

Erwerbsarbeitswelt in Veränderung:

Probleme - Herausforderungen – sozialpolitischer Handlungsbedarf

Vorbemerkung

Ein näherer Blick auf die aktuelle Entwicklung zeigt: Die Erwerbsarbeitswelt ist beträchtlich im Umbruch. Erwerbsarbeit geht nicht aus, wie noch vor einigen Jahren angenommen wurde, sondern hat sich in ihrer Gestaltung verändert. Erwerbsarbeit als zentraler Bestimmungsfaktor für Teilhabechancen hat dabei nichts an Bedeutung verloren. Unübersehbar sind Veränderungen am Arbeitsmarkt wie die Ausweitung sogenannter atypischer Beschäftigung oder beträchtlich gestiegene Anforderungen an Mobilität, Flexibilität und Qualifikation der Beschäftigten zeigen. Es gibt neue Zugangsmöglichkeiten, mehr Möglichkeiten am Arbeitsmarkt, allerdings auch Probleme, die an Phänomenen wie Erwerbslosigkeit, Diskontinuität oder working poor ersichtlich sind.

Das „Goldene Zeitalter des Sozialstaates“ der Nachkriegsjahrzehnte ist längst vorbei. In einem veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld treten Probleme des Sozialstaates und im Sozialstaat deutlicher hervor. Dabei weist der Sozialstaat nach wie vor eine beträchtliche Dichte in der Absicherung gegen soziale Risiken auf. Gäbe es die sozialstaatlichen Leistungen nicht, wären laut letztem Armutsbericht 43% der österreichischen Bevölkerung mit dem Verarmungsrisiko konfrontiert. Doch ungeachtet dessen: Der traditionelle Sozialstaat ist in erster Linie auf Erwerbstätige in Normalarbeitsverhältnissen – und damit realiter an männlichen Erwerbsbiographien - orientiert. Unter den veränderten Arbeitsbedingungen werden seine Netze löchriger - sie sind nicht insgesamt armutsfest, sie dämmen das Armutsrisiko ein, schließen allerdings Ausgrenzung und Armut nicht aus.

Im folgenden werden in einem ersten Punkt die Veränderungen in der Erwerbsarbeitswelt und in einem zweiten daraus resultierende Problemlagen im und Herausforderungen an den Sozialstaat ausgeführt. In einem dritten Punkt werde ich Schritte der Gegensteuerung skizzieren.

1. Veränderungen in der Erwerbsarbeitswelt

Erwerbsarbeit stellt eine zentrale Vermittlungsinstanz für materielle und soziale Teilhabechancen in unserer Gesellschaft dar. Mit dem im 20. Jhd. in erster Linie die Erwerbsbiographien von Männern prägenden Normalarbeitsverhältnis – verstanden als eine vollzeitige, kontinuierliche, sozial- und arbeitsrechtlich abgesicherte Beschäftigung – war die Vorstellung verbunden, dass damit für Beschäftigte wie auch ihre Familie ein ausreichendes materielles Einkommen verbunden war. Deshalb kommt der Frage der Integration in und Exklusion aus Erwerbsarbeit eine äußerst wichtige Rolle zu.

Wie steht es mit der Realität des Erwerbsarbeitsmarktes? Relativ günstige Bedingungen kennzeichneten den österreichischen Erwerbsarbeitsmarkt in den 1960er und 1970er Jahren. Nicht dass alle Arbeitssuchenden auch tatsächlich einen Arbeitsplatz bekamen: Die Arbeitslosenrate lag nach österreichischer Definition damals unter 3%. Das Problem der Exklusion aus sozialstaatlichen Leistungen war demzufolge realiter gering, wenn auch strukturell im Sozialstaat angelegt. Diese Szenerie hat sich in Österreich seit den 1980er Jahren, insbesondere seit den 1990er Jahren verändert. Arbeitsmarkt und Erwerbsarbeit erfuhren einschneidende Veränderungen. Diese Veränderungen in der Erwerbsarbeit schlagen auf den Sozialstaat durch, der Sozialstaat steht unter Druck, ist mit beträchtlichen Herausforderungen konfrontiert. Worin bestehen diese Veränderungen?

