

Christine Stelzer-Orthofer / Josef Weidenholzer

AKTIVIERUNG UND MINDESTSICHERUNG

Nationale und europäische Strategien
gegen Armut und Arbeitslosigkeit

mandelbaum *verlag*



bmask.gv.at
BUNDESMINISTERIUM FÜR
ARBEIT, SOZIALES UND
KONSUMENTENSCHUTZ

Unterstützt aus Mitteln des Bundesministe-
riums für Arbeit, Soziales und Konsumenten-
schutz
und
dem Bundesministerium für Wissenschaft
und Forschung

BM.W_F^a

2010
Europäisches Jahr
zur Bekämpfung von
Armut und
sozialer Ausgrenzung

www.mandelbaum.at

ISBN 978-3-85476-361-1

© Mandelbaum Verlag 2011

Alle Rechte vorbehalten

Lektorat & Satz: ERHARD WALDNER

Umschlaggestaltung: MICHAEL BAICULESCU

Druck: PRIMERATE, BUDAPEST

Inhalt

- Christine Stelzer-Orthofer/Josef Weidenholzer*
7 **Aktivierung – wo bleibt die Mindestsicherung?**
- Roland Atzmüller*
13 **Überlegungen zur Krise der Solidarität**
Thesen zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates
- Marcel Fink*
30 **Armutsminderung durch arbeitsmarktpolitische »Aktivierung«?**
Konzeptionelle Überlegungen und Europäische Entwicklungen
- Marina Kolb*
50 **EU-Armutsbekämpfung: weiche Koordinierung ohne harte Resultate**
Österreich im Fokus
- Harald Stöger*
67 **Die europäische Beschäftigungsstrategie in Österreich –
mehr als symbolische Politik?**
- Edeltraud Glettler/Tina Maria Konrad*
84 **Gemeinsam gegen Armut**
Das Europäische Jahr 2010 zur Bekämpfung
von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich
- Alexandra Weiss*
95 **Arbeit und Geschlecht**
Politik zwischen rhetorischer Gleichstellung
und der Privatisierung des (Über-)Lebens
- Markus Griesser*
109 **Zwischen Zwang und Autonomie**
Hartz IV und der Ansatz einer aktivierenden Sozialhilfe-
und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland
- Iris Woltran*
122 **Arbeitsmarktpolitik in Österreich**
Von monetärer Sicherung und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

- Christine Stelzer-Orthofer*
141 **Mindestsicherung und Aktivierung –
Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik**
- Martin Schenk*
157 **Zwischen Workless Poor und Working Poor**
- Heinz Schoibl*
170 **Wohnungslosigkeit ist kumulierte Armut**
- Alexis Mundt*
189 **Wohnbeihilfen – geeignetes Instrument
der Armuts- und Wohnungspolitik?**
- Peter Stanzl*
201 **Bedarfsorientierte Mindestsicherung**
Eine Bestandsaufnahme
- Bruno Schernhammer*
215 **Das Wiener Pilotprojekt Step2Job**
- Andreas Riesenfelder/Susanne Schelepa*
231 **Erwerbspotenzial von SozialhilfebezieherInnen in Wien**
Bestandsaufnahme vor Einführung der
Bedarfsorientierten Mindestsicherung
- Manfred Krenn*
253 **Prekarisierung und Sozialhilfe**
Die Diversifizierung der Armen und ihre prekäre Reintegration
- Helga Kranewitter/Bettina Leibetseder*
276 **Verwirklichungschancen oder soziale Rechte?**
Aktivierende Maßnahmen aus Sicht der Betroffenen
- Petra Wetzel*
296 **Elemente und Probleme sozialer Teilhabe**
Perspektiven potenzieller AdressatInnen von Aktivierung und
sozialer Mindestsicherung
- 312 **AutorInnen**

Aktivierung – wo bleibt die Mindestsicherung?

Es ist mehr als zehn Jahre her, dass wir am Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Universität Linz eine internationale Tagung mit dem Titel »Zwischen Welfare und Workfare – Zur Neukonzeption sozialer Leistungen in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion« ausgerichtet haben. Ausgangspunkt war und ist, damals wie heute, die hohe Arbeitslosigkeit in ganz Europa, der durch zunehmende Deregulierung eingeleitete Wandel der Beschäftigungsformen in Richtung atypische, steigende Armutsgefährdung und zunehmende Ungleichverteilung von Einkommen. Diskutiert wurde über Prinzipien und Bausteine sozialer Sicherheit, deren künftige Ausgestaltung sowie über notwendige Reformmaßnahmen; denn nicht zuletzt durch die Zunahme von Armut und Arbeitslosigkeit wurde die Funktionsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen europaweit immer häufiger in Frage gestellt.

