
Sozialpolitik in Schwarz-Blau

Rezension von: Herbert Obinger, Emmerich Tálos, Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, 247 Seiten, € 34,90.

Eine erste umfassende Darstellung der Sozialpolitik der von Wolfgang Schüssel geführten Regierungen erschien zeitgleich mit dessen Abwahl im Herbst 2006. Die von Herbert Obinger, Professor für Politikwissenschaft in Bremen, und Emmerich Tálos, Professor für Politikwissenschaft in Wien, vorgelegte Untersuchung wurde somit zu einer Analyse eines Abschnitts der Geschichte österreichischer Sozialpolitik.

I.

Zwei miteinander verbundene Fragebereiche werden in diesem Buch analysiert. Erstens, was hat sich substantiell in der Sozialpolitik geändert, und zweitens, wie verlief der politische Prozess bei der Gestaltung der Sozialpolitik? In der Einleitung steht jedenfalls die These, dass die Etablierung der Regierung Schüssel I im Winter 2000 eine Zäsur in der österreichischen Entwicklung der Nachkriegszeit darstellt. Das entsprach sicher den Gefühlen vieler Menschen in Österreich, wie die Auseinandersetzungen und Demonstrationen im Zusammenhang mit der Angelobung der Regierung zeigten. Die Frage der Autoren: Kann in der Sozialpolitik von einer Zäsur gesprochen werden? Ihre Antwort: ja.

Das betrifft beide Bereiche. Substantiell wurde das bis dahin geltende Paradigma von der Notwendigkeit des Ausbaus oder zumindest der Aufrecht-

erhaltung des Sozialstaates mit seinem Primat der Versorgung durch eine Sozialpolitik unter dem Primat einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik ersetzt. Der Umfang der Sozialleistungen insgesamt sollte reduziert werden, um das damals hohe Budgetdefizit zu verringern und um darüber hinaus Steuern und Sozialbeiträge senken zu können. Bei der Gestaltung der Leistungen sollten stärker als bis dahin die von der Ökonomie betonten Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot berücksichtigt werden.

Eine Ausweitung von Sozialleistungen war im Bereich der Familienpolitik vorgesehen. Dabei wurde die bis dahin auch von der SPÖ betriebene Politik weitergeführt und ausgebaut, just aber in dem Moment, als die SPÖ begann, Familienpolitik auch unter dem Gesichtspunkt der geänderten Stellung von Frauen in der Gesellschaft zu sehen. Jedenfalls wird dieser Bereich unter dem Gesichtspunkt des Konflikts Ausbau-Abbau des Sozialstaats als politisches Wollen diskutiert.

Geändert wurde aber auch, gemäß der Analyse von Obinger und Tálos, der sozialpolitische Entscheidungsprozess. Wurden unter früheren Regierungen, in denen eine der beiden großen Parteien nicht vertreten war, wie in den Jahren 1966-1986, sozialpolitische Gesetze fast immer mit Zustimmung der SPÖ und der ÖVP beschlossen, so legte man in den Regierungen Schüssel I und Schüssel II keinen besonderen Wert auf die Zustimmung der SPÖ. Die Parteien der Regierung vermuteten, die SPÖ als Partei des Status quo oder als Partei von Partikularinteressen brandmarken zu können, wenn diese nicht bereit war, einem Reformvorhaben zuzustimmen. Entsprechend gering war ihre Bereitschaft, Kompromisse zu suchen.

Freilich lag früher die Gestaltung der Sozialpolitik nicht in erster Linie bei Regierung und Parlament, sondern bei den Dachverbänden der wirtschaftlichen Interessenverbände. Diese wurden von der neuen Regierung im geringeren Maß als früher bei der Gestaltung der Sozialpolitik einbezogen. Dieses Thema wird unter dem Aspekt Korporatismus zur Erzielung von Kompromissen versus parlamentarische Entscheidungsfindung diskutiert.

