

Zwischen Inklusion und Exklusion. Paradigmenwechsel im österreichischen Sozialstaat?

**Ass. Prof. Dr. Christine Stelzer-Orthofer
Johannes Kepler Universität Linz**

L.E.V.

Lernen. Engagement. Verantwortung.

**Pädagogische Hochschule der Diözese Linz
20.November 2019**

Aufbau

1. Der österreichische Sozialstaat zwischen Einbeziehung und Ausgrenzung
2. Indikatoren zu Inklusion und Exklusion im österreichischen Sozialstaat
3. Paradigmenwechsel der österreichischen Sozial- und Armutspolitik: Wohlfahrtschauvinismus als neue sozialstaatliche Kategorie?

Vorab ...

Anfänge sozialstaatlicher Entwicklung zeigen, dass die Übernahme staatlicher Verantwortung für soziale Belange

- zum einen nur punktuell und rudimentär erfolgte und im Laufe der letzten Jahrhunderts beträchtlich ausgeweitet wurde;
- zum anderen damals wie heute, insbesondere auch im Hinblick auf ökonomische Rahmenbedingungen, politische Kräfteverhältnisse und gesellschaftliche Wertvorstellungen (zB Gerechtigkeit) immer hinterfragt wird.

1. Zwischen Inklusion und Exklusion

- Schon mit den ersten sozialstaatlichen Maßnahmen wurde der Grundstein für die Organisation und die Prinzipien der sozialen Sicherheit in Österreich gelegt: Sozialversicherung durch Erwerbsarbeit als primärer Zugang für soziale Leistungen.
- Ziel war ein „Sozialstaat für alle“, getragen von der breiten Einsicht, dass alle am wachsenden Wohlstand teilhaben sollen; dh. Inklusion durch sozialstaatliche Absicherung.

- Im Laufe der Jahrzehnte ist ein beachtlicher Ausbau sozialstaatlicher Regelungen feststellbar, der sowohl eine Ausweitung des Bezieher*innenkreises als auch den Umfang und das Niveau von sozialen Leistungen umfasst. Es wird daher auch vom „golden age of welfare“ gesprochen.
- Veränderte Rahmenbedingungen ab den 1980er haben dazu geführt, sozialstaatliche Sicherung per se in Frage zu stellen. Ausgehend von der Frage der künftigen Finanzierung sozialer Sicherheit wird vom kranken, überforderten und überbordenden Sozialstaat gesprochen, der leistungshemmend sei, Sozialschmarotzer*innentum produziere und zur sozialen Hängematte einlade. Leistungsreduzierung und Ausgrenzung (für bestimmte Gruppen) werden thematisiert und auch umgesetzt.

Ambivalenz und Gleichzeitigkeit von Inklusion und Exklusion

Die sozialpolitische Entwicklung in Österreich in den letzten drei Jahrzehnten kann daher als durchaus ambivalent beschrieben werden:

- *Inklusion* durch neue Maßnahmen und neue Leistungen (z.B. Pflegegeld, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuungsgeld, Art. 15a Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung bis 2016)
- *Exklusion* durch restriktiveren Kurs durch Leistungskürzungen, Verschärfung der Zugangsbedingungen, Ausweitung des Bemessungszeitraums und Ausgrenzung von Bezieher*innen etc.

