

Gerhard Gäbler · Roland Steidl

Herausgeber

# SOZIALE STRATEGIEN FÜR MORGEN

Ein Plädoyer für die Menschenwürde

OTTO MÜLLER VERLAG

Gerhard Gäbler · Roland Steidl (Hg.)  
SOZIALE STRATEGIEN FÜR MORGEN

Gerhard Gäbler · Roland Steidl (Hg.)

# SOZIALE STRATEGIEN FÜR MORGEN

Ein Plädoyer für die Menschenwürde

OTTO MÜLLER VERLAG

[www.omvs.at](http://www.omvs.at)

ISBN 978-3-7013-1236-8  
eISBN 978-3-7013-6236-3

© 2016 OTTO MÜLLER VERLAG SALZBURG-WIEN  
Alle Rechte vorbehalten

Satz: Media Design: Rizner.at, Salzburg  
Druck und Bindung: CPI Moravia Books s.r.o., CZE-691 23 Pohořelice  
Coverbild: Media Design: Rizner.at, Salzburg

# INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort der Herausgeber

## 1. HERAUSFORDERUNGEN

*Ist mehr Armut ein Naturgesetz?*

Martin Schenk

*Hat das Alter Zukunft?*

Daniela Palk

*Migration – Flucht – Asyl – (Wie) kann Integration  
gelingen?*

Josef Kiesenhofer

*Wie soll sich Aus- und Fortbildung in der Sozialarbeit  
entwickeln?*

Ruth Strauch-Lintschnig

*Von der Zeit der Verwahrung und Versorgung hin zu  
einem pädagogischen Optimismus – Ein Gespräch*

Margit Humer, Erwin Doppler

## 2. REFLEXIONEN

*Wie viel Qualitätsmanagement verträgt der Mensch?*

Renate Schernus

*Können Sozialunternehmen das Spannungsfeld zwischen  
Sozialarbeit und Ökonomie so gestalten, dass daraus ein  
zukunftsfähiges Ganzes entsteht?*

Josef Scharinger, Franz Auinger

*Welche Sprache spricht die soziale Arbeit?*

Thomas Erlach

*Müssen Sozialunternehmen sinnstiftend sein?*

Cornelia Coenen-Marx

*Vom Abenteuer, Menschen zu betreuen und zu begleiten,  
die sich selbst nicht „forthelfen“ können*

Dieter Fischer

### 3. ETHIK – MENSCHENWÜRDE

*Inklusion, Barmherzigkeit und Gerechtigkeit*

Ulrich H. J. Körtner

*Die Würde des Menschen ist ein gefährdetes Gut*

Gunter Trübswasser

*Alles wirkliche Leben ist Begegnung – ganz besonders in  
der sozialen Betreuungsarbeit*

Roland Steidl

### 4. GESELLSCHAFT – POLITIK

*Das Soziale und die Medien – oder warum es Fakten so  
schwer haben*

Gerald Mandlbauer

*Der Rückzug des Staates aus seiner sozialen  
Verantwortung*

Werner Beutelmeyer

*Soziale Institutionen und die Kultur des Sozialen*

Gerhard Gäbler

# Die Autoren

## *Vorwort der Herausgeber*

Gemeinsam mit Interessierten am Thema *Soziales* haben wir die Idee zu diesem Buch erarbeitet. Wir meinen, dass die Zeit dafür reif ist, miteinander darüber nachzudenken, was das denn ist: das *Soziale*. Welche Verantwortung trägt eine reiche Gesellschaft für all diejenigen, die, nicht selten unverschuldet, in Not geraten, die verarmen, die alt sind, die mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen leben müssen, die seelische Krisen durchleiden oder auf der Flucht vor lebensbedrohlichen Ereignissen sind? Dass diese Menschen angemessene Hilfe, Begleitung und Unterstützung in tiefem Respekt vor ihrer Würde als Menschen erwarten dürfen, ohne Demütigung, darum geht es uns.

In den letzten Monaten und Jahren sind tausende Menschen aus Kriegsregionen auf der Flucht, um in Europa ein neues Leben zu beginnen. Eine beispiellose Hilfsbereitschaft empfängt die Flüchtlinge. Soziales und Menschlichkeit sind in unserer Gesellschaft tief verankert, aber zugleich wachsen auch Ängste, Abwehr und der Ruf nach einer Abschottung Europas.

Es muss uns bewusst sein, dass das *Soziale* in unserem Sinne eingebettet ist in eine gesamtgesellschaftliche, ja, globale Entwicklung, die uns allen tiefgreifende Veränderungen zumutet. Die zunehmende Kluft zwischen arm und reich, Ökonomisierung und Technisierung aller Lebensbereiche verändern unser Leben bis tief ins Private hinein. Diese Veränderungen schreiten so rasant voran, dass es kaum mehr möglich ist, die Folgen rechtzeitig abzuschätzen, Entwicklungen bewusst zu steuern oder auch

nur ansatzweise gründlich zu reflektieren. Diese ungebremste Dynamik hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch die Arbeitsfelder der sozialen Begleitung, Unterstützung und Betreuung erfasst: Krankenpflege, Betreuung von Menschen im Alter sowie die Begleitung beeinträchtigter Menschen – um nur drei Felder der Sozialarbeit zu nennen – unterliegen überdies zunehmend behördlichen Vorgaben und Reglementierungen. Begründet werden diese Vorgaben damit, dass die *Sozialkosten* ein unannehmbares Ausmaß erreicht hätten. Einsparungsmaßnahmen sind die Folge. Für nicht wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den sozialen Berufen bedeutet dies eine immer größer werdende körperliche und psychische Belastung und zugleich immer weniger Zeit für die jeweiligen Klientinnen und Klienten. Freilich, ein neuer Autobahnabschnitt lässt sich sehen und messen, die achtsame Zuwendung für einen an Demenz leidenden Menschen nicht...

Wir haben der Abfolge der Beiträge in unserem Buch eine gewisse Struktur gegeben. Am Anfang stehen die *Herausforderungen*. Sie geben Einblicke in einige konkrete Felder sozialer Arbeit. Darauf folgen *Reflexionen*, die die aktuellen *Herausforderungen* etwas distanzierter, dafür aber in größeren Zusammenhängen zu betrachten versuchen. Ein eigener Abschnitt *Ethik – Menschenwürde* gilt speziell der ethischen Reflexion unter besonderer Berücksichtigung des Themas *Menschenwürde*. Die Beiträge im letzten Kapitel *Gesellschaft – Politik* zielen auf die dringende Notwendigkeit ab, den gesellschaftlichen Diskurs über *Soziale Strategien für morgen* zu intensivieren.

