

KOMMENTARE

Replik

EMMERICH TÁLOS,
GERDA FALKNER

Replik auf den Kommentar von Bernhard Schwarz in *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/3 (1994) 431–434 zu unserem Artikel „Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in west-europäischen Sozialstaaten“ in *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/2 (1994) 247–279.

1. Nach Herrn Schwarz stellt unser von ihm mit einem Kommentar bedachter Artikel „in keiner Weise eine Herausforderung für die aktuelle Sozialpolitik in Europa, wie sie bitter nötig wäre“, dar. Der unserer Artikel zugrunde liegende Anspruch war allerdings ein anderer. Daß dies Schwarz entgangen ist, ist zwar unverständlich, aber umso folgenreicher: Nicht nur im Hinblick darauf, was Schwarz überhaupt perzipiert hat. Es ist auch folgenreich im Hinblick darauf, was er selbst, der sich als Gradmesser dafür versteht, was kritisch ist und was nicht (S. 434), als Kritik den Leser/innen reproduzierte. Worum es uns geht, haben wir in der Einleitung unseres Beitrages klargestellt: die in einem geänderten Umfeld erfolgten Veränderungen sozialpolitischer Regelungen vergleichend zu analysieren und darzustellen. Im Wortlaut: „Die seit den 80er Jahren realisierte Sozialpolitik wird in einem ersten Punkt an acht ausgewählten westeuropäischen Ländern mit unter-

schiedlicher Größe und verschiedenen sozialstaatlichen Prinzipien und Strukturen – Großbritannien, Schweden, Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Niederlande und Österreich – aufgezeigt. Zweitens versuchen wir in vergleichender Perspektive die Entwicklungstrends in den – in die Untersuchung einbezogenen – ‚Sozialpolitikfeldern‘ zu analysieren: Es handelt sich hierbei (A) um den Bereich der Gleichbehandlung von Mann und Frau, (B) um die Regulierung von Arbeitsverhältnissen – am Beispiel der Arbeitszeit, der Arbeitsformen und des Bestandsschutzes, (C) um die soziale Sicherung im Fall der Arbeitslosigkeit und des Alters. Drittens und abschließend gehen wir der Frage nach, ob und inwiefern die Sozialpolitik seit den 80er Jahren durch Kontinuität und/oder Wandel geprägt ist.“ Wenn Herr Schwarz seinen Zeilen den Titel „Sozialpolitik in Österreich auf dem Rückzug?“ voranstellt, so ist dies allein für *seine* Perzeption unseres Beitrages zutreffend. Denn er blendet darin die Darstellung der sozialpolitischen Maßnahmen und deren Entwicklung in den anderen Ländern tatsächlich aus. Dies ist durchaus konsequent, wenn Schwarz die Auseinandersetzung mit einer Analyse zur Glaubenssache macht: „Entweder glaubt man alles, was im Artikel steht . . . Oder man glaubt spätestens auf der zweiten Seite nichts mehr“ (S. 434). Schwarz bezieht eindeutig letztere Position. Wie immer er es in Glaubensangelegenheiten halten mag: Glaube ist unseres Erachtens eine untaugliche Methode, um über das Zutreffen von Aussagen über die sozialpolitische Entwicklung zu befinden. Bemerkenswert ist zudem: Obwohl sein Blick auf unseren Beitrag zum einen ein äußerst begrenzter ist, wird von ihm andererseits das Fehlen

der Ausführung verschiedener Sachverhalte bemängelt, die aufgrund der angegebenen Abgrenzung unseres Themas eben nicht Gegenstand unserer Analyse waren.

