]“ (Butterwegge 2007: 77).

Allerdings darf dem Neoliberalismus nicht pauschal unterstellt werden, er wolle den Sozialstaat gänzlich abschaffen, denn dieser wird nicht gänzlich abgelehnt, es geht vielmehr um eine Zurückdrängung von „zu viel“ Sozialstaatlichkeit, da der Markt dem Staat im Bereitstellen sozialer Güter und Dienstleistungen hinsichtlich Effizienz, Preis und Zuverlässigkeit überlegen sei (Butterwegge 2007: 136). Des weiteren kann als neoliberale Grundthese begriffen werden, dass der Sozialstaat die Freiheit des (Wirtschafts-)Bürgers einschränkt. „Nach neoliberaler Ansicht ist der Wohlfahrtsstaat zu einem Monster entartet, das die Volkswirtschaft lähmt und dessen pseudosozialer Charakter die damit verbundene Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte verdeckt“ (Butterwegge 2007: 138). Des weiteren wird Sozialstaatlichkeit im Neoliberalismus als Krisenverursacher gesehen, es erfolgt laut Butterwegge eine Umkehrung von Ursache und Wirkung, denn Wirtschaftskrisen und strukturelle Änderungen im Erwerbsarbeitsbereich belasten den Sozialstaat, da dieser auf einer hohen Beschäftigungsquote aufbaut. Zwei „Große Erzählungen“ des Neoliberalismus seien es, die einen Ab- bzw. Umbau des Sozialstaates zu legitimieren und als unvermeidlich darzustellen versuchen:

- Standortwettbewerb im Kontext der (wirtschaftlichen) Globalisierung
- Demografischer Wandel

Der Sozialstaat hat sich in der Globalisierung aus neoliberaler Sicht zu einem Standortnachteil entwickelt, der die internationale Konkurrenzfähigkeit einer nationalen Volkswirtschaft schwäche. Kritiker sehen in der Globalisierung ein liberales „Totschlagargument“, das zur Legitimation des Ab- bzw. Umbaus des Sozialstaates verwendet wird: „Was dabei jedoch vergessen wird oder bewusst in den Hintergrund gerückt wird ist, dass hinter dem Ab- und Umbau des Sozialstaates ökonomische Interessen und politische Akteure stehen, die diesen Prozess erst ermöglichen und vorantreiben: „Nicht ‚der Weltmarkt‘ oder ‚die Globalisierung‘, sondern konkret zu benennende Gruppen sowie identifizierbare Macht- und Profitinteressen sind dafür verantwortlich“ (Butterwegge 2007: 145).

„Die demografische Entwicklung wird von Neoliberalen genutzt, um ein restriktiveres und gekürztes Ausmaß von Sozialstaatlichkeit „[...] als ‚natürliche‘, quasi biologisch bedingte und daher alternativlose Reformmaßnahmen erscheinen zu lassen“ (Butterwegge 2007: 147).

Eine Zusammenfassung der neoliberalen Kritik - aus rein ökonomischer und nicht gesellschaftlicher Sicht - am Sozialstaat hat Peter Rosner ausgearbeitet, sie beziehe sich auf folgende Punkte:

1. „Die **Anreize zu arbeiten** werden bei den Empfängern von Sozialleistungen **reduziert**. [...]
2. Die zur Finanzierung von Wohlfahrtszahlung notwendigen Abgaben (**Steuern und Beiträge**) **reduzieren ebenfalls den Ertrag von Arbeit** und senken damit das Arbeitsangebot. [...]
3. Das **Umlageverfahren des Pensionssystems** und im geringeren Ausmaß auch das Krankenkassensystems **senkt das Sparen**, wodurch das Wachstum der Wirtschaft reduziert wird.
4. Reale Leistungen – vor allem im Bereich der **Gesundheitsdienste** und der **Ausbildung** – werden **übermäßig beansprucht**, weil die Konsumenten dieser Dienste keine unmittelbaren finanziellen Aufwendungen machen müssen, um diese Leistungen konsumieren zu können. Die Konsumenten dieser Leistungen sind nicht gezwungen, Kosten und Nutzen der Inanspruchnahme abzuwägen.
5. Der Sozialstaat bewirkt eine **Bürokratisierung**, die erhebliche Kosten verursacht.
6. Spezifische **Regulierungen veranlassen ein Verhalten, das ohne die Regulierung anders gewählt worden wäre**. [...]
7. Die Komplexität des Sozialstaates macht es für **politisch gut organisierte Gruppen leicht, Begünstigungen zu erreichen**, die nicht mit Armut oder spezifischen Problemen begründet werden können. Die **Verteilungswirkungen des Sozialstaates** sind daher ganz **unklar**. Neben den intendierten Umverteilungen gibt es **viele ungeplante Umverteilungen**, so daß [sic!] letztlich nicht gesagt werden kann, wer gewinnt und wer verliert. Vor allem kann nicht behauptet werden, daß [sic!] in erster Linie ärmere Personen durch den Sozialstaat begünstigt werden.

8. Die Festlegung von Beiträgen und Auszahlungen ist vor allem an den laufenden Budgets orientiert. **Langfristige Entwicklungen**, vor allem **demographische Veränderungen**, werden nur unzureichend berücksichtigt. Insgesamt wird das in Zukunft zu enormen Belastungen führen. Entweder müssen Beiträge erhöht oder die die Leistungen gekürzt werden“ (Rosner 1997: 86-87, Hervorheb. im Original).

Im Gegensatz zur scharfen Kritik neoliberaler Positionen aus dem vorwiegend linken Spektrum zum Sozialstaat, empfiehlt Rosner eine andere Reaktion: „**Man soll die Akzeptanz der liberalen Kritik am Sozialstaat als Ausdruck**, erstens, **geänderter sozialer und wirtschaftlicher Strukturen** und, zweitens, **wirklicher Schwierigkeiten des Sozialstaats verstehen**“ (Ebd. 88, Hervorheb. im Original).

## ***4 Zur Arbeitsmarktpolitik im Wandel***

### ***4.1 Zum Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat***

Probleme am Arbeitsmarkt, in erster Linie Arbeitslosigkeit, stellen nicht nur die betroffenen Personen vor erhebliche Schwierigkeiten, sondern auch den Sozialstaat. Österreich gilt nach der Typologie von Esping-Andersen als „konservativer Sozialstaat“, und als solcher baut er auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt, auf dem Vollbeschäftigung herrscht, auf. Dies hängt von zwei zentralen Gestaltungsprinzipien des österreichischen Sozialstaates ab, nämlich aufgrund

- der Bindung sozialrechtlicher Ansprüche an das Beschäftigungsverhältnis und
- deren Finanzierung über zweckgebundene Beiträge von Arbeitgebern und -nehmern (Unger 2001: 340).

Eine systematischere Darstellung der Gestaltungsprinzipien des österreichischen Sozialstaates findet sich bei Emmerich Tálos, wobei auf eine genauere Behandlung der Punkte verzichtet wird (Tálos 2003: 23-26):

- Zugang zum Leistungssystem sozialer Sicherung über Erwerbsarbeit und Ehe
- Äquivalenzprinzip und Lebensstandardsicherung
- Subsidiarität staatlicher Hilfe
- Schutz der Lohnabhängigen im Arbeits- und Produktionsprozess
- Organisation in Form selbstverwalteter Sozialversicherungsträger
- Finanzierung über Beiträge der Arbeitgeber- und nehmer

Als charakteristisch für den Sozialstaat Österreich gilt damit: „Das System der sozialen Sicherung ist in Österreich in dominanter Weise ein erwerbsarbeitsorientiertes, berufsgruppenbezogenes und am Stuserhalt ausgerichtetes. Der Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung ist in erster Linie an Erwerbsarbeit gebunden (Tálos/Wörister 1994: 44). Aufgrund dieser Anbindung sozialstaatlicher Leistungen an die Erwerbsarbeit sind beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme stärker als steuerfinanzierte vom Arbeitsmarkt abhängig (Tálos 2003: 85). Tritt hohe Arbeitslosigkeit auf, hat dies für den Sozialstaat erhebliche Probleme – vor allem in der Finanzierung - zur Folge (Fink 2006: 175):

- Erhöhte Ausgaben für Arbeitslosengeld etc. (direkte Kosten)
- Verringerte Beitrags- und Steuereinnahmen (indirekte Kosten)

Zudem erzeugt hohe Arbeitslosigkeit Druck auf die staatlichen Entscheidungsträger, da diese ein Legitimationsproblem für die Performance einer Regierung darstellen kann (Fink 2006: 175). Die Bekämpfung bzw. Vermeidung von Arbeitslosigkeit tritt daher für den Sozialstaat und die herrschende Regierung als bedeutende Aufgabe auf, erstens um eine Finanzierung des Sozialstaates sicherzustellen und zweitens um eine Rechtfertigung bzw. Legitimation der Politikgestaltung herzustellen.

Eine weitere problematische Entwicklung am Arbeitsmarkt für den Sozialstaat und die davon betroffenen stellt die - in der Literatur als solche bezeichnete – „Erosion des Normalarbeitsverhältnis“ dar, und zwar in Form der Verbreitung „atypischer Beschäftigungsverhältnisse“ (Tálos 2003: 82; Bonss/Mayerhofer-Ludwig 2000: 120). Der

Erwerbsarbeit werden bis heute größtenteils Normalitätsannahmen unterstellt, als „normal“ gilt unter anderem (Vobruba 1990: 30-31):

- Unter Arbeit wird abhängige Erwerbsarbeit verstanden.
- Die Arbeit wird als Vollzeitarbeit geleistet.
- Die Entlohnung der Arbeit garantiert zumindest die Existenzsicherung
- Die Erwerbsbiographien sind kontinuierlich, wenn überhaupt nur durch kurze Spannen von Arbeitslosigkeit unterbrochen

Unter dieser Form eines Erwerbsarbeitsverhältnisses versteht man „[...] ein vollzeitiges, kontinuierliches, arbeits- und sozialrechtlich erfasstes Beschäftigungsverhältnis [...]“ (Tálos 2005: 20), oder ausführlicher formuliert: „Unter dem Begriff Normalarbeitsverhältnis ist [...] eine stabile, sozial abgesicherte, abhängige Vollzeitbeschäftigung zu verstehen, deren Rahmenbedingungen (Arbeitszeit, Löhne, Transferleistungen) kollektivvertraglich oder arbeits- bzw. sozialrechtlich auf einem Mindestniveau geregelt sind, mit einer tendenziell diese Bedingungen vereinheitlichten Vertretungsmacht (Einheitsgewerkschaft)“ (zit. nach Vobruba 1990: 31).

#### **4.1.1 Zur Erwerbsarbeit**

Erwerbsarbeit stellt für den Großteil der Bevölkerung die einzige Möglichkeit dar, Einkommen zu erzielen und damit gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen. Arbeitslosigkeit stellt nicht nur ein rein ökonomisches Problem für die Betroffenen dar, so sind Arbeitslose auch verstärkt von psychischen und sozialen Problemen betroffen (Badelt/Österle 2001b: 186). Es lässt sich somit eine Unterscheidung zwischen materiellen und immateriellen Folgen von Arbeitslosigkeit treffen. Denn Erwerbsarbeit stellt nicht nur die zentrale Form der Existenzsicherung dar, sie nimmt darüberhinaus für die Menschen eine sinn- und identitätsstiftende Funktion ein: „So werden nach wie vor persönliche Identität und gesellschaftliche Rollen sowie Positionen über die jeweilige Arbeitstätigkeit bestimmt“ (Wilk 1991: 131). „Die hohe funktionale Bedeutung, die dem Arbeitsmarkt in modernen kapitalistischen Gesellschaften zukommt, spiegelt sich auch in

der zentralen Rolle, die Erwerbsarbeit im Lebenslauf der vergesellschafteten Individuen spielt; der Arbeitsmarkt [...] ist [...] der entscheidende Mechanismus, der die Zuteilung von Berufs- und damit (immer noch) Lebenschancen regelt [...]“ (Mirbach 1993: S. 10). Arbeitslosigkeit hat zudem Auswirkungen auf die „soziale Stärke“ von sozialen und wirtschaftlichen Gruppen. Hohe Arbeitslosigkeit schwächt zum Beispiel die Position der Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen, was zur Folge hat, dass die Lohnerhöhungen hinter den den Gewinn und Besitzeinkommen zurückbleiben (Marterbauer 2007: 30). „Sie ist verantwortlich für die Unzufriedenheit der Betroffenen und deren hohe Armutsgefährdung, sie verschiebt Macht und Einkommen zugunsten der Unternehmer und Vermögensbesitzer, sie bildet den wichtigsten Grund für die Finanzierungsprobleme im Sozialstaat (Ebd. 30). Die spezifische Form der abhängigen Erwerbsarbeit und die Abwesenheit dieser nehmen für den Sozialstaat eine essentielle Bedeutung ein, weshalb eine kurze Behandlung dieser von Nöten ist.

