

HILFE ZUR ARBEIT - SOZIALHILFEBEZIEHERINNEN IN DEN ARBEITSMARKT

Christine Stelzer-Orthofer

Angesichts der oftmals schwierigen Abgrenzung zwischen sinnvollen Integrationsmaßnahmen, die auf Hilfestellung abzielen, und kontraproduktiven Zwangsmaßnahmen, die primär als Budgetentlastungsstrategien konzipiert sind, sollte jede einzelne Aktivierungsmaßnahme nach genau zu formulierenden Kriterien bewertet werden: Freiwilligkeit, Perspektive für die Betroffenen, Respekt und Armutsbekämpfung.

Arbeitsmarktaktivierung ist das bestimmende Schlagwort der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Praxis der letzten Jahre. Der Begriff der Aktivierung, der als Pendant zum passiven Leistungsbezug auf die verstärkte Einbindung von SozialtransfersbezieherInnen, seien es Arbeitslose oder SozialhilfebezieherInnen, in den Arbeitsmarkt abzielt, hat mittlerweile auch Eingang in die österreichische sozial- und arbeitsmarktpolitische Diskussion gefunden. Ausschlaggebend dafür waren sicherlich - neben der steigenden Zahl aus dem Arbeitsmarkt Ausgegrenzter - die an Aktivierung orientierte Europäische Beschäftigungsstrategie sowie die seit Mitte der 90er Jahre für notwendig erachteten Budgetkonsolidierungsmaßnahmen, die durch Einschränkungen von Leistungen den Druck auf erwerbslose Menschen zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung im Sinne einer Selbstaktivierung erhöhten. Die Einsparungen bei den Unterstützungsleistungen wurden auch durch parteipolitische Kampagnen ermöglicht, die im vorgeblichen Interesse des „kleinen, rechtschaffenen Mannes“ eine völlig überzogene, dennoch recht erfolgreiche Sozialschmarotzerdebatte inszenierten. Ausgehend vom Bereich der Sozialhilfe, deren Funktion als zweites soziales Netz vielen ÖsterreicherInnen nur unzureichend bekannt ist, wurde seit dem Ende der 1980er Jahre via Fernsehen und Printmedien der Sozialhilfebezug - zumindest für bestimmte BezieherInnengruppen (z.B. AusländerInnen) - als zu hoch und ungerechtfertigt bezeichnet. SozialhilfebezieherInnen wurden nahezu en gros als arbeitsunwillig und arbeitsscheu difamiert. Es wurde mittels einzelner, nicht zu kontrollierender Fallbeispiele in der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass es angesichts der „viel zu hohen“ Unterstützungsleistungen kaum Arbeitsanreize für SozialhilfebezieherInnen gäbe und sich diese in der sozialen Hängematte langfristig ausruhen könnten. Wiewohl sich eine solche Darstellung nicht mit der realen Situation und Lebenslage von SozialhilfebezieherInnen in Einklang bringen lässt, wurde hiermit ein ideologische Nährboden aufbereitet, der einer ohnehin bestehenden Arbeitsverpflichtung in der Sozialhilfe zu einer neuen populistischen Symbolik verholfen hat.

Dabei blieb in der öffentlichen Diskussion ausgespart, dass in allen österreichischen Sozialhilfegesetzen festgelegt ist, dass die Art und das Ausmaß der Hilfe von der Bereitschaft des/der Hilfesuchenden, seine oder ihre Arbeitskraft in zumutbarer Weise zur Beschaffung des Lebensbedarfs einzusetzen, abhängig zu machen ist. Folglich wird im Sozialhilferecht bei mangelndem Einsatz der eigenen Arbeitskraft mit Sanktionen reagiert. Sie reichen von der Kürzung der zustehenden Leistung auf „50% des Richtsatzes“ (z.B. in Wien), über eine unbestimmte Kürzung des Ausmaßes der Hilfe (Tirol, Vorarlberg), bis zu einer Sanktionsdrohung, die auch zum völligen Entfall der Leistung führen kann (Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Burgenland).¹

Hilfestellung oder Disziplinierung

Die Politik der Arbeitsmarktaktivierung hat offensichtlich verschiedene Wurzeln und daher auch konträre Zielsetzungen. Den einen schweben Maßnahmen vor, die durch Unterstützungsangebote (wie z.B. Qualifizierungsmaßnahmen) die Arbeitsmarktposition der SozialhilfeklientInnen verbessert und durch eine Arbeitsmarktintegration, sei es in den ersten oder in den zweiten Arbeitsmarkt, eröffnet. Hilfe zur Arbeit kann demnach als Integrationsstrategie, als Brücke zur Erwerbsarbeit angesehen werden, die hilft, soziale Ausgrenzung zu überwinden und die somit ihren Beitrag zu Armutsbekämpfung und -vermeidung leistet. Von anderen werden Aktivierungsprogramme dagegen primär als ökonomische Strategie betrachtet, die es ermöglicht, durch Sanktionen und Leistungseinschränkungen Kosten einzusparen, um die Sozialbudgets der Länder und Kommunen zu entlasten. Hanesch (2001) weist darauf hin, daß Aktivierungsmaßnahmen von unterschiedlichen sozialpolitischen Philosophien getragen sein können. Als „konservative“ Variante geht es zum einen um die Rücknahme sozialstaatlicher Leistungen und zum anderen um die Überwindung von Verhaltensmustern, die auf „welfarisati-