Wir möchten Dank sagen: allen voran den Autorinnen und Autoren für ihre hochqualifizierte und unentgeltliche Mitarbeit. Danke sagen wir auch den Mitgliedern der motivierenden *Denkgruppe*, mit der wir einige Male Inhalt

und Zielvorstellungen für dieses Buch intensiv reflektiert haben.

Sodann bedanken wir uns beim *Otto Müller Verlag* in Salzburg, beim Verleger *Arno Kleibel* und seinen Mitarbeiterinnen für die ausgezeichnete Kooperation. Und ein besonderer Dank gilt der *Evangelischen Bank* in Kassel mit ihrem Vorstandssprecher, *Thomas Katzenmayer*, für die großzügige finanzielle Unterstützung, ohne die unser Buchprojekt nicht hätte verwirklicht werden können. Nicht vergessen wollen wir die Helferinnen im Hintergrund, die uns nicht nur bei der elektronischen Kommunikation wertvolle Unterstützung geleistet haben.

Wir wünschen uns, dass unser Buch einen konstruktiven und in die Zukunft gerichteten Beitrag zum Thema *Soziales* leistet, zugleich die öffentliche Diskussion anregt und von den Leserinnen und Lesern - v.a. auch von in der Sozialarbeit Tätigen - als Grundlage für die eigene Meinungsbildung geschätzt wird.

Gerhard Gäbler und Roland Steidl  
Gallneukirchen, November 2015

Fotos:

Die fotografischen Beiträge, die überwiegend Einblicke in den Alltag der Begleitung von Menschen gewähren, haben Erwin Doppler und Erhard Kozlik freundlicherweise zur Verfügung gestellt. Dafür einen herzlichen Dank!

# 1. HERAUSFORDERUNGEN



MARTIN SCHENK

## Ist mehr Armut ein Naturgesetz? Spielregeln für eine solidarische Gesellschaft

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Entwicklung und den Ursachen von Armut im Kontext des österreichischen Sozialstaatsmodells. Dabei werden Stärken und Schwächen herausgearbeitet. Weiters kommen die Auswirkungen europäischer Austeritätspolitiken und die Perspektiven für ein Europa mit weniger Armut in den Blick.

## *1. Armut in Österreich: Keine Entspannung, aber hohe Prävention durch den Sozialstaat*

Einige Armutsindikatoren sinken seit 2008 – aber nur auf das hohe Niveau von vor der Krise. Die langfristige Entwicklung seit 2004 zeigt konstant hohe Armutslagen, auch im Vergleich mit dem letzten Jahr bleibt die Höhe von Armut und Deprivation konstant. Die Gruppe von Menschen, die als einkommensarm, depriviert und erwerbsarbeitslos ausgewiesen wird, ist seit 2004 gleichbleibend hoch, bis 2008 stark angestiegen, seitdem leicht sinkend – aber weiter auf und über dem Niveau von vor 2008. 400.000 Menschen in existentiell schwierigsten Lebensbedingungen sind für ein reiches Land wie Österreich in jedem Fall zu viel. Sie sind oft von einem sehr schlechten allgemeinen Gesundheitszustand, chronischer Krankheit und starken Einschränkungen bei Alltagstätigkeiten betroffen – dreimal so stark wie der Rest der Bevölkerung. Auch die Wohnqualität ist prekär und die Wohnkostenbelastung hoch (vgl. [Abbildung 1](#)).

— Nicht-Ausgrenzungsgefährdet — Einfach-Ausgrenzungsgefährdet — Mehrfach-Ausgrenzungsgefährdet

