

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher

Herausgeber

# FÖDERALISTISCHE SOZIALPOLITIK

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 31

WILHELM BRAUMÜLLER  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1983



Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher  
Herausgeber  
Föderalistische Sozialpolitik

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 31

herausgegeben vom  
Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler  
derzeit vertreten durch: Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher

# FÖDERALISTISCHE SOZIALPOLITIK

herausgegeben

von

Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher  
Innsbruck



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1983

Gedruckt mit Unterstützung der Kulturabteilung  
des Amtes der NÖ Landesregierung

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der  
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1983 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,  
A - 1092 Wien, Druck: RWF-Werbegeellschaft, Wattens  
ISBN: 3 7003 05 19 2

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Vorwort .....                                                                                                    | 7  |
| Begrüßung und Eröffnung durch den Prärektor der Universität Salzburg<br>O. Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA ..... | 9  |
| Grußworte des Landeshauptmannes von Salzburg<br>Dr. Wilfried HASLAUER .....                                      | 13 |

## I. Grundsatzreferate

|                                                                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Univ.-Prof. Dr. Peter ATTESLANDER, Augsburg:<br>„Sozialraum als Grundlage föderalistischer Entwicklungspolitik“ .....                                                                    | 19 |
| Hofrat Dr. Hermann GIRARDI, Bregenz:<br>„Der Einzelne und die kleine Gemeinschaft als Träger einer föderalistischen<br>Sozialordnung“ .....                                              | 29 |
| Abgeordneter zum Vorarlberger Landtag, Klubobmann der SPÖ, Ernst WINDER,<br>Dornbirn:<br>„Föderative Sozialpolitik. Grundzüge einer veränderten sozialpolitischen Kon-<br>zeption“ ..... | 43 |
| O. Univ.-Prof. Dr. Gerhard SCHNORR, Innsbruck:<br>„Modellvorstellungen einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet“ .....                                                             | 57 |

## II. Kurzreferate:

|                                                   |    |
|---------------------------------------------------|----|
| Direktor Dr. Sepp FILL, Innsbruck .....           | 69 |
| Direktor Dr. Herbert PRÄHAUSER, Salzburg .....    | 71 |
| Mag. Josef RAOS, Salzburg .....                   | 74 |
| Chefarzt Dr. Günther LEINER, Bad Hofgastein ..... | 78 |

## III. Diskussionsbeiträge

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| Sektionschef Prof. Dr. Karl FÜRBOCK ..... | 87 |
| Hofrat Dr. Max TISCHLER .....             | 90 |

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| Dr. Günter ENGELBRECHT .....                     | 92  |
| Dr. Herbert KOHLMAIER .....                      | 96  |
| Schlußwort Univ.-Prof. Dr. Gerhard SCHNORR ..... | 100 |
| Schlußwort Hofrat Dr. Hermann GIRARDI .....      | 102 |

## VORWORT

Das von den Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg getragene Institut für Föderalismusforschung in Innsbruck veranstaltete am 11. Mai 1983 in der Residenz in Salzburg ein wissenschaftliches Seminar zum Thema „Föderalistische Sozialpolitik“. Im Rahmen dieses — erstmals im „Trägerland“ Salzburg veranstalteten — Seminars wurden am Vormittag vier Grundsatzreferate und am Nachmittag vier Kurzreferate erstattet, an welche sich eine Diskussion anschloß. Der vorliegende Band gibt diese Veranstaltung vollständig wieder.

Dieses Seminar knüpfte bewußt an frühere Veranstaltungen des Institutes an, nämlich an die am 22. Juni 1979 in Feldkirch unter dem Gesamthema „Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden“ (s. dazu Band 15 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Wien 1980) sowie an die am 9. Oktober 1981 in Igls/Innsbruck unter dem Gesamthema „Dezentralisation und Selbstorganisation; Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen“ (s. Band 23 der Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Wien 1982) gestandene, in deren Rahmen grundlegende und allgemein bedeutsame Organisationsstrukturen für eine menschengerechte Erfüllung staatlicher bzw. öffentlicher Aufgaben erörtert wurden.

Das diesjährige Salzburger Seminar sollte den in der modernen Gesellschaft an praktischer Relevanz immer noch zunehmenden Sektor der Sozialpolitik unter solchen föderalistischen Gesichtspunkten behandeln. Im Sozialbereich bestehen gegenwärtig nicht nur in Österreich, sondern auch im internationalen Vergleich jedenfalls an Problemschwerpunkten:

Finanzielle Absicherung sozialer Leistungen auch unter erschwerten ökonomischen Bedingungen, insbesondere angesichts erkennbarer Grenzen der Belastbarkeit öffentlicher Haushalte einerseits und die Forderung nach einem qualitätsvollen, auf die echten Bedürfnisse der Menschen bezogenen Angebot sozialer Leistungen (interpersonale Menschlichkeit anstelle anonymer Großorganisationen) andererseits.

Die Veranstaltung hat — den Intentionen der Veranstalter erfreulicherweise entsprechend — dargetan, daß und wie föderalistische Lösungen im Sozialbereich tragfähige Lösungen zum Nutzen aller Beteiligten auch für die Zukunft sein können. In vielen grundsätzlichen Fragen sind dabei übereinstimmende Meinungen geäußert worden. Im einzelnen wurden naturgemäß auch unterschiedliche Standpunkte deponiert. Diese Unterschiedlichkeit und Vielfalt in den Standpunkten kann aber nicht Anlaß zur Besorgnis sein, sondern nur als Positivum bewertet werden: Denn Föderalismus bedeutet eben Vielfalt und Berücksichtigung konkreter Bedürfnisse und Wünsche!

Siegbert Morscher



## Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA

Dem Institut für Föderalismusforschung, das dieses Seminar veranstaltet, sind im zugrundeliegenden Vertrag der Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg zwei primäre Ziele mit auf den Weg gegeben worden: Es soll einerseits die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus anregen und fördern, andererseits die Idee des Föderalismus in der Bevölkerung pflegen und verbreiten. Zur Erreichung dieser Ziele sind im Gründungsvertrag mehrere Mittel vorgezeichnet: Dokumentation und Information über die einzelnen Bereiche der Föderalismusforschung; Erstellung von Gutachten; Vergabe von Forschungsaufträgen; Herausgabe einer Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen (hier sind im Verlag Braumüller bereits an die 30 Monographien erschienen, die sich zum Teil großer Anerkennung erfreuen und aus dem verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Schrifttum Österreichs nicht mehr wegzudenken sind); schließlich die Abhaltung von Fachtagungen über spezielle Themen der Föderalismusforschung für Wissenschaftler, Politiker, Beamte, Interessenvertreter etc.

Am Beginn einer solchen Fachtagung stehen wir. Sie ist dem Thema „Föderalistische Sozialpolitik“ gewidmet und läßt sich auf zwei erkennbare Ausgangspunkte zurückführen: Auf der einen Seite steht die Tatsache, daß in Österreich in den Jahren seit 1945 Hand in Hand mit dem Wachstum der Wirtschaft und der Schaffung eines wenn auch bescheidenen, so doch relativ breit gestreuten Wohlstandes auch ein beachtenswertes System der Absicherung des einzelnen vor sozialen Risiken (Alter, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit etc.) geschaffen und immer weiter verfeinert wurde. Auf der anderen Seite sind aber auch die Grenzen dieser Entwicklung sichtbar geworden. Sie resultieren nicht nur aus dem Nachlassen des Wirtschaftswachstums, sondern auch daraus, daß die großen Apparate gewisse Schwächezeichen zeigen: Sie haben in manchen Bereichen ihr Leistungsoptimum überschritten; ihre Finanzierung wird immer schwieriger; die Kontrollierbarkeit der Entscheidungsvorgänge wird mit zunehmender Größe geringer. Gleichzeitig ist die erwartete Sicherheit nicht in vollem Ausmaß eingetreten. Einerseits müßte der Mensch sich heute in zahlreichen sozialen Sicherungen wissen, andererseits ist aber eine wachsende Abhängigkeit von den „Apparaten“ entstanden, die zu einer neuen Unsicherheit, in Grenzfällen sogar zu Neurosen geführt hat. Die Undurchschaubarkeit der neuen Abhängigkeit hat die angestrebte Sicherung, jedenfalls im psychischen Bereich, durchkreuzt.

All dies zwingt zur Suche nach teilweise neuen Wegen. Bereits das im Herbst 1980 vom Institut für Föderalismusforschung veranstaltete Seminar „Dezentralisation und Selbstorganisation“ hat aufzuzeigen versucht, wo der einzelne Bürger, wo die kleineren Gemeinschaften im Rahmen geeigneter, vor allem bürgernaher Einrichtungen individuellen Vorstellungen und Bedürfnissen wirksamer und kostengünstiger entgegenkommen können. Das Seminar hat allerdings auch die finanziellen und sachlich-technischen Grenzen solcher Bestrebungen augenscheinlich werden lassen.

In der österreichischen Bundesverfassung gibt es keinen Kompetenzratbestand, der den gesamten Bereich „soziale Sicherheit“ umfaßt. Gesetzgebung und Vollziehung sind zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. So ist beispielsweise das „Sozialversicherungswesen“ (Art 10 Abs. 1 Zif. 11 B-VG.) zur Gänze Bundessache; auf den Gebieten „Armenwesen, Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ (Art. 12 Abs. 1 Zif. 1 B-VG.) ist der Bund dagegen nur zur Aufstellung von Grundsätzen, die Länder aber sind zur Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung zuständig. In Ermangelung einer grundsatzgesetzlichen Regelung ist der große Bereich des Sozialhilfswesens derzeit Landessache. Darüber hinaus überträgt Art. 15 Abs. 1 B-VG. dem Landesgesetzgeber die ausschließliche Regelungskompetenz für alle jene Angelegenheiten, die dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesen sind. Alle Länder haben von ihrer Gestaltungsfreiheit durch die Erlassung von Sozialhilfegesetzen und von vielfältigen Regelungen, beispielsweise auf den Gebieten der Rehabilitation, des Jugendschutzes oder der Behinderten- und Blindenhilfe Gebrauch gemacht. Durch den Abschluß von Vereinbarungen nach Art. 15 a B-VG. haben sie sich auch neuer Formen der Zusammenarbeit bedient und damit dem Gedanken des kooperativen Bundesstaates entsprochen.

All das zeigt, welch große Bedeutung, aber auch Verantwortung die Länder schon heute im modernen Sozialverwaltungsstaat haben. Diese Bedeutung wird in Zukunft bei der Bewältigung der vielfältigen Probleme, die durch eine geänderte wirtschaftliche Lage sowie durch den raschen gesellschaftlichen Wandel hervorgerufen werden, noch weiter steigen. Dabei soll — auch wenn die Länder im Bereich der Sozialpolitik zweifellos „Zukunft“ haben — Ziel der einschlägigen Überlegungen und Bemühungen nicht nur eine vordergründige Verlagerung von Zuständigkeiten sein, sondern auch ein dauernder geistiger Wettbewerb, der zu sachgerechten, d.h. zugleich wirtschaftlichen und sozialen Lösungen führt.

In diesem Sinne werden die Referenten des heutigen Seminars versuchen, Probleme aufzuzeigen und Lösungen vorzustellen:

Prof. Dr. ATTESLANDER wird über den Sozialraum als Grundlage föderalistischer Entwicklungspolitik sprechen, Hofrat Dr. GIRARDI in seinem Beitrag den einzelnen und die kleine Gemeinschaft als Träger einer föderalistischen Sozialordnung behandeln, Landtagsabgeordneter Ernst WINDER über eine föderative Sozialpolitik referieren und Grundzüge einer veränderten sozialpolitischen Konzeption darlegen, Univ.-Prof. Dr. SCHNORR schließlich Modellvorstellungen einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet aufzeigen.

Am Nachmittag werden Direktor Dr. FILL, Direktor Dr. PRÄHAUSER, Mag. RAOS und Primar Dr. LAINER über praktische Erfahrungen mit verschiedenen sozialen Einrichtungen berichten und damit die allgemeine Diskussion eröffnen. Ich danke namens des Kuratoriums des Instituts für Föderalismusforschung allen Referenten sehr herzlich für ihre Bereitschaft, durch ihre sachkundigen Beiträge unser Seminar nicht nur zu bereichern, sondern überhaupt erst möglich zu machen. Ich danke auch Ihnen allen, mei-

ne Damen und Herren, daß Sie gekommen sind und durch Ihr Interesse zu erkennen geben, daß das Institut für Föderalismusforschung für dieses Seminar ein geeignetes Thema gewählt hat.

Ganz besonders möchte ich schließlich Herrn Landeshauptmann Dr. Wilfried HASLAUER dafür danken, daß er unser Seminar mit einleitenden Worten eröffnen will und daß er darüber hinaus durch die Einladung zu einem gemeinsamen Mittagessen auch für unser informelles Beisammensein und Gespräch großzügig vorgesorgt hat.



## Landeshauptmann von Salzburg Dr. Wilfried HASLAUER

Sehr geehrte Damen und Herren!  
Sehr geehrter Herr Prärektor!

### I.

Es ist mir eine große Freude, daß ich Sie heute als Teilnehmer des vom Institut für Föderalismusforschung ausgerichteten Seminars „Föderalistische Sozialpolitik“ in Salzburg begrüßen kann. Zum ersten Mal veranstaltet das Institut für Föderalismusforschung der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg in der Salzburger Landeshauptstadt ein derartiges Seminar. Ich danke daher für die Entscheidung, Salzburg als Tagungsort zu wählen. Damit kommt in einer besonderen Weise die Mitträgerschaft des Bundeslandes Salzburg an diesem Institut — gemeinsam mit den Bundesländern Tirol und Vorarlberg — zum Ausdruck.

Abgesehen von den Impulsen, die von derartigen Veranstaltungen in der Regel ausgehen, wird durch diese Art der Veranstaltung der Föderalismusgedanke besonders deutlich und sichtbar herausgestellt. Dadurch wird die Zielsetzung des Institutes, nämlich die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus zu fördern, die Entwicklung des Föderalismus zu stärken und die Idee des Föderalismus in der Bevölkerung zu pflegen und zu verbreiten, sehr deutlich unterstützt.

Besonders anerkennen möchte ich bei dieser Gelegenheit die schon fast 30 grundlegenden Publikationen in der Schriftenreihe des Institutes. Die in der Zwischenzeit vorliegenden sechs Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich sind ein Spiegelbild der Arbeit und Entwicklungen auf diesem Gebiet. Leider kam die grundlegende Reform der Österreichischen Bundesverfassung nicht zustande, wie ebenso wenig das Förderungsprogramm der Bundesländer in die Tat umgesetzt wurde.

### II.

Beim ersten Lesen des Titels „Föderalistische Sozialpolitik“ mag sich der Unvoreingenommene die Frage stellen, ob Sozialpolitik und Föderalismus überhaupt etwas gemeinsam haben. Assoziiert man doch oft Föderalismus mit Problemen der Bundesverfassung, Fragen der Länderverfassungen, des Finanzausgleiches, mit Auseinandersetzungen etwa für eine andere Kompetenzverteilung usw. Sozialpolitik wird immer in der Nähe von Themen wie Sozialpartnerschaft, Arbeitskonflikt und Arbeitsfriede, auf der anderen Seite etwa mit Behindertenbetreuung, finanziellen Problemen von Randgruppen, Betreuung und Versorgung von Arbeitslosen usw. angesiedelt. Und diese Themen werden schlechthin dem Bund zugeordnet. Eine einzige Ausnahme bildet hier der Kernbereich der Sozialhilfe, welchen man nunmehr jeweils bei den Ländern auch emotional zuordnet.

### III.

Bei immer geringeren wirtschaftlichen Möglichkeiten des Staates, bei immer langsamerem Wirtschaftswachstum, bei einer durch die Struktur bereits vorgegebenen höheren Arbeitslosigkeit werden natürlich auch die Möglichkeiten einer Sozialpolitik im herkömmlichen Sinne geringer. Daher möchte ich auf ein Ergebnis des vorangegangenen Seminars dieser Art in Innsbruck im Jahre 1980 über „Dezentralisation und Selbstorganisation“ verweisen, wonach das Salzburger Rettungsgesetz bzw. die Organisation des Roten Kreuzes als gelungenes Beispiel der Selbstorganisation beurteilt wurden. Und so wie der Staat auf dem Gebiet der Verwaltung im weitesten Sinne umdenken und umstrukturieren muß, so bietet sich auch auf dem Gebiet der Sozialpolitik an, den Föderalismus in den Dienst des Nächsten zu stellen; um wirksamer, bedarfsgerecht und den regionalen Erfordernissen entsprechend helfen zu können.

### IV.

Positive Beispiele gelungener „föderalistischer Sozialpolitik“ gibt es bereits. Ich möchte sie in der Folge kurz beschreiben:

1. Die Sozialhilfe wurde von den Ländern — von Bundesland zu Bundesland sogar mit sehr unterschiedlichen Entwicklungen — geregelt, nachdem der Bund es verabsäumt hat, ein entsprechendes Grundsatzgesetz gemäß Art. 12 B-VG. unter diesem Kompetenztatbestand zu erlassen. Der Bund hätte nach Inkrafttreten gemäß § 3 Abs. 2 Übergangsgesetz 1920 binnen drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ein solches Gesetz seinerzeit erlassen sollen. Das ist nie geschehen. 1968 hat der Bund mitgeteilt, daß er von der Erlassung eines Fürsorgegrundsatzgesetzes Abstand nehme und es den Ländern überlasse, moderne Landesgesetze auf dem Gebiete der Fürsorge zu schaffen. Daß mit den Sozialhilfegesetzen der Bundesländer föderalistische und entsprechend bedarfsgerechte Regelungen erlassen wurden, bestreitet heute niemand mehr. Ich erinnere an eines der bewährten Instrumente, an die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“, welche unbürokratisch und rasch ergriffen und eingesetzt werden kann.
2. Mit dem Invalideneinstellungsgesetz wurde eine an sich den Ländern zukommende Kompetenz — nach dem Muster der Marktordnung — dem Bund übertragen. Obwohl erst 1989 diese Übertragung beendet sein soll, hat jetzt der Bund bereits eine abermalige Verlängerung dieser Kompetenzübertragung verlangt. Dabei ist gar nicht erkennbar, warum die Länder nicht in der Lage sein sollten, diese Materie zweckmäßig zu regeln und zu vollziehen. Aus diesem Begehren ist eindeutig eine sehr zentralistische Komponente erkennbar, welche in diesem Fall und generell abgelehnt werden muß.

3. Parallel zu den schon angedeuteten Möglichkeiten der Selbstorganisation etwa im Bereich des Rettungswesens hat sich die regional unterschiedliche Entwicklung von Trägern der freien Wohlfahrtspflege bewährt. Dies ist damit ein weiteres Beispiel für Ansätze zur Ausgestaltung föderalistischer Sozialpolitik.
4. Von den Referenten dieses Seminars erwarte ich mir auch Aussagen über die Möglichkeiten auf sozialversicherungsrechtlichem Gebiet, welches ja ebenfalls derzeit von zentralistischen Motiven geprägt ist.

Abschließend hiezu möchte ich durch die Herausstellung nur einer Zahl den Stellenwert in unserer Politik unterstreichen. Im Landesbudget 1983 des Landes Salzburg sind für Sozial- und Gesundheitsaufgaben insgesamt Ausgaben in der Höhe von 2,2 Milliarden Schilling, das sind 25 % des Gesamthaushaltes, vorgesehen. Damit wird deutlich, daß die Verantwortlichen für die Politik im Land Salzburg der Sozialpolitik nicht nur ideell, sondern auch konkret und materiell einen äußerst hohen Stellenwert einräumen. Die von mir genannten Zahlen — absolut und relativ — sind aber auch eine Aussage dazu, daß bei der kritischen Durchleuchtung dieser Materie entscheidende Teile der Landespolitik betroffen sind. Es handelt sich also nicht nur um eine rein theoretische Diskussion.

## V.

Ich hoffe, daß mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Anregungen dieses Seminars weitere interessante und wertvolle Beiträge zur Gestaltung moderner, und damit meine ich auch föderalistischer Sozialpolitik erbracht werden können. Ich erwarte mir auch eine Verbesserung der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und Maßnahmen alleine durch Dezentralisierung und Regionalisierung. Damit könnte aber auch eine Antwort darauf gegeben werden, wie bei geringer werdenden Ressourcen und bei steigenden Problemen auf humane Weise soziale Sicherheit erhalten, ja in manchen Teilbereichen sogar verbessert werden könnte. Ich bin der Überzeugung, daß gerade durch eine Neuorientierung bzw. Fortsetzung einer in Ansätzen vorhandenen föderalistischen Sozialpolitik der Gedanke der menschlichen Nähe in der Sozialpolitik am besten verwirklicht werden kann. In diesem Sinne wünsche ich dem Seminar einen guten Verlauf.



# **I. GRUNDSATZREFERATE**



## Sozialraum als Grundlage föderalistischer Entwicklungspolitik

Menschliches Verhalten war zu allen Zeiten raumbezogen. Diese Feststellung ist ebenso trivial wie unerforscht: Bis heute ist sich die Wissenschaft nicht im klaren, ob Raum als unabhängige Variable in empirischen Untersuchungen angenommen werden kann. Menschliches Verhalten ist immer raum-zeitlich bedingt, aber in welchem Maße? Die ungenügende Kenntnis von Zusammenhängen hat insbesondere in den letzten Jahrzehnten der Planungspraxis zu einem zweifachen Mißerfolg geführt: Einerseits sind alle Anstrengungen der Planung, menschliches Verhalten allein mit räumlicher Gestaltung direkt zu beeinflussen, gescheitert. Menschliches Verhalten ist nicht planbar und räumliche Gestaltung hat für die Menschen unterschiedliche Wirkung. Andererseits sind fast ohne Ausnahme alle administrativen planerischen Maßnahmen etwa zur Steigerung der Effizienz von Verwaltungen in sog. Gebietsreformen auf erheblichen Widerstand der Bevölkerung gestoßen, die sich mit den künstlichen Gebietseinheiten nicht identifizieren mochten. Zum einen konnte offenbar „sozialer Raum“ nicht gestaltet werden, zum anderen wurde — oft unnötigerweise — sozialer Raum gröblich verletzt. Was ist sozialer Raum?

Sozialer Raum ist **Kulturraum**. Er hat zwar physische Merkmale, kann aber durch diese keineswegs hinlänglich begründet werden. Sozialer Raum ist empirisch nur durch Meinungen der Menschen und beobachten von Verhaltensweisen erfassbar. Er kann wohl theoretisch definiert werden, aber ist für den einzelnen Menschen immer eine subjektiv empfundene und nur teilweise empirisch faßbare Größe. HAMM schreibt dazu: „Jedes Raum-Verhalten-System ist charakterisiert durch ein materielles Substrat, durch spezifische institutionelle Regelungen des Verhaltens und durch die den einzelnen Objekten anhaftende Symbolik, deren Wahrnehmung und Interpretation erkennen läßt, welche Verhaltensweisen der jeweiligen Situation angemessen sind.“<sup>1)</sup> Einzelne Menschen empfinden denselben physischen Raum unterschiedlich sowohl in seiner Abgrenzung wie in seiner Bedeutung. Wie wir uns spezifische Sozialräume vorstellen sollen, ist anhand zweier Analogien zu verdeutlichen:

1. Lärm ist, wie wir wissen, keine physikalisch meßbare Größe. Gemessen werden kann nur Schall. Lärm ist vom Menschen kognitiv verarbeiteter Schall. So kann beispielsweise dasselbe Musikstück beim einen höchstes Entzücken hervorrufen, bei anderen wird es als Katzenmusik, mithin als störender Lärm betrachtet. Einstellung, Erkenntnis und Erfahrung bewerten somit den sinnlich wahrgenommenen Schall. Es

1) HAMM, B., Einführung in die Siedlungssoziologie, München 1982, S. 37.

kann wissenschaftlich gar nicht definiert werden, was Lärm ist; möglich sind höchstens Begrenzungen von allgemeiner Wahrnehmungsfähigkeit oder eventueller gesundheitlicher Schädigung durch bestimmte Schallgrenzen.

2. Der empirische Nachweis von sozialem Raum dürfte ähnlichen Bedingungen unterliegen wie bei der sozialen Norm: Es ist unbestritten, daß menschliches Verhalten durch vielfältige Normen geprägt ist. Auch Normen sind praktisch nur durch die Erhebung von Meinungen faßbar und werden beinahe ausschließlich dann wirksam und bemerkt, wenn sie verletzt werden.

Diese Schwierigkeiten mögen begründen, warum die Bedeutung des sozialen Raumes sowohl in der Wissenschaft wie auch in der praktischen Politik bis heute in so hohem Maße unberücksichtigt blieb.<sup>2)</sup> In Zukunft wird die Bedeutung des sozialen Raumes, wie ich auszuführen habe, wesentlich zunehmen. Es soll dies an dem weiter fortschreitenden Ungleichgewicht zwischen urbanen Zentren und ländlichen Gebieten dargestellt werden.

Was verstehe ich unter Entwicklungspolitik? Mein Begriff ist umfassender als das, was im allgemeinen unter Sozialpolitik verstanden wird, indem sie alle bewußten Maßnahmen umfaßt, die soziale Entwicklung überhaupt ermöglichen oder hindern. Entwicklungspolitik ist ein Teil der Gesellschaftspolitik insgesamt mit dem Schwerpunkt auf Eigenbestimmung sozialer Gruppen. Während allgemein Gesellschaftspolitik von übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen ausgeht, somit im überwiegenden Maße heteronome Wirkungen zeigt, sei damit die autonome Perspektive bewußt gestaltender Maßnahmen gemeint. Auch dafür mag ein Beispiel erläuternd wirken:

Ein gesellschaftspolitisches Ziel der Schweiz war und ist es, Disparitäten zwischen Mittelland und Bergbevölkerung abzubauen. Seit Jahrzehnten geschieht dies mit Hilfe von Lastenausgleich zwischen Gemeinden aber auch mit erheblichen Subventionen insbesondere für die Bergbauern. Es ist unbestritten, daß quantitativ gemessen ein bestimmter Ausgleich erwirkt werden konnte. Berggebiete wurden gezielt gefördert. Das Durchschnittseinkommen der Fördergebiete stieg in einigen Fällen sogar überproportional. Trotzdem ist festzustellen, daß sozialpolitische Ziele nicht erreicht wurden, ja daß sogar jahrhundertealte Gebilde zerstört wurden.

2) ATTESLANDER, P., Dichte und Mischung, Berlin-New York, 1975; DERS., (Hg.) Soziologie und Raumplanung, Berlin-New York, 1976; DERS., Stadt-Land-Beziehungen, Gestern und heute, in: Internationale Grüne Woche Berlin, Berlin 1982, S. 51-54.

Die gewünschte soziale Entwicklung, Verminderung der Disparitäten, Erhöhung der Chancen, näher an durchschnittliche Lebensstandards zu kommen, konnte nicht stattfinden. Soziale Disparitäten wurden durch finanzielle Aufwendungen in vielen Fällen nicht gemildert, sondern sogar verstärkt: Der Gesellschaftspolitik hat die Entwicklungspolitik gefehlt. So wurden Sozialräume etwa durch Fremdenverkehr weitgehend zerstört, die Umwelt z.T. so belastet, daß irreversible Schäden erfolgt sind. Die „Entwicklung“ der geförderten Regionen war zugleich deren Kolonialisierung. Weder wurden den Einheimischen Entwicklungschancen geboten, noch waren sie in der Lage, entstehende Spezialistenfunktionen auch auszuüben. Diese wurden aus anderen Regionen importiert und die Veränderung war in jedem Fall heteronom bestimmt.<sup>3)</sup>

Nach diesen knappen Vorbemerkungen folgt meine Hauptaussage: Um die sich abzeichnende Verschärfung raumbezogener Ungleichheit zu mindern, um eine gerechtere Verteilung knapper Güter zu ermöglichen, schließlich um erhebliche regionale soziale Konflikte zu vermeiden, wird sehr viel mehr Entwicklungspolitik notwendig sein, als dies heute geschieht oder vorgesehen ist. Sozialräume werden dabei ein wesentliches Strukturmerkmal, Föderalismus das wesentliche Ordnungsprinzip darstellen.

Spätere Geschichtsschreibung wird zweifellos als wesentlichstes Merkmal moderner Industriegesellschaften einen heute noch wachsenden Zentralismus bezeichnen, der infolge von Technologie und Kapitalismus sich folgerichtig und scheinbar unausweichlich entwickelte. Gleichzeitig und teilweise gegenläufig ist auch das Entstehen von Regionalismus zu verzeichnen. Diese beiden Grundströmungen, die gleichzeitig und zum Teil widersprüchlich verlaufen, sind in allen Staaten, wie immer sie politisch strukturiert sind, mehr oder weniger deutlich zu verzeichnen. Regionalismus ist nicht nur als Gegenkraft zum Zentralismus in jenen Ländern zu verzeichnen, die historisch zentralistisch regiert wurden, wie etwa Frankreich. Auch in der durchaus föderalistisch strukturierten Schweiz konnte in dem keineswegs konfliktfreien Entstehen des Kantons Jura Regionalisierung nur über einen handfesten Separatismus erzwungen werden. Verstärkter Regionalismus ist nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in den Vereinigten Staaten von Amerika und etwa im Bundesstaat Kanada zu beobachten. Verstärkter Regionalismus ist schließlich überall dort zu vermerken, wo Gebiete wirtschaftlich besonders benachteiligt sind. Sezession besonders reicher Regionen sind dagegen kaum je eingetroffen. In der Europäischen Gemeinschaft gibt es dementsprechend einen, wenn nicht gar mehrere Regionalfonds.

Funktioniert wirtschaftliche Regionalisierung wirklich? Wer Geld anlegt, tut dies zweifellos dort, wo die Zinsen hoch und die Sicherheit groß sind. Geld fehlt meist in jenen Regionen, wo es am dringendsten gebraucht wird: In Problemgebieten mit hoher Arbeitslosigkeit, geringem Steueraufkommen, schlechter Produktivität. Kurz dort, wo der Profit am geringsten, das Risiko am größten ist.

3) JÄGGI, U., Berggemeinden im Wandel, Bern, 1965.

Versucht man zu spät, Geld in die „Problemregionen“ zu steuern? In Gebieten mit steigender struktureller Arbeitslosigkeit fand schon seit einiger Zeit soziale Erosion statt. Erst wenn das Land genügend ins Rutschen gekommen ist und die Zentren bedroht, versucht man „aufzuforsten“ mit Subventionen und mit speziellen Regionalfonds internationaler Organisationen. So eben bei der Europäischen Gemeinschaft. Es gedeihen die Bürokratien, gleichzeitig und doch unaufhaltsam verstept die Peripherie. Muß das so sein? Ist folgendes Beispiel Utopie?

In einem kleinen Städtchen in der Bretagne findet soziale Erosion statt. In wenigen Jahren verringerte sich die Einwohnerzahl um 5 % und bei etwa 30.000 Einwohnern gingen 2.400 Arbeitsplätze verloren. 11.000 Erwerbstätige mußten ohnehin irgendwo in der näheren oder weiteren Umgebung Arbeit suchen und wurden zwangsweise Pendler. Ein Mann fragte sich, ob das naturgemäß so sein müßte. Ist nicht die alte Stadt selber und ihre Geschichte, ist nicht die Kraft der Einwohner selbst Kapital? Muß das wenige Geld dieser Region ebenfalls und völlig widrigerweise in die Zentren fließen, nur der höheren Zinsen und der höheren Sicherheit wegen?

So gründete dieser Mann eine lokale Sparbank und setzte ein Pult in eine etablierte größere Bank. Da er den wirtschaftlichen und sozialen Niedergang des Städtchens aufhalten wollte, nahm er zunächst Geld zu 2 1/2 % über dem normalen Zinssatz auf. Diejenigen aber, die mit diesem Geld Arbeitsplätze schaffen wollten, mußten einige Prozente weniger Zins zahlen als üblich. Da diese Bank in der Bank keinen Gewinn machen wollte und brauchte, konnte die Marge klein bleiben.

