
Einführung in die österreichische Sozialpolitik

Rezension von: Christoph Badelt, August
Österle, Grundzüge der Sozialpolitik,
zweibändig, Band 1: Allgemeiner Teil -
Sozialökonomische Grundlagen, 135
Seiten; Band 2: Spezieller Teil -
Sozialpolitik in Österreich, 260 Seiten,
Verlag MANZ, Wien 1998, zusammen
öS 620,-.

Obwohl Sozialpolitik ein wichtiger Teil der Politik ist – schließlich werden in vielen Ländern fast 30% des BIP über sozialpolitische Programme verteilt –, gibt es kaum systematische Darstellungen der Sozialpolitik, die nicht in erster Linie Darstellungen des jeweiligen Sozialrechts sind. Aus Großbritannien kommt das Buch von Nicolas Barr, der eine Darstellung von Sozialpolitik im Rahmen der ökonomischen Theorie bietet, das aber trotz seines Umfangs alle Themen nur kurz streift. In den USA gibt es zwar sehr viele und sehr gute Forschungen zu Fragen der Sozialpolitik, aber ein umfassendes Buch, das man für den Unterricht an Universitäten oder für das Selbststudium verwenden kann, gibt es nicht. In Deutschland ist das letzte umfassende Buch, das Sozialpolitik in einem sozialwissenschaftlichen Verständnis systematisch darstellt, das Werk von Liefmann-Keil aus dem Jahr 1961. Seither hat sich nicht nur die Sozialpolitik geändert, sondern vor allem die sozialwissenschaftlichen Theorien, die sich damit beschäftigen. Das große Lehrbuch von Lampert ist vor allem eine Darstellung des deutschen Sozialrechts, es beansprucht nicht, den Gegenstand mit Methoden ökonomischer oder anderer sozialwissenschaftlicher Theorien zu behandeln.

Die beiden Bände von Badelt und Österle sind daher ein wichtiges Vorhaben gewesen. Aus den Lehrveranstaltungen an der Wirtschaftsuniversität Wien und an der Sozialakademie wurde ein einführendes Lehrbuch gemacht. Im ersten Band wird ein theoretischer Rahmen für die Behandlung der wichtigen sozialpolitischen Programme Österreichs im zweiten Band dargelegt. Elemente der ökonomischen Theorie, insofern sie für die Analyse von Sozialpolitik wichtig sind, werden angeführt. Nach Meinung der Autoren genügt es aber nicht, Sozialpolitik im Rahmen der Ökonomie zu sehen. Insbesondere gelte das für die herrschende neoklassische Ökonomie, die für die Autoren einen als individualistisch bezeichneten Ansatz vertritt, der sich nur wenig für die Darstellung von Problemen der Sozialpolitik eigne. In diesem Band werden auch kurz unterschiedliche politische Konzepte des Wohlfahrtsstaates, wie sie in der Politikwissenschaft diskutiert werden, und Fragen der Gerechtigkeit behandelt.

Im zweiten Band werden nach einem Überblickskapitel die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik in jeweils einem Kapitel dargestellt: Gesundheit, Behinderung, Alter und Pflegebedürftigkeit, Familien, Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung. In jedem der Kapitel werden zunächst die Ziele der jeweiligen sozialpolitischen Programme, dann einige Fragen der Theorie und schließlich die institutionellen Strukturen dargelegt. Die wichtigsten Ergebnisse von Untersuchungen zur österreichischen Sozialpolitik werden referiert. Diese Kapitel geben einen guten Überblick über das jeweilige Thema, wobei immer auch auf die Beziehung zu den in den anderen Kapiteln behandelten Fragen hingewiesen wird.