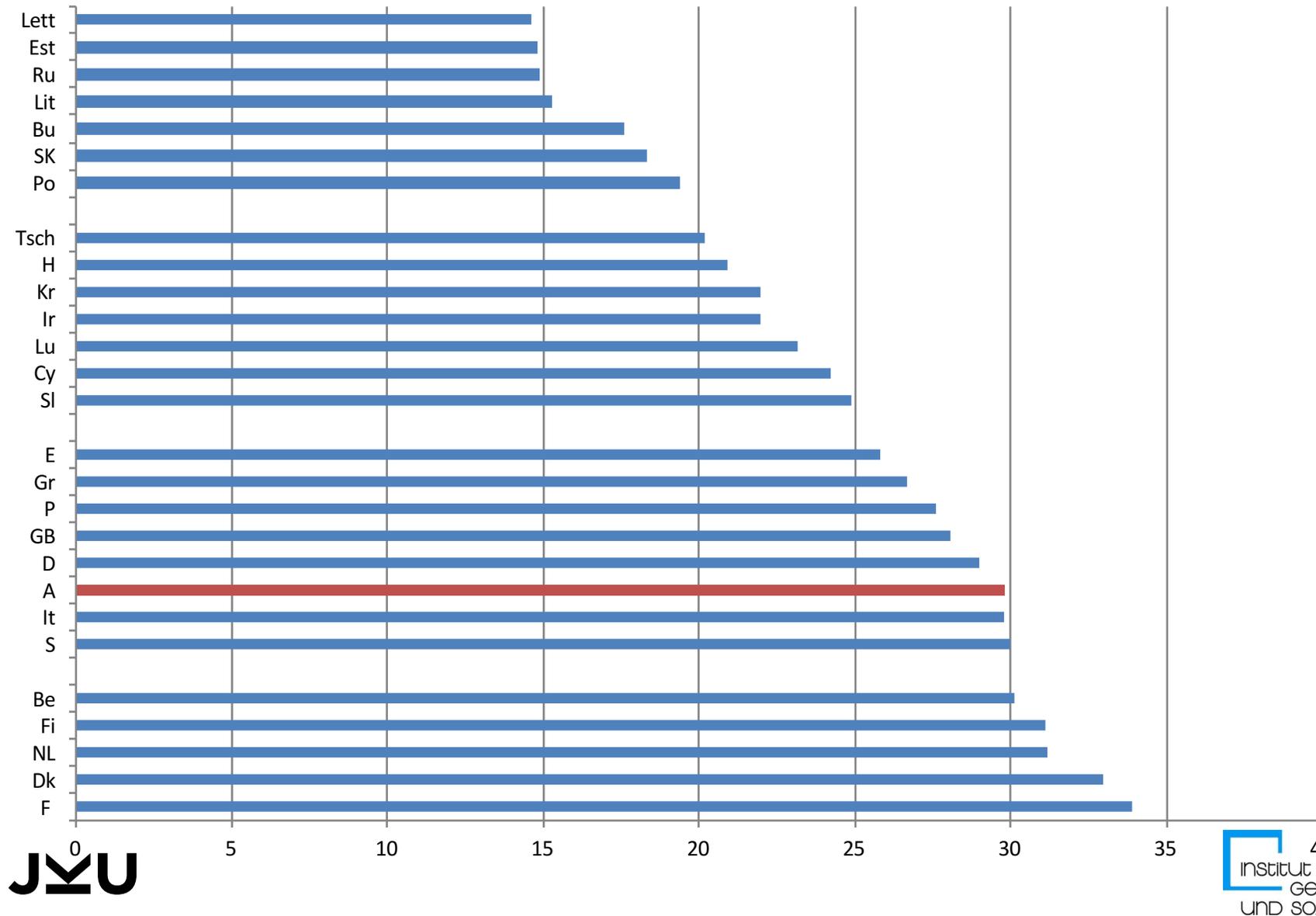
2. Kann Inklusion oder Exklusion (durch sozialstaatliche Maßnahmen) gemessen werden?

Sozialstaatlichkeit definiert als *“institutionalisierte, verrechtlichte Prinzipien“*

- die Lebensrisiken absichern,
- Daseinsvorsorge gewährleisten,
- gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und
- Maßnahmen zur Umverteilung.

Dimensionen dazu sind vielfältig und beziehen sich auf Einkommen, Bildung, Wohnen, politische Teilhabe etc. Inklusion bzw. Exklusion sind nicht punktuell messbar, aber Anhaltspunkte dazu (Sozialquote, Gini-Koeffizient, Ausgrenzungsgefährdung, Arbeitsmarktbeteiligung etc.)

