
Aktivierung und Mindestsicherung

Rezension von: Christine Stelzer-Orthofer,
Josef Weidenholzer (Hrsg.), Aktivierung
und Mindestsicherung. Nationale und
europäische Strategien gegen Armut und
Arbeitslosigkeit, Mandelbaum Verlag,
Wien 2011, 315 Seiten, € 17,80.

Seit die Schuldenkrise, die die Finanz- und Wirtschaftskrise nach sich gezogen hat, Europa und besonders die Euro-Staaten in Atem hält, sind Fragen der Leistbarkeit von Sozialschutzsystemen und Reformen, die den Sozialstaat billiger machen sollen, auf der politischen Tagesordnung. Fast ganz von der öffentlichen Agenda verschwunden ist jedoch das Thema Armutsbekämpfung. Wer erinnert sich noch daran, dass das Jahr 2010 das Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit war und welche Impulse in diesem Jahr gesetzt wurden?

Doch steigende Armutsraten werden die europäischen Staaten in den nächsten Jahren begleiten. Die Länder, die bereits in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind, haben allesamt Maßnahmenpakete geschnürt, die die Armut sprunghaft anstiegen ließen. Bekannt sind Berichte aus Lettland, Griechenland, Portugal und Irland, wo karitative Organisationen von Menschen überannt werden. Aber auch im angelsächsischen Raum ist durch den Verlust der Altersvorsorge, die oft über Immobilien oder Wertpapiere erfolgte, ein massiver Anstieg von Altersarmut eingetreten.

In der Eurozone waren im Jahr 2008 durchschnittlich 15,9% der Personen armutsgefährdet, in den seit 2004 beigetretenen zwölf neuen Mitgliedstaa-

ten durchschnittlich mehr als jede/r Sechste (17,1%). Vergleicht man die einzelstaatlichen Ergebnisse, so war im ersten Jahr der Weltwirtschaftskrise die Armutsgefährdung besonders stark ausgeprägt in den baltischen Staaten Lettland (25,7%), Litauen (20,6%) und Estland (19,7%) sowie in Griechenland (19,7%) und Spanien (19,5%). Steigende Armut und Armutsbekämpfung sollten also im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise als zentrale gesellschaftliche Agenden derzeit im europäischen wie im internationalen Kontext prominent vertreten sein. Das Gegenteil ist der Fall.

Österreich hat mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung im September 2010 einen wichtigen Schritt in Richtung Armutsbekämpfung getan – dies gegen den internationalen Trend, wo Kürzungen auf der Tagesordnung stehen. Aber alleine mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist es auch in Österreich nicht getan, darauf weisen viele Hilfsorganisationen und ForscherInnen hin. Dies unterstreichen auch die AutorInnen des vorliegenden Sammelbandes.

Die HerausgeberInnen spannen zu Beginn einen Bogen auf von der Aktivierung armutsgefährdeter und arbeitsloser Menschen heraus aus der Armut zur Mindestsicherung, d. h. zur Absicherung von Armutslagen. Dies wird zudem um andere Thematiken in der Armutsbekämpfung ergänzt. ‚Aktivierung‘ ist ja mittlerweile zum dominanten Schlagwort im europäischen Armutsbekämpfungsdiskurs geworden. Das Thema der finanziellen Absicherung ist international eher in den Hintergrund getreten. Beide genannten Instrumente werden im Band ausführlich besprochen und dabei durchaus ambivalent gesehen, von einzelnen AutorInnen auch heftig kritisiert.

So bereits im ersten Beitrag des Buches: Im Kontext gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen stellen die Instrumente prototypisch den Umbau des Wohlfahrtsstaates in ein *Workfare*-Regime dar. *Workfare* bezeichnet dabei die Aktivierung von Arbeitslosen zur Arbeit. *Workfare*, so Roland Atzmüller, beruhe auf dem Versprechen, dass die Unterwerfung unter die Erfordernisse des (Arbeits-)Marktes zur sozialen Teilhabe führen werde. Dabei würden mit der Kürzung und Einschränkung von Transferleistungen, die der Erhöhung des Arbeitsanreizes dienten, durchaus rigide Sanktionen gesetzt. Es gehe um die stärkere Marktförmigkeit der Ware Arbeitskraft und die sukzessive Rücknahme der durch die sozialen Sicherungssysteme ermöglichten Dekommodifizierung. Letztlich entstehe ein Regime, in dem die Armen und nicht die Armut bekämpft werden, meint Atzmüller. Als Beleg führt er die breite deutsche Debatte gegen die Hartz IV-EmpfängerInnen an, die u. a. von Thilo Sarrazin befeuert wurde. Was drohe, sei die Zerstörung von Solidarität, wie die Zunahme sozialer Ungleichheit zeige, und der Generalverdacht, unter die manche soziale Gruppen gestellt würden.

