
ÖSTERREICHS SOZIALPOLITIK IN DEN ACHTZIGER JAHREN

Rezension von: E. Tálos (Hrsg.),
Der geforderte Wohlfahrtsstaat.
Traditionen – Herausforderungen –
Perspektiven, Löcker-Verlag,
Wien 1992, 298 Seiten, öS 278,-.

Wenngleich „der aktuelle sozialpolitische Entwicklungsprozeß noch keine ‚Einbahn‘ darstellt, (ist) die in den vergangenen Jahrzehnten ausschließlich am Ausbau des Wohlfahrtsstaates orientierte Politik . . . in den achtziger Jahren unübersehbar auch in Österreich zu einem Ende gekommen.“ Die bestimmende Entwicklungsrichtung heißt seither nicht mehr Ausbau, sondern „Anpassung“ des Wohlfahrtsstaates (Anpassung insbesondere an geänderte budgetäre und wirtschaftspolitische Prioritäten). Aus den von den einzelnen Autoren durchgeführten Analysen werde weiters ersichtlich, daß der österreichische Wohlfahrtsstaat seit Beginn der achtziger Jahre „nicht nur mit sozialem Problemdruck konfrontiert ist, (sondern) daß im Gefolge von Veränderungen des ökonomischen und sozialen Umfeldes strukturelle Probleme offenkundig werden“.

So lauten die von E. Tálos in der Einleitung zusammengefaßten, zentralen Schlußfolgerungen aus den Beiträgen, die unter dem Titel „Der geforderte Wohlfahrtsstaat“ im Rahmen der Sozialistischen Bibliothek im Löcker-Verlag erschienen sind. Bevor auf diese Aussagen etwas näher eingegangen wird, vorweg ein kurzer Überblick über die einzelnen Aufsätze des Sammelbandes.

Im ersten Beitrag, der vom Herausgeber E. Tálos gemeinsam mit B. Rossmann verfaßt wurde, wird die Entwicklung der Pensionsversicherung

und der Arbeitslosenversicherung seit Beginn der achtziger Jahre im Kontext der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen nachgezeichnet. Hierbei werden auch Strukturfragen der Ausgestaltung von Sozialsystemen (insbesondere das Prinzip der Erwerbstätigenversicherung in Abgrenzung vom Prinzip der Staatsbürgerversicherung) thematisiert. Weiters werden Perspektiven der Altersversorgung und der Arbeitslosenversicherung erörtert.

Der Beitrag von K. Pratscher ist der zweiten Ebene der sozialen Sicherung, der Sozialhilfe der Länder und Gemeinden gewidmet. K. Leichsenring/E. Zeiner schreiben über „Regulierung und Deregulierung“ (Deregulierung verstanden als „ordnungspolitische Flankierung unternehmerischer Flexibilisierungsstrategien“) im Arbeitsrecht seit Beginn der achtziger Jahre. O. Meggeneder skizziert die Entwicklung des Arbeitnehmerschutzes und diverse Aktivitäten bzw. Programme zur Humanisierung der Arbeitswelt. G. Falkner stellt die EU-Politik im Bereich soziale Sicherheit dar, weiters werden aktuelle sozialpolitische Probleme im EU-Raum und die Herausforderungen an die österreichische Sozialpolitik im Falle eines Beitrittes aufgezeigt. Der abschließende Beitrag von E. Tálos/G. Falkner ist dem Thema Frauenpolitik gewidmet.

Die Beiträge sind informativ gestaltet und bieten im wesentlichen einen guten Überblick über die neuere sozialpolitische Entwicklung in den untersuchten Themenfeldern.

Zu hinterfragen wären allerdings einige im Umfeld bzw. zur Untermauerung der eingangs zitierten Thesen getroffene Aussagen.

So ist es z. B. sicherlich richtig, daß der die vorhergehenden Jahrzehnte prägende kontinuierliche Ausbau des Wohlfahrtsstaates seit Mitte der achtziger Jahre in dieser Form nicht mehr gegeben ist. Vor allem im Bereich der Pensionsversicherung wurden einige

nicht unwesentliche leistungsdämpfende Maßnahmen gesetzt. Wird die These vom „Ende des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates“ als Ende des ungebrochenen Ausbaus verstanden, so ist ihr sicherlich nichts entgegenzuhalten.

Der Grundtenor mancher Beiträge vermittelt dem Leser aber ein etwas anderes, teils verzerrtes Bild in Richtung allgemeinem Sozialabbau. Dies gilt vor allem für den Beitrag zum Thema Arbeitsrecht. Dort werden diverse Deregulierungstendenzen (insbesondere in kollektivrechtlichen Regelungen über die Arbeitszeit) stark betont, unerwähnt bleibt demgegenüber aber, daß es seit Beginn der achtziger Jahre im Bereich des Arbeitsrechts auch eine Ausweitung des Urlaubsanspruches auf 5 bzw. 6 Wochen pro Jahr, die Schaffung gesetzlicher Vorgaben für die Arbeitskräfteüberlassung, die Schaffung des Bauarbeiter-Abfertigungsrechts, des Betriebspensionsrechts etc. gegeben hat.

