

BÜCHER

Sozialpolitische Institutionen im Vergleich

Rezension von: Emmerich Tálos (Hrsg.),
Soziale Sicherung im Wandel. Österreich
und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich,
Böhlau Verlag, Wien 1998, 594 Seiten,
öS 686,-.

Eines der undankbarsten Gebiete sozialwissenschaftlicher Arbeit ist der Vergleich zwischen Institutionen unterschiedlicher Länder. Denn jede Darstellung spezifischer Institutionen eines Landes setzt einen vertrauten Umgang mit dessen grundlegenden politischen und rechtlichen Strukturen voraus, ohne die solche Darstellungen nicht zu verstehen sind. Eine Darstellung der österreichischen Sozialpolitik wendet sich eben meist an Leser, denen die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen in Österreich weitgehend bekannt sind. Dann bedeutet nämlich die Feststellung, daß diese oder jene Leistung ausgeweitet oder gekürzt wurde, für Leser eine klare Aussage. Anders ist das bei Ländern, die man nicht kennt. So würde etwa die Feststellung, daß ein Staat eine beitragspflichtige Krankenversicherung einführt, wenig Information bieten, solange man nicht weiß, wie denn bisher der Zugang zu den Gesundheitsdiensten erfolgte.

Vergleiche von Institutionen sind aber durchaus sinnvoll. Es besteht nämlich die Gefahr, daß, wenn man nur die eigenen Institutionen der Sozialpolitik kennt, diese als einzig mögliche betrachtet, die man höchstens mit idea-

len Institutionen vergleicht - vor allem dann, wenn man kritisch ist; oder aber mit Zuständen ohne jegliche Sozialpolitik, was natürlich die jeweils bestehende Sozialpolitik gut und daher in dieser Form als notwendig erscheinen läßt.

Das von E.Tálos herausgegebene Buch enthält für jedes der österreichischen Nachbarländer - mit Ausnahme der Slowakei - einen Artikel über dessen Sozialpolitik. Es werden dabei sowohl die grundlegenden Strukturen als auch die Veränderungen der letzten Jahre dargestellt. In einem einleitenden Kapitel von E.Tálos und H.Obinger wird ein systematischer Rahmen für diese Artikel dargelegt und in einem abschließenden Kapitel von E.Tálos und K.Wörster ein zusammenfassender Überblick gegeben.

Der theoretische Rahmen ist der einer politikwissenschaftlichen Fragestellung, nämlich ob es bestimmte Sozialstaatstypen gibt - sozialdemokratische, liberale bzw. konservative Strukturen. Es ist - oder war? - nämlich eine in der Politikwissenschaft weithin akzeptierte Hypothese, daß liberale Sozialstaatsideen vor allem die Bekämpfung der Armut zum Ziel haben, aber wenig sozialstaatliche Absicherung den Mittelschichten bieten - das wichtigste Beispiel ist die Sozialpolitik in den USA. Bei konservativer Sozialpolitik hingegen wird auch das Einkommen der Mittelschichten sozialpolitisch geschützt. Allerdings erfolgt der Zugang zu den Einrichtungen des Sozialstaates über berufsspezifische Institutionen. Das hat zwei Nachteile: Erstens unterscheiden sich sozialpolitische Rechte für unterschiedliche Gruppen. Das wird oft als ungerecht empfunden und untergräbt die Legitimität des Sozialstaates. Zweitens besteht die Gefahr, daß Personen,

die nicht regelmäßig berufstätig sind, wenig sozialen Schutz oder nur einen solchen haben, der aus einer Familiensituation abgeleitet wird. Das wird aber zunehmend zu einem Problem, da sowohl traditionelle Normalarbeitsverhältnisse als auch die Absicherung durch Familie an Bedeutung verlieren. Österreich und Deutschland sind jedenfalls die klassischen Beispiele für Wohlfahrtsstaaten dieses Typs. In sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten hingegen gibt es sowohl eine starke Grundversorgung für alle Bürger als auch einen Schutz der Einkommen der berufstätigen Mittelschicht. Die skandinavischen Länder sind die entsprechenden Beispiele.