¹ Die Zumutbarkeitsbestimmungen besagen zwar, daß auf die persönlichen Verhältnisse des Hilfesuchenden, insbesondere auf den körperlichen und geistig-seelischen Zustand sowie den Grad seiner sozialen Anpassung, das Lebensalter und die berufliche Eignung und Vorbildung, gegebenenfalls auch auf die geordnete Erziehung der unterhaltsberechtigten Kinder angemessen Bedacht zu nehmen ist. Die Zumutbarkeitskriterien sind aber so „heterogen, situativ und vage“, dass der Ermessensspielraum von Seiten der Verwaltung sehr hoch bleibt (Dimmel 2001).

on" ausgerichtet sind. In einer „progressiven Variante“ von Hilfe zur Arbeit geht es primär um alle notwendige Hilfestellungen (Beratung, Vermittlungsunterstützung, Qualifizierung, Beschäftigung) für die KlientInnen, die für einen dauerhaften (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben notwendig sind. Es ist daher m.A.n. nicht zulässig, Hilfe-zur-Arbeit-Programme generell als „Arbeitszwang“- oder Workfare-Maßnahmen zu qualifizieren. Eine schlichte Defensivhaltung hat sich weder in der politischen Diskussion noch in der sozialpolitischen Praxis als zielführend erwiesen. Trotz unterschiedlicher Stellung der Sozialhilfe im jeweiligen Sozialstaatsmodell wurden und werden in vielen europäischen Ländern Aktivierungsmaßnahmen für KlientInnen der Sozialhilfe implementiert.

Sozialhilfearbeit und „Job Chance“

Auch in nahezu allen österreichischen Bundesländern wird Arbeitsmarktaktivierung im Rahmen der Sozialhilfe als notwendig erachtet. In den meisten Fällen wird dabei mit dem Arbeitsmarktservice (AMS) kooperiert. Dennoch stehen die AMS-Maßnahmen nur vereinzelt den KlientInnen der Sozialhilfe offen. In zwei österreichischen Bundesländern existieren jedoch Aktivierungsprogramme, die ausschließlich für SozialhilfebezieherInnen konzipiert sind. Zum einen sei auf die von Stadt Linz seit vielen Jahren praktizierte „Sozialhilfearbeit“ verwiesen, die durch das Inkrafttreten des OÖ. Sozialhilfegesetzes im Jahr 1999 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Durch ein auf maximal fünf Jahre befristetes Dienstverhältnis beim Magistrat im Ausmaß von 25 Stunden fanden im Laufe der letzten zehn Jahre 500 Personen mit Sozialhilfestatus eine Beschäftigung. Für geeignete SozialhilfeklientInnen werden auf freiwilliger Basis Einsatzstellen in verschiedenen Magistratsabteilungen oder bei Sozialvereinen gesucht, die von Büro- bis hin zu Reinigungsarbeiten reichen. Einer gegenwärtig durchgeführten (aber bislang noch nicht abgeschlossenen) Evaluierung zufolge zeigen sich positive Integrationseffekte auch nach der längeren Beendigung der Sozialhilfearbeit. Zum einen werden durch die sozialversicherungspflichtige Tätigkeit Ansprüche auf vorgelagerte Versicherungssysteme erworben (Arbeitslosenversicherung, Pensionsversicherung etc.), zum anderen gelingt es einer nicht unbedeutenden Anzahl von ehemaligen KlientInnen der Sozialhilfe im Anschluss an die Sozialhilfearbeit eine Beschäftigung zu finden.

Ein anderer Hilfe-zur-Arbeit-Ansatz wird in Wien verfolgt. Seit 1998 wird vom Sozialamt der Stadt Wien ein externer Träger mit der „Vermittlungsunterstützung“ für SozialhilfebezieherInnen beauftragt. Im Projekt „Job Chance“ des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds werden KlientInnen der Sozialhilfe ohne Leistungsanspruch aus der Arbeitslosenversicherung bei ihren Bemühungen um eine Arbeitsaufnahme in den ersten Arbeitsmarkt unterstützt. Zum Unterschied vom Linzer Modell besteht während dieser Maßnahme kein Dienstverhältnis, der Sozialhilfebezug läuft bis zum Beginn des Arbeitsverhältnisses im ersten Arbeitsmarkt weiter. Für Wirtschaftsbetriebe ist die Tätigkeit des Projekts „Job Chance“ eine Art Personalvorauswahl, für die BezieherInnen der Sozialhilfe Beratung und Unterstützung bei der Arbeitssuche sowie Betreuung bei anfänglichen Problemen im neuen Dienstverhältnis. In den ersten beiden Jahren des Wiener Hilfe-zur-Arbeit Modells konnten mehr als 500 SozialhilfebezieherInnen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden.

