
Neuorientierung der Sozialpolitik?

Hans Reithofer

Die Sozialpolitik ist in letzter Zeit wieder in stärkerem Maße Gegenstand des öffentlichen Interesses geworden. Geschah dies früher mehr in positivem Sinn, als Interesse an der Fortentwicklung unserer in vieler Hinsicht international vorbildlichen sozialen Einrichtungen, so geschieht dies nun eher in negativer Weise. In der Sozialpolitik und insbesondere in der sozialen Sicherheit, so heißt es des öfteren, seien bereits alle wesentlichen Anliegen erfüllt worden, es sei sozusagen eine Endphase der sozialpolitischen Entwicklung erreicht. Zugleich spricht man angesichts des schwächeren Wirtschaftswachstums, der geringen finanziellen Zuwachsraten und der schlechteren Lage der Staatsfinanzen sowie der Verschärfung der Konkurrenz auf den Weltmärkten immer öfter von Grenzen der Sozialpolitik, jenseits derer sie Staat und Gesellschaft zu überfordern beginne. Die Sozialausgaben sollten gekürzt, Beiträge und Eigenleistungen erhöht werden. In dieser Sicht werden die sozialen Errungenschaften mehr und mehr bloß zum Hemmnis der weiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung, eine Auffassung, die verständlicherweise auf den Widerstand sozial engagierter Gruppen und Menschen in unserem Lande trifft.

Es lohnt sich daher, eine Problematisierung der Sozialpolitik vorzunehmen, wie sie übrigens in unserem Nachbarland, der BRD, schon seit längerer Zeit im Gange, in Österreich aber bisher nur sehr zaghaft in Fluß gekommen ist.

Strukturprobleme der Sozialpolitik

Zunächst kann man grundsätzlich die Meinung teilen, daß die meisten der in den letzten Jahrzehnten gestellten Forderungen auf sozialem

Gebiet heute bereits verwirklicht sind. Nach einer Untersuchung aus letzter Zeit werden 24,5 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes, also rund $\frac{1}{4}$, für soziale Zwecke ausgegeben¹. Bei der Sozialquote liegt zwar unser Land nur im Durchschnitt der EG-Länder, doch muß man bedenken, daß Österreich infolge seiner international außerordentlich günstigen Beschäftigungssituation nur wenig Arbeitslosenunterstützung zu bezahlen hat und andererseits internationale Spitzenleistungen bei den Alterspensionen und in der Familienförderung erbringt, wie sich aus internationalen Vergleichsstudien der OECD ergibt². Bereits 99,2 Prozent der österreichischen Bevölkerung gehören der öffentlichen Krankenversicherung an³, die umfangreiche Sachleistungen mit nur verhältnismäßig geringer Kostenbeteiligung der einzelnen erbringt. In der Sozialversicherung insgesamt bedürfen nur mehr beschränkte Teilbereiche einer Neuregelung, wie die Hinterbliebenenversorgung im Hinblick auf das neue Familienrecht. In der Arbeitsmarktpolitik ist Österreich ebenfalls international überdurchschnittlich. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechtes und Arbeitsschutzes ist unser Land weit fortgeschritten und hat den bei weitem größten Teil jener Forderungen erfüllt, die seit mehr als hundert Jahren von den Gewerkschaften immer wieder erhoben worden sind. Gelingt es im Laufe dieser Legislaturperiode die Kodifikation des Arbeitsrechtes abzuschließen, wie dies die Regierung beabsichtigt, dann wäre damit das letzte große Reformwerk der traditionellen Sozialpolitik in Österreich im wesentlichen abgeschlossen⁴.

Aber gerade an diesem hohen bereits erreichten Stand setzt die Kritik an, von daher zeichnen sich Strukturschwächen ab.

a) Sozialpolitik als Verwaltung des Bestehenden – Mängel traditionalistischer Sozialpolitik

Sozialpolitik ist aus den erwähnten Gründen vielfach nurmehr zur Sicherung des Bestehenden geworden. Sie erschöpft sich des öfteren in der Beseitigung einzelner Härtefälle, die sich im Laufe eben dieser Verwaltungstätigkeit immer wieder ergeben. Ihr Fortschritt vollzieht sich vielfach nur mehr im Detail. An die Stelle inhaltlicher Anliegen treten formale Formulierungsfragen. Gelegentlich werden dann Sozialpolitiker in polemischer Weise als „Mechaniker des Wohlfahrtsstaates“ bezeichnet, wobei zum Ausdruck gebracht werden soll, daß ihr Geschäft mehr der nachträglichen Reparatur von Schäden als der vorbeugenden Gestaltung der Gesellschaft gewidmet ist.

Als Folge davon sind die Sozialgesetze meist kasuistisch. Auf diese Weise führen sie durch die Fülle von Detailregelungen in Gesetzentwürfen zu einer tendenziellen Überforderung der Parlamente, die sich von ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe her ja eher mit der Formulierung von Grundsätzen als mit der Regelung von Einzelfällen befassen sollten. Andererseits wird dadurch der Verwaltung selbst nur mehr geringer Spielraum für eigenes Handeln gegeben. Daraus folgt vielfach ein enger Gesichtswinkel der Problemhandlung, die sich auf formale Details konzentriert und immer mehr den Verwaltungsfragen im engeren Sinne zuwendet (wie Personal- und Gehaltsregelungen, Bauten).

Durch dieses Überwiegen des Denkens in Vorschriften noch dazu in kasuistischer Art kommt es ferner zu einer Zunahme des Denkens von oben nach unten, der Dominanz von Weisungen, Ge- und Verboten. Das soziale Handeln wird zur behördlichen Tätigkeit, der einzelne erscheint nicht mehr so sehr als Mensch im Rahmen der sozialen Solidargemeinschaft, sondern als „Einschreiter“, „Antragsteller“ und „Leistungsempfänger“. Durch eine solche Betrachtungsweise werden nicht nur die einzelnen Beamten, sondern die Staatsbürger schlechthin in die Passivität gedrängt. Sozialpolitik wird nicht mehr so sehr als Gegenstand von Engagement und Initiative von einzelnen und Gruppen empfunden, wie es an ihrem Anfang der Fall war, sondern als Ausführung behördlicher Anweisungen.

An die Stelle bewußt erlebter und gewollter Solidarität, die ursprüngliches Hauptmotiv sozialpolitischer Bestrebungen war, sind heute vielfach konkurrierende Leistungsansprüche von einzelnen und Gruppen untereinander getreten, die in ihrer Gesamtheit dann tatsächlich die Gemeinschaft überfordern können, Randgruppen zurückdrängen und Mißbrauchsprobleme aufwerfen. Lizitation und Konkurrenz, Macht- und Geldkalkül drohen so immer wieder die gesamtgesellschaftliche Solidarität in den Hintergrund zu drängen.