2. Die Schwierigkeiten eines vielbeschäftigten Direktors einer Kerninstitution des österreichischen Verbändesystems, rezente sozialwissenschaftliche Literatur zu rezipieren bzw. aktuelle sozialwissenschaftliche Diskurse noch mitzuverfolgen, sind durchaus verständlich. Doch besteht nicht nur kein Anlaß, aus dieser Malaise eine Tugend zu machen und sozialwissenschaftliche Reflexionen und Begriffsbildungen abzuqualifizieren. Mindestens ebenso problematisch ist, daß Herr Schwarz den mit Begriffen wie „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ ausgedrückten Sachverhalt nicht begreift. Denn daß im letzten Jahrzehnt auch Normalarbeitsverhältnisse geschaffen wurden, ist unstrittig. Wer hat das in Zweifel gezogen? Doch nur dieses Faktum zu betonen und nicht zur Kenntnis zu nehmen, daß der Typus „Normalarbeitsverhältnis“ – der entgegen Schwarz' Feststellung sehr wohl in Anmerkung 10 auf Seite 274 unseres Beitrages definiert ist – in vielen europäischen Ländern durch die Ausbreitung sogenannter atypischer Beschäftigungsformen an sozialer Geltung verloren hat, ist angesichts der einschlägigen Literatur eine Einmaligkeit. Sollte er doch Zeit zum Lesen finden, empfehlen wir exemplarisch einen Blick in die Veröffentlichung der Kommission der EU „Soziale Sicherheit in Europa“ (Luxemburg 1994, S. 121), in das Schwerpunktheft „Atypische Beschäftigung“ (9/1993) der Monatszeitschrift des wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI) oder in eine rezente Forschungsarbeit über Teilzeitarbeit in Österreich (Ludwig-Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung, Wien 1993). Verallgemeinernd heißt es in letzterer: „Teilzeitbeschäftigung hat seit Mitte

der 80er Jahre deutlich stärker zugenommen als die Zahl der Vollzeit-Stellen.“ (a. a. O. s. 159)

3. Wenn Schwarz auf S. 433 schreibt: „Wenn ich den Satz richtig verstanden habe“, so können wir nur festhalten: Er hat nicht. Denn er verwechselt eine Bestimmung der Ursache mit unserer Feststellung der Reproduktion eines Sachverhaltes. Wir empfehlen ihm daher nicht nur den Satz, sondern doch den gesamten Beitrag zu lesen. Dann würden ihm nämlich auch andere Fehlrezeptionen auffallen. Beispielhaft angeführt: Wir sprechen nicht von schrankenloser Zulässigkeit für die „Arbeit auf Abruf“, sondern „für erstmalige Begründung befristeter Arbeitsverhältnisse“ (S. 259). Wir kritisieren auf S. 259 nicht – wie Schwarz schreibt –, daß die Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges in Krisenregionen aufgehoben wurde, sondern führen unter anderem diese Verlängerung als eine der in den letzten Jahren gesetzlich beschlossenen Verbesserungen an – wobei wir in Klammer hinzufügen, daß diese Regelung 1993 aufgehoben wurde. Wenn dann Herr Schwarz noch hinzufügt, daß wir zu erwähnen vergessen hätten, daß gleichzeitig als Ersatz für diese Aufhebung eine nunmehr wesentlich verbesserte Notstandshilferegulierung eingeführt wurde, so ist dies nicht nachvollziehbar: Denn in unserem Text wird im gleichen Absatz als sozialpolitische Verbesserung angeführt: „... sowie jüngst die Anhebung der Freibeträge beim Bezug von Notstandshilfe“. Schwarz' Vorwurf, die Ideologie von Thatcher „scheint spurlos an der politischen Wissenschaft vorübergegangen zu sein“, trifft nicht. Hätte er sich die Mühe gemacht, unsere Darstellung der Entwicklung in anderen Ländern, die umfangmäßig den überwiegenden Teil unseres Beitrages ausmacht, zur Kenntnis zu nehmen, dann wäre ihm aufgefallen, daß wir im Abschnitt „Großbritannien“ auf dieses

Thema eingehen. Daß wir uns nicht mit der Ideologie Reagans befassen, hängt allerdings tatsächlich mit der Auswahl der Länder zusammen. Die USA sind nicht Gegenstand unseres Vergleiches.