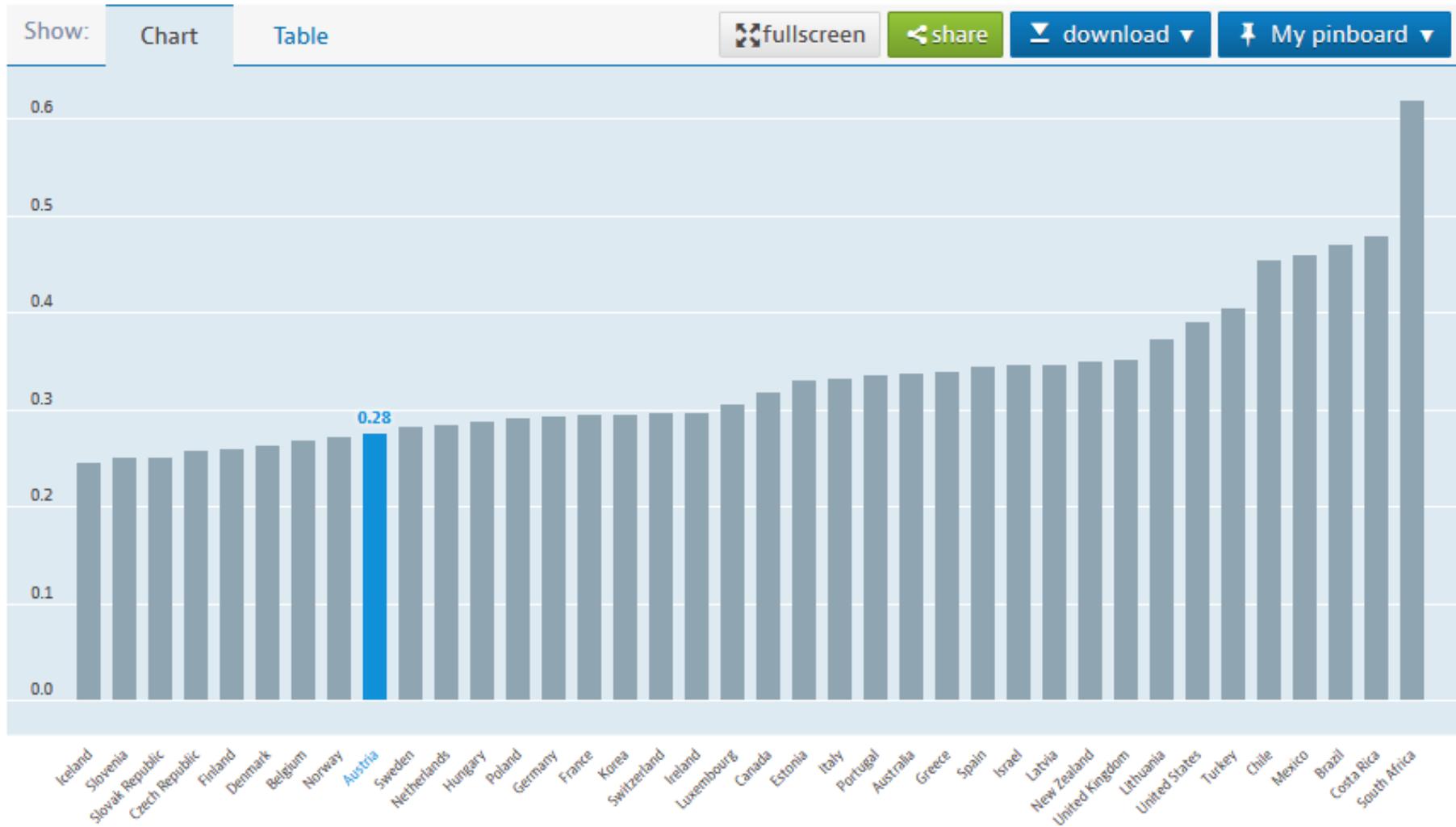
Indikator (1): Ausgaben: Sozialquote (Quelle: Eurostat)



Indikator (2) Verteilung: Gini-Koeffizient 2017

Income inequality Gini coefficient, 0 = complete equality; 1 = complete inequality, 2017 or latest available