Es tritt eine Verfestigung historisch gewachsener Strukturen auf, die sich vor allem bei den Institutionen, aber auch bei den inhaltlichen Strukturen zeigt, die weitgehend festgeschrieben werden. Traditionelle Sozialpolitik konzentriert sich auf die aus den Forderungen zu Beginn der Industrialisierung hervorgegangenen Hauptgebiete der Sozialversicherung und des Arbeitsrechtes. Historische Ursachenorientierung überwiegt gegenüber zeitgemäßer Zielorientierung. Die Erkenntnis neuer gesellschaftlicher Problemlagen wird des öfteren nicht entsprechend berücksichtigt. Das gilt für neue Gruppenbildungen und Konfliktsituationen ebenso wie für den Zusammenhang mit der Wirtschaftspolitik (z. B. in der Vollbeschäftigungs-, Steuer- und allgemeinen Verteilungspolitik), mit der Bildungs- und Gesundheitspolitik und der Demokratieform.

Die in der gegenwärtigen Dienstleistungsgesellschaft besonders wichtigen sozialen Dienstleistungen werden gelegentlich aus der Sozialpolitik überhaupt ausgeklammert⁵ oder zumindest gering bewertet.

Auf diese Weise droht eine gewisse wechselseitige Isolierung zwischen Sozialpolitik und Gesamtgesellschaft einzutreten: Einerseits zieht sich die Sozialpolitik von der aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in einen juristisch-administrativen Elfenbeinturm zurück, andererseits sinkt auch das Interesse der Öffentlichkeit, der Bevölkerung und der Wissenschaft an ihr. In dem Maße in dem das Interesse an ihr sinkt, gilt sie aber auch nicht mehr als entsprechend finanzierbar, erscheint sie als Überforderung der Gemeinschaft. Parallel dazu isoliert sich auf dem Gebiet der Wissenschaft die Sozialrechtslehre von der Weiterentwicklung der übrigen Gesellschaftswissenschaften.

Insgesamt wird eine traditionalistische Sozialpolitik durch folgende Mängel gekennzeichnet:

- Strukturversteinerung:

Es erfolgt keine wesentliche Fortschreibung der Strukturen. Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik wird vielmehr lediglich einerseits in der kasuistischen Änderung von Vorschriften des Sozialrechtes und deren permanenter detaillierter Anpassung an Härtefälle gesehen, andererseits in der ständigen Erhöhung von in ihrer Struktur vorgegebenen Geldleistungen.

- Einseitige juristisch-fiskalische Betrachtungsweise:

Das Wesen der Sozialpolitik wird im Bereich der Rechtsansprüche und der Geldleistungen gesehen. Gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweisen werden in den Hintergrund gedrängt.

- Orientierung an bürokratischen Organisationsformen:

Sozialpolitik wird vorwiegend als eine Politik von oben nach unten im Rahmen eines bürokratischen Apparates verstanden. Eine solche Auffassung kommt in Widerspruch zu den gestiegenen Freiheits- und Selbstverwirklichungsbedürfnissen in der heutigen Gesellschaft sowie zur Forderung nach Demokratisierung aller Lebensbereiche.

- Schematisierung sozialer Gegensätze:

Es wird angenommen, daß dem durchschnittlichen Arbeitnehmer der durchschnittliche Selbständige gegenübersteht. Durch eine solche Schematisierung werden Unterschiede innerhalb der Gruppen vernachlässigt, wie sie schon zwischen Arbeitern und Angestellten, Männern und Frauen, aber noch mehr zwischen leitenden Angestellten und Hilfsarbeitern, zwischen großen und kleinen Selbständigen bestehen.

b) Ungleichgewichte innerhalb des Sozialsystems

Aus den erwähnten historischen Gründen haben sich verschiedene Regelungen ergeben, die heute angesichts der gegenwärtigen gesellschaftlichen Lage als Widersprüche und Ungleichgewichte im Sozialsystem zutage treten. Auf einige von ihnen soll im Folgenden beispielsweise hingewiesen werden:

- Auf der einen Seite kann der zu den Spitzeneinkommensbezieheren zählende Vorstandsdirektor, weil er von der historischen Entwicklung her als Arbeitnehmer gilt, die meisten Sachleistungen der Krankenversicherung unentgeltlich in Anspruch nehmen; auf der anderen Seite muß der in der Armutszone lebende kinderreiche Bergbauer die Leistungen der Krankenversicherung für sich und seine Kinder selbst bezahlen und bekommt nachträglich nur einen Teil rückvergütet (bei zahnärztlicher Behandlung überhaupt nichts).
- Auf der einen Seite kann beim Aufenthalt im Krankenhaus durch die unentgeltlich gewährte Verpflegung ein Zusatzeinkommen auftreten; auf der anderen Seite muß der unheilbar Kranke, der in einem Pflegeheim untergebracht werden muß, die Kosten zu einem entsprechenden Teil aus seinem eigenen Einkommen tragen oder es werden

gar im Wege des Regresses die Einkommen seiner Familienangehörigen herangezogen (in allen Bundesländern mit Ausnahme von Wien). Auch muß der Aufenthalt von Kindern im Krankenhaus teilweise bezahlt werden.

- Stirbt einer Pensionistin ihr Gatte, der eine eigene Pension hatte, erhält sie zusätzlich zu ihrer eigenen Pension noch 60 Prozent der Leistung ihres Mannes als Witwenpension. Stirbt hingegen einem Pensionisten seine Frau, so hat er nur in seltenen Fällen Anspruch auf eine Witwerpension. Stirbt einem Pensionisten seine Gattin, die er vorher erhalten mußte, so ändert sich an seinem Leistungsbezug nichts, er hat also durch ihr Ableben ein höheres Pro-Kopf-Einkommen. Stirbt aber einem Mann seine Gattin, die Pensionistin war, so bleibt sein Leistungsbezug ebenfalls unverändert, obwohl er durch sein Alleinwirtschaften im Haushalt höhere Kosten als vorher hat.
- Ein weiteres Problem ist das Zusammentreffen verschiedener Pensionsleistungen bei ein und derselben Person. Nach einer deutschen Untersuchung hat rund ein Drittel aller überwiegend von Renten lebenden zwei oder mehr Leistungen⁶

Dieses Zusammentreffen von Leistungsansprüchen (z. B. aus Unfall- und Pensionsversicherung) führt dazu, daß wirtschaftlich völlig ähnlich gelagerte Fälle je nach historisch erklärbaren Besonderheiten völlig unterschiedliche öffentliche Leistungen erhalten.

- Verschiedene Pensionistengruppen können bereits vorzeitig in Pension gehen und unbeschränkt dazuverdienen; andere Gruppen können erst mit der normalen Altersgrenze ausscheiden und ihre Nebeneinkommen werden gekürzt. Dazu kommen noch unterschiedliche Pensionsbemessungsgrundlagen.
- Ein Arbeitsunfall hat völlig andere Konsequenzen als ein außerhalb des Arbeitslebens erfolgter ebenso schwerer Unfall.
- Die weitgehend historisch bedingte Eingliederung in verschiedene Versichertengruppen führt auch sonst zu Problemen. So richtet sich zum Beispiel der Umfang der Unterstützungsfonds der Sozialversicherungsträger, die den einkommensschwächsten Pensionisten zugute kommen, nach der Finanzlage der jeweiligen Anstalt. Auf diese Weise erhalten die Pensionisten mit dem relativ besten Einkommen auch die höchste Unterstützung, diejenigen mit dem geringsten Einkommen die wenigste Unterstützung.
- Für Steuer und Sozialversicherung gelten unterschiedliche Bemessungsgrundlagen, was die Verwaltung erschwert. Es ist aber auch so, daß die Lohnsteuer als progressive Steuer und die Sozialversicherungsbeiträge als regressive Steuer einander in ihrer Wirkung zum Teil wechselseitig aufheben. So ist die Belastung von Lohnerhöhungen mit Abzügen bei niedrigen Arbeitnehmerinkommen von der Steuer her niedrig gehalten, von der Sozialversicherung jedoch hoch; umgekehrt ist es bei hohen Arbeitnehmerinkommen. Beitragserhöhungen oder Erhöhungen der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung vermindern vielfach die Wirkung von Steuersenkungen, die zum selben Zeitpunkt vorgenommen werden.

