

Editorial

Treffsicher den Sozialstaat ruinieren

„Soziale Treffsicherheit“ – ein Schlagwort unter vielen?

Unter dem Titel "Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems" wurde am 18. September dieses Jahres ein ExpertInnenbericht, redigiert von Prof. Mazal, vorgelegt. Er beinhaltet eine Fülle von Reformvorschlägen für das österreichische Sozialsystem. Dabei handelt es sich keinesfalls nur um auf Leistungskürzungen ausgerichtete Vorschläge, sondern um eine mehr oder weniger geordnete Auflistung von Mängeln und möglichen Lösungsvorschlägen.

So ehrenwert und wichtig dieser Bericht ist (auch wenn eine Anzahl der Vorschläge nicht ganz neu ist und schon mehrfach von vielen Seiten, so unter anderem auch häufig von ExpertInnen der Arbeiterkammern, vorgebracht wurde), so sehr wurde er im Grunde von der Regierung ignoriert. Ein Teil der Maßnahmen des Ministerratbeschlusses vom 19. September 2000 findet sich auch im sogenannten "Mazal-Bericht", die Studiengebühren, die immerhin ein Viertel des Maßnahmenvolumens ausmachen, sind darin aber nicht enthalten.

Wesentlich wichtiger bei der wissenschaftlichen Beurteilung des Berichts ist aber die Tatsache, daß zwar fast auf jeder Seite der Begriff der Treffsicherheit strapaziert wird, nirgends aber eine Definition dieser Treffsicherheit gegeben wird. Und dies ist symptomatisch für die derzeitigen Diskussionen. Selten hat eine Regierung so sehr eine Politik der Schlagworte betrieben – Studiengebühren heißen plötzlich Studienbeiträge und sollen dadurch leichter verkaufbar sein, Treffsicherheit und Gerechtigkeit werden synonym verwendet und dienen als Verschleierung des Sozialabbaus ...

Der Begriff der "Sozialen Treffsicherheit" scheint überhaupt ein österreichisches Spezifikum zu sein. Sucht man beispielsweise im Internet danach, so finden sich zu neunzig Prozent nur österreichische Beiträge zu dem Thema. Und auch in der sozialpolitischen Fachliteratur ist dies kein gängiger Begriff.

Was könnte denn nun diese Treffsicherheit bedeuten? Mazal hat anscheinend eine bestimmte Vorstellung des Begriffes, sagt er doch in seinen abschließenden Bemerkungen: "Es ist aus verschiedenen Gründen [...] denkunmöglich, ein komplexes Sozialsystem vollkommen treffsicher zu gestalten. So gesehen wird jedes Maßnahmenpaket auch Anlass zu Kritik [...] geben, weil es

eine Erhöhung der Treffsicherheit nicht flächendeckend bewirken kann."

Wir wollen hier Mazal abermals widersprechen: Es ist keineswegs "denk unmöglich", ein Sozialsystem treffsicher zu gestalten. Dies nicht nur wegen der Freiheit der Gedanken, sondern einfach, weil in der Theorie Idealtypen von Sozialsystemen möglich sind. Zustimmen würden wir der Auffassung, daß ein Sozialstaat in der Praxis niemals völlig treffsicher sein kann.

Wie kommen wir zu dieser Ansicht? Nach unserer Auffassung ist Treffsicherheit kein Wert an sich, sondern ist abhängig vom zugrundeliegenden Sozialsystem. Daher müssen Idealtypen von Sozialsystemen per definitionem treffsicher sein. Es werden bestimmte Ansprüche an den Sozialstaat formuliert, und im Idealfall werden diese treffsicher erfüllt. So kann ein "liberales" Sozialsystem ebenso treffsicher sein wie ein Sozialstaat nach "sozialdemokratischem" Muster (nach der Einteilung von Esping-Andersen). Die dafür jeweils notwendigen einzelnen Maßnahmen werden aber sicher sehr unterschiedlich sein. Sozialmaßnahmen können also in bezug auf ein Ziel durchaus treffsicher sein, in bezug auf ein anderes aber nicht. "Treffsicherheit" ohne Nennung des zu treffenden Ziels wird damit zur Worthölse.