Das Buch hat fünf Kapitel. Im ersten Kapitel, nur zehn Seiten lang, werden neuere Theorien der Politikwissenschaft über den Sozialstaat vorgestellt. Daran schließen sich zwei Kapitel, die eher für das nicht-österreichische Publikum gedacht sind. Sie geben eine kurze Darstellung der politischen Verhältnisse, die zu der neuen Regierungskonstellation führten, der Möglichkeiten anderer Akteure des politischen Systems, im Rahmen der Verfassung die Macht einer Regierung zu beschränken, wenn diese über eine Mehrheit im Parlament verfügt (Kapitel 2), und des österreichischen Sozialstaates (Kapitel 3).

Im darauf folgenden Kapitel 4, das mehr als 50% des ganzen Buches umfasst, werden sämtliche Änderungen der Sozialgesetze der Regierungen Schlüssel dargestellt: Änderung der Organisation, Änderungen in den Bereichen Pensionsversicherung, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht, Familien, Gleichbehandlung und Armut. Dieses Kapitel ist wohl der entscheidende Beitrag dieses Buches zur Diskussion um die Politik dieser Regierungen. In jedem Abschnitt werden der Ausgangspunkt, die Vorstellungen der Regierungsparteien, die der Opposition und die letztlich durchgeführten Reformen dargestellt. Das ergibt eine gute, wenn auch etwas mühsam zu le-

sende Dokumentation und liefert eine Basis für weitere Forschung. Im fünften Kapitel werden die zentralen Aussagen zusammengefasst.

II.

Es bleibt die Frage: Konnten die Autoren ihre Behauptungen über die Zäsur in der Sozialpolitik belegen? Gut belegt ist die Behauptung von der Änderung der Mechanismen der Politik im Bereich der Sozialpolitik, nämlich der Stärkung der Regierung und der Regierungsparteien auf Kosten der Sozialpartner. Allerdings konnte man sich damals nicht des Eindrucks erwehren, dass es dabei weniger um eine geplante Änderung der politischen Strukturen ging als um den Austausch bestimmter Personen.

Bei den substantziellen Fragen der Sozialpolitik scheint mir der Beweis für die Behauptung nicht wirklich gelungen. Gewiss, es gab viele Erklärungen von Regierungsseite, die entsprechend der These der Autoren von einer Zäsur in der Sozialpolitik interpretiert werden können. Dazu gehört etwa die Ankündigung, die Konsolidierung des Budgets durch Senkung der Ausgaben erreichen zu wollen. Sie wird auch von den Autoren angeführt. Tatsächlich wurden aber zur Reduzierung des Budgetdefizits in den ersten Jahren der ÖVP-FPÖ-Koalition vor allem die Steuern erhöht. Die Budgetkonsolidierung der beiden Sparpakete der Regierung Vranitzky wurde in stärkerem Maß ausgabenseitig betrieben. Die Vorhaben der neuen Regierung fügten sich in den längeren Trend.

Natürlich es gab viele Veränderungen, die die Opposition ablehnte und – was für die vertretenen Thesen wichtiger ist – die die SPÖ als Regierungspartei nicht in dieser Form angestrebt hatte. Dazu gehören vor allem die Pensionsreform, des wohl größten

Eingriffs in die bisherigen Strukturen, und die Schlechterstellung eines großen Teils der Arbeitslosen. Bei Ersterer erklärten die Regierungsparteien, dass ihre Reform der Erhaltung des Systems diene. Nicht abgeschafft, sondern gerettet sollte es werden. Man kann behaupten, dass dies nur ein Vorwand der Regierungsparteien dafür war, zukünftige Pensionisten schlechter zu stellen. Vielleicht stimmt das auch. Aber diese Behauptung ist weder beweisbar, noch kann sie widerlegt werden. Daher kann man sie nicht als Argument verwenden.

In den Auseinandersetzungen um die Pensionsreform wurde von den Regierungsparteien nicht ein umfassendes einem nur bescheidenen Pensionssystem gegenübergestellt, sondern ein angeblich finanzierbares und angeblich für alle einheitliches gegen ein sicher nicht finanzierbares und offensichtlich uneinheitliches. Die SPÖ wollte die andere Auseinandersetzung, nämlich die um die Großzügigkeit des Pensionssystems. Damit unterlag sie. Vielleicht auch deshalb, weil sie keine alternative Reform vorschlug, sondern durch ihre Ablehnung die Aufrechterhaltung des Bestehenden bot. Das war zu wenig, weil akzeptiert war, dass es Probleme gab und dass das System wegen der Uneinheitlichkeit auch ungerecht war. Erst nach Abschluss der Reform führte der ÖGB eigene Reformideen an.