Soziale Leistungen aus öffentlichen Mitteln werden überhaupt aus historischen Gründen öfters für ähnliche Tatbestände auf verschiedene Weise gewährt. So werden zum Beispiel die Wohnungsausgaben für höhere Einkommensbezieher durch ihre teilweise steuerliche Absetzbarkeit als Sonderausgaben stärker gefördert als für die niedrigeren; umgekehrt werden in der Wohnbeihilfengesetzgebung wieder die schwächeren Einkommen stärker gefördert als die höheren; durch die allgemeine Wohnungsbeihilfe werden alle in gleicher Weise gefördert, gleichgültig wie hoch ihre Wohnungskosten sind.

In der Bundesrepublik wird in diesem Zusammenhang von einem historischen „Wildwuchs“ der Sozialleistungen gesprochen, von einem „fortwährenden Taumeln zwischen Teil und Ganzem, zwischen Einzelfall und allgemeinem Prinzip, zwischen exemplarischem Vorgriff, partikularer Korrektur und umfassender Regelung“. Alle diese Probleme fordern zu einer Diskussion heraus.

c) Grenzen der Sozialpolitik

Sicherlich sind angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung gewisse Grenzen der Sozialpolitik zu berücksichtigen, wenn sie auch keineswegs so eng gezogen sind wie dies von konservativer Seite häufig behauptet wird. Der Anteil des Sozialaufwandes in den westlichen Industriestaaten hat sich in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich erhöht. Allein in dem Jahrzehnt zwischen 1970 und 1975 stieg er im Durchschnitt der EG-Staaten von 19,3% auf 24,3%. Spitzenreiter sind dabei die Niederlande mit 28,3%, die BRD mit 27,9% und Dänemark mit 27,6%. In Österreich stieg der Anteil der Sozialausgaben am BIP in dieser Zeit von 21,2% auf 24%. Der Anteil der Sozialleistungen am Netto-Volkseinkommen lag innerhalb der EWG im Jahre 1975 in Deutschland, Holland und Dänemark bereits über 30 Prozent⁸. Wieweit dieser Anteil noch ausweitbar ist, hängt wesentlich von der Umverteilungsbereitschaft der Bevölkerung ab, die wieder mit dem Steuerwiderstand und der Stellung zum Staat in einem engen Zusammenhang steht, aber auch, – und das wird heute meist vernachlässigt –, von der Effizienz des Sozialstaates selbst. Die Menschen wollen nicht für unnötige Ausgaben zahlen müssen, und das vielleicht noch auf ineffiziente Art und Weise. Sozial notwendige Ausgaben sind sie weit eher zu finanzieren bereit.

Damit hängt noch ein weiteres Problem zusammen, nämlich Umfang und Art der Verteilung selbst. In der letzten Zeit ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß die interpersonelle Umverteilung durch das Sozialsystem verhältnismäßig gering ist. Da nunmehr fast alle Personenkreise in die soziale Sicherheit einbezogen sind, sind global gesehen die Abgabenzahler und Leistungsempfänger identisch. Da vor allem im Sozialversicherungsbereich die Abgabenlast auf die mittleren und unteren Einkommen konzentriert ist, sind auch in dieser Hinsicht die zahlenden und empfangenden Gruppen weitgehend identisch. In einem weiteren Zusammenhang ist überhaupt erst kürzlich in einer Studie festgestellt worden, daß der Netto-Effekt des gesamten

österreichischen Systems der Steuern und sozialen Transfers auf die Einkommensverteilung vergleichsweise gering ist⁹.

Die eigentliche Umverteilung vollzieht sich im Bereich der sozialen Sicherheit daher nicht von höheren zu niedrigeren Einkommensempfängern, sondern von Erwerbstätigen zu Nichterwerbstätigen, wobei unter letztere neben Alten, Invaliden, Witwen, Kranken und Arbeitslosen auch Kinder (als indirekte Leistungsempfänger aus dem Familienlastenausgleich) zu zählen sind. Auch in dieser Hinsicht sind also einer weiteren Ausweitung der Sozialleistungen Grenzen gesetzt. Denn bei den derzeitigen niedrigen Lohnzuwachsrate sind die aktiven Erwerbstätigen nur in beschränktem Maße bereit, auf zusätzliche Einkommensanteile zugunsten der (insbesondere älteren) Nichterwerbstätigen zu verzichten. Die Solidarität der Generationen hat ja zwei Seiten: Sie umfaßt auch die Bereitschaft der Älteren, den hohen Familiengründungs- und Startbedarf der Jüngeren zu berücksichtigen.

Schließlich seien noch jene Grenzen erwähnt, die vom Wirtschafts- und Gesellschaftssystem schlechthin ausgehen. Sozialpolitik wurde zunächst vielfach deshalb betrieben, um damit Systemstabilisierung zugunsten eines konservativen Staates herbeizuführen (z. B. Bismarcksche Sozialgesetzgebung). Auch heute dient die Sozialpolitik vielfach systemstabilisierenden Tendenzen, nämlich im kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Sie soll hier, etwa im Rahmen einer „Sozialen Marktwirtschaft“, einzelne durch das System entstandene Schäden bekämpfen, also als eine Art „Rot-Kreuz-Station“ des Kapitalismus dienen und damit den Widerstand gegen das bestehende System verringern. Das Dilemma, das sich für die Sozialpolitik aus dieser ihrer systemstabilisierenden Funktion ergibt, ist folgendes: Sozialpolitik ist von ihrer ursprünglichen Motivation und ihrem Wesen her auf Solidarität und Gleichheit der Lebenschancen – nicht nur der Startchancen – angelegt, wie dies in der grundsätzlichen Motivation für soziale Versorgung zugunsten der sozial Schwachen zum Ausdruck kommt. Solidarität und Gleichheit der Lebenschancen sind aber nicht nur keine Grundwerte des kapitalistischen Systems, sondern sie stehen in entscheidendem Widerspruch zu diesem System, das an Leistung und Konkurrenz ausgerichtet ist. Dadurch aber gerät Sozialpolitik systemimmanent immer wieder ins Hintertreffen gegenüber der Wirtschaftspolitik, sie wird abgedrängt auf ein mehr oder weniger isoliertes Dasein als Reparaturstelle für Einzelschäden in der Industriegesellschaft¹⁰. Ihre mögliche „systemverändernde“ Funktion (in der Richtung zu einem stärker solidarischen und egalitären System) ist in der gegenwärtigen Situation verhältnismäßig gering.