Garantiert wurde das Geld durch die Behörden, die ihrerseits Entwicklungsgelder von der Regierung über diese Bank laufen ließen, wobei die Zukunftswürdigkeit der zu finanzierenden Projekte durch Menschen an Ort und Stelle überprüft, angenommen oder abgelehnt wurde. So floß Geld sozusagen den Berg hinauf, so wurden Mittel lokalwirtschaftlich eingesetzt. Utopien? Keineswegs! Die Geschichte über einen Abbé Houé aus Mené, einer kleinen Stadt etwa 50 km westlich von Rennes, war zu lesen in der „Financial Times“ vom 8. Oktober 1981.

Ähnliche Regionstypen außerhalb von Agglomerationsräumen können allgemein gekennzeichnet werden durch spezifische Strukturprobleme im Landwirtschaftsbereich, durch unzureichende Infrastrukturausstattung und durch eine vernachlässigte industrielle Entwicklung. Zu den Prozessen der ökonomischen Auflösung treten auch solche der sozialen. Die Aufgabe der traditionellen bäuerlichen Produktionsformen im engen Familienverband und die zunehmende Urbanisierung der Lebensformen führen zu Lockerungen der Bindungen an dem Heimatraum.

Sind Folgen der wirtschaftlichen Ungleichheit durch vermehrte kulturelle Eigenständigkeit zu mindern? Ist Regionalismus eine andere Form der Auseinandersetzung zwischen urbanem Lebensstil und ländlicher Welt? Die Meinungen zu diesen Fragen scheinen sich eher zu polarisieren, als daß differenzierte Antworten aufgrund erforschter Tatbestände Leitgedanken für die praktische Politik abgäben.

Die Aussage, daß es eine Illusion sei, anzunehmen, daß das Machtgefälle zwischen Zentren und Peripherie wesentlich abgebaut werden könnte, hat sowohl Zustimmung wie Kritik gefunden. Widerspruch stammt vornehmlich von jenen, die lediglich Großräume undifferenziert betrachten und daraus entnehmen, daß tatsächlich die Abwanderung gestoppt sei, mithin der Gegensatz zwischen Stadt und Land weitgehend aufgehoben werde. „Die Zauberworte, mit denen die jüngsten räumlichen Bevölkerungsverchiebungen beschrieben werden, heißen „Counterurbanization“ und „Disurbanization“. Diese Begriffe haben inzwischen Eingang in die Arbeit von Siedlungsforschern gefunden. Wie üblich tun sich die verschiedenen wissenschaftlichen Zweige schwer, präzise dazu Übersetzungen für diese Vorgänge zu finden. Soll man diese Prozesse als „Entstädtung“, als „Prozeß zurück aufs Land“ oder als „Verländlichung“ bezeichnen? Ich will diese Frage hier nicht weiter vertiefen, meine aber, daß dahinter weit mehr als begriffliche Spielerei steht, denn schließlich steckt in der Idee der Entstädtung letztlich die Überzeugung, daß diesem Wandel das Übergewicht der Zentren gegenüber dem ländlichen Raum abgenommen habe.“<sup>4)</sup>

Wer so argumentiert, schließt aus den statistischen Werten auf reale Werte selbst. Nur wer detaillierte Wanderungsanalysen vornimmt, wer die Motivation und Wanderungsart auf spezifische Teilräume bezogen untersucht, ist auch in der Lage über sozialräumliche Bezüge Schlüsse zu ziehen. Wo dies geschieht, kann gefolgert werden: „Da die natürlichen und sozialen Voraussetzungen (der Lebensraum, die Bevölkerung und die Kultur) zur Erarbeitung der gesellschaftlich hoch bewerteten Güter in den verschiedenen Teilgebieten ungleich sind, muß es zwischen den verschiedenartigen Teilgebieten sozialräumliche Ungleichheit geben. Das konkrete Ausmaß der Ungleichheit (direkte oder indirekte Abhängigkeit zwischen Teilgebieten) hängt erstens von der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft ab und zweitens von der Bereitschaft der stärkeren, herrschenden bzw. leistungsfähigeren Gebietseinheiten, auf den aufgrund des Herrschaftsstatus maximal möglichen Zugang zu den gesellschaftlichen Belohnungen — z.B. auf kulturelle Einrichtungen wie ein Theater oder auf der Ebene der Erwerbsmöglichkeiten auf die Schaffung von Arbeitsplätzen — zugunsten der weniger leistungsfähigen Gebietseinheiten zu verzichten bzw. knappe Güter mit den benachteiligten Gebieten zu teilen.“<sup>5)</sup>

Die eben angesprochenen Teilgebiete aber entscheiden nicht über Erhalt oder Abgabe etwa von knappen Arbeitsplätzen. Teilgebiete stehen ohnehin untereinander in Konkurrenz und so sehen wir, daß wiederum zentral gesteuerte Entscheidungsmechanismen

4) ZINGG, W., Stadt-Land-Beziehungen, in: Internationale Grüne Woche Berlin, Franz Walk (Hg.), Dorf — Landschaft — Umwelt, Planung im ländlichen Raum, Heft 20, Berlin 1983.

5) DERS., a.a.O., S. 7.

schließlich darüber entscheiden, wo und wie knappe Güter im Raume zur Verteilung gelangen. Sozialräume in Teilgebieten werden nicht als solche bei Entscheidungen in Betracht gezogen, sondern höchstens einzelne Aspekte, die dann im sog. „Faktor-Standort-Vorteil“ in Entscheidungen einfließen mögen. Damit sei einmal mehr ein Vorgang beschrieben, der heteronom bestimmt wird. Entwicklungspolitik, wie immer sie definiert werden mag, gründet sich aber wesentlich auf dezentrale Entscheidungen, mithin auf politische Willensbildung im jeweiligen Teilgebiet selbst. In dem Zusammenhang ist zu verweisen auf die Besonderheiten der Kommunalpolitik.

In seinen Untersuchungen über die politische Kultur und des Wahlverhaltens hat PAPPI folgende Frage gestellt: „Gibt es in Deutschland noch ländliche politische Subkulturen, die dem nationalen politischen System nicht angepaßt sind, oder hat im Zuge der allgemeinen Modernisierung die Determinationskraft der Gemeinde für die Einstellung zu überlokal-gesellschaftlichen Fragen derart nachgelassen, daß sich keine Unterschiede mehr feststellen lassen, die auf Struktureigenheiten der jeweiligen Gemeinden zurückgeführt werden können?“<sup>6)</sup>

Er stellt in der Folge fest, daß der Grad struktureller Differenzierung mit der Gemeindegroße zunimmt, aber die Zahl von Funktionskreisen bleibt nach dem Erreichen eines Schwellenwertes eher gleich: „In größeren Städten steht einem voll ausdifferenzierten System der Gemeindepolitik ein allgemeines politisches System gegenüber, das gesamtgesellschaftlich determiniert ist und seinerseits eher die Gemeindepolitik determiniert als umgekehrt. Die für Kleinstädte typische Integration in die Gesamtgesellschaft ist demgegenüber dadurch gekennzeichnet, daß vom lokalen politischen System zwar gesamtgesellschaftliche Bezüge hergestellt werden, daß diese aber einseitig von den Strukturbedingungen des lokalen Sozialsystems aus beurteilt werden.“<sup>7)</sup> Die politische Kultur weist also kein Bestehen eines Stadt-Land-Kontinuums auf, vielmehr ergeben sich markante Unterschiede zwischen Landgemeinden und Städten.

Unterschiedliche politische Verhaltensweisen sagen allerdings noch nichts darüber aus, in welchem Machtverhältnis sie zueinander stehen. Es kann immerhin die These geäußert werden, daß relativ kleine Gemeinwesen und deprivierte Teilräume in zunehmendem Maße von Zentren abhängig werden, ohne daß dabei Eigeninteressen angemessen zur Geltung gebracht werden können. Besonders deutlich wird dies durch jene Untersuchungen, die sich der Interessenvertretung der Landbevölkerung gewidmet haben. Zwar ist etwa beispielsweise in der Bundesrepublik mit 1 Mio. Mitgliedern der Deutsche Bauernverband zweifellos die einflußreichste Organisation der Bauern. Die unbestreitbaren personellen Verflechtungen von Landwirtschaftskammern und Genossenschaften verstärken diesen Einfluß noch. Ebenso deutlich aber sind Mandatsträger vornehmlich

6) PAPPI, F.-U., Wahlverhalten und politische Kultur, Meisenheim, 1970.

7) VOIGT, R., Aktionsbedingungen im ländlichen Raum, in: Roemheld, R., Zielinski, H., (Hg.), Kommune im Aufstand, Frankfurt/M.-Bern, 1983.

Großbauern und Großgrundbesitzer, die allein die nötige Zeit für verbandspolitische Aktivität aufzubringen in der Lage sind. Nebenerwerbsbauern kommen kaum zum Zug. Kleinbauern sind allenfalls Profiteure, nie aber Leitende.

Politische Teilnahme setzt voraus, daß möglichst viele Menschen möglichst gut informiert werden. Verschiedene Untersuchungen haben eindeutig festgestellt, daß im ländlichen Raum ausreichende Informationen nur unter besonders großen Schwierigkeiten zu erhalten sind. Die Berichterstattung durch die Medien beispielsweise ist unzureichend. Es wird in der Regel nur in besonderen Ausnahmefällen über lokale Ereignisse berichtet. Zu verzeichnen ist oft die Monopolstellung eines Kopfblasses, das nur höchst selten über lokale Ereignisse berichtet. „Nur bei besonderen Anlässen fährt der in der Stadt amtierende Redakteur selbst an den Ort des Geschehens, um über den Besuch eines Ministers oder die Abhaltung einer 1000-Jahr-Feier in Großaufmachung zu berichten ... Das Ergebnis der redaktionellen Bemühungen läuft vielfach auf eine Selbstdarstellung der lokalen Größen hinaus. Es werden Namen herausgestrichen, Verdienste gefeiert und Aktionen vermeldet. Kritische Anmerkungen verirren sich selten in derartige Berichte, die dem Leser daher ein aufpoliertes Bild von Lokalpolitik vermitteln.“<sup>8)</sup> Hofberichterstattung also kombiniert mit Schlagzeilen aus der Landeshauptstadt vermögen keineswegs jenen Informationsbedarf zu decken, der für politische Teilhabe notwendig ist. Einer Dezentralisierung lokalpolitischer Willensbildung müßte also auch eine Dezentralisierung der Informationsverarbeitung und -verbreitung vorangehen. Die „symbolische Ortsbezogenheit“ (Heiner Treinen), die Identifikation der Menschen mit ihren Sozialräumen ist einerseits also durch eine Informationsverzerrung, ja ein eigentliches Informationsdefizit, gekennzeichnet. Kein Wunder also, daß vornehmlich emotionale Beweggründe das soziale Verhalten beeinflussen und sich die Diskrepanz zu rationalen Aspekten gesellschaftspolitischer Zielsetzung erhöht. Trotz alledem oder vielleicht gerade aus diesen Gründen sind deprivierte Gebiete für die in ihnen wohnenden Menschen in hohem Maße Heimat. Heimat sei hier verstanden als besonderes Verhältnis der Menschen zu einem bestimmten Raum, aber auch als Symbol für Vertrautheit. Vertrautheit, die soziale Orientierung erleichtert und Sicherheit im sozialen Verhalten bietet.

Vielleicht ist es interessant, auf die Veränderung der inhaltlichen Bestimmung des Begriffes Heimat zu verweisen. Noch Mitte des 19. Jahrhunderts war Heimat nichts anderes als Geburtsort eines Menschen, wo er, wenn er sonst kein Unterkommen fand, jederzeit Aufenthalt, Armenpflege und schließlich die letzte Ruhestätte gewährt erhielt.<sup>9)</sup> Während der Brockhaus von 1845 unter Heimat lediglich einen objektiven Rechtsbegriff versteht, der in erster Linie materielle Versorgungsfragen und politische Zugehörigkeit regelt, ist in modernen Lexika unschwer nachzulesen, daß Heimat insbesondere

8) SCHNEIDER, H., Lokalpolitik in einer Landgemeinde. Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 8 3/77, S. 21 ff.

9) LANGHEINRICH, M., Soziale Verankerung im Raum. Überlegungen zu einem modernen Heimatbegriff, Diplomarbeit, Augsburg 1981.

in den letzten Jahrzehnten vor allem emotionale Bindung beinhaltet und zu einem sozialen Beziehungsraum wurde. Heimat also als Synonym zu Sozialraum.

Es liegt auf der Hand, daß gesichtslos gewordene Dörfer und monotone Suburbia wenig emotionale Bindung zu vermitteln vermögen. Heimat aber im Sinne von Vermittlung von Sicherheit sozialen Verhaltens, von Erleichterung gesellschaftlicher Orientierung, halte ich durchaus für ein Grundbedürfnis des Menschen. Ich meine auch, daß entgegen aller Ideologie über das gute Leben auf dem Lande, in Wirklichkeit gerade in nicht-urbanen Verhältnissen Heimat besonders gefährdet ist, sind doch die Menschen im allgemeinen keineswegs vorbereitet, vornehmlich rationale Sozialbeziehung zu pflegen, wie dies dem urbanen Stil eigen ist und jedem Kinde bereits in frühen Jahren vermittelt wird.

Zerstörung des Sozialraumes ist zugleich Verlust der Heimat. Gerade dies aber kann keinesfalls Ziel von Entwicklungspolitik sein und darf in keinem Falle unintendierte Folge sozialpolitischer Maßnahmen sein. Es werden also in Zukunft sozialpolitische Maßnahmen auch im Bezug auf Gewährung oder Gefährdung von Heimat zu überprüfen sein. Die oben angesprochene Verstärkung von Regionalisierung kann möglicherweise auch dahingehend gedeutet werden, daß die Funktion, die wir der Heimat zuschreiben, für Menschen insbesondere in deprivierten Gebieten immer wichtiger wird, wichtiger als ausschließlich materielle Sanierung.

Entwicklungspolitik ist ohne politisches Engagement von Bewohnern eines bestimmten Gebietes undenkbar. Ausgangspunkt für politisches Engagement, das hoffe ich deutlich gemacht zu haben, ist Identifikation im und mit dem Sozialraum. In Zukunft ist wohl keine administrative Brutalität mehr zu erwarten, wie sie unverständlicherweise in vergangenen Gebietsreformen zum Ausdruck kam und gewaltige Entwicklungspotentiale zerstörte. Andererseits wird zweifellos als wesentlichstes Hindernis sich die immer noch weitergehende Zersplitterung von Zuständigkeiten erweisen.<sup>10)</sup> Und es besteht auch die Gefahr, auf die PERNTHALER hinwies, der davor warnte, daß „Länder und Gemeinden nicht selbst zentralistische Gebilde im Kleinen“ werden dürfen.<sup>11)</sup>

Bleibt nur noch Föderalismus als Ordnungsprinzip zu erläutern: Wer Entstehung und Entwicklung des Föderalismus etwa in der Schweiz studiert, wird feststellen, daß ein ursprünglich dynamisch konzipiertes Delegationsprinzip unmerklich aber desto wirkungsvoller zum Strukturmerkmal wurde. Ursprünglich war gedacht, daß im Staate drei Ebenen sich ergänzen und subsidiär wirken sollen. Der Gemeinde war hohe Autonomie zugedacht und ihr alles übertragen, was zu leisten sie imstande war. Delegiert an den

10) PERNTHALER, P., Staats- und verfassungstheoretische Dezentralisation und die Selbstorganisation, in: Dezentralisation und Selbstorganisation, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 23, Wien, 1982, S. 19 ff.

11) DERS., a.a.O., S. 20.

Kanton wurde nur, was aus übergeordneten Gründen übernommen werden mußte. Dasselbe galt auch zwischen Kanton und Bund. Es war selbstverständlich, daß etwa Außenpolitik nur von der Eidgenossenschaft zu leisten war, ebenso wie die Landesverteidigung. Einige wenige andere Obliegenheiten wie z.B. Zoll und Post wurden Bundessache.

Schon dies Minimum aus heutiger Sicht war damals nicht selbstverständlich, wurde doch der Bundesstaat 1848 gegründet, einige Jahrzehnte nur, nachdem einzelne Kantone, ja sogar einzelne Gemeinden, so etwa die Stadt Biel, in der ich wohne, einen eigenen Botschafter an den Wiener Kongreß entsandten, also eigene Außenpolitik betrieben.

Im Laufe der Jahre hatte sich ein eigentlicher Delegationsschub entwickelt. Es wurde so viel wie möglich und nicht mehr so viel wie nötig an die nächsthöhere Stufe delegiert, ein Trend, der in der Gesellschaft insgesamt zu verzeichnen war, den wir auch in dem Abschieben von individueller Verantwortung vermerken: Mit der politischen Zentralisation ging so die ökonomische einher, wurde schließlich private Fürsorge zur staatlichen Versicherung.

Diese beiden Entwicklungen haben, wie ich meine nicht nur in der Schweiz, das von mir angezeigte Machtgefälle sozusagen zementiert. Entwicklungspolitik hat dagegen zum Ziele, die Autonomie von sozialräumlichen Gebilden wieder zu stärken. Dies wird nur gelingen, wenn erstarrte föderalistische Strukturen erneut dynamisiert werden können. Föderalismus muß wieder zum Prinzip erhoben und nicht nur als Struktur verstanden werden. Föderalismus funktioniert nur dann, wenn nicht unentwegt von einer Stufe zur nächsthöheren delegiert werden kann, ohne daß die Leistungsfähigkeit der delegierenden Stufe überprüft wird. Föderalismus heißt auch, daß von oben nach unten delegiert werden kann, ja delegiert werden muß.

Es gibt neuerdings Bereiche, in denen sich durchaus eine „Rückdelegation“ abzeichnet und auch, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, unausweichlich wird: Ich denke an die Probleme, die dem Staat durch eine Überalterung der Gesellschaft und die Kostenexplosion im Gesundheitswesen entstehen. Ein Teil der Betreuung kranker und alter Menschen muß in Zukunft nicht nur dezentralisiert, sondern auch, wo immer möglich, in vermehrtem Maße wieder „reprivatisiert“ werden.

Zentralisierungstendenzen sind auch überall dort umkehrbar, wo der Grund der Zentralisierung entfällt. Beispielsweise in der Informationsverarbeitung. Die moderne Technologie — Stichwort Mikroelektronik — macht zum ersten Mal eine effektive Dezentralisierung der Informationsverarbeitung möglich. Der Dezentralisierung und dem föderalistischen Delegationsprinzip, diesmal aber als reziprok kommunizierendes System verstanden, stehen im Grunde keine technischen und anderweitigen Sachzwänge mehr entgegen. Sie wäre möglich, wenn wir sie ernsthaft wollten. Es könnte also dadurch die heute noch laufende Spirale immer höher steigender Disparität gestoppt wer-

den, es wäre tatsächlich Ausgleich und Ergänzung zwischen unterschiedlich ausgestatteten Sozialräumen zu erreichen.

Sozialpolitik müsste in diesem Sinne Entwicklungspolitik sein. Die Zielsetzung der Politik ist sehr viel stärker auf qualitativen Werturteilen abzustützen, die offenzulegen sind. Wir müssten ferner dem unheilvollen Zwang, Qualitatives zu quantifizieren, weitgehend entraten. Nur so würden wir auch der immer noch herrschenden Gefahr der Ökonomisierung des Sozialen im zwischenmenschlichen Bereich entgehen. In diesem Sinne verstehe ich Entwicklungspolitik als föderalistisches Prinzip: Keine Entwicklung ohne Entwicklung des Föderalismus.

Dr. Hermann Girardi

## Der Einzelne und die kleine Gemeinschaft als Träger einer föderalistischen Sozialordnung

### I.

Drogenkonsum, Umweltzerstörung, Verbürokratisierung, Politik- und Staatsverdrossenheit und ähnliche Begriffe geistern durch die Massenmedien. Eine allgemeine Depression ist in der Bevölkerung spürbar. Was ist passiert?

Wenn in früheren Jahren der Mensch in den kleinen, übersehbaren Gemeinschaften, geborgen in Familie, Großfamilie, Nachbarschaft und Gemeinde aufwachsen und leben konnte, so sind es heute die großen Massen in den Städten, Schulen und in den Betrieben, die großen Verbände und Bürokratien, die unser Leben bestimmen. Die kleinen Gemeinschaften wie Ehe, Familie und Nachbarschaft haben vielfach ihre Funktion verloren. Der Einzelne steht oft einsam und verloren in dieser Massengesellschaft. Es ist der Zerfall der gesellschaftlichen Strukturen, der uns neue Probleme schafft. Es ist die Isolierung des Menschen, die uns zu schaffen macht und eine neue Form der Not und der Armut gebracht hat, die uns mitunter härter und folgenschwerer trifft, als es bislang die finanzielle Armut vermochte.

Es ist noch gar nicht so lange her, daß es für vorteilhaft angesehen wurde, möglichst große Einheiten zu schaffen. Nur was groß ist, wurde als wirtschaftlich und effizient angesehen. Dies galt sowohl zwischen Bund und Ländern, aber auch für die Organisation der Anstalten wie Krankenhäuser, Altersheime ect. Damit wurde in unzulässiger Weise einem Zentralismus das Wort geredet, es wurde ein besonderes Klima geschaffen für große Städte, große Betriebe, Großkaufhäuser, Massenkommunikationsmittel ect. Dies hat zur Folge, daß die kleinen übersehbaren Gemeinschaften zuerst funktionslos und in der Folge auch zerstört wurden. Ein Großteil unserer Bevölkerung lebt daher in unübersehbaren großen Kollektiven, im Beruf und in der Freizeit.

Wo aber viele Menschen zusammenleben, ist es nicht möglich, enge Kontakte mit allen herzustellen. Man kennt sich nicht mehr. Man hat mit vielen Leuten oberflächlich zu tun, nur mit wenigen intensiv. Durch die zunehmende Mobilität ist dieses Problem noch verschärft worden. Es ist verständlich, daß ein Mensch, der nur kurze Zeit an einem Ort lebt, kaum Zeit hat, neue soziale Kontakte zu schaffen. Der Prozeß der Gemeinschaftsbildung wird dadurch erheblich erschwert.

Diese Isolierung hat für den Einzelnen verheerende Folgen. Mangels der notwendigen Sozialkontakte ist er psychisch überfordert, er wird orientierungslos, ist anfällig für Neurosen, Süchte und andere Krankheiten. Schon bei geringen Leiden oder Notstän-

den, auch wenn nur kleine Handreichungen notwendig sind, muß er von der öffentlichen Hand versorgt werden, da ihm die fürsorgende Umgebung fehlt. So tragisch der Zerfall der sozialen Strukturen für den einzelnen Menschen werden kann, so schlecht wirkt er sich auch auf das Gemeinwesen als solches aus. Wo keine Familie und keine Nachbarschaften da sind, die diese Notstände mit wenig Aufwand auffangen können, bleibt nur noch die kollektive und oft unpersönliche und kostspielige Versorgung in stationären Einrichtungen wie Krankenhäusern, Altersheimen ect. Die großen Chronisch-Krankenhäuser in den Großstädten sind hier ein anschauliches Beispiel.

Damit ist die Sorge für den Mitmenschen nicht mehr eine Angelegenheit der Familie, der Nachbarschaft, sondern eine Angelegenheit der öffentlichen Hand und des Staates. Der Ruf nach dem Staat war denn auch in den letzten Jahren und Jahrzehnten nachdrücklich vernehmbar, weil man glaubte, daß von ihm das Allheil kommen müßte. Diesem Rufe folgend wurden Gesetze geschaffen, die uns die Wohlfahrt sichern sollen. Man glaubte, daß durch Rechtsansprüche alle die Dinge, die der Mensch im Leben braucht, abgesichert werden können. Wir mußten aber gleichzeitig erleben, daß diese Gesetze zwar gewisse finanzielle Sicherungen gebracht haben, daß damit aber das Problem nicht gelöst wurde. Wohl aber ist der staatliche Einfluß gewachsen und der Freiraum des Bürgers wurde immer mehr eingeengt.

Um all diese Vorschriften vollziehen zu können, war es notwendig, Verwaltungsapparate zu schaffen. Statt Verwaltungsvereinfachung erleben wir nun eine ständige Ausweitung durch neue Bürokratien. Alle diese sozialen Maßnahmen erfordern zunehmende finanzielle Mittel, die über Steuern aufgebracht werden müssen. Dem Staatsbürger ist der Zusammenhang von Ausgaben und Einnahmen verloren gegangen, es ist ihm nicht bewußt, daß es sein Geld ist, das der Staat einhebt und ausgibt. Da er diese Ausgaben auch nicht beeinflussen kann, versucht er, möglichst viel wieder „herauszuholen“. Dies alles hat nicht zuletzt zu der bekannten Kostenexplosion auf dem Sozial- und Gesundheitssektor geführt. Die Grenzen der Finanzierbarkeit scheinen erreicht zu sein.

Zunehmend können wir nun feststellen, daß gegen diese Entwicklung in der Bevölkerung Widerstand entsteht, vor allem bei der Jugend, und es wird immer mehr der Verlust überschaubarer Lebensverhältnisse beklagt. Es scheint, als ob die alte Frage, wie die Menschen in der Gesellschaft miteinander umgehen sollen, neue Aktualität gewonnen hat.

## II.

Um nun diese Entwicklung besser verstehen zu können, scheint es zweckmäßig, die Ordnungsprinzipien, die hinter dieser Entwicklung stehen, kurz zu beleuchten.

Als die gesellschaftlichen Strukturen im großen und ganzen gesund waren, konnten die unmittelbaren Lebensbedürfnisse weitgehend in der Familie und der Großfamilie ge-

deckt werden. Das was der Mensch darüber hinaus zum Leben brauchte, konnte er durch den Austausch von Leistung und Gegenleistung erhalten. Das regulierende Prinzip war der Markt. Die Gesellschaftsordnung war gleichzeitig eine marktwirtschaftliche Ordnung. Die öffentliche Fürsorge war auf die wenigen Fälle beschränkt, wo der Einzelne in dieser Wettbewerbsordnung nicht mithalten konnte.

Diese Ordnung konnte nicht mehr funktionieren, als durch die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse das Sozialgefüge in Unordnung geraten war und dadurch größere Bevölkerungskreise der Not ausgesetzt wurden. So wurde schließlich versucht, im Sinne kollektivistischer Versorgungssysteme dieses Problem über den Staat zu lösen. Das soziale Problem soll vom Staat bewältigt werden, indem über Steuerzahlungen die notwendigen Mittel beschafft und dem einzelnen ein Anrecht auf diese Kollektivleistungen, die der Staat erbringt, gewährt werden. Wenn also in der liberalen Gesellschaft der Leistungsaustausch das entscheidende Element war, so ist es im kollektiven Versorgungssystem der Rechtsanspruch an den Staat, der ihm diese Grundleistungen sichern soll.

Nun zeigt sich aber, daß beide Systeme nicht in der Lage sind, unsere Probleme zu lösen. Das erste System gibt dem homo-ökonomicus einen Startvorteil, also demjenigen, dem es am besten gelingt, sich diesem System anzupassen. Wer es also am besten versteht, seine Leistung an den Mann zu bringen, der wird auch am meisten Einnahmen erzielen können. Nur das hat Wert, was auf dem Markt verkauft werden kann. Was keinen Preis hat, ist nicht wertvoll. Damit wird der Mensch verkürzt auf das rein Ökonomische, alles was jenseits von Angebot und Nachfrage ist, ist nicht von Wert. Negativ ausgedrückt: Der Mensch wird entfremdet durch die Auslieferung an das Marktsystem der Wirtschaft. Im kollektivistischen Versorgungsmechanismus wieder um ist nur das von Wert, was der Staat in Rechtsansprüchen fixiert hat, was also im politischen Verteilungskampf zugeteilt wird. Der homo politicus hat in diesem System die besten Chancen; derjenige also, dem es am besten gelingt, die politische Stufenleiter zu erklimmen oder sich politisch anzupassen. Diesem System kann der Vorwurf gemacht werden: der Mensch wird entfremdet durch seine Auslieferung an das Machtsystem der Politik. Dies scheint denn auch die Ansicht vieler Alternativer zu sein, die durch Entökonomisierung und Entetatisierung der Gesellschaft mehr Menschlichkeit schaffen wollen. So sehr auch in dieser Aussage der berühmte Funke Wahrheit steckt, so müssen wir doch feststellen: Ohne Wirtschaft und ohne Staat geht es nicht. Es ist lediglich die Frage, wie das Menschliche in unserer Gesellschaft wieder mehr Raum und mehr Gewicht erhalten kann, neben Staat und Wirtschaft. (Siehe Guy Kirsch in NZZ Nr 50/83)

Wir müssen uns also fragen, wie muß eine Gesellschaft aufgebaut und gestaltet sein, damit dieses Zusammenspiel von Staat, Markt und zwischenmenschlicher Begegnung zur optimalen Entfaltung des Menschen führen kann. Es ist eine Frage nach der Anerkennung gesellschaftlicher Gruppen und ihrer Beziehungen zueinander.

### III.

Wie muß diese neue Ordnung aussehen. Alle gesellschaftliche Tätigkeit hat sich primär an dem Menschen auszurichten; ein Gemeinplatz, man kann ihn von allen Seiten hören. Doch wenn es gilt, diesen Grundsatz, dieses Ziel umzusetzen, wird es bedeutend schwieriger. Zu seiner Entfaltung braucht der Mensch Gemeinschaften. Die Gemeinschaften, in denen er lebt, sind notwendig zu seiner Entfaltung. Die optimale Entfaltung des Einzelnen ist daher nur möglich, wenn wir ihn als Glied dieser Gemeinschaften sehen. Was sind dies für Gemeinschaften, die hier in Frage kommen und welche Stellung hat er darin, welche Stellung haben die Gemeinschaften untereinander?

Der Mensch lebt nun in kleinen Gemeinschaften und in großen Kollektiven. Damit nun das Leben in einer solchen Gesellschaft funktionieren kann, bedarf es der Arbeitsteilung. Die Aufgaben müssen regional aufgeteilt werden, aber auch zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Im Nahraum, also dort, wo der Mensch wohnt, wird er in seiner ganzen Person erfaßt, mit all seinen Vorzügen und Nachteilen und seinen individuellen Bedürfnissen. Es sollten möglichst viele seiner persönlichen Bedürfnisse auf dieser Ebene abgedeckt werden. So kann die Familie beispielsweise am besten auf seine persönlichen Bedürfnisse eingehen. Je größer und je weiter nun entfernt eine gesellschaftliche Organisationsform von der Basis ist, desto mehr muß sie sich spezialisieren und auf bestimmte Bereiche einschränken, desto mehr muß sie organisiert und geregelt werden. Die Probleme werden immer weniger übersehbar, und es braucht Mühe, Fleiß und Fachkenntnisse, um ein Problem zu durchschauen und zu meistern, während im Nahraum vieles aus der natürlichen Einsicht in die Probleme ohne spezielle Kenntnisse sozusagen von Hand gelöst werden kann.

Wir müssen uns die Frage stellen, welche Aufgabe gehört auf welche gesellschaftliche Ebene. Wenn diese Fragen richtig durchdacht werden, stellen wir fest, daß bestimmte gesellschaftliche Ebenen für bestimmte Aufgaben geradezu als optimal angesehen werden müssen, andere sind wieder weniger geeignet. So ist es in jeder Hinsicht besser, wenn in Gemeinden zur Betreuung und Pflege alter Menschen Altenwohnungen errichtet werden, statt durch das Land oder gar durch den Bund an zentraler Stelle große Versorgungsanstalten zu bauen.

Wie könnte nun eine solche Aufgabenteilung, ein solcher Stufenbau aussehen? Grob gesehen möchte ich drei große Bereiche unterscheiden:

1. Die unterste Ebene, dort wo wir wohnen, wo sich das Leben unmittelbar abspielt, die Nahraumbene oder, wie wir sie bezeichnen, die Sozialsprengenebene.
2. Die nächste Ebene ist die Ebene der Sozialen Dienste, wie sie überregional angeboten werden müssen, wo also die Fachlichkeit eine besondere Rolle spielt. Hier gehören die Krankenhäuser, Altersheime, die stationären und ambulanten Versorgungseinrichtungen.