Arbeit gilt als ein Definitionsmerkmal des Menschen und die Fähigkeit zur Arbeit wird in der soziologischen Literatur als grundlegende Unterscheidung zu den Tieren angesehen. Menschen haben immer gearbeitet, es war die Form der Arbeit die sich kontinuierlich veränderte. Die entscheidende und bis heute aufrechterhalten gebliebene Änderung erfolgte im Zuge des aufkommenden Kapitalismus, mit der Durchsetzung dieses Wirtschaftssystems setzte sich auch die Lohnarbeit als die zentrale Form von Arbeit durch. Der moderne, kapitalistische Arbeitsmarkt ist seither ausschließlich als Erwerbsarbeitsmarkt konzipiert und als „eigentliche Arbeit“ gilt nur noch die Erwerbsarbeit: „Während die bezahlt-abhängigen Tätigkeiten als Arbeit etikettiert werden, erscheinen die unbezahlt-abhängigen als Nicht-Arbeit, und dies bedeutet nichts anderes, als daß [sic!] die Interpretation von Arbeit als Erwerbsarbeit auf die Gleichsetzung von Arbeit mit Lohnarbeit reduziert wird“ (Bonss/Ludwig-Mayerhofer 2000: 121). Mit dem Kapitalismus setzte ein Strukturwandel von Arbeit ein, die als Möglichkeit zur Produktion von Werten und zusätzlich zur Selbstverwirklichung auftrat. Wird diese Form der Arbeit trotz eigentlicher Arbeitsfähigkeit nicht ausgeübt, so galt dies als verwerflich und sich in aus sozialstaatlicher Sicht in einer negativen Sozialpolitik niederschlug. Aber betroffen waren davon nicht nur die unteren Gesellschaftsschichten, sondern auch der Adel, denn entscheidend wurde im System der kapitalistischen Marktwirtschaft die ökonomische Leistung, die die ständische Herkunft des Feudalismus ablöste: Entscheidend wurde im System der kapitalistischen Marktwirtschaft die



ökonomische Leistung, die die ständische Herkunft des Feudalismus ablöste. „So wird eine veränderte ‚Normalitätsunterstellung‘ [...] selbstverständlich, nämlich die, daß [sic!] die Individuen ihren Lebensunterhalt in der Regel marktorientiert über eine selbstständige oder abhängige Arbeit sichern sollen, wobei sich ihr sozialer Status in letzter Instanz über die im Kontext von Lohn- bzw. Erwerbsarbeit erbrachte Leistung und deren Entlohnung bestimmt [...]. Diese Fiktion wurde im 20. Jahrhundert dominant und äußerte sich darin, dass „[...] Konsummöglichkeiten, soziales Ansehen, berufliche Beförderung und soziale Absicherung immer enger an die bezahlte Arbeit gekoppelt werden. Parallel dazu bilden sich sozialstaatliche Institutionen heraus, deren Genese vielfach auf die ‚soziale Frage‘ zurückzuführen ist, d.h. auf die Tatsache, daß [sic!] die Vergesellschaftung über Lohnarbeit lange Zeit ein konflikthafter Prozeß [sic!] war, in dem erhebliche Teile der lohnabhängigen Bevölkerung zumindest in relativer Armut [...] lebten. Dabei variieren in den verschiedenen Ländern der Umfang der sozialstaatlichen Institutionen und Leistungen und die Gesellschafts- und Sozialpolitik hinsichtlich ihrer ‚Lohnarbeitszentriertheit‘ [...]“ (Bonns/Ludwig-Mayerhofer 2000: 113).

Zusammenfassend lässt sich also folgendes über die Rolle der Erwerbsarbeit aussagen: „Erwerbsbeschäftigung ist in unserer Gesellschaft [...] nicht nur als Einkommensquelle bedeutsam. Beschäftigung ist eine wichtige Form sozialen Kontakts, sie ist mitbestimmend für den sozialen Status, sie ist für viele Menschen die Basis für Aufstieg, Erfolgserlebnis und Selbstverwirklichung. Arbeitslosigkeit bedeutet dann Statusverlust, Qualifikationsverlust und Frustration“ (Rothschild 1990a: 28).

#### **4.1.2 Zur Arbeitslosigkeit**

„Nach dem **alltäglichen Verständnis** der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind Personen arbeitslos, die als unselbstständige Arbeitskräfte gegen Entlohnung arbeiten möchten bzw. müssen und keinen Arbeitsplatz finden können. Arbeitslosigkeit ist demnach nicht mit Beschäftigungslosigkeit gleichzusetzen, sondern bezieht sich ausschließlich auf Erwerbsarbeit“ (Badelt/Österle 2001b: 187, Hervorh. im Original). Beschäftigung und Arbeitslosigkeit weisen zwar Zusammenhänge auf, meinen jedoch unterschiedliche Sachverhalte: der Beschäftigungsgrad wird an der so genannten *Erwerbsquote* gemessen, dem Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre); Arbeitslosigkeit dagegen wird definiert als der Anteil der Arbeitslosen an der

Gesamtheit der Erwerbspersonen. Steigende Arbeitslosigkeit kann somit einerseits einen Nachfragemangel nach Arbeit ausdrücken oder andererseits einen Angebotsüberschuss an Arbeit bedeuten (Zohlnhöfer 2007: 353-354).

Das Phänomen der Arbeitslosigkeit in diesem Verständnis existiert seit das kapitalistische Wirtschaftssystem seinen Durchbruch schaffte, es stellt zwar ein genuin ökonomisches Problem dar (Badelt/Österle 2001b: 185), wird aber aufgrund seiner Vielschichtigkeit unterschiedlich bzw. selektiv gedeutet (Bonss/Ludwig-Mayerhofer 2000: 126-129):

1. Ökonomische Deutungsmuster beschreiben Arbeitslosigkeit als ein Marktproblem und damit als ein Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Hierbei werden verschiedene Formen der Arbeitslosigkeit unterschieden:

- *Friktionelle Arbeitslosigkeit* ist der Typ von Arbeitslosigkeit, der auch bei Vollbeschäftigung auftreten kann, sie ist meist von kurzer Dauer und kann alle Arten von Arbeitskräften betreffen. Sie ist damit kein Zeichen von einem generellen Nachfragemangel am Arbeitsmarkt.
- *Saisonale Arbeitslosigkeit* betrifft bestimmte Berufsgruppen und/oder Wirtschaftszweige zu einer bestimmten Zeit im Jahr und ist ebenfalls von eher kurzer Dauer.
- *Konjunkturelle Arbeitslosigkeit* tritt deshalb auf, weil eine Wirtschaft als Ganzes Konjunkturschwankungen ausgesetzt ist und sich diese auf den Arbeitsmarkt überwälzen. Sie ist von mittel- bis langfristiger Dauer und betrifft die verschiedensten Berufsgruppen, wobei manche anfälliger sind für derartigen Schwankungen als andere.
- *Strukturelle Arbeitslosigkeit* bedeutet, dass trotz ausreichender Nachfrage nach Arbeit bestimmte Gruppen keine Erwerbstätigkeit finden, das Angebot stimmt also mit der Nachfrage nicht überein, was verschiedenste Ursachen haben kann:

- i) „Es existieren Strukturen, die eine Anpassung der Löhne an die Arbeitsnachfrage verhindern. Kandidaten sind hier insbesondere starre Tarifverträge, zentralisierte Lohnverhandlungen und starke Gewerkschaften.
  - ii) Falsche Anreize verhindern die Aufnahme von Arbeit durch Arbeitslose. So können Lohnersatzleistungen so hoch liegen, dass sich die Arbeitsaufnahme nicht lohnt, oder strikte Kündigungsschutzregelungen halten Unternehmen von Neueinstellungen ab, weil sie fürchten, die Beschäftigten zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr entlassen zu können.
  - iii) Es existiert ein ‚mismatch‘ zwischen Nachfrage nach Arbeit und deren Angebot entweder in räumlicher Hinsicht oder bezüglich der geforderten und der vorhandenen Qualifikationen“ (Zohlnhöfer 2007: 358).
2. Soziologische Deutungsmuster fragen nach Merkmalen der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen, sie versucht Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Beruf, Bildung usw. zu finden.
  3. Sozialstaatsbezogene Deutungsmuster machen im Gegensatz zu den ökonomischen den Staat für Arbeitslosigkeit verantwortlich. Dabei lassen zwei gegensätzliche Erklärungsschemata unterscheiden, wobei die eine Seite „zu viel“ und die andere „zu wenig“ Staat als Problem für das Auftreten von Arbeitslosigkeit ausmacht.

Als eigentliche Ursachen für Arbeitslosigkeit lassen sich aus ökonomischer Perspektive vier zentrale Szenarien unterscheiden. Arbeitslosigkeit tritt demnach denn auf,

1. „wenn die Güternachfrage zurückgeht,
2. wenn das Arbeitsangebot zunimmt,
3. wenn die Suche nach einem neuen Arbeitgeber bzw. geeigneten Bewerber für eine offene Stelle lange dauert,
4. wenn sich die Strukturen von Arbeitsnachfrage und –angebot auseinander entwickeln“ (Kubin/Rosner 2001: 111).

Aus reiner Marktlogik heraus bedeutet Arbeitslosigkeit, dass entweder die Nachfrage nach Arbeit im Verhältnis zum Angebot zu groß ist oder das Angebot im Verhältnis zur Nachfrage zu groß ist. Desweiteren kann Arbeitslosigkeit aufgrund von Suchprozessen und „Mismatch“ zwischen Angebot und Nachfrage entstehen, das heißt, Angebot und Nachfrage sind zwar identisch, passen aber nicht zusammen (Baur 2001: 31-32). Steigende Arbeitslosigkeit resultiert aus „[...] zwei weitgehend voneinander unabhängigen, international sehr unterschiedlich ausgeprägten und der politischen Steuerung nur bedingt zugänglichen Prozessen: der Veränderung des Arbeitskräfteangebots und der Nachfrage nach Arbeit“ (Armingeon 2003: 153).

Die wirtschaftstheoretischen Gründe, warum Arbeitslosigkeit entsteht, nehmen dabei eine tragende Rolle ein, wie der Arbeitslosigkeit begegnet wird. Wie aus Kapitel 1 hervorgegangen ist, wird Arbeitslosigkeit in der Neoklassik ausschließlich freiwillig gewählt oder ist aufgrund von Suchprozessen von nur sehr kurzer Dauer, der Monetarismus erweitert dies um die natürliche Arbeitslosigkeit. Er räumt Arbeitslosigkeit gegenüber der Bekämpfung von Inflation aber eine geringere Bedeutung ein, staatliche Intervention ist daher nicht nötig. Der Keynesianismus als Erweiterung der Neoklassik sieht die Arbeitslosigkeit als vom Gütermarkt abhängig, bei ihr ist staatliches Eingreifen nötig. Für Neoliberalismus und Keynesianismus lässt sich Arbeitslosigkeit innerhalb des Kapitalismus bekämpfen (im Gegensatz zu Theorien die eine Überwindung desselben anstreben), allerdings nicht ohne Folgen für die Frage der sozialen Gerechtigkeit (Baur 2001: 27):

1. Für die Vertreter des *neoliberalen Argumentationsmusters* lässt sich die Arbeitslosigkeit innerhalb des Kapitalismus bekämpfen, dafür muss aber das Ziel sozialer Gerechtigkeit aufgegeben werden.
2. Für die Position der Vertreter des *keynesianischen Argumentationsmusters* lässt sich Arbeitslosigkeit innerhalb des Kapitalismus bekämpfen, ohne dass deshalb das Ziel sozialer Gerechtigkeit aufgegeben werden muss.