Ein wichtiger Begriff hierbei ist jener der Aktivierung, der im Lauf der 1990er Jahre Eingang in die politische und sozialwissenschaftliche Diskussion fand. Er steht gewissermaßen als Schlüsselbegriff für wohlfahrtsstaatliche Transformation, für eine Modernisierung eines in die Jahre gekommenen Sozialsystems. Er verweist auf ein neues Sozialmodell, den »aktivierenden« Staat. Gemeint ist damit zum einen, dass Politik sich nicht damit begnügen kann, soziale Leistungen in Form von monetären Transfers zur Verfügung zu stellen, sondern aufgefordert ist, Instrumente, Programme und Maßnahmen für eine Sozial- und Arbeitsmarktintegration von gesellschaftlich ausgegrenzten Gruppen zu entwickeln. Ziel eines aktivierenden Staates ist es, Wohlfahrtsabhängigkeit zu verhindern, Ausgrenzung zu vermeiden und Armut zu bekämpfen. Zum anderen geht es beim Konzept Aktivierung auch um die Frage, unter welchen Bedingungen arbeitsfähige Menschen sozialstaatliches Ein-

kommen beziehen dürfen. Nicht zufällig wurde die Strategie der Aktivierung in einer Phase der belasteten öffentlichen Budgets aus den Schubladen hervorgeholt. Das Konzept der Aktivierung ist daher zur Entlastung der Sozialbudgets auch ökonomisch-restriktiv. Aktivierende Maßnahmen werden nicht selten so konzipiert, dass der Zugang zu mindestens sichernden Sozialleistungen erschwert oder verweigert wird. Dementsprechend kontrovers ist die Auseinandersetzung mit Aktivierungsmodellen als Instrument gegen Armut und Arbeitslosigkeit, da sie immer häufiger als Disziplinierungsstrategie – sprich: Arbeitszwang und Workfare – wahrgenommen werden.

Hinter uns liegt ein Jahrzehnt, in dem nicht nur darüber reflektiert wurde, ob und inwieweit wohlfahrtsstaatliche Sicherung herkömmlicher Prägung in der Lage ist, soziale Sicherheit für alle zu gewährleisten. Aktivierung ist mittlerweile das bestimmende Schlagwort und die gängige Praxis, wenn es um Instrumente zur Reduzierung von Armut und Arbeitslosigkeit geht. Ungleich seltener werden Fragen zur Mindestsicherung aufgeworfen. Wiewohl beide Sozialpolitikinstrumente in einander ergänzender Weise Berechtigung haben, läuft es derzeit eher auf ein Entweder-oder und nicht auf ein Sowohl-als-auch hinaus.

Im vorliegenden Sammelband erfolgt eine Bestandsaufnahme und Analyse der sozialpolitischen Instrumente zur Vermeidung von Armut. Namhafte ExpertInnen und WissenschaftlerInnen setzen sich mit im Spannungsfeld zwischen Aktivierung und Mindestsicherung angesiedelten Konzepten zur Bekämpfung von Armut, sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit auf europäischer und nationaler Ebene auseinander.

Ausgehend vom Begriff der Solidarität erläutert *Roland Atzmüller* die Ambivalenzen neoliberaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, welche die Grundfesten wohlfahrtsstaatlichen Handelns erschüttern. Durch workfaristische Aktivierungsmaßnahmen, so sein Befund, verkehrt sich die Bekämpfung von Armut zu einer Bekämpfung der Armen. *Marcel Fink* stellt konzeptionelle Überlegungen zum Begriff Aktivierung in den Vordergrund und bettet diese in den europäischen Diskurs zu sozialer Inklusion ein. Unterschiedliche Idealtypen von Aktivierungsstrategien im europäischen Raum werden ebenso diskutiert wie deren Verankerung auf EU-Ebene.

