24 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Adi Buxbaum, Ursula Filipič, Sybille Pirklbauer, Nikolai Soukup,
Norman Wagner (Hg.)

SOZIALE LAGE UND SOZIALPOLITIK IN ÖSTERREICH 2023

ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN

Mai 2023
wien.arbeiterkammer.at

https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriten/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

INHALTSVERZEICHNIS

Adi Buxbaum, Ursula Filipič, Sybille Pirklbauer, Nikolai Soukup und Norman Wagner
Vorwort 3

Nikolai Soukup und Karin Heitzmann
Diagnosen zur sozialen Lage und Sozialpolitik in Österreich – und Ansätze für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats 5

Marcel Fink
Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik 25

Karin Heitzmann und Severin Rapp
Armut, soziale Ausgrenzung und Wohnen 40

Jörg Flecker und Johanna Neuhauser
Qualität der Beschäftigung und prekäre Arbeit in Österreich 55

Anita Gottlob, Joy Ladurner, Herwig Ostermann und Daniela Rojatz
Gesundheit in und für alle Politikfelder: Wege zur gesundheitlichen Chancengerechtigkeit 69

Katharina Mader
Ungleiche Verteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern 91

Erik Türk
Das Pensionssystem: gute Entwicklung unter herausfordernden Rahmenbedingungen 104

August Österle
30 Jahre Pflegepolitik: Ein Blick zurück … und nach vorn 122

Philipp Schnell und Oliver Gruber
Soziale Bildungsungleichheit in Österreichs Schulen: Kontinuitäten und Wandel zwischen 2012 und 2022 137

Ursula Naue
Menschen mit Behinderungen – eine vergessene „Zielgruppe“ österreichischer Sozialpolitik 150

Judith Derndorfer, Julia Hofmann, Patrick Mokre und Matthias Schnetzer
Vermögen und Reichtum in Österreich 161

Adi Buxbaum, Ursula Filipič, Sybille Pirklbauer, Nikolai Soukup, Norman Wagner
Schlussbetrachtungen 172

Autor:innen 183

Adi Buxbaum, Ursula Filipič, Sybille Pirklbauer, Nikolai Soukup und Norman Wagner

VORWORT

Die Gegenwart spart nicht mit gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen: Wir erleben in Österreich immense Teuerungsraten, entsprechend hohen finanziellen Druck für viele Haushalte, zunehmende Ungleichheit, wachsende Unsicherheit und starke Polarisierungstendenzen in der Gesellschaft und spüren die Folgen der Klimakrise immer stärker.

Vor diesem Hintergrund fällt es nicht leicht, den Überblick über wichtige Entwicklungslinien in zentralen Politikfeldern zu bewahren und gut abgestimmte, fortschrittliche Perspektiven für die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates zu bieten. Mit der vorliegenden Publikation wollen wir rezente Analysen zu verschiedenen Themen- und Politikbereichen zusammenführen und damit einen aktuellen kritischen Überblick über die österreichische Sozialpolitik geben. Da derzeit noch kein aktueller Sozialbericht des Sozialministeriums vorliegt, soll unsere Publikation auch einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu schließen.

Für die fundierte und kompakte Aufbereitung der insgesamt zwölf Kapitel, die sich weitgehend an den sozialen Themenfeldern der Kategorien des ESSOSS (Europäisches System integrierter Sozialschutzstatistiken) orientieren, konnten wir neben Expert:innen aus der AK Wien auch mehrere namhafte Expert:innen von Universitäten und Forschungsinstituten als Autor:innen gewinnen. Die vorliegenden Beiträge sind zwischen Spätherbst 2022 und Frühjahr 2023 entstanden und bilden somit den Wissens- und Datenstand im Gefolge der Pandemie ab.

VON DER VERGANGENHEIT UND GEGENWART …

Im Einleitungskapitel geben Nikolai Soukup und Karin Heitzmann anhand mehrerer Analysebegriffe einen Überblick über zentrale soziale Herausforderungen in Österreich. Sie skizzieren zudem Charakteristika sozialstaatlicher Absicherung in Österreich und deren Entwicklung in den letzten Jahren und stellen Überlegungen zu vielversprechenden Ansätzen für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats an.

Marcel Fink analysiert im nächsten Kapitel das Arbeitsmarktgeschehen im Wesentlichen seit Beginn der 2000er-Jahre und beleuchtet die unterschiedlichen „Verwundbarkeiten" und Ausgrenzungsrisiken verschiedener Gruppen. Dass Armut in Österreich nur bedingt erfolgreich bekämpft bzw. verhindert wird und erhebliche Lücken im österreichischen Sozialstaat bestehen, sind weitere wichtige Befunde von Karin Heitzmann und Severin Rapp in ihrem Kapitel zu Armut, sozialer Ausgrenzung und Wohnen. Im Folgekapitel widmen sich Jörg Flecker und Johanna Neuhauser prekärer Arbeit. Sie analysieren den Niedriglohnsektor und nehmen das Phänomen „Working Poor" sowie Leiharbeit von Geflüchteten in den Fokus.

Anita Gottlob, Joy Ladurner, Daniela Rojatz und Herwig Ostermann beleuchten anschließend den Gesundheitsbereich. Hier werden die Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie, die Schwächen in der Versorgung und Hindernisse für eine gesundheitliche Chancengerechtigkeit skizziert. Im Weiteren verhandelt Katharina Mader die ungleiche Verteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern. Dass umfassende Pflegeinvestitionen – von der Infra-

struktur bis zur qualitativ hochwertigen Ausbildung von Fachkräften – dringend geboten sind, verdeutlicht August Österle in seinem Beitrag.

Erik Türk zeigt anhand der Szenarien bei Pensions-Langfristprojektionen auf, dass das österreichische Pensionssystem nachhaltig gut aufgestellt ist, weist aber auch auf notwendige Verbesserungen im Leistungsrecht hin. Oliver Gruber und Philipp Schnell analysieren die bestehenden Bildungsungleichheiten und gehen der Frage nach, welche politischen Maßnahmen für ihre Reduktion notwendig wären. Ursula Naue nimmt die schlechte Versorgungssituation von Menschen mit Behinderung in den Blick und zeigt die Wichtigkeit, sie als Träger:innen von Rechten wahrzunehmen. Danach beschäftigen sich Judith Derndorfer, Julia Hofmann, Patrick Mokre und Matthias Schnetzer in ihrem Kapitel mit der massiven Konzentration von Vermögen in Österreich und deren Folgen für die Gesellschaft. Im Schlusskapitel werden die zentralen Aussagen und Erkenntnisse der einzelnen Beiträge nochmals zusammengefasst.

. . . IN DIE ZUKUNFT

Führt man sich sämtliche Ergebnisse der Analysen dieses Bandes vor Augen, wäre es wohl gedanklich gar nicht schwer, erste große Stellschrauben in Richtung sozialer und gesellschaftlicher Fortschritt zu drehen. Auch die Komplementarität einzelner Elemente wird gut sichtbar gemacht – sei es der Ausbau der sozialen Infrastruktur, die Bekämpfung von Kinderarmut oder eine insgesamt gleichstellungsfördernde Politikgestaltung.

Die diskursiven Vorboten für die anstehenden Weichenstellungen im Wohlfahrtsstaat lassen aber das Gegenteil befürchten: Erneut steht eine Senkung der Abgabenquote auf 40 % des BIP im Raum, die dem Staat jeden Spielraum für transformationsfördernde Investitionen nehmen würde, wohlfahrtschauvinistische Argumentationen nehmen wieder überhand, und das Nicht-Handeln in zentralen Politikfeldern dürfte in absehbarer Zeit zu noch größeren sozialen und ökonomischen Problemen führen.

Welche Ausrichtung sich letztlich – im Diskurs, vor allem aber in der konkreten Politikgestaltung – durchsetzen wird, ist nicht zuletzt eine Frage der „Deutungshoheit" über Funktionen und Wirkungen der Sozialpolitik. Mehr noch ist es aber eine Frage der (politischen, ökonomischen, institutionellen etc.) Machtverhältnisse und der Realverfassung sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

Fakt ist: Für gute Entscheidungen der politisch Verantwortlichen braucht es gute, evidenzbasierte Orientierungspunkte – wir sind zuversichtlich, dass der vorliegende Studienband ein Teil dieser orientierungsgebenden Grundlagen für die anstehenden Debatten sein kann.

Von vornherein klarstellen wollen wir hier auch, dass ein leistungsstarker Sozialstaat keiner ökonomischen Rechtfertigung bedarf: Seine Erfolge messen sich primär an Kriterien wie der Herstellung von Gerechtigkeit, Gleichheit und sozialem Zusammenhalt. Wer jedoch übersieht, dass der Sozialstaat auch eine wesentliche Bedeutung für das nachhaltige Funktionieren der Wirtschaft hat und damit stets ein Teil der Lösung(en) ist, verschließt sich wichtiger Säulen der Gestaltung einer besseren Zukunft und einem besseren Miteinander in der Gesellschaft!

Nikolai Soukup und Karin Heitzmann

DIAGNOSEN ZUR SOZIALEN LAGE UND SOZIALPOLITIK IN ÖSTERREICH – UND ANSÄTZE FÜR EINE PROGRESSIVE WEITERENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Beitrag wird die aktuelle soziale Lage in Österreich einschließlich der drängenden sozialen Herausforderungen anhand der Dimensionen „soziale Ungleichheit und soziale Spaltung", „soziale Risiken und soziale Ungewissheit" sowie „soziale Bedürfnisse und soziale Probleme" analysiert. Wir skizzieren dann die Architektur des konservativen österreichischen Wohlfahrtsstaats. Vor allem seit der COVID-Krise werden neben dem traditionellen Instrumentarium sozialpolitischer Interventionen zunehmend diskretionäre Maßnahmen gesetzt. Aus den konstatierten Herausforderungen für die Sozialpolitik und den diagnostizierten Lücken in der Absicherung leiten wir Überlegungen zu einer progressiven Weiterentwicklung des österreichischen Sozialstaats ab, die sich aus den einleitend beschriebenen Dimensionen ableiten lassen:

- Den Herausforderungen „soziale Ungleichheit und soziale Spaltung" setzen wir die Zielsetzungen „soziale Gleichheit und Solidarität" entgegen.
- Den Herausforderungen „soziale Risiken und soziale Ungewissheit" stellen wir die Zielsetzungen „soziale Sicherheit und Schaffung von Freiräumen zur Lebensgestaltung" gegenüber.
- „Soziale Bedürfnisse und soziale Probleme" sollten adressiert werden, indem auf die Zielsetzungen „soziale Rechte und Daseinsvorsorge" fokussiert wird.

ABSTRACT

This contribution analyses the current social situation in Austria, including the pressing social challenges, according to the dimensions "social inequality and social divisions", "social risks and social uncertainty" and "social needs and social problems". We then provide an overview of the architecture of the Austrian welfare state, which is traditionally defined as being part of the conservative welfare state regime. Especially since the Covid-19 crisis, discretionary instruments to target the specific challenges of the crisis have complemented traditional measures of Austrian social policy. Based on our analysis of current challenges and gaps in terms of social security provision, we conclude by discussing elements for a progressively-oriented further development of the Austrian welfare state:

- We argue to counter challenges of "social inequality and social divisions" with policies aimed at achieving "social equality and solidarity".
- Challenges of "social risks and social uncertainty" should be addressed by focusing on "social security and capacities to realize the plans for one's life".
- "Social needs and social problems" ought to be tackled by focusing on "social rights and public services".

1 EINLEITUNG

Wo steht Österreichs Sozialpolitik im Jahr 2023? Zum einen ist sie durch Entwicklungen der letzten Jahre mit gewaltigen Herausforderungen konfrontiert. Die COVID-Krise hat vielfältige soziale Ungleichheiten sichtbarer gemacht und oftmals verschärft (z. B. BEIGEWUM 2020). Durch die aktuelle Teuerungskrise drohen zudem viele Menschen in die Armut abzurutschen – insbesondere, da das untere Einkommensdrittel kaum auf Ersparnisse zurückgreifen kann (Feigl et al. 2022). Diese aktuellen sowie die bereits länger andauernden sozioökonomischen Entwicklungen analytisch einzuordnen, ist die Aufgabe von Abschnitt 2 dieses Beitrags. Zum anderen ist Österreichs Sozialpolitik ein Feld, in dem über viele Jahrzehnte gewachsene politische Instrumente sozialen Schutz in vielfältigen Lebenslagen bereitstellen, etwa durch ein breit ausgebautes Sozialversicherungssystem. Abschnitt 3 richtet den Blick auf diese und weitere Charakteristika von Österreichs Sozialstaat und deren Entwicklungen in den letzten Jahren. Dabei zeigen sich auch Lücken in der sozialen Absicherung, in denen der Sozialstaat dringend weiterentwickelt werden muss. Dazu zählen etwa die Verbesserung des Schutzes vor Armut durch existenzsichernde Sozialleistungen oder die Bekämpfung prekärer Arbeitsbedingungen. Nicht zuletzt verlangt der dringend notwendige Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft nach fortschrittlichen sozialpolitischen Lösungen, um den ökologischen Umbau in eine soziale Transformation einzubetten. Abschnitt 4 stellt Überlegungen zu einer progressiven Weiterentwicklung des Sozialstaats in den Mittelpunkt, die Impulse für künftige Debatten darstellen können.

2 SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN IN ÖSTERREICH – EINE ANALYTISCHE EINORDNUNG

In diesem Abschnitt betten wir die sozioökonomischen Entwicklungen in Österreich in ein Rahmengerüst von sozialen Herausforderungen ein, deren Bewältigung für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats aus unserer Sicht zentral ist. Die Analyse in diesem Abschnitt ist dabei entlang von drei zentralen Dimensionen strukturiert: (1) *soziale Ungleichheit* und *soziale Spaltung,* (2) *soziale Risiken* und *soziale Ungewissheit* sowie (3) *soziale Bedürfnisse* und *soziale Probleme*. Auch wenn diese Konzepte nicht durchgehend klar voneinander abgegrenzt werden können, bieten sie den Vorteil, sozioökonomische Entwicklungen aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten.

2.1 Soziale Ungleichheit und soziale Spaltung

Das Konzept der *sozialen Ungleichheit* verweist in der sozialpolitischen Analyse nicht auf bloße Unterschiede zwischen Menschen, sondern richtet den Blick auf die ungleiche Verteilung sozialer Benachteiligungen und Vorteile in der Gesellschaft (Spicker 2014, 43). Das Gleichheitsprinzip lässt sich im Zusammenhang mit sozialer Gerechtigkeit auf verschiedene Ebenen anwenden, und es können etwa Chancen-, Prozess- sowie Ergebnisgleichheit unterschieden werden (Engel 2017, 15–18).

Im Hinblick auf die Dimension der Chancengleichheit lassen sich in Österreich in vielen Bereichen bedeutende Diskrepanzen zwischen benachteiligenden und begünstigenden Startchancen ausmachen. So sind etwa die Bildungschancen von Kindern stark vom Einkommen und den Bildungsabschlüssen ihrer Eltern abhängig. Laut Daten des EU-SILC 2015 sind 70 % der Kinder im Vorschulalter aus Haushalten mit hohen Einkommen (ab 180 % des Äquivalenzmedian-

einkommens) in einer institutionellen Kinderbetreuung untergebracht, aber nur 45 % aus Haushalten mit niedrigen Einkommen (unter 60 % des Äquivalenzmedianeinkommens) (Lamei et al. 2017, 192 u. 184). Zudem besuchen 80 % der 10- bis 14-Jährigen aus Haushalten mit hohen Einkommen eine AHS-Unterstufe, aber lediglich 19 % aus Haushalten mit niedrigen Einkommen (ebd., 197). Diese ungleich verteilten Chancen prägen spätere Bildungserfolge ebenso wie berufliche Entfaltungs- und Einkommensmöglichkeiten (ebd., 194).

Die Dimension der Prozessgleichheit lenkt den Blick auf Benachteiligungen „bei den Verfahren zur Verteilung von Positionen und Gütern" (Engel 2017, 17). So stellen unterschiedliche Diskriminierungen, darunter von Frauen, älteren Menschen, Personen mit Migrationshintergrund oder muslimischer Religionszugehörigkeit, Menschen mit nicht heterosexueller Orientierung, Menschen mit Behinderung und Menschen mit benachteiligter sozialer Stellung (Schönherr et al. 2019, 1–2) bedeutende Aspekte sozialer Ungleichheit in Österreich dar. Bei einer 2018 durchgeführten repräsentativen Umfrage gaben 21 % der Befragten an, in den vergangenen drei Jahren Diskriminierung bei der Jobsuche oder am Arbeitsplatz erfahren zu haben. 13 % berichteten von einer Schlechterbehandlung bei der Wohnungssuche oder -miete, 10 % von Diskriminierungen im Bildungs- und 8 % von Diskriminierungen im Gesundheitsbereich (ebd., 3).

Aus der Perspektive der Ergebnisgleichheit betrachtet zeugt etwa die Einkommensverteilung von großen Unterschieden bei der Entlohnung der Erwerbsarbeit. So war das durchschnittliche Einkommen vor Steuern des obersten 1 % der Einkommensbezieher:innen in Österreich 14-mal höher als das mittlere Einkommen vor Steuern, wie aus Ergebnissen von Jestl/List (2020, 12, Tabelle 1) hervorgeht.[1] Dabei zeigt sich auch, dass der öffentliche Sektor in Österreich eine gewichtige Rolle für den sozialen Ausgleich spielt. Rund 70 % der Bevölkerung haben ein höheres Einkommen, nachdem der Staat durch weitere Sozialleistungen (inklusive Sachleistungen), kollektiv konsumierte Ausgaben (wie etwa für Sicherheit und Justiz) sowie das Steuersystem die Einkommensverteilung verändert hat (ebd., 27 u. 28, Abbildung 12). Eine im internationalen Vergleich besonders ungleiche Verteilung lässt sich bei den Vermögen feststellen, die in Österreich an der Spitze besonders konzentriert sind. Schätzungen zufolge besitzt das reichste Prozent der Haushalte in Österreich rund 40 % des Gesamtvermögens (Heck et al. 2020, 20). Mit ein Grund für diese große Ungleichheit sind nicht zuletzt auch die fehlende Besteuerung von Erbschaften und die viel zu geringe Besteuerung von Vermögen.

In der COVID-Krise haben sich soziale Ungleichheiten besonders deutlich gezeigt und teils verschärft. So wurde etwa im Zuge der Debatte um „Systemerhalter:innen" in der Pandemie öffentlich thematisiert, dass zahlreiche gesellschaftlich essenzielle Berufe unangemessen niedrig entlohnt werden und besonders schlechte Arbeitsbedingungen aufweisen (Eichmann/Nowak 2022, 20; vgl. dazu auch Schönherr/Zandonella 2020). Auch in der aktuellen Teuerungskrise zeigen sich soziale Ungleichheiten besonders akut: Die Betroffenheit von der hohen Inflation fällt sehr ungleich aus. Besonders vulnerable Gruppen, wie Arbeitslose, Niedrigeinkommensbezieher:innen oder Alleinerziehende, sind von den Teuerungen nicht nur stärker betroffen, sie geben in Befragungen auch an, dass sie sich eine Vielzahl von grundlegenden Gütern und Dienstleistungen nicht mehr leisten können (Mühlböck et al. 2023).

1 Für diese Studie zu „Distributional National Accounts" wurden Umfrage- und Steuerdaten mit Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammengeführt (Jestl/List 2020, 3–4). Das Konzept des Vor-Steuern-Nationaleinkommens bezieht sich hier auf die Summe von Arbeits- und Kapitaleinkommen, die auch Arbeitslosen- und Pensionsleistungen umfassen, wobei Sozialversicherungsbeiträge bereits abgezogen wurden (ebd., 3).

Mit dem Konzept sozialer Ungleichheit eng verbunden ist der Begriff der *sozialen Spaltung*. Dabei geht es um die Betonung von Differenzen zwischen Gruppen, eine Unterscheidung zwischen einem „Wir" und „den Anderen" im Gegensatz zu einer Betonung von Gemeinsamkeiten. Soziale Spaltungstendenzen können dazu führen, dass bestimmte soziale Gruppen geringere Solidarität erfahren oder davon ausgeschlossen werden. Dies kann sich in einer Verschlechterung des gesellschaftlichen Klimas und einem zunehmenden Misstrauen gegenüber Subgruppen, aber auch in politischen Maßnahmen ausdrücken.

Im österreichischen Sozialstaat sind zwar zahlreiche Elemente der Solidarität verankert, die für vertikale Umverteilung (von Personen mit höheren Einkommen zu jenen mit niedrigeren Einkommen) und für horizontale Umverteilung (z. B. zwischen Haushalten mit Kindern und Haushalten ohne Kinder) sorgen (Badelt/Österle 2001, 10) und bis hin zur Hilfe in schwierigen Lebenslagen reichen. Vor allem in den zwei Jahren vor der Pandemie wurden jedoch Maßnahmen gesetzt und Diskurse forciert, die soziale Spaltung verstärken. Dazu zählen etwa allgemeine Verschlechterungen durch die „Sozialhilfe neu", insbesondere für Familien mit mehreren Kindern und Personen mit unzureichenden Deutsch- bzw. Englischkenntnissen (Wagner 2019). Auch wenn einige dieser Maßnahmen mittlerweile vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben (VfGH 2019) und teils von einigen Bundesländern nicht umgesetzt worden sind, befeuern sie ein Klima selektiver Solidarität.

2.2 Soziale Risiken und soziale Ungewissheit

Ein weiterer wesentlicher Analysefokus in Bezug auf die soziale Lage sind im Lebensverlauf auftretende *soziale Risiken*. Die Notwendigkeit, zentrale soziale Risiken wie mangelnde finanzielle Absicherung im Fall von Krankheit, Alter oder bei einem Verlust des Arbeitsplatzes solidarisch über öffentlich finanzierte Systeme abzusichern, wurde in den Jahrzehnten nach der Herausbildung der kapitalistischen Industrialisierung in Europa zu einem zentralen Thema sozialpolitischer Debatten (Kuhnle/Sander 2010, 64). In Österreich bewirkt das seit Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte Sozialversicherungssystem (Tálos/Obinger 2020, 9) eine breite Absicherung gegenüber diesen zentralen sozialen Risiken, etwa durch Leistungen des Gesundheitssystems oder öffentliche Pensionen. Letztere weisen deutlich höhere Leistungsniveaus als etwa in Deutschland auf: So ist es in Deutschland mit einem Durchschnittseinkommen erforderlich, knapp 41 – bzw. künftig sogar 48 – Beitragsjahre anzusammeln, um eine Pension auf dem Niveau der Armutsgefährdungsschwelle zu erhalten (Türk/Blank 2017). In Österreich reichen dafür 26 Beitragsjahre aus (ebd.).

Dennoch führen etliche Konstellationen zu einer mangelnden Absicherung gegenüber etablierten sozialen Risiken. So wirkt sich etwa eine unzureichende Einbindung in den Arbeitsmarkt nachteilig auf die spätere Pensionshöhe aus (ebd.). Obwohl eine sehr umfassende Abdeckung der Bevölkerung durch Krankenversicherungsschutz besteht, gibt es durch Selbstbehalte Barrieren für Menschen mit geringen Einkommen (Schenk 2021, 21). Manchen Menschen fehlt ein Krankenversicherungsschutz gänzlich, etwa wenn sie nicht pflicht- oder mitversichert sind und wegen Angst vor Stigmatisierung keine Sozialhilfe beantragen (ebd., 22–23). Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist darüber hinaus in Österreich deutlich schlechter als in anderen Ländern abgesichert. Mit einer Nettoersatzrate des Arbeitslosengelds von 55 % liegt Österreich unter den Ländern mit den niedrigsten Werten (Tamesberger/Woltran 2020).

Der Begriff der „neuen sozialen Risiken" verweist zudem auf Risiken, die sich in postindustriellen Gesellschaften entwickelt haben und mit veränderten Arbeitsformen und Familienstrukturen

verbunden sind (Bonoli 2006, 3–8). Diese sind teils unzureichend abgedeckt. Dazu zählt das Risiko prekärer Beschäftigung und dessen Auswirkungen auf schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde soziale Absicherung ebenso wie die Erosion von „traditionellen" Familienformen, die zu besonderen Herausforderungen im Hinblick auf informelle Pflege- und Betreuungsarrangements führt. Mit einer im EU-Vergleich relativ hohen Frauenbeschäftigungsquote wird – einmal mehr vor dem Hintergrund der informellen Pflege- und Betreuungsarbeit – die Vereinbarkeitsproblematik zu einer für viele unzureichend gelösten sozialen Frage. Zudem kann das Risiko, auf Pflegeleistungen angewiesen zu sein und sich die gewünschte Form der Pflege nicht leisten zu können (Marterbauer/Schürz 2022, 72), ebenfalls zu den „neuen sozialen Risiken" gezählt werden.

Während es sich bei Risiken im Wesentlichen um Ereignisse handelt, bei denen die Eintrittswahrscheinlichkeit in einem gewissen Ausmaß kalkulierbar ist, wird Ungewissheit (im Sinne von „uncertainty") als Konstellation verstanden, in der die Wahrscheinlichkeit des Eintretens bestimmter Ereignisse weitgehend unbekannt ist (Barr 2020, 92–93). *Soziale Ungewissheit* kann bedeuten, dass Ereignisse mit gravierenden Folgen für die Lebensbedingungen weiter Teile der Gesellschaft unerwartet auftreten und die weitere Entwicklung derartiger Krisen kaum abschätzbar ist. Einschneidende Entwicklungen der letzten Jahre fallen in diese Kategorie. So entwickelte sich mit der COVID-Pandemie ein unvorhergesehenes Ereignis immenser sozialpolitischer Tragweite. Die COVID-Krise stellte nicht nur viele gesellschaftliche Institutionen vor große Herausforderungen, sie hatte auch vielfältige Aspekte von Verunsicherung im Alltag zur Folge.

Zur sozialen Ungewissheit tragen aktuell auch der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine sowie die derzeitige massive Teuerungsentwicklung bei. Zur Sorge über kriegerische Entwicklungen in Europa und Schwierigkeiten, sich notwendige Ausgaben angesichts stark steigender Preise leisten zu können, kommt die Ungewissheit über die weitere Entwicklung des Kriegs. Gemeinsam mit den zunehmend stärker spürbaren Effekten der Klimakrise tragen diese Entwicklungen zu Gefühlen von Angst, Besorgnis und Verunsicherung bei – wie auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen konstatiert (UNDP 2022, 3), das von einem „new uncertainty complex" (ebd.) spricht.

2.3 Soziale Bedürfnisse und soziale Probleme

Für die Analyse sozioökonomischer Entwicklungen ist das Konzept der *sozialen Bedürfnisse* („social needs") hilfreich. Hierbei handelt es sich um essenzielle Bedarfe von Menschen (Spicker 2014, 88), die unterschiedlich definiert werden können (Liddiard 2007, 121). Das Konzept rückt den Blick unter anderem auf unterschiedliche Facetten von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote (gemäß der ab 2021 geltenden Berechnungsweise) ist in Österreich von 16,7 % im Jahr 2020 auf 17,3 % im Jahr 2021 gestiegen (Statistik Austria 2022a, 11). Das Ausmaß der Folgen der Teuerungskrise auf die Armutssituation lässt sich durch diesen Indikator aber nur unzureichend erfassen. Werden die Referenzbudgets des Dachverbands der Schuldnerberatungen, die die Kosten notwendiger Ausgaben erfassen, als Grundlage für die Festlegung von Armutsschwellen herangezogen, liegt die Einkommensarmutsrate in Österreich 2022 sogar bei 20,6 % – also rund einem Fünftel der Bevölkerung (Wagner 2022).

Gemäß den Ergebnissen des EU-SILC 2021 für Österreich (Statistik Austria 2022a, 5), einer umfassenden Erhebung von Einkommen und Lebensbedingungen, können es sich 18,6 % der Haushalte nicht leisten, unerwartete Ausgaben zu tätigen. 12,3 % der Haushalte können aus

finanziellen Gründen nicht einmal im Jahr auf Urlaub fahren. Für 6,4 % ist es nicht möglich, abgenutzte Möbel zu ersetzen, und für 4,8 %, laufende Kosten pünktlich zu bezahlen. Für 5,5 % der Personen ab 16 Jahren in Österreich ist es nicht leistbar, für kostenpflichtige Freizeitaktivitäten zu bezahlen (ebd.). Die Schwierigkeiten, Grundbedürfnisse abdecken zu können, sind einmal mehr äußerst ungleich verteilt. So hatten etwa Mitglieder von Ein-Eltern-Haushalten zwischen 2008 und 2019 eine rund 2,3-mal höhere Wahrscheinlichkeit als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht zu sein (Heitzmann/Pennerstorfer 2021, 24).

Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass sich der Anteil der Personen, die unter Deprivation leiden, 2022 noch einmal deutlich erhöht hat. Im dritten Quartal 2022 lebten beispielsweise bereits mehr als 710.000 Personen im Alter von 16 bis 69 Jahren in Haushalten, denen es aus finanziellen Gründen nicht möglich war, ihre Wohnung angemessen warm zu halten. Ende 2021 litten erst 370.000 Menschen unter dieser Form der Deprivation (Mühlböck et al. 2023, 65).

Die Erfüllung sozialer Bedürfnisse muss nicht als passiver Prozess verstanden werden. Daran erinnert auch der von Amartya Sen und Martha Nussbaum entwickelte „Capability-Ansatz", der den Blick darauf richtet, welche effektiven Möglichkeiten Menschen offenstehen, ihr Leben nach ihren Vorstellungen zu gestalten (Lister 2010, 180). Doch während dieser Fokus auf individuelle Freiheiten den Blick auf relevante Dimensionen sozialer Bedürfnisse legt, ist es notwendig, auch die gesellschaftlichen Machtverhältnisse in den Blick zu nehmen, die entscheidend beeinflussen, wem es überhaupt möglich ist, über die Gestaltung des eigenen Lebens zu bestimmen (Dean 2009, 266–267 u. 271–275). Diese Überlegungen sind eng mit der Frage der Ausweitung sozialer Rechte verbunden (ebd., 274–275). Dass auf gestiegene soziale Bedürfnisse in der COVID- und der Teuerungskrise mit neu eingeführten oder aufgestockten sozialen Leistungen reagiert wurde – so wichtig diese im Einzelnen auch sind –, entspricht jedoch keinem dauerhaften auf sozialen Rechten basierten Ansatz. Diese Maßnahmen waren nämlich in der Regel zeitlich begrenzt bzw. als Einmalhilfen konzipiert.

Eine Analyse sozioökonomischer Entwicklungen nimmt zudem oft – zumindest implizit – *soziale Probleme* in den Blick. Das sind kollektive und als gesellschaftlich verstandene Problemlagen, denen keine ausreichend umgesetzten Lösungen gegenüberstehen (Spicker 2014, 63–64). Klar ist aber, dass es kein objektives Verständnis davon gibt, was als soziales Problem gilt (ebd.), und dass „the understanding of problems grows through a series of shared perceptions and beliefs" (ebd., 64). Viele Darstellungen sozialer Probleme und ihrer Ursachen sind zudem in der öffentlichen Debatte grob verzerrt. So wird etwa das Thema der Langzeitarbeitslosigkeit in der öffentlichen Debatte oft als Ergebnis einer individuellen Wahlentscheidung gerahmt – hohe Sozialleistungen würden ein vermeintliches „Ausruhen" in der Erwerbslosigkeit begünstigen. Das widerspricht aber schlicht der empirischen Evidenz (Mokre/Foissner 2021). Auch in den Lebensbiografien von Bezieher:innen von Wiener Mindestsicherungsleistungen lassen sich multiple Deprivationsursachen mit einer teils langen Leidensgeschichte erkennen – und mitnichten das Motiv, es sich in der „sozialen Hängematte" gut gehen zu lassen (Dawid/Heitzmann 2022).

Daher gilt es, soziale Problemursachen und multiple Betroffenheiten unterschiedlicher Gruppen von Benachteiligten (Bask 2011) in den Blick zu nehmen. Nicht zuletzt machen solche Analysen klar, dass Menschen, die in einem Lebensbereich mit sozialen Problemen, Ungleichheiten und Diskriminierungen konfrontiert sind, solche Erfahrungen häufig auch in anderen Lebensbereichen machen bzw. gemacht haben (ebd.). Auch das Phänomen der Vererbung von Armut oder generell von sozialen Lebenslagen ist vielfach belegt, gerade auch für den österreichischen

Sozialstaat (Förster/Königs 2019). Zu berücksichtigen ist, dass auch der Sozialstaat selbst nicht immer zu einer Lösung von Problemlagen beiträgt: Er reproduziert benachteiligte Lebenslagen mitunter sogar. Das ist etwa dann der Fall, wenn der Sozialstaat die Hauptzuständigkeit für Pflege- und Betreuungsleistungen an den informellen Sektor delegiert. Dort werden diese Arbeiten vornehmlich von Frauen übernommen, die aufgrund der daraus resultierenden Vereinbarkeitsproblematik dann häufig eine unzureichende Erwerbsarbeitsbeteiligung und soziale Sicherung etwa in der Pension aufweisen.

3 DER ÖSTERREICHISCHE SOZIALSTAAT: GENERELLE CHARAKTERISTIKA UND REZENTE ENTWICKLUNGEN

In der internationalen Wohlfahrtsstaatsliteratur wird Österreich in der Regel als Teil des konservativen Wohlfahrtsstaatsregimes angesehen (Esping-Andersen 1990). Ausschlaggebend dafür sind mehrere Charakteristika. Vor allem werden soziale Dienstleistungen im Bereich der Betreuung und Pflege in Österreich vornehmlich informell, also in privaten Haushalten, erbracht. Dabei erweisen sich die Geschlechterrollen als starr. Frauen gelten nach wie vor als die Hauptverantwortlichen für die Erbringung dieser informellen Dienstleistungen. Die damit verbundene zeitliche Belastung erklärt die – auch im EU-Vergleich – besonders hohe Teilzeiterwerbsquote unter Frauen im Erwerbsalter: Etwa die Hälfte aller beschäftigten Frauen waren in Österreich im Jahr 2021 teilzeiterwerbstätig (Statistik Austria 2022b).

Der Großteil der Sozialleistungen ist in Österreich – ebenso wie in anderen konservativen Wohlfahrtsstaaten – nach dem Versicherungsprinzip organisiert. Beispiele umfassen die Arbeitslosen- oder die Pensionsversicherung. Hier orientieren sich die Leistungen am Äquivalenzprinzip, d. h., dass sich die Höhe der individuellen Auszahlungen an der Höhe der individuellen Einzahlungen ins System orientiert. Damit steht weniger das Ziel einer vertikalen Umverteilung im Fokus dieser Sozialversicherungsleistungen als das Ziel des Statuserhalts – auch das ist ein Charakteristikum eines konservativen Wohlfahrtsstaats. Wegen der Dominanz des Sozialversicherungssystems bleiben vor allem Frauen in Österreich wegen ihrer typischen Erwerbskarrieren nicht nur im Hinblick auf die Höhe ihrer Erwerbseinkommen, sondern auch ihrer Einkommen aus Sozialversicherungsleistungen deutlich hinter den Männern zurück, was sich beispielsweise in einem hohen „Gender-Pension-Gap" in der Pensionsversicherung zeigt (Mayrhuber 2021).

Universelle Geldleistungen, also Leistungen, die unabhängig von einem Versicherungsschutz, aber auch unabhängig vom vorhandenen Einkommen bzw. Vermögen ausbezahlt werden, werden in Österreich vor allem im Zusammenhang mit Pflege- und Betreuungsleistungen gewährt. Beispiele sind das Kinderbetreuungsgeld oder die Familienbeihilfe. Diese Geldleistungen sollen insbesondere die informelle Erbringung dieser Betreuungsleistungen in den Familien (und dort mehrheitlich von Frauen) ermöglichen und honorieren. Ähnlich kann für das Pflegegeld argumentiert werden, das an die Pflegebedürftigen zur teilweisen Finanzierung der pflegebedingten Mehraufwendungen ausbezahlt wird. Allerdings führt nicht zuletzt die unzureichende Höhe der Leistung in der Praxis dazu, dass die entsprechenden Arbeiten zu einem großen Teil informell von Frauen durchgeführt werden.

Fürsorgeleistungen, die sich an Menschen oder Haushalte mit geringen Einkommen richten (z. B. die Mindestsicherung/Sozialhilfe), machen zwar nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Sozialausgaben aus, werden aber vor allem medial immer wieder (und häufig als problematisch)

thematisiert. Wie schon oben erwähnt, ist seit Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes im Jahr 2019 die Absicherung durch dieses soziale Netz schlechter und lückenhafter geworden (Wagner 2019).

Im Hinblick auf die eingesetzten sozialpolitischen Instrumentarien wird in Österreich – anders als etwa in sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, z. B. in Schweden oder Dänemark, aber auch anders als in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie im Vereinigten Königreich – deutlich überwiegend auf Geldleistungen gesetzt. Der Anteil von Sach- bzw. Dienstleistungen ist demgegenüber geringer. Einmal mehr führt damit die Architektur des österreichischen Sozialstaats dazu, dass die primäre Zuständigkeit für Pflege- und Betreuungsleistungen zu einem großen Teil im informellen Sektor verbleibt. Der vor allem in den letzten beiden Jahrzehnten vorangebrachte Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen (Statistik Austria 2022c), aber auch von Arrangements zur (Langzeit-)Pflege älterer Menschen (Pratscher 2022) führte zwar zu Verschiebungen in der Pflege und Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen, die Hauptlast tragen allerdings immer noch Frauen im Rahmen der unbezahlten Care-Arbeit.

Die hohe Bedeutung von Sozialversicherungsleistungen in Österreich führt dazu, dass die Finanzierung eines großen Teils der österreichischen Sozialausgaben über Beiträge der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen erfolgt. Durch deren Beiträge werden auch Leistungen finanziert, die nicht dem Sozialversicherungssystem angehören (z. B. die universellen Familienleistungen). Während Arbeitgeber:innen häufig hohe Lohnkosten beklagen, befindet sich die Höhe der Lohnstückkosten in Österreich im EU-Vergleich jedoch lediglich im Mittelfeld (Leoni 2017, 54, Abb. 11). 2022 wurden einige der Abgaben für Arbeitgeber:innen gesenkt (BMAW 2023), etwa der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds (von 3,8 % auf 3,7 %) oder der Unfallversicherungsbeitrag (von 1,2 % auf 1,1 %). Überlegungen bzw. Forderungen, die Finanzierungsbasis um Kapitaleinkommen zu verbreitern und beispielsweise auch Vermögen oder Erbschaften (stärker) zu besteuern, sind bisher an politischem Widerstand gescheitert. Für Leistungen aus der Pensionsversicherung und der Krankenversicherung wird mit Abstand das meiste Geld in Relation zum gesamten Sozialbudget ausgegeben. Für diese Bereiche werden – neben den Beiträgen der Arbeitnehmer:innen und der Arbeitgeber:innen – auch weitere Steuermittel zur Finanzierung der Sozialleistungen herangezogen.

Demografische Veränderungen wirken sich in mehreren Bereichen auf sozialstaatliche Ausgaben aus. Trotz der steigenden Lebenserwartung fällt der Anstieg der öffentlichen Pensionsausgaben als Anteil des BIP im *Ageing Report* der Europäischen Kommission (European Commission 2021) moderat aus.[2] Nach einem konstanten Anstieg in den nächsten 15 Jahren und einem konstanten Rückgang danach sollen die Pensionsausgaben als Anteil des BIP 2070 dem Basisszenario zufolge um lediglich 0,5 Prozentpunkte höher liegen als 2013. Aussagen über eine vermeintliche Unfinanzierbarkeit des öffentlichen Pensionssystems lassen sich aus diesen Daten keineswegs ableiten.

Die wichtigsten Träger bzw. Anbieter:innen von Sozialleistungen in Österreich sind öffentliche bzw. quasiöffentliche Institutionen (wie die – teilweise noch nach Berufsgruppen differenzierte – Sozialversicherung oder das Arbeitsmarktservice) und – vor allem im Pflege- und Betreuungsbereich – Frauen im informellen Sektor. Zudem werden viele Dienstleistungen von Nonprofit-Organisationen (NPOs) angeboten. Kennzeichnend ist sowohl für öffentliche Anbieter:innen als auch für NPOs im Pflegebereich die hohe Bedeutung des Föderalismus in Österreich, der die

2 Die Ausführungen zu den Pensionsausgabenprojektionen in diesem Absatz basieren auf dem Beitrag von Türk in diesem Band, der weiterführende Informationen dazu enthält.

neun Bundesländer, aber auch die Länderorganisationen großer sozialwirtschaftlicher Einrichtungen, wie Caritas, Volkshilfe oder Hilfswerk, relativ autonom über das bereitgestellte Angebot im Hinblick auf quantitative und qualitative Faktoren entscheiden lässt – mit dem Ergebnis großer Unterschiede im Dienstleistungsangebot innerhalb eines relativen kleinen Landes.

Durch die hohe Bedeutung des Korporatismus in Österreich haben schließlich die Sozialpartner eine bedeutende Rolle im österreichischen Sozialstaat. Lohnpolitik wird in Österreich im Wesentlichen durch die Kollektivvertragsverhandlungen zwischen den Gewerkschaften und den Bundessparten der Wirtschaftskammer betrieben – und nimmt eine große Reichweite ein: Die Abdeckungsquote durch Kollektivverträge ist mit 98 % im europäischen Vergleich besonders hoch (OECD 2023). Die Sozialpartner sind in mehrere sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Gremien eingebunden und prägen die Sozialpolitik im Allgemeinen maßgeblich mit – auch das ist übrigens ein typisches Charakteristikum von konservativen Wohlfahrtsstaaten. Letzteres ist jedoch stark vom Ausmaß abhängig, in dem sie von der jeweiligen Bundesregierung eingebunden werden – unter den ÖVP-FPÖ(BZÖ)-Koalitionen wurde mit der Tradition der Einbindung der Sozialpartner gebrochen (Tálos/Obinger 2020, 67–68) bzw. insbesondere die Einbindung der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen deutlich geschwächt. Beispielsweise führte die Etablierung der Österreichischen Gesundheitskasse im Jahr 2020 (bei gleichzeitiger Abschaffung der Gebietskrankenkassen) zu deutlichen Machtverschiebungen weg von der Interessenvertretung der Arbeitnehmer:innen und hin zur Interessenvertretung der Arbeitgeber:innen: Die ÖVP-FPÖ-Koalition setzte damit „den bisher weitreichendsten Schritt" (ebd., 89) des Eingriffs in die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger (ebd., 50–51, 89–90). Vor allem während der COVID-Krise wurde die Einbindung der Sozialpartner und vor allem auch der Arbeitnehmer:innenvertretung aber wieder gestärkt (z. B. im Hinblick auf die Vereinbarungen zur Kurzarbeit bzw. zur Regulierung des Homeoffice).

Welche „Ergebnisse" bringt das konservative österreichische Sozialmodell hervor? Generell trägt der Sozialstaat in einem sehr großen Ausmaß zur sozialen Sicherheit der Menschen in Österreich bei. Das zeigt sich an Berechnungen, welche die Armutsgefährdungsquote mit und ohne Berücksichtigung von Pensionszahlungen und anderen sozialen Transferzahlungen ausweist. Wegen der Sozialtransfers beträgt die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2021 nicht 45 %, sondern nur 15 % (Statistik Austria 2022d). Auch wenn die Umverteilungswirkung des österreichischen Sozialstaats gesamthaft betrachtet damit beeindruckend ist, zeigt eine Analyse spezifischer Bevölkerungsgruppen systematische Benachteiligungen auf. Eine wesentliche Ursache dafür sind unterschiedliche Ausmaße der Erwerbsaktivität und -intensität von Personen im Erwerbsalter. Weil der österreichische Sozialstaat in erster Linie ein Sozial*versicherungs*staat ist, ist eine möglichst ununterbrochene und gut bezahlte Erwerbstätigkeit mit hoher Erwerbsintensität eine der zentralsten Bedingungen und Voraussetzungen für die ökonomische Absicherung des/der Einzelnen, aber auch seiner/ihrer Familie – und zwar nicht nur während des Erwerbslebens. Haushalte bzw. Gruppen, die Schwierigkeiten bei der Erwerbsarbeitsintegration haben, sind damit systematisch benachteiligt. Dazu gehören etwa Alleinerziehende. Einerseits sind diese aufgrund der Vereinbarkeitsproblematik in ihren Erwerbsmöglichkeiten stark eingeschränkt, andererseits wird das fehlende Erwerbseinkommen eines/einer Partners:Partnerin weder durch private (im Wesentlichen Unterhaltszahlungen) noch durch soziale Transferleistungen wettgemacht. Auch Menschen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft haben mitunter größere Schwierigkeiten, dauerhaft im Erwerbsarbeitsmarkt integriert zu sein und ausreichend Erwerbseinkommen zu erzielen. Und schließlich sind in Österreich Langzeitarbeitslose, aber auch z. B. aufgrund von Krankheit erwerbsinaktive Menschen eine besonders von Armut gefähr-

dete Gruppe, insbesondere weil weder private noch soziale Transferzahlungen den Verlust des Erwerbseinkommens kompensieren können.

Die Leistungen des österreichischen Sozialstaats zur Existenzsicherung sind indes nicht adäquat ausgestaltet, um Menschen in schwierigen Lebenslagen effektiv vor dem Risiko von Armut oder sozialer Ausgrenzung zu schützen. So liegen die durchschnittliche monatliche Höhe der Notstandshilfe, der Höchstsatz für Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung und der (auf eine zwölfmal jährlich erfolgende Auszahlung umgerechnete) Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung allesamt unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle für eine alleinstehende Person.[3]

In den letzten sechs bis sieben Jahren – und damit in der Periode seit Erscheinen des bislang letzten Sozialberichts des Sozialministeriums, der Analysen zur sozialen Lage beinhaltete (BMASK 2017) – war der österreichische Sozialstaat einerseits mit vielen Herausforderungen und beispiellosen Krisen konfrontiert. Dazu zählen in besonderem Maße die COVID-19-Pandemie und die aktuelle Energiekosten- und Inflationskrise, aber auch die Klimakrise mit ihren vielfältigen Folgewirkungen. Auf etliche dieser Krisen – und der damit vielfach gestiegenen Nachfrage nach sozialen Leistungen – hat die Bundesregierung mit kurzfristigen (z. B. Einmalzahlungen), aber auch längerfristigen Maßnahmen (z. B. Kurzarbeit, Delogierungsverbot etc.) reagiert. Resultat davon war nicht zuletzt eine deutliche Zunahme der Sozialausgaben (vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik) und durch die gleichzeitige Reduktion der Wirtschaftsleistung eine Erhöhung der Sozialquote, die sich 2021 auf 32,9 % des Bruttoinlandsprodukts belief (Statistik Austria 2022f).

Auf politischer Ebene hat vor allem die große Flüchtlingsbewegung nach dem Syrien-Krieg von 2015 zu einer nationalistisch-xenophoberen Einstellung mehrerer Parteien und Regierungen seit 2015 geführt. Zwar wurden etliche der in diesem Sinne durchgeführten Veränderungen v. a. der ÖVP-FPÖ-Regierung (z. B. Kürzung der Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder, Diskriminierungen bei der Sozialhilfe etc.) mittlerweile von nationalen und internationalen Gerichtshöfen gekippt. Durch die Regierungsbeteiligung der FPÖ (2017–2019), aber auch durch eine zunehmend chauvinistischere Haltung der Regierungspartei ÖVP (v. a. in der Ära Kurz 2017–2021) sind Tendenzen in diese Richtung aber nach wie vor deutlich erkennbar – das zeigt sich beispielhaft in diversen Regelungen des Grundsatzgesetzes zur Sozialhilfe aus dem Jahr 2019 (Heitzmann/Matzinger 2021).

Im Hinblick auf etliche der auf europäischer Ebene konstatierten Reformbestrebungen für Sozialstaaten (z. B. in Richtung von mehr Sozialinvestitionen, von postkeynesianischen Strömungen oder von neoliberalen Tendenzen etc.) stellen Österle/Heitzmann (2020) fest, dass keine dieser Strömungen bei einer Analyse des Veränderungsprozesses in Österreich als dominant eingeschätzt werden kann. Vielmehr wählte die österreichische Sozialpolitik nur sehr selektiv spezifische Elemente aus diesen Strömungen aus – und verwarf andere Elemente –, sodass im Resultat, ähnlich wie in der Vergangenheit (vgl. dazu auch Unger/Heitzmann 2003 oder Obinger/Tálos 2010), eine weitere „Austrifizierung" des österreichischen Sozialsystems konstatiert werden kann.

3 Die durchschnittliche monatliche Höhe der Notstandshilfe (berechnet für 31 Tage) betrug 2021 929,07 Euro (Statistik Austria 2022e). Der Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung liegt 2023 bei 1.259,30 Euro brutto pro Monat (wenn die Leistung zwölfmal – statt 14-mal – im Jahr ausbezahlt würde) (BMSGPK 2022). Der Höchstsatz der Sozialhilfe ist an den Ausgleichszulagenrichtsatz gebunden und beträgt daher für eine alleinlebende Person für 2023 1.110,26 Euro brutto (vgl. ebd.). Diese Werte liegen allesamt unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle für eine alleinstehende Person, welche 2021 bei 1.371 Euro lag (Statistik Austria 2022a, 7), sowie auch unterhalb des entsprechenden Referenzbudgets der Schuldnerberatung, das für dasselbe Jahr bei 1.459 Euro lag (asb 2021).

4 ANSATZPUNKTE FÜR EINE PROGRESSIVE WEITERENTWICKLUNG DES SOZIALSTAATS

Wie bislang skizziert worden ist, trägt der österreichische Sozialstaat zur sozialen und ökonomischen Absicherung von vielen Bevölkerungsgruppen bei. Durch seine spezifische Architektur verfestigt er aber auch systematische Ungleichheiten: Im Kontext des österreichischen Sozialstaats ist dabei ein zentraler Mechanismus die Inklusion bzw. Exklusion in den Erwerbsarbeitsmarkt und damit die Möglichkeit, (ganzjährig hohe) Erwerbseinkommen über das gesamte Erwerbsleben hinweg zu erzielen, um daraus abgeleitete hohe Sozialversicherungsleistungen zu generieren. Gelingt die Arbeitsmarktbeteiligung nicht oder nur unzureichend bzw. lückenhaft, bestehen bei der (zusätzlichen oder ersatzweisen) materiellen Absicherung durch soziale oder private Transfers häufig erhebliche Defizite.

Im Folgenden wollen wir, aufbauend auf den Überlegungen zu den drei zentralen sozialen Herausforderungen in Abschnitt 2, „Gegenteilkonzepte" vorstellen, die für ein Nachdenken im Hinblick auf eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats nützlich sein können. Den Herausforderungen „soziale Ungleichheit und soziale Spaltung" stellen wir das Gegensatzpaar „soziale Gleichheit und Solidarität" gegenüber. Den Herausforderungen „soziale Risiken und soziale Ungewissheit" begegnen wir mit den Zielsetzungen „soziale Sicherheit und Freiräume zur Lebensgestaltung". Den Herausforderungen „soziale Bedürfnisse und soziale Probleme" setzen wir schließlich Überlegungen zu „sozialen Rechten und Daseinsvorsorge" entgegen.

4.1 Soziale Gleichheit und Solidarität

Wenn soziale Ungleichheit und soziale Spaltung als Probleme wahrgenommen werden, gilt es, auf sie zu reagieren und sie zu lösen. In Abschnitt 2.1 wurde darauf verwiesen, dass sich soziale Ungleichheiten auf verschiedenen Ebenen festmachen lassen. Um höhere Chancengleichheit zu erreichen, müsste ungleich interveniert und auf jene Gruppen fokussiert werden, die schlechtere Startchancen aufweisen. Viele – zum Teil existente – Maßnahmen sind dafür relevant, z. B. die „Frühen Hilfen"[4] (Juraszovich 2017) oder spezifische finanzielle und sonstige Unterstützungen für Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf. Dies impliziert, dass universelle Leistungen für alle durch selektive Leistungen für besonders betroffene Gruppen oder Regionen ergänzt werden müssten. Ähnlich kann mit Blick auf die Prozess- und Ergebnisgleichheit argumentiert werden.

Um Prozessgleichheit zu gewährleisten, müssten etwa Diskriminierungen auf Basis des Geschlechts, des Alters, der Herkunft oder aufgrund unterschiedlicher ökonomischer Ausstattung in allen Lebensbereichen systematisch geahndet und abgeschafft werden. Eine Erhöhung der Transparenz auf allen Ebenen wäre eine wichtige Voraussetzung dafür. Interventionsbedarf gibt es beispielsweise im Hinblick auf problematische Entwicklungen im Gesundheitsbereich (Stichwort „Zwei-Klassen-Medizin" mit unterschiedlichen Wartezeiten und Behandlungen) oder bei der frühen Selektion im Bildungsbereich (Stichwort „Mittelschule versus Gymnasium") oder im Wohnbereich (wegen Diskriminierungen im Bereich des Wohnens auf Basis der Herkunft (Schönherr et al. 2019, 87, Tabelle 27).

4 Unter den „Frühen Hilfen" wird ein Bündel von Angeboten und Maßnahmen zur gezielten Frühintervention in Schwangerschaft und früher Kindheit verstanden. Adressiert werden auf lokaler und regionaler Ebene alle (werdenden) Eltern mit ihren Kindern im Sinne der Gesundheitsförderung, insbesondere aber Familien in belastenden Situationen. Kennzeichnend für die „Frühen Hilfen" sind der niederschwellige Zugang zu den Leistungen, die Stärkung der Ressourcen in den Familien und die Reduktion von etwaigen Belastungsfaktoren (vgl. z. B. GÖG 2023).

Eine fairere Verteilung der Einkommen kann allgemein durch eine Erhöhung der Mindestlöhne im Rahmen der Kollektivvertragsverhandlungen, durch angemessenere Entlohnung vor allem der Berufe der „Systemerhalter:innen" oder durch Obergrenzen bei der Entlohnung (bzw. zumindest einen Diskurs dazu) erreicht werden. Die Besteuerung hoher Vermögen bzw. die Wiedereinführung von Erbschaftsteuern wären taugliche Maßnahmen, um der immensen Ungleichverteilung der Vermögen zumindest teilweise zu begegnen. Auch Obergrenzen im Hinblick auf Überreichtum sollten in einer solidarischen Gesellschaft ebenso selbstverständlich diskutiert werden wie – nicht zu unterschreitende – Untergrenzen (Marterbauer/Schürz 2022).

Gegen soziale Spaltung hilft Solidarität. In der Sozialpolitik kann Solidarität auf mehreren Ebenen hergestellt werden: erstens über die Finanzierungsseite (die Beiträge zum Sozialstaat erfolgen nach den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten), zweitens über die Leistungsseite (alle erhalten Leistungen aus dem Sozialstaat, der keine xenophoben Ausschlüsse produziert und vulnerable Gruppen besonders unterstützt). Und drittens wird Solidarität darüber definiert, dass alle in Österreich lebenden Menschen Teil der Solidargemeinschaft sind: In diesem Sinne kann Solidarität auch als ein gegenläufiges Konzept zur Subsidiarität bzw. zur lokal und regional unterschiedlichen Sozialpolitik gedeutet werden (Badelt/Österle 2001, 20–21).

Spaltungen zeigen sich insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. Um die durch unterschiedliche Positionierungen auf dem Arbeitsmarkt hervorgerufenen Spaltungen zu beseitigen, helfen soziale Investitionsansätze zur Bildung, Ausbildung und Qualifizierung für alle, insbesondere jedoch für benachteiligte Gruppen, ebenso wie faire Entlohnungen für alle Arbeitskräfte. In Zeiten der Arbeitskräfteknappheit erhalten soziale Investitionen eine noch viel wichtigere Bedeutung. Um vor allem Probleme im Hinblick auf strukturelle Arbeitslosigkeit zu beheben, beinhalten Ansätze von Beschäftigungsgarantien oder Arbeitszeitverkürzungen erfolgversprechende Potenziale.

Die Architektur unseres konservativen Wohlfahrtsstaates bringt es mit sich, dass sich die soziale Absicherung von Männern und Frauen unterscheidet. Sozialpolitische Interventionen, die dazu beitragen, die klassischen Geschlechterrollen aufzubrechen, sind daher valide Maßnahmen, um von einer sozialen Spaltung hin zu mehr Solidarität und sozialer Sicherheit für alle zu kommen. Dazu bedarf es auch eines Umdenkens in Unternehmen, die mit ihrer Personalauswahl sowie mit ihren Entscheidungen im Hinblick auf die Verteilung von Karriereverläufen zwischen Männern und Frauen die Benachteiligungen von Frauen verstärken (Aufhauser et al. 2020).

Im Rahmen der sozialen Sicherheit bewirkt der implizite Generationenvertrag, dass soziale Leistungen zu einem Großteil von der aktuell erwerbsaktiven Bevölkerung finanziert werden, die sich darauf verlässt, dass auch künftige Generationen diese Verantwortung übernehmen. Eine Aufrechterhaltung und eine Bestärkung der Solidarität zwischen den Generationen sind damit zentral, um soziale Sicherheit nicht nur gegenwärtig, sondern auch nachhaltig zu gewährleisten. Dies gelingt, indem das Vertrauen in den Sozialstaat, das traditionell hoch ist, auch hoch bleibt – und indem Stimmen bzw. Strömungen, die den Sozialstaat beschränken wollen, Evidenz zur umverteilenden und stabilisierenden Wirkung des Sozialstaats, aber auch zur Nachhaltigkeit seiner Finanzierung entgegengehalten wird (z. B. Fiskalrat Austria 2021).

4.2 Soziale Sicherheit und Freiräume zur Lebensgestaltung

Das Gegensatzpaar zu den Herausforderungen soziale Risiken und soziale Ungewissheit sind die Dimensionen soziale Sicherheit und Gewährleisten von Freiräumen zur Lebensgestaltung.