Da die beiden Denkschulen auch unterschiedliche Ursachen für Arbeitslosigkeit ausmachen, liefern sich auch unterschiedliche Lösungen zur Bekämpfung dieser.

Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt können daher auch als Spiegelbild politischer Ideen und ökonomischer Interessen ausgemacht werden (Marterbauer 2007: 30).

## **4.2 Zur Arbeitsmarktpolitik in Österreich**

Der Arbeitslosigkeit kann grundsätzlich - innerhalb des kapitalistischen Wirtschaftssystems – mit zwei Strategien entgegengewirkt werden, einer (1) Steigerung der Nachfrage nach Arbeit oder einer (2) Steuerung des Angebotes an Arbeit (Zöhlhofer 2007: 355). Eine Steigerung der Nachfrage lässt sich auf zwei Arten erreichen, nämlich einerseits *direkt* über Ausweitung der staatlichen Beschäftigung und aktiver Arbeitsmarktpolitik, andererseits *indirekt* über Beschäftigungspolitik. Eine Steuerung des Arbeitsangebotes wird hauptsächlich durch eine Verknappung eben dieses erreicht, das heißt es werden bestimmte Gruppen – vor allem Jugendliche, Frauen, Ausländer und ältere Arbeitnehmer - durch gezielte politische Maßnahmen aus dem Arbeitsmarkt gedrängt (Zöhlhofer 2007: 355-357).

Prinzipiell können sozialstaatliche Regulierungen auf 3 Ebenen Einfluss in den Wirtschafts- und Arbeitsprozess nehmen (Bonss/Ludwig-Mayerhofer 2000: 115-118):

1. Makro-Ebene: Wirtschaftssteuerung
2. Meso-Ebene: Regulierung der Arbeitsbeziehungen
3. Mikro- oder individuelle Ebene: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Als vierten Punkt ließe sich noch anführen, dass der Sozialstaat selbst am Arbeitsmarkt als Arbeitgeber auftritt.

Arbeitsmarktpolitik setzt also an der untersten Ebene an, unter ihr versteht man „[...] die Gesamtheit der Maßnahmen, die das Ziel haben, den Arbeitsmarkt als den für die Beschäftigungsmöglichkeiten und für die Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Markt so zu beeinflussen, dass für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in Bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, gesichert wird“ (Lampert/Althammer 2004: 185).

Im Gegensatz dazu setzt Beschäftigungspolitik an der Makro-Ebene an, unter ihr versteht man in Abgrenzung zur Arbeitsmarktpolitik, die direkt am Arbeitsmarkt ansetzt, „[...]

solche gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen, z.B. in der Finanz- oder Geldpolitik, die auf eine allgemeine Verbesserung der Beschäftigungssituation zielen. [...] Beschäftigungspolitik verfolgt das Ziel, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Arbeitslosigkeit zu verringern bzw. möglichst niedrig zu halten“ (Zohlhoyer 2007: 353).

Arbeitsmarktpolitik stellt staatlichen Interventionismus am Arbeitsmarkt dar, dies ist aber keine spezifische Besonderheit gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Eingriffen. Der zentrale Unterschied ist „[...] die Bedeutung und die Besonderheit des Marktes, mit dem sie es zu tun hat“ (Rothschild 1990b: 134). Neoklassiker würden dieser Aussage widersprechen, andere Ansätze hingegen betonen gerade diese „Ausnahmestellung“ des Arbeitsmarktes im Vergleich zum Gütermarkt. Eine zentrale Prämisse der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie stellt diejenige dar, dass sie von symmetrischen Handlungschancen von Arbeitgebern und –nehmern bzw. zwischen Kapital und Arbeit ausgeht. Kritiker an dieser Sichtweise betonen dagegen, dass sehr wohl ein Machtgefälle zwischen Kapital und Arbeit existiert, welche Arbeitsmarktpolitik erst erforderlich mache. So existiere zunächst ein *primäres Machtgefälle*, worunter strukturelle Asymmetrien zwischen Kapital und Arbeit verstanden werden:

- Die Arbeitsnachfrage ist von externen Faktoren abhängig (Demographie, soziokulturelle Standards).
- Die Produktion ist rationalisierbar, die Reproduktion dagegen nicht.
- Das Kapital genießt gegenüber der Arbeit einen Mobilitätsvorteil.

Arbeitsmarktpolitik bezieht sich weniger auf diese strukturelle Ungleichheit, sondern auf das *sekundäre Machtgefälle*. Darunter versteht man, dass die Erwerbchancen innerhalb der Arbeitnehmer unterschiedlich verteilt sind, das heißt, bestimmte Gruppen sind stärker und länger von Arbeits- bzw. Beschäftigungslosigkeit betroffen (Mirbach 1993: S. 12-13). Aktivitäten der Arbeitsmarktpolitik, um diesem sekundären Machtgefälle entgegenzuwirken, lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

1. Arbeitsvermittlung
2. soziale Absicherung der Arbeitslosen
3. aktive Arbeitsmarktpolitik

Die beiden Erstgenannten stellen ältere Ansätze dar, die bereits relativ früh - aufgrund der Besonderheiten des Arbeitsmarktes - eingesetzt wurden. Der dritte Ansatz ist der jüngste bzw. modernste und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Schweden hauptsächlich von Gösta Rehn und Rudolf Meidner entwickelt (Rothschild 1990b: 134-135). Wie diese drei Punkte im Detail für Österreich aussehen, soll folgend aufgezeigt werden.

#### **4.2.1 Zu den Zielen der Arbeitsmarktpolitik**

Traditionell wird zwischen 2 Formen von Arbeitsmarktpolitik unterschieden, nämlich aktiver und passiver, ihre Ziele sehen im Allgemeinen folgendermaßen aus:

- (i) „ein gutes Funktionieren des Arbeitsmarktes
- (ii) die Unterstützung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes und
- (iii) die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit“ (Kubin/Rosner 2001: 112).

Der *passiven Arbeitsmarktpolitik* werden im Allgemeinen folgende Ziele zugewiesen:

- der Förderung der Effizienz der Suchprozesse auf dem Arbeitsmarkt durch Vermittlungstätigkeit sowie Beratung bei der Berufswahl
- Soziale Absicherung der Arbeitslosen

Unter *aktiven Arbeitsmarktpolitik* dagegen werden folgende Ziele subsummiert:

- Anpassung der Struktur des Arbeitskräfteangebotes an die Nachfrage zu unterstützen
- Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz (Kubin/Rosner 2001: 112-114).

Für den Fall Österreich hat die Arbeitsmarktpolitik folgende *Aufgabe* zu erfüllen:

„Nach dem Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) wird der Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe zugewiesen, im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur

Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze auf einmöglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und –nachfrage hinzuwirken. Dadurch sollen die Versorgung der Wirtschaft mit Arbeitskräften und die Beschäftigung aller Personen, die dem österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, gesichert werden“ (BMSK 2009: 6). Die Kernaufgaben der österreichischen Arbeitsmarktpolitik bestehen also darin:

- „Durchführung von Maßnahmen der **aktiven Arbeitsmarktpolitik** mit dem Ziel, zur Wiedererlangung der Vollbeschäftigung und zur Verhütung von Arbeitslosigkeit beizutragen; aktive Arbeitsmarktpolitik umfaßt [sic!] sowohl Beratungs-, als auch Vermittlungs- und Förderungstätigkeiten;
- Prüfung und Auszahlung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit im Rahmen der **passiven Arbeitsmarktpolitik**;
- **ordnungspolitische** Aufgaben, wie die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften am Arbeitsmarkt“ (BMAS 1994: 2, Hervorheb. im Original).

Die konkreten *Ziele* werden dabei folgendermaßen festgesetzt:

- „die Erreichung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung
- ältere ArbeitnehmerInnen länger im Erwerbsleben zu halten
- aktive Maßnahmen zur Qualifizierung und Chancengleichheit zu treffen
- die Transparenz am Arbeitsmarkt zu erhöhen
- Humanressourcen zu entwickeln
- Arbeitslose zu aktivieren [...]
- Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen“ (BMSK...)
- „Vermittlung von Arbeitskräften auf Arbeitsplätze bzw. Beseitigung von Vermittlungshemmnissen,
- Erhöhung der Markttransparenz
- Beseitigung der quantitativen und qualitativen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt
- Erhaltung von Arbeitsplätzen und
- Existenzsicherung der Arbeitslosen“ (BMAS 1994: 18).



Zu beachten gilt bei der Arbeitsmarktpolitik, dass der Staat es zwar als seine Aufgabe ansieht, „[...] die Vollbeschäftigung herzustellen, wobei jedoch nicht direkt der Arbeitsmarkt reglementiert wird, sondern durch staatliche Maßnahmen versucht werden soll, ein möglichst reibungsloses Funktionieren des Arbeitsmarktes zu gewährleisten“ (Wilk 1991: 135). Die Funktionsweise des Arbeitsmarktes ist nicht gesetzlich geregelt, der Arbeitsmarkt ist ein Markt und damit Teil des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Mögliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen seien hier noch einmal systematisch angeführt (Ebd. 184-185):

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
- Arbeitsmarktreintegration
- Arbeitsmarkttransparenzerhöhung
- Arbeitslosigkeitsüberbrückung

#### **4.2.1 Zur Organisation der Arbeitsmarktpolitik**

Die österreichische Arbeitslosenversicherung ist zwar Teil der österreichischen Sozialversicherung, ist aber anders als die Unfall-, Kranken- und Pensionsversicherung nicht als selbstverwalteter Sozialversicherungsträger konzipiert, sondern war bis 1994 als Teil der Bundesverwaltung in Form der Arbeitsmarktverwaltung (AMV) organisiert. 1994 wurde mit dem Arbeitsmarktservicegesetz das AMV aus dem Bundesministerium ausgegliedert und in mit dem Arbeitsmarktservice (AMS) in eine eigenständige öffentlich-rechtliche Einrichtung umgewandelt. Das AMS ist in Form einer Bundes-, 9 Landes- und 99 Regionalorganisationen organisiert, wobei auf all diesen Ebenen die Sozialpartner eingebunden sind (Lissner/Wöss 1999: 224). Ziel dieser Umstrukturierung waren folgende Punkte:

- „Ermöglichung von raschen und flexiblen Eingriffen in das Arbeitsmarktgeschehen durch Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes und Erweiterung des Dispositionsspielraums auf regionaler Ebene,

- Entlastung des Arbeitsmarktservice von Angelegenheiten, die nicht den Kernaufgaben der Arbeitsmarktpolitik zurechenbar sind,
- Stärkere Einbindung der Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen in die Entscheidungsstrukturen und in die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik,
- Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, besonders für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Personen (Frauen, Ätzte, Langzeitarbeitslose, Behinderte),
- Zulassung von privaten ArbeitsvermittlerInnen
- Kontrolle durch den Rechnungshof<sup>6</sup> (BMAS 1994: 1).

Die österreichische Arbeitslosenversicherung ist dabei als Pflichtversicherung konzipiert, es besteht also nicht die Möglichkeit eines Austritts aus dieser („opting-out“). Jedoch besteht die Möglichkeit, eine zusätzliche private Arbeitslosenversicherung abzuschließen. In erster Linie richtet sich diese Pflichtversicherung an unselbstständig Beschäftigte, sowie an weitere bestimmte Berufsgruppen am Arbeitsmarkt.