3. Die Ebene des Staates, sei es nun Bund oder Land, der Bereich also, wo der Einzelne dem Staat begegnet, wo Ordnungsfunktion und Politik ihren Bereich haben.

Mit folgendem möchte ich nun diese drei Ebenen etwas näher behandeln, wobei mein besonderes Gewicht auf der untersten Ebene liegt.

#### 1) *Der Sozialsprengel*

Was ist der Sozialsprengel? Der Sozialsprengel ist ein örtlicher Bereich von ca. 10 - 15.000 Einwohnern, in dem durch

Verbesserung der sozialen Strukturen,  
koordinierten Einsatz der Sozial- und Gesundheitsdienste und  
Aktivierung der Eigeninitiative und Nächstenhilfe,

Notstände verhindert und behoben werden sollen.

Die Größenordnung von 10.000 Einwohnern ist lediglich eine Richtzahl, die in der konkreten Situation über- oder unterschritten werden kann. Bei einer Größenordnung von 10 - 15.000 Einwohnern können die fachlich qualifizierten Dienste sinnvoll ausgelastet werden. Der Sozialsprengel ist aber auch klein genug, um die persönliche Nähe zum Bürger zum Tragen zu bringen. Kleine Gemeinden müssen zu Sozialsprengeln zusammengefaßt werden, Städte mitunter geteilt werden. Hier gilt es vor allem bei den gewachsenen Strukturen, soweit solche noch feststellbar sind, anzusetzen.

*Die Verbesserung der Sozialstruktur* hat im wesentlichen das Ziel, ein möglichst gutes soziales Umfeld im Nahraum zu schaffen. Hier haben wir es mit einer Fülle von Gemeinschaften formeller oder informeller Art zu tun. Diese Fülle von Gemeinschaften kleiner Art gilt es, zu fördern und zu einer möglichst gedeihlichen Entfaltung und Zusammenarbeit zu bringen. Hierzu zählen: Ehe, Familie, Großfamilie, Nachbarschaft, Vereine, Stammtisch, Selbsthilfeorganisationen ect. Der Kaufmann um die Ecke, der seine Kundschaft betreut, gehört ebenso dazu, wie die Kegelerunde, die sich wöchentlich trifft, wie die Klatschrunde der Hausfrauen beim Einkaufen. Es ist das Beziehungsgefüge, in dem wir unmittelbar leben. Überlegen wir uns, welche Aufgaben die kleinen Gemeinschaften wie Ehe, Familie, Nachbarschaft leisten können.

1. Die Ehe ist als kleinste Einheit anzusehen. Sie ist Intimgemeinschaft, das partnerschaftliche Zusammenleben zweier Personen. Hier wird der Mensch in seiner ganzen Person erfaßt. Was hier geschieht zwischen diesen Partnern, hat größte Bedeutung für beide. Durch die gegenseitige Sorge können manche Probleme gelöst werden. Es muß daher alles darangesetzt werden, daß die Ehe auch gelingen kann.

Dies setzt Zuständigkeit und damit Verantwortlichkeit voraus, Zuständigkeit in die Belange, die die beiden Partner betreffen. Sie wissen am besten, was ihnen nützt. Die Regelung ihrer Verhältnisse sollte daher den Eheleuten überlassen

sein. Der Staat dürfte in diese Verhältnisse nicht hineinreden. Alle strittigen Fragen sind Sachfragen der Eheleute und nicht politische und damit ideologische Probleme einzelner Parteien. Interessant wäre es zu prüfen, inwieweit heute aus diesem Grunde junge Eheleute den Standesbeamten meiden.

2. Die Familie-Großfamilie muß als nächstgrößere Einheit des menschlichen Zusammenlebens angesehen werden. Ihr kommt besondere Bedeutung zu, insbesondere in der Erziehung und Bildung der Kinder. Aus der Erfahrung der Sozialarbeit können wir immer wieder feststellen, daß Kinder aus einer gesunden Familie am besten gedeihen, daß sie dort am besten versorgt sind. Wenn man die Leistungsfähigkeit der Mutter eines schwerbehinderten Kindes sieht, so weiß man, daß ein solches Kind in einer Anstalt nicht annähernd so gut versorgt werden könnte. Es wird klar, daß jede Anstaltsunterbringung, mag sie noch so gut sein, Ersatz ist. Unser Bestreben muß also dahingehen, der Familie als Kleingruppe alle möglichen Hilfen angedeihen zu lassen, damit sie funktioniert. Weiters wird es auch zweckmäßig sein, Ersatzfamilien zu schaffen, wo natürlich gewachsene Familien nicht vorhanden oder sie aus irgendwelchen Gründen zerbrochen sind.

Es müßte auch überlegt werden, wie die Kleinfamilie gestärkt werden könnte, etwa durch Einbetten in eine Großfamilie. Ideal wäre ohne Zweifel die Großfamilie früherer Zeiten, die praktisch nicht mehr existiert. Sie könnte allenfalls in neuer Form wieder geschaffen werden. Ansätze gibt es hiezu reichlich. Hier besteht ein weites Feld für unsere Phantasie. In diese Großfamilie könnten nicht nur Familien Aufnahme finden, sondern auch kinderlose Ehepaare wie Alleinstehende. Hier handelt es sich nicht um einen Verband, der eine gemeinsame genetische Grundlage haben muß, es könnten Wahlverbände sein. Es war im übrigen auch die frühere Großfamilie nicht ausschließlich ein genetischer Verband.

Aufgabe der Großfamilie wäre es, dort wo der Druck auf die Familie unerträglich ist, tätig zu werden. Es könnten Geräte und Einrichtungen, die eine Familie besitzt und wirtschaftlich nicht auslasten kann, anderen Familien zur Verfügung gestellt werden. Man könnte sich auch gegenseitig helfen bei Krankheit und anderen Problemen und Sorgen. In dieser Gemeinschaft wäre es aber auch möglich, durch Gruppenarbeit das Zusammenleben in besonderem Maße zu fördern und zu trainieren, etwas was es schon früher gegeben hat, z.B. die „Nachtstube“ im Bregenzerwald. Wie weit die Integration der einzelnen Familien vorangetrieben werden soll, muß den Familien selbst überlassen werden.

Der Familie müßte eine Art Finanzhoheit zukommen, „alles“ hängt schließlich vom Geld ab. Optimal wäre es, wenn es gelingen würde, die Familie wieder zur Produktionseinheit zu machen. Nur wenn die Familie über wirtschaftliche Potenz verfügt, wird sie sich richtig entfalten können. Der Familienbetrieb ist heute noch der gesündeste und am wenigsten anfällige Betrieb. Er arbeitet im allgemeinen am wirtschaftlichsten.

Oft wird der Einwand gebracht, daß dies in der Theorie recht gut aussehe, aber in der Praxis angesichts der mangelnden Leistungsfähigkeit der Kleinfamilie eine Illusion sei. In der Folge wird darauf hingewiesen, daß nach der Schule in der Familie die Hauptursache für viele Notstände liege. Hier wird Ursache und Wirkung verwechselt. Den Familien muß weit mehr Zuständigkeit gegeben werden, als dies heute der Fall ist, dann wird sie wieder leistungsfähiger werden (Rehabilitation statt Versorgung).

3. Die nächstgrößere Einheit ist die Nachbarschaft. Die Abgrenzung zwischen Familie und Nachbarschaft wird stark fließend sein, da eine leistungsfähige Großfamilie vermutlich eine Menge von Aufgaben übernehmen kann, die eine weniger leistungsfähige Kleinfamilie nicht in der Lage ist zu bewältigen. Umgekehrt wird die Nachbarschaft auch Aufgaben einer Großfamilie übernehmen können, wenn nur Kleinfamilien vorhanden sind. In diesen Bereich gehören auch die Selbsthilfeorganisationen. Sie sind nichts anderes als Nachbarschaften, die sich nicht auf einen örtlichen Bereich beschränken.

Auf dieser Ebene können auf sozialem Gebiet eine Fülle von Aufgaben bewältigt werden. In diesen Bereich gehören Therapiegruppen für Fettsüchtige, Geistesranke, Alkoholiker, Selbsthilfegruppen zur Vorbeugung von Krankheiten wie Herz-Kreislaufkrankungen, Krankenpflegevereine, Sozialkreise der Pfarren und Gemeinden etc. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß Verhaltensänderungen und damit Heilung vielfach nur über solche Kleingruppen möglich sind.

Es ist ohne weiteres auch vorstellbar, daß die Führung eines Kindergartens der Nachbarschaft oder einer Selbsthilfeorganisation überlassen wird. Auch die Schule könnte z.B. den Eltern im Rahmen einer Selbsthilfeorganisation überantwortet werden. Die Eltern müßten mitbestimmen in so wichtigen Angelegenheiten wie Anstellung der Lehrer und Auswahl der Lehrbehelfe. Mitunter wird eingewendet, daß dies nicht funktioniere. Die Versuche, die man allenthalben mit Elternbeiräten gemacht habe, beweise dies. Wenn man diesen Dingen aber auf den Grund geht, stellt man fest, daß diesen Elternbeiräten kaum Zuständigkeit und damit Verantwortung übertragen wurde.

Nachbarschaft und Selbsthilfeorganisationen können noch weitere Aufgaben, auch wirtschaftliche, wie die Versorgung mit Wasser, Strom und ähnlichen Dingen übernehmen. Nun wird mitunter die Meinung vertreten, daß all diese Versorgungseinheiten eine gewisse Mindestgröße haben müssen, damit sie wirtschaftlich sind. Das mag vielfach stimmen, doch können bei entsprechender neuer Technologie auch andere Wege gefunden werden. Die optimale Größenordnung wird ja vielfach von der Technologie her bestimmt und diese kann geändert werden.

Wir müssen aber auch Bauformen finden, die ein Zusammenleben in Großfamilien und Nachbarschaften ermöglichen. Es wäre schon ein großer Vorteil, wenn für unsere Miet- und Eigentumswohnhäuser zuerst der Personenkreis gesucht

und dann erst das Bauwerk geplant würde und nicht umgekehrt. Damit könnten die Strukturen wesentlich verbessert werden.

Soweit zur Strukturverbesserung. Das nächste Aufgabenfeld ist der *Einsatz und die Koordination der Fachdienste*. Hierzu zählen Ärzte, Hebammen, Krankenschwestern, Sozialarbeiter, Familienhelferinnen etc. Der Sozialsprengel ist die unterste Ebene, wo fachlich qualifizierte soziale Dienste organisiert werden sollen. Was nun im einzelnen an fachlich qualifizierten Diensten angeboten werden soll, hängt von den örtlichen Bedürfnissen ab, die die Bewohner des Sprengels selbst zu bestimmen haben: Die Gemeinden, die auf diesem Gebiet tätigen Fachkräfte wie Ärzte, Krankenschwestern und Sozialarbeiter und vor allem die Betroffenen, die Laien selbst.

Durch eine bessere Zusammenarbeit könnte weit mehr noch in die Betreuung am Ort gelegt werden, als dies bisher der Fall ist. Hier hat die Organisation noch ein weites Feld. Organisation, verbunden mit einer neuen Technologie, kann hier noch vieles vollbringen. Dadurch könnten die Anstalten erheblich entlastet werden.

Der *Aktivierung der Nächstenhilfe und der Eigenverantwortung* kommt eine ganz besondere Bedeutung zu. Nachbarschaftshilfe soll vor allem dort tätig werden, wo es keiner besonderen Ausbildung bedarf, wo die Kenntnis der lokalen Verhältnisse genügt, wo ein Nahverhältnis gegeben ist. Nähe zum Klienten stellt in zweifacher Hinsicht eine besondere Qualifikation zum Handeln dar. Der Helfer kennt die persönlichen Verhältnisse und kann daher in vielen Fällen beurteilen, was Not tut und was hilft. Andererseits verpflichtet Nähe auch zum Handeln. Nähe aktiviert zum Helfen. Hier hat die Nächstenliebe weiten Spielraum. Hier ist der Bereich des unentgeltlichen Handelns aus Nächstenliebe. Das hindert nicht, daß besonders aktiven Leuten die Unkosten ersetzt werden und daß sie an Bildungsveranstaltungen teilnehmen. Falsch wäre es allerdings, wenn aus dieser Tätigkeit professionelle Dienste gemacht würden, eine Tendenz, die zunehmend festzustellen ist, wenn beispielsweise die Pflegemutter in ein Dienstverhältnis genommen wird oder Hausbesuche gegen Entgelt durchgeführt werden. Dadurch wird die Nachbarschaftshilfe in unzulässiger Weise konkurrenziert.

Wir müssen dem Einzelnen auch mehr Rechte und damit auch mehr Pflichten übertragen. Das eigenverantwortliche Handeln des Einzelnen hat zu wenig Spielraum. Der Einzelne sollte beteiligt werden bei den Kosten für seine soziale Betreuung und medizinische Behandlung, beispielsweise in einem Bonus-Malus-System. Wenn soziale Leistungen nichts kosten, werden sie in Anspruch genommen, ob sie gebraucht werden oder nicht, ob sie angemessen sind oder nicht, insbesondere wenn dies auch dem Helfer von Nutzen ist. Er wird auch vorbeugend weniger auf seine Gesundheit achten, wenn die Krankenbehandlung nichts kostet. Damit wird dem Einzelnen auch ein wichtiges Motiv zur Selbstvorsorge genommen. Er wird aber auch in seinem Entfaltungsraum eingeschränkt, wenn er in den finanziellen Belangen und damit auch in der Auswahl der Leistungen nicht entscheiden kann.

## 2) *Die Ebene der professionellen Dienste.*

Die 2. Ebene im Stufenbau ist die Ebene zwischen Staat und Sozialsprengel. In diesen Bereich gehören alle Organisationen und Institutionen, die im überörtlichen Bereich professionelle, soziale Dienste anbieten. Hierzu gehören die Anstaltsversorgung in Spitälern und Altersheimen, aber auch alle ambulanten Dienste, wie die überörtliche Versorgung mit medizinischen Fachdiensten, paramedizinischen Diensten etc.

Auch hier müssen wir, vereinfacht dargestellt, zwei Ebenen unterscheiden. Die Regionen oder Talschaften und das ganze Land. Die Regionen scheinen eine wichtige Bedeutung zu haben. Es kommt nicht von ungefähr, daß gerade die Regionen in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen haben. Ich denke hier vor allem an die Regionalplanungsgemeinschaften. Hier handelt es sich um gewachsene Strukturen, wie sie von altersher bestanden.

Die nächste Ebene bildet sodann die Ebene der sozialen Dienste auf Landesebene. Zentral sollten, wenn möglich, keine Dienste angeboten werden. Auf dieser Ebene sollten hauptsächlich organisatorische und koordinierende Aufgaben wahrgenommen werden, soweit sie nicht den staatlichen Trägern zuzuordnen sind. Hier gilt es auch, die überregionale Koordination zwischen den Einrichtungen herzustellen.

## 3) *Die Ebene des Staates.*

Dem Staat kommt meines Erachtens folgende Aufgabenstellung zu:

1. Zielvorgaben und Kontrolle der Ziele
  2. Koordination der Sozialen Einrichtungen
  3. Sicherung der Finanzierung, Nutzen - Kostenanalysen und
  4. Aufsicht, um Mißbrauch zu verhindern.
- 
1. Die wichtigste Aufgabe des Staates in der Leistungsverwaltung ist es, die Ziele klar zu formulieren und nicht, wie dies heute überwiegend der Fall ist, nur Leistungen (Maßnahmen) zu normieren. Es werden Regeln geschaffen über eine große Zahl von Einzelmaßnahmen. Dies gibt umfangreiche Gesetze und erfordert einen großen bürokratischen Apparat, der sich weniger mit den eigentlichen Aufgaben befaßt, dafür aber aus Fragen, ob eine Maßnahme unter Paragraph 70 oder 80 oder unter lit. b oder c fällt, rechtswissenschaftliche Probleme macht. Dies führt weiters dazu, daß die Tätigkeit der Fachkräfte zuwenig erfolgsorientiert ist, und es stellt sich auch nicht die Frage, ob ein Gesetz oder eine Maßnahme, wenn einmal beschlossen, morgen oder übermorgen noch sinnvoll ist.
  2. Die Koordination der Sozialen Dienste ist ein weiteres Aufgabenfeld. Wo Ziele für die verschiedenen Einrichtungen gesetzt werden, ist auch die Koordination zwischen den Einrichtungen notwendig.

3. Die Finanzierung müßte nicht unbedingt in der Weise, wie dies heute geschieht, über den Staat erfolgen. Hier wären auch andere Lösungen denkbar, die billiger und auch wirksamer sind. Bei dem heutigen Steuersystem bleibt uns aber nur die Verteilung der Mittel von oben. Es wäre meines Erachtens bedeutend wirksamer, wenn beispielsweise soziale Investitionen abgeschrieben werden könnten. Es wären dann nicht in dem Maße, wie es heute der Fall ist, öffentliche Zuschüsse notwendig. Es wäre auch der Einzelne vermutlich leichter in der Lage, seine „Sozialkosten“ selber zu tragen. Es könnte der Reibungsverlust über die Verwaltungsapparate erheblich gesenkt werden.
4. Die Aufsicht ist ein wichtiger Punkt, wobei sie zu beschränken ist auf das Abstellen von Mißständen, insbesondere krimineller Art. Es ist aber unmöglich, über Kontrollorgane die Wirtschaftlichkeit in die Einrichtungen hineinzubringen. Das geht nicht. Wirtschaftlichkeit muß sich ergeben aus dem Eigentinteresse des Unternehmens. Das System der Abgangsdeckung wird immer unwirtschaftlich sein. Kein Kontrollorgan wird die Kostenexplosion, die durch die Abgangsdeckung verursacht wird, aufhalten können.

Zwischen Bund und Ländern müssen die Aufgaben so verteilt werden, daß alle die Aufgaben, die die Länder wahrnehmen können, auch ihnen überlassen werden. Wenn wir hier die Situation in Österreich betrachten, so können wir feststellen, daß auf dem Gebiete der Sozialhilfe, der Jugendfürsorge und der Rehabilitation dieser Grundsatz zum Teil verwirklicht ist. Nicht verwirklicht ist diese Abgrenzung auf dem Gesundheitssektor und der Sozialversicherung. Ich möchte nun im folgenden nicht zum verfassungsrechtlichen Grabenkrieg aufrufen. Es wäre aber doch zu überlegen, ob nicht durch die Praxis ein Weg gefunden werden könnte, der wenigstens zu einer Dezentralisation bestimmter Aufgaben im Vollzug führen könnte, wie wir dies zum Teil über unsere Selbsthilfeorganisationen gemacht haben. Ich denke hier vor allem an den Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin, der weitgehend auch Kompetenzen, die beim Bund liegen, wahrnimmt. In dem Maße, wie nämlich solche Aufgaben in der Praxis durchgeführt werden, zeigt sich auch, daß die Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern verschieden sind, und es könnte damit auch das Verständnis für föderalistische Lösungen geweckt und gefördert werden. Wenn in früheren Jahren bei gesamtösterreichischen Verhandlungen immer die Einheitlichkeit und die formale Gleichbehandlung betont wurde, so hören wir heute immer wieder: Bei euch in Vorarlberg ist es anders, bei uns in den anderen Bundesländern ist die Situation grundverschieden.

#### IV.

Persönlich bin ich der Überzeugung, daß viele dieser Schwierigkeiten, die wir heute haben, darauf zurückzuführen sind, daß viele Aufgaben auf der falschen Ebene angesie-

delt sind und damit auch nach falschen Methoden zu lösen versucht werden. So ist es eben ein Unterschied, ob ich ein menschliches Problem über den Markt, über die staatliche Verteilungspolitik oder ob in der Solidargemeinschaft des Nahraumes lösen will. In allen drei Bereichen wird überwiegend nach anderen Methoden und Gesichtspunkten gearbeitet.

So ist die Arbeitsweise der Solidargemeinschaft im Nahraum die Selbsthilfe, es ist der Bereich der Nächstenliebe. Es leuchtet ein, daß die Zuwendung der Eltern für die Kinder nicht auf dem Markt gegen Entgelt gekauft und auch nicht vom Staat über Rechtsansprüche abgesichert werden kann. Dies sehen wir in der Heimunterbringung, wo der Mensch gerade um diese Dimension des Menschlichen verkürzt wird. Wenn wir Mitmenschlichkeit wollen, müssen wir möglichst viel in diesen mitmenschlichen Bereich legen, in dem nicht überwiegend der Markt und Staat entscheidend ist, sondern das helfende Miteinander, wie dies ja in der Familie heute noch Selbstverständlichkeit ist. Dieser Bereich des unentgeltlichen Handelns, der hingebenden Zuneigung müßte erweitert und ausgedehnt werden. Dies ist auch der Raum, wo moralische Kriterien maßgebend sind, wo also moralisches Verhalten Sinn erhält. Nur wo Gemeinschaft, kleine Gemeinschaft, vorhanden ist, gibt es moralisches Verhalten. Diese Dimensionen sind dem Einzelnen über die kleinen Gemeinschaften erschließbar. Dies ist der Bereich, der wenig Organisation und Institutionalisierung verlangt, wo vieles über die Improvisation erledigt werden kann.

Die nächste Ebene, die Ebene der Sozial- und Gesundheitsdienste hat nun überwiegend nach wirtschaftlichen und ökonomischen Gesichtspunkten zu arbeiten. Hier wird Leistung gegen Gegenleistung erbracht. Eine ärztliche Leistung ist nur soviel wert, als sie dem Patienten von Nutzen ist. Dasselbe gilt für den Psychologen und den Sozialarbeiter. Es war meines Erachtens in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ein verhängnisvoller Irrtum, daß man diese Tätigkeiten mehr unter dem charismatischen Gesichtswinkel gesehen hat. Damit wurde sie einer Qualitätskontrolle entzogen. Ärztliche Leistung, Erziehungsberatung, Sozialarbeit unabhängig davon, ob sie Erfolg bringt oder nicht, artet zur Beschäftigungstherapie für den Erbringer aus. Leistung und Gegenleistung müssen in einem klaren Nutzen-Kosten-Verhältnis stehen. Wir müssen die betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Rechnung machen. Dies setzt voraus, daß für soziale Leistungen auch ein kostendeckendes Entgelt ermittelt und verrechnet wird. Sonst können sich die besseren und kostengünstigeren Leistungen nicht durchsetzen. Dies gilt vor allem zwischen ambulanten und stationären Diensten, aber auch zwischen gleichgelagerten Einrichtungen untereinander.

Die dritte Ebene, die Staatsebene, hat die bereits vor erwähnten Ordnungsfunktionen auszuüben. Es ist der Bereich der politischen Entscheidung, des politischen Verteilungskampfes und Interessenausgleichs. Das Mittel hiezu sind die herkömmlichen Rechtsinstitute.

Damit soll nicht der Standpunkt vertreten werden, daß auf der Ebene der Staates nur der politische Kampf möglich ist, außerhalb jeder menschlichen Ebene, oder daß der Hausarzt lediglich routinierter medizinischer Behandler sein soll. In allen Lebensbereichen, auch im wirtschaftlichen und staatlichen Bereich, gibt es einen Nächsten. Humanrelation in den Betrieben will ja gerade dieses Element der Nähe einbringen, auch wenn im übrigen rein ökonomische Verhaltensweisen gelten. Auch in der Politik schadet Fairness zwischen den Abgeordneten nicht. Aber menschlich wird unsere Gesellschaft erst dann, wenn die staatlichen Aufgaben und die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu vollbringenden Leistungen so weit als möglich in den Nahraum gelegt werden. Der Vorzug des Gemeindefarztes besteht vor allem darin, daß er neben seiner fachlichen Befähigung und Routine die im Nahraum mögliche persönliche Begegnung einzubringen vermag. Er kennt die Familien mit ihren Vorzügen und Schwächen.

## V.

Aufgabe der Rechtswissenschaft ist es nun, die rechtlich-organisatorischen Konsequenzen zu ziehen. Erlauben Sie mir einige Aspekte aufzuzählen:

1. Es ist zu untersuchen, auf welcher Ebene, welche soziale Aufgaben angesiedelt werden sollen. Hiefür ist ein Stufenbau zu entwickeln. Dieser Stufenbau soll keine starre Organisationsform darstellen, sondern lediglich eine Leitlinie, d.h. bei besseren Entwicklungsstrukturen werden Aufgaben in die kleineren Gemeinschaften gelegt werden können, bei schlechten werden sie in höheren Einheiten angesiedelt werden müssen. Die „Einheitsgemeinde“ ist ein lebensfremdes, formales Gebilde.
2. Die großen Kollektive sind zu durchforsten und zu gliedern. Die Aufgaben sollten soweit als möglich den kleinen Einheiten übertragen werden. Soweit solche nicht vorhanden sind, sollten sie geschaffen werden. Ambulante Betreuung geht vor Anstaltsversorgung. So wäre es beispielsweise zu überlegen, wie in der Sozialversicherung durch eine Strukturverbesserung mehr Solidarität praktiziert werden könnte.
3. Es sollten Freiheitsrechte für den Einzelnen und für die kleinen Gemeinschaften geschaffen werden, die eingeklagt werden können. Damit könnte sich der Einzelne gegen ungerechtfertigte Übergriffe der Gemeinschaft wehren, aber auch die kleine Gemeinschaft könnte sich gegenüber den großen und mächtigen Verbänden behaupten.
4. Ehe und Familie sollte Rechtspersönlichkeit zuerkannt werden. Das Ehe- und Familienrecht sollte als Ersatzehel- und Ersatzfamilienrecht geschaffen werden, ähnlich dem Erbrecht. Im übrigen müßte es den Eheleuten überlassen werden, wie sie ihre Verhältnisse regeln.

5. Es müßten neue Rechtskonstruktionen für Selbsthilfeorganisationen und Nachbarschaften erarbeitet werden. Das gleiche gilt für die Regionen.
6. Die Einteilung in öffentliches und privates Recht sollte um einen weiteren Bereich ergänzt werden, z.B. „Satzungen“ als autonomes Recht der Selbstorganisationen.
7. Gesetze auf dem Leistungssektor sollten nicht als Maßnahmengesetze erlassen werden. Es würde genügen, wenn das Ziel und der Personenkreis fixiert werden. Die Maßnahmen sollten offengelassen werden. Artikel 18 BVG müßte in diesem Zusammenhang neu überdacht werden.
8. In der Verwaltung sollte unterschieden werden zwischen der Leistungsverwaltung und der Polizeiverwaltung. Die Polizeiverwaltung könnte nach bisherigen Kriterien abgewickelt werden. Die Leistungsverwaltung müßte nach Gesichtspunkten, wie sie bereits erörtert worden sind, organisiert werden. Die Behördenorganisation müßte dementsprechend geändert werden.

Ich bin mir im klaren, daß dies Wunschvorstellungen sind, die sich in der Praxis nicht so schnell realisieren lassen. Es wäre auch falsch, wenn hier gleich grundlegende Änderungen vorgenommen werden würden. Mir scheint es zweckmäßiger zu sein, zuerst neue Organisationsmodelle zu schaffen, die dann im Laufe der Zeit auch in der Rechtsordnung Eingang finden können. Die Forschung müßte hier allerdings verstärkt werden, sowohl auf dem Gebiete der Rechtswissenschaft als auch der Organisationswissenschaften.

Auf dem Gebiete der Organisationswissenschaften ergeben sich einige neue interessante Ansätze, die unbedingt verfolgt werden müssen. Die Erfahrungen, die wir in den letzten Jahren gemacht haben, haben uns gezeigt, daß uns mit den neuen Organisations-techniken, wie sie die betriebswirtschaftlichen Wissenschaften entwickelt haben, neue Möglichkeiten gegeben sind. Eine Gesellschaft, die einem so raschen Wandel unterliegt, verlangt sofortige Problemlösungen. Die Methoden, nach denen bisher gearbeitet wurde, haben es uns nicht erlaubt, so schnell zu reagieren, wie es notwendig gewesen wäre. Wenn wir einen Sachverhalt festgestellt haben, war es bereits zu spät zur Reaktion. In Vorarlberg befaßt sich ein Organisationsbüro mit dem Problem. Sie haben auch schon schöne Erfolge erzielt.

## VI. Ausblick

In Vorarlberg haben wir diese Gedanken zum Teil verwirklicht. Dabei konnten wir einige gute Ergebnisse erzielen. Die Dreiteilung beginnt zu greifen. Wir haben eine sehr gut ausgebaute freie Wohlfahrtspflege. Auch die Sozialsprengelbildung an der Basis geht voran, wenn auch nicht in dem Tempo, wie wir es gerne sehen würden. Die Verbürokratisierung konnte in Teilbereichen verhindert werden, so haben wir beispielsweise im Landesjugendamt nur einen einzigen Beamten beschäftigt, ebenso in der Sozialhil-

fe. Auch der Landesgesetzgeber verfolgt diese Intentionen. Das Behindertengesetz z.B. entspricht diesen Vorstellungen weitgehend, insbesondere der II. Abschnitt über die Rehabilitation. Soweit es sich um die Bundeskompetenzen handelt, ist mehr oder weniger noch alles offen, wenn ich auch mit Genugtuung feststellen kann, daß der Bund Vorarlberger Organisationslösungen berücksichtigt und zum Teil auch für das übrige Bundesgebiet übernommen hat, z.B. bei den Gesundenuntersuchungen und dem Mutter-Kind-Paß. Heute sind wir dabei, die Beratungsdienste auf ihren Nutzen-Kosten-Effekt zu untersuchen. Eine Berechnung, die wir in diesem Zusammenhang vorgenommen haben, hat uns gezeigt, daß das Land allein mit der Vergabe dieser Aufgaben in die freie Wohlfahrtspflege erhebliche Kosten einsparen konnte, zum Teil liegen die Sätze bis zu 50 % niedriger. Nicht berücksichtigt ist hierbei der Nutzen aus der Beratungsarbeit selbst.

So können wir abschließend sagen, daß sich der Weg als richtig erwiesen hat und wir ihn zielstrebig weitergehen müssen. Gelingt es auf diese Weise, die Eigeninitiative und Selbstverantwortung des Bürgers zu aktivieren, wird geistige Kapazität freigemacht, die gewaltigen Impulse für die Bewältigung unserer heutigen Probleme auslösen könnte. Unsere Gesellschaft könnte vermenschlicht werden, unsere finanziellen Probleme wären wieder übersehbar und unsere Demokratie könnte erheblich an Glaubwürdigkeit gewinnen.

## Föderative Sozialpolitik. Grundzüge einer veränderten sozialpolitischen Konzeption

Sozialpolitik war viele Jahre lang kein Thema für große politische Auseinandersetzungen. Und föderative schon gar nicht. Sozialpolitik war eher ein Nebenkriegsschauplatz, abseits der großen politischen Schlachten. Das hat sich in den letzten Jahren gründlich geändert.

Es begann 75 auf einem Parteitag der CSU. Prof. SCHELSKY war es, der die alte Kritik am Sozialstaat aus der Mottenkiste holte und modisch aufputzte. Sie sei die neue Wunderwaffe gegen die Sozialdemokratie, empfahl der Herr Professor den konservativen Heerführern, die ihm begeistert applaudierten.

Und so erlebten wir, wie der Sozialstaat plötzlich wieder ins Gerede kam. Von der Bestrafung der Leistung durch überhöhte Sozialeinkommen war die Rede. Von der Anspruchsinflation und vom drohenden Verlust unserer Freiheit. Der Sozialstaat wurde als eine Art goldener Käfig beschrieben, in dem die Menschen als unmündige Betreute von der Wiege bis zur Bahre dahinvegetierten.

Ich will auf diese Kritik nicht näher eingehen. Ich glaube, sie wäre auch nicht sehr wirksam geworden, wenn nicht die Weltwirtschaftskrise dazugekommen wäre. Diese weltweite Krise hat nicht nur 35 Millionen Menschen um ihre Arbeit gebracht, sie hat auch die Budgets der meisten Länder in ihren Strudel gerissen. Und mit diesen die Finanzierung des sozialen Systems. Je länger die Krise dauerte, desto öfter hörte man, die Grenzen des Sozialstaates seien erreicht. Und die meisten sozialen Probleme seien ohnedies gelöst.

