
SOZIALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Rezension von: Helga Nowotny
(Hrsg.), *Thought and Action in Social
Policy – Social Concerns for the 1980s*,
Europäisches Zentrum für
Ausbildung und Forschung auf dem
Gebiet der sozialen Wohlfahrt, Verlag
des ÖGB, Wien 1984, 359 Seiten.

„The real issue is not whether analysis should be linked to action or not; one way or another it is bound to happen time and again. The real issue is how and when.“ (Die tatsächliche Frage ist nicht, ob man Analyse mit Aktion verbinden soll oder nicht; passieren tut dies auf die eine oder andere Weise jedenfalls. Das Wie und Wann ist vielmehr die entscheidende Frage. B. Wittrock, Seite 342. Übersetzung des Rezensenten).

„Action“ und „analysis“, sozialpolitische Maßnahme und sozialwissenschaftliche Analyse sind zwei für das vorliegende Buch zentrale Begriffe. Welches Bild bietet eine methodische Betrachtung, eine Bestandsaufnahme des „Wohlfahrtsstaates“ heute, in welche Richtung wird/kann er sich ändern, was können Sozialwissenschaften dazu beitragen? Diese Fragen behandeln 43 Autoren in dem vom European Centre for Social Welfare Training and Research herausgegebenen Sammelband *„Thought and Action in Social Policy – Social Concerns for the 1980s“*.

In der Analyse des heute erreichten Standes der Sozialpolitik wird übereinstimmend davon ausgegangen, daß eine seit dem 2. Weltkrieg dominierende Vorstellung in den letzten Jahren schwer erschüttert wurde. Die Vorstellung, daß eine fortschreitende Sozialpolitik soziale Not, Ungleichheiten

und Ungerechtigkeiten wenn schon nicht gänzlich beseitigen, so doch Schritt für Schritt mildern wird und auf diese Weise zu einer besseren Gesellschaft führt. Die Notwendigkeit des Wiederaufbaus und anhaltendes Wirtschaftswachstum ermöglichen es, über die Verteilung des Zuwachses den Ausbau der sozialen Risikoabsicherung zu finanzieren. Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung seit der Krise Mitte der 70er Jahre zeigt, daß Wachstumsraten wie früher wohl kaum mehr zu erreichen sind. Anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen in den westlichen Industriestaaten konnten auch in Konjunkturphasen nicht bedeutend verringert werden, ökologische Grenzen eines rein nach marktwirtschaftlichen Kriterien gerichteten Wirtschaftswachstums werden offensichtlich. Damit wird auch der Spielraum für eine Sozialpolitik, die sich auf die sozial orientierte Verteilung des wirtschaftlichen Zuwachses beschränkt, immer geringer. So zeigen vor allem Cerase (A Comment on the Present Crises of Redistributive Mechanisms) und Miller (Notes towards the Reformulation of the Welfare State) auf die Schwierigkeiten einer Sozialpolitik via Sekundärverteilung (Steuern, Transfers) hin. Selbst in Zeiten einer relativ starken Position der Arbeitnehmer und einer Verschiebung der Sekundärverteilung zu ihren Gunsten konnte die ungleiche Einkommensverteilung nicht verändert werden. Ausgehend von dieser Tatsache verlangt Miller, daß effektive Sozialpolitik dort anzusetzen hat, wo die Ursache sozialer Ungerechtigkeiten und Mißstände liegt, nämlich an der Primärverteilung. In diesem Verständnis ist Wirtschaftspolitik die grundlegende Sozialpolitik. Eine verfehlte Wirtschaftspolitik bürdet Aufgaben auf eine „tax and transfer social policy“, die deren Möglichkeiten bei weitem übersteigt. Hier liegen die vielzitierten „Grenzen des Wohlfahrtsstaates“. Nur eine sozial orientierte Wirtschaftspolitik

kann diese Grenzen hinausschieben. Dafür muß die herkömmliche wirtschaftspolitische Diskussion aber erweitert werden um Fragen nach dem Inhalt des BNP, nach der Produktionsstruktur, nach den Verteilungsverhältnissen ("I do not think that the welfare state can carry the major burden of increasing equality in capitalist societies. A broader outlook in that the welfare state adherents have to address the issues of macro-economic policy and economic structure so that the original distribution of income is less unequal, reducing the task confronting the welfare state", S. 74).

