

## Momentum 2021: Arbeit – Track #7: Arbeitsmarkt & Sozialstaat

### Abstract: Welfare to work, Arbeitsmarktflexibilisierung und die Effekte auf zwei ausgewählte konservative Wohlfahrtsstaaten

Nora Waldhör, Marie Jahoda – Otto Bauer Institut, nora.waldhoer@jbi.or.at

#### Ziel des Beitrags

Im Beitrag wird anhand einer *paired comparison* diskutiert, inwieweit das aus dem angelsächsischen Sprachraum stammende Konzept *Workfare* Einfluss auf zwei Fürsorgeleistungen zweier konservativer Wohlfahrtsstaaten, nämlich Hartz IV in Deutschland und die Sozialhilfe (früher Bedarfsorientierte Mindestsicherung, kurz BMS) in Österreich hat. Dabei wird herausgearbeitet, welche nationalen Unterschiede sich hinsichtlich der Umsetzung ergaben und ob in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik des jeweiligen Landes gesprochen werden kann. Ebenso werden am Ende einige Gedanken präsentiert, ob die ursprünglichen Ziele der beiden Programme, Armut in der Bevölkerung zu reduzieren und individuelle Unabhängigkeit durch Arbeit zu erlangen, bis dato erreicht wurden. Dieser Vergleich scheint relevant, da daraus Ableitungen für zukünftige sozialpolitische Reformen gewonnen werden können.

#### Einleitung & Problemaufriss

Oliver Nachtwey (2018) beschreibt die Gesellschaft Deutschlands als eine Abstiegs-gesellschaft. War Armut in den Nachkriegsjahren bis in die späten 1970er Jahre jenseits der Erwerbsarbeit angesiedelt und soziale Mobilität nach oben möglich, so trifft dies heute nicht mehr, bzw. unter erschwerten Bedingungen, zu. Das führt zu zunehmender Ungleichheit und Spaltung in der Gesellschaft. Dabei spielen unter anderem die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Zunahme von atypischen, prekären und instabilen Beschäftigungsverhältnissen eine wesentliche Rolle. Nachtwey führt den Vergleich mit einer Rolltreppe ein: Jedes Gesellschaftsmitglied fährt individuell nach oben oder unten und soziale Unterschiede zwischen den sozialen Klassen – die als überwunden galten – gewinnen dabei wieder an Bedeutung. Er widerlegt damit die These von Ulrich Beck, wonach durch den „Fahrstuhleffekt“ Klassenunterschiede in den Nachkriegsjahren zwar bestehen bleiben, jedoch an Bedeutung verlieren würden, da alle sozialen Klassen durch umfassende wohlfahrtsstaatliche Rechte gemeinsam „eine Etage nach oben fahren“ und der Wohlstand in der gesamten Gesellschaft steigt.

Um diese gesellschaftlichen Entwicklungen als auch die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland und Österreich verstehen zu können, bedarf es eine Analyse der Veränderungen des Sozialstaates, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik: Zahlreiche Studien sprechen von einem *Activation Turn*, der spätestens seit den 1990er Jahren international sowie in Österreich und Deutschland in arbeitsmarktpolitischen Programmen bemerkbar wurde. Als zentrale Leitidee für Sozial(hilfe)reformen galt „Aktivierung“ von arbeitslosen oder aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Das Motto lautete Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit. Eine wichtige Rolle spielte das aus den beiden Wörtern „Welfare“ und „Work“ zusammengesetzte und aus dem angelsächsischen Sprachraum kommende Konzept *Workfare*. Jamie Peck (2001) hält zu Beginn seiner Analyse über *Workfare* fest, dass es sich bei dem Terminus einerseits um ein „pithy, generic label for work-enforcing welfare reform“ handelt, andererseits um einen „vague umbrella term for a wide range of welfare-to-work policies, job-training and employability programs, and active-benefit systems“ (ebd. 2001, S. 1). *Workfare* galt als das Erfolgskonzept gegen den Missbrauch von Sozialleistungen und der Kritik zu Folge ineffiziente und teure Wohlfahrtsstaatsysteme. Die neue Maxime lautete nun Leistung aufgrund von Gegenleistung (welfare to work), Eigenverantwortung und Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit (ebd. 2001, S. 33). In regulationstheoretischen Debatten (exemplarisch Jessop 2002) wird dieser Wandel des Wohlfahrtsstaates als ein Wandel vom „Keynesianischen“ Versorgungsstaat“ hin zum „Schumpeterianischen Wettbewerbsstaat“ beschrieben.