#### **4.2.2 Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik**

Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung gemäß dem Finanzierungsprinzip konservativer Sozialstaaten über Beiträge, die von Arbeitgebern und -nehmern in gleichem Anteil eingehoben werden. Anders als bei klassischen privaten Versicherungen variieren die Prämien jedoch nicht nach Risikogruppen, sondern werden als einheitlicher Prozentsatz am Einkommen festgemacht, wobei eine Höchstbeitragsgrundlage existiert, d.h. wird Einkommen über dieser Grenze erzielt, ist dieses beitragsfrei. Gemäß dem Charakter von Beiträgen – in Abgrenzung zu Steuern – werden diese eingehoben, um die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Leistung, in diesem Fall der Arbeitslosenversicherung, zu finanzieren.

#### **4.2.3 Zu den Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik**

Im Zentrum der passiven Arbeitsmarktpolitik Österreichs steht das *Arbeitslosengeld*, das als Kompensation bei Einkommensausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit den

Versicherten zusteht. Gemäß dem Äquivalenzprinzip des österreichischen Sozialstaates bezieht es sich auf das zuvor erzielte Einkommen der Versicherten, dem sogenannten Grundbetrag, dazu kommen etwaige Familienzuschläge für unterhaltspflichtige Personen. Die Höhe des Arbeitslosengeldes ist dabei aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage nach oben begrenzt. Da das Arbeitslosengeld nur eine bestimmte Zeit bezogen werden kann, haben die Versicherten im Fall von lang andauernder Arbeitslosigkeit und Nachweis einer Notlage Anrecht auf Gewährung der *Notstandshilfe*. Sie knüpft auf die Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes an, wobei eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird, sie vereint damit Versicherungs- und Fürsorgeprinzip. Daneben existieren noch weitere Leistungen, die in ihrer Bedeutung aber hinten den beiden erstgenannten stehen.

#### **4.2.4 Zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

„Unter aktiver Arbeitsmarktpolitik werden Ansätze verstanden, die direkt am Arbeitsmarkt operieren und auf Personen mit Beschäftigungsproblemen abzielen. Das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht aus Hilfestellungen bei der Arbeitssuche, Qualifizierungsmaßnahmen [...], Unterstützung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor [...]. Als spezielle Zielgruppen von Maßnahmen gelten gering Qualifizierte, Jugendliche, Ältere, Frauen, Langzeitarbeitslose, Behinderte oder Personen mit Migrationshintergrund“ (WIFO 2006: 1).

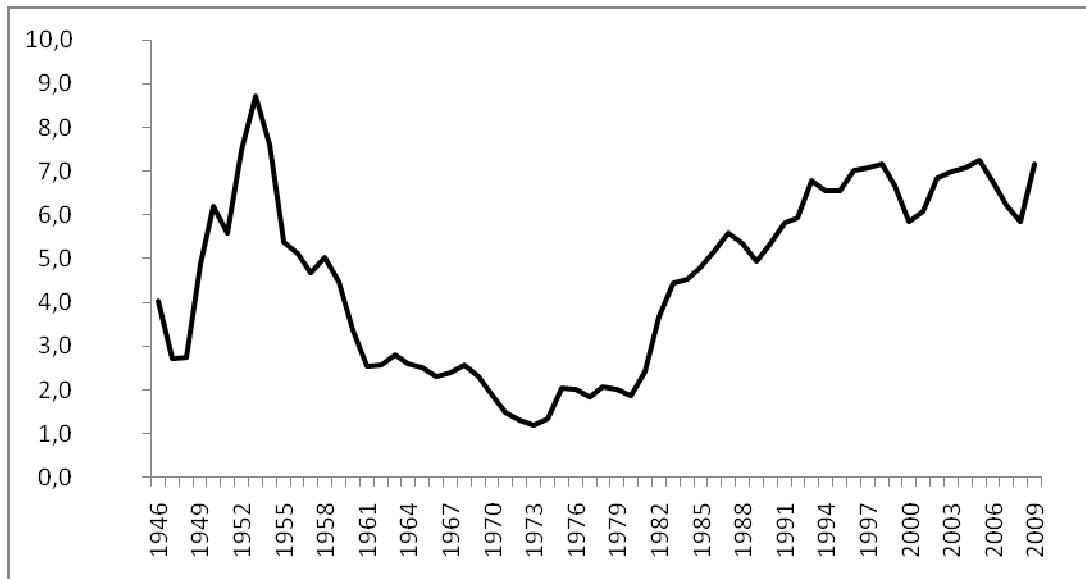
Aus dieser Definition wird ersichtlich, dass Arbeitsmarktpolitik – im Falle Österreichs - stark „angebotsorientiert“ ist, Maßnahmen zielen also auf den Arbeitnehmer ab, das Angebot an Arbeit soll im Gegensatz zur Nachfrage verbessert werden (Wilk 1991: 137).

### **4.3 Von der Beschäftigungs- zur Arbeitsmarktpolitik**

#### **4.3.1 Zur Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt**

Für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit Österreichs stellen die 1980er Jahren den zentralen Wendepunkt dar, wie Graphik zeigt:

**Graphik 1: Arbeitslosenquote in Österreich 1946-2009**



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger  
Arbeitsmarktservice Österreich und WIFO

Nach einer Dekade Vollbeschäftigung zwischen 1970 und 1980 sieht sich Österreich seitdem mit einer kontinuierlich steigenden Arbeitslosenrate konfrontiert, die sich zwar seit Mitte der 1990er stabilisiert hat, aber seitdem auf einem erhöhten Niveau mehr oder weniger stagniert.

Vergleicht man die Perioden 1974-1980 und 1980-1986 ergeben sich folgende Veränderungen:

**Tabelle 4: Arbeitsmarktentwicklung 1974-1980, 1980-1986  
(Veränderung in % pro Jahr)**

	1974-1980	1980-1986
BIP	2,78	1,68
Unselbständigen- Produktivität	+1,96	+1,71
Unselbständige- Beschäftigte	+0,81	-0,04
15-65(69)jährige Bevölkerung	+0,87	+0,62
Arbeitskräfteangebot	+0,87	+0,51
Arbeitslosenrate in %Punkte	+0,06	+0,55
Arbeitslosenrate (Absolutwerte)	von 1,5 auf 1,9	von 1,9 auf 5,2

Quelle: Fischer 1987: 7

Die Hauptentwicklungstendenzen der Arbeitslosigkeit der frühen 1980er gestalteten sich derart:

- „massiver Anstieg der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl um fast 80.000
- Anwachsen der Zu- und Abgänger in bzw. aus der Arbeitslosigkeit um mehr als 20.000 jährlich [...]
- die Dauer der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit erhöhte sich um 50%
- die Langzeitarbeitslosigkeit erhöhte sich von 19,4% auf 28,3% [...]
- die Zahl der jahresdurchschnittlichen Stellen halbierte sich [...]“ (Wilk 1991: 181).

Die zweite einschneidende Veränderung betrifft den Wandel des Normalarbeitsverhältnisses und die zunehmende Verbreitung atypischer Beschäftigung, die zwar in Österreich noch vergleichsweise moderat ausfällt, dennoch eine zentrale Veränderung am Arbeitsmarkt darstellt und ebenso wie Arbeitslosigkeit eine Herausforderung für den Sozialstaat und die Arbeitsmarktpolitik darstellt. Lag z.B. die Teilzeitbeschäftigung (in % aller Beschäftigten) 1973 noch bei 6,4%, betrug sie 2002 18,9%, wobei 2002 85% der Teilzeitbeschäftigten Frauen waren, in dieser Beschäftigungsform zeigt sich ein ausgeprägter geschlechtsspezifischer Unterschied. Insgesamt ist ein Anstieg bei allen atypischen Beschäftigungsformen seit Mitte der 1990er zu verzeichnen, während die Zahl der Vollarbeitskräfte rückläufig ist (Tálos 2005: 46-47).

#### **4.3.2 Zum Wandel des Stellenwerts der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**

„Die Zeit von 1969 bis 1979 ist durch die Boomzeit bis 1974, den Einbruch des Wirtschaftswachstums 1975 und die dennoch kontinuierliche günstige Arbeitsmarktlage bis Ende der 70er Jahre gekennzeichnet“ (Wilk 1991; 164). Die Arbeitslosenrate blieb bis Anfang der 1980er Jahre trotz der wirtschaftlichen Krise unter 2%, die Vollbeschäftigung konnte also aufrechterhalten werden. Das Ziel der Aufrechterhaltung dieser kann als das „wirtschaftspolitische Credo“ dieser Zeit angesehen werden und wurde von allen relevanten wirtschaftspolitischen Akteuren mitgetragen. Das dieses Ziel trotz

gegenläufiger Trends in den meisten anderen westlichen Industriestaaten auch tatsächlich so lange verwirklicht werden konnte, „[...] steht auf dem Hintergrund des in der Zweiten Republik gefundenen Konsenses der entscheidungsrelevanten politischen und gesellschaftlichen Kräften über der Erhaltung der Vollbeschäftigung als wichtigem politischen Ziel“ (Tálos/Wiederschwingler 1987: 1).

Bis zur ersten Ölkrise 1974/75 lassen sich für die wirtschaftspolitische Entwicklung Österreichs vier Phasen ausmachen (Butschek 1992: 119):

- der unmittelbare Wiederaufbau (bis 1952)
- die Phase des „Wirtschaftswunders“ (bis 1962)
- die Phase der „Strukturkrise“ (bis 1967)
- der „längste Aufschwung der Nachkriegszeit“ (bis 1975)

Die wirtschaftliche Entwicklung und die staatlichen Rahmenbedingungen bis Anfang der 1970er gestalteten sich dabei folgendermaßen: Bis zur Krise 1974/75 fand in Europa eine günstige wirtschaftliche Entwicklung statt: die Volkswirtschaften wiesen kräftige Wachstumsraten auf und auf den Arbeitsmärkten war weitgehend kontinuierliche Vollbeschäftigung gegeben. Auch die österreichische Wirtschaft nahm bis dahin eine günstigen Entwicklung, die Wirtschaftswachstumsraten wiesen um die 5% auf, es herrschte Vollbeschäftigung, die öffentlichen Haushalte erwirtschafteten Überschüsse und die Staatsschulden bewegten sich auf niedrigem Niveau (Schulmeister 1998: 5). Von den Staaten wurden in dieser Phase Rahmenbedingungen geschaffen, die eine Konzentration des Gewinnstrebens der Unternehmen auf realwirtschaftliche Aktivitäten lenken sollten. Finanzwirtschaftliche Veranlagung und Spekulation wurden dagegen durch staatliche Regulierung und Kontrolle weitgehend in Grenzen gehalten (Ebd. 4). Dies stellte wohl eine Lehre aus der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre dar. Schulmeister spricht von dieser Phase auch als einem Bündnis zwischen Realwirtschaft und Arbeit(nehmer). Er unterscheidet zwischen drei grundsätzlichen „Fundamentalinteressen“ in der Ökonomie: Realkapital, Finanzkapital und Arbeit. Die Unternehmerschaft bzw. das Realkapital kann entweder eben mit den Arbeitnehmern eine Interessensgemeinschaft – wie Schulmeister es bezeichnet - bilden oder mit den Rentiers bzw. dem Finanzkapital. Erstere Gemeinschaft hat ökonomisch gesehen als das gemeinsame Interesse ein stetiges Wirtschaftswachstum, welches zu höheren Löhnen und Gewinnen führen soll. In

politischer Hinsicht dagegen stehen sich Real- und Finanzkapital näher, wohl aufgrund eines gewissen sozialen Zugehörigkeitsgefühl oder der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Kapital und Arbeit (Schulmeister 1998: 7-8).