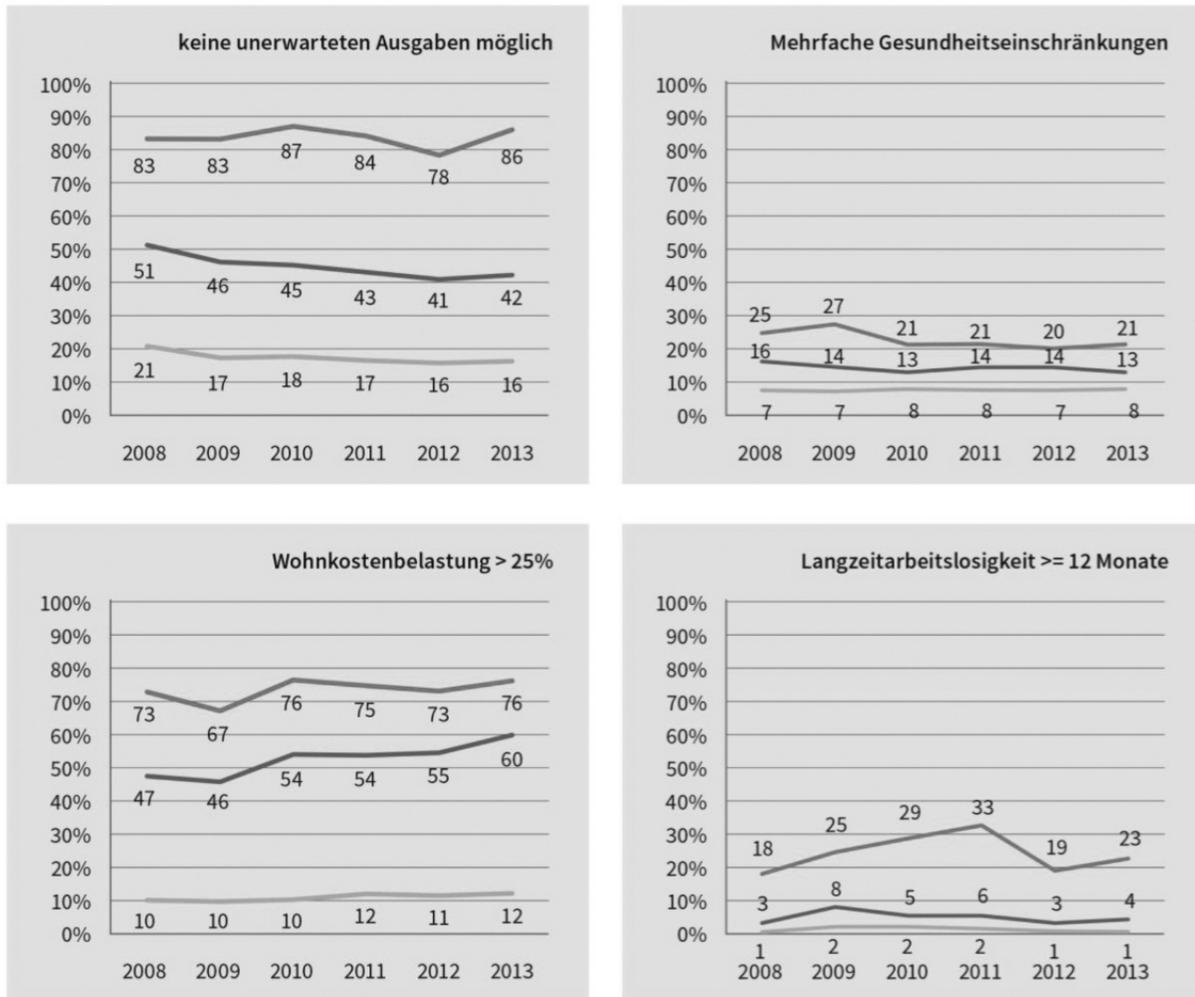


Abb. 1: Erscheinungsformen von Armut und Mehrfachausgrenzung (Martin Schenk nach Statistik Austria: EU SILC 2013)

Es sind nicht nur die Belastungen ungleich verteilt, sondern auch die Ressourcen diese zu bewältigen.<sup>1</sup> In den aktuellen Auswertungen der Statistik Austria (2014) wird die Abhängigkeit des Wohlbefindens vom sozialen Status ersichtlich (vgl. [Abbildung 2](#)). Müdigkeit und Erschöpfung, Niedergeschlagenheit, Bedrücktheit und Nervosität steigen mit sinkendem Haushaltseinkommen.

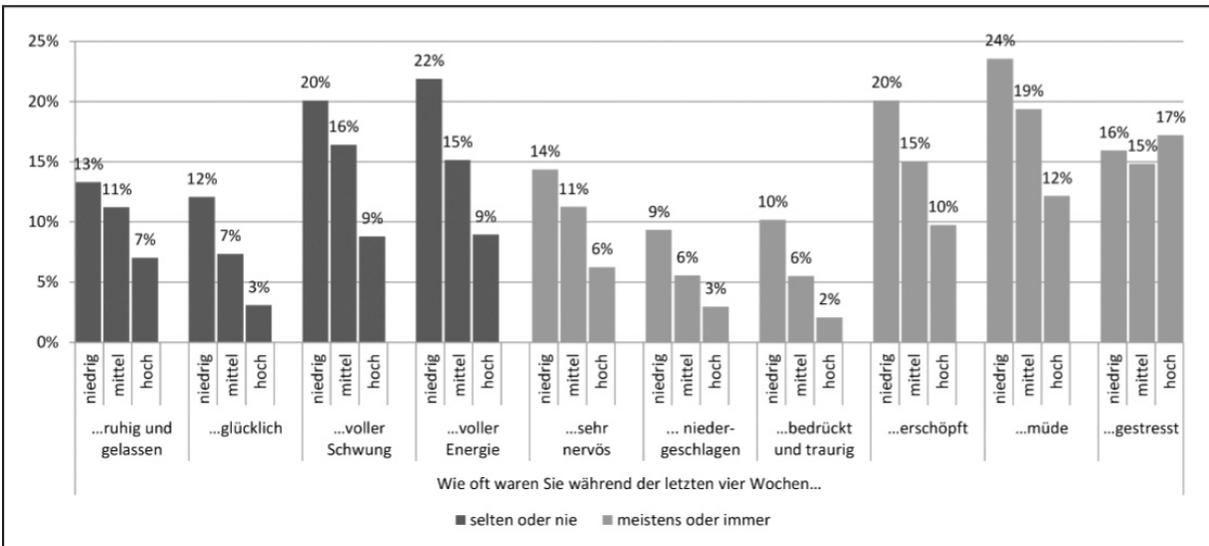


Abb. 2: Psychisches Wohlbefinden nach Einkommensgruppen (Martin Schenk nach Statistik Austria: EU SILC 2013)

Steigende Ausgaben in den zentralen Positionen Wohnen, Energie und Ernährung führen zu großen Problemen, gesundheitliche Beeinträchtigungen und psychische Erkrankungen, schlechte und prekäre Jobs, Einsamkeit und Beschämung machen einer großen Zahl von Menschen zu schaffen.

Dabei werden diese Lebenslagen unterschätzt, da es sich hier um eine Statistik von Privathaushalten handelt und Notunterkünfte, Heime, Psychiatrien etc. nicht erfasst sind.

Es fällt auf, dass die Haushalteinkommen in Österreich insgesamt stabil bleiben. Die Höhe der Einkommensarmut bleibt konstant. Das ist sehr ungewöhnlich im Vergleich zu anderen europäischen Staaten. Ohne Sozialleistungen wären auch mittlere Haushalte massiv unter Druck und stark abstiegsgefährdet.

Bei der Einkommensmessung sind aber die Ausgaben nicht ersichtlich. Besonders die Bereiche Wohnen, Energie und Ernährung sind inflationsbedingt am stärksten gestiegen. Das sind genau jene Ausgaben, die bei

einkommensärmeren Haushalten den größten Teil des Monatsbudgets ausmachen.

## *2. Stärken und Schwächen des österreichischen Sozialstaatsmodells*

Was sind die Stärken und was sind die Schwächen, fragt man sich, wenn man etwas verbessern will? Im besten Fall führt dies dazu, dass die Schwächen korrigiert und die Stärken optimiert werden. Das gilt auch für den Sozialstaat. Dort, wo soziale Probleme steigen, müssen wir gegensteuern, dort, wo soziale Probleme präventiv vermieden werden, müssen wir weiter investieren. Oft passiert das Gegenteil: Die Stärken werden abgeschwächt und die Schwächen verstärkt.