Soziale Sicherheit wird nicht zuletzt durch den existenten Sozial- und Solidarstaat bereitgestellt. Dabei ist es möglich, auf verschiedenen Ebenen einzuwirken, um den Sozialstaat progressiv weiterzuentwickeln, z. B. dahin gehend, welche sozialpolitischen Ziele verfolgt werden sollen, welche Maßnahmen gesetzt werden müssten, um diese Ziele zu erreichen, und mit welchen Akteur:innen die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt werden müssten, um gleichzeitig effektiv und effizient zu sein.

Wegen der hohen Relevanz der Arbeitsmarktbeteiligung für den Erwerb von Ansprüchen auf Sozial(versicherungs)leistungen ist es einmal mehr notwendig, möglichst allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zum und die vollständige Inklusion in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten und Hürden bzw. Hemmnisse, die dies verhindern, zu beseitigen. Interventionen, welche die Ausbildung und Qualifizierung verbessern, sind dann ähnlich relevante Instrumentarien wie der weitere Ausbau von Kinderbetreuungs- und -bildungseinrichtungen sowie Einrichtungen für Pflegebedürftige, der Ausbau der Gesundheitsversorgung (vor allem auch des effektiven Zugangs zu Leistungen der psychischen Gesundheitsversorgung) oder der Abbau von rechtlichen Hürden bei der Arbeitsmarktbeteiligung, die insbesondere Menschen aus Drittstaaten betreffen. Generell gibt es viel Evidenz dazu, dass präventive Maßnahmen (die Krankheiten bzw. Pflegebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit verhindern) mitunter effektiver und kostengünstiger sind als ausgleichende Maßnahmen. Für Gruppen, für die eine Arbeitsmarktintegration nicht gewährleistet werden kann, gilt es, eine armutsfeste und nicht stigmatisierende soziale Absicherung sicherzustellen sowie spezifische Unterstützungsleistungen für bestimmte vulnerable Gruppen (z. B. Alleinerziehende, Menschen mit Erkrankungen, Langzeitarbeitslose) bereitzustellen. Monetäre Leistungen müssten dabei durch Sach- bzw. Dienstleistungen (z. B. in den Bereichen Wohnen, Gesundheit oder Mobilität) ergänzt werden, um eine treffsichere Unterstützung zu ermöglichen (und zu kompensieren, dass viele Leistungen, z. B. im Bereich der psychischen Gesundheitsversorgung oder im Bereich Wohnen, mangels eines entsprechenden öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Angebots gar nicht mit monetären Transfers „gekauft" werden können).

Im Hinblick auf die Gewährleistung von Freiräumen zur Lebensgestaltung geht es primär um die Freiheit und Möglichkeit, diskriminierungsfrei und abgesichert jenes Leben gestalten zu können, das man sich vorstellt. Wichtige Voraussetzungen dafür sind eine armutsfeste soziale und finanzielle Absicherung, um diese Entscheidungen frei von Druck treffen und umsetzen zu können. Darüber hinaus kann ein Ausbau öffentlicher Güter, die allen Menschen offenstehen, dazu beitragen, Freiräume zur Lebensgestaltung unabhängiger von der eigenen sozioökonomischen Lage zu machen.

Letztlich kommt auch dem Staat eine wichtige Verantwortung dabei zu, für künftige Krisen, deren Eintreten möglich, deren Eintrittszeitpunkt aber ungewiss ist, Vorbereitungen zu treffen. Dazu zählt etwa sicherzustellen, dass das Gesundheitssystem auf künftige epidemiologische Krisen vorbereitet ist, oder zu gewährleisten, dass die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die in Krisen für die Bevölkerung systemerhaltende Leistungen erbringen, angemessen sind.

4.3 Soziale Rechte und Daseinsvorsorge

Mit Blick auf die Herausforderungen in Bezug auf soziale Bedürfnisse sowie soziale Probleme schlagen wir als Konzepte für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats die Umsetzung sozialer Rechte sowie eine umfassende Daseinsvorsorge vor.

In Bezug auf die Stärkung sozialer Rechte in Österreich geht es zum einen um hochrangig verankerte Rechte auf sozialen Schutz. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern fehlt in Österreich ein Katalog sozialer Grundrechte in der Verfassung. Die Debatte um verfassungsrechtlich verankerte soziale Rechte sollte dringend vorangetrieben werden. Im Rahmen breiter gesellschaftlicher Diskussionsprozesse gilt es, soziale Ziele zu bestimmen, die allgemein akzeptiert werden. Anleihen für derartige Zielkataloge finden sich viele, sowohl in internationalen Vereinbarungen (z. B. internationale Menschenrechte, europäische Säule sozialer Rechte, nachhaltige Entwicklungsziele) als auch in nationalen Überlegungen dazu (z. B. soziale Rechte der Armutskonferenz). Eine Liste von universellen sozialen Zielen – inklusive gemeinsam vereinbarter Indikatoren sowie Zielwerten zur Überprüfung der Zielerreichung – würde vor allem bei der Auswahl von tauglichen Maßnahmen (und Anbieter:innen dieser Maßnahmen) eine wesentliche Verbesserung bedeuten. Denn sozialpolitische Interventionen sollen ja in erster Linie effektiv sein, und das bedingt die Vorab-Festlegung von Zielen und geeigneten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung, um die Wirksamkeit von Maßnahmen überhaupt evaluieren zu können.

Dabei gilt es, soziale und ökologische Ziele eng aufeinander abzustimmen. Die Debatte um soziale Rechte sollte mit jenen zu neuen Definitionen von Wohlstand und Wohlergehen (Feigl et al. 2022, 17–19) und einer sozial-ökologischen Transformation (Soder 2022) verbunden werden. Eine Ausweitung von Rechten auf soziale Absicherung trägt zu gesellschaftlicher Umverteilung von Ressourcen bei – und diese spielt für die Bekämpfung der Klimakrise eine große Rolle (Bohnenberger/Schultheiß 2021, 73). Denn Menschen mit geringen finanziellen Mitteln sind häufig stärker von den Folgen der Klimaerhitzung betroffen (ebd., 71) und können sich klimaschonende Produkte und Dienstleistungen oft kaum leisten (ebd., 73). Darüber hinaus können Sozialleistungen Anreize für ökologische Lebensweisen setzen, etwa durch geeignete Gutscheinsysteme (ebd., 75). Arbeitszeitverkürzungen (mit vollem Lohn- und Personalausgleich) und eine „sozial-ökologische Jobgarantie" (ebd., 73) können Erwerbschancen ermöglichen sowie bezahlte und unbezahlte Arbeitszeit umverteilen (ebd., 73–74).

Es gilt also, die sozialen Rechte der in Österreich lebenden Menschen in zahlreichen konkreten Bereichen zu verbessern. Dazu zählt beispielsweise eine deutliche Erhöhung der Nettoersatzrate von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, der Leistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung sowie des Richtsatzes der Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung. Es muss sichergestellt werden, dass die Leistungen der Existenzsicherung wirksam vor Armut schützen, d. h., dass die Leistungen „armutsfest" gemacht werden müssen, also ein verlässliches – und nicht lückenhaftes – soziales Netz darstellen müssen. Ergänzt um Sozialinvestitionen zur Verbesserung der Bildung, Ausbildung und Qualifikation von vulnerablen Gruppen, ihrer Gesundheitsversorgung sowie weiterer Grundsicherungsbereiche ist dies eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Armutsbekämpfung, also das Durchbrechen von verfestigter Armut und die Verhinderung der Vererbung von Armut.

Beim Ansatz der Daseinsvorsorge geht es um die Bereitstellung eines konkreten Maßnahmen- und Leistungsbündels zur Umsetzung einer effektiven sozialen Grundsicherung. Im Fokus der Daseinsvorsorge stehen daher grundlegende Güter und Dienstleistungen, wie Nahrung, Wohnen, Energie, Mobilität, Bildung, Erwerbsarbeit, Gesundheitsschutz, soziale und politische Teilhabe etc. Dass diese Grundbedürfnisse jedenfalls gedeckt sein sollten, sollte außer Streit gestellt werden. Wesentlich sind hier eine sorgfältige Analyse von Angebot und Nachfrage sowie das konsistente Schließen von Leistungs- bzw. Angebotslücken bzw. das Anheben von Sozialleistungen auf ein armutsfestes Niveau.

Im Hinblick auf geeignete Maßnahmen ist einmal mehr auf eine gute Balance zwischen Geldleistungen auf der einen Seite und Sach- bzw. Dienstleistungen auf der anderen Seite zu achten. Vorhandene Angebotslücken, die sich nicht zuletzt während der Pandemie und in der aktuellen Phase hoher Inflation gezeigt haben, gilt es zu schließen, um ein qualitativ hochwertiges Versorgungsniveau für alle in Österreich lebenden Menschen sicherzustellen.

Klar ist, dass die genannten Ansätze für Weiterentwicklungen des Sozialstaats in weiten Teilen äußerst schwierig zu erreichen sind. Ihre schrittweise Realisierung hängt von der Voraussetzung ab, dass es in ausreichendem Ausmaß gelingt, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zugunsten sozialer und solidarischer Perspektiven zu verändern und politische Möglichkeitsfenster zu nutzen. Daran zu arbeiten, ist die Aufgabe vieler an sozialem Fortschritt orientierter gesellschaftlicher und politischer Akteur:innen.

BIBLIOGRAFIE

asb (ASB Schuldnerberatungen GmbH) (2021). Referenzbudgets (Budgetbeispiele). Linz, ASB Schuldnerberatungen GmbH. Online verfügbar unter https://www.schuldenberatung.at/downloads/infodatenbank/referenzbudgets/Referenzbudgets_Aktualisierung_2021_EndV.pdf?m=1623741478& (abgerufen am 03.02.2023).

Aufhauser, Katharina/*Bergmann*, Nadja/*Pretterhofer*, Nicolas/*Sorger*, Claudia/*Wagner-Steinrigl*, Sabine (2020). Diskriminierungserfahrungen von Eltern am Arbeitsplatz. Bericht im Rahmen des Projektes „Parents@work". L&R Sozialforschung. Online verfügbar unter https://parentsatwork.eu/wp-content/uploads/2020/06/Bericht_Case-Studies_Parents@work_16Juni2020-1.pdf (abgerufen am 13.03.2023).

Badelt, Christoph/*Österle*, August (2001). Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen. 2. Aufl. Wien, Manz.

Barr, Nicholas (2020). The Economics of the Welfare State. 6th edition. Oxford, Oxford University Press.

Bask, Miia (2011). Cumulative Disadvantage and Connections Between Welfare Problems. Social Indicators Research 103 (3), 443–464. https://doi.org/10.1007/s11205-010-9711-7.

BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen) (Hg.) (2020). COVID-Kaleidoskop I. Wie die Krise die Ungleichheit verschärft. Wien, BEIGEWUM. Online verfügbar unter http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Beigewum_Corona-Kalaidoskop_Teil1_final.pdf (abgerufen am 08.03.2023).

BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) (Hg.) (2017). Sozialbericht. Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015-2016. Sozialpolitische Analysen. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Online verfügbar unter https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=372 (abgerufen am 13.03.2023).

BMAW (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft) (2023). FAQ: Senkung der Lohnnebenkosten. Online verfügbar unter https://www.bmaw.gv.at/Infos-FAQ/Senkung-der-Lohnnebenkosten.html (abgerufen am 16.02.2023).

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2022). Ausgleichszulage und Pensionsbonus. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Pensionsversicherung/Ausgleichszulage-und-Pensionsbonus.html#:~:text=2023%20betr%C3%A4gt%20der%20Richtsatz%20f%C3%BCr,eingetragener%20Partnerschaft%201.751%2C56%20Euro (abgerufen am 03.02.2023).

Bohnenberger, Katharina/*Schultheiß*, Jana (2021). *Sozialpolitik* für eine klimagerechte Gesellschaft. In: Armutskonferenz/Attac/BEIGEWUM (Hg.). Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten. Wien, bahoe books, 71–81.

Bonoli, Giuliano (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies. In: Klaus *Armingeon*/Giuliano *Bonoli* (Hg.). The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks. Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare 9. London, Routledge, 3–26.

Dawid, Evelyn/*Heitzmann*, Karin (2022). Wirkung der Wiener Mindestsicherung auf Bezieher*innen. Endbericht. Wien, Economics of Inequality (INEQ), Wirtschaftsuniversität Wien. Online verfügbar unter https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/ri/ineq/Projekte/Wirkung_WMS/2022_Endbericht_Wirkung_WMS_Heitzmann_Dawid_01.pdf (abgerufen am 16.02.2023).

Dean, Hartley (2009). Critiquing capabilities: The distractions of a beguiling concept. Critical Social Policy 29 (2), 171–305. https://doi.org/10.1177/0261018308101629.

Eichmann, Hubert/*Nowak*, Sarah (2022). Literaturstudie zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beschäftigten und auf die (digitalisierte) Betriebsratsarbeit. Wien, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/studien/studien-betriebsrat/Auswirkungen_der_Pandemie_auf_Beschaeftigte.pdf (abgerufen am 02.02.2023).

Engel, Heike (2017). Sozialpolitische Grundlagen der Sozialen Arbeit. Grundwissen Soziale Arbeit 3. Stuttgart, Kohlhammer.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Polity Press.

European Commission (2021). The Ageing Report 2021. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). European Economy Institutional Paper 148. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Feigl, Georg/*Premrov*, Tamara/*Soukup*, Nikolai/*Wukovitsch*, Florian (Koordinator:innen) (2022). AK-Wohlstandsbericht 2022. Analyse des gesellschaftlichen Fortschritts in Österreich 2018–2023. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 234. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/betriebswirtschaft/AK-Wohlstandsbericht-2022.pdf (abgerufen am 01.02.2023).

Fiskalrat Austria (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit 2021. Wien, Fiskalrat Austria. Online verfügbar unter https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:aed7f0d9-8a1b-455e-a417-d833d34aad40/NHB-2021-Web.pdf (abgerufen am 21.01.2023).

Förster, Michael F./*Königs*, Sebastian (2019). Förderung der sozialen Mobilität in Österreich. In: BMASGK (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Konsumentenschutz) (Hg.). Soziale

Mobilität und Vermögensverteilung. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, 13–70.

GÖG (Gesundheit Österreich GmbH) (2023). Frühe Hilfen in Österreich. Online verfügbar unter https://www.fruehehilfen.at/ (abgerufen am 03.02.2023).

Heck, Ines/*Kapeller*, Jakob/*Wildauer*, Rafael (2020). Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 206. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/!fulltext/AC16086820/2/ (abgerufen am 09.03.2023).

Heitzmann, Karin/*Matzinger*, Sandra (2021). The (changing) consideration of social investment in the design of welfare benefits: The case of poverty relief in Austria. Social Policy & Administration 55 (4), 573–588. https://doi.org/10.1111/spol.12643

Heitzmann, Karin/*Pennerstorfer*, Astrid (2021). Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung von Ein-Eltern-Haushalten in Österreich. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:a76c2af7-52c3-44e1-bb33-971d77aef0ed/Armut_Alleinerziehende_Endbericht.pdf (abgerufen am 16.02.2023).

Jestl, Stefan/*List*, Emanuel (2020). Distributional National Accounts (DINA) for Austria, 2004–2016. World Inequality Lab – Working Paper N° 2020/23. Paris, World Inequality Lab. Online verfügbar unter https://shs.hal.science/halshs-03022077 (abgerufen am 02.02.2023).

Juraszovich, Brigitte (2017). Zur Wirkung und Wirksamkeit von Frühen Hilfen – Darstellung von Kosten und Nutzen anhand exemplarischer Fallvignetten. Wissenschaftlicher Ergebnisbericht. Wien, Gesundheit Österreich GmbH. Online verfügbar unter https://www.fruehehilfen.at/fxdata/fruehehilfen/prod/media/downloads/Berichte/NZFH.at_Wirkung_Kosten_Nutzen_Fr%C3%BChe%20Hilfen_2017.pdf (abgerufen am 13.03.2023).

Kuhnle, Stein/*Sander*, Anne (2010). The Emergence of the Western Welfare State. In: Francis G. *Castles*/Stephan *Leibfried*/Jane *Lewis*/Herbert *Obinger*/Christopher *Pierson* (Hg.). The Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford, Oxford University Press, 61–80.

Lamei, Nadja/*Skina-Tabue*, Magdalena/*Aichholzer*, Julian/*Glaser*, Thomas/*Göttlinger*, Susanne/*Heuberger*, Richard/*Oismüller*, Anneliese/*Riegler*, Romana (2017). Lebensbedingungen, Armut und Einkommen in Österreich. In: BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) (Hg.). Sozialbericht. Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015-2016. Sozialpolitische Analysen. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 179–226. Online verfügbar unter https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=372 (abgerufen am 02.02.2023).

Leoni, Thomas (2017). Entwicklung und Struktur der Arbeitskosten und der Lohnstückkosten 2000 bis 2015. Ein kommentierter Datenüberblick. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen Nr. 89. Wien, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Online verfügbar unter https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/08/89_Arbeitskosten_Lohnstueckkosten_WEB.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Liddiard, Mark (2007). Social Need and Patterns of Inequality. In: John *Baldock*/Nick *Manning*/Sarah *Vickerstaff* (Hg.). Social Policy. Third edition. Oxford, Oxford University Press, 120–143.

Lister, Ruth (2010). Understanding Theories and Concepts in Social Policy. Understanding Welfare: Social Issues, Policy and Practice. Bristol, Policy Press.

Marterbauer, Markus/*Schürz*, Martin (2022). Angst und Angstmacherei. Für eine Wirtschaftspolitik, die Hoffnung macht. Wien, Zsolnay.

Mayrhuber, Christine (2021). Geschlechtsspezifische Pensionslücke in Österreich. Wirtschaft und Gesellschaft 46 (4), 501–514. Online verfügbar unter https://journals.akwien.at/wug/article/view/16 (abgerufen am 03.02.2023).

Mokre, Patrick/*Foissner*, Franziska (2021). Die meisten Ökonom*innen halten ein degressives Arbeitslosengeld für Blödsinn. A&W-Blog v. 17.06.2021. Online verfügbar unter https://awblog.at/oekonominnen-halten-degressives-arbeitslosengeld-fuer-bloedsinn/ (abgerufen am 02.02.2023).

Mühlböck, Monika/*Juen*, Isabella/*Brunner*, Sebastian/*Till*, Matthias/*Moser*, Winfried/*Wittmann*, Lena/*Brüngger*, Lisa (2023). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im dritten Quartal 2022 – Schwerpunkt Wohlbefinden und Gesundheit. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Soziale-Krisenfolgen-BerichtW4-2022.pdf (abgerufen am 21.01.2023).

Obinger, Herbert/*Tálos*, Emmerich (2010). Janus-Faced Developments in a prototypical Bismarckian Welfare State: Welfare Reforms in Austria since the 1970s. In: Bruno *Palier* (Hg.). A Long Goodbye To Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Amsterdam, Amsterdam University Press, 101–128.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (2023). Collective bargaining coverage. Online verfügbar unter https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CBC (abgerufen am 03.02.2023).

Österle, August/*Heitzmann*, Karin (2020). Austrification in Welfare State Change? An Analysis of Welfare State Developments between 1998 and 2018 in Austria. In: Sonja *Blum*/Johanna *Kuhlmann*/Klaus *Schubert* (Hg.). Routledge Handbook of European Welfare Systems. London/New York, Routledge, 21–37.

Pratscher, Kurt (2022). Betreuungs- und Pflegedienste der Bundesländer im Jahr 2020. Statistische Nachrichten 03/2022.

Schenk, Martin (2021). Gesichtsverlust. Barrieren in der Gesundheitsversorgung für Armutsbetroffene. Kurswechsel 1/2021, 20–30.

Schönherr, Daniel/*Leibetseder*, Bettina/*Moser*, Winfried/*Hofinger*, Christoph (2019). Diskriminierungserfahrungen in Österreich. Erleben von Ungleichbehandlung, Benachteiligung und Herabwürdigung in den Bereichen Arbeit, Wohnen, medizinische Dienstleistungen und Ausbildung. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/gleichbehandlung/Diskriminierungsstudie_2019.pdf (abgerufen am 02.02.2023).

Schönherr, Daniel/*Zandonella*, Martina (2020). Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich. Sonderauswertung des Österreichischen Arbeitsklima Index. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/arbeitsmarkt/AK_Studie_Arbeitsbedingungen_in_systemrelevanten_Berufen.pdf (abgerufen am 02.02.2023).

Soder, Michael (2022). Koordiniert, gerecht und glaubwürdig: So kann die Transformation gelingen. A&W-Blog v. 31.08.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/koordiniert-gerecht-und-glaubwuerdig-so-kann-die-transformation-gelingen/ (abgerufen am 03.02.2023).

Spicker, Paul (2014). Social Policy. Theory and practice. Third edition. Bristol, Policy Press.

Statistik Austria (2022a). Armut und soziale Eingliederung – FAQs. EU-SILC 2021. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/FAQs_Armut_April2022.pdf (abgerufen am 02.02.2022).

Statistik Austria (2022b). Teilzeitarbeit, Teilzeitquote. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/teilzeitarbeit-teilzeitquote (abgerufen am 13.01.2023).

Statistik Austria (2022c). Kindertagesheimstatistik 2021/2022. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Kindertagesheimstatistik_2021-22.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Statistik Austria (2022d). Tabellenband EU-SILC 2021 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt 2019 bis 2021. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Statistik Austria (2022e). Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/arbeitslosengeld-und-notstandshilfe (abgerufen am 03.02.2023).

Statistik Austria (2022f). Sozialquote, Sozialausgaben und Finanzierung. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/sozialquote-sozialausgaben-und-finanzierung (abgerufen am 03.02.2023).

Tálos, Emmerich/*Obinger*, Herbert (2020). Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung. Innsbruck/Wien, Studienverlag.

Tamesberger, Dennis/*Woltran*, Iris (2020). Corona-Krise erfordert Erhöhung des Arbeitslosengeldes. A&W-Blog v. 16.04.2020. Online verfügbar unter https://awblog.at/corona-erhoehung-arbeitslosengeld/ (abgerufen am 02.02.2023).

Türk, Erik/*Blank*, Florian (2017). Armutsfestigkeit von Pensionssystemen – Deutschland und Österreich im Vergleich. A&W-Blog v. 24.10.2017. Online verfügbar unter https://awblog.at/armutsfestigkeit-von-pensionssystemen-deutschland-und-oesterreich-im-vergleich/ (abgerufen am 02.02.2023).

UNDP (United Nations Development Programme) (2022). Human Development Report 2021/2022. Uncertain times, unsettled lives. Shaping our future in a transforming world. New York, United Nations Development Programme. Online verfügbar unter https://www.undp.org/egypt/publications/human-development-report-2021-22-uncertain-times-unsettled-lives-shaping-our-future-transforming-world (abgerufen am 02.02.2023).

Unger, Brigitte/*Heitzmann*, Karin (2003). The Adjustment Path of the Austrian Welfare State – Back to Bismarck? Journal of European Social Policy 13 (4), 371–387. https://doi.org/10.1177/09589287030134004.

VfGH (Verfassungsgerichtshof) (2019). G 164/2019-25, G 171/2019-24. 12.12.2019. Online verfügbar unter https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Erkenntnis_G_164_G_171_2019_12._Dezember_2019.pdf (abgerufen am 09.03.2023).

Wagner, Norman (2019). Sozialhilfe neu: Mehr Härte und Druck gegenüber Menschen in prekärer Lage. In: A&W-Blog v. 08.04.2019. Online verfügbar unter https://awblog.at/sozialhilfe-neu/ (abgerufen am 02.02.2023).

Wagner, Norman (2022). Armutsgefährdung neu gerechnet – was ein Blick auf die Referenzbudgets zeigt. A&W-Blog v. 20.12.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/armut-was-ein-blick-auf-die-referenzbudgets-zeigt/ (abgerufen am 02.02.2023).

Marcel Fink

ARBEITSLOSIGKEIT, UNTERBESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMARKTPOLITIK

ZUSAMMENFASSUNG

Die Arbeitsmarktentwicklung der letzten 15 Jahre war in Österreich durch ein substanzielles Anwachsen des Arbeitskräfteangebots sowie durch konjunkturelle Faktoren geprägt. Obwohl das Arbeitsvolumen (in geleisteten Arbeitsstunden) nicht zunahm, kam es zu einem Anwachsen der Zahl der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse. Das Niveau der Arbeitslosigkeit variiert in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung. Ungeachtet einer vergleichsweise breit ausgebauten aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf eine zunehmende Konzentration auf bestimmte Personengruppen bzw. eine Verfestigung. Dies geht für die Betroffenen mit substanziellen Problemen sozialer Teilhabe einher.

- Zur Vermeidung von dauerhafter sozialer Exklusion sollten Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter ausgebaut werden, unter anderem mit Fokus auf längerfristige Maßnahmen zur fachlichen Qualifikation.
- Das System der Arbeitslosenversicherung bedarf einer dahin gehenden Reform, dass eine Existenzsicherung auch nach vorher vergleichsweise niedrigen Erwerbseinkommen gewährleistet ist.
- Zur politischen Durchsetzung einer auch sozialpolitisch orientierten Arbeitsmarktpolitik wäre zudem notwendig, dass Arbeitslosigkeit (wieder) verstärkt als strukturell verursachtes Problem begriffen wird, das nicht in erster Linie in individuellen Entscheidungen der Betroffenen begründet ist.

ABSTRACT

Austrian labour market development over the last 15 years has been dominated by a substantial increase in the labour supply as well as by cyclical economic factors. Although the volume of work (in hours worked) did not increase, there was an increase in the number of employees. The level of unemployment varies depending on economic trends. Despite a comparatively broadly developed, active labour market policy, unemployment over time shows an increasing concentration on certain groups of people, accompanied by a larger share of entrenched unemployment. For those affected, this involves problems of social participation.

- In order to avoid permanent social exclusion, active labour market policy offers should be further expanded, including a focus on longer-term measures for professional qualifications.
- The unemployment insurance system needs to be reformed to ensure a livelihood even with comparatively low previous incomes from gainful employment.
- In order to push through a labour market policy politically that also takes into account goals of social policy, it would further be necessary to (again) understand unemployment rather as a problem caused by structural factors, and not primarily as due to the individual decisions of those affected.

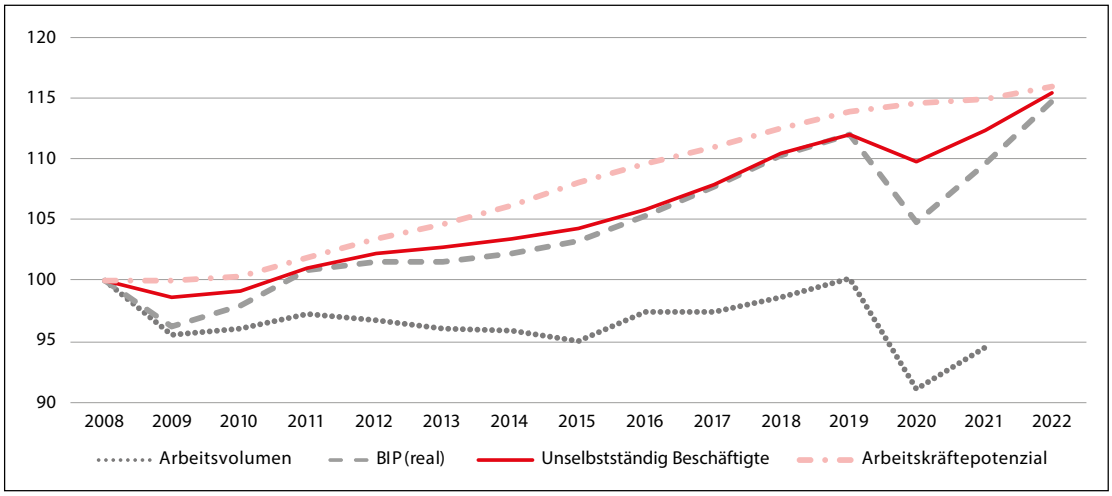
1 EINLEITUNG

Arbeitslosigkeit ist empirisch – in sich veränderndem Umfang – ein (fast) permanentes Phänomen kapitalistischer Wirtschaftssysteme. Dennoch wird die Verantwortung dafür vielfach den Betroffenen, sprich den Arbeitslosen selbst, zugeschrieben. Dieser Beitrag untersucht vor diesem Hintergrund strukturelle Faktoren der Verursachung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie die Konjunkturentwicklung und quantitative Veränderungen des Arbeitskräfteangebots (Abschnitt 2). In einem weiteren Schritt werden individuelle soziale Folgen von Arbeitslosigkeit skizziert (Abschnitt 3). Diese legen nahe, dass es sich bei Arbeitslosigkeit um keinen „selbst gewählten" sozialen Status handelt. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 4 Maßnahmen und politische Diskurse und in Abschnitt 5 Ansätze für eine progressive Weiterentwicklung des gegenständlichen Politikfeldes diskutiert.

2 KENNZEICHEN DER ARBEITSMARKTENTWICKLUNG SEIT 2008: BESCHÄFTIGUNGSREKORD UND REKORDARBEITSLOSIGKEIT

Die Zahl der unselbstständig Beschäftigten lag im Jahresdurchschnitt 2022 bei über 3,9 Millionen und damit höher als je zuvor in Österreich.[1] Im Vergleich zum Jahr 2008 bedeutet dies einen Zuwachs um ca. 525.000 oder +15,5 %. Einen zwischenzeitlichen jährlichen Rückgang der unselbstständig Beschäftigten gab es in diesem Zeitraum nur im Jahr 2009 (ca. minus 50.000 oder –1,45 % im Vergleich zu 2008) vor dem Hintergrund der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise und im Jahr 2020 (ca. minus 80.000 oder –2,1 % im Vergleich zu 2019) im Kontext der COVID-19-Pandemie (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Arbeitsvolumen, reales BIP, unselbstständige Beschäftigung und Arbeitskräftepotenzial in Österreich (Basisjahr 2008 = 100)

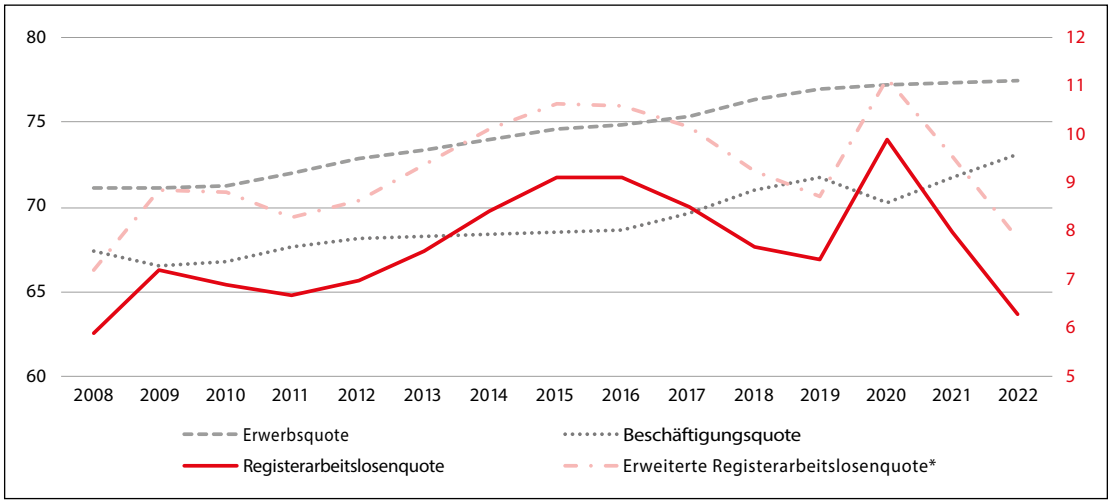


Quellen: Arbeitsvolumen: Statistik Austria, Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung; BIP: Statistik Austria, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; unselbstständig Beschäftigte und Arbeitskräftepotenzial: BMAW, AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS), Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung

1 BMAW (2023), AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS); unselbstständige Beschäftigungsverhältnisse inklusive freier Dienstverträge sowie Kinderbetreuungsgeldbezieher:innen und Präsenz- bzw. Zivildienstleistende mit aufrechtem Dienstverhältnis, exklusive geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. De facto wird nicht die Zahl der Beschäftigten abgebildet, sondern jene der Beschäftigungsverhältnisse. Diese Definition wird im kommenden Abschnitt durchgängig verwendet.

Der Beschäftigungsanstieg ging mit einer zunehmenden Erwerbsquote[2] (die nur im Jahr 2009 stagnierte) einher und – nur unterbrochen durch die Jahre 2009 und 2020 – mit einer steigenden Beschäftigungsquote[3] (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Erwerbsquote, Beschäftigungsquote (linke Skala) und (erweiterte) Registerarbeitslosenquote (rechte Skala) in Österreich 2008–2022 (in Prozent der 15- bis 64-Jährigen)



* Erweiterte Registerarbeitslosenquote: inklusive Schulungsteilnehmer:innen

Quelle: BMAW, AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS); Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung

Dennoch war die Registerarbeitslosenquote (ohne Schulungsteilnehmer:innen) nach 2008 (5,9 %) immer höher als in diesem Jahr, mit den höchsten Werten in den Jahren 2015 und 2016 (jeweils 9,1 %) sowie 2020 (9,9 %) (siehe Abbildung 2).[4] In den Jahren 2015 und 2016 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt bei jeweils ca. 355.000 Personen, im Jahr 2020 bei etwa 410.000 Personen. Danach erfolgte ein Rückgang auf ca. 263.000 im Jahr 2022 (siehe auch Abbildung 4)[5], wobei sich die Registerarbeitslosenquote auf 6,3 % reduzierte. Zentrale Determinanten dieser Entwicklung sind sowohl angebots- wie auch nachfrageseitige Faktoren.

Besonders relevant ist dabei ein im Zeitverlauf durchgängig steigendes Arbeitskräftepotenzial[6], das sich zwischen 2008 und 2022 um nicht weniger als ca. 576.000 Personen bzw. rund 16 % erhöhte (siehe Abbildung 2). Das Arbeitskräftepotenzial von Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft erhöhte sich zwischen 2008 und 2022 um ca. 544.500 (+115 %), während der

2 Für 2022 vorläufige Werte (Durchschnitt der Monate Jänner bis November); BMAW, AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria. Berechnung: Anteil der Summe aus unselbstständig und selbstständig Beschäftigten sowie Arbeitslosen (auf Registerdatenbasis; 15–64 Jahre) an der Wohnbevölkerung (15–64 Jahre).

3 Für 2022 vorläufige Werte (Durchschnitt der Monate Jänner bis November); BMAW, AMIS Datenbank: Dachverband der Sozialversicherungsträger; Statistik Austria. Berechnung: Anteil der unselbstständig und selbstständig Beschäftigten (auf Registerdatenbasis; 15–64 Jahre) an der Wohnbevölkerung (15–64 Jahre).

4 BMAW, AMIS Datenbank: Arbeitsmarktservice (AMS) und Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS). Berechnung: Anteil Bestand arbeitsloser Personen (ohne Schulungsteilnehmer:innen) am Arbeitskräftepotenzial (Arbeitslose plus unselbstständig Beschäftigte laut Dachverband der Sozialversicherungsträger).

5 BMAW, AMIS Datenbank: Arbeitsmarktservice (AMS).

6 Das Arbeitskräftepotenzial wird hier definiert als die Summe aus Arbeitslosenbestand und unselbstständig beschäftigten Personen laut Dachverband der Sozialversicherungsträger.

Anstieg bei österreichischen Staatsbürger:innen mit einem Plus von ca. 31.500 (oder +1 %) viel geringer ausfiel. Zugleich wurde das Schrumpfen des Arbeitskräftepotenzials der 15- bis 24-Jährigen (minus 72.500 oder –13 %) und der 40- bis 49-Jährigen (minus 66.500 oder –6 %) durch einen Anstieg bei den 50- bis 64-Jährigen bei Weitem überkompensiert (plus 555.000 oder +85 %). Darin spiegeln sich nicht nur demografische Verschiebungen, sondern auch ein starker Anstieg der Erwerbsquoten bei den 50- bis 54-Jährigen (von 79,4 % 2008 auf 92,2 % 2022) und bei den 55- bis 59-Jährigen (von 55,2 % auf 84,5 %) wider. Letzteres dürfte neben anderem insbesondere auf den sukzessive erschwerten Zugang zu unterschiedlichen Formen vorzeitiger Pensionsantritte zurückzuführen sein.

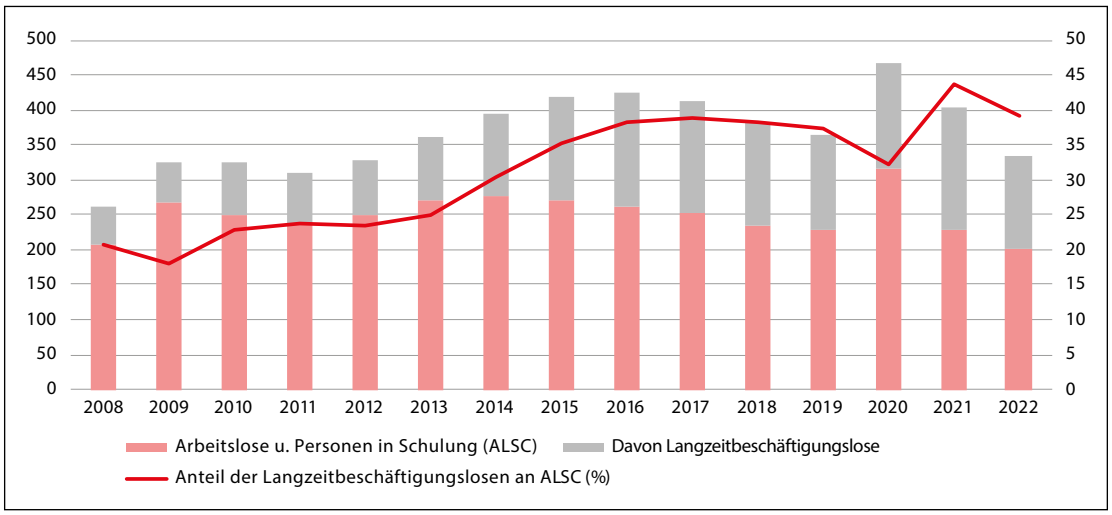
In Summe erhöhte sich über den Beobachtungszeitraum hinweg das Arbeitsangebot stärker als die Nachfrage, wobei für Letztere überwiegend konjunkturelle Faktoren verantwortlich sind, wo sich neben den Rezessionen 2009 und 2020 auch das in den Jahren 2010 bis 2015 nur sehr schwache Wirtschaftswachstum (das BIP wuchs in diesen Jahren im Durchschnitt real um ca. 1 %; siehe Abbildung 1) dämpfend auf die Arbeitsnachfrage auswirkte. Dabei erreichte das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen[7], das heißt die Summe aller gearbeiteten Arbeitsstunden, ungeachtet der zuvor skizzierten Ausweitung des Arbeitsangebots und des starken Anstiegs der Zahl der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse erst im Jahr 2019 wieder das Niveau des Jahres 2008, bevor es im Jahr 2020 vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie substanziell zurückging und dann 2021 wieder zunahm (siehe Abbildung 1).

Zugleich zeigt Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf tendenziell eine zunehmende Konzentration auf bestimmte Personengruppen bzw. eine zunehmende Verfestigung (Eppel et al. 2018). Ein Indikator dafür ist die sogenannte Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL).[8] Der Bestand der Langzeitbeschäftigungslosen erhöhte sich von ca. 54.500 im Jahr 2008 auf über 162.000 im Jahr 2016, reduzierte sich dann vor dem Hintergrund einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung auf 135.000 im Jahr 2019 und erreichte 2021 mit 175.000 einen historischen Höchststand. 2022 kam es angesichts der insgesamt günstigeren Arbeitsmarktsituation wieder zu einer Reduktion auf ca. 130.500 (siehe Abbildung 3). Obwohl die erweiterte Registerarbeitslosenquote (d. h. inklusive Schulungsteilnehmer:innen) 2022 mit 7,8 % nicht sehr viel höher war als 2008 (7,2 %), entfällt 2022 mit 39 % ein wesentlich höherer Anteil der Arbeitslosen inkl. Schulungsteilnehmer:innen auf Langzeitbeschäftigungslose als im Jahr 2008 mit 21 %. Ein im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt höherer Anteil von Langzeitbeschäftigungslosen zeigt sich bei Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss, bei Älteren und insbesondere bei Personen mit einer gesundheitlichen Vermittlungsbeschränkung (AMS 2021a; Gregoritsch 2021).

7 Statistik Austria, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Jahressumme über alle Wochen.

8 Hierfür werden sechs verschiedene AMS-Vormerkstatus, darunter Arbeitslosigkeit und Schulung, zu einem „Geschäftsfall" zusammengefasst. Die Tage dieser einzelnen Episoden innerhalb des Geschäftsfalls werden addiert, Tage der Unterbrechung nicht mitgerechnet (Nettogeschäftsfalldauer). Beendet wird ein Geschäftsfall, wenn er mehr als 62 Tage unterbrochen ist. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person, wenn sie zum Stichtag eine Nettogeschäftsfalldauer von mehr als 365 Tage aufweist (vgl. AMS 2021a).

Abbildung 3: Arbeitslose und Langzeitbeschäftigungslose inklusive Schulungsteilnehmer:innen (linke Skala, in Tausend); Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitslosen inklusive Schulungsteilnehmer:innen (rechte Skala, in Prozent)



Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung

Ein sehr niedriger formaler Bildungsabschluss, das heißt maximal Pflichtschule, ist dabei aus längerfristiger Perspektive insgesamt ein zunehmend wichtiger Prädiktor für ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko (vgl. z. B. auch Horvath et al. 2021).[9] Die Registerarbeitslosenquote von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss war 2008 mit 14,1 % in etwa 2,4-mal so hoch wie im Gesamtdurchschnitt (5,8 %). Im Jahr 2021 betrug die Registerarbeitslosenquote im Gesamtdurchschnitt 8 % und bei maximal Pflichtschulabschluss 23,7 %. Das entspricht einem Verhältnis von 1:2,95. 44,1 % des Arbeitslosenbestandes entfielen 2021 auf Personen mit maximal Pflichtschulabschluss.

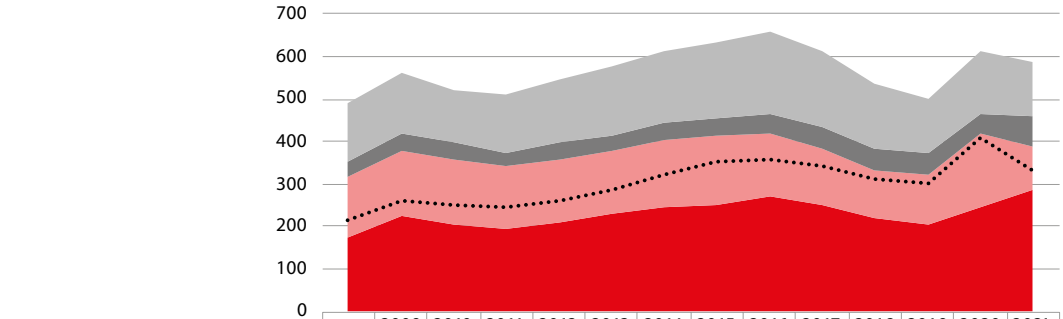
Neben Arbeitslosigkeit können auch sogenannte arbeitszeitbezogene „Unterbeschäftigung" und das Ausmaß der „stillen Reserve" als Indikatoren für das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial herangezogen werden (Fasching 2019). Dazu sind Befragungsdaten aus der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (AKE; Englisch: Labour Force Survey – LFS) verfügbar. Sowohl für Unterbeschäftigung wie auch betreffend die stille Reserve gibt es eine „nationale" Definition und eine „europäische" bzw. „Eurostat-Definition" (ebd., 445), wobei im Folgenden die (umfassenderen) Eurostat-Definitionen herangezogen werden. Unterbeschäftigung adressiert Erwerbspersonen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren, die nach ihrer Selbstzuordnung teilzeitbeschäftigt sind, den Wunsch nach einer höheren Arbeitszeit haben und dafür innerhalb von zwei Wochen verfügbar wären. Die „verfügbare" stille Reserve umfasst Nicht-Erwerbspersonen, die aktuell nicht nach einer Arbeit suchen (dies ist der zentrale Unterschied zu Arbeitslosen gemäß der „internationalen" ILO-Definition)[10], jedoch den Wunsch haben, zu arbeiten und innerhalb von zwei Wochen verfügbar wären. Zur „nicht verfügbaren" stillen Reserve zählen Nicht-Erwerbspersonen, die aktuell nach einer Arbeit suchen, jedoch (im Unterschied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) nicht innerhalb von zwei Wochen verfügbar sind, sowie Nicht-Erwerbspersonen, die bereits eine Arbeitsstelle gefunden haben, jedoch (im Unterschied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) nicht innerhalb der nächsten zwei Wochen verfügbar sind oder bei denen (wiederum im Unter-

9 Grundlage der im Folgenden dargestellten Daten: AMS & Statistik Austria Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung; Quelle: AMS Publikationsreihe „Arbeitsmarkt und Bildung". Online verfügbar unter https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/berichte-und-auswertungen (abgerufen am 07.02.2023).

10 Als erwerbstätig gilt dabei eine Person ab einer Stunde bezahlter Arbeit in der Referenzwoche. Für weitere Details siehe https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Unemployment (abgerufen am 07.02.2023).

schied zu Arbeitslosen gemäß ILO-Definition) der Arbeitsantritt auf der bereits gefundenen Stelle nicht in den nächsten drei Monaten stattfinden wird.

Abbildung 4: Arbeitslose, stille Reserve und Teilzeit-Unterbeschäftigte (in Tausend)



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Teilzeit-Unterbeschäftigte	134	146	123	133	145	166	169	182	190	182	150	126	148	126
Stille Reserve nicht verfügbar	36	38	38	35	41	37	43	39	47	51	51	50	48	70
Stille Reserve verfügbar	146	155	155	146	150	145	158	162	149	134	114	118	174	106
Arbeitslose	172	223	204	194	209	231	245	252	270	248	220	205	244	284
Registrierte Arbeitslose	212	260	251	247	261	287	319	354	357	340	312	301	410	332

Quellen: Arbeitslose, stille Reserve, Teilzeit-Unterbeschäftigte: Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (AKE), Eurostat Datenbank Indikator LFSA_SUP_AGE; registrierte Arbeitslose: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS); eigene Darstellung

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen laut internationaler Definition (AKE), der verfügbaren und der nicht verfügbaren stillen Reserve und der teilzeitbeschäftigten mit dem Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit sowie – als Vergleichswert – der Registerarbeitslosen laut AMS (vgl. zu den Abgrenzungen und Schnittmengen zwischen diesen Messkonzepten Knittler 2017). Insgesamt fällt die Zahl der Registerarbeitslosen durchgängig höher aus als die Zahl der Arbeitslosen laut AKE. Werden jedoch die verfügbare und die nicht verfügbare stille Reserve zu den Arbeitslosen nach AKE hinzugerechnet, so ergibt sich ein Wert, der die Registerarbeitslosigkeit übersteigt. Zudem ist augenscheinlich, dass auch die Größe der verfügbaren stillen Reserve sowie die Zahl der Teilzeitbeschäftigten mit dem Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit konjunkturabhängig sind. 2021 waren ca. 72 % aller Teilzeitbeschäftigten mit dem Wunsch nach einer längeren Arbeitszeit Frauen.

3 ARBEITSLOSIGKEIT UND IHRE SOZIALEN FOLGEN

Erwerbseinkommen stellen in modernen kapitalistischen Gesellschaften für die weit überwiegende Mehrzahl der Haushalte mit Personen im erwerbsfähigen Alter die Haupteinkommensquelle dar. Zugleich hat die Herausbildung moderner Wohlfahrtsstaaten empirisch nicht zu einer umfassenden Dekommodifizierung in dem Sinn geführt, dass für (gesunde) Personen im erwerbsfähigen Alter ein Status außerhalb des Arbeitsmarktes längerfristig als gesellschaftlich anerkannte Norm akzeptiert und auf hohem Niveau und dauerhaft sozialstaatlich abgesichert worden wäre (vgl. grundlegend z. B. Berger/Offe 1984; Castel 2000; Kronauer 2002; zu Arbeitslosigkeit und unterschiedlichen Dimensionen der sozialen Teilhabe Fink et al. 2018).

Nach Daten aus EU-SILC 2021 lag das mittlere[11] auf Haushaltsebene gewichtete Jahresäquivalenzeinkommen (netto) bei Personen im Erwerbsalter (18–64 Jahre), die im Referenzjahr (in

11 Medianwert.

diesem Fall 2020) durchgängig arbeitslos waren, bei 14.940 Euro.[12] Dieser Wert ist um mehr als die Hälfte niedriger als das Jahresäquivalenzeinkommen von Personen, die im Referenzjahr durchgängig beschäftigt waren (32.023 Euro). Bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6–11 Monaten im Referenzjahr liegt das mittlere gewichtete Haushaltseinkommen im Durchschnitt bei ca. 62 % (19.980 Euro) des mittleren gewichteten Haushaltseinkommens von durchgängig Beschäftigten und bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 1–5 Monaten im Durchschnitt bei ca. 75 % (23.950 Euro). Arbeitslosigkeit ist – insbesondere bei längerer Dauer – im Vergleich zu Beschäftigung im Durchschnitt mit wesentlich niedrigeren Haushaltseinkommen assoziiert.

Dies spiegelt sich auch in den für Arbeitslose überdurchschnittlich hohen Quoten finanzieller Armutsgefährdung wider.[13] 7 % der ganzjährig Beschäftigten im Alter zwischen 18 und 64 Jahren sind laut Ergebnissen von EU-SILC 2021 armutsgefährdet.[14] Im Fall von Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von 1–5 Monaten im Referenzjahr liegt dieser Wert im Mittel bei 17 % (mit ca. 55.000 direkt betroffenen Personen), bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6–11 Monaten bei 31 % (65.000 Personen) und bei ganzjähriger Arbeitslosigkeit bei 57 % (112.000 Personen). Trotz der weit überdurchschnittlichen Armutsgefährdungsquote von Arbeitslosen übersteigt ihre Gesamtzahl (ca. 232.000) nicht die Gesamtzahl der armutsgefährdeten ganzjährig Beschäftigten (ca. 238.000). In absoluten Werten ist demnach „in-work poverty" weiter verbreitet als Armutsgefährdung von Arbeitslosen. Letztere sind aber einem wesentlich höheren relativen Armutsgefährdungsrisiko ausgesetzt.

Arbeitslose sind mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit auch einem steigenden Risiko ausgesetzt, „materiell und sozial depriviert" zu sein. Damit ist gemeint, dass Kosten für gesellschaftlich übliche Ausgaben nicht finanziert werden können. Dazu wird im EU-SILC die Leistbarkeit von 13 Grundbedürfnissen abgefragt, von denen sieben auf Haushalts- und sechs auf Personenebene erhoben werden.[15] Materielle und soziale Deprivation trifft definitionsgemäß dann zu, wenn mindestens fünf von 13 Grundbedürfnissen nicht leistbar sind. Bei den ganzjährig Beschäftigten beträgt die Quote materieller und sozialer Deprivation gemäß EU-SILC 2021 2 %. Personen, die im Referenzjahr 1–5 Monate arbeitslos waren, sind im Durchschnitt zu 5 % betroffen. Bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6–11 Monaten im Referenzjahr steigt die Quote im Mittel auf 11 % und bei ganzjähriger Arbeitslosigkeit auf 32 %.[16]

Die großen finanziellen Probleme, mit denen sich Arbeitslose und ihre Haushalte in Österreich konfrontiert sehen, zeigt auch eine rezente vom Institut SORA durchgeführte Erhebung (Schönherr 2021): Zwischen Ende Mai und Mitte Juli 2021 wurden dabei 1.215 Arbeitslose und 629 unselbstständig Beschäftigte basierend auf einer Zufallsstichrobe telefonisch befragt. In diesem Sample lebten zwischen 51 % und 66 %[17] aller Arbeitslosen in einem armutsgefährdeten Haushalt. Auch hier wurden Items zu materieller und sozialer Deprivation abgefragt. Demnach können es sich jeweils drei Viertel aller Arbeitslosen nicht leisten, unerwartete Ausgaben in der Höhe von 1.290 Euro zu finanzieren (das entspricht der Armutsgefährdungsschwelle für einen Ein-Personen-Haushalt 2020) oder eine Woche Urlaub an einem anderen Ort zu machen. Für mehr als die Hälfte ist es nicht möglich, einmal pro Monat Freund:innen oder Verwandte zu sich

12 EU-SILC 2021: Statistik Austria (2022, Tabelle 1.2b).

13 Armutsgefährdungsschwelle: 60 % des Medians des auf Haushaltsebene gewichteten Jahresäquivalenzeinkommens; zu den gegenständlichen Werten gemäß EU-SILC 2021: Statistik Austria (2022, 12).

14 EU-SILC 2021: Statistik Austria (2022, Tabelle 5.3b).

15 Vgl. zu den Deprivations-Items weiterführend Statistik Austria (2022, 20).

16 EU-SILC 2021: Statistik Austria (2022, Tabelle 5.2b).

17 Da das Haushaltseinkommen in der zugrunde liegenden Befragung nicht exakt, sondern in Kategorien abgefragt wurde, wurde für die Berechnung der Armutsgefährdung einmal die unterste und einmal die oberste Kategoriengrenze angenommen. So ergeben sich ein Mindest- und ein Maximalanteil an Befragten in armutsgefährdeten Haushalten.

nach Hause zum Essen einzuladen, und jede/r fünfte Arbeitslose kann es sich nicht leisten, die Wohnung oder das Haus angemessen warm zu halten (ebd., 13).

Neben der Suche nach einer Erwerbsarbeit reagieren Arbeitslose auf die sich zeigenden finanziellen Probleme mit unterschiedlichen Strategien bzw. mit einer Kombination von Strategien. Nach den Ergebnissen von Schönherr (2021, 12) brauchen 58 % eigene Ersparnisse auf, 31 % geben an, durch Gelegenheitsarbeiten dazuzuverdienen, 23 % leihen sich Geld von Freund:innen und/oder Familienmitgliedern, 18 % überziehen laufend ihr Konto, 18 % schieben die Begleichung offener Rechnungen auf, und 8 % tätigen Verkäufe auf eBay, willhaben.at oder Flohmärkten. Wie häufig diese Schritte gesetzt werden, hängt weniger mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zusammen, sondern eher mit der Höhe des vorherigen Erwerbseinkommens. Mit Ausnahme des Rückgriffs auf eigene Ersparnisse werden die jeweiligen Strategien umso häufiger angewendet, je niedriger das vorherige Erwerbseinkommen war und je niedriger folglich die Leistung aus der Arbeitslosenversicherung ausfällt.

Negative soziale Folgen von Arbeitslosigkeit beschränken sich nicht auf die individuelle Ebene und auf individueller Ebene nicht auf finanzielle Probleme im Sinn der Leistbarkeit von Gütern (vgl. für eine Zusammenfassung zentraler konzeptioneller Überlegungen Fink et al. 2018, 9 ff.; grundlegend Jahoda et al. 1975/1933). Gemäß den Befragungsergebnissen von Schönherr (2021, 18) können 60 % der Langzeitarbeitslosen (mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als einem Jahr) und 48 % der Arbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von bis zu einem Jahr aus finanziellen Gründen nicht so oft soziale Kontakte pflegen, wie sie es wollen. Bei den Beschäftigten trifft dies auf 16 % zu. Mit ca. einem Drittel berichten Arbeitslose häufiger als Beschäftigte (18 %), dass sie nur selten neue Menschen kennenlernen. Dies ist auch vor dem Hintergrund problematisch, dass soziale Netzwerke bei der Arbeitssuche potenziell eine wichtige Rolle spielen. Arbeitslosigkeit wirkt sich darüber hinaus auch negativ auf das Selbstwertgefühl aus. Nur etwa ein Drittel der Langzeitarbeitslosen fühlt sich „oft als wertvoller Teil der Gesellschaft". Bei kürzerer Arbeitslosigkeit trifft dies auf 41 % der Befragten zu, im Fall einer aufrechten Beschäftigung auf 68 %. Umgekehrt haben 45 % der Langzeitarbeitslosen und 37 % der Personen, die von kürzerer Arbeitslosigkeit betroffen sind, „selten das Gefühl, dass sie einen sinnvollen Beitrag zur Gesellschaft leisten". Von den Erwerbstätigen haben „nur" 14 % dieses Gefühl.

Qualitative Untersuchungen vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie deuten dabei in die Richtung, dass mit Arbeitslosigkeit einhergehende psychische Belastungen mit der jeweiligen finanziellen Situation und den perzipierten Chancen, wieder einen (guten) Arbeitsplatz zu finden, variieren (Dawid 2021). Je besser die finanzielle Situation (die wesentlich von der Höhe des vorherigen Erwerbseinkommens abhängt) und je positiver die perzipierten Zukunftschancen (vor dem Hintergrund der beruflichen Ausbildung und bisher ausgeübter Tätigkeiten), umso weniger ausgeprägt sind in der Tendenz Existenzängste und damit einhergehende andere psychische Probleme (ebd., 50 ff.).

4 MASSNAHMEN UND POLITISCHE DISKURSE

Beschäftigungspolitik, verstanden als Arbeitsmarktpolitik „im weiteren Sinn", reguliert auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Arbeitskräfteangebot und -nachfrage mittels Finanz-, Geld-, Lohn-, Struktur-, Bildungs- und Migrationspolitik (Spohr 2021). Arbeitsmarktpolitik „im engeren Sinn" reguliert das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeit in selektiver Weise (bezüglich bestimmter Personengruppen oder angenommener konkreter Wirkungsmechanismen) und besteht aus

der sogenannten „passiven" und der sogenannten „aktiven" Arbeitsmarktpolitik. Die passive Arbeitsmarktpolitik umfasst Regelungen zur Ausgestaltung öffentlicher Sozialtransfers im Fall von Arbeitslosigkeit (vor allem Arbeitslosenversicherungsleistungen und Mindestsicherungsleistungen). In diesem Maßnahmenbereich existieren neben arbeitsmarktpolitischen auch sozialpolitische Zielsetzungen, insbesondere in Form von finanzieller Existenz- oder Lebensstandardsicherung. Aktive Arbeitsmarktpolitik versucht, mit verschiedenen Instrumenten die Beschäftigungsaufnahme von Arbeitslosen zu beschleunigen und – je nach Interpretation – auch die Dauerhaftigkeit von Erwerbstätigkeit zu erhöhen bzw. das Eintreten einer neuerlichen Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Konzeptionell können Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker oder schwächer auf eine rasche Beschäftigungsaufnahme auf dem regulären Arbeitsmarkt abzielen, und sie können in größerem oder geringerem Umfang mit öffentlichen Investitionen in Humankapital einhergehen (Bonoli 2010; vgl. für eine detailliertere Differenzierung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik Brown/Koettl 2012, 5).

