



**60 Jahre ÖKSA**

**PERSPEKTIVEN**  
IN DER EUROPÄISCHEN UND  
ÖSTERREICHISCHEN SOZIALPOLITIK

**DOKUMENTATIONEN**

**des FESTAKTES**  
**am 14. November 2016**  
**im Wiener Rathaus**

**und**

**der JAHRESKONFERENZ**  
**am 15. November 2016**  
**in der Österreichischen Nationalbibliothek**



**Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit**

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums  
für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAŠK)

### **REDAKTIONSTEAM**

Irene Köhler  
Claudia Klambauer  
Adelheid König-Porstner

### **IMPRESSUM**

Redaktion und Herausgeber:

Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit  
Geigergasse 5–9/3. Stock  
1050 Wien

Tel.: (01) 548 29 22  
Fax: (01) 545 01 33  
E-Mail: [office@oeksa.at](mailto:office@oeksa.at)  
[www.oeksa.at](http://www.oeksa.at)

Produktion: Info-Media, 1010 Wien, [office@info-media.at](mailto:office@info-media.at)

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>60 JAHRE ÖKSA – ERÖFFNUNGSREDE ZUM FESTAKT IM WIENER RATHAUS</b> <i>Michael Chalupka</i> .....	5
<b>GRUSSWORTE</b> <i>Sonja Wehsely</i> .....	9
<i>Otto Huber</i> .....	11
<b>FLÜCHTLINGSAUFNAHME IN ÖSTERREICH UND EUROPA: 1956 UND 2016</b> <i>Michael Chalupka spricht mit Paul Vécsei und Elhadj As Sy</i> .....	13
<b>WAS HEISST „SOZIAL“? - EUROPA IM UMBRUCH</b> <i>Herlinde Pauer-Studer</i> .....	17
<b>ERÖFFNUNGSREDE ZUR TAGUNG 60 JAHRE ÖKSA IN DER WIENER NATIONALBIBLIOTHEK</b> <i>Alois Stöger</i> .....	25
<b>BEGRÜSSUNG</b> <i>Gabriele Mörk</i> .....	29
<b>AUFTRAG AN EUROPA: EINE WELTWEITE HILFSORGANISATION ZEIGT AUF</b> <i>Elhadj As Sy</i> .....	31
<b>PERSPEKTIVEN FÜR DIE EUROPÄISCHEN WOHLFAHRTSMODELLE</b> <i>Christoph Badelt</i> .....	39
<b>FLÜCHTLINGSAUFNAHME: HERAUSFORDERUNG FÜR EIN SOZIALES EUROPA</b> <i>Georg Fischer</i> .....	49
<b>BEITRÄGE DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALWIRTSCHAFT ZUR SOZIALEN SICHERHEIT</b> <i>Karin Heitzmann</i> .....	59
<b>WIE WOLLEN WIR IM ALTER LEBEN?</b> <i>Stimmen aus dem Publikum, moderiert von Hemma Rüggen</i> .....	67
<b>ALTERNDE GESELLSCHAFT</b> <i>Franz Kolland</i> .....	69
<b>INKLUSION</b> <i>Verena Bentele</i> .....	75

<b>ARMUTSVERMEIDUNG</b>	
<i>Sabine Knickrehm</i> .....	81
<b>BERICHTE DER BEOBACHTERINNEN: DIE ÖSTERREICHISCHE DISKUSSION AUS DEUTSCHER UND SCHWEIZER PERSPEKTIVE:</b>	
<i>Studiogespräch mit Michael Löher und Walter Schmid</i> .....	93
<b>SCHLUSSWORT DES PRÄSIDENTEN</b> .....	99
<b>ANHANG</b>	
<i>Mitwirkende</i> .....	101
<i>Organisationen</i> .....	101

*Michael Chalupka*

## **60 Jahre ÖKSA – Eröffnungsrede zum Festakt im Wiener Rathaus**

Sehr geehrte Damen und Herren!

1956 und 2016 – zwei Jahre, die unter dem Motto der Flucht sowie der Aufnahme und Integration von Menschen auf der Flucht stehen; zwei Jahre, die das Bestehen des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit (ÖKSA) markieren. Entsprechend haben den Auftakt zu unserer Festveranstaltung die Musiker des Flüchtlingsprojekts der Johann Sebastian Bach Musikschule der Diakonie in Zusammenarbeit mit der Musikuniversität Wien gestaltet. Ich darf mich bedanken und die Namen der Mitwirkenden kurz nennen: Driss Mareoudi, Muhammad Barakzai, Zaman Rahimi sowie Marina Moisieva und Liana Grigoryan, unter der Leitung von Professor Harald Huber und Habib Samandi an den Percussions. Danke dafür, dass ihr uns gleich zu Beginn beschenkt habt!

Das ÖKSA wurde im Jahr der Ungarnkrise gegründet, und diese war zugleich seine erste Bewährungsprobe. Die Vorarbeiten zur Gründung des ÖKSA hatten bereits 1955 begonnen. Die Gründungsidee verdankt sich dem Willen zur unbedingten Zusammenarbeit der sozialen Akteure des neuen Österreichs nach dem Staatsvertrag, über ideologische Gräben hinweg. Dieser Wille zur Zusammenarbeit wusste noch um die Geschichte der 1. Republik und um die damalige Lagerbildung. Zwischen den Lagern gab es damals kaum Kommunikation. Jede/r hatte seine/ihre Informationsquellen, die Zeitung der eigenen Partei und ihrer Vorfeldorganisationen genügte, um sich im Leben zurechtzufinden. Heute würden wir dazu „Echokammern“ oder „Blasenbildung“ sagen. Die Gründungsgeneration des ÖKSA wusste auch noch darum, wie wehrlos dieses Gegeneinander die demokratischen Kräfte gegenüber dem aufkeimenden Autoritarismus gemacht hatte.

Dieser Wille zur unbedingten Zusammenarbeit prägte von Anfang an die Zusammensetzung des ÖKSA, und er zeigt sich auch heute noch an der Trägerschaft des ÖKSA. Sie werden dies auch an all jenen sehen, die ich heute hier begrüßen darf – und ich bitte um Verzeihung dafür, dass ich nur einige wenige persönlich nennen kann.

Das ÖKSA ist eine Zusammenarbeit zwischen

- dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Herr Bundesminister Alois Stöger wird morgen anlässlich der Konferenz zu uns stoßen, Bundesminister a. D. Rudolf Hundstorfer noch heute Abend. Ich begrüße Herrn Sektionschef Manfred Pallinger und alle anderen aus dem Ministerium, die im ÖKSA mitarbeiten.
- Für den Nationalrat und alle Abgeordneten begrüße ich den Behindertensprecher der ÖVP, Dr. Franz-Josef Huainigg.
- Eine besondere Säule des ÖKSA ist die Zusammenarbeit mit allen Bundesländern.

Hier an der Spitze begrüße ich als Hausherrin und Vizepräsidentin des ÖKSA Stadträtin Sonja Wehsely. Die beiden anderen Vizepräsidentinnen, Landesrätin Schwarz und Landesrätin Gerstorfer, sind leider erkrankt bzw. verhindert. In Vertretung von Frau Landesrätin Schwarz begrüße ich Herrn Hofrat Dr. Huber, der auch das Grußwort halten wird. Eine besondere Freude ist es uns, dass auch Herr Landesrat Schellhorn aus Salzburg zu uns gekommen ist.

- Ich begrüße alle aus allen Bundesländern, die an allen Tagungen des ÖKSA immer wieder teilnehmen und damit seinen Reichtum ausmachen.
- Ich begrüße die Vertreter des Gemeinde- und des Städtebundes sowie die Vertreter der großen Wohlfahrtsorganisationen, die schon bei der Gründung des ÖKSA eine entscheidende Rolle gespielt haben. Es gäbe hier sehr viele zu begrüßen, von denen ich nur einige wenige nennen kann: Ich begrüße Werner Kerschbaum, Generalsekretär des Roten Kreuzes, das eine der Gründungsorganisationen war, Michael Landau von der Caritas, die gleichermaßen bereits bei der Gründung dabei war, und Erich Fenninger von der Volkshilfe. Ich darf des Weiteren Dr. Klaus Voget, Präsident des ÖAR (Dachorganisation der Behindertenverbände Österreichs), begrüßen.

Das ÖKSA wäre ohne seine internationale Einbindung nicht, was es heute ist. Es ist Mitglied des International Counsel of Social Welfare (ICSW), und ich begrüße herzlich den Präsidenten des Deutschen Vereins (sozusagen der Schwesterorganisation des ÖKSA), Michael Löher, sowie die Vertreter des ICSW Europa.

Internationale Gäste werden auch auf unserer morgigen Tagung als Vortragende vertreten sein: Ich heiße Verena Bentele, Behindertenbeauftragte der deutschen Bundesregierung, herzlich willkommen, ebenso Dr. Sabine und Dr. Vasco Knickrehm vom Bundessozialgericht in Kassel, und Dr. Georg Fischer, Direktor des Bereichs Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission.

Abschließend begrüße ich unsere beiden Gesprächsgäste, Herrn Elhadj As Sy, Generalsekretär der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (Schweiz), und Herrn Paul Vécsei, der mit seiner Familie 1956 von Ungarn nach Österreich gekommen ist, hier als Journalist lebt und in unserer Gesprächsrunde die Ungarnflüchtlinge der damaligen Zeit repräsentieren wird.

Das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit ist durchaus ehrwürdig, aber es ist kein Traditionsverband; es ist eine Gesprächsplattform, aber es ist kein Debattierclub, der seine Erfüllung im gepflegten Austausch von Belanglosigkeiten findet. Das offene Gespräch und der unbedingte Wille zur Zusammenarbeit scheinen heute notwen-

diger denn je zu sein, zumindest aber noch genauso notwendig wie 1956. Erschrocken stehen wir vor dem Phänomen, dass sich eine Politik des Ressentiments, sei es rassistischer, sei es sexistischer Natur, wieder lohnt; dass Fakten nicht mehr zu zählen scheinen und der Diskurs sich nur mehr in selbstreferenziellen Echokammern und Filterblasen der sozialen Netzwerke abspielt. Und ratlos stehen wir vor der Beobachtung, dass der politische Diskurs sich einer gewalttätigen verbalen Auseinandersetzung bedient. Vordergründig werden zwar Argumente ausgetauscht, doch rotten sich im virtuellen Hintergrund anonyme Schlägertrupps zusammen, die den Gesprächspartner, der dem demokratischen Argument verpflichtet ist, mit Drohungen, Hassreden im Internet und persönlichen Untergriffen einzuschüchtern versuchen. Niemand scheint dafür verantwortlich zu sein, aber die anonymen virtuellen Schlägertrupps werden kalt lächelnd gern in Kauf genommen. Das Gespräch, der vorbehaltlose Austausch des faktenbasierten Arguments, scheint dieser Tage wenig zu zählen. Deshalb müsste das ÖKSA, wenn es denn nicht vor 60 Jahren gegründet worden wäre, schnellstens erfunden werden. Sich wegducken, sich abschotten, Entscheidungen in geschlossenen Zirkeln treffen war nie gescheit – jetzt aber geht das gar nicht mehr. Wollen wir das Zusammenleben, die soziale Politik gestalten, dann benötigen wir eine Gesprächsbereitschaft, die sich von Fakten irritieren lässt, in der Meinungen sich ändern können und in der Menschen ihrem Gewissen verpflichtet sind. Dafür will das ÖKSA als Plattform zur Verfügung stehen, dem will es Raum geben.

„Ich gehe davon aus, dass die meisten Menschen wohl ein moralisches Gewissen haben, dass sie ein Bewusstsein davon haben, dass sie andere Menschen nicht demütigen dürfen“, hat der Philosoph Ernst Tugendhat gesagt. „Wer diese Norm bewusst verletzt, ist entweder ein Monstrum, und er hat kein moralisches Gewissen, oder aber er verletzt sich dabei selbst in seinem inneren Kern. Denn so eng ist das Bewusstsein der eigenen Menschenwürde mit der Achtung der Menschenwürde anderer verbunden, dass wir, wenn wir andere missachten, auch uns selbst nicht mehr achten können.“

Das Gespräch im ÖKSA, sei es im Präsidium, bei den internen Fachtagungen oder den öffentlichen Tagungen, ist davon geprägt, bei aller Auseinandersetzung in der Sache niemanden zu demütigen, Fakten zu beachten und die Menschenwürde aller zu achten, um allen, die in diesem Land leben, ein Leben in Würde zu ermöglichen und Chancen zu eröffnen. Dies kann nicht immer in purer Harmonie geschehen, aber immer – und diese Anmerkung sei mir als Pfarrer im Jahr der Reformation erlaubt – möge es im Geiste Martin Luthers geschehen, der gesagt hat: „Man lasse die Geister aufeinanderplatzen und -treffen, aber die Faust haltet still!“





*Sonja Wehsely*  
**Grußwort**

Sehr geehrte Damen und Herren, Herr Landesrat, Herr Abgeordneter, liebe Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Teilen dieser Stadt und dieses Staates, mit unterschiedlichen Rollen, die uns aber eines eint: das Bestreben, gemeinsam an Lösungen zu arbeiten!

Wie Michael Chalupka bereits erwähnt hat, wurde das ÖKSA vor 60 Jahren gegründet. Anlass war die Flüchtlingsbewegung aus Ungarn. Man muss sich hier die Frage stellen: Wie kann es denn sein, dass Österreich damals – vor 60 Jahren, ein Jahr nach dem Staatsvertrag, und noch sehr, sehr weit davon entfernt, das siebtreichste Land der Welt zu sein – diese Krise bewältigt hat? Wer sich näher damit befasst und darüber gelesen hat, weiß, dass auch damals nicht einhellige Begeisterung herrschte. Es war jedoch klar, dass, wo Not herrschte, geholfen werden musste – dies in einer Situation, in der es der Durchschnittsösterreicherin und dem Durchschnittsösterreicher deutlich schlechter ging, als dies heute der Fall ist. Und wir müssen auf der Suche nach einem Vergleich mit jetzt nicht bis zur Ungarnkrise zurückgehen: Dazwischen liegt der Jugoslawienkrieg, und auch damals haben diese Republik und diese Stadt eine Flüchtlingsbewegung bewältigt – einfach weil es notwendig war. Natürlich ist die Abwägung zwischen dem, was möglich, und dem, was erträglich ist, daran zu messen, wie die unterschiedlichen Lebensumstände sind. Wenn wir Bilder aus Aleppo sehen und uns die soziale Situation in Österreich vor Augen halten, wissen wir zwar, dass es in Österreich auch nicht allen gut geht – wir sehen aber auch, dass der Vergleich mit den Kriegsherden dieser Welt eindeutig ausfällt. Der wesentliche Punkt dabei ist, sich nicht dem post- oder kontrafaktischen Zeitalter anzuschließen, sondern darüber zu sprechen, was Realität ist und was daher notwendig ist. Dazu trägt das ÖKSA seit 60 Jahren bei – eine Aufgabe, die sich ihm, wie ich fürchte, auch in Zukunft stellen wird.

Was Realität ist und was notwendig ist, wird uns auch in anderen Debatten vor Augen geführt. In manchen davon wird derzeit eher „sachbefreit“ argumentiert, etwa in der Frage der Mindestsicherung. Ich meine, es ist allen klar, dass es hier zu Veränderungen kommen muss – insbesondere hinsichtlich der Frage verstärkter Sachleistungen, oder auch in der Frage, wie man Menschen besser in Beschäftigungen bringen kann. Im, wie ich noch einmal betonen möchte, siebtreichsten Land der Welt kann man durchaus auch politisches Kleingeld damit machen, statt eine Diskussion zuzulassen die sozial Schwachen gegen die sozial Schwächsten auszuspielen – man blendet dabei jedoch aus, was das für den Zusammenhalt in einer Gesellschaft bedeutet.

Die wesentliche Herangehensweise, das wesentliche Arbeitsprinzip des ÖKSA hat stets gelautet: Herausforderungen erkennen, Herausforderungen benennen und Lösungsvorschläge für diese Herausforderungen erarbeiten. Weder vor 60 Jahren noch während des Jugoslawienkriegs noch heute wurde oder wird gesagt, dass all dies keine Herausforderungen seien. Der Punkt ist, dass Herausforderungen sich nicht auflösen, indem man sie negiert, sondern dass sie größer werden, wenn man nicht lösungsorientiert damit umgeht – sei das nun in der Flüchtlingsthematik, bei Maßnahmen zum Schutz vor Armut und Ausgrenzung oder auch in Bereichen wie Pflege, Betreuung und Gesundheit. Hier hat das ÖKSA seit jeher Wesentliches geleistet. Es kann dabei nicht bloß auf den Bund und die Bundesländer zurückgreifen, sondern auch auf eine große Anzahl österreichischer NGOs, die über eine sehr hohe Expertise verfügen.

Es wäre eigentlich zu hoffen gewesen, dass es sich 60 Jahre nach der Gründung vom ÖKSA nicht mehr so anfühlt, als befände man sich noch in der Zeit von vor 60 Jahren. Tatsache ist jedoch, dass die gesellschaftliche Debatte eine härtere geworden ist. Das bereits angesprochene schnelle Wort, das die sozialen Medien mit sich bringen, ist das eine. Die wesentliche Frage verantwortungsvoller Politik ist jedoch, ob man, indem man dies in Kauf nimmt, „ein bisserl mittut, ohne sich anzuputzen“ – oder ob man sich klar dagegenstellt.

Die Expertise des ÖKSA ist die richtige, weil hier faktenbasiert gearbeitet wird, und nicht etwa post-oder kontrafaktisch. Dafür ist dem ÖKSA zu danken – auf das, wie ich fürchte, auch in den nächsten Jahrzehnten vieles an Arbeit zukommen wird.

*Hofrat Dr. Otto Huber*  
**Grußworte**

Sehr geehrter Herr Präsident, geschätzte Ehren- und Festgäste!

Ich möchte Sie, auch in Vertretung von Frau Landesrätin Mag.<sup>a</sup> Barbara Schwarz, sehr herzlich hier begrüßen und willkommen heißen. Ich habe diese Vertretung besonders gerne übernommen, weil mich mit dem ÖKSA sehr viel Gemeinsames verbindet.

Ich darf zunächst vielleicht einen persönlichen, wenn auch zufälligen Bezug erwähnen: Mein Geburtsjahr fällt mit dem Gründungsjahr des ÖKSA zusammen. Aus den ersten 30 Jahren meines Lebens – in meinem privaten Dasein als Kind, als Jugendlicher, als Student – habe ich dankbar mitgenommen, in einer Zeit ohne unmittelbare Kriegsbedrohung, Leid und Armut aufwachsen zu dürfen, was mir eine relativ unbeschwerte Kindheit gegeben und eine humanistische Grundausbildung ermöglicht hat. In der zweiten Hälfte meines Lebens bin ich aufgrund meiner beruflichen Tätigkeit in Niederösterreich bereits früh mit dem ÖKSA in Berührung gekommen. Ich war damals, vor 30 Jahren, bei Liese Prokop tätig, die als niederösterreichische Sozialpolitikerin das ÖKSA jahrelang maßgeblich unterstützt hat. Ich habe damals bereits ihr Bemühen mitgenommen, das ÖKSA in seiner bewegten Geschichte, in der es ja immer wieder auch ein Auf und Ab gegeben hat, stabil und nachhaltig aufzustellen. Dann bin ich den Verwaltungsbereich in Niederösterreich gewechselt und habe seit damals selber sehr viele persönliche Erinnerungen an das ÖKSA: Ich war dort quasi die ständige Vertretung der Sozialpolitiker/innen in Niederösterreich, zunächst von Liese Prokop, dann von Petra Bohuslav, Johanna Mikl-Leitner und jetzt von Barbara Schwarz. Es ist mir an dieser Stelle besonders wichtig, zu betonen, dass ich diese ständige Vertretung, auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Soziales, wirklich gern wahrgenommen habe. In diesem Sinne freue ich mich besonders, dass auch Herr Sektionschef Dr. Gruber, der Vorgänger von Manfred Palinger, heute hier ist.

Es darf nicht übersehen werden, dass in den letzten Jahren vieles passiert ist, es hat sich vieles weiterentwickelt, vieles ist aufgebaut worden. In den vergangenen 15 Jahren ist es – neben der nachhaltigen Absicherung des ÖKSA – auch zu einer zunehmenden Professionalisierung in der laufenden Arbeit gekommen. Dies und dass diese wirklich nachhaltige Arbeit des ÖKSA solche Früchte trägt, ist Irene Köhler zu verdanken, und ich möchte mich bei dir, Irene, sehr herzlich dafür bedanken.

Ich habe mitgenommen, dass es ja nicht nur um den fachlichen Austausch und den fachlichen Dialog geht. Ja, es stimmt, es gab und gibt immer wieder unterschiedliche Auffassungen seitens der unterschiedlichen Player im Sozial- und Gesundheitsbe-

reich. Die größte fachliche Expertise ist sicherlich in den NGOs vorhanden, dort ist auch die Kraft für die Weiterentwicklung mitzunehmen. Man muss jedoch differenzieren zwischen einerseits der fachlichen Expertise und andererseits der Art des Austausches. Dass man, wie im ÖKSA, bei unterschiedlichen Auffassungen einander mit Wertschätzung und auf Augenhöhe begegnet, ist heutzutage selten geworden. Was das ÖKSA darüber hinaus vor allem in den letzten Jahren sehr stark auszeichnet, ist das Ansprechen und Ausdiskutieren von Themen im internen Dialog, um, so schwierig das auch manchmal ist, gemeinsame Lösungen für die Zukunft zu finden.

Ich bin für die Zukunft weniger pessimistisch, als viele meinen. Ich möchte dies an der Flüchtlingsproblematik festmachen. Die Ungarnkrise, die in meinem und somit im Geburtsjahr des ÖKSA stattgefunden hat, ist heute bereits mehrfach angesprochen worden; ich habe als junger Mensch auch die Jugoslawienkrise miterlebt. Es gibt natürlich in den Herausforderungen, vor denen wir heute stehen, unterschiedliche Dimensionen, und diese liegen sicherlich darin, dass neben den schon erwähnten Social Media und dem world wide web in der Problemlösung auch der europäische Kontext mitzubedenken ist.

Ich wünsche dem ÖKSA weiterhin die Kraft, im gemeinsamen Dialog mit Ihnen allen – den NGOs, dem Bund, den Ländern, den Städten und den Gemeinden – auch zukünftig nach guten Lösungen zu suchen. Was mich optimistisch stimmt, ist, dass es in der Vergangenheit gelungen ist, mit Ihnen gemeinsam konstruktive Lösungen zu finden. Wir werden dies auch in Zukunft tun. Happy Birthday, ÖKSA – ad multos annos!

*Michael Chalupka spricht mit Paul Vécsei und Elhadj As Sy*

## **Flüchtlingsaufnahme in Österreich und Europa: 1956 und 2016**

Elhadj As Sy, geboren im Senegal, hat – nach Studien in Dakar – Germanistik an der Universität Graz studiert und die Diplomatische Akademie in Wien absolviert. Er ist Generalsekretär der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (Schweiz). Paul Vécsei, geboren 1955 in Sopron, Mitbegründer der Tageszeitung *Der Standard*, derzeit Journalist bei der Wiener Zeitung, ist 1956 als Kind einer ungarischen Flüchtlingsfamilie nach Österreich gekommen.

Den Erinnerungen seiner Eltern und Geschwister – Vécsei selbst war zu jenem Zeitpunkt erst ein halbes Jahr alt – gilt Chalupkas erste Frage.

Am 3. November 1956, so Vécsei, habe seine Mutter, nachdem sie gehört hatte, dass die vermeintlich bereits abgezogenen russischen Truppen wieder umgekehrt wären und sich im Marsch auf Budapest befänden, um 5 Uhr früh seine älteren Geschwister geweckt und ihnen mitgeteilt, dass es an der Zeit sei zu gehen. Der ältere Bruder – heute ein bekannter Wiener Unfallchirurg – war damals 14. Er hatte sich zunächst dagegen gesträubt, mitzukommen; lieber wollte er bei seinen Schulkameraden bleiben, um zu kämpfen. Nur mit einer List hatte die Mutter ihn zum Aufbruch bewegen können: Da sie selbst sich um die Töchter kümmern musste, hatte der Bruder den Kinderwagen mit dem kleinen Paul über die Grenze zu bringen; sobald dies erledigt sei, dürfe er wieder zurückkehren. Aber auch der Vater, ein in Ungarn recht erfolgreicher Sportler, habe sich nicht vorstellen können, das Land zu verlassen. Die folgenden Ereignisse seien, so Vécsei weiter, sehr dramatisch verlaufen; wie dies auch heute häufig geschehe, sei es zu einer Trennung der Familie gekommen.

Parallelen zwischen 1956 und der heutigen Situation seien, wie As Sy ausführt, leicht zu finden: Heute wie damals handle es sich um Männer, Frauen und Kinder, deren Geschichte sich nicht in Zahlen ausdrücken lasse; Menschen, die sich auf den Weg machen, weil ihre Heimat nicht mehr sicher ist, weil sie in höchst gefährlichen Situationen leben, in denen sie keine Perspektive haben – und somit auch keine andere Wahl. Es sei wesentlich, sich bewusst zu machen, dass es sich dabei um Notsituationen handle, die jeden treffen könnten – jeden, der das Unglück habe, an einem Ort geboren worden zu sein, wo Umstände herrschen, über die man keine Kontrolle hat; Umstände, die Menschen letztlich zur Flucht zwingen. As Sy betont, dass es heute wie damals viele Menschen gab und gibt, die sich spontan entschlossen hätten, den in Not Geratenen zu helfen, die sich solidarisch und menschlich verhielten. Neben dieser Solidarität gebe es aber, was man ebenfalls nicht außer Acht lassen dürfe, auch

Hass, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, wodurch das Problem vergrößert werde. Es sei in dieser Frage wichtig, sich zu entscheiden, ob man Teil dieses Problems oder Teil der Lösung sein wolle. Unter Menschen wie den hier Versammelten zu sein, die sich entschieden hätten, Solidarität zu zeigen und somit Teil der Lösung zu sein, sei stets ein Privileg.

„Flüchtling“ zu sein, so Chalupka, bezeichne ja keine Identität, sondern – wie von As Sy bereits angemerkt – eine Situation, in die Menschen geraten könnten. Wie ist die Familie Vécsei vor 60 Jahren mit dieser Situation umgegangen, bis sie wiederum zu einer neuen Identität gefunden hat? Wie wurde sie in Österreich aufgenommen?

Vécsei berichtet, dass er selbst ausschließlich positive Erinnerungen an seine Kindheit in diesem Land habe, er habe jede nur erdenkliche Chance erhalten. Auch in seiner Familie herrsche eine große Dankbarkeit dafür, wie herzlich man seinerzeit hier aufgenommen worden war; ein Dank, den er den hier Anwesenden stellvertretend für alle Österreicherinnen und Österreicher gern übermitteln wolle. Als Erwachsener habe er einmal sogar die Chance erhalten, die Ehre dieses Landes zu retten, und zwar, als er mit einer österreichischen Delegation den damaligen Minister Löschnak nach Moskau begleitet habe. Im Rahmen eines geselligen Abends habe die russische Delegation zu einem Sängerwettbewerb herausgefordert, was die Österreicher – da der von ihm sehr geschätzte Minister leider kein großer Sänger gewesen sei – in erhebliche Verlegenheit gebracht habe. Es sei an ihm selbst gewesen, gemeinsam mit einem anderen Delegationsmitglied die Herausforderung anzunehmen: Das vorgetragene Kinderfreunde-Lied, gefolgt von „Jetzt trink ma noch a Flascherl Wein“, habe bei den russischen Gastgebern für großen Beifall gesorgt.

Chalupka stellt die Frage, ob eigene Fluchterfahrung – über die ja viele heutige Österreicher verfügen – für die Situation heutiger Flüchtlinge besonders sensibilisiere. Er selbst habe auch das Gegenteil erlebt, nämlich den Fall, dass ehemalige Flüchtlinge sich dagegen verwehrten, mit den Flüchtlingen aus dem Jahr 2016 überhaupt verglichen zu werden (mit der Begründung, ihre damalige Lage sei die schlimmere gewesen). Was müsse, über die Fluchterfahrung hinaus, stattfinden, damit so eine Sensibilisierung stattdende?

Vécsei sieht eine solche Sensibilisierung sehr wohl gegeben; sie erstrecke sich nicht zuletzt auch auf Symbole. Dass ausgerechnet am 3. November 2016 – also 60 Jahre, nachdem seine Familie über die Grenze gekommen war – erstmals zwanzig österreichische Soldaten zum Grenzschutz an die ungarisch-serbische Grenze geschickt wurden, und dies kurz nachdem internationale Untersuchungsgremien bekannt ge-

macht hatten, dass kolportierte Übergriffe des ungarischen Militärs auf Flüchtlinge als erwiesen zu erachten seien, sei von einer höchst verstörenden Symbolik.

Eine viel positivere Symbolik trage die folgende Episode in sich: Nach dem Briefbombenattentat auf den ehemaligen Wiener Bürgermeister Helmut Zilk sei Vécseis Bruder, der bereits erwähnte Wiener Unfallchirurg, an dessen Rettung beteiligt gewesen. Dass ausgerechnet ein ehemaliges Flüchtlingskind später die Möglichkeit erhalte, den Wiener Bürgermeister zu retten, habe ihn mit Genugtuung erfüllt – ebenso wie der Fall eines bekannten FPÖ-Politikers, der nach einer Unfallverletzung unbedingt von besagtem Bruder operiert werden wollte. Nach erfolgreichem Eingriff habe man diesen Politiker darüber informiert, dass keine einzige der im Operationsaal tätigen Personen in Österreich geboren worden war.

Die erwähnte Sicherung der österreichischen Außengrenze – so Chalupka – zeige, dass es zwischen 1956 und 2016 nicht nur Parallelen gebe, sondern auch gravierende Unterschiede. Etwa werde 2016 sogar die Genfer Konvention infrage gestellt, und zwar nicht mehr nur von Menschen am äußeren Rand des politischen Spektrums, sondern sogar von Teilen der Regierung.