Wer so etwas behauptet, der hat keine Ahnung, wieviele Menschen auch heute noch in sozialer Not leben müssen. Und daß die Benachteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen noch immer nicht beseitigt ist. Es sind immer noch dieselben Bevölkerungsgruppen, vorwiegend Arbeiter und kleine Angestellte sowie ihre Angehörigen, die als erste und am schwersten von sozialer Not heimgesucht werden.

Auch die neue Armut ist nicht so neu, wie das den Anschein hat. Auch hier sind die traditionell Benachteiligten Arbeiter und ihre Familien die Hauptbetroffenen, und zwar dann, wenn noch spezifische zusätzliche Benachteiligungen hinzukommen, wie etwa Kinderreichtum, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, Alkoholismus usw.

Das eigentlich neue an der neuen Armut ist die Tatsache, daß sie inmitten eines noch nie dagewesenen Wohlstandes und trotz gewaltiger Aufwendungen für die Schaffung

großer sozialer Gerechtigkeit auftritt. Erst vor wenigen Wochen ging die Studie eines Politikwissenschaftlers durch die Presse, wonach die Armut in Österreich viel verbreiteter sei als allgemein angenommen: rund 1,3 Millionen Bürger oder 17 % der österreichischen Bevölkerung lebten demnach unter der Armutsgrenze, die mit S 3.000,— für eine Person und für jede weitere Person im Haushalt mit S 2.000,— angenommen wurde.

Diese Annahmen mögen Widerspruch erregen, aber auch schon 8 Jahre zuvor kommt die Infas-Studie Armut 75 zu dem Schluß: die Armut scheint für den Wohlfahrtsstaat Bundesrepublik Deutschland ein quantitativ relevantes Problem zu sein. Und wenn man weiß, daß die durchschnittlichen Alterspensionen in Österreich auch im Dezember 81 bei Arbeitern noch nicht mehr als S 4.864,— ausmachten und daß mehr als 300.000 Österreicher von der Ausgleichszulage in Höhe von S 4.173,— leben müssen, dann relativiert das die nicht selten zu hörende Redewendung von den kleinen Leuten, denen es viel zu gut geht.

Daß die alten sozialen Fragen noch nicht gelöst sind, läßt sich mit einer Fülle von Zahlen belegen. Ich greife nur einige wenige heraus. Die Rehabilitationsfälle z.B. haben von 75 - 81 allein in Vorarlberg um 390 % zugenommen; die Zahl derer, die Sozialhilfe beziehen, stieg ebenfalls um 370 %. Die letzte Mikrozensus-erhebung über die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in Österreich ergab, daß 1/5 aller Berufstätigen unter Streß arbeiten, 1/7 unter gesundheitsschädigendem Lärm leiden, 1/6 unfallgefährdet sind und 10 % unter schwerer körperlicher Anstrengung arbeiten.

Etwa 16 % aller Arbeitnehmer sind Schichtarbeiter, davon klagen 2/3 über Schlafstörungen und nervöse Störungen, 1/3 über gastritische Beschwerden. Die Schichtarbeit führt aber auch zu eindeutigen Defiziten in den sozialen Beziehungen. Die wesentlich höhere Scheidungsrate ist nur ein Indiz dafür. Die Zunahme der psychischen und psychosomatischen Erkrankungen und die der sogenannten Zivilisationskrankheiten ist so bekannt, daß sie keiner statistischen Untermalung bedarf. Es ist offenkundig, daß die vielfältigen und in ihrem Umfang imponierenden Leistungen des Sozialstaates soziales Leid und Benachteiligung bisher nicht entscheidend mindern konnte.

Was an Not und Elend an der einen Stelle gemildert oder behoben werden konnte, kam vielfach an anderer Stelle und in gewandelter Form wieder zum Vorschein. Immer nachdrücklicher werden wir auf die Erkenntnis gestoßen, daß die destruktive Dynamik unserer Gesellschaft immer mehr „Sozialfälle“ produziert und die herkömmliche Sozialpolitik trotz erheblicher und ständig steigender Aufwendungen dieser Entwicklung hinterherläuft.

Die USA sind uns auch in der gesellschaftlichen Produktion von Sozialfällen um einiges voraus. Im NAWU-Report können Sie nachlesen, daß im Mutterland der freien Marktwirtschaft die Gruppe der Kranken und Geschädigten, der Arbeitsunfähigen und Drogenabhängigen mindestens 1/5 der gesamten Bevölkerung ausmachen soll. Vielleicht

denken Sie daran, wenn Sie in diesen Wochen hören, daß die Marktwirtschaft besser imstande sei, die sozialen Probleme zu lösen als der Sozialstaat.

Diese Marktwirtschaft hat ihre unbestreitbaren Vorzüge. Aber es kann eben nicht übersehen werden, daß der Versuch, über die ständige Ausweitung der Güterproduktion ein universelles Konsumglück zu erreichen, die Jagd nach Profit und nach den Statussymbolen der Wohlstandsgesellschaft uns im sozialen Bereich immer teurer zu stehen kommt. Auf die Negativseite der marktwirtschaftlichen Bilanz gehören die fortschreitende Zerstörung der sozialen Umwelt, neue heimtückische Krankheiten, Angst und Streß, Einsamkeit und Unfähigkeit zu befriedigender Kommunikation, Realitätsverlust, Entfremdung und wachsende Aggressivität. Nach dem jüngsten Gesundheitsbericht der westdeutschen Bundesregierung sind bis zu 80 % der Krankheiten, mit denen die Menschen heute zum Arzt kommen, mitverursacht durch psychosoziale Faktoren.

Immer mehr Pillen und Injektionen, immer aufwendigere medizinisch-technische Apparaturen helfen da nicht mehr. Da muß die soziale Frage energischer und radikaler als bisher gestellt werden. Die Frage nach anderen Formen des Zusammenlebens der Menschen, die Frage nach Möglichkeiten sozialer Existenz jenseits inhumaner Gesellschaftsformen. Man kann das auch bei Papst Johannes Paul II. nachlesen.

Er schreibt: „Das notwendige wirtschaftliche Wachstum mit seinen ihm eigenen Gesetzmäßigkeiten muß in die Perspektive einer ganzheitlichen und solidarischen Entwicklung der einzelnen Menschen und Völker einbezogen werden. Sonst wird der Teilbereich wirtschaftlichen Wachstums so mächtig, daß er den gesamten Bereich des menschlichen Lebens seinen partiellen Erfordernissen unterordnet, dabei die Menschen erstickt, die Gesellschaft zersetzt und schließlich in den eigenen Spannungen und Exzessen steckenbleibt.“

Wider alle historische Erfahrung wird heute wieder behauptet, daß mehr Markt und weniger Sozialstaat unsere finanziellen Probleme lösen könnten. Diese ordnungspolitische Alternative schält sich immer mehr als das eigentliche Konzept von Konservativen und Liberalen heraus. Es ist nichts anderes als der Versuch, eine historisch notwendige Entwicklung rückgängig zu machen und alte, längst widerlegte Illusionen über die Wunderkräfte des Marktes neu zu beleben.

Eben weil bestimmte Bedürfnisse bestimmter Gruppen in der Gesellschaft nicht marktförmig befriedigt werden konnten, weil die Armen und Proletarier nach den Gesetzen des Marktes zum großen Teil zugrunde gegangen wären, war es notwendig, die Befriedigung ihrer elementarsten Bedürfnisse nach sozialer Sicherheit politisch zu organisieren.

Aus der Kenntnis dieses Zusammenhangs erweist sich die mit großem Aufwand propagierte ordnungspolitische Alternative von vornherein als gefährliche Sackgasse. Sie wäre nur plausibel, wenn man eine Gesellschaft der gleichen, ökonomisch-egoistischen,

vertrags- und marktfähigen Einzelnen als gegeben und auf Dauer erhaltbar voraussetzt. Sie leugnet die Ungleichheit der Ausgangspositionen und die Tendenz zur Konzentration von Besitz und Macht, sie ist in ihren anthropologischen Grundannahmen inhuman und unrealistisch zugleich und sie nimmt die weitere Zunahme von Ungerechtigkeit in Kauf.

Alle Vorschläge dieses ordnungspolitischen Typs enthalten überdies ein fundamentales Mißverständnis über die Natur sozialer Dienstleistungen. Natürlich ist manchmal ein Altersheim teurer als das 1. Hotel am Platz. Aber das demonstriert doch nur für jemanden, der beides nicht von innen gesehen hat, die Überlegenheit privater Organisationsformen. Ein Altersheim muß eben eine ganze Reihe von medizinischen und Pflegediensten anbieten, die in einem Hotel nicht angeboten werden. Das Entscheidende für die Beurteilung des Privatisierungsvorschlages ist, daß er verteilungspolitisch ausgesprochen negativ wirkt und Effizienzkriterien zur Geltung bringen würde, die dem sozialen Sinn der betreffenden Einrichtungen widersprechen.

Soziale Gerechtigkeit, das hat uns Sozialdemokraten die Geschichte gelehrt, fällt eben nicht als Nebenprodukt marktwirtschaftlicher Mechanismen an. Deshalb wehren wir uns gegen alle Versuche, gesamtgesellschaftlich organisierte Solidarität abzubauen. Wir verkennen aber nicht, daß sich in den letzten Jahren auch im Bereich der sozialen Sicherheit Fragen gestellt haben, die neue Antworten erfordern. Die bisherige wohlfahrtsstaatliche Methodik führt an manchen Stellen zu Finanzierungsproblemen, Bürokratisierung, zu mangelnder Flexibilität und Humanität.

Vor allem sind es die Fragen der Finanzierung, die aus 3 Gründen immer drängender wurden: Einmal wegen der Weltwirtschaftskrise, die auf unseren Arbeitsmarkt und unser Wirtschaftswachstum durchschlug. Zweitens, weil immer neue Gruppen, darunter viele Selbständige, in die Sozialversicherung drängten. Und drittens, weil die Ausgaben für Ärzte, Medikamente, Spitäler und Pensionen ungleich stärker stiegen als die Beiträge der Versicherten. Dank ständig und beträchtlich steigender Aufwendungen sind zwar viele soziale Probleme gelöst worden; es sind jedoch neue und nicht weniger gewichtige entstanden. Viele soziale Leistungssysteme sind nicht effektiv genug. Es gibt sogar Anzeichen für Kontraproduktivität. Entgegen dem eigentlichen Zweck des Leistungssystems und der guten Absicht der in ihm Tätigen werden häufig mit der Beseitigung sozialer Mißstände auch neue geschaffen.

Zum Beispiel wird mit dem sozialen Wohnungsbau in Ballungsgebieten zweifelsohne Wohnungsnot behoben. Nicht selten aber wird dafür Kommunikationsarmut mit der häufigen Folge psychischer Erkrankungen erzeugt, die Entfaltungsmöglichkeit von Kindern verhindert, Kriminalität und Drogensucht gefördert.

Auch im Gesundheitswesen lassen sich Anzeichen der Kontraproduktivität erkennen: Vielfach sind die Behandlungsmethoden so angelegt, daß die Menschen zu Dauerpatienten werden, die bald nicht mehr in der Lage sind, sich selbst um ihre Gesundheit vorbeugend zu kümmern.

Die unzureichende Effektivität unserer sozialen Leistungssysteme hängt aber nicht nur damit zusammen. Insgesamt ist unser System der sozialen Sicherung allzusehr auf Leistungen ausgelegt, die Schäden nachträglich kompensieren sollen und vernachlässigt — trotz mancher Verbesserungen in dieser Hinsicht — immer noch sträflich die vorbeugende Verhinderung von Not und Benachteiligung. Darüber hinaus haben sich in unseren sozialen Leistungssystemen Betrachtungsweisen festgesetzt, die an den eigentlichen Problemen vorbei Hilfen anbieten. Dies ist augenfällig der Fall in einem Gesundheitswesen, das die sozialen Ursachen von Krankheit nicht genügend berücksichtigt und die psychischen weitgehend vernachlässigt.

Viele soziale Aufgaben — so auch in der Altenpolitik — werden vorrangig unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. So ist es nicht verwunderlich, wenn trotz rasant gesteigertem Aufwand den vielfältigen Bedürfnissen alter Menschen nicht genügend entsprochen worden ist.

Alle diese Probleme signalisieren keineswegs die Grenzen des Sozialstaates. Aber hinter den Finanzierungsproblemen liegen sehr wohl berechtigte Fragen nach Struktur, Organisationsweise und Methodik der sozialen Sicherung. Sie geben uns Hinweise, in welche Richtung Neuorientierung der Sozialpolitik zu gehen hat.

Das bisherige sozialpolitische Konzept mit seinen Grundelementen

- Zusicherung individueller Rechtsansprüche auf Hilfe und Förderung,
- Erbringung sozialer Leistungen, die vor allem im nachträglichen Ausgleich für Schäden und Benachteiligungen und in der Verbesserung der Ausgangslage des Einzelnen bestehen,
- Förderung wirtschaftlichen Wachstums als ökonomische Basis sozialer Leistungen,
- Finanzierung dieser Leistungen aus Steuern und Beiträgen, die je nach Wirtschaftsentwicklung in der Höhe schwanken,

ist ohne Strukturveränderung in Zukunft nicht mehr tragfähig.

Unbestritten ist, daß dieses System des Wohlfahrtsstaates einen gewaltigen historischen Fortschritt darstellt. Die Zusicherung von Rechtsansprüchen hat mit vielen entwürdigenden Praktiken gnädig gewährter Hilfe aufgeräumt. Sie schafft materielle Voraussetzungen für die Freiheit der materiell Schwächeren. Aber die Achillesferse dieses Konzeptes ist heute unübersehbar: Teile des Systems funktionieren nur bei relativ hohen Wachstumsraten. Wachstum dieser Größenordnung ist aber nach allem, was wir heute wissen, in den nächsten Jahren, vielleicht Jahrzehnten, nicht zu erwarten. Solange das Wachstum nicht nach Kriterien der Lebensqualität gesteuert wird und daher die sozialen Kosten laufend erhöht, ist auch von hohen Wachstumsraten keine Minderung des Problemdrucks zu erwarten. Daher ist eine teilweise Umorientierung der Sozialpolitik nötig.

Eine solche Akzentverlagerung der Sozialpolitik muß zweierlei leisten: Sie muß das Niveau der sozialen Sicherung halten und verbessern und gleichzeitig die Kostendynamik in den Leistungssystemen bremsen.

Die historisch gewachsenen Systeme der sozialen Sicherung, ihre rechtlichen Ausprägungen und materiellen Auswirkungen werfen auf zahlreichen Feldern Fragen auf, die neuer Antworten bedürfen. Mangelnde Effizienz bei den sozialen Dienstleistungen, z.B. im Gesundheitsbereich, führen zu unvertretbaren Kosten und Belastungen. Unge-rechtfertigte Inanspruchnahmen von Leistungen erregen Ärgernis. Nur durch Abbau bzw. Vermeidung von Fehlsteuerungen, Beseitigung von Privilegien einerseits und Benachteiligungen andererseits kann die Effizienz gesichert, die Akzeptanz der sozialen Sicherung gewahrt und zukunftsgerechten Entwicklungen der Weg bereitet werden. Die folgenden Hinweise sind beispielhafter Natur und keineswegs erschöpfend, markieren aber erforderliche Neuorientierungen.

Die vielfältigen und unterschiedlichen Leistungssysteme im Bereich der Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenensicherung haben zur Folge, daß gleiche soziale Tatbestände und vergleichbare Personengruppen sehr unterschiedlich behandelt werden. Nicht das jeweilige Risiko, sondern die jeweilige Schadensursache sowie Zugehörigkeit zu einem bestimmten Leistungsträger entscheiden über die Leistung und Belastung. Unterversorgung, Überversorgung und Lücken in der Sicherung sind die Folge.

Das Gesundheitswesen ist so finanziert, daß kaum positive Steuerungswirkungen in Richtung eines effektiv und effizient arbeitenden Gesundheitssystems ausgelöst werden. Dies gilt u.a. für die wesentlich von der Pharmaindustrie finanzierte Forschung, für das System der Einzelleistungsvergütung der niedergelassenen Ärzte und die Betriebskostenfinanzierung der Krankenhäuser. Negative Wirkungen sind:

Einschränkung zeitaufwendiger ärztlicher Tätigkeiten, von Hausbesuchen, sorgfältiger Anamnese, eingehender Beratung bei Vorsorge und Behandlung sowie Nachsorge, ferner Überkapazitäten an technischen Einrichtungen im ambulanten und stationären Bereich.

Arbeitslosigkeit ist kein individuell versicherbares Risiko, sondern ein gesamtgesellschaftlich zu tragendes und auch entsprechend zu finanzierendes Risiko. Die gewachsene Form der Arbeitslosenversicherung führt dazu, daß das Risiko Arbeitslosigkeit nicht von allen Teilen der Bevölkerung finanziell mitgetragen wird. So leisten z.B. die unkündbaren Mitarbeiter im öffentlichen Dienst keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dafür kassieren Hoteliersfrauen vom Arlberg während der toten Fremdenverkehrssaison ihr Arbeitslosengeld.

Solche Fehlentwicklungen fielen in guten Zeiten nicht sehr auf. Sie müssen aber heute korrigiert werden, wenn die Akzeptanz der sozialen Sicherung gerade bei den kleinen Leuten gewahrt werden soll.

Die vielfältigen und schwerwiegenden Probleme, denen wir heute in der Sozialpolitik begegnen, sind zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß die gegenwärtig praktizierte Sozialpolitik weitgehend auf kompensatorische Maßnahmen beschränkt bleibt. Nur durch eine deutliche Akzentverlagerung zur vorbeugenden Sozialpolitik lassen sich diese Probleme lösen. Zwar werden sich Not, Unglück und Benachteiligung niemals völlig vorbeugend verhindern lassen, und insofern werden auch immer kompensatorische sozialpolitische Maßnahmen erforderlich sein. Aber es ist doch nicht länger zu übersehen, daß auf Dauer nur durch eine solche Umorientierung in der Sozialpolitik vermieden werden kann, daß unser Sozialstaat zur Reparaturwerkstatt der Marktwirtschaft verkommt.

Daß auch die Finanzkrise nur auf diese Weise wirklich und nachhaltig behoben werden könne, sah bereits Rudolf GOLDSCHIED. „Es hat keinen Sinn“, so schrieb er vor 50 Jahren, „Klagelieder über die Höhe der sozialen Lasten anzustimmen, ist es doch die Wirtschaft selber, die diese produziert. Will man also soziale Lasten vermeiden, so gilt es, gesellschaftliche Maßnahmen zu treffen, welche den Menschen Lebens- und Arbeitsbedingungen schaffen, die sie nicht unentrinnbar nötigen, dem Gemeinwesen immer wieder zur Last fallen zu müssen. Denn unbehobenes Leid kehrt vermehrt wieder als öffentliche Last.“

Die Schwierigkeiten, in denen sich die Sozialpolitik befindet, zeigen in exemplarischer Weise, daß humaner Fortschritt nur noch möglich ist, wenn in einem Prozeß der Strukturformen die Systembedingungen selbst verändert werden. Geschieht dies nicht und beschränkt sich die Suche nach Lösungen auf das, was im Rahmen der klassischen Konzeption des Steuer- und Interventionsstaates als möglich erscheint, also auf marktkonforme Maßnahmen, so ist in der Tat die Demontage des Wohlfahrtsstaates die unausweichliche Folge.

Zu den wichtigsten vorbeugenden Maßnahmen der Sozialpolitik gehört die Humanisierung der Arbeitsbedingungen unter Einfluß ihrer Demokratisierung. Analysen und Vorschläge hierzu liegen seit Jahren auf dem Tisch, aber in der Praxis ist dieses wichtige Ziel in den letzten Jahren mehr und mehr unter die Räder der Stagnation geraten. Etwas weiter sind wir mit der medizinischen Prävention. Vorbeugende Sozialpolitik verlangt eine Akzentverlagerung zur präventiven Medizin mit dem Ziel, die Entstehung von Krankheit nach Möglichkeit zu verhindern oder Krankheit bereits in der Anfangsphase zu bekämpfen. Konsequenter kann diese Aufgabe nur angepackt werden, wenn man über die klassischen gesundheitspolitischen Methoden und Kompetenzen hinausgeht, indem durch Aufklärung über die gesundheitlichen Risiken von Lebensgewohnheiten, Humanisierung der Arbeitswelt und der Wohnbedingungen, durch konsequenten Umweltschutz, durch Erhöhung der Verkehrssicherheit usw. der Bedarf an medizinischer Versorgung oder zumindest die Steigerungsrate dieses Bedarfs verringert wird.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß eine große Anzahl sozialer Probleme (z.B. Alkoholismus und Drogenkonsum, bestimmte psychische und psychosomatische Erkrankungen

gen, bestimmte Formen der Kriminalität) zumindest teilweise durch die fortschreitende Zerstörung der kleinen gesellschaftlichen Kommunikations- und Interaktionsstrukturen hervorgerufen oder begünstigt werden. Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Therapie als auch dem der Vorbeugung erscheint es vordringlich, die Voraussetzungen für befriedigende soziale Beziehungen der Menschen zueinander in überschaubaren Einheiten (Familie, Wohngemeinschaft, selbstorganisierte Gruppe, Nachbarschaft usw.) zu verbessern. Auch hier überschreitet eine vorbeugende Sozialpolitik die Grenzen herkömmlicher Ressortaufteilungen; denn dies ist nicht nur eine Frage von sozialer Gesetzgebung, Beratung und Betreuung im üblichen Sinne, sondern betrifft wesentlich auch die Arbeitsorganisation, den Wohnungsbau, die Stadt- und Raumplanung usw.

Auch hier ist vor naheliegenden Mißverständnissen zu warnen. Selbstverständlich ist die Geborgenheit, die aus befriedigenden Sozialbeziehungen im Nahbereich erwächst, nicht politisch planbar. Auch hier geht es wiederum um Ermöglichung: Die Lebensräume, die Wohn- und Arbeitsbedingungen der Menschen sollten so gestaltet werden, daß z.B. Nachbarschaft möglich wird. Es ist leicht zu sehen, daß dies nicht möglich ist, wenn im Zuge wirtschaftlicher Fluktuation und Konzentration die Mobilitätsanforderungen an die Arbeitnehmer immer größer werden.

Ein weiteres Mißverständnis gilt es vorbeugend auszuräumen. Hier wird nicht für den Rückzug in die (vermeintlich) heile Welt der Familie, der kleinen Gruppe, der Nachbarschaft plädiert. Eine Gesellschaft, die sich in kleine, soziale Einheiten auflöst, verfiele notwendig einem öden Provinzialismus. Demokratie, Kultur im modernen Sinne sind ohne die Offenheit zur Welt nicht denkbar. Aber diese Offenheit darf nicht in den Streß der Überexponiertheit und Anonymität münden. Der Mensch braucht beides: Geborgenheit und Weltoffenheit. Und die Aufgabe der Politik ist es, dafür zu sorgen, daß beides möglich ist, daß die Voraussetzungen erhalten oder geschaffen werden, unter denen das eine mit dem anderen sich verbinden läßt.

Aus der angedeuteten Skizzierung der Aufgaben einer vorbeugenden Sozialpolitik wird deutlich, daß eine fortschrittliche Lösung der Strukturprobleme der Sozialpolitik eindeutig in die Richtung einer Demokratisierung der undemokratischen Sektoren unserer Gesellschaft weist. Und in die Richtung der Schaffung von mehr Möglichkeiten zu selbstorganisierten Problemlösungen. Auf diese Weise ist vorbeugende Sozialpolitik im doppelten Sinne ein Weg zu mehr realer Freiheit der Menschen: Sie trägt dazu bei, wie das Bemühen der Sozialpolitik überhaupt, die Menschen von der Last sozialer Not zu befreien, und sie tut dies u.a. auch dadurch, daß sie den Menschen mehr Möglichkeiten selbstorganisierter Problemlösung einräumt.

Was ist nun unter demokratischer Produktion von sozialer Sicherheit zu verstehen und welche Möglichkeiten der weiteren Demokratisierung des Sozialstaates bieten sich? Zunächst einmal darf der Begriff Demokratie nicht so verengt verstanden werden, wie es unter dem prägenden Einfluß der repräsentativen Demokratie üblich geworden ist, er

umfaßt auch partizipative Formen der Demokratie und Formen direkter Selbstorganisation.

Gegen diese Demokratisierung werden im wesentlichen zwei Einwendungen vorgebracht: Einmal wird die Ausdehnung des Demokratieprinzips auf die Gesellschaft und die Forderung nach mehr Möglichkeiten der Partizipation als mit dem Wesen der Demokratie unvereinbar bezeichnet. Und zum anderen wird behauptet, daß eine Demokratisierung öffentlicher und privater Institutionen dem Gesichtspunkt der Effizienz widerspreche.

Der erste Einwand beruht auf einem Bild, das mit der Wirklichkeit des modernen Leistungsstaates nichts zu tun hat. In diesem geht es längst nicht mehr nur darum, allgemeine Rechtsgrundsätze auf Einzelfälle anzuwenden und Zustände zu sichern. Vielmehr sind der Verwaltung mit der Fülle neuer Aufgaben auch eigene, nicht durch Gesetze geregelte Entscheidungsspielräume erwachsen, die andere Legitimationsprobleme aufwerfen.

Aber auch dort, wo die Entwicklung zum Leistungsstaat akzeptiert oder gar begrüßt wird, gibt es nicht selten Widerstand gegen die Demokratisierung des öffentlichen Dienstes. Hans Kelsen hat bereits in den Zwanzigerjahren die Behauptung aufgestellt, die heute noch weithin Anerkennung findet, daß nur eine autokratische Verwaltungsorganisation der demokratischen Staatsform gerecht werde. Seine Begründung: Die öffentliche Verwaltung als vollziehende Gewalt stehe im demokratischen Staat wesentlich unter der Idee der Gesetzlichkeit und Gesetzmäßigkeit der Vollziehung, dies bedeute, daß der Volkswille durch Dezentralisierung und Demokratisierung behindert, wenn nicht gar unmöglich gemacht werde.

Wendet man diesen Gedanken auf die Aufgabe der sozialen Sicherung an, so läuft dies auf eine verfassungsrechtliche Begründung eben jenes Sozialeratismus hinaus, dessen spezifische Schwächen heute nicht mehr zu übersehen sind. Ja, in der Konsequenz müßte diese Position zu der Absurdität führen, daß aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Organisationsform öffentlicher sozialer Dienste zwingend vorgeschrieben würde, die einer wirksamen Erfüllung des gesetzlichen Auftrags dieser Institutionen in den meisten Fällen eklatant widerspricht.

Aus diesem Grund soll hier das Problem der Demokratisierung des Sozialsektors auch nicht vordringlich als rein demokratiethoretische oder verfassungsrechtliche Frage erörtert werden, sondern vielmehr unter der Fragestellung, wie die Leistungserbringung zu organisieren ist, damit sie dem Ziel der Schaffung von mehr realer Freiheit für die Menschen möglichst wirksam dient. Hier gibt es Vorschläge, die die Frage der Demokratisierung des Sozialsektors noch weiter fassen und über die Möglichkeiten der Entscheidungsbeteiligung hinaus auch Möglichkeiten der Leistungsbeteiligung in Betracht ziehen. Sie meinen, daß es um der Effizienz der sozialen Dienste und der Selbstbestimmung der Menschen willen erforderlich sei, die Passivierung des Konsumenten von So-

zialleistungen abzubauen und ihn zum Mitproduzenten von Gesundheit und sozialer Sicherheit zu machen.

In welchem Maße die erfolgreiche Produktion einer Dienstleistung, der Behandlungserfolg von der Mitwirkung des Klienten oder Patienten abhängt, wird vielleicht in der psychoanalytischen Therapie am deutlichsten. Sie zeigt sich aber auch bei allen Formen der sozialen Beratung und Betreuung sowie im Gesundheitswesen. Es sind dies sämtliche Bereiche, in denen Arbeit die Form der Interaktion, eines partnerschaftlichen Wechselspiels zwischen Produzent und Konsument der zu erbringenden Leistung annehmen muß, wenn die Leistung selbst erfolgreich erbracht werden soll.

Wenn es darum geht, den Klienten mehr als bisher zu aktivieren und ihm die Möglichkeit zur Mitwirkung an der Leistungserbringung zu geben, dann sind alle technokratischen und autoritären Methoden und Organisationsweisen von vornherein ungeeignet. Es geht da um einen Bereich menschlicher Tätigkeit, bei dem es unmittelbar plausibel ist, daß mehr Partizipationsmöglichkeiten und mehr Möglichkeiten unmittelbarer Selbstorganisation nicht, wie oft behauptet wird, auf Kosten der Effizienz gehen, sondern im Gegenteil die Voraussetzung für eine effizientere Leistungserbringung sind.

Mitwirkung der Betroffenen ist hier also nicht nur eine aus allgemeinen demokratischen Prinzipien abgeleitete und von außen an diesen Bereich herangebrachte Forderung, sondern begründet sich aus der Sache selbst, aus der Natur des Produktionsprozesses sozialer Dienstleistungen.

Diese Forderung kann auf zweierlei Wegen realisiert werden, einmal durch die Steigerung der kooperativen Kompetenz des Klienten und zum anderen durch eine Stärkung des Klienten selber, der kleinen Gemeinschaften, der kleinen Netze. Der erstere Weg macht eine tiefgreifende Wandlung des Verhältnisses zwischen Arzt und Patient, Sozialarbeiter und Klient usw. notwendig, die nur erreicht werden kann, wenn die materiellen Interessen an der Erhaltung und Vertiefung der Abhängigkeit der Leistungsempfänger zurückgedrängt werden und die Einbettung der sozialen Dienste in eine weitgehend autokratische Verwaltungsorganisation überwunden wird. Es gibt eine Reihe von Untersuchungen, die alle zu dem Schluß kommen, daß der staatlich-großgesellschaftlichen Form der Lösung sozialer Probleme Grenzen gesetzt sind und Stagnation oder Rückschritt nur vermeidbar sind, wenn mehr als bisher soziale Vernunft in kleineren Einheiten internalisiert wird.

Dieser Ansatz darf nicht verwechselt werden mit den Reprivatisierungsvorstellungen mancher Konservativen. Wenn diese von mehr Eigenleistung reden, dann meinen sie in der Regel gerade nicht eine stärkere inhaltliche Mitwirkung der Betroffenen, sondern meist nur eine finanzielle Eigenbeteiligung. Dies löst aber keineswegs das Problem der Passivierung und der wachsenden Abhängigkeit von Fremdleistungen. Denn so aufgefaßt läuft die Forderung darauf hinaus, daß die Menschen sich für ihr eigenes Geld immer mehr professionalisierte Fremdleistung kaufen sollen. Das aber hat mit mehr Selbständigkeit und mehr Demokratie nichts zu tun.

Nun gibt es allerdings eine schwärmerische Übertreibung dieser durchaus richtigen Überlegungen, die dazu führt, daß man jede Form staatlicher oder großgesellschaftlicher Organisation sozialer Dienste und Sicherungsleistungen verwirft und sich alles Heil von autarken Kleingemeinschaften verspricht. Diese Position, die in klassischer Weise in Rousseau's Gesellschaftsvertrag dargelegt ist, vernachlässigt in grober Weise die Notwendigkeit zentralisierender Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen in komplexen Gesellschaften und eröffnet somit keine praktische Perspektive für eine Verbesserung der sozialen Daseinsvorsorge. Vielmehr geht es darum, das richtige Verhältnis von zentralen und dezentralen Ordnungsstrukturen zu finden. Nicht entweder-oder, sondern Komplementarität zentraler und dezentraler Organisation muß die Lösung sein. Dies wird auch dort vielfach durchaus klar gesehen, wo die Verteidiger des herkömmlichen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssystems in aller Regel nur sozialromantischen Überschwang vermuten, nämlich in der Ökologiebewegung.