Grundsätze einer Neuorientierung der Sozialpolitik

Die Notwendigkeit einer umfassenden Neuorientierung der Sozialpolitik ist ja in den letzten Jahren und zum Teil sogar Jahrzehnten auf internationaler Ebene bereits wiederholt betont worden. Erinnt sei

etwa an die bereits vor Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland erhobene Forderung Mackenroths nach einem Sozialplan sowie an den Sozialplan der SPD aus den 50er Jahren. Ebenfalls bereits in den 50er Jahren hat Achinger sein Buch „Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik“ veröffentlicht. In der deutschen Literatur der Gegenwart ist die Auffassung von Sozialpolitik als vorbeugender und systemgestaltender Politik dominierend geworden. Das gilt etwa für Gerhard Brück und Martin Pfaff¹¹. Gegenstand moderner sozialpolitischer Bestrebungen ist heute die gesamte Lebenslage schwächerer Bevölkerungsgruppen, nicht nur die am Anfang der Sozialpolitik stehende Arbeiterfrage. Eine solche Auffassung findet sich vor allem bei dem Ziel Weissers, die Lebenslage solcher Gruppen überhaupt zu verbessern, und geht schließlich bis zu den Auffassungen Molitors, das Ziel der Sozialpolitik liege letztlich schlechthin in der Verringerung sozialer Ungleichheit¹².

Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang von einer neuen Phase der Sozialpolitik gesprochen, die sich in der gegenwärtigen „postindustriellen“ Gesellschaft abzeichne. So wird etwa nach Günter die Gesellschaft in diesem Stadium nicht nur durch ökonomische und technologische Entwicklungen, sondern auch wegen Wertänderungen in der Bevölkerung gezwungen, sich neuer sozialer Bedürfnisse anzunehmen, wozu insbesondere das Bedürfnis nach sozialer Chancengleichheit gehöre, aber auch nach einer humaneren Umwelt in der Gesellschaft einschließlich der Arbeitswelt¹². Auch Gunnar Myrdal hat die gestiegene Bedeutung von gesellschaftlichen Werten in der Sozialpolitik hervorgehoben, wie es überhaupt insbesondere in Skandinavien, Holland und England wesentliche Diskussionen über diese Probleme gibt. Neue Initiativen hat schließlich die OECD mit ihrem Projekt einer „Integrierten Sozialpolitik“ gesetzt¹³. In Österreich ist bisher diese internationale Diskussion lediglich in der Form rezipiert worden, daß die eine oder andere Forderung in Programme Eingang gefunden hat. Eine eigenständige österreichische Aussage und Diskussion über diese Probleme und eine Konkretisierung der internationalen Entwicklungstendenzen für Österreich steht bisher noch aus. Als Ursache für dieses Phänomen kann wahrscheinlich am ehesten auf das starke Gewicht traditioneller sozialpolitischer Institutionen in Österreich und auf Lücken in der Sozialwissenschaft in Österreich hingewiesen werden.

Aus dem Gesagten ergibt sich bereits, daß ein erster Grundsatz einer Neuorientierung der Sozialpolitik darin bestehen muß, diesen Politikbereich auf eine *gesamtgesellschaftliche* und *gesamtwirtschaftliche* Ausgangsbasis zurückzuführen. Die historisch entstandene Aufsplitterung auf verschiedene Maßnahmenbereiche ohne ersichtlichen Sinnzusammenhang muß auf diese Weise wieder überwunden werden. Nur mit der Herstellung eines solchen umfassenden Sinnzusammenhangs kann auch die Bereitschaft der Bevölkerung und der Öffentlichkeit geweckt werden, eine entsprechende Weiterentwicklung der Sozialpolitik zu unterstützen und die dazu nötigen finanziellen Mittel aufzubringen. Als Basis für ein solches gesamtgesellschaftliches Vorgehen der Sozialpolitik muß eine *interdisziplinäre sozialwissenschaftliche* Betrachtungs-

weise dienen. Das bedeutet also, daß Sozialpolitik nicht wie gegenwärtig nur von einer bestimmten Richtung her dominiert werden darf, nämlich von der rechtswissenschaftlichen und in Teilbereichen der wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen, sondern daß es vielmehr einer umfassenden Zusammenschau verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen in diesem Zusammenhang bedarf, insbesondere der wirtschaftlichen, soziologischen, psychologischen, politologischen, juristischen, historischen und sozialetischen Auffassungen und Methoden.

Allgemein wird heute in der Literatur darauf hingewiesen, daß Sozialpolitik *vorbeugend* erfolgen und somit eine bewußte *Gesellschaftsgestaltung* anstreben solle, statt sich mit der nachträglichen Heilung entstandener sozialer Schäden zu begnügen. Sozialpolitik sollte in diesem Sinne nicht *kausal* – auf einzelne historisch bedingte Ursachen ausgerichtet – vorgehen, sondern *final*, also auf gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen orientiert werden. Weniger konkret wird dabei allerdings die Frage behandelt, welche Ziele nun eigentlich anzustreben wären. In der Regel beginnt man in programmatischen Erklärungen mit den erwähnten sehr allgemein gehaltenen Grundsätzen und beschränkt sich in der Folge mit der Aufzählung einzelner sehr eng gehaltener sozialpolitischer Maßnahmen. Es fehlt im allgemeinen der Zwischenbereich, nämlich die Diskussion konkreter Zielgruppen und Maßnahmenkombinationen.

Versucht man diese Lücke zu füllen, so kann man eine Konkretisierung in folgender Weise versuchen: Sieht man grundsätzlich das Ziel der Sozialpolitik in der Verwirklichung eines Rechtes auf angemessene Persönlichkeitsentwicklung für alle und einer darauf gerichteten Politik zugunsten sozial benachteiligter Gruppen, dann ist es notwendig, erstens diese Gruppen konkreter zu bezeichnen und zweitens jene Maßnahmenkombinationen zu konkretisieren, die in möglichst vorbeugender und integrierter Weise zur Verbesserung der Lebenslage dieser Gruppen führen.

Beginnt man bei den *Zielgruppen*, so ist die Erwähnung einer Großgruppe (z. B. Lohnabhängige allgemein) allein nicht mehr ausreichend, da die Sozialpolitik heute alle Großgruppen (auch die Selbständigen) umfaßt. Ohne damit den weiterhin bestehenden Gegensatz zwischen Unselbständigen und Selbständigen verschleiern zu wollen, muß man daher die sozial benachteiligten Gruppen möglichst eindeutig konkretisieren. Versucht man dies, dann können folgende Zielgruppen hervorgehoben werden:

Bei den Arbeits- und Einkommensbedingungen Benachteiligte

Darunter fallen einerseits Schwerarbeiter (Arbeitnehmer, i. w. S. auch Selbständige), die durch die Art ihrer Arbeit und die Umwelt am Arbeitsplatz erheblich beeinträchtigt werden. Hohe Lärm- und Staubgefährdung können in diesem Zusammenhang ebenso genannt werden wie Monotonie der Arbeit, hohe körperliche und psychische Beanspruchung und – vielfach damit verbunden – schlechte Arbeitszeiten

(Schichtarbeit, Nacht- und Sonntagsarbeit usw.). Wir wissen aus wissenschaftlichen Untersuchungen, daß diese Personengruppen nicht nur höhere Krankenstände, Unfallhäufigkeit und Invalidität, sondern auch eine geringere Lebenserwartung haben und daß selbst ihre Freizeitaktivität durch ihre Berufstätigkeit wesentlich beeinträchtigt ist¹⁴.