## Relevanz der Fragestellung & Fallauswahl

Zahlreiche Studien analysierten in den letzten Jahrzehnten, inwieweit das Konzept *Workfare* und der *Activation Turn* nationalstaatliche Wohlfahrtsstaaten geprägt haben (exemplarisch Bonoli 2010, Daguerre 2007, Somers & Block 2005 uvm.). Oftmals wurden Vergleiche entlang der drei Idealtypen (sozialdemokratisches, liberales und konservatives Wohlfahrtsstaatenregime) von Gøsta Esping-Andersen (1990) gezogen (exemplarisch Dingeldey 2007). Weniger genau erforscht sind Vergleiche innerhalb eines Wohlfahrtsstaatenregimes. Für konservative Wohlfahrtsstaatenregime wie Deutschland und Österreich blicken die letzten Analysen auf den Zeitraum vor der Einführung von Hartz IV und BMS bzw. Sozialhilfe (exemplarisch Ludwig-Mayrhofer & Wroblewski 2004).

Ein Vergleich von Deutschland und Österreich in Bezug auf den aktivierenden Aspekt entlang des *Workfare* Konzepts der zwei Fürsorgeleistungen Hartz IV und der Sozialhilfe im Zeitraum von 1990 bis 2019 scheint daher spannend. In beiden Ländern spielen Erwerbsarbeit und das Normalarbeitsverhältnis eine wichtige Rolle, da die sozialstaatliche Absicherung zu einem sehr großen Teil auf beitragsfinanzierte Leistungen der Sozialversicherung (etwa Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Pensionsversicherung) basieren. Demnach ist eine sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit nicht nur Voraussetzung für einen Leistungsanspruch, sondern auch die Leistungshöhe orientiert sich an zuvor eingezahlten, einkommensabhängigen Beiträgen. Fürsorgeleistungen spielen in beiden Ländern eine vergleichbar geringe Rolle. Seit den frühen 2000er Jahren wurden in beiden Ländern Fürsorgeleistungen reformiert und dabei der aktivierende Aspekt stärker betont. Seither ergeben sich – trotz der institutionellen Ähnlichkeiten der beiden Wohlfahrtsstaaten – große Unterschiede, insbesondere im Fall einer Arbeitslosigkeit. Diese Unterschiede herauszuarbeiten, ist Ziel dieses Beitrags.

## Literaturangaben

Bonoli, Giuliano (2010): The Political Economy of Active Labor-Market Policy, *Politics & Society*, 38(4), S. 435-457

Daguerre, Anne (2007): *Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Dingeldey, Irene (2007): Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activation labour market policies, *European Journal of Political Research*, 46, S. 823-851

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press

Jessop, Bob (2002): *The Future of the Capitalist State*. Cambridge/Malden: Polity Press

Ludwig-Mayerhofer, W. / Wroblewski, A. (2004): Eppur Si Muove? Activation policies in Austria and Germany, *European Societies*, 6(4), S. 485-509

Nachtwey, Oliver (2018): *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. 8. Auflage, Berlin: Suhrkamp Verlag

Peck, Jamie (2001): *Workfare States*. New York: The Guilford Press

Somers, Margaret R. & Block, Fred (2005): From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate, *American Sociological Review*, 70(2), S. 260-287