

Sozialpolitik in Österreich: Aktuelle Herausforderungen und Perspektiven

Einstieg

Unsere Gesellschaft unterliegt seit geraumer Zeit merkbaren wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen. Aktuelle Trends werden voraussichtlich die zukünftige Entwicklung noch mehr zugespitzt prägen. Welche sozialen und materiellen Konsequenzen daraus für die Bevölkerung, für Beschäftigte und Beschäftigungslose, für Jugendliche, Kinder und ältere Menschen erwachsen, wird wesentlich auch davon abhängen, an welchen gesellschaftspolitischen Leitbildern und Gerechtigkeitsprinzipien sich staatliche Politik, aber auch zivilgesellschaftliches Engagement orientieren.

Ich werde in einem ersten Punkt aktuelle und absehbare Problemlagen und Herausforderungen skizzieren. In einem zweiten Punkt der Frage nachgehen, welche Akteure angesichts dieser Situation gefordert sind, was der Sozialstaat und zivilgesellschaftliches Engagement vermögen. In einem dritten Punkt werde ich reflektieren, was der heute zunehmend mehr geforderte Orientierungspunkt, nämlich „mehr soziale Gerechtigkeit“ als Antwort auf aktuelle Herausforderungen bedeuten könnte.

1. Gesellschaftliche Problemlagen und Herausforderungen

1.1. Erwerbsarbeit

Da Erwerbsarbeit eine zentrale Vermittlungsinstanz für materielle und soziale Teilhabechancen in unserer Gesellschaft darstellt, kommt der Frage der Inklusion in und der 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 unter 3%. Bestimmte soziale Gruppen waren von dieser quantitativ damals noch geringen Ausgrenzung in besonderem Maße betroffen: So signalisiert die gesetzliche Verpflichtung für größere Betriebe (mit mindestens 25 Beschäftigten), begünstigt behinderte Menschen einzustellen bzw. andernfalls eine Ausgleichstaxe zu zahlen, das für diese Gruppe traditionell bestehende Problem der Exklusion. Für viele Menschen mit Behinderungen galt auch unter relativ günstigen Rahmenbedingungen nicht, was für den überwiegenden Teil der unselbständigen erwerbstätigen Bevölkerung galt: Vollbeschäftigung bzw. anders gesagt ein Normalarbeitsverhältnis – verstanden als ein vollzeitiges, stabiles, kontinuierliches Beschäftigungsverhältnis, das die materielle Existenz – mit Unterschieden zwar – sichert, das die Betroffenen am Arbeitsmarkt schützt und im Fall der sozialen Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter sozial und materiell absichert.

Die Veränderungen der Arbeitswelt zeigen sich in mehreren Facetten:

Seit Beginn der 1980er Jahre ist auch in Österreich der Arbeitsmarkt in Turbulenzen: Obgleich auch die Erwerbslosenrate im Vergleich mit anderen Ländern (wie z.B. Griechenland oder Spanien) in Österreich niedriger ist, so ist unübersehbar: das Gesicht der Erwerbsarbeitswelt hat sich beträchtlich verändert, die zwei wesentlichen Facetten sind Arbeitslosigkeit/Erwerbslosigkeit und vom sog Normalarbeitsverhältnis abweichende, sog. atypische Beschäftigungsformen.

Das Problem der Exklusion aus Erwerbsarbeit bzw. das Problem begrenzter Inklusion in Erwerbsarbeit, das bislang 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

aktuell über 860.000. Die Erwerbslosenrate stieg von 2,5% Beginn der 1980er Jahre auf über 7% in den letzten Jahren – nach der traditionellen österreichischen Berechnung (Sept 2014: 7,6%), die von der bei EUROSTAT (Okt 2014: 5,1%) abweicht. Die durch höchst riskante Strategien des Finanzkapitals ausgelöste Krise traf auch den Arbeitsmarkt. So stieg die Arbeitslosigkeit im September 2014 gegenüber dem September 2013 um 9,9%. Lange Zeit hat die Problematik der Erwerbslosigkeit Frauen ungleich stärker betroffen als Männer, in der jüngsten Zeit verstärkt junge und ältere Menschen. Das Erwerbslosigkeitsrisiko streut beträchtlich nach Qualifikation.

Wie steht es um die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderungen? Ein Problem in diesem Zusammenhang ist: es gibt nur wenig Daten über die Arbeitssituation von Menschen mit Behinderungen. Eindeutige Aussagen über die Arbeitsmarktintegration sind daher nicht möglich, sondern nur grobe Abschätzungen der Größe. Zudem: Menschen in Tagestrukturen wie Beschäftigungstherapien und Werkstätten fallen nicht unter Erwerbsarbeit, sie sind nicht arbeitslosenversichert und daher vom AMS statistisch nicht erfasst.

Laut Ergebnissen des Mikrozensus-Sondermoduls (Erhebungszeitraum Okt 2007 – Februar 2008) lag die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsalter bei 58,5%, bei nicht beeinträchtigten Menschen bei 77,8 %. Der Anteil arbeitsmarktferner Personen im Erwerbsalter betrug bei Menschen mit Behinderungen 39,4%, bei nicht beeinträchtigten Menschen 12,7%. Im Jahr 2012 waren 95.000 Personen als begünstigt behindert registriert, davon zwei Drittel unselbständig oder selbständig erwerbstätig. In Beschäftigungstherapien und Werkstätten arbeiten ca 19.000 Menschen, die – wie angedeutet – in der Arbeitsmarktstatistik nicht aufscheinen, da diesen „Minderleistungsfähigkeit“ zugesprochen wird – mit beträchtlichen Konsequenzen: sie erhalten kein kollektivvertragliches Entgelt, sondern nur Taschengeld, sind (mit Ausnahme der Unfallversicherung) nicht sozialversichert, für sie gelten nicht die Regelungen des Arbeitsschutzes.