As Sy unterstreicht nachdrücklich, dass die Staaten verpflichtet sind, die Genfer Konvention zu achten; dass sie verpflichtet sind, dort Verantwortung zu übernehmen, wo Verantwortung gefordert ist. Weltweit seien derzeit über 65 Millionen Menschen auf der Flucht, ein trauriger Rekord und eine Situation, wie man sie seit dem 2. Weltkrieg kaum je erlebt habe. Es werde dabei häufig außer Acht gelassen, dass von jenen 65 Millionen Menschen ja nur ein kleiner Teil, nämlich 14 %, überhaupt nach Europa käme; Staaten wie der Libanon, Jordanien, die Türkei, Kenia und andere beherbergten ungleich mehr Flüchtlinge. Viele europäische Länder hätten sich in dieser Lage sehr verantwortungsbewusst verhalten; es sei jedoch auch festzustellen, dass populistische Gruppen diese Situation vielerorts für ihre Zwecke missbrauchen, was ein großes Gefahrenpotenzial in sich berge. Die Verantwortung der PolitikerInnen – in ihrem Reden, ihrem Handeln, ihrer Vorbildfunktion – könne daher nicht genug betont werden; sie erstreckte sich nicht nur auf die formale Ebene, sondern darüber hinaus auf die unbedingt notwendige Bildung einer Kultur der Hilfe und Solidarität. Abschließend stellt Chalupka beiden Gesprächspartnern die Frage, was sie sich für die nächsten 60 Jahre vom ÖKSA wünschen würden.

Das ÖKSA – so Vécsei – möge seine menschliche Arbeit wie bisher fortsetzen und stets die Mittel dazu finden; es möge – wie As Sy hinzugefügt – immer an der Seite der Menschen in Not stehen und sie begleiten.





*Herlinde Pauer-Studer*

## **Was heißt „sozial“? – Europa im Umbruch**

Werte Festgäste, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst möchte ich mich für die Einladung, hier zu Ihnen zu sprechen, herzlich bedanken. Diesen Dank möchte ich verbinden mit Glückwünschen an das heutige Geburtstagskind, das Österreichische Komitee für Soziale Arbeit, ÖKSA. Gratulation zu 60 Jahren erfolgreichem Bestehen und einem ebenso beeindruckenden wie unermüdlichen Einsatz für soziale Belange.

Das ÖKSA, das die wichtigsten österreichischen Organisationen für Soziales (Caritas, Diakonie, Volkshilfe, Hilfswerk, Lebenshilfe, Arbeiter-Samariter-Bund, Rotes Kreuz, Jugend am Werk) umfasst, ordnet sich in die bislang in Österreich geltende Kultur des konstruktiven Dialogs, des Ausgleichs und des Konsenses ein, eine Kultur, die mit einem bis dato – vor allem aus globaler Perspektive – gut funktionierenden Sozialstaat verknüpft ist.

Das Thema, zu dem ich eingeladen wurde zu sprechen, nämlich „Was heißt sozial? Europa im Umbruch“, zeigt, dass sich mittlerweile Sorge einstellt: Wird dieser Sozialstaat bleiben? Wird er sich halten können, gemessen an innerstaatlichen Entwicklungen, gemessen an den politischen Wegen, die Europa gehen wird? Wie weit wird Europa diese Wege überhaupt noch selbst bestimmen können?

Wie sollen wir diesen Fragen begegnen? Sollen wir dem Standpunkt der Gelassenheit vertrauen, der uns daran erinnert, dass die meisten Länder Europas sich zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bekennen und dass die Grundrechtscharta der Europäischen Union neben Freiheit, Gleichheit auch Solidarität umfasst? Oder sollen wir auf die warnenden Stimmen hören, die uns auf die demokratiefeindlichen Tendenzen in Europa hinweisen? Bejahen politische Parteien neuerdings nicht mehr oder weniger unverhohlenen autoritäre Staatsmodelle? Setzen einzelne Staaten, ungeachtet ihrer EU-Mitgliedschaft, nicht zunehmend Maßnahmen, die mit der Grundrechtscharta in Spannung stehen? Sind nicht die immer noch gravierenden Unterschiede in Einkommen und Wohlstand in den Mitgliedstaaten verantwortlich für innereuropäische Migrationsbewegungen, die nationale Sezessionsbestrebungen auslösen, von der Sprengkraft globaler Migrationsbewegungen zu schweigen?

Wie präsentiert sich die EU als politische Organisation in dieser Situation zunehmend konträrer Perspektiven? Nehmen wir eine Episode aus der jüngeren Vergangenheit. Es ist Freitag, der 21. Oktober 2016, später Nachmittag. Die kanadische Handelsmi-

nisterin bricht energiert die Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU ab und erklärt, nach Hause fliegen zu wollen. Ihre Begründung lautet, ihr sei klar geworden, dass die Europäische Union offenbar nicht in der Lage sei, ein Übereinkommen mit einem Land abzuschließen, das die europäischen Werte teilt. Und sie fügt hinzu: „Einem Land, so freundlich und geduldig wie Kanada.“

Die kanadischen Medien werfen ihrer eigenen Regierung sofort einen gravierenden strategischen Fehler vor. Kanada habe, so die Kritik, mit der Kommission verhandelt, ignorierend, dass die wahre Macht in dieser Union auf der Ebene der Mitgliedstaaten liege. So weit die Außenwahrnehmung.

Was aber vermittelt diese Episode den Bürgerinnen und Bürgern der EU? Im Grunde nur Zwiespältiges: Was war das jetzt? War der wallonische Einspruch, der das Abkommen fast zum Scheitern brachte, nun eine mutige Vertretung der Interessen von Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Arbeitsplätze in einem liberalisierten transatlantischen Markt untergehen sehen? Oder war es ein Feilschen um Sonderkonzessionen, mit denen sich ein lokaler Politiker Wählerstimmen sichern wollte? Wahrscheinlich war es beides – doch die Entschlüsselung der Motivations-Gemengelage von Personen ist hier nicht der Punkt. Maßgeblich ist die politische Ebene, nämlich der Umstand, dass sich in Europa eine politische Kultur breitgemacht hat, in der sich die berechtigte Sorge von Menschen hinsichtlich der Erosion ihrer sozialen Rechte nur noch auf der Ebene von lokalen Drohungen artikuliert, von Drohungen, die nicht mehr erlauben, die Linie zwischen einem strategischen politischen Kalkül Einzelner und der ehrlichen Verfolgung des Gemeinwohls durch politische Institutionen klar zu ziehen.

Was sich hier verbirgt, sind tiefer gehende Spannungen, Grundsatzfragen, denen die EU und Europa sich stellen müssen. Ich möchte Sie einladen auf eine kurze Exkursion in die Philosophie, einen Besuch bei Denkern, die uns einiges zu den hier relevanten normativen Fragen zu sagen haben.

Beginn unserer Reise ist die schottische Aufklärung, konkret: deren wichtigster Vertreter David Hume (1711–1776).

Für Hume besteht ein grundlegender Mechanismus der menschlichen Natur im Teilen der Empfindungen anderer. In seinem Traktat über die menschliche Natur schreibt er: „Das Bewusstsein aller Menschen ist sich hinsichtlich ihrer Gefühle und deren innerer Betätigungsweisen gleichartig. Sind zwei Saiten gleich gespannt, so teilt sich die Bewegung der einen der anderen mit; in gleicher Weise gehen die Gemütsbewegun-

gen leicht von einer Person auf die andere über und erzeugen korrespondierende Bewegungen in allen menschlichen Wesen.“

Und er schildert dann in einem gleichsam für die Gegenwart symbolischen Bilde – ein Betrachter am sicheren Ufer beobachtet einen Schiffsuntergang – den Einfluss von Nähe und Entfernung auf unsere Empfindungen. Nehmen wir nun an, so Hume, „das Schiff werde so in meine Nähe getrieben, dass ich deutlich das Grausen wahrnehme, das sich auf den Gesichtern der Seeleute und der Passagiere spiegelt, dass ich ihr klägliches Schreien höre, die nächsten Freunde Abschied nehmen oder sich fest umarmen sehe, entschlossen, einer in des anderen Armen zu sterben. Kein Mensch wäre roh genug, bei solchem Schauspiel irgendwelche Lust zu fühlen. Keiner würde in solchem Falle einer Regung des tiefsten Mitleides und Mitgeföhles sich verschließen können.“

Hume wusste um die Schwächen dieses natürlichen Geföhls, das dem Drängen des Eigeninteresses nicht standhält und sich auf uns Nahestehende beschränkt. Und seine Abhilfe gegen die Kontingenz natürlicher Tugenden wie Sanftmut, Wohltätigkeit, Barmherzigkeit, Großmut, Milde und Mäßigung bestand in den sogenannten künstlichen Tugenden, also in Institutionen, die wir gründen, um unsere emotionalen Schwankungen und unsere Parteilichkeit auszugleichen. Für Hume ist dies vorrangig die Rechtsordnung, das Beispiel steht aber pars pro toto für gesellschaftliche Organisationen schlechthin. Und Hume betont, dass das Motiv für die Schaffung dieser künstlichen Gebilde unser aufgeklärtes Eigeninteresse ist, der normative Grund für deren Anerkennung aber die Einsicht, dass diese dem allgemeinen Wohlergehen dienen.

„So ist Eigennutz das ursprüngliche Motiv zur Festsetzung der Rechtsordnung, aber Sympathie für das Allgemeinwohl ist die Quelle der moralischen Anerkennung, die dieser Tugend gezollt wird.“

Ohne den Begriff des Gefangenendilemmas zu kennen, artikuliert Hume hier dessen Botschaft: Einzig die Kanalisierung des Egoismus in Übereinkünften mit anderen hilft uns, Situationen zu vermeiden, in denen wir alle verlieren.

Was aber machte Hume so optimistisch, dass sich Selbstinteresse und Allgemeinwohl vereinbaren lassen? Für ihn persönlich waren es nicht immer einfache Zeiten – der engstirnige Calvinismus vertrieb ihn, den Freigeist, für Jahre nach Frankreich. Doch es waren gute Zeiten für Schottland. Das zu Beginn des 18. Jahrhunderts verarmte Land verzichtete 1707 auf seine Eigenstaatlichkeit. Die Vereinigung mit England

und der Handel mit den neuen Kolonien, der zu einem Gutteil über die geografisch günstig gelegenen Häfen an der schottischen Westküste lief, verhalf dem Land zu wirtschaftlicher und kultureller Blüte. Die Schattenseiten dieses Aufschwungs waren Kolonialismus und Imperialismus – also normative Ordnungen, denen die Idee der fairen Entschädigung für Rohstoffe ebenso fremd ist wie die Forderung, dass Menschen weder ausgebeutet noch versklavt werden dürfen.

Wir bleiben im 18. Jahrhundert. Unsere Reise führt uns nun nach Königsberg: zu Immanuel Kant (1724–1804). Was hat er uns zu sagen? Er, der „alte“ – besser: heimliche – Jakobiner, der letztlich ein seinem Monarchen ergebener und in Religionsfragen viel zu konzessionsbereiter Untertan bleibt. Misstrauisch gegenüber Gefühlen, spricht Kant zwar von vernunftbasierten Liebespflichten, doch diese bleiben auf die Individualmoral beschränkt. Soziale Rechte kennt er nicht. Besuche bei den Plätzen der Armen sind für ihn ein Mittel, um unser Mitgefühl zu schulen, doch zu der Übersetzung dieser Empfindung in institutionelle Regelungen schweigt er.

Ungeachtet dessen ist sein normativer Beitrag revolutionär: Die Autonomie der Person ist unantastbar. Kant schreibt: „Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötiger Willkür), sofern sie mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen, kraft seiner Menschheit, zustehende Recht.“

Die Zwangsgewalt des Staates darf sich ab nun nur auf die Verhinderung von Verletzungen gleicher Freiheit richten. Und Kant sieht im Missbrauch staatlicher Gewalt, insbesondere in Kriegen, das größte Übel. Staaten haben sich nicht nur eine republikanische (gemeint: demokratische) Verfassung zu geben, sondern auch in einem föderalen Staatenbunde (nicht in einem Weltstaat) die friedliche Kooperation mit anderen Staaten zu pflegen.

Verlassen wir das 18. Jahrhundert. Wir befinden uns nun in Cambridge, Massachusetts, genauer in Harvard, im Jahr 1971 und wir blicken kurz in das wichtigste Buch der politischen Philosophie des 20. Jahrhunderts, Eine Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls (1921–2002).

Was sind die Prinzipien einer gerechten Gesellschaft? In der Lösung dieser Mammutaufgabe nimmt sich Rawls die Argumente seiner Vorgänger zu Herzen: von Hume die Idee, dass solide Institutionenbildung unser Eigeninteresse berücksichtigen muss, von Kant die Idee, dass der Rechtszustand ohne das Prinzip gleicher Freiheit aller nicht zu haben ist, und von Rousseau die Idee, dass ein moralisch haltbarer Gesell-

schaftsvertrag nicht auf einer a priori ungleichen Verteilung von Gütern und Vorteilen basieren kann.

Um all dies zu erreichen, breitet Rawls über uns den Schleier der Unwissenheit aus. Wir wissen nur um die allgemeinen Bedingungen des Menschseins, dass wir verletzlich sind, Ressourcen brauchen und auf die Kooperation anderer angewiesen sind. Wir wissen aber nicht, wer genau wir in der späteren Gesellschaftsordnung sein werden.

Unter diesen Bedingungen werden wir, selbstinteressiert, wie wir nun mal sind, nach Rawls normative Parameter für die Gestaltung der gesellschaftlichen Grundinstitutionen wählen, die uns noch eine Lebensperspektive und Absicherung bieten, selbst wenn wir uns am untersten Rand der Gesellschaftsordnung wiederfinden. Neben dem Grundsatz gleicher Freiheitsrechte und einem Prinzip fairer Chancengleichheit würden wir das Differenzprinzip akzeptieren, das da lautet: Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind zulässig, müssen aber so beschaffen sein, dass sie zum Vorteil der schlechtestgestellten Gesellschaftsmitglieder sind.

Mit seinem Gedankenexperiment führt uns Rawls anschaulich vor Augen, dass Gerechtigkeit an Unparteilichkeit geknüpft ist und der „Lotterie des Schicksals“ Rechnung zu tragen hat.

Rawls macht das schlechtestgestellte Gesellschaftsmitglied am Einkommen fest. Wir können aber seine abstrakten Überlegungen leicht in eingängigere Bilder übersetzen: Was, wenn wir nicht wissen, ob wir, wenn der Schleier der Unwissenheit gehoben ist, erfolgreiche Spitzenmanager oder langfristig arbeitslos sind, ob wir zu den Begabten zählen oder über mäßige Anlagen verfügen, ob wir gesund oder chronisch krank, körperlich behindert, geistig behindert sind?

Unter Bedingungen der Globalisierung lässt sich dieses Gedankenspiel noch verschärfen. Welche globale Wirtschaftsordnung würden wir wählen, wenn wir nicht wissen, in welcher Gegend wir leben werden – in einer, wo sich infolge der Klimaerwärmung ertragreiche Böden in Wüsten verwandeln, wo internationale Konzerne keine angemessene Dividende für Rohstoffe in die lokalen Staatskassen zahlen, wo Klientelwirtschaft und Korruption uns aller Hoffnung auf ein Fortkommen berauben, wo Machthaber nationale Budgets in Aufrüstung stecken und sich grauenvolle Bürgerkriege entwickeln? Die Liste der Schrecken lässt sich beliebig verlängern.

Kommen wir zu einem anderen Punkt. Hinter der Rawls'schen Theorie steht ein klares Bekenntnis zu einer an Leistungsanreizen orientierten Marktwirtschaft. Rawls hat

nichts von einem bedingungslosen Grundeinkommen für alle gehalten – nach ihm haben, so sein berühmtes Beispiel, die „Surfer von Malibu“ keinen Anspruch darauf, ihr Leben von jenen finanzieren zu lassen, die tagtäglich mit ihrem Arbeitseinsatz den gesellschaftlichen Wohlstand erarbeiten. Was aus seinem Differenzprinzip allerdings folgt, ist der Auftrag, genügend Mittel für die Gestaltung einer wohlgeordneten Gesellschaft zu erwirtschaften – eines Gemeinwesens, das auch die Schwächsten einschließt. Rawls hat diese Verpflichtung so ernst genommen, dass Kritiker seiner Theorie sogar die „Versklavung der Talentierten“ vorgeworfen haben.

Rawls hat nicht viel zu einem gerechten Steuersystem gesagt, er deutet aber an, dass die durch das Differenzprinzip geforderte Verteilung von Wohlstand möglicherweise effektiver durch eine Proportionalsteuer (also eine flat tax) denn eine progressive Einkommensteuer erreicht wird.

Rawls' Theorie ist 1971 erschienen, also vor der Deregulierung der Märkte und der Zunahme des globalen Kapitalverkehrs. Doch angesichts dieser Entwicklungen scheint vorrangig, wie ein Steuersystem mit den damit verbundenen Problemen umgeht.

Gehen wir zu Thomas Piketty (geb. 1971), der intensiv über die Probleme der Konzentration von Kapital im 21. Jahrhundert nachgedacht hat. So wie Rawls akzeptiert Piketty (im Übrigen auch Amartya Sen) ein kapitalistisches Wirtschaftssystem, denn dieses könne effektiver als andere Wirtschaftsformen einen angemessenen Lebensstandard für alle sichern. Doch Piketty warnt eindringlich vor der verhängnisvollen Spirale an wachsender Ungleichheit, wenn Wohlstand, der nicht durch Lohnarbeit generiert wird, nicht angemessen besteuert wird. Er schreibt:

„Wenn die Kapitalrendite dauerhaft höher ist als die Wachstumsrate von Produktion und Einkommen, was bis zum 19. Jahrhundert der Fall war und im 21. Jahrhundert wieder zur Regel zu werden droht, erzeugt der Kapitalismus automatisch inakzeptable und willkürliche Ungleichheiten, die das Leistungsprinzip, auf dem unsere demokratischen Gesellschaften basieren, radikal infrage stellen.“

Rawls folgend argumentiert auch Piketty, dass die genaue Festlegung der Steuersätze der demokratischen politischen Deliberation überlassen bleibe. Er spricht sich aber klar für eine – moderate – globale Kapitalsteuer von 1–2 % aus.

Verlassen wir die Philosophie und kehren zur EU zurück. Wenn die EU, in dem Fall die Kommission, vermeiden will, dass von ihr ausgehandelte Abkommen an lokalen Einsprüchen und Partikularinteressen scheitern, sollte sie sich entschieden auf ihre

demokratischen Aufgaben besinnen. Und diese beinhalten die Herstellung sozialer Fairness und Gerechtigkeit. Es sind nicht nur die mittlerweile legendären „linken Kapitalismuskritiker“, sondern kreuzbrave Juristen, die seit Jahren höchst kritisch, ja tief besorgt auf die von der EU propagierte Freiheit des Wettbewerbs und deren extensive Interpretation durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof blicken. Wie einer dieser Juristen sinngemäß meinte: „Die Maximierung von Konkurrenz kann nicht das Ziel des Freihandels sein.“ Es ist Aufgabe der EU, normative Regelungen zu schaffen, sodass sich der durch Freihandel generierte Wohlstand nicht nur in den Bilanzen bestimmter Unternehmen findet.

Lassen Sie mich abschließend nochmals den Beitrag des ÖKSA als Kommunikations- und Koordinationsplattform für Soziales würdigen. Als Dachorganisation äußert sich das ÖKSA nicht öffentlich. Doch wer einigermaßen aufmerksam die Medien verfolgt, weiß, dass die im ÖKSA versammelten Institutionen nicht nur direkt Arbeit am Nächsten leisten, sondern auch der Politik Ideen und Modelle liefern, wie man drängende soziale Probleme, nicht zuletzt die Frage der nach Österreich geflüchteten Menschen, bewältigen kann. In Zeiten narzisstischer Unsitten und politischer Ego-spiele ist diese Korrektur der politischen Wahrnehmung unverzichtbar. Danken und gratulieren wir dem ÖKSA.





*Alois Stöger*

## **Eröffnungsrede zur Tagung 60 Jahre ÖKSA in der Wiener Nationalbibliothek**

Sehr geehrter Herr Präsident Chalupka, Frau Abgeordnete, liebe Ehrengäste, liebe internationale Vertreterinnen und Vertreter, liebe Referentinnen und Referenten, liebe Menschen, die Interesse an sozialer Arbeit haben!

Das Interesse an sozialer Arbeit ist heute in Europa wichtiger denn je, und ich danke Ihnen allen herzlich dafür. Europa war davon geprägt, Politik für Menschen zu machen, und dies braucht Menschenbilder, die Sozialpolitik auch tatsächlich ermöglichen. Ich war gestern bei einer Veranstaltung in der „Gruft“, wo es darum ging, wie wir eine Auseinandersetzung darüber führen können, was Menschen, die arm sind, brauchen. Und ich habe dort eine Aussage dazu gemacht, was Europa ausmacht – eine Aussage, die für mich wesentlich ist: Europa macht aus, dass wir uns in der Aufklärung auf ein Menschenbild geeinigt haben, gemäß dem alle Menschen an Würde gleich sind.

Doch dieses Menschenbild wird heute infrage gestellt – nicht nur in Europa, sondern auch in Österreich, und von Institutionen, die Europa getragen haben. Ich sage das in aller Deutlichkeit: Wer infrage stellt, dass alle Menschen an Würde gleich sind, verhindert erstens die Auseinandersetzung über Verteilungsfragen in der Gesellschaft und verlässt damit zweitens auch die Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft. Wir leben in einem Europa und einer Zeit, in der sich Menschen von der Politik abwenden, in der Wahlen von Parteien gewonnen werden, deren Wahlprogramm verkürzt „Wir gegen die“ lautet, und in der Europa nicht mehr als Friedensprojekt, sondern als Teil und manchmal sogar als Ursprung allen Übels gesehen wird.

Umso wichtiger ist es, sich jetzt, auch anlässlich dieses 60. Geburtstags, wieder bewusster mit dem Thema Sozialpolitik auseinanderzusetzen, sich die Frage zu stellen, wo wir Sozialpolitik hinführen und wie wir den Diskurs darüber führen wollen. Und ich glaube, dass wir alle – alle Institutionen, beim Ministerium angefangen – diesen Diskurs viel, viel lauter führen müssen. Und die Auseinandersetzung mit jenem Menschenbild, an das ich glaube – dass alle Menschen an Würde gleich sind –, werden wir in allen sozialpolitischen Fragen führen müssen, etwa wenn es darum geht, auf welchem Level die Mindestsicherung für Menschen, die Hilfe brauchen, stattfindet. Diese Auseinandersetzung muss nicht zuletzt auch deshalb geführt werden, weil Österreich auch geschichtlich eine Verantwortung trägt.

Wir können im Europa der Wirtschafts- und Währungsunion die Betonung nicht nur darauf legen, dass Geldwertstabilität das Entscheidende ist, sondern wir brauchen ein Europa, in dem die Teilhabe der Menschen am gesellschaftlichen Erfolg in den Vordergrund gestellt wird. Der Brexit hätte meines Erachtens nicht stattgefunden, wenn sich die EU genauso um die Lebenswelt der Briten gekümmert hätte, wie sie sich um den Finanzplatz London gekümmert hat. Ich möchte hinzufügen, dass die Auseinandersetzung eine der Institutionen an sich ist, weil in einer globalisierten Welt eine virtuelle, nicht mehr zuordenbare Organisation in den Vordergrund gerückt wird, während die traditionellen Institutionen, die aus Beziehungen der Menschen heraus entwickelt werden, infrage gestellt werden. Für einen gelingenden sozialpolitischen Diskurs brauchen wir jedoch Menschen, die miteinander kommunizieren, und dies nicht nur virtuell.

Es braucht ein Umdenken in Europa, ein kritisches Hinterfragen der derzeitigen makroökonomischen Ausrichtung. Wir müssen uns auch die Frage stellen, ob Budgetkonsolidierung in jedem Fall richtig ist. Ich meine, das ist fragwürdig. Wer einmal in Griechenland war und sich angesehen hat, was da an gesellschaftlicher und institutioneller Zerstörung stattfindet, wird erkennen, dass dies kein Europa der Zukunft ist. Ernst gemeinte Sozialpolitik muss die Menschen, deren Wohlergehen und gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Mittelpunkt stellen, und nicht wirtschafts- oder budgetpolitische Fragen. Derzeit haben wir allerdings ein Europa, in dem diejenigen, die spalten, gestärkt werden. Jene, die am meisten spalten, kommen in der medialen Welt am prominentesten vor. Was heißt das für uns, was heißt es, sozialpolitisch darauf zu reagieren? Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt, die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierungen müssen oberste Priorität haben. Wir müssen laut sein in der Forderung nach dieser Priorität, und wir haben auch die Aufgabe, die Förderung der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Schutzes in den Vordergrund zu stellen. Es geht nicht an, dass man, wie etwa heute im Morgenjournal, in dieser Gesellschaft sagen kann: „Gleichheit ist uns egal“, dass Gleichheit als die Idee einiger Spinner abgetan wird. Was heißt das für die Sozialpolitik und Demokratie in diesem Land?

Ich bitte Sie darum, meine sehr verehrten Damen und Herren, diese Auseinandersetzung zu führen und zu fördern. Es ist sehr deutlich geworden, dass wir keine Flüchtlingskrise haben, sondern eine Krise im Kopf. Wir haben eine Krise in der Frage: Wollen wir eine gespaltene Gesellschaft – oder aber eine Gesellschaft, die inklusiv ist, die alle Menschen zueinander in Beziehung setzt?

Was sind nun die konkreten Handlungsfelder, in denen wir etwas tun können und in denen ich mich einsetzen werde?

- Es geht um eine wirtschaftspolitische Neuorientierung. Wir brauchen dringend die massive Erhöhung öffentlicher Investitionen in Zukunftssektoren und (soziale) Infrastruktur. Dadurch wird Wachstum angestoßen, das auch private Investitionen bringt.
- Europa muss öffentliche Investitionen aus der Defizitberechnung ausnehmen.
- Wir brauchen eine Förderung der Binnennachfrage durch Löhne, die einen gerechten Anteil an der Wertschöpfung darstellen. Hebt man den Wohlstand, so fördert dies das Wachstum und verringert die Ungleichheit.
- Wir müssen den Sozialschutz und die sozialen Dienstleistungen (auch staatlich unterstützt) ausbauen, um Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und die soziale Inklusion zu fördern. Dies ist auch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, da guter Sozialschutz einen produktiven Faktor darstellt.

Soziale Ungleichheit ist die Wurzel zahlreicher sozialer und politischer Probleme. Ich kann gut nachvollziehen, dass Menschen den Glauben in politische Institutionen verlieren, wenn sie das (berechtigte) Gefühl haben, sie seien zweitrangig. Es geht jedoch nicht darum, eine Politik der Gefühle zu machen, sondern um einen gesellschaftlichen Diskurs der Rationalität – auch in der Sozialpolitik.

Wir haben heute eine Polarisierung in Österreich, wie wir sie bisher noch nicht erlebt haben. Und ich meine aus dem gegebenen Anlass, wir sollten uns auf diese letzten 60 Jahre, in denen die großen Organisationen in der Lage waren, miteinander Gespräche zu führen und sachorientiert Probleme zu lösen, besinnen und daran mitarbeiten, dass eine solche Kultur der Auseinandersetzung auch insgesamt möglich ist.

Was wir in Europa brauchen, ist ein Streit darüber, dass wir die Grundverträge der EU an die Lebensrealität der Menschen anpassen müssen und nicht nur an die Rationalität wirtschaftlicher Einrichtungen. Europa braucht also ein soziales Fortschrittsprotokoll, das soziale Rechte mit den vier Grundfreiheiten auf eine Ebene stellt. Bestehende Rechte und Mindestvorschriften (wie Arbeitsrecht, Sicherheit ...) müssen an neue Herausforderungen adaptiert und weiterentwickelt, Lohn- und Sozialdumping muss bekämpft werden; wir brauchen eine Politik der Umverteilung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sowie eine verstärkte Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung in Europa. Nicht zuletzt geht es auch darum, jene Finanzinstitutionen, die derzeit wenig zum Sozialstaat beitragen, in die Pflicht zu nehmen. Die Finanztransaktionssteuer muss daher weiterhin verfolgt werden, sodass damit Finanzierungsformen für Sozialpolitik ermöglicht werden.

Ich wünsche uns zum 60. Geburtstag, dass wir laut werden, dass wir die angesprochene Auseinandersetzung auch ganz grundsätzlich führen, und ich wünsche uns,

dass wir Menschen vorfinden, denen die Gleichheit an Würde wichtig ist und die damit der Demokratie in Europa eine Chance geben. Das ÖKSA hat dazu in der Vergangenheit viele wichtige Beiträge geleistet, für die ihm herzlich gedankt sei. Ich wünsche uns, dass dies auch in den nächsten 60 Jahren der Fall sein möge. Der heutigen Veranstaltung wünsche ich alles Gute!

*Gabriele Mörk*  
**Begrüßung**

Einen schönen guten Morgen, meine sehr geehrten Damen und Herren!  
Im Namen der Wiener Gesundheits-, Sozial- und Generationenstadträtin Mag.<sup>a</sup> Sonja Wehsely darf ich Sie recht herzlich bei der Jahreskonferenz des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit begrüßen und willkommen heißen!

Das ÖKSA kann auf 60 erfolgreiche Jahre zurückblicken. Als überparteilicher und bundesweiter Verein ist das ÖKSA eine wichtige Kommunikationsplattform für die zentralen AkteurInnen der österreichischen Sozialpolitik. Die Geburtsstunde des ÖKSA war eng mit der Thematik der Ungarn-Flüchtlinge verbunden. Die Etablierung erfolgte damals in Kooperation mit dem Flüchtlings-Hochkommissar der Vereinten Nationen.