Die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen bis Anfang der 1970er Jahre gestalteten sich folgendermaßen (Ebd. 5):

- (1) Der Staat stellt einen zentralen und akzeptierten Wirtschaftsakteur dar
- (2) Die Notenbanken halten die Zinssätze auf niedrigem Niveau
- (3) Die Etablierung eines Systems fester Wechselkurse (Bretton-Woods)
- (4) Aufgrund von (2) und (3) veranlagt der Banksektor seine Einlagen in realwirtschaftliche Aktivitäten
- (5) Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges wird das Bündnis von Realkapital und Arbeit gefördert

Knackpunkt für die Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik stellen für Österreich die 1970er und 1980er Jahre da. Wie bereits im ersten Kapitel aufgezeigt, fand international zu Beginn der 1970er Jahre ein Paradigmenwechsel statt, im Zuge der Ersten Ölkrise löste die Neoklassik in Gestalt des Monetarismus/Neoliberalismus den Keynesianismus als dominierende Wirtschaftstheorie und -politik ab. Dies zog auch Auswirkungen auf die Gestaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik nach sich wobei in Österreich diese Entwicklung zwar verzögert, aber dennoch stattfand. Während der 1970er hielt man jedoch an einer keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik fest, die unter dem Namen *Austrokeynesianismus* ihre Ausprägung erfuhr.

Die enorme Ölpreissteigerung (um mehr als das 16fache) traf Österreich völlig unerwartet (Unger 2001: 69), dennoch konnten drastische Folgen durch einen koordinierten „policy-mix“ abgewendet werden. Während die Arbeitslosigkeit in den meisten anderen Ländern stark zunahm, konnte in Österreich die Vollbeschäftigung mit einer Arbeitslosenrate unter 2% aufrecht erhalten werden. Österreich war als kleine Volkswirtschaft stark von internationalen Trends abhängig und sollte dementsprechend als „Konjunkturnehmer“ von der Krise getroffen sein, was aber nicht stattfinden sollte. Die Erklärung hierfür kann einerseits auf die Struktur der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft zurückgeführt werden, andererseits auf bewusste Entscheidungen der politischen Entscheidungsträger (Lacina 2003: 17).

Diese wurden aber erst durch die spezifische institutionellen Beschaffenheit Österreichs möglich gemacht. Die Sozialpartnerschaft gilt dabei als Hauptinstrument für die als austrokeynesianisch bezeichnete Politik, und kann überhaupt als *die* institutionelle Voraussetzung gesehen werden, dass die Maßnahmen der austrokeynesianischen Wirtschaftspolitik überhaupt durchgeführt werden konnten. Nur durch die Einbindung der Sozialpartner in alle Bereiche der Wirtschaftspolitik konnten die gesamtwirtschaftlichen Ziele verfolgt und auch vertreten werden. In Österreich hatte sich das „Bündnis zwischen Realkapital und Arbeit“ in Form der so genannten Sozialpartnerschaft institutionalisiert. Ein weiteres Charakteristikum für die politische Landschaft der Zweiten Republik stellt zudem die Große Koalition zwischen SPÖ und ÖVP dar, die bis 1966 durchgehend die Regierung stellte.

Zwar kam es 1966 zu einem Bruch, von da an sollten bis Anfang der 1980er Alleinregierungen von zunächst ÖVP (1966-1970) und später SPÖ (1970-1983) folgen, wobei die Zusammenarbeit, die nach 1945 zwischen den beiden Großparteien und den Sozialpartnern etabliert worden war, auch während der Alleinregierungen aufrechterhalten blieb.

Die Erhaltung der Vollbeschäftigung war für die austrokeynesianische Wirtschaftspolitik von höchster Priorität, wobei von der Annahme ausgegangen wurde, dass die schlechte weltwirtschaftliche Lage nur von kurzer Dauer sei. Die fehlende ausländische Nachfrage sollte durch inländische ersetzt werden, um die als kurz angenommene Phase der Krise zu meistern. Dies geschah sowohl durch öffentliche Beschäftigungsprogramme als auch durch Stimulation der Nachfrage und Investitionen in der Privatwirtschaft, also durch expansive fiskal- bzw. budgetpolitische Maßnahmen. Im Gegenzug dazu wurde aber keine restriktivere Geldmengenpolitik sondern Hartwährungspolitik seitens der Zentralbank betrieben, der Schilling wurde 1976 fest an die D-Mark gebunden. Dadurch erfuhr der Schilling gemeinsam mit der D-Mark eine Aufwertung und die international grassierende Inflation betraf Österreich daher nur in gemäßigter Form. Um die Folgen dieser Aufwertung für die Zahlungsbilanz abzufedern, wurde im Rahmen der Sozialpartner eine gemäßigte Lohn- und Einkommenspolitik betrieben, d.h. die Aufwertung sollte durch sinkende relative Lohnzuwächse kompensiert werden. Eine weitere Beschäftigungsstrategie war das Horten von Arbeit im ausgedehnten öffentlichen Staatssektor, der aufgrund von Verstaatlichungen von Industriebetrieben nach dem



Zweiten Weltkrieg – um der sowjetischen Besatzungsmacht zuvorzukommen - vorhanden war.

Dieses Zusammenspiel der wirtschaftspolitischen Instrumente Fiskal-, Geld-, Wechselkurs- und Einkommenspolitik wurde in großem Ausmaß durch das sozialpartnerschaftliche Klima ermöglicht. Um die Vollbeschäftigung in Österreich erfolgreich aufrechtzuerhalten, wurden folgende Maßnahmen ergriffen:

1. „Keynesianische Nachfragestimulierung über das Budget;
2. Keynesianische Geldpolitik mit niedrigen Zinssätzen, um private Investitionen anzukurbeln
3. Hartwährungspolitik des Schillings gegenüber der D-Mark, um die Preisstabilität des Haupthandelspartnerlandes zu importieren;
4. Moderate Lohnpolitik, um Kostendruck-Inflation zu verhindern;
5. Beschäftigungspolitik der verstaatlichten Industrie, mit Horten von Arbeit in Beschäftigungskrisen“ (Unger 2001: 343).

Durch diese keynesianisch orientierten Maßnahmen konnte die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu anderen Ländern niedrig gehalten werden und die Vollbeschäftigung konnte bis 1980 erfolgreich beibehalten werden, wie Tabelle X aufzeigt (aufgrund nationaler Ermittlungsverfahren nur bedingt vergleichbar):

**Tabelle 5: Arbeitslosenraten im internationalen Vergleich (1975-1981)**

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Belgien	6,8	8,6	9,9	10,5	10,9	11,8	14,2
BRD	4,7	4,6	4,5	4,3	3,8	3,8	5,6
Dänemark	6,0	6,1	7,8	7,3	6,2	7,0	9,2
Frankreich	3,9	4,3	4,8	5,2	6,0	6,0	7,3
Großbritannien	3,9	5,3	5,5	5,5	5,1	6,4	9,9
Italien	5,8	6,7	7,1	7,2	7,7	7,6	8,4
Niederlande	5,0	5,3	5,1	5,0	5,1	5,9	9,1
Norwegen	1,1	1,1	0,9	1,1	1,3	1,3	1,7
Schweden	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1	1,9	2,5
Schweiz	0,3	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2
Kanada	6,9	7,1	8,1	8,4	7,5	7,5	7,5
USA	8,5	7,7	7,0	6,1	5,8	7,2	7,6
Japan	1,9	2,0	2,0	2,2	2,1	2,0	2,2
<b>Österreich</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>
OECD insg.	5,4	5,6	5,5	5,4	5,4	6,1	6,9
OECD-Europa	4,9	5,5	5,6	6,0	6,2	6,8	8,2

Quelle: Bundesvoranschlag 1986, zit. nach Tálos 1987: 101

Die Arbeitsmarktpolitik nahm zur makroökonomischen Steuerung lediglich eine flankierende Rolle ein, spielte aber dennoch eine zentrale Rolle bei der Entlastung der Arbeitsmärkte. Sie war im Austrokeynesianismus hauptsächlich passiv ausgerichtet und bestand aus Arbeitslosenunterstützung und Stellenvermittlung. Bei der Steuerung der Nachfrage nach Arbeitskräften wurde vor allem auf Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigung und Auffangschulungen in den Betrieben gesetzt. Bei der Steuerung des Arbeitskräfteangebots wurden drei zentrale Maßnahmen getroffen:

- (1) Abbau der Beschäftigung von Ausländern

1975 wurde das Ausländerbeschäftigungsgesetz den Sozialpartner übertragen und schärfer gehandhabt, d.h. eine Ungleichstellung von ausländischen Arbeitskräften am

österreichischen Arbeitsmarkt praktiziert, was langfristig eine drastische Reduzierung des ausländischen Arbeitskräfteangebots zur Folge hatte (Tálos 1987: 100; Unger 2001: 435).

**Tabelle 6: Angebot an ausländischen Arbeitskräften (Beschäftigte+Arbeitslose)**

	Absolut	Veränderung gegenüber Vorjahr
1974	223.591	-
1975	195.792	-27.799
1976	175.590	-20.202
1977	192.441	16.852
1978	182.234	-10.207
1979	175.220	-7.014
1980	178.383	3.163
1981	177.856	-572
1982	166.208	-11.648
1983	154.883	-11.375
1984	146.661	-8.172
1985	148.345	1.648

Quelle: Arbeitsmarktvorschau, Bundesministerium für Soziale Verwaltung

### (2) Förderung des Übergangs in die Pension

Ältere und eingeschränkt arbeitsfähige Arbeitnehmer wurden aus dem Arbeitsmarkt gedrängt, indem der Übergang in die (Früh-)Pension erleichtert wurde. So sank die Erwerbsquote von 60-65jährigen im Zeitraum 1969-1979 von 29,1% auf 16,4% (Wilk 1991: 169).

Diese Entwicklung zeigte sich einerseits in einer erhöhten Pensionsbelastungsquote als auch in steigenden Kosten der Pensionsversicherung (Tálos 1987: 111).

### (3) Arbeitszeitverkürzung

Arbeitszeitkürzungen wurden durch Ausweitung des Urlaubsanspruches und Reduzierung der Wochenarbeitszeit vorgenommen. Die Arbeitszeit wurde 1970 von 45 auf 43 Stunden reduziert, 1972 auf 42 und 1975 schließlich auf 40 Stunden (Unger 2001: 345). 1977 wurde weiters der gesetzliche Urlaubsanspruch von 3 auf 4 Wochen verlängert, für

Beschäftigte mit mehr als zwanzigjähriger Beschäftigungsdauer auf 5 Wochen (Ebd. 343).

Aus diesen Maßnahmen „[...] wird klar, daß [sic!] nicht nur die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn für die relativ günstige Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den 70er Jahren verantwortlich war“ (Wilk 1991: 170).

Der Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen insgesamt war dennoch gering, was sich an den Ausgaben ablesen lässt:

**Tabelle 7: Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der AMV (1976-1981), in Mio. Schilling**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Arbeitsmarktinformation	34,0	39,5	47,2	52,3	50,0	54,5
Förderung der Mobilität	337,0	294,9	410,3	419,8	304,2	304,7
Arbeitsbeschaffung	159,9	209,9	231,5	249,4	172,6	304,5
Lehrausbildung und Berufsvorbereitung	68,1	78,3	123,0	144,2	158,6	137,8
Behinderte	57,5	62,6	83,0	93,8	101,9	106,9
Ausländer	0,9	1,0	1,2	1,6	1,8	2,1

Quelle: Tálos 1987: 114

Diese sind zwar gestiegen, ihr Anteil am Bundeshaushalt blieb dennoch bescheiden. Zusammenfassend stellt Unger fest: „Die Mischung der makroökonomischen Nachfragesteuerung mit angebotsseitigen Elementen, wie Exportsubventionen, moderaten Löhnen, einer Hartwährungspolitik und dem Einsetzen von Ausländern und der Verstaatlichten Industrie als Beschäftigungspuffer, ermöglichte es Österreich, den ersten Ölschock besser als andere kontinentale Wohlfahrtsstaaten, wie Belgien, zu meistern (Unger 2001: 345). Der Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik war während des Austrokeynesianismus gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Steuerungspolitik noch ein geringer, wurde aber im Gefolge der Zweiten Erdölkrise deutlich angehoben.