Daß es Leistungsverbesserungen gab, steht – von Schwarz nicht zur Kenntnis genommen – auch in unserem Beitrag. Wenn er allerdings von „massiven Leistungsverbesserungen zugunsten von Personen mit niedrigerem Einkommen, die Versicherungslücken aufzuweisen haben“, spricht und in unserem Beitrag eine dahingehende Quantifizierung und Bewertung der Pensionsreformen vermißt, so möchten wir seine ebenso wenig konkreten Ausführungen (S. 432) doch um einige Details zur behaupteten Massivität von Leistungsverbesserungen bereichern: Betreffend Kindererziehungsanrechnungszeit sind nach Berechnungen des Hauptverbandes 1993 knapp 200 Pensionen aufgrund der neuen Bestimmungen angefallen. Die „Ausweitung der Ersatzzeitenqualität von Zeiten der Erwerbslosigkeit für Personen mit geringem Familieneinkommen“ betraf (laut Arbeitsmarktdaten) im Mai 1994 465 Männer und 204 Frauen. Zu der auch von Schwarz weiters angeführten Entwicklung der Ausgleichszulagenrichtsätze ist zu vermerken, daß diese vor allem Witwen und Männern mit Eigenpension zugute kommt, während Frauen mit eigener Pension nur wenig davon profitieren (siehe Tálos/Wörister, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Baden-Baden 1994, S. 216). Die Regelungen der Pensionsreform 1993 haben zu Minderungen in den Bemessungsgrundlagen geführt, betroffen davon vor allem Personen mit Invaliditätspensionen (siehe a. a. O. S. 182).

Hinsichtlich „Pensionsleistungsniveau“ haben wir nicht das Sinken beklagt – wie Schwarz behauptet –, sondern es verabsäumt, geschlechtsspezifisch zu differenzieren: Denn vom Sin-

ken des Pensionsleistungsniveaus im Zeitraum 1984 bis 1987 (nicht bloß 1986) waren Frauen betroffen. In dieser Zeit sank die durchschnittliche Alterspension der Frauen (Unselbständige, Neuzugänge) um 5,3 Prozent, gleichzeitig stiegen die entsprechenden Männerpensionen um 12,4 Prozent. Der Preisanstieg betrug in dieser Zeit im Durchschnitt 6,4 Prozent.

Schwarz' Feststellung, daß jene „Maßnahmen, bei denen das Versicherungsprinzip verstärkt wurde (Studienzeitenanrechnung), bewußt höhere Einkommensgruppen“ (S. 432) betreffen, ist einseitig. Denn von der Beseitigung des Grundbetrages und der Verlängerung des Bemessungszeitraumes waren schon bisher benachteiligte Gruppen wie Frauen (1984) und Invalide (1987 und 1993) betroffen.

Wird der Zeitraum berücksichtigt, auf den unser Beitrag im wesentlichen Bezug nimmt, nämlich die Jahre 1982 bis 1992, dann ergibt sich für die neuzugegangenen Direktpensionen bei Unselbständigen folgendes Bild: Bei einer Preissteigerung von 35 Prozent verzeichneten die Männer einen Anstieg von 41 Prozent, die Frauen hingegen von nur 28 Prozent. Würden auch ausländische Teilpensionen berücksichtigt, so wäre der Unterschied noch größer.

Die von Schwarz vermißten Belege für das gestiegene Verarmungsrisiko finden sich für die Mitgliedsstaaten der EU etwa bei Room/Henningsen, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt 1990, und für Deutschland z. B. bei Hauser/Hübinger, Arme unter uns, Freiburg 1993.

Unabhängig davon, daß in der nächsten Zeit möglicherweise die Einbeziehung der geringfügig Beschäftigten mehr als bisher auf der sozialpolitischen Agenda stehen könnte, ist Schwarz' Hinweis auf einen damit verbundenen wahrscheinlichen Anstieg von Schwarzarbeit zu hinterfragen: welchen großen Unterschied in sozialrechtlicher Hinsicht macht es

zwischen einer illegalen Schwarzarbeit und geringfügigen Beschäftigungen, wenn mit letzteren (mit Ausnahme der Unfallversicherung) kein Sozialversicherungsschutz verbunden ist?