Source: OECD Social and Welfare Statistics: Income distribution



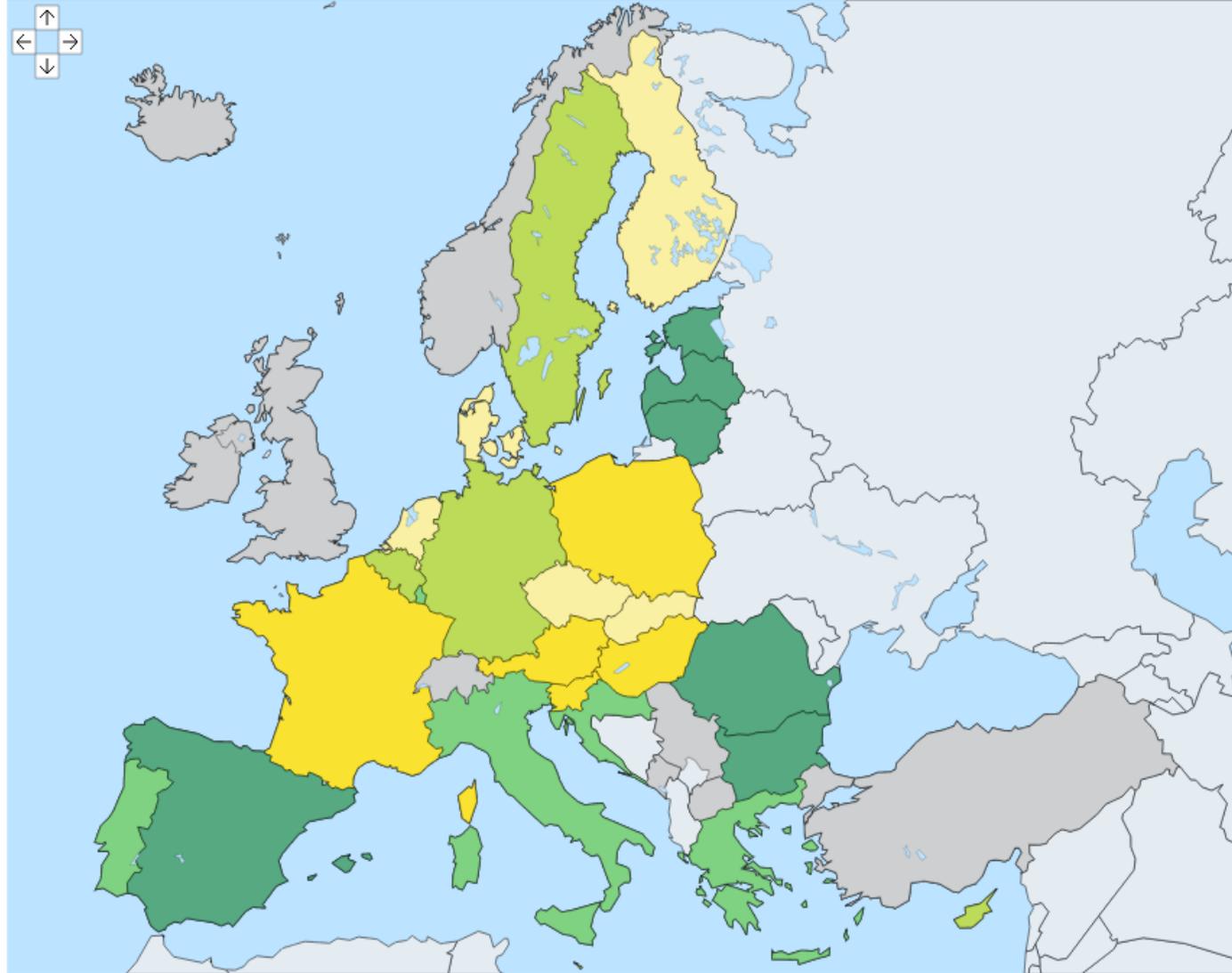
Quelle: OECD (2018), Income inequality (indicator). doi: 10.1787/459aa7f1-en

Indikator (3) Anteil von Armut bedrohte Personen 2017

Von Armut bedrohte Personen, nach Sozialleistungen

Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unterhalb der ... [Mehr](#)

unit Prozent



Armutsgefährdungsquote liegt zwischen 9,1% bis 23,6%

Legende		Fälle
9,1 bis 13,2	5	
13,2 bis 15	5	
15 bis 16,8	5	
16,8 bis 20,3	5	
20,3 bis 23,6	6	
Daten nicht verfügbar	8	