Die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderungen ist nicht nur durch einen schwierigeren Einstieg und eine geringere Partizipation am Arbeitsmarkt, sondern auch durch ein höheres Risiko der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Betrug der Anteil von Menschen mit Behinderungen an den Gesamtarbeitslosen 2005 11,29 %, so stieg dieser 2007 auf 14,12% (Behindertenbericht 2008, S. 157) und in den Folgejahren weiter an. Waren 2003 über 43.000 Menschen mit Behinderungen arbeitslos und davon 8.500 begünstigt Behinderte. 2014 sind es schon über 10.000. 2014 ist ein Höhepunkt der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen erreicht: die Arbeitslosenrate beträgt 16,5%. Innerhalb des letzten Jahres ist die Zahl der arbeitslosen Menschen mit Behinderungen um 21,1% gestiegen. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich auch in Kärnten gegenüber dem Vorjahr verdoppelt.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist wesentlich länger: sie lag beispielsweise 2011 in Wien bei 129 Tagen gegenüber 88 Tagen bei Menschen ohne Behinderungen. Ausdruck des höheren Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit ist auch, dass der Anteil der BeziehInnen der Notstandshilfe wesentlich höher ist. Der Abgang aus der Arbeitslosigkeit endet seltener in einem Arbeitsverhältnis. 54% der arbeitslos gemeldeten Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen verfügen lediglich über eine Pflichtschulausbildung. Nach Erhebungen des AMS war jede/r siebte Arbeitslose aufgrund einer körperlichen, intellektuellen, psychischen oder Sinnesbehinderung als „schwer vermittelbar“ eingestuft. Die Dunkelziffer dürfte noch weit höher liegen, da nicht alle tatsächlich arbeitslosen Menschen mit Behinderungen vorgemerkt sind. Resümee des Behindertenberichtes 2008 (S. 158): „Auf Grund der eingeschränkten Beschäftigungschancen sind Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen wesentlich länger arbeitslos und finden schwerer eine Beschäftigung. Sie sind in der Gruppe jener Arbeitslosen, die länger als sechs Monate vorgemerkt sind, erheblich stärker vertreten als jene ohne

vermittlungsrelevante Gesundheitseinschränkungen“. Sie beziehen zudem deutlich geringere Transferleistungen.

Lange Zeit hat Erwerbslosigkeit Frauen ungleich stärker betroffen als Männer, in der jüngsten Zeit verstärkt junge und ältere Menschen. Die Jugendarbeitslosigkeit hat vor allem in den südeuropäischen Ländern ein enormes Ausmaß erreicht: mit Stand 2013 lag die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland bei 61,5%, in Spanien bei 56%, Kroatien bei 52 %, in Italien 40 % und Österreich 8,6%. Von der aktuellen Wirtschaftskrise sind Jugendliche viel stärker als Erwachsene betroffen. Selbst in Luxemburg und Schweden ist die Jugendarbeitslosigkeit dreimal so hoch wie die Erwachsener. Österreich hat mit Deutschland die niedrigste ausgewiesene Jugendarbeitslosigkeitsquote, doch auch in Österreich liegt diese merkbar über der Gesamtquote. Der frühere EU-Kommissar Rehn bezeichnete die Jugendarbeitslosigkeit in seinem Bericht zum österreichischen Wirtschaftsbericht 2013 als „die verheerendste Folgeerscheinung der Wirtschafts- und Finanzkrise“. Das Erwerbslosigkeitsrisiko streut beträchtlich nach Qualifikation. Das mit Abstand höchste Risiko haben PflichtschulabsolventInnen und Personen mit abgeschlossener Lehre. Ob der demographische Wandel – konkret die Reduktion des Anteiles junger Menschen in der Bevölkerung und an den Beschäftigten insgesamt – die Arbeitslosigkeitsproblematik im nächsten Jahrzehnt verringern wird, kann zur Zeit nicht gesagt werden.

Aktuell ist nicht nur die Zahl der Erwerbslosen, sondern auch die Zahl der Beschäftigten gestiegen.

Dieser Zuwachs resultiert vor allem aus der Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie nicht vollzeitig, diskontinuierlich, arbeits- und sozialrechtlich zum Teil nicht abgesichert sind. Bei allen Gemeinsamkeiten gibt es zwischen diesen Unterschiede hinsichtlich der

sozialen und materiellen Auswirkungen. Während beispielsweise durch eine 30stündige Teilzeitbeschäftigung die materielle Existenz gesichert werden kann, trifft dies auf Einkommen aus einer geringfügigen Beschäftigung nicht zu. Zu den atypischen Beschäftigungsformen zählen darüberhinaus befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Beschäftigung als freie DienstnehmerInnen, Telearbeit und sog. neue Selbständigkeit. Größte Verbreitung hat die Teilzeitbeschäftigung, bei Frauen weit über 40%. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier in besonderer Weise ausgeprägt: über 80% der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Der Frauenanteil ist mit Ausnahme bei Leiharbeit auch bei den anderen Formen höher. Es ist davon auszugehen, dass die Ausweitung dieser Beschäftigungsformen auch in Zukunft ein unumkehrbarer Trend sein wird. Was wir heute noch als atypisch bezeichnen, wird die Normalität am künftigen Arbeitsmarkt sein.