4. Schwarz stellt den Standard unserer – von ihm unter Anführungszeichen gesetzten – wissenschaftlichen Analyse in Frage. Zum Glück gibt es neben dem Arbeiterkammerdirektor Fachvertreter/innen, die Beiträge adäquat rezipieren und im konkreten Fall auch zu einer ganz anderen Einschätzung kamen: Eine englische Version unseres Beitrages, der Gegenstand eines internationalen Symposiums war, ist im Oktober 1994 in einem sehr renommierten politikwissenschaftlichen Journal, in „*West European Politics*“, erschienen. Angemerkt sei nicht zuletzt, daß dem Abdruck unseres Beitrages ja auch eine positive Begutachtung seitens der in der Arbeiterkammer ansässigen Redaktion vorgegangen ist.

Auch wenn es uns als – im Sinne von Schwarz – nichtkritischem/r Wissenschaftler/in nicht ziemt, einem kritischen AK-Direktor Anregungen im Hinblick auf Standards zu geben, so würden wir doch gerne einige Anmerkungen machen. Zum einen dürfte es durchaus dem Standard eines sozialpolitischen Verbändeexperten konvenieren, mehr Sorgfalt bei der Einschätzung walten zu lassen, welche der Leistungen Erwerbsarbeit zur Bedingung haben und welche nicht. In der Hitze des kritischen Eifers dürfte Schwarz entgangen sein, daß Regelungen wie die Ausgleichszulage (im Fall von Witwen nur eine abgeleitete Leistung) oder Notstandshilfe keineswegs (auch nicht *weitgehend*) „von einem Versicherungsprinzip durch Erwerbsarbeit gelöst – Mindestsicherungsformen“ (S. 431) darstellen. Daß es eine Krankenversicherung für Studenten und ein nicht von Erwerbstätigkeit abgeleitetes Recht auf Pflegeversicherung gibt, hat die Tradition der dominant an Erwerbstätigen ausgerichteten

sozialen Sicherung in Österreich nicht beseitigt. Denn: Der überwiegende Teil alter Menschen bezieht seine Ressourcen aus der staatlich geregelten Pensionsversicherung als Pflichtversicherung für Erwerbstätige. Das materielle Risiko von Arbeitslosigkeit wird für den größten Teil der Arbeitslosen aus Mitteln der staatlich eingerichteten Arbeitslosenversicherung gedeckt. Alle Erwerbstätigen (Ausnahme: geringfügig Beschäftigte) sind krankenversichert, ihre Familienangehörigen über dieses Pflichtversicherungsverhältnis mitversichert. Möglicherweise verwechselt Schwarz Veränderungen der Äquivalenzrelation mit dem prinzipiell aufrecht erhaltenen – in nur wenigen Fällen modifizierten – Versicherungsprinzip.

Zweitens wollen wir anmerken, daß es vielleicht doch angebracht wäre, zwischen gesellschaftlich divergierenden Interessenpositionen zu unterscheiden. Denn die Thatchers, Kohls u. a. sind eben gerade nicht – wie Schwarz uns als Einschätzung unterstellt – ignorante, dumme und brutale Finsterlinge, sondern schlicht Repräsentant/innen bestimmter gesellschaftspolitischer Optionen und Interessen, die beispielsweise Interessen der organisierten Arbeiterbewegung merkbar entgegenstehen. Wenn die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und die Vereinigung österreichischer Industrieller die gesetzliche Realisierung des vom Österreichischen Arbeiterkammertag bzw. der Bundesarbeiterkammer geforderten Mindestarbeitslosengeldes verhindert haben, so nicht deswegen, weil deren Repräsentant/innen ignorant, dumm und brutal sind, sondern eine andere Ansicht über Arbeitslose haben, und z. B. den mit einem Mindestarbeitslosengeld verbundenen Kostenanstieg ablehnen.