Politik und Maßnahmen der Europäischen Union gegen Armut und Arbeitslosigkeit und deren nationaler Niederschlag stehen im Zentrum der nachfolgenden Beiträge. *Marina Kolb* geht der Frage nach, ob und welche Auswirkungen die EU-Koordination der Social Inclusion Strategy auf die österreichische Sozialpolitik hat. Wiewohl es mithilfe der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) gelungen ist, auf nationalstaatlicher Ebene zu einer verstärkten Sensibilisierung von Armut und sozialer Ausgrenzung beizutragen, werden – nicht nur in Österreich – vereinbarte Ziele zur Armutsbekämpfung kaum eingehalten, da nicht genügend »europäischer Druck« ausgeübt wird. Ähnlich argumentiert *Harald Stöger*, der den Entstehungskontext der OMK als politischen Steuerungsansatz anhand der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) darlegt. Er konstatiert, dass die jeweiligen österreichischen Bundesregierungen ein »cherry picking« betreiben und Empfehlungen aus Brüssel weitgehend ignorieren. *Edeltraud Glettler* und *Tina Maria Konrad* erläutern Ziele und Möglichkeiten des Europäischen Jahres 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich. Sie betonen, dass 2010 durch die vielfältigen Aktivitäten entscheidende Schritte zu mehr sozialer Gerechtigkeit gesetzt wurden, auch wenn resümierend darauf hingewiesen wird, dass nachhaltige Armutsbekämpfung lediglich in einem Zusammenspiel aller politischen Ebenen und Politikbereiche erreicht werden kann. *Alexandra Weiss* kritisiert die Ambivalenzen der europäischen Geschlechterpolitik – Privatisierungen sozialer Dienstleistungen stehen einer Politik der rhetorischen Gleichstellung gegenüber. Sie moniert unter anderem auch die Verkürzung eines ausschließlich auf Erwerbsarbeit fokussierten Arbeitsbegriffs.

Die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission hat in Deutschland durch die Zusammenlegung der beiden unteren Sicherungsnetze – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – zu einer Aushöhlung sozialer Sicherheit geführt, so *Markus Griesser*, der eine starke Unausgewogenheit zwischen Fordern und Fördern im Aktivierungskonzept von Hartz IV konstatiert. Ausgehend von der Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt erläutert *Iris Woltran* Instrumente und Mittel der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, die bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter dem EU-15-Schnitt

liegen. Sie kritisiert die vorgesehenen Einsparungen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis 2014 ebenso wie deren mangelnden Rechtsanspruch. Strategien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik und deren ambivalenten Charakter in den letzten Jahrzehnten zeichnet *Christine Stelzer-Orthofer* nach: Auf der einen Seite wird versucht, im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Schulungen und Qualifikationen Arbeitsmarktchancen zu verbessern, auf der anderen Seite wird der Zugang zu existenzsichernden Leistungen erschwert. Die Folge davon ist, wie *Martin Schenk* aus Sicht der Betroffenen in seinem Beitrag »Zwischen Workless Poor und Working Poor« erläutert, nicht selten ein Hin- und Herpendeln zwischen prekären, befristeten Jobs und Arbeitslosigkeit. Er mahnt entsprechend den Entstehungszusammenhängen von Armut ein integriertes Modell der Armutsbekämpfung ein, da Erwerbstätigkeit »um jeden Preis« keine Existenzsicherung ermöglicht.

Mehrdimensionalität von Armut ist auch Ausgangspunkt des Beitrags von *Heinz Schoibl*, der auf die Beschränktheit der Wohnungslosenhilfe in Österreich aufmerksam macht, die zu einer Überforderung und zu einem Scheitern führt. Er listet eine Reihe von Vorschlägen auf, wie Wohnungslosigkeit, die nicht nur das Problem einer armen Minderheit ist, sondern die Gesellschaft als Ganzes betrifft, überwunden werden könnte. *Alexis Mundt* geht der Frage nach, ob Wohnbeihilfen ein geeignetes Instrument der Armuts- und Wohnungspolitik darstellen, und kommt zu dem Schluss, dass Subjektförderungen umverteilend und kurzfristig treffsicher wirken. Zugleich verweist er aber kritisch auf internationale Entwicklungen, die darauf schließen lassen, dass ein zur Gänze auf Subjektförderungen basierendes wohnungspolitisches System zu einem »Sozialhilfesystem« tendiert.

Peter Stanzl erläutert die Stärken und Schwächen der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich, die seit heuer die bisherige Sozialhilfe der Bundesländer ersetzt. Er geht davon aus, dass durch die stärkere Anbindung an das Arbeitsmarktservice hinkünftig eher der Sprung in den Arbeitsmarkt gelingen kann. Über Hintergründe, Konzept und beachtliche Erfolge des im Vorfeld der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien initiierten Pilotprojek-