Umso mehr stellt sich die Frage nach daraus resultierenden Problemen und Herausforderungen. Mit atypischen Beschäftigungsformen sind Chancen und Risiken verbunden. Sie vergrößern für Unternehmen den Spielraum für Anpassungen des Personalumfangs und Personaleinsatzes, sie bringen Kostenvorteile. Die damit einhergehende Fluktuation ist nicht immer ein Vorteil für Betriebe, weil damit auch eine geringere Identifikation der Beschäftigten einhergeht. Für viele Frauen eröffnet eine Teilzeitbeschäftigung Möglichkeiten, familiäre mit beruflicher Arbeit zu verbinden. Leiharbeit oder befristete Beschäftigung können eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein, auch wenn derart Beschäftigte oft eine kontinuierliche und vollzeitige Beschäftigungsform präferieren würden. Leiharbeitende sind zudem mit einem enorm hohen Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert. Mit atypischen Beschäftigungsformen sind vielfach nicht nur ein geringeres und diskontinuierliches Einkommen, sondern zum Teil auch nur ein selektiver sozialer Schutz verbunden. Explizit sind einige Gruppen aus Teilen der Pflichtversicherung ausgenommen: Geringfügig

Beschäftigte sind nicht kranken- und pensionsversichert, sie sind zudem ebenso wie sogenannte "neue Selbständige" in der Arbeitslosenversicherung nicht pflichtversichert. Daran ändert die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung („Opting In“) von geringfügig Beschäftigten in die Krankenversicherung und Pensionsversicherung nicht viel. Fehlende Versicherungszeiten schlagen im Leistungsbereich negativ zu Buche. Die Pensionsreformen 2003/2004 haben diesen Effekt verstärkt. Durch die Ausweitung des Bemessungszeitraumes werden für die Leistungsbemessung auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit und befristeten Beschäftigung relevant. Als Konsequenz sind Einbußen beim Pensionseinkommen erwartbar.

Die Veränderungen der Erwerbsarbeitswelt resultieren vor allem auch daraus, dass die Wirtschaft 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 Ausbreitung neuer Technologien bewirkt eine enorme Dynamik. Rationalisierung und Technologisierung in den Unternehmen haben mehrfache Konsequenzen: sie erweitern das Flexibilisierungspotential, sie erhöhen die Arbeitsproduktivität, sie erfordern mehr Qualifikation, sie machen zum Teil menschliche Arbeitskraft "überflüssig". Der gestiegene Wettbewerbsdruck findet in vermehrten Anforderungen an die Beschäftigten ihren Niederschlag. Angesichts des Konkurrenzdrucks und für die Standortsicherung ist am Arbeitsmarkt Qualifikation zu einem wichtigen Faktor geworden. Das heißt: Die flexible Erwerbsarbeitswelt mit ihren Destandardisierungsprozessen beinhaltet zum einen neue Möglichkeiten, zum Teil mehr individuellen Spielraum, zum anderen allerdings auch ein beträchtliches Ausmaß an Unsicherheit und Instabilität.

1.2. Armutsgefährdung

Lange Zeit wurden mit Armut Bilder der materiellen und sozialen Verelendung aus dem 19. Jahrhundert oder der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre

assoziiert. War in den letzten Jahrzehnten von aktueller Armut die Rede, dann waren damit meist die äußerst prekären Lebensbedingungen vieler Menschen in Entwicklungsländern gemeint. Armut hatte, so die in den entwickelten europäischen Ländern verbreitete Meinung, wenig mit jenen Gesellschaften zu tun, die nach dem Zweiten Weltkrieg eine ausnehmend positive Entwicklungsdynamik in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht erlebten. Bestehende Armutsgefährdungen waren damit überdeckt und zugedeckt worden. Seit einigen Jahren zeichnet sich ein Wandel ab. Armut ist selbst in reichen Gesellschaften der EU-Gemeinschaft als reales Phänomen zu einem breiter rezipierten Thema geworden. Armut ist hier zwar wenig sichtbar, aber nichts desto weniger präsent: in anderen, differenzierten und vielfältigeren Formen, als es die lange Zeit verbreiteten Bilder signalisieren. Sie bedeutet nicht absolute physische und soziale Verelendung, „das heißt, eine Armut, bei der die physische Existenz und Überlebensfähigkeit des Menschen in Frage gestellt ist“ (Hanesch 1995, 10). Armut bedeutet in reichen Ländern allerdings - in Relation zu gegenwärtig verbreiteten materiellen und sozialen Standards – Unterversorgung bzw. beträchtlich eingeschränkte materielle und soziale Teilhabechancen. Zu den „Gesichtern“ von Armut zählen vor allem: Einkommensarmut bzw. Ressourcenmangel, beschränkter Zugang zu Bildung und Ausbildung, Wohnungsunterversorgung bzw. Wohnungslosigkeit, Armut von Frauen und Kindern. Armut heißt Verschuldung, heißt größeres Krankheitsrisiko, Beeinträchtigung der Realisierung von Grundbedürfnissen. Verarmungsrisiken weisen eine beträchtliche Dynamik auf. Die vorliegenden Untersuchungen belegen, dass die von Armut bzw. Verarmungsrisiken Betroffenen keine homogene Gruppe bilden und nicht auf traditionelle Randschichten der Gesellschaft begrenzt sind. Verarmung bedeutet oft kumulierte Problemlagen. Der nunmehr in der EU verwendete Indikator „Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung“ umfasst drei Zielgruppen: „Armutsgefährdung“, „erhebliche materielle Deprivation“ sowie „Personen in Haushalten mit keiner

oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit“. Als „armutsgefährdet“ gilt, wer weniger als 60% des entsprechenden Medianeinkommens zur Verfügung hat. Dieses Einkommen inkludiert alle Formen des Einkommens (auch Arbeitslosengeld, Wohnbeihilfe, Pension, Pflegegeld usw.). Dabei werden Mehrpersonenhaushalte bei der Berechnung der Armutsgefährdung gewichtet: die erste erwachsene Person mit dem Faktor 1, weitere erwachsene Personen mit dem Faktor 0,5 und Kinder mit dem Faktor 0,3.

Als erheblich materiell depriviert gelten Personen, die sich mehrere Grundbedürfnisse wie Urlaub, eine angemessene Heizung der Wohnung, unerwartete Ausgaben (wie die Reparatur der Waschmaschine, des Kühlschranks) nicht leisten können oder Zahlungsrückstände haben.

Zu den beiden bereits angeführten Zielgruppen kommen „Personen in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit“.

Was heißt das konkret in Zahlen ausgedrückt? Ich führe die Zahlen an, die laut letztem Armutsbericht für das Jahr 2013 galten:

Das Risiko der Armutsgefährdung betraf laut jüngstem Bericht im Jahr 2013 14,4% der Bevölkerung Österreichs, das sind 1,2 Mio Menschen – bei einer Armutsgefährdungsschwelle von 1.104 Euro(=60% des Medianeinkommens). 5% waren erheblich materiell gefährdet. 8% lebten in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität. Werden alle drei Gruppen berücksichtigt, so galten 2013 1,6 Mio bzw. 18,8% der österreichischen Bevölkerung als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet.

8% aller Erwerbstätigen galten als working poor, d.h. armutsgefährdet trotz Erwerbsarbeit 6,8% waren vollzeitbeschäftigt. Ganzjährig Vollzeitbeschäftigte haben das geringste Risiko (4%), bei ganzjährig Teilzeitbeschäftigten liegt das Risiko bei 8%, bei nicht ganzjährig Beschäftigten bei 12%. Kurz gesagt: atypisch Beschäftigte sind vom Armutsrisiko stärker betroffen.

Näher betrachtet zeigt sich: Das Risiko trifft unterschiedlich. Bestimmte Gruppen sind stärker betroffen. Neben Haushalten mit Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, Personen in Haushalten ohne Beschäftigte und kinderreichen Familien trifft es vor allem auch Haushalte mit Menschen mit Behinderungen. Allerdings sei angemerkt: Durch Sozialleistungen wird das Verarmungsgefährdungsrisiko von Personen, die in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind, um ein Vielfaches verringert. Gäbe es die Sozialleistungen (inklusive Pensionen) nicht, läge die Armutsgefährdungsquote in Österreich bei 44%, ohne Pensionen annähernd 26%. In der Zusammenfassung der Ergebnisse der EUSILC 2013 heißt es: „Faktoren, die die Erwerbs- und Verdienstmöglichkeiten im Haushalt einschränken, wie mangelnde Betreuungsmöglichkeiten, Arbeitslosigkeit, geringe Qualifikation oder gesundheitliche Einschränkungen, gehen mit erhöhter Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung einher.“ Im Fall des Vorliegens einer Behinderung im Haushalt liegt dieses Risiko bei 30%.

Es gibt einen klaren Zusammenhang zwischen niedrigem Bildungsniveau und Armutsgefährdung (Lentner) ebenso wie zwischen Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung (EU-SILC 2010, 99), zwischen Bildungsbenachteiligung und Problemen der Integration und des Verbleibs im Erwerbsarbeitsmarkt.

1.3. Wirtschaftlicher Wandel – Veränderungen der familialen Konstellationen

Der wirtschaftliche Wandel zeigt sich vor allem auch an der internationalen Vernetzung der österreichischen Wirtschaft. Der Standortwettbewerb ist damit gestiegen. Vor diesem Hintergrund wuchs der Druck auf die öffentlichen Haushalte und staatlich organisierten Abgaben. Gleichzeitig engen die internationale Verflechtung der Wirtschaft, die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Gemeinschaften und die damit einhergehende

Transnationalisierung von Entscheidungsstrukturen die politischen Handlungsspielräume auf einzelstaatlicher Ebene ein.

Familie und Ehe spielten und spielen als soziale und materielle Auffangnetze vor allem in konservativen sozialen Sicherungssystemen wie Österreich eine wichtige Rolle. Neben der Erwerbsarbeit bildete die Ehe lange Zeit für einen großen Teil von Frauen den zweiten „Zugangskanal“ zu sozialstaatlicher Absicherung. Der Anspruch auf Witwenrente war/ist explizit an den Ehestatus gebunden. Dieser Zugang wird zunehmend löchriger.