In gewisser Weise kann man auch die regional Benachteiligten zu dieser Gruppe hinzurechnen. Denn auch bei ihnen ist ja in der Regel das Problem durch schlechte Arbeitsbedingungen (in diesem Fall Fahrzeiten und alle Nachteile eines Pendelns) gegeben.

Darunter fallen ferner diejenigen, die mit einem geringen Einkommen leben müssen, wobei es häufig (bei unqualifizierten Arbeitern und Kleinbauern) ein Zusammentreffen von Schwerarbeit und niedrigem Einkommen gibt. Die untersten 10% der Lohnabhängigen verdienen ja nur knapp über 2% des Gesamteinkommens ihrer Sozialgruppe, die untersten 10% der Selbständigen nur über 1% des Gesamteinkommens aller Selbständigen¹⁵.

Durch Alter, Geschlecht, Familienstand oder Gesundheitszustand Benachteiligte

Zu den Arbeitsplatz- und Gesundheitsproblemen älterer Menschen treten solche sozialer Isolierung hinzu, wobei wir aus den einschlägigen Untersuchungen wissen, daß besondere Krisenpunkte einerseits rund um die Erreichung des Ruhestandes gegeben sind, andererseits dann, wenn bei einem hohen Lebensalter die gesundheitlichen Gebrechen zu- und die sozialen Kontakte abnehmen¹⁶. Bei den jungen, ins Arbeitsleben eintretenden Menschen, geht es vorwiegend um Arbeitsplatz- und soziokulturelle Probleme.

Die Problematik der Frauen in der heutigen Gesellschaft liegt in ihrem traditionellen Rollenbild, ihrer Benachteiligung im Berufsleben, bei den Aufstiegsmöglichkeiten und beim Einkommen sowie in der Übernahme von Doppel- und Mehrfachfunktionen¹⁶.

Bei den Familien stehen neben wirtschaftlichen auch wieder soziokulturelle Probleme im Vordergrund¹⁷.

Vor allem die psychisch und die sozial Behinderten stellen eine ständig steigende Gruppe dar. Sie haben erhebliche Beschäftigungsprobleme, aber auch schwerwiegende Probleme der Integration in die Gesellschaft überhaupt¹⁸.

Mehrfach sozial Benachteiligte:

Darunter sollen alle diejenigen zusammengefaßt werden, bei denen in wissenschaftlichem Sinne von „Kumulativer Deprivation“ gesprochen wird und bei denen man gelegentlich von „neuer Armut“ spricht. Es handelt sich hier um jene Gruppen und Personen, bei denen mehrere der oben genannten ungünstigen gesellschaftlichen Umstände zusammenfallen, also in der Regel niedriges Einkommen mit schlechter Gesundheit und Kontaktfähigkeit, eventuell auch noch mit hoher Kinderzahl¹⁹. Es handelt sich hier um die sozial Schwächsten in der

Gesellschaft überhaupt. Vom Standpunkt einer gezielten Sozialpolitik müßte diese Gruppe daher sinngemäß Priorität bei sozialpolitischen Maßnahmen haben.

Andererseits müßten die Gruppen mit den günstigsten der oben genannten Bedingungen (hohe Einkommen, gute Arbeits-, Gesundheits- und Lebensbedingungen) finanziell (durch Kostenbeiträge), aber auch organisatorisch (durch aktive Mithilfe) die hauptsächlichen Gebenden in der Sozialpolitik sein.

Versucht man nun weiters vom erwähnten Gesamtziel her (Chancengleichheit der Persönlichkeitsentwicklung für alle) in gesamtgesellschaftlicher Sicht *Maßnahmenkombinationen* zusammenzufassen, die zur Verbesserung der Lebenslagen der erwähnten Problemgruppen integriert eingesetzt werden können, so kann man folgende Schwerpunkte herausheben:

Beschäftigungs- und Bildungspolitik:

Wesentliche vorbeugende Maßnahme gegen soziale Benachteiligung und insbesondere gegen neues Auftreten von Armut stellt eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik dar. Dabei muß es im Sinne der oben erwähnten Problemgruppen vor allem darum gehen, die Position dieser Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, also etwa die schlechtere Position durch Geschlecht, Alter und Behinderung sowie regionale Benachteiligung zu überwinden. Entscheidendes Instrument ist dabei auch die Bildungspolitik durch vorschulische Erziehung, Förderunterricht, Berufs- und Erwachsenenbildung. Sie kann wirksam dazu beitragen, die „Vererbung“ sozialer Benachteiligung zu bekämpfen und insbesondere den in diesem Zusammenhang bestehenden „Teufelskreis der Armut“ zu durchbrechen²⁰.

Gesundheitspolitik und menschengerechte Arbeitswelt:

Früherkennungen und -behandlungen vom Kleinkindalter angefangen sowie verstärkte betriebsärztliche und sicherheitstechnische Aktivitäten in den Betrieben können entscheidend dazu beitragen, die erwähnten Problemgruppen zu verringern. Das gleiche gilt für eine menschengerechtere Arbeitsplatzgestaltung, die nicht nur über gesetzliche Vorschriften und administrative Kontrollen herbeigeführt werden kann, sondern zu deren wirksamer Gestaltung es einer Förderung der Initiative der in den Betrieben Arbeitenden bedarf. Überhaupt muß dabei der Primärprävention (Änderung der gesellschaftlichen Umwelt, außer derjenigen der Arbeitswelt auch einer solchen des Wohn- und Verkehrsbereichs) Vorrang gegeben werden gegenüber der Sekundärprävention (Konzentration auf den medizinischen Bereich) und noch mehr gegenüber einem bloß nachträglichen Eingreifen.

Verteilungs- und Sozialhilfepolitik:

Hier kommt es zunächst darauf an, daß die verschiedenen Formen der Verteilungspolitik miteinander optimal abgestimmt werden, wie zum

Beispiel Lohn-, Preis-, Steuer- und Sozialleistungspolitik. Eine besondere Bedeutung nehmen im Rahmen der Verteilungspolitik die sozialen Dienste ein, denn es zeigt sich immer mehr, daß mit Geldleistungen allein gerade für die sozial Schwächsten nicht das Auslangen gefunden werden kann, daß hier unmittelbare soziale Information, Beratung und Hilfe erforderlich sind²¹. Die gesamten Bereiche der sozialen Sicherheit müssen so vom Standpunkt der sozialen Dringlichkeit nach den erwähnten Zielgruppen neu überdacht werden.