Die Veränderungen der Arbeitswelt zeigen sich in mehreren Facetten:

Seit Beginn der 1980er Jahre ist auch in Österreich der Arbeitsmarkt in Turbulenzen: Wenn auch die Erwerbslosenrate im Vergleich mit anderen Ländern (wie z.B. Polen, Spanien oder Deutschland) in Österreich niedriger war und ist, so ist unübersehbar: das Gesicht der Erwerbsarbeitswelt hat sich beträchtlich verändert. Das Problem der Exklusion aus Erwerbsarbeit bzw. das Problem begrenzter Inklusion in Erwerbsarbeit, das lange Zeit vor allem Gruppen wie Menschen mit Behinderungen traf, hat nunmehr eine ungleich größere Reichweite. Dies wird ersichtlich, wenn wir uns einige Zahlen vergegenwärtigen. Waren Beginn der 1980er Jahre zirka 240.000 Menschen einmal im Jahr erwerbslos, so sind es in den letzten Jahren jeweils an die 800.000. Die Erwerbslosenrate stieg – nach österreichischer Zählung - von 2,5% Beginn der 1980er Jahre auf über 7%. Der für 2006/07 konstatierbare leichte Rückgang hat im Gefolge der einschneidenden, durch das Desaster des Finanzkapitals ausgelösten Wirtschaftskrise einem enormen Anstieg Platz gemacht. Ende Jänner 2010 waren erstmals seit 1945 über 400.000 Menschen ohne Erwerbsarbeit (+ 13,4%). Die Arbeitslosenrate stieg im Vergleich zum Vorjahresjänner um 0,7 Prozentpunkte auf 8,9 Prozent. Nach Eurostat betrug die Quote nunmehr 5,4%. Prognosen gehen davon aus, dass Erwerbslosigkeit im nächsten Jahr noch anstiegen wird. Die Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zur Zeit zu: gegenüber dem Vorjahr ein Plus von annähernd 43%.

Arbeitslosigkeit trifft unterschiedlich. Betroffen vom Anstieg der Erwerbslosigkeit sind mehr die Männer und auch ältere Menschen. Das Erwerbslosigkeitsrisiko streut beträchtlich nach Qualifikation. Das mit Abstand höchste Risiko haben Pflichtschulabsolventen (2006: 46,6%) und Personen mit abgeschlossener Lehre (35,4%). Beide Gruppen stellen mehr als 80% der Erwerbslosen. Die aktuellen Arbeitsmarktprobleme treffen vor allem Menschen mit einem geringen Ausbildungsniveau.

Kurz gesagt: ein Ende des Tunnels der Arbeitsmarktprobleme, das Politiker so gerne herbeireden, ist nicht in Sicht.

Nicht weniger von Bedeutung ist eine zweite Facette der aktuellen Arbeitsmarktveränderungen, die wir im Begriff atypische Beschäftigung fassen. Gemeint sind damit jene Beschäftigungsformen, die in mehrfacher Hinsicht vom sogenannten Normalarbeitsverhältnis abweichen: nicht vollzeitig, diskontinuierlich, arbeits- und sozialrechtlich zum Teil nicht abgesichert. Zu diesen atypischen Beschäftigungsformen zählen Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Beschäftigung als freie DienstnehmerInnen, Telearbeit und sogenannte neue Selbständigkeit. Größte Verbreitung hat in den letzten Jahren die Teilzeitbeschäftigung (mit über 23% der Beschäftigten). Während in den letzten 15 Jahren die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze weitgehend stagniert, kam es bei den Teilzeitstellen annähernd zu einer Verdoppelung (1994: 496.000, 2008: 954.000). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier in besonderer Weise ausgeprägt. Der Anteil der Frauen an allen Teilzeitbeschäftigten liegt durchgängig bei ca. 85%. Mit einer Teilzeitquote von über 41% wird Teilzeitbeschäftigung für Frauen immer mehr zur Normalarbeit. Die Teilzeitquote der Männer lag 2008 im Vergleich dazu bei 8%. Geringere Anstiege verzeichnet seit 2000 die befristete Beschäftigung (2004: 290.000, 2008: 316.000) und die freien Dienstverträge (2000: 22.218; 2009: 24.231), größere Anstiege die geringfügige Beschäftigung (im Jahresdurchschnitt 1998: 171.000; 2009: 288.000) und Beschäftigung als Neuer Selbständiger (1998: 7.722; 2009: 31.227). Sprunghaft angestiegen ist die Leiharbeit: von 21.000 (1998) auf 68.000 (2008). Erst in der aktuellen Wirtschaftskrise sind LeiharbeiterInnen besonders von Erwerbslosigkeit betroffen: Waren es im Jänner 2008 23.000, so im Jänner 2009 30.500 und im Dezember 2009 (wie 2008) annähernd 33.000.