Im Grunde geht es hier um eine den modernen Bedingungen komplexer Gesellschaften angepaßte Neuformulierung des altherwürdigen Subsidiaritätsprinzips, das zwar in der Vergangenheit fast immer als Waffe der Konservativen im Kampf gegen den sozialen Fortschritt eingesetzt wurde, aber in seinem Kern durchaus kein fortschrittfreundliches, reaktionäres Prinzip ist. Die vorherrschende konservative Interpretation des Subsidiaritätsprinzips geht davon aus, daß die kleineren Einheiten von sich aus imstande wären, eine große Zahl heute öffentlich organisierter Leistungen zu erbringen, wenn man nur den Staat aus den betreffenden Bereichen zurückdrängen könnte. Darüber hinaus gibt es eine konservative Fixierung auf traditionelle kleinere Einheiten wie die Familie, wodurch z.B. Wohngemeinschaften, selbstorganisierte Jugendgruppen usw. von vornherein nicht in Betracht gezogen werden, bis hin zu der Absurdität, daß nicht selten die katholische Kirche mit ihrer weltweit autoritärstrukturierten Organisation gegenüber dem Staat als kleinere Einheit mit Leistungsvorrang erscheint. Diese Interpretation ist durchaus nicht die einzig mögliche, ja teilweise widerspricht sie sogar dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips.

Egon MATZNER ist nicht allein, wenn er eine Weiterentwicklung des Subsidiaritätsgedankens mit dem Ziel einer gesellschaftlichen Selbstorganisation öffentlicher Aufgabenerfüllung fordert. Er schreibt: „Die Funktion des Staates, des Landes, der Gemeinde, der Sozialversicherungsinstitution bestünde dabei vor allem im Anbieten der für die gesellschaftliche Selbstorganisation notwendigen sachlichen und personellen Infrastruktur.“ Im Unterschied zu konservativen Auffassungen des Subsidiaritätsprinzips wird hier also davon ausgegangen, daß es staatlicher Eingriffe, Strukturgestaltung und Hilfen bedarf, um die soziale Produktivität der kleineren Einheiten freizusetzen und zu erhalten. Wirkliche Hilfe zur Selbsthilfe ist unter unseren Bedingungen nur möglich, wenn man das verbreitete bipolare entweder-oder-Denken überwindet und staatliche Maßnahmen und selbstorganisierte Aktivitäten der Bürger als sich ergänzende Formen sozialen Handelns begreift.

Ob diese Ergänzung freilich gelingt, hängt sehr weitgehend von der Qualität des Staatshandelns und der Struktur der öffentlichen Einrichtungen ab. Ohne staatliche Eingriffe und ohne großgesellschaftliche Organisationsstrukturen kann es unter unseren Bedingungen auch keine wirksame, selbstorganisierte soziale Aktivität der Bürger geben. Allein schon um die Schwächeren vor den beherrschenden Zugriffen der ökonomisch Mächtigen und bildungsmäßig Privilegierten zu schützen, sind diese notwendig. Aber das große Netz der staatlichen und großgesellschaftlichen Sicherungen muß so grobmaschig sein, daß Bürgerbeteiligung und Selbstorganisation möglich sind.

Es empfiehlt sich, bei der Diskussion um die Grenzen staatlicher Problemlösungen auch immer die Grenzen dezentraler Organisation im Auge zu behalten, um zu verhindern, daß dem sozialetatistischen Dogma nur ein ebenso fragwürdiges Antidogma entgegengesetzt wird. Soziale Sicherheit ist in modernen hochkomplexen Gesellschaften ohne ein erhebliches Maß an übergreifenden Sicherungsstrukturen und professioneller Leistungserbringung nicht möglich. Jede Fetischisierung der Mittel sollte vermieden werden, damit unvoreingenommen die jeweils angemessenen und leistungsstärksten Methoden und Organisationsstrukturen gefunden werden können. Ebenso sicher ist aber auch, daß mit wachsender Freiheit ein immer größeres Potential an sozialem Engagement in unserer Gesellschaft existiert, das zum Wohle der Gemeinschaft wie im Interesse vieler Einzelner als sinnvolle Betätigung genutzt werden sollte — nicht, indem man einen Gemeinschaftsdienst unseligen Angedenkens verpflichtend für alle Bürger vorschreibt, sondern indem man freiwilligen Dienst am Nächsten ermöglicht und — wenn notwendig — auch honoriert.

Daß dies selbst dann noch billiger sein kann als herkömmliche Formen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserbringung, wenn man den Freiwilligen angemessene Bezahlung sichert, haben Erfahrungen wie die mit der burgenländischen Nachbarschaftshilfe gelehrt. Sicher wird es auch Einwände geben. Es wird eingewendet werden, daß viele Bürger gar keine Lust daran haben, mitzubestimmen und mitzuwirken. Und es wird gefragt werden, ob der Bürger nicht überbeansprucht sei, wenn er bei der sozialen Leistungserbringung direkt mitwirken soll. Dem ist entgegenzuhalten, daß hier nichts erzwungen werden soll, sondern nur ermöglicht. Dabei wird von zwei Annahmen ausgegangen: Erstens wird die Perspektive einer teilweisen Renaturalisierung sozialer Leistungen in dem Maße als möglich angesehen, in dem die arbeitsfreie Zeit wächst. Zweitens wird davon ausgegangen, daß soziale Tätigkeiten der beschriebenen Art vielen Menschen eine unmittelbare Befriedigung bieten, daß sie zumindest dann, wenn sie auch noch vergütet werden, für viele als anregender und erfüllender angesehen werden, als die meisten anderen Tätigkeiten.

Insbesondere viele ältere Menschen haben den Wunsch, sich über den privaten Bereich hinaus nützlich zu machen. Hier liegt ein großes Potential an sozialem Engagement brach, das sowohl für ehrenamtliche als auch bezahlte Tätigkeiten genutzt werden kann. Dadurch ließen sich nicht nur viele soziale Dienste effektiver gestalten, sondern es würden gleichzeitig ältere Menschen auch eine für die Gesellschaft wichtige Aufgabe bekommen, die ihnen das Gefühl nimmt, abgeschoben und unnütz zu sein.

Es dürfte also keineswegs unrealistisch sein anzunehmen, daß eine verstärkte dezentrale Mitwirkung bei sozialen Dienstleistungen machbar ist. Die Chance für das hier skizzierte Konzept einer demokratischen Produktion sozialer Sicherheit dürften im selben Maße steigen, indem erkannt wird, daß bei den hier behandelten sozialen Dienstleistungen Effizienzgewinne durch Delegation und Zentralisierung zumeist nicht zu erzielen sind, sondern gerade auch Überlegungen der Zeitökonomie eine Demokratisierung und Dezentralisierung dieser Bereiche erfordern.

Diese Chancen scheinen nicht schlecht zu stehen. Hatte es lange den Anschein, als ob Ansichten und Vorschläge wie diese eher die Außenseiterposition in der SPÖ einnehmen, so können Sie heute das offizielle Programm der Partei aus dem Jahr 78 hernehmen und eine weitgehende Übereinstimmung konstatieren.

Sollten Sie aber als gelernte Österreicher ihre Skepsis gegenüber Parteiprogrammen haben, dann darf ich Sie auch auf praktische Niederschläge hinweisen. Zum Beispiel auf den vom Sozialministerium herausgegebenen Bericht über die soziale Struktur Österreichs 1982. Da liest man auf Seite 334:

„Die Frage der Organisation betrifft die öffentliche Sozialpolitik insgesamt und die Sozialversicherung im besonderen. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten der bestehenden Institutionen, auf neue Herausforderungen flexibel zu reagieren, ist eine Übertragung an neue Aufgabenträger zu überlegen. Aus gutem Grund haben sich für viele dieser Bedürfnisse neue Organisationsformen spontan gebildet, wie etwa Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftshilfen, Bürgerinitiativen etc. Gegenüber den herkömmlichen Institutionen haben sie den Vorteil der Bürgernähe und damit der besseren Information und Urteilsfähigkeit über einzelne Probleme, der stärkeren Motivation und des persönlichen Engagements der Organisatoren, der besseren Anpassung der Hilfe an die Anforderung des Einzelfalls und der Zeit- und Kostenersparnis.

Aufgabe der staatlichen Sozialpolitik wäre es, diese komparativen Vorteile entsprechend zu nützen und solche alternativen Organisationsformen in ein strategisches Gesamtkonzept einzubeziehen. Den großen Institutionen (z.B. Sozialversicherungsträger) bliebe weiterhin als Aufgabe die Abdeckung der klassischen Standardrisiken wie Krankheit, Alter etc., wo die Vorteile der rationellen Verwaltung zu Buche schlagen.“

Und als längerfristige Vorstellung liest man auf der nächsten Seite, daß es einen einzigen Pensionsversicherungsträger für ganz Österreich geben könnte, der im wesentlichen alle Geldleistungen auszahlt. Die Unfallversicherung würde darin einbezogen. Alle Sachleistungen könnten durch einen zentralen Krankenversicherungsträger erbracht werden. In Verbindung mit dieser Konzentration könnte eine lokale Dezentralisation, die Einrichtung von autonomen Dienststellen in den Bezirken erfolgen. Diese Service-Zentren könnten auch mit der Fürsorge bzw. Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung gekoppelt werden, sodaß sämtliche sozialen Dienste von einer bevölkerungsnahen Dienststelle wahrgenommen werden können.

Sie sehen, der Föderalisten sind gar nicht so wenig, wie es oft den Anschein hat. Und sie sitzen schon an Orten, wo man es gar nicht vermuten würde, nämlich in zentralen Ministerien. Auch das, was ich Ihnen heute vortrug, ist nicht nur Ausfluß der Phantasie eines kleinen und unmaßgeblichen Politikers aus der fernsten Provinz Österreichs. Es deckt sich über weite Strecken mit der Programmatik der Sozialdemokratie. Und überdies mit einem einstimmigen Beschluß der Länder-Sozialreferenten vom Oktober 82.

Da heißt es wörtlich: „Da die Zielsetzung, ältere Menschen so lange als möglich in ihrer gewohnten Umgebung leben zu lassen, nicht allein durch staatliche Hilfen erreicht werden kann und außerdem in den nächsten Jahren die finanziellen Möglichkeiten der Sozialhilfeträger beengt sein werden, bieten sich als Alternativen die Selbsthilfe der Betroffenen und die Nachbarschaftshilfe an. Diese privaten Maßnahmen sind durch Hilfen der öffentlichen Hand, insbesondere durch soziale Dienste zu stärken.“

Ich komme zum Schluß. So wie zur Gründerzeit geht es auch heute wieder darum, den Sozialstaat vor den Angriffen jener zu schützen, die die ökonomische Krise zur Umverteilung zugunsten der Privilegierten nutzen wollen. Gegen diese Angriffe nur das alte wohlfahrtsstaatliche Konzept zu setzen, wäre zuwenig. Da geriete man hoffnungslos in die Defensive. Und der Abbau sozialer Sicherheit wäre die Folge.

Soll das verhindert werden, dann muß es den Verteidigern des Sozialstaates gelingen, eine überzeugende Konzeption der sozialen Sicherung entgegenzusetzen und offensiv zu vertreten. Eine solche Konzeption muß eine radikal föderative sein. Sie muß dem Bürger verständlich sein, sie muß an seinen konkreten sozialen Erfahrungen ansetzen und sie muß den Bürger als Verbündeten gewinnen.

Nur wenn sie das schafft, kann sie auf vermehrte Solidarität des Bürgers zählen. Und nur mit dieser Solidarität kann der Wohlfahrtsstaat erhalten und ausgebaut werden, den einer der bedeutendsten Philosophen unserer Zeit Karl POPPER einmal die größte gesellschaftspolitische Leistung der Menschheit genannt hat.

## Modellvorstellungen einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet

### I. Das Problem

Der aktuelle Anlaßfall, der uns anregt, über eine Neuregelung der Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Sozialrecht nachzudenken, ist relativ bescheiden: Am 31.12.1989 tritt das Invalideneinstellungsgesetz außer Kraft. Damit verliert auch sein Art I seine Gültigkeit. Als Verfassungsbestimmung sichert er zZt die Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Beschäftigung von Behinderten ab. Sicher ist, daß wir auch nach dem 31.12.1989 eines Behindertenrechts bedürfen. Zu dessen Regelung ist der österreichische Staat schon durch Art 15 der Europäischen Sozialcharta (ESC) völkerrechtlich verpflichtet. Es entsteht aber kompetenzmäßig eine neue Situation, die neue legistische Lösungen verlangt. Schon die Tatsache, daß der Bund seine Kompetenz nur durch den Notbehelf einer Verfassungsbestimmung in einem einfachen Gesetz begründen konnte, zeigt, daß die Zuständigkeitsfrage des IEinstG nur ein Symptom für eine allgemeine kompetenzrechtliche Unsicherheit im Bereich des Sozialrechts ist.

Vergegenwärtigen wir uns zunächst einmal die bestehende Situation, so erscheinen drei Prämissen für künftige Lösungsalternativen signifikant.

1. Die *Förderungsprogramme der Bundesländer* von 1964, 1970 und 1976 haben die Kompetenzfragen des Sozialrechts ausgespart, obwohl es der gegenwärtige Kompetenzzwirrwarr nahegelegt hätte, gerade hier bereinigend zu wirken. Die einzige Forderung im Bereich des Sozialrechts betraf die Überleitung der Bestellungsbefugnis für die Bediensteten der unmittelbaren Sozialversicherungsaufsicht auf die Landeshauptleute, was durch eine Änderung des § 448 Abs 3 ASVG durch das Sozialrechts-ÄnderungsG vom 16.12.1978 inzwischen geschehen ist. Sie ist jedoch mehr dienstrechtlicher als sozialrechtlicher Natur.

Andererseits fordert die *Bürgerinitiative „Pro Tirol“* vom 13.6.1980 in ziemlich undifferenzierter Weise die Überführung des „Sozialwesens“ in die Landeskompetenz.

Sowohl die Zurückhaltung des Förderungsprogrammes der Bundesländer gegenüber einer kompetenzmäßigen Neuregelung des Sozialrechts als auch die legistische Euphorie der Bürgerinitiative „Pro Tirol“ sind Indizien für die Schwierigkeit, den Umfang des „Sozialwesens“ näher zu bestimmen. Man muß aber zunächst wissen, was das „Sozialwesen“ bzw „Sozialrecht“ ist, wenn man die Zuständigkeiten zu seiner Regelung analysieren und neu verteilen will.

Wir wollen hier als „Sozialrecht“ unter Verwendung klassischer Definitionsmerkmale die *rechtlich geregelte Daseinsvorsorge für gruppenspezifisch bestimmbare, aber individuell konkretisierungsbedürftige Existenzrisiken* verstehen, und zwar soweit sie *mit den Mitteln und in den Grenzen des öffentlichen Rechts* erfolgt<sup>1)</sup>. Damit bleiben gewisse Phänomene, die soziologisch auch als Sozialwesen angesprochen werden könnten, außerhalb dieser Definition, und zwar einfach deshalb, weil ihre invariable Standortbestimmung im Gesamtsystem der Rechtsordnung eine andere ist. Dazu gehören:

die Daseinsvorsorge durch Widmung öffentlichen oder privaten Eigentums zum Gemeingebrauch, die traditionell einen Gegenstand des allgemeinen Verwaltungsrechts bildet;

die gruppenspezifische Subventionspolitik, die weniger an das individuelle Existenzrisiko anknüpft als vielmehr der Erhaltung der wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit des gesellschaftlichen Ganzen dient und daher kompetenzmäßig dem Wirtschaftsverwaltungsrecht zuzuordnen ist<sup>2)</sup>;

die persönliche Obsorge für behinderte Personen, die kompetenzmäßig dem Zivilrechtswesen und der Justizpflege nach Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG zuzuweisen ist und soeben erst durch das Bundesgesetz vom 2.2.1983 über die Sachwalterschaft für behinderte Personen (BGBl 1983/136) eine Neuregelung erfahren hat.

Auch die caritative und freie Wohlfahrtspflege sowie freiwillige Daseinsvorsorgeleistungen der Gemeinden müssen außerhalb des hier verwendeten substantiellen Sozialrechtsbegriffs bleiben. Sie mögen sich zwar innerhalb eines bestimmten rechtlichen Rahmens bewegen, sind aber doch nicht rechtlich geregelt im Sinne eines Systems von Rechtsansprüchen.

2. Als weitere Prämisse kommt hinzu, daß der relativ starre Kompetenzkatalog des B-VG der *Dynamik*, die den modernen Daseinsvorsorgestaat einschließlich seiner Finanzierungsprobleme kennzeichnet, nicht gewachsen ist. Zahlreiche Sachzwänge nötigen den Bund, sich provisorische Kompetenzen durch Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen oder gar durch ein Ausweichen auf privatrechtliche Konstruktionen zu verschaffen, wie dies im VerbrechensofferG 1972 geschehen ist. Damit sind zumindest drei negative Folgen verbunden:

1) Zur Begründung und Auseinandersetzung mit anderen Definitionsversuchen vgl. SCHNORR, Der Standort des Sozialrechtes in der österreichischen Rechtsordnung, FS Klecatsky, 1980, 885.  
2) Der Bogen spannt sich von der Bergbauernförderung über die Sport- und Kulturförderung bis hin zur export-, importregelnden Steuer- und Zollpolitik.

- a) Es erfolgt eine *Destabilisierung der föderalistischen Grundordnung* in Österreich<sup>3)</sup> zu Lasten der Länder mit Hilfe eines vordergründigen, rein positivistischen und damit formalen Bundesstaatsbegriffs.
  - b) *Verfassungsrecht und föderalistische Kompetenzverteilung* werden insbesondere dann *unkalkulierbar*, wenn der Bund zwecks Umgehung der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung auf privatwirtschaftliche Verfügungen über Bundesvermögen nach Art 17 B-VG zu Zwecken sozialer Daseinsvorsorge ausweicht. Dabei ist die Zulässigkeit eines solchen Ausweichens, wie es beim VerbrechensofferG stattgefunden hat, ohnedies sehr zweifelhaft; denn Art 17 B-VG begründet keineswegs ein generelles Recht des Bundes zu privatwirtschaftlichen Verfügungen über Bundesvermögen, sondern er beschränkt sich auf eine negative Rechtsanwendungsregel, die die ausnahmsweise Zulässigkeit privatwirtschaftlicher Verfügungen über Bundesvermögen nach anderen Rechtsvorschriften voraussetzt: Die verfassungsgesetzlichen Kompetenzvorschriften sollen dann nicht anwendbar sein, wenn Bund oder Länder nach *spezifischen* Rechtsvorschriften zulässigerweise privatwirtschaftlich tätig werden<sup>4)</sup>. Würde man dem Bund die unbeschränkte Wahlmöglichkeit zwischen hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Daseinsvorsorge geben, so könnten dadurch alle grundlegenden Verfassungsbindungen — neben der Zuständigkeitsverteilung auch der Gleichheitssatz und die Gesetzesgebundenheit — umgangen werden.
  - c) Schließlich tritt auch eine *Destabilisierung des Finanzausgleichs* zwischen Bund und Ländern ein. Die Schaffung von Bundeskompetenzen ad hoc durch Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen muß zu einer unkalkulierbaren Aufblähung des Finanzbedarfs des Bundes führen. Die dafür benötigten Budgetmittel gehen rechnerisch dem sachlich fundierten Finanzausgleich verloren.
3. Eine dritte Prämisse ist durch die in Österreich übliche *kausale Verknüpfung des Sicherungsfalles* gegeben. Wir wissen, daß dann, wenn die existenzgefährdende Gesamtsituation einer Person mehrere Ursachen hat, eine Kumulation von Leistungsansprüchen eintreten kann. Man denke nur an den jetzt wieder aktuellen Bezug von Doppelt- und Dreifachpensionen. Zu beachten ist aber, daß diese kausale Verknüpfung auch zu einer *Kumulierung von Kompetenzen* zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern führen kann, die wiederum eine *Kumulie-*

3) Zu dieser vgl. eingehend Karl WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Klecatsky, 1980, 1013; DERS., Kriterien des Bundesstaates, 1980.

4) So auch KLECATSKY, Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen, 1967, 71 ff; 88 ff; DERS., Die verfassungsrechtliche Problematik des modernen Wirtschaftsstaates, 1968; SCHNORR, FS Klecatsky, 905 f; bedenklich daher VfSlg 3262/1957.

*rung der finanziellen Aufwendungen* voneinander unabhängig zuständiger Gebietskörperschaften bzw neben ihnen der Sozialversicherungsträger nach sich zieht<sup>5)</sup>. Wir sprechen volkstümlich von einem Kompetenzwirrwarr. Als Beispiel sei in der folgenden Tabelle die Kumulation von Kompetenzen in der Behindertenfürsorge dargestellt:

5) Vgl umfassend das Computermodell von STRASSER-HILLINGER, Soziale Sicherung, 1971.

### Kompetenzkumulation und Kompetenzkonkurrenz im Behindertenrecht

| Art der Hilfe                     | Bundeskompetenz                                                                                                                                                                       | Landeskompetenz                                                   | Gemeindekompetenz                                                               | Sozialversicherung                                                    |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Soziale und finanzielle Betreuung | NationalfondsG<br>BGBI 1981/259,<br>1982/361                                                                                                                                          | Behindertengesetze; Blindenfürsorgegesetze; Sozialhilfegesetze    | Einrichtungen auf privatrechtlicher Grundlage (Pflegeheime uä.); Sozialsprengel | Unfallrente, Invalidenpension, Ausgleichszulage, Hilfenlosgeldzuschuß |
| Gesundheitliche Betreuung         | spezielle Gesundheitsdienste                                                                                                                                                          | allgemeiner Gesundheitsdienst, zT spezielle Sozialhilfe (Kärnten) | Sozialsprengel                                                                  | allgemeine Gesundheitsvorsorge (§§ 132 a, 132 b, 155, 156 ASVG)       |
| Eingliederung in das Erwerbsleben | IEinstG; §§ 16, 19 II, 28 c, 38 a AMFG/VO BGBI 1969/213 über die Durchführung der Vermittlung schwer vermittelbarer Personen; § 30 BAG/§ 11 a IEinstG; KOVG, HVG, OFG/§ 10 a I EinstG | Behindertengesetze, zT spezielle Sozialhilfe (Kärnten)            | Einrichtungen der geschützten Arbeit                                            | Rehabilitation nach §§ 198 - 201 a, 300 - 305 ASVG                    |

## II. Zielvorstellungen

Wenn wir es künftig besser machen wollen, so müssen wir zunächst einmal überlegen, welche Zielvorstellungen wir mit einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet verbinden wollen. Vorweg sei aber nachdrücklich betont, daß damit ein Einbruch in das gegenwärtige Forderungsprogramm der Bundesländer nicht verbunden sein soll. Es ist nicht beabsichtigt, das im Augenblick erzielte oder erzielbare Gleichgewicht von Bundes- und Länderforderungen durch die sozialrechtliche Problematik zu belasten. Aber die sozialpolitische Entwicklung wird fortschreiten, und daher ist es notwendig, schon jetzt einige *Fernziele* festzulegen. Als solche erscheinen uns wesentlich:

1. *Grundsatz der Zuständigkeitstransparenz*: Kompetenzvereinfachungen sollten zur Vermeidung von Zuständigkeitskumulationen beitragen.
2. *Grundsatz der Kalkulierbarkeit von Zuständigkeitswahrnehmungen*: Zuständigkeitsbegründungen ad hoc durch Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen sollten vermieden werden.
3. *Grundsatz der finanziellen Transparenz*: Die Verteilung der finanziellen Mittel sollte nach Maßgabe der kompetenzmäßig zu tragenden Lasten erfolgen.
4. *Grundsatz des pragmatischen Föderalismus*: Die Kompetenzbereinigung sollte sich weniger an ideologischen Standpunkten orientieren, als vielmehr die föderalistischen Strukturen nach Maßgabe der Sachverhaltsnähe und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kompetenzträgers berücksichtigen.

## III. Modellkomponenten

Es wäre vermessen, bei einem so schwierigen Kompetenzverteilungsproblem, wie es die Daseinsvorsorge aufwirft, von vornherein fertige Ergebnisse anbieten zu wollen. Was wir als ersten Schritt tun können, ist, Komponenten aufzuzeigen, die für ein künftiges Kompetenzmodell als wesentlich angesehen werden könnten. Als solche Komponenten kommen folgende in Betracht:

1. *Verfassungspolitische Komponente*: Die tragenden Grundsätze des B-VG in seinem ursprünglichen Zuständigkeitskatalog sollten nicht angetastet werden. Es handelt sich dabei um *soziale Grundsysteme*, die ihrer Art nach eine organisatorische wie finanzpolitische Gesamtlösung auf Bundesebene erfordern, um funktionstüchtig zu bleiben. Hierzu gehören das Sozialversicherungswesen (Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG), die sog. Aufopferungsansprüche wie die Kriegsoffer- und Heeresversorgung (Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG), aber auch die mit der Zeit inaktuell werdende Opferfürsorge, sowie der Familienlastenausgleich (Art 10 Abs 1 Z 17 B-VG).

Verfassungspolitisch problematisch, weil intransparent, sind jedoch die *sozialen Sondersysteme*. Sie treten in zwei Erscheinungsformen auf. Einmal handelt es sich um *subsidiäre Leistungssysteme*, die dann der Daseinsvorsorge dienen, wenn ein soziales Grundsystem nicht eingreift. Betroffene Personenkreise können vor allem sein: Behinderte, arbeitsunfähige Jugendliche, Personen, die vor dem Erwerb einer Pensionsanwartschaft aus dem Arbeitsprozeß ausscheiden, alleinstehende Frauen und Mütter. Zum anderen handelt es sich um *ergänzende Leistungssysteme*, die dann herangezogen werden, wenn zwar ein soziales Grundsystem eingreift, dieses aber ungenügend ist. Schulbeispiel hierfür ist die Ausgleichszulage in der Sozialversicherung. Zu denken wäre aber auch an spezielle gesetzliche Vorschriften auf medizinischem Sektor und die damit zusammenhängende Existenzsicherung (Tuberkulosefürsorge, Epidemicabsonderung uä) oder an Sozialhilfeleistungen in besonderen Lebenslagen.

Auf diese vielfältigen sozialen Sondersysteme sollte sich eine künftige Kompetenzvereinbarung konzentrieren.

2. *Organisatorische Komponente*: Damit entsteht die Frage, in welche organisatorische Richtung die Kompetenzvereinbarung erfolgen soll. Werfen wir einmal einen Blick auf europaweite Versuche dieser Art, so bieten sich zwei Alternativen an.

Eine Alternative besteht in der schrittweisen *Integration der sozialen Sondersysteme in ein umfassendes zentrales System der Sozialversicherung*, in Frankreich als „*action sociale*“ bezeichnet. Den Prototyp verkörpern die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. In der BRD haben das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (RehabilitationsangleichungsG) vom 7.8.1974 (BGBl I S 1881) und das Gesetz über die Verbesserung der Sozialversicherung für Behinderte vom 10.5.1975 (BGBl I S 1061) zu einer Zentralisierung des Behindertenrechts geführt. Ihr Kern ist das Prinzip des Lastenausgleichs zwischen Behinderten und Nichtbehinderten. In Frankreich wurde durch das BehindertenG von 1975 ebenfalls eine zentralisierende Eingliederung des Behindertenrechts in den Code du Travail und in den Code de la Sécurité Sociale vorgenommen. Wie schwerfällig dieses System ist, zeigt sich daran, daß in Frankreich schon 400 Ausführungsverordnungen zum BehindertenG erlassen werden mußten.

*Eine solche Alternative ist abzulehnen.* Sie führt zur Formalisierung und Bürokratisierung der Daseinsvorsorge, während gerade die sozialen Sondersysteme einer individuellen Anpassungsfähigkeit an die speziellen Bedürfnisse des einzelnen bedürfen und daher nur in überschaubaren Lebensbereichen funktionsfähig sind.

Diese Anpassungsfähigkeit erscheint durch die zweite Alternative besser gewährleistet. Ihr Ziel ist es, die *kompetenzmäßige Vereinheitlichung der sozialen Sondersysteme durch ihre Zusammenfassung und Dezentralisierung in überschaubaren lokalen Einheiten* zu erreichen. Ihr wenigstens teilweiser Prototyp ist in Großbritannien der Chronically Sick and Disabled Persons Act 1970, der für die Sach- und Dienstleistungen für Behinderte die „local authorities“ für zuständig erklärt. Die monetäre

Sicherung der Behinderten ist allerdings durch dieses Gesetz bei den Einrichtungen der Sozialversicherung, im Falle des Fehlens anspruchsbegründender Voraussetzungen bei der National Insurance in Form beitragsfreier Leistungen zentralisiert.

In Österreich würde sich für ein ähnliches System die Zusammenfassung mehrerer Gemeinden zu *Sozialsprengeln* anbieten, wie das ja schon in einigen Gegenden versucht wird und wie es auch auf dieser Tagung immer wieder zur Sprache kam.

3. *Stabilisierende Komponente*: Besondere Aufmerksamkeit ist der Frage zuzuwenden, wie eine solche Kompetenzneuregelung in das verfassungsgesetzliche Gesamtsystem von Bund und Ländern eingepaßt werden kann. Da das Sozialrecht Rechtsansprüche erzeugt, muß das System für den Bürger berechenbar sein und darf nicht vom bloßen Ermessen der Sozialrechtsträger abhängen. Wir möchten dies als die stabilisierende Komponente bezeichnen.

Vom verfassungspolitischen Standpunkt aus genügt jedenfalls ein bloßer Hinweis auf die Generalklausel zu Gunsten der Länderkompetenz in Art 15 B-VG nicht. Vielmehr bedarf es eines *bundesverfassungsgesetzlichen Rahmens* für die dezentralisierten sozialen Sondersysteme, der zugleich einige wenige tragende materiell-rechtliche Grundsätze festlegt. Ein gewisses Modell in dieser Hinsicht haben wir ja bereits in dem bundesverfassungsgesetzlichen Kompetenzrahmen der Art 14 und 14 a B-VG für das Schul- und Erziehungswesen. Es sind mehrere Gründe, die uns zu dieser Notwendigkeit veranlassen:

- a) Zunächst muß dadurch kargestellt werden, daß die geschaffene *Kompetenzverteilung endgültig* ist und nicht durch Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen sozialrechtlichen Inhalts ad hoc durchlöchert werden darf. Das bedeutet zugleich, daß die soziale Dynamik künftig durch die Landesgesetzgeber zu bewältigen wäre.
- b) Wir hatten schon eingangs gesagt, daß das Sozialrecht durch den Grundsatz rechtlich geordneter Ansprüche in den Formen und mit den Garantien des öffentlichen Rechts gekennzeichnet ist. Daraus folgt aber auch *eine Kompetenzwahrnehmungspflicht des Staates*<sup>6)</sup> und das Erfordernis der *Festlegung eines Mindeststandards sozialer Sondersysteme durch die Bundesverfassung*. Zugleich könnte darin ein Beitrag Österreichs zur Verwirklichung sozialer Grundrechte gesehen werden.

Diesen Erfordernissen genügen ausschließlich privatwirtschaftlich konzipierte Institutionen der Daseinsvorsorge — womöglich mit vermögensabhängiger Ermessensfreiheit hinsichtlich der Leistungsgewährung — nicht. Das soll allerdings nicht heißen, daß solche Institutionen als *Ergänzung* zum verfassungsgesetzlichen Grundschema nicht sehr nützlich sein können.

6) Vgl dazu genauer SCHNORR, FS Klecatsky, S 903 f.

- c) Schließlich darf nicht außer acht gelassen werden, daß mehrere *völkerrechtliche Vereinbarungen*, denen Österreich beigetreten ist, den österreichischen Staat verpflichten, bestimmte Arten der sozialen Daseinsvorsorge durch seine Rechtsordnung zur Verfügung zu stellen. Wir verweisen auf Art 9 des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auf die sehr differenzierte Regelung in den Art 11 - 17 der Europäischen Sozialcharta<sup>7)</sup> und auf die — allerdings nicht als völkerrechtliche Vereinbarung verbindlichen — Art 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Besondere Beachtung verdient es, daß die Daseinsvorsorgeartikel der ESC — und namentlich die von Österreich ratifizierten — eine Integration privater oder privatwirtschaftlich organisierter Fürsorgeinstitutionen vorsehen, subsidiär aber doch die Verantwortlichkeit für den Vollzug der ESC dem Staat anlasten.