Zentrale Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik sind in Österreich Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (vor allem Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) sowie als subsidiäre Leistungen die Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungssysteme der Bundesländer. Der Zugang zu Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ist, neben anderen Voraussetzungen, an unterschiedliche Bedingungen einer vorausgegangenen versicherungspflichtigen Beschäftigung – sogenannte „Anwartschaft" – gebunden.[18] Im Jahresdurchschnitt 2021 belief sich die Leistungsbezieher:innenquote (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) auf 89 % der registrierten Arbeitslosen.[19] Zieht man statt den Registerarbeitslosen Arbeitslose nach der Arbeitskräfteerhebung (AKE; siehe oben) heran, so zeigt sich jedoch ein anderes Bild. So bezogen 2021 ca. 39 % der Arbeitslosen gemäß AKE bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 3–5 Monaten keine einschlägigen Sozialtransfers, und knapp 30 % waren nicht als Arbeitslose registriert.[20]

Die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes errechnet sich aus einem Grundbetrag, einem allfälligen Ergänzungsbetrag sowie allfälligen Familienzuschlägen. Der tägliche Grundbetrag beträgt einheitlich 55 % des vorherigen täglichen Nettoeinkommens (durch die Höchstbeitragsgrundlage nach oben beschränkt). Liegt der Grundbetrag unter dem (täglichen) Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende (2023: 1.110,26 Euro pro Monat), steht die Differenz zu diesem als Ergänzungsbetrag zu, wobei die Summe aus Grundbetrag und Ergänzungsbetrag 60 % des Nettoeinkommens nicht übersteigen darf. Für Familienangehörige kann weiters unter gewissen Voraussetzungen ein Zuschlag von 0,97 Euro pro Tag und Person bezogen werden.[21] Grundbetrag, Familienzuschläge und Ergänzungsbetrag dürfen in Summe 80 % des täglichen Nettoeinkommens nicht überschreiten. Die Notstandshilfe, die nach einem Auslaufen des zeitlich begrenzten Arbeitslosengeldes bezogen werden kann, beträgt zwischen 92 % (wenn der Grundbetrag des Arbeitslosengeldes über dem Ausgleichszulagenrichtsatz lag) und 95 % des Arbeitslosengeldes und ist für bestimmte Bezieher:innengruppen mit dem Ausgleichszulagenrichtsatz oder dem sogenannten Existenzminimum (2023: 1.295 Euro pro Monat) gedeckelt.[22] Im Jahr 2021 betrug der durchschnittliche Tagsatz des Arbeitslosengeldes 35,20 Euro (Frauen: 31,55 Euro;

18 Vgl. für Details https://www.ams.at/arbeitsuchende/arbeitslos-was-tun/geld-vom-ams/arbeitslosengeld (abgerufen am 07.02.2023).

19 Summe des Jahresdurchschnittsbestandes von Bezieher:innen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Prozent des Jahresdurchschnittsbestandes registrierter Arbeitsloser; Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).

20 Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung 2021; Eurostat Database: Indikator LFSA_UGADRA.

21 Vgl. für Details https://www.ams.at/arbeitsuchende/arbeitslos-was-tun/geld-vom-ams/arbeitslosengeld (abgerufen am 07.02.2023).

22 Vgl. für Details: https://www.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/Arbeitslosigkeit/Notstandshilfe.html (abgerufen am 07.02.2023).

Männer: 38,11 Euro) und bei der Notstandshilfe 29,91 Euro (Frauen: 27,80 Euro; Männer 31,64 Euro) (AMS 2022, 23). Hochgerechnet auf einen Monat liegt sowohl das durchschnittliche Arbeitslosengeld (1.056 Euro) wie auch die durchschnittliche Notstandshilfe (897,30 Euro) substanziell unter der Armutsgefährdungsgrenze für einen Ein-Personen-Haushalt (1.371 Euro)[23]. Modellierungen für das Haushaltseinkommen bei Arbeitslosigkeit bei einem vorausgegangenen durchschnittlichen Bruttoerwerbseinkommen (von Frauen bzw. Männern) für unterschiedliche Haushaltskonstellationen zeigen, dass das Haushaltseinkommen bei Arbeitslosigkeit auch unter Berücksichtigung von Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsleistungen in vielen Fällen unter der Armutsgefährdungsschwelle zu liegen kommt (Titelbach/Fink 2022). Dies gilt in praktisch allen Fällen dann, wenn im Haushalt kein zweites Einkommen durch eine zweite erwachsene Person (entweder aus Erwerbsarbeit oder aus der Arbeitslosenversicherung) verfügbar ist. Diese Modellierungen beziehen sich wie gesagt auf Arbeitslose, die vor der Arbeitslosigkeit ein („männliches" oder „weibliches") durchschnittliches Bruttoerwerbseinkommen aufwiesen. Im Fall niedrigerer vorangegangener Erwerbseinkommen stellt sich die Situation der Tendenz nach noch problematischer dar. Dies geht unter anderem auf das Faktum zurück, dass die Lohnersatzrate der österreichischen Arbeitslosenversicherung – in Bezug auf die Höhe des vorangegangenen Erwerbseinkommens – weitestgehend linear ist. Bei niedrigen Transfers wird die Leistungshöhe allenfalls geringfügig durch den Ergänzungsbeitrag erhöht, nämlich auf eine Lohnersatzrate von maximal 60 % (siehe oben). Andere Länder, wie etwa Dänemark, Belgien oder Schweden, zeigen eine stärker progressive Lohnersatzrate mit vergleichsweise höheren Lohnersatzraten nach vorangegangenen vergleichsweise niedrigen Erwerbseinkommen (ebd., 14 ff.). Insgesamt betrachtet – z. B. auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds berücksichtigend – lässt sich festhalten, dass die österreichische Arbeitslosenversicherung im europäischen Vergleich keine besonders „großzügige" Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit vorsieht (Asenjo/Pignatti 2019).

Eine Reform der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung stand in Österreich bis zuletzt dennoch dahin gehend auf der Agenda, dass die aktuelle Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm eine „Weiterentwicklung des Arbeitslosengeldes" ankündigte, und zwar „mit Anreizen, damit arbeitslose Menschen wieder schneller ins Erwerbsleben zurückkehren können" (Bundeskanzleramt Österreich 2020). Zugleich haben insbesondere Interessenvertretungsorganisationen der Arbeitnehmer:innen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der hohen Preissteigerungen seit 2022 – wiederholt eine generelle und substanzielle Erhöhung der Lohnersatzrate der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gefordert.[24] Vonseiten der Regierung wurde vor allem eine „degressive" Gestaltung der Lohnersatzrate diskutiert, d. h. eine höhere Lohnersatzrate zu Beginn der Arbeitslosigkeit, verbunden mit einem schrittweisen Absenken bei länger andauernder Arbeitslosigkeit. Andere Diskussionspunkte waren eine Streichung oder restriktive Modifikation von Zuverdienstmöglichkeiten im Rahmen geringfügiger Beschäftigung und die Einführung einer „Karenzzeit" in der Form, dass für die ersten sieben bis zehn Tage ohne Beschäftigung generell kein Arbeitslosengeld ausgezahlt wird.[25] Im Endeffekt konnten sich die Regierungsparteien nicht auf eine Reform einigen, und diese wurde im Dezember 2022 nach mehrmaligen Verschiebungen seitens der Regierung ad acta gelegt. In vergleichsweise geringerem Ausmaß wurden Fragen betreffend Sozialhilfe bzw.

23 EU-SILC 2021, vgl. Statistik Austria (2022, 12).

24 Vgl. z. B. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200401_OTS0095/oegb-katzian-arbeitslosengeld-jetzt-auf-70-prozent-nettoersatzrate-erhoehen (abgerufen am 07.02.2023) und https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230201_OTS0055/ak-anderl-teuerungswelle-trifft-viele-endlich-rauf-mit-dem-arbeitslosengeld (abgerufen am 07.02.2023).

25 Vgl. z. B. https://www.derstandard.at/story/2000141439332/koalition-uneins-reform-der-arbeitslosenversicherung-gescheitert (abgerufen am 07.02.2023).

Mindestsicherung öffentlich politisch thematisiert. Eine diesbezügliche Novelle zum Sozialhilfe-Grundsatzgesetz vom Mai 2022 umfasste einige wenig weitreichende Modifikationen[26] und beendete nicht die international wohl weitgehend einmalige Situation, dass eine nationale Rahmengesetzgebung (hier in Form des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes) betreffend die Umsetzungsgesetze auf Ebene der Bundesländer leistungsrechtliche Maximalstandards, nicht jedoch Mindeststandards vorschreibt. Auch hier entsteht der Eindruck, dass zwischen den Regierungsparteien unterschiedliche Positionen bestehen und dass deshalb Fragen der Sozialhilfe/Mindestsicherung bereits im Regierungsprogramm vom Jänner 2020 ausgespart blieben (Bundeskanzleramt Österreich 2020) und weitgehend zu einem Themenfeld des nationalen „non-decision-making" (Bachrach/Baratz 1970) gemacht wurden.

Geringere politische Differenzen bestehen augenscheinlich zu Fragen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hier existiert von allen relevanten politischen Akteur:innen und insbesondere auch aufseiten der Sozialpartnerorganisationen eine starke Zustimmung zu einem breit ausgebauten System, das ein umfassendes Portfolio von Maßnahmen und Förderungsangeboten in den Bereichen Beschäftigung, Qualifizierung und Unterstützung umfasst (vgl. AMS 2022; BMAW 2022). Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden in Österreich seit den 1990er-Jahren sukzessive ausgebaut, und bei den öffentlichen Ausgaben für diesen Zweck in Prozent des BIP nahm Österreich (berechnet pro Prozentpunkt der Arbeitslosenquote) zuletzt (2019) im OECD-Vergleich den fünften Platz ein (BMAW 2022). Schwerpunkte der jüngsten Vergangenheit waren die Corona-Kurzarbeit (Sahbegovic 2021; BMAW 2022, 62 ff.), die einen wesentlichen positiven Einfluss auf die Stabilisierung der Beschäftigtenzahlen während der COVID-19-Pandemie hatte (AMS 2021b), und eine sogenannte „Corona-Joboffensive", wo für die Jahre 2020 bis 2022 ergänzend zum normalen Förderbudget des AMS bis zu 700 Millionen Euro für unterschiedliche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt wurden (BMAW 2022, 328 ff.). Ein weiterer Schwerpunkt ist das Programm „Sprungbrett" für Langzeitbeschäftigungslose mit einem Budget von rund 510 Mio. Euro (verteilt über drei Budgetjahre). Dabei werden Maßnahmen der Bereiche Beratung, Arbeitstraining und geförderte Beschäftigung miteinander kombiniert. Insgesamt haben sich die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von ca. 2,65 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2020 erhöht.[27] 2021 zeigt sich ein Rückgang auf rund 7 Mrd. Euro. Ohne Ausgaben für Kurzarbeit beliefen sich die Ausgaben auf 2,64 Mrd. Euro im Jahr 2017, auf 2,72 Mrd. Euro im Jahr 2020 und auf 3,3 Mrd. Euro im Jahr 2021. Zwischen 2017 und 2021 hat sich zugleich – ohne Berücksichtigung von Kurzarbeit – die „Pseudo-Deckungsrate" aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (berechnet als Summe der Personen mit aktiver arbeitsmarktpolitischer Förderung bezogen auf die Summe der von Arbeitslosigkeit Betroffenen) von ca. 38 % auf ca. 40 % erhöht.[28]

5 ANSATZPUNKTE FÜR EINE PROGRESSIVE WEITERENTWICKLUNG

Mögliche Ansatzpunkte für eine progressive Weiterentwicklung bestehen in Österreich in unterschiedlichen Maßnahmenbereichen. Die im Folgenden genannten Punkte erscheinen vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Entwicklungen und Herausforderungen besonders naheliegend.

26 Vgl. https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2022/pk0522 (abgerufen am 07.02.2023).
27 BMAW, AMIS Datenbank.
28 Eigene Berechnung auf Basis von Daten des AMS (AMS 2018; AMS 2022).

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollten noch verstärkt darauf abzielen, lange andauernde Arbeitslosigkeit zu verhindern. Dafür kommen unterschiedliche Instrumente infrage (vgl. z. B. auch Eppel et al. 2017 u. 2018, 88 ff.). Erstens sollte es noch verstärkt in den Fokus der generellen Bildungspolitik gerückt werden, geringe Qualifikationen grundsätzlich zu vermeiden. Zweitens zeigen Untersuchungen, dass eine Intensivierung der Betreuung durch die AMS-Berater:innen ein hohes Potenzial zur Steigerung des Vermittlungserfolgs hat (vgl. z. B. Böheim et al. 2017). Ein dritter wesentlicher erfolgversprechender Ansatzpunkt im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik ist fachliche Qualifizierung, vor allem im Rahmen umfassenderer und längerfristig angelegter Maßnahmen, die zu einer substanziellen Stärkung des Humankapitals von Arbeitslosen beitragen, z. B. durch das Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen oder das Umschulen in einen anderen als den ursprünglichen Beruf (Eppel et al. 2017 u. 2022). In diesem Zusammenhang stellt sich aber auch die Frage der materiellen Absicherung während solcher längerfristiger fachlicher Qualifizierungsmaßnahmen. In anderen Worten: Die Teilnahme an solchen Programmen muss für die Betroffenen auch leistbar sein. Bezüge aus der Arbeitslosenversicherung werden während solcher Maßnahmen zum Teil durch unterschiedliche Instrumente erhöht, bzw. kommen teilweise Mindestleistungssätze zur Anwendung. Dennoch sollten diese Systeme genauer darauf überprüft werden, ob und in welchen Fällen keine ausreichende Existenzsicherung gegeben ist, und entsprechende Reformen zur Anpassung durchgeführt werden. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die breitere Ausrollung einer „Arbeitsplatzgarantie" entsprechend dem Modellprojekt MAGMA[29] des AMS Niederösterreich.

Betreffend Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ist, wie oben gezeigt wurde, evident, dass diese vielfach kein existenzsicherndes Niveau haben. Dies trifft insbesondere für Fälle zu, wo die vorausgehenden Erwerbseinkommen vergleichsweise niedrig waren, bzw. für Haushalte, in denen kein zusätzliches Einkommen durch Erwerbsarbeit einer anderen Person oder durch Sozialtransfers an eine andere Person verfügbar ist. Ein Ansatzpunkt wäre dabei, dass die Leistungsberechnungsformel von Arbeitslosenversicherungsleistungen dahin gehend neu gestaltet wird, dass die Lohnersatzrate im Fall von zuvor relativ niedrigen Erwerbseinkommen (weiter) angehoben wird. Weitere Problemfelder in diesem Bereich sind ein unzureichender Leistungszugang für bestimmte Personengruppen (z. B. Arbeitssuchende nach Abschluss einer schulischen oder universitären Ausbildung sowie de facto [ehemals] selbstständig Beschäftigte) sowie die mangelnde Teuerungsindexierung von Arbeitslosenversicherungsleistungen.

Nicht zuletzt sollte eine sozialpolitisch motivierte Reform der Sozialhilfe/Mindestsicherung auf die politische Agenda gesetzt werden. Im Einklang mit dem jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „Ratsempfehlung für ein angemessenes Mindesteinkommen zur Gewährleistung der aktiven Inklusion" sollte die bundesländerübergreifende Koordination jedenfalls dahin gehend adaptiert werden, dass statt Maximalstandards existenzsichernde Mindeststandards festgeschrieben werden.

Zur politischen Durchsetzung einer solchen progressiven Weiterentwicklung des gegenständlichen Politikfeldes wäre es notwendig, dass Arbeitslosigkeit verstärkt (wieder) als ein strukturell verursachtes soziales Risiko kapitalistischer Gesellschaften begriffen wird und weniger als ein „selbst gewählter" problematischer sozialer Status.

29 „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal"; vgl. https://www.ams.at/regionen/niederoesterreich/news/2022/12/das-weltweit-erste-experiment-einer-universellen-arbeitsplatzgar (abgerufen am 07.02.2023).

BIBLIOGRAFIE

AMS (2018). Trendwende am Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktservice Österreich Geschäftsbericht 2017. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/archiv-gesch%C3%A4ftsberichte/001_ams_geschaeftsbericht_2017.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

AMS (2021a). Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Oktober 2021. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_1021.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

AMS (2021b). Kurzarbeit sichert seit März 2020 die Arbeitsplätze von Fachkräften in österreichischen Unternehmen. Spezialthema zum Arbeitsmarkt, Juni 2021. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0621.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

AMS (2022). 2021. Das beispiellose Jahr. Arbeitsmarktservice Österreich Geschäftsbericht 2021. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/001_ams_geschaeftsbericht_2021.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Asenjo, Antonia/*Pignatti*, Clemente (2019). Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options. ILO Research Department Working Paper No. 49. Geneva, ILO.

Bachrach, Peter/*Baratz*, Morten S. (1970). Power and Poverty: Theory and Practise. New York, Oxford University Press.

Berger, Johannes/*Offe*, Claus (1984). Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Zur Ergänzungsbedürftigkeit eines versagenden Allokationsprinzips. In: Claus *Offe* (Hg). „Arbeitsgesellschaft". Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven. Frankfurt am Main/New York, Campus, 87–117.

BMAW (2022). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 bis 2022. Dokumentation. Wien, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Online verfügbar unter https://www.bmaw.gv.at/dam/jcr:2a6dff0d-f5f4-456d-99c9-07d9c2baf353/Final_Aktive%20AMP%20in%20%C3%96sterreich%202014%20-%202022_Dokumentation.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

BMAW (2023). AMIS Datenbank. Wien, Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Online verfügbar unter https://www.dnet.at/amis/Datenbank/DB_Index.aspx (abgerufen am 07.02.2023).

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

Böheim, René/*Eppel*, Rainer/*Mahringer*, Helmut (2017). Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit: Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS. AMS info, No. 386/387. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_info_386-387.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Brown, Alessio J. G./*Koettl*, Johannes (2012). Active Labor Market Programs: Employment Gain or Fiscal Drain? IZA Discussion Paper No. 6880. Köln, IZA. Online verfügbar unter https://docs.iza.org/dp6880.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Bundeskanzleramt Österreich (2020). Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Wien, Bundeskanzleramt Österreich. Online verfügbar unter: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Castel, Robert (2000). Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz, UVK.

Dawid, Evelyn (2021). Armutsbetroffene und die Corona-Krise. Eine Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:e655d53a-0349-4c10-a8e8-88bf1de9f4ca/BMSGPK_Armutskonferenz.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Eppel, Rainer/*Mahringer*, Helmut/*Sauer*, Petra (2017). Österreich 2025 – Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik. WIFO-Monatsberichte 90/6, 493–505.

Eppel, Rainer/*Famira-Mühlberger*, Ulrike/*Horvath*, Thomas/*Huemer*, Ulrike/*Mahringer*, Helmut (2018). Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze. Wien, WIFO. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=62227&mime_type=application/pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Eppel, Rainer/*Huemer*, Ulrike/*Mahringer*, Helmut/*Schmoigl*, Lukas (2022). Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifizierungsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich. Wien, WIFO. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69250&mime_type=application/pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Fasching, Melitta (2019). Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial. Ergänzende Indikatoren zur Arbeitslosenquote aus der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Statistische Nachrichten 6/2019, 444–458.

Fink, Marcel/*Titelbach*, Gerlinde/*Mürzl*, Elisabeth (2018). Arbeitslosigkeit – Die sozialen Folgen für Betroffene und Angehörige. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Wien, IHS. Online verfügbar unter https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4909/1/2018-ihs-report-fink-titelbach-muerzl-soziale-folgen-arbeitslosigkeit.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Gregoritsch, Petra (2021). Die Entwicklung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit in der Corona-Krise. Wien, Bundesministerium für Arbeit. Online verfügbar unter https://www.dnet.at/amis/Texte/Downloads/Entwicklung%20Langzeitbesch%C3%A4ftigungslosigkeit%20-%20Elis%20Version%2020210531.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Horvath, Thomas/*Huemer*, Ulrike/*Hyll*, Walter/*Mahringer*, Helmut (2021). Erwerbs- und Einkommensverläufe in Österreich. Ein Vergleich der Entwicklung von vier Geburtsjahrgängen seit den 1970er-Jahren. Wien, WIFO. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=67071&mime_type=application/pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Jahoda, Marie/*Lazarsfeld*, Paul/*Zeisel*, Hans (1975/1933). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziologischer Versuch. Berlin, Suhrkamp.

Knittler, Käthe (2017). Die Definition macht die Zahl. Arbeitslosigkeit nach nationaler und internationaler Definition im Vergleich. Statistische Nachrichten 3/2017, 180–191.

Kronauer, Martin (2002). Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main/New York, Campus.

Sahbegovic, Adila (2021). Kurzarbeit in Österreich. Vergleich der Kurzarbeits-Fördermodelle 2020 sowie die Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe. Wien, Bundesministerium für Arbeit. Online verfügbar unter https://www.dnet.at/amis/Texte/Downloads/Kurzarbeit%20in%20%C3%96sterreich%20Vergleich%20der%20Kurzarbeits-F%C3%B6rdermodelle%202020.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Schönherr, Daniel (2021). Zur Situation von Arbeitslosen in Österreich 2021. Wien, SORA Institute for Social Research and Consulting. Online verfügbar unter https://www.sora.at/fileadmin/downloads/projekte/2021_SORA_21086_Momentum_Studie_Arbeitslosigkeit_in_der_Coronapandemie.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Spohr, Florian (2021). Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik. In: Uwe *Andersen*/Jörg *Bogumil*/Stefan *Marschall*/Wichard *Woyke* (Hg.). Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, Springer VS, 15–21. Online verfügbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-23666-3_8 (abgerufen am 07.02.2023).

Statistik Austria (2022). Tabellenband EU-SILC 2021 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2019 bis 2021. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Titelbach, Gerlinde/*Fink*, Marcel (2022). Einkommenssicherung im System der österreichischen Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit. Wien, IHS. Online verfügbar unter https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/6401/1/ihs-report-2022-titelbach-fink-einkommenssicherung-system-arbeitslosenversicherung.pdf (abgerufen am 07.02.2023).

Karin Heitzmann und Severin Rapp

ARMUT, SOZIALE AUSGRENZUNG UND WOHNEN

ZUSAMMENFASSUNG

Wohlfahrtsstaaten sehen sich vor dem Hintergrund multipler Krisen mit neuen Herausforderungen bei der Bekämpfung von Armut konfrontiert. Der Beitrag zeigt, dass geringe Einkommen, hohe Lebenshaltungskosten und schwierige Wohnsituationen zunehmend mit Armut zusammenhängen – und in der Armutsberichterstattung nicht nur abgebildet, sondern auch zeitnah erhoben und zur Verfügung gestellt werden müssen. Insgesamt kommen wir zu dem Schluss, dass zur effektiven Bekämpfung von Armut nicht nur die Reduktion von Einkommensarmut entscheidend ist, sondern auch die Sicherstellung eines ausreichenden Lohnwachstums und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zur Sicherung eines guten Lebensstandards.

- In der Armutsberichterstattung werden neben Informationen zur Einkommensarmut zunehmend Informationen zu Lebenshaltungskosten sowie zu Wohnbedingungen relevant.
- Traditionelle Instrumente und diskretionäre Maßnahmen prägen das institutionelle Gefüge des österreichischen Wohlfahrtsstaates: Lücken gibt es aber nach wie vor.
- Maßnahmen zur Prävention von Delogierungen werden aktuell noch angeboten – und müssen angesichts der hohen Inflation noch länger zugänglich gemacht werden.

ABSTRACT

Against the background of multiple crises, welfare states face increasing challenges in maintaining living standards and combatting poverty. This contribution reviews the evidence with respect to poverty (risk) and homelessness in Austria, while assessing welfare state change in the past decade. It supplements traditional income-based measures with a discussion of material indicators of poverty, and discusses the important role of living costs and housing for the analysis of poverty in particular. Overall, the analysis highlights the need for policy-makers not only to rely on employment as a poverty reduction strategy, but also to ensure wage growth and the provision of basic goods and services to keep the cost of living moderate.

- In addition to well-known correlates of poverty, such as unemployment, high living costs and difficult housing conditions become increasingly important in shaping poverty.
- A combination of traditional social policy instruments and discretionary policies, some of which more lasting than others, dominated the Austrian welfare state recently.
- Measures to prevent evictions for households struggling with the cost of living are still in place, and ought to be maintained given the current high inflation rates.

1 EINLEITUNG

Die Armutsbekämpfung gehört zu den ältesten sozialpolitischen Herausforderungen. Mit den sich verändernden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen entwickelte sich nicht nur die Struktur von Armut, sondern auch das politische Instrumentarium zur Identifikation und Absicherung der armutsbetroffenen Bevölkerung weiter. Die mittelalterliche Fürsorge war den neu entstandenen Armutsrisiken der Industrialisierung nicht gewachsen, die sich aus veränderten Familienstrukturen und Produktionsbedingungen ergeben hatten. Die Absicherung von armutsbetroffenen Menschen, im feudalen System oft von klerikalen Organisationen übernommen, wird heute in den meisten OECD-Ländern durch den Wohlfahrtsstaat erbracht.

Dieses Kapitel zeigt, dass Armut in Österreich bis heute existiert – und dass es Lücken in der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung gibt. Während sich soziale Rechte etabliert haben, die eine ökonomische Absicherung der Bevölkerung zum Ziel haben, sind diese oft unzureichend, um alle Menschen vor Armut zu bewahren. Österreich hat zum Beispiel in den 1960er-Jahren Teile der Europäischen Sozialcharta ratifiziert, eines internationalen völkerrechtlichen Abkommens, in dem Staaten sich zu bestimmten sozialen Rechten wie dem Recht auf soziale Sicherheit und Arbeit bekennen. Bemerkenswerterweise hat die Regierung bis heute davon abgesehen, das Recht auf Schutz vor sozialer Ausgrenzung und Armut sowie das Recht auf Wohnen zu übernehmen. Im vorliegenden Beitrag ist zu erkennen, dass Armut auch, aber nicht nur, von der Höhe der Erwerbseinkommen bestimmt wird. Gerade in der aktuellen Zeit prägen Ausgaben und insbesondere Wohnkosten die Lebensbedingungen entscheidend mit.

Der folgende Abschnitt dieses Beitrags diskutiert unterschiedliche Ansätze zur Erfassung der Lebensbedingungen von armutsbetroffenen Haushalten und bespricht neue Anforderungen an die Armutsmessung. Im dritten Teil widmen wir uns den Einflussfaktoren auf Armutsrisiken und der Rolle der COVID-19-Pandemie bei der Entstehung und Verschärfung von Armutslagen. Der vierte Abschnitt beschäftigt sich mit politischen Entwicklungen, die eine Auswirkung auf die Lage von armutsbetroffenen Menschen haben – sowohl vor als auch während der COVID-19-Pandemie. Ein kurzer Überblick vor dem Fazit fasst Reformperspektiven zusammen.

2 RÜCKBLICK & TRENDS

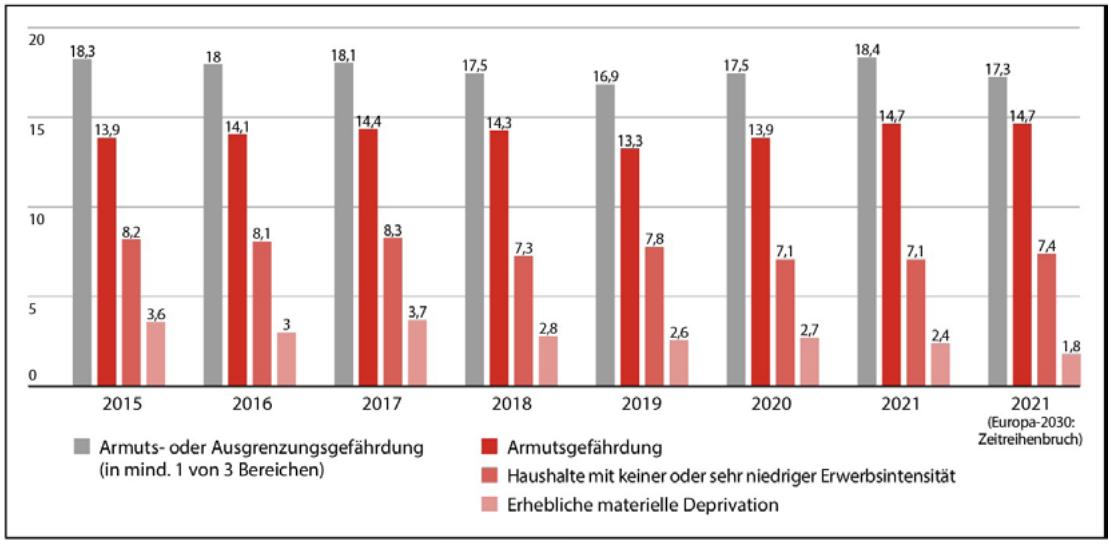
In der österreichischen Armutsberichterstattung spielen insbesondere die jährlichen EU-SILC-Erhebungen eine große Rolle. Im Rahmen dieser Befragungen werden umfangreiche Daten zu den Einkommen und zur sozioökonomischen Lage in privaten Haushalten erhoben und durch Administrativdaten ergänzt. Daher wissen wir nicht nur über die Einkommensarmut und die Verteilung der Armut in Österreich Bescheid, sondern auch über weitere Formen der Benachteiligung bzw. Deprivation. In Abbildung 1 wird die Entwicklung von vier Indikatoren dargestellt, die auf nationaler und europäischer Ebene als zentrale Indikatoren für die Armutsberichterstattung gelten.

Die „Armutsgefährdung" bildet den Anteil der einkommensarmen Menschen ab. 2021 betrug die entsprechende Quote 14,7 %. Der Indikator „Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität" bildet ab, inwiefern Personen im Erwerbsalter einer Erwerbsarbeit im Ausmaß von (durchschnittlich) weniger als acht Wochenstunden nachgegangen sind. Im Zeitverlauf hat sich dieser Indikator in Österreich von 8,2 % im Jahr 2015 auf 7,1 % im Jahr 2021 reduziert. Ein dritter Indikator erhebt schließlich die „erhebliche materielle Deprivation" auf Basis von neun

Grundbedürfnissen (z. B. ob regelmäßige Rechnungen, wie z. B. die Miete, rechtzeitig bezahlt werden können und ob es leistbar ist, die Wohnung angemessen warm zu halten oder unerwartete Ausgaben zu finanzieren). Sind für den Haushalt mindestens vier dieser Grundbedürfnisse nicht finanzierbar, dann gilt er als erheblich materiell depriviert. 2021 traf dies auf 2,4 % der österreichischen Bevölkerung zu – das ist ein Minus von 1,3 Prozentpunkten im Vergleich zum Jahr 2015.

Der Indikator der „Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung" setzt sich aus den drei bereits erwähnten Subindikatoren zusammen. Personen, die armutsgefährdet und/oder erheblich materiell depriviert sind und/oder in einem Haushalt mit keiner oder nur einer sehr geringen Erwerbsintensität leben, werden als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet definiert. Zwischen 2015 und 2019 war für Österreich zunächst eine Reduktion der Betroffenheit bei diesem Indikator zu beobachten, nach 2019 wieder eine Zunahme. 2021 waren immerhin 18,4 % oder 1,6 Millionen Menschen von Armut oder Ausgrenzung betroffen.

Abbildung 1: Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung in Österreich, 2015–2021



Anmerkung: Daten für 2021 basieren einmal auf Indikatoren für die Europa-2020-Ziele und einmal auf (den neuen) Indikatoren für die Europa-2030-Ziele.

Quelle: Statistik Austria (2022a, 2022b, Tabellen 5.2a, 5.2c, 5.6a, 5.6b), eigene Berechnungen

Die Analyse von Einkommensarmut wird oft um die Dimension Wohnen erweitert, die ebenso im EU-SILC erfasst ist. Das Einkommen nach Abzug von Wohnungskosten ist auch international eine wichtige Bezugsgröße für das Monitoring von Ungleichheit und den Lebensbedingungen der Bevölkerung (Fahey et al. 2004). Während diese Größe in Österreich weniger häufig verwendet wird, ist die Wohnkostenüberbelastung ein wichtiges Maß für die Erfassung der sozialen Bedingungen. Der Indikator identifiziert jene Haushalte, die mehr als 40 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnen ausgeben müssen. Dabei berücksichtigt werden neben Mieten (Mieter:innen), Kreditzinsen und Instandhaltung (Eigentümer:innen) auch Betriebskosten. In der Gesamtbevölkerung ist die Wohnkostenüberbelastung über die vergangenen Jahre weitgehend stabil geblieben. Während laut EU-SILC 2010 6,5 % der Haushalte von Wohnkostenüberbelastung betroffen waren, sind es 2020 6,3 % der Bevölkerung (Statistik Austria 2022b).

Nicht nur durch hohe Kosten kann die Wohnsituation belastend sein. Teilweise haben Haushalte mit schlechten Wohnbedingungen oder Überbelag zu kämpfen. Ersteres liegt vor, wenn die Wohnung mindestens zwei von vier Mindeststandards nicht erfüllt. Diese umfassen ein eigenes

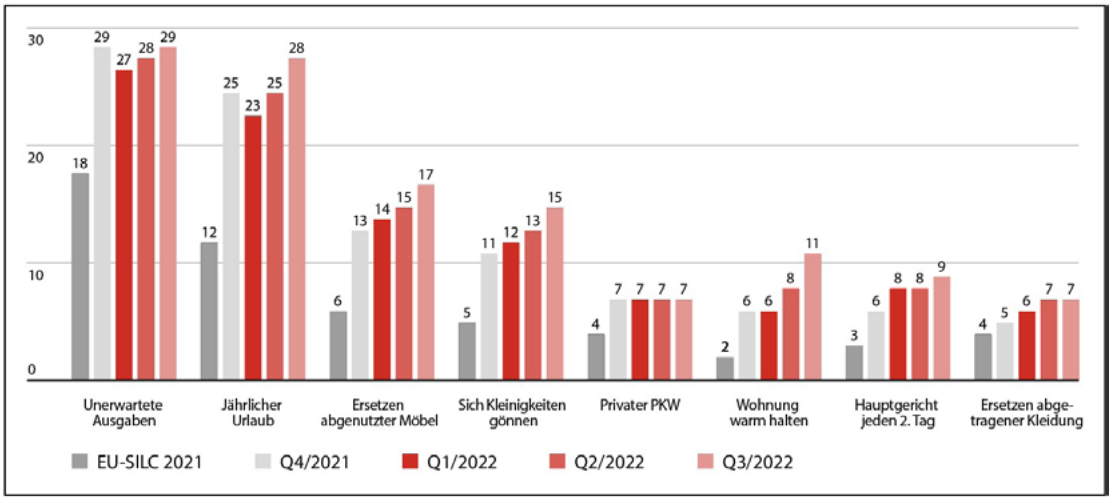
WC, ein Bad bzw. eine Dusche in der Wohnung, Feuchtigkeit und Fäulnisbefall oder dunkle Wohnräume. Der Anteil der Haushalte mit schlechtem Wohnstandard ist zwischen 2010 und 2020 von 3,4 % der Gesamtbevölkerung auf 2,4 % gesunken, wobei es 2020 wieder zu einer leichten Zunahme kam (Statistik Austria 2022b). Von Überbelag spricht man, wenn für ein erwachsenes Paar bzw. eine erwachsene Einzelperson weniger als ein Zimmer vorhanden ist bzw. auch für Kinder nicht genügend Zimmer vorhanden sind. Auch das Ausmaß des Überbelags ist weitgehend stabil. Es blieb 2020 mit 14,2 % in der Gesamtbevölkerung nur knapp unter dem Niveau von 2008 mit 14,8 % (BMSGPK 2021a).

Die auf der EU-SILC-Erhebung beruhende Armutsberichterstattung ist nicht nur für Österreich wertvoll. Sie stellt die wichtigste Quelle für Vergleiche mit anderen Staaten der Europäischen Union dar. Allerdings weist sie gerade in den aktuellen Krisenzeiten einen gewichtigen Nachteil auf. Die Ergebnisse der EU-SILC-Befragungen werden nur mit erheblicher Zeitverzögerung zur Verfügung gestellt. So liegen zu Beginn des Jahres 2023 nach wie vor nur Informationen aus der EU-SILC-Befragung 2021 vor. Etliche der erfassten Informationen, etwa zur Armutsgefährdung oder zum Ausmaß der Erwerbsintensität, werden zudem für das Kalenderjahr vor der Befragung erhoben, also bei EU-SILC 2021 für 2020. Diese Zeitverzögerung ist insbesondere in Krisenzeiten problematisch – also spätestens seit Beginn der COVID-19-Pandemie.

Um auch in Krisenzeiten die Berichterstattung zur Armut und sozialen Ausgrenzung aktuell zu halten, bedarf es daher zusätzlicher Quellen und Informationen. Eine hilfreiche Ergänzung ist die Statistik-Austria-Befragung „So geht's uns heute", die seit Ende 2021 jedes Quartal relevante Informationen zu den sozialen Krisenfolgen sammelt und zeitnah veröffentlicht (Mühlböck et al. 2023). Weil diese Erhebung nicht nur Informationen zu (Veränderungen im) Haushaltseinkommen umfasst, sondern auch Informationen zu (finanziellen) Schwierigkeiten, den Lebensunterhalt zu bestreiten, ist sie gerade in Zeiten hoher Inflation ideal, um Schwierigkeiten beim Auskommen mit dem Einkommen abzubilden.

Die Ergebnisse der bisherigen Veröffentlichungen zur Befragung „So geht's uns heute" zeigen insbesondere Trends auf, die sich auf die Periode nach der letzten EU-SILC-Befragung (die zwischen Februar und Juli 2021 durchgeführt wurde) beziehen. Aktuell liegen Informationen für das vierte Quartal 2021 und die ersten drei Quartale 2022 vor (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Nicht-Leistbarkeit verschiedener Güter/Bedürfnisse in Österreich (16- bis 69-Jährige), 2021–2022



Quelle: Mühlböck et al. (2023, 65, Tabelle 13), eigene Darstellung

Gerade der Vergleich mit der EU-SILC-Befragung zeigt, dass der Anteil der Personen, die Probleme haben, mit ihrem Einkommen auszukommen, in der jüngeren Vergangenheit enorm angestiegen ist (Mühlböck et al. 2023, 65). Danach befragt, ob es finanziell möglich wäre, einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren, gaben 12 % der 16- bis 69-jährigen Befragten in der EU-SILC-Erhebung von 2021 an, dass sie sich das nicht leisten könnten. Ende 2021 bzw. in den ersten drei Quartalen 2022 hat sich dieser Anteil bereits verdoppelt. Bis zur Jahresmitte 2021 gaben nur 2 % der Bevölkerung an, dass sie ihre Wohnung aus finanziellen Gründen nicht warm halten konnten, im dritten Quartal 2022 stimmten bereits 11 % dieser Aussage zu. Diese und weitere Indikatoren zeugen von einer finanziellen Prekarität, die zunehmend größere Bevölkerungsschichten trifft (Bachleitner/Maidorn 2022).

Vor allem die Befriedigung des Wohnbedürfnisses ist für viele eine zusätzliche Belastung. Beispielsweise haben im dritten Quartal 2022 22 % der Befragten angegeben, dass die Wohnkosten eine schwere finanzielle Belastung darstellen – Tendenz steigend. Unter Menschen mit niedrigem Einkommen beträgt der Anteil sogar 43 % (Mühlböck et al. 2023, 25–26).

Eine der prekärsten Lebenssituationen im Wechselspiel von Armut und Wohnen ist die Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Hier ergeben sich oft Schwierigkeiten in der Messung. In Surveys wie dem EU-SILC sind von Obdachlosigkeit betroffene Menschen ebenso wenig erfasst wie wohnungslose Menschen, die in Einrichtungen der Wohnungshilfe untergebracht sind. Die Zahl der registrierten obdach- oder wohnungslosen Menschen (auf Basis des Zentralen Melderegisters und der Registrierungen in Einrichtungen für betroffene Personen) ist von 16.844 Menschen im Jahr 2008 auf 19.912 angestiegen, mit einem leicht rückläufigen Trend in den letzten Jahren (BMSGPK 2021a). Neben den registrierten Personen, die als wohnungs- oder obdachlos gelten, gilt eine hohe Dunkelziffer an nicht erfassten Menschen als wahrscheinlich.

3 SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

3.1 Armutsbetroffene soziale Gruppen

Die Darstellung der Zahl und Zusammensetzung der Armutsbetroffenen sowie der Entwicklung im Zeitverlauf ist eine wichtige Aufgabe der Armutsberichterstattung. Um Armut zu verhindern bzw. zu bekämpfen, geht es aber darum, die Ursachen für ein erhöhtes Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko zu kennen und diese zu adressieren. In Österreich sind diese Ursachen vor allem struktureller Natur. Das lässt sich daran erkennen, dass spezifische Lebens- und Haushaltskonstellationen systematisch mit einer höheren Armutsgefährdung korrelieren, die 2021 in Österreich bei 14,7 % lag (Statistik Austria 2022c: Tab. 5.1a und 5.1b).

Ein Merkmal, das zu einem signifikant höheren Armutsrisiko führt, ist die Herkunft einer Person. Die Armutsgefährdungsquote von Menschen mit österreichischer Staatsbürgerschaft beträgt in Österreich unterdurchschnittliche 11 %. Für Menschen mit nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft ist die Quote mit 34 % gleich dreimal höher. Ein zweiter Risikofaktor ist der Haushaltstyp, in dem man lebt. So betrug die Armutsgefährdungsquote von Einelternhaushalten im Jahr 2021 36 %, jene von Mehrpersonenhaushalten mit drei oder mehr Kindern 29 %. Ein drittes Merkmal, welches das Armutsrisiko beeinflusst, ist der Erwerbsstatus der Personen im erwerbsfähigen Alter (18–64 Jahre). Bei einer ganzjährigen Vollzeitbeschäftigung ist die Armutsgefährdungsquote mit 6 % gering, bei ganzjähriger Arbeitslosigkeit ist mit 57 % mehr als die Hälfte dieser Menschen auch armutsgefährdet. Der Erwerbsstatus selbst (also ob jemand erwerbsaktiv ist oder nicht bzw. in welchem Stundenausmaß Erwerbsarbeit durchgeführt wird), wird von einer Viel-

zahl von Faktoren beeinflusst, z. B. der Arbeitsmarktnachfrage, dem Ausmaß der Bildung/Qualifizierung einer Person, ihrer Verantwortung für informelle Care-Tätigkeiten oder ihrem psychischen und physischen Gesundheitszustand.

Trotz ihrer strukturellen Ursachen hat jeder armutsgefährdete Haushalt seine ganz individuelle Geschichte, weshalb Armut oft als selbstverursacht gedeutet wird. Aber auch wenn sich die Armutsbiografien voneinander unterscheiden, sind die dahinter versteckten Ursachen für ein erhöhtes Armutsrisiko (Migrationshintergrund, Haushaltstypus, Arbeitslosigkeit/Inaktivität, Krankheit, mangelnde Ausbildung/Qualifizierung etc.) struktureller und nicht individueller Natur. Für die Armutsbekämpfung bedeutet dies zweierlei: Erstens müssen die strukturellen Ursachen von Armut für eine nachhaltige Armutsbekämpfung, aber auch eine wirksame Armutsprävention adressiert werden. Zweitens muss das konkrete Unterstützungsangebot auf die spezifischen Armutsbiografien und damit auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmt werden. Dafür steht eine Vielzahl an potenziellen Maßnahmen zur Verfügung: Geld-, Dienst- und Sachleistungen können ebenso wie universelle und selektive Maßnahmen dazu beitragen, akute Armut zu bekämpfen und Armut in Zukunft zu verhindern.

Armut und Wohnprobleme korrelieren stark. So sind Wohnkostenüberbelastungen vor allem in Haushalten mit niedrigen Einkommen und geringen Bildungsniveaus, in Einpersonenhaushalten sowie bei Alleinerzieher:innen ein großes Problem. Demgegenüber sind Menschen im Pensionsalter weniger stark von einer hohen Wohnkostenbelastung betroffen (Altzinger/List 2020). Relativ zur Gesamtbevölkerung hat sich die Problemlage für benachteiligte Haushalte zwischen 2008 und 2020 verschärft (BMSGPK 2021a). Das bestätigen auch jüngere Daten zur subjektiven Wohnkostenbelastung. Unter von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalten gaben im dritten Quartal 2022 45 % an, von Wohnkosten schwer belastet zu sein, unter Menschen mit niedrigem Einkommen sind es 43 %. Auch Haushalte von Alleinerziehenden (36 %) und Mehrkindfamilien (27 %) sind überdurchschnittlich betroffen. Arbeitslosigkeit erhöht finanzielle Unsicherheiten. Ungefähr die Hälfte aller von Arbeitslosigkeit betroffenen Haushalte in Österreich rechnen in naher Zukunft mit Zahlungsschwierigkeiten (Mühlböck et al. 2023, 25–27).

Dennoch macht Wohnungspolitik hier einen wichtigen Unterschied. Im Jahr 2017 sind knapp über 19 % aller Mieter:innen in Österreich von Wohnkostenüberbelastung betroffen. Vor allem sind das Mieter:innen auf dem privaten Mietmarkt, während Bewohner:innen von geförderten Immobilien (kommunaler Wohnbau und Genossenschaften) weniger oft einen besonders großen Teil ihres Einkommens für Wohnkosten ausgeben müssen. Im Vergleich zu Mieter:innen ist unter Eigenheimbesitzer:innen (mit und ohne Kredit) eine Minderheit von knapp 3 % von ausufernden Wohnkosten betroffen (Altzinger/List 2020).

Darüber hinaus sind es vor allem Menschen mit geringen finanziellen Mitteln, die mit einem schlechten Wohnstandard leben müssen: Armuts- und ausgrenzungsgefährdete Haushalte sind trotz einer allgemeinen Verbesserung des Wohnstandards immer noch häufiger mit schlechten Wohnungsbedingungen konfrontiert (BMSGPK 2021a). Unter Mindestsicherungsbezieher:innen ist der Anteil an Haushalten mit dunklen Wohnräumen mehr als doppelt so hoch wie unter Menschen, die nicht auf diese Form der minimalen Einkommenssicherung angewiesen sind. Gleiches gilt für das Vorhandensein von Feuchtigkeit, Fäulnis und Undichtheit. Gleichzeitig liegt bei armutsbetroffenen Haushalten auch häufig Überbelag der Wohnung vor. Die Wohnfläche, die Haushalten mit Mindestsicherungsbezug im Median zur Verfügung steht, liegt etwa ein Drittel unter der von Nicht-Bezieher:innen (Statistik Austria 2020). In den letzten Jahren zeigt sich beim Überbelag ein steigender Trend vor allem bei ökonomisch vulnerablen Gruppen (BMSGPK 2021a).

3.2 Entwicklungen während der COVID-19-Pandemie

Die letzten Jahre waren von multiplen Krisen geprägt. Insbesondere die COVID-19-Pandemie hatte auf vielen Ebenen Auswirkungen. Armutsbetroffene Gruppen waren von den sozialen Folgen der Krise besonders betroffen. Gravierend war für viele Menschen vor allem der Verlust ihres Erwerbseinkommens, verursacht durch eine von den Lockdowns ausgelöste Arbeitslosigkeit. Auch wenn sich die Arbeitskräftenachfrage mittlerweile erholt hat (Arbeitsmarktservice Österreich 2022), klagen nach wie vor viele Menschen – und insbesondere die klassischen Armutsrisikogruppen – über Einkommensverluste im Vergleich zum Vorjahr (Mühlböck et al. 2023). Verursacht wird dies in etlichen Fällen auch durch reale Einkommensverluste aufgrund der enormen Teuerung, die Menschen mit geringen Einkommen (und daher relativ hohen Konsumausgaben) überproportional stark trifft (Bachleitner/Maidorn 2022).

Krisen verändern nicht nur die Einkommens- und Vermögensverteilung, sondern verschärfen viele weitere Ungleichheiten. Das gilt auch für die Corona-Krise. Untersuchungen zeigen etwa, dass insbesondere das Mehr an Care-Arbeit (durch die zeitweise Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen) zu Zeitknappheit geführt hat, die Familien von Alleinerziehenden überproportional betroffen hat, da der Wegfall der formellen Betreuungsmöglichkeiten die ohnehin schon knappen Zeitreserven weiter reduzierte (Dawid 2020). Studien weisen zudem auf eine Verschärfung der informellen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern hin, da der durch die Lockdowns gestiegene Bedarf an informeller Care-Arbeit überwiegend von den Müttern im Haushalt übernommen wurde (Six et al. 2020). Etliche Untersuchungen haben ungleiche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Bildungsbeteiligung und die -ergebnisse festgestellt. Einmal mehr waren die aus der Armutsforschung bekannten Risikogruppen in dieser Hinsicht stärker benachteiligt. Zum einen fehlte es in vielen von diesen Haushalten an den technischen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Homeschooling (z. B. ausreichende Anzahl von Laptops, stabile WLAN-Verbindungen), zum anderen fehlte es in überbelegten Wohnungen schlicht an ausreichend Platz und Rückzugsmöglichkeiten fürs Lernen, aber auch an ausreichend Zeit und mitunter auch an der Kompetenz, um die Kinder bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Befragungen zu diesem Themenbereich legen nahe, dass sich die ohnehin schon große Bildungslücke zwischen armuts- und nicht armutsbetroffenen Kindern dadurch noch einmal vergrößert hat (vgl. z. B. Berghammer 2020).

Schließlich war die Corona-Krise eine Gesundheitskrise. Dabei zeigte sich, dass armutsbetroffene Gruppen zum Teil unter einer höheren Wahrscheinlichkeit, sich mit dem Corona-Virus anzustecken, gelitten haben (Ahmad et al. 2020). Sie waren weniger häufig im Homeoffice und hatten zu Hause aufgrund von Überbelag weniger Möglichkeiten, sich abzugrenzen. Mehr Zeit in feuchten oder schimmelbefallenen Räumen zu verbringen fördert zudem Beschwerden wie Asthma, hat negative Konsequenzen auf die psychische Gesundheit und geht oft mit Depressionen einher (Krieger/Higgins 2002). Studien zum Thema haben zutage gebracht, dass die psychische Gesundheit von vielen Menschen in der COVID-Krise beeinträchtigt worden ist (vgl. dazu z. B. Mühlböck et al. 2023, 35–37), insbesondere bei Jugendlichen. Zudem zeigen etliche Befunde, dass Konflikte innerhalb von Familien zugenommen haben, einmal mehr vor allem in jenen Familien, die aufgrund von begrenztem Wohnraum und/oder hohen finanziellen und sozialen Sorgen besonders unter Druck gestanden sind (vgl. z. B. Dawid 2020).

Die COVID-19-Pandemie hat zu besonderen Herausforderungen für Obdach- und Wohnungslose geführt, da wichtige Unterstützungsstrukturen nur eingeschränkt zur Verfügung standen, etwa wenn Notschlafstellen vorübergehend geschlossen oder Einschränkungen bei der Belags-

zahl vorgenommen wurden (Perle 2022). Außerdem lagen oft andere gesundheitliche Probleme vor, die gemeinsam mit einer Infektion mit dem Corona-Virus das Gesundheitsrisiko erhöhten. Weil Obdachlosigkeit darüber hinaus oft mit einem schlechten Zugang zu staatlichen Sicherungsnetzen einhergeht, stand auch eine weniger umfangreiche Gesundheitsversorgung zur Verfügung (Corey et al. 2022).

4 POLITISCH-INSTITUTIONELLE ENTWICKLUNGEN

Das österreichische Sozialsystem basiert vornehmlich auf Sozialversicherungsleistungen (Arbeitslosen-, Unfall-, Gesundheits- und Pensionsversicherung) und auf universellen Leistungen (z. B. Kinderbetreuungsgeld, Familienbeihilfe, Pflegegeld). Als dritte Maßnahmensäule sind Fürsorgeleistungen vor allem für einkommensschwache Gruppen vorgesehen und werden nur bei Vorliegen von geringen Einkommen (und teilweise nach einer Vermögensprüfung) gewährt. Bezogen auf die Gesamtausgaben für den Sozialstaat spielen Fürsorgeleistungen mit einem Anteil von weniger als 10 % (2020) eine untergeordnete Rolle (Eurostat 2022).

Die wesentlichsten Sozialstaatsmaßnahmen speziell für armutsbetroffene bzw. einkommensschwache Menschen sind die Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung, die Notstandshilfe und die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung. Neben diesen Sozialstaatsmaßnahmen im engeren Sinn ist zudem die Höhe der (Mindest-)Löhne für die Beschäftigten relevant, die in Österreich vor allem von den Sozialpartnern im Rahmen des Kollektivvertragssystems verhandelt und festgelegt werden.

Die Sozialhilfe ist im Sozialhilfe-Grundsatzgesetz geregelt, im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG. Darin befinden sich Vorgaben, an die sich die Bundesländer zu halten haben, wobei ihnen das Gesetz bei der Ausführung Spielräume ermöglicht. Daher gibt es neun verschiedene Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsgesetze. Das 2019 beschlossene Sozialhilfe-Grundsatzgesetz beinhaltet im Vergleich zur drei Jahre zuvor ausgelaufenen Vereinbarung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung etliche Verschlechterungen für Leistungsbeziehende. Vor allem wurde die bisherige Mindestgrenze als Höchstgrenze definiert. Weitere Kürzungen betrafen Familien mit mehreren Kindern und subsidiär Schutzberechtigte. Wenig überraschend wurde und wird das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz v. a. vonseiten der Sozialwirtschaft und der Vertretung der Arbeitnehmer:innen stark kritisiert (vgl. z. B. Die Armutskonferenz 2022). Zwar haben die Verfassungsgerichte etliche Bestimmungen des Gesetzes bereits gekippt, im Vergleich zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung stellt die Sozialhilfe aber eine lückenhaftere Form der Absicherung dar. Wegen der mangelhaften Absicherung haben drei Bundesländer das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nicht umgesetzt, u. a. Wien, das Bundesland mit den mit Abstand meisten Bezieher:innen von Sozialhilfe/Mindestsicherung (Heitzmann/Matzinger 2021).

2021 wurden im Jahresdurchschnitt knapp 200.000 Personen durch Leistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung unterstützt. In Summe wurden Ausgaben in Höhe von knapp 1 Mrd. Euro getätigt. Im Vergleich zu den insgesamt gut 132 Mrd. Euro Sozialausgaben für 2021 entspricht dies nur etwa 0,75 % des Gesamtbudgets. Im Zeitverlauf zeigt sich seit 2017 eine Reduktion der Anzahl der Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsbezieher:innen. Während der COVID-19-Pandemie waren dafür auch die staatlichen Maßnahmen zur Krisenbewältigung verantwortlich (Pratscher 2022), die Haushalte mit geringen Einkommen entlastet haben – beispielsweise durch diverse Einmalzahlungen oder die (befristete) Erhöhung der Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes.

Die Notstandshilfe ist eine Arbeitslosenversicherungsleistung, die gebührt, wenn der Anspruch auf das (befristete) Arbeitslosengeld ausgelaufen ist und eine materielle Notlage vorliegt. Nach dem aktuellen Geschäftsbericht des Arbeitsmarkservice Österreich (2022, 23) bezogen im Jahresdurchschnitt 2021 etwa 176.000 Personen Leistungen aus der Notstandshilfe. Als Sozialversicherungsleistung variiert die Notstandshilfe und ist geringer für Personen, die zuvor niedrigere sozialversicherungspflichtige Einkommen hatten bzw. für kürzere Zeiträume ins Versicherungssystem eingezahlt haben. Wenig überraschend gibt es daher einen Gender-Gap bei den durchschnittlichen Tagsätzen der Notstandshilfe, die sich 2021 bei männlichen Leistungsbeziehenden auf 31,64 Euro und bei Frauen auf 27,80 Euro beliefen.

Die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung ist eine Sozialleistung, die gebührt, wenn Personen zwar einen Anspruch auf eine Pension aus der Sozialversicherung haben, die Pensionshöhe aber so gering ist, dass sie unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegt. 2023 beträgt dieser Richtsatz für Alleinstehende 1.110,26 Euro. Er ist auch deshalb relevant, weil die Höhe der Ausgleichszulage die Regelsätze in der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung bestimmt. Allerdings werden Pensionsleistungen 14-mal jährlich ausbezahlt, Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsleistungen nur maximal 12-mal. 2021 haben 194.753 Personen diese Pensionsergänzung erhalten, zwei Drittel von ihnen waren Frauen (Dachverband der Sozialversicherungsträger 2022).

Neben den klassischen sozialstaatlichen Maßnahmen übernimmt die Wohnungspolitik teilweise wichtige sozialpolitische Funktionen in Österreich. Ein wesentliches Element ist die Regulierung der Mietmärkte, die auf Bundesebene durch das Mietrechtsgesetz erfolgt. Das Mietrechtsgesetz reguliert neben der Höhe der Mieten eine Reihe weiterer Aspekte des Verhältnisses zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen, beispielsweise Kündigungsfristen und Vertragsbefristungen. Insbesondere Reformen während der 1990er-Jahre ermöglichten rasche Preisanstiege im Mietsektor, die in den letzten Jahren zu beobachten waren. Durch die Möglichkeit von kurzen Befristungen und der Aneinanderreihung mehrerer befristeter Mietverhältnisse wird ermöglicht, dass Mieten mit neuem Vertragsabschluss an das Marktniveau angepasst werden können. In laufenden Verträgen sind solche Preiserhöhungen schwieriger und hängen vor allem von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex ab (Kadi et al. 2020). Zusätzlich zur Regulierung der Mieten sind kommunale und genossenschaftlich organisierte Bauträger durch die Bereitstellung von relativ günstigem Wohnraum wichtige Akteure auf dem Mietmarkt.