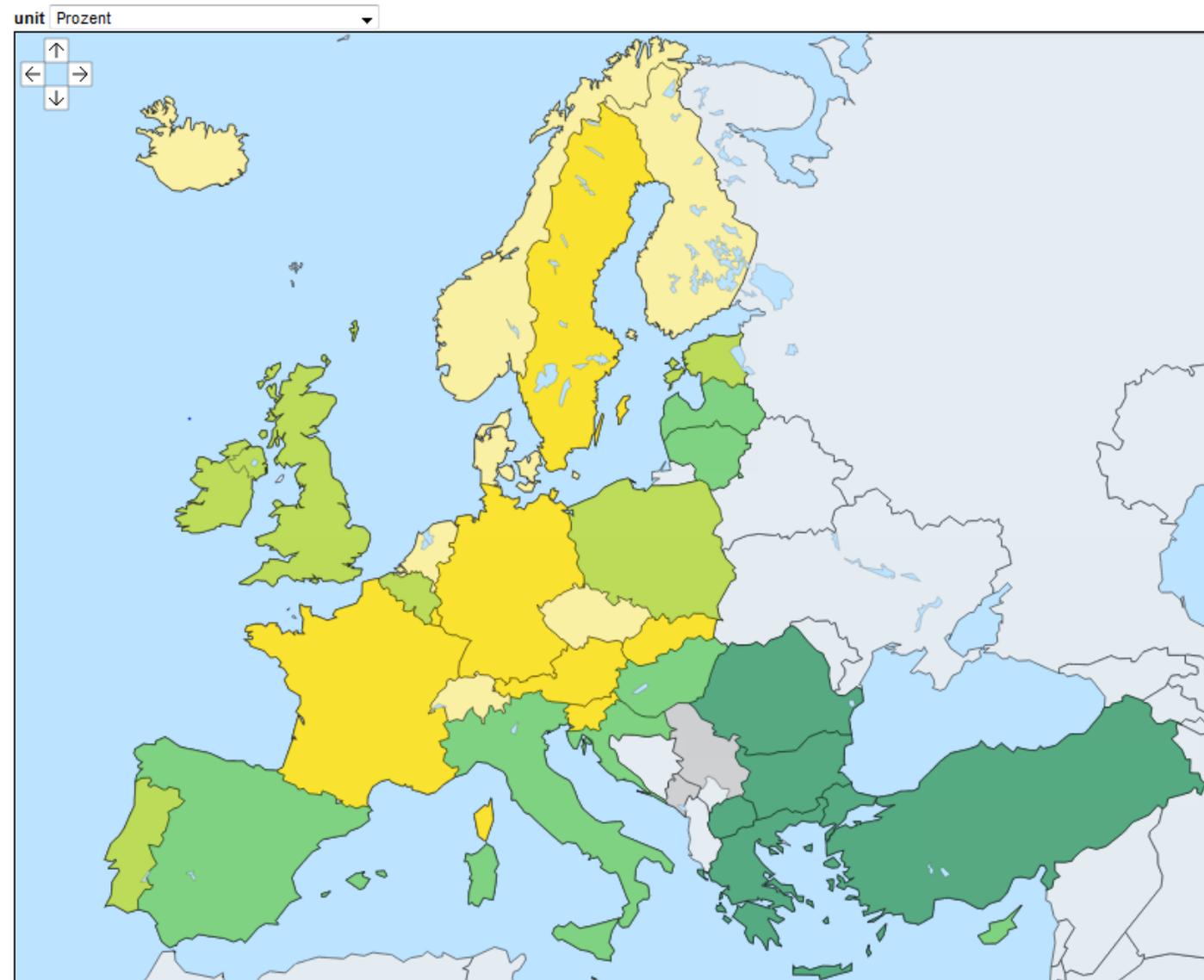
Minimaler Wert: 9,1
Maximaler Wert: 23,6

Quelle: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=t2020_52&toolbox=types

Indikator (4): Anteil von Armut und Ausgrenzung bedrohte Personen 2016

Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen

Mit der Strategie 'Europa 2020' sollen die soziale Eingliederung gefördert und, ... [Mehr](#)



Armuts- u.
Ausgrenzungs-
gefährdungsquote
liegt zwischen 12.2%
bis zu über 40%

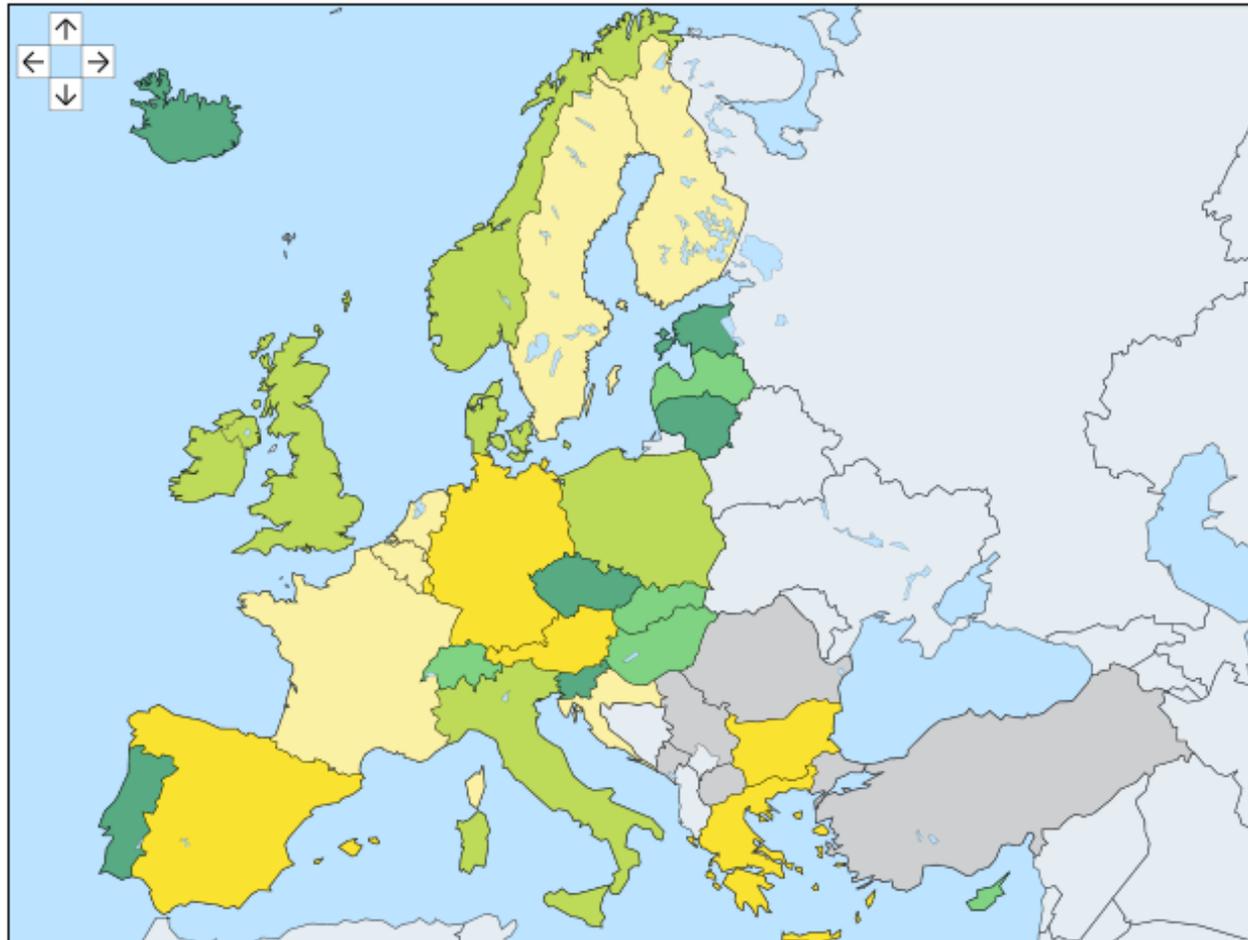
Quelle: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=t2020_50
&toolboxtypes dl. 9.11.2018