Zu den Stärken:

- Sozialleistungen wirken als *automatische* Stabilisatoren: Während Industrieproduktionen, Exporte und Investitionen in Folge der Finanzkrise stark gesunken sind, ist einzig der Konsum der privaten Haushalte stabil geblieben, teilweise sogar gestiegen.
- Ein stabiles Sozialsystem fördert stabile Erwartungen: Der Sozialstaat bedeutet eine Risikoabsicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und im Alter. Die Verlässlichkeit der sozialen Institutionen verhindert Angstsparen.
- Länder mit hohen Sozialstandards *performen* besser: Sämtliche wirtschaftliche Indikatoren (Beschäftigung, insbesondere Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Armutsgefährdung, Staatsfinanzen) zeigen, dass skandinavische und kontinentaleuropäische Länder die besten Ergebnisse vorweisen.
- Der Großteil wohlfahrtsstaatlicher Leistungen stellt eine Umverteilung im Lebenszyklus dar. Wir befinden uns im Laufe unseres Lebens auf verschiedenen

Einkommensstufen. Die meisten wandern im Laufe des Lebens die Einkommensleiter hinauf und im Alter wieder eine gewisse Strecke zurück. Der kontinentaleuropäische Sozialstaat legt hohen Wert auf Versicherungsleistungen und Statuserhalt; daher profitiert die Mittelschicht stark von den sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen.

- Monetäre Transfers tragen entscheidend zum sozialen Ausgleich bei und wirken armutspräventiv. Sie reduzieren die Armutsgefährdung von 40% auf 12%. Am progressivsten wirken klassische Sozialausgaben wie Arbeitslosengeld, Notstands- und Sozialhilfe sowie Wohnbeihilfe. Staatliche Umverteilung erfolgt in Österreich fast ausschließlich über die Ausgabenseite: Ins erste Drittel der Haushalte fließen 44% aller Sozial- und Wohlfahrtsausgaben und belaufen sich dort auf 84% des Markteinkommens. Auch ohne Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließen fast 90% der Arbeitslosenversicherungen, der Notstands- und Sozialhilfen sowie der Wohnbeihilfen ins untere Drittel bzw. der Hinterbliebenenpensionen in die unteren zwei Drittel. Deutlich weniger umverteilend wirken die übrigen wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Familienförderung, die im Wesentlichen nach der Anzahl der kranken Personen bzw. Kinder, Schüler und Studenten verteilt werden. Aber auch sie wirken progressiv, d. h. ihre Bedeutung in Relation zum Einkommen nimmt in den höheren Einkommensschichten ab.<sup>2</sup>

Zu den Schwächen:

Wir können eine Reihe von Fehlentwicklungen und Problemstellen des österreichischen Wohlfahrtsstaates identifizieren, die auch gleichzeitig für die höchsten Armutsrisiken verantwortlich sind. Reformstrategien für sozialen Ausgleich lassen sich aus diesen sozialstaatlichen

Fehlsteuerungen wie ein gewendetes Negativ ableiten. Was sind nun die Fehlentwicklungen im hiesigen Sozialstaatsmodell?

Nach dem Krieg wurde der Sozialstaat auf vier Säulen errichtet:

1. Der Annahme eines *männlichen Ernährerhaushalts*
2. Der Annahme eines Normalarbeitsverhältnisses
3. Der Vorstellung einer kulturell homogenen Bevölkerung
4. Dem Prinzip der Statussicherheit - plus einem Schuss *Ständismus*

In den letzten Jahren hat sich aber einiges geändert:

- Auch Frauen sind Familienerhalterinnen und es gibt vielfältigste Formen des Zusammenlebens
- Unterbrochene Erwerbsbiografien und unsichere McJobs nehmen zu
- Viele Menschen sind nach Österreich zugewandert
- Bildung ist im Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft entscheidender geworden.

Auf jede dieser vier Entwicklungen wurde sozialpolitisch nicht rechtzeitig reagiert:

1. Das Festhalten am *männlichen Ernährerhaushalt* führt zu hohem Armutsrisiko von Alleinerzieherinnen und zur Mindestpension für ein Drittel aller Frauen.

Laut OECD (2008, 2010, 2015) stellt in Österreich vor allem der Status *Ein-Eltern-Haushalt* ein Armutsrisiko dar: Denn nimmt man alle Haushalte in denen Kinder leben zusammen, liegt Österreich im Bezug auf die Armutsquote mit 6% am fünften Platz hinter Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland. Nimmt man nur die Haushalte Alleinerziehender mit Kindern, fällt Österreich auf den achten Platz zurück. In den nordischen Ländern ist die

Situation anders: Dort haben Alleinerziehende ein weit geringeres Armutsrisiko.

Weiter wirkt sich die Verteilung der Familienaufgaben zwischen den Geschlechtern auf die soziale Lage einer Familie aus. Die sorgenden Tätigkeiten wie Kinder betreuen, Großmutter pflegen, waschen und kochen, sind rhetorisch gewürdigt, in der Praxis aber gering bewertet und Frauen zugeteilt. Im Schnitt verrichten 92% der Frauen und 74% der Männer Arbeiten im Haushalt. Frauen wenden rund vier Stunden täglich für kochen, waschen, putzen und einkaufen auf, bei Männern sind es beinahe anderthalb Stunden weniger. Baden, Zähne putzen, wickeln, Tätigkeiten, die die Körperpflege des Kindes betreffen, werden von 16% aller Frauen, jedoch nur von 8% aller Männer verrichtet. Auch füttern, kuscheln, mit dem Kind lernen, das Kind zu Hause oder am Spielplatz beaufsichtigen und zu Schul- oder Freizeitveranstaltungen begleiten ist mehrheitlich Frauensache.<sup>3</sup>

2. Die Fixierung auf die klassische Erwerbsarbeit übersieht die steigende Zahl der *Working Poor* und die Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse.

Jetzt schon leben an die 200.000 Menschen in Österreich in Haushalten in denen der Verdienst trotz Erwerbsarbeit nicht reicht, um die eigene Existenz und die der Kinder zu sichern.<sup>4</sup> Unfreiwillige Ich-AGs, Generation Praktikum, Abstiegsbiografien sind hier die Stichworte. Ein niedriges Erwerbseinkommen schlägt sich weiters in nicht-existenzsichernden Sozialleistungen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und in der Pension nieder. Wer sein Leben lang in prekären Jobs arbeitet, wird keine ausreichende Pension erhalten, das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe sind so gering, dass man im Falle eines Jobverlusts damit keinen Tag überleben kann. Und die eigene Krankenversicherung kann unsicher werden.

3. Die jahrelange Konzentration auf die Herkunft (Gastarbeiterpolitik) schafft soziale Ausgrenzung und mangelnde Aufstiegschancen von MigrantInnen.