In den vergangenen rund 60 Jahren hat sich Österreich immer zur Flüchtlingskonvention – diese wurde 1954 ratifiziert – bekannt und vielen Tausenden Menschen Asyl gewährt. Von der Niederschlagung des Aufstandes in Ungarn und des Prager Frühlings bis hin zum Krieg in Jugoslawien und im Kosovo – immer hat Österreich seine humanitäre Aufgabe wahrgenommen.

Doch die Flüchtlingsbewegungen sind zunehmend globaler geworden. Durch die Kriege in Afghanistan, im Irak, in Tschetschenien und zuletzt Syrien sind auch Menschen aus diesen Ländern nach Österreich gekommen, um bei uns Schutz zu suchen. Mehr denn je steht heute die Flüchtlingsdebatte in Österreich im Fokus der inhaltlichen, aber vor allem der politischen Auseinandersetzung.

Dabei geht es nicht um populistische Aussagen, mit denen man hofft, Wahlen zu gewinnen. Es geht darum, die Integration Tausender Menschen auf der Flucht zu gewährleisten. Um das zu meistern, bedarf es gut durchdachter Maßnahmen.

Wir werden aber die aktuellen Herausforderungen, ob nun die Integration der Menschen auf der Flucht oder die Neugestaltung der Mindestsicherung, nicht durch mediales Zurufen gewinnen. Hier brauchen wir keine Showpolitik, sondern nachhaltige Überlegungen und Maßnahmen. Diese müssen nicht nur bei den Betroffenen selber, sondern auch bei allen ÖsterreicherInnen ankommen.

Oft ist es in der Politik reizvoller, einer Schlagzeile nachzulaufen, anstatt sich mit dem Thema abseits der medialen Bühne auseinanderzusetzen. Es braucht aber diese gut durchdachte Politik, wenn wir wollen, dass unser Sozialstaat langfristig funktioniert.

Denn ein Sozialstaat hat die Aufgabe, Menschen vor dem Nichts zu bewahren. Er ist eine große Errungenschaft und diese gilt es zu verteidigen. Denn eine Erosion des Sozialstaates bedeutet Massenverelendung, Ghettoisierung, Kriminalität und damit einen großen gesellschaftlichen Rückschritt. Dies ist ein gefährlicher und falscher Weg, den ich sicher nicht mitgehen möchte. Ich plädiere für einen Sozialstaat, auf den sich Menschen in schwierigen Situationen verlassen können. Denn wenn man Menschen die Furcht nimmt, komplett abzurutschen, dann ist dies der wichtigste Schritt dafür, dass sie ihre Energie in Arbeitssuche und Weiterbildung investieren können. Und wir müssen ihnen dazu Chancen und Perspektiven geben!

Ob nun die Flüchtlingsthematik, Maßnahmen zum Schutz vor Armut und Ausgrenzung, Pflege und Betreuung oder Herausforderungen im Behinderten- oder Gesundheitsbereich – die Arbeit des ÖKSA zeichnet sich durch die Expertise und den Austausch zahlreicher ExpertInnen aus den unterschiedlichsten Bereichen aus. Dem ÖKSA geht es – bewusst abseits der medialen Auseinandersetzung – um eine inhaltliche Positionierung in Bezug auf aktuelle politische und gesellschaftliche Herausforderungen. Das ÖKSA kann dabei nicht nur auf die VertreterInnen der Bundesländer setzen, sondern auch auf das breite Wissen der NGOs. Einzigartig in der Zusammensetzung und unverzichtbar für ein breites Meinungsspektrum.

Ich möchte heute auch die Gelegenheit wahrnehmen, mich recht herzlich bei allen Organisationen, die im ÖKSA vertreten sind, für ihr Engagement und auch für ihre Beharrlichkeit zu bedanken.

Mein besonderer Dank gilt Irene Köhler und ihrem Team, nicht nur für die Organisation der heutigen Konferenz, sondern vor allem für ihre hervorragende tagtägliche Arbeit im ÖKSA!

Ihnen, meine sehr geehrten Damen und Herren, wünsche ich eine interessante und spannende Tagung!

*Elhadj As Sy*

## **Auftrag an Europa: Eine weltweite Hilfsorganisation zeigt auf**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Freunde, ich möchte mich zunächst ganz herzlich für diese Einladung bedanken, und ich möchte ebenfalls ganz herzlich zum 60. Geburtstag des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit (ÖKSA) gratulieren, und dies im Namen unserer Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, die aus 190 nationalen Gesellschaften besteht, die in 190 Ländern arbeiten, mit 17 Millionen Freiwilligen, die – wie Sie – täglich an der Seite von Menschen in Not stehen, um sie zu begleiten und Lösungen für ihre Probleme zu finden.

Wir feiern heute 60 Jahre dienen, 60 Jahre betreuen, 60 Jahre beistehen – und immer für all jene da sein, die am dringendsten der Hilfe und Unterstützung bedürfen. In den vergangenen sechs Jahrzehnten hat Österreich sich verändert, so wie die Welt sich verändert hat. Dass wir hier alle zusammen ein ÖKSA feiern, das heute eine ebenso wichtige Rolle spielt wie zu Zeiten seiner Gründung, kann durchaus als Beleg für seine Fähigkeit gelten, sich dem Wandel anzupassen und weiterhin älteren Menschen und Personen mit Behinderungen sowie ihren Familien zur Seite zu stehen.

Zudem macht es deutlich, dass das ÖKSA maßgeblich dazu beigetragen hat, die verschiedenen karitativen Organisationen des Landes – darunter auch das Österreichische Rote Kreuz – zusammenzubringen, und dass es nach wie vor unparteiisch ist und das offene Gespräch fördert, unter anderem durch jährliche öffentliche Konferenzen zu sozialpolitischen Themen.

Im Namen der Föderation darf ich Ihnen noch einmal herzlich gratulieren.

### **Parallelen**

Wenn man die heutige Situation mit jener von 1956 – dem Gründungsjahr des ÖKSA – vergleicht, so gibt es viele Parallelen. Jahrestage sind eine gute Zeit zum Nachdenken. Sie regen uns an, neue Impulse zu entwickeln und aus Erfahrungen zu lernen, um besser zu werden. Das heutige Europa ist mit dem Europa von 1956 kaum zu vergleichen, und doch gibt es Parallelen und Erfahrungen, die uns helfen können, die vor uns liegenden Herausforderungen besser zu verstehen.

Vor sechs Jahrzehnten war Europa noch damit beschäftigt, sich von den Schrecken des Zweiten Weltkriegs zu erholen. Die neue Weltordnung, die aus diesem verheerenden Konflikt hervorging, war erst im Entstehen begriffen. Diese neue Weltordnung



und die neue Wirtschaftsordnung waren, wie ich mich aus meiner Zeit an der Diplomatischen Akademie erinnere, damals ständig im Gespräch. Ich befürchte, dass man, wirft man heute einen Blick auf die Welt, wohl eher von einer „Weltunordnung“ sprechen würde. Neue Grenzen wurden gezogen und die Polarisierung, die die kommenden Jahrzehnte prägen sollte, begann sich abzuzeichnen.

Im Oktober 1956 war eine Studentendemonstration auf den Straßen von Budapest der Auslöser des Ungarnaufstands. Bis die sowjetischen Truppen im November die Grenzen schlossen, waren an die 200.000 Menschen aus dem Land geflohen. Die meisten von ihnen flohen nach Österreich.

Damals trafen Vertreterinnen und Vertreter der österreichischen Regierung, des UNHCR, des Zwischenstaatlichen Ausschusses für europäische Auswanderung (heute: IOM), der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften (heute: Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften), des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sowie mehrerer österreichischer und internationaler nichtstaatlicher Organisationen zusammen, um über den Umgang mit der beginnenden humanitären Krise zu beraten.

Es wurde beschlossen, dass die Liga die Hilfstätigkeiten in Österreich leiten sollte. Der Zwischenstaatliche Ausschuss sollte zuständig sein für Registrierung, Dokumentation und Transport, und das erst einige Jahre zuvor gegründete UNHCR übernahm die Koordination.

Diese Reaktion war in jeder Hinsicht positiv. Viele Staaten kamen ihren Verpflichtungen im Rahmen des kurz zuvor verabschiedeten internationalen Flüchtlingsrechts nach und zeigten sich sehr großzügig. Viele Länder nahmen erneut Vertriebene auf.

## **Heute**

Die Parallelen zur heutigen Situation könnten kaum deutlicher sein. Sechs Jahrzehnte später sind wir an einem ähnlichen Ort mit einer ähnlichen Herausforderung konfrontiert. Es ist nicht das erste Mal, dass Europa eine durch Wanderungsbewegungen hervorgerufene Krise zu bewältigen hat. Wir wurden schon einmal auf die Probe gestellt, und wir haben damals mit mehr Zusammenarbeit, mit mehr Mitgefühl und mehr Vision reagiert.

Selbstverständlich gibt es eine ganze Reihe von Unterschieden zwischen der Situation 1956 und der heutigen Situation, die in vieler Hinsicht weitaus komplexer ist. Es kommt hinzu, dass es sich heute trotz der Fokussierung auf Europa keineswegs um

eine europäische, sondern um eine weltweite Krise handelt. Diese ist das Ergebnis von lang anhaltenden und grausamen Konflikten, von mangelnder politischer Führung und mangelndem Mut, Lösungen zu suchen und zu finden, und schließlich von zunehmenden Ungleichheiten. All dies gibt den Menschen das Gefühl, dass sie keine andere Wahl haben, als anderswo nach einem Leben zu suchen, das ihnen Sicherheit, Chancen und Menschenwürde bietet.

## **Globale Krise**

Bekanntlich befindet sich die überwältigende Mehrheit aller Flüchtlinge nicht in Europa, sondern im Nahen Osten und in Ost- und Zentralafrika, in der Türkei, im Libanon, in Jordanien sowie in Kenia, im Tschad und in Kamerun.

Und bekanntlich ist die Welt heute hochgradig vernetzt: Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen einem Bahnhof in Deutschland, einer Menschenmenge auf einer österreichischen Landstraße, der Panik und dem Chaos an der ungarischen Grenze, der Gewalt und den Entbehrungen in Homs und Aleppo und der chronischen Armut und Unsicherheit in Nigeria und Afghanistan. Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Ertrunkenen im Mittelmeer, der Angst und den Zweifeln derer, die in Südtalien ankommen, dem Chaos in Libyen, der Hoffnungslosigkeit der Menschen in der Sahelzone, die seit Jahren von Dürre heimgesucht ist, und dem anhaltenden Leid der Menschen in Somalia und am Horn von Afrika.

Solange diese Probleme nicht gelöst sind, werden die Wanderungsbewegungen weitergehen. Wir haben es mit einer globalen Krise zu tun, die deutlich macht, wie eng wir miteinander verknüpft sind.

## **Europa**

Unser Thema heute ist der Umgang Europas mit dieser Krise. Der sichtbarste – und sicherlich auch beunruhigendste – Unterschied zwischen heute und 1956 ist der Ton, mit dem die Flüchtlinge und Migranten empfangen werden. Trotz der weit verbreiteten Großzügigkeit des Sommers 2015 und trotz der anhaltenden Solidarität und Unterstützung seitens zahlreicher Einzelpersonen und Organisationen hat der Diskurs der Intoleranz leider allmählich die Oberhand gewonnen. 1956 wurden ungarische Flüchtlinge mit offenen Armen aufgenommen, heute sehen wir immer mehr geschlossene Grenzen und – leider Gottes – verschlossene Herzen, paradoxerweise selbst in Ungarn.

Unsere Föderation verfolgt diese Entwicklung mit Besorgnis und Bestürzung. Die Gleichgültigkeit gegenüber den Leiden hilfsbedürftiger Flüchtlinge ist erschütternd.

In den vergangenen 18 Monaten ist es zu unzähligen Tragödien gekommen: Wir sahen die Leiche des kleinen Aylan Kurdi an einem türkischen Strand. Wir hörten, dass ein überladener Fischkutter im Mittelmeer kenterte und Hunderte ertranken. Wir lasen, dass an der libyschen Küste Dutzende Leichen angespült wurden.

Angesichts dieser Tragödien, die vor den Augen Europas stattfanden, eines Kontinents der Verheißungen und des Wohlstands, waren wir Zeugen einer eiskalten Gleichgültigkeit.

Diese Tragödien hinterlassen blaue Flecken auf unseren Seelen, und immer, wenn wir mit diesen Bildern konfrontiert werden, fragen wir uns, wo unser geteiltes Menschsein, unsere geteilte Menschlichkeit bleibt.

Unsere politisch Verantwortlichen und unsere Medien müssen sich dessen bewusst sein, dass die Begriffe „Flüchtlinge“, „Migranten“ etc. keine Identitäten bezeichnen, sondern vielmehr Umstände – Umstände, in denen jede/r sich befinden kann, wenn er oder sie das Unglück hat, aus einem Land zu kommen, wo es eine Situation gibt, über die man keinerlei Kontrolle hat und zur Flucht gezwungen wird. Wie Hannah Arendt schrieb: „Die Flüchtlinge trugen nicht nur ihr eigenes Unglück mit sich herum, von Land zu Land, von Kontinent zu Kontinent, sondern auch das ganze Unglück der ganzen Welt.“ Dies nochmals als Erinnerung an die Menschlichkeit, die wir alle teilen.

## **Einsatz des roten Kreuzes und roten Halbmonds**

Dies ist das Umfeld, in dem wir tätig geworden sind. Nahezu jede europäische Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaft hat sich in den vergangenen 18 Monaten an der Hilfe für Migranten beteiligt. Für viele Menschen ist das Rote Kreuz zu einem Zeichen der Hoffnung geworden, zu einer verlässlichen Präsenz entlang den Routen von den italienischen und den griechischen Küsten, über die Landstraßen und durch die Städte des Balkans und schließlich in den Städten Österreichs und Deutschlands und weiter nördlich liegender Länder.

Wir stellten Erste Hilfe und medizinische Versorgung, Lebensmittel, Decken und Kleidung zur Verfügung. Wir boten Rechtsberatung und psychosoziale Unterstützung an. Wir organisierten Unterkünfte, Auffanglager und Integrationskurse.

All dies ist wichtig. Aber die Menschen suchen nach dem, was ihnen am wichtigsten ist, nach dem, was sie auf der Flucht verloren haben – und das ist ihre eigene Würde. Es ist daher zwar wichtig, was wir machen – noch wichtiger ist allerdings, wie wir es machen.

Seit einigen Monaten beteiligen wir uns auch aktiv an Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeer. Die Anzahl der nach Europa kommenden Flüchtlinge ist im Vergleich zu 2015 zwar zurückgegangen, doch die Anzahl der Toten hat dramatisch zugenommen. 2016 droht das tödlichste Jahr im Mittelmeer zu werden.

Auf der Suche nach einem friedlichen und sicheren Leben in Europa überschritten mehr als 750.000 Menschen die österreichische Grenze. Fast alle wurden von Freiwilligen und Mitarbeitenden des Österreichischen Roten Kreuzes, aber auch von anderen Hilfsorganisationen mit Hilfe, Unterstützung und Solidarität begrüßt. Es war der größte inländische Einsatz, den das Österreichische Rote Kreuz jemals organisierte, und er war nur dank der Mithilfe Tausender Freiwilliger möglich, die rund um die Uhr arbeiteten. In ganz Europa kümmern sich Rotes Kreuz und Roter Halbmond um schutzlose Migrantinnen und Migranten. Unsere Richtschnur ist die Menschlichkeit, die wir teilen, und sie gebietet uns, diesen Menschen ungeachtet ihres Status mit Hilfe und Unterstützung zur Seite zu stehen. Man spricht oft von legalen und illegalen Migrantinnen und Migranten – es gibt jedoch keine illegalen Menschen. Daran müssen wir uns immer erinnern.

Wie geht es weiter, meine Damen und Herren?

Als Europa 1956 einen Zustrom von Flüchtlingen zu bewältigen hatte, reagierte es zivilisiert und großzügig. Dieses Verhalten wirkt noch heute nach. Das Engagement der Staaten für die Grundsätze der UN-Flüchtlingskonvention, die sie 1951 angenommen hatten, stärkte das Rechtsverständnis, das den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit Vertriebenen seither geprägt hat. Die Staatengemeinschaft rief das UNO-Flüchtlingshochkommissariat ins Leben, das zu einem der moralischen und operativen Eckpfeiler des internationalen humanitären Systems geworden ist. Das UNHCR linderte die verheerenden Folgen des Zweiten Weltkriegs und leistete damit einen Beitrag zur Entstehung eines geeinten und friedlichen Europa.

Wie werden wir auf die heutige Krise reagieren?

Wir können noch von den Erfahrungen von 1956 lernen.

Erstens müssen wir uns bewusst machen, dass es sich um eine weltweite Krise handelt und wir entsprechend darauf eingehen müssen. Das bedeutet, dass wir überall an den Migrationsrouten präsent sein müssen: in den Herkunfts-, den Transit- und den Zielländern. Diese Aufgabe können wir, die Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, erfüllen, denn wir sind in allen diesen Ländern bereits tätig.

Migration ist im Wesentlichen ein transnationales Phänomen, und unser Umgang mit ihr sollte das berücksichtigen. Wir brauchen mehr Koordination und mehr Zusammenarbeit zwischen Staaten und humanitären Organisationen, zwischen nichtstaatlichen Organisationen, dem Privatsektor, religiösen Gruppen und der Zivilgesellschaft.

Zweitens sollten wir den humanitären Bedürfnissen von Menschen auf der Flucht Priorität einräumen. Alle Menschen haben ungeachtet ihres Status Anspruch auf Unterstützung, eingeschlossen Schutz, medizinische Versorgung und Zugang zu Information. Menschen sind auf Information angewiesen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Deshalb ist ein wichtiger Teil unserer Arbeit heute die Bereitstellung von Informationen.

Dies setzt voraus, dass die Regierungen humanitäre Anliegen von anderen Anliegen trennen. Ich erwähnte bereits unsere Such- und Rettungsaktionen im zentralen Mittelmeerraum. Innerhalb von nur wenigen Monaten retteten wir circa 4000 Menschenleben. Dennoch ist es uns noch nicht gelungen, die dazu erforderlichen Mittel zu beschaffen. Es gibt immer noch viele Regierungen, die uns wissen lassen, dass sie diese Mittel deshalb nicht bereitstellen, weil sie Anreize zur Einwanderung fürchten. Um eine somalische Dichterin zu zitieren: „Man setzt seine Kinder nur dann in ein Boot, wenn das Wasser sicherer ist als das Land.“

Drittens fordern wir die Staaten auch weiterhin nachdrücklich auf, denjenigen, die nach Europa kommen wollen, mehr legale Möglichkeiten zu bieten. Je mehr legale Wege es gäbe, desto kleiner wäre die Möglichkeit der sogenannten „smugglers“, ein Geschäft aus dem Elend der Menschen zu machen. Zugleich müssen mehr Mittel dafür aufgewandt werden, die Widerstandsfähigkeit betroffener Gemeinschaften in den Herkunftsländern zu erhöhen.

Viertens und abschließend ist es auch wichtig, dass wir alle dem diskriminierenden Diskurs über Migranten aktiv entgegengetreten, zum Beispiel, indem wir aufzeigen, dass Migration sich höchst positiv auf die integrative und nachhaltige Entwicklung und das Wachstum sowohl in den Herkunfts- als auch in den Aufnahmeländern auswirken kann: Migranten überweisen jedes Jahr Hunderte Milliarden Dollar in die Entwicklungsländer, und in den Aufnahmeländern spielen Migranten eine wichtige Rolle, indem sie einen Mangel an Arbeitskräften beheben, als Unternehmer Arbeitsplätze schaffen und die kulturelle Vielfalt fördern.

Denken wir darüber nach, meine Damen und Herren, welchen Weg man künftig einschlagen will, so blickt man gern in die Vergangenheit. Selbst inmitten des Leidens,

des Elends und der Gleichgültigkeit, deren Zeugen wir heute sind, müssen wir unsere Hoffnung bewahren.

Erlauben Sie mir zum Abschluss eine Anmerkung zur Krise von 1956 und zu meiner Organisation, die sich damals noch Liga der Rotkreuz-Gesellschaften nannte.

1963 erhielt die Liga für ihre Einsätze in mehreren humanitären Krisen – darunter auch 1956 hier in Österreich – den Friedensnobelpreis. Kürzlich stieß ich auf die Rede, die John Alexander MacAulay, damals Vorsitzender des Verwaltungsrates der Liga, bei der Preisverleihung hielt. Lassen Sie mich einen kurzen Auszug aus dieser Rede zitieren, in der er auch auf die Ungarnflüchtlinge eingeht: „In der Not leidenden Bevölkerung gibt es eine Gruppe von Menschen, die stärker in Mitleidenschaft gezogen ist als alle anderen Gruppen: die Flüchtlinge. Oft sind sie gezwungen, aus ihrem Land zu fliehen, und so sind sie, ohne Rechtsstellung und mit verletztem Stolz, ganz sich selbst überlassen. Wenn heutzutage manche Länder diese Menschen verfolgen und andere Länder sie ignorieren, eilt ihnen die Liga zu Hilfe und handelt damit nach den Grundsätzen der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit.“

Im Einklang mit den Grundsätzen der Menschlichkeit und der Unparteilichkeit eilt ihnen die Liga zu Hilfe. Und auch heute, im Namen von Grundsätzen, die wir alle teilen, eilen wir zu Hilfe, um diese Menschen zu unterstützen, so wie wir es damals, im Jahre 1956, getan haben. Damals, vor sechzig Jahren, wurden wir auf die Probe gestellt, und wir fanden neue Kraft und neue Hoffnung. Und wir machten uns auf, diese Herausforderung anzunehmen, indem wir uns an einen ganz einfachen und elementaren Grundsatz hielten: „Behandle andere menschenwürdig, achtsam und respektvoll“ – also so, wie wir selbst gerne von anderen Menschen behandelt werden möchten.

Ich danke Ihnen.



Christoph Badelt

## Perspektiven für die europäischen Wohlfahrtsmodelle

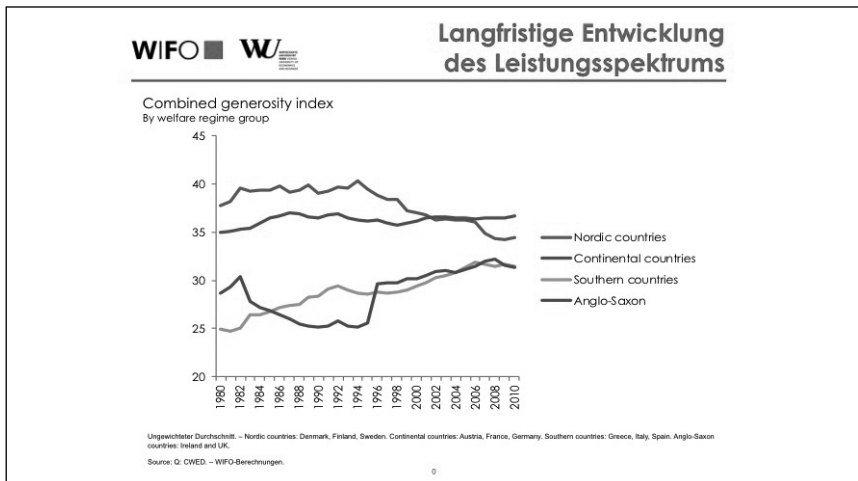
Ich möchte eingangs nicht nur zum 60. Geburtstag des ÖKSA gratulieren, sondern mich auch sehr bedanken für diese Einladung. Für mich ist, wie Herr Chalupka bereits angedeutet hat, dies auch die Rückkehr in ein Feld, in dem ich mich immer sehr zu Hause gefühlt habe. Ich habe meine Jahre in der Hochschulpolitik zwar in keiner Weise bereut, freue mich aber sehr, wieder hier bei Ihnen zu sein.

Der Vortrag eines Ökonomen ist ganz ohne Folien und Statistiken natürlich nicht denkbar. Ich werde allerdings versuchen, Statistiken auf Sie lediglich wirken zu lassen, um dann zu den politischen Konsequenzen zu kommen.

Man hat mir das Thema „Perspektiven für die europäischen Wohlfahrtsmodelle“ gestellt, und ich habe meinen Vortrag gegliedert in:

- Ausgangsdiagnose
- Bedeutende Herausforderungen an die Wohlfahrtsmodelle
- Notwendige Schwerpunkte künftiger Politik

### Ausgangsdiagnose



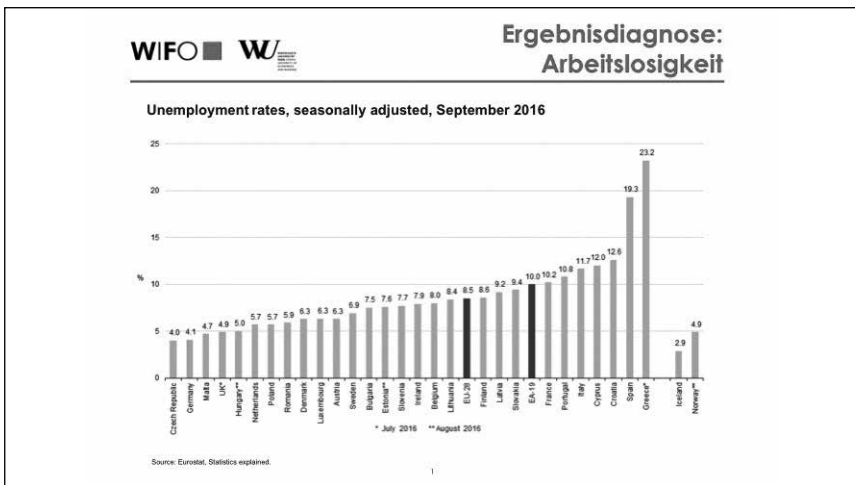
Wenn man ein Stück weit zurückschaut, lässt sich sagen, dass die europäischen Wohlfahrtsmodelle, die eng verbunden sind mit den europäischen Wohlfahrtsstaatsmodellen (auch wenn der Staat in den verschiedenen europäischen Ländern sehr



unterschiedliche Rollen gespielt hat) nach dem 2. Weltkrieg rasch gewachsen sind und sehr viel Positives aufgebaut haben. Ein Maximum wurde in den 1970er-Jahren erreicht. Ab den 1980er-Jahren (nach dem Ölschock und diversen wirtschaftlichen Krisen) sind erste Differenzierungen, zum Teil Neuorientierungen entstanden. Bis etwa zum Jahr 2010 ist es jedoch zu keinem eigentlichen Abbau gekommen (bzw. nur in vereinzelten Punkten, nicht generell). Es ist interessant, dass ein solcher Abbau in den meisten Staaten Europas in den eigentlichen Jahren der Wirtschaftskrise zu-nächst (noch) nicht stattgefunden hat.

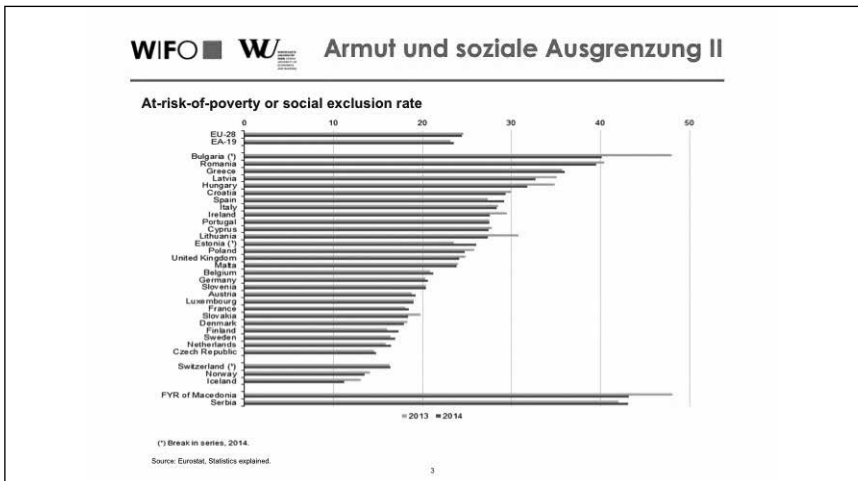
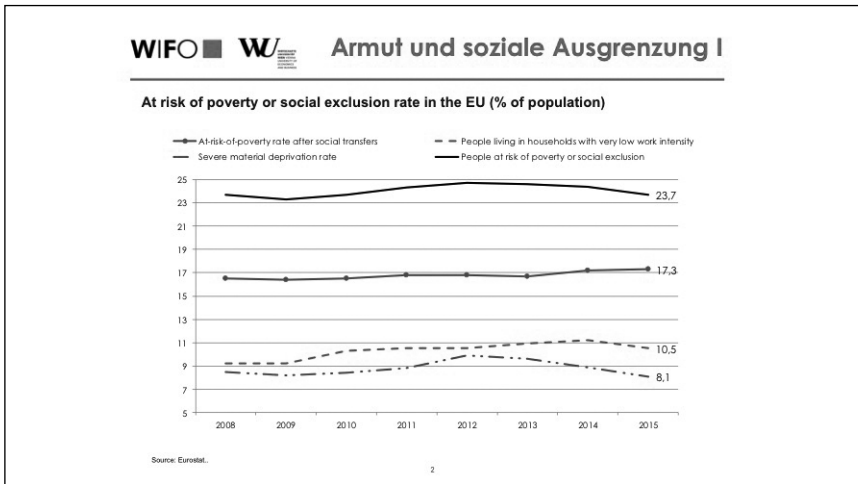
Die Grafik, die ich Ihnen mitgebracht habe – ein kombinierter Index über, wie es auf Deutsch heißen würde, die Großzügigkeit der europäischen Wohlfahrtsstaaten –, zeigt bis zum Jahr 2010 fast so etwas wie eine Konvergenz der Wohlfahrtsstaatsmodelle. Die nordischen Länder haben in dieser Zeit ein Stück weit abgebaut, während die südlichen Länder langsam, aber beständig aufgebaut haben, und die „continental countries“, zu denen auch wir gehören, sind grosso modo stabil geblieben.