Die Zahl der Ein-Eltern-Familien (in erster Linie allein erziehende Frauen mit Kindern) hat zugenommen: von 224.000 (1971) auf 300.000 (2008) (Familienbericht 2009). Daraus resultiert das Problem der materiellen Absicherung derartiger Familien – ablesbar daran, dass Ein-Eltern-Familien generell ein hohes Armutsrisiko mit 29% haben und zugleich mit 20% das höchste Risiko haben, manifest arm zu sein. Im Fall der Erwerbstätigkeit liegt das Risiko der Armutsgefährdung noch bei 21%. Zudem besteht damit das Problem der eigenständigen materiellen Sicherung für einen wachsenden Teil von Frauen – vor allem für den Fall der Krankheit, Erwerbslosigkeit und des Alters.

Die Ehe verliert als zuverlässige und stabile Versorgungsinstanz an Bedeutung. Bei aller gesetzlich fixierten Gleichberechtigung nach dem Eherecht besteht nach wie vor eine Diskrepanz zwischen dieser und den sozialrechtlichen Ansprüchen. Ob beispielsweise für die geschiedene Frau ein Unterhaltsanspruch besteht, der zugleich wieder die Basis für die Hinterbliebenenversorgung (zum Beispiel Witwenpension) bildet, hängt in erster Linie von der Frage des Verschuldens der Scheidung ab. Da der Großteil der Ehen einvernehmlich geschieden und dabei von vielen Frauen auf Unterhaltsleistungen verzichtet wird, gehen mit der Scheidung auch Ansprüche auf eine materielle Sicherung im Alter verloren. Die Ehescheidung wird somit zu einem Kristallisationskern geschlechtsspezifischer

Ungleichheiten, durch die die mangelnde soziale Absicherung von Frauen deutlich zutage tritt (siehe z.B. Klaar 1994: 195f.)

Vor diesem Hintergrund wachsender sozialer Herausforderungen stellt sich die Frage, welche Akteure gefordert sind und was diese vermögen. Ich werde diese Frage auf zwei Akteure fokussieren: Sozialstaat und zivilgesellschaftliches Engagement.

2. Geforderte Akteure

2.1. Sozialstaat

Der Sozialstaat ist in unserer Gesellschaft zur Aufrechterhaltung und Sicherung sozialer und materieller Teilhabechancen von Erwerbstätigen und Erwerbslosen unverzichtbar. Ungeachtet seiner großen Bedeutung: Der Sozialstaat steht heute unter beträchtlichem Druck (siehe Tálos/Kronauer 2011). 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 dem Thema Sozialstaat vielfach Finanzierungsprobleme assoziiert. In der Tat hat eine Reihe von Faktoren dazu beigetragen, dass die Aufwendungen für soziale Sicherung steigen und die Schere zwischen Einnahmen (aus Beiträgen) und Ausgaben größer wird. Zu den Ursachen zählen: steigende Erwerbslosigkeit, der starke Anstieg der Zahl der Pensionen (u.a. durch vorzeitige Pensionierungen), ein durchschnittlich niedrigeres faktisches Pensionsantrittsalter, ein längerer Pensionsbezug und niedrige Einkommenszuwächse. Die seit den 1990er Jahren, insbesondere von der ÖVP/FPÖ/BZÖ Regierung forcierten Budgetkonsolidierungsstrategien zeitigten ebenso negative Auswirkungen auf die Finanzierung. Nicht zuletzt sei die

strukturelle Problematik des traditionellen Finanzierungsmodus betont. Kriterium für den Unternehmensbeitrag ist seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert ein Indikator der Wertschöpfung: die Lohnsumme. Dies bedeutet nicht nur eine Benachteiligung personalintensiver Unternehmen, sondern auch eine besondere Belastung des Faktors Arbeit. Diese Problematik wurde in jüngster Zeit wiederholt betont – Maßnahmen wurden allerdings bisher noch keine ergriffen. Ohne die Finanzierungsproblematik gering zu schätzen: deren Dominanz in der öffentlichen Diskussion überdeckt vielfach andere gesellschaftspolitisch sehr wichtige Probleme und Herausforderungen. Hier sei vor allem auf Probleme der Ausgrenzung und Verarmung verwiesen. Aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen ist ein Teil der beim AMS gemeldeten arbeitslosen Menschen vom Bezug des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe ausgeschlossen. Niedrige und diskontinuierliche Einkommen schlagen in niedrigen, zum Teil nicht existenzsichernden Leistungen zu Buche. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sind insbesondere bei einem großen Teil der Frauen niedrig bzw. sehr niedrig.

Wie bereits angesprochen ist auch für Österreich unter den veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen die Verbreitung von Verarmungsrisiken und realer Armut konstatierbar. Auch wenn der österreichische Sozialstaat viel zur Vermeidung von Armut beiträgt, er ist nicht insgesamt "armutsfest" (siehe Obinger/Tálos 2006). Die Existenz von Armut als Ausdruck extremer Ungleichheit in reichen Gesellschaften signalisiert, dass die Spaltungslinien mit wachsendem Reichtum nicht selbstläufig verschwinden. Daraus resultieren beträchtliche Herausforderungen an Gesellschaftspolitik, die über den Bereich der Sozialpolitik hinausreichen. Maßnahmen der Steuer-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik sind ebenso gefordert. Nicht erst seit dem jüngst durch hochriskante Finanzkapitalstrategien ausgelösten wirtschaftlichen und sozialen Desaster ist evident, dass der hoch bejubelte Markt ungleich mehr Probleme produziert, als er zu lösen imstande ist. Die soziale Ungleichheit in der