Rechtssystematisch könnte man sich zwar mit der Feststellung begnügen, daß die Länder gemäß Art 16 B-VG im Rahmen ihres *selbständigen Wirkungsbereiches* ohnehin die Pflicht zur Erfüllung der von der Republik Österreich ratifizierten völkerrechtlichen Verträge haben und daher eine nochmalige bundesverfassungsgesetzliche Absicherung dieser Vertragserfüllungspflicht auf sozialem Gebiet nicht erforderlich ist. Vom verfassungspolitischen Standpunkt aus ist aber der Gefahr ins Auge zu sehen, daß der einfache Bundesgesetzgeber die Kompetenz gemäß Art 16 Abs 1 Satz 1 Halbsatz 2 B-VG wieder an sich reißen könnte, wenn er der Meinung ist, daß ein Land oder mehrere Länder ihren verfassungsgesetzlichen Verpflichtungen zum Vollzug der sozialen Daseinsvorsorgeklauseln in völkerrechtlichen Verträgen nicht ordnungsgemäß nachkommen. Wenn jedoch wenigstens die zulässigen Alternativen der völkerrechtlichen Vertragserfüllungspflichten durch bundesverfassungsgesetzliche Grundsätze vorgezeichnet sind, könnte diese Gefahr weitgehend gebannt werden, ohne daß der VfGH allzu oft mit Kompetenzstreitigkeiten nach Art 138 B-VG befaßt werden müßte.

- d) Innerhalb dieses skizzierten bundesverfassungsgesetzlichen Rahmens muß aber ein breiter *Ermessensspielraum der Länder zu eigener Sozialgestaltung* gewahrt bleiben. Dieser selbständige Wirkungsbereich bezieht sich sowohl auf die materiell-rechtliche Ausgestaltung der bundesverfassungsgesetzlich notwendigen sozialen Sondersysteme als auch auf die Schaffung zusätzlicher sozialer Sondersysteme als auch schließlich auf Institutionalisierung und Organisation. Dabei wäre selbstverständlich auch die rechtliche Möglichkeit zur Bildung von Sozialsprengeln sowie zur Integration öffentlicher und privater Daseinsvorsorge gegeben.

7) Hier hat allerdings die Republik Österreich gemäß Art 20 Abs 2 ESC nur einen kleinen Teil dieser Bestimmungen als für sich verbindlich erklärt, und zwar das Recht auf Schutz der Gesundheit (Art 11 ESC), das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste (Art 14 ESC), das Recht der Behinderten auf Rehabilitation (Art 15 ESC) und das Recht auf Mutter- und Kinderschutz (Art 17 ESC). Vgl die Erklärung BGBl 1969/460. Die übrigen Rechte der ESC auf soziale Daseinsvorsorge sind durch die österreichische Rechtsordnung schon so weit erfüllt, daß ihrer bindenden Anerkennung in Zukunft kaum etwas entgegensteht. Zu den politischen und rechtlichen Schwierigkeiten eines innerstaatlichen Vollzuges in Österreich vgl eingehend HORNER, Die sozialen Grundrechte, 1974, insbes S 211 ff.

4. *Flankierende Maßnahmen:* Eine grundlegende Neuregelung der Kompetenzen erfordert unter allen Umständen auch eine *Neuordnung des Finanzausgleichs*, soweit vermehrte finanzielle Lasten der Länder, Gemeinden und Sozialsprengel betroffen sind. Eine finanzielle Neuorientierung sollte aber auch die Bereinigung der Finanzierung der Sozialversicherung mit einbeziehen, soweit eine Verlagerung finanzieller Lasten von den Sozialversicherungsträgern auf die Länder und ihre sozialen Institutionen stattfindet. So wäre etwa zu überlegen, ob nicht die vorbeugende Gesundheitsfürsorge von den Krankenversicherungsträgern auf die Gemeinden oder Sozialsprengel übertragen werden sollte, da diese sicher das Erfordernis der Sachnähe besser erfüllen. Ebenso wäre an eine vereinfachende Neuregelung der Ausgleichszulage zu denken, die sich in Wahrheit ja doch als Sozialhilfeleistung entpuppt.

Mit diesem finanziellen Ausblick bin ich jedoch an den Grenzen des Themas angelangt; denn die Neuregelung des Finanzausgleiches auf sozialem Gebiet würde ein eigenes Referat füllen.

## II. KURZREFERATE



Dr. Sepp Fill

## Föderalismus in der Sozialpolitik aus der Sicht eines Caritasdirektors

Ich bin Caritasdirektor der Diözese Innsbruck, Leiter des Hilfswerkes der kath. Diözesankirche von Innsbruck; Leiter einer Einrichtung der sog. freien Wohlfahrt. Die Caritas Innsbruck ist Träger von Einzelhilfe-Einrichtungen wie des Bahnhof-Sozialdienstes, der SOS-Rufe u.a.m., Träger von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe wie Kinderkrippe, Schülerhorte; Träger der Familienhilfe, Träger von Behinderteneinrichtungen wie heilpäd. Kindergärten, Suchtkrankenberatungsstelle; Träger einer Altenhilfestelle, einer Stelle für Krankenhausfürsorge; nicht zu vergessen: in maßgeblicher Verantwortung für ein Pflegeheim und für ein Straftatlassenen-Übergangsheim und schließlich Träger von 3 Sozialschulen.

Ich zähle dies auf, nicht nur um stichwortartig die Caritas Innsbruck vorzustellen, sondern auch um konkret zu zeigen, wie jede der 9 Diözesen in Österreich durch ihr Dienstangebot bereits föderalistisch strukturiert ist: die Caritas der Erzdiözese Wien ist in Anpassung an die großstädtische Situation und auf Grund der historischen Entwicklung einer der großen Träger von Altenheimen, die Caritas St. Pölten hat einen besonders gut ausgebauten nachgehenden psycho-sozialen Dienst, die Caritas Linz und Salzburg sind Träger von beispielhaften Behinderten-Kinderdörfern, Caritas Linz und Klagenfurt sind Träger der kirchlichen Kindergärten usw. — Jede Diözese hat je nach ihren Erfordernissen Dienste und Einrichtungen geschaffen. Die neun Diözesen kooperieren *ideel* in Arbeitsgemeinschaften z.B. für ältere Menschen, Familienhilfe, Kindergärten, Jugend, Suchtkranke, Gastarbeiter, Behinderte, Flüchtlinge und *beschließend* in der Caritasdirektorenkonferenz mit einem exekutierenden Büro, der sog. Caritaszentrale in Wien, das auch die Interessen der Gesamtcaritas gegenüber Bundes- und anderen Zentralbehörden vertritt.

Aber es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, daß zu diesem horizontalen Föderalismus der Kooperation zu wechselseitigem Nutzen bei prinzipieller Eingeständigkeit der Diözesen ein vertikaler kommen oder schlicht und einfach das Subsidiaritätsprinzip allenthalben zum Durchbruch kommen muß. Unter diesem verstehe ich, daß auf diözesaner Ebene nur jene Dienste und Einrichtungen gehalten werden, die auf pfarrlicher, regionaler oder gemeinschaftlicher Ebene nicht angeboten werden können, weil entweder in jeder Pfarre nur einzelne des Dienstes bedürfen bzw. die Einrichtung wegen des erforderlichen teuren Fachpersonals nicht finanzierbar wäre. Eine gut ausgestattete Behinderteneinrichtung geht z.B. eindeutig über die Möglichkeiten einer einzelnen Pfarre. Bei der Familienhilfe hat sich die Strukturierung nach Kleinregionen (in etwa dem Hauptschulsprengel folgend) bewährt. Die Einzelhilfe oder Dienstleistungen der offenen Altenhilfe werden zweckmäßigerweise pfarrlich organisiert: die Einzelhilfe, weil man am Ort am besten weiß, was der Mitbürger braucht, was er oder seine Angehörigen

selber leisten können usw., bei der Altenhilfe sind Angebote wie Essen auf Rädern, Hausputz- und Wäschedienst, ambulante Krankenpflege usw. lokal zweckmäßiger zu organisieren als überlokal — nicht in erster Linie aus finanziellen Gründen (wenngleich diese maßgeblich genug wären; jede Zufahrt kostet Zeit und Geld und braucht praktisch besoldete = teure Kräfte), sondern aus menschlichen Gründen: der alte, eines Hilfsdienstes bedürftige Mensch braucht in erster Linie ein vertrautes Gesicht, jemand, der ihm Zeit und Zuwendung schenken kann.

Je menschlich-sozialer ein Dienst notwendig ist, umso basisnäher soll er organisiert werden; je fachlich-technisch-therapeutischer er sein soll, umso zweckmäßiger wird er auf höherer Ebene organisiert.

Als ein Vertreter der freien Wohlfahrt möchte ich an die staatliche Sozialpolitik den Wunsch richten, nur dort, wo die Basis bzw. die freie Wohlfahrt — nicht zuletzt aus Gründen der Gerechtigkeit, wie etwa bei der Sozialhilfe — überfordert ist, als Träger von Sozialeinrichtungen aufzutreten und sich eher auf Förderung, Koordinierung, Aufsicht und allenfalls auch Anregung zu beschränken.

Solch subsidiäre Politik käme den der verschiedenen Dienste bedürftigen Menschen zugute, könnte viele freie Kräfte sozial eingestellter Menschen mobilisieren und wäre außerdem viel billiger; selbst für den Bereich der Caritas gilt, daß die Bürger ungleich mehr zu spenden bereit sind etwa für aktuelle lokale Dienste und Einrichtungen als für diözesane.

Von daher stellt sich beim Zwang zu sparen auch die Frage, warum bei den öffentlichen Budgets jeweils die Subventionen für die (billigeren, weil Eigenmittel besteuernden) Einrichtungen der freien Wohlfahrt gekürzt und nicht staatliche Einrichtungen eingespart werden.

Besonders problematisch erscheint mir, wenn Kompetenzprobleme auf dem Rücken der Klienten ausgetragen werden, z.B. wenn — was durchaus verständlich ist — die Sozialhilfe (der Länder) es ablehnt, Arbeitslosenansprüche (gegenüber dem bundlichen Arbeitsamt) zu bevorschussen, was dzt. de facto 6 - 10 Wochen Einkommenslosigkeit bedeutet und so gerade Familien besonders hart trifft.

## Dr. Herbert Prähauser

Zum Thema „Sozialversicherung und föderalistische Sozialpolitik“, wenn ich meine Rolle richtig verstehe, kann ich nicht eine offizielle Darlegung aus meiner Funktion heraus anbieten, sondern Reflexionen und Gedanken aus einer nun 25-jährigen Tätigkeit in der Sozialversicherung, die ich seinerzeit — ich gestehe — mit sehr großem Engagement begonnen habe und das viele Erlebnisse dieser 25 Jahre keineswegs zur Resignation oder zum Erliegen gebracht hat. Trotz vieler Probleme, Mängel und Unvollkommenheiten bin ich, wenn ich das so sagen darf, doch ein begeisterter Verfechter des Gedankens der Sozialversicherung.

Es ist unsere österreichische Sozialversicherung keine am Reißbrett entworfene Institution, die modellhaft hätte vorüberlegt und ausgeführt werden können, sondern sie hat sich ja im Verlauf ihrer nun etwa 100-jährigen Geschichte in sehr unterschiedlichem Maße und stets immer mit dem Hintergrund der jeweiligen staatspolitischen Entwicklung, gesellschaftspolitischen Entwicklung, damit ja auch im besonderen der sozialpolitischen Entwicklung, zu jenem Maße herangebildet, so wie sie es nun vorfinden. Daher auch keine durchgehende Einheitlichkeit, weder in der Ausgestaltung der Sozialversicherungsträger, bei sehr vielen Gemeinsamkeiten, insbesondere dem Gedanken der Selbstverwaltung, noch im Leistungsrecht, das manche Ecken und Ausbuchtungen (oder auch Einbuchtungen) aufweist, die einer Reform durchaus würdig wären. Es ist natürlich nicht im Rahmen eines Kurzreferates möglich, erschöpfend oder auch nur ausreichend darauf einzugehen, wie die eine oder andere Entwicklung das eine oder andere bedingt und verursacht hat.

Dieses Jahrhundert der Entwicklung bietet uns heute eine Sozialversicherung, die nahezu die gesamte Bevölkerung umfaßt, sei es als Versicherter, sei es als „Geschützter“ (beitragsfreier Geschützter etwa als Angehöriger) oder als „beitragszahlender“ Partner umfaßt.

Der Gedanke als solcher, der Gedanke der Sozialversicherung ist wohl auch weitgehend als unumstritten zu betrachten, auch die Organisation hat sich in vieler Hinsicht bewährt. Daß sich aus diesem immensen und nicht immer koordinierten Wachstum auch Wünsche nach Beseitigung von Fehlentwicklungen, nach Verbesserungen ergeben, sei nicht verschwiegen. In manchen Bereichen sind die von der Sozialversicherung unmittelbar Betroffenen nicht mehr oder nicht in vollem Maße in der Lage, ihre Sozialversicherungseinrichtung, das Recht der Sozialversicherung zu überschauen. Das fällt ja sogar manchen zu prüfenden oder geprüften Kandidaten schwer, alle Verästelungen, Verknüpfungen und Verbindungen zu erkennen. Es ist auch nicht die Versichertennähe optimal. Es ist nicht so, daß jeder Versicherter genau immer wüßte, wer wo wann und in welcher Situation für ihn zuständig ist; auch die Abstufungen und die Übergänge der Sozialversicherung zu anderen Sozialeinrichtungen, insbesondere zur Sozialhilfe sind in manchem nicht so gestaltet, daß man von einer geschlossenen, nahtlosen Organisation sprechen könnte.

Nach der Kompetenzregelung unserer Bundesverfassung ist ja bekanntlich das Sozialversicherungswesen Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Das allerdings würde nicht eine föderative Organisationsform im Rahmen unseres bundesstaatlich eingerichteten Gemeinwesens hindern, zu einem Teil sind ja auch erhebliche föderalistische Grundzüge verwirklicht worden. Aber das Spannungsfeld Zentralismus und Föderalismus, das es ja nicht erst seit der neuen Sozialversicherung, also der nach dem 2. Weltkrieg gibt, das hat auch bei ihrem Werdegang eine Rolle gespielt. So findet man ja schon im Bericht zur Regierungsvorlage des Sozialversicherungs-Überleitungsgesetzes, das die reichsdeutsche Rechtslage in eine österreichische Rechtslage transferierte, die Aussage, daß sich damals zwei Auffassungen gegenüberstanden, eine, die eine möglichst weitgehende verwaltungsmäßige Konzentration, insbesondere in der Unfall- und in der Rentenversicherung durch Errichtung eines einzigen zentralen Versicherungsträgers mit den erforderlichen Zweiganstalten in den Ländern haben sollte. Nach der anderen Auffassung sollte man eher die Organisationsformen des früheren österreichischen Sozialversicherungsrechtes wiederum einführen, adaptieren und verbessern. Es findet sich in einem Kommentar aus jener Zeit der ausdrückliche Hinweis, daß ein Einvernehmen über diese zwei gegensätzlichen Auffassungen nicht erzielt werden konnte. Mir scheint, daß auch das Einvernehmen oder ein Konsens darüber seither nicht in dem wünschenswerten Maße weder gefunden noch deutlich geworden wäre. Es ist auch in der Folgezeit so gewesen, daß sich diese beiden Auffassungen gegenüberstanden. Im Bericht zur Regierungsvorlage des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes — des großen Gesetzeswerkes, das ja auch letztlich hinter den Wünschen und Erwartungen in Richtung auf Vereinheitlichung des Rechtes und der Organisation zurückblieb — ist zu lesen, daß es nicht gelungen ist, in der Zeit zwischen der Sozialversicherungsüberleitung und der Einrichtung des neuen Rechtes über die Fragen des Aufbaues der Verwaltung der Sozialversicherung einheitliche Auffassungen und wesentliche Änderungen des damals bestandenen Zustandes zu erzielen. Wenn man so will, kann man in der ersten Zeit des ASVG, das sind also die späten 50iger, frühen 60iger Jahre, eine Tendenz zur Konzentration feststellen, so z.B. im Rahmen der Unfallversicherung, wo nach der früheren Rechtslage die Entscheidungskompetenz der Landesstellen, insbesondere was Personal anlangte oder die Verwaltung der Einrichtungen, wie z.B. Krankenhäuser, Genesungshäuser etc. wesentlich größer war und diese Aufgaben und diese Eigenständigkeit etwas verschoben wurde zugunsten einer zentralen Lenkung, Leitung und Kompetenz. Damit muß man also die Situation so sehen, daß die Organisationsstruktur und damit die Konzeption in unserem Lande nicht einheitlich ist. Die großen Krankenversicherungsträger in den einzelnen Bundesländern, die Gebietskrankenkassen sind dezentral organisiert und im wesentlichen eigenständige Verwaltungseinrichtungen, die natürlich der Aufsicht unterstehen, aber doch im Lande selbst ihre Angelegenheiten besorgen und erledigen können. Bei den großen Pensionsversicherungsträgern ist die Organisation nicht einheitlich. Bei der Unfallversicherung kann man sie eine gemischte nennen, es gibt eine Hauptstelle in Wien mit drei, jetzt vier Landesstellen in den Bundesländern, wobei man auch zu dieser Organisationsform anmerken muß, daß die Form der Organisation allein noch nicht ausschlaggebend ist; sehr wesentlich wird das Endergebnis bestimmt von jenen Gruppen, die hinter einer Einrichtung stehen, also von den handelnden Personen. Es läßt sich eine Anstalt, die in Haupt- und Landesstellen geglie-

dert ist, durchaus in föderalistischem Geiste führen, es lassen sich z.B. durch die Satzung Aufgaben an die Landesstellen übertragen, es ist aber auch die andere Richtung einzuschlagen möglich. Ähnliches kann man auch sagen für die nach berufsständischen Gesichtspunkten eingerichteten und für mehrere Versicherungszweige zuständigen Sozialversicherungsträger, nämlich jene der Selbständigen in der gewerblichen Wirtschaft, der Bauern, der öffentlichen Bediensteten, der Eisenbahnbediensteten und der Bergbaubediensteten.

Wenn es noch gestattet ist, einige Wünsche anzudeuten, möchte ich sagen:

Wesentlich schiene mir — dies ohne Anspruch auf Vollständigkeit — wichtig vor allem ist die größtmögliche Versichertennähe durch die Organisationsform, aber auch durch die Kompetenzlage, die so sein sollte, daß Entscheidungen dort zu fallen hätten, wo sie relevant werden, sofern nicht einsichtige und wirklich überregionale Gesichtspunkte das nicht ermöglichen.

Die Rechtslage wäre soweit — und soweit dies möglich ist — zu vereinfachen, daß sie von den Versicherten verstanden werden kann und damit auch mitgetragen werden kann.

Jeder Versicherte sollte es in seinen Anliegen und Belangen mit möglichst wenig Stellen, am wünschenswertesten mit nur einem Sozialversicherungsträger, zu tun haben müssen, was etwa die berufsständische Gliederung ermöglichen würde. Der Leistungskatalog wäre noch mehr zu synchronisieren und bei aller Notwendigkeit von Pauschalleistungen auch in verstärktem Maße auf den individuellen Bedarf, um nicht zu sagen Bedürftigkeit, abzustellen aber auch mit allen übrigen Sozialhilfsmöglichkeiten und -einrichtungen zu koordinieren.

Eine Reihe von Wünschen könnte ich auch noch nennen, die doch nicht so sehr im Brennpunkt des heutigen Themas liegen, möchte aber und muß ja wohl auch der Zeit nach, ein breiteres Eingehen auf Teilprobleme in diesem Zusammenhang ersparen.

Deshalb konnte ich Ihnen nur einige Reflexionen, vielleicht auch den einen oder anderen Denkanstoß zum Thema „Sozialversicherung, Sozialpolitik, Föderalismus“ bieten.

## **Bemerkungen zur Sozialhilfe in Österreich und zur Lebenssituation der Senioren im Bundesland Salzburg**

Ein Teilaspekt der Sozialpolitik ist die Sozialhilfe, die wiederum nur einen Teil der Leistungen umfaßt, die der Staat im Rahmen der Gewährleistung der sozialen Sicherheit erbringt.

Die Wurzeln dieser Leistungen gehen weit zurück und sind in der Armenfürsorge der Gemeinden zu sehen. Im Laufe der Jahre wurde ein System von Sicherungs- und Ausgleichszahlungen aufgebaut und ausgebaut, das in immer mehr Bereichen die Individualvorsorge des Einzelnen durch die Kollektivvorsorge des Staates abgelöst hat.

Die Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung wurden als fast die gesamte Bevölkerung erfassende Pflichtversicherungen eingeführt; im Rahmen des Familienlastenausgleichs werden familienpolitische Maßnahmen — teilweise mit ziemlich großzügiger Auslegung des Begriffes Familienpolitik — finanziert.

Für Personen, die durch politische oder wirtschaftliche Entwicklungen zu Schaden gekommen sind, wurden durch entsprechende Bundesgesetze bestimmte Vorsorgeleistungen geschaffen.

Die eigentliche Sozialhilfe — als Materie des Artikel 12 B-VG unter dem Begriff Armenwesen Bundessache in der Grundsatz-Gesetzgebung und Landessache in der Ausführungs-Gesetzgebung und Vollziehung — wurde bis Mitte der siebziger Jahre nach vorwiegend in den Jahren des zweiten Weltkrieges erlassenen (deutschen) Vorschriften, die durch Rechtsüberleitung übernommen wurden, vollzogen.

In den siebziger Jahren, genauer zwischen 1973 und 1977, haben alle Bundesländer Sozialhilfegesetze erlassen, die nunmehr die primäre Rechtsgrundlage für die von den Ländern und Gemeinden zu erbringenden Leistungen darstellen.

Werden die betragsmäßig zwar beträchtlichen, jedoch auf Grund entsprechender Beitragsregelungen finanzierten Leistungen der Sozialversicherung und des Familienlastenausgleichs ausgeklammert (und die Zuschüsse des Bundes im Bereich der Sozialversicherung vernachlässigt), so können den Sozialhilfeleistungen der Länder (und Gemeinden) die Fürsorgeleistungen des Bundes (für Kriegsofferfürsorge, Opferfürsorge, Heeresversorgung, Kleinrentnerentschädigung, Ersatz des Aufwandes an Sonderunterstützung nach dem Mutterschutzgesetz und die Hilfeleistungen an Opfer von Verbrechen) gegenübergestellt werden.

Geschieht dies, so kann festgestellt werden, daß die Sozialhilfeleistungen der Länder (und Gemeinden) die Fürsorgeleistungen des Bundes übersteigen und in den letzten fünf Jahren mit 88 Prozent mehr als doppelt so stark ausgeweitet wurden wie die Fürsorgeleistungen des Bundes.

Besonders stark gestiegen sind die Leistungen der Länder (und Gemeinden) im Rahmen der Behindertenhilfe, für die 1981 rund das 1 1/2 fache des Betrages des Jahres 1976 aufgewendet wurde.

Mehr als verdoppelt haben sich in diesen fünf Jahren auch die einmaligen Leistungen für Dauer und Nicht-Dauerunterstützte, wobei die einmaligen Leistungen für Dauerunterstützte je Person sich fast verfünffacht haben.

Der ‚größte Brocken‘ im Rahmen der Sozialhilfe ist jedoch der Aufwand für Sozialhilfeempfänger in Anstalten — der sich gegenüber 1976 nahezu verdoppelt hat — und auf den 1981 fast 50 Prozent der Sozialhilfeleistungen der Länder (und Gemeinden) entfielen.

Von den Zahlungen für Sozialhilfeempfänger in Anstalten entfielen ein Drittel (im Jahr 1976 waren es 30 Prozent) auf Bewohner von Alten- und Pensionistenheimen bzw. von Pflegestationen in Altenheimen.

Die Zahlungen für diesen Personenkreis haben sich in den fünf Jahren von 1976 auf 1981 mehr als verdoppelt, wobei insbesondere die Zahlungen an Personen in Pflegestationen stark gestiegen sind (+ 132 Prozent).

Die Leistungen pro Sozialhilfeempfänger in Pflegestationen von Altenheimen sind in diesen fünf Jahren mit fast 150 Prozent noch stärker angewachsen.

In diesem Zusammenhang darf auch kurz auf die Lebenssituation der Senioren eingegangen werden, da auf Grund der demographischen Entwicklung dieser Bevölkerungsgruppe im Rahmen der Sozialpolitik und vermutlich auch im Bereich der Sozialhilfe vermehrtes Augenmerk zu schenken sein wird und — wie bereits aufgezeigt — ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Sozialhilfeleistungen auf diesen Personenkreis entfallen.

So ist auf Grund der Bevölkerungsentwicklung beispielsweise im Bundesland Salzburg mit rund 25.000 zusätzlichen Senioren im Jahr 2010 (wobei als Senioren Männer ab 65 und Frauen ab 60 Jahren verstanden werden) zu rechnen, was einem enormen Anstieg um rund 40 Prozent gleichkäme; der Anteil an der Gesamtbevölkerung würde von derzeit 14,8 auf 17,2 Prozent ansteigen.

Repräsentative Befragungen der Senioren in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre im Bundesland Salzburg ergaben, daß die Senioren ihre eigene Lebenssituation durchaus nicht so negativ beurteilen, wie es vielleicht einem oft geäußerten Negativklischee entsprechen würde.

Im Gegenteil: Die meisten befragten Senioren haben ihrer Pension recht positive Seiten abgewinnen können (rund 95 Prozent der Senioren sind in Pension). So stimmten mehr als die Hälfte der Befragten dem Statement „Seit ich in Pension bin, habe ich es viel besser als früher“ bedingungslos zu, rund ein Viertel antwortete mit eher ja. Ebenso entschieden lehnten ca. 70 Prozent die Aussage „Seit ich in Pension bin, fühle ich mich irgendwie minderwertiger“ ab. Zwei Drittel fanden in der Pension erst die Zeit, ihren Interessen und Neigungen nachzugehen; nur 18 Prozent fühlten sich, seit sie in Pension sind, sehr einsam.

Bei diesem eher positiven Bild, das von den Befragten über ihre Situation gezeichnet wurde, bleibt jedoch zu bedenken, daß immerhin zwischen 16 und 34 Prozent bei den zitierten Aussagen eine Negativantwort erteilten; d.h. rund ein Drittel der befragten Senioren fühlt sich offenbar in der eigenen (neuen) Lebenssituation nicht übermäßig wohl.

Interessant war es nun, der Frage nachzugehen, welche Senioren es sind, die mit ihrer Situation tendenziell eher unzufrieden sind. Es zeigte sich dabei, daß Männer und Frauen hinsichtlich ihrer Zufriedenheit bzw. hinsichtlich der Interpretation ihrer Lebenssituation sich faktisch nicht unterscheiden.

Beim Vergleich von Senioren mit hoher und solchen mit niedriger Schulbildung bestätigte sich ein von anderen Untersuchungen her bekannter Trend, daß nämlich der Verlust der früheren beruflichen Aufgabe von den höher qualifizierten tendenziell etwas schmerzlicher empfunden wird als von den weniger qualifizierten, daß aber die höher qualifizierten auch in ihrer Pension dann stärker den verschiedenen Interessen und Neigungen nachgehen.

Die Pensionierung wird also gleichsam mit einem weinenden und einem lachenden Auge erlebt: Man trauert den früheren Aufgaben und der beruflichen Tätigkeit etwas nach, freut sich aber andererseits über die gewonnene Möglichkeit, verschiedenen privaten Interessen besser nachgehen zu können.

Hinsichtlich zweier Aspekte unterscheiden sich verheiratete und verwitwete Senioren — zwar nicht stark — aber dennoch merklich: Verwitwete Personen fühlen sich häufiger einsam als verheiratete und stimmen auch zu einem größeren Prozentsatz der Behauptung „Das Leben ist nur so lange schön, als man sich nützlich machen kann“ zu.

Dieses Ergebnis, so trivial und selbstverständlich es auch erscheinen mag, weist wiederum darauf hin, daß eine auf den Menschen bezogene Altenpolitik nicht nur den Aspekt der Betreuung und der Fürsorge im Auge haben darf, sondern auch daran orientiert sein sollte, den Senioren Gelegenheit zu geben, sich nützlich zu machen.

Daß dies vor allem im Rahmen der eigenen Familie bzw. zusammen mit den eigenen Nachkommen am günstigsten ist, liegt auf der Hand; nicht ohne Grund suchen die verwitweten Senioren in deutlich stärkerem Maße den Kontakt zu ihren Kindern als dies die verheirateten tun.

Ist es ihnen aber etwa aus Gründen der großen räumlichen Distanz zu ihren Kindern oder wegen der zu klein bemessenen Wohnung nicht möglich, sich in den Familien der Kinder nützlich zu machen, und ist auch keine andere als sinnvoll erlebbare Betätigungs- und Kontaktmöglichkeit offen, so wird sich vermehrt das Gefühl von Einsamkeit und Nutzlosigkeit im alten Menschen breit machen.

Diese Befragungen ergaben weiters, daß lediglich rund 5 Prozent einen Platz in einem Seniorenheim anstreben. Wesentlich größer ist hingegen der Anteil derer, die es vorziehen (würden), gemeinsam mit ihren Kindern zu leben (27 Prozent), wobei rund ein Fünftel dieser Personen bereits gemeinsam mit den Kindern wohnte.

Ein reges Interesse besteht an den ‚sozialen Diensten‘, ‚Essen auf Rädern‘, ‚Hauskrankenpflege‘ und ‚Haushaltshilfe‘.

Zwischen 14 und 25 Prozent der befragten Senioren zeigten Interesse an diesen Einrichtungen und würden sie in Anspruch nehmen.

Dies ist insofern auch bedeutsam, da sich 16 Prozent der Senioren selbst als pflege- bzw. hilfsbedürftig einstufen, wobei jedoch der Anteil derer, die ‚Hauskrankenpflege‘ oder ‚Haushaltshilfe‘ in Anspruch nehmen würden, bei den Pflege- bzw. Hilfsbedürftigen nur geringfügig höher ist als bei den Nichtpflege- bzw. -hilfsbedürftigen.

Bedeutsam im Hinblick auf die Sozialhilfeleistungen für Senioren mag auch sein, daß rund ein Drittel der befragten Nicht-Senioren bereit wären, einen Betrag von zumindest S 1.000,— monatlich aufzubringen, wenn ihre Eltern ein Pflege- oder Altenheim in Anspruch nehmen müßten, wobei generell beobachtet werden konnte, daß bei höherem Haushaltseinkommen auch ein höherer Betrag aufgebracht werden würde.

Besondere Beachtung fand bei diesen Befragungen die Einstellung zu den Altenheimen.

Den Erhebungen zufolge bringen etwa 30 bis 40 Prozent der Befragten den Altenheimen eher negative Gefühle entgegen, während rund 50 bis 60 Prozent durchaus positive Aspekte erblicken (diese Prozentsätze decken die Bandbreite der Zustimmung bzw. Ablehnung bei verschiedenen Fragen ab). So brachten rund ein Drittel der Senioren deutlich zum Ausdruck, daß man sich im Altenheim um nichts zu sorgen brauche und daher das Leben noch genießen könne und rund 50 Prozent der Senioren lehnten das ‚Armenhaus-Klischee‘ („Im Altenheim fühlt man sich wie im Armenhaus“) eindeutig ab. Etwas überraschend — zum damaligen Zeitpunkt (1978) — war das Ergebnis, daß fast 50 Prozent der Senioren der Meinung waren, daß sie sich das Altenheim nicht leisten könnten.

Eine weitere Befragung befaßte sich speziell mit den Teilnehmern der Landesseniorenerholungsaktion, erfaßte deren Lebenssituation und Einstellungen, so auch zu der Seniorenerholungsaktion selbst.

Die Erholungsaktion wurde von 78 Prozent mit sehr gut, von 19 Prozent mit gut und von 1 Prozent als befriedigend beurteilt. Zahlreiche, verbal vorgebrachte, Anregungen, Wünsche und Beschwerden halfen, die folgenden Erholungsaktionen stärker auf die Bedürfnisse der Senioren auszurichten.