Drittens wäre es für einen Direktor und Sozialpolitikexperten der AK naheliegend, einschlägige Publikationen seiner eigenen und nahestehender Or-

ganisationen sowie auch einschlägige Veröffentlichungen der EU-Kommission betreffend Sozialpolitik zur Kenntnis zu nehmen. Wir meinen, daß sich dann seine Fassungslosigkeit über unser „Gedankengebäude“ (S. 434), mit dem wir in diesem Punkt keineswegs allein stehen, durchaus relativieren könnte. Beispielsweise kam die EU-Kommission doch tatsächlich jüngst betreffend die Mitgliedsstaaten zu folgender Einschätzung: „Trotz der Schwierigkeiten, ‚erworbene Ansprüche‘ rückgängig zu machen, wurde die Höhe der Leistungen entweder direkt durch Anpassung der Sätze nach unten oder indirekt durch Festlegung strengerer Anspruchsvoraussetzungen gekürzt. Überdies wurden die Regeln für die Indexierung der Leistungen weniger günstig gestaltet, entweder durch Aufgabe der Anbindung an den Lohnindex oder durch Aussetzung der Anbindung an den Preisindex (Belgien, Deutschland, Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Niederlande). Im Bereich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit waren die Mitgliedstaaten aufgrund der nach wie vor hohen Arbeitslosenquote gezwungen, ihre Systeme erheblich umzustellen: So wurden die Sätze der Einkommensersatzleistungen gekürzt und die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Leistungen verschärft, insbesondere durch Verlängerung der Wartezeiten (Deutschland, Vereinigtes Königreich).“ Ebenso wie diese EUDarstellung haben auch wir aufgewiesen, daß es seit Beginn der 80er Jahre neben Verbesserungen unübersehbare Leistungseinschränkungen im weiteren Sinne gegeben hat.

Um seine Fassungslosigkeit darüber, daß jemand auf den Gedanken kommt, die Einführung von Mindeststandards als Schritt in die richtige Richtung zu bezeichnen, wieder abzubauen zu können, könnte sich Schwarz neben z. B. deutschen Beiträgen (siehe die Gewerkschaftszeitung „Soziale Sicherheit“, 1988,

S. 331) sogar heimischer Quellen bedienen. Wir befinden uns durchaus in guter Gesellschaft: die Broschüre des ÖGB „Sozialpolitik“ (1991, S. III/61) spricht von der Forderung nach Verankerung eines Mindestniveaus der Arbeitslosenversicherung. Im Programm „AK der neunziger Jahre“ heißt es: Im Bereich der Arbeitslosenversicherung dürfe es keinen Stillstand geben, „der nächste Schritt muß in der Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes bestehen und in der Rücknahme leistungsverschlechternder Maßnahmen im Arbeitslosenversicherungsgesetz . . .“ (S. 53). Gilt diese Einschätzung, an deren Formulierung Schwarz als sozialpolitischer Experte der AK möglicherweise nicht unbeteiligt war? Weder in Deutschland noch in Österreich ist bis dato ein Mindestarbeitslosengeld eingeführt worden.

5. Als Kernpunkt unserer Argumentation bezeichnet Schwarz eine aus dem Journal „European Industrial Relations Review“ übernommene Einschätzung über Maastricht und die Folgen der Konvergenzkriterien. In seinen Worten: „Gegen Ende ihres Artikels kommen Tálos und Falkner endlich zum Punkt: Schuld an allem ist die Europäische Integration. Sie führt dazu, daß die Staaten für Sozialpolitik kein Geld mehr haben.“ Darauf zu kommen ist eine unnachahmliche Leistung: Sie kann wohl nur gelingen, wenn jemand – so wie Herr Schwarz – den Beitrag nur ausschnittsweise rezipiert hat. Seine Wahrnehmung ist auch hier eine äußerst selektive. Denn nachdem unsererseits bereits auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen, auch auf nationaler Ebene, hingewiesen worden war, erwähnen wir im Beitrag abschließend: „*Einen* wichtigen *Anstoß* zu dieser Entwicklung stellte die fortschreitende europäische Integration dar.“

6. Ob mit unserem Hinweis auf die sozialstaatliche Reproduktion der Heterogenität auf dem Arbeitsmarkt Vorstellungen von Staat und Gesetz-

zen verbunden sind, „die eher absolutistisch und totalitär anmuten“, dies zu beurteilen überlassen wir den Leser/innen. Wir meinen allerdings, daß sich derlei Qualifikationen auf Linie des Kommentars von Schwarz

insgesamt bewegen, der es nicht an Ausblendungen, Unterstellungen, Fehlrezeptionen und Glaubensansichten, wohl aber an einer ernsthaften Auseinandersetzung mangeln läßt.