marktbetonten Gesellschaft ist nicht geringer, sondern größer geworden. Die Wirtschaftskrise der letzten Jahre hat bereits vorhandene Problemlagen in mehrfacher Hinsicht noch zugespitzt: die Finanzkrise führte zur Krise der produktiven Wirtschaft, die selbst wieder auf den Arbeitsmarkt durchschlägt. Beides hat Steuerausfälle und rückläufige Einnahmen der Sozialversicherungseinrichtungen zum einen, vermehrte Aufwendungen zum anderen zur Folge – ablesbar am Anstieg der Verschuldung staatlicher Budgets infolge von „Rettungspaketen“ und an steigenden Sozialstaatsausgaben. Die jüngste Krise hat den Druck auf den Sozialstaat merkbar verstärkt, und zwar nachhaltig, wie die derzeitigen Sozialstaatsabbauprogramme in vielen europäischen Ländern belegen.

Wirtschaftliche Globalisierung beseitigt zwar nicht die Spielräume für Gesellschaftspolitik, engt diese aber merkbar ein. Bei wachsendem Konkurrenzdruck und forcierten Sparprogrammen werden vor allem sozialstaatliche Leistungen und Ausgaben ins Visier genommen. Die jeweiligen Mitgliedsstaaten werden es allein nicht schaffen, den angeführten Problemlagen gegenzusteuern – zumal ihr Handlungsspielraum durch die Mitgliedschaft in der EU begrenzt wird.

2.3. Zivilgesellschaftliches Engagement

Das sozialstaatliche Engagement umfasst eine breite Palette von Maßnahmen, weist allerdings Begrenzungen auf, an denen zivilgesellschaftliche Institutionen wie Diakonie, Caritas oder Sozialprojekte wie die Teestube ansetzen. Zu den Tätigkeitsfeldern von Diakonie und Caritas zählen Hilfe für Kranke und pflegebedürftige Menschen, Integration von behinderten Menschen und Flüchtlingen, Katastrophenhilfe im In- und Ausland oder Hilfe für Menschen mit speziellen Problemlagen (Obdachlose, Suchtkranke) und notleidende Familien, Betreuung von schwer kranken und sterbenden Menschen bis zu Gratismahlzeiten an Schulen, Lernhilfen, Nachbarschaftshilfen, individuell zugeschnittene

Dienstleistungen wie Tageszentren oder Kurzzeitpflege. Zivilgesellschaftliche Sozialprojekte wie die Teestube leisten wichtige Unterstützungen wie kostenlose und anonyme Beratung, Information, Unterstützung bei Arbeits- und Wohnungssuche.

Was ist der Stellenwert solcher zivilgesellschaftlich organisierten und angebotener Hilfestellung?

Derartige Hilfeleistung kann Lücken staatlichen Engagements füllen (z.B. Betreuung von Obdachlosen, diverse Beratungen), sie kann z.T. auch punktgenauer (Unterstützung bei individuellen Notlagen) wirken und individuell zugeschnittene Hilfestellungen leisten. Hilfe zu organisieren und zu realisieren - beispielsweise für Menschen mit Behinderungen -, kann und ist individuell für die Betroffenen wichtig. Dies löst strukturelle und anhaltende Problemlagen (wie Ungleichheit, Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit) allerdings nicht, die aus der Struktur und Realisationen eines kapitalistischen Wirtschafts- und Finanzsystems resultieren.

Dies gilt vor allem auch für zivilgesellschaftliches Engagement wie Spendenaktionen. Spendenaktionen sind vielfach Feuerwehrationen, haben punktuelle Effekte, sie können damit bestehende sozialstaatlich erbrachte Leistungen punktuell ergänzen, aber nie und nimmer ersetzen. So kam beispielsweise der Ertrag einer „Licht-ins-Dunkel“-Spendenaktion der Anschaffung spezifischer Computer für Kinder mit Behinderungen zu gute. Kinder können sich beispielsweise mittels derartiger Computer ausdrücken, mit der Familie kommunizieren. Das ist für das betroffene Kind wie auch für ihre Familie und Betreuer sehr wichtig. Es ist aber kein Ersatz für eine verantwortliche staatliche Behindertenpolitik. Derlei Aktionen machen gesellschaftspolitisch dann Sinn, wenn sie zugleich Anstoß zu einer veränderten Politik betreffend Menschen mit Behinderungen werden. Das heißt, es gilt derlei Aktionen mit Aufklärung und Forderungen zu verbinden.

Dies ist vor allem auch deswegen notwendig, damit nicht Aktionen in der Vorweihnachtszeit zum alljährlichen Ritual mit Beruhigungscharakter für die andere Zeit eines Jahres verkommen – nach dem Motto: Alle Jahre wieder, kommt nicht nur der Weihnachtsmann, sondern auch die Spendenaktion.

Neben den konkreten angeboten und realisierten Leistungen zivilgesellschaftlichen sozialen Engagements halte ich eine weitere Rolle für die soziale und gesellschaftspolitische Entwicklung national wie international für sehr wichtig: die Sensibilisierung für soziale Problemlagen und die Gegensteuerung zur Ausgrenzungspropaganda und zu Spaltungsstrategien, wie sie im jüngsten Wahlkampf wieder deutlich wurden. Fehlt es an Sensibilität für soziale Probleme und Herausforderungen in der Gesellschaft, dann wird es keinen Druck auf Politik geben, entsprechende Maßnahmen zu überlegen und zu setzen. Zivilgesellschaftliches Engagement kann diesbezüglich wichtige Arbeit leisten.