Lange wurde am Gastarbeitermodell und seiner Vorstellung temporärer Arbeitskräfte festgehalten. Maßnahmen zu Integration und Inklusion haben relativ spät in den 90er Jahren eingesetzt. Drittstaatenangehörige müssten heute ihrer Ausbildung entsprechend eigentlich um 30%, Eingebürgerte um 20% mehr verdienen. Sie werden weit unter ihrer Qualifikation beschäftigt. Nach der erfolgten Dequalifizierung findet kein beruflicher Aufstieg mehr statt. Die Dequalifizierung nach der ersten Beschäftigung wird im Lebenslauf nicht mehr überwunden.<sup>5</sup>

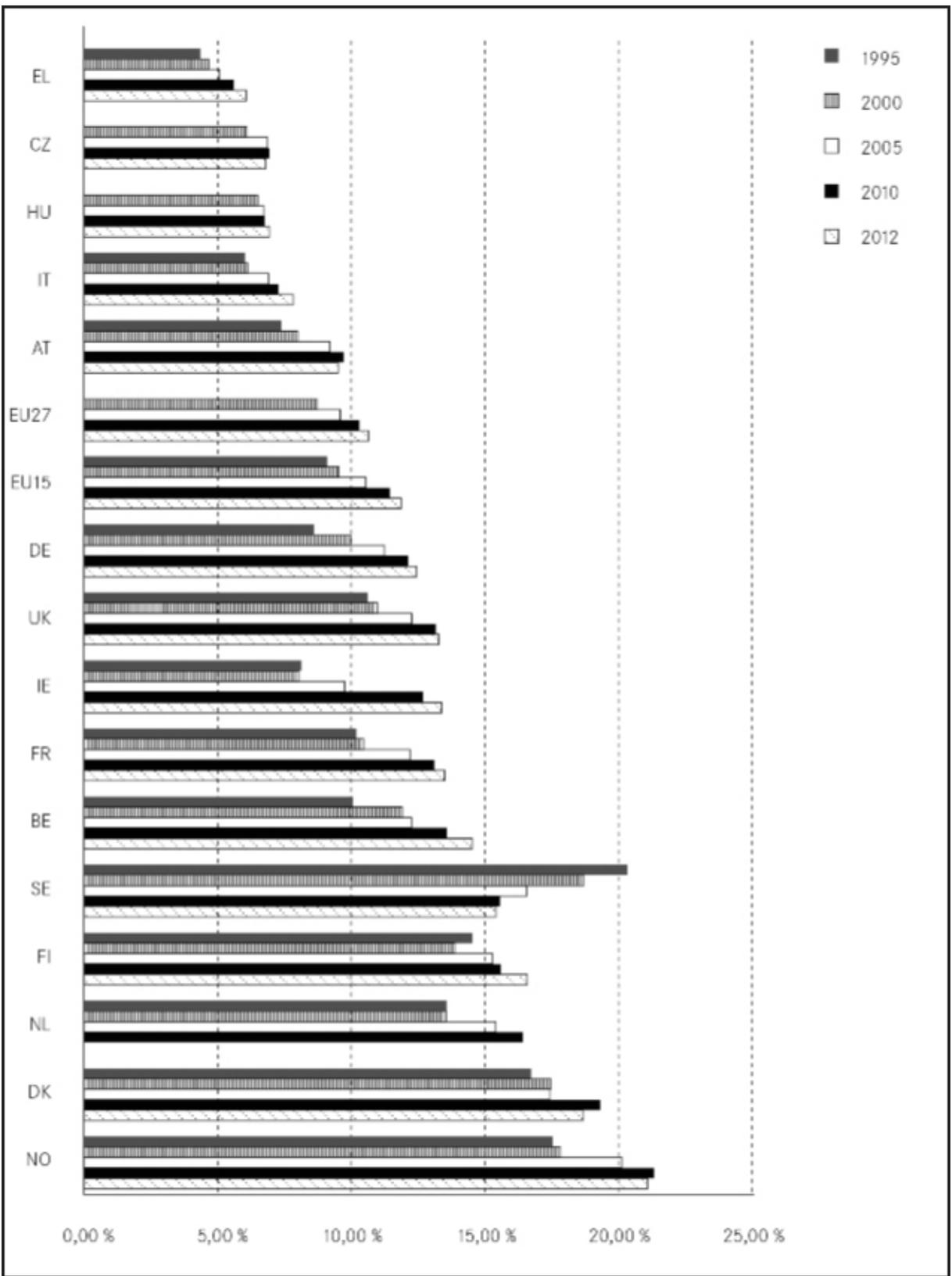
4. Ein sozial selektierendes Bildungssystem mit Tendenz zu homogenen Gruppen blockiert sozialen Aufstieg.

Trotz der im europäischen Vergleich geringen Kinderarmut schneidet Österreich in den sozialen Aufstiegschancen nach oben nur durchschnittlich ab. Die soziale Herkunft entscheidet überaus stark den weiteren Lebensweg. Hohe Bildung und damit hohes Einkommen und hohe berufliche Position der Eltern bedeuten für deren Kinder im hiesigen Schulsystem eine um 90 Punkte bessere Testleistung als von Kindern aus Elternhäuser mit weniger Bildung und Einkommen. In anderen Ländern beträgt dieser Abstand weniger als 40 Punkte.<sup>6</sup>

5. Zu geringe Investitionen in Dienstleistungen lassen z.B. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen allein und Potenziale im Dienstleistungssektor brach liegen.

Nirgendwo im Sozialsystem gibt es so hohe Selbstbehalte, nirgendwo wird so rigoros auf das eigene Vermögen und das der Angehörigen zugegriffen, wie im Falle einer Pflegebedürftigkeit. Wird im Krankenhaus noch auf hohem Niveau für uns gesorgt, sind wir, sobald wir als *austherapiert*

gelten, auf uns allein gestellt oder werden im Alter zum Fall für die Sozialhilfe. Österreich gibt 1,3% des Bruttoinlandsprodukts für Pflege aus, Dänemark 2,6%, Finnland 2,9%. Die sozialen Dienstleistungen wie Kinderbetreuung oder Pflege liegen in Österreich unter dem EU-Durchschnitt. Auch der Anteil der Beschäftigten im Sozial- und Gesundheitssektor ist unterdurchschnittlich (vgl. [Abbildung 3](#)).