Leider reicht diese Grafik nicht über das Jahr 2010 hinaus. Würde man sie in die Jetztzeit weiterführen, so wäre meines Erachtens zu sehen, dass die Kurven bereits deutlich auseinanderdriften, nicht zuletzt aufgrund der südeuropäischen Länder, die durch die Krisen einen massiven Abbau erlitten haben. Die kontinentaleuropäischen Länder befänden sich nach wie vor auf etwa demselben Niveau.

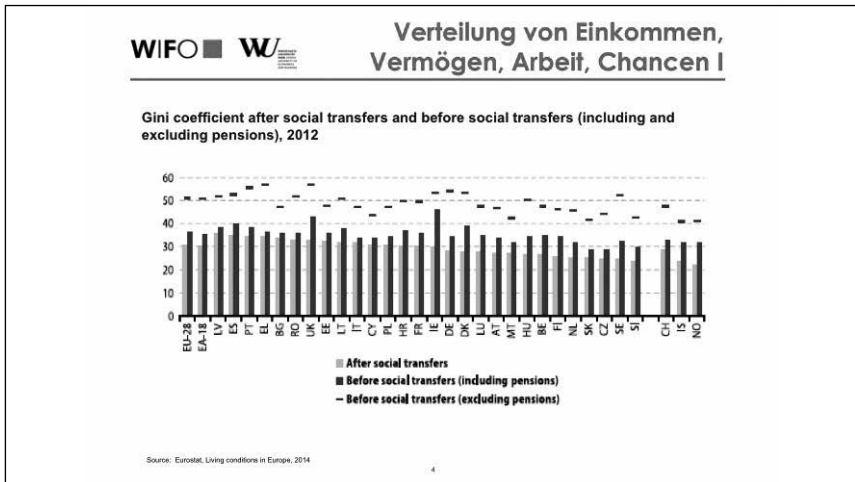


Sieht man sich allerdings die Ergebnisse wohlfahrtsstaatlicher Politik an, dann muss man sagen, dass diese nicht sehr positiv sind. Ich habe Ihnen die vom September

2016 stammenden Arbeitslosenraten (EUROSTAT-Statistiken) mitgebracht. Rechts außen sehen Sie die süd- und osteuropäischen Länder, deren Werte dramatisch hoch sind. Und dennoch, obwohl dieses Bild eigentlich schlimm genug wäre, ist es ein beschönigendes Bild. Das beginnt bereits bei der Arbeitslosendefinition in der EU, wo jemand, der etwa nur zwei Stunden die Woche beschäftigt ist, schon nicht mehr als arbeitslos gilt. Und es handelt sich hier um globale Arbeitslosenraten, die noch nichts darüber aussagen, wie es etwa um die Jugendarbeitslosigkeit oder um die Arbeitslosigkeit anderer, spezieller Schichten bestellt ist. In Wahrheit ist die Situation, wie leider gesagt werden muss, unhaltbar.



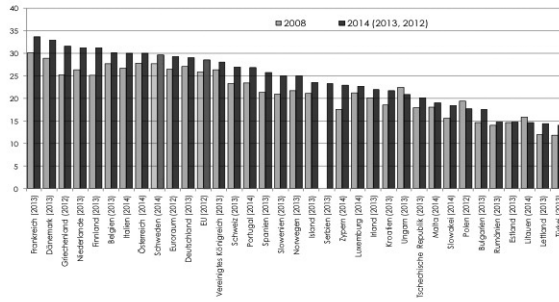
Sie sehen weiters, dass der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen im europäischen Schnitt bei fast 24 % liegt – und dies nach Jahrzehnten praktizierter Wohlfahrtsstaatlichkeit. Man kann das vom Ergebnis her nicht gerade eine Erfolgsgeschichte nennen. Auch hier sind die gesamteuropäischen Zahlen in gewisser Weise beschönigend, denn sieht man sich die Werte einzelner Länder an – etwa Bulgarien, Rumänien, Griechenland –, so zeigt sich, dass dort bis zu 40 % der Menschen von Armut und/oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind.



Ein ganz wichtiges Element der Ergebnisdiagnose ist auch die Verteilung. Sie sehen hier die sogenannten Gini-Koeffizienten, also Maße für die personelle Einkommensverteilung. Die Gleichheit in einer Gesellschaft ist umso mehr gegeben, je niedriger dieser Wert ist. Sie können dieser Grafik entnehmen, dass in den europäischen Ländern zwar signifikant umverteilt wird, dass aber dennoch eine große Ungleichheit besteht, alleine schon, wenn man nur das Einkommen betrachtet. Es geht jedoch nicht nur um das Einkommen, sondern auch um das Vermögen, und es geht in zunehmendem Maße auch um Chancen, also um den Zugang zu einem Leben, das man in unserem europäischen Verständnis als „normal“ oder „erfolgreich“, jedenfalls aber als „inklusive“ bezeichnen kann. Dies sind Aspekte, die in Wahrheit noch viel relevanter sind als die reinen Einkommensverteilungsstatistiken.

Wichtig ist allerdings auch, die finanzielle Seite zu betrachten. Sie sehen hier den Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, also die sogenannte Sozialquote. In den Ländern mit den höchsten Sozialquoten liegt diese deutlich über 30 %, was an sich noch nicht unbedingt ein Problem wäre. Nicht außer Acht lassen darf man je-

Sozialausgaben als Anteil am BIP



Wir sind also in einer Situation, in der wir uns wachsenden – oder aber noch nicht gelösten – sozialen Problemen gegenübersehen, die mit wachsenden Ängsten in Verbindung stehen, kombiniert mit tatsächlich oder vermeintlich existierenden Problemen der öffentlichen Haushalte. Und dies ist der faktische Boden, auf dem populistische Strömungen aufbauen können. Dass populistische Strömungen dann zu den real existierenden Problemen noch sehr viel dazudichten und damit die Ängste in der Bevölkerung noch anheizen, steht auf einem anderen Blatt. Ich stimme Bundesminister Stöger hier ganz und gar zu: In Wahrheit liegt in dieser Problematik eine der Wurzeln einer politischen Bewegung, die man nur mehr als angstmachend bezeichnen kann. Wir wissen leider, dass am Ende solcher populistischen Strömungen sehr oft auch ein Abbau der Demokratie steht. Kommen dann jene, die zuvor allen alles versprochen haben, tatsächlich an die Macht, geht es jenen, die ihre Hoffnungen in solche Heilsbringer gesetzt haben (Namen können hier anhand aktueller Beispiele in Ungarn, den USA oder der Türkei beliebig eingesetzt werden), darum noch lange nicht besser. So viel also zum politischen Hintergrund der hier anstehenden Debatte. Ich komme nun zu den Herausforderungen an die Wohlfahrtsmodelle.

Zu nennen ist hier aus meiner Sicht zunächst die Mischung aus Globalisierung und finanziellen Engpässen.

Es wird zwar in letzter Zeit darüber diskutiert, ob die Globalisierung nicht wieder etwas zurückgeht, es gibt da ja auch protektionistische Tendenzen. Jedoch ändert dies nichts daran, dass es allein schon durch die technische Entwicklung einen starken internationalen Konkurrenzdruck gibt, und zwar auf den Arbeitsmarkt, auf Art und Umfang von Regulierungen und die damit verbundenen sozialen Probleme. Als Ökonom muss ich, so schlimm diese Aussage auch sein mag, sagen: Solange es in der Welt derart krasse Ungleichheiten gibt (und ich beziehe mich keineswegs nur auf Europa), wird die „Insel der Seligen“, als die wir Europa so gerne gesehen hätten, nicht haltbar sein. Wenn diese weltweiten Ungleichheiten nun auch noch verschärft werden durch politische Krisen, die eine Folge dieser Ungleichheiten sind, und durch Umweltkrisen, die letztlich eine Folge des Klimawandels usw. sind, dann ist es nicht verwunderlich, wenn auch die europäische Sozialpolitik unter Druck gerät. Eine Abschottung ist hier, wie ganz klar gesehen werden muss, unmöglich. Hinzu kommt ein Abbau an Solidarität zwischen den Staaten. Wenn es nicht einmal mehr innerhalb der EU möglich ist, zu vermeiden, dass es einen destruktiven Steuerwettbewerb nach unten gibt, wenn es nicht einmal in der EU möglich ist, etwa eine Einigung über die Besteuerung von Konzernen zu erzielen, sodass letztlich Steuereinnahmen, die für die Finanzierung der Sozialpolitik benötigt würden, wegfallen, dann sind die Probleme hinsichtlich der Sozialbudgets vorprogrammiert. Dabei sind wirksame steuerpolitische Maßnahmen

nur auf internationaler Ebene realisierbar, und das gilt nicht nur für die heute bereits erwähnte Finanztransaktionssteuer. Man kann etwa über die Wertschöpfungsabgabe unterschiedlicher Meinung sein, aber diese national in einem kleinen Land einzuführen, ist wirtschaftspolitisch völlig absurd. Es bräuchte also viel mehr Koordination und Solidarität in der Wirtschaftspolitik – wenigstens innerhalb der EU.

Die Quintessenz dieser ersten genannten Herausforderung ist: Die wachsenden sozialen Probleme stoßen auf finanzielle Engpässe. Ich möchte an dieser Stelle betonen, dass es nicht damit getan ist, zu sagen, der Staat solle mehr ausgeben. Wenn Sie die Verschuldungsraten in den europäischen Ländern betrachten, dies kombinieren mit den Zinssätzen, die heute quasi null oder negativ sind, und dann überlegen, was passieren würde, wenn die Zinssätze wieder in normale Bereiche kämen, dann haben Sie eine derartige Einschränkung des öffentlichen Handlungsspielraums, dass man das Problem der Staatsverschuldung nicht einfach ignorieren kann.

Die zweite große Herausforderung ist die demografische Veränderung.

Auch ohne die Flüchtlingsproblematik kommen die sozialen Sicherungssysteme allein schon durch die Veränderungen in der Demografie stärker unter Druck, und dies liegt nicht nur an der Verschiebung in der Altersstruktur. Hinzu kommen Veränderungen in den Familienstrukturen, von denen ein Großteil an sich gesellschaftlich wünschenswert ist, wie etwa die verstärkte Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt und die daraus resultierenden Familienstrukturen. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit erfordert aber auch mehr Organisation von Betreuungsdiensten. Wir haben zunehmend Probleme in der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Generationen, die soziale Positionierung in der Lebenszyklussicht wird immer wichtiger. Hinsichtlich des demografischen Problems könnte die Migration durchaus auch hilfreich sein. (Die damit verbundenen Probleme klammere ich in Hinblick auf das folgende Referat von Herrn Fischer, der sich näher damit befassen wird, an dieser Stelle aus.)

Die dritte Herausforderung, die ich hier nennen möchte, sind die sogenannten „neuen sozialen Risiken“ – ein Terminus, der in den letzten zehn Jahren geprägt worden ist und definiert ist durch den Übergang von einer Lebensphase in die andere, beginnend mit Kindheit und Jugend, Eintritt in den Arbeitsmarkt, Familienbildung, Arbeitswelt, Übergang in den Ruhestand etc. Die Konzentration des Wohlfahrtsstaats auf „traditionelle“ soziale Risiken genügt also nicht mehr, die Sozialpolitik muss sich auf diese Transitionsphasen im Lebenszyklus fokussieren, ohne zugleich die traditionellen Risiken zu vernachlässigen.

Ich komme abschließend zu den notwendigen Schwerpunkten künftiger Politik und möchte als Erstes die Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation nennen. Es ist nicht ausreichend, die alte Sozialpolitik fortzuschreiben; es ist ebenso wenig ausreichend, vom Staat mehr Geld zu fordern. Das heißt, man muss echte Reformstrategien für Wohlfahrtsstaaten in breitere Strategien einbetten, in eine Strategie des nachhaltigen Wirtschaftswachstums und in eine ökologische Umorientierung.

Sosehr auch ich persönlich glaube, dass man versuchen muss, durch Investitionen oder durch Boosten der Konsumnachfrage das Wachstum anzukurbeln, möchte ich hier behaupten, dass das Wachstum in Europa nicht mehr in einem Ausmaß eintreten wird, das irgendwelche Probleme lösen könnte – oder uns auch nur die finanziellen Mittel zur Lösung dieser Probleme verschafft. Wir müssen uns auf geringere Wachstumsraten einstellen und von der Vorstellung abkommen, dass Wachstum genug Geld schaffen kann, um alle Probleme zu lösen. Deshalb müssen wir Wachstum auch inhaltlich neu definieren, die ökologische Komponente verstärkt hineinbringen und dann durch Umstrukturierungen die dringendsten sozialen Probleme lösen. Wenn Wachstum vorhanden ist – umso besser für die Finanzierungssituation. Aber wir müssen das Wirtschaftswachstum viel mehr als Mittel zum Zweck und nicht als Ziel per se betrachten.

Eine große Gefahr könnte in der Versuchung liegen, die sozialen und ökologischen Probleme gegeneinander auszuspielen – obwohl diese in Wahrheit sehr eng miteinander verbunden sind. Um ein Beispiel zu nennen: Werden ökologische Maßnahmen ergriffen, wie die Besteuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, worauf die Stahlwerke sich außerhalb (des Landes, der EU) ansiedeln, dann kostet das Arbeitsplätze. Wir brauchen also eine Gleichwertigkeit und Verbindlichkeit nichtökonomischer Zielsetzungen, insbesondere der ökologischen und der sozialen. Und das ist leichter gesagt als getan. Die simultane Verfolgung sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Zieldimensionen ist erst möglich, wenn die Ziele in der alltäglichen Politik auch gleich wichtig sind und wenn allfällige Trade-offs auch offensiv diskutiert und vor diesem Hintergrund verhandelt werden. Betrachtet man nun die EU als Institution, etwa in ihren Grundsatzpositionen (z. B. Europa 2020), so ist diese Gleichwertigkeit ökologischer und sozialer Ziele dort bereits zwar vorhanden, in der praktischen Politik lässt sich allerdings feststellen, dass Vorhaben im Sozialbereich immer deutlich weniger verbindlich sind als z. B. wirtschaftliche Ziele im Fiskalpakt. Selbst hinsichtlich ökologischer Zielsetzungen – etwa in der Umsetzung des Paris-Abkommens – ist in Europa noch eine größere Verbindlichkeit gegeben als im sozialen Bereich.

Zur diesbezüglichen Situation in Österreich möchte ich hier lediglich die Stichworte Mindestsicherung und Pensionsreform anführen und diese für mich sehr emotional besetzte Thematik nicht weiter ausführen.

Abschließend sei auf die Notwendigkeit einer investiven Sozialpolitik hingewiesen. Das ist an sich keine neue Erkenntnis; in Wahrheit haben wir bereits vor 40 Jahren gesagt, dass wir die Menschen befähigen und dadurch verhindern müssen, dass sie in Abhängigkeit geraten. Es ist jedoch eine Sache, in Publikationen festzuhalten, dass wir uns um die Bildungspolitik, die Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Erwerbsarbeit etc. kümmern müssen, und eine andere, dies umzusetzen. Denn die alten kurativen Probleme sind trotzdem vorhanden – weswegen wir in Zukunft mit eher wachsenden sozialen Problemen zu tun haben werden, und ich würde auch in meiner jetzigen Rolle als Leiter des Wirtschaftsforschungsinstituts sagen, dass wir daher weiter steigende Mittel für Sozialausgaben in Europa brauchen werden. Aber – und hierin unterscheide ich mich beispielsweise von Herrn Bundesminister Stöger – das kann nicht so aussehen, dass man einfach Steuern erhöht oder die Verschuldung steigert. Sondern in Wahrheit muss dies eingebunden werden in eine Reform der Politik des öffentlichen Sektors, der die Effizienzreserven dort holt und in jene Bereiche hineingeht, wo Geld relativ leicht versickert, d. h. in die Ausgabenbereiche. Dort wäre das Geld für eine solche Umstrukturierung herzuholen. Dies wäre eine weitere spannende Diskussion, und wann immer Sie die nächste Tagung veranstalten, laden Sie mich bitte zu diesem Thema ein – so weit die Selbstreklame. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

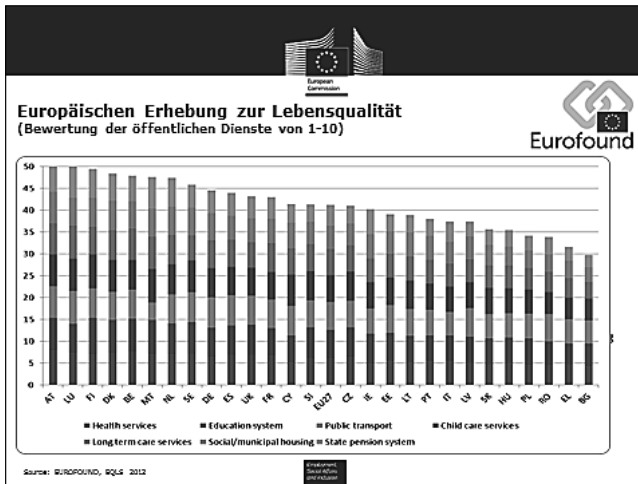




Georg Fischer<sup>1</sup>

## Flüchtlingsaufnahme: Herausforderung für ein soziales Europa

Es ist mir eine Ehre, anlässlich der Jahreskonferenz des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit und dessen 60-Jahre-Jubiläums zu Ihnen sprechen zu dürfen. Das „soziale“ Österreich, mit all seinen Akteuren, hat eine lange Tradition und ist ein Vorreiter in der Europäischen Union.



Dass das „soziale“ Österreich im europäischen Vergleich viel erreicht hat, zeigt die dritte europäische Erhebung zur Lebensqualität aus dem Jahr 2013.<sup>2</sup> Insgesamt wurden mehr als 43.000 Menschen in 34 Ländern zur Qualität der Gesellschaft und der öffentlichen Dienstleistungen befragt. Die kumulierten Ergebnisse zeigen, dass in Österreich, neben Luxemburg, die wahrgenommene Qualität der öffentlichen Dienste den höchsten Wert erreicht. Wenngleich Österreich als vergleichsweise reicher Mitgliedstaat überdurchschnittliche finanzielle Ressourcen zur Finanzierung des öffentlichen Dienstes zur Verfügung hat, halte ich dies doch für eine Anerkennung Ihrer Arbeit im Sozialwesen.

Diese Ergebnisse, meine Damen und Herren, und das damit verbundene Vertrauen in öffentliche Einrichtungen und zivilgesellschaftliche Organisationen können und sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Vertrauen in die nationalen und

<sup>1</sup> Ich möchte Alexander Spiegelfeld, mit dem ich diesen Beitrag gemeinsam verfasst habe, für seine Mitarbeit danken.

<sup>2</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/de/surveys/european-quality-of-life-surveys>

europäischen Institutionen und Politiken schwindet. Die mehrheitliche Entscheidung der Bevölkerung Großbritanniens, die Europäische Union zu verlassen, hat gezeigt, wie gespalten die britische Gesellschaft ist. Aber es ist auch ein Zeichen, dass Europa gespalten ist. Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit sind nicht nur ein nationales Problem, sondern auch ein europäisches. Dies gilt noch mehr für Migration und Flüchtlingsströme und deren Bewältigung.

Ich möchte an dieser Stelle EU-Präsident Juncker zitieren, der in seiner Rede zur Lage der Union am 14. September sagte: „Ist das nicht der Moment, sich zusammenzureißen? Der Moment, die Ärmel hochzukrempeln und unsere Anstrengungen zu verdoppeln und zu verdreifachen?“<sup>3</sup> Es gilt den Weg zu ebnen hin zu einem besseren Europa – einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt. Und einem Europa, das Verantwortung übernimmt.

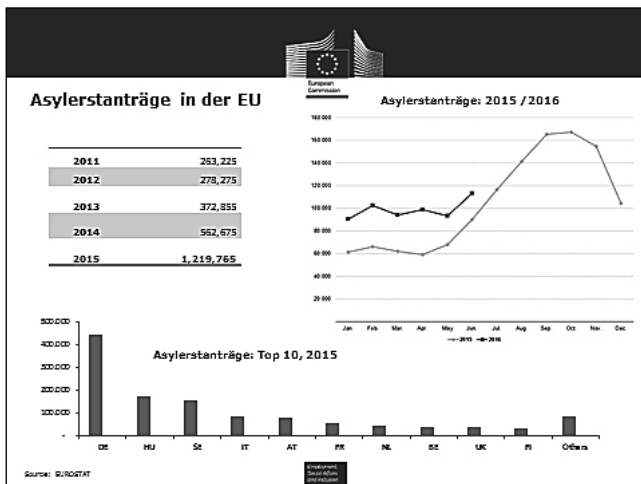
Der Präsident legte gleichzeitig sein Jahresprogramm mit konkreten Maßnahmen vor, nicht zuletzt zu Migration und Asyl. Er wiederholte aber auch seine Überzeugung, dass Europa eine neue soziale Agenda braucht mit konkreten sozialen Rechten und weitere Anstrengungen bei der Jugendbeschäftigung.

Weltweit gibt es über 60 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene. Als unmittelbare Auslöser für Flucht sind militärische Konflikte, Massenvertreibungen und Krisen zu nennen. Auch der Klimawandel, Armut und die Globalisierung von Verkehr und Kommunikation tragen dazu bei, dass im Jahr 2015 so viele Migranten und Flüchtlinge wie nie zuvor nach Europa gelangt sind. Die Notlage der Menschen in konfliktgeschüttelten Ländern ist unübersehbar und die Zahl derer, die in der EU Schutz suchen, ist beträchtlich. In dieser Situation im Sinne des Präsidenten Verantwortung zu übernehmen heißt, dass die Europäische Union sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Mittel in die Hand nimmt, um Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Krise zu unterstützen.

Im Jahr 2015 haben circa 1,2 Millionen Menschen in der EU Asyl beantragt, mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr. In Österreich stieg die Zahl der Asylerstanträge gegenüber 2014 über 200 %. In der ersten Hälfte des Jahres 2016 stieg die Zahl der Asylerstanträge in der EU im Vergleich zum Vorjahreszeitraum noch weiter an, es wurden 600.000 Asylerstanträge gestellt. Die Statistiken von EUROSTAT zeigen, dass 84 % der AsylwerberInnen im Jahr 2015 unter 35 Jahre sind. 30 % der AsylwerberInnen sind unter 18 Jahre – darunter viele unbegleitete Minderjährige. Die Jüngeren sind zu einem hohen Prozentsatz männlich.

---

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_de](http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_de)



Deutschland nimmt 60 % aller neuen AsylwerberInnen auf, 2016 aber waren Italien, Griechenland und Spanien mit großen Zuströmen konfrontiert, während die nordischen Staaten, Benelux und Österreich weniger Zustrom sehen.<sup>4</sup>

Bitte vergessen Sie aber nicht, dass fast 3 Millionen Syrer in der Türkei und geschätzt mehr als eine Million im Libanon sind sowie eine weitere Million in Jordanien. Europa ist sicherlich mit einem ungewohnten Flüchtlingsstrom konfrontiert, aber es ist lächerlich, zu sagen, dass sich alle Flüchtlinge nach Österreich oder Deutschland auf den Weg machen oder die europäischen Länder die Hauptlast tragen. Die große Mehrheit der Flüchtlinge bleibt in der Region.

Ein paar Worte zur Türkei: Dieses Land und seine Bevölkerung unterstützen einen wachsenden Zustrom von schutzsuchenden Menschen – 7 Mrd. Euro wurden mit Stand November 2015 zur Bewältigung der Krise eingesetzt. Um die Betreuung von Flüchtlingen zu unterstützen, richtete die Europäische Union die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei ein. Für 2016 bis 2017 3 Mrd. Euro, davon eine Milliarde aus dem EU-Haushalt und zwei Milliarden von den EU-Mitgliedstaaten. Die Finanzierung im Rahmen der Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei dient zur Unterstützung von Flüchtlingen, die sich in diesem Land aufhalten; sie ist keine Finanzierungsquelle für die Türkei.<sup>5</sup>

4 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)

5 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160420/factsheet\\_financing\\_of\\_the\\_facility\\_for\\_refugees\\_in\\_turkey\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160420/factsheet_financing_of_the_facility_for_refugees_in_turkey_de.pdf)

Im Juli 2016 hat die Kommission nochmals ihre Absicht bekräftigt, den Gesamtbetrag der bereitgestellten Mittel auf mehr als 2 Mrd. Euro aufzustocken, um Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, sozioökonomische Unterstützung und humanitäre Hilfe zugunsten von syrischen Flüchtlingen in der Türkei zu finanzieren. Im Vergleich zur Bevölkerung der Union ist die Zahl der AsylwerberInnen nicht gerade groß. Aber wie wir alle wissen, sind die Aufgaben zur Bewältigung dieser humanitären Krise in der EU sehr ungleich verteilt.<sup>6</sup>

Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission eine Reihe von Reformvorschlägen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem gemacht.<sup>7</sup> Das Ziel ist eine Harmonisierung der Asylpolitik, es soll fairer und humaner werden und europaweit gleiche Bedingungen für AsylwerberInnen schaffen. Mit den Vorschlägen wird das Dublin-System grundsätzlich beibehalten, es wird aber transparenter und wirkungsvoller werden. Unter anderem soll dies mit dem sogenannten „Fairness-Mechanismus“ erreicht werden. So wird automatisch festgestellt, wenn das Asylwerberaufkommen unverhältnismäßige Ausmaße annimmt. In diesen Fall werden alle weiteren neuen AsylwerberInnen auf die übrigen EU-Mitgliedstaaten verteilt.

Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, ein einheitliches EU-Verfahren zur Beurteilung von Anträgen und gemeinsame Schutzrechte einzuführen. Diese und andere Vorschläge werden nunmehr dem Rat und dem Parlament vorgelegt und es ist zu hoffen, dass diese sie rasch behandeln und zu einem Konsens kommen. Wie Sie ja wissen, sind Rat und Parlament die gemeinsamen Gesetzgeber in der EU, die auf Vorschläge der Europäischen Kommission reagieren.

Fluchtursachen zu beeinflussen ist möglich und die Union versucht manches dazu zu tun. Aber auch wenn man dabei Fortschritte macht, wird dies dauern und die sogenannten Push-Faktoren werden uns noch lange begleiten. Deshalb ist es ja so wichtig, geordnete Wege in die EU zu eröffnen – für Flüchtlinge und Immigranten. Aber dies bedeutet auch, dass viele Flüchtlinge sehr lange in Europa bleiben werden. Daher hat gesellschaftliche Integration einen so hohen Stellenwert. Die Integration von schutzsuchenden Personen ist eine europäische, gemeinsame Herausforderung.

Auch wenn in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Integration von Zuwanderern zuständig sind, hat die EU Maßnahmen ergriffen, um die Mitgliedstaaten bei der Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Eine zentrale

---

6 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2661\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2661_de.htm)

7 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2433\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm)

Rolle spielt dabei der im Juni 2016 vorgestellte Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen.<sup>8</sup>

Die Erfahrungen zeigen, dass eine umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung ausgegrenzter Personen drei Bereiche in sich vereint:

- angemessene Einkommensunterstützung
- integrative Arbeitsmärkte
- Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen

Synergien zwischen den drei Teilaspekten zu schaffen ist möglich, aber aufwendig. In Anbetracht dessen ist die Debatte über ausreichende Ressourcen zur aktiven Eingliederung beziehungsweise über die Mindestsicherung eine wichtige und die Europäische Kommission nimmt die Diskussion sehr ernst.

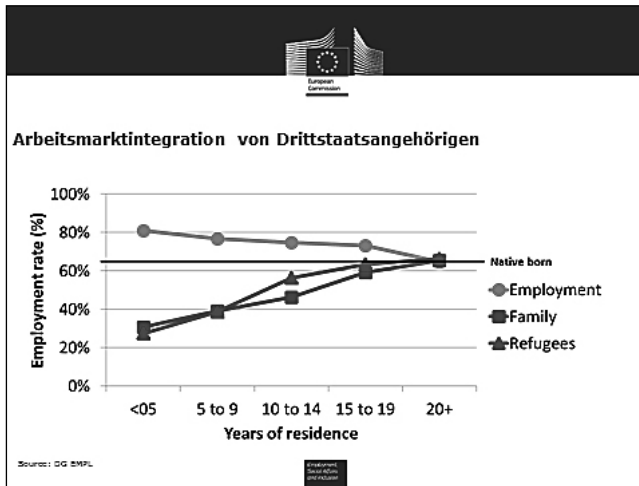
Gerade die Integration Drittstaatsangehöriger auf dem Arbeitsmarkt dauert in der Regel länger als bei Intra-EU-Migrationsbewegungen. Damit gestaltet sich auch die soziale Integration schwieriger. Leider trifft das auch auf Flüchtlinge zu und die Arbeitsmarktintegration geht bei ihnen oft noch langsamer. Nach etwa 20 Jahren erreichen alle Gruppen die Beschäftigungsquote von anderen Zuwanderern und der im Land geborenen Bevölkerung. Das dauert viel zu lange. Wie gestern Abend schon von Sonja Wehsely angemerkt: Herausforderungen werden nicht kleiner, sondern größer, wenn man zuwartet.