#### Quellen:

1. Sozialhilfe 1976, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 469; herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt; Wien 1977
2. Sozialhilfe 1981, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 658; herausgegeben vom Österreichischen Statistischen Zentralamt; Wien 1982
3. Materialien zur Situation der Senioren im Bundesland Salzburg; herausgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung; Salzburg 1981

## Sozialdienst Gastein

1980 trafen 6 Personen zusammen und überlegten, ob in Bad Hofgastein eine soziale Einrichtung notwendig sei?

Bad Hofgastein ist ein Ort mit 6.000 Einwohnern und einem sehr guten Pro-Kopf-Einkommen.

Einige von der Frauenbewegung, die bereits zuvor soziale Hilfsdienste geleistet hatten, wußten, daß es Menschen in unserer Gemeinde gibt, die verschämt, versteckt, ein sehr bescheidenes Leben führen, ohne Kontakt mit Menschen, ohne Freude im Ablauf des Jahres und daß diese bei Problemen, die außerhalb des täglichen Lebens auftreten, wie Krankheit, Unglücksfall, wirklich finanzielle Not leiden.

Aus diesem Grund wurde ein Verein gegründet: „Sozialdienst Gastein“

### Organisationsform:

50 freiwillige Mitarbeiter wurden aufgeteilt in

a. Straßenverantwortliche:

somit werden alle Teile des Ortes sorgfältig betreut.

b. Bereichsverantwortliche:

7 Bereiche:

1. *Essen auf Rädern*: Täglich werden an 8 - 13 Personen Mittagessen ausgeteilt. Das Essen wird von Mitarbeitern im eigenen PKW ausgeführt, hergestellt wird es in der Küche der Hotelfachschule bzw. des Grand Hotels. Wir verlangen den Selbstkostenpreis. Bei Personen, die diesen nicht finanzieren können, übernimmt der Sozialdienst einen Teil der Kosten.
2. *Krankenhausbesuch*: 2 Mitarbeiter besuchen alle 14 Tage sämtliche Hofgasteiner in den Krankenhäusern Schwarzach/St. Veit, St. Johann im Pongau und Grafenhof, überreichen ihnen ein Präsent (Blumen, Obst, Zeitungen), zugleich eine Karte, auf der wir die entsprechende Hilfe anbieten.
3. *Gesundheitsdienste*: Monatlich 2x werden alle hilfsbedürftigen alten Menschen besucht. Es wird Pediküre, Maniküre durchgeführt, auch werden sie ordentlich gewaschen, es werden ihnen die Haare geschnitten und sonstige persönliche Verrichtungen durchgeführt.
4. *Fahrtendienst*: Fahrten zum Arzt, Krankenhaus, Gräberbesuche, Verwandtenbesuche und Einkäufe.
5. *Putztrupp*: Wenn notwendig, wird in Wohnungen eine Generalreinigung durchgeführt.

6. *Ämterkontakte*: Ein Mitarbeiter, der im Sozialdienst der Gemeinde angestellt ist, hat diese Aufgabe übernommen.
7. *Senioren-gymnastik*: Ein Mitarbeiter ist Heilgymnast und führt 14-tägig bis wöchentlich eine Heilgymnastikrunde mit älteren Damen und Herren.

#### Aktionen:

Unser Grundsatz lautet: Es darf keinen in unserer Gemeinde geben, der wirklich Not leidet, vereinsamt ist und nicht an den Freuden des Jahreswechsels teilnehmen kann.

1. Straßenverantwortliche besuchen und sind in telefonischem Kontakt mit den einzelnen Hilfsbedürftigen.
2. Gemeinsamer Jahresablauf:
  - a. *Faschingsfest*
  - b. *Fastenveranstaltung*: Vortrag: Z.B. „Ernährung des alternden Menschen“
  - c. *Muttertagsaktion*: 500 Rosen werden an alleinstehende Frauen ausgeteilt mit einer Karte, auf der wir uns vorstellen und Hilfe anbieten.
  - d. *Frühjahrsaktion*: Eine Fahrt auf eine Alm der Umgebung
  - e. *Sommerfest*: Wir organisieren ein Sommerfest für die ganze Bevölkerung, wobei wir aber insbesondere Rücksicht nehmen auf unsere behinderten und alten Menschen, die einen Sonderplatz einnehmen.  
Dieses Fest dient auch zur finanziellen Aufbesserung des Vereines.
  - f. *Behindertenwallfahrten*: Im Herbst. Ein Samstagnachmittag wird dafür verwendet, ca. 30 Personen werden in einen Wallfahrtsort des Pinzgaues oder Pongauges gebracht. Nach einer kurzen kirchlichen Feier wird eine Jause eingenommen. (Gesang, Witze und Unterhaltung)
  - g. *Gräberdienst*: Wir bringen vereinsamte behinderte, alte Menschen vor Allerheiligen und Allerseelen zu den Gräbern ihrer Angehörigen.
  - h. *Adventnachmittag*: Es wird ein besinnlicher Adventnachmittag für alle Behinderten und alten Menschen organisiert.
  - i. *Heiliger Abend - Aktion*: Alleinstehenden Personen werden Gestecke überreicht.

#### Finanzierung:

Der Verein besteht aus aktiven Mitgliedern und den unterstützenden Mitgliedern. Der Jahresbeitrag beträgt von 150 Schilling — aufwärts, weiters bestehen die Einnahmen aus freiwilligen Spenden, Erträgen des Sommerfestes, Beiträgen für geleistete Tätigkeiten (Essen auf Rädern).

#### Vorstand:

Obmann und Obmannstellvertreter  
Kassier  
Schriftführer  
Bereichsverantwortliche  
Vizebürgermeister

### **Aufgaben des Vorstandes:**

Legt das Programm fest,  
bestimmt die sozialen Hilfestellungen mit Sonderausgaben,  
bestimmt den Essenssatz bei Essen auf Rädern entsprechend der sozialen Lage.

### **Aktive Mitarbeiter:**

Monatlicher Treff. Dort werden Probleme besprochen, Informationen ausgetauscht und die nächsten Aktionen geplant.

### **Theoretische Überlegungen zum Modell Sozialdienst Gastein**

Soziare: Vereinigen, Verbinden

Sozialis: Die Einheit und Verbundenheit

Schon im klassischen Latein konkretisiert sich das in diesem Begriffsfeld gemeinte Vereinigen und Verbinden.

In der christlichen Philosophie wird von Individualnatur und Sozialnatur gesprochen.

Wenn man von Individualnatur des Menschen spricht, meint man, der Mensch sei auf Grund seines Wesens eine individuelle Person. Das heißt einerseits, daß jeder Mensch in seiner Individualität unverwechselbar einzig und von allen anderen unterschieden ist. Andererseits wird damit betont, daß der Mensch in dieser seiner Individualität ein Zweck ist, daß er nicht Mittel zum Zweck für anderes ist. Seinem Wesen nach kann der Mensch niemals für etwas anderes so da sein, wie etwa das Tier für den Menschen. Aus dieser Wesensbestimmung des Menschen, die wir als seine Individualnatur bezeichnen, ergibt sich auch das, was wir seine Sozialnatur nennen. Zwar ist der Mensch Selbstzweck, ist aber als individuelle Person für sich allein genommen nicht fähig, die personale Entfaltung seines Wesens zu entfalten. Er bedarf von Beginn seines Lebens an anderer Menschen, die sich seine Zwecke und Zielsetzungen zu eigen machen.

Die Aufgaben und Zielsetzungen, die zur personalen Entfaltung des Menschen gehören, können also nur dadurch verwirklicht werden, daß sie zugleich Aufgaben und Zielsetzungen anderer Menschen werden.

Sie werden nur in Kooperation verwirklicht.

Wenn einem Kind das Gehen nicht gelehrt wird, dann wird es eben seine Füße nie verwenden können.

Wenn dem Kind nicht der Löffel in die Hand gedrückt wird, wird es selbst nie essen lernen.

Fassen wir diesen Aspekt der Sozialnatur ins Auge, so sehen wir, daß es im Grunde überhaupt keine menschlichen Zielsetzungen gibt, die der Mensch kooperationslos und allein erreichen könnte. Immer ist er darauf angewiesen, daß seine Zielsetzungen zugleich die Zielsetzungen anderer sind, daß sie mit denen anderer eine Einheit bilden, die kooperativ zu verwirklichen ist.

In diesem Sinne folgt also aus dem Wesen des Menschen als Individualnatur die Sozialnatur bzw. seine Gesellschaftlichkeit, also die Notwendigkeit, diese Individualnatur in Kooperation mit anderen zu verwirklichen.

Wir sagen insofern, der Mensch sei seinem Wesen nach gesellschaftlich.

In diesem Zusammenhang ergibt sich ein weiteres, sehr wichtiges Problem:

Wie verhalten sich Individualnatur und Sozialnatur zueinander? Wir wissen bereits, daß der Mensch zuerst und unmittelbar aus seinem Wesen nach individuelle Person und damit Selbstzweck ist. Daß er ein gesellschaftliches Wesen ist, bildet die Konsequenz dieses Sachverhaltes. Daraus ergibt sich ein sehr wichtiger Grundsatz: Die Gesellschaft ist um der individuellen Person Willen da, nicht die individuelle Person um der Gesellschaft Willen. Selbstzweck ist allein die individuelle Person in ihrer personalen Entfaltung, niemals jedoch die Gesellschaft.

Die Gesellschaft ist für den Menschen da, nicht der Mensch für die Gesellschaft. Die Gesellschaft ist das Mittel, die Person der Zweck. Auf das vorhin Gesagte möchte ich die konkrete Situation der Sozialpolitik von heute umsetzen.

Wir besitzen ein hervorragendes, vom Gesetzgeber verordnetes staatliches Sozialsystem, das gut ist, sicherlich überholungsbedürftig und in vielen Punkten änderungswürdig.

Es wird hauptamtlich beamtet verwaltet — anders geht es nicht. Und obwohl in vielen Fällen der Gesetzgeber vorsieht, daß der Staat dem Individuum Bürger hilft, kann er dies nicht, weil er es nicht weiß und oft den Zugang nicht hat. Damit werden schon viele Schranken aufgebaut, die unüberbrückbar zu sein scheinen. Auf der anderen Seite wird der Mensch einfach mit Sozialleistungen vergewaltigt. Das Individuum bekommt Sozialleistungen, die für manchen gar keine Notwendigkeit darstellen. Denken wir an die Schulbuchaktion, Heiratsbeihilfe usw.

Der Mensch wird „bewohlfahrter“, ob er es will oder nicht. Sie werden nun sagen, wer will nicht gerne Güter und Geld annehmen? Hier möchte ich einen kleinen Abstecher in die Psychologie des Menschen machen.

Wenn der Mensch bereits in Geld erstickt, würde er noch die Hand heraushalten und mit letzter Kraft rufen: „Noch mehr, noch mehr, gebt nur noch darauf“.

Ein anderes Beispiel: Beobachtet, wie die Menschen bei einem Empfang, der kostenlos ist, auf die Brötchen stürzen, auch auf die Gefahr hin, daß ihnen übel wird.

Es ist erstens auseinanderzuhalten, ob die Bedürftigkeit da ist oder nicht und zweitens, wie kann der bedürftige Mensch zur Selbsthilfe aktiviert werden?

Im gesamten natürlichen Bereich des Lebens ist der Reiz und die entsprechende Reizbeantwortung als Lebensvoraussetzung gegeben. Licht und Sonne bewirken die chemische Verarbeitung des Chlorophylls in der Pflanze. Immer mehr wird in der Medizin die medikamentöse Behandlung kritisch beurteilt und die Reiztherapie, wie sie z.B. Kneipp empfohlen hat, mit in das Behandlungsschema eingebaut und ein Umdenken im ganzheitlichen Sinne der Medizin verlangt.

Ich möchte sagen, es gibt auch einen Sozialreiz — eine Hilfestellung zur Selbsthilfe. Ein kleines, gutes Wort, eine vorübergehende Krankenpflege, vorübergehend Essen auf Räder usw.

Ich glaube auch, daß dieser Sozialreiz stark davon abhängig ist, von wem dieser Reiz ausgelöst wird.

Wenn ein Freiwilliger aus Idealismus, aus Nächstenliebe hilft, wird der Empfänger eine andere Einstellung zur Hilfeleistung haben, als zur Hilfestellung einer Verwaltung, eines hauptamtlichen Helfers — der ja dafür da ist.

Ich bin davon überzeugt, daß jeder Sozialberuf vom Idealismus und von der Nächstenliebe getragen ist. Es kommt aber häufig zur beamteten Routine.

Der freiwillige Helfer mobilisiert und aktiviert ad Personam psychogene Kräfte beim Hilfsbedürftigen und bringt ihn zur individuellen Selbstaktivität und Selbstentfaltung, während das beamtete und staatliche System eher die Selbstentfaltung lähmt.

Es kommt noch ein anderer Aspekt dazu. Der Freiwillige läßt sich nicht ausnützen. Dem Beamteten ist es in vielen Fällen gleich, es ist ja nicht sein Geld.

Es entwickeln sich Kräfte und Werte in beiden Personenkreisen, im Helfer und im Empfänger der Hilfe, die für die Gemeinschaft, aber auch für jeden einzelnen persönlich unendlich bereichernd sind. „Gib einem Hungernden keinen Fisch, sondern gib ihm eine Angel und lehre ihn Fischen“.

Wir müssen zwei Ebenen der Sozialpolitik verfolgen.

Die erste Ebene ist die Ebene der hauptamtlich Beamteten — der Staat.

Er legt Gesetze fest, damit die Entfaltung der individuellen Persönlichkeit gewährleistet ist.

Die zweite Ebene ist auf der Basis der Nachbarschaftshilfe. Es ist die Ebene, die ganz konkret die Sozialreize setzt oder dort komplette Hilfestellung vermittelt, wo der Staat noch keinen Zugang gefunden hat.

Es kann nicht Aufgabe unserer Nachbarschaftshilfe — Sozialdienste sein, Hilfestellungen, die vom Staat bereits durch Gesetze verordnet sind, zu übernehmen.

Wir müssen die Menschen, die selbst nicht fähig sind, hinführen zur staatlichen Hilfeleistung und die Funktion überprüfen. Ich glaube auch nicht, daß es sinnvoll ist, Konkurrenzunternehmen gegenüber anderen, bereits funktionierenden privaten Sozialeinrichtungen aufzubauen, z.B. Caritas, Rotes Kreuz usw. Unsere Aufgabe ist es, dort einzuspringen, wo ein Vakuum da ist und sicherlich besteht dies in der Vermittlung zur staatlichen Stelle, in der Überwindung der Bürokratie, und in der psychischen Betreuung das Herausführen aus der Einsamkeit durch unsere echte christliche menschliche Beziehung.

Erst sekundär müssen wir natürlich konkrete Hilfestellungen anbieten, Soforthilfe und jene Hilfe, die sonst keiner imstande ist zu leisten.

Somit sind die Hauptaufgaben der Nachbarschaftshilfe-Organisationen (Sozialdienste):

1. Aufspüren der Armut
2. Kontaktaufnahme mit den Betroffenen
3. Nachbarschaftshilfestellung, soweit möglich Soforthilfe  
Soforthilfe bzw. Dauerhilfe im Rahmen der Organisation
4. Kontaktaufnahme mit den entsprechenden staatlichen Stellen und Aktivierung der staatlichen Hilfeleistung, Kontaktaufnahme zu anderen Hilfsorganisationen
5. Psychische Betreuung — Aufrechterhaltung der Verbindung, wenn notwendig

Unserer Erfahrung nach ist das Vorgehen, wie vorhin besprochen, notwendig.  
Es gibt Ursachen dafür.

Z.B. die Bescheidenheit, Zurückgezogenheit, Verschämtheit, Scheue, Angst vor den Mitmenschen, das Statussymbol „Arm sein“ ist heute nicht in, der Intelligenzstand, Uniformiertheit, der Hürdenlauf in der Bürokratie, die Resignation, das schlechte Gewissen — man hat bessere Tage erlebt, man ist durch eigene Schuld in ein soziales Tief gefallen usw. (es gibt noch viele Erlebniswelten des Menschen, die ihn abhalten, das soziale Angebot anzunehmen).

Hier kann man in der kleinen Ebene der Gemeinde, des Stadtteils, beim Menschen, das natürliche Sozialempfinden wecken, motivieren und mobilisieren und Kräfte wachrufen, die auf idealistischer Einstellung beruhen und selbstlos mit ganzem Herzen engagierte Hilfe vermitteln.

Wir geben auch Menschen die Chance, einen Lebensinhalt zu finden, wir helfen durch das Helfen.

Denken Sie an die Witwen, Pensionisten, aber auch für junge Menschen bedeutet die Hilfe am Nächsten einen tieferen Sinn des Lebens.



### III. DISKUSSIONSBEITRÄGE



Ich möchte an die Grußworte des von mir hochverehrten Herrn Landeshauptmannes anknüpfen, als er meinte, daß die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung immer stärker ausgehöhlt würde. Ich muß dem dem Grunde nach durchaus beipflichten. Ich habe selber schon in einer Reihe von Veröffentlichungen darauf hingewiesen, daß es eine Tendenz der Sozialversicherung zu werden scheint, Kompetenzen der territorial gegliederten Versicherungsträger — ich denke im besonderen an die Gebietskrankenkassen — an den Hauptverband, also die Zentralorganisation, wenn Sie so wollen damit an den Bund zu übertragen. Es ist aber nicht so, daß immer der Bund als der Kompetenzen an sich ziehende gesehen werden darf. Oft werden dem Bund Kompetenzen „aufgedrängt“. Als Beispiel möge die Festsetzung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung dienen. Einige von Ihnen werden wissen, daß der Gesetzgeber des ASVG im Jahre 1955 die enorm bedeutungsvolle Kompetenz der Beitragsfestsetzung innerhalb eines gesetzlich festgelegten Rahmens den Gebietskrankenkassen übertragen hat. Die Gebietskrankenkassen haben von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, soweit ihre finanzielle Situation eine Herabsetzung des zunächst einmal vom Gesetzgeber punktierten Beitragssatzes ermöglicht hat. Als aber dann umgekehrt in Folge steigender Finanzerfordernisse der Beitragssatz erhöht werden sollte, hat die Selbstverwaltung wenig Ambitionen gezeigt, von der bestehenden Ermächtigung zur Hinaufsetzung der Beitragssätze auch tatsächlich Gebrauch zu machen. Zweimal wurde der Gesetzgeber bemüht, die doch recht unangenehme und naturgemäß wenig populäre Maßnahme einer Beitragserhöhung im Gesetzeswege vorzunehmen. Damit, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist offenbar beim Bund ein gewisser Appetit entstanden und in den Sechzigerjahren die erwähnte Kompetenz den Kassen entzogen worden. Der Bund hat nun kraft Gesetzes das Recht der Beitragsfestsetzung. Dazu muß man sagen, daß nicht etwa nur engagierte Vertreter des Zentralismus für die Kompetenzübertragung verantwortlich zeichnen. Das waren damals im Parlament noch zur Zeit der großen Koalition einhellige Beschlüsse, die auch mit den Stimmen der so sehr auf Föderalismus — ich meine das durchaus positiv — bedachten Vertreter der Bundesländer Salzburg, Tirol und Vorarlberg zustande gekommen sind. Also hier nur ein Beispiel, das zeigt: es ist nicht immer so, daß der „Moloch“ Bund unbedingt Kompetenzen an sich ziehen will, wenn es auch Fälle gibt — das will ich gar nicht abstreiten — wo es tatsächlich so ist.

Nun glaube ich aber, daß man in der letzten Zeit im Bereich der Sozialversicherung einige zarte Pflänzlein sieht, die anzeigen, daß sich die Entwicklung doch etwa in jene Richtung bewegt, die der Herr Abgeordnete WINDER erwähnt hat, als er aus dem Bericht des Sozialministers „Soziale Struktur Österreichs“ jene Stelle wörtlich zitierte, wo es heißt, man möge doch Selbsthilfeeinrichtungen auf territorialer regionaler Basis stärker forcieren, als das bisher der Fall war. Ich möchte hier zwei Beispiele aus jüngster Zeit zitieren, die für mich eine Trendumkehr signalisieren. Das eine ist das am 1. Juli 1982 in kraft getretene Bundesgesetz über eine Betriebshilfe für Bäuerinnen und in der gewerblichen Wirtschaft selbständig erwerbstätige Frauen. Dieses Bundesgesetz — ich

darf das nur ganz kurz in Erinnerung rufen — gibt den erwähnten Frauengruppen, das sind in Österreich doch etwa an die 60.000 bis 70.000 Frauen, erstmals die Möglichkeit, sich ähnlich der unselbständig Erwerbstätigen acht Wochen vor und acht Wochen nach der Entbindung von der betrieblichen Tätigkeit zu entlasten. Dies wird dadurch erreicht, daß diese Frauen für den Fall der Inanspruchnahme einer betriebsfremden Hilfe einen täglichen Zuschuß seitens der Krankenversicherung von 240,— S erhalten. Geht man davon aus, daß eine fremde Arbeitskraft etwa 60,— S Stundenlohn erhält, ergibt das die Möglichkeit, vier Stunden im Tag eine betriebsfremde Hilfe, darunter ist auch die Nachbarschaftshilfe zu verstehen, zu beschäftigen. Damit kann sich die werdende Mutter oder die Mutter kurz nach der Entbindung ein bißchen von der betrieblichen Tätigkeit befreien, nicht von der hauswirtschaftlichen Tätigkeit, denn die muß ja auch die unselbständig Erwerbstätige verrichten. Wie ich vor kurzem gehört habe, soll durch diese Initiative und durch diesen finanziellen Anreiz des Bundesgesetzgebers ausgelöst, in Tirol bereits ein Versuchsobjekt laufen, um auf nachbarschaftlicher Basis eine Betriebshilfe für den bäuerlichen Bereich zu organisieren. Ähnliche Versuche sollen auch in Oberösterreich, im Mühlviertel, anlaufen. Ich glaube, daß hier erstmals der Bundesgesetzgeber doch sehr beachtliche finanzielle Anreize gesetzt hat, eine auf territorialer Basis beruhende Hilfestellung für diesen Personenkreis einzurichten. Das zweite Pflänzlein, das ich zu sehen glaube, ist die Zeckenschutzimpfung. Die Zeckenschutzimpfung sollte ursprünglich eine Aufgabe der Krankenversicherung werden; es wäre also zu einer Kompetenzausweitung der Krankenversicherung gekommen. Aus mannigfachen Gründen — ich will nicht sagen vordergründig aus Überlegungen des Föderalismus — aber aus mannigfachen Gründen ist die Rechtslage nun dahin geändert worden, daß sich die Krankenkassen damit zu begnügen haben, einen Kostenzuschuß zu den Zeckenschutzimpfungen zu leisten, so daß also die Aktivität dem Grunde nach weiterhin im allgemeinen bei den Landes- und Gemeindebehörden liegt. Von Wien weiß ich, daß die Gesundheitsbehörden die Impfungen durchführen und für die Impfung 180,— S verlangen. An diesen Kosten wird sich die Krankenversicherung beteiligen, so daß den bestehenden territorialen Einrichtungen, den Ländereinrichtungen, den föderalistischen Einrichtungen, weiterhin jeder Betätigungsrahmen offenbleibt, die Kostentragung jedoch für den Betroffenen etwas erleichtert wird. Hier also Beibehaltung einer sehr bewährten Einrichtung. Die Länder haben ja schon seit Jahren diese Zeckenschutzimpfung in dankenswerter Weise durchgeführt, billig durchgeführt. Es kommt also zu einer Zuschußleistung des Bundes im weitesten Sinn unter Beibehaltung der gewachsenen territorialen Einrichtungen zum Schutz gegen die Erkrankung durch Zeckenbiß. Ich glaube zusammenfassend sagen zu dürfen, daß der Bund — ich habe nicht die Absicht und es ist auch nicht meine Aufgabe, den Bund in bezug auf Kompetenzen und Kompetenzabgrenzungen reinzuwaschen oder ihn hier zu entschuldigen — sofern dies überhaupt notwendig sein sollte — zumindest auf dem Teilgebiet der Sozialversicherung eine Trendumkehr signalisiert. Daß die Trendumkehr beibehalten wird und daß aus diesem zarten Pflänzlein Pflanzen werden, das, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist Sache derer, die in den gesetzgebenden Körperschaften über die Konstruktion einer Gesetzesvorlage zu entscheiden haben. Da liegt es eben daran, daß die Bundesländer selber durch ihre Abgeordneten entsprechend Einfluß nehmen. Das wollte

ich sagen und im übrigen aber auch den Veranstaltern dafür herzlich danken, daß ein Vertreter des Bundes zu dieser hochinteressanten Tagung nach Salzburg eingeladen wurde. Dem in der Bundesverwaltung Tätigen und daher für die Probleme des Föderalismus vielleicht etwas Sehbehinderten haben sich sehr viele neue Aspekte eröffnet. Dafür Dank den Veranstaltern.

## Hofrat Dr. Max Tischler

Ich erlaube mir, kurz an den Vortrag des Herrn Hofrat Dr. GIRARDI anzuschließen, deswegen, weil er mir als ein Angelpunkt der heutigen Diskussion erschien und auch deswegen, weil bewußt oder unbewußt ihn fast jeder zitiert hat. Wir haben uns heute über die beiden Antipoden unterhalten, die eigentlich die Machtträger sind, über die sogenannte kleine Einheit auf der einen Seite und den Staat (was immer man darunter versteht) auf der anderen Seite. Gestatten Sie mir hier schon eine Anmerkung: Grundsätzlich, wenn auch im Sinne des Herrn Professors durchaus unzureichend, sind die Kompetenzverhältnisse doch geklärt.

Es ist also grundsätzlich so, daß auf der einen Seite die Familie steht und ich möchte hier an den Anfangsredner aus Augsburg erinnern, der von Heimat gesprochen hat. Meine lieben Freunde, wenn ich Sie so nennen darf, Heimat ist jedenfalls nicht dort, wo Sie Bittsteller sind, dort ist nämlich Asyl. Ich wünsche eines, völlig utopisch (aber als Beamter darf ich es ja großen Politikern nachmachen), daß wir irgendwann einmal keine Sozialpolitik bräuchten, daß wir niemanden hätten, der in Not ist, daß wir keine Bittsteller hätten.

Wenn ich schon bitten muß und in der Familie als dem diskretesten Kreis meine Versorgung finde, auch in der Großfamilie, so meine ich, daß das für den Notleidenden, unter Vorbehalten, noch immer das angenehmste ist.

Ich möchte hier im übrigen einfügen, daß man mit dem Begriff der Großfamilie etwas vorsichtig umgehen soll. Die agrarische Gesellschaft ist vorbei, nur die Großfamilie ist nicht vorbei. Wer schätzt sie nicht, die Großmutter, die auf die Kinder aufpaßt, während die berufstätige Gemahlin nicht daheim sein kann.

Ich möchte nur darauf hinweisen, daß das ganze Problem nicht zuletzt deswegen auch besteht, weil diese kleinste Einheit kaputt werden kann. Deswegen, aber nicht nur deswegen, gibt es die Auffangnetze. Und hier möchte ich doch sagen, daß es Kompetenzen gibt und daß dem Bund auch für Familienpolitik Kompetenz zukommt, und zwar eine Kompetenz, die finanzträchtig ist. So wird etwa mit einem Alleinverdienerfreibetrag von 3.900,— Schilling jährlich die Leistung, die die Alleinverdiener erbringen, nicht abgegolten; das ist nicht einmal ein Anerkennungsbetrag.

Von da aus gesehen, wäre es vielleicht fruchtbar, wenn man diese kleinste Einheit stützen würde und ich kann hier zum Zeugen den Herrn Landeshauptmann von Salzburg anführen, der in einer seiner letzten Radioansprachen darauf hingewiesen hat, wie gerade an finanziellen Problemen auch Familien zerbrechen, womit nur wirtschaftliche Probleme und Probleme der Sozialpolitik geschaffen werden.

Ich möchte auch noch auf einige andere Aspekte, die heute zur Sprache gekommen sind, hinweisen. Die Kompetenz des Bundes im Sozialversicherungswesen ist unange-

fochten geblieben — schließlich steht ja auch in der Verfassung, wir seien ein einheitliches Währungs- und Wirtschaftsgebiet und es ist durchaus nicht unsinnig, wenn etwa im Burgenland gleiche Pensionen bezahlt werden wie in Salzburg. Die Frage der Großkassen kann aber hinsichtlich ihrer administrativen Effizienz durchaus nicht als unproblematisch bezeichnet werden und als ehemaliger Aufsichtsbeamter der Landwirtschaftskrankenkasse denke ich manchmal etwas mit Wehmut an den kleinen Benjamin, der als Parameter gegenüber den großen Krankenkassen beseitigt wurde. Ich möchte aufzeigen, daß es doch einen gewissen sinnvollen Föderalismus gibt.

Auch ist es kein Unglück, wenn für soziale Nöte mehrere Kostenträger aufscheinen. Ich habe das heute schon einmal gesagt: Wenn jemand stirbt, bekommen die Angehörigen von verschiedenen Stellen Beihilfen, Bestattungskostenbeiträge und alles mögliche. Wenn das auf eine Stelle konzentriert wird, dann wird diese eine Stelle die Ausgaben an den Einnahmen messen, und wenn die Einnahmen schwinden, dann wird man reduzieren. Wenn mehrere Kostenträger da sind, ist sicherlich in mancher Hinsicht die Variationsbreite größer. Und die ist nicht zu verachten, wie wir etwa bei der Beistellung von Hilfsmitteln, Körperersatzstücken usw. feststellen können.

Ich möchte also im ganzen sagen, Sozialpolitik ist nicht nur vom Geld und nicht nur von Kompetenzen abhängig; sie ist Kulturpolitik, sie ist Familienpolitik und am besten ist es, wenn die Wirtschaftspolitik die Sozialpolitik überflüssig macht.

Zwei Ostösterreicher melden sich gleich am Beginn der Diskussion zu Wort, obgleich dieses Seminar eher eine westösterreichische Veranstaltung ist; das allein zeigt schon, daß das Thema dieses Seminars auch für den Osten Österreichs von großem Interesse ist. Zu dem Beitrag des Herrn Sektionschefs möchte ich sagen, daß dieses „Pflänzchen“, von dem er eben gesprochen hat, nach meinem Dafürhalten nicht gerade glücklich konstruiert ist, ich meine damit das Betriebstagegeld für die Bäuerinnen. In meinem Bereich kann ich die Feststellung treffen, daß es eigentlich nie ein Problem gegeben hat; wenn eine Bäuerin ein Kind zur Welt gebracht hat, dann war eben die ganze Familie da, dann war die Nachbarschaft da, die helfend eingesprungen sind und für diese kurze Zeit auch im landwirtschaftlichen Betrieb ausgeholfen haben. Es galt geradezu als eine Ehrenpflicht, ja es war fast eine Selbstverständlichkeit, daß in der Zeit vor und nach der Entbindung die Arbeiten im Betrieb bewerkstelligt wurden. Aber seitdem der vom Herrn Sektionschef so gepriesene Zuschuß von S 240,— im Tag gewährt wird, ist es schwieriger geworden. Jetzt will oft nicht einmal mehr die eigene Schwester helfen, wenn sie das Geld nicht kriegt, von den Nachbarn ganz zu schweigen. Ich bin daher der Meinung, daß damit die Frage der gegenseitigen Hilfsbereitschaft komplizierter wurde. Ich denke, daß derartige Maßnahmen wohl nicht ganz im Sinne der zukünftigen Entwicklung, nämlich einer möglichst sparsamen Sozialpolitik, gelegen sein können. Solche Vorhaben kosten sehr viel Geld und erfordern auch eine riesige Administration, das weiß ich von der Sozialversicherungsanstalt der Bauern. Nochmals gesagt: nach meinen Beobachtungen war für solche Maßnahmen gar kein Bedürfnis vorhanden. Wie ich überhaupt glaube, daß vieles nicht so richtig gelaufen ist in der ganzen Sozialpolitik. Mitunter hat man gar nicht erst die Bedürfnisse der Menschen abgewartet, sondern einfach Bedürfnisse konstruiert und vielleicht sogar erfunden. Das kann nicht gut ausgehen; die Leute greifen natürlich zum Geld. Worum es mir aber geht: auf diese Weise werden gesellschaftliche Strukturen zerstört, was letztlich kaum mehr reparabel ist. Schließlich kostet das alles auch viel Geld, das ja kaum mehr aufzutreiben ist. Der Gesetzgeber sollte in solchen Fragen nur dann tätig werden, wenn tatsächlich Notwendigkeiten in der Bevölkerung aufkommen.