In der Praxis haben wir es noch dazu immer mit Mischsystemen zu tun, die vielleicht dem einen oder anderen Idealtyp eher zuzuordnen sind. Demokratien bringen es mit sich, daß unterschiedliche und oft divergierende Ziele verfolgt werden. Damit gibt es wiederum per definitionem keine allgemeine Treffsicherheit mehr.

Sozialleistungen müssen also einzeln betrachtet werden, ihre Motivation hinterfragt und untersucht werden, ob dieses spezifische Ziel erreicht wird und wie hoch dabei der Aufwand ist. Daß aber diese Einzelbetrachtung genau dazu führen kann, daß die Treffsicherheit bei einer Sozialleistung die Treffsicherheit anderer sozialpolitischer Maßnahmen verringern kann, wurde bereits häufig gezeigt. Meistzitiertes Beispiel hierfür ist die Divergenz zwischen frauen- und familienpolitischen Zielen.

Die scheinbar objektive Frage nach der Treffsicherheit ist somit ideologisch aufgeladen. Dies wollen wir auch kurz am Beispiel des Mazal-Berichts darlegen. Zum einen wird nur sehr kurz auf das Problem der Treffsicherheit in der Sozialhilfe verwiesen. Hier kann aber eines der eklatantesten Defizite des österreichischen Sozialstaats geortet werden, da man ja postulieren könnte, ein Sozialstaat, der Armut zuläßt, kann nicht treffsicher sein. Zum anderen deuten die Formulierungen im Bereich des Arbeitsmarktes klar darauf hin, wes Geistes Kind der Verfasser ist: Beschäftigungsverhältnisse werden, laut Mazal, "oftmals bloß zur Erlangung oder zum Erhalt von Anwartschaften eingegangen", Personen, die Notstandshilfe beziehen, tun dies, weil sie durch "ge-

schickte Gestaltung eine Anwartschaft erworben" haben. Der Arbeitnehmer als potentieller Sozialschmarotzer, dies ist das Bild, das hier gezeichnet wird. Statt dankbar für die Arbeit zu sein (bekanntlich adelt Arbeit ja, mancherorts edelt sie sogar...), erhoffen sich die österreichischen ArbeitnehmerInnen doch wirklich auch noch, dadurch sozial abgesichert zu sein. Eine derartige Sicht darf nur zynisch genannt werden.

Es ist somit kein Wunder, daß von seiten der Kritiker bereits gegen den Mazal-Bericht, viel mehr aber natürlich gegen die daraus resultierenden Ministerratsbeschlüsse vorgebracht wurde, daß Treffsicherheit nichts damit zu tun hat, den Wohlhabenderen einfach Geld wegzunehmen und im Bereich der unteren Einkommensschichten untätig zu bleiben.

Der Mazal-Bericht und der Ministerratsbeschluß

Betrachtet man nun die Analyse des Mazal-Berichts im einzelnen, so zeigt sich, daß in vielen Fällen die genauere Motivation der betrachteten Sozialleistungen nicht hinterfragt wurde. Und darum sollte es ja eigentlich bei der Diskussion gehen. Einerseits müßte nämlich hinterfragt werden, aus welcher Motivation bestimmte Sozialleistungen eingeführt wurden, und andererseits, ob diese Motivation heute noch problemadäquat ist. Nicht die Tatsache, daß eine Leistung viel kostet oder daß es "Schwarzfahrer" dabei gibt, sondern nur, was eigentlich mit der Leistung erreicht werden soll, kann Kriterium für die Beurteilung der Treffsicherheit sein. Damit greifen Sätze wie: "Was die Anspruchsberechtigung bei Paaren mit Kindern betrifft, können für jede Altersgrenze, ab der die Beitragsfreiheit enden soll, gute Gründe vorgebracht werden." (am Beispiel der Mitversicherungs-Diskussion) zu kurz: Statt Ziele zu definieren, was eigentlich erreicht werden soll, wird die Entscheidung für beliebige Alternativen der willkürlichen Tagespolitik überlassen.