Der Zweite Ölschock von 1978/1979 hatte auch für Österreich schwere Konsequenzen, die wirtschaftspolitischen Instrumente des Austrokeynesianismus griffen nun nicht mehr, da die Krise gleichzeitig mit der US-Hochzinspolitik einherging. Arbeitslosigkeit betraf nun Österreich in den frühen 1980er Jahren verstärkt, wenn auch im Vergleich mit anderen Ländern nicht derart drastisch:

**Tabelle 8: Arbeitslosenraten im internationalen Vergleich 1982-83**

	1982	1983
Belgien	11,9	13,2
BRD	6,7	8,2
Dänemark	9,8	10,4
Frankreich	8,0	8,1
Großbritannien	11,0	11,6
Italien	9,1	9,9
Niederlande	12,4	15,0
Norwegen	2,6	3,3
Schweden	3,2	3,4
Schweiz	0,4	0,9
Kanada	11,1	11,9
USA	9,7	9,6
Japan	2,4	2,6
<b>Österreich</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>
OECD insg.	8,3	8,8
OECD-Europa	9,2	10,2

Quelle: Bundesvoranschlag 1986, zit. nach Tálos 1987: 116

Mitte der 1980er kam es dann zur Krise der Verstaatlichten Industrie, welche unter Zustimmung der SPÖ und des ÖGB nun schrittweise privatisiert wurde und gleichzeitig das Ende des Austro-Keynesianismus bedeutete (Unger 1999: 175). Ab diesem Zeitpunkt Mitte der 1980 folgt Österreichs Wirtschaftspolitik den internationalen neoliberalen Strömungen, wenn auch zögerlich. Die wirtschaftspolitische Maxime verschob sich allmählich weg von der Vollbeschäftigung hin zur Budgetkonsolidierung: „Statt Budgetdefiziten sollten flexible Löhne und Preise und attraktive Standortvorteile für ausländische Unternehmen angebotsseitig die Beschäftigung sichern. Die neoliberale Doktrin sickerte langsam von der Regierungsspitze, über die sozialdemokratische Partei und Arbeiterkammer bis hin zum ÖGB, der auch auf nachfrageseitige Elemente beharrte, und vereinnahmte allmählich auch das sozialdemokratische Lager. Damit war die

politische Durchsetzung wesentlich größer als in anderen Ländern. Allerdings wurde das Tempo der Umsetzung durch diesen Prozeß [sic!] deutlich verlangsamt“ (Ebd. 174).

Mit dem Abgehen von Beschäftigungspolitik sollte von nun an die Arbeitsmarktpolitik, vor allem die aktive, die tragende Rolle in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit einnehmen, was sich in einer Ausweitung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik niederschlug, wenngleich aber die passive Arbeitsmarktpolitik und Frühpensionierungen dominant blieben: „Aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Umstrukturierung des Arbeitsangebotes, etwa durch Umschulungen, abzielt, ist in Österreich hingegen traditionell schwach ausgeprägt und wird erst in den 1990er Jahren stärker ausgebaut. Durch vorzeitige Verschiebung eines zunehmend größeren Teils der Arbeitnehmer in das Pensionsversicherungssystem wurde zwar der Arbeitsmarkt entlastet, aber die Finanzierung der Pensionsversicherung belastet“ (Unger 1999: 177). Der Sozialstaat insgesamt kam zunehmend unter Druck und wurde in seiner Wahrnehmung nun anders gedeutet: das Credo von „weniger Staat, mehr privat“ sowie ein Debatte über Missbrauch von Sozialleistungen standen im Mittelpunkt der Sozialstaatskritik. Waren Anfang der 1980er noch Sozialhilfeempfänger im Mittelpunkt der Missbrauchsdiskussion gestanden, wurde diese Mitte der 80er auch auf die Arbeitslosen ausgeweitet. „Der Grundtenor der Argumentation lautete: Für bestimmte Gruppen seien die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu hoch; Arbeitslose können ohne große Hindernisse in den Genuß [sic!] solcher Leistungen kommen; die gesetzlichen Bestimmungen seien zu weitmaschig“ (Tálos/Roßmann 1992: 49). Im Zentrum dieser Kritik stand die erschwerte Finanzierung des Sozialstaates, der bis Anfang der 1980er kontinuierlich ausgeweitet worden war. Veränderungen in Wirtschaft, Demographie und Erwerbsarbeit belasteten ein beitragsfinanziertes Sozialsystem wie Österreich wesentlich stärker als ein steuerfinanziertes. Die Hauptprobleme in der Finanzierung resultierten aus folgenden Punkten (Tálos 2003: 84):

- Steigende Erwerbslosigkeit
- Steigende Pensionsquote
- Leistungsverbesserungen
- Niedrigere Einkommenszuwächse
- Verbreitung atypischer Beschäftigung
- Budgetkonsolidierungen

Diese Probleme lassen sich aber nicht nur für den Sozialstaat Österreich ausmachen, sondern sämtliche westliche Industriestaaten weisen große Gemeinsamkeiten in der demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auf:

- „der finanzielle Spielraum der Wohlfahrtsstaaten wird enger: bei steigender Nachfrage nach Leistungen sind die bereitgestellten finanziellen Ressourcen stagnierend oder rückläufig [...];
- demographische Veränderungen wie Sinken der Geburtenrate und Anstieg der Lebenserwartung;
- Wandel der ‚Arbeitsgesellschaft‘ bzw. Veränderungen des Arbeitsmarktes: Arbeitslosigkeit und ‚neue‘ Formen der Erwerbsarbeit (wie Teilzeitarbeit, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse);
- Die veränderte Stellung der Frau in Ehe, Familie und Erwerbsarbeit mit der Konsequenz, dass bisher von Frauen unentgeltlich erbrachte Leistungen von Staat und Gesellschaft übernommen werden müssen und dass eine gerechte Verteilung sozialer Leistungen zwischen Männern und Frauen gefordert wird;
- Steigender ‚Individualisierungsdruck‘, ablesbar an steigenden Anforderungen an Bildung, Mobilität usw.“ (Tálos/Rossmann 1992: 53).

Die Phase bis Mitte der 1990er war in der passiven Arbeitsmarktpolitik sowohl durch partielle Erweiterung als auch durch restriktive Maßnahmen charakterisiert, ab 1993 kam mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz eine Verschärfung der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld zum Tragen: „Erwerbslose müssen in festgesetzten Abständen beim Arbeitsamt vorsprechen, sich mindest einmal pro Woche bewerben und dies nachweisen. Sofern sie dem nicht nachkommen, ist der Verlust des Anspruches auf Arbeitslosengeld und Notstandshilfe für vier, sechs oder acht Wochen vorgesehen“ (Tálos 2005: 67). Durch den EU-Beitritt Österreichs 1995 und den Maastricht-Konvergenzkriterien (Neuverschuldung maximal drei Prozent des BIP, Staatsverschuldung maximal 60 % des BIP) wurde die Budgetkonsolidierung weiter vorangetrieben, es folgten die beiden „Sparpakete“ 1995 und 1996 sowie die Pensionsreform 1997.

Die beiden Sparpakete brachten weitere Restriktionen im Bereich der Arbeitslosenversicherung mit sich, dazu zählten die Reduktion der Nettoersatzrate, Ausweitung der Definition zumutbarer Beschäftigung, Verlängerung des

Berechnungszeitraumes des Arbeitslosengeldes und Kürzung der Notstandshilfe (Tálos 2005: 67). Insgesamt gilt das Jahr 1995 für die Budgetpolitik als Wende: „Der defensive Kurs, der seit Mitte der 1980er Jahre eingeschlagen worden war [...] wurde deutlich verschärft. Massive Ausgabenkürzungen erfolgten in den Folgejahren [...]“ (Unger 1999: 180).

Insgesamt kann für Österreich ab den späten 1980er ein Tendenz Richtung Neoliberalismus ausgemacht werden, der von Unger - wohl in Anlehnung an den Austro-Keynesianismus - als *Austro-Neoliberalismus* bezeichnet wird (Ebd. 182). Dieses Modell des Austro-Neoliberalismus hat weitgehend seine makroökonomische Steuerungsfähigkeit eingebüßt, Geld- und Währungspolitik sind seit dem Beitritt Österreichs zur Wirtschafts- und Währungsunion zur Europäischen Zentralbank verlagert worden, die ihre Hauptaufgabe lediglich in Währungs- und Preisstabilität sieht, nicht in der allgemeinen Wirtschaftslage. Auch die durch die Maastricht-Kriterien eingeschränkte Möglichkeit der Budgetpolitik hat zu einem Bedeutungsverlust der makroökonomischen Stabilisierungspolitik geführt (Ebd. 182). Neoliberale Schlagworte wie Steuersenkungen für Unternehmen, Standortsicherung und internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmten die Steuerpolitik, Privatisierung und Deregulierung bestimmten die Industriepolitik. Auch in der Arbeitsmarktpolitik lässt sich ein Wandel erkennen, nachfragesteuernde Elemente wie öffentliche Beschäftigung spielen keine tragende Rolle mehr (Ebd. 183-184). „Die Arbeitsmarktpolitik weist – dem EU Muster folgend – zunehmend Aspekte von *Strukturpolitik* auf, d.h. die Betriebe sollen unterstützt oder erhalten werden. Die Absicherung der Beschäftigung durch makroökonomische Rahmenbedingungen, durch öffentliche Beschäftigungspolitik oder durch Verringerung der Partizipationsrate am Arbeitsmarkt nimmt ab“ (Ebd. 185).

War der Sozialstaat aufgrund dieser Entwicklungen nationaler wie internationaler Art zwar von Restriktionen betroffen, stellte den zentralen Einschnitt für Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aber der Regierungsantritt von ÖVP/FPÖ unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel dar: „Die programmatischen Vorstellungen dieser Regierung, die am Regierungsabkommen, an Budgetreden und an Aussagen von RepräsentantInnen der Regierungskoalition ablesbar sind, bilden einen Mix von neoliberalen und konservativen gesellschaftspolitischen Vorstellungen (Tálos 2003: 90).“ Wie sich diese Vorstellungen auf den Sozialstaat im Allgemeinen sowie die Arbeitsmarktpolitik im speziellen ausgewirkt haben, soll nun folgend aufgezeigt werden.



Die im Jahr 1999/2000 erstmals gebildete kleine Koalition zwischen ÖVP und FPÖ stellte zunächst einen Bruch in der politischen Landschaft Österreichs dar, der eigentliche Wahlsieger SPÖ musste nach gescheiterten Koalitionsverhandlungen den Weg in die Opposition antreten. Diese neue Regierung „[...] ist mit dem Anspruch aufgetreten, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik einen politischen Kurswechsel herbeizuführen. Die im Regierungsprogramm 2000 anvisierten sozialpolitischen Maßnahmen zielten folglich auf einen tief greifenden Umbau nicht nur einzelner Sicherungsprogramme, sondern auch auf der Grundausrichtung des österreichischen Sozialstaates“ (Tálos/Obinger 2006: 189). Nicht umsonst war auch der Titel des Regierungsprogramms mit „Österreich neu regieren“ gewählt worden.

Als Grundtenor der Gestaltung von Sozialpolitik unter Schwarz/Blau kann ausgemacht werden: „Das neoliberal-konservative Regierungsprojekt besteht sowohl aus Leistungsrückbau als auch aus Leistungsausbau. Der Trend geht nicht eindeutig in eine Richtung, die Kombination von diesen Trends bedeutet aber Umbau“ (Rosenberger/Schmid 2003: 97).

Das eigentliche Ziel dieser Regierungskonstellation war aber nicht sozialpolitische Belange, sondern die Erreichung des so genannten *Nulldefizits*, das oberste fiskalpolitische Ziel war damit ausgeglichene Staatsfinanzen. Das Ziel einer nachhaltigen Gesundung der Staatsfinanzen wurde jedoch nicht erreicht, stattdessen wurde der Konjunkturabschwung 2001 durch eine prozyklische Politik nur noch verschärft, Armut und Arbeitslosigkeit nahmen zu (Rossmann 2006: 138-139). Der Staat sollte auf seine Kernfunktionen beschränkt werden, was sich vor allem in einer Privatisierungswelle ab 2000 äußern sollte. „Das Privatisierungsprogramm der Regierung Schüssel war insgesamt breit angelegt. Es umfasste nicht nur die Privatisierung von Industriebetrieben und die Veräußerung von Liegenschaften sowie Immobilien, sondern auch die Liberalisierung der netzbasierten Daseinsvorsorge in den Bereichen Energie, Verkehr und Kommunikation“ (Obinger 2006: 160).

