

Wenn man die Hegemonie verliert: Änderungen und Auswirkungen der Sozialversicherungsreform

Sozialstaat geht uns alle an – von der Wiege bis ins hohe Alter. Die neoliberale Hegemonie der letzten Jahrzehnte hat es jedoch zum common sense werden lassen, dass er in einer tiefen Krise steckt, insbesondere seine Finanzierung und seine Institutionen. Zentralste Institution des österreichischen Sozialstaats ist zweifelsohne die Sozialversicherung – die Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung. Es scheint wenig verwunderlich, dass es der Regierung Kurz I gelungen ist, massive Eingriffe in die Sozialversicherung ohne größeren Widerstand in der Bevölkerung durchzusetzen – in dem man sich auf den vermeintlich maroden Zustand der Institution Sozialversicherung und die angeblich Millionen verschlingende Selbstverwaltung berufen hat. Ebenso wenig verwunderlich wirkt es, dass die Gewerkschaft die hegemoniale Erzählung nicht brechen konnte und nicht zur Gegenerzählung um den existentiellen Sinn der Selbstverwaltung der Sozialversicherung ausholen konnte.

In einer Pressekonferenz vom 14.09.2018 haben der damalige Bundeskanzler Sebastian Kurz, mit Vizekanzler Heinz Christian Strache, Sozialministerin Beate Hartinger-Klein und Klubobmann August Wöginger die Pläne für einen der größten Umbauten in unserem Sozialstaat seit seiner Existenz bekannt gegeben. Kernstück der Reform: mehr Einfluss der Wirtschaft in die Selbstverwaltung und damit wesentliche Entscheidungsstrukturen in der Sozialversicherung.

Die Sozialversicherung hat ihre gesetzlichen Ursprünge in der auslaufenden Monarchie mit den ersten Grundlagen für eine soziale Kranken- und Unfallversicherung in den Jahren 1888/89. Fehlende Absicherung im Fall von Krankheit oder Unfall am Arbeitsplatz war zum damaligen Zeitpunkt für Arbeiter:innen und ihre Familien existenzbedrohend und gleichzeitig an der Tagesordnung. Die Arbeitsplätze im Bergbau, in Industrie und Gewerbe kannten Arbeitnehmer:innen-Schutz quasi nicht. Ob Verletzungen durch Maschinen, Verätzungen durch gefährliche Stoffe wie bei der Produktion von Streichhölzern oder Abstürze von Gerüsten. All das war zu diesem Zeitpunkt für Arbeiter:innen eine alltägliche Gefahr.

Gleichzeitig bedeuteten Krankheit oder Arbeitsunfall eine doppelte Belastung: kein Einkommen, da keine Arbeit und mehr Ausgaben für die medizinische Versorgung. Aus diesem Grund haben sich vor allem im Bergbau bereits im ausgehenden Mittelalter erste Bruderladen zur kollektiven Risikoabsicherung gebildet, in denen die Bergleute einen Teil ihres Lohnes einzahlten. Nach und nach schossen auch Arbeitgeber erste Beiträge zu – Maria Theresia sah sich gezwungen, diese Institutionen zu verrechtlichen, nicht nur um der Bettelei ein Ende zu setzen, sondern auch, um dem Unmut der Arbeiter:innen revolutionären Wind aus den Segeln zu nehmen. Mit der Gewerbeordnung 1859 und dem Vereinsgesetz 1867 entstanden gehäuft Unterstützungskassen, mit denen Arbeiter:innen sich im Falle von Krankheit oder Unfall bis zu einem gewissen Ausmaß gegenseitig absichern konnten. Diese

freiwilligen Vereinskassen waren die Vorläufer für die ersten gesetzlichen Kranken- und Unfallversicherungsträger.

Ein Motiv für diese Zugeständnisse war der Zulauf in die Gewerkschaften und der politische Aufwind der Sozialdemokratie, welche die katastrophalen Zustände unter denen Arbeitnehmer:innen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu arbeiten und leben hatten, massiv anprangerten. Die Arbeiter:innen waren jedoch stetiger Repression ausgesetzt, die Angst vor einem revolutionären Umbruch allgegenwärtig, von Beginn an war daher die Selbstverwaltung der Versicherung durch die Versicherten zentral, nicht zuletzt um sie dem staatlichen Zugriff zu entziehen. Inhaltlich baute unser Sozialversicherungssystem von Anfang an auf einer Pflichtversicherung und dem Solidarprinzip auf, damit eine Individualisierung des Risikos verhindert wird. Die Selbstverwaltung durch die Versicherten mit einer klaren Mehrheit der Arbeitnehmer:innen-Vertretung war stets Kernstück in der Architektur der Sozialversicherung. In Österreich hat sich dieses Kernstück mit historischen Unterbrechungen im Austrofaschismus und Nationalsozialismus bis zur ÖVP-FPÖ-Reform gehalten.