Weder wird auf die konkrete Motivation hinter der spezifischen Sozialleistung eingegangen, noch wird dargelegt, wie sich diese Sozialleistung in das gesamte Sozialsystem einfügt. Dieser Mangel an gesamtheitlicher Betrachtungsweise kann als Generalkritik am Mazal-Bericht angesehen werden, ebenso wie die Tatsache, daß Systemkritik überhaupt nicht geübt wurde. Einzelne Transfers werden herausgegriffen, wobei diese Auswahl hauptsächlich nach dem Kriterium erfolgte, wie erfolgsversprechend hier ein Kürzungsvorschlag sein könnte. Damit sind Sozialleistungen, die unter dem Schutz des Verfassungsgerichtshofs stehen (wie die Familienleistungen), ebenso ausgenommen wie Leistungen, die privilegierten Klientelen zukommen. (Die "Treffsicherheit" der Wohnbauförderung stand nicht einmal ansatzweise zur Diskussion!)

Hier sei als weiteres Beispiel die Besteuerung der Unfallrenten angeführt. Welche Treffsicherheit soll durch diese Maßnahme erhöht werden? Abgesehen von den Begehrlichkeiten des Finanzministers kann hier nur das juristische Scheinargument angeführt werden, daß Unfallrenten mit Invaliditätspensionen in der steuerlichen Behandlung gleichgestellt werden sollen. Aber sind sie denn wirklich zu vergleichen? Invaliditätspensionen sind im Durchschnitt zweieinhalb mal so hoch wie die Unfallrenten. Hier wurde also bereits die steuerliche Behandlung offensichtlich bei der Festlegung der Höhe des Transfers mitbedacht – § 3 EStG (Steuerbefreiungen) geht davon aus, daß es widersinnig wäre, netto kalkulierte Ersatzleistungen (wie eben auch die Bezüge aus der gesetzlichen Unfallversorgung) zu besteuern. BezieherInnen von Unfallrenten mit Grenzabgabensätzen von über 40 Prozent zu bestrafen (da in den allermeisten Fällen Unfallrenten zu einem ohnehin zu versteuernden Aktiv- oder Pensionseinkommen hinzukommen), kann mit keiner Definition der sozialen Treffsicherheit begründet werden. Denn einen Grenzabgabensatz von 40 Prozent, also inklusive der Sozialversicherungsbeiträge, erreicht man bereits ab dem Moment, wo man lohnsteuerpflichtig wird (öS 13.000).

Oder um nochmals auf die beitragsfreie Mitversicherung zurückzukommen: Ist das Ziel, einem der Partner (welchem wohl?) das Zuhause sein zu erleichtern, damit er/sie sich um die Familienarbeit kümmern kann, dann muß das bislang geltende Modell als treffsicher bezeichnet werden. Auch in kinderlosen Haushalten ist schließlich Hausarbeit zu tun. Gehen die Ziele dagegen in die Richtung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und Anreize zur Erwerbstätigkeit beider Elternteile zu schaffen, so sind (von einem Partner) abgeleitete Sozialleistungen generell problematisch. Um die genannten Ziele zu erreichen, eignen sich besser Sozialleistungen, die entweder als Universalleistung oder in Abhängigkeit von eigener Erwerbstätigkeit definiert sind. Im Fall der Krankenversicherung wäre daher das Grundrecht auf Krankenversicherung als Universalleistung sozial treffsicher, will man eine allumfassende Absicherung, die gleichzeitig keine negativen Anreize für eigene Erwerbstätigkeit bietet. Der Spagat, Frauen, die einst Kinder hatten, weiter mitzuversichern, kinderlosen Frauen aber die Mitversicherung von heute auf morgen unabhängig von ihren Chancen auf dem Arbeitsmarkt und vor allem unabhängig vom Familieneinkommen zu streichen, kann politisch-ideologisch allenfalls nachvollzogen werden ("Mutterkreuz-Mentalität"), als treffsicher ist er wohl kaum zu bezeichnen.