Wenn öffentliche Ressourcen knapper werden, dann werden karitative Hilfeleistungen vermehrt in Anspruch genommen, dann wird auch der Ruf nach mehr sozialem Engagement, nach mehr Spendenfreudigkeit, nach individueller Eigenverantwortung und individueller Vorsorge lauter. Zivilgesellschaftliches Engagement ist für von sozialen Problemlagen Betroffener wichtig, es ist eine wichtige Ergänzung, nicht Ersatz für sozialstaatliches Engagement. Der Staat kann damit punktuell entlastet werden – die Folgen sozialer Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Einkommensentfall im Alter sind damit und mit Spenden nicht steuerbar.

Da wir davon ausgehen können/müssen, dass die angesprochenen Problemlagen und Herausforderungen weiter andauern werden, stellt sich die Frage, wie den angeführten Problemlagen zu begegnen sei bzw. woran sich sozialstaatliches und zivilgesellschaftliches Engagement weiterhin orientieren sollte.

3. Zur Orientierung sozialstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Engagements

Wie den angeführten Veränderungen gesellschafts- und interessenpolitisch zu begegnen sei, dazu gibt es divergierende Lösungsansätze. Ein realpolitisch sehr relevanter lautet: Problemlösung durch „mehr Markt“. Dies soll durch die Liberalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten und unbeschränkten Wettbewerb erreicht werden. Die materielle Absicherung würde vor allem der Eigenverantwortung und Eigenvorsorge überantwortet. Nicht zuletzt würde der Handlungsspielraum für mehr Marktaktivitäten durchgesetzt durch den Rückzug des Staates aus wirtschaftlichen und sozialstaatlichen Eingriffen. Ein Kernpunkt dabei ist die Reduzierung sozialstaatlicher Aktivitäten und Leistungen. Dass mit dieser neoliberalen Positionierung ein anderes Verständnis von sozialer Gerechtigkeit verbunden ist, belegt die Position von Hayek, einer der prominentesten Neoliberalen: „Womit wir es im Falle der sozialen Gerechtigkeit zu tun haben, ist einfach ein quasi-religiöser Aberglaube von der Art, dass wir ihn respektvoll in Frieden lassen sollten, solange er lediglich seine Anhänger glücklich macht, den wir aber bekämpfen müssen, wenn er zum Vorwand wird, gegen andere Menschen Zwang anzuwenden. Und der vorherrschende Glaube an soziale Gerechtigkeit ist gegenwärtig wahrscheinlich die schwerste Bedrohung der meisten anderen Werte einer freien Zivilisation“ (Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2, Landsberg am Lech 1981, 98). Neoliberale Vorstellungen sind keineswegs bloß ideologische Floskeln. Sie leiten politische Entscheidungen in vielen Ländern an. Die Konsequenzen: breite Teile der Bevölkerung, der Beschäftigten und Beschäftigungslosen sind davon negativ betroffen. Gleiches gilt für den Sozialstaat und die BezieherInnen sozialstaatlicher Leistungen.

Demgegenüber sind im aktuellen gesellschaftspolitischen Diskurs Stimmen zu vernehmen, die in einem „mehr an sozialer Gerechtigkeit“ eine Antwort auf die durch die gesellschaftlichen Veränderungen bedingten Problemlagen und Herausforderungen sehen. Das wirft die Frage auf: Was heißt Gerechtigkeit?

Was heißt soziale Gerechtigkeit? „Soziale Gerechtigkeit“ ist nicht nur ein vielschichtiger Sachverhalt. Die zugrunde gelegten Kriterien sind uneinheitlich, die damit verbundenen Sichtweisen und Zielvorstellungen differieren beträchtlich. Was politische Gerechtigkeit heißt, ist allgemein bekannt (gleiches Recht auf politische Partizipation für alle), viel weniger jedoch, was mit sozialer Gerechtigkeit gemeint wird. Folgende inhaltliche Dimensionen werden damit verbunden:

- 1) „Leistungsgerechtigkeit“ stellt darauf ab, dass wer mehr leistet, auch mehr erhalten soll.
- 2) Bei „Chancengerechtigkeit“ geht es um die Gleichheit der Startchancen für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung.
- 3) „Bedarfsgerechtigkeit“ fokussiert auf die Umverteilung der Ressourcen nach sozialem Bedarf – zur Sicherung von Grundbedürfnissen.
- 4) Kernpunkt der „Verteilungsgerechtigkeit“ ist der Ausgleich sozialer Unterschiede durch Umverteilung der finanziellen Ressourcen.
- 5) „Teilhabegerechtigkeit“, die im aktuellen Diskurs eine sehr wichtige Rolle spielt, bezieht Chancengleichheit und Absicherung von Grundbedürfnissen auf aktuelle relevante Problemlagen bzw. „neue“ Ungleichheiten: durch Dauerarbeitslosigkeit, Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse, die Gefahr der sozialen Ausgrenzung ganzer Gruppen.