Angemerkt in diesem Zusammenhang sei: atypische Beschäftigung kann prekär sein, ist es nicht durchgängig. Prekär sind derartige Beschäftigungsformen, wenn damit ein Bündel von Problemlagen verbunden ist: wie der vergleichsweise geringe Grad an Arbeitsplatzsicherheit, eingeschränkter Schutz und Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, geringes, nicht existenzsicherndes Einkommen, geringe Dauer und Diskontinuität sowie Unfreiwilligkeit.

2. Problemlagen und Herausforderungen

Mit atypischen Beschäftigungsformen sind für die Beschäftigten zum einen Chancen beispielsweise insofern verbunden, als Leiharbeit oder befristete Beschäftigung eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein können oder dass für viele Frauen eine Teilzeitbeschäftigung die Möglichkeit eröffnet, familiäre mit beruflicher Arbeit zu verbinden. Pensionisten und Studierende können mit geringfügiger Beschäftigung ein „Zubrot“ verdienen. Auf der anderen Seite ist unübersehbar: Mit atypischen Beschäftigungsformen ist vielfach nicht nur ein geringeres und diskontinuierliches Einkommen, sondern zum Teil auch nur ein selektiver sozialer Schutz verbunden: Explizit kommen einige Gruppen (wie die freien DienstnehmerInnen und neuen Selbständigen) nicht in den Genuss arbeitsrechtlicher Schutzregeln bzw. sind aus Teilen der Pflichtversicherung ausgenommen: Geringfügig Beschäftigte sind nicht kranken- und pensionsversichert, sogenannte neue Selbständige nicht in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert (allerdings Möglichkeit des Opting-In). LeiharbeiterInnen und befristet Beschäftigte haben keine durchgängige Erwerbsbiographie. Diese Diskontinuität wie auch der erwähnte Ausschluss setzt sich in fehlenden Versicherungszeiten für die Pensionen fort. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund bedeutsam, dass in Österreich durch die Pensionsreformen der letzten Jahre in Zukunft der Durchrechnungszeitraum für Pensionsleistungen ausgedehnt wird. Durch die Ausweitung des Bemessungszeitraumes werden für die Leistungsbemessung auch Zeiten der

Arbeitslosigkeit, der Leiharbeit, befristeten Beschäftigung und Teilzeitarbeit relevant. Die Konsequenz werden Einbußen an Pensionseinkommen sein.

Die Veränderungen der Erwerbsarbeitswelt resultieren vor allem auch daraus, dass die Ökonomie einem beträchtlich angewachsenen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Zur Standortsicherung werden Strategien der Rationalisierung und Technologisierung eingesetzt. Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie spielt im Wettbewerb eine wichtige Rolle. Die Bedeutung wissensbasierter Produkte und Dienstleistungen hat zugenommen. Der Verbreitungsgrad neuer Technologien hat eine enorme Dynamik. Rationalisierung und Technologisierung in den Unternehmen haben mehrfache Konsequenzen: sie erweitern das Flexibilisierungspotential, sie erhöhen die Arbeitsproduktivität, sie erfordern zum Teil mehr Qualifikation, sie machen zum Teil menschliche Arbeitskraft "überflüssig". Der gestiegene Wettbewerbsdruck findet in steigenden Anforderungen an die Beschäftigten ihren Niederschlag. Angesichts dieses steigenden Wettbewerbsdrucks und für die Standortsicherung ist am Arbeitsmarkt Qualifikation zu einem zentralen Faktor geworden: „Qualifikation wird immer mehr zum Eintrittsbillet in den Arbeitsmarkt“ (Bosch 1998, S. 31). Die aktuelle Entwicklung macht eine Ergänzung erforderlich: nicht nur zum Eintritt, sondern auch zum Verbleib in Erwerbsarbeit. Für an- und ungelernte Personen wird es immer schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden. Die rapiden Veränderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt erfordern eine – sich den veränderten Anforderungen – ständig anpassende und höhere fachliche Qualifikation