Die Diskussion um die Behandlung von SaisonarbeiterInnen in der Arbeitslosenversicherung zeigte abermals die Ziellosigkeit der Politik. Was könnte, außer einer Budgetentlastung, in Zeiten zunehmender Flexibilisierung das Ziel sein, wenn man auch bei ein-

vernehmlicher Lösung des Arbeitsverhältnisses bzw. nach Ablauf einer Befristung eine Leistungssperre hat? Ist es "treffsicher", ArbeitnehmerInnen in der Bau- und der Fremdenverkehrswirtschaft besonders zu benachteiligen?

Und welche soziale Treffsicherheit mag wohl damit gemeint sein, wenn die Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung gekürzt werden?

Zwar nicht im Mazal-Bericht, aber plötzlich im Ministerratsbeschluß findet sich die Einführung von Studiengebühren. Was soll hier das Ziel sein? Vorrangige Probleme in der Hochschulausbildung sind derzeit: die international niedrige AkademikerInnenquote, der nach wie vor geringere Zugang von Kindern aus niedrigeren Einkommensschichten zu den Universitäten, die katastrophale Ausstattung vieler Institute und Forschungseinrichtungen, die absolute Überforderung des Mittelbaus mit gleichzeitiger Abschottung des Oberbaus etc. Keines dieser Probleme kann durch Einführung von Studiengebühren gelöst werden, im Gegenteil: Die sozialen Probleme Studierender werden sich verstärken, womit die AkademikerInnenquote tendenziell sinken wird und die soziale Zusammensetzung der Studierenden noch stärker vom Einkommen der Eltern abhängig wird. Der Vorschlag, die Prüfungstaxen zu streichen, kann in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht als treffsicher bezeichnet werden. Das erklärte Ziel der Regierung, Humankapital zu fördern, ist aus diesen Vorhaben nicht erkenntlich.

Gegenvorschläge

Von Regierungsseite wird gerne bemängelt, daß die KritikerInnen ihrer Vorschläge ja keine Gegenvorschläge brächten. Dies mag vielleicht auch daran liegen, daß viele der KritikerInnen nicht mit dem überhasteten Tempo der Regierung mitkommen, sprich: unter seriöser Politik auch genaue Analysen und Problemaufrisse verstehen, bevor man zu konkreten Vorschlägen kommt. Dennoch liegen viele Gegenvorschläge vor, die die Regierung ihrerseits wiederum links liegen läßt. So wird in der laufenden Diskussion mit keinem Wort erwähnt, daß es einen hervorragenden Bericht des Sozialministeriums (allerdings noch unter einer sozialdemokratischen Ministerin) zum Thema "Armut und Soziale Ausgrenzung" gibt. Dieser Bericht setzt sich seriös mit sozialer Treffsicherheit auseinander und bringt viele Reformideen, wie diese Treffsicherheit verstärkt werden könnte.

Keiner der Vorschläge und Gegenvorschläge kann aber ernsthaft analysiert werden, ohne vorher die Grundsatzfrage zu klären, wohin es eigentlich gehen soll. Welches System des Sozialstaates schwebt der Regierung vor? Der sozialdemokratische

Sozialstaat scheint es nicht zu sein. Aber auch wenn eine Abschlankung des Sozialstaates gefordert wird, muß definiert werden, welche Leistungen der Staat weiterhin erbringen soll, welches Konzept dahinter steht und wer die "ausgelagerten" Leistungen in Zukunft erfüllen soll. Hier reichen keine nebulösen Verweise auf Zivilgesellschaft, Familie oder Ehrenamtlichkeit, sondern es müssen klare Zuständigkeiten definiert werden. Andernfalls drohen tiefe Risse im sozialen Netz. Sparen allein hat mit Treffsicherheit noch nichts zu tun. Reformen können und dürfen etwas kosten.