In einem Punkt setzte die Opposition sich durch: Die verallgemeinerten Abfertigungen wurden nicht zu einem Zwangssparsystem. Man kann das angesammelte Vermögen auch vorzeitig herausnehmen. Das ist wichtig, weil der Plan der Regierung, aus den Abfertigungsgeldern eine zweite Säule für ein Pensionssystem zu machen, wahrscheinlich nicht umgesetzt wird.

Entgegen der Vermutung von Obinger und Tálos bleibt es bei dem einen, umlagenfinanzierten Pensionssystem. Dieses ist freilich für viele Gruppen nicht mehr so großzügig wie bis dahin. Das größte Problem ist aber, dass es auch jetzt nicht gesichert ist und dass es weiterhin nicht für alle einheitlich sein wird. Die Pensionsreform des Jahres 2002 war ein erster Schritt. Er hätte auch anders verlaufen können – eben mehr ‚sozial‘. Aber eine Reform war notwendig.

Die Reduktion der Zahlungen an Arbeitslose kann ebenfalls nicht als ein Systemwandel bezeichnet werden. Zwar ist eine Senkung der durchschnittlichen Nettoersatzrate um 2%-Punkte unerfreulich für die davon Betroffenen und sicher nicht sozial im traditionellen Sinn, aber keine dramatische Änderung. Unter der früheren SPÖ-ÖVP-Koalition gab es ebenfalls Senkungen der Arbeitslosenunterstützung und der Notstandshilfe. Die von ÖVP/FPÖ durchgeführten Reformen fügen sich in den längerfristigen Trend.

Auch in der Familienpolitik scheint mir eher Kontinuität als eine Änderung die Politik der letzten Regierung zu charakterisieren: Hohe Geldleistungen, damit Frauen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden können. Neu war, dass die SPÖ diese bis dahin auch von ihr vertretene Politik nicht mehr zur Gänze akzeptierte, vielmehr geschlechtsspezifische Fragen in die politische Auseinandersetzung einbrachte. Zum ersten Mal gab es keine Einmütigkeit der beiden großen Parteien bei der Familienpolitik. Die ÖVP blieb bei der alten Linie.

Manche der angeführten Reformen passen überhaupt nicht in das Schema Ausbau-Abbau des Sozialstaates – die Einführung der „e-Card“ (sie wurde schon von früheren Regierungen be-

trieben); die Regelung im Bereich der Transplantationsmedizin; die Einführung des Dienstleistungschecks; die Beendigung des Verbots der Nachtarbeit für Frauen, um einige zu nennen. Es handelt sich dabei um Projekte der Verwaltung oder Angleichungen an Regelungen der EU.

III.

Es ist nicht zu bestreiten, dass es in der Sozialpolitik wesentliche Änderungen gegenüber den Vorstellungen, die bis in die frühen 90er Jahre dominant waren, gab. Das gilt nicht nur für Österreich, sondern für alle (west)europäischen Sozialstaaten. Alle Regierungen, unabhängig davon, ob etwas rechts von der Mitte oder

etwas links von der Mitte, setzten entsprechende Schritte. Im Detail gibt es natürlich Unterschiede. Diese herauszuarbeiten ist Forschungsgegenstand der Politikwissenschaft. Dieses Buch ist ein wichtiger Beitrag für die Analyse dieser Reformen. Es scheint mir aber notwendig, die Fragestellung etwas zu erweitern. In der in dieser Arbeit gegebenen Analyse wird die neue Politik nur als Ausdruck politischer Überzeugungen gesehen. Es wäre günstig, von den existierenden Problemen der europäischen Sozialstaaten auszugehen und die angestrebten Lösungen der unterschiedlichen politischen Parteien und Lager zu untersuchen.

Peter Rosner