Neben einem frühzeitigen und effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt spielt der Erwerb von Sprachkenntnissen eine zentrale Rolle bei einer erfolgreichen Integration in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt. Unsere Studien haben ergeben, dass die Beschäftigungsquote Drittstaatsangehöriger mit Anfänger- und mittleren Sprachkenntnissen um mehr als das Doppelte steigt. Viele Mitgliedstaaten, auch Österreich, bieten Sprachkurse speziell für Flüchtlinge an. Besonderes Augenmerk sollte hier auch auf berufsbezogene Sprachkurse gelegt werden. Die Union wird 100.000 kostenlose Online-Sprachkurse zur Verfügung stellen.<sup>9</sup>

Von entscheidender Bedeutung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist darüber hinaus die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen. Dies erleichtert maßgeblich den Zugang zum Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Europäischen Agenda für Kompetenzen Maßnahmen

8 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_action\\_plan\\_integration\\_third-country\\_nationals\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf)

9 <https://ec.europa.eu/epale/en/content/erasmus-offers-free-language-courses-refugees>



mit dem Ziel entwickelt, Fähigkeiten zu erfassen, deren Anerkennung zu erleichtern und gegebenenfalls fortbildende Maßnahmen zu unterstützen. Die Europäische Kommission entwickelt zB das sogenannte „Skills Profile Tool for Third Country Nationals“. Dieses Instrument soll Betreuern und Flüchtlingen helfen, arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten rasch und kurzfristig zu erfassen. Oft ist aber eine genauere Feststellung von bestehenden Kompetenzen unerlässlich. Der österreichische Kompetenzcheck spielt hier sicherlich eine Vorreiterrolle. Solche „Checks“ erleichtern den Einstieg in den Arbeitsmarkt beziehungsweise die Definition des Bildungsbedarfs.

30 % der Personen, die im Jahr 2015 einen Asylantrag gestellt haben, waren unter 18 Jahre alt. Bildung und berufsbildende Maßnahmen sind essenziell für die erfolgreiche Integration dieser schutzsuchenden Menschen. Auch hier ist Sprachunterricht eine Grundvoraussetzung für die Integration und ermöglicht Kindern die Teilhabe am Bildungssystem.

Die europäische Jugendgarantie kann hier eine wichtige Rolle spielen. Wie Sie wissen, ist diese eine europäische Reaktion auf die soziale Exklusion und die hohe Unterbeschäftigung von jungen Menschen in der EU. Die Europäische Kommission hat immer gesagt, dass es dabei nicht um das Verstecken des Problems geht, sondern um Programme, die bestimmte Ursachen für die hohe Jugendarbeitslosigkeit angehen – ist sie ein Erfolg oder nicht? Ja, die Garantie ist ein erster Erfolg. Jugendarbeitslosigkeit und die NEET-Quote gehen seit 2012 rascher zurück als erwartet und dieser Trend hat sich nun auch in Italien und Spanien beschleunigt, wo die Situation aber nach wie vor ernst ist.

14 Millionen Jugendliche haben sich im Rahmen der Jugendgarantie registriert, 9 Millionen haben tatsächlich ein Bildungs-, Arbeits- oder Trainingsangebot erhalten und 1,4 Millionen wurden von der europäischen Jugendbeschäftigungsinitiative finanziell unterstützt. Insgesamt sind fast 20 Milliarden europäische Mittel in die Jugendgarantie geflossen.<sup>10</sup>

Dieser erste Fortschritt geht auf die Kombination von Reformen im Bildungswesen und Arbeitsmarkt, neuen Programmen und europäischen Mitteln zurück. Ist das genug? Selbstverständlich nicht; Präsident Juncker möchte eine verstärkte Anstrengung in den kommenden Jahren sehen und bemüht sich, dafür zusätzliche Mittel zu bekommen. Jedoch ist vielleicht im heutigen Kontext noch wichtiger, dass die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten ermuntert, sich in den kommenden Jahren mehr auf diejenigen Jugendlichen zu konzentrieren, die „arbeitsmarktferner“ sind. Dies könnte die Jugendgarantie zu einem Instrument machen, die Arbeitsmarkt- und Bildungsbeteiligungen junger Flüchtlinge und Migranten als Priorität zu fördern.

Wie der Länderbericht 2016 für Österreich der Europäischen Kommission aufzeigt, haben hierzulande benachteiligte junge Menschen, oft mit Migrationshintergrund, tendenziell schlechtere Schulleistungen und einen niedrigeren Bildungsstand. Während die Quote der frühen Schulabgänger in Österreich in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist, ist die Wahrscheinlichkeit, dass im Ausland geborene Schülerinnen und Schüler die Schule frühzeitig verlassen, dreimal so hoch wie bei in Österreich geborenen Jugendlichen. Die Integration junger Flüchtlinge im schulpflichtigen Alter und darüber hinaus die Integration in das Aus- und Weiterbildungssystem stellen daher eine besondere Herausforderung für Österreich dar. Ich habe den Eindruck, dass das ÖKSA eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen spielen muss und will.

Nun ein paar Worte zu den europäischen Fördermitteln, die im Zusammenhang mit der Integration von Geflüchteten wichtig sind:

- dem Europäischen Sozialfonds oder ESF
- dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
- sowie dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen.

Diese europäischen Fördermittel können Maßnahmen der nationalen Regierungen, der lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft unterstützen, aber diese keinesfalls ersetzen. Ziel ist es, Integration und gegenseitiges Vertrauen zu fördern. Zum Beispiel unterstützt der ESF EU-weit Zehntausende von lokalen, regionalen und einzelstaat-

---

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/epale/en/content/erasmus-offers-free-language-courses-refugees>



lichen Projekten. Von Kleinprojekten, die von Wohltätigkeitsorganisationen vor Ort durchgeführt werden, bis hin zu landesweiten Projekten. Dem ESF stehen jährlich Mittel in Höhe von 10 Milliarden Euro zur Verfügung, wobei Österreich in der Finanzperiode 2014–2020 auf mehr als 440 Millionen Euro Zugriff hat.<sup>11</sup>



**Förderfähige Unterstützungen durch den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen und den Europäischen Sozialfonds**

Zeitraum / Aufenthaltsstatus	Förderfähige Unterstützung durch ASIF	Förderfähige Unterstützung durch FEAD	Förderfähige Unterstützung durch ESF
Ankauf in der Europäischen Union	JA, z.B.: materielle Hilfe (Essen, Kleider, Wohnraum), Gesundheitsversorgung und psychologische Versorgung, Sprachkurse, soziale und rechtliche Unterstützung	JA, z.B.: Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung	NEIN
Antragsteller für internationalen Schutz, die noch keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben	JA, siehe oben Zusätzlich z.B.: Trainings und vorbereitende Maßnahmen zum Arbeitsmarkteintritt, Beratung, Kapazitätsbildung für Unterstützungsempfänger (NGO, etc.)	JA, z.B.: Nahrungsmittelhilfe und/oder materielle Basisunterstützung und Aktivitäten zur sozialen Inklusion	JA, aber nur begrenzt förderberechtigt: berufliche Weiterbildung (abhängig von nationalen Förderrichtlinien), Schulbildung
Antragsteller für internationalen Schutz mit Zugang zum Arbeitsmarkt	JA, siehe oben	JA, siehe oben	JA, allgemein förderberechtigt durch ESF inklusive der notwendigen technischen Unterstützung um diese Maßnahmen umzusetzen (Finanzperiode 2014-2020)
Personen mit internationalem Schutz	JA, siehe oben	JA, siehe oben	JA, siehe oben

Europäische Kommission

Flüchtlinge und Migranten sind eine der Zielgruppen des ESF. Auch Asylwerber können durch den ESF unterstützt werden, allerdings müssen sie einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt haben oder eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme besuchen oder minderjährig sein. Dieser letzte Punkt wurde in Österreich erfolgreich für Bildungsmaßnahmen für jugendliche Asylwerber genutzt.

Damit schließt der ESF Lücken zwischen nationaler Regelförderung und zielgerichteten Integrationsmaßnahmen. Dies ist interessant, da ja oft gesagt wird, Länder wie Österreich brauchen den ESF ja gar nicht. Da bin ich nicht so sicher – in manchen osteuropäischen Staaten wird aus dem ESF ein großer Teil der Arbeitsmarktpolitik oder der Weiterbildung unterstützt, in Österreich aber werden konkrete Politik-Lücken mit dem ESF geschlossen.

Mit Hilfe des ESF sind europaweit bereits zahlreiche Initiativen angelaufen, um die Integration von Flüchtlingen zu fördern. Auch hier in Österreich. In Vorarlberg starteten zum Beispiel Anfang 2016 drei Projekte, um Flüchtlingen den Weg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die 3,3 Millionen Euro für die drei Projekte stammen zur

<sup>11</sup> <http://www.esf.at/esf/>

Hälfte aus dem Europäischen Sozialfonds, jeweils 800.000 Euro steuern das Land und das AMS bei. Das Projekt „start2work“ der Caritas unterstützt zB Asylberechtigte ab 19 Jahren beim Erlernen der deutschen Sprache sowie bei der Anerkennung von Zeugnissen und vermittelt auch Karrierecoaching sowie weiterführende Bildungsangebote.

Ein anderes Beispiel: In Deutschland zB fördert der ESF den Handlungsschwerpunkt „Integration durch Qualifizierung“. Das Programm verhilft Personen mit Migrationshintergrund zu den erforderlichen Qualifizierungen, die sie zur vollen Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen benötigen.

Bevor ich zum Ende komme, möchte ich noch eine wichtige Aufgabe der EU erwähnen: Erfahrungsaustausch. Die Europäische Kommission stellt eine Reihe von Plattformen zur Verfügung, um diesen Austausch zwischen verschiedenen Akteuren zu ermöglichen. Insbesondere möchte ich auf die Sammlung vielversprechender Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge und AsylwerberInnen hinweisen. Diese ist online, auf der Kommissions-Webseite, zugänglich und beinhaltet EU-kofinanzierte Projekte sowie zahlreiche andere innovative Initiativen. Bitte sehen Sie sich das an.

Lassen Sie mich zum Abschluss noch etwas sagen, etwas, das auch Analysen der besten Praktiken zeigen: Erfolgreiche Flüchtlingsaufnahme, soziale Integration und Arbeitsmarktintegration gehören zu den wichtigsten Aufgaben in Zeiten wie diesen. Die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen, die sozialen Dienste und deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie die vielen Freiwilligen waren und sind es, die diese Integration Wirklichkeit werden lassen. Das konnte jeder und jede im Sommer 2015 sehen und das zeigt sich auch heute. Dies gibt Ihrer Tagung besondere Bedeutung und dafür möchte ich mich im Namen von Kommissarin Thyssen besonders bedanken.

Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.



*Karin Heitzmann*

## **Beiträge der österreichischen Sozialwirtschaft zur sozialen Sicherheit**

Nach der vorangegangenen Betrachtung der europäischen Ebene darf ich den Fokus wieder stärker zurück auf Österreich lenken und zugleich ein Stück weit an den Vortrag von Christoph Badelt anschließen, der sich sehr stark mit den Sozialstaaten auseinandergesetzt hat. Ich möchte nun in meinem Vortrag den Schwerpunkt auf die Sozialwirtschaft legen, und damit auf Non-Profit-Organisationen; jene also, die soziale Dienstleistungen tatsächlich anbieten. Unter sozialwirtschaftlichen Organisationen verstehen wir private Einrichtungen, die oftmals auch im Auftrag des öffentlichen Sektors tätig werden und die in der Regel nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind.

Diese Sozialwirtschaft hat gerade in konservativen Wohlfahrtsstaaten wie Österreich eine sehr lange Tradition, und sie ist beeinflusst von vielen verschiedenen Prinzipien, wie beispielsweise dem Föderalismus: Dass etwa zahlreiche Sozialorganisationen auf Länderebene mächtiger sind als ihre Bundesorganisation, hängt damit zusammen. Als weiteres historisches Relikt existieren enge Verflechtungen mit Parteien und Kirche. Auch im sozialen Bereich haben wir Organisationen, die eher der schwarzen bzw. eher der roten Reichshälfte zuzuordnen sind.

Was sich für Österreich und die österreichische Sozialwirtschaft des Weiteren beobachten lässt, ist, dass die Non-Profit-Organisationen im sozialen Bereich sich sehr stark als Dienstleisterinnen verstehen. Dies ist ein Unterschied zu vielen anderen Ländern, wo soziale oder sozialwirtschaftliche Organisationen z. T. auch sehr stark im Lobbying-Bereich tätig sind oder ihre Aufgabe u. a. darin sehen, Gemeinschaftsbildung zu betreiben. In Österreich treten die beiden letzteren Funktionen hinter der Dienstleistungsorientierung klar zurück.

Ich möchte Ihnen eingangs einige Kennzahlen zur österreichischen Sozialwirtschaft präsentieren und im Anschluss auf ein Thema eingehen, das mich besonders interessiert, nämlich die Armutsbekämpfung. Ich stütze mich dabei auf zwei Studien, die wir in diesem Bereich durchgeführt haben, u.a. in Kooperation mit dem ÖKSA, dessen Adressenlisten es uns ermöglicht haben, mit den entsprechenden Organisationen überhaupt erst in Kontakt zu treten. Abschließend möchte ich Ihnen ein kurzes Fazit zu diesen Studien bringen.

Zunächst zu den Kennzahlen zur österreichischen Sozialwirtschaft: Ich habe mir zu diesem Zweck einen Sektor näher angesehen, nämlich den ÖNACE-Sektor 88 (Sozialwesen), und dabei nur das Non-Profit-Sozialwesen. Dieser umfasst zunächst sämtliche

institutionellen Organisationen, die von Statistik Austria als private Organisationen ohne Erwerbszweck bezeichnet werden. Allein in diesem Non-Profit-Sozialwesen, das weder Gesundheitswesen noch Heime noch Kindergärten inkludiert, gibt es 83.000 Beschäftigte (2013). 78 % der in diesem Sektor Beschäftigten sind Frauen, 64 % sind in Teilzeit, 8 % geringfügig beschäftigt. Interessant ist dabei die Beschäftigungsentwicklung: Zwischen 2008 und 2013 haben 28 % der befragten Einrichtungen die Beschäftigtenzahl stark erhöht, 22 % der Einrichtungen haben sie leicht erhöht und in 38 % ist sie immerhin konstant geblieben. Der Sektor weist somit im Vergleich zu anderen Non-Profit-Bereichen ein überdimensionales Wachstum auf – was angesichts wachsender sozialer Herausforderungen nicht verwundert.

Die österreichische Sozialwirtschaft bietet auch Tätigkeiten für zahlreiche Ehrenamtliche. 2013 waren es 64,7 % der Einrichtungen im Non-Profit-Sozialwesen, die ehrenamtlichen MitarbeiterInnen eine Beschäftigung geboten haben.

Darüber hinaus ist der Non-Profit-Sozialsektor ein bedeutender Wirtschaftsfaktor: Im Jahr 2013 betrug der Produktionswert 2,4 Mrd. Euro, die Wertschöpfung lag bei 1,8 Mrd. Euro, der Anteil der Sozialwirtschaft an der gesamten Wertschöpfung im Sozialwesen betrug 89 %. Allein aus der Wertschöpfung, die aus der Sozialwirtschaft kommt, ließe sich also die Mindestsicherung zwei Jahre lang ohne Weiteres finanzieren.

## **Armutsbekämpfung**

Ich möchte nun auf meinen zweiten Schwerpunkt eingehen, nämlich die österreichische Sozialwirtschaft in der Armutsbekämpfung. Ich stütze mich dabei auf zwei Studien, die wir durchgeführt haben und deren erste im Jahr 2005 stattgefunden hat. Im Rahmen einer Online-Befragung wurden sämtliche Sozialorganisationen in Österreich, die Armutsbekämpfung anbieten, von uns kontaktiert und eingeladen, Angaben zu Tätigkeiten, Herausforderungen, Leistungsspektrum etc. zu machen. Darüber hinaus wurden 10 Interviews mit ExpertInnen aus verschiedenen Organisationen (mithilfe des Adressenpools des ÖKSA) durchgeführt. Vor allem diese Interviews sollten sich im Nachhinein als sehr ertragreich erweisen, weswegen man in einer zweiten Studie im Jahr 2015 auf Online-Befragungen ganz verzichtete und stattdessen die Interviews ausweitete. Tatsächlich gelang es, 8 der 10 bereits im Jahr 2005 befragten ExpertInnen 2015 noch einmal zu interviewen und sie darüber zu befragen, wie sie die Entwicklung in ihren Organisationen im vergangenen Jahrzehnt erlebt hatten. Darüber hinaus fanden Interviews mit ExpertInnen aus 18 weiteren Organisationen statt, mit dem Ziel, die Situation in der österreichischen Armutsbekämpfung besser abschätzen zu können. Die Studie wurde vom Sozialministerium und der Österreichischen Armutskonferenz mitgetragen; bereits im Vorfeld hatten

wir uns überlegt, uns dabei auf drei Bereiche besonders zu konzentrieren, nämlich Beschäftigung, Migration und Gesundheit.

## **Ergebnisse zum Thema Beschäftigung**

Gerade in diesem Bereich haben sich die Rahmenbedingungen für die Sozialwirtschaft im vergangenen Jahrzehnt stark verändert, die Arbeitslosigkeit ist gestiegen. Laut Angaben der Organisationen hat sich auch deren Zielgruppe verändert, d. h., die KlientInnen sind nun zum Teil arbeitsmarktferner als noch vor 10 Jahren. Berichtet wurde, dass diese arbeitsmarktferne Klientel vom AMS (das sich selbst die leichter vermittelbaren KlientInnen vorbehalte) an die sozialen Organisationen weiterverwiesen werde und dass deren Integration für die Sozialwirtschaft aufwendiger und schwieriger geworden sei. Die Geldmittel seien mit dieser zunehmenden Komplexität der KlientInnen nicht mitgewachsen. Immer wieder wurde uns gesagt, dass die Mittel für diese schwierige Situation viel zu knapp bemessen seien.

Im Rahmen unserer Analyse haben wir uns stark auch auf Organisationen konzentriert, die im Zweiten Arbeitsmarkt tätig sind, die also Unterstützung und selbst Arbeitsplätze anbieten. Hier wurde uns mitgeteilt, dass zwar einerseits das Angebot des Zweiten Arbeitsmarkts erhöht worden sei, dass es gleichzeitig aber innerhalb des Zweiten Arbeitsmarktes zu Einschränkungen gekommen sei. Die Laufzeit der Transitarbeitsverhältnisse ist drastisch gekürzt worden, von einem Jahr auf etwa sechs Monate, und immer noch gibt es generell zu wenige Arbeitsplätze auf dem Zweiten Arbeitsmarkt. Als wachsendes Problem wurde uns die Heterogenität der Zielgruppen geschildert (junge und ältere Menschen, MigrantInnen, ehemalige InvaliditätspensionsbezieherInnen, ...), für die alle ein und dasselbe – somit vielfach unpassende – Beschäftigungsangebot bestehe. Es gibt hier einen dringenden Wunsch nach mehr Differenzierung, die jedoch mit finanziellem Aufwand verbunden ist. Immer wieder wurde auch der Wunsch nach geschützten Dauerarbeitsplätzen laut, auf denen die Beschäftigten länger als nur 6 Monate – idealerweise auch unbefristet – verbleiben könnten.

## **Ergebnisse zum Thema Migration**

Die Interviews wurden im Frühjahr 2015 geführt, also noch bevor die größere Welle geflüchteter Personen nach Europa gekommen war. Dennoch waren Flucht und Asyl bereits damals sehr dominante Themen. Beklagt wurden die lange Verfahrensdauer, mit der AsylwerberInnen konfrontiert sind, die geringe finanzielle Unterstützung, der Mangel an Arbeitsmöglichkeiten, die Schwierigkeit der Unterbringung vor allem in ländlichen Gebieten, die Ablehnung und als wichtiger, immer wieder geäußertes Punkt der Mangel an Psychotherapieplätzen. Es bräuchte deutlich mehr Unterstüt-

zung, um sich auch der Traumata geflüchteter Menschen annehmen zu können. Aber auch bei bereits anerkannten Flüchtlingen existieren Probleme mit der Integration in den Arbeitsmarkt.

Ein zweites Thema, das immer wieder genannt wurde, war die Arbeits- und Armutswanderung. Eine interessante Erkenntnis im Vergleich zum Jahr 2005 war, dass die davon betroffenen Menschen 2015 vermehrt auch Zugang zur „normalen“ Sozialwirtschaft gefunden haben, während sie zehn Jahre zuvor eher noch in den auf Personen mit Migrationshintergrund spezialisierten Einrichtungen zu finden waren. Resultierend daraus sind die MitarbeiterInnen der entsprechenden NGOs nun mit sehr heterogenen Gruppen und Problemlagen konfrontiert, was sie oft vor erhebliche Herausforderungen stellt. Neu ist, dass es nunmehr auch Angebote für sogenannte „Notreisende“ gibt und damit verbunden auch neue Modelle im Umgang mit Illegalität. Ebenso existieren 2015 neue Angebote im Bereich der rechtlichen Beratung, die 2005 noch nicht vorhanden waren.

Immer wieder wurden uns auch Lücken aufgezeigt. Eine ganz markante Lücke in diesem Bereich etwa ist die Versorgung der Kinder von ArmutsmigrantInnen; so wurde uns etwa von Fällen berichtet, wo Kinder nicht in die Schule geschickt wurden, da die Eltern Angst hatten, man könne dadurch auf ihre Situation aufmerksam werden. Es ist zu erwarten, dass diese derzeit bereits massiven Probleme sich in Zukunft noch potenzieren werden.

## **Ergebnisse zum Thema Gesundheit**

In diesem Bereich hat sich im Vergleich zum Jahr 2005 insofern am wenigsten verändert, als bereits damals das Problem der psychischen Gesundheit vorrangig war. Diese Herausforderung besteht nach wie vor, das Angebot ist nach wie vor zu gering, um die Nachfrage befriedigen zu können. Es wurde uns aber auch mitgeteilt, dass die psychischen Probleme der KlientInnen komplexer geworden sind; bedingt durch die Migration seien auch völlig neue psychische Problemstellungen hinzugekommen. Eine neue Zielgruppe, die für die Sozialwirtschaft relevant ist, sind die ehemaligen BezieherInnen einer Invaliditätspension. Wie bereits zuvor angesprochen, sind die Angebote des Zweiten Arbeitsmarktes für Mitglieder dieser Gruppe oft nicht passend – was zur Folge hat, dass sie nicht vermittelt und nicht integriert werden. Dies hat natürlich auch Folgen für die Organisationen, letztlich ist diese Situation für beide Seiten frustrierend.

## **Wohnen**

Über die drei ursprünglich anvisierten Bereiche Beschäftigung, Migration und Ge-

sundheit hinaus kristallisierte sich im Laufe der Studie immer deutlicher ein weiterer Bereich heraus, der nicht ignoriert werden durfte: Das Problemfeld Wohnen war für die InterviewpartnerInnen aller Organisationen, egal ob es sich um eine Gesundheits-, Beschäftigungs- oder sonstige soziale Einrichtung handelte, das aktuelle Problemfeld schlechthin.

Es sind hier zwei Ebenen zu betrachten: erstens der Mangel an leistbaren Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen. Man hat uns von prekären Wohnverhältnissen berichtet, die in Österreich – einem der reichsten Staaten weltweit – einer „Parallelwelt“ zu entstammen scheinen; von versteckter Obdachlosigkeit, die immer mehr zunimmt, und zwar nicht nur bei Personen mit Migrationshintergrund, sondern zum Beispiel auch bei jungen Erwachsenen. Bestehende Hilfsmaßnahmen wie etwa Notunterkünfte der Wohnungslosenhilfe werden sehr langfristig genützt und mutieren oft zu Dauerwohnungen, da es für die BewohnerInnen kaum eine Möglichkeit gibt, aus diesen Notunterkünften wieder herauszukommen. Folglich sind diese Unterkünfte voll und stehen jenen Menschen, die dringend einer Notunterkunft bedürften, erst recht nicht zur Verfügung. Viele, jedoch keineswegs alle Betroffenen sind MigrantInnen (z. B. junge Männer unter subsidiärem Schutz).

Die zweite Ebene war die Wohnungslosigkeit an sich. Diese, so wurde uns berichtet, trifft vor allem ArmutsmigrantInnen (z. B. die BettlerInnen in den Städten), viele anerkannte Flüchtlinge, die aus der Grundversorgung entlassen worden sind, aber noch nicht wirklich in den Arbeitsmarkt integriert worden sind – und somit auch noch kein Einkommen haben –, und ganz massiv auch Jugendliche und junge Erwachsene mit und ohne Migrationshintergrund, weil es eben auch für sie zu wenige abgestimmte Wohnintegrationsprogramme gibt. Hier existiert also eine ganz eklatante Lücke, die zu betrachten zwar ursprünglich nicht Ziel unserer Studie gewesen ist, die sich uns aber durch die Interviews mit den ExpertInnen gleichsam ins Bewusstsein gedrängt hat.

## Fazit

1. Die Ergebnisse der beiden Studien aus 2005 und 2015 bestätigen die Dienstleistungsorientierung der Sozialwirtschaft in der österreichischen Armutsbekämpfung. Sie legen insgesamt sogar noch eine Zunahme dieser Dienstleistungsorientierung nahe, nicht zuletzt deshalb, weil die steigende Heterogenität der Zielgruppe und die daraus resultierende Komplexität der Herausforderungen für die Funktionen Interessenvertretung, Lobbying und Gemeinschaftsbildung nur wenig Zeit lassen. Damit im Zusammenhang steht auch, dass die recht zeitintensive Dokumentation der Leistung zwar auch 2015 noch beklagt, im Großen und Ganzen aber stärker akzeptiert wird als noch im Jahr 2005.



2. Ein klarer Unterschied zu den Ergebnissen von 2005 ist, dass die österreichische Sozialwirtschaft als Dienstleisterin zunehmend zur „Spezialistin“ in ihrem Tätigkeitsbereich geworden ist. Während 2005 noch eine eher breite Angebotspalette und eine „ganzheitliche“ Orientierung an den komplexen und heterogenen Problemlagen der KlientInnen vorherrschte, in deren Rahmen die Betroffenen mit ihren verschiedenen Anliegen begleitet wurden (von einer Organisation oder auch in Kooperation mit anderen), zeigt sich 2015 z. T. eine zunehmende Spezialisierung des Angebots (z. B. auf Rechtsberatung, Arbeitsvermittlung etc.). Aufgrund dieses spezialisierteren Angebots bleiben KlientInnen mit ihren übrigen Problemen oft allein, nicht zuletzt, da die ExpertInnen vielfach auch gar nicht wissen, wohin sich KlientInnen mit ihren Problemen wenden könnten (z. B. bei Migrationsfragen, rechtlichen Fragen etc.). Immer wieder tauchte in diesem Zusammenhang die Idee eines „case management“ auf; man bräuchte jemanden, der den betroffenen Menschen sozusagen an der Hand nimmt und die vielfältigen, sehr komplexen und heterogenen Problemlagen mit ihm durchgeht.
  
3. Die österreichische Sozialwirtschaft kann aufgrund ihrer besonderen Nähe zu den Menschen – und ihrer daraus resultierenden Sensibilität bereits für kleine Erschütterungen – als „Seismograf“ betrachtet werden. Die Ergebnisse beider Studien zeugen von einer sehr frühen Wahrnehmung sich oft erst entwickelnder Problemlagen. So hat sich bereits bei der Studie von 2005 gezeigt, dass viele der häufig angesprochenen Themen in der öffentlichen Wahrnehmung erst sehr viel später aufgetaucht sind. 2015 waren es Problemlagen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsfrage, die aufgezeigt wurden, lange bevor sie ins mediale Bewusstsein rückten. Derzeit ist es das Thema des prekären Wohnens, auf das immer wieder hingewiesen wurde und das sowohl medial als auch in der politischen Debatte noch viel zu wenig präsent ist. Sowohl für die Politik als auch für die Wissenschaft ist es von großer Bedeutung, dieses Wissen der ExpertInnen aus der Sozialwirtschaft wahr- und auch ernstzunehmen. Einerseits passiert das bereits: So hat sich etwa in den Interviews aus dem Jahr 2015 eine deutliche Veränderung hinsichtlich des Verhältnisses zum AMS gezeigt, das nun nicht mehr als „Feind“ (2005), sondern als Kooperationspartner (2015) wahrgenommen wird, der dieser seismografischen Funktion der Sozialwirtschaft durchaus aufmerksam gegenübersteht. Von anderen öffentlichen Stellen – Gebietskrankenkassen, Schuldnerberatungsstellen etc. – wird hingegen berichtet, dass sie das in den NGOs vorhandene Wissen weitgehend ignorieren. Hier wäre ein verbesserter Austausch dringend anzuraten.

Für alle, die sich mit der Thematik näher auseinandersetzen möchten, sind die wichtigsten Quellen, auf die ich mich heute bezogen habe, im Anhang aufgelistet. Ich bedanke mich herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

#### **Quellen:**

Dawid, Heitzmann (2006). Endbericht zum Forschungsprojekt „Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung. Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich“. WU Wien.

Dawid, Heitzmann (2015). Österreichische Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung: Entwicklungen, Leistungen, Lücken. WU Wien. (Download des Projektberichts unter: [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/4/5/CH3434/CMS1463125484385/endbericht\\_oesterreichische\\_nichtregierungsorganisationen\\_in\\_der\\_armutsbekaempfung\\_\\_entwicklungen\\_\\_leistungen\\_\\_luecken.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/4/5/CH3434/CMS1463125484385/endbericht_oesterreichische_nichtregierungsorganisationen_in_der_armutsbekaempfung__entwicklungen__leistungen__luecken.pdf))

Leisch, Pennerstorfer, Schneider (2016). Aktualisierte Daten für den Non-Profit-Bereich. Statistische Nachrichten, 5/2016, S. 377–382.

Pennerstorfer, Schneider, Badelt (2013). Der Nonprofit-Sektor in Österreich. In: Simsa, Meyer, Badelt (Hrsg.). Handbuch der Nonprofit-Organisation, S. 55–75. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.



*Stimmen aus dem Publikum, moderiert von Hemma Rüggen*

## **Wie wollen wir im Alter leben?**

Als Einstimmung auf den folgenden Vortrag Franz Kollands stellt sich das Publikum der Frage: Wie möchten Sie im Alter leben und wie werden Sie dieses Leben finanzieren?