Flexibilisierung - Individualisierung

Flexibilisierung ist zu einem "In-"Wort geworden (siehe z.B. European Commission 2006) Ungeachtet der häufigen Verwendung des Begriffes sind der damit gemeinte Sachverhalt ebenso wenig eindeutig, wie die damit verbundenen Auswirkungen auf Gesellschaft und Individuen. Meinte der

Begriff vorerst positiv veränderte Bedingungen für Arbeitskräfte – wie die Befreiung von starren Arbeitszeitmustern und die Vergrößerung von Zeitgestaltungsspielräumen –, so wurde Flexibilisierung mittlerweile zu einem Charakteristikum der Arbeitskräfte, nämlich vor allem ihrer Verfügbarkeit für das Unternehmen. Vom ursprünglichen Sinn des Begriffes der Dehnfestigkeit (siehe Sennett 2000, S. 57), um sich wechselnden Umständen anpassen zu können, sind im Wesentlichen nur Anpassungsfähigkeit und Anpassungsnotwendigkeit übriggeblieben. Derartige Anpassungen schließen entgegen dem ursprünglichen Sinn des Begriffes ein Zerschneiden nicht aus. Die Auswirkungen, die mit Flexibilisierung verbunden sind, sind vielschichtig, ambivalent und widersprüchlich. Geringe und flexibilisierte Arbeitszeiten sind vielfach mit Dequalifizierung verbunden. Die Bereitschaft zur Mobilität und zum lebenslangen Lernen wird "zunehmend zu einer zentralen Voraussetzung, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und ständig zu verbessern" (Raabe/Schmied 2000, S. 306). Die Übergänge in einer flexiblen Arbeitswelt von Job zu Job sind oft für die davon Betroffenen mit Brüchen und Diskontinuität und damit mit Einkommensausfällen und – einbußen verbunden. Gering qualifizierte Menschen finden sich überdurchschnittlich häufig in prekären Erwerbsformen und haben ein höheres Risiko, unfreiwillig den Job wechseln zu müssen. Die flexible Erwerbsarbeitswelt mit ihren Destandardisierungsprozessen beinhaltet für ihre AkteureInnen zum einen neue Möglichkeiten, mehr individuellen Spielraum, zum anderen allerdings auch ein beträchtliches Ausmaß an Unsicherheit und Instabilität.

Von Unsicherheit und Instabilität sind insbesondere wenig qualifizierte Arbeitslose, Menschen mit Behinderungen, weniger mobile Personen (z.B. wegen Kinderbetreuungspflichten) betroffen. Jene Menschen, die in einer Welt geforderter rascher Anpassung, Flexibilität und Mobilität nicht mitkommen können, werden mit beträchtlichen materiellen und sozialen

Problemen konfrontiert. Motto: "Wer sich nicht bewegt, ist raus" (so Sennett 2000, S. 115).

Eine weitere wesentliche Problemlage, die zunehmend mehr auch Beschäftigte trifft ist das Verarmungsrisiko.

Wie die Armutsberichte der letzten Jahre belegen, ist im aktuell veränderten ökonomischen und sozialen Kontext auch für das reiche Land Österreich das Problem von Verarmungsrisiken und realer Armut konstatierbar. Das Risiko der Verarmungsgefährdung betrifft mehr als 12% der Bevölkerung Österreichs (2008: 12,4%), d.h. rund eine Million Menschen. Diesen nützt es wenig, dass die Armutsgefährdungsquote in der EU 27 mit 17% beachtlich höher liegt. Ca die Hälfte der Armutsgefährdeten in Österreich gelten als manifest arm, was heißt das Einkommensmangel zugleich mit finanzieller Deprivation verbunden ist. Letzteres bedeutet, dass diese sich beispielsweise nicht leisten können, die Wohnung angemessen warm zu halten, regelmäßige Zahlungen rechtzeitig zu begleichen, unerwartete Ausgaben zu finanzieren, neue Kleider zu kaufen oder jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine vergleichbare vegetarische Speise zu essen.