Demokratische Kooperation:

Dabei geht es einerseits um die Ausweitung der Selbstgestaltungsmöglichkeit des einzelnen im Arbeitsleben, der Selbst- und Mitbestimmung am Arbeitsplatz, der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, aber in steigendem Maße auch um die Einführung sozialer demokratischer Gemeinwesenarbeit in den Gemeinden. Gerade eine solche Aktivierung und demokratische Stärkung der und für die sozial Schwächsten in den Gemeinden stellt eine bedeutende Zukunftsaufgabe dar, nicht zuletzt im Sinne einer Überwindung der „politischen Armut“ in der Gesellschaft.

Zur Durchführung der Sozialpolitik bedarf es eines hohen Maßes an Mitwirkung der einzelnen und der Grundgruppen der Gesellschaft, insbesondere der Familie und der Nachbarschaft. Zwar ist in der heutigen weitgehend urbanisierten Gesellschaft eine Gesamtsolidarität ebenso erforderlich wie auf Grund der hochentwickelten Arbeitsteilung eine entsprechend ausgebaute professionelle Sozialarbeit. Andererseits aber kann eine soziale Gesellschaftsgestaltung nicht wirkungsvoll erfolgen ohne eine möglichst weitgehende Teilnahme der einzelnen und der Grundgruppen, wie sie die Familie und Nachbarschaft darstellen. Im Gegenteil bedarf es angesichts des hohen Grades der Arbeitsteilung in unserer Gesellschaft gerade einer Neu- und Wiederbelebung dieser Grundeinheiten sozialen Geschehens. Freilich kann Selbsthilfe, Familien- und Nachbarschaftshilfe die öffentliche Sozialpolitik nur ergänzen und beleben, nicht ersetzen.

Alte oder „Neue Soziale Frage“?

Verschiedentlich wird heute die Existenz einer „neuen sozialen Frage“ behauptet. Die Aussagen darüber, was darunter zu verstehen sei, sind allerdings nicht einheitlich und klar. Dazu kommt noch, daß diese Frage eine parteipolitisch gefärbte dadurch geworden ist, daß die CDU in der Bundesrepublik die Existenz einer solchen neuen sozialen Frage zu einem Schwerpunkt ihrer sozialpolitischen Feststellungen erhoben hat. Es geschah dies zunächst in der „Mannheimer Erklärung“ des Bundesvorstandes der CDU „Unsere Politik für Deutschland“. In Verbindung damit standen äußerst umstrittene Zahlenangaben des ehemaligen rheinland-pfälzischen Arbeits- und Sozialministers und CDU-Generalsekretärs Geißler. Von daher hat dieser Slogan auch in das Grundsatzprogramm der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands Eingang gefunden²².

Zum Begriff dieser „neuen sozialen Frage“ heißt es im erwähnten Grundsatzprogramm: „Zu dem Konflikt zwischen Kapital und Arbeit sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, Erwerbstätigen und nicht im Berufsleben Stehenden, Mehrheiten und Minderheiten getreten. Die Nichtorganisierten, alte Menschen, Mütter mit Kindern, Behinderte, nicht mehr Arbeitsfähige, sind den organisierten Verbänden im Verteilungskampf um das Bruttosozialprodukt in der Regel unterlegen. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Gruppen sind heute in mächtigen Verbänden organisiert. Sie treten nicht nur gegeneinander an, sondern behaupten ebenso wirkungsvoll ihre Sonderinteressen gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen. Der demokratische Staat läuft Gefahr, sich nur nach organisierten Mehrheiten zu richten. Der Staat als Anwalt des Gemeinwohls hat aber die Aufgabe, die Machtlosen und Minderheiten in der Gesellschaft im Wettstreit um die materiellen und immateriellen Güter zu schützen. Hier stellt sich die Neue Soziale Frage²³.“

Bereits hier zeigt sich die Stoßrichtung dieser Thesen. Sie richten sich vor allem gegen die Gewerkschaften, denen vorgeworfen wird, die Interessen verschiedener sozial schwächerer Gruppen nicht zu vertreten. Darüber hinaus wird überhaupt die Konfliktsituation zwischen Arbeit und Kapital abgewertet gegenüber anderen gesellschaftlichen Konflikten und wird vor allem auch der Konflikt zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen in den Vordergrund gestellt, wobei die sozial Schwächsten unter den Nichterwerbstätigen gesehen werden, die von den Gewerkschaften nicht oder nicht entsprechend vertreten würden.

Neben dieser Kampfansage an die Gewerkschaften kommt es auch zu einer Kampfansage an den Staat, dem vorgeworfen wird, zuviel öffentliche Dienstleistungen und Leistungen überhaupt anzubieten. Der Staat, beziehungsweise die öffentliche Hand, überfordere damit die Menschen finanziell und bürokratisiere darüber hinaus die öffentlichen Leistungen.

Versucht man in diesem Sinne die Position der Anhänger dieser Richtung zusammenzufassen, so kann man folgende Punkte herausstellen:

1. Die soziale Frage wird überwiegend nicht mehr im Bereich der Arbeitswelt gesehen, sondern außerhalb dieses Bereiches.
2. Die sozial schwächsten Gruppen seien demnach nicht mehr unter den Erwerbstätigen zu finden, sondern unter den Nichterwerbstätigen, vor allem unter Pensionisten, Familien, Hausfrauen, Invaliden, usw.
3. Die Probleme dieser Gruppen seien nicht mehr primär ökonomische Probleme, sondern jenseits der Ökonomie gelagert, also vor allem soziokulturelle und psychologische Fragen.
4. Die sozialen Probleme seien demnach immer weniger zu Problemen von Großgruppen und immer mehr zu Problemen kleinerer Gruppen und schließlich zu Problemen einzelner Menschen geworden.

5. Die Verbände und insbesondere die Gewerkschaften könnten diese neuen Probleme nicht lösen, ja sie wären sogar ein Hindernis für die Lösung dieser Probleme, da sie ihren unmittelbaren Organisationsinteressen nicht entsprächen; daher sei der Einfluß der Verbände und insbesondere der Gewerkschaften zurückzudrängen.
6. Der Staat und die öffentliche Hand könnten diese Probleme ebenfalls letztlich nicht lösen. Sie verhinderten sogar eine optimale Lösung durch Überversorgung. Der Einfluß der öffentlichen Hand sei daher gleichfalls zurückzudrängen.
7. Die Lösung müßte vor allem von den einzelnen selbst (Selbsthilfe) und im kleinen Bereich (Familie) erfolgen sowie durch den Marktprozeß (private Unternehmen anstelle öffentlicher Einrichtungen).