*Abb. 3: Anteil der Beschäftigten im Sozial- und Gesundheitssektor an den Beschäftigten insgesamt, 1995-2012, ausgewählte Länder (Eurostat online database)*

6. Der Paternalismus des Sozialstaats schafft mangelnde Transparenz und Mitbestimmung: Arbeitslose am Arbeitsamt, Patienten in Spitälern, Migranten ohne Wahlrecht, Mitbestimmung in den Sozialversicherungen etc.

Hier wirkt auch der Dschungel des föderalen Systems mit seinen unterschiedlichsten Regelungen, die in vielen Fällen sachlich nicht begründbar sind und eine Verwaltungs- und Vollzugspraxis, die nicht den Bürger, sondern den Untertanen sieht. Vieles atmet den obrigkeitsstaatlichen Wohlfahrtsstaat, *Vater Staat*, der seinen minderjährigen Kindern Gaben zuteilt.

Besonders auf den Sozialämtern wird in zahlreichen Studien ein willkürlicher und bürgerunfreundlicher Vollzug festgestellt. Was es jedenfalls braucht, sind unabhängige Stellen, die über eine beratende Funktion hinaus den Charakter von *Rechtsdurchsetzungsagenturen* haben. Sie müssen der Ort sein, wo sich potentiell Anspruchsberechtigte vor einer Antragstellung über ihre Rechte informieren können und später auch die Rechtmäßigkeit ihres Bescheids überprüfen lassen können. Große Herausforderungen finden sich auch bei Mitbestimmung und Partizipation Armutsbetroffener. Für eine bessere Bürgerbeteiligung müssen mit neuen Partizipationsprojekten besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen eingebunden werden. Da braucht es Instrumente und Verfahren, um diese Expertise auch in die politischen Entscheidungsstrukturen einfließen zu lassen: im Verwaltungsrat des AMS, in Beratungsgremien für Minister, in Strategieforen der Gesundheitsbehörden oder in Programmen der Gemeinden. Sie können Einblicke und

Lösungen erbringen an die vorher nicht gedacht wurde. Nach diesem Vorbild können auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu Wort kommen wie Menschen mit Behinderungen, Armutsbetroffene, Erwerbslose, Pflegebedürftige und ihre Angehörigen. Die Unterstützung von Selbstorganisationen und der Bildung von Selbsthilfegruppen ist hier aber zentrale Voraussetzung für Partizipation und Mitbestimmung.

Die aktuelle Armutsstatistik weist drei Gruppen als besonders gefährdet aus, die exakt den ersten drei Säulen des Zugangs zu sozialstaatlichen Leistungen entsprechen: AlleinerzieherInnen und AlleinverdienerInnen im Niedriglohnsektor, prekär Beschäftigte, Langzeiterwerbslose und MigrantInnen. Im Sozialstaat kontinentaler Prägung, wie in Österreich, setzen sich prekäre Arbeitsverhältnisse und nicht durchgängige Erwerbsbiografien ungebrochen in den Systemen sozialer Sicherung fort. Dem stark am Versicherungsprinzip und am männlichen Ernährerhaushalt ausgerichteten Sozialstaatsmodell fehlen echte Mindestsicherungselemente sowie universelle Leistungen und es mangelt an Bildungschancen unabhängig von sozialer Herkunft, eigenständiger Existenzsicherung für Frauen und einer Demokratisierung des Wohlfahrtsmodells mit stärkeren partizipativen Elementen. Die neuen sozialen Risiken - *new social risks* - liegen quer zu den klassischen Risiken sozialstaatlicher Sicherungssysteme: neue Selbständige, prekäre Beschäftigung, Lebensrisiko Pflege, Behinderungen und Migration.

Neue soziale Herausforderungen brauchen eben auch neue soziale Antworten. In Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise drohen gefährliche Entwicklungen: Dort, wo die armutspräventive Wirkung des Sozialsystems ausgewiesen ist, kürzen, und dort, wo Fehlentwicklungen und Armutsfallen im Sozialstaat auftreten, Reformen

verweigern. So werden die Schwächen verstärkt und die Stärken geschwächt.

### *2.1 Warum in Schwedens Schulen Leistung und Gerechtigkeit nicht mehr zusammenfinden*

Es begann in Schweden in den 90er Jahren mit der Kommunalisierung der Schule ohne Zielsteuerung. „Die Rathäuser hatten weder Mittel noch Erfahrung“<sup>7</sup>, analysiert der schwedische Bildungshistoriker Hans Albin Larsson. „Es gab keine konkreten Qualitätsstandards mehr“<sup>8</sup>. In den 2000er Jahren folgte die Kommerzialisierung. Die Schlagwörter hießen freie Schulwahl, Bildungsschecks, private Profitanbieter für mehr Wettbewerb. Schul-Aktiengesellschaften drängten in die Bezirke mit Renditen von 4-6%, manche streiften 15% Gewinn ein<sup>9</sup>. Gleichzeitig wird das Angebot geografisch und sozial immer unausgewogener. Die Einkommensstärkeren sammeln sich in den privaten Schulen, die Ärmeren bleiben zurück. Der öffentlich ausgetragene Wettkampf der Schulstandorte treibt die soziale Segregation weiter an. Es entstehen aber auch Leistungsprobleme in den Privatschulen: „Wichtig ist nicht, den Schülern eine gründliche Bildung zu vermitteln, sondern sie als Kunden zufriedenzustellen“. Daraus resultierte eine Inflation guter Noten und steigender Druck auf die LehrerInnen, möglichst niemanden durchfallen zu lassen.

Die Mehrheit der Schweden hält die Privatisierung des Schulsystems inzwischen für einen Fehler. Zwei von drei freien Trägern sind Risikokapitalgesellschaften. Als eine solche Gesellschaft vor einem Jahr Insolvenz anmeldete, mussten 10.000 Schülerinnen und Schüler mitten im Schuljahr eine neue Schule suchen. „Wir waren naiv“, gesteht mir Per ein, den ich 2014 in Stockholm auf einer großen Konferenz sozialer Dienstleister treffe. Er hatte, so erzählt er, große Erwartungen, „aber die Folgen sind

desaströs.“ Im aktuellen Leistungsvergleich der OECD (2013) haben sich Schwedens Schüler am deutlichsten verschlechtert. Sie liegen in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften unter dem OECD-Durchschnitt, am 28. Rang unter den 34 OECD Ländern in Mathematik, am 27. in Lesen und in Naturwissenschaften. Der Abstand zwischen leistungsstarken und -schwächeren Schülern ist größer geworden, die soziale Herkunft macht sich in den Leistungen deutlicher als in der Vergangenheit bemerkbar.