Die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt lag nach EU-Berechnung 2008 bei 951 Euro/Monat. Näher betrachtet zeigt sich: Das Risiko trifft unterschiedlich, bestimmte Gruppen sind stärker betroffen. Neben Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, Personen in Haushalten ohne Beschäftigte und kinderreichen Familien trifft es vor allem auch Menschen mit Behinderungen und Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Das Verarmungsgefährdungsrisiko liegt für Kinder und Jugendliche bei 15% und damit über dem Durchschnitt. Ein hohes Risiko besteht, wenn in Haushalten keiner der Erwachsenen erwerbstätig war (61%) oder in Haushalten mit Langzeitarbeitslosen (Armutsgefährdungsquote: 52%). Arm sein heißt: sparen bei Ernährung, beim Heizen, bei der Gesundheit, heißt Benachteiligung in der Wohnsituation. Ca ein Drittel der

Kinder/Jugendlichen lebt in Haushalten, die sich keinen Urlaub leisten können. Kinder aus armutsgefährdeten Haushalten besuchen häufiger eine Hauptschule (71%) als Kinder aus nichtarmutsgefährdeten Haushalten (61%). Beim Besuch einer AHS ist es umgekehrt: 29% zu 39%. Entgegen der im 20.Jhdt. verbreiteten Annahme machen immer mehr Beschäftigte die Erfahrung, dass ihr Erwerbseinkommen nicht ausreichend ist: Von den insgesamt 1 Mio armutsgefährdeten Personen waren im Jahr 2003 235.000 erwerbstätig, 178.000 sogar vollzeiterwerbstätig. Die Zahlen für 2007: Von ca 990.000 armutsgefährdeten Personen waren 228.000 erwerbstätig, 157.000 vollzeiterwerbstätig. Kurz gesagt: Erwerbsarbeit schützt vor Armut nicht.

Schafft der Sozialstaat mit all seinen Leistungssystemen einen Ausgleich? Ist der Sozialstaat im 21.Jhdt. ausreichend gerüstet, diesen veränderten Bedingungen Rechnung zu tragen?

Der Sozialstaat steht heute unter beträchtlichem Druck. Das ökonomische und politische Umfeld hat sich einschneidend verändert – diese Veränderungen schlagen auf den Sozialstaat durch: ablesbar an Finanzierungsproblemen, an Problemen der Ausgrenzung und Verarmung im Sozialstaat.

In der heutigen Debatte werden mit Sozialstaat vor allem Finanzierungsprobleme assoziiert. In der Tat haben eine Reihe von Faktoren dazu beigetragen, dass die Aufwendungen für soziale Sicherung steigen und die Finanzierung schwieriger geworden ist. Zu den Ursachen zählen: steigende Erwerbslosigkeit, der starke Anstieg der Zahl der Pensionen (u.a. durch vorzeitige Pensionierungen), ein durchschnittlich niedrigeres faktisches Pensionsalter und ein längerer Pensionsbezug. Beigetragen haben weiters dazu neben Leistungsverbesserungen auch negative finanzielle Auswirkungen niedriger Einkommenszuwächse und die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Nicht zuletzt zu erwähnen sind die

seit den 1990er Jahren, insbesondere von der ÖVP/FPÖ Regierung in den letzten Jahren forcierten Budgetkonsolidierungsstrategien (siehe Obinger/Tálos 2006). Alles dies summierte sich in den Haushalten der Sozialversicherung zunehmend zu Finanzierungsproblemen auf. Die Schere zwischen Einnahmen (aus Beiträgen) und Ausgaben wird größer.