Marcel Fink argumentiert in seinem Beitrag, dass es zwei sehr unterschiedliche Konzepte von ‚Aktivierung‘ gebe, ausgehend davon, worin die Ursachen von Armut gesehen und wie diese auch gedeutet würden. Entweder das Individuum oder das System würde für die Lage verantwortlich gemacht. Bei den strukturellen Ansätzen könne nochmals zwischen einem wirtschaftsliberalen Ansatz, demgemäß das System zu großzünftig sei und damit zu wenig Anreize setze, und einem funktionalistischen Ansatz, der Armut als Ausdruck hierarchisch organisierter Gesellschafts-

strukturen sieht, unterschieden werden. Letztere Interpretation setzt auf sozial- und bildungspolitische Maßnahmen zur Verminderung der Armut.

Gemäß den Armutsinterpretationen verlaufen lt. Fink auch die Strategien der Aktivierung. Es wird demnach in der Literatur zwischen liberalen und universalistischen Aktivierungsregimen mit verschiedenen Abstufungen unterschieden. Das Aktivierungskonzept der EU beinhaltet beide Stränge. Überlagert wird die europäische Strategie, die im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung durchgeführt wird, von der Wirtschaftskrise. Es kam lt. Fink bereits in sieben der EU-27 Mitgliedstaaten (Stand 10/2010) zu Kürzungen des Arbeitslosengeldes und in zwölf Staaten zur Reduktion anderer Sozialbeihilfen.

Die nächsten Beiträge von Maria Kolb, Harald Stöger und Edeltraud Gletter/Tina Maria Konrad befassen sich mit den EU-Politiken im Bereich der Armutsbekämpfung. Kolb konstatiert der „weichen“ Methode der offenen Koordinierung, dass sie zu keinen „harten“ Resultaten führe. Harald Stöger bescheinigt der Europäischen Beschäftigungsstrategie ebenfalls wenig Wirksamkeit. Hier werde vor allem ein durch nationale Interessen gesteuertes Rosinenpicken betrieben. Gletter und Konrad hingegen ziehen eine positive Bilanz über das Europäische Jahr 2010 zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Alexandra Weiss kritisiert in ihrem Beitrag die Geschlechterblindheit der Armutsbekämpfungs- und Sozialpolitik. Der nach wie vor verkürzt auf Erwerbsarbeit konzentrierte Arbeitsbegriff verhindere eine Diskussion über die Vergesellschaftung von Pflege- und Erziehungsarbeit. Die unterschiedlichen Lebenszusammenhänge sowie die aufrechten traditionellen Geschlechterrol-

len blieben weiterhin unerwähnt, während eine rhetorische Modernisierung (Wetterer) stattfindet. Über „Geschlecht“ werde heute zwar viel gesprochen, aber vielmehr im Sinne einer Verschiedenheit, nicht im Sinne von Hierarchie, Herrschaft und Macht. Dies führe dazu, dass sich ein Eineinhalb-Ernährer-Modell durchsetze und Alleinerzieherinnen damit nach wie vor einer der höchsten Armutsgefährdungen unterliegen. Solange die ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit nicht geändert und kulturelle, ökonomische und politische Benachteiligungen nicht erkannt werden, bleibt die Gleichstellungspolitik an der Oberfläche.

