
Die Sozialpolitik der Zweiten Republik

Rezension von: Emmerich Tálos, Vom
Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat
Österreich 1945-2005, Studienverlag,
Innsbruck 2005, 96 Seiten, € 9,90.

Im Rahmen der Buchreihe „Österreich – Zweite Republik. Befund, Kritik, Perspektive“ hat Emmerich Tálos einen kurzen, aber sehr prägnanten Überblick über die Entwicklung des Sozialstaats Österreich seit Ende des Zweiten Weltkriegs vorgelegt.

Im ersten Abschnitt des Buches befasst sich der Autor mit der Phase der Expansion, die er bis zum Jahr 1980 ansetzt („Siegeszug“ des Sozialstaats). Der folgende Abschnitt ist der Zeit von 1980 bis 2005 gewidmet und mit „Rückzug des Sozialstaats?“ überschrieben. In beiden Abschnitten werden vor allem zentrale Gestaltungsprinzipien wie z. B. das Ziel der Lebensstandardsicherung, das Subsidiaritätsprinzip, die Erwerbsorientierung oder die Struktur der Finanzierung ins Blickfeld genommen. Erläutert wird auch der wirtschaftliche und politische Kontext. Eine genauere Schilderung einzelner Reformmaßnahmen wird zur Entwicklung der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung ab den 1980er Jahren gegeben.

In Abschnitt 3 wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren für die sozialstaatliche Entwicklung bestimmend waren. In Abschnitt 4 erfolgt eine internationale Verortung des österreichischen Sozialsystems, und abschließend wird in Abschnitt 5 ein – sehr kurz gehaltener – Ausblick auf mögliche künftige Entwicklungspfade gegeben. Im Anhang findet sich noch eine Zeit-

tafel, in der die wesentlichsten Reformschritte aufgelistet sind.

Die zentralen Einschätzungen von Emmerich Tálos im Überblick:

Die Expansionsphase 1945–1980 wird ambivalent beurteilt („gemischte Bilanz“): Einerseits sei in dieser Zeit die soziale Absicherung der Erwerbstätigen ganz wesentlich verbessert und der Versichertenkreis erweitert worden („Expansion“), andererseits sei der Ausbau weitgehend innerhalb des traditionellen Rahmens erfolgt, ohne die Lösung struktureller Probleme, wie z. B. des auf Abgaben von den Löhnen konzentrierten Finanzierungsmodus oder der unzureichenden Absicherung von Personen, die außerhalb eines Normalarbeitsverhältnisses erwerbstätig sind.

In der Phase 1980–2005 werden „gegenläufige Entwicklungstrends“ geortet: „Erweiterungen und Modifikationen sind ebenso zu verzeichnen wie Restriktionen und strukturelle Veränderungen.“

Substanzielle Unterschiede werden zwischen der Periode sozialdemokratisch geführter Regierungen (bis 1999) und der Zeit ÖVP-geführter Regierungen, vor allem der Regierung Schüssel II, gesehen. „[Im Zeitraum bis 1999] wurde ein substanzieller Kurswechsel in der Sozialpolitik weder programmatisch formuliert noch realiter durchgeführt. ...[Im Zeitraum ab 2000] hielten sich die Maßnahmen der Regierung Schüssel I vorerst noch ... weitgehend innerhalb des bestehenden Rahmens ... [Die] Regierung Schüssel II [beschreibt demgegenüber] systematisch den Weg eines einschneidenden Umbaus des österreichischen Sozialstaates, in dessen Zentrum zurzeit die Pensionsversicherung steht. Für diesen Bereich ist ein Sozialabbau in mehrfacher Hinsicht zu konstatieren ...“

Die Neuorientierung ab dem Regierungswechsel im Jahr 2000 gehe vor

allem in Richtung mehr privat, weniger Staat. Konkret komme das z. B. in der Propagierung eines Drei-Säulen-Modells für die Alterssicherung zum Ausdruck – mit einer Reduktion des Leistungsniveaus in der ersten Säule bei gleichzeitiger Stärkung von Betriebs- und Privatpensionen.

Ausblick: „Wird [in Zukunft] die Richtung von den heute international dominierenden neoliberalen Optionen mit ihrer Präferenz für marktvermittelte, individuelle und private Vorsorge bestimmt, wird der Rückzug des Sozialstaats weiter voranschreiten. Eine derartige Entwicklung ist allerdings ... weder zwingend noch alternativlos. Eine andere Ausrichtung könnte darin bestehen, dass die Erwerbsarbeitsdominanz durch eine Verstärkung der Grundsicherung des Leistungsspektrums ... und eine Veränderung der Finanzierungsstruktur in Richtung Erweiterung der Finanzierungsbasis ... relativiert wird.“

Im Großen und Ganzen ist diesen Einschätzungen von Emmerich Tálos zuzustimmen. Die Entwicklung des Sozialstaats in der Zeit ab den 1980er Jahren unterscheidet sich wesentlich von den Jahrzehnten davor. Die mehr oder minder uneingeschränkte Expansion fand spätestens mit der Pensionsreform 1984/85 ihren Abschluss. Dass das Jahr 2000 einen weiteren Wendepunkt brachte, wurde am deutlichsten mit der Vorlage des Regierungskonzepts zur Pensionsreform 2003 mit den darin vorgesehenen drastischen Leistungskürzungen.

Da das Buch sehr vielschichtig angelegt ist und auf engem Raum sehr komplexe Themen abgehandelt werden, bietet es klarerweise auch umfangreichen Diskussionsstoff. So fällt z. B. auf, dass im Buchinneren als Frage formuliert ist („Rückzug des Sozialstaats?“), was im Buchtitel wie eine Feststellung klingt

(„Vom Siegeszug zum Rückzug“).

Diskussionsstoff bieten auch einzelne Passagen wie z. B. das Kapitel über die Pensionsreformen 2003 und 2004. Es findet sich dort die Einschätzung, dass „Zielsetzung und Stellenwert der gesetzlichen Pensionsversicherung“ durch diese Reformen „substanziell verändert“ wurden (als Beleg wird z. B. der „Abgang vom Ziel ... der Lebensstandardsicherung“ angeführt). Auf die Regierungsvorlage zur „Pensionsreform 2003“ bezogen, wäre diese Einschätzung mit Sicherheit richtig, die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses hätte ohne jeden Zweifel eine substanzielle Schwächung der gesetzlichen Pensionsversicherung und ein Ende der Lebensstandardsicherung bedeutet. Nicht so klar ist das aber, wenn man sich auf die Endfassung der Reform 2003 und auf die Reform 2004 bezieht. Wenngleich noch immer unzumutbare Einschnitte in das Pensionsrecht gegeben sind, sollte doch nicht übersehen werden, dass die Regierung durch den breitflächigen Widerstand und durch die Vorlage eines ÖGB-Alternativmodells in einigen zentralen Punkten zu einem Einlenken gezwungen wurde – sowohl bei der Reform 2003 (Verlust-Deckel etc.) als auch bei der Reform 2004 (Herabsetzung des Verlust-Deckels, leistungsdefiniertes Pensionskonto mit fairen Aufwertungsfaktoren, etc.). Es besteht damit doch ein ganz massiver Unterschied zu den ursprünglichen Plänen der Regierung.

Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Sozialstaats sind eine äußerst spannende und facettenreiche Materie. Emmerich Tálos hat hierzu mit seinem Buch „Vom Siegeszug zum Rückzug“ erneut einen wertvollen Beitrag vorgelegt.

Josef Wöss