Gelegentlich gleitet das Bemühen der Autoren, Querverbindungen herzustellen, zu sehr in die Methode der freien Assoziation ab. Insbesondere im

Kapitel über Behinderung geschieht dies. Vielleicht ist das eine Folge des Umstands, daß Behinderung kein institutionell abgegrenzter Bereich ist, sondern im Zusammenhang mit anderen Strukturen Gegenstand der Politik ist: Arbeitsmarkt, Alter, Schule etc. Badelt und Österle haben dennoch versucht, eine einheitliche Behandlung des Themas zu geben. Dabei werden aber sehr unterschiedliche Dinge zusammengeworfen, so daß der Aussagewert für politische Schlußfolgerungen gering ist. So wird etwa festgehalten, daß 1995 über 70.000 Arbeitslose schwer vermittelbar waren. Darunter befinden sich sicherlich Behinderte, aber auch Personen – vor allem Frauen –, die wegen Betreuungsverpflichtungen schwer vermittelbar sind. Diese sind aber sicher nicht behindert im Sinne einer körperlichen oder psychischen Beeinträchtigung. Und was soll in diesem Kapitel die Tatsache, daß Kinder, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, in einer Sonderschule zu landen, als Kinder mit Deutsch als Muttersprache? Gewiß handelt es sich dabei um ein wichtiges soziales Problem, aber wohl nicht im Sinne von Behinderungen im üblichen Sinn. Diesen Leuten wäre wohl wenig mit einem Ausbau der Pflegedienste oder einer Förderung von Arbeitsplätzen für Behinderte gedient. Behinderung wird in diesem Kapitel zu einem zu schwammigen Begriff, als daß er für wissenschaftliche Analysen oder Politik brauchbar wäre.

Insgesamt ist das Werk aber eine Bereicherung der sozialpolitischen Literatur Österreichs. Seine Qualität liegt vor allem darin, daß es auf sehr knappem Raum die zentralen Strukturen des österreichischen Sozialstaats darstellt. Das ist sicher nicht leicht gewesen, da das Gebiet sehr heterogen ist. Weder die theoretische Ökonomie noch eine andere Sozialwissenschaft bietet einen klaren Leitfadens für einen

systematischen Aufbau. Die Verwendung der institutionellen Strukturen als Ordnungs- und Gliederungskriterien für das Buch ist daher sehr günstig. Die Autoren haben dabei einen häufig gemachten Fehler vermieden, nämlich den jeweils letzten Veränderungen im Sozialrecht oder den rezenten Äußerungen von Sozialpolitikern zu großes Gewicht zu geben. In diesem Falle bestünde nämlich die Gefahr, daß die grundlegenden Strukturen zu wenig klar würden.

Ich möchte aber ein fundamentales Problem dieser beiden Bände diskutieren: Der erste Band fängt mit dem Satz an: "Sozialpolitik zielt darauf ab, die wirtschaftliche und soziale Situation von benachteiligten Personengruppen zu verbessern bzw. den Eintritt einer systematischen Benachteiligung überhaupt zu verhindern." Das ist auch sicher der zentrale Aspekt dieser Bände, selbst wenn an der einen oder anderen Stelle erwähnt wird, daß dies nicht für alle Leistungen im Rahmen der Sozialpolitik gilt. Ich vermute auch, daß sich diese Bestimmung von Sozialpolitik mit dem deckt, was die meisten Menschen im Zusammenhang mit Sozialpolitik denken.

Ich halte diese Festlegung dennoch für falsch. Es ist in Österreich, so wie in den meisten europäischen Ländern, praktisch die gesamte Bevölkerung von der sozialen Krankenversicherung erfaßt, ein nicht viel geringerer Prozentsatz von einem der Pensionsversicherungssysteme. Fast alle Familienleistungen werden unabhängig von der sozialen Lage der betreffenden Familie gewährt. Sind alle Österreicher sozial benachteiligt oder von Benachteiligung bedroht? Die Autoren scheinen nicht zu bemerken, wie sehr sie sich mit dieser Festlegung wirtschaftsliberalen Positionen nähern. Würde man es nämlich ernst nehmen, daß Sozialpolitik nur soziale Benachteiligungen auszugleichen hat, dann wäre die österreichische So-

zialpolitik systematisch falsch konzipiert. Dazu würde man nämlich eher ein Gesundheitssystem für die Armen – vergleichbar dem Medicaid-System der USA – benötigen als das österreichische Krankenversicherungssystem. Auch das Pensionssystem der USA entspricht eher einem Schutz sozial Benachteiligter als die österreichischen Pensionssysteme.