Mit dem SV-OG, dem Sozialversicherungs-Organisationsgesetz, welches Ende 2018 beschlossen wurde, wurde in dieses wesentliche Prinzip in einem nie dagewesenen Umfang eingegriffen: den Vertreter:innen der mit Abstand größten Versichertengruppe – den Arbeitnehmer:innen – wurde ihre Entscheidungsmehrheit genommen und paritätisch mit Vertreter:innen der Wirtschaft – die in den betroffenen Krankenversicherungsträgern nicht einmal versichert sind – aufgeteilt.

Politischer Konsens für diese Reform wurde unter anderem durch große Versprechungen erreicht. Darunter fielen die Leistungsharmonisierung in der Krankenversicherung mit dem Versprechen „Gleiche Leistungen für gleiche Beiträge“ und einer Patientenmilliarde durch „Sparen im System“. Politische Gegenmaßnahmen wie Protestaktionen, Aufklärungskampagnen und Klagen vor dem VfGH von Arbeiterkammer und Gewerkschaft blieben weitgehend erfolglos. Die Fusion und damit verbunden die Änderungen in den Machtstrukturen wurden umgesetzt und haben bis heute Bestand.

In dem geplanten Beitrag soll in Kürze die historische Entwicklung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung dargelegt werden. Es werden die konkreten Reformschritte und die damit verbundenen Versprechen einer kritischen Analyse unterzogen, insbesondere unter den Fragestellungen:

- Waren die geplanten Reformschritte geeignet, um die Ziele des SV-OG zu erreichen?
- Wie sieht es über drei Jahre nach der Reform mit der Umsetzung dieser Versprechen aus?
- Welche Lehren kann man daraus ziehen?

Aufbauend auf der Analyse werden Änderungsvorschläge für eine zukünftige Sozialversicherung im Sinne der Vielen vor- und zur Diskussion gestellt. Ebenso mögliche Ableitungen, die zu treffen sind, um die Hegemonie für eine erneute Reform zurückzubekommen. Oder anders formuliert: Wie hätte die Gewerkschaft agieren müssen, um ihre Erzählung um den Stellenwert der Sozialversicherung und die Selbstverwaltung durch die Versicherten zu einer glaubhaften, wieder hegemonialen Erzählung zu machen? Wie kann dies für die Zukunft gelingen?

Geplante Literatur und Quellen:

Regierungsprogramm der Regierung Kurz-Strache

Regierungsvorlage zum SV-OG sowie weitere parlamentarische Materialien (zB Expert:innen Hearing im Sozialausschuss)

Diverse Stellungnahmen zum SV-OG von relevanten Institutionen, wie ÖGB, Arbeiterkammer, der Gebietskrankenkassen, des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger

Klagen und Entscheidungen des VfGH zum SV-OG

Jahresberichte der Sozialversicherung

Rechnungshofbericht (2022): Reform der Sozialversicherungsträger - Fusion und finanzielle Lage

Programm der Arbeitnehmer:innen-Kurie der ÖGK (Stand Juli 2022)

Dimmel, Nikolaus und Schmid, Tom (2019): Selbstverwaltung. Die demokratische Organisation der sozialen Daseinsvorsorge, ÖGB-Verlag, Wien

Pellar, Brigitte (2014): Eine andere Geschichte Österreichs – Gewerkschaft, soziale Verantwortung und menschliche Politik, ÖGB-Verlag, Wien

Steiner, Günter (2018): Ein verlässlicher Partner für's Leben: soziale Sicherheit von der industriellen Revolution bis ins digitale Zeitalter, ÖGB Verlag, Wien

Wedrac, Stefan (2013): Die Allgemeine Arbeiter-Kranken- und Invalidenkasse in Wien 1868-1880: die Wurzeln der Wiener Gebietskrankenkasse: Entstehung, Umfeld und Erfolge, ÖGB Verlag, Wien