In der Sozialpolitik ist die schwarze/blau Koalition mit einerseits liberalen und andererseits konservativen Vorhaben angetreten, wobei sich letztere vor allem auf den Bereich der Familie konzentrierten. „Liberale Elemente umfassen die Erhöhung der Treffsicherheit von Sozialleistungen und ihre Konzentrierung auf die wirklich Bedürftigen, die Stärkung der Eigenvorsorge, die Verschärfung der Zumutbarkeits- und Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung, die Bekämpfung von

Missbrauch und die partielle Harmonisierung der aus historischen Gründen berufsgruppenspezifisch fragmentierten Leistungen und Trägerstrukturen der Sozialversicherung“ (Tálos/Obinger 2006: 28).

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist auffällig, dass das Regierungsprogramm 2000 von einem tiefen Misstrauen gegenüber Arbeitslosen geprägt ist, das in der Zweiten Republik seines gleichen sucht (Tálos/Obinger 2006: 124).

Die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz/Blau lässt sich in 5 Dimensionen zerlegen (Ebd. 143):

- Aktivierung durch Restriktionen
- Restriktionen zum Zweck der Kosteneinsparung
- Erweiterungen im Leistungssystem und von Anreizen
- Flankierung der Pensionsreform und der Beschäftigungsförderung
- Budgetkonsolidierung durch Arbeitsmarktpolitik

Insgesamt lässt sich folgendes Fazit über die Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz/Blau festhalten, die keine Trendwende am Arbeitsmarkt bewirkte: „Arbeitslosigkeit wird verstärkt als ein individuell – und insbesondere durch den ‚Missbrauch‘ von Sozialleistungen – verursachtes Problem interpretiert“ (Fink 2006: 185).

## 5 Resümee

In der Frage hinsichtlich der österreichischen Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels vom Keynesianismus zum Neoliberalismus/Monetarismus in der Wirtschaftstheorie und der „Krise des Sozialstaats“ lassen sich zwei zentrale Entwicklungslinien erkennen:

- (1) Die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik hat zulasten der Beschäftigungspolitik an Stellenwert zugenommen, wobei
- (2) parallel dazu der Stellenwert der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zulasten der Budgetkonsolidierung zurückgegangen ist.

Diese Entwicklung spiegelt auf der Metaebene den Paradigmenwechsel in der Wirtschaftstheorie wider: So sehr auch Arbeitsmarktpolitik – sowohl passive als auch aktive – zur Absicherung gegen Einkommensausfall und bei der Unterstützung bei der Arbeitssuche der Versicherten nötig ist, setzt sie dennoch „nur“ auf dem Arbeitsmarkt selbst an, die Globalsteuerung der Wirtschaft durch staatliche Eingriffe spielt dagegen keine tragende Rolle in der Wirtschaftspolitik mehr. Diese Tendenz zeigt sich ebenfalls in den Privatisierungen und Liberalisierungen, wodurch der Staat Österreich an Macht und Einfluss am Markt verloren hat. Allgemein bemerkenswert ist dabei das Phänomen, dass sich der Staat und seine Entscheidungsträger selbst in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt haben. Diese Entwicklung ist insofern von Interesse, da der Staat de facto von niemandem gezwungen werden kann, diese Selbstbeschränkung vorzunehmen. Zwar wird immer wieder von vermeintlichen und unvermeidbaren „Sachzwängen“ aufgrund der weltwirtschaftlichen Entwicklung in Form der (neoliberalen) Globalisierung hingewiesen, im Endeffekt aber hätte die Politik die Entscheidungskompetenz, diese Entwicklung zu beeinflussen und zu steuern.

Dies gilt selbstredend für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik bzw. des Sozialstaates im Allgemeinen. Die Entwicklung Sozialstaat Österreich ist seit den 1980ern von zahlreichen Restriktionen und Verschärfungen bei vergleichsweise moderaten Erweiterungen und Anpassungen gekennzeichnet. Ausgehend von der Grundlegung der Sozialstaates Österreichs im späten 19. Jahrhundert ist es keine Frage, dass sich Wirtschaft, Gesellschaft, Technologie etc. seitdem massiv verändert haben, weshalb eine

Reform von Sozialstaatlichkeit notwendig ist, in welche Richtung diese geht aber nicht: „Der Punkt ist nicht das „Dass“, sondern das „Wie“ und die Ausrichtung dieses Umbaus. Wird die Richtung von den heute international dominierenden neoliberalen Optionen mit ihrer Präferenz für marktvermittelte, individuelle und private Vorsorge bestimmt, wird der Rückzug des Sozialstaates weiter voranschreiten. Eine derartige Entwicklung ist allerdings – entgegen verbreiteten Behauptungen – weder zwingend noch alternativlos“ (Tálos 2005: 81).

Arbeitslosigkeit bzw. die Absicherung gegen die Risiken des Lebens war ein entscheidender Faktor, der wesentlich zur Entstehung von Sozialstaatlichkeit beigetragen hat. Zur Absicherung dieser sollte das Kollektiv bzw. die Gesamtgesellschaft einen Beitrag leisten, die Risiken wurden durch die Institution des Sozialstaates kollektiviert und nicht mehr als „Einzelschicksal“ interpretiert. Im Gefolge neoliberaler Anschauung und wirtschaftlicher Ausrichtung werden diese Risiken wieder stärker individualisiert, was für den Fall Österreich am Regierungsantritt von Schwarz/Blau und deren Konzeption von Sozialpolitik ablesbar ist. Eine „Missbrauchs- und Sozialschmarotzerdebatte“ in Bezug auf Leistungen des Sozialstaates bzw. Arbeitslosenunterstützung aufgrund fehlender Anreize durch zu hohe Ersatzleistungen sind Indizien dafür, dass das Risiko vermehrt zurück auf individuelle Ebene verschoben wird. Einen alternativen und durchaus nachvollziehbaren Ansatz in Bezug auf diese Debatte stellt derjenige von Ulrike Hermann dar, die der Ansicht ist, dass sich die so genannte „Mittelschicht“ selbst betrügt: „Die Mittelschicht wähnt sich an der Seite der Elite, weil sie meint, dass man gemeinsam von perfiden Armen ausgebeutet werde (Hermann 2010: o.S.). Das Selbstbild der Mittelschicht ist somit geprägt durch Abgrenzung gegenüber den Schwächsten der Gesellschaft, während die tatsächlich Vermögenden aus dem Blickfeld der Debatte verschwinden.

Die derzeitige Finanzkrise, die nur dank massiver Staatshilfe eingedämmt werden konnte, hat aufgezeigt, dass der zügellose Finanzkapitalismus nahezu ohne staatliche Regulierung und Kontrolle die Weltwirtschaft ins Chaos stürzen kann, wovon aber nicht nur die Finanzwirtschaft, sondern auch die Realwirtschaft und damit ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung betroffen sind. Angesichts von massiven Sparplänen und Steuererhöhungen sind es erneut die Schwächsten der Gesellschaft als auch die Mittelschicht, die die Folgen der Krise am stärksten betreffen. Die Politik hätte die Mittel, dies zu verändern.

## **6 Verwendete Literatur**

- ABRAHM, Martin/HINZ, Thomas (2005): Theorien des Arbeitsmarkt: Ein Überblick, in: Ebd. (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Wiesbaden, 17-68.
- ACHINGER, Hans (1958): Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. Hamburg.
- ALBER, Jens (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt am Main/New York.
- ARMINGEON, Klaus (2003): Die Politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit, in: OBINGER, Herbert/WAGSCHAL, Uwe/KITTEL, Bernhard (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen, 151-174.
- BADEL, Christoph/ÖSTERLE, August (2001a): Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen. Wien.
- BADEL, Christoph/ÖSTERLE, August (2001b): Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich. Wien.
- BAUR, Nina (2001): Soziologische und ökonomische Theorien der Erwerbsarbeit. Eine Einführung. Frankfurt am Main/New York.
- BIFFL, Gudrun (1994): Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreichs. Wien/New York.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (1994): Die österreichische Arbeitsmarktpolitik. Ziele, Instrumente und Organisation. Wien.
- BMSK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) (2009): Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2008. Wien.  
[http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/arbeitsmarktpolitik\\_in\\_oesterreich\\_web.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH0690/CMS1249975678352/arbeitsmarktpolitik_in_oesterreich_web.pdf), 18.05.2010
- BONSS, Wolfgang/LUDWIG-MAYERHOFER, Wolfgang (2000): Arbeitsmarkt, in: ALLMENDIGER, Jutta/LUDWIG-MAYERHOFER, Wolfgang (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim/München, 109-144.
- BUNTENBACH, Annelie (2008): Vorwort, in: BUTTERWEGGE, Christoph/LÖSCH, Bettina/PTAK, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus: Analysen und Alternativen. Wiesbaden, 9-12.
- BUTTERWEGGE, Christoph (2006): Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden.
- BUTTERWEGGE, Christoph (2008): Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-)Politik, in: Ebd./LÖSCH, Bettina/PTAK, Ralf (Hrsg.): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden, 135-220.

- DEMIROVIC, Alex (2008): Neoliberalismus und Hegemonie, in: BUTTERWEGGE, Christoph/LÖSCH, Bettina/PTAK, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus: Analysen und Alternativen. Wiesbaden, 17-33.
- EICHENDORFER, Eberhard (2007): Geschichte des Sozialstaates in Europa. Von der «sozialen Frage» bis zur Globalisierung. München.
- FISCHER, Cornelia/HEIER, Dieter (1983): Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie. Frankfurt am Main/New York.
- FISCHER, Georg (1987): Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Entwicklung und Struktur, in: TÁLOS, Emmerich/ WIEDERSCHWINGER, Margit (Hrsg.): Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigung am Ende? Wien, 5-50.
- FINK, Marcel (2003): Sozialstaat und atypische Beschäftigung, in: ROSENBERGER, Sieglinde/TÁLOS, Emmerich (Hrsg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien, 135-149.
- FINK, Marcel (2006): Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: TÁLOS, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Wien, 170-187.
- FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen (1977): Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift 18(4). Wiesbaden, 702-77.
- GEISEN, Thomas (2001): Sozialstaat in der Moderne. Zur Entstehung sozialer Sicherungssysteme in Europa, in: Ebd./KRAUS, Katrin (Hrsg.): Sozialstaat in Europa. Wiesbaden, 21-42.
- HEINIG, Hans Michael (2008): Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit. Tübingen.
- HEINZE Rolf G./SCHMID, Josef/STRÜNCK, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen.
- HERMANN, Ulrike (2010): Die Mittelschicht betrügt sich selbst. o.O.  
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,687760,00.html>, 19.05.2010
- HOLLEIS, Wilfried (1985): Das Ungleichgewicht der Gleichgewichtstheorie. Zur Diskussion um die neoklassische Wirtschaftstheorie. Frankfurt am Main/New York.
- HOLLER, Manfred J. (1986): Ökonomische Theorie des Arbeitsmarkts. Darmstadt.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (1982): Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention, in: Ebd. (Hg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München/Wien, 49-86.
- KAUFMANN, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt am Main.