Ohne die Finanzierungsproblematik gering zu schätzen: deren Dominanz in der öffentlichen Diskussion hat vielfach andere Probleme überdeckt. Hier sei vor allem auf Probleme der Ausgrenzung und Verarmung verwiesen.

Ausgrenzung und Verarmung

Der österreichische Sozialstaat beinhaltet Umverteilungspotentiale. Im Durchschnitt stammen 35 % der Einkommen österreichischer Privathaushalte aus sozialstaatlichen Transferleistungen (inklusive Pensionen). In armutsgefährdeten Haushalten sind mehr als die Hälfte der Einkommen (56 %) soziale Transferleistungen. Gleiches gilt für Langzeitarbeitslosenhaushalte (54 %). Anhand dieser Zahlen wird offensichtlich, dass der österreichische Sozialstaat viel zur Reduktion des Verarmungsrisikos leistet, er vermindert Armutsrisiken, er verhindert sie allerdings nicht gänzlich.

Dass der österreichische Sozialstaat nicht wirklich armutsfest ist (Tálos/Wiedermann 2007), ist vor allem auch am Phänomen sozialer Ausgrenzung ersichtlich. Ausgrenzung meint – in Anlehnung an Martin Kronauer (2002) - sowohl die gesetzlich normierte Nicht-Teilhabe an staatlich geregelter sozialer Absicherung als auch die nicht existenzsichernde Teilhabe durch sozialstaatliche Leistungen. Anders formuliert: Der Ausschluss aus dem Leistungssystem ist eine Dimension von Ausgrenzung; die andere ist Armut und Armutsgefährdung trotz sozialstaatlicher Leistungen. Der Ausschluss aus dem Leistungssystem tritt ein, wenn gesetzlich definierte Anspruchsvoraussetzungen, nämlich eine bestimmte Erwerbstätigkeitsdauer, nicht erfüllt werden. Das betrifft derzeit mehr ca 10 %

der beim Arbeitsmarktservice (AMS) gemeldeten Arbeitslosen. Sie erhalten weder Arbeitslosengeld noch die Notstandshilfe als Anschlussleistung. Vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind wie bereits angemerkt z.T. auch atypisch Beschäftigte, wie die geringfügig Beschäftigten (2009 bis zu einer Einkommensgrenze von 357,70 Euro pro Monat).

Transferarmut, also Armut trotz sozialstaatlicher Leistungen ist die zweite Form, in der sozialstaatliche Lücken sichtbar werden. Sie tritt auf, wenn die materiellen Sozialleistungen zu gering sind, um vor Verarmungsgefährdung und Armut zu schützen. Ursächlich hierfür ist das in der österreichischen Sozialversicherung wirksam werdende zweite Gestaltungsprinzip: die Äquivalenz zwischen geleisteten Beitragszahlungen und dem Niveau der Leistung. Niedrige und diskontinuierliche Einkommen schlagen in niedrigen, zum Teil nicht-existenzsichernden Leistungen zu Buche. Bei einem beträchtlichen Teil der Betroffenen – dies sind vor allem, aber keineswegs nur Frauen - sind die Leistungen in der Arbeitslosenversicherung und der Notstandshilfe aufgrund geringer Einkommen gleichfalls niedrig bzw. sehr niedrig. Mehr als 60% der Arbeitslosengeldbezüge liegen unter der Einkommensarmutsgrenze nach EU- Berechnung (2007: 853 Euro/12mal), seit geraumer Zeit auch unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Zudem kommt: Das Arbeitslosengeld ist –wie Berechnungen der NÖ AK zeigen – seit dem Jahr 2000 real gesunken (um 4%), stärker noch die Notstandshilfe (um 7,6%). Im März 2008 belief sich das Arbeitslosengeld im Durchschnitt auf 772 Euro, die Notstandshilfe auf 595 Euro. Aufgrund des geringeren Einkommens der Frauen liegt deren Arbeitslosengeld um 22,4% unter dem von Männern.