Ein weiteres wesentliches wohnungspolitisches Instrument ist die Wohnbauförderung. Auch sie durchläuft einen kontinuierlichen Wandel. Traditionell wurden die Mittel der Wohnbauförderung vor allem in die Finanzierung von Bauvorhaben investiert. Die Orientierung an angebotsseitigen politischen Maßnahmen (z. B. Baukostenzuschüssen) nennt sich Objektförderung. Während die Vergabe dieser Subventionen schon seit mehreren Jahrzehnten in den Aufgabenbereich der Bundesländer fällt, lässt sich in den vergangenen Jahren eine zunehmende Abkehr von der Objekt- hin zur Subjektförderung beobachten (Kunnert/Baumgartner 2012). Dabei werden die Mittel der Wohnbauförderung nachfrageseitig eingesetzt, um Haushalte direkt zu unterstützen. Vielerorts sind das Einkommenstransfers, beispielsweise die Wohnbeihilfe. Wie bei der Förderungsvergabe herrschen hier große Unterschiede zwischen den österreichischen Bundesländern. Obwohl die Wohnbeihilfen in der Regel einen Transfer zu Haushalten mit Einkommen unter einer bestimmten Grenze darstellen, gibt es kaum eine Harmonisierung mit anderen Transfers, etwa der Sozialhilfe. Das hat sich auch durch die Einführung (und das Auslaufen) der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht geändert.

Die Absicherung von Mieter:innen in krisenhaften Zeiten ist nicht zuletzt im Hinblick auf Wohnungs- und Obdachlosigkeit von Bedeutung, sind doch Menschen mit hohen Wohnkostenbelastungen, befristeten Mietverträgen und geringem Einkommen besonders von Wohnungs- und Obdachlosigkeitsrisiken betroffen. Im Hinblick auf sozialpolitische Initiativen zur Bekämpfung der Wohnungs- und Obdachlosigkeit haben sich in Österreich Ansätze entwickelt, die betroffene Menschen konkret unterstützen sollen. Besonders bemerkenswert sind zahlreiche Projekte, die mit dem international erfolgreichen „Housing First"-Ansatz arbeiten. Die Idee dahinter besteht darin, dass eine stabile Unterkunft die Voraussetzung für den Umgang mit vielen weiteren Aspekten der komplexen Problemlagen darstellt, mit denen sich von Obdachlosigkeit betroffene Menschen konfrontiert sehen. Deshalb werden betroffenen Personen im Rahmen von „Housing First"-Initiativen direkt eigene Mietverträge in Kombination mit Betreuungs- und Beratungsangeboten zur Verfügung gestellt. Diese Politik liegt auch einem vom Sozialministerium geförderten Positionspapier zugrunde, mit dem die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) ihre Strategie „Obdachlosigkeit beenden" (BMSGPK 2021b, 21) formuliert.

4.1 Entwicklungen während der COVID-19-Pandemie

Der öffentliche Sektor hat viele Maßnahmen gesetzt, um insbesondere die finanziellen Einbußen durch die Corona-Krise abzufedern. Armutsbetroffene Menschen erhielten etwa Einmalzahlungen (gekoppelt an die Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung), für Langzeitarbeitslose wurde die Notstandshilfe befristet auf das Niveau des Arbeitslosengelds gehoben, es wurden Delogierungsverbote erlassen etc. Darüber hinaus führte die Gewährung von Kurzarbeit dazu, dass die Erwerbseinkommensverluste bei vielen Beschäftigten in Grenzen gehalten werden konnten.

Die Kombination aus regulären Sozialleistungen und diskretionären Maßnahmen (finanzielle Zuzahlungen, aber auch etwa die Möglichkeit der Kurzarbeit) war durchaus wirksam. Die Pandemie hat aber auch etliche Schwächen der sozialstaatlichen Absicherung aufgezeigt. Sichtbar wurde dies etwa dort, wo Unterstützungsangebote schon vor der Pandemie nicht ausreichend vorhanden waren – man denke etwa an die Lücke zwischen der Nachfrage nach und dem Angebot von psychotherapeutischen und psychiatrischen Gesundheitsleistungen. Es haben sich zudem neue Risikogruppen gebildet, wie z. B. Selbstständige, die während der Pandemie ihr Geschäftsmodell aufgeben mussten. Dabei zeigt sich, dass viele der nun „arbeitslosen" Selbstständigen keine adäquate soziale Sicherung aufwiesen. Etliche Hilfeleistungen waren zudem nicht sehr treffsicher, z. B. im Hinblick auf die gewährten Unterstützungen für Unternehmen (vgl. zur Kurzarbeit etwa Rechnungshof Österreich 2022, 109–113, und zur Förderung vulnerabler Unternehmen Elsinger et al. 2022).

Auch wenn die Pandemie aktuell in eine endemische Phase übergeht, führen der Ukraine-Krieg, die Herausforderungen auf dem Energiemarkt und insbesondere die Teuerung bei Energie, Wohnen und Lebensmitteln dazu, dass die krisenbehaftete Zeit andauert. Weil zudem viele einkommensschwache Gruppen in der Pandemie ihre Ersparnisse aufgebraucht haben (und vielfach auch ihre Kraft, um mit Krisen umzugehen), stellt sich für sie die Fortdauer des krisenhaften Zustands als besondere materielle, aber auch psychische Belastung dar (Mühlböck et al. 2023). Mittlerweile haben auch Teile der Mittelschicht wegen der hohen Inflation Schwierigkeiten bei der Finanzierung ihrer Ausgaben (Bachleitner/Maidorn 2022). Wenig überraschend zeigt sich eine zunehmende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren finanziellen Ressourcen bzw. mit ihren Lebensbedingungen generell (Mühlböck et al. 2023, 66). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist es zentral, die sozialstaatliche Absicherung armuts- und krisenfest zu gestalten.

Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und den Herausforderungen, die sich durch die aktuelle Inflationsentwicklung ergeben, kommt es in Österreich auch zu neuen Dynamiken in der Wohnungspolitik (Eurofound 2022). Die neuen Instrumente dienen nicht zuletzt dem Ziel, das Grundbedürfnis Wohnen für die Bevölkerung in der krisenhaften Situation stärker abzusichern. Noch im Jahr 2020 wurde beispielsweise ein Gesetz beschlossen, das es Vermieter:innen verbot, Mietverträge aufgrund von Zahlungsausfällen während der ersten Pandemie-Monate zu kündigen. Außerdem wurden Mieter:innen Möglichkeiten zum Zahlungsaufschub gesetzlich eingeräumt – eine Maßnahme, die Ende 2020 verlängert wurde. Zusätzlich wurde die Möglichkeit geschaffen, Mietverträge mit einem Ablaufdatum innerhalb des ersten Pandemie-Halbjahres zu verlängern. In einem weiteren Schritt kam es mit Beginn des Jahres 2022 zur Einrichtung eines „Wohnschirms", der finanzielle Hilfe und Beratung bereitstellt, um Haushalte mit Mietzahlungsrückständen zu unterstützen, die seit Pandemiebeginn entstanden sind. Beim Wohnschirm wurde zu Beginn des Jahres 2023 eine Aufstockung auf 134 Mio. Euro angekündigt. Mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2026 soll dieser auch bei Energiezahlungen unterstützen – ein Signal dafür, dass auch die Politik das (mögliche) Ende der krisenhaften Zeit erst in ferner Zukunft sieht.

5 PERSPEKTIVEN PROGRESSIVER POLITIK

Eine armutsfeste Sozialpolitik beginnt beim Monitoring der sozialen Umstände und den Lebensbedingungen der Bevölkerung. Gleichzeitig sind qualitativ hochwertige Daten auf Haushalts- und Individualebene auch eine entscheidende Grundlage für die effiziente Administration von sozialstaatlichen Leistungen. Die Krisen der jüngeren Vergangenheit, insbesondere die Teuerungswelle, haben gezeigt, dass das Einkommen zwar eine wichtige Dimension von Armut bleibt, die Fragen nach dem Auskommen mit dem Einkommen bzw. nach der Verschuldung aber eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Die notwendigen Informationen zeitgerecht und in verlässlicher Qualität bereitzustellen wird auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand sein. So können Problemlagen identifiziert und die Auswirkungen politischer Maßnahmen abgeschätzt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass armutsbetroffene Personen im Rahmen der Armutsberichterstattung ausreichend Gehör finden, da sie als Expert:innen sehr viel zum Erkenntnisgewinn beitragen können.

Im Bereich der materiellen Einkommenssicherung ist es von großer Bedeutung, Geldleistungen so auszugestalten, dass besonders vulnerable Gruppen vor Armut geschützt werden können. Gerade Menschen in (anhaltender) Arbeitslosigkeit sind besonders oft von Armut betroffen. Eine Erhöhung der entsprechenden Unterstützungsleistungen wäre daher für eine effektive Armutsbekämpfung unabdingbar. Dasselbe gilt für Familienleistungen für besonders von Armut betroffene Familientypen. Ebenso wäre eine bundesweite Vereinheitlichung der Mindeststandards in der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung vonnöten, um Armut tatsächlich zu bekämpfen. Das momentan unzureichende System mit Höchstgrenzen schafft eine Abhängigkeit der Betroffenen von diskretionären Transfers und Einmalzahlungen und schließt spezifische Gruppen, wie subsidiär Schutzberechtigte, systematisch von dieser Form des Sozialschutzes aus.

Neben Geldleistungen bedarf es einer Kombination von Sach- bzw. Dienstleistungen, um Armut und Ausgrenzung nachhaltig zu bekämpfen bzw. überhaupt zu verhindern. Überlegungen zu unterschiedlichen Dimensionen einer sozialen Grundsicherung bzw. zu sozialen Rechten stellen für die Konzipierung dieses Leistungsbündels hilfreiche Impulse dar. Maßnahmen der Bildung und Qualifizierung sind in diesem Zusammenhang ebenso wertvoll wie die Unterstützung im

Rahmen der „Housing First"-Ansätze. Bei Vorliegen von Armut spielen gesundheitliche Faktoren oft eine wichtige Rolle. Gerade im Bereich der psychischen Gesundheit ist das Angebot an Unterstützungsleistungen schlicht zu knapp und für armutsgefährdete Haushalte oft nicht leistbar. In diesem Bereich gibt es daher enormen Ausbaubedarf. Während nicht alle armutsbetroffenen Haushalte einer Erwerbsarbeit nachgehen können, ist die Unterstützung bei der Eingliederung ins Erwerbsleben für viele ein wichtiger Schritt, um der Armut zu entkommen. Darüber hinaus gab und gibt es in Österreich innovative Projekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, beispielsweise in Form von Arbeitsplatzgarantien (z. B. die Aktion 20.000 oder die AMS-Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Gramatneusiedl). Die aus Pilotprojekten gewonnenen Einsichten und Good-Practice-Beispiele könnten in Zukunft ein wesentliches Element der armutsfesten Sozialpolitik darstellen.

Schließlich ist eine Lohnpolitik, die insbesondere im Bereich der unteren Einkommen ein gutes Auskommen ermöglicht, eine Voraussetzung für den Schutz vor Armut, den die Erwerbsarbeit verspricht. Kombiniert mit wohnungspolitischen Instrumenten, die der starken Wohnkostensteigerung entgegenwirken, kann so ein angemessener Lebensstandard für viele Menschen sichergestellt werden. Das betrifft beispielsweise die Bereitstellung von Wohnraum in nichtkommerziellen Sektoren (genossenschaftlicher und kommunaler Wohnbau), wo die Wohnkostenbelastung niedriger ausfällt als auf dem privaten Mietmarkt. Außerdem gibt es im Mietrecht Ansatzpunkte, etwa bei den Befristungen von Mietverträgen, die der starken Preissteigerung entgegenwirken können.

Einmal mehr ist bei der Ausgestaltung und Reformierung dieser Maßnahmen auf die Partizipation der Armutsbetroffenen zu achten, die als Expert:innen ihrer Lage wertvolle Hinweise im Hinblick auf taugliche und weniger taugliche Unterstützungsmaßnahmen geben können.

6 FAZIT

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die in den 2010er-Jahren feststellbare Entspannung bei der Armuts- und Ausgrenzungsbetroffenheit spätestens seit Beginn der Pandemie einer zunehmenden Anspannung gewichen ist. Das zeigt sich sowohl bei den konventionellen Armutsindikatoren als auch bei der subjektiven Wahrnehmung der betroffenen Haushalte. Bezieht man ausgabenseitig steigende Kosten vor allem beim Wohnen mit ein, hat sich in den letzten Jahren die Situation armutsbetroffener Haushalte deutlich verschlechtert.

Die Krisenjahre intensivierten viele der mit Armut verbundenen Ursachen und Problemlagen. Während Erwerbslosigkeit ein wichtiges Merkmal vieler Haushalte mit großen finanziellen Schwierigkeiten ist und große Unsicherheit zum Problem wird, wirken sich beispielsweise Schulschließungen insbesondere auf armutsbetroffene Kinder negativ aus, die durch tendenziell niedrigere Bildungsabschlüsse im Haushalt besonders wenig Unterstützung bekommen oder in einer Wohnung mit Überbelag auch höheren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt sind.

Der Wohlfahrtsstaat hat in vielen Bereichen sowohl durch automatische Stabilisatoren als auch durch diskretionäre Maßnahmen wirksame Unterstützung für armutsbetroffene Menschen geleistet, nicht zuletzt in den von Krisen geprägten vergangenen Jahren. Einige dieser Interventionen waren nur temporär (und angesichts der anhaltenden Krisenlage wohl zu kurz) wirksam, zum Beispiel die Anpassung der Notstandshilfe an das Arbeitslosengeld, während andere noch andauern, insbesondere im Bereich Wohnen.

Effektive Armutsbekämpfung sollte in Zukunft auf Basis aktueller Daten nicht nur die Erwerbsbeteiligung unter Menschen mit Armutsrisiko erhöhen, sondern auch eine Lohnentwicklung und die Bereitstellung öffentlicher Güter sicherstellen, die einen guten Lebensstandard ermöglichen. Gleichzeitig müssen insbesondere jene Menschen Unterstützung erhalten, denen die Erwerbsarbeit aus unterschiedlichen Gründen nicht offensteht.

BIBLIOGRAFIE

Ahmad, Khansa/*Erqou*, Sebhat/*Shah*, Nishant/*Nazir*, Umair/*Morrison* Alan R./*Choudhary*, Gaurav/*Wu*, Wen-Chih (2020). Association of poor housing conditions with COVID-19 incidence and mortality across US counties. PLoS ONE 15 (11), 1–13.

Altzinger, Wilfried/*List*, Emanuel (2020). Eigentum und Miete: Finanzielle Belastung durch Wohnkosten in Österreich. Momentum Quarterly 9 (3), 161–178.

Arbeitsmarktservice Österreich (2022). Geschäftsbericht 2021. Das beispiellose Jahr. Wien, AMS. Online verfügbar unter https://www.ams.at/content/dam/download/gesch%C3%A4ftsberichte/oesterreich/001_ams_geschaeftsbericht_2021.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Bachleitner, Alena/*Maidorn*, Susanne (2022). Effekt der Inflation 2022: Konsumausgaben übersteigen zunehmend das verfügbare Einkommen – auch bei Erwerbstätigen-Haushalten. Österreichischer Fiskalrat. Online verfügbar unter https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:00b6c303-0842-4fa6-8781-3e54233af02d/FISK_Notiz_Inflationsausgleich.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Berghammer, Caroline (2020). Wie gut gelingt Homeschooling in der Corona-Krise? Corona-Blog des Vienna Center for Electoral Research, Beitrag vom 28.05.2020. Online verfügbar unter https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog47/ (abgerufen am 30.11.2022).

BMSGPK (2021a). Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2020. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:6ec5ef97-7e1d-4282-b00a-9423cdfe7b63/Kennzahlen%20zu%20Lebensbedingungen_2020.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

BMSGPK (2021b). Obdachlosigkeit beenden. Eine bundesweite Strategie. Online verfügbar unter https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2021/04/BAWO_Policy_Paper.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

BMSGPK (2022). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im zweiten Quartal 2022 – Schwerpunkt Wohnen. Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Bericht-Soziale-Krisenfolgen2022.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Corey, Julia/*Lyons*, James/*O'Carroll*, Austin/*Stafford*, Richie/*Ivers*, Jo-Hanna (2022). A scoping Review of the Health Impact of the COVID-19 Pandemic on Persons Experiencing Homelessness in North America and Europe. International Journal of Environmental Research and Public Health 19 (6), 3219–3249.

Dachverband der Sozialversicherungsträger (2022). Jahresbericht der österreichischen Sozialversicherung 2022. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/spr_exp_fto/default/table?lang=en (abgerufen am 30.11.2022).

Dawid, Evelyn (2020). Armutsbetroffene und die Corona-Krise. Eine Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen. Wien, BMSGPK. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_erhebung_armutsbetroffene_corona-krise_2020.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Die Armutskonferenz (2022). „Die im Dunkeln sieht man nicht...": Eine Erhebung zur „Sozialhilfe" aus Sicht von Expert*innen der sozialen Praxis. Wien, Die Armutskonferenz. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/armutskonferenz_sozialhilfeerhebung_2022.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Elsinger, Helmut/*Fessler*, Pirmin/*Kerbl*, Stefan/*Schneider*, Anita/*Schürz*, Martin/*Wiesinger*, Stefan/*Wuggenig*, Michael (2022). Where have all the insolvencies gone? Monetary Policy and the Economy Q3/22, 43–57.

Eurofound (2022). EU PolicyWatch. Online verfügbar unter https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/ (abgerufen am 30.11.2022).

Eurostat (2022). Eurostat Database. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/spr_exp_fto/default/table?lang=en (abgerufen am 30.11.2022).

Fahey, Tony/*Nolan*, Brian/*Mâitre*, Bertrand (2004). Housing Expenditures and Income Poverty in EU Countries. Journal of Social Policy 33 (3), 437–454.

Heitzmann, Karin/*Matzinger*, Sandra (2021). The (changing) consideration of social investment in the design of welfare benefits: The case of poverty relief in Austria. Social Policy & Administration 55 (4), 573–588. https://doi.org/10.1111/spol.12643.

Kadi, Justin/*Banabak*, Selim/*Plank*, Leonhard (2020). Die Rückkehr der Wohnungsfrage. BEIGEWUM Fact Sheet VII. Online verfügbar unter http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Factsheet-Wohnen.pdf (abgerufen am 27.01.2023).

Krieger, James/*Higgins*, Donna L. (2002). Housing and Health: Time Again for Public Health Action. American Journal of Public Health 92 (5), 758–768. https://doi.org/10.2105/AJPH.92.5.758.

Kunnert, Andrea/*Baumgartner*, Josef (2012). Instrumente und Wirkungen der österreichischen Wohnungspolitik. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=45878&mime_type=application/pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Mühlböck, Monika/*Juen*, Isabella/*Brunner*, Sebastian/*Till*, Matthias/*Moser*, Winfried/*Wittmann*, Lena/*Brüngger*, Lisa (2023). So geht's uns heute: die sozialen Krisenfolgen im dritten Quartal 2022. Schwerpunkt Wohlbefinden und Gesundheit. BMSGPK. Wien. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Soziale-Krisenfolgen-BerichtW4-2022.pdf (abgerufen am 22.01.2023).

Perle, Vincent (2022). Europäische Sozialstaaten in der Covid-19-Krise. Zwischen Renaissance und Kurskorrektur. Online verfügbar unter https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress_files/2022/forschungspapier_perle.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Pratscher, Kurt (2022). Mindestsicherung und Sozialhilfe der Bundesländer im Jahr 2021. Statistische Nachrichten 2022 (11), 828–841.

Rechnungshof Österreich (2022). Covid-19-Kurzarbeit. Kurzbericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2022/7. Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/III/577/imfname_1425512.pdf (abgerufen am 22.01.2023).

Six, Eva/*Mader*, Katharina/*Lechinger*, Vanessa/*Disslbacher*, Franziska/*Derndorfer*, Judith (2020). Frauen in der Krise? Folgen der Corona-Pandemie für die Verteilung der Sorgearbeit. In: *Büro für Frauengesundheit und Gesundheitsziele* (Hg.). Frauengesundheit und Corona. Wien, Stadt Wien, 161–170.

Statistik Austria (2020). Sonderauswertung für das BMSGPK zu Lebensbedingungen von Mindestsicherungsbeziehenden und ihren Haushalten. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Lebensbedingungen_BMS_2017-2019.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Statistik Austria (2022a). Europäische und nationale Kennzahlen zu Lebensbedingungen in Österreich 2008–2020. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Europaeische_und_nationale_Kennzahlen_zu_Lebensbedingungen_in_OEsterreich_2008-2020.ods (abgerufen am 30.11.2022).

Statistik Austria (2022b). SDGs (Sustainable Development Goals and Indicators). Online verfügbar unter https://www.statistik.at/services/tools/services/indikatorensysteme/sdgs/ziel-11-nachhaltige-staedte-und-gemeinden/unterziel-111 (abgerufen am 30.11.2022).

Statistik Austria (2022c). Tabellenband EU-SILC 2021: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien, Statistik Austria. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (abgerufen am 30.11.2022).

Jörg Flecker und Johanna Neuhauser

QUALITÄT DER BESCHÄFTIGUNG UND PREKÄRE ARBEIT IN ÖSTERREICH

ZUSAMMENFASSUNG

Für den größten Teil der Bevölkerung ist Erwerbsarbeit zentral für die Teilhabe an der Gesellschaft. Das betrifft die finanziellen Möglichkeiten, am Konsum teilzunehmen, ebenso wie die sozialen Kontakte und die erfahrene Wertschätzung. Aber nicht jede Form der Erwerbsarbeit bietet gleichermaßen die Chance auf soziale Teilhabe. Einschränkungen der Teilhabemöglichkeiten sind dann gegeben, wenn die Beschäftigung nicht existenzsichernd entlohnt wird oder unsicher ist. Im Beitrag gehen wir besonders auf die Beschäftigung von Frauen und von Migrant:innen sowie auf Teilzeitarbeit und Leiharbeit ein.

Wesentliche Erkenntnisse dieses Beitrags sind:

- In Österreich besteht ein Niedriglohnsektor, in dem das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse erhöht ist. Am größten ist der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten im Gastgewerbe.
- Neben den Branchen sind die Beschäftigungsformen für die Erklärung des Prekaritätsrisikos zentral, was am Beispiel der Teilzeitarbeit und der Arbeitskräfteüberlassung deutlich wird.
- Das Ausmaß von Prekarität im Wohlfahrtsstaat Österreich verweist auf eine Diskrepanz zwischen formal gültigen Arbeitsstandards und ihrer tatsächlichen Durchsetzung.

ABSTRACT

For the majority of the population, gainful employment is central to participation in society. It provides financial opportunities to participate in consumption, as well as social contacts and the experience of esteem. However, not every form of gainful employment offers the same opportunities for social participation. The opportunities for participation are restricted if employment does not pay a living wage or is insecure. In this article, we focus on the employment of women and migrants as well as on part-time and temporary employment.

The main findings of this article are:

- In Austria, there is a low-wage sector in which the risk of precarious working and living conditions is increased. The share of low-wage employees is highest in the hospitality industry.
- In addition to sectors, forms of employment are crucial factors in explaining the risk of precarity, as exemplified by part-time work and temporary employment.
- The extent of precarity in the Austrian welfare state points to a discrepancy between formally valid labor standards and their actual enforcement.

1 EINLEITUNG

Für den größten Teil der Bevölkerung ist Erwerbsarbeit zentral für die Teilhabe an der Gesellschaft. Das betrifft zum einen die finanziellen Möglichkeiten, am Konsum teilzunehmen. Zum anderen ist Erwerbsarbeit auch für die sozialen Kontakte und die erfahrene Wertschätzung zentral. Aber nicht jede Form der Erwerbsarbeit bietet gleichermaßen die Chance auf soziale Teilhabe. Zu unterschiedlich ist die Qualität der Beschäftigung von Stelle zu Stelle, von Betrieb zu Betrieb, von Branche zu Branche und von Teilarbeitsmarkt zu Teilarbeitsmarkt. In den Niedriglohnbereichen und bei prekärer Arbeit mangelt es an der Qualität der Beschäftigung und damit an der Chance zur sozialen Teilhabe.

Zur Beurteilung der Qualität der Beschäftigung und für die Frage, ob es sich um prekäre Beschäftigung handelt, können verschiedene Kriterien herangezogen werden.[1] Unter dem Gesichtspunkt der materiellen Teilhabe ist die Höhe des erzielten Einkommens entscheidend. Dazu kommen die Kontinuität und die Sicherheit der Beschäftigung für die Zukunft. Eng verbunden mit den materiellen Aspekten ist die sozialrechtliche Stellung, die mit einer Beschäftigung verbunden ist. Aber auch der arbeitsrechtliche Schutz, also etwa die Begrenzung der Arbeitszeiten und das Recht auf einen Erholungsurlaub, sind wichtige Kriterien der Qualität der Beschäftigung und bei prekärer Beschäftigung nicht oder nur mangelhaft vorhanden.

Da das Normalarbeitsverhältnis (Mückenberger 1985) viele Kriterien qualitätsvoller Beschäftigung erfüllt, wird es häufig als Maßstab herangezogen. In der Regel wird damit ein unbefristeter Vollzeit-Dienstvertrag mit existenzsicherndem Einkommen und voller Sozialversicherung bezeichnet, auf den das Arbeitsrecht anzuwenden ist und der zwischen dem:der Arbeitenden und dem Betrieb abgeschlossen wird, in dem die Arbeit geleistet wird. Es handelt sich dabei zum einen um den in einem Land vorherrschenden Standard der Beschäftigung, gilt also in diesem Sinne als normal. Zum anderen finden sich im Recht und im Diskurs vielfach Normalitätsannahmen, das heißt, man geht unhinterfragt von einem solchen Arbeitsverhältnis aus, auch wenn tatsächlich häufig davon abgewichen wird. Abweichende Formen der Beschäftigung werden entsprechend als „atypisch" bezeichnet. Und mit atypischer Beschäftigung sind in unterschiedlichem Ausmaß eine geringere Qualität der Beschäftigung und ein erhöhtes Prekaritätsrisiko verbunden.

Doch auch das Normalarbeitsverhältnis sichert nicht generell eine hohe Qualität der Beschäftigung. Unsicherheit ist wegen des Risikos der Kündigung durch die Arbeitgeber:innenseite dennoch gegeben. Außerdem kann es für Arbeitende höchst ungewiss sein, wie lange sie gesund und fit genug sind, um die konkrete Arbeit ausführen und damit einen Arbeitsplatz behalten zu können. Auch ein Normalarbeitsverhältnis setzt die mit dem Lohnarbeitsverhältnis einer kapitalistischen Ökonomie verbundene Unsicherheit also nicht außer Kraft. Es reduziert den Warencharakter der Arbeitskraft nur insofern, als es unter anderem mit Kündigungsfristen, Abfertigungszahlungen und dem Anspruch auf Arbeitslosengeld verbunden ist.

In diesem Beitrag werden wir einige Dimensionen der Qualität der Beschäftigung in Österreich behandeln. Dabei legen wir den Fokus auf Entwicklungen, durch die die Qualität der Beschäftigung eingeschränkt und Prekarität vorangetrieben wird. Zunächst geht es um die Frage der Existenzsicherung und materiellen Teilhabe. Die Verbreitung von Beschäftigung zu Niedriglöhnen und des Phänomens der „Armut trotz Arbeit" wird dabei als Indikator verwendet. Als Branchenbeispiel ziehen wir die Gastronomie und das Beherbergungsgewerbe heran. In der

1 Für die Definition des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung siehe IAB (o. J.).

Folge stellen wir die Verbreitung ausgewählter atypischer Formen der Beschäftigung, die ein erhöhtes Prekaritätspotenzial aufweisen, dar. Wir werden dabei besonders auf die Qualität der Beschäftigung von Frauen und von Migrant:innen eingehen, weil diese in besonderem Maße von Beschäftigung niedriger Qualität betroffen sind. Als Beispiel dafür, welche prekären Folgen atypische Beschäftigung haben kann, beziehen wir uns auf Arbeitsbedingungen migrantischer Leiharbeiter:innen.

2 NIEDRIGLOHNSEKTOR UND „ARMUT TROTZ ARBEIT“

Da Individuen und Haushalte in der Regel ihr Einkommen aus Erwerbsarbeit erzielen und dieses daher ausschlaggebend für die materielle Teilhabe ist, lässt sich die Qualität der Beschäftigung zunächst an der Höhe des Lohnes bzw. des Gehalts bemessen. Die Streuung der Einkommen unter den unselbstständig Beschäftigten weist auf die Einkommensungleichheit und damit auf unterschiedliche Qualitäten der Beschäftigung hin. So ist das verfügbare Haushaltseinkommen des Fünftels der österreichischen Bevölkerung mit den höchsten Einkommen etwas mehr als viermal so hoch wie jenes des Fünftels mit den niedrigsten Einkommen (Feigl et al. 2022, 28). Unter den niedrigen Einkommen stellen wiederum jene ein besonderes gesellschaftliches Problem dar, die mit dem Risiko von Armut verbunden sind. Bei diesen Einkommen ist die materielle soziale Teilhabe nicht gesichert, und damit wird auch das zentrale Versprechen der Lohnarbeits- und Leistungsgesellschaft gebrochen, dass nämlich alle angemessen an der Gesellschaft teilhaben können, die in Form von Erwerbsarbeit einen Beitrag leisten. Auch wenn Einkommensungleichheit gerade mit Verweis auf das Leistungsprinzip durchaus nicht überwiegend als ungerecht wahrgenommen wird, sind doch viele Gesellschaftsmitglieder über die Existenz von Niedriglöhnen empört, die es nicht erlauben, ein „normales“ Leben zu führen, obwohl man erwerbstätig ist (Altreiter et al. 2019).

Das Problem der Niedriglöhne ist zuletzt durch die Teuerungssprünge im Jahr 2022 noch virulenter geworden. Für Erwerbstätige, die ein niedriges Einkommen beziehen, hat sich die damit verbundene Armut verschärft oder ist die Armutsgefährdung zumindest spürbarer geworden. Laut Statistik Austria bezogen im Jahr 2018 nicht weniger als 14,8 % der Arbeitenden einen Niedriglohn (Geisberger 2021, 682). Als Niedriglohn gilt dabei ein Bruttostundenverdienst unter zwei Dritteln des mittleren Einkommens. Diese Niedriglohnschwelle lag 2018 bei 10,06 Euro pro Stunde oder bei 1.740 Euro brutto monatlich (14-mal im Jahr). Von Niedriglöhnen sind Frauen stärker betroffen als Männer, da 21,7 % der Frauen in Österreich in einem Niedriglohnjob arbeiten, während das für nur 7,4 % der Männer zutrifft (Geisberger 2021, 687 f.). Der Gender-Pay-Gap sinkt zwar kontinuierlich etwas ab, lag im Jahr 2020 aber immer noch bei 19 % (EU-Durchschnitt: 13 %) (Eurostat 2022).

Analysen zur „Armut trotz Arbeit“ zeigen in der Regel trotz der häufigeren Niedriglöhne bei Frauen keinen Zusammenhang zwischen Erwerbsarmut und Geschlecht (Fritsch/Verwiebe 2018). Das hat damit zu tun, dass Armutsgefährdung auf Haushaltsebene erfasst wird und das Einkommen der Frauen häufig einen „Zuverdienst“ zum Haushaltseinkommen darstellt. Frauen sind stärker als Männer auf Einkommen über ihren eigenen Lohn hinaus angewiesen, um Armut zu vermeiden (Siegert 2021). Nach der Analyse von Siegert (2021) sind es die überwiegend teilzeitbeschäftigten Mütter, die ein höheres Risiko der „Armut trotz Arbeit“ haben als Männer. Jede Zweite von ihnen wäre davon betroffen, müssten sie mit ihrem eigenen Erwerbseinkommen das Auslangen finden.

Die Einkommen unselbstständig Erwerbstätiger unterscheiden sich sehr stark nach den Branchen, in denen die Arbeitenden beschäftigt sind. In folgenden Branchen lagen die Bruttostundenverdienste im Jahr 2018 knapp über oder unter der Niedriglohnschwelle von 10,06 Euro (Statistik Austria 2021, 42):

- Wach- u. Sicherheitsdienste: 10,07 Euro
- Sonstige Dienstleistungen: 10,04 Euro
- Beherbergung: 10,01 Euro
- Gebäudebetreuung: 9,62 Euro
- Gastronomie: 9,40 Euro

Damit zeigt sich, dass sehr wichtige Branchen der österreichischen Wirtschaft, wie das Hotel- und Gastgewerbe, im Durchschnitt nur Niedriglöhne bezahlen. Das wirft die Frage auf, ob die gegenwärtig vielfach kolportierten Probleme dieser Betriebe, Personal zu finden, zu einer Steigerung der Löhne und Gehälter führen. Eine Untersuchung der Stellenanzeigen im Westen Österreichs konnte im Jahr 2021 diesbezüglich noch keine Veränderung feststellen (Muckenhuber 2021).

Angesichts der hohen Kollektivvertragsabdeckung in Österreich sind die großen Einkommensunterschiede zwischen den Branchen insbesondere im internationalen Vergleich überraschend. Der Grund liegt in den sehr unterschiedlichen Mindestlöhnen je nach Branchenkollektivvertrag. Allerdings hat die Mindestlohnpolitik des ÖGB, mit der zunächst 1.500 Euro, dann 1.700 Euro und zuletzt 2.000 Euro brutto monatlich (14-mal pro Jahr) als Untergrenze für die KV-Bruttolöhne und -gehälter angestrebt wurden, hier eine Annäherung gebracht (Glassner/Zuckerstätter 2019). Die EU-Mindestlohnrichtlinie, mit der in allen Mitgliedsländern ein angemessener Mindestlohn erreicht werden soll und die der Rat im Oktober 2022 angenommen hat, betrifft Österreich in deren wesentlichen Bestimmungen zwar nicht direkt, weil es hier keinen gesetzlichen Mindestlohn und bereits eine sehr hohe Abdeckung durch Kollektivverträge gibt. Indirekt ist sie aber Wasser auf die Mühlen des ÖGB und seiner Mindestlohnforderung, zumal die Empfehlung der EU-Richtlinie für die nationalen Mindestlöhne für Österreich schon im Jahr 2020 eine Untergrenze von über 1.900 Euro bedeutet hätte (Müller/Schulten 2022, 357).

Besonders problematisch sind die Unterschiede in den Einkommen nach Art des Beschäftigungsverhältnisses. So liegen die Bruttostundenlöhne der Teilzeitbeschäftigten mit durchschnittlich 13,78 Euro um 15 % unter denjenigen in einem Vollzeit-Normalarbeitsverhältnis. Erhöht schon die geringere Anzahl an Arbeitsstunden das Armutsrisiko bei Teilzeitarbeit, so tragen die niedrigeren Stundenlöhne noch weiter dazu bei. Nimmt man die atypischen Beschäftigungsverhältnisse zusammen, zeigt sich bei den Einkommen ein klarer Abstand zu den Normalarbeitsverhältnissen. Während unter den im Normalarbeitsverhältnis Beschäftigten 16,8 % der Frauen und 6,7 % der Männer Niedriglöhne beziehen, sind es bei den atypisch Beschäftigten 25,1 % der Frauen und 21,3 % der Männer (Geisberger 2021, 691).

Im Jahr 2021 galten 7,6 % der Erwerbstätigen in Österreich als „Working Poor" (Statista 2022a).[2] Laut 2021 veröffentlichten Daten des EU-SILC bezieht eine große Zahl von Personen in Haushalten mit mittlerer oder hoher Erwerbsintensität ein niedriges Einkommen unter 60 % des Medians. 534.000 Personen in Haushalten mit mittlerer Erwerbsintensität und 122.000 Personen in Haushalten mit hoher Erwerbsintensität gelten demnach als armutsgefährdet (nach Berücksichti-

2 Mit „Working Poor" sind hier armutsgefährdete Personen im Erwerbsalter (18 bis 64 Jahre) gemeint, die im Verlauf des Jahres länger als sechs Monate in Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig waren.

gung von Sozialleistungen) (Statistik Austria 2022a, 83). Im Ausland geborene Personen arbeiten deutlich öfter im Niedriglohnsektor als in Österreich geborene Personen: 10 % aller unselbstständig beschäftigten Österreicher:innen hatten 2020 einen Stundenlohn von weniger als zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns (Median), unter im Ausland geborenen Personen waren es nicht weniger als 22 % (Statistik Austria 2022b, 66). Entsprechend waren die im Ausland geborenen Personen deutlich stärker von einem Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko[3] betroffen (36 %) als die in Österreich geborene Bevölkerung (14 %) (ebd.). Besonders betroffen davon sind wiederum Personen, die nicht aus einem EU-Land kommen. So lag die Häufigkeit des Armuts- oder Ausgrenzungsrisikos bei Drittstaatsangehörigen zuletzt schon bei 43 % (ebd.). Forschungen zeigen, dass Arbeitnehmer:innen mit Migrationshintergrund vielfach in schlechteren Positionen arbeiten, häufiger in Branchen mit einem stark unterdurchschnittlichen Lohnniveau tätig sind und auch erhöhte Armuts- und Arbeitslosigkeitsrisiken tragen (Verwiebe et al. 2019, 114.). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die hohe Kollektivvertragsabdeckung in Österreich bisher das Fortbestehen eines Niedriglohnsektors nicht verhindern konnte. Dieser umfasst mehrere Dienstleistungsbranchen. Frauen und Migrant:innen sind in der Gruppe der betroffenen Personen deutlich überrepräsentiert. Die verfügbaren Daten legen es nahe, sich mit der für Österreich besonders wichtigen Branche des Hotel- und Gastgewerbes genauer zu befassen.

2.1 Empirisches Beispiel I: Gastronomie und Hotellerie

Arbeit im Gastgewerbe ist in den meisten Positionen stark unterdurchschnittlich entlohnt. Nach Wirtschaftstätigkeit gegliedert lag der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in der Branche „Beherbergung und Gastronomie" mit 58,7 % an der Spitze, wobei Trinkgelder im Rahmen der Verdienststrukturerhebung nicht erfasst sind (Geisberger 2021, 693). Dies spiegelt sich auch im Bruttomedianeinkommen wider, das im Jahr 2020 mit 1.650 Euro in Beherbergung und Gastronomie fast ein Drittel unterhalb des österreichischen Gesamt-Medians über alle privatwirtschaftlichen Branchen hinweg lag (AK OÖ 2022). Die Kollektivvertragslöhne zählen zu den niedrigsten österreichweit. Diese variieren nach Bundesland leicht, in der niedrigsten Lohngruppe verdienen „Arbeiterinnen und Arbeiter ohne abgeschlossene facheinschlägige Berufsausbildung und Hilfskräfte" beispielweise in Oberösterreich je nach Dienstjahren zwischen 1.629 und 1.800 Euro.[4]

In einer qualitativen Studie, die von der Arbeiterkammer Oberösterreich gefördert wurde (Neuhauser et al. 2022), wurden 32 Beschäftigte aus Gastronomie und Hotellerie zu ihren Arbeitsrealitäten und Verbesserungsbedarfen in der Branche befragt. Während das Thema Personalmangel und die Bedingungen in der Branche im öffentlichen Diskurs häufig aus Sicht der Arbeitgeber:innen beleuchtet werden, zielte die Studie darauf ab, die Erfahrungen und Perspektiven der Arbeitnehmer:innen in den Blick zu nehmen.

Neben den schwierigen Arbeitszeiten (geteilte Dienste, regelmäßige Wochenendarbeit, häufige Überstunden, zu kurze Ruhezeiten etc.) wurde von den Befragten insbesondere die niedrige Entlohnung in der Branche kritisiert. Diese wird angesichts der an die Beschäftigten gestellten Anforderungen – hinsichtlich der Arbeitszeiten, der Verantwortung, des Arbeits- und Zeitdrucks, der Sprachkenntnisse und anderer kommunikativer sowie sozialer Kompetenzen – als unange-

3 Dieser Indikator umfasst Menschen in Privathaushalten, auf die mindestens eines der folgenden Merkmale zutrifft: (1) „erhebliche materielle und soziale Benachteiligung" (absolute Armut entsprechend europäischem Mindestlebensstandard), (2) „Armutsgefährdung" (geringes Haushaltseinkommen relativ zum Median der Bevölkerung) und (3) „keine oder sehr niedrige Erwerbsintensität im Haushalt" (Statistik Austria 2022c).

4 Lohnordnung Oberösterreich (2022).

messen bewertet. Erschwerend kommt hinzu, dass selbst die ohnehin niedrigen Löhne mitunter nicht zuverlässig ausbezahlt werden. Die Strategien der Kosteneinsparung, die zum Teil als Lohndiebstahl gelten, reichen von der Anmeldung der Beschäftigten in Entlohnungsgruppen unterhalb ihrer Qualifikation über unbezahlte Überstunden, falsch ausgestellte Dienstpläne und Manipulation von Arbeitsaufzeichnungen bis hin zu zweifelhaften All-in-Vereinbarungen. Eine Köchin in der Spitzengastronomie erzählte, dass sie in der Regel 15 statt der vorgesehenen elf Stunden am Tag arbeite. Diese Überstunden gehen verloren, denn, wie sie berichtete: „Das steht auch im Vertrag, dass ich das als Weiterbildungsmöglichkeit in einem renommierten Lokal sehen soll. Damit haben sie sich abgesichert."[5] Aufgrund des geringen Grundlohns sind Beschäftigte – vor allem im Service – außerdem häufig vom unsicheren Trinkgeld abhängig. Dass diese Abhängigkeit nicht nur kurzfristig – z. B. durch wetterbedingte Ausfälle –, sondern auch langfristig prekäre Folgen hat, erklärt eine Kellnerin: „Und es ist immer einfach die Ausrede, ja, du kriegst eh ein Trinkgeld. […] Wenn ich dann in Pension gehe, was habe ich dann vom Trinkgeld? Nichts." In der Pandemie verschärfte sich die ökonomische Situation vieler Beschäftigter noch zusätzlich. So verloren viele von einem Tag auf den anderen ihre Arbeit. Auch die reduzierte Entlohnung im Zuge der Kurzarbeit sowie der Ausfall des Trinkgelds bei gleichbleibenden bzw. steigenden Lebenserhaltungskosten führte zu erheblichen Einschränkungen des Lebensstandards.

Während die Belastungen in der Branche von allen Interviewten als hoch eingeschätzt wurden, sahen sich vor allem vulnerable Gruppen wie Migrierte mit unzureichenden Sprachkenntnissen, aber auch junge Beschäftigte in einer besonders schwachen Verhandlungsposition gegenüber ihren Arbeitgeber:innen. Die interviewten Migrant:innen erzählten von Exklusionserfahrungen auf dem Arbeitsmarkt aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und in Österreich nicht anerkannter Ausbildungszertifikate sowie aufgrund von mangelndem Wissen über ihre Arbeitsrechte und den österreichischen Arbeitsmarkt. All diese Faktoren führen dazu, dass Migrant:innen meist niedrig entlohnte, prekäre Positionen in der Branche einnehmen (insbesondere migrantische Frauen im Housekeeping und in der Küchenhilfe) und auch innerhalb der Betriebe häufig Ungleichbehandlung und Diskriminierung erfahren. Aus der Studie geht außerdem hervor, dass Lösungsansätze sowie eine erfolgreiche Interessenvertretung in der Branche mit großen Hürden konfrontiert sind. So behindern die kleinteilige Struktur des Gastgewerbes und die hohe Fluktuation von Beschäftigten den Aufbau längerfristiger kollektiver Strukturen.

3 BESCHÄFTIGUNGSFORMEN UND UNSICHERHEIT

Bei Beschäftigungsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, bestehen größere Risiken für die Arbeitenden. Insofern tragen sie ein größeres Potenzial der Prekarität in sich. So ist die Unsicherheit der Beschäftigung bei befristeten Anstellungen naheliegenderweise größer als bei unbefristeten. Über diese in der Natur der Beschäftigungsform liegenden Risiken hinaus kumulieren vielfach jedoch verschiedene Nachteile. Auch das Risiko, einen Niedriglohn zu beziehen, ist bei atypischer Beschäftigung wie erwähnt mit 24 % deutlich höher als in Normalarbeit (9,5 %) (Geisberger 2021). Im Folgenden gehen wir auf einzelne Formen der atypischen Beschäftigung ein und heben dabei jeweils die geschlechtsspezifischen Unterschiede und die Lage von Migrant:innen besonders hervor. Dafür wählten wir einerseits die quantitativ wichtigste Form, nämlich die Teilzeitarbeit, und andererseits die ebenfalls wachsende Arbeitskräfteüberlassung aus.

5 Dieses Zitat und die folgenden Zitate entstammen der oben genannten Studie (Neuhauser et al. 2022).

3.1 Teilzeitarbeit

Teilzeitarbeit ist in zweierlei Hinsicht „normal" geworden. Zum einen wurde sie rechtlich an die Vollzeitarbeit angeglichen. Zum anderen sind in Österreich inzwischen über die Hälfte der unselbstständig beschäftigten Frauen nicht mehr in Vollzeit, sondern in Teilzeit berufstätig. Dennoch wird Teilzeitarbeit zu Recht nach wie vor als „atypisch" bezeichnet. Denn die Normalitätsannahmen im Sozialrecht führen bei Teilzeitbeschäftigung in der Regel zu einer mangelhaften Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit sowie in der Pension. Dies wird dadurch verschärft, dass die Stundenlöhne in einer Branche umso niedriger sind, je höher der Teilzeitanteil in dieser Branche ist.[6] Daher sind Teilzeitbeschäftigte beim Einkommen überproportional benachteiligt. Insbesondere kurze Teilzeit bei niedrigem Einkommen ist als prekäre Arbeit und als Armutsrisiko einzustufen. In einer Studie, die sich auf Wien beschränkte, wurden 15 % aller Teilzeitbeschäftigten als unfreiwillig Teilzeitbeschäftigte mit prekärer Lebenssituation eingestuft. Unter den teilzeitbeschäftigten Alleinverdiener:innen sind nicht weniger als 43 % armutsgefährdet. Auf der anderen Seite wurden 35 % der Teilzeitbeschäftigten der „langen Teilzeit mit guter Absicherung" zugeordnet, was sich unter anderem auch aus zwei Erwerbseinkommen im Haushalt ergibt (Hyee 2019). Teilzeitarbeit ist zudem vielfach ein Hindernis für den beruflichen Aufstieg, weil Teilzeitarbeitenden ein volles Engagement für den Betrieb abgesprochen wird.

Die Teilzeitarbeit hat sich in Österreich sehr dynamisch entwickelt. Waren Mitte der 1990er-Jahre erst 15 % aller unselbstständig Beschäftigten in Teilzeit tätig, so stieg dieser Anteil laut Eurostat (2023) bis 2021 auf 29 %. Bei den Frauen ist der Teilzeitanteil im Jahr 2020 sogar über die 50-Prozent-Marke geklettert. Viele Beschäftigte sind unfreiwillig in Teilzeit, weil sie entweder keinen Vollzeitarbeitsplatz finden oder ihnen keine angemessene Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Entsprechend ist die Möglichkeit zur Vollzeitbeschäftigung regional unterschiedlich: In Wien lag der Teilzeitanteil bei den Frauen im Jahr 2017 bei 43 %, während er österreichweit 49 % erreichte (Hyee et al. 2019).

Tabelle 1: Anteile der unselbstständig Beschäftigten in Teilzeit in Österreich (in Prozent)

	Männlich	Weiblich	Gesamt
2021	11,88 %	52,28 %	31,34 %
2020	10,94 %	50,65 %	30,17 %
2019	10,64 %	50,62 %	29,96 %
2018	11,10 %	50,08 %	29,90 %
2017	11,69 %	49,88 %	30,19 %
2016	11,22 %	49,61 %	29,84 %
2015	10,26 %	49,25 %	29,18 %
2014	9,68 %	48,60 %	28,60 %
2013	9,31 %	47,14 %	27,59 %
2012	8,37 %	46,59 %	26,80 %
2011	8,04 %	45,60 %	26,09 %
2010	8,12 %	45,37 %	25,97 %
2009	7,95 %	44,56 %	25,43 %
2008	7,11 %	43,35 %	24,19 %
2007	6,40 %	42,79 %	23,39 %
2006	6,43 %	42,68 %	23,40 %
2005	6,20 %	41,71 %	22,80 %

Quelle: Statistik Austria (2023); Auswertung: Bernd Liedl

6 Eigene Auswertung.

3.2 Arbeitskräfteüberlassung

Arbeitskräfteüberlassung oder Leiharbeit ist in Österreich seit 1988 erlaubt und gesetzlich geregelt. Die Zahl der Leiharbeitskräfte stieg seit damals immer weiter an. 2019 waren 74.500 Personen bei 731 Unternehmen der Arbeitskräfteüberlassung beschäftigt (Statista 2022b).

Durch die kollektivvertragliche Gleichstellung von Leiharbeiter:innen mit Stammbelegschaften ist diese Beschäftigungsform in Österreich zwar besser als in anderen europäischen Ländern reguliert, in der Praxis sind jedoch auch hierzulande die Arbeitsbedingungen der beiden Gruppen nicht gleich (Benvegnú et al. 2018). So sind Leiharbeiter:innen etwa verstärkt mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen,[7] (gesundheitlich) belastenden Arbeitssituationen und fehlender betrieblicher Interessenvertretung konfrontiert (Riesenfelder et al. 2018). Zudem haben Outsourcing und das Entstehen von Unternehmensnetzwerken allgemein zur Zersplitterung von Kollektivverhandlungen beigetragen, was zu Lücken in der Arbeitnehmer:innenvertretung und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Arbeitsvorschriften führt (Weil 2014; Helfen et al. 2016). Zudem kann festgestellt werden, dass Fragmentierung durch die Aufspaltung ehemals homogener Belegschaften in mehrere Gruppen mit unterschiedlichen Arbeitgeber:innen, Arbeitsverträgen und Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen auch zu gestiegener Ungleichheit und Prekarisierung von Arbeit führt (Marchington et al. 2005; Flecker 2010).

Tabelle 2: Leiharbeit in Österreich 2012–2021

	Gesamt	Anteil der Personen ohne österr. Staatsbürgerschaft
2012	82.329	31,3 %
2013	78.346	32,3 %
2014	79.466	32,9 %
2015	78.086	34,2 %
2016	82.417	36,7 %
2017	93.907	39,7 %
2018	98.745	43,2 %
2019	96.990	45,7 %
2020	83.564	45,5 %
2021	96.577	49,3 %

Quelle: BMAW (2022), Arbeitsmarktdatenbank

Aus den Jahresdurchschnittsdaten 2021 geht hervor, dass rund 49 % der Leiharbeiter:innen keine österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, während dies bei nur 22 % aller unselbstständigen Beschäftigten der Fall ist (BMAW 2022). Dabei wird deutlich, dass insbesondere Migrant:innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten (EU-10 plus Rumänien, Bulgarien und Kroatien) (58,5 %) und Drittstaatsangehörige (31,5 %) in der Arbeitskräfteüberlassung tätig sind (ebd.). Außerdem ist der Anteil an Migrant:innen in der Arbeitskräfteüberlassung seit den 1900er-Jahren stark angestiegen. So hat sich von 1997 bis 2016 der Anteil mehr als verdoppelt, er ist auf den 2,5fachen Wert gestiegen (Riesenfelder et al. 2018, 102). Auch in den letzten Jahren nahm – mit Ausnahme des Coronajahrs 2020, in dem die Leiharbeit insgesamt gesunken ist – der Anteil der Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft in der Arbeitskräfteüberlassung von 39,6 % im Jahr 2017 auf 49,3 % 2021 zu. Im selben Zeitraum ist der Anteil von

7 Wie unsicher und instabil Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeit sind, zeigt sich daran, dass 2016 fast jeder/jede zweite Leiharbeiter:in (49 %) mit einem Arbeitsvertrag als Arbeiter:in eine Beschäftigungsdauer beim Überlasserbetrieb (nicht beim Beschäftigerbetrieb!) von 60 Tagen nicht überschreiten konnte (Riesenfelder et al. 2018, 13).

Migrant:innen an unselbstständiger Beschäftigung insgesamt deutlich weniger angestiegen (von 19 auf 22 %) (BMAW 2022). Auch wenn es zu beachten gilt, dass diese überproportionale Steigerung des Migrationsanteils an der Leiharbeit nicht zuletzt auch mit den Sektoren zusammenhängt, in die Arbeitskräfte vermittelt werden, kann daraus gefolgert werden, dass diese Form der atypischen – und dabei vor allem unsicheren – Beschäftigung zunehmend migrantisch geprägt ist.

Dass atypische Beschäftigungsverhältnisse im Kontext grenzüberschreitender Mobilität zunehmen, zeigt sich auch an den aus dem Ausland nach Österreich entsandten Arbeitskräften. So ist seit den Öffnungen des österreichischen Arbeitsmarkts 2011 und 2014 im Zuge der EU-Osterweiterung die arbeitgeber:innengesteuerte Dienstleistungsmobilität aus dem Ausland stark angestiegen (Krings 2019, 22). Auch wenn entsandte Arbeitskräfte aufgrund des Lohn-und-Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes in Österreich Anspruch auf das jeweils gültige kollektivvertragliche Entgelt haben, sind sie in einer rechtlichen Sonderstellung, da für sie in Teilen weiterhin das Arbeitsrecht des Herkunftslandes gilt und sie auch nicht in die sozialen Sicherungssysteme hierzulande integriert sind (ebd., 24).

Insgesamt zeigt sich – sowohl im Falle der Leiharbeit als auch der aus dem Ausland entsandten Arbeitskräfte – eine starke Diskrepanz zwischen formal gültigen Arbeitsstandards und der tatsächlichen Durchsetzung dieser. In diesem Zusammenhang sprechen Wagner/Lillie (2014) auch von „Räumen der Ausnahme", die es Arbeitgeber:innen ermöglichen, arbeitsrechtliche Standards zu umgehen. Auf welche Gründe diese Lücke der Durchsetzung von Arbeitsrechten für die vulnerabelsten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, werden wir nun am empirischen Beispiel geflüchteter Leiharbeiter:innen in der Maskenproduktion und den Paketdiensten verdeutlichen.

3.3 Empirisches Beispiel II: prekäre Leiharbeit von Geflüchteten

Eine von der Arbeiterkammer Wien geförderte qualitative Studie (Neuhauser et al. 2021) untersuchte die prekären und gesundheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen in der Maskenproduktion und bei den Paketdiensten während der COVID-19-Krise 2021. Dafür wurden qualitative Interviews mit 15 migrantischen Leiharbeiter:innen bei Hygiene Austria und im Postverteilerzentrum Inzersdorf in Wien durchgeführt. In einer Nacherhebung wurden drei weitere ehemalige Arbeiter:innen befragt, die über Leiharbeitsfirmen bei der Post beschäftigt waren. Zusätzlich wurden acht Expert:innen der Arbeitnehmer:innen- und -geber:innenseite, des Arbeitsinspektorats sowie des Arbeitsministeriums interviewt. Ziel war es unter anderem, zu verstehen, wie die Fragmentierung der Belegschaften mit einer „Migrantisierung" im Sinne einer verstärkten Nutzung migrantischer Arbeitskraft – und den damit einhergehenden Spaltungen von Belegschaften sowie der Prekarisierung bestimmter Arbeitsbereiche – zusammenhängt. Denn während Studien zur Problematik von Leiharbeit sowie zu anderen Formen atypischer Beschäftigung vorliegen, bleibt in der Forschungsliteratur die Bedeutung, die dabei Migration und Migrationsverhältnissen zukommt, bis heute unterbelichtet.

In der Studie wurde deutlich, dass alle Interviewten die willkürlichen und oft sehr spontanen Schichteinteilungen, den Druck zu Überstunden und (bei Hygiene Austria) auch Doppelschichten, die Versäumnisse bei der Entlohnung (fehlende Auszahlungen von Zulagen bis hin zu gesamten Löhnen), die Hire-and-fire-Kündigungspolitik sowie das von (ethnisierten) Hierarchisierungen geprägte Betriebsklima als extrem belastend erlebt haben. Obwohl in Österreich – wie oben erläutert – die Arbeitskräfteüberlassung durch die kollektivvertragliche Gleichstellung

von Leiharbeiter:innen mit Stammbelegschaften besser als in anderen europäischen Ländern reguliert ist, zeigten die Interviews, dass unterschiedliche Beschäftigungsverhältnisse mit Hierarchisierungen im Arbeitsprozess sowie mit Ungleichheiten bei den Arbeitszeiten, den Löhnen und dem Gesundheitsschutz verbunden sind. Dabei überschnitt sich vor allem im Postverteilerzentrum die Fragmentierung zwischen Stamm- und Randbelegschaft mit ethnischen Trennlinien, wobei sich die geflüchteten Leiharbeiter, meist Männer aus dem arabischsprachigen Raum, auf der untersten Stufe sahen. Die stark hierarchisierten Rollen im Arbeitsprozess werden daran deutlich, dass ihnen vor allem das Ein- und Ausladen schwerer Pakete in und aus Containern zugeteilt wurde, was als außerordentlich harte und gesundheitlich belastende Arbeit beschrieben wurde: „Die Leiharbeiter sortieren nicht oder arbeiten am Fließband, nein. Uns lassen sie immer tragen, einladen und ausladen. […] Sortieren ist angenehmer. Da steht einer und teilt die Sachen nach Adressen auf einem Band ein. […] wir durften das gar nicht machen, nur die Fixarbeiter."[8] Ein weiterer Arbeiter erzählte: „Die sahen, dass wir Araber sind, und dachten, weil wir Araber sind, müssen wir alles arbeiten. […] Sie haben uns sehr erschöpft. Stell dir vor, alle Ausländer [gemeint sind in diesem Fall fest beschäftigte Türken oder Osteuropäer] durften drinnen arbeiten, und uns Araber haben sie draußen in der Sonne arbeiten lassen."

