
Soziale Leistungen in der Diskussion

Rezension von: Christine Stelzer-Orthofer (Hrsg.), *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion*, Sozialwissenschaftliche Vereinigung, Linz 2001, 368 Seiten, € 25,44.

Obwohl die Beschwörung des „Dritten Weges“ in der politischen Auseinandersetzung viel an Anziehungskraft verloren hat und das von der ÖVP-FPÖ-Regierung geplante Bürgergeldprojekt aus der politischen Öffentlichkeit fast verschwunden ist, so sind doch die grundlegenden Fragestellungen bezüglich der Gestaltung sozialer Leistungen weiterhin ganz oben auf der politischen Tagesordnung.

Die seit Jahren anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Europa, der Wandel der Arbeitsverhältnisse in Richtung atypischer Beschäftigung, Armut und soziale Ausgrenzung und die fortschreitende Einkommensungleichheit führen geradezu zwangsläufig zu der Frage der zukünftigen sozialen Sicherung in Europa.

Der vorliegende Sammelband dokumentiert gesellschaftliche Entwicklungstrends innerhalb der EU. Die Daten sprechen eine deutliche Sprache und sind unbestritten, allein die Vorschläge zur Wohlfahrtsstaatsreform haben eine beträchtliche Bandbreite und sind viel diskutiert. Das Buch bietet damit eine Fülle von inhaltlichen Thematiken und Standpunkten.

Zu Beginn geht Josef Weidenholzer der Frage nach: „Muss der Wohlfahrtsstaat neu konzipiert werden?“ Weidenholzer plädiert in seinem Beitrag für eine Entwicklung eines europäischen Sozialmodells: „Der Wohlfahrtsstaat der Zukunft wird europäisch sein oder er wird

nicht mehr sein.“ Inhaltlich sollte sich das neue Wohlfahrtsstaatmodell nicht mehr so sehr an der Versorgung, sondern am *Empowerment* der Betroffenen orientieren. Interessant an diesem Beitrag ist auch, dass Weidenholzer die semantischen und symbolischen Ebenen der Debatte mit berücksichtigt.

Susanne Schunter-Kleemann untersucht in ihrer Arbeit die fundamental verschiedenen Weisen der Regulation der (Lohn-)Arbeit durch *Welfare*- und *Workfare*-Regime aus einer feministischen Sicht. *Workfare*-Regime sind geprägt von Flexibilisierungs- und Deregulierungsdiskursen. Sie betonen dabei die „Selbstverantwortung der Arbeitslosen“, die Erhöhung der „Arbeitsanreize für Niedriglohnbranchen“, die „Auflösung von beschäftigungshemmenden Regulierungen“ und fördern die „Schwächung der Gewerkschaften in den arbeitsmarktpolitischen und sozialstaatlichen Gremien“. Dabei wurde im Allgemeinen kaum Rücksicht darauf genommen, wie die neuen Arbeitsmarkttrends in Beziehung zu den veränderten Familien- und Haushaltsstrukturen stehen. Da die vorhandenen erwerbsorientierten Sicherungssysteme die Besonderheiten der weiblichen Lebenslagen weitgehend ausblenden, das Prinzip der Familiensubsidiarität aufgrund neuer Formen des Zusammenlebens aber immer mehr obsolet wird, sitzen Frauen, was ihre Absicherung betrifft, „zwischen den Stühlen“. Schunter-Kleemann benennt deswegen wichtige Eckpunkte einer wohlfahrtsstaatlichen Neuorientierung aus frauenpolitischer Sicht, in denen die supranationale Ebene mit einbezogen wird.

Jens S. Dangschat geht in seinem Beitrag der räumlichen Konzentration von Armut nach. Zunehmende soziale Ungleichheit bildet sich zusätzlich als Segregation im Raum ab, wodurch die sozialen Benachteiligungen, die Armutsentwicklungen und die Mechanismen sozialer Ausgrenzung weiter verschärft

werden. Dangschat zeigt auf, dass die räumliche Konzentration von Armut auch die Folge einer verfehlten Stadtentwicklungsplanung sein kann, wenn weder der Bevölkerungsentwicklung noch den Bedürfnissen der Bevölkerung in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Die Lösung kann nur darin liegen, die immer ungleicher werdenden Einkommens- und Partizipationschancen auszugleichen. Stadterneuerung kommt damit die Rolle zu, nicht ausschließlich Wohnraumsanierung zu sein, sondern am Ziel der sozialen Integration mitzuwirken.