Die Sozialhilfe, die explizit auf Armutsvermeidung und auf Hilfe im Fall einer individuellen Notlage abstellt, ist nicht darauf angelegt, standardisierte oder wiederkehrende soziale Risiken, wie niedrige Erwerbseinkommen, abzusichern. Derartige Risiken sind innerhalb der beiden letzten Jahrzehnte zunehmend in die Sozialhilfe verlagert worden – etwa die finanzielle Notlage

von Erwerbslosen, von Alleinerziehenden, von SozialleistungsbezieherInnen und von Working Poor; sie überfordern aber das bestehende System. Dies zeigt sich an den wachsenden Ausgaben für sogenannte Richtsatzergänzungen. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist Wien: Von den fast 90.000 Personen mit Leistungsbezug wurde der weitaus größte Teil (über 67% %) von der Sozialhilfe deshalb unterstützt, weil das Erwerbseinkommen dieser Menschen unterhalb des Richtsatzes lag. Als ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung gelten die Zunahme atypischer bzw. prekärer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit etc.) und die damit einhergehenden geringen Verdienstmöglichkeiten. Die Folge ist, dass im Fall der Arbeitslosigkeit Sozialleistungen wie das Arbeitslosengeld bei einer Nettoersatzrate von 55 % (im Fall, dass die Bemessungsgrundlage unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegt, 80% bzw. 60%) auch sehr niedrig sind. Die Zahl der Personen, die eine ergänzende Geldaushilfe erhalten, stieg im Zeitraum 1995 bis 2005 auf das Fünffache bzw. um plus 400 % (siehe Pratscher 2007, S. 735). Auf dieses Problem haben die Armutsberichte und Armutskonferenzen im letzten Jahrzehnt wiederholt hingewiesen, was nicht zuletzt die Debatte um eine Grundsicherung auslöste.

Insgesamt betrachtet: Der österreichische Sozialstaat ist zur Aufrechterhaltung und Sicherung von Teilhabechancen in unserer Gesellschaft unverzichtbar. Er leistet außerordentlich viel zur Sicherung materieller Teilhabechancen von Erwerbstätigen und ihrer Familien. Er trägt viel zur Vermeidung von Armut bei sozial schwachen Menschen bei, ist insgesamt allerdings nicht "armutsfest". Letzteres trifft einige Personengruppen stärker.

3. Schritte der Gegensteuerung

Um unter den beschriebenen Bedingungen die Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit zu realisieren, bedarf es verschiedener Schritte: betreffend den Arbeitsmarkt, das Gesundheitssystem, den Bildungs- bzw. Qualifikationsbereich, die Steuerpolitik, nicht zuletzt den Bereich sozialer Absicherung und seiner Finanzierung. Ich möchte dies abschließend am Beispiel des Themas der Grundsicherung aufzeigen. Eine bedarfsorientierte Grundsicherung, für deren Realisierung auch die Caritas, die Diakonie oder das Armutsnetzwerk eintreten, unterscheidet sich von einem bedingungslosen Grundeinkommen, für das sich beispielsweise die Katholische Sozialakademie Österreichs ausspricht, in mehrfacher Hinsicht (Voraussetzungen, Zielvorstellungen, Zusammenhang mit Erwerbsarbeit). Es unterscheidet sich aber auch von dem Vorhaben der jetzigen Bundesregierung zur Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Die wesentlichen Aspekte des Grundsicherungsmodells sind:

– Zielsetzung: Sicherung von Teilhabechancen durch Vermeidung /Eindämmung von Armut

Umsetzung: materielle Existenzsicherung: Einführung von Mindeststandards in allen Bereichen sozialer Absicherung, Öffnung des Zugangs, Grundversorgung im Gesundheitssystem, Unterstützung beim Wohnungsaufwand

Höhe: in Anlehnung an die Berechnung der Armutsschwelle in der EU: Einkommen unter 60% des Medianeinkommens

– Finanzierung: öffentliche Mittel (Umverteilung im Fall einer adäquaten Steuerpolitik)

– Voraussetzungen: materieller Bedarf (fehlendes oder zu niedriges Einkommen zur Existenzsicherung), Einkommensanrechnung, Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (im erwerbsfähigen Alter).

Die Finanzierung eines derartigen Ausbaues des Sozialstaates bedarf auch einer Änderung des seit dem 19. Jahrhundert bestehenden Finanzierungsmodus, nämlich der Anbindung der betrieblichen Beitragsleistung an nur einen Indikator der betrieblichen Wertschöpfung, der Lohnsumme.