Markus Griesser skizziert in seinem Beitrag die Härten der Hartz IV-Politik Deutschlands, Iris Woltran macht sich in ihrem Beitrag bezüglich der Arbeitsmarktpolitik in Österreich Gedanken über das oft nicht existenzsichernde Arbeitslosengeld (ALG) und die Notstandshilfe. Sie fordert daher u. a. eine Erhöhung der Nettoersatzrate des ALG auf 75%, die Streichung der Anrechnung des PartnerInneneinkommens im Bereich der Notstandshilfe und eine Kaufkraftsicherung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

In dieselbe Kerbe schlägt Christa Stelzer-Orthofer in ihrem Beitrag, indem sie eine existenzsichernde Leistung als notwendig erachtet, die nicht nur Kaufkraft und damit Nachfrage schafft, sondern vielfältige positive gesamtgesellschaftliche Effekte zeitigt.

Martin Schenk weist in seinem Beitrag auf die Multidimensionalität der Armutsthematik hin. Armut ist nicht nur eine Frage der Höhe der Geldleistung bzw. einer möglichen Aktivierung in den Arbeitsmarkt. Soziale Inklusion beinhaltet genauso die Bildungs-, Gesundheits-, Wohnungspolitik und gesamtgesellschaftliche Fragestellungen von

sozialer Ungleichheit und BürgerInnenrechten. Diese Wahrnehmung ist auch Ausgangspunkt für die weiteren Beiträge.

Auf die teilweise ungelöste Problematik der Wohnungslosigkeit und der Wohnungsbeihilfen weisen die darauffolgenden Artikel von Heinz Schoibl und Alexis Mundt hin.

Der Beitrag von Peter Stanzl ist eine gut verständliche Bestandsaufnahme der beschlossenen Mindestsicherung.

Danach folgen zwei Beiträge von Bruno Schernhammer und Andreas Riesenfelder/Susanne Schelepa, die sich auf anschauliche Weise mit den Aktivierungsmöglichkeiten von SozialhilfebezieherInnen in den Arbeitsmarkt befassen. Auch hier zeigt sich einmal mehr die Multidimensionalität des Themas Armut, die bei einem Großteil der Betroffenen zur Erwerbsarbeitslosigkeit hinzukommt.

Die letzten drei Beiträge des Bandes setzen auch hier an. Manfred Krenn verweist auf die prozesshafte Dimension des Themas Armutgefährdung und die zunehmende Prekarisierung der Arbeitswelt, was auch einer gesamtgesellschaftlichen Antwort bedürfte.

Helga Kranewitter und Bettina Leibetseder unterstützen diese Aussagen, indem sie dem Konzept der Ermöglichung von Verwirklichungschancen das Konzept sozialer Rechte gegenüberstellen, womit wieder mehr Sicherheit und soziale Sicherung in die prekären Lebensverhältnisse gebracht werden könnte.

Petra Wetzels Ausführungen zu einer 2010 durchgeführten Studie mit Betroffenen unterstreichen diese Forderungen nochmals. Soziale Teilhabe hängt nicht nur von den gebotenen Chancen, sondern auch den wahrgenommenen gesellschaftlichen Strukturen und der individuellen Möglichkeit der Teilhabe ab.

Das vorliegende Buch ist ein „Sammelband“ im klassischen Sinne, da die Thematik der Armutsbekämpfung und abgeleitet davon Fragestellungen der Politiken umfassend analysiert werden. Die einzelnen Beiträge bieten kompetente Einschätzungen aktueller Politiken und liefern damit die Puzzlesteine für eine Gesamtdarstellung des aktuellen Armutsdiskurses. Wünschenswert wäre gewesen, wenn die HerausgeberInnen in ihrer Einleitung noch etwas stärker den gemeinsamen roten Faden durch das Buch ausgeführt hätten.

Es zeigt sich einmal mehr, dass an den sogenannten Rändern der Gesellschaft zentrale Problemlagen derselben

komprimiert auftreten, und auch viele gesellschaftliche Wertungen über den Umgang damit getroffen werden. Eine Auseinandersetzung mit dem Thema Armut und Armutsbekämpfung nützt demnach nicht nur den Betroffenen, sondern liefert Aussagen über den Zustand und die Entwicklung unserer Wohlfahrtsysteme und unserer Gesellschaft. Gerade jetzt, wo die Sozialsysteme in den meisten europäischen Staaten unter Druck geraten sind, sollte deshalb viel mehr über die Möglichkeiten und Wege der Armutsbekämpfung nachgedacht und geredet werden. Der vorliegende Sammelband bietet viele Anregungen hierzu.

Christa Schlager