Sowohl bei Hygiene Austria als auch im Postverteilerzentrum berichteten die Interviewten von ständigen Demütigungen durch Vorgesetzte oder der fehlenden Möglichkeit, in den Krankenstand zu gehen, ohne eine Kündigung zu riskieren.[9] Dass bei den Leiharbeitsfirmen bei Hygiene Austria bereits auf den Lohnzetteln ein unterkollektivvertraglicher Lohn ausgewiesen war, macht das vorsätzliche Lohndumping offenkundig. Die massiven Versäumnisse bei der Arbeitssicherheit in den Produktionshallen werden insbesondere an mehreren Arbeitsunfällen deutlich. So erzählt ein befragter Leiharbeiter aus dem Irak: „Die Firma wollte viele Masken [lacht] und sie haben immer die Maschine schneller gemacht." So ereignete sich auch sein Unfall: „Und die Schere hat meinen Finger abgeschnitten. […] Das war schwer, da habe ich viel Blut verloren, und nach ein paar Minuten bin ich auch auf den Boden gefallen, weil ich habe von fünf, sechs Uhr bis elf Uhr durchgearbeitet."

Das Beispiel zeigt zum einen, dass trotz hoher Verletzungsrisiken für die Arbeiter:innen die Sicherheitsvorkehrungen an den Maschinen missachtet wurden, um die Produktivität zu steigern. Zum anderen werden auch die überlangen, arbeitsrechtlich zu großen Teilen unzulässigen Arbeitszeiten und der extrem hohe Arbeitsdruck deutlich, dem die Arbeiter:innen in der Maskenproduktion ausgesetzt waren. In der Studie wurde außerdem herausgearbeitet, dass zum Verständnis der Arbeitsrechtsverletzungen Fragen von Migration und Aufenthaltsrecht systematisch in die Analyse einbezogen werden müssen. Ein unsicherer Aufenthaltsstatus bzw. eine – beispielsweise durch fehlenden Anspruch auf soziale Leistungen[10] bedingte – unsichere ökonomische Situation verstärken bei Drittstaatsangehörigen häufig den Druck, prekäre Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Darüber hinaus werden von den Unternehmen häufig Sprachbarrieren und das mangelnde Wissen von Migrierten über ihre Arbeitsrechte in Österreich ausgenutzt.

8 Dieses Zitat und die folgenden Zitate sind der oben genannten Studie (Neuhauser et al. 2021) entnommen.

9 Auch andere Untersuchungen bestätigen (z. B. Riesenfelder et al. 2018), dass der gesetzlich garantierte Kündigungsschutz in der Arbeitskräfteüberlassung, der auch sicherstellen soll, dass das Ende einer Überlassung nicht einem Ende des Beschäftigungsverhältnisses gleichkommt, dadurch umgangen wird, dass Arbeiter:innen angehalten werden, sogenannte einvernehmliche Kündigungen zu unterschreiben.

10 So wird seit der von der ÖVP-FPÖ-Regierung 2019 erlassenen „Sozialhilfe neu" subsidiär Schutzberechtigten der Anspruch auf Mindestsicherung verwehrt. Außer in Wien, das als einziges Bundesland auch dieser Gruppe bislang weiterhin die Mindestsicherung gewährt, steht damit in Österreich lebenden subsidiär schutzberechtigten Geflüchteten nur noch die Grundversorgung zu, mit der sie unter die Armutsgrenze zu rutschen drohen.

4 CONCLUSIO

Aus der Ungleichheit in der Einkommensverteilung und aus dem unterschiedlichen Grad der Sicherheit der Beschäftigung ergibt sich, dass ein Teil der unselbstständig Beschäftigten in Österreich Bedingungen prekärer Arbeit ausgesetzt ist. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die Beschäftigung nicht existenzsichernd entlohnt wird. In Österreich besteht ein Niedriglohnsektor, in dem das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse erhöht ist. Es fällt auf, dass die in Österreich so wichtige Branche des Hotel- und Gastgewerbes besonders häufig Niedriglöhne bezahlt. Sowohl Frauen als auch Migrant:innen sind von niedrigen Einkommen besonders betroffen. Von den im Ausland geborenen Personen ist über ein Drittel mit Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung konfrontiert, von den Arbeitsmigrant:innen von außerhalb der EU sogar 43 % (Statistik Austria 2022b).

Neben den Branchen sind die Beschäftigungsformen für die Erklärung des Prekaritätsrisikos zentral. Bei atypischer Beschäftigung ist das Potenzial für Niedriglöhne und generell für prekäre Arbeits- und Lebenslagen erhöht. Beispielhaft können die Teilzeitarbeit und die Arbeitskräfteüberlassung dafür herangezogen werden. Während Teilzeitarbeit weit verbreitet und arbeits- und sozialrechtlich mit der Vollzeitarbeit gleichgestellt ist, bündelt sich bei der Leiharbeit in besonderer Weise die Unsicherheit der Beschäftigung. In Branchen mit niedrigen Löhnen und Gehältern wird aber häufiger in Teilzeit gearbeitet, und insbesondere kurze Teilzeit ist aufgrund der niedrigen Einkommen häufig prekär. Überwiegend Frauen und insbesondere Alleinverdienerinnen sind in diesem Zusammenhang von einem Armutsrisiko betroffen.

Im Ausland geborene Personen und Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft sind deutlich häufiger im Niedriglohnsektor und in prekären Arbeitsverhältnissen zu finden. Das trifft in besonderem Maße auf die Arbeitskräfteüberlassung zu, in der in Österreich inzwischen fast jede zweite beschäftigte Person keinen österreichischen Pass hat. In Teilen der Arbeitskräfteüberlassung ist die Qualität der Arbeit insofern besonders niedrig, als die Risiken für die Arbeitenden kumulieren. Es herrscht nicht nur eine größere Unsicherheit der Beschäftigung, sondern auch eine niedrige Bezahlung und besonders belastende Arbeitsbedingungen – vor allem bei Migrant:innen.

Prekarität bedeutet nicht nur, dass bestimmte Gruppen auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere in einzelnen Teilarbeitsmärkten niedrig bezahlt, unsicher beschäftigt und schlecht abgesichert sind. Prekarität stellt auch ein Herrschaftsverhältnis dar (Bourdieu 1998). Unsicherheit und Existenzängste bringen Arbeitende dazu bzw. zwingen sie, höchst problematische Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu akzeptieren und sich nicht dagegen aufzulehnen. Es ist naheliegend, dass diejenigen diesem Muster der Herrschaft besonders häufig unterworfen sind, denen es an Alternativen auf dem Arbeitsmarkt mangelt. Und das sind vielfach die erst jüngst zugezogenen Migrant:innen und insbesondere die Fluchtmigrant:innen. Entgegen dem von den meisten in der Bevölkerung geteilten Anspruch, dass Erwerbsarbeit Existenzsicherung und Teilhabe an der Gesellschaft bieten soll, bleiben viele krasse Formen von Prekarität offenbar toleriert, unter anderem wohl auch deshalb, weil die ihr Ausgesetzten im Zuge einer Ethnisierung sozialer Beziehungen unsichtbar gemacht werden.

Die Annäherung der Kollektivvertragslöhne verschiedener Branchen ist zwar geeignet, den Niedriglohnsektor zu verkleinern. Dafür könnte es hilfreich sein, sich auch in Österreich auf die EU-Mindestlohnrichtlinie zu berufen. Dieser Weg greift aber dort nicht, wo Arbeitende – wie viele Migrant:innen etwa in der Paketlogistik – als Scheinselbstständige beschäftigt werden und

ihnen so Dienstverträge und Schutz durch Arbeitsrecht und Kollektivvertrag vorenthalten werden oder andere (informelle) Mechanismen dafür sorgen, dass – wie in dem angeführten Beispiel migrantischer Leiharbeiter der Fall – gesetzliche Bestimmungen untergraben werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass gerade in Branchen, in denen – wie in der Gastronomie und der Hotellerie – die Arbeitnehmer:innenvertretung schwach ist, mitunter auch Kollektivverträge keine Löhne sichern, die ein existenzsicherndes Auskommen ermöglichen.

BIBLIOGRAFIE

AK OÖ (Arbeiterkammer Oberösterreich) (2022). Eigenberechnungen zum Medianeinkommen. Quellen: Beitragsgrundlagenstatistik der ÖGK und Statistik Austria (unveröffentlichte Daten).

Altreiter, Carina/*Flecker*, Jörg/*Papouschek*, Ulrike/*Schindler*, Saskja/*Schönauer*, Annika (2019). Umkämpfte Solidaritäten. Spaltungslinien in der Gegenwartsgesellschaft. Wien, Promedia Verlag.

Benvegnú, Carlotta/*Haidinger*, Bettina/*Sacchetto*, Devi (2018). Restructuring Labour Relations and Employment in the European Logistics Sector: Unions' Responses to a Segmented Workforce. In: Virginia *Doellgast*/Nathan *Lillie*/Valeria *Pulignano* (Hg.). Reconstructing Solidarity: Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe. Oxford, Oxford University Press, 83–103.

BMAW (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft) (2022). Arbeitsmarktinformationssystem (AMIS). Online verfügbar unter https://www.dnet.at/Amis/Datenbank/DB_Index.aspx (abgerufen von November bis Dezember 2022).

Bourdieu, Pierre (1998). Prekarität ist überall. In: *Ders.*: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Frankfurt a. M., 96–102.

Eurostat (2022). Geschlechtspezifisches Verdienstgefälle, ohne Anpassungen, nach NACE Rev. 2 Tätigkeit – Methodik: Lohnstrukturerhebung. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_gr_gpgr2/default/table?lang=de (abgerufen am 12.12.2022).

Eurostat (2023). Teilzeitbeschäftigte Personen – Insgesamt. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00159/default/table?lang=de (abgerufen am 22.01.2023).

Feigl, Georg/*Premrov*, Tamara/*Soukup*, Nikolai/*Wukovitsch*, Florian (Koordinator:innen) (2022). AK-Wohlstandsbericht 2022. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 234. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/betriebswirtschaft/AK-Wohlstandsbericht-2022.pdf (abgerufen am 22.01.2023).

Flecker, Jörg (2010). Fragmenting labour: organisational restructuring, employment relations and the dynamics of national regulatory frameworks. Work Organisation, Labour and Globalisation 4 (1), 8–23.

Fritsch, Nina-Sophie/*Verwiebe*, Roland (2018). Labour market flexibilization and in-work poverty: a comparative analysis of Germany, Austria and Switzerland. In: Henning *Lohmann*/Ive *Marx* (Hg.). Handbook on in-work poverty. Cheltenham, Edward Elgar, 297–311.

Geisberger, Tamara (2021). Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU. Statistische Nachrichten (9), 680–698.

Glassner, Vera/*Zuckerstätter*, Sepp (2019). Erfolge der ÖGB-Mindestlohnpolitik. A&W-Blog v. 08.07.2019. Online verfügbar unter https://awblog.at/erfolge-oegb-mindestlohnpolitik/ (abgerufen am 02.02.2023).

Helfen, Markus/*Nicklich*, Manuel/*Sydow*, Jörg (2016). Interorganisationale Netzwerke und tarifpolitische Fragmentierung: Hebt Mehr-Arbeitgeber-Beschäftigung die Tarifeinheit aus den Angeln? Industrielle Beziehungen 23 (3), 280–308.

Hyee, Raphaela/*Titelbach*, Gerlinde/*Valkova*, Katarina (2019). Teilzeitarbeit in Wien. Institut für Höhere Studien. Projektbericht. Online verfügbar unter https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/4943/1/ihs-report-2019-hyee-titelbach-valkova-teilzeitarbeit-in-wien.pdf (abgerufen am 02.02.2023).

IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (o. J.). Prekäre Beschäftigung. Online verfügbar unter https://iab.de/dossier/?id=263780 (abgerufen am 22.01.2023).

Krings, Torben (2019). *Posted Workers* in Österreich: Grenzüberschreitende Entsendearbeit im Spannungsfeld von offenen Märkten und (supra-)nationaler Regulierung. Österreichische Zeitschrift für Soziologie 44 (1), 21–41. https://doi.org/10.1007/s11614-019-00322-x.

Lohnordnung Oberösterreich (2022). Nomenklatur Oberösterreich, gültig ab 1. Mai 2022. Online verfügbar unter https://www.wko.at/service/kollektivvertrag/loehne-gastronomie-hotellerie-oberoesterreich-2022.pdf (abgerufen am 04.09.2022).

Marchington, Mick/*Grimshaw*, Damien/*Rubery*, Jill/*Willmott*, Hugh (Hg.) (2005). Fragmenting Work. Blurring Organizational Boundaries and Disordering Hierarchies. Oxford/New York, Oxford University Press.

Mayer-Ahuja, Nicole (2003). Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis" zu prekärer Beschäftigung seit 1973. Berlin, edition stigma.

Muckenhuber, Mattias (2021). Arbeitskräftemangel hausgemacht. Mehrheit der Unternehmen bietet nur Mindest-Kollektivvertragsgehälter. Policy Brief 10/2021, Momentum Institut. Online verfügbar unter https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress_files/2021/arbeitskraftemangel-mattias-muckenhuber-momentum-kongress.pdf (abgerufen am 12.12.2022).

Mückenberger, Ulrich (1985). Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Zeitschrift für Sozialreform 7 (8), 415–475.

Müller, Torsten/*Schulten*, Thorsten (2022). Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa. Wirtschaft und Gesellschaft 48 (3), 335–364.

Neuhauser, Johanna/*El-Roumy*, Marwa/*Wexenberger*, Yannic (2021). Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak: Migrantische Systemerhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post-AG. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 227. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16357630/1/#topDocAnchor (abgerufen am 12.12.2021).

Neuhauser, Johanna/*Hötzinger*, Sophie/*El-Roumy*, Marwa/*Steindl*, Stephan/*Wexenberger*, Yannic (2022). Was steckt hinter dem Personalmangel? Arbeitsbedingungen in Gastronomie und Hotellerie in Oberösterreich. Online verfügbar unter https://ooe.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitswelt/arbeitsbedingungen/AB_2022_Gesamtbericht_Arbeitsbed_Gastronomie_Hotellerie_OO-.pdf (abgerufen am 11.12.2022).

Riesenfelder, Andreas/*Danzer*, Lisa/*Wetzel*, Petra (2018). Arbeitskräfteüberlassung in Österreich: Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen. Sozialpolitische Studienreihe 24. Wien, ÖGB-Verlag. Online verfügbar unter https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=658 (abgerufen am 11.02.2021).

Siegert, Christina (2021). Erwerbsarmut in Österreich aus Geschlechterperspektive. Wirtschaft und Gesellschaft 47 (4), 511–535.

Statista (2022a). Anteil der Working poor an den Erwerbstätigen in Österreich von 2011 bis 2021. Online verfügbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1270975/umfrage/erwerbstaetigenanteil-der-working-poor-in-oesterreich/ (abgerufen am 10.12.2022).

Statista (2022b). Statistiken zur Zeitarbeit in Österreich. Online verfügbar unter https://de.statista.com/themen/4911/zeitarbeit-in-oesterreich/#topicOverview (abgerufen am 10.12.2022).

Statistik Austria (2021): Verdienststrukturerhebung. Struktur und Verteilung der Verdienste in Österreich. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Verdienststrukturerhebung_2018__Struktur_und_Verteilung_der_Verdienste_in_OEsterreich.pdf (abgerufen am 10.12.2022).

Statistik Austria (2022a). Tabellenband EU-SILC 2021. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (abgerufen am 10.12.2022).

Statistik Austria (2022b). Statistisches Jahrbuch. Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren. Online verfügbar unter https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/user_upload/MIG_INT_2022_OEIF.pdf (abgerufen am 10.12.2022).

Statistik Austria (2022c). Armut. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/armut (abgerufen am 10.12.2022).

Statistik Austria (2023). STATcube – Statistische Datenbank. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/datenbanken/statcube-statistische-datenbank (abgerufen im Jänner 2023).

Verwiebe, Roland/*Fritsch*, Nina-Sophie/*Liedl*, Bernd (2019). Der Arbeitsmarkt in Österreich. Auswirkungen des Strukturwandels für Einheimische im Vergleich mit Migrantinnen und Migranten. In: Wolfgang *Aschauer*/Martin *Beham-Rabanser*/Otto *Bodi-Fernandez*/Max *Haller*/Johann *Muckenhuber* (Hg.): Die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich. Wiesbaden, Springer VS, 113–153.

Wagner, Ines/*Lillie*, Nathan (2014). European Integration and the Disembedding of Labour Market Regulation: Transnational Labour Relations at the European Central Bank Construction Site. Journal of Common Market Studies 52 (2),403–419.

Weil, David (2014). The fissured workplace. Cambridge, Harvard University Press.

Anita Gottlob, Joy Ladurner, Herwig Ostermann, Daniela Rojatz

GESUNDHEIT IN UND FÜR ALLE POLITIKFELDER: WEGE ZUR GESUNDHEITLICHEN CHANCENGERECHTIGKEIT

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Kapitel befasst sich mit Fragen der Gesundheit, der Sozialpolitik und der gesundheitlichen Chancengerechtigkeit im Kontext der COVID-19-Pandemie und darüber hinaus. In Anbetracht aktueller und künftiger Krisen im Bereich der öffentlichen Gesundheit werden die folgenden zentralen Erkenntnisse hervorgehoben:

- Die Bewältigung künftiger Krisen und die Stärkung der Gesundheit der Bevölkerung kann durch eine sektorübergreifende Zusammenarbeit mit gemeinsamen Zielen und Synergien zwischen dem Gesundheitssektor und anderen Sektoren erleichtert werden.
- Krisen- und Resilienzpläne sollten alle Versorgungsebenen einbeziehen, um insbesondere auch Menschen zu erreichen, die sozial benachteiligt sind.
- Die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass etablierte Beteiligungsstrukturen – unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen und auch nach Maßgabe von Transparenz und Nachvollziehbarkeit – in Krisensituationen förderlich sind, um rasche Austausch- und Abstimmungsprozesse einzuleiten.

ABSTRACT

This chapter addresses questions related to health, social policy and health equity in the light of the COVID-19 pandemic and beyond. Considering future public health crises, the following key findings are emphasized:

- Countering future crises and strengthening public health can be facilitated through trans-sectoral cooperation with common goals and synergies between the health sector and other sectors.
- Crisis and resilience plans should address all levels of care provision and should make an effort to reach the whole of society, in particular people who are socially disadvantaged.
- The COVID-19 pandemic has shown that established participation structures – considering differing interests and also in accordance with transparency and traceability – facilitate the initiation of rapid exchange and coordination processes in crisis situations.

1 EINLEITUNG

Auf der 75. Weltgesundheitsversammlung im Mai 2022 wurde Gesundheitsförderung von der WHO zur höchsten Priorität erklärt (Kickbusch 2022). In vielen Fällen sind Krankheiten nicht nur auf einzelne Ursachen zurückzuführen; Gesundheit wird von vielen Bereichen des sozialen Lebens beeinflusst (von der wirtschaftlichen Lage und der Arbeitsmarktsituation über die Infrastruktur bis hin zu den Bildungs- und Sozialsystemen). Der sozioökonomische Status ist einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gesundheit von Einzelnen, Gemeinschaften und der Bevölkerung (Haas et al. 2021). Insbesondere soziale Ungleichheit bzw. eine ungleiche Ressourcenverteilung und damit einhergehende Möglichkeiten und Autonomiegrade haben einen Einfluss auf betroffene Personen, Gruppen und Gesellschaften (ebd.).

Die COVID-19-Pandemie hat bestehende gesundheitliche und soziale Ungleichheiten sichtbar(er) gemacht und zum Teil noch weiter verschärft oder neue geschaffen (Haas et. al 2021, Bambra et al. 2020; ECDC 2020). Eine starke Zusammenarbeit in unterschiedlichen Politikbereichen und Sektoren wurde in vielen Ländern seit Beginn der Pandemie gelebt. Dies hat gezeigt, wie effektiv eine transsektorale, wechselseitige Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitsbereich und anderen Sektoren mit gemeinsamen Zielen sein kann (Greer et al. 2022a). In zahlreichen europäischen Ländern sind die Grundsätze der Gesundheitsförderung inzwischen im Bewusstsein vieler Entscheidungsträger:innen angekommen, ebenso wie das Konzept „Health in All Policies" (Kickbusch 2022). „Health in All Policies" (HiAP) ist eine politische Strategie, die darauf abzielt, Bereiche wie Verkehrs-, Bildungs-, Umwelt-, Arbeitsmarkt- oder Wirtschaftspolitik so zu gestalten, dass sie die Gesundheit und gesundheitliche Chancengerechtigkeit wirksam und nachhaltig für die Bevölkerung fördern (WHO 2023). Dabei spielen partizipative Prozesse und ein Fokus auf Chancengerechtigkeit eine wichtige Rolle.

Im gegenständlichen Kapitel wird einleitend kurz das österreichische Gesundheitssystem vorgestellt, des Weiteren werden zentrale reformpolitische Entwicklungen der letzten Jahre präsentiert. In der Folge wird die Bedeutung des Sozialsystems für die Gesundheit der Bevölkerung mit einem Fokus auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie diskutiert. Das Kapitel schließt mit Ansätzen für eine Weiterentwicklung der Gesundheitspolitik und gesundheitliche Chancengerechtigkeit in Österreich im aktuellen sozialpolitischen Kontext.

2 DAS ÖSTERREICHISCHE GESUNDHEITSSYSTEM

Das österreichische Gesundheitssystem beruht auf den Prinzipien der Solidarität und Selbstverwaltung. Alle im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Personen haben einen Anspruch auf solidarisch finanzierte Leistungen. Die Finanzierung des Gesundheitssystems erfolgt zum Großteil durch eine Kombination aus Steuereinnahmen und Beiträgen der sozialen Krankenversicherung (Bachner et al. 2019). Die Ausgaben für das Gesundheitswesen sind in Österreich im Vergleich zu anderen OECD-Ländern überdurchschnittlich hoch, ebenso wie die Zahl der Arbeitskräfte in dem Sektor und der Krankenhausbetten (OECD 2021b). Die höchsten Ausgaben erfolgen im Bereich der stationären und ambulanten Gesundheitsversorgung (z. B. Krankenhausbetten, Arbeitskräfte). Im niedergelassenen Bereich entfallen die höchsten Ausgaben auf pharmazeutische Erzeugnisse und medizinische Ge- und Verbrauchsgüter (Statistik Austria 2023). Während die Gesamtausgaben für Prävention 2019 unter dem Durchschnitt der OECD-Länder lagen (OECD 2019), zeigt eine Analyse des Betrachtungszeitraums von 2012 bis 2016 (BMSGPK 2019a), dass die Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention in

Österreich in diesem Zeitraum um 21,3 % bzw. 428,6 Millionen Euro angestiegen sind. Dieser Anstieg lag gemäß OECD deutlich über der generellen Entwicklung der öffentlichen Gesundheitsausgaben in Österreich, die einen Zuwachs von 12,6 % in diesem Zeitraum verzeichneten (BMSGPK 2019a).

2.1 Wichtige Entwicklungen der letzten Jahre

Eine Besonderheit des österreichischen Gesundheitssystems ist die primär zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungsträgern geteilte Zuständigkeit in puncto Finanzierung und Leistungserbringung. Diese Fragmentierung bringt vielfältige Herausforderungen mit sich, wie zum Beispiel eine unzureichende Koordination der angebotenen Leistungen und damit der Versorgung für die Patient:innen (Stichwort „Best Point of Service") sowie ein relativ hohes Ausgabenwachstum (Bachner et al. 2018). Um u. a. diesen Aspekten entgegenzuwirken, wurden auf Bundes- und Landesebene zwei Reforminitiativen ergriffen. Diese hatten folgende Ziele: erstens die strukturierte Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung entlang klar definierter gemeinsamer Ziele und zweitens die Förderung einer gemeinsamen Planung und Entscheidungsfindung, um der Zersplitterung der Finanzierung und der Zuständigkeiten entgegenzuwirken.

2.1.1 Gesundheitsziele Österreich

Die erste Initiative umfasste die Entwicklung und Einführung der „Gesundheitsziele Österreich" (BMSGPK 2023) im Jahr 2012, die u. a. laufenden und zukünftigen Reformen bis zum Jahr 2032 einen Orientierungsrahmen bieten sollen. Mit den Gesundheitszielen Österreich soll die Lebensqualität gefördert und die Zahl der gesunden Lebensjahre für alle Menschen in Österreich erhöht werden (ebd.). Die zehn Gesundheitsziele wurden auf Basis einer Entschließung aus dem Jahr 2011 mit Beschluss des Nationalrats (Parlament Österreich 2023) von einem aus mehreren Sektoren besetzen Gremium („Gesundheitsziele-Plenum") entwickelt, und sie orientieren sich am Prinzip der Gesundheit in allen Politikfeldern („Health in All Policies", HiAP).

Der Gesundheitsziele-Prozess war einer der ersten größeren HiAP-Prozesse in Österreich, der für viele weitere nationale Pläne und Strategien zum Vorbild wurde. Auch die partizipative Einbindung relevanter Akteur:innen aus diversen Politik- und Gesellschaftsbereichen wurde seither immer bedeutender für die Entwicklung gesundheitsbezogener Initiativen (Braunegger-Kallinger et al. 2016). Das Grundprinzip des HiAP-Ansatzes stützt sich auf die Erkenntnis, dass Gesundheit wichtig für gesellschaftliche Stabilität ist und dass soziale Faktoren eng mit Gesundheit und Wohlbefinden verbunden sind – man spricht in diesem Zusammenhang auch von den sozialen Determinanten der Gesundheit (Whitehead/Dahlgren 1991). Im Zusammenhang mit den Gesundheitszielen Österreich ist auch gesundheitliche Chancengerechtigkeit ein zentraler Aspekt. Nicht alle Menschen in Österreich sind mit den gleichen Ressourcen ausgestattet, daher braucht es für unterschiedliche Zielgruppen (z. B. Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, von Armut betroffene Menschen, Menschen mit Migrationshintergrund) unterschiedliche und dem jeweiligen Bedarf entsprechende Maßnahmen (Bachner et al. 2018).

Der Gesundheitsziele-Prozess ist ein dynamischer Prozess, der sich immer wieder auch aktueller Themen und gesellschaftlicher Entwicklungen und Herausforderungen annimmt – dazu zählen beispielsweise Digitalisierung (ELGA 2023), Herausforderungen im Zusammenhang mit der alternden Gesellschaft, Auswirkungen der Pandemie, die Verringerung von Ungleichheiten und der Einfluss des Klimawandels.

2.1.2 Zielsteuerung-Gesundheit

Die Grundprinzipien des HiAP-Ansatzes dienten auch als Orientierungsrahmen für die zweite zentrale österreichische Reformentwicklungsinitiative: die Einführung der „Zielsteuerung-Gesundheit" (ZS-G) im Jahr 2013. Damit einher ging die Etablierung eines neuen obersten Entscheidungsgremiums für das Gesundheitssystem, der Bundes-Zielsteuerungskommission (B-ZK). Die Hauptakteur:innen der „Zielsteuerung-Gesundheit" sind der Bund, die Länder und die Sozialversicherungsträger, diese erarbeiten gemeinsame Ziele zur Weiterentwicklung des Gesundheitssystems. Ziele und Maßnahmen werden in Bundes-Zielsteuerungsverträgen (B-ZV) festgehalten und in weiterer Folge hinsichtlich einer Umsetzung auf Landesebene von der jeweiligen Landes-Zielsteuerungskommission (L-ZK) in Landes-Zielsteuerungsübereinkommen operationalisiert. Zentrale Schwerpunkte im aktuell gültigen Zielsteuerungsvertrag (BMSGPK 2022) sind u. a. die Verbesserung der Kinder- und Jugendgesundheit, die Stärkung der Gesundheitskompetenz, die Stärkung des ambulanten Bereichs, die Umsetzung der Primärversorgung (vgl. Gesundheit Österreich GmbH 2022) und die Forcierung einer gemeinsamen integrativen Versorgungsplanung. Auch im Bereich der Digitalisierung gab es Entwicklungen, wie beispielsweise den Ausbau des e-Impfpasses (Bachner et al. 2019). Ein weiterer Fokus liegt auf der psychosozialen Gesundheit.

Laut BMSGPK (2022) zeichnet sich die ZS-G durch eine innovative Form der Zusammenarbeit der zentralen Finanziers (Bund, Länder, Sozialversicherungsträger) des Gesundheitssystems aus. In Bezug auf Kooperation ist die schrittweise Einführung eines Primärversorgungsmodells in Österreich ein erster Ansatz, der auf dem Prinzip von multiprofessionellen Teams, bestehend aus Ärztinnen und Ärzten, Krankenpflegepersonen, Physiotherapeut:innen, Sozialarbeiter:innen und psychosozialem Personal, fußt. Primärversorgungseinheiten sind patient:innenorientiert, und die Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften sowie die Verteilung ihrer Aufgaben ändern sich je nach den Bedürfnissen der Patient:innen (D'Amour et al. 2005; Saint-Pierre et al. 2018; Schwarz et al. 2022).

3 SOZIALES UND GESUNDHEIT IN ÖSTERREICH

3.1 Sozialschutz und Gesundheit in Österreich

Wissenschaftliche Arbeiten haben gezeigt, dass unterschiedliche, aber miteinander verflochtene sozioökonomische Faktoren die Gesundheit von Menschen auf verschiedenen Ebenen beeinflussen und starke Auswirkungen auf gesundheitliche Chancengerechtigkeit haben (CDC 2021; Marmot 2014; WHO 2021a). Der sozioökonomische Status einer Person steht in einem deutlichen Zusammenhang mit deren Gesundheit (Richter/Hurrelmann 2006). Faktoren wie Bildungsstand, Einkommen oder Lebensstandard wirken sich signifikant auf Sterblichkeit, Krankheit und gesundheitliche Outcomes aus. Ein niedriger Bildungsstand steht beispielsweise in Zusammenhang mit einer höheren Exposition gegenüber verschiedenen Risikofaktoren wie dem Rauchen und schlechteren Ernährungsgewohnheiten (OECD 2021a). Besonders Menschen, die über geringe Ressourcen verfügen, die beispielsweise von Armut betroffen oder gefährdet sind, sind weniger resilient und daher vulnerabler und haben schlechtere gesundheitliche Chancen (Marmot/Bell 2016). Sie sind u. a. häufiger von chronischen Erkrankungen und/oder frühzeitigem Tod betroffen (Wilkinson/Marmot 2003). Die durch die sozioökonomische Benachteiligung verursachte gesundheitliche Ungleichheit kann sich über den Lebensverlauf verstärken (Marmot 2014).

Sozialschutzsystemen kommt im Kontext gesundheitlicher Chancen und Chancengerechtigkeit eine zentrale Bedeutung zu (Bobek et al. 2019). Sie können Grundbedürfnisse erfüllen und existenzieller Not vorbeugen, sie können schützen, stützen und soziale Sicherheit fördern sowie Ungleichheiten reduzieren und diesen entgegenwirken. Unterstützung erfolgt in Sozialschutzsystemen durch öffentliche Leistungen, unter anderem Geldleistungen wie etwa Pensionszahlungen, Kinderbetreuungsgeld, diverse weitere Familienleistungen, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, aber auch durch Sachleistungen wie z. B. im Bereich der Krankenversorgung (Bobek et al. 2019; Europäische Kommission 2022). Sozialschutzsysteme in europäischen Ländern sind hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer Ausgestaltung sehr unterschiedlich. Österreich weist umfassende öffentliche Schutzsysteme auf; im OECD-Vergleich ist die Höhe der Sozialausgaben gemessen am Anteil am BIP hoch (Bradley/Taylor 2013; Rubin et al. 2016). Es ist belegt, dass höhere – insbesondere öffentliche – Sozialausgaben mit besseren gesundheitlichen Outcomes einhergehen (Rubin et al. 2016). Angebote wie die Frühen Hilfen (Marbler et al. 2020) versuchen, gezielt und frühzeitig anzusetzen und Familien mit verschiedenen Belastungen, darunter auch finanziellen, bedarfsgerecht zu unterstützen.

In vielen europäischen Ländern spielten die Sozialschutzsysteme eine wichtige Rolle bei der Abmilderung negativer sozialer Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (Europäische Kommission 2022; WHO 2021a). Einkommen ersetzende bzw. sichernde Maßnahmen (z. B. in Österreich das Modell der Kurzarbeit), überbrückende Hilfen und niedrigschwellige Angebote sind in solchen Zeiten speziell für stark betroffene und marginalisierte Gruppen von elementarer Bedeutung. NGOs kommt bei der Beratung, Versorgung und Betreuung eine zentrale Rolle zu (z. B. Angebote in den Bereichen Gesundheit, Lebensmittel, Wohnen usw.) (Bobek et al. 2019).

Trotz eines gut ausgebauten Sozialschutzes in Österreich bestehen – insbesondere für Menschen mit einer höheren Vulnerabilität (z. B. aufgrund von chronischen Erkrankungen, keinen/beschränkten Kenntnissen der deutschen Sprache, beschränkten finanziellen Ressourcen, einer fehlenden Versicherung oder der Betroffenheit von Stigmatisierung) – zahlreiche Barrieren und damit geringere Chancen im Gesundheitssystem, z. B. hinsichtlich des Aufsuchens und Findens von Angeboten und/oder der Inanspruchnahme dieser (Schenk 2020). Geringere Chancen beeinflussen auch die Kontinuität der Versorgung und letztendlich gesundheitliche Outcomes wie beispielsweise Morbidität oder Mortalität. Die Orientierung im komplexen Gesundheits- und Sozialsystem überfordert viele Menschen: 33 % der Bevölkerung haben Probleme, sich darin zurechtzufinden, was zur Folge hat, dass Leistungen nicht zielgerecht wirken und/oder Personen(gruppen) nicht erreicht werden (Schwarz et al. 2022).

3.2 Barrieren im Gesundheitssystem

Wie bereits erwähnt, ist die Fragmentierung der finanziellen und organisatorischen Strukturen eine zentrale Herausforderung des österreichischen Gesundheitswesens. Die oben angeführten Reformen versuchen, diese Fragmentierung zu überwinden, u. a. indem die Leistungserbringung vom stationären Sektor in die ambulante Versorgung verlagert wird (Schmidt et al. 2018). Auf einer strukturellen Ebene entstehen Barrieren, wenn nicht genügend Ressourcen und/oder Kapazitäten zur Verfügung stehen oder die Erreichbarkeit von Leistungen in einer angemessenen Zeit nicht gegeben ist (ebd.). Laut einer rezenten Studie (Schwarz et al. 2022) tragen Faktoren wie geringe Gesundheitskompetenz oder Angst vor Stigmatisierung zur Vermeidung oder Verzögerung des Aufsuchens professioneller Hilfe bei. Was die psychische oder psychosoziale Versorgung betrifft, reichen die Hauptbarrieren von Stigmatisierung über Informationsdefizite

und Wartezeiten bei Menschen mit psychischen Problemen (z. B. auf einen Termin bei Kassenpsychiater:innen) bis hin zu Hindernissen beim Zugang zu Psychotherapie sowie zu stationärer psychiatrischer Versorgung und psychiatrischer Versorgung in Krankenhausambulanzen (Akkaya-Kalayci et al. 2017; Anzenberger/Nowak 2015; Kaiser 2018).

Insbesondere Patient:innen mit niedrigem sozioökonomischem Status und darunter vor allem jene, die von Obdachlosigkeit oder Armut betroffen sind, haben ein höheres Risiko, u. a. von chronischen Schmerzen betroffen zu sein (Großschädl et al. 2016) und die richtigen Behandlungspfade nicht zu finden (Riffer/Schenk 2015; Zechmeister-Koss/Reichel 2012). Ebenso können soziokulturelle Faktoren zu Schwierigkeiten im Umgang mit chronischen Krankheiten beitragen (Biyikli Gültekin 2017).

Menschen mit Flucht- bzw. Migrationshintergrund bringen nicht per se als gesamte Gruppe schlechtere Voraussetzungen für Gesundheit mit als andere Bevölkerungsgruppen. Es handelt sich um eine sehr heterogene Gruppe, die z. B. sowohl in der Gruppe der Akademiker:innen als auch in der Gruppe derjenigen, die als formale Bildung maximal einen Pflichtschulabschluss haben, überproportional vertreten ist (z. B. Weigl et al. 2021). Jedoch zeigen Daten auch, dass Menschen mit Migrationshintergrund häufiger von Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung betroffen sind (Statistik Austria 2022; Armutskonferenz 2020). Zusätzliche spezifische Belastungen können aus dem unsicheren Aufenthaltsstatus, traumatischen Fluchterfahrungen sowie einem fehlenden sozialen Netz resultieren. Hürden für die rechtzeitige und passende Inanspruchnahme des Gesundheitssystems können Verständigungsschwierigkeiten (in der Kommunikation mit dem Gesundheitspersonal, aber auch beim Verständnis von Informationen und Befunden), Unterschiede im Gesundheitssystem, die eine Orientierung erschweren, aber auch Diskriminierungserfahrungen sein (Haas/Braunegger-Kallinger 2021).

3.3 „Emerging Issues" durch die COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat neue Themen und Herausforderungen mit sich gebracht, aber auch bestehende Problemlagen im Sinne eines Brennglases bzw. eines Katalysators verdeutlicht oder verstärkt. Dies betrifft u. a. Versorgungslücken, benachteiligte Personengruppen und Belastungen.

3.3.1 Zugang zu Versorgung – ungedeckter Behandlungsbedarf

In der ersten Phase der Pandemie gab in Österreich fast jede fünfte Person im erwerbsfähigen Alter an, von ungedecktem Behandlungsbedarf betroffen gewesen zu sein (Schmidt et al. 2021). Tatsächlich konnten zwar zahlreiche aufgeschobene Operationen und Behandlungen nachgeholt bzw. kompensiert werden (Eglau 2021). Dennoch stieg der Anteil der Personen, die einen ungedeckten Behandlungsbedarf aufgrund eines verschobenen Eingriffs angeben, bis zum Jänner 2021 weiter an (von 7,3 % auf 7,7 %) (Schmidt et al. 2021). Insgesamt waren ältere Menschen von ungedecktem Behandlungsbedarf eher betroffen, ebenso wie Personen mit einem subjektiv eingeschätzten schlechteren Gesundheitszustand (Schmidt et al. 2022).

Laut Auswertungen der AKCOVID-Studie[1] (IHS 2023) blieb im Juni 2020 bei jeder fünften Person im erwerbsfähigen Alter, die in Österreich einen Behandlungsbedarf hatte, dieser ungedeckt,

1 Die Studie wurde von der Gesundheit Österreich GmbH, dem Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung und dem Institut für Höhere Studien durchgeführt – in Kooperation mit weiteren Partnern (Arbeiterkammer Wien und Institut für empirische Sozialforschung).

zum Großteil aus Gründen, die auf die Pandemie zurückzuführen waren (Steiber/Siegert 2021). Zudem nahmen psychische Belastungen, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, deutlich zu, wie eine Erhebung der Donau-Universität Krems in Zusammenarbeit mit der Medizinischen Universität Wien zeigt (Donauuniversität 2023). Es ist zu befürchten, dass auch diese indirekten Folgen der Pandemie verwundbare Gruppen stärker betreffen (Dale et al. 2022; Pieh et al. 2021; Schmidt 2021).

3.3.2 COVID-19-Auswirkungen auf verschiedene Personengruppen

Eine aktuelle Studie (Trauner et al. 2023) zeigt, dass die COVID-19-Hospitalisierungen zu den Spitzen der Infektionswellen teilweise große Auswirkungen auf die Auslastung der Bettenkapazitäten hatten. Auslastungen von über 33 % auf den Intensivstationen bzw. über 10 % auf den Normalstationen haben erhebliche Auswirkungen auf die intramurale Regelversorgung[2] und damit die öffentliche Gesundheit: Stationen müssen geschlossen werden, nicht akut notwendige Untersuchungen oder Operationen werden verschoben etc.

Das Geschlechterverhältnis aller COVID-19-Patient:innen (Normal- und Intensivpflege) war über den bisherigen Pandemieverlauf bis Ende November 2022 relativ ausgeglichen. Etwa 51 % der Patient:innen waren männlich. In den ersten beiden Pandemiejahren war der Anteil der männlichen Patienten noch etwas größer. Ab der Phase mit Dominanz der Omikron-Variante (ab Jänner 2022) ist jedoch der Anteil der weiblichen COVID-19-Patientinnen minimal größer. Das Ungleichgewicht ist auf den Intensivstationen jedoch deutlich größer, da im bisherigen Pandemieverlauf (Aufnahmen bis Ende November 2022) etwa 63 % der Patient:innen in „Intensive Care Units" (ICUs) männlich waren. Dieses Ungleichgewicht hat sich über die Zeit jedoch immer schwächer ausgeprägt, sodass im Herbst 2022 nur mehr etwa 58 % der ICU-Patient:innen männlich waren. Bei den männlichen COVID-19-Hospitalisierungen konnte über den gesamten bisherigen Pandemieverlauf eine durchwegs höhere Sterblichkeit beobachtet werden als bei den weiblichen Hospitalisierungen (ebd.).

Die Personengruppe der über 80-Jährigen hatte über den bisherigen Pandemieverlauf die mit Abstand höchste Hospitalisierungsrate pro 100.000 Einwohner:innen. Sowohl im März als auch im November 2022 lag die wöchentliche Hospitalisierungsrate bei über 200 pro 100.000 Einwohner:innen und damit etwa drei- bis viermal höher als jene der Altersgruppe der 60- bis 79-Jährigen. Außerdem steigt das Risiko, im Verlauf der COVID-19-Hospitalisierung zu versterben, mit steigendem Alter deutlich an (ebd.).

Über den Pandemieverlauf hinweg ist die Sterblichkeit – abgesehen von einem Anstieg in der Phase mit Dominanz der Delta-Variante (Juli bis Dezember 2021) – gesunken. Mögliche Gründe dafür sind u. a. ein ansteigender Immunisierungsgrad in der Bevölkerung durch Impfung und Infektion, weniger virulente COVID-Varianten seit Anfang 2022 und eine möglicherweise bessere Versorgung der COVID-19-Patient:innen aufgrund verbesserter Therapiemöglichkeiten (ebd.).

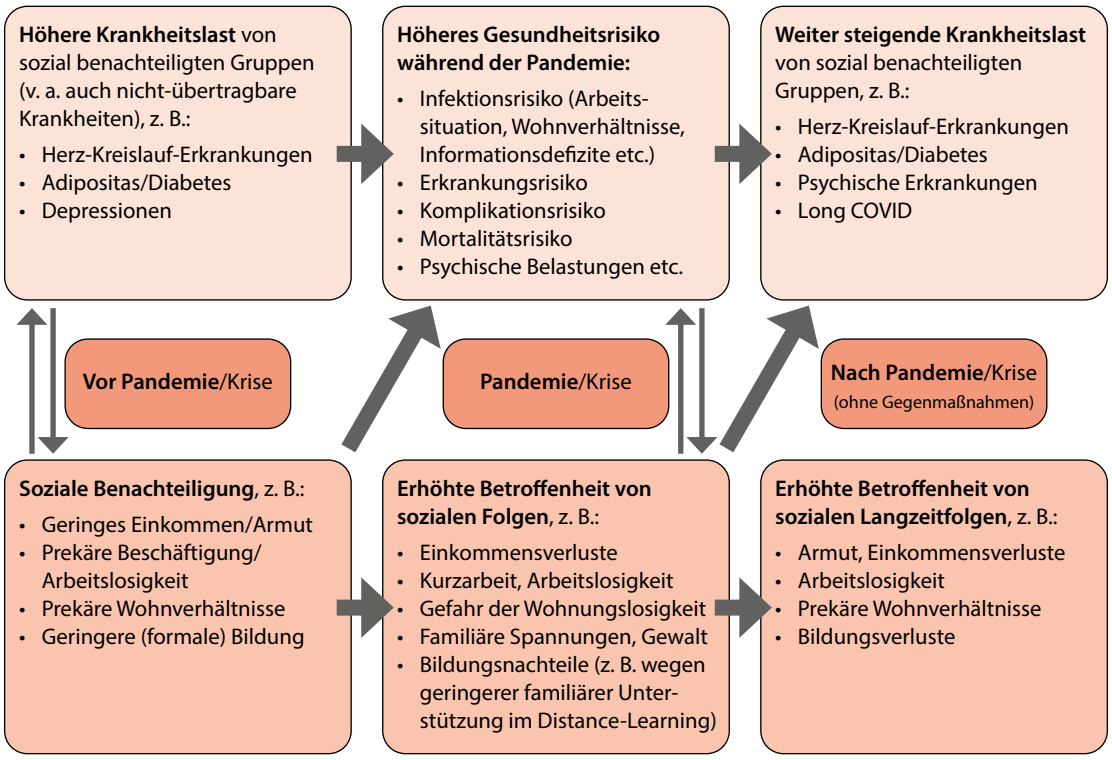
3.3.3 Sichtbarkeit sozialer Probleme, benachteiligte Gruppen und kumulierte Benachteiligungseffekte

Die COVID-19-Pandemie hat bestehende gesundheitliche und soziale Ungleichheiten sichtbar(er) gemacht und zum Teil noch weiter verschärft – sowie neue geschaffen (Bambra et al. 2020; ECDC 2020; Haas et al. 2021). Neben Bevölkerungsgruppen, deren Situation sich

2 Versorgung im Krankenhaus.

durch die Pandemie weiter verschlechterte, gab bzw. gibt es auch Menschen, die durch die Pandemie und damit einhergehende Entwicklungen erstmals signifikant von Krankheit (u. a. Long COVID, psychische Erkrankungen), Arbeitsplatzverlust oder wirtschaftlichen Einbußen bis hin zu Armut (z. B. erstmaliger Bezug von Sozialhilfe) betroffen waren oder sind. Besonders zu beachten ist, dass Benachteiligungen in verschiedenen Bereichen oft gehäuft auftreten: Benachteiligende gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Faktoren wirk(t)en häufig kumulativ, reduzieren Chancengerechtigkeit und verstärken bestehende Ungleichheiten – z. B. hinsichtlich der Exposition von Erkrankungsrisiken, der Anfälligkeit für Krankheiten oder der Möglichkeiten, sich vor Ansteckungen zu schützen oder Präventions- sowie Behandlungsangebote zu nutzen. Bambra et al. (2020) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Syndemie". Der Begriff beschreibt das gleichzeitige Auftreten verschiedener Krankheiten und sozialer Probleme, die zusammen einen besonders starken negativen Einfluss auf die Gesundheit ausüben (Bambra et al. 2020, 965).

Abbildung 1: COVID-19 als Syndemie



Quelle: eigene Darstellung

Kinder und Jugendliche gehören beispielsweise zu den von der Pandemie besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie sind zwar nach heutigem Wissensstand – vor allem, was frühere Varianten von COVID-19 betrifft – im Vergleich zu Erwachsenen gesundheitlich weniger gefährdet, waren aber in hohem Maße von den Corona-Maßnahmen (zum Beispiel von Schulschließungen) betroffen, die sich zum Teil auch auf die psychische Gesundheit sehr negativ auswirkten (Eurofound 2021; Humer et al. 2022; Plener et al. 2021; The Lancet 2022; UNICEF 2021). Wie auch bei Erwachsenen kommen hier sozioökonomische Dimensionen der Pandemie in Bezug auf das Infektionsgeschehen selbst wie auch auf viele Folgeerscheinungen der Pandemie und der sie begleitenden Maßnahmen zum Tragen. Zudem zeigen Ergebnisse aus dem Jahresbericht der Sozialorganisation neunerhaus (neunerhaus 2021), dass die Inanspruchnahme von Einrichtungen für wohnungslose bzw. nicht versicherte Menschen steigt – darunter auch durch Kinder

(ebd.). Auch fremduntergebrachte Jugendliche, die mit Erreichen der Volljährigkeit die Einrichtungen verlassen („Care Leavers"), sind besonders vulnerabel und Belastungen in höherem Maße ausgesetzt (BMSGPK 2019b; gesundheit.gv.at 2022; Young Carers Austria 2023).

Aus Ländern, in denen entsprechende Daten vorliegen, wie z. B. Großbritannien, wird auch von einer erhöhten Mortalitätsrate im Zusammenhang mit COVID-19 bei Menschen mit Flucht- und Migrationshintergrund berichtet (Haas et al. 2021). Dies wird auf die oben erwähnten Hürden beispielsweise für eine rechtzeitige Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten zurückgeführt (ebd.). Verschärfte Problemlagen und Risiken bestehen in Österreich auch bei Sexarbeiter:innen, gesundheitlich beeinträchtigten Personen (insbesondere bei jenen, die auf Assistenzleistungen angewiesen sind) oder Haftentlassenen (ebd.).

3.3.4 Mentale Gesundheit – verstärkte psychische Belastungen als Folge der Pandemie

Im Zuge der COVID-19-Pandemie ist die mentale Gesundheit stärker in den Fokus medialer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt. Bereits zu Beginn der Pandemie wurde vor einer großen Zunahme von psychosozialen Problemen gewarnt, welche die pandemische Situation mit sich bringen könnte (UN 2020). Erste internationale und nationale Studien fanden bereits in der Anfangsphase der Pandemie Hinweise auf eine Verschlechterung der psychischen Gesundheit (Choi et al. 2020; Pieh et al. 2021; Shevlin et al. 2020). Diverse österreichische Studien zeigen eine Zunahme an Depressions- und Angstsymptomen, problematischem Essverhalten sowie suizidalen Gedanken – insbesondere bei jungen Menschen, Frauen und Mädchen und im Speziellen bei Menschen mit sozioökonomischer und/oder psychosozialer Vorbelastung (Dale et al. 2021a; Dale et al. 2021b; Dale et al. 2022; Lueger-Schuster et al. 2022; Zandonella 2021). Studien zu früheren Krisen wie der Wirtschaftskrise 2008 oder Epidemien lassen vermuten, dass das höchste Ausmaß der psychosozialen Belastungen und Belastungsreaktionen erst beim Abflauen der physischen Bedrohung erreicht wird. Auch wirtschaftliche Folgen für die:den Einzelne:n, die einen bedeutenden Risikofaktor für psychische Erkrankungen und Suizid darstellen, treten in vielen Fällen zeitversetzt auf (Kreditstundungen, Arbeitslosigkeit, Rezession etc.) (Klein 2015; Morganstein/Ursano 2020; Niederkrotenthaler et al. 2020; Zortea et al. 2021).

Aktuelle Arbeiten zur Entwicklung der mentalen Gesundheit im weiteren Pandemieverlauf liefern unter anderem aufgrund von Unterschieden bei den Studiendesigns und den einbezogenen Bevölkerungsgruppen heterogene Befunde (Penninx et al. 2022). Es gibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass in Österreich die psychosoziale Belastung für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Kinder und Jugendliche nach wie vor sehr hoch ist (Dale et al. 2022; Humer et al. 2022; Pieh et al. 2022; Sevecke et al. 2023).

4 AKTUELLE POLITISCHE DISKURSE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES GESUNDHEITSSYSTEMS

Grundsätzlich hat die Pandemie Handlungsnotwendigkeiten in vielen Bereichen der Gesundheitsversorgung offengelegt, die mitunter, wie in Abschnitt 3.3 dargelegt, bereits Forschungsprozessen zugeführt sind und insbesondere auf technische Erfordernisse der Gesundheitssystemgestaltung und -steuerung hinweisen. Im Besonderen geht es dabei um die Frage, anhand welcher Daten- und Berichtsstrukturen es gelingen kann, allfällige Veränderungen in der Gesundheitslage oder der Versorgungssituation der Gesamtbevölkerung oder bestimmter Gruppen möglichst rasch zu erkennen.

Das Thema der zeitnahen Verfügbarkeit von pseudonymisierten und zusammenführbaren Routinedaten im fragmentierten Gesundheitssystem wurde hierbei bereits mehrfach diskutiert und auch von verschiedenen wissenschaftlichen Akteur:innen eingefordert (Eglau et al. 2018). Mit der Etablierung des Austrian Micro Data Center (AMDC) bei der Statistik Austria wurde hierfür eine Struktur geschaffen, die rein technisch dazu in der Lage wäre, sofern die rechtlichen Bedingungen dafür geschaffen werden. Ähnliche Grundsätze einer offenen Registerforschung verfolgt der von der Europäischen Kommission propagierte Health Data Space.

Zugleich wurde aber auch klar, dass nicht alle Daten, die zu einer hinreichend feinmaschigen und sensiblen Surveillance erforderlich sind, bereits in Form von routinemäßig befüllten Registern von Abrechnungs- oder Verordnungsdaten vorliegen. Vielmehr gilt es, anhand von Primärdatenerhebungen, Sekundärquellen (wie etwa den Anrufen bei Beratungshotlines, Krankenstandstagen, Konsumverhalten o. Ä.) sowie unter Einbeziehung von Fachpersonen und Betroffenen jenes umfassende Bild zu erstellen, das für eine rasche und zielgerichtete Anpassung der sozialen Sicherungssysteme maßgeblich ist. Auch hier liegt in der Verbindung mit Registerdaten ein erhebliches Potenzial. Der durch die Pandemie verstärkte Dialog zwischen den einzelnen (wissenschaftlichen) Disziplinen, aber auch zwischen Wissenschaft und Verwaltung kann hier einen wesentlichen Beitrag leisten, sofern es den Beteiligten gelingt, diese Diskursformate mit (struktureller) Nachhaltigkeit zu untermauern.

Darüber hinaus hat die Pandemie aber auch Fragen – oder besser Diskurse – offengelegt, die weniger auf technische Fragen des Datenmonitorings und der Steuerungsintelligenz abstellen, sondern vielmehr Grundfragen der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme und deren Bedeutung im Staatsaufbau adressieren. Diese sollen im Folgenden kurz erörtert werden.

4.1 Politischer Diskurs 1: vulnerable vs. nicht vulnerable Bevölkerungsgruppen – wie viel Gesundheitsschutz ist gesellschaftlich gewünscht und in welcher Form?

Spätestens mit der Lancierung der Kampagne „Schau auf mich, schau auf dich" wurde auch in der Öffentlichkeit klar, dass Schutzmaßnahmen gegen Infektionserkrankungen neben der Bedeutung für die eigene Gesundheit immer auch ein kollektives Element aufweisen und dass eine Schutzmaßnahme nicht nur aus Eigeninteresse, sondern auch deswegen getroffen werden kann, um andere Personen vor einer Erkrankung zu schützen. Besonders schutzbedürftig erscheinen dabei jene Personen, denen entweder bestimmte Möglichkeiten zum Eigenschutz verwehrt bleiben (etwa durch Arbeit in Schlüsselbereichen oder mangelnde Immunreaktion nach einer Impfung) oder die aufgrund von Vorerkrankungen möglicherweise besonders negative Auswirkungen einer Erkrankung zu befürchten haben. Gelingt es nunmehr nicht, ein hinreichendes Niveau an allgemeinen Schutzmaßnahmen aufzubauen, so läuft die Gesellschaft Gefahr, dass den oben genannten Personengruppen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verwehrt bleibt. Letzteres widerspräche dem Grundprinzip, dass in einer solidarischen, inklusiven und demokratischen Gesellschaft gerade vulnerable Personen besonders geschützt werden sollen, insbesondere wenn dies mit gelinderen Mitteln[3] erfolgt. Solche Mittel können etwa zunächst allgemeine Empfehlungen umfassen, die als breit akzeptierte Verhaltensnormen übernommen werden (wie etwa die Änderungen bei Begrüßungsritualen zu Beginn der Pandemie),

3 Folgendes Zitat aus einer Stellungnahme des Deutschen Ethikrates ist hier relevant: „Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Regulativ gewährt dem demokratischen Gesetzgeber einen über verschiedene Ebenen zu entfaltenden Gestaltungsspielraum, der nicht zwingend ausschließlich auf eine Lösung zuläuft, sondern unter Umständen verschiedene vertretbare Lösungsvarianten anerkennt" (Deutscher Ethikrat 2022, 179).

oder die Schaffung von spezifischen „Safer Settings" für Personen, die sich bestimmten Risiken nicht aussetzen wollen (etwa Maskenwagone, Maskenzeit in Supermärkten, 2G-Veranstaltungen an bestimmten Wochentagen). Erst wenn die allgemeine Bedrohungslage so weit ansteigt, dass allfällige negative (Gesundheits-)Auswirkungen überwiegen, wären in einem nächsten Schritt verpflichtende Maßnahmen zu implementieren.

Damit wird aber auch klar, dass – wie im Übrigen auch bei sämtlichen anderen Infektions- und/oder lebensbedrohenden Erkrankungen – eine gesellschaftliche Interessenabwägung zu treffen ist. Wie bei Influenza und grippalen Infekten geht es darum, die Frage zu beantworten, wie viel Gesundheitsschutz gesellschaftlich akzeptiert und auch möglich ist. Unbestritten ist hier, dass es diese Gesundheitslast ist, der die Maßnahmen des Gesundheitsschutzes gegenüberzustellen sind – und zwar nicht individuell, sondern gesellschaftlich, da gerade bei kollektiven Ereignissen wie einer Pandemie der Gesundheitsschutz dann besonders wirksam ist, wenn möglichst viele dabei mitwirken.

4.2 Politischer Diskurs 2: Anpassungsfähigkeit von (Gesundheits-)Systemen im Krisenfall

Der Beginn der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 stellte für Gesundheitssysteme in Europa und darüber hinaus einen unvergleichbaren Krisenfall dar, der alle Akteur:innen und Funktionsbereiche im öffentlichen Gesundheitssystem – von der ambulanten bis hin zur stationären Versorgung – unter extreme Belastungen stellte und Schwächen in der Systemresilienz offenlegte. Die Konsequenz war ein rascher Handlungsbedarf auf vielen Ebenen, dem in Österreich wie auch in anderen Ländern damit begegnet wurde, dass Krisenstrukturen als parallele Steuerungsstrukturen etabliert wurden, die ein möglichst rasches Handeln auf der Grundlage hierarchisch gegliederter Organisationseinheiten sicherstellen sollten.

Diese Umstellung der Steuerungslogik war insbesondere deswegen notwendig, weil fragmentierte Gesundheitssysteme wie das österreichische in der „regulären" Entscheidungsfindung auf – im Regelfall länger dauernde – Prozesse der Konsensfindung unter Einbindung vieler Interessengruppen ausgerichtet sind.

Offen bleibt, in welche Richtung die Steuerungsmöglichkeiten des österreichischen Gesundheitssystems weiterentwickelt werden, nachdem sich die Pandemie zu einer „neuen Normalität" entwickelt hat. Klar ist, dass es vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Änderungen (siehe Abschnitt 3.3) einer steten Anpassung bedarf, um den erkannten Herausforderungen zeitnah und auch funktional adäquat zu begegnen. Ebenso klar ist, dass dies partizipativ, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen und auch nach Maßgabe von Transparenz und Nachvollziehbarkeit in den Entscheidungsprozessen zu erfolgen hat.

