

KOMMENTARE

Sozialpolitik in Österreich auf dem Rückzug?

BERNHARD SCHWARZ

1. Österreich wird von E. Tálos und G. Falkner in ihrem Artikel „Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten“ – zum wiederholten Male – als „dominant erwerbsorientierter Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet (Seite 257). Zum ebenfalls wiederholten Male darf darauf hingewiesen werden, daß diese Aussage nur zutrifft, wenn man die Finanzierung betrachtet, daß aber das Leistungssystem des Sozialstaates in Österreich durch eine Fülle – zwar meist bedarfsorientierter, aber weitgehend von einem Versicherungsprinzip durch Erwerbsarbeit gelöster – Mindestsicherungsformen gekennzeichnet ist (z.B. Ausgleichszulage, Notstandshilfe, Sondernotstandshilfe, Sachleistungen in der Krankenversicherung für Angehörige, Unfallversicherung für Schüler, Studenten, äußerst geringe Versicherungserfordernisse für Karenzgeld, Pflegegeld und natürlich nicht zuletzt das grundsätzlich völlig erwerbsunabhängige

„zweite Netz“, die Sozialhilfe, u.v.a.m.).

2. Es werden „Restriktionen und Abbautendenzen im Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung“ konstatiert (Seite 257), obwohl der Leistungsumfang in beiden Systemen insgesamt zugenommen hat (unter anderem hat sich die tatsächliche Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung in den letzten 5 Jahren wesentlich erhöht).
3. Eine „Trendwende“ in Richtung Sozialabbau wird zwar für Österreich „moderater“ gesehen als für andere Staaten (Seite 257), doch bleiben Beurteilungskriterien für die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates in der gesamten Arbeit unerwähnt. Geht es nur darum, einmal aufgebaute Ausformungen beizubehalten und quantitativ ständig weiter auszubauen, oder dürfen bestimmte Systeme auch unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit, der Leistungsfähigkeit der Beitragszahler oder der Veränderung der Bedürfnisstrukturen in einer insgesamt doch wesentlich reicheren Gesellschaft als noch vor 20 Jahren verändert werden, ohne gleich des „Sozialabbaus“ geziehen zu werden?
4. Auf Seite 258 wird behauptet, Österreich folge unter anderem mit der Nachtschicht-Schwerarbeitsregelung oder mit der Regelung von Mindeststandards für Teilzeit einem „Pfad der Deregulierung“. Das ist völlig falsch. Mit diesen und den meisten anderen angeführten Beispielen wird – von den Konservativen in Österreich heftig kritisiert – der genau gegenteilige

* Wirtschaft und Gesellschaft 20/2 (1994) 247–279.

Weg beschritten. Die im selben Abschnitt behauptete schrankenlose Zulässigkeit der „Arbeit auf Abruf“ wurde gerade durch die Teilzeitregelung weitgehend eingeschränkt, was den Autoren – von schönen Schlagworten eingedeckt – entgangen sein dürfte.

5. Auf Seite 259 wird kritisiert, daß eine Ende der achtziger Jahre (unter Dallinger) eingeführte Verbesserung (Verlängerung des Arbeitslosengeldbezuges in Krisenregionen) 1993 aufgehoben wurde. Vergessen wird zu erwähnen, daß gleichzeitig als Ersatz dafür nunmehr wesentlich verbesserte Notstandshilferegeln und Verlängerungen des Arbeitslosengeldbezuges bei Beteiligung an Stiftungsmaßnahmen in ganz Österreich und nicht nur bei Erfüllung höchst fragwürdiger „Krisenregionskriterien“ in 22 Bezirken eingeführt wurden.
6. Die Pensionsreformen der achtziger und neunziger Jahre werden (Seiten 259 und 260) zwar richtigerweise ambivalent gesehen, doch wird jede Quantifizierung und Bewertung unterlassen. So wird der Eindruck vermittelt, daß sich Leistungsreduzierungen für Personen mit „Erwerbslücken“ unter dem Diktat des Versicherungsprinzips und Leistungsverbesserungen bestenfalls ausgleichen. In Wahrheit gab es massive Leistungsverbesserungen zugunsten von Personen mit niedrigerem Einkommen, die Versicherungslücken aufzuweisen haben (z. B. Kindererziehungszeitenanrechnungen, Ausweitung der Ersatzzeitenqualität von Zeiten der Erwerbslosigkeit gerade für Personen mit geringem Familieneinkommen, Entwicklung der Ausgleichszulagenrichtsätze), wogegen durch die Nettoanpassung eine bewußt egalitäre Lastenverteilung künftiger Verschiebungen im Altersaufbau versucht wurde.