Beide Varianten der Aktivierung, Beschäftigung in Linz und Vermittlungsunterstützung in Wien, sind so konzipiert, dass sie dem Grunde nach auf Freiwilligkeit der SozialhilfeklientInnen aufbauen und keine Sanktionen beim Abbruch der Maßnahme gesetzt werden. Ob es in dem einen oder anderen Fall nicht dennoch, unter dem Aspekt des für den Sozialhilfebezug gesetzlichen Erfordernisses des „Einsatz(es) der eigenen Arbeitskraft“ sowie der gebotenen Missbrauchsvermeidung, zu einem erhöhten Druck auf die KlientInnen und, bei allfälliger Weigerung an der Maßnahme teilzunehmen, zu Leistungskürzungen gekommen ist, kann hier aber nicht eindeutig entschieden werden.

Freiwilligkeit, Perspektive, Respekt und Armutsbekämpfung

Angesichts der oftmals schwierigen Abgrenzung zwischen sinnvollen Integrationsmaßnahmen, die auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und eine treffsichere Vermittlung abzielen, und kontraproduktiven Zwangsmaßnahmen, die primär als Budgetentlastungsstrategien konzipiert sind, schlägt Geldof (1999) vor, jede einzelne Aktivierungsmaßnahme nach genau zu formulierenden Kriterien zu bewerten. Als eine erste, unabdingbare Bedingung kann das Kriterium der Freiwilligkeit angesehen werden. Dies alleine reicht jedoch nicht aus. Es geht beispielsweise auch darum, zu prüfen, ob die Hilfe-zur-Arbeit-Maßnahmen Teil einer Politik sind, die sich gegen Armut und soziale Ausgrenzung wendet oder diese Teil eines gegenteiligen Konzepts sind. Hilfe zur Arbeit, sei es im Rahmen der Sozialhilfe oder durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sollte darauf abzielen, Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit zu verringern. Es erscheint daher für Österreich eine engere Zusammenarbeit der jeweiligen Institutionen beim Bezug von existenzsichernden Sozialleistungen wie z.B. die Notstandshilfe oder die Sozialhilfe notwendig, die beispielsweise einen freien Zugang auch für SozialhilfebezieherInnen zu Maßnahmen und Programmen des Arbeitsmarktservice ermöglichen sollte. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Frage, ob Hilfe-zur-Arbeit-Maßnahmen für die KlientInnen

nen eine längerfristige, positive Perspektive eröffnen. Wenn aktivierende Maßnahmen bloß auf einen vorübergehenden, kurzfristigen Effekt abzielen, dann bieten sie keine wirkliche strukturelle Alternative zum Sozialhilfebezug. Abschließend soll noch eines jener Kriterien hervor gehoben werden, die progressive von konservativer Aktivierung unterscheidet: Wenn man grundsätzlich davon ausgeht, dass Armut primär im Verschulden der bedürftigen Person begründet liegt, dann ist der Weg zu disziplinierenden Maßnahmen nicht mehr weit. Daher gilt es, immer wieder den respektvollen Umgang mit denjenigen einzufordern, die auf das zweite soziale Sicherungsnetz angewiesen sind.

*Um die Armut klein zu kriegen
Müsste man größer werden.
Den Gauklern wachsen Flügeln
Und die Pantomimen werden zu skurrilen Gestalten.
Am Klo stirbt ein Mädchen.
Gab sich den letzten Schuß.
Ist doch schön, das Leben,
gibt's zum Überfluß - nicht für jeden
Die Armut - Ja - ist so a Gschicht.
Sie zu bekämpfen - leicht is nicht.
Vielleicht geht's murgn oda nächste Wochn.
Wenn wieda ana liegt im Dreck,
nemma an Besn und kehrn man weg.*
Erwin Habich (aus der Straßenzeitung „Augustin“)

Christine Stelzer-Orthofer ist Universitätsassistentin am Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Uni Linz.

Literatur:

- Dimmel Nikolaus (2001): „Hilfe zur Arbeit“ oder „Hilfe gegen Arbeit“? In: Stelzer-Orthofer Christine (Hg.): Zwischen Welfare und Workfare. Zur Neukonzeption sozialer Leistungen in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Linz. Erscheinungstermin: März 2001
- Hanesch Walter (2001): From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe in Europa. In: StelzerOrthofer Christine (Hg.): Zwischen Welfare und Workfare. Zur Neukonzeption sozialer Leistungen in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Linz. Erscheinungstermin: März 2001
- Geldof Dirk (1999): NewActivation Policies: Promises and Risks. In: European Foundation for the Improving of Living and Working Conditions: Linking Welfare and Work. Dublin