5 ANSATZPUNKTE FÜR EINE WEITERENTWICKLUNG DES GESUNDHEITSSYSTEMS IM KONTEXT DER ÖSTERREICHISCHEN SOZIALPOLITIK

Nachfolgend werden zentrale Ansatzpunkte beschrieben, die zu einer Weiterentwicklung des österreichischen Gesundheitssystems beitragen könnten: Partizipation ermöglichen, die Lehren aus der Pandemie für die Gesundheitsversorgung ziehen und die Versorgung vulnerabler Gruppen gewährleisten.

5.1 Partizipation als Beitrag zu Chancengerechtigkeit und Solidarität

Partizipation kann als Strategie verstanden werden, der „Unwahrscheinlichkeit gelingender Kommunikation" gerade in komplexen Situationen gegenzusteuern (Marent 2011). Dies kann auf individueller, organisationaler oder gesellschaftlicher Ebene erfolgen. Durch die soziale und inhaltliche Einbeziehung jener Personengruppen, die von einer Entscheidung unmittelbar betroffen sind, wird sichergestellt, dass die Adressat:innen der Entscheidung erreicht werden, was wiederum bedeutsame und handhabbare Entscheidungen begünstigen kann. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn eine Entscheidung ein neues und/oder kontroverses Thema betrifft.

Auf individueller Ebene gilt die legistische Absicherung der Patient:innenrechte als gut verankert (Marent/Forster 2013). In der Patientencharta (vgl. etwa Bund/Wien 2006), einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, sind die grundlegenden Patient:innenrechte festgeschrieben. Geregelt sind u. a. das Recht auf Selbstbestimmung und jenes auf Information. Allerdings fehlt in der Bevölkerung, wie eine aktuelle Studie auf Basis von Expert:inneninterviews zeigt, mitunter das Wissen über diese Rechte, insbesondere das Wissen über Vorsorgevollmacht, Patient:innenverfügung oder Widerspruch gegen eine Organspende (Nowak/Schmotzer 2021). Dies zeigt, dass eine rein formale Absicherung von Rechten nicht ausreicht, wenn diese nicht entsprechend bekannt sind.

Kollektive Beteiligung von Patient:innen bzw. der Bevölkerung im Gesundheitswesen auf organisationaler und gesellschaftlicher Ebene hat in Österreich keine lange Tradition (Brauneggger-Kallinger et al. 2006). Das Leitmotiv der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sowie weitere internationale Rahmendokumente (WHO 2022) greifen die Forderung von Selbstvertretungsinitiativen auf: „Nothing about us without us." Das Einbinden jener, die direkt von Entscheidungen und Maßnahmen betroffen sind, ist unverzichtbar, um deren Lebensrealitäten zu erfassen und bedarfsgerechte Angebote und Leistungen zu schaffen. Zu dieser Thematik wurden bereits einige Gutachten erstellt, die vom BMG (Moser et al. 2022; Steingruber et al. 2014), dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger (Czypionka et al. 2019) und der ARGE Selbsthilfe Österreich (Forster 2015) beauftragt wurden.

Die Gutachten empfehlen eine größere Transparenz und eine Stärkung und Strukturierung von Beteiligung, ebenso wie eine zentrale Übersicht über und Koordination von Beteiligungsprozessen.

5.2 Umfassende Krisen- und Resilienzpläne

Im Rahmen der Pandemie sind in Österreich Hindernisse beim Zugang zur Gesundheitsversorgung entstanden (OECD 2021a; OECD 2021b), wenngleich das generelle Niveau im europäischen Vergleich nach wie vor als sehr positiv beurteilt werden kann. Als Lektion aus den Monaten der Pandemie geht im Zusammenhang mit dem Zugang zur Versorgung hervor, dass effiziente Termin- bzw. Reihungssysteme für ausgewählte Eingriffe insbesondere in Krisenzeiten, in denen mit einer Überlastung des Gesundheitssystems zu rechnen ist, es erlauben, Patient:innen anhand von objektiven Kriterien zu versorgen (etwa hinsichtlich der Dringlichkeit oder des Schmerzempfindens). Zudem ist die weitere Stärkung der Primärversorgung zu forcieren: Je niederschwelliger Patient:innen auch in Krisenzeiten erreicht werden können, desto eher können auch Überlastungen von Spitalsambulanzen vermieden werden. So wären etwa Krisen- und Resilienzpläne, die alle Versorgungsebenen und insbesondere die Primärversorgung adressie-

ren, ein hilfreiches Instrument, um sozial und gesundheitlich gefährdete Personen frühzeitig über gezielte Präventionsmaßnahmen zu erreichen.

5.2.1 Chancengerechtigkeit und Inklusion

Die Pandemie bringt kurz- und langfristige Auswirkungen auf gesundheitliche und soziale Ungleichheiten mit sich, die nur durch entsprechende Gegenmaßnahmen in den verschiedenen Politikfeldern abgemildert werden können (Hoffmann et al. 2020; Marmot et al. 2020). Die UN verfolgen mit der Initiative „Leave No One Behind" einen wichtigen Ansatz, um auf universeller Ebene Ungleichheiten, Vulnerabilitäten, Diskriminierung sowie Exklusion zu verringern (UNSDG o. J.). In diesem Zusammenhang ist auch der „Life Course Approach" relevant, der darauf hinweist, dass so früh wie möglich gehandelt werden sollte, da Ungleichheiten über den Lebensverlauf wirken und sich verstärken können (GOV.UK 2023). Ein weiterer Ansatz zur Bewältigung gesundheitlicher Ungleichheiten ist das Konzept „Proportionate Universalism" zur graduellen Verbesserung der Gesundheit aller Bevölkerungsgruppen, angepasst an den Grad ihrer Benachteiligung (EuroHealthNet 2023; Marmot et al. 2010). Schließlich zeigen die Ergebnisse der Studie von Schwarz et al. (2022), wie wichtig eine integrierte patient:innenorientierte Versorgung unabhängig von sozialen und wirtschaftlichen Ressourcen ist, damit Gesundheitsdienste für Patient:innen mit chronischen Erkrankungen besser zugänglich werden.

5.3 Ausbau psychosozialer Unterstützung

Der Ausbau von psychosozialen Betreuungsangeboten ist insbesondere in Hinblick auf Krisensituationen von großer Bedeutung. Angebote müssen für alle, die sie benötigen, leicht zugänglich sein, d. h., sie müssen bekannt, kostenlos, erreichbar, inklusiv und nicht stigmatisierend oder diskriminierend sein. Nicht nur die Fachversorgung, sondern v. a. gesundheitsfördernde und präventive Angebote sollten ausgebaut werden, um allfälligen Krisen vorzubeugen. Dabei sollte auf Angebote von NGOs, der Laienversorgung und sozialer und familiärer Bezugssysteme nicht vergessen werden.

5.4 Paradigmenwechsel – von „Health in All Policies" zu „Health for All Policies"

Wie dieses Kapitel zeigt, sind gesundheitliche Probleme oft auf Faktoren in anderen Sektoren zurückzuführen. Der sozioökonomische Status ist einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gesundheit von Einzelnen, Gemeinschaften und der Bevölkerung. Vieles wirkt sich auf die Gesundheit aus, doch nicht alle politischen Entscheidungsträger:innen betrachten Gesundheit als ihre Zuständigkeit. Zudem hat die COVID-19-Pandemie deutlich gezeigt, dass eine Gesundheitsbedrohung zu massiven Beeinträchtigungen mit Auswirkungen auf die meisten Aspekte des Lebens führen kann (Greer et al. 2022b). Die COVID-19-Pandemie erforderte eine starke Kooperation unterschiedlicher Politikbereiche und Sektoren, „Health in All Policies" – die Zusammenarbeit aller Bereiche zur Verbesserung der Gesundheit, meist ausgehend vom Gesundheitsbereich – wurde gelebt.

Das HiAP-Konzept ist ein wichtiger Ansatz, um nachhaltige gesundheitsbezogene Entwicklungen in allen relevanten und miteinander verknüpften Sektoren zu erreichen. Die Vorteile der Einbeziehung gesundheitsbezogener Ziele in verschiedene Politikbereiche gehen in beide Richtungen, d. h., dass sowohl der Gesundheitsbereich als auch die anderen Politikfelder von der Zusammenarbeit profitieren. Studien haben gezeigt, dass die Anwendung des HiAP-Konzepts

zu höheren Ausgaben für und Investitionen in Armutsbekämpfung, Bildung und urbane Entwicklung führen kann (Guglielmin et al. 2022; Ramirez-Rubio et al. 2019; van Eyk et al. 2020).

Durch die Pandemie wurde deutlich sichtbar, wie bedeutend Gesundheit für das Funktionieren anderer Bereiche ist. Greer et al. (2022a) plädieren daher für eine Veränderung der Diktion von „Health IN All Policies" zu „Health FOR All Policies", also zu einer transsektoralen Zusammenarbeit für Gesundheit mit gemeinsamen Zielen – z. B. den „Sustainable Development Goals" (SDGs) der Vereinten Nationen – und Synergien sowie positiven Nebeneffekten, die allen nützen. Die Autor:innen empfehlen, das HiAP-Konzept, das eine auf eine Richtung beschränkte Zusammenarbeit impliziert (d. h., der Gesundheitssektor profitiert von anderen Sektoren), zu einem Ansatz der Kooperation in beide Richtungen zu erweitern (d. h., sowohl der Gesundheitssektor als auch andere Sektoren profitieren von der Beziehung).[4] Gleichzeitig ermöglicht dies hervorzuheben, was der Gesundheitssektor für andere Sektoren tun kann, während er gleichzeitig für sich selbst einen Zusatznutzen erzielt (Greer et al. 2022a).

Eine gesamtpolitische und -gesellschaftliche Perspektive sowie Kooperation in Bezug auf öffentliche Gesundheit ist in Krisenzeiten einfacher zu gewährleisten, wenn Kooperationen auch außerhalb von Krisenzeiten etabliert sind. Die „Gesundheitsziele Österreich" versuchen, die Gesundheit in allen Politikfeldern voranzutreiben, dabei wurden viele Fortschritte in der Kooperation erzielt (Haas et al. 2021).

Schließlich zeigen Studien, dass ein Wohlfahrtsstaat, der auf eine gerechte Verteilung von Ressourcen ausgerichtet ist, sich positiv auf das Gesundheitsniveau der Bevölkerung auswirkt (Bambra 2011; Israel 2016). Um das bestmögliche Gesundheitsniveau zu erzielen und einen dem 21. Jahrhundert angemessenen Sozialschutz gewährleisten zu können, müssen die Sozialschutzsysteme jedoch laufend angepasst werden. Herausforderungen entstehen beispielsweise durch Veränderungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Technologie, Umwelt und Demografie. Es geht darum, aktuellen und zukünftigen Krisen und Herausforderungen (z. B. Krieg, Klima, Energiewende, Inflation) adäquat zu begegnen und gleichzeitig die soziale Sicherheit der Bevölkerung nachhaltig zu stärken.

BIBLIOGRAFIE

Akkaya-Kalayci, Türkan/*Popow*, Christian/*Waldhör*, Thomas/*Winkler*, Dietmar/*Özlü-Erkilic*, Zeliha (2017). Psychiatric emergencies of minors with and without migration background. neuropsychiatrie 31 (1), 1–7. https://doi.org/10.1007/s40211-016-0213-y.

Anzenberger, Judith/*Bodenwinkler*, Andrea/*Breyer*, Elisabeth (2015). Migration und Gesundheit. Literaturbericht zur Situation in Österreich. Wien, Gesundheit Österreich.

Armutskonferenz (Die Armutskonferenz) (2020). Diskussionspapier Migration und Armut. Online verfügbar unter https://www.armutsnetzwerk.at/images/uploads/armutskonferenz_diskussionspapier_migration_2020.pdf (abgerufen am 13.03.2023).

Bachner, Florian/*Bobek*, Julia/*Habimana*, Katharina/*Ladurner*, Joy/*Lepuschütz*, Lena/*Ostermann*, Herwig/*Rainer*, Lukas/*Schmidt*, Andrea E./*Zuba*, Martin/*Quentin*, Wilm/*Winkelmann*, Juliane (2018). Austria: Health system review. Health Systems in Transition 20 (3), 1–256. Online ver-

4 Beispielsweise verweist die WHO auf deren Website im Bereich „Climate Change and Health" darauf, dass der Klimawandel erhebliche Gesundheitsrisiken birgt, weshalb eine Politik zur Bekämpfung des Klimawandels auch zur Vermeidung klimabedingter Gesundheitsauswirkungen beitragen kann (WHO 2021b).

fügbar unter https://eurohealthobservatory.who.int/publications/i/austria-health-system-review-2018 (abgerufen am 20.03.2023).

Bachner, Florian/*Bobek*, Julia/*Habimana*, Katharina/*Ladurner*, Joy/*Lepuschütz*, Lena/*Ostermann*, Herwig/*Rainer*, Lukas/*Schmidt*, Andrea E./*Zuba*, Martin/*Quentin*, Wilm/*Winkelmann*, Juliane (2019). Das österreichische Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen. Gesundheitssysteme im Wandel 20 (3), 1–288. Online verfügbar unter https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/327980/HiT-20-3-2019-ger.pdf?sequence=7&isAllowed=y (abgerufen am 20.03.2023).

Bambra, Clare (2011). Health inequalities and welfare state regimes: theoretical insights on a public health 'puzzle'. Journal of Epidemiology & Community Health 65 (9), 740–745.

Bambra, Clare/*Riordan*, Ryan/*Ford*, John/*Matthews*, Fiona (2020). The COVID-19 pandemic and health inequalities. Journal of Epidemiology & Community Health 74 (11), 964–968. https://doi.org/10.1136/jech-2020-214401.

Biyikli Gültekin, Elif (2017). Difficulties in health care for female Turkish immigrants with type 2 diabetes: a qualitative study in Vienna. Wiener klinische Wochenschrift 129 (9–10), 337–344. https://doi.org/10.1007/s00508-017-1190-2.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2019a). Öffentliche Ausgaben für Gesundheitsförderung und Prävention in Österreich 2016. Wien, BMSGPK.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2019b). Young Carers. Unsichtbare Pflege in Österreich. Online verfügbar unter https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=430 (abgerufen am 02.11.2022).

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2022). Zielsteuerungsvertrag auf Bundesebene 2022 und 2023. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Gesundheitssystem/Gesundheitsreform-(Zielsteuerung-Gesundheit)/Zielsteuerungsvertrag-2017-bis-2021.html (abgerufen am 17.11.2022).

BMSGPK (2023). Gesundheitsziele Österreich. Online verfügbar unter https://gesundheitsziele-oesterreich.at/ (abgerufen am 03.03.2023).

Bobek, Julia/*Braunegger-Kallinger*, Gudrun/*Haas*, Sabine/*Ladurner*, Joy/*Winkler*, Petra (2019). Sozialschutz und Gesundheit. Zusammenhänge zwischen Sozialschutzmaßnahmen und Verteilung der Gesundheit in der Bevölkerung. Prävention und Gesundheitsförderung 14, 231–236. https://doi.org/10.1007/s11553-019-00701-y.

Bradley, Elizabeth H./*Taylor*, Lauren A. (2013). The American Health Care Paradox. Why Spending More is Getting Us Less. New York, Public Affairs.

Braunegger-Kallinger, Gudrun/*Forster*, Rudolf/*Krajic*, Karl/*Nowak*, Peter (2006). Health Consumer Groups and Policy Making in Europe. Case Study Austria, 18. Februar 2006. Wien.

Braunegger-Kallinger, Gudrun/*Gruber*, Gabriele/*Haas*, Sabine/*Loder*, Christine/*Winkler*, Petra (2016). Rahmen-Gesundheitsziele für Österreich. Wien, Gesundheit Österreich.

Bund/Wien (Land Wien) (2006). Vereinbarung zur Sicherstellung der Patientenrechte (Patientencharta). BGBl. I Nr. 42/2006. Online verfügbar unter https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004633 (abgerufen am 20.03.2023).

CDC (Centers for Disease Control and Prevention) (2021). Social Determinants of Health at CDC. Online verfügbar unter https://www.cdc.gov/socialdeterminants/index.htm (abgerufen am 21.11.2022).

Choi, Edmond Pui Hang/*Hui*, Bryant Pui Hung/*Wan*, Eric Yuk Fai (2020). Depression and Anxiety in Hong Kong during COVID-19. International Journal of Environmental Research and Public Health 17 (10), 3740. https://doi.org/10.3390/ijerph17103740.

Czypionka, Thomas/*Reiss*, Miriam/*Stegner*, Christoph (2019). Wege der Beteiligung. Zur Einbindung von BürgerInnen, Versicherten und PatientInnen in Entscheidungen im Gesundheitswesen. Wien, Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS).

Dale, Rachel/*Budimir*, Sanja/*Probst*, Thomas/*Stippl*, Peter/*Pieh*, Christoph (2021a). Mental Health during the COVID-19 Lockdown over the Christmas Period in Austria and the Effects of Sociodemographic and Lifestyle Factors. International Journal of Environmental Research and Public Health 18 (7), 3679. https://doi.org/10.3390/ijerph18073679.

Dale, Rachel/*Jesser*, Andrea/*Pieh*, Christoph/*O'Rourke*, Teresa/*Probst*, Thomas/*Humer*, Elke (2022). Mental health burden of high school students, and suggestions for psychosocial support, 1.5 years into the COVID-19 pandemic in Austria. European Child & Adolescent Psychiatry. https://doi.org/10.1007/s00787-022-02032-4.

Dale, Rachel/*O'Rourke*, Teresa/*Humer*, Elke/*Jesser*, Andrea/*Plener*, Paul L./*Pieh*, Christoph (2021b). Mental Health of Apprentices during the COVID-19 Pandemic in Austria and the Effect of Gender, Migration Background, and Work Situation. International Journal of Environmental Research and Public Health 18 (17), 8933. https://doi.org/10.3390/ijerph18178933.

D'Amour, Danielle/*Ferrada-Videla*, Marcela/*San Martin Rodriguez*, Leticia/*Beaulieu*, Marie-Dominique (2005). The conceptual basis for interprofessional collaboration: core concepts and theoretical frameworks. Journal of interprofessional care 19/sup1, 116–131.

Deutscher Ethikrat (2022). Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie. Online verfügbar unter https://www.ethikrat.org/publikationen/publikationsdetail/?tx_wwt3shop_detail%5Bproduct%5D=159&tx_wwt3shop_detail%5Baction%5D=index&tx_wwt3shop_detail%5Bcontroller%5D=Products&cookieLevel=not-set (abgerufen am 06.04.2023).

Donauuniversität Krems (2023). 16 Prozent der SchülerInnen haben suizidale Gedanken. Online verfügbar unter https://www.donau-uni.ac.at/de/aktuelles/news/2021/16-prozent-der-schuelerinnen-haben-suizidale-gedanken.html (abgerufen 08.02.2023).

ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) (2020). Guidance on the provision of support for medically and socially vulnerable populations in EU/EEA countries and the United Kingdom during the COVID-19 pandemic, 3 July 2020. Stockholm, ECDC.

Eglau, Karin (2021). Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die stationäre Spitalsversorgung anhand ausgewählter Bereiche. Wien, Gesundheit Österreich.

Eglau, Karin/*Fülöp*, Gerhard/*Mildschuh*, Stephan/*Paretta*, Petra (2018). ÖSG neu – Österreichischer Strukturplan Gesundheit 2017. Seminarreihe im Business Circle „Update zu wichtigen Entwicklungen im Gesundheitswesen", 15. März 2018, Wien.

ELGA (2023). Elektronischer Impfpass: Informationen zum e-Impfpass für Bürgerinnen und Bürger. Online verfügbar unter https://www.elga.gv.at/e-impfpass/e-impfpass/ (abgerufen am 06.04.2023).

Eurofound (2021). Impact of COVID-19 on young people in the EU. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

EuroHealthNet (2023). EuroHealthNet. Online verfügbar unter https://eurohealthnet.eu/ (abgerufen am 06.04.2023).

Europäische Kommission (2022). Beschäftigung, Soziales und Integration. Sozialschutz. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=de (abgerufen am 17.11.2022).

Forster, Rudolf (2015). Gutachten zur Bürger- und Patientenbeteiligung im österreichischen Gesundheitssystem. Wien, ARGE Selbsthilfe Österreich.

gesundheit.gv.at (2022). Chancen für Care Leaver. Online verfügbar unter https://www.gesundheit.gv.at/gesundheitsleistungen/gesundheitsfoerderung/care-leaver.html (abgerufen am 17.11.2022).

Gesundheit Österreich GmbH (2022). Plattform Primärversorgung. Online verfügbar unter: https://primaerversorgung.gv.at/ (abgerufen am 06.04.2023).

GOV.UK (2023). Guidance. Health matters: Prevention – a life course approach. Online verfügbar unter https://www.gov.uk/government/publications/health-matters-life-course-approach-to-prevention/health-matters-prevention-a-life-course-approach (abgerufen am 22.03.2023).

Greer, Scott L./*Falkenbach*, Michelle/*Siciliani*, Luigi/*McKee*, Martin/*Wismar*, Matthias/*Figueras*, Josep (2022a). From Health in All Policies to Health for All Policies. The Lancet Public Health 7/8, e718–e720. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(22)00155-4.

Greer, Scott L./*Rozenblum*, Sarah/*Falkenbach*, Michelle/*Löblová*, Olga/*Jarman*, Holly/*Williams*, Noah/*Wismar*, Matthias (2022b). Centralizing and decentralizing governance in the COVID-19 pandemic: The politics of credit and blame. Health Policy 126 (5), 408–417. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2022.03.004.

Großschädl, Franziska/*Stolz*, Erwin/*Mayerl*, Hannes/*Rásky*, Éva/*Freidl*, Wolfgang/*Stronegger*, Williband (2016). Educational inequality as a predictor of rising back pain prevalence in Austria – sex differences. European Journal of Public Health 26 (2), 248–253. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckv163.

Guglielmin, Maria/*Shankardass*, Ketan/*Bayoumi*, Ahmed/*O'Campo*, Patricia/*Kokkinen*, Lauri/*Muntaner*, Carles (2022). A realist explanatory case study investigating how common goals, leadership, and committed staff facilitate health in all policies implementation in the municipality of Kuopio, Finland. International Journal of Health Policy and Management, online. https://doi.org/10.34172/ijhpm.2022.6355.

Haas, Sabine/*Antony*, Daniela/*Antony*, Gabriele/*Gaiswinkler*, Sylvie/*Griebler*, Robert/*Marbler*, Carina/*Weigl*, Marion/*Winkler*, Petra (2021). Soziale Faktoren der Pandemie. Wien, Gesundheit Österreich.

Haas, Sabine/*Braunegger-Kallinger*, Gudrun (2021). COVID-19 als Syndemie: Der Einfluss der sozioökonomischen Determinanten auf die Gesundheit. Wien, Gesundheit Österreich.

Health Inequalities (2023). Proportionate Universalism. EuroHealthNet. Online verfügbar unter https://health-inequalities.eu/glossary/proportionate-universalism/ (abgerufen am 06.02.2023).

Hoffmann, Barbara/*Dragano*, Nico/*Bolte*, Gabriele/*Butler*, Jeffrey/*Icks*, Andrea/*Knöchelmann*, Anja/*Lehmann*, Frank/*Loebroks*, Adrian/*Mekel*, Odile/*Siegrist*, Johannes/*von dem Knesebeck*, Olaf/*Wahrendorf*, Morten (2020). Hintergrundpapier: Indirekte Gesundheitsfolgen der aktuellen Maßnahmen zum Infektionsschutz in Deutschland. Ökonomie, psychosoziale Belastung und Umwelt. Version: 01. Online verfügbar unter https://www.public-health-covid19.de/images/2020/Ergebnisse/Hintergrundpapier_Indirekte_Folgen_von_Manahmen_des_Infektionsschutzes_Version01_23042020.pdf (abgerufen am 25.04.2023).

Humer, Elke/*Probst*, Thomas/*Wagner-Skacel*, Jolana/*Pieh*, Christoph (2022). Association of Health Behaviors with Mental Health Problems in More than 7000 Adolescents during COVID-19. International Journal of Environmental Research and Public Health 19 (15), 9072. https://doi.org/10.3390/ijerph19159072.

IHS (2023). AKCOVID-Studie. Die COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung. Online verfügbar unter https://inprogress.ihs.ac.at/akcovid/ (abgerufen am 03.04.2023).

Israel, Sabine (2016). How social policies can improve financial accessibility of healthcare: a multi-level analysis of unmet medical need in European countries. International Journal for Equity in Health 15, 41. https://doi.org/10.1186/s12939-016-0335-7.

Kaiser, A. (2018). Versorgungssituation von Langzeitarbeitslosen mit psychischen Erkrankungen. Linz.

Kickbusch, Ilona (2022). A pragmatic concept. Interview geführt von Dietmar Schobel. Healthy Europe v. 13.09.2022. Online verfügbar unter https://www.healthyeurope.info/a-pragmatic-concept/ (abgerufen am 28.04.2023).

Klein, Friederike (2015). Risikofaktor Arbeitslosigkeit. Fortschritt der Neurologie Psychiatrie 83/2, 239–245.

Lueger-Schuster, Brigitte/*Zrnic Novakovic*, Irina/*Lotzin*, Annett (2022). Two Years of COVID-19 in Austria – Exploratory Longitudinal Study of Mental Health Outcomes and Coping Behaviors in the General Population. International Journal of Environmental Research and Public Health 19 (13), 8223. https://doi.org/10.3390/ijerph19138223.

Marbler, Carina/*Weigl*, Marion/*Winkler*, Petra/*Haas*, Sabine (2020). Wie wirken Frühe Hilfen? Das Frühe-Hilfen-Wirkmodell. Wien, Gesundheit Österreich.

Marent, Benjamin (2011). Partizipation als Strategie der Bewältigung der Unwahrscheinlichkeit von Kommunikation. Das Beispiel der Gesundheitsförderung. Österreichische Zeitschrift für Soziologie 36 (1), 48–64. https://doi.org/10.1007/s11614-011-0022-2.

Marent, Benjamin/*Forster*, Rudolf (2013). Patienten- und Bürgerbeteiligung im österreichischen Gesundheitssystem. Zeitschrift für Gesundheitspolitik 02/2013, 99–127.

Marmot, Michael (2014). Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region: final report. Copenhagen, World Health Organization.

Marmot, Michael/*Allen*, Jessica/*Goldblatt*, Peter/*Herd*, Eleanor/*Morrison*, Joana (2010). Fair Society, Healthy Lives. The Marmot Review. London, Institute of Health Equity.

Marmot, Michael/*Allen*, Jessica/*Goldblatt*, Peter/*Herd*, Eleanor/*Morrison*, Joana (2020). Build Back Fairer: The COVID-19 Marmot Review. The Pandemic, Socioeconomic and Health Inequalities in England. London, Institute of Health Equity.

Marmot, Michael/*Bell*, Ruth (2016). Social inequalities in health: a proper concern of epidemiology. Annals of Epidemiology 26 (4), 238–240.

Morganstein, Joshua C./*Ursano*, Robert J. (2020). Ecological Disasters and Mental Health: Causes, Consequences, and Interventions. Frontiers in Psychiatry 11, 1–15. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.00001.

Moser, Michaela/*Plunger*, Petra/*Langstadlinger*, Ines/*Schinnerl*, Melanie (2022). Machbarkeitsstudie Bürger:innen- und Patient:innenpartizipation im österreichischen Gesundheitswesen. St. Pölten, FH St. Pölten. Online verfügbar unter https://oekuss.at/sites/oekuss.at/files/Machbarkeitsstudie_Partizipation%20im%20Gesundheitswesen.pdf (abgerufen am 28.04.2023).

neunerhaus (2021). Jahresbericht. Wien, neunerhaus – Hilfe für obdachlose Menschen.

Niederkrotenthaler, Thomas/*Gunnell*, David/*Arensman*, Ella/*Pirkis*, Jane/*Appleby*, Louis/*Hawton*, Keith/*John*, Ann/*Kapur*, Nav/*Khan*, Murad/*O'Connor*, Rory C./*Platt*, Steve/The International COVID-19 Suicide Prevention Research Collaboration (2020). Suicide Research, Prevention, and COVID-19. Towards a Global Response and the Establishment of an International Research Collaboration. Crisis 41 (5), 321–330.

Nowak, Peter/*Schmotzer*, Christoph (2021). Aufwertung von Patientenrechten zur Unterstützung von Gesundheitskompetenz. Wien, Gesundheit Österreich und Österreichische Plattform Gesundheitskompetenz (ÖPGK).

OECD (2019). Österreich: Länderprofil Gesundheit 2019. State of Health in the EU. Paris/Brussels, OECD Publishing/European Observatory on Health Systems and Policies.

OECD (2021a). Austria: Country Health Profile 2021. Paris, OECD Publishing.

OECD (2021b). Health at a Glance 2021. Paris, OECD Publishing.

Parlament Österreich (2023). Erstellung nationaler Rahmen-Gesundheitsziele (193/E). Online verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXIV/E/193 (abgerufen am 06.02.2023).

Penninx, Brenda W. J. H./*Benros*, Michael E./*Klein*, Robyn S./*Vinkers*, Christiaan H. (2022). How COVID-19 shaped mental health: from infection to pandemic effects. Nature Medicine 28 (10), 2027–2037.

Pieh, Christoph/*Budimir*, Sanja/*Humer*, Elke/*Probst*, Thomas (2021). Comparing Mental Health During the COVID-19 Lockdown and 6 Months After the Lockdown in Austria: A Longitudinal Study. Frontiers in Psychiatry 12, 625973.

Pieh, Christoph/*Dale*, Rachel/*Plener*, Paul L./*Humer*, Elke/*Probst*, Thomas (2022). Stress levels in high-school students after a semester of home-schooling. European Child & Adolescent Psychiatry 31 (11), 1847–1849.

Plener, Paul L./*Klier*, Claudia M./*Thun-Hohenstein*, Leonhard/*Sevecke*, Kathrin (2021). Psychische Versorgung von Kindern und Jugendlichen in Österreich neu aufstellen: Dringender Handlungsbedarf besteht JETZT!. neuropsychiatrie 35 (4), 213–215.

Ramirez-Rubio, Oriana/*Daher*, Carolyn/*Fanjul*, Gonzalo/*Gascon*, Mireia/*Mueller*, Natalie/*Pajín*, Leire/*Plasencia*, Antoni/*Rojas-Rueda*, David/*Thondoo*, Meelan/*Nieuwenhuijsen*, Mark J. (2019). Urban health: an example of a "health in all policies" approach in the context of SDGs implementation. Globalization and Health 15 (1), 87.

Richter, Matthias/*Hurrelmann*, Klaus (Hg.) (2006). Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven. Heidelberg, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Riffer, Florian/*Schenk*, Martin (2015). Lücken und Barrieren im österreichischen Gesundheitssystem aus Sicht von Armutsbetroffenen. Eine partizipative Erhebung. Wien, Die Armutskonferenz. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/armkon_barrieren_luecken_gesundheitssystem-2015_1.pdf (abgerufen am 28.04.2023).

Rubin, Jennifer/*Taylor*, Jirka/*Krapels*, Joachim/*Sutherland*, Alex/*Felician*, Melissa/*Liu*, Jodi/*Davis*, Lois/*Rohr*, Charlene (2016). Are better health outcomes related to social expenditure? A cross-national empirical analysis of social expenditure and population health measures. Santa Monica, California/Cambridge, UK, RAND Corporation.

Saint-Pierre, Cecilia/*Herskovic*, Valeria/*Sepúlveda*, Marcos (2018). Multidisciplinary collaboration in primary care: a systematic review. Family Practice 35 (2), 132–141.

Schenk, Martin (2020). Corona trifft die ökonomisch Ärmsten am Arbeitsmarkt, in Familien, prekäre Ich-AGs oder als chronisch Kranke. Wien, Die Armutskonferenz. Online verfügbar unter https://www.armutskonferenz.at/media/corona-und-armut_armutskonferenz.pdf (abgerufen am 28.04.2023).

Schmidt, Andrea E. (2021). Es geht um mehr als Krankenhausbetten. Gesundheitspolitische Lehren der Coronakrise. Perspektiven Policy Brief 06/2021. Linz, Marie Jahoda – Otto Bauer Institut. Online verfügbar unter https://jbi.or.at/wp-content/uploads/2021/09/Perspektiven_2021_06.pdf (abgerufen am 23.03.2023).

Schmidt, Andrea E./*Bachner*, Florian/*Rainer*, Lukas/*Zuba*, Martin/*Bobek*, Julia/*Lepuschütz*, Lena/*Ostermann*, Herwig/*Winkelmann*, Juliane/*Quentin*, Wilm (2018). Ambulatory care on the rise? Lessons from the Austrian health care reforms. Eurohealth 24 (4), 21–24.

Schmidt, Andrea E./*Rodrigues*, Ricardo/*Simmons*, Cassandra/*Steiber*, Nadia (2022). A crisis like no other? Unmet needs in healthcare during the first wave of the COVID-19 crisis in Austria. European Journal of Public Health 32 (6), 969–975. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckac136.

Schmidt, Andrea E./*Stumpfl*, Sophie/*Rodrigues*, Ricardo/*Simmons*, Cassandra/*Steiber*, Nadia (2021). Subjective unmet medical needs during the COVID-19 crisis in Austria. Factsheet. Wien, Gesundheit Österreich.

Schwarz, Tanja/*Schmidt*, Andrea E./*Bobek*, Julia/*Ladurner*, Joy (2022). Barriers to accessing health care for people with chronic conditions: a qualitative interview study. BMC Health Services Research 22 (1), 1037. https://doi.org/10.1186/s12913-022-08426-z.

Sevecke, Kathrin/*Wenter*, Anna/*Schickl*, Maximilian/*Kranz*, Mariella/*Krstic*, Nikola/*Fuchs*, Martin (2023). Stationäre Versorgungskapazitäten in der Kinder- und Jugendpsychiatrie – Zunahme der Akutaufnahmen während der COVID-19 Pandemie?. Neuropsychiatrie 37 (1), 12–21. https://doi.org/10.1007/s40211-022-00423-2.

Shevlin, Mark/*McBride*, Orla/*Murphy*, Jamie/*Miller*, Jilly Gibson/*Hartman*, Todd K./*Levita*, Liat/*Mason*, Liam/*Martinez*, Anton P./*McKay*, Ryan/*Stocks*, Thomas V. A./*Bennett*, Kate M./*Hyland*, Philip/*Karatzias*, Thanos/*Bentall*, Richard P. (2020). Anxiety, depression, traumatic stress and COVID-19-related anxiety in the UK general population during the COVID-19 pandemic. BJPsych Open 6 (6), e125. https://doi.org/10.1192/bjo.2020.109.

Statistik Austria (2022). Statistisches Jahrbuch Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2022. Online verfügbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:456693e3-1a84-4ebf-a462-5b434d040216/stat_jahrbuchb_integration_2022_NB.pdf (abgerufen am 13.03.2023).

Statistik Austria (2023). Gesundheitsausgaben. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/gesundheit/gesundheitsversorgung-und-ausgaben/gesundheitsausgaben (abgerufen am 06.02.2023).

Steiber, Nadia/*Siegert*, Christina (2021). Die Auswirkungen der Frühphase der COVID-19 Pandemie auf die Erwerbssituation und die finanzielle Lage von Familien in Österreich. Österreichische Zeitschrift für Soziologie 46 (4), 429–442.

Steingruber, Brigitte/*Sladek*, Ulla/*Groth*, Sylvia (2014). Health Literacy erhöhen – Capacity Building bei VertreterInnen von PatientInnen und KonsumentInnen von Gesundheitsleistungen. Pilot im Auftrag von und in Kooperation mit dem Bundesministerium für Gesundheit. Endbericht. Graz, Frauengesundheitszentrum.

The Lancet (2022). An age of uncertainty: mental health in young people. The Lancet 400 (10352), 539. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01572-0.

Trauner, Florian/*Zuba*, Martin/*Bachner*, Florian (2023, im Erscheinen). COVID 19 Hospitalisierungen. Eine Auswertung der Diagnosen- und Leistungsdokumentation österreichischer landesfondsfinanzierter Krankenanstalten (01/20–11/22). Wien, Gesundheit Österreich.

UN (2020). Policy Brief: COVID-19 and the Need for Action on Mental Health. New York, United Nations. Online verfügbar unter https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/UN-Policy-Brief-COVID-19-and-mental-health.pdf (abgerufen am 28.04.2023).

UNICEF (2021). The State of the World's Children 2021: On My Mind – Promoting, protecting and caring for children's mental health. New York, United Nations Children's Fund. Online verfügbar unter https://www.unicef.org/media/114636/file/SOWC-2021-full-report-English.pdf (abgerufen am 28.04.2023).

UNSDG (2023). Leave no one behind. Online verfügbar unter https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind (abgerufen am 06.04.2023).

van Eyk, Helen/*Delany-Crowe*, Toni/*Lawless*, Angela/*Baum*, Fran/*MacDougall*, Colin/*Wildgoose*, Deborah (2020). Improving child literacy using South Australia's Health in All Policies approach. Health Promotion International 35 (5), 958–972.

Weigl, Marion/*Ecker*, Sandra/*Gaiswinkler*, Sylvia (2021). Gute Gesundheitsinformation für Menschen mit Migrationshintergrund. Wien, Gesundheit Österreich. Online verfügbar unter https://jasmin.goeg.at/1892/1/Bericht_GGIMigration_bf.pdf (abgerufen am 11.04.2023).

Whitehead, Margaret/*Dahlgren*, Goran (1991). What can be done about inequalities in health? The Lancet 338 (8774), 1059–1063. https://doi.org/10.1016/0140-6736(91)91911-D.

WHO (World Health Organization) (2021a). COVID-19 and the social determinants of health and health equity: evidence brief. Geneva, World Health Organization. Online verfügbar unter https://www.who.int/publications/i/item/9789240038387 (abgerufen am 21.11.2022).

WHO (World Health Organization) (2021b). Climate change and health. Climate Change and Health. Online verfügbar unter https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health (abgerufen am 21.11.2022).

WHO (World Health Organization) (2022). World mental health report. Transforming mental health for all. Geneva, World Health Organization.

WHO (World Health Organization) (2023). Promoting Health in All Policies and intersectoral action capacities. Online verfügbar unter https://www.who.int/activities/promoting-health-in-all-policies-and-intersectoral-action-capacities (abgerufen am 06.02.2023).

Wilkinson, Richard G./*Marmot*, Michael (Hg.) (2003). Social determinants of health. The solid facts. 2nd edition. Copenhagen, World Health Organization.

Young Carers Austria (2023). Young Carers Austria. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Online verfügbar unter https://www.young-carers-austria.at/ (abgerufen am 06.02.2023).

Zandonella, Martina (2021). Follow-up zur psychosozialen Situation der WienerInnen während der Pandemie. Wien, SORA – Institute for Social Research and Consulting.

Zechmeister-Koss, Ingrid/*Reichel*, Markus (2012). Gesundheitszustand von wohnungslosen Menschen und deren Zugang(sbarrieren) zum Gesundheitssystem. Eine Literaturübersicht. HTA-Projektbericht Nr. 63. Wien, Ludwig Boltzmann Institut für Health Technology Assessment. Online verfügbar unter https://eprints.hta.lbg.ac.at/980/1/HTA-Projektbericht_Nr.63.pdf (abgerufen am 11.04.2023).

Zortea, Tiago C./*Brenna*, Connor T. A./*Joyce*, Mary/*McClelland*, Heather/*Tippett*, Marisa/*Tran*, Maxwell M./*Arensman*, Ella/*Corcoran*, Paul/*Hatcher*, Simon/*Heise*, Marnin J./*Links*, Paul/*O'Connor*, Rory C./*Edgar*, Nicole E./*Cha*, Yevin/*Guaiana*, Giuseppe/*Williamson*, Eileen/*Sinyor*, Mark/*Platt*, Stephen (2021). The Impact of Infectious Disease-Related Public Health Emergencies on Suicide, Suicidal Behavior, and Suicidal Thoughts. Crisis 42 (6), 474–487. https://doi.org/10.1027/0227-5910/a000753.

Katharina Mader

UNGLEICHE VERTEILUNG DER ERWERBS- UND SORGEARBEIT ZWISCHEN DEN GESCHLECHTERN

ZUSAMMENFASSUNG

Wirtschaftliche Krisen haben Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen. Diese Arbeit fängt auf, was auf dem Markt nicht mehr leistbar ist oder der Staat nicht anbietet. Und dennoch wird in Untersuchungen zu den Auswirkungen von Krisen und zur grundsätzlichen sozioökonomischen Lage von Frauen ausschließlich auf Erwerbsarbeit fokussiert. Dies wird durch ein politisches Desinteresse an den Ursachen und Folgen der ungleichen Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit verschärft. Dadurch bleiben sozialpolitische Maßnahmen, wirtschaftspolitische Entscheidungen und Krisenpolitiken auf zumindest einem Auge blind.

- Um die gleiche Verteilung unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern zu fördern, ist der Ausbau qualitätsvoller sozialer Dienstleistungen notwendig.
- Andererseits muss eine partnerschaftliche Teilung der unbezahlten Arbeit und der Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern gefördert werden.
- Unterschiedliche Formen der Arbeitszeitverkürzung bieten eine Chance für eine geschlechtergerechtere Gestaltung aller gesellschaftlich anfallenden und notwendigen Arbeiten.

ABSTRACT

Economic crises affect women's unpaid work. Their work makes up for what is no longer affordable on the market or what the state does not offer. And yet, studies on the effects of crises and the socio-economic situation of women exclusively focus on paid employment. This is exacerbated by a political disinterest in the causes and consequences of the unequal division of paid and unpaid work. As a result, socio-economic measures, economic policy decisions, and crisis management remain blind in at least one eye.

- To promote an equal distribution of unpaid work between women and men, investment in high-quality social services is necessary.
- On the other hand, a fair division of unpaid work and paid employment between women and men within partnerships must be promoted.
- A variety of arrangements of working time reductions offers an opportunity for a more gender-equitable arrangement of all socially necessary work.

1 EINLEITUNG

Wirtschaftliche Krisen und ihre Folgen haben massive Auswirkungen auf die unbezahlte Arbeit von Frauen, denn was der Staat nicht (mehr) als öffentliche Angebote anbietet und auf dem Markt nicht mehr leistbar ist, versuchen Frauen mit unbezahlter (Mehr-)Arbeit im eigenen Haushalt aufzufangen. Frauen und ihre unbezahlten Tätigkeiten werden zu sozialen Airbags, die mit Mehrarbeit im Haushalt, Lohnkürzungen und Kündigungen das Schrumpfen öffentlicher Leistungen und die Einsparungen des Staates in der Sozial-, Familien- und Gesundheitspolitik abzufedern versuchen (Women's Budget Group 2017; Gubitzer/Mader 2011; Klatzer/Schlager 2013; Wichterich 2013).

Und dennoch wird in den meisten Untersuchungen zu den Auswirkungen von Krisen, aber auch zur grundsätzlichen sozioökonomischen Lage von Frauen sowie zur Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstands großteils ausschließlich auf die Erwerbssituation und das Erwerbseinkommen von Frauen fokussiert. Denn in den meisten Industrieländern hat die Zunahme der Beschäftigung von Frauen seit den 1960er-Jahren zu einer erheblichen Steigerung des Familieneinkommens beigetragen (Folbre et al. 2013).

Unsichtbar bleiben in diesen Analysen jedoch oft die unbezahlte Haus- und Sorgearbeit. Unbezahlte Arbeit ist hierbei jene Arbeit, die in den eigenen Haushalten ausgeführt wird, konkret bedeutet dies Tätigkeiten wie Putzen und Instandhaltung des Wohnraumes und der Haushaltsgeräte sowie Kochen, Waschen, Betreuung und Pflege von Kindern und bedürftigen bzw. alten Personen – so sie unentgeltlich verrichtet werden. Diese unbezahlte Arbeit fällt unweigerlich in jedem Haushalt an und nimmt in der Regel viel Zeit in Anspruch. Es wird davon ausgegangen, dass wenn unbezahlte Arbeit in die Berechnungen des Bruttoinlandsprodukts einfließen würde, dieses in einem durchschnittlichen OECD-Land je nach Berechnungsart um 30 bis 50 % steigen würde (OECD 2011).

In Österreich werden – nach den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2008/2009 – jede Woche ca. 186,5 Mio. Stunden an unbezahlter Arbeit und Freiwilligenarbeit geleistet. Wird nur die unbezahlte Haus- und Betreuungsarbeit betrachtet, so werden pro Jahr neun Milliarden Stunden an unbezahlter Arbeit geleistet. Im Unterschied dazu verbringen Österreicher:innen 9,5 Milliarden Stunden mit bezahlter Arbeit. Je nachdem, welcher Bewertungsansatz gewählt wird, würde sich für diese neun Milliarden Stunden ein monetärer Wert der unbezahlten Arbeit zwischen 79,2 Mrd. und 102 Mrd. Euro ergeben, was einem Anteil von 27 % bis knapp 35 % des BIPs gleichkommt (Schappelwein 2018). Ein aktueller – deutlich höherer – Wert kann seriös erst mit der Verfügbarkeit der Daten der neuen Zeitverwendungsstudie berechnet werden.

Unbezahlte Haus- und Betreuungsarbeit ist deutlich ungleich zulasten von Frauen verteilt: Zwei Drittel der unbezahlten Arbeit für Hausarbeit, Kinderbetreuung und die Pflege von Angehörigen werden von Frauen geleistet, ein Drittel von Männern. Annähernd umgekehrt ist das Verhältnis bei der bezahlten Erwerbsarbeit (Statistik Austria 2009; Schappelwein 2018). Der Care-Gap, also der Unterschied der durchschnittlichen täglichen Zeitverwendung für unbezahlte Haus- und Sorgearbeit zwischen Frauen und Männer beträgt 55 %.

Wird ausschließlich auf die geleistete bezahlte Arbeit fokussiert, kommt es zu einer massiv ungleichen Berücksichtigung der Geschlechter hinsichtlich ihrer produktiven Leistungen. Hier zeigen sich also die Grenzen jener Analysen zu den Auswirkungen von Frauenbeschäftigung und/oder Einkommen auf das wirtschaftliche Wohlergehen innerhalb und zwischen Haushalten, die unbezahlte Arbeit nicht berücksichtigen (Folbre et al. 2013).

Ein Sichtbarmachen von unbezahlter Arbeit schafft nicht nur eine vollständigere Dokumentation der Wertschöpfung, sondern macht Frauen als ökonomische Akteurinnen sichtbar(er). Mehr noch, wenn unbezahlte Arbeit stärker als Teil ökonomischen Handelns begriffen wird, kann sie zukünftig auch in sozioökonomische Fragestellungen sowie sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen einfließen, was wesentlich zu einer gerecht(er)en Gesellschaft beitragen würde. Dieses Kapitel soll dazu einen Beitrag leisten.

2 CHARAKTERISTIKA DER SOZIALPOLITIK IN ÖSTERREICH UND JÜNGERE TRENDS DER POLITIKGESTALTUNG

Die österreichische Sozialpolitik zeichnet sich durch zweierlei aus: die völlige De-Thematisierung der unbezahlten Arbeit bei gleichzeitiger implizierter Zuschreibung der unbezahlten Arbeit als familiäre Aufgabe der Frauen. Rathgeb/Wiß (2020) nennen dies das „(anhaltend) konservative Erbe" der österreichischen Sozialpolitik und einen „der größten Schwachpunkte im österreichischen Sozialstaat". Frauen- und familienpolitisch sind die letzten Jahre auch von neokonservativen Rückschritten geprägt, die unter anderem an der Ausweitung der Höchstarbeitszeiten und am Ausbau von steuerlichen Förderungen festgemacht werden können (Buxbaum/Soukup 2022). Damit wurden traditionelle, konservative Muster der innerfamiliären Aufteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten angesichts fehlender Rahmenbedingungen sogar verfestigt statt aufgebrochen.

In der Familienpolitik bedeutet dies weiterhin vor allem eine starke Konzentration auf Transferzahlungen zulasten von Sachleistungen, während nur 26 % aller familienpolitischen Ausgaben Österreichs in Sachleistungen fließen, sind die direkt an Familien ausgezahlten monetären Aufwendungen beachtlich. Nur in vier anderen Ländern der OECD haben Transferzahlungen eine noch höhere Bedeutung als in Österreich (Rathgeb/Wiß 2020). In den letzten Jahren wurden so beispielsweise mit dem sogenannten „Familienbonus Plus", einem Absetzbetrag, der im Jahr 2022 weiter erhöht wurde, vor allem besser verdienende Haushalte begünstigt. Zudem erhalten Männer aufgrund ihrer durchschnittlich höheren Einkommen den überwiegenden Anteil des Gesamtvolumens des Familienbonus. Im Unterschied dazu sind die Ausgaben für öffentliche Kinderbetreuung oder institutionelle Pflegeinrichtungen im internationalen, aber auch europäischen Vergleich niedrig. Werden die Ausgaben für Kinderbildung zum Beispiel in Relation zur Gruppe der unter 6-Jährigen gesehen und wird zugleich die unterschiedliche Kaufkraft berücksichtigt, zeigt sich, dass Länder wie Schweden und Norwegen mehr als das Doppelte pro Kind in öffentliche Kinderbildung investieren (Rathgeb/Wiß 2020). Eine fortschrittliche Sozialpolitik könnte „sicherstellen, dass effektive Gleichstellung zwischen den Geschlechtern endlich zur Realität wird" (Buxbaum/Soukup 2022), müsste dafür aber als unmittelbar anstehenden Schritt einen massiven Ausbau der Kinderbetreuung sowie der schulischen Tagesbetreuung und der Ganztagsschulen starten.

Ein weiteres Beispiel der De-Thematisierung der unbezahlten Arbeit in der österreichischen Sozialpolitik ist die 2016 beschlossene Reform des Kinderbetreuungsgeldes. Dort wurden sich widersprechende politische Zielsetzungen – nämlich Wahlfreiheit und mehr „Väterbeteiligung" – festgehalten. In der Evaluierung dieser Reform zeigt sich, dass für eine Erhöhung der Väterquote zu wenig und für mehr Geschlechtergleichstellung keine Lenkungseffekte ermöglicht wurden. Im Kinderbetreuungsgeld-Bezugsverhalten spiegelt sich nun auch zunehmend der in Österreich vorherrschende traditionelle Normen- und Wertekomplex hinsichtlich Geschlechts- und Elternrollen wider (Schmidt 2022). Wäre eine „reale und eigenverantwortliche Übernahme

von Familien- und Betreuungsarbeit durch Väter das politische Ziel" (Schmidt 2022), dann müsste die Verteilung unbezahlter Arbeit die Grundlage der politischen Gestaltung sein, und Männer müssten aus der ausschließlich unterstützenden Rolle geholt und in ihrer eigenverantwortlichen Zuständigkeit und Kompetenz für die Familienarbeit angesprochen werden.

Hierfür bedarf es jedenfalls des detaillierten Wissens zu unbezahlter Arbeit, ihrer Verteilung und den ökonomischen Entscheidungen in privaten Haushalten.

3 UNBEZAHLTE ARBEIT, CARE UND DER HAUSHALT – EINE THEORETISCHE VERORTUNG

Die Untersuchung von unbezahlter Arbeit und Arbeit in Haushalten ist eines der zentralen Forschungsfelder innerhalb der feministischen Ökonomie seit den 1960er-Jahren. In jüngster Zeit wird diese unbezahlte Arbeit auch als Care-Arbeit bezeichnet, sie wird nach wie vor überwiegend von Frauen geleistet und beeinflusst das Erwerbsarbeitsverhalten und die Diskriminierung von Frauen in der Erwerbsarbeit wesentlich.

Im Zentrum der wissenschaftlichen Befassung stehen von Beginn an die Unsichtbarkeit der unbezahlten (Frauen-)Arbeit sowie die damit verbundene „Sozialisation und die Frage, wie es dazu kommt, dass Frauen so viel mehr Arbeit unbezahlt verrichten als Männer" (Madörin 2010). Seit Jahrzehnten wird die Forschung erweitert, indem sie die unbezahlte Arbeit als Teil der Produktion und Aufrechterhaltung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt und des Lebensstandards thematisiert (Gubitzer/Mader 2011). Denn jede Ökonomie würde über kurz oder lang stillstehen, würden die unbezahlten Arbeiten nicht ausgeführt werden (Jochimsen 2003).

Seit den 1970er-Jahren fordert die Frauenbewegung daher, dass der traditionelle Arbeitsbegriff erweitert werden muss und jede gesellschaftlich nützliche Arbeit als Arbeit wahrgenommen werden soll, nicht nur die Lohnarbeit (Schilliger 2009). Der Begriff „Care-Arbeit" umfasst „das Organisieren des Lebensnotwendigen" (Klawatsch-Treitl 2010), die lebensnotwendigen gesellschaftlichen Aufgaben zur Produktion des Lebensstandards, zur Schaffung von Voraussetzung für die menschliche Entwicklung und die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit von Frauen wie Männern. Schließlich geht es bei Care-Arbeit auch um die Frage: Wie wollen wir leben? Mit der Erarbeitung ihres Vorschlages zu einer EU-Care-Strategie hat die Europäische Kommission 2022 genau diese Frage erstmals aufgenommen.

Ein wesentliches Spannungsverhältnis zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit bzw. zwischen den Menschen, die diese leisten, ergibt sich für die feministische Forschung, weil diese Aufteilung nicht immer und völlig freiwillig passiert. Hier ist nicht von konkretem Zwang einer Person über eine andere die Rede, sondern von strukturellen Faktoren und Rahmenbedingungen, die diese Aufteilung beeinflussen:

Noch bis vor Kurzem behandelten Mainstream-Ökonom:innen den Haushalt so, als ob der individuelle Nutzen der einzelnen Familienmitglieder gleich wäre, und nahmen an, dass Haushalte damit eine einzige einheitliche Nutzenfunktion und eine gemeinsame Budgetbeschränkung hätten. Das Haushaltsmodell von Becker (1981), das weitgehend zum ökonomischen Standardmodell für die Verteilung in Haushalten wurde, stützt sich auf die Idee, dass es in jeder Familie ein altruistisches Individuum, den Ehemann, Vater oder Patriarchen, gäbe, dessen Präferenzen seine Sorge um die Wohlfahrt der Familie widerspiegeln würden. Entsprechend versuche er, stellvertretend für seine Familie seinen Nutzen zu maximieren. Auch geschlechtsspezifische

Arbeitsteilung wird seit den 1980er-Jahren in solchen traditionellen ökonomischen Theorien behandelt. Einer der gängigsten Erklärungsansätze ist die ökonomische Abhängigkeit der Frauen von ihren (Ehe-)Partnern. Der Partner investiere mehr in sein Humankapital, wodurch er einen höheren Stundenlohn und eine effizientere Einkommenserzielung vorweisen könne. Da unterstellt wird, dass die Haushaltsmitglieder rational handeln und den gemeinsamen Nutzen maximieren wollen, spezialisiert sich der Partner auf bezahlte Arbeiten außerhalb des Haushaltes, während die Partnerin die unbezahlte Arbeit im Haushalt übernimmt. Große geschlechtsspezifische Unterschiede in der Zeitverwendung werden auf die vermeintlich biologisch bzw. „natürlich" bedingte Zuständigkeit der Frau für die Kindererziehung und deren leichte Vereinbarkeit mit der Hausarbeit, aber auch auf vermeintlich intrinsische Motivationen der Frauen, zurückgeführt (Becker 1981; Becker 1985).

Auch in aktuelleren Forschungen wird argumentiert, dass die Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit auf der Höhe der Einkommen der jeweiligen Partner:innen und der damit verbundenen „Verhandlungsmacht" im Paarhaushalt basiert. Der- bzw. diejenige Partner:in mit dem höheren Einkommen beeinflusst die Aufgabenverteilung stärker und übernimmt deshalb den geringeren Anteil an unbezahlter Arbeit (Lundberg/Pollak, 2008).

Eine gänzlich andere Herangehensweise findet sich bei Sen (1990), der argumentiert, dass Frauen ihre Eigeninteressen oftmals weniger wichtig nehmen, da ihre Identitäten eng mit den Interessen und dem Wohlergehen des Haushaltes bzw. der Familie verknüpft sind. Dieses Überlappen von persönlichen und Familieninteressen erhält die ungleiche Intrahaushaltsverteilung von Entscheidungsmacht und Ressourcen. Frauen haben weniger Entscheidungsmacht, weil ihre Beiträge zum Haushalt weniger wertgeschätzt werden als jene von Männern. Gleichzeitig wird durch diese Wahrnehmungen auch die Entscheidungsmacht von Frauen außerhalb des Haushaltes definiert und ihnen die Rolle als Zusatzverdienerin rein auf Basis ihres Geschlechts zugewiesen. Dies wiederum reduziert die Entscheidungsmacht von Frauen im Haushalt und führt zu einer Minderwertschätzung ihrer Bedürfnisse sowie im Besonderen ihrer Beiträge zum Haushalt (vgl. auch Agarwal 1997).