Verena Bentele, Behindertenbeauftragte der deutschen Bundesregierung, plant, in einer Alters-Wohngemeinschaft gemeinsam mit Menschen ihrer eigenen Wahl zu leben (im Gegensatz zum klassischen Pflegeheim). Diese Wohngemeinschaft solle sich in einem barrierefreien Haus befinden – wobei das Problem bestehe, ein solches Haus zu finden. Das noch größere Problem, so Bentele, sei aber wohl die finanzielle Versorgung; hier sei vieles noch nicht absehbar. Als Politikerin wolle sie darauf hinweisen, dass hierzu politische Rahmenbedingungen geschaffen werden müssten. Ein denkbar schlechtes Modell sei jedenfalls, alles der privaten Vorsorge zu überlassen.

Eine in der Hauskrankenpflege tätige Teilnehmerin hofft, im Alter möglichst nicht pflegebedürftig zu werden, sondern ein Seniorenstudium zu beginnen, ehrenamtlich Deutsch als Fremdsprache zu unterrichten und die übrige Zeit des Jahres nach Taiwan zu Verwandten zu reisen.

Ein Beamter, der kurz vor der Pensionierung steht, ist hinsichtlich seiner finanziellen Absicherung zuversichtlich. Er plant, zur Hälfte in Bozen zu leben, wo er ein Haus besitzt, und zur anderen Hälfte in Wien, wo auch er eine Senioren-WG gründen will. Er wünscht sich, möglichst lange aktiv zu bleiben und nach Möglichkeit ebenfalls ein Studium zu beginnen.

Ein weiterer Teilnehmer ist Hochschuldozent, alleinerziehend, verfügt über keinerlei Rücklagen und keine Aussicht auf eine Pension, die er im Alter ausgeben könnte. Er ist darauf angewiesen, im Bedarfsfall von der Familie aufgenommen zu werden. Die rosigen Vorstellungen, die viele vom Alter hätten, gebe es in seiner Realität – und der vieler anderer – nicht.



*Franz Kolland*

## **Die alternde Gesellschaft**

Ich möchte mir eingangs erlauben, auf die vorangegangenen Wortmeldungen zum Thema Altern kurz einzugehen. Wir wissen aus Untersuchungen, dass das durchschnittliche Alter, in dem wir in Österreich erstmals über das Altwerden (bzw. über unsere Pension) nachdenken, bei 36 Jahren liegt – also bereits relativ früh. Die Menschen in Österreich wissen im Durchschnitt besser über den Stichtag für ihre Pensionierung Bescheid als über ihren Hochzeitstag.

Aus meiner Sicht ist es eine sehr problematische Einstellung, die wir – wir alle, und auch Sie im vorhin Gesagten – dem Alter gegenüber mitbringen, und in diese Richtung möchte ich meinen geplanten Vortrag etwas korrigieren. Die Einstellung, die vorherrscht, lässt sich subsumieren unter dem Ausdruck „Fit in die Kiste“. Wir wollen nur alt werden, solange wir gesund sind. Dass wir im Alter krank, gebrechlich und pflegebedürftig werden, ist etwas, das wir uns nicht vorstellen und mit dem wir uns gedanklich nicht auseinandersetzen wollen – auch Sie haben in den vorangegangenen Statements vorwiegend das Bild eines aktiven Alters gezeichnet.

Ich möchte Ihnen dazu sagen: Die Pflegebedürftigkeit ist eine eigene Qualität des Menschen. Dies gilt insbesondere für die späte Lebensphase. Es gehört zur *conditio humana*, dass wir auch pflegebedürftig sind, dass ich mich auf andere Menschen verlassen kann, die sich um mich kümmern, die die Obsorge für mich übernehmen. Ich finde, dass die Idee der Selbstbestimmung, diese Unabhängigkeitsideologie, übertrieben wird. Wir geraten damit in eine Gesellschaft hinein, in der wir selbst nicht mehr alt werden wollen, in der wir selbst keinesfalls pflegebedürftig werden wollen – und dann auch in keiner Gesellschaft leben, in der wir darauf hoffen und vertrauen können, dass es eine soziale Verantwortung und Sorge für uns gibt.

Also denken Sie vielleicht auch daran, dass Ihnen womöglich gerade die Pflegebedürftigkeit neue Einsichten in Ihr Leben und ganz neue Wege bringen kann – und nicht dieses Fit-Sein bis zum letzten Tag. Denn diese Vorstellung ist falsch: So können wir das Alter, vor allem angesichts der Langlebigkeit, die wir heute haben, nicht leben; das scheint mir für dieses Leben, das wir zunehmend ausgedehnt haben, eine viel zu kurz gegriffene Vorstellung zu sein. Es ist dies selbstverständlich ein neues Phänomen, denn bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts sind nur sehr wenige Menschen sehr alt geworden.

Ich möchte meinen Vortrag nicht mit zu vielen Zahlen überladen, sondern Ihnen gern ein bisschen Optimismus betreffend dieses Altwerden mitgeben.

Wenn ich noch einmal auf die vorigen Statements zurückkomme, insbesondere auf die Frage: „Was werden Sie im Alter machen?“, dann lauteten die Antworten: Reisen, Senioren-WG u. Ä. Diese Antworten höre ich schon seit 30 Jahren; in den 30 – oder vielmehr eigentlich schon 40 – Jahren, in denen ich mich intensiv mit diesem Thema auseinandersetze, hat sich wenig geändert.

Gehen wir zunächst auf die Frage ein: Was ist Alter? Wann sind Sie alt? Gemäß dem Bundesseniorengesetz sind Frauen mit 55, Männer mit 60 Jahren alt. Am Arbeitsmarkt sind Sie es bereits mit 40 Jahren; und wenn Sie die ÖBB Vorteils-card für Senioren oder den „Wiener Festwochen“-Seniorentarif in Anspruch nehmen, gehören Sie, so sehr Sie sich dagegen auch wehren mögen, ab dem Moment, in dem Sie vom Schalter weggehen, zu den Senioren.

Was wir in Bezug auf das Alter als Sorge sozusagen ständig vor uns haben, ist letztlich, was als „frailty“ bezeichnet wird: die Gebrechlichkeit des Alters. Auch in Bildern, die wir vom Alter sehen – wie wir sie auch heute bereits gesehen haben –, kommt diese Gebrechlichkeit als Dauerthema vor: ein Bett, Pfleger und Pflegerinnen, Menschen im Bett.

Ich möchte, falls ich in 10 Jahren wieder hier stehe, andere Bilder haben. Ich möchte Sie dazu anregen, anders über das Alter nachzudenken, und nicht nur gemäß der Vorstellung: „I kann net beißen, und sehen und hören tu i a nix.“

Es ist vorhin bereits angeklungen, dass wir im Alter eine enorme soziale Ungleichheit sehen. Auch das ist etwas, das wir, wenn wir vom Alter sprechen, gern ausblenden. Diese Ungleichheit ergibt sich nach unterschiedlichen Punkten; zunächst nach Geschlecht: Frauen werden, wie Sie wissen, im Schnitt älter als Männer. Der Zugewinn an Lebenserwartung bei der Geburt ist in den letzten Dekaden bei den Frauen allerdings etwas geringer gewesen als bei den Männern, die Männer holen also etwas auf, die Lücke, die die unterschiedliche Lebenserwartung bedingt, wird sich somit etwas schließen.

Kommen wir zu anderen Faktoren des Altwerdens. Mein erster gerontologischer Ratschlag an Sie alle: Wenn Sie alt werden wollen, gehen Sie ins Kloster! Männer profitieren in ihrer Lebenserwartung ganz besonders von der Gemeinschaft und Atmosphäre des Klosters, bei Frauen beschränkt sich der mögliche Zugewinn auf etwa ein Jahr, ist also etwas geringer.

Wenn wir das Alter strukturell betrachten, lässt sich sagen: Wenn Sie älter werden, werden Sie alleine leben. Mein Ratschlag an Sie, die Sie sich in der Gruppe der 50- bis 59-Jährigen befinden, der größten Gruppe, die hier in diesem Raum aufgestanden ist: Bauen Sie im kommenden Jahr neue, intensive Kontakte auf! Nur dann werden Sie ein gutes Alter haben. Sie müssen vorausschauen und vorbauen, und zwar nicht nur in Richtung der Pension: Sie brauchen Freunde – weil Sie Freunde verlieren werden. Wann immer wir Menschen mit 85 oder 90 Jahren interviewen, hören wir: „Da ist niemand mehr. Meine Freunde liegen alle auf dem Friedhof.“ Wenn Sie also zwischen 50 und 59 sind: Tun Sie jetzt etwas, suchen Sie sich Freunde – vor allem, wenn Sie männlich sind, denn gerade Männer sind besonders einsamkeitsgefährdet.

Frauen leben im hohen Alter, also ab 80, zu 57 % allein. Es ist wichtig zu sehen, dass sich daher auch das Angebot, das wir in sozialen Einrichtungen haben, ab einem gewissen Alter primär an Frauen richtet.

Ein ganz neues Forschungsergebnis, das ich Ihnen in diesem Zusammenhang mitgeben möchte: Die Einsamkeit ist prädiktiv für präklinische Alzheimer-Demenz. Wenn Sie einsam sind, laufen Sie sehr viel eher Gefahr, in eine demenzielle Situation zu geraten; Sie brauchen soziale Anregung, und Sie brauchen auch das Feedback Ihrer Umgebung – und wenn es nur lautet: „Wie schaust du denn heute wieder aus?“ Leicht deviantes Verhalten, das sich im Lauf der Zeit entwickeln kann, kann nur aufgefangen und korrigiert werden, wenn andere da sind.

Entscheidend ist auch Bewegung. Sie haben mit ausreichender Bewegung ein etwa um 50 % geringeres Risiko, dement zu werden. Wichtig ist dabei allerdings die Alltagsbewegung, nicht der Besuch eines Fitness-Studios. Machen Sie jeden Tag 10 000 Schritte – und nehmen Sie bitte keine Rolltreppen mehr und nicht den Lift, sondern die Treppe.

Nehmen Sie diese zwei Punkte bitte mit: Bewegung und mit anderen Menschen zusammen sein, soziale Kontakte pflegen. – Die vorhin genannte Senioren-WG ist auf jeden Fall eine gute und auch sehr schöne Idee, wenngleich ich selbst etwas skeptisch bin hinsichtlich der Realisierung: Wir haben in der Moderne gelernt, allein und privat zu leben, und letztendlich ist uns – oder den meisten von uns – das wohl auch lieber. Die Senioren-WG ist eine Idee, die vermutlich eher gezwungenermaßen realisiert werden wird, aus Gründen finanzieller Not.

Womit wir zum Thema der Armutsgefährdung kommen: Diese ist (vom Einkommen abgesehen) auch nach Regionen und Wohnorten sehr unterschiedlich. Peripherie,



dünn besiedelte Gebiete führen bei Menschen im hohen Alter zu Einschränkungen hinsichtlich infrastruktureller Möglichkeiten; das Einkaufen wird schwierig, die sozialen Bedingungen sind ungünstig. Die Erreichbarkeit eines Lebensmittelgeschäfts in dünn besiedelten ländlichen Gebieten ist für über 80-Jährige ein Problem. Mein Ratschlag an Sie daher: Ziehen Sie nur zwischen 40 und 60 aufs Land, und ziehen Sie dann wieder zurück in die Stadt. Im Alter ist grünes Kapital völlig überflüssig; was gebraucht wird, um günstige Lebensbedingungen zu haben, sind Infrastruktur und soziales Kapital.

Die gute Nachricht an Sie alle, die Sie hier sitzen, ist: Sie werden auf jeden Fall länger leben. Zunächst, weil die meisten von Ihnen Matura haben. Mit einer Matura haben Sie im Schnitt eine um 4 Jahre höhere Lebenserwartung als Menschen, die nur die Pflichtschule abgeschlossen haben. Mit einem Studium oder einer vergleichbaren Ausbildung erhöht sich dieses Plus an durchschnittlicher Lebenserwartung auf 6 Jahre; Bildung hängt ja auch mit einem gewissen Lebensstil zusammen und schützt daher sehr stark.

Zurück zu den bereits angesprochenen Altersbildern. Ein Gehstock, eine Parkbank, ein alter Mensch, der sich mühsam am Rollator dahinbewegt – so wird Alter dargestellt. Zur Farbe, in der der Alter vorzugsweise dargestellt wird – Sie alle kennen das sogenannte „Rentner-Beige“.

Alter muss jedoch nicht beige sein; Alter könnte man auch ganz anders darstellen, und ich möchte Ihnen eine Vorstellung davon mitgeben anhand eines Gedichts, das Jenny Joseph 1961 geschrieben hat. Lesen Sie dieses schöne Gedicht! Es trägt den Titel „Warning“, und es handelt von der Ankündigung einer Frau, im Alter lila zu tragen – und einen roten Hut dazu, der ihr nicht steht; davon, dass sie auf die Gasse spucken, sich am Bürgersteig hinsetzen wird, etc. – eine sehr schöne Botschaft für uns im Alter, weil es uns zeigt, dass hier eine Differenz möglich ist, ein völlig anderer Blick auf das Alter. Ich bedanke mich vielmals für Ihre Aufmerksamkeit!

## **Anhang:**

### **Jenny Joseph: Warning**

When I am an old woman I shall wear purple  
With a red hat which doesn't go, and doesn't suit me.  
And I shall spend my pension on brandy and summer gloves  
And satin sandals, and say we've no money for butter.  
I shall sit down on the pavement when I'm tired

And gobble up samples in shops and press alarm bells  
And run my stick along the public railings  
And make up for the sobriety of my youth.  
I shall go out in my slippers in the rain  
And pick flowers in other people's gardens  
And learn to spit.

You can wear terrible shirts and grow more fat  
And eat three pounds of sausages at a go  
Or only bread and pickle for a week  
And hoard pens and pencils and beermats and things in boxes.

But now we must have clothes that keep us dry  
And pay our rent and not swear in the street  
And set a good example for the children.  
We must have friends to dinner and read the papers.

But maybe I ought to practice a little now?  
So people who know me are not too shocked and surprised  
When suddenly I am old, and start to wear purple.

### **Jenny Joseph: Warnung**

Wenn ich eine alte Frau bin, werde ich Lila tragen  
und einen roten Hut, der nicht dazu passt und mir nicht steht.  
Und ich werde meine Rente  
für Cognac und Sommerhandschuhe  
und Sandalen aus Satin ausgeben  
und sagen: Für Butter haben wir kein Geld.  
Wenn ich müde bin,  
werde ich mich einfach auf den Bürgersteig setzen  
und Kostproben in Geschäften vernaschen  
und auf Alarmknöpfe drücken  
und meinen Stock an öffentlichen Geländern entlangschleifen  
und mich für die Nüchternheit meiner Jugend entschädigen.  
Ich werde in Pantoffeln in den Regen hinausgehen  
und in anderer Leute Gärten Blumen pflücken  
und ich werde spucken lernen.  
Man kann scheußliche Hemden tragen  
und noch dicker werden,

und drei Pfund Würstchen auf einmal essen,  
oder die ganze Woche nur Brot und saure Gurken.  
Und man kann Kulis und Bleistifte und Bierdeckel horten  
und Sachen in Schachteln.  
Aber jetzt müssen wir Kleidung haben, die uns trocken hält,  
und die Miete bezahlen  
und dürfen nicht auf der Straße fluchen  
und müssen den Kindern ein gutes Vorbild sein.  
Wir laden Freunde zu Essen ein und lesen die Zeitung.  
Aber vielleicht sollte ich jetzt schon ein bisschen üben?  
Damit die Leute, die mich kennen  
nicht zu schockiert und überrascht sind.  
wenn ich plötzlich alt bin und anfangs, lila zu tragen!  
(Übersetzung aus: [www.roter-hut.net](http://www.roter-hut.net))

Verena Bentele  
**Inklusion**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,  
das Thema Inklusion – und damit schließe ich an die vorangegangenen Vorträge dieser Tagung an – ist für mich ein Thema, das die Gesellschaft als Ganzes und in ihrer ganzen Komplexität betrifft. Für Menschen mit Fluchthintergrund, für Menschen mit Behinderungen, aber auch für Menschen, die älter werden, und für Kinder und Jugendliche ist das Thema deutlich mehr als die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und deutlich mehr als Barrierefreiheit. Diese Perspektive zu verankern sehe ich als Beauftragte der deutschen Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen als eine meiner wesentlichen Aufgaben. Die Bewusstseinsbildung bzw. die Veränderung von Bewusstsein ist einer der Hauptteile meiner Arbeit und mit Sicherheit genauso herausfordernd wie die Arbeit an Gesetzen, die für Menschen von Menschen gemacht werden, die oft sehr unterschiedliche Interessen verfolgen.

In Österreich trat die Behindertenrechtskonvention früher als in Deutschland in Kraft, nämlich bereits im Oktober 2008. Deutschland hat die Konvention ein halbes Jahr später, am 24. Februar 2009, ratifiziert und damit in die deutsche Gesetzgebung übertragen. Am 26. März 2009 ist sie in Kraft getreten. Auch das erste Staatenprüfverfahren fand in Österreich etwas früher statt. Gemeinsam ist uns, dass sowohl Österreich als auch Deutschland von den Vereinten Nationen eine ganze Menge an „Hausaufgaben“ mitbekommen haben. Wir wurden recht deutlich auf eine ganze Reihe von Dingen aufmerksam gemacht, die wir in unseren jeweiligen Ländern noch verbessern sollen.

Es herrscht nun allerdings eine große Differenz zwischen einerseits dem, was Menschen von einem Vertragswerk wie der Behindertenrechtskonvention erwarten und mit dem Begriff Inklusion verbinden, und andererseits der politischen Realität, den politischen Machbarkeiten. Oder wie es, anlässlich eines großen Jahresempfangs, neulich ein Politiker ausgedrückt hat: „Die Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen sind jetzt im ‚ganz normalen‘ Verteilungskampf der Gesellschaft angekommen.“ In dieser Schärfe würde ich das als Behindertenbeauftragte zwar nicht ausdrücken (ich würde sagen, es ist eine Frage der Ressourcen und der Prioritäten, die eine Gesellschaft setzt), aber die Realität ist genau diese: Wenn wir die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in aller Konsequenz umsetzen und etwa Menschen mit Behinderungen an allen Gesetzgebungsverfahren beteiligen, die sie betreffen, dann ist das natürlich aufwendig. Oder, um dies am Beispiel Barrierefreiheit zu illustrieren:

Bei uns in Deutschland gibt es seit 2002 das Behindertengleichstellungsgesetz. Dieses wurde in diesem Jahr novelliert. In diesem Gesetz wurde festgeschrieben, dass die Gebäude, aber auch die Informationsangebote der Bundesbehörden in Deutschland barrierefrei werden müssen. Nun ist es in meiner Funktion als Beauftragte meine Aufgabe, die Bundesregierung darauf hinzuweisen, wenn Menschen mit Behinderungen benachteiligt werden. Auf der anderen Seite ist es auch meine Aufgabe, den Menschen mit Behinderungen die Vorhaben der Bundesregierung näherzubringen und somit auch eine Art Vermittlerposition einzunehmen.

Im überarbeiteten Behindertengleichstellungsgesetz in Deutschland wurde unter anderem festgelegt, dass bis zum Jahr 2021 eine Dokumentation darüber angefertigt werden muss, wo Barrieren in Bundesbehörden bestehen. Ich als Beauftragte sage dazu: Gesprochen haben wir über Barrieren in den letzten Jahren schon genug und es bringt uns wenig, über Barrieren zu diskutieren. Ich hätte mir gewünscht, dass wir in der Überarbeitung dieses Gesetzes festhalten, auf welche Weise wir wann Barrieren beseitigen wollen, dass wir einen vernünftigen Maßnahmenplan darüber erstellen, wann welche Vorkehrungen für mehr Barrierefreiheit zu treffen sind.

Wir haben in Deutschland einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, der 2011 erstmals in Kraft trat und der jetzt, 2016, als NAP 2.0 in der überarbeiteten Version vorliegt. Positiv ist dabei, dass am NAP 2.0 alle deutschen Ministerien beteiligt sind. Das heißt, sämtliche Ministerien des deutschen Bundes haben nunmehr Projekte und Maßnahmen erarbeitet – etwa hat das Bundesjustizministerium Maßnahmen zur Fortbildung von Richterinnen und Richtern an den Sozialgerichten eingeleitet, damit diese im Umgang mit der UN-BRK geschult werden. Darüber hinaus gibt es für jedes Bundesland einen Landesaktionsplan. Auch das ist in einem föderalen Staat wie Deutschland sicher sinnvoll und gut. Wünschenswert für mich wäre, dass die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Umsetzung der Konvention verbessert wird. Nehmen wir zum Beispiel den Bereich der inklusiven Bildung, so wird klar, dass der Stand der Umsetzung von schulischer Inklusion sehr unterschiedlich ist im Land.

Die abschließenden mehr als 60 Empfehlungen zur Umsetzung der Konvention, die Deutschland im vergangenen Jahr nach der ersten Staatenprüfung erhalten hat, zeigen, dass noch viel zu tun ist und wir uns definitiv nicht zurücklehnen können. Unter diese Empfehlungen fallen auch Themen, die auf dieser Tagung bereits angesprochen wurden, etwa eine bessere Unterstützung von Menschen mit Migrations- und/oder Fluchthintergrund und Behinderungen. Gerade in der aktuellen Situation müssen wir uns dieser Herausforderung stellen. Denn alle Forderungen, die ich habe

– dass bei der Registrierung von Flüchtlingen auch eine etwaige Behinderung mitregistriert wird –, wurden von den Ländern nicht aufgegriffen wegen der zu hohen zeitlichen und personellen Belastung. In meinen Augen wird damit jedoch eine ganz große Chance vertan: Etwa wenn Menschen, die medizinische Versorgung bräuchten, dann an Orten untergebracht werden, die vom nächsten Krankenhaus sehr weit entfernt sind; wenn das Krankenhaus mit öffentlichen Verkehrsmitteln überhaupt nicht erreichbar ist; oder auch wenn wir Kindern und Jugendlichen verwehren, ein notwendiges Hilfsmittel, das ihnen Mobilität und Teilhabe sichern kann (wie etwa einen Rollstuhl), möglichst rasch zu bekommen. Nur wenn wir den Bedarf von Menschen kennen, können wir sie passgenau unterstützen und so Integration und Inklusion ermöglichen. Ein Punkt, der mir persönlich sehr am Herzen liegt, ist die politische Teilhabe und Beteiligung aller Menschen. Auch hier möchte ich den Blick deutlich weiten, über Menschen mit Behinderungen hinaus. Denn wie wir gerade in vielen Teilen der Welt erleben, wird es zusehends schwieriger, Menschen für politische Arbeit zu motivieren und Menschen dafür zu aktivieren, sich selbst politisch für sachliche Inhalte und für das Finden von Lösungen und Kompromissen einzusetzen.

In Deutschland gibt es immer noch über 85.000 Menschen, die in allen Angelegenheiten rechtliche Betreuung haben und nicht wählen oder gewählt werden dürfen. Diese Menschen sind pauschal und ohne Einzelfallprüfung von allen Wahlen ausgeschlossen – was meines Erachtens definitiv nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention zu vereinbaren ist. Denn wenn Menschen nicht entscheiden können, wer ihre Interessen vertritt, dann haben wir sie pauschal und menschenrechtlich nicht vertretbar aus dem demokratischen Mitwirkungssystem ausgeschlossen. Es ist mir ein wichtiges Anliegen, dass wir bis zur Bundestagswahl 2017 unser Wahlsystem entsprechend ändern. In Österreich ist diese Reform bereits durchgeführt worden, da sind Sie also ein Stück weiter.

Wenn wir politische Teilhabe ernst meinen, dann brauchen wir etwa Informationen in sogenannter Leichter Sprache. Diese werden nicht nur für Menschen mit Lernschwierigkeiten sehr nützlich sein, sondern auch für Menschen, die gerade erst dabei sind, die deutsche Sprache zu erlernen. Informationen in Leichter Sprache könnten darüber hinaus ein guter Weg sein, um aufzuzeigen, wofür Parteien wirklich stehen. Das würde auch Parteien wie die AfD, die nicht nach demokratischen Grundsätzen handelt, enttarnen.

In jedem Fall ist es wichtig, dass die politische Information auf die Bedürfnisse der Menschen eingeht und sich ihnen anpasst.

Zur politischen Aktivierung und politischen Motivation: Für mich ist „Nichts über uns ohne uns!“ – einer der Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention – ein sehr wichtiges Prinzip, das sowohl in Deutschland als auch Österreich und allen anderen Ländern noch viel konsequenter umgesetzt werden muss. Die Menschen müssen in die relevanten Themen noch viel mehr einbezogen werden. In Deutschland haben wir derzeit ein großes Gesetzgebungsvorhaben, nämlich das Bundesteilhabegesetz, in dem es um die Verbesserung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen geht, etwa darum, Menschen zu ermöglichen, auch den Weg aus den Werkstätten in den inklusiven Arbeitsmarkt zu finden. Bei diesem sehr großen und komplexen Gesetzesvorhaben wurden Menschen mit Behinderungen von Anfang an mit einbezogen, was ich nicht zuletzt deshalb sehr positiv finde, weil dies auch die UN-Behindertenrechtskonvention ein großes Stück weit umsetzt. Was dabei aber ebenfalls wichtig ist, und auch das hat der Fachausschuss der Vereinten Nationen uns mitgegeben, ist, die Barrieren in der politischen Teilhabe zu beseitigen, d. h. den Menschen zu ermöglichen, auch wirklich an Veranstaltungen teilzunehmen, indem Kommunikationsunterstützung gegeben wird durch Gebärdensprache, durch Leichte Sprache oder indem Begleitung bzw. Assistenz gestellt wird. Und deswegen ist es gut, dass in Deutschland das Behindertengleichstellungsgesetz, das dieses Jahr weiterentwickelt wurde, jetzt einen Partizipationsfond beinhaltet, der Selbstvertretungsorganisationen in der Wahrnehmung ihrer politischen Interessenvertretung finanziell unterstützt. Wichtig ist, dass wir im Behindertengleichstellungsrecht auch in anderen Bereichen direkte und praktische Lösungen gefunden haben, aber auch weiterhin finden müssen, um Inklusion und Teilhabe aller Menschen – alter und junger, mit oder ohne Behinderung, mit unterschiedlichen Hintergründen und unterschiedlicher Religionszugehörigkeit – zu verbessern. Und so ist es uns gelungen, auch durch das Vorbild von Österreich, in Deutschland eine Schlichtungsstelle bei mir als der Beauftragten einzurichten, wo Menschen und auch Verbände von Menschen mit Behinderungen eine Schlichtung erwirken können, wenn sie von Bundesbehörden eine Diskriminierung erfahren. Zunächst einmal ist das eine sehr gute Sache, die jedoch meines Erachtens einen ganz wesentlichen Bereich außer Acht lässt. Es gibt in Deutschland zwei unterschiedliche Gesetzbücher, die Diskriminierung regeln: zum einen das Behindertengleichstellungsgesetz für alle öffentlichen Angelegenheiten und zum anderen im Zivilrecht das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz. Um wirklich auch im privaten Bereich (wo ein Großteil der Diskriminierungen stattfindet) Diskriminierung zu vermeiden, um angemessene Vorkehrungen einzuführen und einzufordern, müssen wir dringend und zwingend in Deutschland unser Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz reformieren. Nur so kann die Schlichtungsstelle dann auch Fälle behandeln und im besten Fall schlichten, die den privaten Bereich betreffen. An diesem Gesetz sehen wir sehr gut, was Inklusion in Deutschland bedeutet.

Inklusion muss zunächst einmal von allen bejaht werden: Wenn ich hier in den Raum frage, wer Inklusion gut findet, und alle diese Personen bitte aufzustehen, wird keiner sitzen bleiben. Wenn ich dann aber weiterfrage, ob Inklusion für alle ein handlungsleitendes Prinzip sein sollte, würden sich zumindest all jene, die die Konsequenzen bedenken, vermutlich schnell wieder hinsetzen. Denn wer diese Konsequenzen bedenkt, wird feststellen, dass es eben auch das eigene Unternehmen, die eigenen Veranstaltungen sind, von denen gefordert wird, dass sie inklusiv sind. Auch in Deutschland ist Inklusion zunächst einmal ein Konsens, der 2009 mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention von allen eingegangen wurde. Geht es dann aber um konkrete Handlungsschritte, wie etwa die Verpflichtung der Privatwirtschaft, dann werden sehr rasch Bedenken laut und die unzumutbaren Belastungen, die das der Wirtschaft aufbürden würde, werden ins Feld geführt. Die Chancen werden weder gesehen noch ausreichend seitens der Wissenschaft erforscht. Dass in der Inklusion auch ganz neue Möglichkeiten liegen, wie die Entwicklung innovativer Produkte oder die Einstellung von Menschen mit Behinderungen als Experten in eigener Sache, wird kaum gesehen.

Wir haben in Deutschland im Behindertengleichstellungsgesetz geregelt, dass ab 2018 Bundesbehörden auf Anforderung Bescheide in Leichter Sprache erläutern müssen. Ich weiß nicht, wie Steuerbescheide in Österreich geschrieben sind, in Deutschland jedenfalls freuen sich nicht nur Menschen mit Lernschwierigkeiten über einen Bescheid in Leichter Sprache.

Wenn wir uns nun ansehen, was daraus entsteht, wenn beispielsweise sehr viele Menschen Bescheide in Leichter Sprache anfordern und etwa dann Bundesbehörden auch Leute mit Lernschwierigkeiten einstellen, als Qualitätstester, ob Leichte Sprache auch tatsächlich leicht ist, dann haben wir damit zugleich Barrierefreiheit geschaffen und neue Arbeitsplätze generiert. Diese Win-win-Situation für alle ist in meinen Augen ein wirkliches Erfolgsmodell für Inklusion.