Auf der Konferenz erzählen Krankenschwestern von ähnlichen Entwicklungen in der Pflege. Vor allem die Skandale um Pflegedienstleister wie *Carema* schmerzen. Öffentliche Gelder, die zu Gewinnen umgemodelt werden und anschließend in Steuerparadiese abfließen, interne Kredite, die sich der Versteuerung entziehen, drastische Personalkürzungen, die zu Lasten der Bedürftigen ausfallen. Es gäbe eine große Unruhe wegen der mangelnden Leistbarkeit von Pflege bei gleichzeitig privaten Gewinnen im Sozialsektor.

Aus diesen Erfahrungen kann man lernen. In Sachen Schule ist es wohl noch immer besser auf Finnland zu schauen, oder auch auf Kanada. Leistung und Gerechtigkeit finden in beiden Ländern zusammen. Schulsysteme können ihre Besten zu Spitzenleistungen anspornen, gleichzeitig aber dafür sorgen, dass der Abstand der schwächsten Schüler zu den besten gering bleibt. Die Schule in Kanada weist die geringsten Leistungsunterschiede bei ihren fünfzehnjährigen Schülern aus. Der Abbau der Leistungsunterschiede geht nicht zu Lasten der Leistungsstarken, sondern wird ausschließlich durch bessere Leistungen der schwachen Schüler bewirkt.

Hierzulande wird man bei Reformen besonderes Augenmerk auf die Unterrichtsqualität, die Lehrerausbildung, die Schulraumarchitektur und die zu frühe Bildungsentscheidung im Alter von zehn Jahren legen

müssen. Das zahlt sich für die Kinder und für uns alle aus. Nach Schätzungen der Bildungswissenschaftler Hanushek und Wößmann würde sich das jährliche Wachstum des Bruttosozialprodukts in Österreich um einen halben Prozentpunkt erhöhen, könnte der Anteil der Schulabgänger mit geringen Lesekompetenzen auf null reduziert werden.

## *2.2 Von Schlüsseln und Schlössern*

Eine Studie der Wirtschaftsuniversität Wien hat ergeben, dass Armutsbekämpfung erfolgreich ist, wenn der Mensch als Ganzes gesehen wird. Wer mit Arbeitslosen zu tun hat, denkt an Bildung, Existenzsicherung, Wohnen, Familie und Gesundheit. Wer mit Gesundheitsfragen von Armutsbetroffenen zu tun hat, sorgt sich um Beschäftigung, nicht schimmelige Wohnungen, Erholungsmöglichkeiten und eine Lösung der lähmenden Existenzangst. Zum Beispiel darf sich Arbeitsmarktpolitik paradoxerweise nicht nur um den Arbeitsmarkt drehen. Erfolgreich sind bei Personen mit vielfachen Problemlagen gerade jene Herangehensweisen, die auch an den anderen Dimensionen ansetzen: Gesundheit, Freundschaften, Erholung, Wohnen etc. Daraus kann besonders die Politik lernen, anstatt sektoral und in eingeschlossenen Handlungsfeldern in Zusammenhängen zu denken und Gesundheitspolitik als Wohnungspolitik, Bildungspolitik als Sozialpolitik und Stadtplanung als Integrationspolitik zu betrachten.<sup>10</sup>

Dafür braucht es einen ganzheitlichen Approach, einen integrierten Ansatz, die Fähigkeit in Zusammenhängen zu denken. Mit einem Faktor allein tut sich kaum etwas. Erst das Zusammenspiel mehrerer richtig gesetzter Interventionen zeigt Wirkung.

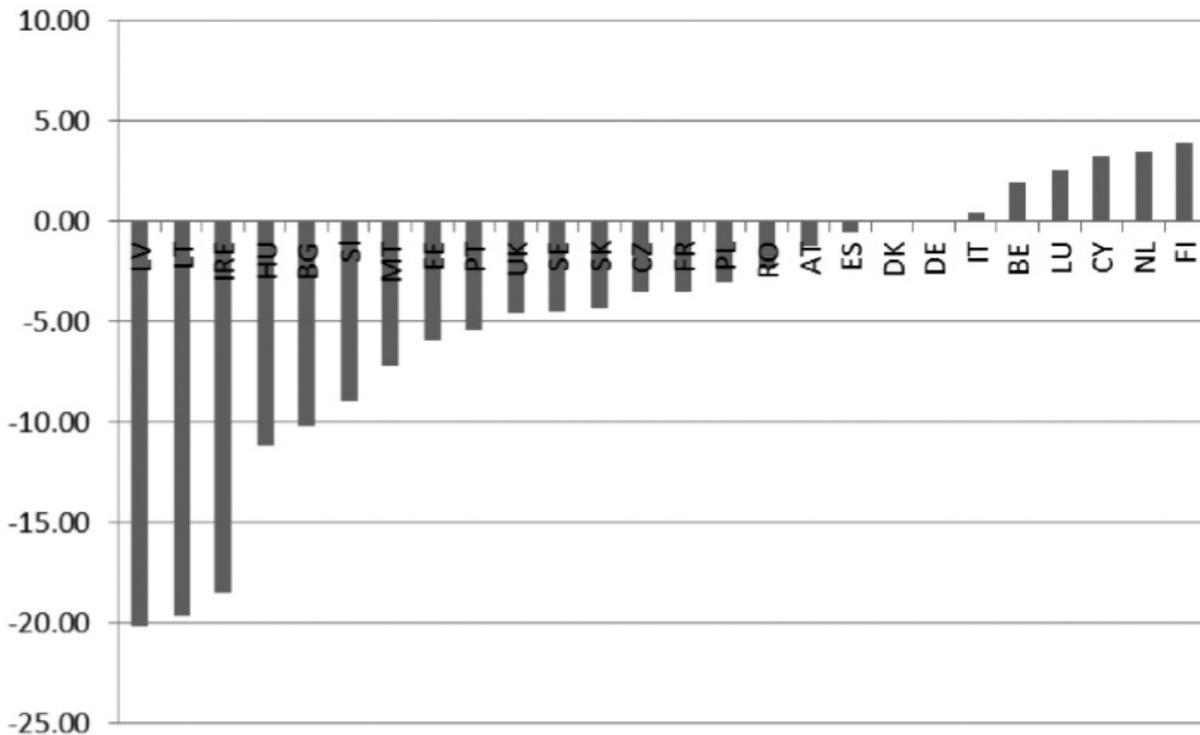
Familiengelder allein vermeiden Armut nicht. Wäre das so, müsste Österreich mit seinen hohen monetären Leistungen die geringste Kinderarmut aufweisen. Geringere Kinderarmut hat aber Dänemark mit einer besseren sozialen