Indikator (5) Teilhabe: Armutsgefährdung in Österreich differenziert nach Staatsbürgerschaft

Quelle: EU-SILC 2015

Armutsgefährdung nach Staatsbürgerschaft	Vor Pension u. Sozialleistung	Nach Sozialtransfers	Armutsgefährdungslücke
Insgesamt	44%	14%	21%
Österreichische Staatsbürgerschaft	42%	10%	19%
Keine österreichische Staatsbürgerschaft	60%	37%	24%

Indikator (6) Beschäftigungsquote von Nicht-EU-Bürger*innen



Legende	Fälle
34,5 bis 51,6	6
51,6 bis 57,4	6
57,4 bis 63,6	6
63,6 bis 66,2	6
66,2 bis 80,1	6
Daten nicht verfügbar	7

Minimaler Wert: 34,5
Maximaler Wert: 80,1

: = nicht verfügbar
b = Zeitreihenbruch
u = geringe Zuverlässigkeit

Indikator (7): Hindernisse für adäquate Beschäftigung nach Migrationsstatus

Quelle: Eurostat

	Österreich Gesamt 1. u. 2.Gen.	Österreich Migration 1.Gen.	Österreich Migration 2.Gen.
Mangelnde Sprachkenntnisse	19,7	24,1	-
Mangelnde Anerkennung von Qualifikationen	23,0	27,3	-
Religion	3,2	3,1	-
Sonst. Hindernisse	15,9	15,1	19,4
Kein Hindernisse	36,0	27,6	73,2

Anmerkung: Arbeitsmarktbarrieren durch mangelnde Anerkennung v. Qualifikationen sind nur in Italien häufiger. Mangelnde Sprachkenntnisse gehören ebenfalls europaweit zu den häufigsten Hindernissen (D: 9,8%)

Zwischenresümee: Inklusion und Exklusion

Die Daten soll(t)en zeigen, dass

erstens: Inklusion durch sozialstaatliches Handeln quantitativ beachtlich ist, Umverteilung bewirkt, Armut- u.

Ausgrenzungsgefährdung reduziert, Teilhabe ermöglicht etc.

zweitens: bestimmte Gruppen weniger profitieren und tendenziell geringere Chancen haben, vergleichsweise benachteiligt sind oder von sozialstaatlicher Sicherung gar ausgeschlossen werden.

Sozialstaatliches Handeln spiegelt in der Regel immer beides wider: Mechanismen der Inklusion, aber auch solche des Ausschlusses.

Mechanismen des Ausschlusses ...