Eine große Herausforderung in Deutschland ist, dass zugunsten der Inklusion die Sonderwelten nicht wesentlich verkleinert werden. Wir sehen das beispielsweise am Schulwesen, wo die Zahl der inklusiven Beschulungen steigt, die Zahl der Förderbeschulung aber nicht sinkt. Wir sehen es auch am Arbeitsmarkt, wo immer noch etwa 300.000 Menschen mit Behinderungen in Behindertenwerkstätten beschäftigt sind, wobei die Zugänge in diese Werkstätten in steigender Zahl Menschen mit psychischen Erkrankungen sind. Diese Herausforderung anzupacken, genauso wie die Versorgung von Menschen mit Behinderungen im Alter, mit Demenz oder sogenannten geistigen Behinderungen, das fordert uns alle und das erfordert eine Vielzahl



von kreativen Maßnahmen. Dieser bunte Korb kennzeichnet in meinen Augen auch Inklusion. Es erfordert zunächst einmal Mut, auch die eine oder andere unpopuläre Entscheidung zu treffen, die vielleicht auch den Trägern, Ländern und Kommunen nicht unbedingt gefällt, von diesen aber mitgetragen werden muss. Es erfordert auch Kreativität, etwa wenn es darum geht, wie man Arbeitsverhältnisse verändern und gestalten kann, damit Menschen eben nicht durch die Arbeit erkranken, sondern ihre Fähigkeiten einbringen können. Und es erfordert als Drittes vor allem die Lust darauf, die Unterschiedlichkeit der Menschen als Bereicherung zu sehen und nicht als etwas Befremdliches, angesichts dessen zunächst einmal Unsicherheit oder Angst besteht. Es wird sicher noch viel mehr Gespräche und gemeinsame Erlebnisse brauchen, damit wir die Besonderheiten und Unterschiedlichkeiten am Ende auch wirklich als Wert und Reichtum der Gesellschaft akzeptieren können.

Inklusion ist mit Sicherheit nichts, das in fünf oder zehn Jahren abgeschlossen sein wird. Die Realisierung der Teilhabe wird in den nächsten Jahren ein Prozess bleiben und eine konstruktive Debatte erfordern.

In den letzten Jahren hat sich viel verändert und es wird sich noch viel verändern. In Deutschland etwa waren wir in den letzten Jahrzehnten Meister darin, Großeinrichtungen für Menschen mit Behinderungen und für ältere Menschen zu schaffen, Altenheime und Behinderteneinrichtungen, wo Arbeiten, Wohnen, Essen auf einem Gelände stattfinden. Das aufzubrechen ist eine große Anstrengung, die sich aus meiner Sicht aber zwingend lohnt und vor allem eins braucht, dass nämlich alle staatlichen Ebenen, der Bund, die Länder und die Gemeinden an einem Strang ziehen. Es braucht dazu aber auch Menschen, die nicht alles so in den Bahnen halten wollen, wie es war. Wie schaffen wir es, barrierefreien Wohnraum zu bauen und zu finanzieren, wie schaffen wir es, für Menschen mit Behinderungen in der Stadt ein Leben zu organisieren, in einer gewöhnlichen Wohnung, allein oder mit anderen zusammen? Genau solche Fragen versuchen wir in Deutschland zu beantworten, auch durch das Bundesteilhabegesetz. Es gibt viele Auseinandersetzungen um dieses Gesetz. Und immer wieder sehen wir auch, dass viele Menschen glauben zu wissen, was für andere das Beste ist. Wesentlich ist daher, die Menschen selbst anzusprechen, denn niemand weiß besser, was für ihn oder sie das Beste ist, als die Expertin und der Experte in eigener Sache.

Inklusion ist ein Thema, das auch Sie im ÖKSA seit vielen Jahren beschäftigt und wohl auch weiterhin beschäftigen wird. Dafür wünsche ich Ihnen alles Gute für die nächsten 60 Jahre und ich gratuliere Ihnen herzlich zu den vergangenen 60!

*Sabine Knickrehm*

## **Armutsvermeidung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende – Hartz IV? Eine juristische Betrachtung**

### **I. Einleitung**

In Österreich wird aktuell eine Debatte um die Mindestsicherung geführt, für die das ÖKSA auch im 60. Jahr seines Bestehens – herzlichen Glückwunsch – eine Diskussionsplattform bietet, an der sie sich auch beteiligt. Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Beitrag zu dieser Diskussion sein, ein Beitrag zu der Frage, ob „Armutsvermeidung“ durch das deutsche System der Existenzsicherung nach dem SGB II (Sozialgesetzbuch 2. Buch) – umgangssprachlich „Hartz IV“ – gelingen kann. Verbunden ist damit die Hoffnung, dass die Erkenntnisse aus dem deutschen System für die Überlegungen in Österreich, insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung der „aktiven Leistungen“, Denkanstöße mit sich bringen mögen.

Dabei birgt bereits der Begriff der „Armutsvermeidung“ eine Fülle von Fragen. Zuvörderst stellt sich die Frage: Was ist Armut? Oder sollte besser gefragt werden: Was ist Armut im Wohlfahrtsstaat? Woran wird Armut gemessen, wenn der Wohlfahrtsstaat – ohne diesen hier näher zu definieren – Armut gemildert hat, wenn die offenkundigen Attribute des Elends nicht mehr mit Armut derart verknüpft sind, dass sie sie sichtbar machen?<sup>1</sup> In den hoch entwickelten Ländern – wie Österreich, der Schweiz und Deutschland – sprechen wir daher im Regelfall nicht über absolute Armut, sondern verwenden einen relativen Armutsbegriff.<sup>2</sup>

In der deutschen Öffentlichkeit wird die Armutsgrenze betragsmäßig schnell auf den Regelbedarf nach dem SGB II reduziert. Arm ist, wer Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfeleistungen zur Existenzsicherung beanspruchen muss. Auch deren Höhe ist jedoch relativ.<sup>3</sup> Das BVerfG hat insoweit in einer seiner

<sup>1</sup> Standard in der EU – 60 % des mittleren Einkommen, vgl. Prisching in Lessenich (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Grundlagen: „Solidarität: Der vielschichtige Kitt gesellschaftlichen Zusammenlebens“, 2003, 181; s. auch Cremer, Armut in Deutschland, 2016, S. 19f; Mikrozensus, das sozioökonomische Panel (SOEP), Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sowie auf europäischer Ebene „Leben in Europa“ (EU-SILC); zu den methodischen Entscheidungen und normativen Setzungen s. Cremer, Armut in Deutschland, 2016, S. 22ff.

<sup>2</sup> Im Sinne von Einkommens- bzw. Ressourcenarmut, Lebenslagenarmut und Armut als Mangel an Verwirklichungschancen, s. Hauser in Masuch/Spellbrink/Becker/Leibfried (Hrsg.), Grundlagen der Herausforderungen des Sozialstaats, 2015, S. 444ff.

<sup>3</sup> Vgl. Cremer, Armut in Deutschland, 2016, S. 62f.; s. auch die ausführliche Auseinandersetzung mit den Daten der EVS 2008 und den wertenden „Abschlägen“ sowie ihre rechtliche Beurteilung, Becker und Münder, Soziale Sicherheit, Sonderheft zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelbedarfe nach dem SGB II und SGB XII, September 2011.

Leitentscheidungen zur Bemessung des Existenzminimums 2010 ausgeführt, der verfassungsrechtlich verankerte Anspruch auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums hänge von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG halte den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen.<sup>4</sup> Man kann es auch anders formulieren, und zwar mit den Worten der Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: ... gewiss dessen, „... dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen ...“<sup>5</sup>

Der Titel des Beitrags hat aber noch eine weitere Seite, die der „Vermeidung“ von Armut. In Bezug auf die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II ist deren sozialpolitisches Ziel zumindest auf den ersten Blick jedoch nicht mit „Armutsvermeidung“ im Sinne eines zukunftsgerichteten Hilfsangebots, sondern allenfalls als aktuelle Armutsbekämpfung im reaktiven Sinne zu umschreiben. Die Veranstalter hatten gleichwohl „Armutsvermeidung“ durch Hartz IV im Sinn, allerdings nicht durch die passiven Leistungen, sondern durch die Nutzung des Instrumentariums der Eingliederungsleistungen des SGB II, der sogenannten aktiven Leistungen.

Aber kann durch sie Armut vermieden werden? Dazu drei Antwortthesen:

- Die aktiven Leistungen der Eingliederung des SGB II – Fördern und Fordern – sind grundsätzlich zur Armutsvermeidung geeignet, allerdings nur reaktiv, dann jedoch für Gegenwart und Zukunft.
- Ob Armutsvermeidung dadurch tatsächlich und dauerhaft gelingt, hängt im Weiteren davon ab, ob die Eingliederungsinstrumente unter Beachtung der zum Teil gegenläufigen sozialpolitischen Zielsetzungen, die der Gesetzestext vorgibt, von den Grundsicherungsträgern zielgenau und individuell als Hilfe zur zukunftsgerichteten Befähigung zu eigenständiger Armutsüberwindung eingesetzt werden.
- Derartige Leistungen zur Armutsvermeidung stehen in Deutschland jedoch nicht für alle „Armen“ zur Verfügung. Armut durch Erwerbsunfähigkeit und/oder während der Erwerbsperiode zieht auch meistens Armut im Alter und damit das Angewiesensein auf Fürsorgeleistungen nach sich.

---

<sup>4</sup> BVerfG Urt. v. 9. 2. 2010 – 1 BvL 1/09 u.a., BVerfGE 125, 175, Rn. 138.

<sup>5</sup> vom 18. 4. 1999, zuletzt BBl 1997 I 1, 1999 162 5986; nach Art. 41 Abs. 4 gilt dort allerdings ausdrücklich: „Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.“

## II. Vorab – sozialpolitische und rechtliche Grundlagen der Eingliederungsleistungen nach dem SGB II

### 1) Die Idee des „Förderns und Forderns“

Das SGB II ist zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten.<sup>6</sup> Es war Teil der von der Regierung aus SPD/Bündnis 90/Die Grünen im Jahre 2002 begonnenen Arbeitsmarktreform, der sog. „Agenda 2010“. Ein Teil dieser Bestrebungen mündete schließlich in dem 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, „Hartz IV“ (4. Gesetz der Kommission, der Peter Hartz vorsah). Damit sollte es möglich sein, alle Arbeitssuchenden in Zukunft besser und schneller in Arbeit zu vermitteln.<sup>7</sup> Mit Hartz IV verbunden ist die Idee vom aktivierenden Sozialstaat.<sup>8</sup> Gemeint ist die Wandlung des Sozialleistungsempfängers vom passiven Objekt staatlicher Hilfe zum aktiven Mitglied der Gesellschaft und eigenverantwortlichen Gestalter seines Lebens.<sup>9</sup> Im SGB II drückt sich dieses durch „Fördern“ und „Fordern“ aus.

Der Leistungsempfänger wird Kunde – so bezeichnen ihn die Mitarbeiter der Leistungsträger –, jedoch nicht König.<sup>10</sup> Denn mit ihm soll eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden, oder falls dies misslingt, soll sie durch eine hoheitliche Maßnahme, einen sogenannten Eingliederungsverwaltungsakt, ersetzt werden.<sup>11</sup> Darin sollen einerseits die Eingliederungsleistungen, die der Leistungsträger erbringen will, benannt werden, andererseits auch welche Obliegenheiten zur Arbeitsmarktintegration der „Kunde“ im Gegenzug hat.<sup>12</sup> Kommt der „Kunde“ seinen Obliegenheiten nicht nach, droht eine Sanktion in Gestalt der Minderung der Geldleistungen zur Lebensunterhaltssicherung um 10 oder 30 % sowie im Wiederholungsfall bis zu 100 % einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung.<sup>13</sup> Optimalerweise ist den Festlegungen in der Eingliederungsvereinbarung oder dem Eingliederungsverwaltungsakt – wie im Gesetz ausdrücklich vorgesehen – eine sogenannte Potenzial-

<sup>6</sup> Gesetz vom 24. 12. 2003, BGBl I, 2954.

<sup>7</sup> Clement, BArbBl 2004, Nr. 7/8, S 11.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Spellbrink, info also 2005, 195; ders. in Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, 2. Aufl. 2008, Vor § 1 Rn. 1.

<sup>9</sup> Kingreen, SDRV 52, 7; S. Knickrehm/Spellbrink in SRH, Hrsg. von Maydell/Ruland/Becker, 4. Aufl. 2008, § 24 Grundsicherung für Arbeitsuchende, Rn. 3; Spellbrink in Eicher/Spellbrink (Hrsg.), SGB II, 2. Aufl. 2008, Vor § 1 Rn. 1; Spindler, SF 2003, 296; Trube, SF 2003, 301; ders. SF 2004, S. 62.

<sup>10</sup> S. auch S. Knickrehm in Bender/Eicher (Hrsg.), Sozialrecht – eine Terra incognita, 2009, S. 203.

<sup>11</sup> S. § 15 SGB II.

<sup>12</sup> § 15 Abs. 2 SGB II.

<sup>13</sup> S. §§ 31ff SGB II.

analyse vorausgegangen.<sup>14</sup> Denn die Agentur für Arbeit soll unverzüglich zusammen mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die für die Eingliederung erforderlichen persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung feststellen. Die Feststellungen erstrecken sich auch darauf, ob und durch welche Umstände die berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert sein wird.

## 2) Instrumente zur Förderung

Abgesehen von der soeben bereits beschriebenen Potenzialanalyse verweist das SGB II in seinem § 16 Abs. 1 SGB II auf einen weiten Teil des Leistungskatalogs zur Eingliederung des Rechts der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung, die allerdings nur noch für einen beschränkten Zeitraum Entgeltersatzleistungen – im Regelfall 12 Monate – vorhält.<sup>15</sup> Nach deren Auslaufen wird der weiterhin hilfebedürftige „Kunde“ dem System des SGB II zugewiesen.

Daneben sind im SGB II in den §§ 16a bis 16h SGB II eigene Eingliederungsleistungen der Grundsicherung vorgesehen. Sie sollen hier nur stichwortartig benannt werden. Es handelt sich zB um kommunale Eingliederungsleistungen wie psychosoziale Betreuung, Schuldner- oder Suchtberatung (§ 16a SGB II). Daneben ist vorgesehen ein Einstiegsgeld für den Leistungsberechtigten bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit (§ 16b SGB II). Auch können Darlehen oder Zuschüsse an Leistungsberechtigte erbracht werden, die eine selbstständige hauptberufliche Tätigkeit aufnehmen oder ausüben (§ 16c SGB II). Eine der umstrittensten Leistungen ist die Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II, auch „Ein-Euro-Job“ genannt.<sup>16</sup> Danach können Leistungsberechtigte in Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung, also ohne Arbeitsentgelt, zugewiesen werden, wenn dies zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer Beschäftigungsfähigkeit erforderlich ist.<sup>17</sup> Ferner ist auch eine Förderung von Arbeitgebern – ähnlich ei-

<sup>14</sup> § 15 Abs. 1 SGB II idF des 9. SGB II-ÄndG-Rechtsvereinfachung vom 26. 7. 2016, BGBl I, 1824.

<sup>15</sup> § 147 SGB III.

<sup>16</sup> S. Knickrehm in S. Knickrehm/U. Rust (Hrsg.), Festgabe für Bieback, Arbeitsmarktpolitik in der Krise, S. 27ff; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: vgl. Hohmeyer/Wolff, IAB-Forschungsbericht 2/2015; s. auch Christoph/Gundert/Hirsland/Hohendanner/Hohmeyer/Lobato, IAB-Kurzbericht 3/2015, S. 7 (das Angebot einer Arbeitsgelegenheit wird teilweise dazu genutzt, die Arbeitsbereitschaft des Leistungsberechtigten zu überprüfen).

<sup>17</sup> Zur Erforderlichkeit und Funktion von Arbeitsgelegenheiten s. BSG Urt. vom 16. 12. 2008 – B 4 AS 60/07 R, BSGE 102, 201, SozR 4-4200 § 16 Nr. 4, Rn. 23. „Entscheidend ist deshalb, ob die Arbeitsgelegenheit im Sinne eines (Zwischen-)Schritts zu dem Endziel der Grundsicherung im Einzelfall geeignet und erforderlich ist, den Hilfebedürftigen dadurch unabhängig von der Leistungsgewährung zu machen, dass er in Zukunft seinen Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten kann. Die Funktion der Arbeitsgelegenheit als Eingliederungsleistung liegt in erster Linie darin, erwerbsfähige Hilfebedürftige, die bereits über einen längeren Zeitraum keine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mehr ausgeübt haben, wieder an eine regelmäßige Arbeitstätigkeit zu gewöhnen und zu erproben, ob der Leistungsempfänger den sich daraus ergebenden Belastungen ge-

nem Lohnzuschuss – vorgesehen, die mit einem zugewiesenen Leistungsberechtigten ein Beschäftigungsverhältnis begründen,<sup>18</sup> oder seit dem 1. 8. 2016 die Förderung schwer erreichbarer junger Menschen.<sup>19</sup>

### III. Zur These 1 – Armutsvermeidung durch Fördern und Fordern

#### 1) „Fördern“ als Beitrag zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit

Ziele wie die „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug sowie eine Verbesserung der sozialen Teilhabe<sup>20</sup> enthalten zukunftsgerichtete Elemente. Sie sind jedoch in keinem Fall als „vorbeugend“ im Sinne der Vermeidung von Armut, bevor sie entstanden ist, zu verstehen. Voraussetzung für das Einsetzen der Eingliederungsleistungen ist immer, dass Hilfebedürftigkeit bereits eingetreten ist (s. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB II).<sup>21</sup> Daher sind sie immer reaktiv.

Allerdings ist in der Reaktion eine auf zukünftige Armutsvermeidung ausgerichtete „Förderung“ rechtlich wohl möglich. Dies kommt im Wortlaut des § 3 (Abs. 1 S. 2 Nr. 4) SGB II zum Ausdruck, wenn es dort heißt: Bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist auch die Dauerhaftigkeit der Eingliederung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu berücksichtigen. Einmal abgesehen von dem Wörtchen „auch“ streitet die soeben benannte Formulierung allerdings zugleich wider zwei weitere im Normtext vorgesehene Ziele. Zum einen sollen vorrangig Maßnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Abs. 1 S. 3 SGB II). Verknüpft ist dies mit der Herabsetzung der Zumutbarkeitsvoraussetzungen durch § 10 SGB II. Danach ist einer erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Person jede Arbeit zumutbar. Zum anderen genügt zur Zielerreichung, ebenfalls nach § 3 (Abs. 1 S. 1) SGB II, die Erbringung von Eingliederungsleistungen zur Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit. D. h., mit einem Weniger auch an aufstoc-kenden Leistungen wird dem Gesetz ebenfalls Genüge getan. Im Sinne der Idee der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist dies konsequent, denn sie beinhaltet lediglich

---

wachsen ist. Diese Funktion können die Arbeitsgelegenheiten indes nur erfüllen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige in einem zeitlichen Umfang in Anspruch genommen wird, der einen Rückschluss auf seine Leistungsfähigkeit zulässt.“

18 § 16e SGB II.

19 § 16h SGB II.

20 Forschungsbericht „Arbeitsmarkt“ – Einbeziehung der Kommunalen Leistungen zur Eingliederung in die Zielsteuerung nach dem SGB II, Hrsg. BMAS, 2013, Bericht von Kaltenborn/Kaps, S. 298.

21 S. Knickrehm in S. Knickrehm/Deinert (Hrsg.), Gagel SGB II/SGB III, 63. Lieferung 2016, § 3 SGB II, Rn. 24f, 32; S. auch Voelzke in Voelzke (Hrsg.) Hauck/Noftz, SGB II, § 16 Rn. 60; für die Schuldnerberatung: BSG-Urt. vom 13. 7. 2010 – B 8 SO 14/09 R, BSGE 106, 268, SozR 4-4200 § 16 Nr. 5.

die „Forderung“, die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollten alle Möglichkeiten einer Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.

## 2) „Fordern“ als Beitrag zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit

Das Fordern wird durch die Sanktionsmöglichkeiten der §§ 31 ff SGB II zu einem Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So wird etwa (nach § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2) sanktioniert, also die Geldleistung zur Lebensunterhaltssicherung gemindert, wenn sich Leistungsberechtigte weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit ... aufzunehmen, fortzuführen, oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern.<sup>22</sup> Der Wortlaut der Norm stellt hier auf eine „zumutbare Arbeit“ im Sinne des § 10 SGB II ab, also eine, der u. a. nicht bereits entgegensteht, dass sie Hilfebedürftigkeit nicht überwindet, sondern nur verringert.

Wenn auch in der sozialpolitischen Debatte immer wieder die Abschaffung der Sanktionen im SGB II gefordert wird,<sup>23</sup> so sind sie im System und im Hinblick auf die Idee der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik konsequent.<sup>24</sup> Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Diskussion<sup>25</sup> muss man sich jedoch verdeutlichen, dass Fordern durch Vollziehung von verhängten Sanktionen zu weiterer Armut führt. Denn wenn die Höhe der existenzsichernden Leistung als die „relative“ Armutsgrenze im Sinne der Ausgangsüberlegungen angesehen wird, ist derjenige „arm“, dem sie erbracht wird. Da Sanktionen nur bei denjenigen Wirkung entfalten, die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, werden sie durch die Minderung dieser Leistungen noch „ärmer“; sofern sie keine Sachleistungen oder solche in Gutscheinform erhalten, ggf. sogar „absolut“ arm.<sup>26</sup>

Gleichzeitig wird in einigen Untersuchungen bereits der Androhung der Sanktionierung ein „armutsvermeidender“ Aspekt zugerechnet. Das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) erkennt in der Sanktionsbewährung des Förderange-

---

22 Vgl. zum Zusammenhang von Fördern und Fordern im Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik S. Knickrehm in Bieback/Fuchsloch/Kohte (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Sozialrecht, FS f. Gagel, 2011, S. 70.

23 So zuletzt die Forderung der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 18/1115; S. auch im April 2014 die Forderung nach einem Sanktionsmoratorium durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, BT-Drs. 18/1963; instruktiv die Anhörung von Sachverständigen zu dieser Problematik im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 29. 6. 2015.

24 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, BT-Drs. 18(11)393, (Juni 2015); S. 4.; vgl. Stellungnahme des DGB im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18(11)403 (Juni 2015), S. 78.

25 Vgl. hierzu BSG-Urt. vom 29. 4. 2015 – B 14 AS 19/14 R., BSGE 119, 17, SozR 4-4200 § 31a Nr 1, Rn. 52f.

26 Wolf, Sanktionen und ihre Wirkungen, IAB-Stellungnahme 2/2014, S. 13.

bots insoweit denn auch eine Anreizfunktion im Sinne einer Ex-ante-Wirkung, als das Förderangebot eher umgesetzt wird, weil ansonsten eine Leistungsminderung droht.<sup>27</sup> Insgesamt betrachtet sind die Wirkungen von Sanktionen jedoch noch wenig untersucht, sodass an dieser Stelle einer eigenen Stellungnahme die forensisch-wissenschaftliche Grundlage fehlt. Zumindest kann jedoch festgehalten werden, dass Sanktionen rechtlich immer verhältnismäßig sein müssen, wenn sie nicht zu einer nicht hinnehmbaren Einschränkung des als zur Existenzsicherung gesellschaftlich für notwendig Befundenen führen sollen. Sie sind daher, wie das Bundessozialgericht entschieden hat, immer an dem Eingliederungsziel zu messen.<sup>28</sup>

## IV. Zur These 2 – Wirkung von Eingliederungsleistungen nach dem SGB II

### 1) Bildungsleistungen nach Potenzialanalyse

Dass der Auf- und Ausbau des persönlichen Potenzials im Sinne der Verbesserung der Chancen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit durch Bildung ganz zentral ist, hat eine Studie des IAB 2015 untermauert.<sup>29</sup> Bildungsinvestitionen bringen danach selbst nach Berücksichtigung der Kosten große individuelle und gesellschaftliche Vorteile. In der Arbeitsmarktpolitik muss es wichtigste Aufgabe sein, Arbeitslosigkeit durch zielgerichtete und nachhaltig angelegte Qualifizierungsmaßnahmen zu reduzieren. Sie können als Förderleistungen nach dem SGB II zur „Armutsvermeidung“ – möglicherweise dauerhaft, zumindest aber langfristig – beitragen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Fokus der Sachbearbeiter beim Angebot von Eingliederungsmaßnahmen nicht einzig auf die Verringerung der Hilfebedürftigkeit gerichtet ist, sondern ihre „Nachhaltigkeit“ im Sinne einer dauerhaften Überwindung in den Blick genommen wird.<sup>30</sup> Für in dieser Hinsicht positive Effekte ist dabei Kenntnis – etwa durch die Potenzialanalyse – davon erforderlich, welche Hemmnisse einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit entgegenstehen,<sup>31</sup> und eine Evaluation der Ergebnisse ist nötig.

Am 18. November 2016 ist in der deutschen Presse<sup>32</sup> aus einem Prüfbericht des Bun-

<sup>27</sup> Stellungnahme des IAB im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 18(11)403 (Juni 2015); S. 51.

<sup>28</sup> BSG-Urt. vom 29. 4. 2015 – B 14 AS 19/14 R, BSGE 119, 17, SozR 4-4200 § 31a Nr. 1, Rn. 47.

<sup>29</sup> Hausner/Söhnlein/Weber/Weber in IAB-Kurzbericht 11-2015, Bessere Chancen mit mehr Bildung, S. 7.

<sup>30</sup> Büttner/Schewe/Stephan in IAB-Kurzbericht 8/2015, Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III – Maßnahmen auf dem Prüfstand, S. 8.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen Beste/Trappmann, Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht 21/2016.

<sup>32</sup> Süddeutsche Zeitung vom 18. 11. 2016.



desrechnungshofes berichtet worden, dass nach dessen Erkenntnissen die Förderprogramme der Jobcenter (Träger der Leistungen der Grundsicherung) „oft nur zufällig erfolgreich“ seien. Würden die Ergebnisse der Untersuchung nicht berücksichtigt, blieben die „mit hohem finanziellen Aufwand der Jobcenter und großem persönlichen Einsatz der Leistungsberechtigten erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten oft nutzlos“. Die Ursachen hierfür seien vielfältig. Nach dem Rechnungshofbericht bleibe offen, ob Arbeitsüberlastung, die hohe Fluktuation und die Arbeitsbedingungen in den Jobcentern zu den genannten Defiziten führten. Zu fragen sei jedoch insbesondere, ob es in den Jobcentern für die Führungskräfte genug Anreize gebe, „die Aspekte der Vermittlungsarbeit stärker als bislang in den Blick zu nehmen“.

## **2) Maßnahmen bei Langzeitarbeitslosigkeit**

Besonders schwierig ist der Übergang in existenzsichernde Erwerbstätigkeit bei langzeitarbeitslosen Menschen, also solchen, die in mindestens 21 der letzten 24 Monate Leistungen bezogen haben. Nach anfänglichem Abbau zwischen 2008 und 2012 stagniert nunmehr statistisch die Zahl der „Langzeitarbeitslosen“ in Deutschland. Sie konnten zwar zunächst durchaus von der Zunahme der Beschäftigung in Deutschland profitieren.<sup>33</sup> Seit dem Jahr 2012 sei, so das IAB, allerdings kein Rückgang mehr zu verzeichnen, vielmehr zeige sich eine leichte Zunahme. Als Hemmnisse beim Übergang von Leistungsbeziehern nach dem SGB II in Erwerbstätigkeit sind zusammenfassend zu nennen: formal geringe Bildung, höheres Alter, Migrationshintergrund, zeitliche Restriktionen und gesundheitliche Probleme beziehungsweise eine Kombination dieser Merkmale.<sup>34</sup> (Im Einzelnen ist dies anhand der von Achatz und Trappmann in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellten „Risiken“ zu erkennen, in der den jeweiligen Risiken Abgangswahrscheinlichkeit zugeordnet wird.)

Zur Überwindung dieser Hemmnisse benennt das IAB grob gesprochen drei Maßnahmenkreise: intensive Betreuung der Leistungsberechtigten, an ihren jeweiligen Problemlagen orientierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – zB der Aus- oder Weiterbildung sowie Unterstützung bei der Kinderbetreuung oder zu pflegender Angehöriger – sowie ein am Prinzip der Teilhabe orientierter sozialer Arbeitsmarkt (öffentlicher Arbeitsmarkt).<sup>35</sup>

33 Grundlage für die Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit –, Ausschussdrucksache 18(11)234.

34 Berge/Klingert/Becker/Lenhart/Trenkle/Umkehrer, Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht 8/2016, S. 15.

35 Hohmeyer/Kupka/Lietzmann/Osiander/Wolff/Zabel, IAB-Stellungnahme, Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit, 01/2015, S. 4.

**Tabelle 1: Risiken für den Übergang von ALG-II-Beziehern aus dem Leistungsbezug mit gleichzeitiger Erwerbstätigkeit**

Hemmnis	Wirkung auf die Abgangswahrscheinlichkeit (in Prozentpunkten)
51 bis 64 Jahre	-10,1
Selbst zugewandert	-5,1
Sprache im Haushalt nicht deutsch	-5,1
Kein Schulabschluss	-5,4
Kein Ausbildungsabschluss	-5,9
Schwere gesundheitliche Einschränkung	-7,2
Kontinuierlicher Leistungsbezug	-9,2
Frau, Alleinerziehend, Kind u. 3 J.	-14,7
Frau, mit Partner, Kind u. 3 J.	-14,4
Frau, Alleinerziehend, Kind 3+ J.	-8,4
Frau, mit Partner, Kind 3+ J.	-8,4
Pflege, >=10 Stunden/Woche	-7,1

Quelle: Achatz/Trappmann 2011.