In der feministischen Ökonomie wird auch auf andere interdisziplinäre Ansätze an der Schnittstelle von Ökonomie und Soziologie zurückgegriffen, die weitere Erklärungsansätze einbringen, die vor allem daraus resultieren, dass empirische Ergebnisse den theoretischen Ergebnissen der Mainstream-Ökonomie deutlich widersprechen: So zeigt sich in vielen Ländern, dass Frauen mit deutlich niedrigerem Einkommen als ihre Partner wesentlich mehr unbezahlte Arbeit übernehmen als ihre Partner. Der Anteil der unbezahlten Arbeit sinkt bei steigendem Einkommen von Frauen – jedoch nur bis zu einem gewissen Punkt. Denn diejenigen Frauen, die deutlich mehr Einkommen als ihre Partner generieren, übernehmen gleichzeitig deutlich mehr unbezahlte Arbeit als ihre Partner. Der „gender display"-Ansatz geht davon aus, dass normative Geschlechterrollen vorschreiben, dass der Mann der Familienernährer zu sein hat. In Paarhaushalten, in denen die Frau mehr verdient, überkompensiert sie ihre „Normverletzung" durch das Übernehmen von mehr Hausarbeit, um so ihrer gesellschaftlich zugeordneten Rolle bzw. geschlechtsspezifischen Identität gerecht zu werden (Greenstein 2000). Der „deviance neutralization"-Ansatz geht hingegen davon aus, dass Männer, die ihre gesellschaftlich zugeschriebene Rolle als Familienernährer nicht erfüllen können, ihren Anteil an unbezahlter Arbeit reduzieren, um zumindest hier ihre Geschlechterrolle laut sozialer Norm zu erfüllen, ihre Partnerinnen sind dann gezwungen, den größeren Anteil zu übernehmen. Somit wird die Normverletzung „neutralisiert", und beide Partner:innen bauen eine rollenkonforme Geschlechteridentität bzw. ein rollenkonformes Verhalten im Haushalt auf (Bittman et al. 2003).

Abgesehen von diesen mittlerweile vielfältigen Ansätzen zur Erklärung von Intrahaushaltsverhandlungsprozessen bleiben Haushalte nach wie vor oftmals eine Art „Blackbox" in Bezug auf Sozialpolitiken. Intrahaushaltsungleichverteilungen wurden zu einem großen Teil auch deshalb ignoriert, weil die Familie bzw. der Haushalt als private und nicht ökonomische Angelegenheit wahrgenommen wird. Diese vermeintlich „private" Sphäre muss in den Mittelpunkt gerückt werden, um zu zeigen, wie ihr Funktionieren die ökonomischen Schlüsselvariablen wie unbezahlte Arbeit, Arbeitskräfteangebot oder Humankapitalformation beeinflusst. Denn der Haushalt ist aus einer feministischen Perspektive nicht nur als Ort der Entscheidungsfindung zu betrachten, sondern auch als Ort der Entstehung und Verfestigung von Verteilungs(un)gerechtigkeit zu verstehen (Katz 1997; Agarwal 1997).

4 ZUR VERTEILUNG DER UNBEZAHLTEN ARBEIT IN ÖSTERREICH

Die letztverfügbaren repräsentativen – mangels neuerer Erhebungen völlig veralteten – Daten zeigen: Frauen verbringen wöchentlich 32 Stunden mit unbezahlter Arbeit, Männer hingegen etwa 17 Stunden (Statistik Austria 2009). Aktuellere Zahlen wird es voraussichtlich erst Mitte 2023 geben, da Österreich bisher – im Gegensatz zu den anderen Mitgliedsländern – die Empfehlung der europäischen Statistikbehörde EUROSTAT, alle zehn Jahre eine Zeitverwendungsstudie durchzuführen, noch nicht umgesetzt hat.

In ganz Europa verbringen Frauen jeden Tag im Durchschnitt zwischen zwei und vier Stunden mehr mit unbezahlter Care-Arbeit als ihre Männer. Auch wenn beide Eltern berufstätig sind, teilen sie sich die Kindererziehung nicht zu gleichen Teilen auf. Mütter verbringen im Schnitt doppelt so viel Zeit mit der Kinderbetreuung wie Väter (Bachmayr-Heyda 2020).

Genauso wie auf dem Arbeitsmarkt herrscht in Haushalten außerdem eine genderspezifische Segregation der Tätigkeiten vor. Oder umgekehrt: Jene Tätigkeiten, die mehrheitlich von Frauen im Haushalt ausgeübt werden, liegen auch auf dem Arbeitsmarkt mehrheitlich in weiblichen Händen. So ist beispielsweise Haushaltsarbeit eine der Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen erledigt werden. Der Anteil der Männer, die Hausarbeiten übernehmen, ist zwar im Zeitverlauf gestiegen, dennoch gaben 2008/2009 92 % der Frauen und 74 % der Männer an, Arbeiten rund um den Haushalt zu verrichten. Damit hat sich der Anteil jener Männer, die Hausarbeiten übernehmen, seit Anfang der 1980er-Jahre von nicht einmal einem Viertel auf knapp drei Viertel erhöht.

Auch wenn beide Partner:innen erwerbstätig sind, liegt der Hauptanteil der unbezahlten Hausarbeit bei den Frauen. Das traditionelle Rollenbild zeigt sich im ländlichen Raum noch ausgeprägter: So klaffen die Anteile jener Frauen und Männer, die sich dem Kochen, Aufräumen oder Wäschewaschen widmen, in ländlichen Gebieten weiter auseinander als im städtischen Raum.

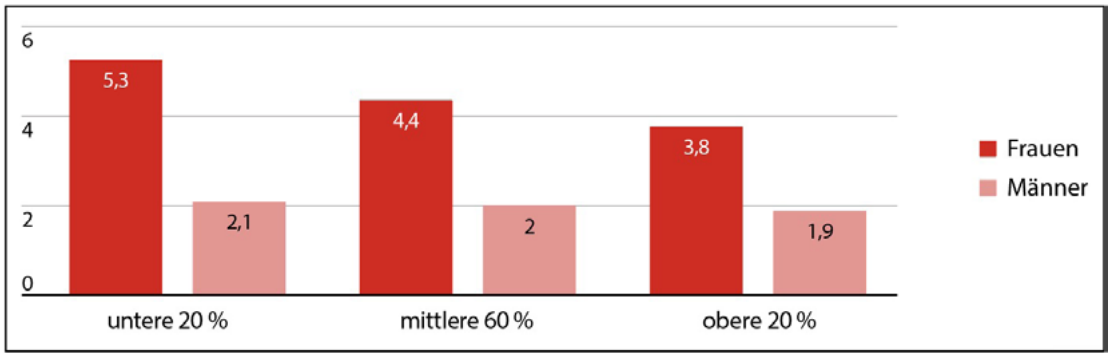
Kinderbetreuung umfasst Füttern, Waschen, Anziehen, mit den Kindern spielen, sie trösten, Hausaufgaben betreuen und vieles mehr. Insgesamt zeigt sich: „Frauen sorgen, Männer spielen." Baden, Zähneputzen, Wickeln, also Tätigkeiten, die die Körperpflege des Kindes betreffen, werden von 16,4 % aller Frauen, jedoch nur von 8,2 % aller Männer verrichtet. Auch Füttern, Kuscheln, mit dem Kind lernen, das Kind zu Hause oder am Spielplatz beaufsichtigen und es zu Schul- oder Freizeitveranstaltungen begleiten: All diese Tätigkeiten werden anteilsmäßig von mehr Frauen als Männern ausgeübt. Lediglich beim Spielen mit dem Kind besteht kein so großer Unterschied zwischen den Geschlechtern. Hier beteiligen sich im Schnitt 13 % aller Frauen und 10 % aller Männer.

Betrachtet man zudem den Familienstand, so wird ersichtlich, dass Alleinerzieherinnen fast 1¾ Stunden täglich länger erwerbstätig sind als Frauen in Paarhaushalten. Durch die damit verbundene höhere Belastung bleibt weniger Zeit für Persönliches, Arbeiten im Haushalt, aber auch die Kinderbetreuung übrig. Durchschnittlich wenden alleinerziehende Mütter etwa zwei Stunden täglich für die Betreuung auf, während Frauen in Paarhaushalten mit Kindern unter 16 Jahren rund 20 Minuten länger dafür Zeit finden.

Erwerbstätige Frauen in Paarhaushalten mit Kind(ern) müssen, um Beruf und Familie zu vereinbaren, Zeit „einsparen", und so finden diese Mütter für Arbeiten im Haushalt knapp 1½ Stunden weniger Zeit als nicht erwerbstätige Mütter. Auch für die Kinder haben sie, mit zwei Stunden täglich, etwa eine Stunde weniger Zeit als nicht erwerbstätige Mütter. Nichtsdestotrotz bleibt unabhängig davon, ob erwerbstätig oder nicht, das Rollenbild klassisch: So beteiligen sich nicht erwerbstätige Väter um mehr als 2¼ Stunden kürzer an der Hausarbeit und wenden 1½ Stunden weniger Zeit für die Betreuung der Kinder auf als nicht erwerbstätige Mütter. Der Unterschied zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen in Paarhaushalten mit Kind(ern) beträgt bei diesen beiden Tätigkeitsbereichen rund zwei Stunden bzw. 57 Minuten (Statistik Austria 2009).

Zurückkommend auf das ökonomische Argument, dass die Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit auf der Höhe der Einkommen der jeweiligen Partner:innen basiere, zeigt sich anhand der Daten aus 2008/2009: Das Ausmaß der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit von Frauen ist in der unteren Einkommensgruppe mit 5,3 Stunden täglich am höchsten, während Frauen in der Mittelschicht ca. 4,4 Stunden unbezahlte Arbeit verrichten und Frauen in der obersten Einkommensgruppe 3,8 Stunden. Eine Zugehörigkeit zur obersten Einkommensgruppe bedeutet also durchaus weniger unbezahlte Arbeit für Frauen, mitnichten jedoch, dass Frauen kaum oder keine unbezahlte Arbeit verrichten oder gar ähnliche Zahlen wie Männer aufweisen. Das tägliche Ausmaß der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit von Männern befindet sich nämlich jeweils bei der Hälfte des Ausmaßes für Frauen und bewegt sich bei allen drei Einkommensgruppen bei in etwa zwei Stunden, scheint also im Wesentlichen unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Einkommensgruppe zu sein (Mader et al. 2018).

Abbildung 1: Tägliche unbezahlte Arbeit nach Einkommensgruppen (2008/2009)



Quelle: Mader et al. 2018

Gravierende Veränderungen ergaben sich jedenfalls durch die COVID-19-Krise: Der Anteil unbezahlter Arbeit von Frauen ist vor allem durch die Schließung der Kindergärten und Schulen während des Lockdowns deutlich gestiegen (Mader et al. 2020). So zeigen die Daten aus der nicht repräsentativen Studie zum ersten Lockdown im Frühjahr 2020 von Mader et al. (2020), dass Mütter in Paarhaushalten im Schnitt 14¼ Stunden pro Tag gearbeitet haben, 9½ davon unbezahlt. Das waren durchschnittlich pro Werktag 2½ unbezahlte Stunden mehr als bei Männern.

Bei der zu 90 % aus Frauen bestehenden Gruppe der Alleinerziehenden waren es sogar 15 Stunden pro Tag. Es bleibt zu befürchten, dass die weiteren Schul- und Kindergartenschließungen diese Entwicklung verschärft haben und dazu geführt haben, dass Frauen zunehmend gänzlich aus dem Arbeitsmarkt gedrängt worden sind – und dass aktuell aufgrund der Teuerung Haushalte deutliche Einsparungen beim Zukaufen von Betreuungs- und Haushaltsdienstleitungen machen müssen, was Frauen mit ihrer unbezahlten (Mehr-)Arbeit im eigenen Haushalt versuchen aufzufangen.

5 ZUM VEREINBARKEITSDRUCK VON BEZAHLTER UND UNBEZAHLTER ARBEIT

Frauen leisten 40 % der gesamten Erwerbsarbeit, beziehen aber gleichzeitig nur rund ein Drittel der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme. Das liegt zum überwiegenden Teil daran, dass es vor allem Frauen sind, die teilzeitbeschäftigt sind. Teilzeiteinkommen ermöglichen großteils keine ökonomisch unabhängige Existenz. 2021 waren rund 50 % der Frauen, aber nur 12 % der Männer teilzeitbeschäftigt, Frauen waren auch wesentlich häufiger als Männer atypisch beschäftigt.[1] Insgesamt gingen 2021 rund 55 % der Frauen und 17 % der Männer einer atypischen Beschäftigung nach (Teilzeiterwerbstätigkeit, freier Dienstvertrag, Leih- bzw. Zeitarbeitsverhältnis, geringfügige Beschäftigung unter zwölf Stunden pro Woche, Befristung), zudem arbeiteten Frauen doppelt so oft in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen wie Männer (Bachmayr-Heyda 2020). Als Gründe für Teilzeitbeschäftigung waren bei 38,5 % der Frauen Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene ausschlaggebend (Männer: 5,8 %), in der Altersgruppe von 30 bis 44 Jahren nannten sogar 67,6 % der Frauen (und 13,4 % der Männer) Betreuungspflichten als wichtigsten Grund. Bei den Männern stand dagegen insgesamt die schulische oder berufliche Aus- oder Fortbildung mit 22,4 % (Frauen: 7,4 %) im Vordergrund.[2]

Und obgleich sich die Differenz der Erwerbstätigenquoten von Müttern und Vätern im letzten Jahrzehnt verkleinert habt, sind die Unterschiede – aufgrund der Zuständigkeit für unbezahlte Arbeit – nach wie vor groß: Im Jahr 2021 nahmen 91 % der Männer und 67,2 % der Frauen mit betreuungspflichtigen Kindern unter 15 Jahren aktiv am Arbeitsmarkt teil.[3] Die Phase der Nicht-Erwerbstätigkeit der Frauen nach der Geburt eines Kindes hat sich deutlich verkürzt (siehe hierzu das AK Wiedereinstiegsmonitoring).[4] Nach der Geburt eines Kindes sind es dennoch noch immer vor allem die Mütter, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, in Karenz gehen und Kinderbetreuungsgeld beziehen und anschließend in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt auf den Arbeitsmarkt zurückkehren. Im Gegensatz dazu wird die Erwerbsarbeit von Männern wenig beeinflusst, Väter arbeiten im Schnitt sogar mehr als Männer ohne Kinder. 36 % der Väter von Kindern unter 15 Jahren sind zwischen 36 und 40 Wochenstunden erwerbstätig, 13 % zwischen 41 und 45 Stunden. 18 % der Väter sind sogar mehr als 46 Wochenstunden und nur 6 % zwischen 31 und 35 Stunden mit Erwerbsarbeit beschäftigt. Gleichzeitig sind es aber auch die Väter von jungen Kindern, die vermehrt weniger Stunden erwerbstätig sind und sich auch insgesamt weniger lange Arbeitszeiten wünschen, um Zeit mit ihren Kindern zur Verfügung zu haben (Stadler/Mairhuber 2017).

1 https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/teilzeitarbeit-teilzeitquote.
2 https://www.statistik.at/fileadmin/pages/360/Infotext_Gender-Statistik_Erwerbstaetigkeit.pdf.
3 https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/erwerbstaetigkeit/familie-und-erwerbstaetigkeit.
4 https://www.arbeiterkammer.at/service/studien/frauen/AK_Wiedereinstiegsmonitoring.html.

Die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen ist fast ausschließlich eine Folge der Ausweitung von Teilzeitarbeit. So stieg im Zeitraum zwischen 1994 und 2021 die Teilzeitquote von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren von 39,1 % auf 72,8 % an.[5] Diese Entwicklung kann auch als „unsystematische und ungesteuerte Arbeitszeitverkürzung" bezeichnet werden (Mayrhuber 2020).

Gerade in Österreich erweist sich die Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern als äußerst hartnäckig. Gesellschaftliche Rollenbilder wie der „gute Vater", der seine Familie finanziell gut versorgen kann, sind immer noch vorherrschend, ebenso wie das Bild einer „guten Mutter", die maximal die Rolle einer Zuverdienerin übernimmt, jedenfalls aber den Großteil der Kinderbetreuung besorgt. Insofern werden von heterosexuellen Paaren mit der Geburt eines Kindes überwiegend Modelle gewählt, die auf die Haupterwerbstätigkeit von Männern abzielen: Bei knapp 44 % der Paare mit Kindern unter 15 Jahren im selben Haushalt war 2021 der Mann auf Vollzeitbasis und die Frau auf Teilzeitbasis erwerbstätig, bei 19,5 % war nur der Mann erwerbstätig. Bei knapp 15 % der Paare mit Kindern unter 15 Jahren im selben Haushalt waren beide Partner:innen vollzeiterwerbstätig. Nur bei 3 % der Paare waren beide Partner:innen teilzeitbeschäftigt. Bei 9 % war eine/r der Partner:innen, zum überwiegenden Teil die Frau, in Elternkarenz.[6]

Der Druck, Erwerbsarbeit und unbezahlte Arbeit zu vereinbaren, ist in Österreich enorm, die Ergebnisse des Generations and Gender Surveys 2012/2013, die von Wernhart et al. (2018) aufbereitet wurden, machen deutlich, dass dieser Frauen wesentlich stärker trifft als Männer: Die Vereinbarkeitsthematik hat aber auch bei Männern Auswirkungen und wird vor allem auf die hohe Erwerbsintensität zurückgeführt. Denn nicht nur Kinder werden als ein Faktor für Zeitknappheit identifiziert, auch Paare ohne Kinder und Singles scheinen damit Probleme zu haben, die ebenfalls auf die hohe Belastung durch die Erwerbsarbeit zurückgeführt werden.

Auch aus einer gesundheitlichen Perspektive ist die Arbeitsintensität nicht nur anstrengend, sondern auch sehr ungesund. So berichtet beispielsweise der Mediziner Peter Hofer in einem Interview[7] von Forschungen zur Arbeitszeit, die zeigen, dass bei einer Beschäftigung von 40 Wochenstunden 20 % unter Schlafstörungen leiden. Frauen seien dabei nochmals häufiger betroffen als Männer, wohl weil vor allem für Frauen die Arbeit zu Hause weitergeht, sie also noch weniger abschalten können, so Hofer.

6 WIE ALSO DIESEN MASSIVEN GESCHLECHTSSPEZIFISCHEN SOZIOÖKONOMISCHEN SCHIEFLAGEN BEGEGNEN?

Neben strukturellen Nachteilen, wie der berufs- und branchenspezifischen Segmentation und Segregation auf dem Arbeitsmarkt, sind viele, wenn nicht sogar die meisten der sozioökonomischen Benachteiligungen von Frauen auf die Zuschreibung, dass Frauen für den Großteil der unbezahlten Arbeiten zuständig seien, zurückzuführen – seien es die hohen Teilzeitquoten, der Gender-Pay-Gap, der daraus resultierende Vermögens-Gap oder der Gender-Pension-Gap, die nicht zuletzt eine höhere Armutsgefährdung für Frauen zur Folge haben. Wenn es also darum gehen soll, die sozioökonomische Situation von Frauen zu untersuchen, muss unweigerlich bei der unbezahlten Arbeit und ihrer Verteilung angesetzt werden – gerade auch, um den aktuellen Krisen adäquat begegnen zu können. Denn international sind es folgende Lehren, die aus der

5 https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/gender-statistiken/vereinbarkeit-von-beruf-und-familie.
6 https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/erwerbstaetigkeit/familie-und-erwerbstaetigkeit.
7 https://www.arbeit-wirtschaft.at/arbeitszeit-verkuerzen/.

Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 gezogen werden (Seguino 2019): Erstens führen Kürzungen im Gesundheits- und Sozialbereich gemeinsam mit ökonomischer Instabilität zu langfristigen negativen Effekten auf die menschliche Entwicklung ebenso wie die Produktivität. Schlechtere Lebensbedingungen von Frauen und ein eingeschränkter Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen bedeuten eine verminderte Wohlfahrt für Frauen, oftmals aber auch für ihre Kinder – insofern steigt sowohl die Armutsgefährdung von Frauen als auch jene von Kindern. Zweitens könnten öffentliche Investitionen auch so gestaltet werden, dass Ungleichheiten zwischen Gruppen auch in und nach einer Krise ab- statt zunehmen. Dafür sollten Ausgaben für Soziales als öffentliche Investitionen in menschliche Fähigkeiten und Fertigkeiten klassifiziert werden. Diese führen nicht nur zu positiven Beschäftigungseffekten, die Frauen stärker zugutekommen und somit Geschlechterungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt reduzieren, sondern auch zu langfristigen Produktivitätssteigerungen durch den Ausbau von Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen.

Um also die gleiche Verteilung unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern grundsätzlich und auch in Krisenzeiten zu fördern, sind einerseits der Ausbau qualitätsvoller sozialer Dienstleistungen im Bereich der Kinderbildung bzw. der Pflege und Betreuung sowie der Ausbau ganztägiger Schulformen notwendig. Andererseits müssten sowohl das Steuer- und Abgabensystem als auch die Familienförderung so umgebaut werden, dass eine partnerschaftliche Teilung der unbezahlten Arbeit und der Erwerbsarbeit zwischen Frauen und Männern gefördert wird.

Zudem ist eine Umverteilung der Erwerbsarbeitszeit zwischen den Geschlechtern als Vorbedingung zentral, denn Arbeitszeiten sind wichtige Dimensionen gesellschaftlicher Entwicklung und wesentliche Chancen für eine geschlechtergerechtere Gestaltung aller gesellschaftlich anfallenden und notwendigen Arbeiten. Es braucht eine umfassende Vision einer anderen Arbeitszeitgestaltung, die zu einer umfangreichen Umverteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Erwerbstätigen und Erwerbsarbeitslosen, zwischen Frauen und Männern, zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten führen kann.

Die österreichischen Erfahrungen (vor allem die Arbeitszeitreduktion 1975, aber auch die Einführung der Möglichkeiten sogenannter Freizeitoptionen nach der großen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009) sowie internationale Beispiele von Arbeitszeitverkürzungen, wie jene in Frankreich im Jahr 2000, die nicht vorrangig an einer Umverteilung bezahlter UND unbezahlter Arbeit orientiert sind, zeigen, dass Arbeitszeitverkürzungen nicht automatisch eine Umverteilung aller Arbeiten bringen. Vielmehr resultieren sie dann darin, dass Männer mehr Freizeit zur Verfügung haben und Frauen weiterhin den Großteil der unbezahlten Arbeit verrichten. Während eine Arbeitszeitverkürzung also nicht „automatisch" bessere Ergebnisse in die bestehenden geschlechtsspezifischen Verteilungsschieflagen bringt, kann sie aber vor allem eine Vorbedingung für mehr Geschlechtergerechtigkeit sein. Es braucht jedenfalls eine Verbindung der Verkürzung der Arbeitszeit mit einer Bewusstseins- und Sensibilisierungs-Kampagne zur (Um-) Verteilung unbezahlter Care-Arbeit.

Zudem bedarf es eines Aufbrechens der starren Einteilung in Vollzeitarbeit und Teilzeitarbeit. Denn soziale Sicherung besteht in Abhängigkeit zur Normalarbeitszeit, die Dauer und die Kontinuität der Arbeitszeit bestimmen den Zugang zu Sozialversicherungssystemen und die Höhe der Leistungen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht entsteht ein Problem, wenn Vollzeitarbeit in der derzeitigen Ausformung von der Mehrheit der Frauen, die Care-Arbeiten übernehmen, nicht erfüllt werden kann. Es wäre also viel zielführender, zum Beispiel eine 30-Stunden-Woche als

„kurze Vollzeit" oder „gesunde Vollzeit" zu definieren, um Benachteiligungen, die in erster Linie Frauen betreffen, zu vermeiden. Ein Aufbrechen der Einteilung in Vollzeit- und Teilzeitarbeit sollte dann auch dazu führen, dass sich mehr Männer für eine verringerte Anzahl an Stunden entscheiden. Modelle, in denen Frauen lediglich dazu aufgefordert werden, Vollzeiterwerbsarbeit zu leisten, greifen hingegen viel zu kurz, wenn die Aufteilung der unbezahlten Arbeit nicht miteinbezogen wird.

Um dies tun zu können, braucht es adäquate und vor allem regelmäßig aktualisierte Daten. Es ist höchst problematisch, dass Daten zur unbezahlten Haus-, Betreuungs- und Versorgungsarbeit nur sehr sporadisch erhoben werden und die letzte Zeitverwendungsstudie dreizehn Jahre zurückliegt. Es geht nicht nur um einen möglichst baldigen Zugang zu den neuen Daten, sondern auch um das Sicherstellen eines Erhebungszeitraums, der möglichst nahe an der Durchführung in anderen europäischen Ländern liegt. Denn das politische Desinteresse an den sozialen und ökonomischen Ursachen sowie Folgen der ungleichen Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie jener der alltäglichen Lebensrealitäten besonders von Frauen, bedeutet, dass sozioökonomische Maßnahmen, Sozialpolitik und Krisenpolitiken weiterhin zumindest auf einem Auge blind bleiben.

BIBLIOGRAFIE

Agarwal, Bina (1997). Bargaining and Gender Relations: Within and Beyond the Household. Feminist Economics 3 (1), 1–51.

Bachmayr-Heyda, Alina (2020). 4-Tage-Woche: Arbeit wird gerechter verteilt – auch Zuhause. Online verfügbar unter https://kontrast.at/gleichstellung-frauen-arbeitsmarkt-corona/ (abgerufen am 02.01.2023).

Becker, Gary S. (1981). A Treatise on the Family. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Becker, Gary S. (1985). Human capital, effort, and the sexual division of labor. Journal of labor economics 3 (1, Part 2), 33–58.

Bittman, Michael/*England*, Paula/*Sayer*, Liana/*Folbre*, Nancy/*Matheson*, George (2003). When does gender trump money? Bargaining and time in household work. American Journal of sociology 109 (1), 186–214.

Buxbaum, Adi/*Soukup*, Nikolai (2022). Den Sozialstaat 2022 progressiv weiterentwickeln: 7 Wegweiser für eine Sozialpolitik des gesellschaftlichen Fortschritts. A&W-Blog v. 08.02.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/den-sozialstaat-2022-progressiv-weiterentwickeln/ (abgerufen am 16.12.2023).

Folbre, Nancy/*Gornick*, Janet/*Connolly*, Helen/*Munzi*, Teresa (2013). Women's Employment, Unpaid Work, and Economic Inequality. In: Janet *Gornick*/Markus *Jäntti* (Hg.). Income Inequality – Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries. Standford, Standford University Press, 234–260.

Greenstein, Theodore N. (2000). Economic dependence, gender, and the division of labor in the home: A replication and extension. Journal of Marriage and Family 62 (2), 322–335.

Gubitzer, Luise/*Mader*, Katharina (2011). Care-Ökonomie. Ihre theoretische Verortung und Weiterentwicklung. Kurswechsel 4/2011, 7–21.

Haberkern, Klaus (2007). Zeitverwendung und Arbeitsteilung in Paarhaushalten. Zeitschrift für Familienforschung 19 (2), 159–185.

Jochimsen, Maren (2003). Careful Economics. Integrating Caring Activities and Economic Science. New York, Springer.

Katz, Elizabeth (1997). The Intra-Household Economics of Voice and Exit. Feminist Economics 3 (3), 25–46.

Klatzer, Elisabeth/*Schlager*, Christa (2013). Gleichstellungspolitik in der Krise. Kurswechsel 4/2013: 56–65.

Klawatsch-Treitl, Eva (2009). Vom Sorgen und Teilen – Care Ökonomie. In: Verein Joan Robinson/Institut für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie/WIDE Netzwerk (Hg.). Wirtschaft anders denken. Handbuch Feministische Wirtschaftsalphabetisierung. Wien, Eigenverlag, 147–150.

Lundberg, Shelly/*Pollak*, Robert A. (2008). Marriage market equilibrium and bargaining in marriage. Working Paper. Washington, University of Washington. Online verfügbar unter https://www.aeaweb.org/conference/2009/retrieve.php?pdfid=175 (abgerufen am 13.12.2023).

Mader, Katharina/*Moser*, Mathias/*Derndorfer*, Judtih (2018). Einkommen und unbezahlte Arbeit in österreichischen Paarhaushalten. Eine explorative Analyse einer Verknüpfung der ZVE2008/09 mit Lohnsteuerdaten. Unveröffentlichter Projektbericht.

Mader, Katharina/*Derndorfer*, Judith/*Disslbacher*, Franziska/*Lechinger*, Vanessa/*Six*, Eva (2020). Blog Series: Gender specific effects of covid-19. Online verfügbar unter https://www.wu.ac.at/en/economics/people/mader-k/genderspecificeffectsofcovid-19/ (abgerufen am 08.09.2022).

Mader, Katharina/*Reiff*, Charlotte (2021). Familienarbeitszeitmodell: Mehr Zeit für Väter, mehr Geld für Mütter. A&W-Blog v. 17.08.2021. Online verfügbar unter https://awblog.at/familien-arbeitszeitmodell/ (abgerufen am 20.12.2022).

Madörin, Mascha (2010). Care Ökonomie – eine Herausforderung für die Wirtschaftswissenschaften. In: Christine *Bauhardt*/Gülay *Çağlar* (Hg). Gender and Economics. Springer Verlag, 81–104.

Mayrhuber, Christine (2020). Gender-Schieflagen in der Arbeitszeitdebatte. Kommentar der anderen. DerStandard v. 23.09.2020. Online verfügbar unter https://www.derstandard.at/story/2000120184868/gender-schieflagen-in-der-arbeitszeitdebatte (abgerufen am 02.01.2023).

OECD (2011). Kochen, Pflegen, Putzen: OECD-Studie zeigt Ungleichgewicht der Geschlechter. Online verfügbar unter http://www.oecd.org/berlin/presse/kochenpflegenputzenoecd-studiezeigtungleichgewichtdergeschlechter.htm (abgerufen am 15.12.2022).

Rathgeb, Philip/*Wiß*, Tobias (2020). Österreichische Familienpolitik verstärkt Geschlechterungleichheit. Online verfügbar unter https://www.momentum-institut.at/system/files/2020-03/pb_200304_kinderbetreuung.pdf (abgerufen am 10.01.2023).

Schappelwein, Elisabeth (2018). Ich seh', ich seh', was du nicht siehst: Der blinde Fleck unbezahlte Arbeit – Möglichkeiten der ökonomischen Berücksichtigung am Beispiel Österreich. Masterarbeit. Wien, Wirtschaftsuniversität Wien.

Schilliger, Sarah. (2009). Who cares? Care-Arbeit im neoliberalen Geschlechterregime. Widerspruch 56, 93–106.

Schmidt, Eva Maria (2022). Väter unerwünscht? Warum so wenige Väter Kinderbetreuungsgeld beziehen. A&W-Blog v. 22.06.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/warum-so-wenige-vaeter-kinderbetreuungsgeld-beziehen/ (abgerufen am 20.12.2022).

Seguino, Stephanie (2019). Feminist and stratification theories' lessons from the crisis and their relevance for post-Keynesian theory. European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, Vol. 16 No. 2, 2019, 193–207.

Sen, Amartya (1990). Gender and Cooperative Conflicts. In: Irene *Tinker* (Hg). Persistent Inequalities: Women and World Development. New York, Oxford University Press, 458–500.

Sorger, Claudia (2016). Die Vision einer geschlechtergerechten Arbeitszeit. In: Nadja *Bergmann*/ Claudia *Sorger* (Hg.). 40 Jahre 40-Stunden-Woche in Österreich. Und jetzt? Impulse für eine geschlechtergerechte Arbeitszeitpolitik. Sozialpolitik in Diskussion 18. Wien, ÖGB-Verlag, 115–126.

Stadler, Bettina/*Mairhuber*, Ingrid (2017). Arbeitszeiten von Paaren. Aktuelle Verteilungen und Arbeitszeitwünsche. FORBA-Forschungsbericht 3/2017. Wien, FORBA.

Statistik Austria (2009). Zeitverwendung 2008/09. Online abrufbar unter https://statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/zeitverwendung (abgerufen am 11.12.2022).

Wernhart, Georg/*Dörfler*, Sonja/*Halbauer*, Stefan/*Mazal*, Wolfgang/*Neuwirth*, Norbert. (2018). Familienzeit – Wie die Erwerbsarbeit den Takt vorgibt. Forschungsbericht Nr. 25. Österreichisches Institut für Familienforschung. Wien, Universität Wien.

Wichterich, Christa (2013). Wider die Ökonomisierung des Lebendigen. Feministische Perspektiven auf Wege aus der Vielfachkrise. Kurswechsel 4/2013, 66–73.

Women's Budget Group (2017). Intersecting Inequalities. The impact of austerity on Black and Minority Ethnic women in the UK. Online verfügbar unter https://wbg.org.uk/analysis/intersecting-inequalities/ (abgerufen am 12.11.2021).

Erik Türk

DAS PENSIONSSYSTEM: GUTE ENTWICKLUNG UNTER HERAUSFORDERNDEN RAHMENBEDINGUNGEN

ZUSAMMENFASSUNG

Die öffentliche Diskussion um das Pensionssystem oszilliert zwischen der Einschätzung, die heute Jüngeren könnten kaum noch mit einer angemessenen Absicherung durch das öffentliche Pensionssystem rechnen, und der gegenteiligen Behauptung, es bestünde Reformstau und die Gefahr der Unfinanzierbarkeit. Wie dieser Beitrag zeigt, entspricht keine der beiden Darstellungen der Realität.

- Das österreichische Pensionssystem ist nachhaltig sicher und bietet auch den heute Jungen eine gute Absicherung, wie auch der Vergleich mit Deutschland zeigt.
- Aktuell drohen allerdings durch die Teuerungen massive Kürzungen für Menschen, die in nächster Zeit ihre Pension antreten – hier muss die Bundesregierung rasch handeln.
- Das an sich sehr gute Pensionssystem muss hinsichtlich Geschlechtergerechtigkeit und Absicherung gegen Armut progressiv weiterentwickelt werden.

ABSTRACT

The public discussion regarding the pension system oscillates between the assessment that today's younger people can hardly count on adequate pensions from the public system, and the opposite assertion that there is a backlog of reforms and the risk of financial unsustainability. As this article shows, neither claim reflects reality.

- The Austrian pension system is secure in the long term and also offers good benefits for today's young people, as the comparison with Germany shows.
- Currently, however, there is a risk of massive cuts due to inflation for people who are about to retire – the federal government must act quickly here.
- The pension system, which is very good in itself, must be developed further progressively with regard to gender equality and protection against poverty.

1 EINLEITUNG

Wo steht Österreichs Pensionssystem im Jahr 2023 nach den bisher erfolgten weitreichenden Reformen? Wenn man die öffentliche Debatte hierzu verfolgt, entsteht zum einen der Eindruck, dass vor allem die heute Jüngeren aufgrund massiver Verschlechterungen im Pensionsrecht Anfang der 2000er-Jahre („Schüssel-Reformen") kaum noch mit einer angemessenen Absicherung durch das öffentliche Pensionssystem rechnen könnten. Zum anderen kursiert die dazu diametral entgegengesetzte Darstellung, dass sich im Pensionssystem eigentlich nichts Substanzielles geändert habe und „nunmehr endlich längst überfällige Reformen" – etwa die Einführung von Anreizen für einen späteren Pensionsantritt – angegangen werden müssten. Offensichtlich besteht hier erheblicher Klärungsbedarf.

Der 2. Abschnitt dieses Beitrages widmet sich daher einer grundsätzlichen Verortung des Status quo des Pensionssystems inklusive eines kurzen Rückblicks auf die wesentlichen pensionspolitischen Rahmenbedingungen und Weichenstellungen. Hierbei zeigt sich, dass keine der beiden oben angeführten Darstellungen der Realität entspricht.

Im 3. Abschnitt erfolgt eine vertiefende Verortung mit Fokus auf die aktuellen und künftig erwartbaren Sicherungsniveaus, die das österreichische Pensionssystem in seiner aktuellen Verfasstheit bietet. Mittels Gegenüberstellung der Sicherungsniveaus in der Deutschen Rentenversicherung (DRV) wird auch ein international vergleichender Bezug hergestellt.

Finanzierungsaspekte – sowohl die aktuelle Entwicklung als auch mittel- und langfristige Perspektiven betreffend – werden im 4. Abschnitt dieses Beitrages behandelt. Hierbei erfolgt auch eine etwas tiefer gehende kritische Analyse des aktuellen Mittelfristgutachtens der Alterssicherungskommission.

Der 5. Abschnitt widmet sich Fragen, die sich im Zusammenhang mit der aktuellen Teuerungskrise im Pensionssystem stellen. Hier sind wichtige grundsätzliche Vorzüge, die ein öffentliches System bei Gewährleistung einer verlässlichen Inflationsabsicherung bietet, ebenso angesprochen, wie die im Rahmen der Pensionsanpassung 2023 letztlich verpasste Chance der Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabgeltung durch eine adaptierte Anpassungslogik. Es sind hier vor allem eine dringend erforderliche Korrektur bei der derzeitigen Aliquotierung der Pensionsanpassung sowie eine notwendige pensionsrechtliche Ergänzung im Zusammenhang mit der verzögerten Aufwertung der Pensionskontogutschriften anzusprechen. Bleiben die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger:innen in diesem Zusammenhang weiter säumig, dann sind an sich leicht vermeidbare massive Kürzungseffekte – mit besonderer Betroffenheit von Frauen – und widersinnige Anreizeffekte für einen möglichst raschen Pensionsantritt vorprogrammiert.

Der 6. und letzte Abschnitt dieses Beitrages stellt Überlegungen zu Weiterentwicklungen des Pensionssystems dar.

2 WO STEHEN WIR HEUTE?

2.1 Entwicklung unter schwierigen Umfeldbedingungen

Das Pensionssystem ist in Österreich – wie in vielen Ländern – seit Langem Gegenstand heftiger politischer Auseinandersetzungen. Seit etwa drei Jahrzehnten wird rund um den Globus Stimmung gegen öffentliche umlagefinanzierte Pensionssysteme und für mehr private und betrieb-

liche finanzmarktbasierte Vorsorge gemacht. Als Argumente werden die absehbare Bevölkerungsalterung und die sich daraus angeblich ergebende drohende Unfinanzierbarkeit öffentlicher Pensionssysteme angeführt. Neben der Finanzindustrie spielte dabei nicht zuletzt die Weltbank (The World Bank 1994) eine zentrale Rolle. Aber auch die OECD und die EU-Kommission haben immer wieder Reformen in diese Richtung eingemahnt. Nicht mehr die Sicherstellung angemessener Alterseinkommen unter sich ändernden Rahmenbedingungen, sondern die möglichst weitgehende Beschränkung oder gar Absenkung der relativen öffentlichen Pensionsausgaben wurde zur zentralen Zielsetzung – und das trotz des erwarteten deutlichen Anstiegs der Zahl der (dann) Älteren.

Finanzmarktbasierte Systeme erscheinen allerdings nur bei oberflächlicher Betrachtung resistenter gegenüber demografischen Verschiebungen (Mum/Türk 2017). Der Glaube, durch „Kapitaldeckung" auf der Makroebene für die Alterung vorsorgen zu können, verstellt den Blick auf sinnvolle Lösungsstrategien. Tatsächlich sind nicht die Altersstruktur und das zahlenmäßige Verhältnis von Älteren zu Personen im erwerbsfähigen Alter ausschlaggebend. Maßgeblich ist vielmehr die Relation zwischen Transferabhängigen und Erwerbstätigen – die ökonomische Abhängigkeitsquote –, und diese wird ganz entscheidend auf den Arbeitsmärkten mitbestimmt. Eine Strategie, die auf eine deutlich verbesserte Erwerbsintegration in allen Erwerbsaltersgruppen abzielt, stellt sozialpolitisch und ökonomisch betrachtet die bei Weitem bessere Strategie für die Bewältigung der demografischen Herausforderungen dar (Türk et al. 2018). Die bloße Umstellung der Finanzierungsstruktur von Pensionssystemen leistet demgegenüber hierfür keinen Beitrag. Pensionsprivatisierung bedeutet vorrangig die Verlagerung systemischer Risiken von der kollektiven auf die individuelle Ebene, mit für die Betroffenen vielfach erheblich negativen Konsequenzen im Sinne schlechterer, unsicherer und oft unzureichender Absicherung (Ortiz et al. 2019).

Österreich ist letztlich dem pensionspolitischen Mainstream nicht gefolgt. Die zentralen pensionspolitischen Weichenstellungen fanden dabei weitgehend zeitgleich wie in Deutschland Anfang der 2000er-Jahre statt (für eine ausführliche Gegenüberstellung Deutschland und Österreich vgl. Blank et al. 2016). In Deutschland wurde von einer rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Schröder in vier Reformgesetzen von 2001 bis 2004 das Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Rentenversicherung aufgegeben. Oberstes Ziel waren nunmehr die Stabilisierung des Beitragssatzes und die Absicht, die Arbeitskosten für Unternehmen zu senken und den „Standort Deutschland" zu stärken. Entsprechend dem damaligen Mainstream wurde die Bedeutung der umlagefinanzierten Rentenversicherung sukzessive zurückgedrängt und die Alterssicherung teilweise auf eine durch den Staat subventionierte freiwillige, private bzw. betriebliche „kapitalgedeckte" Vorsorge verlagert.

In Österreich wurde von der rechtskonservativen Regierung unter Bundeskanzler Schüssel ebenfalls versucht, einen solchen Paradigmenwechsel durchzusetzen. Mit der sogenannten „Pensionssicherungsreform 2003" sollten die öffentlichen Pensionen deutlich reduziert werden, während der „kapitalgedeckten" privaten Pensionsvorsorge eine wesentlich größere Rolle zukommen sollte. Der im März 2003 vorgelegte Gesetzesentwurf sah bereits kurzfristig Kürzungen der Neupensionen von durchschnittlich rund 15 % und für die Jüngeren ein Minus von im Schnitt gut einem Drittel vor. Innerhalb weniger Jahre sollten sämtliche Möglichkeiten für eine vorzeitige Alterspension beseitigt werden. Anders als in Deutschland scheiterten diese Pläne aber am breiten Widerstand der Bevölkerung unter maßgeblicher Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeiterkammern. Zum einen wurden die ursprünglich geplanten massiven Kürzungen insbesondere durch das Einziehen einer Verlustdeckelung deutlich begrenzt. Vor allem aber

wurde mit der – nunmehr unter Einbindung auch der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen konzipierten – Pensionsreform 2004 für alle ab dem Jahr 1955 Geborenen der (sukzessive) Umstieg in das neue, leistungsdefinierte Pensionskontosystem vorgesehen.

2.2 Das leistungsdefinierte Pensionskonto

Der Umstieg auf das Pensionskonto bedeutete zwar eine umfassende Änderung der Leistungszusage, allerdings ohne dass die grundsätzliche Zielsetzung der Lebensstandardsicherung durch das öffentliche Pensionssystem aufgegeben wurde. Die österreichische Reformstrategie, die sich letztlich durchgesetzt hat, lässt sich in ihren Eckpunkten folgendermaßen zusammenfassen: Anstatt Sicherungsniveaus im öffentlichen Umlagesystem zu senken und stattdessen „kapitalgedeckte" Zusatzvorsorge zu forcieren, wurde das öffentliche Pensionssystem weiterentwickelt. Zielsetzung dabei war, das durchschnittliche Sicherungsniveau in der Pensionsversicherung bei sukzessive steigendem durchschnittlichem effektivem Pensionsantrittsalter aufrechtzuerhalten.

Weiterhin bestimmend bleibt ein klares Leistungsziel in der Pensionsversicherung, das sich vereinfacht anhand der Leistungsformel 80/65/45 zusammenfassen lässt. Als Bruttopension gebühren bei Antritt zum Regelpensionsalter nach 45 Versicherungsjahren 80 % des durchschnittlichen – mit der Einkommensentwicklung aufgewerteten – individuellen Bruttoerwerbseinkommens. Im internationalen Vergleich bietet das öffentliche Pensionssystem in Österreich damit auch für die heute Jüngeren eine sehr gute Absicherung (OECD 2021, 141).

Ausgehend von bestehenden Schwachstellen wurde das öffentliche Pensionssystem konsequent weiterentwickelt. Diese Schwachstellen vor der Reform waren unter anderem:

- die mangelhafte Nachvollziehbarkeit bzw. die erhebliche Systemintransparenz
- das niedrige effektive Pensionsantrittsalter bzw. das geringe Ausmaß der Erwerbsintegration in den höheren Altersgruppen und
- die teilweise geringen bzw. zumindest sehr intransparenten Anreize für einen späteren Pensionsantritt.

Problematisch waren unter Fairnessgesichtspunkten auch die sehr unterschiedlichen Sicherungsniveaus in der Pensionsversicherung einerseits und den Vorsorgesystemen für Beamt:innen andererseits. Aber auch innerhalb der Pensionsversicherung wurden verschiedene Gruppen von zentralen leistungsrechtlichen Bestimmungen in sehr unterschiedlichem Ausmaß begünstigt bzw. benachteiligt, insbesondere durch „die besten 15 Jahre" als Grundlage der Pensionsberechnung bei gleichzeitig ungenügender Aufwertung vergangener Beitragsgrundlagen.[1]

Mit dem leistungsdefinierten Pensionskonto wurde ein letztlich für alle einheitliches, äußerst transparentes System geschaffen. Es setzt starke und offensichtliche Anreize für einen späteren Pensionsantritt und sichert bereits erworbene Ansprüche in hohem Maße ab, weil diese im Pensionskonto laufend ausgewiesen werden. Für jedes Jahr werden 1,78 % (Kontoprozentsatz) der Beitragsgrundlage als Pensionsanspruch zum Regelpensionsalter gutgeschrieben. Gutschriften

1 Während Gruppen mit (kontinuierlich) steigender relativer Einkommensposition und Konzentration der höchsten Einkommen gegen Ende des Erwerbsverlaufs von dieser Regelung erheblich profitierten, wurden etwa Arbeiter:innen ohne nennenswerte relative Einkommensdynamik davon nicht nur nicht begünstigt, sondern durch die relative Entwertung vergangener Beitragsgrundlagen benachteiligt.

gibt es im Wesentlichen für beitragspflichtige Erwerbstätigkeit sowie etwa für Zeiten der Kindererziehung, des Bezuges einer Leistung der Arbeitslosenversicherung etc.

Der bisher insgesamt erworbene Pensionsanspruch – die Gesamtgutschrift – wird dabei jährlich im Ausmaß der Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Erwerbseinkommen aufgewertet. Dieser Betrag wird um die neu hinzukommenden Ansprüche für das jeweils aktuelle Jahr – die aktuelle Teilgutschrift – ergänzt. Die Aufwertung der Ansprüche mit der Einkommensentwicklung sichert eine bereits erreichte relative Position, etwa gemessen am Durchschnittseinkommen, dauerhaft ab. Für die Höhe des individuellen Pensionsanspruches ist nunmehr auch die zeitliche Verteilung des Einkommens im Erwerbsverlauf gänzlich unerheblich, womit die systematische Begünstigung bzw. Benachteiligung von Erwerbsverlaufsmustern entfällt. Ein Pensionsantritt ist innerhalb des Pensionskorridors bei ausreichend langer Versicherungsdauer drei Jahre vor dem Regelpensionsalter bis drei Jahre danach möglich. Der im Konto ausgewiesene Anspruch zum Regelalter wird in diesem Fall durch Ab- bzw. Zuschläge auf die längere bzw. kürzere voraussichtliche Pensionsbezugsdauer verteilt.

Zusammenfassend lässt sich jedenfalls grundsätzlich festhalten, dass das österreichische Pensionssystem sehr weitreichenden Änderungen unterzogen und die Leistungszusage vereinheitlicht sowie an die sich verändernden Rahmenbedingungen vorausschauend angepasst wurde, die heute Jüngeren aber grundsätzlich weiterhin mit einer – im internationalen Vergleich betrachtet – sehr guten Absicherung rechnen können.

3 SICHERUNGSNIVEAUS IM ÖSTERREICHISCHEN PENSIONSSYSTEM IM VERGLEICH ZUR DEUTSCHEN RENTENVERSICHERUNG

Ein Vergleich der im österreichischen Pensionssystem erbrachten bzw. in Aussicht gestellten Sicherungsniveaus mit jenen der Deutschen Rentenversicherung drängt sich nicht nur wegen der räumlichen Nähe auf, sondern auch weil die beiden Sozialversicherungssysteme ursprünglich sehr ähnlich ausgestaltet waren, sich aber – wie oben dargestellt – in den letzten beiden Jahrzehnten aufgrund der sehr unterschiedlichen Reformstrategien auch in sehr unterschiedlicher Weise entwickelt haben. Mittlerweile bietet das österreichische Pensionssystem jedenfalls wesentlich höhere Sicherungsniveaus als die Deutsche Rentenversicherung.

Ein erster Hinweis auf die deutlichen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Pensionssysteme ergibt sich aus den durchschnittlichen Pensionshöhen. So lag die im Jahr 2019 in Österreich neu zuerkannte durchschnittliche Alterspension bei den Männern mit 2.251 Euro brutto (Jahreszwölftel) um fast 80 % höher als die durchschnittliche neu zuerkannte Altersrente von 1.261 Euro brutto in Deutschland. Bei den Frauen lag der Durchschnittswert in Österreich mit 1.464 Euro um fast 70 % über dem deutschen Wert von 873 Euro (Blank et al. 2021a, 5).[2]

Die konkrete Höhe der Durchschnittswerte hängt allerdings neben der Leistungsfähigkeit der Pensionssysteme von einer Vielzahl weiterer Einflussfaktoren ab. So haben unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen sowie Unterschiede bei den durchschnittlichen Einkommenshöhen und

2 Zur besseren Vergleichbarkeit mit der DRV wurde hier auf den Bereich des ASVG (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) abgestellt. Die Bezugnahme auf Werte des Jahres 2019 erfolgte trotz Vorliegens bereits aktuellerer Daten deshalb, weil die österreichischen neu zuerkannten durchschnittlichen Alterspensionen der Männer durch die kurzfristig in Geltung gestandene Abschlagsfreiheit bei 45 Beitragsjahren in den Jahren 2020 und 2021 deutlich höher ausfielen als davor und voraussichtlich auch unmittelbar danach. Die Werte für das Jahr 2019 dürften für Männer dagegen etwas nach unten verzerrt sein (Aufschub-Effekt, um von der neuen Regelung zu profitieren); im Vergleich zum darauffolgenden Erhöhungseffekt ist dieser Effekt jedoch vernachlässigbar.

Versicherungsdauern, dem durchschnittlichen Pensionsantrittsalter, den Teilzeitquoten etc. offensichtlich ebenfalls Einfluss auf die durchschnittlichen Pensionshöhen.[3]

Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Systeme lassen sich daher durch Modellberechnungen für standardisierte Versicherungsverläufe besser herausarbeiten. Blank/Türk (2021) gehen in ihren Berechnungen von Ansprüchen für Berufseinsteiger:innen von den OECD-Modellbiografien, also von „Idealverläufen" mit durchgehender Erwerbstätigkeit, abschlagsfreiem Pensionsantritt und stabilen Einkommenspositionen aus. In einem ersten Schritt werden die Berechnungen der OECD korrigiert und aktualisiert sowie durch ergänzende Variationen der „Idealbiografien" hinsichtlich der Dauer des zugrunde gelegten Erwerbsverlaufes und dem Pensionsantrittsalter vergleichbar gemacht.

Berechnungen auf Basis von „Idealverläufen" haben aber nicht nur den Nachteil einer gewissen Realitätsferne, sie tendieren oftmals auch zu einer (deutlichen) Überschätzung von tatsächlich erreichbaren Sicherungsniveaus, weil Brüche und Lücken im Erwerbsverlauf ausgeblendet bleiben. Für viele Personen ist aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Arbeitslosigkeit eine Erwerbstätigkeit bis zum Regelalter nicht möglich, was den Pensionsanspruch aufgrund von Abschlägen mitunter zusätzlich zu den Auswirkungen längerer Erwerbslücken und/oder größerer Einkommenseinbußen merklich mindert.

In einem weiteren Schritt werden daher auch Berechnungen für zwei zusätzliche Modellfälle durchgeführt, die zumindest zwei durchaus typische Konstellationen realitätsnäher abbilden und Elemente des sozialen Ausgleichs miteinbeziehen. In der ersten Verlaufskonstellation wird eine sich sukzessive verbessernde relative Einkommensposition angenommen, wobei über die gesamte Erwerbsphase betrachtet ein Einkommen in der Höhe des Durchschnittseinkommens erzielt wird. Des Weiteren wird angenommen, dass im Alter von 59 Jahren Arbeitslosigkeit eintritt, kein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben gelingt und mit 63 Jahren eine vorzeitige Pension in Anspruch genommen werden muss.

Die zweite Verlaufskonstellation stellt auf lange Teilzeitphasen ab. Nach vier Jahren Vollzeiterwerbstätigkeit wird eine dreijährige Unterbrechung wegen Kinderbetreuung (ein Kind) und darauffolgend eine lange Teilzeitphase (sieben Jahre 50 %, weitere sechs Jahre 66,6 %) angenommen. Nach einer neuerlichen Vollzeitphase für neun Jahre erfolgt im Alter von 49 Jahren eine neuerliche Arbeitszeitreduktion im Ausmaß von einem Drittel, die bis zum Pensionseintritt mit 65 Jahren anhält. Als Bezugsgröße für das Einkommen wird stets auf das Durchschnittseinkommen abgestellt, die individuelle Einkommensposition ergibt sich damit aus dem Ausmaß der Arbeitszeit.

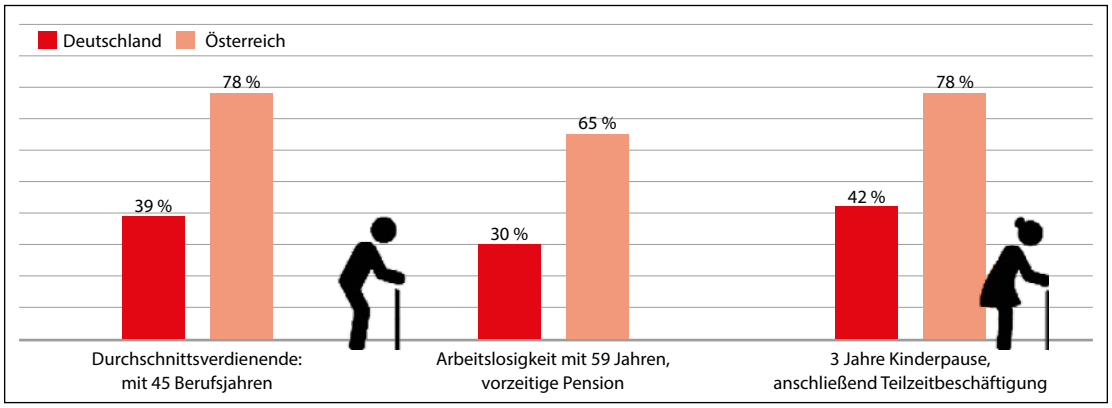
Auch diese Berechnungen zeigen[4], dass die österreichische Pensionsversicherung – wie aus nachfolgender Grafik ersichtlich – in jeder Konstellation deutlich höhere Leistungen gewährleistet. In allen drei angesprochenen Konstellationen liegt die Einkommensersatzrate rund doppelt so hoch wie im deutschen Rentensystem.

3 Für eine ausführliche Darstellung methodischer Aspekte eines Vergleichs von Pensionshöhen am Beispiel Deutschland/Österreich siehe Blank et al. (2021b).

4 Die legistisch noch nicht umgesetzten Pläne im deutschen Koalitionsvertrag zur Stabilisierung des Rentenniveaus sind bei den Berechnungen für die DRV naturgemäß noch nicht berücksichtigt. Bei konsequenter Umsetzung sollten sich die für die Zukunft ausgewiesenen Unterschiede verringern und im Wesentlichen den aktuellen, ohnehin bereits sehr deutlichen Unterschieden entsprechen, weil ein weiteres Absinken gegenüber dem aktuellen Niveau weitgehend vermieden werden sollte.

Abbildung 1: Österreichische Pensionist:innen im Vorteil

Gemessen an ihrem früheren durchschnittlichen Bruttoeinkommen beträgt die Pension für 2018 ins Berufsleben gestartete Personen später einmal …



Quelle: Blank, Türk (2021)

Das österreichische Pensionssystem ist in seiner aktuellen Verfasstheit jedenfalls wesentlich leistungsstärker als die Deutsche Rentenversicherung. Das aktuelle und auch weiterhin in Aussicht gestellte Sicherungsniveau in Österreich ist im internationalen Vergleich tatsächlich als grundsätzlich sehr gut einzuschätzen.

4 FINANZIERUNGSASPEKTE – GRUNDSÄTZLICHES, AKTUELLE ENTWICKLUNGEN UND PERSPEKTIVEN

4.1 Grundsätzliche Aspekte

Der prioritären Aufgabe von Pensionssystemen, dauerhaft eine gute und verlässliche Absicherung im Alter – auch unter sich demografisch bedingt erschwerenden Rahmenbedingungen – zu gewährleisten, wird in Österreich also leistungsseitig in hohem Maße entsprochen. Die „finanzielle Nachhaltigkeit" ist dabei natürlich insofern ebenso von Bedeutung, als die Verlässlichkeit der in Aussicht gestellten Leistungen voraussetzt, dass sich deren künftige Finanzierung auch glaubwürdig darstellen lässt. „Finanzielle Nachhaltigkeit" bedeutet aber letztlich nichts anderes, als dass heutige Leistungsversprechen in Zukunft auch eingelöst, d. h. finanziert werden können. Dabei geht es um politische Entscheidungen. Wissenschaftlich lassen sich keine unstrittigen Grenzwerte der „finanziellen Nachhaltigkeit" herleiten (Blank et al. 2018).

Ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, was wie finanziert werden soll, trägt aber ebenso wesentlich zur Systemnachhaltigkeit bei wie der verlässliche Ausblick auf eine gute Absicherung selbst. Denn die Bereitschaft, „mehr Geld in die Hand zu nehmen", wird naheliegenderweise wesentlich größer sein, wenn dadurch auch gute Pensionen für die heute Jüngeren gewährleistet werden. Angesichts der demografischen Entwicklung liegt es auf der Hand, dass – wenn man das Schlagwort der Generationengerechtigkeit ernst nimmt – für die anteilsmäßig deutlich wachsende Bevölkerungsgruppe der Älteren zukünftig zumindest auch ein etwas größeres Stück des (wachsenden) Gesamtkuchens reserviert werden sollte, um auch den heute Jüngeren gute Sicherungsniveaus gewährleisten zu können und steigende Altersarmut zu vermeiden. Jeden auch noch so moderaten Anstieg öffentlicher Pensionsausgaben als Ausdruck „mangelnder finanzieller Nachhaltigkeit" zu diskreditieren hat jedenfalls keine sachliche Begründung,

sondern belegt vielmehr eine politische Werthaltung, die angesichts des Ausmaßes der demografischen Verschiebungen als abwegig bezeichnet werden muss.