Demgegenüber möchte ich eine – wie mir scheint – realistische sozialreformerische Position in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Auch heute liegt in unserer ökonomisch zentrierten Gesellschaft ein Schwerpunkt der sozialen Frage bei der Produktions- und Erwerbstätigkeit der Menschen und den damit verbundenen Einkommen. Darauf weisen auch die Ergebnisse der österreichischen Armutsforschung hin, denen zufolge die Randgruppen, um die es bei der Armutsbekämpfung geht, durchwegs solche sind, die eine schlechte Stellung im Erwerbsleben besitzen oder besaßen und dadurch auch ein niedriges Einkommen haben. Andererseits sprechen die Ergebnisse der Armutsforschung aber auch dafür, daß außerökonomische Elemente bei der sozialen Problematik stärker hervortreten. Das gilt für die große Bedeutung gesundheitlicher Behinderungen im Bereich der sozial Schwächsten, für das hohe Gewicht sozialer Isolierung und schließlich auch für die geringe politische Artikulationsmöglichkeit dieser Gruppen²⁴.
2. Die ökonomischen Großgruppen, also die Selbständigen einerseits und die Unselbständigen andererseits, weisen auch heute weiterhin grundsätzliche Unterschiede auf. Ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind verschieden, vor allem aber auch die Situation persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit. Die Unternehmer haben auch heute weiterhin entscheidendes Gewicht bei der Gesellschaftsgestaltung, hängt doch die Letztentscheidung über Löhne, Preise, Investitionen und Arbeitsplätze von ihnen ab.
Andererseits muß berücksichtigt werden, daß infolge des Aufstiegs der Arbeiterbewegung sowie angesichts des erreichten Wohlstandes diese sozialen Gegensätze schwächer geworden sind als in früheren Jahrzehnten und daß neben sie in stärkerem Maße die Differenzierung nach anderen sozialen Merkmalen auch innerhalb dieser Gruppen tritt.
3. Auch heute können die grundsätzlichen gesamtgesellschaftlichen Probleme nur durch Maßnahmen mit Unterstützung der Großgruppen bewältigt werden. Ohne gesamtgesellschaftliche Maßnahmen und eine entsprechende Funktion der öffentlichen Hand und der Verbände in diesem Zusammenhang sind die sozialen Fragen daher auch heute nicht zu bewältigen und das ganz besonders im österrei-

chischen „Sozialpartnerstaat“. Andererseits aber ist zu berücksichtigen, daß die Rolle des einzelnen und der kleinen Gruppen bei der sozialen Selbst- und Mithilfe sowie die Dezentralisierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entscheidungen heute immer mehr in den Vordergrund treten.

4. Die öffentlichen Dienstleistungen, wie Bildung, Gesundheit und vor allem Beratung und Sozialdienste selbst sind gerade für die sozial Schwächsten von ganz besonderer Bedeutung, von größerer Wichtigkeit als ein weiterer Ausbau der Geldleistungen. Zwar ist die Dienstleistung des einzelnen im Rahmen der Selbst-, Familien- und Nachbarschaftshilfe von steigender Bedeutung, diese verstärkte Hilfe setzt aber auch ihrerseits eine verstärkte professionelle Sozialhilfe voraus, um überhaupt entsprechend wirksam werden zu können. In unserer verstädterten und anonymisierten Gesellschaft mit ihrem hohen Grad an Arbeitsteilung sind nun einmal die einzelnen und die vorindustriellen Grundgruppen der Gesellschaft (Familie, Nachbarschaft) in ihrer sozialen Rolle beschränkt.
5. Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Verbände, insbesondere die Gewerkschaften, auch weiterhin eine zentrale Stellung in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik einnehmen werden und sollen. Dasselbe gilt für die öffentliche Hand. Andererseits muß berücksichtigt werden, daß die erwähnte größere soziale Differenzierung auch eine stärkere Berücksichtigung der Interessen verschiedener sozialer Teil- und Randgruppen erfordert. Diesem Erfordernis wird in beschränktem Maße bereits jetzt durch verschiedene eigene Interessenverbände Rechnung getragen, wie z. B. Pensionisten-, Familien- und Behindertenverbände. In Zukunft wird es darum gehen, daß die öffentliche Hand, aber auch die Verbände und nicht zuletzt die Gewerkschaften selbst sich noch mehr als bisher der sozialen Teil- und Randgruppen auch in ihren eigenen Reihen annehmen.

Insgesamt kann also gesagt werden, daß zwar die alten sozialen Fragen keineswegs noch als gelöst angesehen werden können, daß sich jedoch neue Probleme in der gesellschaftlichen Entwicklung ergeben haben, deren Bewältigung wesentliche Aufgabe einer dem Neuen aufgeschlossenen Sozialpolitik darstellt.

Politische Durchsetzungsmöglichkeiten

Die Forderung nach einer Neuorientierung der Sozialpolitik und nach Sozialreform wird insbesondere in der Bundesrepublik, in beschränktem Maße auch in Österreich, bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten erhoben. Die Verwirklichung einer solchen Neuorientierung stößt allerdings auf große Schwierigkeiten.

Zunächst ist der Bereich der sozialen Sicherheit an und für sich schon ein schwer änderbarer gesellschaftlicher Bereich. Dominiert doch in ihm schon von Namen und Sinn her die Sicherheit und damit auch die Sicherung des Bestehenden. Dazu kommt, daß der gerade in diesem Bereich besonders umfangreiche historisch gewachsene institutionelle Apparat zur Aufrechterhaltung des Status quo tendiert. Eine Neuorien-

tierung in einem bereits historisch gewachsenen und sehr umfangreich gewordenen System ist wesentlich schwerer zu realisieren als bei der Entstehung neuer Systeme. Sicherlich würde man vieles anders machen, wenn man heute im Sozialbereich sozusagen auf der grünen Wiese neu beginnen würde; in der Realität aber muß auf die verschiedensten historisch entwickelten und nun einmal bestehenden Systeme und Institutionen Bedacht genommen werden.

Weiters sprechen verschiedene politstrategische Überlegungen gegen eine grundsätzliche Neuorientierung. Sie sprechen dafür, neue Sozialleistungen vor allem zugunsten der Masse (der Wähler, Gewerkschaftsmitglieder usw.) oder zugunsten von speziellen politischen Hoffungsgruppen (Wechselwähler, potentielle Gewerkschaftsmitglieder usw.) einzuführen, und zwar zu Zeitpunkten, wo sich günstige politische Konstellationen dafür ergeben (z. B. in Wahlnähe). Eine langfristige Sozialplanung zugunsten sozial Benachteiligter, die sich nicht mit den erwähnten politischen Hoffungsgruppen decken, ist daher nur sehr beschränkt möglich. Sie wird weiters eingeengt durch die in den gegenwärtigen westlichen Industriestaaten nur in untergeordnetem Ausmaß bestehende Bereitschaft zur Solidarität mit den sozial Schwächsten.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß ein breiter Konsens zwar noch bei der Sicherung des notwendigen Mindeststandards und einer Hebung des Massenstandards nach Maßgabe der wirtschaftlichen Entwicklung gefunden werden kann. In dieser Hinsicht besteht ein grundsätzliches Einvernehmen zwischen den im Parlament vertretenen Parteien. Je mehr aber Sozialpolitik zu einer echten Umverteilungspolitik wird, desto größer werden die Widerstände derjenigen Gruppen, zu deren Lasten die Umverteilung sich vollziehen soll und desto schwieriger daher die Durchsetzbarkeit einer solchen Politik. Gerade bei dem bereits erreichten hohen Lebensstandard ist die Sicherung zumindest des materiellen Existenzminimums bereits gegeben. Darüber hinausgehende wesentliche Umverteilungen zu Lasten der gehobenen sozialen Schichten werden aber naturgemäß von diesen mit dem erheblichen Einfluß, den sie in der Politik haben, bekämpft. Bei der sozialen Sicherheit gibt es überdies ein Nebeneinanderbestehen verschiedenster Kompetenzen (z. B. Sozialversicherung im Sozialministerium und zahlreichen Sozialversicherungsträgern, Familienlastenausgleich im Finanzministerium, Sozialhilfeleistungen bei den einzelnen Bundesländern und Gemeinden). Eine Lösung kann daher am ehesten durch verbesserte Koordinationsmechanismen gefunden werden, etwa in der Form von Koordinationsteams bei der Behandlung individueller Fälle und bei der Abstimmung genereller Normen. Freilich ist ein solches Verfahren sehr aufwendig und kann immer nur zu einer Annäherungslösung führen.