- ... zeigten sich schon bei den ersten sozialstaatlichen Interventionen, die zu einer „**Dualisierung**“ sozialer Sicherheit geführt haben.
- Durch die Etablierung der Sozialversicherung - **Inklusion durch Erwerbsarbeit** – erfolgte parallel die **Exklusion der Nicht-Erwerbstätigen** durch die Armutspolitik.
- Ausgrenzung von Ausländer_innen durch **restriktive Zulassung** zum österreichischen Arbeitsmarkt durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz (1975). Die damaligen „Erfolge“ der AMP sind auf den massiven Abbau der sogen. „Gastarbeiter_innen zurückzuführen.

3. Paradigmenwechsel in der österreichischen Armutspolitik: Wohlfahrts(staats)chauvinismus als neue sozialstaatliche Kategorie

Der Begriff „Wohlfahrtschauvinismus“ beschreibt jene Werthaltung, die d.G.n. sozialstaatliche Leistungen befürwortet, den Zugang zu Sozialleistungen für bestimmte Gruppen (Migrant*innen oder Asylberechtigte) aber erschweren bzw. verwehren will:

„Welfare chauvinism is a political view that promotes nativism as the main organizing principle of social policy“

(Ennser-Jedenastik 2018: 294).

„...nationale Präferenz bei der Zuteilung der Leistungen des Sozialstaats“ (Flecker 2018:91)

In der Regel gibt es eine Allianz zwischen rechtspopulistischer Rhetorik und wohlfahrtschauvinistischer Politik: Ausgrenzung, Diskriminierung und Sozialabbau

Rechtspopulismus und Wohlfahrtschauvinismus

zielt auf den Abbau sozialer Leistungen (dGg) für alle ab, erleichtert und ermöglicht durch die Konstruktion von Feindbildern und Sündenböcken:

- **Mindestsicherungsbezieher*innen:** es wird von „Durchschummler“ gesprochen und „Stopp der Zuwanderung ins Sozialsystem“ soll verhindert.

- **Asylwerber*innen, Migrant_innen:** *„...in der jüngeren Vergangenheit ist der Sozialstaat durch unkontrollierte Zuwanderung an die Grenze seiner Belastbarkeit gelangt.“* Schuld sind jene, die *„sich auf den Weg nach Österreich machen, weil sie sich hier einen hohen Lebensstandard und eine gute soziale Absicherung erwarten“*. Reformen sollen die *„Zuwanderung in den österreichischen Sozialstaat stoppen“*.

- **Arbeitslose Menschen:** mangelnde Anreize durch zu geringe Einkommensunterschiede zw. Erwerbstätigen und nichtarbeitenden Menschen: *„Vermeidung von Beschäftigungshemmnissen“* u. *„Beseitigung von Inaktivitätsfallen“*

Sozialstaatliche Maßnahmen der letzten Jahre

- a) Stopp des Zugangs zur Lehrausbildung für Asylwerber*innen in Mangelberufen (Sommer 2018)
- b) Indexierung der Familienbeihilfe für im EU-Staaten lebende Kinder (Jänner 2019)
- c) Sozialhilfegrundgesetz (Frühjahr 2019)
- d) Deutschpflicht für Wohnbeihilfe in OÖ: Voraussetzung für den Bezug ist eine Deutschprüfung auf A2-Niveau für Personen aus sogen. Drittstaaten und anerkannte Flüchtlinge (Jänner 2018) .. „Diskriminierung aufgrund der ethischen Zugehörigkeit des Klägers“.
- e) Arbeitspflicht und € 1,50 Jobs (Verordnung IM , Mai 2019 wurde mittlerweile zurückgenommen)

a) Stopp des Zugangs zur Lehrausbildung für Asylwerber*innen in Mangelberufen

- Breite Unterstützung der überparteiliche Plattform „Ausbildung statt Abschiebung“ fordert ein zeitlich befristetes Bleiberecht für Asylwerber*innen während der Lehrausbildung trotz negativem Bescheid (3+2 Modell)
- Politischer und medialer Druck im Sommer 2018 führt dazu, sich kurzerhand dieser Forderung zu entledigen, indem den Erlass zurücknimmt, der es ermöglichte jungen Asylwerber*innen eine Lehrausbildung in einem Mangelberuf zu ermöglichen. Ausbildung als zentraler Bestandteil der Integration, wird jenen, die auf einen Bescheid warten müssen, völlig verwehrt.
- Die Sicherung des Fachkräftebedarfs wird hintangestellt.
- Abschiebestopp für Lehrlinge mittlerweile mehrheitsfähig, eine „pragmatische Lösung“ bislang nicht vor ...