- KAUFMANN, Franz-Xaver (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen.
- KROMPHARDT, Jürgen (2007): Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus: Von seiner Entstehung bis zur Gegenwart. Stuttgart.
- LÄRM, Thomas (1982): Arbeitsmarkttheorie und Arbeitslosigkeit: Systematik und Kritik arbeitsmarkttheoretischer Ansätze. Frankfurt am Main.
- KUBIN, Ingrid/ROSNER, Peter (2001): Arbeitsmarktpolitik: Theoretische Grundlagen und österreichische Institutionen, in: NECK, Reinhard/NOWOTNY, Ewald/WINCKLER, Georg (Hrsg.): Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs. Wien, 89-125.
- LESSENICH, Stephan (2000): Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaates, in: ALLMENDIGER, Jutta/LUDWIG-MAYERHOFER Wolfgang (Hrsg.): Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim/München, 39-78.
- LISSNER Lothar/WÖSS Josef (1999): Umbau statt Abbau. Sozialstaaten im Vergleich Deutschland – Österreich – Schweden. Frankfurt am Main.
- MARTERBAUER, Markus (2007): Wem gehört der Wohlstand? Perspektiven für eine neue österreichische Wirtschaftspolitik. Wien.
- MAYER, Thomas (1978): Die Struktur des Monetarismus, in: EHRLICHER, Werner/BECKER Wolf-Dieter (Hrsg.): Die Monetarismus-Kontroverse: eine Zwischenbilanz. Berlin, 9-55.
- MEIER KRESSIG, Marcel (1993): Armutspolitik seit dem Mittelalter. Balgach. [www.sozialjournal.ch/download/armut.pdf](http://www.sozialjournal.ch/download/armut.pdf), 15.02.2010
- MICHALITSCH, Gabriela (o.J.): Was ist Neoliberalismus? in: [www.attac.at/uploads/media/neoliberalismus\\_michalitsch\\_02.pdf](http://www.attac.at/uploads/media/neoliberalismus_michalitsch_02.pdf), 02.11.2009
- MIRBACH, Thomas (1993): Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Staatliche oder gemeinschaftliche Bewältigungsstrategien? Opladen.
- OEXLE, Otto Gerhard (1986): Armut, Armutsbegriff und Armenfürsorge im Mittelalter, in: SACHSSE, Christoph/TENNSTEDT, Florian (Hrsg.): Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik. Frankfurt am Main, 73-100.
- OTTE, Romanus (2008): Herzlichen Glückwunsch, Neoliberalismus! o.O. <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article6072768/Herzlichen-Glueckwunsch-Neoliberalismus.html>, 18.05.2010

- PROSKE, Dieter (1997): Aufgeklärte Wirtschaftspolitik als Alternative zum Neoliberalismus, in: WIWIPOL (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus. Wien, 95-112.
- PTAK, Ralf (2007): Grundlagen des Neoliberalismus, in: BUTTERWEGGE, Christoph/LÖSCH, Bettina/Ebd.: Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden, 13-86.
- REITZIG, Jörg (2008): „Eine Kategorie des Unsinn...“. Die soziale Gerechtigkeit im Visier der neoliberalen Theorie, in: BUTTERWEGGE, Christoph/LÖSCH, Bettina/PTAK, Ralf (Hrsg.): Neoliberalismus: Analysen und Alternativen. Wiesbaden, 132-146.
- RITTER, Gerhard A. (1989): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich. München.
- ROSENBERGER, Sieglinde/SCHMID, Gabriel (2003): Treffsicher. Sozialpolitik zwischen 2000 und 2002, in: ROSENBERGER, Sieglinde TÁLOS, Emmerich (Hrsg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien, 96-120.
- ROSSMANN, Bruno/TÁLOS, Emmerich (1992): Materielle Sicherung im Wohlfahrtsstaat. A Beispiel der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, in: TÁLOS, Emmerich (Hg.): Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen – Herausforderungen – Perspektiven. Wien.
- ROSSMANN, Bruno (2006): Die Budgetpolitik nach der politischen Wende 2000 – Versuch einer Bilanz, in: TÁLOS, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“. Wien, 137-153.
- ROTHSCHILD, Kurt W. (1990a): Marktmechanismus und Arbeitsmarktpolitik, in Ebd. (Hg.): Arbeitslose: Gibt's die? Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit. Marburg, 133-150.
- ROTHSCHILD, Kurt W. (1990b): Arbeitslosigkeit als ökonomisches und soziales Phänomen: Abgrenzungs- und Interpretationsprobleme, in: Ebd. (Hg.): Arbeitslose: Gibt's die? Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit. Marburg, 17-30.
- SCHIRM, Stefan A. (2006): Internationale politische Ökonomie: Eine Einführung. Bochum.
- SCHMID, Josef (2002): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen.
- SCHMID, Josef (2004): Wohlfahrtsstaat, in: NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2: N-Z. München, 1122-1127.
- SCHMID, Josef/BUHR, Daniel/ROTH, Christian/STEFFEN, Christian (2006): Wirtschaftspolitik für Politologen. Wien/Paderborn.



- SCHMIDT, Manfred G. (1988): Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- SCHMIDT, Manfred G./OSTHEIM, Tobias (2007): Einführung, in: Ebd./SIEGEL, Nico A./ZOHLNHÖFER, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden, 21-28.
- SCHUI, Herbert (1996): Der Versuch, die Konzentration von Einkommen und Vermögen zu legitimieren, in: Ebd./SPOO, Eckhart (Hrsg.): Geld ist genug da - Reichtum in Deutschland. Heilbronn, 103-123.  
<http://www.trend.infopartisan.net/trd7800/t067800.htm>, 03.11.2009
- SCHUI, Herbert/BLANKENBURG, Stephanie (2002): Neoliberalismus: Theorie, Gegner, Praxis. Hamburg.
- SCHULMEISTER, Stephan (1997): Wege zur Vollbeschäftigung – Globale, europäische und österreichische Strategien, in: WIWIPOL (Hd.): Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus. Wien, 21-46.
- SCHULMEISTER, Stephan (1998): Der polit-ökonomische Entwicklungszyklus der Nachkriegszeit, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung Nr. 1998(1). Bonn, 5-21.  
[http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage\\_schulmeister/files/PolitoeconomischeEntwicklungNachkriegszeit.PDF](http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/PolitoeconomischeEntwicklungNachkriegszeit.PDF), 03.12.2009
- SCHULMEISTER, Stephan (2003): Der Neoliberalismus ist jene Krankheit, für deren Heilung er sich hält, in: HÄUPL, Michael (Hg.): Wirtschaft für die Menschen. Alternativen zum Neoliberalismus im Zeitalter der Globalisierung. Wien, 95-128.
- SCHULMEISTER, Stephan (2006): Das neoliberale Weltbild - wissenschaftliche Konstruktion von "Sachzwängen" zur Förderung und Legitimation sozialer Ungleichheit, In: KLUG, Fridrich/FELLMANN, Illan (Hrsg.): Schwarzbuch Neoliberalismus und Globalisierung, Kommunale Forschung in Österreich, IKW-Schriftenreihe Nr. 115. Linz, 153-175.  
[http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage\\_schulmeister/files/Das\\_neoliberale\\_Weltbild.pdf](http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/Das_neoliberale_Weltbild.pdf), 04.11.2009
- SCHMIDT, Manfred G./OSTHEIM, Tobias (2007): Einführung, in: *Ebd.*/SIEGEL, Nico A./ZOHLNHÖFER, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden, 21-28.
- SENF, Bernhard (2007): Die blinden Flecken der Ökonomie – Wirtschaftstheorien in der Krise. München.
- SIEGEL, Nico A. (2007): Sozialpolitik im internationalen Vergleich von den Anfängen bis zur Gegenwart, in: SCHMIDT Manfred G./OSTHEIM, Tobias/Ebd./ZOHLNHÖFER, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden, 221-224.

- STOLLEIS, Michael (1998): Industrielle Revolution und Sozialversicherung, in: RULAND, Franz/BARON von MAYDELL, Bernd/PAPIER, Hans-Jürgen (Hrsg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Heidelberg, 1081-1100.
- TÁLOS, Emmerich (1987): Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung/Problemzirkulation, Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen in Österreich seit Mitte der siebziger Jahre, in: Ebd./WIEDERSCHWINGER, Margit (Hrsg.): Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigung am Ende? Wien, 91-166.
- TÁLOS, Emmerich/WÖRISTER, Karl (1994): Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich: Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen. Baden-Baden.
- TÁLOS, Emmerich (2003): Sozialstaat Österreich: Probleme und Veränderungen, in: ROSENBERGER, Sieglinde/Ebd. (Hrsg.): Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Wien, 80-95.
- TÁLOS, Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005. Innsbruck/Wien/Bozen.
- TÁLOS, Emmerich/OBINGER, Herbert (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition. Wiesbaden.
- ULLRICH, Carsten G. (2005): Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Eine Einführung. Frankfurt am Main/New York.
- UNGER, Brigitte (1999): Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Neoliberalismus?, in: TÁLOS, Emmerich/KARLHOFER, Ferdinand (Hrsg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf. Wien, 165-190.
- UNGER, Brigitte (2001): Österreichs Beschäftigungs- und Sozialpolitik von 1970 bis 2000, in: Zeitschrift für Sozialreform, 47. Jg.(4). Wiesbaden, 340-361.
- VOBRUBA, Georg (1990): Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Ebd. (Hg.): Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung. Frankfurt am Main, 11-80.
- VOMFELDE, Werner (1985): Abschied von Keynes? Eine Antwort auf die monetaristisch-neoklassische Gegenrevolution. Frankfurt am Main.
- WALTERSKIRCHEN, Ewald (1994): 15 Jahre monetaristische Wirtschaftspolitik, in: MATZNER, Egon/NOWOTNY, Ewald (Hrsg.): Was ist relevante Ökonomie heute? Festschrift für Kurt W. Rothschild. Marburg, 97-110.

- WALTHER, Herbert (1997): Ökonomische Doktrinen als Werkzeug politischer Legitimation: Das Beispiel des Keynesianismus, in: WIWIPOL (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus. Wien, 47-68.
- WIFO (Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut) (2006): Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 14: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Wien.
- WILK, Marius (1991): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich von 1980-1981, in: STELZER-ORTHOFFER, Christine (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Linz, 129-213.
- ZOHLNHÖFER, Reimut (2007): Politische Steuerung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung?, in: SCHMIDT Manfred G./OSTHEIM, Tobias/SIEGEL Nico A./ Ebd. (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden, .
- ZÖLLNER, Detlev (1959): Entwicklungsphasen der Sozialpolitik, in: JANTZ, Kurt/NEUMANN-DUESBERG, Horst/SCHWE, Dieter (Hrsg.): Sozialreform und Sozialrecht. Beiträge zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und zur Sozialpolitik. Berlin, 397-424.

## **Anhang**

### **Abstract**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Wandel der Arbeitsmarktpolitik und des Sozialstaates vor dem Hintergrund des Überganges vom keynesianischen zum neoliberalen Wirtschaftsparadigma in Österreich, wobei aufgezeigt werden soll, welchen Einfluss Wirtschaftstheorien auf die Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik einnehmen können. Dabei wird dargestellt, wie Arbeitsmarktpolitik in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gegenüber Beschäftigungspolitik seit den 1980ern an Stellenwert aufgewertet wurde, wobei sich die wirtschaftspolitische Priorität von Vollbeschäftigung zu Budgetkonsolidierung verschoben hat. Ebenso wird ausgeführt, welche grundlegende Entwicklung der Sozialstaat allgemein nahm. Die Argumentation läuft darauf hinaus, dass diese Tendenzen nicht zuletzt den Übergang vom Keynesianismus zum Neoliberalismus repräsentieren.

# CURRICULUM VITAE

## I Persönliche Daten

Name	Etlinger Thomas
Geburtsdatum	27.03.1985
Geburtsort	Amstetten/Österreich
Familienstand	ledig

## II Bildungsweg

1990 – 1994	Volksschule Ardagger
1995 – 2003	Ostarrichi Gymnasium Amstetten
2004 – 2010	Diplomstudium Politikwissenschaft, Universität Wien Studienschwerpunkte: Pol. Ökonomie, Sozialstaatsforschung
2006-2010	Bakkalaureatsstudium Volkswirtschaftslehre, Universität Wien Studienschwerpunkte: Sozialpolitik, Steuerlehre

## III Berufliche Tätigkeiten

2002	Ferialpraktikum Fa. Kastner
2003	Ferialpraktika Fa. Lehner, Fa. Avenarius-Agro
2003 – 2004	Präsenzdienst Österreichisches Bundesheer
2004 – 2009	Ferialpraktika Fa. Avenarius-Agro