Emmerich Tálos beschäftigt sich in seinem Beitrag mit dem Thema Armut und atypische Beschäftigung als sozialpolitische Herausforderung. Das sozialpolitische Phänomen „arm trotz Arbeit“, auch „*working poor*“ genannt, hängt eng mit der Verbreitung so genannter atypischer Beschäftigungsformen zusammen. Damit gehen veränderte materielle und soziale Teilhabechancen und damit auch die Zunahme von Verarmungsrisiken einher. Tálos skizziert die Problemlagen, die mit einer Prekarisierung des Arbeitsverhältnisses verbunden sein können, und nennt Schritte, die zum Abbau von Verarmungsrisiken führen. Dabei wird klar, dass Reformen sowohl am Arbeitsmarkt, auf der Ebene der Lohnfindung, als auch im Bereich sozialstaatlicher Transfers notwendig sind.

Einen europäischen Vergleich der Mindestsicherung liefert Wolfgang Voges. Dabei zeigt sich, dass die großen Unterschiede in den Sozialhilfemustern in den EU-Staaten weitaus stärker Ausdruck der großen Unterschiede der lokalen Mindestsicherungsprogramme und der damit zu realisierenden Zielsetzungen sind, als der NutzerInnenstruktur.

Ivar Lødemel und Heather Trickey untersuchen aus einer internationalen Perspektive den fundamentalen Wandel in der Bereitstellung von Sozialhilfe. Die Forderung, dass arbeitsfähige und arbeitswillige Menschen Arbeit suchen

und auch annehmen müssen, wurde speziell in den 90er Jahren verschärft dadurch, dass die Aufnahme von Beschäftigung Voraussetzung für den Erhalt von Geldleistungen wird. Zahlreiche *Workfare*-Maßnahmen verbinden damit die traditionell getrennten Bereiche sozialer Dienste und Arbeitsmarktpolitik. Durch *Workfare* kommen den SozialhilfebezieherInnen neue Pflichten und Rechte zu. Die AutorInnen geben einen Überblick über die verwendeten Definitionen von *Workfare* sowie deren Abgrenzungen zu anderen Programmen und betten diese in die Struktur und Ausgestaltung der jeweiligen Sozialhilfe-regime der untersuchten Staaten ein.

Da Sozialhilfemaßnahmen in den letzten Jahren ein Experimentierfeld der neuen sozialpolitischen Philosophie des „aktivierenden Sozialstaates“ geworden ist, geht Walter Hanesch der Frage nach, inwiefern eine „Aktivierung“ stattgefunden hat, und versucht Auswirkungen der Reformen aufzuzeigen. Er betrachtet dabei die Staaten Dänemark, Deutschland und Großbritannien näher und bewertet deren Ansätze.

Bernhard Hilker und Lutz Leisering betrachten die britische Wohlfahrtsstaatsreform noch etwas detaillierter, indem sie das neue Reformkonzept mit älteren Traditionen der Armutsbekämpfung vergleichen. Es zeigt sich, dass in der britische Politik die Rhetorik des *New Deal* einen prominenten Platz eingenommen hat. Neben der überlauten Rhetorik ist aber auch tatsächlich eine Akzentverschiebung in Richtung „Aktivierung“ in der britischen Politik sichtbar, der die Autoren auch positive Seiten abgewinnen können.

Holger Feist und Ronnie Schöb führen uns dann nach Ostdeutschland, wo in Leipzig ein „Vorreitermodell“ zur Aktivierung von SozialhilfebezieherInnen praktiziert wird. Dort sind die Kommunen durch das hohe Niveau an Arbeitslosigkeit als TrägerInnen der Sozialhilfe unter finanziellen Druck geraten. Wie

Gemeinden dem entkommen wollen, wird sehr anschaulich dargestellt.

Renate Artner befasst sich in ihrem Beitrag mit dem österreichischen Arbeitsmarkt. Sie zeichnet neue Entwicklungen nach und befasst sich mit Strategien der Arbeitsmarktpolitik. Als Hauptstrategien lassen sich ihrer Ansicht nach ab Mitte der 90er Jahre eine Strategie der Aktivierung und eine Strategie des vermehrten Drucks auf Arbeitslose analysieren. Erstere ist mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie verknüpft, da im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) zahlreiche Ziele formuliert wurden. Mit dem Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ging aber auch eine Kürzung der passiven Leistungen einher. Daraus schließt Artner, dass der Druck auf Arbeitslose, Beschäftigung aufzunehmen, z.B. durch Lockerung des Berufschutzes, weiter steigen wird.