Welche dieser Ausprägungen sozialer Gerechtigkeit präferiert wird, steht mit den jeweiligen gesellschaftspolitischen Leitbildern der entscheidungsrelevanten Kräfte in engem Zusammenhang. Welche dieser Formen Politik tatsächlich auch bestimmen, hängt von den jeweiligen Macht- und Kräfteverhältnissen ab. In realisierte Gesellschaftspolitik, insbesondere in die Politik der sozialstaatlichen Sicherung ist oft ein Mix von Elementen „sozialer Gerechtigkeit“ eingeflossen. Dies trifft auch auf den österreichischen Sozialstaat zu: dieser ist in erster Linie an der Beitragsgerechtigkeit, eingeschränkt aber auch der Bedarfsgerechtigkeit orientiert.

Das Eintreten für „soziale Gerechtigkeit“ umfasst meinem Verständnis nach mehrere der angeführten Elemente. Es geht um mehr als um Leistungs- und Chancengerechtigkeit. Kernpunkt von sozialer Gerechtigkeit im weiteren Sinne ist die Sicherung gegen soziale und materielle Notlagen bzw. Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe unter je veränderten gesellschaftlichen Bedingungen. Sie wird über Umverteilung der Ressourcen realisiert.

Wie könnte diese umgesetzt werden? Zum einen durch Maßnahmen, die die Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt verbessern: beispielsweise durch Förderung des Einstiegs in Erwerbsarbeit, durch adäquate Mindestlohnstandards und Beteiligung an Qualifikationsprogrammen für atypisch Beschäftigte. Zum andern könnte ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit durch sozialstaatliche Leistungen bewirkt werden, die nicht dem Äquivalenzprinzip, sondern dem Bedarfs- und Teilhabeprinzip folgen: durch den Ausbau bestehender Sozialleistungen, die derzeit nicht armutsfest sind. Einen diesbezüglichen Schritt würde der Ausbau sozial ausgleichender Elemente durch eine bedarfsorientierte Grundsicherung darstellen. Diese würde die sozialstaatlichen Sicherungssysteme ergänzen und z.T. diakonische und karitative Tätigkeiten entlasten: durch Verankerung von Mindeststandards im Leistungssystem und durch die Erweiterung des Zugangs zu Grundsicherungsleistungen. Beides läuft auf eine partielle Entkoppelung materieller Teilhabechancen von der Anbindung an Erwerbsarbeit und der Höhe des Erwerbseinkommens hinaus. Die in den letzten Jahren eingeführte bedarfsorientierte Mindestsicherung ist ein Ansatz in diese Richtung, der des weiteren Ausbaues bedarf. Sie stellt zur Zeit erst eine Minisicherung dar. So liegt beispielsweise das Niveau dieser Leistung 2015 bei 827,82 Euro netto, und damit beträchtlich unter der Armutsgefährdungsschwelle nach EU-Kriterien, die für das Jahr 2013 mit 1.104 Euro berechnet wurde.

Maßnahmen wie die Grundsicherung sind keine erst in Zukunft zu realisierende Utopie, sondern eine gesellschaftspolitische Notwendigkeit, die es heute

angesichts der Veränderungen der Gesellschaft zu realisieren gilt. Für junge Menschen ist es nicht nur wichtig, ob und in welcher Höhe sie einmal eine Pension bekommen werden. Sie benötigen heute und morgen eine materielle Absicherung gerade auch wegen der Auswirkungen einer einschneidend veränderten Erwerbsarbeitsbiographie. Die Sicherung von Teilhabechancen in unserer Gesellschaft ist nicht zum Nulltarif zu haben, allerdings ökonomisch leistbar – wie auch Caritaspräsident Michael Landau wiederholt betont. Es bedarf dazu der Ausweitung der Beschäftigung und der Erweiterung der Einnahmenbasis des Sozialstaates – dies wäre einer der Schritte zu einer gerechteren Verteilung und zugleich zur Entlastung des Faktors Arbeit.

Abschluss

Im Vergleich zum 19.Jhdt. gibt es heute in Österreich und anderen EU Staatenungleich mehr und dichtere soziale Netze. Allerdings müssen wir achten, dass diese nicht weiter ausgehebelt und ihre Maschen loser werden, und damit immer mehr Menschen nicht mehr in den Genuss sozialer Leistungen kommen. Kurz gesagt: achten und dafür aktiv eintreten, dass der soziale Grundwasserspiegel in Zeiten der als prioritäre Lösungswege propagierten Sparpakete nicht weiter sinkt.

Es gibt für den Sozialstaat und zivilgesellschaftliches diakonisches und karitatives Engagement viel zu tun, um soziale Gerechtigkeit unter unwirtschaftlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu realisieren. In der Bevölkerung steht, wie das Themenranking im letzten Wahlkampf auf Bundesebene (2013) zeigt, soziale Gerechtigkeit ganz oben auf der Präferenzliste. Es wäre gesellschaftspolitisch wünschenswert, wenn es nicht bei einer Präferenzliste bliebe.

Wir können davon ausgehen, dass es in Zukunft noch mehr Individualisierung, mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung, mehr Mobilität und Pluriformität in den sozialen Beziehungen und am Arbeitsmarkt 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.

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 ein Teil der Menschen mit Behinderungen, psychisch Kranken, Bildungsbenachteiligten - könnten mit beträchtlichen materiellen und sozialen Problemen konfrontiert sein.

Damit dies nicht passiert, sind eine offensive Gesellschaftspolitik und zivilgesellschaftliches Engagement erforderlich. Auch der Bedarf nach einer Teestube wird in absehbarer Zeit nicht ausgehen!