Jene Maßnahmen, bei denen das Versicherungsprinzip verstärkt wurde (Studienzeitenanrechnung), betreffen bewußt höhere Einkommensgruppen. Unter dem ideologischen Schlaghammer „Erwerbszentriertheit“ zerbersten natürlich alle diese Differenzierungen und entziehen sich auch der „wissenschaftlichen“ Analyse von Tálos und Falkner.

7. Auf Seite 259 wird das „Sinken des Pensionsleistungsniveaus“ beklagt, zum Beweis wird in der Fußnote eine Arbeit von Wörister zitiert. Wörister wies in einem sehr engen zeitlichen und personenbezogenen Segment ein vorübergehendes Sinken des Pensionsniveaus bei Pensionsneuzugängen nach. Ohne in diesem Zusammenhang auf die Ursachen dieses im Jahr 1986 bei Frauenpensionen feststellbaren Phänomens eingehen zu wollen, muß doch festgehalten werden, daß inzwischen auch die Pensionshöhe der Neuzugänge trotz niedrigerem Pensionsanfallsalter wieder kräftig gestiegen ist (z. B. bei ehemaligen weiblichen Angestellten von 1986 auf 1992 um 26%, bei ehemaligen weiblichen Arbeiterinnen um 25%!). Von einem Sinken des Gesamtniveaus der Pensionen kann nicht im entferntesten die Rede sein. Das Gegenteil ist wahr – die Pensionen sind in den vergangenen 15 Jahren um etwa ein Drittel stärker gestiegen als die Aktiveinkommen. Nicht zuletzt war diese Entwicklung ein Grund für die Nettoanpassung.
8. Auf Seite 271 wird behauptet, das „Profil“ des Sozialstaates in den untersuchten Ländern sei „schlanker“ geworden. Begründet wird diese Behauptung durch eine mehr oder weniger systematische Aneinanderreihung von legislativen Einzelmaßnahmen. Völlig außer acht gelassen werden das Gesamtniveau der Ausgaben für Sozialpo-

litik, die Kaufkraft der auf sozialpolitische Leistungen angewiesenen Bevölkerungsgruppen, allfällige Verschiebungen der Bedürfnisstrukturen, sozialpolitische Maßnahmen außerhalb von Gesetzen (z. B. Aufbau von Krankenbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen, Drogenstationen, etc.). Da eine solche Analyse fehlt, erscheint die auf Seite 272 aufgestellte Behauptung, in der Budget- und Wirtschaftspolitik habe sich eine „geänderte Prioritätensetzung“ (offenbar zu Lasten der Sozialpolitik) durchgesetzt, kühn.

9. Als Ursache für die angebliche generelle Restriktion in der Sozialpolitik wird die zunehmende „Internationalisierung der Wirtschaft“ festgemacht (Seite 272). Die Ideologie von Reagan und Thatcher, mit der Anfang der achtziger Jahre Wahlen gewonnen wurden, und die dem Mittelstand sagte: „Wir wollen nicht länger so viele Steuern und Abgaben dafür zahlen, daß irgendwelche anonyme Institutionen umverteilen können“, scheint spurlos an der politologischen Wissenschaft vorübergegangen zu sein.
10. Auf Seite 272 wird behauptet, daß ein „Verzicht auf explizite Regulierung darauf hinaus“ laufe, „Heterogenität auf dem Arbeitsmarkt und in den Arbeitsbedingungen sozialstaatlich zu reproduzieren.“ Wenn ich den Satz richtig verstanden habe, soll er heißen, daß die Herausbildung atypischer Arbeitsverhältnisse durch den Staat verursacht worden ist, der es verabsäumt habe, z. B. Teilzeitarbeit rechtzeitig zu verbieten, noch ehe Teilzeitarbeit verbreitet wurde. Hinter dieser Überlegung stehen Vorstellungen vom Staat und von Gesetzen, die eher absolutistisch und totalitär anmuten. Die Behauptung, daß durch staatliche Gesetzgebung atypische Arbeits-

verhältnisse „gefördert“ worden wären, entbehrt jeder empirischen Grundlage.