Es drängt sich die Frage auf, ob hier eine Gesamteinschätzung der arbeitsrechtlichen Entwicklung erfolgte (wie es die Konzeption des Sammelbandes erwarten ließe), oder ob in erster Linie eine Untersuchung über Deregulierungstendenzen (die – weniger auf rechtlicher, als auf faktischer Ebene – zweifelsohne gegeben sind) durchgeführt wurde.

Ähnliches wäre auch zu den in mehreren Beiträgen des Buches betonten strukturellen Problemen des österreichischen Sozialsystems anzumerken. Das zentrale Strukturproblem wird darin gesehen, daß das bestehende System nach dem Prinzip der Erwerbstätigenversicherung ausgerichtet ist. Ohne hier näher auf die Frage, ob dies tatsächlich ein zentrales Problem ist bzw. auf die Vor- und Nachteile eines derartigen Systems gegenüber einer Staatsbürgerversicherung eingehen zu können, muß zumindest angemerkt werden, daß manche sehr pauschale Aussagen zu Lasten des bestehenden Systems kaum haltbar sind.

So mag es richtig sein, daß eine Staatsbürgerversicherung der Altersarmut eher entgegenwirkt als das erwerbsarbeitsorientierte österreichische System in seiner derzeitigen Ausgestaltung. Dies schlicht und einfach deswegen, weil unter jenen Personen, die infolge fehlender Versicherungszeiten derzeit keinen Pensionsanspruch erwerben, sicherlich ein nicht unwesentlicher Anteil an armutsgefährdeten Personen zu finden ist. Ob allerdings durch eine Staatsbürgerversicherung notwendigerweise „eine Verallgemeinerung der sozialen Komponente (im Unterschied zur Ausgleichszulage)“ eintreten würde, wie es im Beitrag von Tálos/Rossmann (S. 56) heißt, ist keinesfalls so klar, wie die Autoren dies suggerieren. So scheint beispielsweise nicht unbedingt schlüssig, daß der Wegfall jeglicher Einkommensanrechnung (wie sie etwa dem österreichischen Ausgleichszulagenrecht vom Prinzip her zugrunde liegt) jedenfalls als „Verallgemeinerung der sozialen Komponente“ zu qualifizieren wäre.

Die eher undifferenzierte Art der Infragestellung des erwerbsarbeitsorientierten Sozialsystems wird auch an anderen Stellen deutlich. So schreiben Tálos/Rossmann (S. 29): „Viele Menschen gehen davon aus, daß in Ländern wie Österreich oder Deutschland durch ein breit ausgebautes wohlfahrtsstaatliches Sicherungssystem gesellschaftlichen Spaltungstendenzen gegengesteuert wird. Dies trifft nicht zu: Der Grund dafür liegt in der Struktur und in den Gestaltungsprinzipien des Wohlfahrtsstaates dieser Länder. Diese sind so konstruiert, daß sie weder Ausgrenzung noch das Verarmungsrisiko ausschließen.“ Hier wird die Tatsache, daß ein bestimmtes Sozialsystem Ausgrenzung und Verarmungsrisiko nicht „ausschließt“ (eine Vorgabe, die wahrscheinlich kein Sozialsystem erfüllen wird können), als Beleg dafür herangezogen, daß durch dieses System gesellschaftlichen Spal-

tungstendenzen nicht „gegengesteuert“ wird. Eine logisch gewagte Argumentation!

Daß unser erwerbsarbeitsorientiertes Sozialsystem sehr wohl Gegensteuerungen gegen gesellschaftliche Spaltungstendenzen beinhaltet, wird sich kaum bestreiten lassen (in diesem Sinne heißt es z. B. in der Einleitung des Sammelbandes, daß „wohlfahrtsstaatliche Politik vor allem nach 1945 zu einem bedeutenden Faktor für die Sicherung sozialer und materieller Teilhabechancen geworden“ ist). Das Problem liegt nicht darin, daß unser Sozialsystem derartige Elemente nicht beinhalten würde, sondern daß die Gegensteuerung oftmals nicht in ausreichendem Maße und teils mit unzulänglichen Mitteln erfolgt.

Um gegen Defizite anzukämpfen, wird es einerseits erforderlich sein, die bestehenden und die sich in der Zukunft abzeichnenden Probleme konkret herauszuarbeiten, die richtigen

Lösungen zu benennen und diese letztlich politisch umzusetzen. Das Grobraster Erwerbsarbeitsorientierung versus Staatsbürgerversicherung kann Orientierungspunkte für diese Aufgaben bieten, bisherige Erfahrungen sprechen aber dafür, daß nur eine Zusammenführung von Elementen aus beiden Ansätzen zielführend ist und daß letztlich weniger die gewählte Grundstruktur, sondern die konkrete Ausformung der jeweils gewählten Variante entscheidend ist. Damit verliert aber die im vorliegenden Sammelband sehr stark betonte strukturelle Gegenüberstellung zwischen diesen Systemen im Bereich der Perspektivendiskussion wieder an Gewicht, da nicht pauschal, sondern in den einzelnen Teilbereichen (Alterssicherung, Arbeitslosigkeit, Familienleistungen etc.) nach der adäquaten Form und der optimalen Gestaltung zu fragen ist.

Josef Wöss