Jetzt vielleicht zu einem anderen Thema dieses Seminars. Es ist schon viel gesprochen worden über die Altenbetreuung. Der Herr Magister hat auf Bundesebene die Entwicklung der Altersschichtung der österreichischen Bevölkerung dargestellt. Von der burgenländischen Sicht ist die Altersstruktur der Bevölkerung noch markanter. Im Jahre 1951 gab es 9 % der Bevölkerung, die über 65 Jahre alt gewesen sind. Bei der letzten Volkszählung, also dreißig Jahre später, betrug dieser Anteil bereits 16 %. Zum Unterschied beispielsweise von Vorarlberg, wo meinen Informationen zufolge, dieser Prozentanteil 8 % beträgt. Die Altersschichtung zeigt eine zunehmende Tendenz nach oben, was natürlich für die öffentliche Hand eine Fülle von Aufgaben mit sich bringt. Früher einmal war das kein Problem. Da hat es vor allem im dörflichen Bereich die Großfamilie gegeben. Hier sind die alten Menschen genauso wie die Behinderten betreut und versorgt worden. Ziemlich rasch ist diese Großfamilie allenthalben verloren gegangen; ein Grund dafür war mit die Industrialisierung. Es leben heute nicht mehr so

viele Generationen wie früher in einem Familienverband zusammen, und plötzlich ist ein Problem von ungeheurer Quantität für die öffentliche Verwaltung aufgetreten. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß alte Menschen eher pflege- und betreuungsbedürftig werden als junge Menschen. Und in diesem Zusammenhang muß ich Herrn Professor Schnorr sagen, daß in legistischer Hinsicht eigentlich keine Probleme bestehen. Sicherlich kann man rechtstheoretische Betrachtungen anstellen, doch haben die einzelnen Länder sehr brauchbare Gesetze, mit denen man in der Praxis durchaus auskommen kann. Aber wenn ich doch ein gewaltiges Problem sehe, dann weise ich darauf hin, daß unsere Verwaltungsstruktur mit dieser Entwicklung nicht mitgekommen ist. Unsere Verwaltung ist aufgebaut auf den Grundsätzen einer Hoheitsverwaltung; einer Hoheitsrolle der Behörde auf der einen und einer Subordinationsverpflichtung der Parteien auf der anderen Seite. Aber in der Sozialpolitik, im ganzen Sozialwesen und in der praktischen Sozialarbeit kann das nicht funktionieren. Da kann man nicht dekretieren, da kann man nicht Menschlichkeit verordnen oder eine Hilfsbereitschaft und eine Solidarität anschaffen oder verfügen. Im Sozialwesen — so glaube ich — muß die staatliche Verwaltung eine Partnerschaftsrolle einnehmen, sie muß selbst werben um das soziale Engagement des einzelnen; sie muß private Initiativen fördern und die Aktivitäten von Selbsthilfeorganisationen anerkennen. Das kann die öffentliche Verwaltung derzeit leider nicht, weil die ganze Organisationsstruktur darnach keinesfalls ausgerichtet ist. Nach dem Legalitätsprinzip muß sich jede Verwaltungstätigkeit auf Gesetze zurückführen lassen, sie ist auf Verordnungen aufgebaut. Was dann herauskommt, ist ein Bescheid. Und diese Grundsätze können für eine effektive Sozialarbeit nicht brauchbar sein. Bei der Behandlung der individuell verschieden gelagerten Sozialfälle ist oft die Spontaneität und der Einfallsreichtum der Sozialarbeiter notwendig; außerdem müssen die Dinge sehr oft in kürzester Zeit erledigt werden. Den Verwaltungsorganen ist also ein entsprechender Spielraum einzuräumen.

Sie werden jetzt vielleicht sagen, das ist alles Theorie; die Wirklichkeit sieht in der Verwaltung ganz anders aus. Im Burgenland wurde versucht, diese Verwaltungsstrukturen ein bißchen aufzuweichen. Natürlich sind wir dabei auf viele Schwierigkeiten gestoßen, die sich eben aus den Organisationsvorschriften zwangsweise ergeben müssen. Mit großer Beharrlichkeit ist es letztlich doch gelungen, von den starren Normen der Hoheitsverwaltung abzuweichen. Als Beispiel darf ich Ihnen das System der Nachbarschaftshilfe präsentieren. Zur Verwirklichung dieser Idee war es notwendig, daß den Sozialarbeitern ein gewisser Entscheidungsspielraum gegeben wurde, und daß diese eine doch weitgehende Eigenverantwortung tragen. Hier kann der Dienststellenleiter allein nicht alle Einzelheiten regeln; hier muß er sich auf die Mitarbeiter, die in der Hierarchie weit unten stehen, verlassen können. Vor nunmehr acht Jahren wurde diese völlig neuartige Verwaltungstätigkeit in unserem Lande eingeführt, die zugegebenermaßen nicht in das ganze Verwaltungsgefüge passen kann. Natürlich haben die Kritiker auf der juristischen Seite recht, wenn sie sagen, daß so manche Widersprüche zu den Verwaltungsvorschriften offenkundig sind. Das gebe ich gerne zu. Aber ich kann dem entgegenhalten, daß sich mit dieser Art der atypischen Verwaltungstätigkeit sehr viel an Geld einsparen läßt. Der gewaltige finanzielle Entlastungseffekt für die öffentliche Hand ist letztlich der Grund dafür, daß diese Nachbarschaftshilfe funktioniert. Es ist ja schon mehrmals ge-

sagt worden, daß die öffentliche Hand an den Finanzierungsgrenzen, gerade was die Sozialpolitik anlangt, angelangt ist. Über die Nachbarschaftshilfe kann erreicht werden, daß die vorhandenen gesellschaftlichen Strukturen nicht verändert werden; vielmehr wird die in der Bevölkerung schon vorhandene Bereitschaft, den in Not geratenen Mitmenschen eine Hilfestellung zu geben, gerade von der öffentlichen Verwaltung noch gefördert und zugleich anerkannt. Es werden kleine Anerkennungsbeträge vom Staat gegeben, damit die oft aufopferungsvolle Betreuungstätigkeit nicht ganz kostenlos gegeben wird. Nach meinen Schätzungen müßten etwa zwei Drittel der Menschen, die gegenwärtig über die Nachbarschaftshilfe betreut werden, in Heimen untergebracht werden. Ich brauche gerade Ihnen nicht zu sagen, wie teuer heutzutage ein solcher Heimplatz kommt; abgesehen von der humanen Seite, denn gerade ältere Menschen wollen zum Großteil nicht aus ihrer vertrauten Umgebung herausgerissen werden.

Ich kann mich folglich auch keinesfalls mit der Meinung meines Freundes Dr. GIRARDI abfinden, der eher den Einfluß des Staates verneint. Ich bejahe vielmehr unbedingt den Staat, auch in dem weiten Bereich der Sozialarbeit. Hier gehe ich konform mit Herrn Abgeordneten WINDER. Wir brauchen sicherlich den Staat gerade bei der Bewältigung dieser Aufgaben, aber auch auf der anderen Seite soll sich der Staat nicht einbilden, daß er omnipotent sei, daß er also alle Probleme lösen könne. Die staatliche Verwaltung darf sich nicht von diesen Problemen entfernen, sondern sie muß überall dort eingreifen, wo die privaten Initiativen versagen. Die staatliche Verwaltung soll sich auch nützlich machen als Vermittler und als Organisator, um mit derartigen sozialpolitischen Aufgaben zurande zu kommen.

Ich glaube, daß die Länder hier bereits sehr weit gekommen sind; Herr Abgeordneter WINDER hat dies in seinem Referat schon angezogen. Im Oktober vorigen Jahres hat die Landessozialreferentenkonferenz einen Beschluß gefaßt, der nach meinem Dafürhalten sehr bedeutsam ist. Es wurde insbesondere auf die Eigenverantwortlichkeit hingewiesen, wie auch die Notwendigkeit der Solidarität der Bürger hervorgestrichen. Schließlich hielt die Sozialreferentenkonferenz fest, daß soziale Probleme möglichst unten — ich meine das jetzt nicht abwertend — möglichst auf der sozialen Ebene gelöst werden sollen, wo sie auftreten. Man soll nämlich nicht in den Fehler verfallen, daß soziale Probleme hochgezogen werden, dann nämlich werden diese meist unlösbar oder nur unter Einsatz größerer Geldmittel zu lösen sein. Hier gibt es sicherlich eine sehr enge Beziehung zur katholischen Soziallehre. Diese fußt auf eine lange Erfahrung, und warum sollten wir diese Erfahrungstatsachen nicht für unsere Arbeit heranziehen. Ich bedaure es nur, daß die katholische Kirche selbst viel zu wenig mit derartig fundamentalen Schätzen agiert.

In dem Zusammenhang darf ich auf ein Buch verweisen, das Ihnen vielleicht ohnedies bekannt sein wird. In seiner wissenschaftlichen Arbeit hat Christoph BADELT die Sozioökonomie der Selbstorganisation, Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung behandelt. Ich finde, daß dies ein ganz wichtiger Behelf auch für unsere Arbeit ist, zumal der Autor eine mutige Dreiteilung macht. Er teilt die Aufgaben zwischen dem Staat, der Privatwirtschaft und dem dritten Sektor, darunter versteht er

den voluntary non profit sector. Das ist alles das, was in freiwilliger Arbeit, also in Eigeninitiative geschieht. Gerade in den angelsächsischen Staaten ist dieser sogenannte „dritte Sektor“ sehr stark ausgeprägt. Hier ist sogar erhoben worden, welche Wertschöpfung in der freiwilligen Arbeit zustande kommt, und zwar in der Betrachtung des Bruttonationalproduktes. Ich selbst bin guter Hoffnung, daß man auch in Österreich dieses soziale Engagement forcieren kann, dann nämlich wird man mit den vielen Problemen der Sozialarbeit eher zurande kommen. Abschließend möchte ich sagen, daß in der Vielfalt der sozialpolitischen Aufgaben auf den Staat nicht verzichtet werden kann, vielmehr ist er unbedingt notwendig, aber er soll nur dort eingreifen, wo andere Maßnahmen nicht zielführend sind.

**Abgeordneter zum Nationalrat**  
**Dr. Herbert Kohlmaier**

Ich habe fast ein bißchen Hemmungen, als Wiener Abgeordneter vor diesem Forum zu sprechen, denn im allgemeinen identifiziert man Wien mit dem Zentralismus. Dem möchte ich zunächst widersprechen. Nicht aus Höflichkeit gegenüber diesem Publikum, sondern, sagen wir's ganz einfach, ich lege Wert auf die Feststellung, daß es auch in Wien Föderalisten gibt. Ich zähle mich dazu, weil ich davon ausgehe, daß Vielfalt immer eine Bereicherung ist und wohltätige Wirkung in vieler Hinsicht auslösen kann.

Nun, der Herr Sektionschef Dr. FÜRBOCK hat ein Thema gestreift, das in den Referaten eine gewisse Rolle gespielt hat, daß — siehe Leistungsrecht der Gebietskrankenkassen, Satzungen, aber auch in anderen Bereichen — wir sehr oft eine mangelnde Neigung zu beklagen haben, von Autonomie auch wirklich Gebrauch zu machen. Und das halte ich eigentlich für bedauerlich. Wir alle wissen, daß wir vor der Notwendigkeit von eher tiefgreifenden sozialen Reformen stehen.

Es wird das zunächst erzwungen von der finanziellen Situation. Wir alle wissen, daß der große Aufschwung, auf den alle hoffen, zumindest in nächster Zeit nicht eintreten wird; das beste, was wir uns erwünschen können, ist eine kleine leichte Erholung, aber die wird uns sicher nicht in die Lage versetzen, uns nicht mehr den Kopf zu zerbrechen, wie wir das heutige vielfältige Leistungssystem in Zukunft ohne allzugroße Krämpfe aufrechterhalten können. Und ich möchte ein gewisses Bedauern darüber ausdrücken, daß diese Notwendigkeit sozialer Reformen in der aktuellen Diskussion gegenüber anderen durchaus zugegebenermaßen wichtigen Dingen völlig in den Hintergrund getreten ist und ich z.B. nicht wahrnehme, daß man sich bei der derzeitigen Neuformierung der politischen Kräfte darüber ernsthaft den Kopf zerbricht, es sei denn, man tut es wirklich so still und leise, daß es auch den neugierigsten und findigsten Journalisten nicht auffällt. Wir werden aber hier etwas tun müssen.

Herr Professor SCHNORR hat in eindrucksvoller Weise dargestellt, daß nicht nur, wie mein verehrter Herr Kollege PRÄHAUSER gesagt hat, das Leistungsrecht heute Produkt eines eher unorganischen Wachstums ist, sondern daß eben auch die heutige gesamte Organisation Produkt eines Wachstums ist, das man nicht vorher auf dem Reißbrett geplant und abgewogen hat, sondern das aus den Notwendigkeiten schrittweise, im großen und ganzen aber positiv entwickelt wurde. Wir kommen aber ganz bestimmt in absehbarer Zeit an einen Punkt, wo wir die Aufgabenteilung und den Föderalismus — wohlverstandener Föderalismus ist ja eine Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Stufen der territorialen Gliederung — neu durchdenken und dann bekennen: das bewältigen am besten zentrale Großorganisationen (und auch solche Dinge gibt es zweifellos), das bewältigen Spezialisten im Rahmen von Großorganisationen, wie etwa einzelne Rehabilitationszentren, das bewältigt das Land, das bewältigt die Gemeinde, das bewältigt die freie Organisation, die am Ort, in der Region, im Nahebereich des einzel-

nen tätig werdende Einrichtung. Es ist ein Verdienst dieser heutigen Tagung, daß dafür wesentliche Denkanstöße gegeben wurden, denn im allgemeinen stagniert die Diskussion darüber. Die heute bereits erwähnte Auflösung einer eigenen Arbeitnehmersozialversicherung im land- und forstwirtschaftlichen Bereich war eigentlich der letzte große Schritt, wo man sich an die Organisation herangewagt hat. Dies hat auch einige Wellen geschlagen, vielleicht ist dadurch manchen der Mut vergangen und derzeit werden diese Probleme, man muß das offen aussprechen, weitgehend auch unter dem Gesichtspunkt von Machtfragen abgehandelt. Irgendjemand sagt, ich möchte „mein“ Institut haben, denn dort ist meine Interessenvertretung und dort kann ich „Macht“ ausüben, dort kann ich eine bestimmte Tätigkeit entfalten und so ist ganz bestimmt eine Stagnation eingetreten.

Wir stehen allerdings vor einer Reform, die aber nicht dieses Thema betrifft, das ist die Schaffung der Sozialgerichtsbarkeit, aber das ist nicht unser heutiges Thema und berührt auch nicht unmittelbar die Organisation der sozialen Sicherheit im weitesten Sinn, sondern die Rechtdurchsetzung, also weniger das, was heute hier vormittag und nachmittag diskutiert wurde.

Ich möchte einen Gedanken hier einbringen und da decke ich mich mit dem, was Herr Landtagsabgeordneter WINDER gesagt hat. Ich erwähne jetzt nur den Punkt, wo ich mich mit ihm decke — alle anderen möchte ich heute unerwähnt lassen —, daß bei aller Vielfalt der bestehenden Sozialeinrichtungen in der Nähe des Sozialbedürftigen oder des Bürgers überhaupt, alle Einrichtungen sozusagen eine gemeinsame Kontaktstelle haben sollten. Ich glaube, das wäre ein ganz ganz wesentlicher Fortschritt. Wir alle, die wir in der sozialen Praxis stehen, wissen, wie oft Uninformiertheit oder auch mangelnde Koordination zu Verwirrungszuständen bei denen führen, die soziale Leistungen in Anspruch nehmen sollten, könnten, wollten. Denken wir nur an das berühmte Orthopädieabkommen, das ja eigentlich ein Beweis dafür ist, daß diese Koordination nicht funktioniert. Der Bedarf nach einem Rollstuhl kann heute theoretisch von 4 oder 5 Sozialeinrichtungen gedeckt werden. Wenn es sich um ein Kriegsoffer oder Arbeitsunfallopfer handelt, kommt womöglich noch eine dazu. Ich glaube, daß es eine ganz wesentliche Anreicherung all dessen wäre, was heute diskutiert wurde, wenn wir ein Bekenntnis dazu ablegen könnten. Zu welcher Reform wir auch immer gelangen, es müßten sich alle, die heute soziale Aufgaben erfüllen, dazu bereitfinden, am Ort sozusagen eine gemeinsame Kontaktstelle zu haben, d.h. den Mann oder die Frau oder die Einrichtung, die wirklich weiß, was im Todesfall etwa alles an Leistungen, Möglichkeiten oder im Krankheitsfall zur Verfügung steht.

Eigentlich ist es ein Armutszeugnis für unseren so weit entwickelten Sozialstaat, daß wir nicht nur uns den Kompetenzzwirrwarr geschaffen haben, sondern ihn oft auch dem sozialbedürftigen Menschen gegenüber demonstrieren, indem wir ihn schlicht und einfach von einer Stelle zur anderen schicken, anstatt ihm die Möglichkeit zu bieten, von einer Sozialeinrichtung in seiner Nähe aus alle Weichen für weitere Betreuungsvorgänge, die dann durchaus zentralisiert sein könnten, zu stellen.

Ich möchte abschließend noch einen Gedanken hier einbringen, der auch ein föderalistischer ist. Ich bin, das wird mir der Landtagsabgeordnete WINDER verzeihen, ein „Marktfanatiker“ und ich glaube, daß der Markt sehr viel soziales leistet und daß wir ohne Markt Sozialpolitik gar nicht bewältigen könnten, so wie wir sie heute haben. Ich bin dafür, daß es auch in der Sozialpolitik eine gewisse Wettbewerbssituation geben sollte. Eine Wettbewerbssituation, die darin besteht, daß soziale Einrichtungen die Möglichkeit haben, das Angebot etwas stärker zu variieren, als es heute möglich ist.

Da bin ich wieder bei der Tendenz, von FÜRBOCK bestätigt, „machen wir es lieber überall gleich“. Ich weiß nicht, ob es so gut ist, wenn wirklich alle Gebietskrankenkassen, alle Sozialhilfverbände usw. sich möglichst bemühen, einen „Eintopf“ anzubieten. Ich glaube, daß es bis zu einem gewissen Grad — das ist auch ein föderalistischer Gesichtspunkt — ein Ideen- und Leistungswettbewerb befruchtend für die gesamte Sozialpolitik wirken könnte. Ich gestehe neidlos, daß wir in ganz Innerösterreich, Herr Hofrat, voll Bewunderung etwa auf das Vorsorgemodell, das die Vorarlberger Ärztekammer gemeinsam mit den Vorarlberger Landesinstanzen entwickelt haben, geblickt haben, und daß die bisherigen Versuche, das gesamtösterreichisch durchzuexerzieren, eigentlich nicht gelungen sind. Ich weiß nicht warum. Ich weiß nur z.B., daß die Mittel, die man für ähnliche Vorsorgeeinrichtungen in anderen Ländern zur Verfügung gestellt hat, dann nicht einmal verwendet wurden und das hat dann dazu geführt, daß der stets große Hunger an Finanzen dann dort auch teilweise wieder gestillt wurde. Was ich außerordentlich bedauere.

Ich glaube, es wäre sinnvoll, wenn wir — sei es im Wege der Satzung bei den Gebietskrankenkassen, sei es durch andere Einrichtungen — mehr Möglichkeiten schaffen würden, daß — ich bitte das Wort jetzt nicht schockierend zu empfinden — auch mehr experimentiert wird. Daß z.B. Gebietskrankenkassen die Möglichkeit erhalten, zu sagen, ich möchte mein Leistungsangebot in irgendeiner Frage variieren, weil ich mir vorstellen kann, daß meine Versicherten eher Wert darauf legen würden, bei der Zahnregulierung der Kinder oder beim Zahnersatz im späteren Leben mehr zu bekommen und in einem anderen Fall weniger. Und daß wir hier durchaus auch kritische Vergleiche zwischen unterschiedlichen Leistungsangeboten herbeiführen, was zu einem durchaus gesunden Konkurrenzdenken im Interesse der Versicherten führen könnte.

Ich möchte also das, was ich hier einbringen wollte, in dem Sinn zusammenfassen: Ich glaube, daß eine Organisationsform — ich verweise nochmals auf SCHNORR — uns nicht erspart bleibt, daß wir die Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften wohl abwägen müssen, aber daß wir zwei Gesichtspunkte nicht aus dem Auge verlieren sollten: In der Nähe des Bürgers muß der Kontakt leicht und bis zu einem gewissen Grad — ich sage nur noch einmal von der Erfahrungs- und Erledigungsseite her — konzentriert sein muß im Sinne der territorialen Dezentralisierung. Ich würde weiters glauben, daß wir den föderalistischen Gedanken auch so verstehen sollten, daß wir durchaus einen gesunden Wettbewerb dadurch erleben, daß die sozialen Einrichtungen mehr Möglichkeiten erhalten, das Leistungsangebot zu variieren, neues dadurch zu erfor-

schen, dem Betreuten, dem Bedürftigen unterschiedliche Modelle anzubieten, um hier eine gewisse Dynamik auszulösen und auch sozialpolitische Weiterentwicklung ermöglichen. Denn wir alle sind nicht „konservativ“, sonst wären wir hier nicht versammelt, sondern wir sind ja alle gewillt, weiterzuentwickeln und Weiterentwicklung ist ja nicht Konservatismus. Weiterentwicklung ist aber nur dann möglich, wenn wir dem lebenden Sozialen auch bewußt einen Spielraum eröffnen, der nicht nur in der freien Wohlfahrtspflege, in der Selbstorganisation einen Ausdruck finden sollte, sondern wir sollten den Mut haben, der freien Weiterentwicklung, dem Experimentieren, dem Variieren auch im Rahmen der gesetzlich geschaffenen Sozialeinrichtungen einen gewissen Spielraum zu geben, was nicht zuletzt ein föderalistischer Gesichtspunkt sein könnte.

## Schlußworte von Univ.-Prof. Dr. Gerhard Schnorr:

Meine Damen und meine Herren! Nach dem Motto „last not least“ darf ich mit den Ausführungen von Herrn Nationalrat KOHLMAIER beginnen und vor allem deswegen, weil er in seinem Beitrag genau das gesagt hat, was meine Intentionen waren. Deswegen habe ich eigentlich nichts dazu zu sagen. Die Harmonie der Gedanken zwischen Nationalrat KOHLMAIER und mir war so verblüffend, daß es da keiner weiteren Ausführungen bedarf. Was die anderen Herren Diskussionsredner betrifft, so habe ich eigentlich einiges dazugelernt. Ich habe nämlich gemerkt, daß man hier auf zwei verschiedenen Ebenen oder, wenn man so sagen soll, auf zwei verschiedenen Operationsstufen denken muß. Alle drei Herren, sowohl Herr Sektionschef FÜRBOCK wie auch die Herren Hofräte ENGELBRECHT und TISCHLER haben gemeint, die Entwicklung in der Gesetzgebung läuft ja schon günstig, der Gesetzgeber hat ja in letzter Zeit Gesetze erlassen, wodurch die Selbsthilfe und die Eigeninitiative gefördert werden. Das ist gar nicht zu leugnen, wenn es auch in der Tat nur zarte, sehr zarte Pflänzchen sind. Aber, meine Herren Diskussionsredner, Sie haben nur vom abstrakten Gesetzgeber gesprochen. Mein Anliegen war es, diesen abstrakten Gesetzgeber für die Zukunft näher zu konkretisieren. Wer ist der Gesetzgeber? Wir haben viele Gesetzgeber; wir haben den Bundesgesetzgeber, wir haben den Landesgesetzgeber, und, wenn wir die Autonomie einbeziehen, natürlich auch die Gemeinden, die Sozialversicherungsträger und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Mein Anliegen war es nicht, darzulegen, daß schon legislative Anstöße zur Selbsthilfe gegeben worden sind, sondern mein Anliegen war, zu fragen, wer der sachverhaltsnächste Gesetzgeber ist, dem die konkrete Aufgabe zukommt, und das ist eine Frage der Kompetenzverteilung. Schauen Sie, Herr Sektionschef FÜRBOCK, Sie haben die Zeckenschutzimpfung genannt und gesagt, durch die Neufassung des § 155 ASVG seit 1. Jänner 1983 ist hier ein Anstoß zur Selbsthilfe gegeben. Das ist gar nicht zu leugnen. Meine Frage ging in eine andere Richtung. Meine Frage ging in die Richtung: sind — ich formuliere jetzt einmal ganz scharf — sind die Sozialversicherungsträger, bei aller Anerkennung ihrer Leistungen, wirklich die geeignete Organisation, allgemeine Gesundheitsdienste zu betreiben? Und das ist ja nichts anderes, was in den §§ 132 b und c wie auch 155 und 156 ASVG steht, als ein allgemeiner Gesundheitsdienst. Sind die überhaupt sachnah genug, diesen Gesundheitsdienst zu betreiben, oder haben wir hier nicht bessere Organe und Organisationen, für die wir natürlich erst Kompetenzen schaffen müssen. Denn ich glaube, es kommt nicht allein darauf an, daß die Gebietskrankenkassen Zuschüsse zur Zeckenschutzimpfung zahlen, sondern es kommt auch darauf an, ob wir so sachnahe Organisationen haben, die die Leute auch zum Arzt bringen, um sich der Zeckenschutzimpfung unterziehen zu lassen. Und da habe ich Zweifel. Ich habe mich selbst der Zeckenschutzimpfung unterzogen dieses Frühjahr, und ich muß aus meinem engeren Erfahrungskreis sagen, daß die Bevölkerung sich gegenüber der Zeckenschutzimpfung desinteressiert bis ablehnend verhält. Da nützt die schönste Beihilfe nichts, wenn wir nicht die Organisation finden, die das wirklich betreibt und darum habe ich das Beispiel Wien genannt. Das ist ja beeindruckend, was Wien für Reklame für die Zeckenschutzimpfung macht in den

U-Bahnstationen und überall. Da darf ich an ein Wort von Herrn Nationalrat KOHL-MAIER erinnern, das mir sehr imponiert hat. Er sagte sinngemäß etwa: Wir müssen fragen, ob die gegenwärtige Aufgabenteilung sinnvoll ist. Darum ging es mir. Ist sie sinnvoll oder brauchen wir andere Kompetenzen? Etwas Ähnliches gilt für das, was Herr Hofrat ENGELBRECHT gesagt hat: Natürlich ist die Altenbetreuung legislativ geregelt; ich glaube aber nicht so perfekt, wie es sein könnte. Ich bin auch mit Ihnen vollkommen einer Meinung, daß Hilfsbereitschaft nicht verordnet, sondern daß Hilfsbereitschaft nur gefördert werden kann. Aber auch hier entsteht wieder die Frage: auf welcher Ebene soll die Hilfsbereitschaft gefördert werden? Haben wir die richtigen Kompetenzen dafür, oder ist die Förderung, die der Staat gewiß betreibt, nicht ein bißchen zu sachfern, weil sie eben zu zentralisiert ist? Müssen wir das stärker dezentralisieren? Es gilt auch für das, was Herr Hofrat TISCHLER gesagt hat. Etwas gefährlich habe ich von Herrn Hofrat TISCHLER den Ausdruck empfunden, mehrere Kostenträger seien nicht nachteilig. Kann sein, daß sie nicht nachteilig sind. Aber ich möchte noch einmal betonen, daß das große Problem hier der Finanzausgleich ist, und mehrere Kostenträger können nachteilig werden, wenn der Finanzausgleich nicht funktioniert oder zu einseitig verlagert ist. Meine Damen und meine Herren, ich danke Ihnen jedenfalls vielmals für die Anregungen, die Sie mir gegeben haben. Darf ich noch etwas zum Schluß sagen, was ich aus Zeitmangel vorhin nicht sagen konnte: Die beim Bundeskanzleramt eingerichtete Grundrechtskommission berät seit einiger Zeit den Einbau sozialer Grundrechte in die Bundesverfassung. Es ist also jetzt der richtige Ort und auch der richtige Zeitpunkt, sich zu überlegen, ob und wie das gemacht werden soll. Das „wie“ ist auch eine Kompetenzfrage. Ich glaube, wir haben alle, vor allem auch die Diskussionsredner, doch dazu beigetragen, auch der Grundrechtskommission ein paar Anstöße für das „wie“ künftiger sozialer Grundrechte zu geben. Danke.

### Schlußworte von Hofrat Dr. Hermann Girardi:

Wenn mein Freund ENGELBRECHT meint, ich lehne den Staat im sozialen Bereich als überflüssig ab, bin ich mißverstanden worden. Im Gegenteil, wir brauchen den Staat, wir haben zu wenig Staat im Sinne des Aufgabenkataloges, wie ich in meinem Referat dargestellt habe. Wir haben zu wenig Staat, wenn es sich um die Zielvorgaben handelt. Wir haben aber zu viel Staat, wenn es um den Vollzug geht. Weniger Gesetze wären mehr. Dies betrifft naturgemäß die Leistungsverwaltung und nicht die Polizeiverwaltung. Hiezu will ich mich nicht äußern. Auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung haben die Juristen im Laufe der Jahrzehnte brauchbare Instrumente geschaffen, die auch heute noch ihren Zweck erfüllen. Wie ENGELBRECHT mit Recht bemerkt, trifft dies aber nicht auf die Leistungsverwaltung zu. Hier müssen wir neue Organisationsformen außerhalb der staatlichen Verwaltung schaffen.

In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals auf das Nutzen/Kostenverhältnis bei Sozialleistungen hinweisen. Ich glaube, wir machen einen Fehler, wenn wir glauben, wir können die sozialen Dienstleistungen kostenlos und unter Außerachtlassung der Produktivität abgeben; der Staat als große Caritas. Hier handelt es sich um Dienstleistungen meist höherwertiger Art, die so zu organisieren sind, daß der Output größer ist als der Input. Prof. MATZNER hat letztes Jahr auf dieses Problem hingewiesen. Hier müssen wir einiges noch durchdenken.

Ich möchte auch Herrn Hofrat TISCHLER zustimmen, die Großfamilie gibt es heute noch in verschiedenen Varianten. Denken Sie an die katholischen Familienrunden, an die Wohngemeinschaften junger Leute, an Produktivgenossenschaften etc.

Nun zur Frage, die mir noch gestellt wurde. Es ist richtig, es ist uns in Vorarlberg in der Vorsorgemedizin einiges gelungen. Dabei wird immer wieder die Frage gestellt, warum dies auch nicht in den anderen Bundesländern möglich ist. Im allgemeinen liegt der Grund darin, daß nicht das ganze System in den wesentlichen Punkten, sondern nur Teile übernommen werden. So wird im allgemeinen zu wenig Wert auf die Dezentralisation gelegt. Dies scheint mir ein Kernstück für jedes Gelingen von Reformen im sozialen Bereich überhaupt zu sein.

## SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1      **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2      **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3      **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4      **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5      **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6      **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7      **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8      **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9      **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10     **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 140,—)
- Bd. 11     **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12     **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13     **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14     **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15     **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16     **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17     **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18     **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)
- Bd. 19     **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)
- Bd. 20     **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlerner zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)

- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333,—)
- Bd. 24 **Theo Ohlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,—)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell — Karl Fink — Werner Plunger — Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983.

# INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

## Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

derzeit vertreten durch Univ.-Prof. Dr. Siegbert MORSCHER

## Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR, Vorarlberg

Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Heinrich KIENBERGER, Tirol

Hofrat DDr. Wilhelm KUNDRATITZ, Tirol

Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Wendelin WEINGARTNER, Tirol

Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Landesamtsdirektorstellvertreter Dr. Karl MAYER, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.