Nach Doron (In Defense of the Welfare State: Some Reflections) ist eine rein ökonomische Argumentation nicht ausreichend, um den dramatischen Wandel in der sozialpolitischen Diskussion und Aktion zu begründen. Erklärt man nämlich die Einschränkung von Sozialleistungen allein aufgrund deren Kosten, so ist nicht verständlich, daß der massivste Sozialabbau in Staaten mit vergleichsweise geringem Anteil der Sozialleistungen an den Gesamtausgaben vor sich geht (USA, GB). Doron sieht als wichtigen Faktor in dieser Entwicklung die ideologische Krise des Wohlfahrtsstaates. Der nach der Wirtschaftskrise und dem 2. Weltkrieg entstandene ideologische Konsens, auf dem die Grundlagen für ein System der sozialen Sicherheit aufgebaut wurden, wurde in den letzten Jahren in Frage gestellt. Mit der Schwächung der Sozialdemokratie hat die ideologische Kritik an den Grundsätzen und der Funktion des Wohlfahrtssystems an Resonanz gewonnen. Der Inhalt der prinzipiellen Kritik am Wohlfahrtsstaat und die dahinterstehenden ideologischen Alternativen sind nach Doron (S. 22) in den letzten 100 Jahren gleichgeblieben, auch in ihren fundamentalen Schwächen: Die von konservativ liberaler Seite gewünschte Gesellschaft, in der der „kollektivistische Staatseinfluß“ möglichst gering ist, in der jeder einzelne für sich selber, nach seinen

Vorstellungen Vorsorge trifft und sich auf diese Weise allgemeines gesellschaftliches Wohlergehen ergibt, hat in Wirklichkeit nie existiert, Ansätze zu ihrer Verwirklichung haben in Vergangenheit und Gegenwart zu ganz anderen sozialen Ergebnissen geführt; die klassenlose Gesellschaft mit der Beseitigung aller sozialen Risiken und Benachteiligungen bleibt hingegen für die absehbare Zukunft Utopie. Für eine soziale Reformpolitik ist die Wiedererlangung ideologischer Unterstützung der Prinzipien des Wohlfahrtsstaates (Soziale Gerechtigkeit, Ausgleich wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligungen) und der unbestreitbaren Errungenschaften bisheriger Sozialpolitik in breiten Bevölkerungskreisen wie auch unter den politischen Entscheidungsträgern notwendig.

Von den meisten Autoren wird aber auch festgehalten, daß in der derzeitigen Krise des Wohlfahrtsstaates die Chance eines Denkanstoßes liegt; nachzudenken darüber, ob die geplanten Ziele auch immer erreicht wurden, wo und warum es Umsetzungsverluste bei staatlichen Sozialmaßnahmen gegeben hat, was die Gründe für verbreitete Unzufriedenheit mit Institutionen der sozialen Sicherung sind, welcher Stellenwert lohnabhängiger Arbeit, Beschäftigung und Freizeit angesichts der technologischen Entwicklung in Zukunft zukommen wird/soll.

So ist etwa eine zunehmende Distanz zwischen Trägern und Klienten des Sozialsystems feststellbar, eine besonders unter Jugendlichen verbreitete Einschätzung des Sozialsystems als entpersönlichter Apparat, während vor allem Jugendliche bereit wären, sich freiwillig in sozialen Aufgaben zu engagieren (Fink, New Paths in Social Policy – Self Help, Neighbourhood Help, Free and Local Initiatives). Die Möglichkeiten, bisherigen Erfahrungen und Grenzen verschiedener Organisationsformen sozialer Dienstleistungen werden von Munday

(What future for the Personal Social Services) sehr gut herausgearbeitet. Dabei unterteilt er in den informellen Bereich (Familie, Freunde, Nachbarn), den Bereich privater Freiwilliger (Selbsthilfegruppen, private Vereine), den staatlichen Bereich und den kommerziellen Bereich. Während der Aufbau der Sozialsysteme nach dem 2. Weltkrieg hauptsächlich im staatlichen Bereich stattgefunden hat, geht der Trend in den letzten Jahren vermehrt zu den drei privaten Bereichen, Schlagworte in dieser Diskussion sind etwa „mixed economy of welfare“ oder „welfare pluralism“. Die Übertragung von Sozialaufgaben an gewinnorientierte Privatunternehmen wurde etwa in den USA und in GB rasch vorangetrieben, um öffentliche Ausgaben einzuschränken. Qualitätsverlust und erhöhte Arbeitslosigkeit im Bereich sozialer Dienstleistungen sind die Folge. Dagegen entspricht die Förderung des informellen Sektors, der Selbsthilfegruppen und privater Freiwilligenorganisationen ergänzend zum staatlichen Sozialsystem sowohl manchen durch größere Institutionen schwer abdeckbaren sozialen Bedürfnissen als auch dem verstärkt feststellbaren Wertewandel zu mehr Gemeinsinn und sozialem Engagement. Zielt die Förderung dieser Bereiche jedoch darauf ab, aus Kostengründen bestehende staatliche Sozialleistungen zu ersetzen, so droht auch hier Qualitätsverlust und erhöhte Arbeitslosigkeit. Weiters besteht die Gefahr, daß Frauen in Familien vermehrt zu häuslichen Pflegearbeiten gedrängt werden.