11. Die „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ (ein fast so beliebtes Schlagwort wie die Erwerbszentriertheit) wird einfach als Faktum hingestellt (Seite 272). Vergessen wird, daß die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse in Österreich in den letzten 10 Jahren um etwa 400.000 zugenommen hat. Das Normalarbeitsverhältnis wird in der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit zwar nicht definiert, es wird auch nicht analysiert, ob ein definiertes Normalarbeitsverhältnis eigentlich unter gegebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Verlängerung der Ausbildungszeit, früheres Pensionsalter, zunehmende Erwerbstätigkeit von Personen mit Familienpflichten) Absolutheitsanspruch hat; fest steht für die Autoren aber, daß dieses Normalarbeitsverhältnis „demontiert“ wurde, unter anderem dadurch, daß man darauf verzichtete, die volle Versicherungspflicht bei geringfügiger Beschäftigung „sozialpolitisch zu gestalten“. Abgesehen davon, daß es Geringfügigkeitsgrenzen schon zur (nach Tálos und Falkner wohl) „goldenen Zeit“ der Sozialpolitik gegeben hat, ohne daß dadurch irgend etwas „erodiert“ oder „demontiert“ wurde, kann wohl auch heute nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die Vollversicherung für geringfügig Beschäftigte eine Maßnahme wäre, die die Betroffenen (wieder?) in ein „Normalarbeitsverhältnis“ führt. Eher würde wohl eine massive Zunahme der Schwarzarbeit bewirkt – übrigens ein Phänomen, das Tálos und Falkner bei ihrer Beobachtung der sozialen Realität völlig außer acht lassen.
12. Es wird ein „quantitativ beträchtlich angewachsenes Verarmungsri-

siko im Sozialstaat“ konstatiert (272/273) – ohne Datenbasis, ohne Einkommensvergleich zwischen einem Arbeiter in den sechziger und einem Arbeitslosen in den neunziger Jahren, ohne Differenzierung zwischen verschiedenen praktizierten politischen Möglichkeiten im Wohlfahrtsstaat. Ein solcherart fundierter Befund ist dann noch dazu ein „Indikator“ für andere gesellschaftliche Phänomene, unter anderem für die „Ausgrenzung der Arbeitslosen ... aus der Geltungszone arbeits- und sozialrechtlicher Regulierung“. Es ist schwierig, über dieses „logische“ Gebäude keine Satire zu schreiben.

13. Auf Seite 273 wird die „Dezentralisierung von Entscheidungsabläufen“ ebenfalls in den Kontext allgemeinen Sozialabbaus gebracht; als Beispiel wird die Ausweitung des Spielraums für Kollektivverträge genannt. Wenn in der Folge als Beleg für diese „bedenkliche“ Entwicklung kritisiert wird, daß in Österreich die traditionellen Spielräume im Arbeitszeitrecht für Kollektivverträge beibehalten und nicht eingeschränkt wurden, so muß gefragt werden, ob die Autoren in der Tat meinen, es könne ein starres System in dieser Frage für alle Branchen geben – so nach dem Motto: „Von 8 bis 16 Uhr wird gearbeitet, und zwar auch im Gastgewerbe, und damit basta.“ Wenn sie nicht dieser Meinung sind, ist die zuvor dargestellte Argumentationskette überprüfungsbedürftig.
14. 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. Sozialfonds? Vergleich der Wirtschaftskraft der beigetretenen Staaten vorher/nachher? Gleich-

behandlungsrichtlinie? Betriebsübergangsrichtlinie? Maastricht-Reformen? Arbeitnehmerschutzrichtlinie? Arbeitszeitrichtlinie? Richtlinie über den Europäischen Betriebsrat? Davon ist in diesem Zusammenhang natürlich nichts zu lesen im Beitrag von Tálos und Falkner. Bitte keine Details – Hauptsache, die Wissenschaft hat ihre auf (Vor)urteile aufgebaute Generaleinschätzung.

Wenn man am Ende des Artikels angesichts der differenzierten sozialrechtlichen Regelungen in Europa, die fast durchwegs auf allen Gebieten Mindestsicherungen unterschiedlicher Qualität enthalten, lesen muß, nun müßte endlich einmal jemand auf die Idee kommen, Schritte für die „Einführung von Mindeststandards“ zu setzen, so steht man fassungslos vor diesem Gedankengebäude. Entweder glaubt man alles, was im Artikel steht, dann ist man fassungslos über die Ignoranz, Dummheit und Brutalität jener Finsterlinge, die in Europa Sozialpolitik betreiben. Oder man glaubt spätestens auf der zweiten Seite, wenn immer wieder die gleichen Schlagworte und die gleichen Wortfolgen von immer denselben Autoren gegenseitig abzititiert werden, nichts mehr. Dann ist man fassungslos über den analytischen Stand jenes Teils der politologischen und sozialpolitischen Wissenschaft, die sich selbst als kritische Wissenschaft sieht.

Das ist nämlich das Problem: Kritisch ist an diesem Artikel – und vielen anderen vergleichbaren – nichts. Unkritisch und ungeprüft werden einige wenige Grundthesen immer wieder abgewandelt. Das ist in keiner Weise eine Herausforderung für die aktuelle Sozialpolitik in Europa, wie sie bitter nötig wäre.

Anm. d. Red.: Im Heft 4 (1994) wird eine Replik von E. Tálos und G. Falkner auf diesen Kommentar erscheinen.