Ist die geplante bedarfsorientierte Mindestsicherung, die vom Modell einer bedarfsorientierten Grundsicherung teilweise abweicht, ein Schritt zu mehr sozialer Gerechtigkeit?

Meine Antwort ist: „Jein“!

Die geplante Mindestsicherung bringt für Betroffene einige wichtige Verbesserungen (z.B. Harmonisierung der Mindestsicherungsleistung auf einem z.T. höheren Niveau als die bestehenden Sozialhilferichtsätze, Einbeziehung in das Gesundheitssystem und den Service des AMS, weitgehende Abschaffung des Regresses, Ansatz zu Arbeitsanreiz). Gleichzeitig werden in der Arbeitslosenversicherung die bisher nur für das Arbeitslosengeld geltenden mindestsichernden Elemente auf die Notstandshilfe ausgeweitet und die Regelungen betreffend Anrechnung des Partnereinkommens modifiziert.

Mit der geplanten Mindestsicherung sind allerdings eine Reihe von Problemen wie insbesondere das unzureichende Niveau verbunden : die Mindestsicherung wird nur 12 mal in Höhe von 744 Euro ausbezahlt. Damit wird die Mindestsicherung weit unter der Armutsschwelle nach EU-Kriterien liegen: laut EU-SILC lag diese für das Jahr 2008 bei 951 Euro (für einen

Einpersonenhaushalt). Weiters möchte ich auf die Anrechnung von 25% des Mindestsicherungsbetrages für Wohnungskosten, die Vermögensanrechnung, die Unklarheit hinsichtlich der Abdeckung höherer Wohnkosten oder die Deckelung der Kosten für die Bundesländer (im Rahmen des Finanzausgleichs) verweisen.

Kurz gesagt: eine geplante bedarfsorientierte Mindestsicherung kann ein erster Schritt in Richtung einer Anpassung des wohlfahrtsstaatlichen Systems an die veränderten Bedingungen des Erwerbsmarktes sein. Weitere Schritte müssen folgen.

Abschluss

Wir können davon ausgehen, dass es in Zukunft noch mehr Individualisierung, mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung, mehr Mobilität und Pluriformität im Leben und Arbeiten geben wird. Dies bringt auf der einen Seite Chancen mit sich. Wir werden noch mehr und schneller an Informationen kommen als im vergangenen 20. Jahrhundert. Die Arbeitsmärkte werden durchlässiger sein, starre Muster traditioneller Hierarchien werden im Beruf eine geringere Rolle spielen. Behördenwege werden einfacher usw.

Doch es gibt auch eine andere Seite: Die Anforderungen an die/den Einzelnen werden beträchtlich steigen. Traditionelle Netze wie Familie, Arbeitsmarkt und Sozialstaat werden weitmaschiger, fransen aus. Qualifikations-, Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen steigen. Soziale Abstiegsprozesse können schneller vor sich gehen, das Ausgrenzungsrisiko wird nicht kleiner sein, eigenständige Absicherung wird mehr gefordert und zur gleichen Zeit für einen Teil der Bevölkerung schwieriger erreichbar sein. Jene Menschen, die in einer Welt erforderter rascher Anpassung, Flexibilität und Mobilität nicht mitkommen bzw. nur partiell partizipieren können – wie insbesondere Menschen mit Behinderungen, mit sozialen Schwächen oder Bildungsschwächen- werden mit beträchtlichen materiellen und sozialen

Problemen konfrontiert sein. Es bedarf zum einen aktiver Maßnahmen in Politik und Unternehmen. Zum anderen eines Umbaus des traditionellen Sozialstaates. Ein notwendiger Schritt ist die Einführung und der weitere Ausbau einer Grund- bzw. Mindestsicherung. Dieser Ausbau ist nicht zum Nulltarif zu haben, aber ökonomisch leistbar. Dazu ist erforderlich, dass die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen erweitert (Einbeziehung mehrerer Bestandteile der Wertschöpfung) und die Besteuerung sozial gerechter gestaltet wird.