Die Frage des Typus von Sozialstaat ist deshalb interessant, weil in den Transformationsländern auch die sozialstaatlichen Einrichtungen wesentlich modifiziert werden mußten. In den Planwirtschaften waren nämlich viele Aspekte der Sozialpolitik in die allgemeine Wirtschaftsplanung integriert. So wurden bei der Festlegung von Preisen auch soziale Aspekte berücksichtigt. Da dies in Marktwirtschaften nicht möglich ist, müssen für gleiche soziale Ziele spezifische sozialpolitische Instrumente eingesetzt werden.

Die Ankündigungen der Veränderungen in der Sozialpolitik waren in den verschiedenen Transformationsländern durchaus unterschiedlich. Während man in Tschechien sehr stark eine radikale Reform zugunsten einer liberalen Lösung propagierte, wurde in Ungarn, das schon früher mit Reformen begonnen hatte, die Kontinuität betont. Aus den Beiträgen in dem Buch ist aber zu entnehmen, daß es sich dabei vielfach um politische Rhetorik handelte. Sowohl in Tschechien als auch in Ungarn wurden die Institutionen des Sozialstaates ähnlich wie in Österreich bzw. in Deutschland konzipiert, d.h. nach dem Bismarck'schen System. Weder wurde ernsthaft versucht, den Sozialstaat auf

ein liberales Minimum zu reduzieren, noch kam es zu einem wirklichen Ausbau einer Grundversorgung, wie es dem skandinavischen - aber auch dem Schweizer - Modell entspricht.

Die Ähnlichkeit der Institutionen erleichtert natürlich die Darstellung in dem Buch. Ich fürchte aber, daß diese Ähnlichkeit der Institutionen die radikal unterschiedlichen Probleme überdeckt. Darauf hätten man stärker eingehen sollen. Während es sich nämlich in Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz um finanzielle und politische Probleme des Sozialstaates in Wirtschaften handelt, die immer reicher werden, so mußten in den Transformationsländern sozialstaatliche Einrichtungen in der Periode geschaffen werden, in der die Wirtschaften starken Erschütterungen ausgesetzt waren.

Die einzelnen Kapitel sind klar nach einheitlichem Muster strukturiert und jeweils ca. 70 - 80 Seiten lang. Nur der Beitrag über Deutschland (E.Tálos und U.Filipic) ist sehr kurz und gibt im wesentlichen die Veränderungen der letzten Jahre wieder. Das ist durchaus sinnvoll, da die Institutionen des deutschen Sozialstaates sehr ähnlich denen in Österreich sind, eine ausführlichere Darstellung daher wenig Sinn hätte.

In allen Kapiteln werden die Probleme, die sich durch die finanziellen Schwierigkeiten des Sozialstaates und die dadurch erzwungenen Reformen ergeben haben, behandelt. Hierbei wäre es aber günstig gewesen, diese Reformen stärker darauf hin zu analysieren, ob sie mit zentralen sozialpolitischen Zielen - etwa der Armutsbekämpfung oder der Absicherung der Einkommen bei kontingenten Ereignissen - in Konflikt stehen, oder ob sie im Rahmen dieser Ziele durchaus vertretbar sind. Die Beiträge bemühen sich, implizite Bewertungen weitgehend zu vermeiden, es finden sich aber immer wieder - oft nur durch die Wahl der Worte - normative Feststellungen, daß

bestimmte Reformen unsozial waren. Derartige Festlegungen sollte man aber vermeiden, außer wenn auch die Kriterien der Bewertung explizit dargelegt werden. Dies ist nämlich notwendig, will man nicht jede Verringerung sozialstaatlicher Leistungen als Verschlechterung und jeden Ausbau als Verbesserung bezeichnen, unabhängig davon,

ob es sich um ein soziales Problem, sei es im Sinne von Armut, sei es im Sinne von Marktversagen handelt. Insgesamt ist dieses Buch ein wichtiger Beitrag zur Darstellung von sozialpolitischen Institutionen, der hoffentlich Nachahmungen in Form weiterer Untersuchungen finden wird.

Peter Rosner