Es wird in den Bänden auch nicht diskutiert, wer benachteiligt ist. Manchmal wird Armut in Sinne von geringem Einkommen als soziale Benachteiligung gesehen, wobei nicht unterschieden wird zwischen Periodeneinkommen und Lebenseinkommen, manchmal ein höherer Bedarf, aber auch immer wieder einfach ein unter dem Durchschnitt liegendes Einkommen. Deutlich wird dieses Problem im Kapitel über Familien. Diese werden als benachteiligt bezeichnet. Das kann nicht stimmen. Nicht, weil es Menschen in Familien so gut geht, sondern weil fast alle Bewohner des Landes zumindest längere Zeit in Familien leben. Sind also fast alle benachteiligt?

Betrachten wir folgende Situation: eine Familie mit Eltern mittlerer Qualifikation (Facharbeit, mittlere Reife), die daher ein Haushaltseinkommen hat, das dem Medianeinkommen entspricht. Wenn so eine Familie bis zu zwei Kinder hat, so weist sie auch keinen besonderen, nämlich über die gesellschaftliche Norm hinausgehenden Bedarf auf, da ein oder zwei Kinder zu haben sehr weit verbreitet ist. So eine Familie hat zwar kein hohes Pro-Kopf-Einkommen, es wäre aber unsinnig, das als Benachteiligung zu bezeichnen – zumindest, wenn man aus dem Faktum der Benachteiligung die Forderung der Umverteilung ableiten will. Zu Personen im Bereich des Medianeinkommens ohne weit über dem Durchschnitt liegenden Bedarf umzuverteilen, geht nämlich nicht. Wer sollte das zahlen, außer wiederum die gleichen Perso-

nen? Im übrigen ist eine Familie mit dem angenommenen Einkommen und ein bis zwei Kindern in Österreich nicht arm, da in einem der reichsten Länder der Welt ein Medianeinkommen zu haben bedeutet, nicht arm zu sein.

Es ist auch unklar, wieso horizontale Gerechtigkeit eine Umverteilung zu Familien verlangt. Es stimmt zwar, daß Pro-Kopf-Einkommen mit steigender Kinderzahl sinkt, aber was folgt daraus? Die Zahl der Kinder wird in Österreich weitgehend von den Familien bestimmt, und man kann daher von ausgehen, daß die Familien die Kinder wollten. Es gibt schließlich auch Personen, die gerne Kinder hätten, aber aus welchen Gründen auch immer keine haben. Sind diese nicht auch benachteiligt? Vielmehr dürfte es notwendig sein, die allgemeine Familienförderung zu kürzen, um Familien mit besonders niedrigem Einkommen oder mit überdurchschnittlicher Kinderzahl wirklich fördern zu können. Um diese Fragen zu diskutieren, wäre es notwendig gewesen, genauer zu bestimmen, erstens, wer benachteiligt ist, und, zweitens, warum Familien gefördert werden sollen. Der Hinweis auf horizontale Gerechtigkeit zwischen Personen, die in Familien leben, und solchen, die nicht in Familien leben, ist kein gutes Argument. Denn der größte Teil der Menschen, die nicht in Familien leben, tun dies noch nicht oder nicht mehr. Soll stärkere Familienförderung von den Pensionisten finanziert werden oder von den jungen Menschen, bevor sie Familie haben?

Es wäre günstig gewesen, diesen Fragen doch etwas mehr Gewicht zu geben. Das hätte das Werk etwas umfangreicher gemacht, aber ohne eine systematische Behandlung des Themas, wie definiere ich Benachteiligung und woran messe ich sie, gerät die sozialpolitische Diskussion in den Verdacht, bloß Gruppeninteressen zu vertreten.

Peter Rosner