Aktivierungsmaßnahmen am Arbeitsmarkt, bedarfsorientierte Mindestsicherung, universale Krankenversicherung, Ausbau von Programmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie – dies alles sind, bunt gemischt, am Tisch liegende Reformvorschläge zur Hebung der sozialen Treffsicherheit. Die der sozialen Treffsicherheit zugrundeliegenden Ziele wären dabei, allen die soziale Teilhabe zu ermöglichen, Armut zu vermeiden, das Humankapital auszubauen und die Eigenständigkeit der in diesem Land lebenden Männer, Frauen und Kinder zu fördern. Viele dieser Maßnahmen kosten etwas, das ist klar. Werden sie aber sinnvoll eingesetzt, so führen sie dazu, daß der österreichische Wohlstand (materiell wie immateriell) auf möglichst viele verteilt wird, Individualität innerhalb sozialer Netze gestärkt wird und die Gesellschaft bereit für die neuen Herausforderungen gemacht wird.

Somit gilt für die Sozialpolitik das gleiche, was auch für die Budgetpolitik gilt: Das reine Abstellen auf Salden führt zu keinen nachhaltigen Reformen. Um etwas zu ändern, reicht es nicht, die Sozialpolitik am Ziel des Nulldefizits auszurichten, sondern es müssen Strukturen geändert werden. Und es soll nicht abgestritten werden, daß der Sozialstaat reformbedürftig wäre – in dem Maß, in dem sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten ändern, muß auch der Sozialstaat mitgehen. Die von der Regierung vorgeschlagenen Maßnahmen sind aber eher rückwärtsgewandt – sie verstärken Probleme, berücksichtigen zuwenig das Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik und fahren mit reiner Saldenmechanik zynisch über menschliche Problemfälle hinweg.

Die Taktik der Regierung, Maßnahmen großmundig anzukündigen und dann halb zurückzunehmen und sich damit als "sozial gerecht" zu brüsten, ist inakzeptabel. Es wird nach dem neuesten Budgetentwurf nicht – wie behauptet – bei allen gleich gespart. Wiederholt haben WirtschaftsforscherInnen und die Arbeiterkammer darauf hingewiesen, daß bei Budgetkonsolidierungen sowohl die Einnahmenseite als auch die Ausgabenseite betrachtet werden muß. Den Unternehmen werden Lohnnebenkostensenkungen versprochen, von einer Entlastungsoffensive für

ArbeitnehmerInnen war bis jetzt nie die Rede. Teile der Wirtschaft klagen über eine hohe Abgabenquote, zu der sie aber äußerst wenig beitragen. Den Löwenanteil der Abgaben leisten die ArbeitnehmerInnen mit ihren Lohnsteuern, Umsatzsteuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Effektiv zahlen die Unternehmen in Österreich so wenig Steuern wie in kaum einem anderen EU-Staat.

Der "Eiertanz" um die soziale Ausgewogenheit bei den Einsparungsmaßnahmen ist zu einer Farce verkommen. Die Verhältnismäßigkeit zwischen den Belastungen der ArbeitnehmerInnen einerseits und Landwirtschaft bzw. Selbständigen ist nicht gegeben.

Treftsicher waren die Maßnahmen der Bundesregierung nur dahingehend, daß das Vertrauen in die soziale Sicherheit des Landes nachhaltig erschüttert wurde. Frei nach dem Motto: Ist der Ruf (des Sozialstaates) erst einmal ruiniert, regiert sich's völlig ungeniert!