In einer sehr interessanten Arbeit geht Karl Wörister der Frage nach, wie das Verhältnis von Erwerbseinkommen und Sozialleistungen angesichts einer zunehmenden Flexibilisierung am Arbeitsmarkt neu bestimmt werden kann. An Sozialleistungen und an Arbeitseinkommen wird grundsätzlich der Anspruch gestellt, eigenständige Versorgung leisten zu können. Deswegen werden sie oft getrennt diskutiert und bewertet. Gleichzeitig finden sich – auch abseits der aktiven Arbeitsmarktpolitik – am Arbeitsmarkt Arbeitsverhältnisse wieder, die mit einem Sozialleistungsbezug kombiniert werden. Dazu kommt, dass aufgrund der Zunahme der geringfügigen und Teilzeitbeschäftigung, aufgrund neuer Selbstständiger und freier DienstnehmerInnen die Existenzsicherung der Arbeitseinkommen nicht oder nur brüchig gewährleistet werden kann. Auf diese Situation wurde in mehreren europäischen Staaten schon zu reagieren. Für Wörister ergeben sich für Österreich zwei Lösungsoptionen: verstärkte Bedürftigkeitsprüfungen, die er

mit Verweis auf Erfahrungen anderer Länder ablehnt. Sein Vorschlag wäre ein Mix zwischen Versicherungs- und universellen Leistungen, ergänzt um einen relativ kleinen Bereich, in dem Leistungen von der Bedürftigkeit abhängen.

Gerhard Wohlfahrt eröffnet einen neuen Blickwinkel auf die Frage der Umverteilungswirkungen und sozialen Treffsicherheit sozialstaatlicher Leistungen in Österreich. Werden der Verteilungsfrage gewichtete Haushaltseinkommen zu Grunde gelegt, so profitieren die unteren Einkommensschichten von nahezu allen öffentlichen Leistungen überproportional. Dies gilt selbst für die umstrittene Frage des gebührenfreien Hochschulzuganges. Nahezu jede Verkleinerung des Staatssektors, insbesondere die Reduktion von realen und monetären Transfers, führt damit zu einer Zunahme von Einkommensungleichheit, solange nicht in der Steuerstruktur Änderungen vorgenommen werden. Diese Aussage ist hochbrisant, wird doch in der öffentlichen Debatte viel von Steuersenkungen und hoher Abgabenquote, wenig hingegen von Veränderungen in der Abgabenstruktur gesprochen.

Nikolaus Dimmel untersucht im folgenden Beitrag das im Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Regierung vorgeschlagene, mit Arbeitspflicht versehene Bürgergeldmodell, das schließlich als AMS-Maßnahme INTEGRA die Welt erblickte. Aufgrund zahlreicher Beispiele argumentiert Dimmel, dass repressive Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik keine nachhaltige Integration ermöglichen. INTEGRA wurde jedoch vom AMS als „normale Kursmaßnahme“ zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen konzipiert und könnte damit viel versprechender sein, als die ursprüngliche politische Bürgergeld-Debatte das vermuten ließ.

Der letzte Beitrag wurde von der Herausgeberin gemeinsam mit Roland Lehner verfasst. Er behandelt den in der kommunalen Bereich vernachlässigten Bereich der Aktivierungsmaßnahmen

für SozialhilfeklientInnen. Zum einen werden mögliche Gründe erörtert, zum anderen werden die Aktivierungsmodelle der Städte Linz und Wien diskutiert.

Die Breite des Buches begründet sich angenehmerweise nicht auf eine ausufernde Themenauswahl, sondern darin, dass der Diskussion „Zwischen *Welfare* und *Workfare*“ in differenzierter Weise Raum gegeben wird. Damit, dass auch der europäische Bezug hergestellt wird, gewinnt diese in der politischen Öffent-

lichkeit Österreichs oft etwas schal und in ideologisch verhafteten Positionen geführte Debatte sichtlich an Substanz. Angesichts informativer Beiträge über die österreichische Situation verhindert dieser Blick über den Tellerrand nicht die Einsicht, dass aber die (Buchstaben-)Suppe an Fragestellungen über die Neukonzeption sozialer Leistungen in jedem Land selbst ausgelöffelt werden muss.

Christa Schlager

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert. Ein Survey über aktuelle Literatur“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, € 14,39.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag, 1014 Wien, Graben 17, Tel. 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: bestellung@lexisnexus.at