Trotz dieser Schwierigkeiten darf nicht übersehen werden, daß es Ansätze zu Neuentwicklungen in den vergangenen Jahren immer wieder gegeben hat und in Zukunft weiter geben wird. So ist die aktive Arbeitsmarktpolitik in den sechziger Jahren entwickelt und in den

siebziger Jahren realisiert worden. Sie hat eine neue Akzentsetzung in der Richtung auf eine vorbeugende Vollbeschäftigungspolitik gebracht im Gegensatz zu der früher dominierenden Arbeitslosenpolitik. Der Kampf gegen die Armut, also zugunsten der sozial am schwersten Benachteiligten, ist bereits mit zahlreichen Maßnahmen geführt worden (z. B. überproportionale Erhöhung der Ausgleichszulagen und der Hilfenlorenzuschüsse, Umstrukturierung der Familienförderung von Steuerfreibeträgen zu Beihilfen, Ausbau der Wohnbauförderung und der Mietzinsbeihilfen, Befreiung bei Telefon- und Rundfunkgebühren, Unterhaltsvorschuß). Nunmehr steht ein neues Programm auf diesem Gebiet in Diskussion. Neben der Schließung noch verbliebener Lücken im Bereich der Sozialleistungen, in der Sozialversicherung, im Familienlastenausgleich und im Wohnungswesen, sieht es vor allem neue Initiativen bei den Sozialdiensten und der regionalen Gemeinwesenarbeit vor. Bei der Behindertenpolitik sind in der Sozialversicherung und bei der Arbeitsmarktförderung wesentliche Fortschritte erzielt worden. Die medizinische Rehabilitation und die Eingliederung der Behinderten in das Erwerbsleben kann heute wesentlich effizienter erfolgen als noch vor wenigen Jahren. Der Mutter-Kind-Paß und die Vorsorgeuntersuchungen haben auf gesundheitspolitischem Gebiet neue Maßstäbe gesetzt, ebenso die Entwicklung der sicherheitstechnischen Dienste in den Betrieben und die Verbesserung des Arbeitsschutzes.

In Zukunft wird es darum gehen, die neuen Ansätze noch stärker als bisher herauszuarbeiten und den neuen sozialpolitischen Prioritäten zum Durchbruch zu verhelfen. Ob und wieweit es allerdings über Einzelansätze hinaus zu einer allgemeinen Neuorientierung der Sozialpolitik in der aufgezeigten Richtung kommen wird, ist angesichts der erwähnten großen politischen Durchsetzungsschwierigkeiten eine offene Frage.

- 1 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: „Die Sozialausgaben Österreichs im internationalen Vergleich“, veröffentlicht in den Monatsberichten des Institutes 8/1979.
- 2 OECD: „the tax/benefit position of selected income groups“, Paris 1978 und OECD: „Public Expenditure on Income Maintenance Programmes“, Paris 1976.
- 3 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Bericht über die soziale Lage 1978“, Wien 1979.
- 4 Regierungserklärung vom 19. Juni 1979.
- 5 so z. B. bei Anton Burghardt „Kompendium der Sozialpolitik“, Berlin 1978.
- 6 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: „Zur Einkommenslage der Rentner“, Zwischenbericht der Transfer-Enquete-Kommission, Stuttgart 1979, S. 134.
- 7 H. Zacher, zitiert nach: Martin Pfaff – Hubert Voigtländer: „Sozialpolitik im Wandel“, Bonn 1978, S. 44.
- 8 alle Angaben nach: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: „Die Sozialausgaben Österreichs im internationalen Vergleich“, a. a. O.
- 9 Edith Kitzmantel: „Steuern – wer sie zahlt, wer sie trägt“, Wien 1979.
- 10 vgl. dazu u. a. Johano Strasser: „Grenzen des Sozialstaats? – Soziale Sicherung in der Wachstumskrise“, Frankfurt 1979 und Erich Standfest „Sozialpolitik und politische Stabilität“ in: „Sozialer Fortschritt“, Bonn, Nr. 10/1979, und die dort zitierte Literatur, insbesondere Narr-Offe (Herausgeber): „Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität“, Köln 1975.
- 11 Pfaff-Voigtländer, a. a. O.
- 12 vgl. zur Diskussion über neue sozialpolitische Ziele Karin Müller-Heine: „Zur Definition der Sozialpolitik“ und W. Engelhardt: „Zum Verhältnis von Sozialpolitik und Ordnungspolitik“ in: „Sozialer Fortschritt“, Bonn, Nr. 7-8/1977.
- 13 Im Rahmen des OECD-Projekts „Integrated social policies“ ist derzeit ein Österreich-bericht in Ausarbeitung.
- 14 u. a. Marina Fischer-Kowalski – Josef Bucek (Herausgeber): „Ungleichheit in Österreich – ein Sozialbericht“, Wien 1979.
- 15 Bericht über die soziale Lage 1978, a. a. O.
- 16 vgl. u. a. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung: „Die gesellschaftliche Reintegration älterer Menschen in Österreich“, Wien 1976, Leopold und Hilde Rosemayr „Der alte Mensch in der Gesellschaft“, 1978.
- 17 Bundeskanzleramt: „Bericht über die Lage der Frau“, Wien 1975.
- 18 Bundeskanzleramt: „Bericht über die Situation der Familie in Österreich“, Wien 1979.
- 19 vgl. u. a. Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Konzept zur Eingliederung Behinderter“, Wien 1977.
- 20 vgl. die Dokumentation über die österreichische Armutsforschung in der vom Bundesministerium für soziale Verwaltung herausgegebenen Publikation: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.
- 21 vgl. von der Arbeiterkammer Wien und vom Wiener Sozialamt durchgeführte Studien über die Armut in Wien und Bernhard Badura/Peter Gross – „Sozialpolitische Perspektiven“, München 1976.
- 22 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.
- 23 vgl. dazu Heiner Geißler: „Die Neue Soziale Frage“, Freiburg im Breisgau 1976, Hans Peter Widmaier (Herausgeber): „Zur Neuen Sozialen Frage“, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Nf. Band 95, Berlin 1978, Pfaff-Voigtländer, a. a. O.; in Österreich: „Die Neue Soziale Frage“ in: Schriften des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform Wien Nr. 2/1978.
- 24 Grundsatzprogramm (1978) der CDU, abgedruckt in: Kunz-Maier-Stammer: „Programme der politischen Parteien in der Bundesrepublik“, München 1979.
- 25 Bundesministerium für soziale Verwaltung: „Kampf gegen die Armut in Österreich“, Wien 1979.