b) Indexierung der Familienbeihilfe

- Diskussion über die Höhe der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU- leben
- Anpassung der Familienbeihilfe an die Lebenshaltungskosten in den EU-Ländern; Kürzungen betreffen insbesondere Arbeitsmigrant*innen aus den osteuropäischen Ländern
- Ein Vertragsverletzungsverfahren von der EU-Kommission wird erwogen, da die Indexierung als "zutiefst unfair" bezeichnet. Die Maßnahme verhindere keinen "Sozialtourismus", sondern treffe diejenigen, die zum österreichischen Sozialsystem beitragen.

c) Sozialhilfegrundgesetz

- **Ministerratsbeschluss 28/11/2018:** Kürzungen bei Migrant*innen mit schlechten Deutschkenntnissen oder Personen ohne Pflichtschulabschluss (auf € 560); Voraussetzung für „Arbeitsqualifizierungsbonus für Vermittelbarkeit“ D B1 oder E C1, Wartefrist von 5 Jahren, schärfere Regelungen bei Arbeitsunwilligkeit, eine Art Deckelung für Kinder, Bonus für Alleinerziehende, Wohnkostenzuschlag bis max. 30% gestattet
- **Lebensbedingungen für BMS-Bezieher_innen** (Statistik Austria 2018): BMS-Haushalte sind im Durchschnitt etwas jünger, der Anteil der unter 20-Jährigen ist mit 26% (zu21%) höher. Kinder und Jugendliche sind demnach verstärkt auf Mindestsicherung angewiesen. BMS-Bezieher*innen weisen schlechteren Gesundheitszustand auf (26% zu 6%) sind deutlich häufiger chronisch krank (58% zu 33%), durch Behinderung oder mehrfache Gesundheitsprobleme beeinträchtigt.

	Nicht-Österreicher*innen „die Anderen“	Österreicher*innen „unsere Leute“
Lehrausbildung in Mangelberufen	Abschiebung vor Abschluss der Lehre Kein mehr Zugang für Asylwerber*innen	Nachfrage der Wirtschaft wird nicht gedeckt Verschärfung des Fachkräftemangels
Indexierung der Familienbeihilfe	i.d.R. Kürzung der Familienbeihilfe von Arbeitsmigrant*innen	Gilt auch für Kinder von Österreicher*innen, die im EWR-Raum leben
Sozialhilfe-Grundsatzgesetz	Leistungskürzungen: Höchstsätze statt Mindeststandards degressive Kinderrichtsätze, Wohnbeihilfe, Deckelung bei Haushaltsgemeinschaft Ausschluss durch 5-jährige Wartefrist, Vermittlungsmalus (Sprache und Qualifikation)	Leistungskürzungen: Ident Wartefrist (bei Auslandsaufenthalt) Vermittlungsmalus, wenn kein Pflichtschulabschluss vorliegt

Mehr als symbolische Politik ..

Einsparpotential ist eher klein, argumentiert wird das mit dem notwendigen Schließen „Gerechtigkeitslücke“ und als „klares Signal“ an die *arbeitende* Bevölkerung

- Demgegenüber steht z.B. die Rücknahme des Erlasses, der Asylwerber*innen unter 25 Jahren eine Lehrausbildung in Mangelberufen ermöglichte zu beginnen ...
- Indexierung der Familienbeihilfe (sprich Reduzierung) für in Österreich erwerbstätige Menschen aus EU-Ländern
- Sistierung der Aktion 20.000 für ältere, langzeitarbeitslose Menschen

... weil auch eine gewisse Ablenkung des *generellen* Sozialabbaus durch Diskussion zu Kopftuchverbot in Kindergärten und Schule inszeniert wird.

Exklusion als neues Ziel in der österreichischen Sozialpolitik?

Einfache Rezepte lassen sich offensichtlich gut verkaufen, z.B.

- Weniger Mindestsicherung, weniger Flüchtlinge
- Abschaffung der Notstandshilfe, Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Wettbewerb nach unten ist eröffnet

- Wider besseren Wissens werden Zusammenhänge hergestellt, um soziale Sicherung in Österreich zurückzufahren und Sozialabbau voranzutreiben.
- Neue Ära der Sozialstaatlichkeit, vulnerable Gruppe werden gegen einander ausgespielt, mit dem Ziel sozialstaatliche Exklusion voranzutreiben
- Höhere Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung wird bewusst in Kauf genommen oder gar gewünscht..

Das bislang zentrale sozialstaatliche Ziel „Inklusion“ wird tendenziell zurückgedrängt und gefährdet damit das bislang weitgehend funktionierende System.