Neben diesen Überlegungen zu einer Erweiterung des Kreises der Akteure im Sozialsystem befassen sich mehrere Beiträge mit der Rolle des praktischen Arztes und des Sozialarbeiters. Jefferys (General Practice as a Setting for Primary Health Care Development: Lessons from Britain) beschreibt die Entwicklung vor dem Hintergrund einer wohl auch in Österreich ähnlichen Ausgangslage: Mitte der 60er Jahre war eine ständige Ver-

ringerung der Zahl der praktischen Ärzte festzustellen. Die Möglichkeit einer Spezialistenausbildung sowie das Bild der Fachklinik als alleinige Stätte von Forschung und Fortschritt im Bereich der Medizin machten den Beruf des praktischen Arztes immer unattraktiver. Die Ersetzung des praktischen Arztes durch Fachärzte für innere Medizin bzw. für Kinderheilkunde wurde ebenso erwogen wie die zeitweise Einbeziehung der praktischen Ärzte in die Facharztausbildung an Spitälern. Ausgehend von der Notwendigkeit einer fachlich kompetenten und leicht zugänglichen ersten Anlaufstelle bei jeglichen Gesundheitsbeschwerden wurde jedoch klar, daß dem praktischen Arzt auch weiterhin eine zentrale Funktion im System der Gesundheitsversorgung zukommt. Durch verschiedene staatliche Regelungen (z. B. teilweise Kostenübernahme für die Anstellung medizinischer Hilfskräfte) konnte binnen einiger Jahre erreicht werden, daß die gemeinsame Praxis mehrerer praktischer Ärzte zum Regelfall wurde. Es gibt auch Ansätze der Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaftspraxis mit staatlichem Pflegepersonal, psychologischen Betreuern und Sozialarbeitern. Die bessere Ausstattung mit medizinischen Geräten, die Durchführung kleinerer operativer Eingriffe in der Praxis und regelmäßige Besuche von Fachärzten bieten dem Patienten eine Alternative zu vermeidbaren Spitalsaufenthalten. Es haben sich aber auch bald mögliche Nachteile dieses Systems gezeigt: Innerhalb der Praxis bildet sich eine hierarchische Struktur, die dazu führt, daß die Arbeitsaufteilung zu Lasten junger Ärzte geht; Sozialarbeiter werden von Ärzten als Hilfspersonal eingesetzt; der Patient kann sich nicht immer an denselben Arzt wenden. Um die im System der Gemeinschaftspraxis gelegenen Chancen einer personell weitreichenderen und damit sozial gerechteren Verteilung der medizinischen Versorgung zu verwirkli-

chen, wäre eine verstärkte Kontrolle innerhalb der Praxis durch ihre Mitglieder sowie von außen (z. B. Patientengruppen) notwendig (Pritchard, Professional Accountability in Primary Health Care).

Die Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf die Praxis der Sozialarbeit ist Gegenstand eines Beitrages von Brauns und Kramer (Social Work in an Information Society: New Challenges and Opportunities). Der Einsatz solcher Informationstechnologien kann eine zunehmende Distanz zwischen Sozialarbeiter und Klienten verursachen, kann durch die Erfassung und Verknüpfung verschiedenster Daten zu einer verstärkten Kontrolle sowohl des Sozialarbeiters als auch des Klienten führen; er kann aber auch den Sozialarbeiter bei der Erledigung von Standardschreibern entlasten und ihm so mehr Zeit für die direkte Arbeit mit dem Klienten bringen. Auch sind Programmpakete über Anspruchsvoraus-

setzungen und Höhe sämtlicher staatlicher Sozialleistungen erstellbar. Um diese Möglichkeiten zu nutzen, sollten Themen wie Grundlagen der Informationstechnologien, ihre sozialen Auswirkungen, Einsatz in der Praxis der Sozialarbeit in die Ausbildung der Sozialarbeiter Eingang finden.

Entsprechend der zu Beginn aufgeworfenen Fragen reicht der inhaltliche Rahmen der Beiträge von allgemeinen Reflexionen über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates bis zur Beschreibung konkreter innerstaatlicher Maßnahmen und Entwicklungen. Diese Themenvielfalt ist auch das große Plus des vorliegenden Buches – es spiegelt den Diskussionsprozeß im Rahmen des Europäischen Zentrums für Ausbildung und Forschung auf dem Gebiet der sozialen Wohlfahrt wider, zeigt Möglichkeiten, aber auch Probleme bei der Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen auf.

Robert Teichmann