Durchlässigkeit des Bildungssystems, einem bunteren Netz von Kinderbetreuung wie auch vorschulischer Förderung und höheren Erwerbsmöglichkeiten von Frauen. Arbeit schaffen allein vermeidet Armut nicht, sonst dürfte es keine *Working Poor* in Österreich geben. Eine Familie muss von ihrer Arbeit auch leben können. Anti-Raucher-Kampagnen allein vermeiden das hohe Erkrankungsrisiko Ärmere offensichtlich nicht, sonst würden arme Raucher nicht früher sterben als reiche Raucher. Deutsch lernen allein reduziert Armut und Ausgrenzung offensichtlich auch nicht, sonst müssten die Jugendlichen in den Pariser Vorstädten bestens integriert sein, sprechen sie doch tadellos Französisch. Dort fehlt es aber an Jobs, Aufstiegsmöglichkeiten, Wohnraum und guten Schulen. Ein Schlüssel braucht immer auch ein Schloss. Die einen investieren nur in Schlüssel, die anderen nur in Schlösser und wundern sich, dass die Türen nicht aufgehen.

### *3. Finanzkrise und Austeritätspolitiken*

NEET bedeutet im Englischen *Not in Education, Employment or Training*. Der Begriff bezeichnet die Gruppe Jugendlicher und junger Erwachsener, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Ausbildung befinden (vgl. [Abbildung 4](#)). Italien hatte die höchste NEET-Rate (22,2%), gefolgt von Bulgarien (21,6%), Griechenland (20,6%), Zypern (18,7%), Kroatien (18,6%), Spanien (18,6%), Rumänien (17,2%), Irland (16,1%), Ungarn (15,4%) und Portugal (14,2%). Alle diese Länder verzeichnen ein massives Anwachsen der Jugendarbeitslosigkeit seit 2008. Die Länder der EU-28 mit dem größten Anstieg sind Zypern, dicht gefolgt von Griechenland. Deutliche Zuwächse sind auch in Rumänien, Italien, Spanien und Portugal zu verzeichnen.

**"Sozialausgaben" in % des BIP; geplante Veränderung zwischen  
2011 und 2015/16 gemäß nationaler Stabilitäts- und  
Konvergenzprogramme (Stand 2012), in %**



*Abb. 4: Jugendliche ohne Job und Ausbildung (Eurostat online database)*

In dieser Situation schreiben die Nationalstaaten Kürzungslisten im Sozialen, um die Austeritätsziele der aktuellen EU-Politik zu erfüllen. Insbesondere schwach oder nur mittelmäßig ausgebaute Sozialstaaten ventilieren besonders umfassende Rückbaupläne (vgl. [Abbildung 5](#)). In welchen Leistungsbereichen und vor allem auf Kosten welcher Bevölkerungsgruppen?

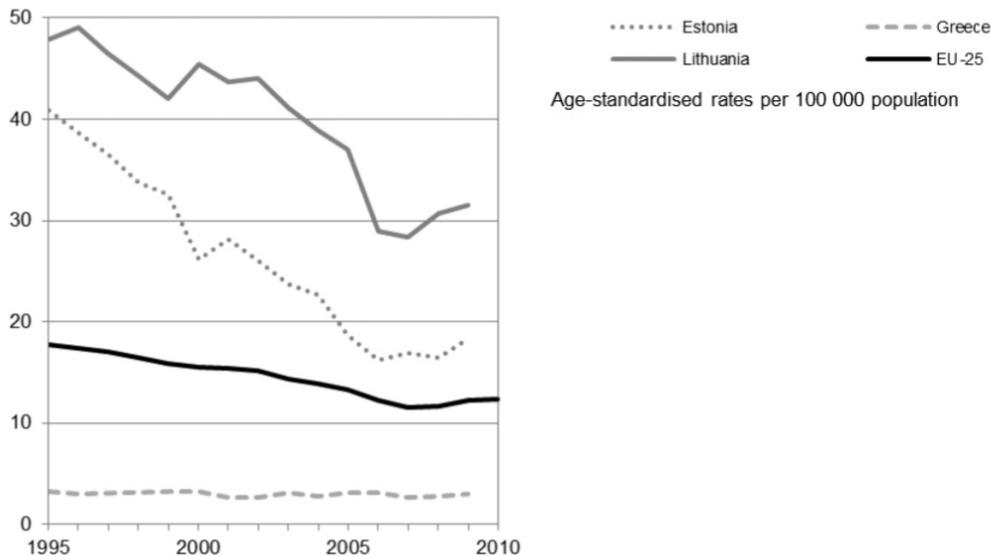


Abb. 5: Sozialausgaben 2016/17/18 (Fink 2014<sup>11</sup>)

*Eurodiaconia* (2011) hat alle diakonischen Einrichtungen in Europa befragt, wie sich die Finanzkrise ausgewirkt hat. Die Berichte der Diakonie-Initiativen vor Ort waren eindeutig. Die Nachfrage nach Lebensmittelhilfen, Wohnungslosenprojekte, Schuldenberatungen und finanzielle Existenzsicherungen ist gestiegen und muss in größerem Ausmaß als früher angeboten werden. Dabei fehlen vielen sozialen Organisationen die Ressourcen: Es gibt größeren Bedarf aber weniger Geld, mehr soziale Probleme aber geringere öffentliche Mittel.

Eine vergleichende Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments (2015), dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, führt die Ergebnisse von nationalen Studien aus Belgien, Zypern, Griechenland, Irland, Italien, Spanien und Portugal über die Auswirkungen der Finanzkrise und der Austeritätspolitik zusammen und analysiert deren Auswirkungen auf die Grundrechte in der Europäischen Union: In allen sieben Ländern kam es zur Reduktion von LehrerInnen an den Schulen, obwohl die