### 3) Vermittlung in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung

Ein Aspekt der Wirkung der Instrumente des Förderns und Forderns ist bisher noch nicht erwähnt worden. Es ist dies – ausgelöst durch das zuvor bereits beschriebene Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit – die Vermittlung in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung. Nun kann die mangelnde Bedarfsdeckung zwar mit der Größe des Haushalts zusammenhängen, sodass letztlich, auch wenn durch das erzielte Entgelt der eigene Bedarf des Leistungsberechtigten gedeckt werden könnte, die restliche Bedarfsgemeinschaft<sup>36</sup> bedürftig bleibt. Es kommt dann weiterhin zu „aufstokkendem“ Bezug von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II. Die mangelnde Bedarfsdeckung kann jedoch auch darauf zurückzuführen sein, dass die erzielbaren Entgelte so niedrig sind, dass sie in keinem Fall bedarfsdeckend sein können. Hier sei das Stichwort des „Niedriglohnbereichs“, der mit der Agenda 2010 bewusst ausgebaut worden ist, genannt.<sup>37</sup> In Deutschland soll den Folgen dieser Politik durch den „Mindestlohn“ moderat entgegengewirkt werden. Für große Bedarfsgemeinschaften bleibt die Problematik des nicht bedarfsdeckenden Entgelts jedoch auch mit dem Mindestlohn von 8,50 Euro (ab 2017 8,84 Euro) unverändert

<sup>36</sup> Vgl. zur Problematik der Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft: BSG-Urt. vom 7. 11. 2006 – B 7b AS 8/06 R, BSGE 97, 217, SozR 4-4200 § 7 Nr. 1, Rn. 17f mwN.

<sup>37</sup> Wikipedia führt zum Stichwort „Niedriglohn“ ein Zitat von Gerhard Schröder, als Bundeskanzler maßgeblich an der Agenda 2010 und damit der Einführung der Hartz-Gesetze beteiligt, auf. Er soll im Januar 2005 in Davos gesagt haben: „Wir müssen und wir haben unseren Arbeitsmarkt liberalisiert ... Wir haben einen funktionierenden Niedriglohnsektor aufgebaut, und wir haben bei der Unterstützungszahlung Anreize dafür, Arbeit aufzunehmen, sehr stark in den Vordergrund gestellt.“

bestehen.<sup>38</sup> Insgesamt betrachtet hat er nach Simulationsberechnungen des IAB aus dem Jahr 2014 für die Gruppe der „Aufstocker“ (Bezieher von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II und Einkommen aus Erwerbstätigkeit) kurzfristig nur zu geringen Einkommenswirkungen geführt, was den zumeist geringen Erwerbsumfängen der Aufstocker zuzurechnen ist. Den Transferbezug verlassen könnten mit dem Mindestlohn – so das IAB – tendenziell nur Aufstocker, die mit einer vollzeitnahen Beschäftigung bereits eine hohe Arbeitsmarktintegration aufwiesen und deren Einkommen nicht für mehrere Familienmitglieder ausreichen müsse.<sup>39</sup>

## V. Zur These 3 – von Förderleistungen rechtlich „Abgehängte“

Die Agenda 2010 hat die Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II bewirkt. Separat daneben steht auch weiterhin ein System der Sozialhilfe (SGB XII), aus dem diejenigen Leistungen erhalten, die nicht erwerbsfähig sind, sowie ihre Angehörigen. Dieser Personenkreis ist zugleich auch von den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach §§ 16ff SGB II ausgeschlossen. Dies ist sicherlich konsequent, da im Wesentlichen nur Erwerbsunfähige Sozialhilfe beziehen können, alle anderen jedoch Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, wenn sie hilfebedürftig sind. Auch wer eine Altersrente bezieht, sei es vorgezogen, sei es eine Regelaltersrente, erhält keine Förderleistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt mehr, denn er ist nicht mehr leistungsberechtigt nach dem SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II). Wenn er das Regelrentenalter erreicht hat, hat er, wenn die Rente nicht zur Lebensunterhaltssicherung im Sinne des SGB XII ausreicht, also bei Hilfebedürftigkeit, Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter nach dem 4. Kapitel des SGB XII. Hier schließt sich der Kreis dann. Denn wer eine unstete Erwerbskarriere aufweist, insbesondere langzeitarbeitslos oder erwerbsunfähig war, aber auch wer zeitweise oder aufsto-

38 Bäcker, NDV 2014, 494; s. auch Schüssler/Becker, SozSich 2014, 102, 108; zu den Ausnahmen vom Mindestlohn für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen Berge/Klingert/Becker/Lenhart/Trenkle/Umkereher, Mindestlohnbegleitforschung – Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), IAB-Forschungsbericht 8/2016, S. 127: „Unabhängig davon, ob eine Bescheinigung der Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich ausgestellt wurde, finden sich keine Belege, dass Arbeitgeber aufgrund der Ausnahmeregelung verstärkt Langzeitarbeitslose unter Mindestlohn einstellen. Die Einführung des Mindestlohns hatte zwar einen Effekt auf die Einstiegsgehälter im Niedriglohnbereich: In den Befragungsdaten sank der Anteil an Personen, deren Einstiegsgehälter unter 8,50 Euro/Stunde lagen, von 2014 auf 2015 deutlich. Allerdings befindet sich der Anteil der Löhne unterhalb des Mindestlohns nach der Mindestlohneinführung nun sowohl bei Lang- als auch bei Kurzzeitarbeitslosen auf einem vergleichbaren Niveau. Darüber hinaus findet sich auch kein sprunghafter Anstieg dieses Anteils an der Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit, wie es bei einer intensiven Nutzung der Ausnahmeregelung zu erwarten wäre. Ökonomisch relevante Lohneffekte der Ausnahmeregelung lassen sich damit nicht nachweisen. Für Personen, die schon sehr lange langzeitarbeitslos sind, sind Lohneffekte aus methodischen Gründen schwieriger zu ermitteln. Aber auch hier werden keine Effekte anhand der untersuchten Daten ersichtlich.“

39 Bruckmeiner/Wiemers, IAB- Kurzbericht 7/2014, Mindestlohn schützt noch nicht vor Armut, Böckler Impuls 4/2016.

ckend Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen musste, dessen Rentenhöhe wird entsprechend niedrig ausfallen. Er wird ggf. existenzsichernde Sozialhilfeleistungen im Alter in Anspruch nehmen müssen, will er das Existenzminimum erreichen. Er wird auch im Alter arm sein.

Wenn es uns als Gesellschaft nicht gelingt, in zielgerichtete Bildung, flankiert durch soziale Maßnahmen, zu investieren und Kinder aus Familien im Hartz-IV-Bezug im vorschulischen Bereich auf die Schule vorzubereiten sowie in der Schule entsprechend zu fördern, gilt für sie die Vererbungslehre im Sinne der nachfolgenden Karikatur aus der Frankfurter Rundschau vom 14. 9. 2016: Zielgerichtete Investition in „Bildung im weitesten Sinne“, auch durch Maßnahmen der Existenzsicherungssysteme, ist jedoch auch im Erwachsenenalter der beste Weg zur Bekämpfung von neuen und alten sozialen Risiken, wie sie Prof. Badelt in seinem Beitrag beschrieben hat.





*Studiogespräch mit Michael Löher und Walter Schmid*

## **Berichte der BeobachterInnen: Die österreichische Diskussion aus deutscher und Schweizer Perspektive.**

Michael Löher war ab 2000 Geschäftsführer und ist seit 2007 Vorstand des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, der Schwesterorganisation des ÖKSA in Deutschland. Walter Schmid, ehemaliger Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (des Schweizer Pendant zum ÖKSA), ist Dozent und Projektleiter an der Hochschule Luzern für Soziale Arbeit. Die Fragen stellt Hemma Rüggen.

Sie beide haben die Vorträge und Diskussionen dieser Tagung zum 60-Jahre-Jubiläum des ÖKSA verfolgt. Welche Gemeinsamkeiten oder auch Unterschiede zur Situation in Deutschland und der Schweiz können Sie feststellen?

*Schmid* gratuliert dem ÖKSA zunächst im Namen beider Diskutanten zum Jubiläum, dankt allen MitarbeiterInnen und hebt insbesondere das Engagement Irene Köhlers für die internationale Einbindung hervor.

Die Themensetzung der Tagung, so Schmid, habe gezeigt, dass man in Österreich und der Schweiz zum Teil an sehr ähnlichen Problemen arbeite. Auch in der Schweiz sei die alternde Bevölkerung und damit die Alterssicherung ein sehr aktuelles Thema; ebenso – seit auch die Schweiz die Behindertenrechtskonvention unterzeichnet habe und man sich ernsthaft Gedanken mache, was dies für den Alltag bedeute – das Thema Inklusion. Gleichermäßen sei die Mindestsicherung auch in der Schweiz eines der Streitthemen aktueller Politik, und nicht zuletzt die Flüchtlingsfrage.

*Löher* hebt daran anknüpfend drei sowohl in Deutschland als auch Österreich vorhandene Problemstellungen hervor:

- Soziale Sicherungssysteme, die reaktiv seien, die also erst eingreifen, wenn sozusagen bereits etwas passiert sei, wenn Krankheitsfälle, Arbeitslosigkeit etc. bereits eingetreten seien. Sowohl in Deutschland als auch Österreich gebe es im Präventivbereich, also in der Vermeidung von Problemlagen, noch sehr viel Luft nach oben. Die Systeme seien dafür nicht oder kaum eingerichtet.
- Sowohl Österreich als auch Deutschland seien föderal; dies sei bekanntlich nicht immer von Vorteil.
- In der Flüchtlingsfrage täte man gut daran, die Unterstützungsmaßnahmen, die in Hinblick auf neu ins Land kommende Menschen gesetzt werden, sorgfältig auszuweiten und parallel dazu auch auf bereits im Land lebende Menschen auszuweiten, so etwa im Bereich der Wohnungslosigkeit. Wenn singularisierte Wohnungsangebote auf einem ohnehin knappen Markt mit Menschen besetzt würden, die

neu ins Land kommen, sodass jene anderen, die bereits auf der Suche seien, sich abgehängt fühlten, würden Ressentiments geschaffen – und somit Spielraum für Bewegungen, die man nicht an der Spitze sehen wolle. Die bestehenden sozialen Probleme seien also mit jenen Maßnahmen, die für Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund ergriffen würden, sehr sorgfältig abzuklopfen. – Wichtig in diesem Zusammenhang sei auch, zu welchem Zeitpunkt Maßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund einsetzten. Zumindest für Deutschland sei festzuhalten, dass ein Anknüpfen an einen gesicherten Aufenthaltsstatus nicht der richtige Weg sei. Die Menschen bräuchten sofort Unterstützung, angefangen beim Sprachkurs bis hin zur Integration in den Arbeitsmarkt. Selbst wenn sie dann keinen dauerhaft gesicherten Aufenthaltstitel bekämen, wäre, was diese Menschen an Sprachkenntnissen und sonstigen Kompetenzen mit nach Hause nähmen, ja nicht verloren.

- *Schmid* schließt sich dem mit Nachdruck an. Die Frage „Integration ab wann?“ sei jedenfalls mit: „So schnell wie möglich!“ zu beantworten. Das Dogma eines Anknüpfens an einen gesicherten Aufenthaltsstatus gebe es nun allerdings schon seit Jahrzehnten. Schmid erinnert sich, bereits vor 35 Jahren argumentiert zu haben, dass es unsinnig sei, die Integrationsfrage an die Aufenthaltsstatusfrage zu knüpfen – was die Frage aufwerfe, inwiefern Fakten und Erfahrungen für die Politik überhaupt relevant seien. Ihm selbst liege hinsichtlich des Funktionierens von „evidence-based policies“ wenig Evidenz vor, vielmehr sei oft eine Art „policy-based evidence“ zu orten. Die Politik „bestelle“ sozusagen zwar die Fakten und erhalte diese auch – dass sie jedoch danach handle, sei seiner Erfahrung nach eher selten. Ein aktuelles Schweizer Beispiel dafür sei die Rentenreform, die ganz oben auf der Agenda stehe und das Potenzial zu nachhaltiger Veränderung beinhalte, nun aber Gefahr laufe, wegen politischen Gezänks Schiffbruch zu erleiden, was die Situation für mindestens 10 Jahre wieder verschlimmern würde. Die Frage, wie es also gelingen könne, Fakten und gemachte Erfahrungen in die Politik einfließen zu lassen, sei für ihn nach wie vor ungelöst.

**Woran liegt das? Was würde es brauchen, sich als Organisation, die ja auch Lobbying und Bewusstseins-schaffung für soziale Themen betreibt, mehr Gehör zu verschaffen? Bundesminister Stöger hat in seinem vorangegangenen Vortrag gefordert: „Seien wir lauter!“ Wie kann das im Konkreten stattfinden?**

In seiner Wahrnehmung, so *Löher*, neige Politik leider stark dazu, in Legislaturperioden zu denken. D. h., ein Problem werde so lange negiert, solange es nicht in das Programm der diesjährigen Legislaturperiode passe. Politik, wie sie derzeit strukturiert sei, mit den derzeitigen politischen Mechanismen und den Wahlmechanismen,

sei langfristig also nicht willens oder auch nicht in der Lage, Probleme, die ja sehr wohl längst bekannt seien und auch erkannt würden (etwa die demografische Entwicklung), in Angriff zu nehmen. Das Problem liege also nicht in einem Mangel an Erkenntnis, sondern in der politischen Umsetzung von Erkenntnissen. Kernproblem sei, sowohl in Deutschland wie auch in Österreich, dass zu wenig Verantwortung über die Legislaturperioden hinaus existiere.

*Schmid* knüpft an das zuvor mehrfach gefallene Stichwort „postfaktisches Zeitalter“ an: Vieles von dem, was unser bisheriges Denken und Entscheiden bestimmt habe – nämlich, dass es Fakten gibt, dass diese analysiert werden, dass Argumente gebracht, ausgetauscht und diskutiert werden –, werde derzeit unterspült. Man müsse sich ernsthaft überlegen, was passiere, wenn Fakten nicht mehr zählten, wenn Entscheidungen sich nicht mehr der Rationalität unterordneten, wenn fundamentale Interessen nicht mehr wahrgenommen, sondern negiert würden: Könne es dann überhaupt noch eine Sozialpolitik geben, und wenn ja, wie könne diese aussehen? Solidarität habe es zwar bereits vor der Aufklärung gegeben, sie sei an sich nicht an Rationalität gebunden. Was passiere aber, wenn die rationalen Gründe, mit denen Solidarität vermittelt werde, nicht mehr zählten? Es sei dies eine Entwicklung, die ihn mit Besorgnis erfülle.

Zum Stichwort „laut sein“ fügt *Löher* hinzu, dass ja in der Regel nicht etwa die gesamte Bevölkerung oder auch nur große Teile davon, sondern einzelne Meinungsführer die Themen setzen, teilweise unterstützt durch Medien, die diese Meinungsführer ins Licht rücken. Es sei zu überlegen, wie die breite Masse – die ja bestimmt in vielen Punkten ganz anders denke – mehr in den politischen Diskurs eingebunden werden könne, wie mehr Menschen aktiviert werden könnten, faktenbasiert an innenpolitischen Diskursen teilzunehmen, sodass das Feld nicht jenen überlassen werde, die am lautesten brüllten.

Zum vorangegangenen Themenbereich einer österreichischen bzw. europäischen Sozialpolitik: Man sei bis vor Kurzem darauf stolz gewesen, dass gerade die Sozialpolitik eben nicht zu den vergemeinschafteten Bereichen gehört habe, dass jedes Land sozusagen seine eigene Sozialpolitik gestaltet habe. Genau das habe jedoch, wie man inzwischen leider feststellen müsse, dazu geführt, dass Europa nur als ökonomisch-finanzielles, uns zum Teil beeinflussendes bzw. alles überrollendes Monstrum wahrgenommen werde, das die Menschen nicht mitgenommen habe. Es brauche, so *Löher* weiter, ein Europa, das einen breiteren Begriff von Politik und auch eine sozialpolitische Agenda habe. Wanderungsbewegungen gebe es ja nicht nur aus den Krisengebieten Afrikas und Asiens, sondern sehr wohl auch innerhalb Europas, nicht



zuletzt bedingt durch das Gefälle der unterschiedlichen sozialen Situationen. Von daher sei Europa also neu zu denken. Pessimistisch stimme ihn dabei allerdings die jüngste Entwicklung des Europabildes in einigen osteuropäischen Staaten. Seiner persönlichen Einschätzung nach werde man nicht umhinkommen, das Schäuble'sche Modell des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten wieder hervorzuholen, so dass jene, die gemeinsam voranschreiten, dies auch tun könnten und nicht daran gehindert würden, Fortschritte zu machen.

*Schmid* unterstreicht in diesem Kontext das Vertrauen in die Systeme, das für die Entwicklung der Sozialpolitik ganz entscheidend sei. Er illustriert dies am bereits erwähnten Beispiel der Rentenreform: Da es viele Jahre dauere, bis viele BeitragszahlerInnen überhaupt erst in den Genuss einer Altersversorgung kämen, sei dieses Vertrauen in das Funktionieren des Systems zentral – wo es fehle, würden Entscheidungen nicht mitgetragen. Es sei daher wesentlich, diese Systeme tragfähig und auch finanzierbar zu gestalten, sodass das notwendige Vertrauen auch gegeben sein könne.

### **Welche Empfehlungen würden Sie dem ÖKSA für die nächsten 60 Jahre mitgeben?**

Auch aus der inzwischen 135-jährigen Erfahrung des Deutschen Vereins, so *Löher*, könne gesagt werden, dass sich die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Playern innerhalb eines Staates – zwischen der freien und kommunalen Seite, dem Bund, den Ländern, den verschiedenen Anbietern und auch der Wissenschaft – zur Schaffung von faktenbasierten Diskussionsräumen, und dies nicht nur national, sondern mittels der Dreiländergespräche auch über die eigenen Grenzen hinaus, als sehr guter Weg erwiesen habe. Unabhängig von Parteizugehörigkeiten verschiedene Stakeholder in die Debatte einzubeziehen, um so die Diskussion zu versachlichen und um verschiedene Ebenen einzubinden – dies sei ein Konstrukt, um das man europaweit durchaus auch beneidet werde, und somit ein Modell, das in dieser Form unbedingt fortgesetzt werden solle.

*Schmid* schließt sich dem auch aus Schweizer Sicht an. In einem Staat, der die soziale Sicherung auf verschiedene Ebenen verteile, sei es wichtig, auch über eine vertikale Struktur des Diskurses zu verfügen. In solchen Staaten sei allerdings auch die Frage, wie sich der Föderalismus gestalte, relevant – eine Diskussion, die wohl nicht nur in der Schweiz geführt werde. Etwa seien in Hinblick auf die Mindestsicherung Fragen wie: Wer hat welche Verantwortung, wer ist für die Finanzierung zuständig, wer darf Steuern einheben? für die Sozialpolitik wesentlich. In der Schweiz etwa habe man 26 Kantone, die hoheitlich über Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung entscheiden. Man habe sich allerdings so weit geeinigt, dass diese zumindest in der Regel die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz annehmen. Dies habe über viele Jahre

hinweg – und nach zahlreichen Turbulenzen – zu einer gewissen Harmonisierung geführt. Der Unterschied zu Österreich sei allerdings insofern eklatant, als hier Wien der Haupt-Player sei, der mehr als die Hälfte aller SozialhilfeempfängerInnen unterstütze. Dies schaffe eine andere Struktur als in einem Staat, in dem das Verhältnis zwischen den Teilstaaten etwas ausgewogener sei.

Jedes föderale Land, so *Löher* daran anknüpfend, tue gut daran, neben einem gewissen föderalen Wettbewerb, der ja durchaus auch befruchtend sein könne, dafür Sorge zu tragen, dass in seinen verschiedenen Teilen eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse herrsche, um sozialen Unfrieden hintanzuhalten.

### **Was nehmen Sie vom heutigen Tag für Ihre eigene Arbeit auf internationaler Ebene mit?**

Aus Schweizer Sicht, so *Schmid*, sei insbesondere die Frage der Behindertenrechtskonvention für ihn von großem Interesse gewesen, da diese in Österreich ja bereits früher unterzeichnet wurde und da deren praktische Implikationen für die Umsetzung in der Schweiz sehr wichtig seien. An der Hochschule in Luzern beschäftige man sich derzeit mit der Frage nach den realen Dilemmata bei der Anwendung der Konvention im Alltag der Sozialarbeit. Dass diese Fragestellungen und ein Austausch darüber hier zugelassen würden, sei von großem Wert.

*Schmid* regt des Weiteren eine Auseinandersetzung mit Metathemen auch auf internationaler Ebene an und nennt einen Bereich, der im Rahmen der Tagung noch nicht zur Sprache gekommen ist, nämlich die Digitalisierung der Gesellschaft und deren Auswirkungen auf den Sozialstaat. Hier kämen entscheidende Veränderungen auf die Gesellschaft zu, die wohl auch das ÖKSA in seinen nächsten 60 Jahren beschäftigen würden.

*Löher* unterstreicht abschließend, dass diese Tagung einmal mehr gezeigt habe, wie wichtig es sei, über den eigenen Tellerrand hinauszuschauen und an den Problemstellungen und Lösungen der anderen voneinander zu lernen – ein Weg, der gemeinsam mit dem ÖKSA auch in der Zukunft fortgesetzt werden müsse.



## Schlusswort des Präsidenten

Sehr geehrte Damen und Herren,  
mir bleibt nur noch, Ihnen allen Danke zu sagen.

Zwei Dinge möchte ich abschließend noch hervorheben: Es ist in den vergangenen zwei Tagen viel vom postfaktischen Zeitalter die Rede gewesen, von „Echokammern“, in denen wir uns bewegen, usw. Ich habe bereits gestern versucht, es zu skizzieren: Die Gründung des ÖKSA war die Reaktion auf ein postfaktisches Zeitalter. Gerade in der 1. Republik existierte in Österreich eine starke Lagerbildung; aus anderen Ländern kennen wir den Begriff der „Versäulung“, der meint, dass Menschen in „Säulen“, in „Lagern“ gelebt und die jeweils anderen nicht wahrgenommen haben. Zwar hat es damals kein Facebook, kein Internet gegeben, dafür aber Parteizeitungen, die für viele die einzige Informationsquelle waren. Das ÖKSA war die Antwort bzw. die Reaktion auf dieses Problem, in dem Sinne, dass man beschloss: Wir möchten nicht noch einmal den Fehler machen, in getrennten Lagern zu leben, die nicht miteinander kommunizieren, sondern wir wollen zusammenarbeiten. Und ich denke, wir müssen dieses Bemühen natürlich adaptieren, sollten es aber nicht vergessen. Eine Zeit, in der es den freien, faktenbasierten (evidence-based) Austausch gegeben hätte, kenne ich persönlich allerdings nicht. Wir tun bloß so, als ob es eine solche Periode irgendwann in der Zwischenzeit gegeben hätte. Das Bemühen um die Faktizität, die Empirie, den Austausch der Argumente und die Zusammenarbeit ist also keineswegs neu, sondern bloß notwendiger denn je.

Im Gegensatz zu anderen ÖKSA-Tagungen war die Thematik dieser Jubiläumsveranstaltung nicht ein einzelner Bereich, sondern das gesamte Feld der Sozialpolitik. Und obwohl wir 1956 als Ausgangspunkt genommen haben, ist es uns, so meine ich, gelungen, nicht alles durch die Thematik der Fluchtbewegungen zu überformen und zu gestalten. Es ist etwa auch wichtig, sich bewusst zu werden, dass Inklusion (wie heute ausgeführt) ein Thema ist, das alle Bereiche, somit uns alle betrifft. In einer Zeit, in der die Asylpolitik den Diskurs dominiert, ist es uns, wie ich glaube, gelungen, dieses wichtige Thema in Relation zum gesamten Feld der Sozialpolitik zu setzen.

Dass uns dies gelungen ist, liegt an der Mitarbeit vieler. Mein Dank geht zunächst an unsere Gäste aus ganz Europa: Herzlichen Dank für Ihr Mitgestalten; herzlichen Dank an alle Referentinnen und Referenten, die diese beiden Tage mitgetragen haben. Herzlichen Dank auch allen, die diese Tagung vorbereitet haben. Das ÖKSA ist nur deshalb arbeitsfähig, weil alle, die daran beteiligt sind, ständig mit ihrer Expertise dazu beitragen; es gibt keine einzige inhaltsbezogene Veranstaltung des ÖKSA, an

der nicht VertreterInnen der Länder, des Bundes, der Gemeinden, der großen Wohlfahrtsorganisationen mitarbeiten, und dies macht die Qualität des ÖKSA und die Qualität seiner Tagungen aus. Besonders danken möchte ich noch jenen, die heute dazu beigetragen haben: unseren Gebärdendolmetschern und für die Gestaltung Irene Köhler, Claudia Klambauer und dem ganzen Vorbereitungsteam.

Ich freue mich auf ein Wiedersehen.

Dokumentation: Heidi König-Porstner

## MITWIRKENDE

### **All Stars Inclusive**

Universität Wien, Institut für Musikpädagogik

### **Elhadj As Sy**

Internationale Rotkreuz und Rothalbmond-  
bewegung

### **Christoph Badelt**

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für  
Wirtschaftsforschung

### **Verena Bentele**

Behindertenbeauftragte der Deutschen  
Bundesregierung

### **Michael Chalupka**

### **Georg Fischer**

DG Employment, Social Affairs & Inclusion

### **Otto Huber in Vertretung von Barbara Schwarz**

Land NÖ

### **Karin Heitzmann**

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für  
Sozialpolitik

### **Sabine Knickrehm**

Bundessozialgericht Kassel

### **Franz Kolland**

Universität Wien, Institut für Soziologie

### **Herbert Link**

Audiovisuelle Projekte

### **Michael Löher**

Deutscher Verein für öffentliche und private  
Fürsorge

### **Gabriele Mörk in Vertretung von Sonja Wehsely**

Land Wien

### **Herlinde Pauer-Studer**

Universität Wien

### **Hemma Rüggen**

Komunariko.at

### **Walter Schmid**

SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

### **Alois Stöger**

Bundesminister für Arbeit, Soziales und  
Konsumentenschutz

### **Sonja Wehsely**

Amtsführende Stadträtin für Gesundheit und  
Soziales, Land Wien

### **Weltmusikanten**

Johann Sebastian Bach Musikschule

## DIE TEILNEHMER/INNEN DER JAHRESKONFERENZ 2016 KAMEN AUS FOLGENDEN ORGANISATIONEN

ABZ, Ausbildungszentrum des Wiener Roten  
Kreuzes GmbH

AK NÖ, Sozialrecht und Politik

AK Salzburg, Abteilung Sozialpolitik

AK Wien, Abteilung Sozialpolitik

Amt der Burgenländischen Landesregierung

Amt der Kärntner Landesregierung

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung  
Abteilung GS 7

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung

Amt der Salzburger Landesregierung

Büro LR Dr. Schellhorn

Arbeiter-Samariter-Bund Österreichs

assista Soziale Dienste GmbH

Audiovisuelle Projekte

autArK Integrationsfachdienst

Behindertenanwaltschaft

Behindertenbeauftragte der Deutschen Bundes-  
regierung

Behindertenhilfe Bezirk Korneuburg

Institut für Bildungswissenschaft  
Bildungswissenschaft  
BMASK Sektion IV  
BMGF Abt. II/A/2  
Bundessozialgericht Kassel  
Büro der Behindertenbeauftragten der Deutschen  
Bundesregierung  
Caritas der Erzdiözese Wien  
Caritas Salzburg, Bereichsleitung Soziale Arbeit  
Caritaszentrale Österreich  
dabei-austria  
Das Bandgemeinsam vielfältig  
Deutscher Verein für öffentliche und private  
Fürsorge  
DG Employment, Social Affairs & Inclusion  
Diakonie eine Welt  
Diakonie Österreich  
Diakonie Zentrum Spattstraße gem. GmbH  
Diakoniewerk Steiermark  
Diakoniewerk Gallneukirchen  
Diakoniewerk Wien  
DV Wiener Sozialeinrichtungen  
Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik  
FAB Berufliche Qualifizierung/Wohnen  
FH Campus Wien, Fachbereich Soziale Arbeit  
FH Kärnten  
FH St. Pölten  
Fonds Soziales Wien  
Gesundheit Österreich GmbH, Geschäftsbereich  
BIQG  
Der Grüne Klub im Parlament  
HABIT, Haus der Barmherzigkeit Integrationsteam  
GmbH  
Hilfswerk Niederösterreich  
Hilfswerk Österreich  
Hilfswerk Salzburg  
Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik  
Institut für Gesellschaftspolitik, Johannes-Kepler-  
Universität Linz  
Institut für Sozialdienste  
Interessengemeinschaft pflegender Angehöriger  
Internationale Rotkreuz und Rothalbmond-  
bewegung  
Jugend am Werk  
Komunariko.at  
Kuratorium Wiener Pensionisten-Wohnhäuser

Land Wien MA 50  
Landeshauptstadt Bregenz  
Lebenshilfe NÖ  
Lebenshilfe Österreich  
MA 24 Sozialplanung  
Magistrat Klagenfurt  
Malteser Hospitaldienst Bundeszentrale  
Media Affairs Analyse & Reporting  
Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabili-  
tation  
ÖGB ARGE Fachgruppenvereinigung für Gesund-  
heits- und Sozialberufe  
Österreichischer Gesundheits- und Krankenpfle-  
geverband  
ÖKSA  
Österreichisches Rotes Kreuz, Landesverband OÖ  
Österreichischer Städtebund  
Österreichisches Hilfswerk  
Österreichisches Rotes Kreuz  
Pfarrcaritas Franz von Sales  
pro mente Burgenland GmbH  
pro mente Oberösterreich  
Ressort Gesundheit, Soziales und Arbeit, Bozen  
Schule für Sozialbetreuungsberufe  
Selbstbestimmt-Leben-Initiative  
Seniorenbetreuung der Stadt Wels  
SKOS, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Sozialdemokratische Parlamentsfraktion  
SOS Menschenrechte  
Sozialministeriumservice  
Sozialwirtschaft Österreich  
Stadtgemeinde Kapfenberg  
Universität Wien, Institut für Soziologie  
Verein Balance  
Vertretungsnetz  
Volkshilfe Oberösterreich  
Volkshilfe Österreich  
Volkshilfe Wien  
Wiener Rotes Kreuz  
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für  
Wirtschaftsforschung  
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für  
Sozialpolitik  
WITAF