4.2 Langfristige Perspektiven

Langfristberechnungen der Europäischen Kommission zeigen jedenfalls für Österreich, dass trotz steigender Lebenserwartung und der deutlich steigenden Zahl der Älteren nur mit einem sehr moderaten Zuwachs der öffentlichen Pensionsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt[5] zu rechnen ist (European Commission 2021). Im Basisszenario wird zwar etwa über die nächsten 15 Jahre aufgrund des Hineinwachsens besonders starker Geburtsjahrgänge in das Pensionsalter mit einem stetigen Anstieg der relativen Pensionsausgaben, aber in weiterer Folge wieder mit deren stetigem Rückgang gerechnet. Gegen Ende des Berechnungszeitraumes (2070) liegen diesen Berechnungen zufolge die relativen Pensionsausgaben gerade einmal um einen halben Prozentpunkt höher als der Wert 2013 mit 13,8 %.

Der tatsächliche Verlauf der relativen Pensionsausgaben in den nächsten Jahrzehnten wird wesentlich von der weiteren Arbeitsmarktentwicklung abhängen, und hier sind die Annahmen im Basisszenario zu pessimistisch. In einem ebenfalls im Ageing Report 2021 gerechneten Szenario, wo realistischerweise von einem weiteren Anstieg der Beschäftigungsquoten der ab 55-Jährigen ausgegangen wird, zeigt sich bereits kurzfristig eine erhebliche Dämpfung der relativen Ausgabenentwicklung (Türk 2021). Die Berechnungen zur voraussichtlichen langfristigen Entwicklung der Pensionsausgaben widerlegen jedenfalls klar alle Unkenrufe von einer angeblich „drohenden Unfinanzierbarkeit" der Pensionen.

Seriöse Betrachtungen müssen verständlicherweise auf relative Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandsproduktes abstellen und nicht auf Eurobeträge, wie es in „Horrorszenarien" oft gemacht wird. Schließlich geht es darum, welcher Anteil der Wirtschaftsleistung für Zwecke der Alterssicherung reserviert wird. Dabei bedarf es auch einer Gesamtbetrachtung – also unter Miteinbeziehung der Beamt:innen –, um ein Gesamtbild zu vermitteln und irreführende Darstellungen von bloßen Ausgabeverschiebungen als Ausgabensteigerungen zu vermeiden.

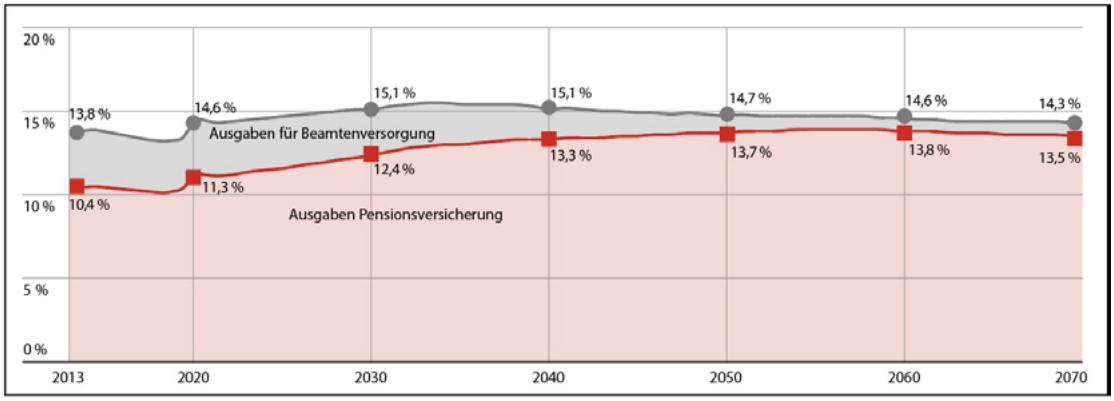
Die untenstehende Grafik zeigt anschaulich, dass der Anstieg bei den Ausgaben in der Pensionsversicherung mit einem zeitgleichen Absinken der Ausgaben für Beamtenpensionen einhergeht. Darin spiegeln sich zum einen die Angleichung der Systeme, zum anderen aber auch eine strukturelle Verschiebung hin zur Pensionsversicherung wider.[6]

5 Weitere aktuelle Langfristberechnungen für die Pensionsausgaben insgesamt liegen etwa von der Alterssicherungskommission (2021a und 2021b) und dem Fiskalrat (2021) vor. Sämtliche Berechnungen haben gewisse Stärken und Schwächen, auf die hier leider nicht näher eingegangen werden kann. Die Ergebnisse liegen trotz teilweiser recht unterschiedlicher Annahmen in einem relativ engen Rahmen.

6 Aufgrund von Ausgliederungen in der Vergangenheit und merklich weniger Pragmatisierungen ist der Anteil der Beamt:innen an den Erwerbstätigen bereits seit Längerem deutlich rückläufig, was sich mit Verzögerung auch in einer entsprechenden Verschiebung der Ausgabenanteile niederschlägt.

Abbildung 2: Anteil der Pensionsausgaben 2013–2070 am BIP in Prozent

Die Anzahl der Älteren wächst deutlich, aber es wird ein nur moderater Anstieg der Pensionsausgaben prognostiziert.



Quelle: EU-Kommission, Ageing Report 2021, Pensionskommission (ASK 2021)

4.3 Die Bedeutung einer verlässlichen Alterssicherung in Krisenzeiten

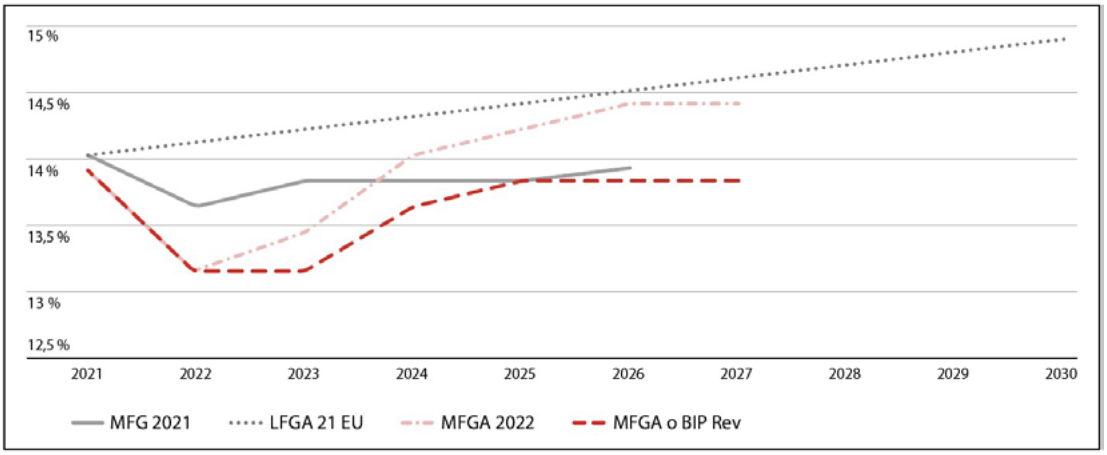
Interessant ist auch ein Blick auf die aktuelle Entwicklung der letzten, sehr schwierigen Jahre, die von multiplen Krisen geprägt waren. Trotz Corona-Pandemie, massivem BIP-Einbruch und Teuerungskrise waren die Pensionszahlungen stets sichergestellt. Dadurch wurde die wirtschaftliche und soziale Entwicklung stabilisiert, was zur raschen Krisenüberwindung erheblich beigetragen hat, ohne dass es zu finanziellen Verwerfungen gekommen wäre. Tatsächlich ist der relative Pensionsaufwand ab 2014 ausgehend von 13,9 % weitgehend stetig bis 2019 auf 13,3 % zurückgegangen und lag damit auch deutlich unter den Werten der vorangegangenen Langfristprojektionen (European Commission 2018). Neben der günstigen Beschäftigungsentwicklung bis zur Pandemie ist dies dem Umstand geschuldet, dass die Reformen etwa hinsichtlich des effektiven Pensionsantrittsalters (AK 2022a) tatsächlich deutlich stärker wirken, als in den Basisszenarien des Ageing Reports angenommen wurde und wird. Erst mit dem massiven BIP-Einbruch 2020 kam es zu einem sprunghaften Anstieg auf 14,7 %, was allerdings nicht stark steigenden Pensionsausgaben, sondern dem Wegbrechen der Bezugsgröße BIP geschuldet war. Die Stabilisierung der Massenkaufkraft durch verlässliche Pensionen auch in der schwersten Wirtschaftskrise seit Jahrzehnten trug neben Leistungen der Arbeitslosenversicherung (inkl. Kurzarbeit) ganz wesentlich zur sehr raschen wirtschaftlichen Erholung bei. Der relative Pensionsaufwand 2022 liegt mit voraussichtlich rund 13,4 % in etwa auf dem Vorkrisenniveau.

4.4 Das aktuelle Mittelfristgutachten – ein Grund zur Beunruhigung?

Trotz dieser sehr beruhigenden Langfristperspektiven und aktuellen empirischen Entwicklungen wurde rund um das letzte Mittelfristgutachten der Alterssicherungskommission (2022) neuerlich medial das Bild der drohenden Unfinanzierbarkeit der Pensionen an die Wand gemalt. Hintergrund war zum einem, dass kurz zuvor die zugrunde liegenden Wirtschaftsprognosen ob der aktuellen Krisen deutlich nach unten revidiert wurden (Baumgartner et al. 2022). Der relative Pensionsaufwand für 2022 und 2023 fiel laut Gutachten zwar merklich geringer aus, als noch im Jahr zuvor prognostiziert (Alterssicherungskommission 2021c), aber ab 2024 wurde nunmehr aufgrund der angenommenen schwächeren Wirtschaftsentwicklung mit höheren Werten ge-

rechnet, die aber nach wie vor unter den Werten des oben angeführten Langfristszenarios bleiben.[7]

Abbildung 3: Aktuelle Entwicklung der Pensionen deutlich günstiger als erwartet (öffentlicher Pensionsaufwand inkl. Beamte in Prozent des BIP)



Quelle: AK Wien, Alterssicherungskommission (2021, 2022), eigene Berechnungen, ohne Ausgleichszulagen

Vor allem aber die Berechnungen im Gutachten zum voraussichtlichen Anstieg der Bundesmittel bzw. -beiträge in der Pensionsversicherung (+0,9 Prozentpunkte des BIP bis 2027) waren Wasser auf die Mühlen notorischer Schwarzmaler:innen. Die Entwicklung der relativen Bundesmittel hängt nicht nur von der angenommenen BIP- und Pensionsausgabenentwicklung ab, sondern auch maßgeblich von den erwarteten Beitragseinnahmen. Schließlich ist die wichtigste Komponente der Bundesmittel die Ausfallshaftung, die sich aus der Differenz aus Ausgaben und Einnahmen ergibt.

Die Entwicklung der Beitragseinnahmen wird allerdings im Gutachten bei Weitem zu niedrig angesetzt. Dies resultiert zum kleineren Teil aus dem Umstand, dass die Pro-Kopf-Einkommensentwicklung in der zugrunde liegenden Wirtschaftsprognose deutlich zu pessimistisch eingeschätzt wurde.[8] Vor allem bleibt das Gutachten bei der angenommenen Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen deutlich hinter der damals prognostizierten Pro-Kopf-Einkommensentwicklung zurück.[9] Eine solche Abweichung ließe sich aber nur dann begründen, wenn sich die nicht beitragspflichtigen Einkommenskomponenten – also im Wesentlichen die Einkommen von Beamt:innen und jene über der Höchstbeitragsgrundlage – deutlich dynamischer entwickeln würden als die restlichen Einkommen. Sämtliche Indizien der aktuellen Entwicklungen weisen jedoch in die gegenteilige Richtung. Lediglich die verzögerte Aufwertung der Höchstbeitragsgrundlagen führt vorübergehend zu einer gewissen Dämpfung der Beitragsgrundlagendynamik, was aber wiederum über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet völlig unerheblich ist.

Hierbei handelt es sich also eindeutig um einen Prognosefehler, der für gut die Hälfte des im Gutachten ausgewiesenen Anstiegs des Bundesbeitrages verantwortlich sein dürfte. Bewahr-

7 In der aktuellen Wirtschaftsprognose des WIFO von Dezember 2022 (Ederer/Glocker 2022) wird wieder mit einer deutlich kürzeren Delle in der realen BIP-Entwicklung (2023 0,3 % statt 0,2 %; 2024 1,8 % statt 1,0 %) gerechnet.

8 In der Dezemberprognose des WIFO wurde gegenüber der dem Gutachten zugrunde gelegten Prognose der Wert für 2023 um 1 Prozentpunkt auf 7,9 % nach oben revidiert, jener für 2024 um 0,3 Prozentpunkte auf 6,8 % (Ederer/Glocker 2022).

9 Der Abstand gegenüber der ohnehin zu niedrig angenommenen Pro-Kopf-Einkommensentwicklung erreicht bis 2027 im ASVG-Bereich 3 %, in der PV insgesamt über 4 %.

heiten sich die zugrunde liegenden Wirtschaftsannahmen, wird sich die im Gutachten berechnete Entwicklung der relativen Bundesmittel als deutlich zu pessimistisch herausstellen und der dadurch begründete Alarmismus neuerlich als Sturm im Wasserglas.

5 DIE AKTUELLE TEUERUNGSKRISE UND IHRE IMPLIKATIONEN FÜR ALTERSSICHERUNGSSYSTEME

5.1 Grundlegende Vorzüge öffentlicher Systeme

Die Jahresinflation 2022 beträgt beträchtliche 8,6 %. In den Folgejahren wird beim WIFO zwar aktuell mit einer Verlangsamung auf 6,5 % (2023) bzw. 3,2 % (2024) gerechnet (Ederer/Glocker 2022), die kumulierten Effekte sind aber erheblich und bei unzureichendem Ausgleich mit massiven sozialen Verwerfungen verbunden. Damit rückt ein wesentlicher Aspekt für die Verlässlichkeit von Pensionssystemen wieder verstärkt ins Bewusstsein. Inwieweit können Alterssicherungssysteme auch die Kaufkraft der ausbezahlten Leistungen sichern?

Während in finanzmarktbasierten Pensionssystemen[10] keine Instrumentarien für eine verlässliche Inflationsabsicherung bestehen, ist dies in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen sehr wohl möglich und in der Regel auch vorgesehen. Kaufkraftsicherung bei hoher Inflation bedeutet zwar zwangsläufig auch einen deutlichen nominellen Anstieg des ausbezahlten Pensionsvolumens, diesem stehen aber nominell stark steigende Steuer- und Beitragseinnahmen gegenüber. Solange die Erwerbstätigen an der realen Wohlstandsentwicklung fair beteiligt werden, gefährden hohe Inflationsraten per se daher nicht die Systemfinanzierung. Das Inflationsrisiko lässt sich somit in umlagefinanzierten öffentlichen Systemen auch verlässlich absichern.

Problematische Finanzierungseffekte könnten sich demgegenüber dann ergeben, wenn Inflationskrisen vom Unternehmenssektor dazu genutzt werden können, die Profitquoten deutlich zu erhöhen und den Anteil der Erwerbseinkommen entsprechend zu verringern, was einer Aushöhlung der Finanzierungsbasis gleichkäme. Starke Gewerkschaften sind der beste Garant dafür, dass sich derartige Strategien nicht durchsetzen lassen. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Vorzüge sind aufgrund der konkreten Ausgestaltung der Anpassungs- und Aufwertungslogik im öffentlichen Pensionssystem aktuell wichtige Ergänzungen bzw. Korrekturen dringend erforderlich.

5.2 Pensionsanpassung 2023 – eine verpasste Chance

Aktuell erfolgt die Kaufkraftsicherung mit einer unnötigen Verzögerung. Die Festlegung des Anpassungsfaktors für das jeweilige Jahr erfolgt naturgemäß am Ende des vorangegangenen Jahres. Dabei wird aber nicht auf die (voraussichtliche) Inflation des vorangegangenen Kalenderjahres abgestellt, sondern auf die durchschnittliche Preisentwicklung von August des vorvorigen Jahres bis zum Juli des vorangegangenen Jahres. Konkret stellt also die Anpassung 2023 auf die Inflation im Zeitraum August 2021 bis Juli 2022 ab. Diese fiel daher mit 5,8 % wesentlich geringer aus als die Jahresinflation 2023 mit 8,6 %, da auch noch Monate mit geringerer Inflationsrate berücksichtigt wurden.

10 Diese kommen derzeit aufgrund hoher nomineller Veranlagungsverluste bei gleichzeitig sehr hohen Inflationsraten – also noch wesentlich höheren realen Verlusten – erheblich unter Druck.

Das bedeutet vorerst eine um fast 3 Prozentpunkte geringere Anpassung, die erst mit der Anpassung 2024 ausgeglichen wird. Um eine zeitnahe Kaufkraftsicherung zu gewährleisten, wurde von der Arbeiterkammer und anderen vehement ein Abstellen auf die voraussichtliche Jahresinflation gefordert. Die (geringe) Abweichung von der – noch nicht bekannten – tatsächlichen Inflationsrate sollte rollierend bei der Folgeanpassung berücksichtigt werden. Die Anpassung wäre daher (je nach Zeitpunkt der Festlegung) mit 8,4 % bzw. 8,5 % deutlich höher ausgefallen. 2024 wäre dann nur die wesentlich geringere Abweichung zu berücksichtigen gewesen. Von der Bundesregierung wurde dieser Vorschlag – vermutlich wegen der unbegründeten Befürchtung, dies würde zu höheren Ausgaben führen – nicht aufgegriffen und stattdessen eine Minderanpassung von nur 5,8 % mit gestaffelten Einmalzahlungen beschlossen, die für einen Gutteil der Pensionist:innen zumindest den Großteil der vorübergehenden zu geringen Anpassung überbrücken.

Die Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabgeltung hätte jedoch lediglich einen kurzfristigen Vorzieheffekt, aber keine Mehraufwendungen bedeutet. Insgesamt betrachtet liegen die Aufwendungen bei der gewählten Vorgangsweise sogar im Ausmaß der so erforderlich gewordenen Einmalzahlungen höher als bei einer dauerhaften Umstellung auf eine zeitnahe Inflationsabsicherung. Damit wurde die Chance auf eine äußerst sinnvolle Änderung der Anpassungslogik verpasst.[11]

Aktuell besteht in zwei weiteren Punkten dringender Handlungsbedarf, wobei zu hoffen ist, dass sich diesmal sachliche und lösungsorientierte Forderungen auch durchsetzen werden.

5.3 Das Problem der Aliquotierung der ersten Pensionsanpassung[12] und der verzögerten Aufwertung der Pensionsgutschriften

Die Aliquotierung der Pensionsanpassung sieht vor, dass nur bei Pensionsantritten zum 1. Jänner im Folgejahr die volle Anpassung erfolgt. Für jedes Kalendermonat, das die Pension später angetreten wird, reduziert sich die Anpassung demgegenüber um 10 %, sodass für Pensionsantritte ab dem 1. November dann überhaupt keine Anpassung mehr vorgesehen ist.[13] Sachlich betrachtet ist die Aliquotierung der Pensionsanpassung völlig unbegründet. Das wäre etwa so, als würden bei einer Kollektivvertragserhöhung ab 1. Jänner die im Vorjahr eingetretenen Arbeitnehmer:innen nur eine „aliquote erste Lohnerhöhungen" bekommen bzw. gar keine, wenn sie ab 2. Oktober eingetreten sind.

Die Pensionsberechnung erfolgt prinzipiell unabhängig vom Monat des Pensionsantritts jeweils auf Basis der Werte des jeweiligen Kalenderjahres, und diese werden jährlich mit 1. Jänner aktualisiert. Es ist dabei völlig unerheblich, ob der Pensionsantritt im Jänner, April oder erst im Dezember erfolgt. Liegt der Pensionsantritt allerdings im nächsten Jahr, dann gelten auch die neuen, angepassten Werte dieses Jahres, und zwar wiederum völlig unabhängig davon, in welchem Monat der Pensionsantritt erfolgt.

11 Vorerst ist damit auch der Zug für eine solche sehr sinnvolle Umstellung abgefahren. Würde man dies nunmehr doch für die folgende Anpassung 2024 vorsehen, dann würden die Pensionist:innen um die (ohnehin verzögerte) Abgeltung der sehr hohen Inflationsraten im zweiten Halbjahr 2022 umfallen.

12 Zwischenzeitlich wurde hier mit der Aussetzung der Aliquotierung für die Stichtagsjahre 2023 und 2024 ein wichtiger Teilerfolg erzielt. Die gänzliche Beseitigung dieser unsachlichen Regelung aus dem Dauerrecht ist aber weiterhin ausständig.

13 Die Aliquotierung ist eine Folge der im Zuge der „Schüsselreform 2003" durch die Hintertür eingeführten zusätzlichen Pensionskürzung von rund 2 %, die durch den generellen Entfall der ersten Pensionsanpassung vorgesehen wurde. Diese wurde u. a. 2019 im koalitionsfreien Raum vorübergehend beseitigt, aber in der Folge auf Betreiben der ÖVP in Form der Aliquotierung wieder eingeführt.

Die Aliquotierung bei den Pensionen führt zu völlig unsachlichen Benachteiligungen allein aufgrund unterschiedlicher Geburtsdaten, die sich ohne Korrektur bei hoher Inflation zu beträchtlichen Kürzungen der Lebenspensionen auswachsen. Bei einer durchschnittlichen Inflation von 2 % bedeutet die Aliquotierung je nach Stichtag eine lebenslange Pensionskürzung ab dem Jahr nach dem Pensionsantritt von bis zu 2 %. Bei sehr hoher Inflation kommt es naturgemäß zu entsprechend deutlich höheren Kürzungseffekten. Auf Basis der bereits feststehenden Inflationsraten des Vorjahres (Statistik Austria 2023) und der aktuellen Prognosen für 2023 (OeNB 2023) wird der Anpassungsfaktor für 2024 voraussichtlich 9 % betragen.[14] Durch die Aliquotierung vermindert sich damit die Pension pro Monat späteren Pensionsantritt ab dem Folgejahr für die gesamte weitere Bezugsdauer um 0,9 %. Bei Pensionsantritten ab 1. November würde der Lebenspensionsanspruch bei sonst völlig identen Gegebenheiten um fast ein Zehntel geringer ausfallen als bei einem Antritt zum 1. Jänner. Als Grund dafür reicht, dass das Geburtsdatum um neun Monate und zwei Tage später liegt. Ohne Beseitigung der Aliquotierungsregel würde es also zu völlig unhaltbaren und unsachlichen massiven Benachteiligungen kommen. Frauen wären davon besonders stark betroffen, weil es durch die schrittweise Angleichung des Pensionsalters ab 2024 über einen Zeitraum von zehn Jahren jeweils zu einer starken Konzentration von Pensionsantritten im zweiten Halbjahr kommt.

Neben massiven Fairnessproblemen führt die Aliquotierung aber auch zu widersinnigen Anreizen für einen möglichst frühen Pensionsantritt. Ein späterer Pensionsantritt wird durch dauerhafte massive Pensionskürzungen ab dem Folgejahr bestraft. Der zusätzliche Anspruchserwerb durch fortgesetzte Beitragszahlungen sowie die wegen der Nichtinanspruchnahme bereits gebührender Pensionszahlungen – in Form von verminderten Abschlägen bzw. zusätzlicher Zuschläge – zustehende Pensionserhöhung werden dadurch konterkariert und die Anreizwirkungen ad absurdum geführt. Klarerweise lässt sich auch nicht schlüssig argumentieren, dass die Aliquotierungsverluste durch die Erhöhungseffekte zumindest deutlich abgemildert würden, denn diese Erhöhungseffekte sind nichts anderes als die für den Pensionsaufschub gebührende Gegenleistung. Sie dienen nicht der Abmilderung von unsachlichen Aliquotierungsverlusten.

Ein ähnlich gelagertes Problem ergibt sich aus der (zwangsläufig) verzögerten Aufwertung der Kontoansprüche. Die Aufwertung der Gesamtgutschrift im Pensionskonto folgt der Entwicklung der durchschnittlichen beitragspflichtigen Erwerbseinkommen. Das ist – wie oben ausgeführt – ein zentraler Bestandteil der Kontologik und sichert gemeinsam mit dem Kontoprozentsatz grundsätzlich hohe Sicherungsniveaus. Die Aufwertung mit der Einkommensentwicklung schützt vor einer relativen Entwertung von vergangenem Einkommen und daraus abgeleiteten Ansprüchen und ist im Ausmaß der realen Einkommensentwicklung naturgemäß höher als eine bloße Inflationsabgeltung.

In Zeiten sehr hoher Inflationsraten würde sich der positive Effekt ohne ergänzende Schutzbestimmung jedoch vorübergehend umdrehen. Die hohe Inflation ab 2022 spiegelt sich erst in den Lohnerhöhungen ab 2023 wider. Die Aufwertung im Konto folgt wiederum der tatsächlichen Einkommensentwicklung zwangsläufig verzögert, weil diese erst jeweils im Folgejahr feststeht. Die (voraussichtlich) hohen nominellen Einkommenssteigerungen ab 2023 werden sich damit erst bei Stichtagen ab 2025 niederschlagen. Die Verzögerung bei der Aufwertung der Ansprüche würde bereits bei Pensionsantritten im aktuellen Jahr zu einer strukturellen Reduktion des Pensionsniveaus um mehr als 5 % führen, die sich bis 2024 auf fast 8 % erhöht und 2025 immer noch rund 4 % betragen würde. Das würde eine lebenslange massiv Kürzung der Pen-

14 Hier spiegeln sich u. a. die noch nicht abgegoltenen hohen Inflationsraten in der zweiten Jahreshälfte 2022 wider, siehe oben.

sionsansprüche bedeuten, nur weil man im „falschen Jahr" das Pensionsalter erreicht. Beide Effekte – die Aliquotierung und die verzögerte Aufwertung der Ansprüche – werden kumulieren, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird.

Diese unvertretbaren Kürzungseffekte liegen nicht in der Natur des Pensionskontos begründet, sondern sind die Konsequenz pensionsrechtlicher Bestimmungen, die sich bei entsprechendem politischem Willen sehr leicht abändern ließen. Erforderlich ist lediglich eine 1) Beseitigung der Aliquotierungsregel bei der Pensionsanpassung sowie 2) eine Ergänzung der Aufwertungslogik um eine Schutzbestimmung. Diese muss bei der Pensionsberechnung sicherstellen, dass die beiden letzten effektiven Aufwertungen der Kontogutschrift zumindest im Ausmaß des jeweiligen Anpassungsfaktors erfolgen. Bleiben die politisch verantwortlichen Entscheidungsträger:innen hier säumig, haben sie massive Fairnessprobleme mit besonderer Betroffenheit von Frauen und widersinnige Anreizeffekte mit hohen Folgekosten für das Pensionssystem insgesamt zu verantworten.

6 ÜBERLEGUNGEN ZU EINER PROGRESSIVEN WEITERENTWICKLUNG DES PENSIONSSYSTEMS

Wie gezeigt wurde, gewährleistet das österreichische Pensionssystem – auch für die heute Jüngeren – grundsätzlich sehr gute Sicherungsniveaus, und es ist auch hinsichtlich der finanziellen Nachhaltigkeit sehr gut aufgestellt. Das heißt aber nicht, dass es keine Schwachstellen aufweisen würde oder kein Bedarf an progressiven Weiterentwicklungen bestünde. Zusätzlich zu den im 5. Abschnitt aufgezeigten dringend notwendigen pensionsrechtlichen Änderungen und den erforderlichen Verbesserungen bei der Früherkennung und Vermeidung (drohender) Invalidität, sollen hier zwei Aspekte zumindest kurz angesprochen werden: der zwar tendenziell sinkende, aber immer noch viel zu hohe Gender-Pension-Gap (AK 2022b) und die bloße Armutsminderung statt echter Armutsvermeidung durch das System der Ausgleichszulagen.

6.1 Beseitigung von Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben und besserer Ausgleich im Pensionssystem dringend erforderlich

Das leistungsdefinierte Pensionskontosystem ist – wie oben ausgeführt – stark am Äquivalenzprinzip orientiert. Die Pensionshöhen sind in hohem Maße abhängig von der durchschnittlichen Höhe der erzielten Erwerbseinkommen und der Dauer der Erwerbstätigkeit, worin nicht zuletzt auch das Prinzip der Lebensstandardsicherung zum Ausdruck kommt. Diese Abhängigkeit kann und wird auch durch politisch gestaltbare Elemente des sozialen Ausgleichs abgemildert, allerdings teilweise in einem (viel) zu geringen Ausmaß. Die massiven Benachteiligungen von Frauen während des Erwerbslebens sind gekennzeichnet durch deutlich geringere Stundenlöhne, hohe Teilzeitquoten und wesentlich häufigere Erwerbsunterbrechungen und die sehr ungleiche Verteilung gesellschaftlich äußerst wichtiger, aber unbezahlter Arbeit. Die daraus resultierenden Benachteiligungen beim beruflichen Vorankommen spiegeln sich nach wie vor in sehr unterschiedlichen durchschnittlichen Pensionshöhen von Männern und Frauen wider. Nach Abgrenzung von EUROSTAT betrug die geschlechtsspezifische Pensionslücke 2020 in Österreich 35,5 %. Pensionen von Frauen liegen also um mehr als ein Drittel niedriger als jene von Männern (AK 2022b).

Auch wenn es vorrangig um eine konsequente und wesentlich raschere Beseitigung der ursächlichen Benachteiligung im Erwerbsleben gehen muss – wofür in vielen Bereichen eine erhebliche Intensivierung der Anstrengungen notwendig ist (Mayrhuber et al. 2021) –, gibt es auch im Pensionssystem selbst sehr effektive Stellschrauben, die für eine raschere Abmilderung genutzt werden müssen. Dies gilt umso mehr, als sich ein Abbau der sehr beharrlichen Benachteiligung im Erwerbsleben selbst nur mit erheblicher Verzögerung in den Pensionshöhen niederschlägt.

Teilweise wird in diesem Zusammenhang die Forderung nach einer Rückkehr zu „den besten 15 Jahren" laut, weil dadurch Frauen angeblich besonders begünstigt würden. Das ist Unsinn. Begünstigt würden hierdurch bestimmte Einkommensverlaufsmuster, die vor allem für (männliche) Karriereverläufe typisch sind und in keiner Weise einen gezielten und dringend notwendigen Ausgleich für frauenspezifische Benachteiligungen im Pensionssystem bieten würden. Frauen, deren Einkommensverlauf dem so pauschal begünstigten Muster einigermaßen entsprechen – etwa durch ausreichend lange und auch gut bezahlte Vollzeitarbeit in den letzten Erwerbsjahren – würden zwar mitprofitieren, aber mit einem gezielten sozialen Ausgleich hätte dies natürlich nichts zu tun.

Abgesehen davon, dass eine solche Regelung einer Abschaffung des leistungsdefinierten Pensionskontos gleichkäme, ließe sich mit einem Bruchteil der Mehrausgaben, die damit einhergehen würden, tatsächlich sehr rasch und effektiv eine merkliche Reduktion des Gender-Pension-Gaps erreichen. Das bei den Elementen des sozialen Ausgleichs für frauenspezifische Benachteiligungen erheblicher Spielraum besteht, zeigt auch das Beispiel Deutschland. Angesprochen sind hier vor allem eine deutlich bessere und längere pensionsrechtliche Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und Verbesserungen bei der Anrechnung von Pflegezeiten. Aber auch die im folgenden angesprochene Forderung nach einem armutsfesten Ausgleichszulagensystem ist in diesem Zusammenhang hochrelevant, da (ältere) Frauen von Armutsgefährdung besonders häufig betroffen und etwa zwei Drittel der Ausgleichszulagenbezieher:innen Frauen sind.

6.2 Armutsfestigkeit statt Armutsminderung

Das System der Ausgleichszulagen als fester Bestandteil des österreichischen Pensionssystems sichert Pensionist:innen unter Bezugnahme auf das Gesamteinkommen auf Haushaltsebene ein Mindesteinkommen. Das bei dieser Personengruppe in aller Regel ohnehin nicht vorhandene „Vermögen" wird dabei nicht berücksichtigt. Die Integration von umfassenden Mindestsicherungselementen in das Pensionssystem ist in vielerlei Hinsicht vorbildlich. So ist das österreichische Pensionssystem ob der deutlich höheren Sicherungsniveaus nicht nur insgesamt wesentlich armutsfester als etwa die DRV (Blank/Türk 2017), sondern das Ausgleichszulagensystem sichert auch ein deutlich höheres Mindestsicherungsniveau und ist viel leichter zugänglich als etwa die Mindestsicherung im Alter in Deutschland (Türk/Blank 2017).

Letztlich bleibt das Ausgleichszulagensystem aber inkonsequent, weil die Ausgleichzulagenrichtsätze, also die garantierten Mindesteinkommen, relativ deutlich unter den Armutsgefährdungsgrenzen liegen. Das System sichert daher keine Armutsfestigkeit, sondern lediglich Armutsminderung, was sich auch in den relativ hohen Armutsgefährdungsquoten Älterer in Österreich widerspiegelt.

Wenn Armutsvermeidung im Alter eine zentrale politische Zielsetzung darstellt, dann müssen konsequenterweise die Ausgleichzulagenrichtsätze auf die empirischen Armutsgefährdungs-

schwellen zumindest sukzessive angehoben werden. Dabei muss auf die Zeitverzögerung[15] Bedacht genommen und in weiterer Folge die Höhe mit der Einkommensentwicklung jährlich angepasst werden.

Es gibt also durchaus einen erheblichen Bedarf an progressiven Weiterentwicklungen im österreichischen Pensionssystem, dem bei gegebenem politischem Willen relativ einfach und mit überschaubarem Aufwand entsprochen werden könnte.

BIBLIOGRAFIE

AK (2022a). Pensionsalter: Die Menschen gehen immer später in Pension. AK ÖGB Factsheet. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/pensionen/Pensionsantrittsalter.html (abgerufen am 03.02.2023).

AK (2022b). Gute Frauenpensionen brauchen gute Erwerbskarrieren und faire Teilung der Familienarbeit. AK ÖGB Factsheet. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/pensionen/AK_OEGB_Handout_Frauenpensionen.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021a). Bericht über die langfristige Entwicklung der gesetzlichen Pensionsversicherung für den Zeitraum 2020 bis 2070. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:343261d3-8fd1-4066-bdcb-d2a88d530018/Langfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202020-2070.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021b). Gutachten der Kommission zur langfristigen Finanzierung der Alterssicherungssysteme über die langfristige Entwicklung und Finanzierbarkeit der Pensionen der Beamten und Beamtinnen des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Jahre 2020 bis 2070. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:fc47d4b3-4338-4379-b916-4c914c221fdf/Langfristgutachten%20Beamtenpensionen%202020-2070.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2021c). Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2021 bis 2026 gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 Alterssicherungskommissions-Gesetz. Wien, November 2021. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:b21032af-d6d4-4a2a-8dfd-a012567ac5a0/Mittelfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202021-2026.pdf (abgerufen am 09.02.2023).

Alterssicherungskommission (2022). Gutachten über die voraussichtliche Gebarung der gesetzlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2022 bis 2027 gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 Alterssicherungskommissions-Gesetz. Wien, November 2022. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:3d8c1b91-eede-41d5-9d1e-672236e40e80/Mittelfristgutachten%20gesetzliche%20PV%202022-2027_beschlossen.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Baumgartner, Josef/*Kaniovski*, Serguei/*Loretz*, Simon (2022). Energiepreisschock trübt auch mittelfristig die Wirtschaftsaussichten. Mittelfristige Prognose 2023 bis 2027. WIFO-Monatsberichte 10/2022, 643–661. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=69919&mime_type=application/pdf (abgerufen am 03.02.2023).

15 Die Armutsgefährdungsschwellen spiegeln die Einkommensverteilung mit einer Verzögerung von zwei Jahren wider.

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2016). Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen? WSI Report Nr. 27. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI). Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_27_2016.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2018). Ist das österreichische Rentensystem nachhaltig? Wirtschaftsdienst, Heft 3 – März 2018, 193–199. Online verfügbar unter https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/3/beitrag/ist-das-oesterreichische-rentensystem-nachhaltig.html (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Logeay*, Camille/*Türk*, Erik/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2021a). Renten in Deutschland und Österreich. Fragen und Antworten. WSI Policy Brief Nr. 64. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI). Online verfügbar unter https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008211 (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik/*Logeay*, Camille/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2021b). Deutlich höhere Renten in Österreich als in Deutschland – methodische Aspekte des Vergleichs. Zeitschrift für Sozialreform 67 (3). Oldenbourg, De Gruyter, 211–259. Online verfügbar unter https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zsr-2021-0008/html (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik (2017). Armutsfestigkeit von Pensionssystemen – Deutschland und Österreich im Vergleich. A&W-Blog v. 24.10.2017. Online verfügbar unter https://awblog.at/armutsfestigkeit-von-pensionssystemen-deutschland-und-oesterreich-im-vergleich/ (abgerufen am 03.02.2023).

Blank, Florian/*Türk*, Erik (2021). Altersrenten und sozialer Ausgleich in Deutschland und Österreich – ein Vergleich anhand von Modellrechnungen. Sozialer Fortschritt, Vol. 71 (2022), Iss. 2. Berlin, Duncker & Humblot, 139–163. Online verfügbar unter https://elibrary.duncker-humblot.com/article/66794/altersrenten-und-sozialer-ausgleich-in-deutschland-und-osterreich-ein-vergleich-anhand-von-modellrechnungen?q=%2Farticle%2F66794%2Falters renten-und-sozialer-ausgleich-in-deutschland-und-osterreich-ein-vergleich-anhand-von-modellrechnungen (abgerufen am 03.02.2023).

Ederer, Stefan/*Glocker*, Christian (2022). Weltweiter Konjunkturabschwung erfasst Österreich. Prognose für 2022 bis 2024. WIFO-Konjunkturprognose 4/2022. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/publikationen/wifo-konjunkturprognose?detail-view=yes&publikation_id=70406 (abgerufen am 03.02.2023).

European Commission (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070). Online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en (abgerufen am 03.02.2023).

European Commission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). Online verfügbar unter https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en (abgerufen am 03.02.2023).

Fiskalrat (2021). Bericht über die fiskalische Nachhaltigkeit. Wien, September 2021. Online verfügbar unter https://www.fiskalrat.at/publikationen/berichte/nachhaltigkeitsbericht-uebersicht.html (abgerufen am 09.02.2023).

Mayrhuber, Christine/*Lutz*, Hedwig/*Mairhuber*, Ingrid (2021). Erwerbsaustritt, Pensionsantritt und Anhebung des Frauenpensionsantrittsalters ab 2024. Potentielle Auswirkungen auf Frauen, Branchen und Betriebe. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt. Im Auftrag der Kammer für

Arbeiter und Angestellte für Wien. Online verfügbar unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/frauen/2021_Pensionsantritt_Wifo_Forba.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Mum, David/*Türk*, Erik (2017). „Kapitaldeckung" der Rente – ein Irrweg? Friedrich Ebert Stiftung. WISO DIREKT 34/2017. Online verfügbar unter https://library.fes.de/pdf-files/wiso/13775.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

OECD (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Paris, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en.

OeNB (2023). Inflation aktuell. Die Inflationsanalyse der OeNB. Q4/22. Online verfügbar unter https://www.oenb.at/Publikationen/Volkswirtschaft/inflation-aktuell.html (abgerufen am 09.02.2023).

Ortiz, Isabel/*Duran-Valverde*, Fabio/*Urban*, Stefan/*Wodsak*, Veronika (2019). Reversing Public Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. Report. Geneva, International Labour Organization (ILO). Online verfügbar unter https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm (abgerufen am 03.02.2023).

Statistik Austria (2023). Verbraucherpreisindex. Empirische Werte auf Monatsbasis. Online verfügbar unter https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.statistik.at%2Ffileadmin%2Fpages%2F214%2F2_Verbraucherpreisindizes_ab_1990.ods&wdOrigin=BROWSELINK (abgerufen am 03.02.2023).

The World Bank (1994). Averting the Old Age Crises. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. New York, Oxford University Press. Online verfügbar unter https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/973571468174557899/averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik/*Blank*, Florian (2017). Mindestsicherung für Ältere – Österreich und Deutschland im Vergleich. A&W-Blog v. 13.11.2017. Online verfügbar unter https://awblog.at/mindestsicherung-fuer-aeltere-oesterreich-und-deutschland-im-vergleich/ (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik/*Blank*, Florian/*Logeay*, Camille/*Wöss*, Josef/*Zwiener*, Rudolf (2018). Den demografischen Wandel bewältigen: die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report 137. Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_137_2018.pdf (abgerufen am 03.02.2023).

Türk, Erik (2021). Wieder einmal: Pensions-Schwarzmaler durch aktuelle EU-Projektionen klar widerlegt. A&W-Blog v. 17.09.2021. Online verfügbar unter https://awblog.at/pensions-schwarzmaler-durch-eu-projektionen-widerlegt/ (abgerufen am 03.02.2023).

August Österle

30 JAHRE PFLEGEPOLITIK: EIN BLICK ZURÜCK … UND NACH VORN

ZUSAMMENFASSUNG

Die Etablierung des österreichischen Pflegevorsorgesystems im Jahr 1993 war ein Meilenstein der österreichischen Sozialpolitikentwicklung. Nach 30 Jahren Pflegepolitik, nach der Corona-Pandemie und inmitten der aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen steht das Langzeitpflegesystem aber vor zahlreichen neuen und alten Herausforderungen, die sozialpolitische Antworten notwendig machen. Erstes und wichtigstes Anliegen sollten umfangreiche und nachhaltige Investitionen in die Pflege- und Betreuungsberufe sein, in die Ausbildung für diese Berufe wie auch in die Rahmenbedingungen für die Ausübung der Berufe.

- „Jede Person hat Anspruch auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste" (Europäische Säule der sozialen Rechte, Grundsatz 18).
- Die im Bericht der Taskforce-Pflege formulierten Ziele und Maßnahmenpakete bieten eine wichtige Handlungsanleitung für notwendige sozialpolitische Entwicklungen.
- Massive Investitionen in Pflege- und Betreuungsberufe sind Grundvoraussetzung dafür, hochwertige Pflege und Betreuung auch nachhaltig sicherzustellen.

ABSTRACT

Establishing the long-term care system in 1993 was a milestone in Austrian social policy. After 30 years, after the Corona pandemic and in the challenging current economic context, the long-term care system faces multiple, new and old new challenges that require strong policy responses. The first and most important requirement is massive and sustainable investment in long-term care workers to address qualifications and pathways into the profession as well as the working conditions in the sector. These investments are a prerequisite for ensuring sustainable, high-quality long-term care.

- "Everyone has the right to affordable long-term care services of good quality" (European Pillar of Social Rights, Principle 18).
- Objectives and measures formulated in the Taskforce Pflege report provide an important guideline for necessary developments in long-term care policy.
- Massive investment in care work and care work professions is a precondition for sustainably ensuring high quality long-term care.

1 EINLEITUNG

1993 wurde das österreichische Pflegevorsorgesystem eingeführt. Die Neugestaltung der Langzeitpflege zählt zu den größten sozialpolitischen Reformen der vergangenen Jahrzehnte und prägt das österreichische System der Langzeitpflege bis heute. Allerdings scheinen auch Herausforderungen, Lücken und Problemfelder in der Langzeitpflege präsenter denn je: der weiter wachsende Pflegebedarf, der Pflegekräftemangel oder Fragen der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und der Betreuung von Angehörigen sind Beispiele dafür. In diesem Beitrag wird die österreichische Sozialpolitik in der Langzeitpflege analysiert: in einem kurzen Rückblick, mit Blick auf die aktuelle Situation und im Hinblick auf notwendige Wege, gute Pflege und Betreuung nachhaltig sicherzustellen.

Der Begriff Langzeitpflege bezieht sich auf Pflege- und Betreuungsleistungen für Menschen, die längerfristig auf die Unterstützung und Begleitung durch andere Menschen angewiesen sind. Das mögliche Spektrum der Leistungen umfasst qualifizierte Pflegeleistungen, die von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegefachkräften erbracht werden, Unterstützungsleistungen bei verschiedenen Aktivitäten des täglichen Lebens, Körperpflege, Mobilisation, Beratung oder auch die Unterstützung in den sozialen Beziehungen. Pflege- und betreuungsbedürftig sind ältere und hochaltrige Menschen, aber auch Menschen im Kinder-, Jugendlichen- oder früheren Erwachsenenalter, wenn chronische Erkrankungen oder Behinderungen Unterstützung und Begleitung notwendig machen. Im Fokus der Sozialpolitik stehen damit auch jene, die Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen, sei es im privaten informellen Bereich oder als Pflege- und Betreuungspersonen in den verschiedenen Dienstleistungsbereichen.

Im folgenden Kapitel 2 wird zuerst ein kurzer historischer Rückblick auf die Entwicklung der Pflegepolitik in Österreich gegeben. Das österreichische Pflegesystem wird danach in Kapitel 3 im Hinblick auf die wesentlichen Pfeiler dieser Politik und die politisch-institutionelle Einbettung charakterisiert. Dies führt dann in Kapitel 4 zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den Zielen von Pflegepolitik und den sich daraus ergebenden aktuellen sozialpolitischen Herausforderungen für die österreichische Pflegepolitik. Notwendige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Pflegepolitik werden in Kapitel 5 diskutiert, bevor ein kurzes Fazit den Beitrag in Kapitel 6 beschließt.

2 ZUR ENTWICKLUNG DER PFLEGEPOLITIK: EIN BLICK ZURÜCK

Pflege ist ein „altes" Risiko des menschlichen Daseins. Pflegebedürftigkeit wurde aber sehr viel stärker und vor allem auch sehr viel länger als individuelle und familiäre Verantwortung verstanden, als dies etwa bei Krankheit der Fall ist. Auch in den bereits ausgebauten Wohlfahrtsstaaten wurde Pflege – mit Ausnahme vor allem der nordeuropäischen Länder – erst ab den 1990er-Jahren – und damit 100 Jahre nach dem Start der ersten Sozialversicherungssysteme – als eigenständiges Politikfeld etabliert und eine umfassendere soziale Absicherung geschaffen.

2.1 Die Reform 1993

Bis 1993 gab es in Österreich kein eigenständiges Politikfeld Langzeitpflege. Unterstützungsleistungen im Fall von Pflege- und Betreuungsbedarf waren in vielfacher Weise zersplittert: zwischen Politikfeldern, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und verschiedenen Gruppen von Menschen mit Betreuungsbedarf; mobile Betreuungsdienste waren in Teilen Österreichs Anfang

der 1990er-Jahre kaum oder gar nicht verfügbar; ein großer Teil der Leistungen war nach Sozialhilfeprinzipien organisiert; Langzeitpflege wurde vor allem als Aufgabe und Verantwortung von Familien wahrgenommen und sozialpolitisch auch so behandelt. Die bereits erwähnte Reform im Jahr 1993, mit der Langzeitpflege als eigenes Politikfeld etabliert wurde, ist das Ergebnis viele Jahre andauernder politischer Debatten. Diese Debatten wurden vor allem von Vertreter:innen der behinderten Menschen initiiert und immer wieder vorangetrieben, wenn es zu Stillständen kam. 1993 wurde dann ein Reformprojekt mit breiter parlamentarischer Unterstützung umgesetzt, das die Langzeitpflege in Österreich bis heute prägt (Pfeil 1994; Österle 2013).

Die Regelung der Pflegevorsorge 1993 stellte die sozialpolitische Unterstützung bei Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit auf zwei wesentliche Säulen: das System von Bundes- und Landespflegegeld und den Ausbau von Pflege- und Betreuungsleistungen durch die Bundesländer. Im Unterschied zu Deutschland treffen die pflegebedürftigen Menschen aber keine unmittelbare Wahl zwischen Geldleistung, Sachleistung oder einer gemischten Geld-Sach-Leistung, sondern beziehen nach Antrag und abhängig vom Pflegebedarf die Pflegegeldleistung. In einem eigenen Schritt kann um Sachleistungen im stationären oder mobilen Bereich angesucht werden. Die Pflegereform 1993 wurde auch als Maßnahme initiiert, die Pflege und Betreuung durch Angehörige zu unterstützen (v. a. durch das Pflegegeld) bzw. zu entlasten (durch den Ausbau der mobilen Dienste). Maßnahmen, die sich direkt an pflegende Angehörige richten, wie etwa sozialrechtliche Absicherungen oder Entlastungsangebote, wurden bereits andiskutiert, aber erst in den folgenden Jahren und Jahrzehnten umgesetzt bzw. ausgebaut. Schließlich hat sich Österreich 1993 für ein steuerfinanziertes System entschieden, während Deutschland mit der Reform 1995 auch im Bereich der Langzeitpflege dem Sozialversicherungsmodell gefolgt ist.

2.2 Entwicklungen nach 1993

In den folgenden drei Jahrzehnten kam es zu zahlreichen Reformen in der Pflegepolitik, an den Grundstrukturen des Systems wurde allerdings nichts geändert. An dieser Stelle können nur einige wichtige Reformpakete angesprochen werden, Details finden sich in den seit 1994 jährlich erscheinenden Berichten zur Pflegevorsorge (zuletzt der Bericht für das Jahr 2021, BMSGPK 2022) und in weiteren zusammenfassenden Übersichtsarbeiten (etwa Grasser/Rudda 2018; Pallinger/Pfeiffer 2013).

Neben verschiedenen Anpassungen in der Definition bzw. Abgrenzung der Pflegestufen sind im Hinblick auf das Pflegegeld zwei Entwicklungen von besonderer Bedeutung: Ab 2012 wurde das bis dahin bestehende Parallelsystem von Bundes- und Landespflegegeld (nach einheitlichen Regelungen für unterschiedliche Zielgruppen) durch ein für alle geltendes Bundespflegegeld abgelöst. Außerdem erfolgt ab 2020 eine jährliche Anpassung des Pflegegeldes an die Preisentwicklung (entsprechend dem Pensionsanpassungsfaktor).

Für die Entwicklung der Sachleistungen wurden 1993 keine spezifischen Zielwerte vorgegeben. Vielmehr hatten die Bundesländer Bedarfs- und Entwicklungspläne zu erstellen und sich an diesen zu orientieren. Dies hat in der Folge zu einer deutlichen Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur im mobilen Bereich und im stationären Bereich geführt. Während im mobilen Bereich die Versorgungsstrukturen in den folgenden Jahren ausgebaut wurden, standen im stationären Bereich vor allem Neustrukturierungen im Mittelpunkt. Diese Einrichtungen wurden verstärkt auf Personen mit umfassenderem Pflege- und Betreuungsbedarf und auf spezifische, aber stark wachsende Betreuungsbedarfe, etwa bei Demenz, ausgerichtet. Daneben wurden zahlreiche weitere Reformschritte gesetzt, die sich etwa qualitätssichernden Maßnahmen oder der Be-

schäftigung in der Pflege und Betreuung widmeten. Das jüngste Pflegereformpaket 2022 stellte – neben Maßnahmen für pflegende Angehörige – vor allem neue Ausbildungswege, die finanzielle Förderung von Ausbildungen und die Beschäftigung in der Pflege und Betreuung in den Mittelpunkt (BMSGPK 2023).

Eine wesentliche, politisch allerdings ursprünglich nicht intendierte Änderung des österreichischen Langzeitpflegesystems ergab sich mit dem Aufkommen der sogenannten 24-Stunden-Betreuung (Weicht/Österle 2016). Seit den späten 1990er-Jahren und verstärkt ab den frühen 2000er-Jahren wurden vermehrt Frauen aus den mittelosteuropäischen Nachbarländern in privaten Haushalten beschäftigt, um in einem zwei- oder mehrwöchigen Rhythmus in privaten Haushalten Pflege und Betreuung sicherzustellen. Erst im Sommer 2006, unmittelbar vor den Nationalratswahlen, kam es zu breiteren politischen und gesellschaftlichen Debatten um die Illegalität der 24-Stunden-Betreuung. Mit Verweis auf die „Notwendigkeit" dieser Form der Pflege und Betreuung kam es in der Folge rasch zu einer Regularisierung dieser „neuen" Säule des österreichischen Pflegesystems. Es wurde ermöglicht, diese Betreuungsform unter dem Titel der Personenbetreuung als selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit zu etablieren (wobei sich in der Realität nur die erste Form durchgesetzt hat). Bei der Inanspruchnahme von 24-Stunden-Betreuung werden Familien unter bestimmten Bedingungen außerdem durch eine einkommensabhängige Geldleistung finanziell unterstützt. Trotz dieser Maßnahmen ist die 24-Stunden-Betreuung bis heute nur wenig in das pflegepolitische System integriert und, wie im Folgenden noch thematisiert wird, in mehrfacher Hinsicht auch kritisch zu beurteilen (siehe etwa Aulenbacher et al. 2021; Österle 2018).

Die Rolle der Familie in der Pflege und Betreuung wurde bereits in der Reform 1993 angesprochen, konkrete Maßnahmen, mit denen Angehörige direkt unterstützt wurden, wurden allerdings erst in den folgenden drei Jahrzehnten in mehreren Schritten eingeführt bzw. erweitert. Auch sind diese Angebote an bestimmte Kriterien, insbesondere den Umfang der notwendigen Pflege und Betreuung gebunden (Trukeschitz et al. 2022). Dazu zählen insbesondere die sozialversicherungsrechtliche Absicherung, Angebote der Entlastungspflege und Pflegekarenzmöglichkeiten sowie die Berücksichtigung von Angehörigenpflege in Erbschaftsangelegenheiten. Auch im Rahmen der jüngsten Pflegereform 2022 wurden verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von pflegenden Angehörigen etabliert (BMSGPK 2023).

Hinter all den angesprochenen Leistungen stehen natürlich auch Finanzierungsfragen. Grundsätzlich gilt dabei eine Bundeszuständigkeit für die Finanzierung der Geldleistungen und eine Länderzuständigkeit für die Sachleistungen. Dabei bestehen allerdings eine Reihe von Verflechtungen. Die Inanspruchnahme von Sachleistungen ist an Selbstbeteiligungen geknüpft, deren Höhe unter anderem durch die Höhe des Pflegegeldes bestimmt ist. 2011 wurde mit dem Pflegefonds ein neues Steuerungsinstrument etabliert. Mit den Mitteln des Pflegefonds unterstützt der Bund die Länder und die Gemeinden mit Zweckzuschüssen, um die Weiterentwicklung einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur zu fördern und gleichzeitig zu einer Harmonisierung der entsprechenden Angebote beizutragen. Im Jahr 2021 wurden den Ländern 414 Mio. Euro aus dem Pflegefonds zur Verfügung gestellt (BMSGPK 2022).

Mit Blick auf die bereits kurz angesprochenen Herausforderungen wurde 2020 ein groß angelegter politischer Prozess gestartet, das österreichische Langzeitpflegesystem weiterzuentwickeln (Rappold et al. 2021). Der Beginn der Corona-Pandemie hat dann aber nicht nur diesen Prozess gestoppt, sondern den Pflegebereich vor massive Herausforderungen gestellt und alte und neue Problemlagen deutlich gemacht. Bevor näher auf diese Herausforderungen eingegan-

gen wird, wird das österreichische System der Langzeitpflege im folgenden Kapitel 3 kurz in seinen aktuellen Dimensionen dargestellt und im Kontext der österreichischen Sozialpolitik charakterisiert.

3 DAS ÖSTERREICHISCHE PFLEGESYSTEM: DER STATUS QUO

Die zwei wesentlichen sozialpolitischen Säulen des österreichischen Pflegesystems sind die Pflegegeldleistung und die Dienstleistungen im stationären und mobilen Bereich. Daneben hat sich die 24-Stunden-Betreuung als weitere Säule des österreichischen Pflegesystems etabliert. Und schließlich wurden in den vergangenen drei Jahrzehnten eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, die Familien bzw. Familienangehörige in der Betreuungsarbeit direkt unterstützen oder entlasten sollen. Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu Pflegegeldbezieher:innen, den verschiedenen Pflege- und Betreuungsdienstleistungen und den pflegenden Angehörigen in Österreich im Jahre 2021 bzw. zum Jahresende 2021.

Tabelle 1: Pflegegeldbezieher:innen, Dienstleistungen und pflegende Angehörige in Österreich (31.12.2021)

Pflegende Angehörige[1]	Pflegegeld 467.275 anspruchsberechtigte Personen Öffentliche Ausgaben 2021: 2.741,46 Mio. €						
	Pflegestufe	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*
	Pflegegeld (2023)	€ 175,00	€ 322,70	€ 502,80	€ 754,00	€ 1.024,20	€ 1.430,20	€ 1.879,50
	Anspruchsberechtigte	130.494	100.246	87.604	68.201	51.785	19.918	9.027

	Mobile Dienste	Stationäre Pflege	Sonstige Dienste	Personenbetreuung[4]
Informell Pflegende: 947.000 Erwachsene und 42.700 Kinder und Jugendliche				
Betreute Personen (31.12.2021)	97.725	68.568	[3]	29.744
Betreute Personen (Jahr 2021)	151.537	96.338	[3]	
Betreuungskräfte (VZÄ)	12.752	36.567	1.637	59.488
Betreuungskräfte (Personen)	21.336	46.183	2.619	59.488
Öffentliche Ausgaben: 110 Mio. €				
Öffentliche Nettoausgaben (Mio. €, 2021)[2]	501,31	2.093,78	110,78	160,2

[1] Informationen aus Nagl-Cupal et al. 2018; Trukeschitz et al. 2022. Die öffentlichen Ausgaben betreffen nur jene Maßnahmen, die sich direkt an pflegende Angehörige richten.

[2] Nettoausgaben sind Bruttoausgaben abzüglich der Beiträge bzw. Ersätze (insbesondere aus dem Pflegegeld oder aus Pensionsleistungen) und abzüglich sonstiger Einnahmen.

[3] Art und Umfang der in dieser Kategorie zusammengefassten Dienstleistungen variieren sehr stark. Daher werden hier keine Informationen zu den betreuten Personen angegeben.

[4] Die Information der Personenbetreuer:innen bezieht sich auf die Zahl der am 31.12.2021 registrierten Personenbetreuer:innen (WKO 2022). Für die Zahl der betreuten Personen wird davon ausgegangen, dass typischerweise zwei Betreuer:innen für eine pflegebedürftige Person tätig sind. Die hier angegebenen Ausgaben beziehen sich nur auf die finanzielle Unterstützung, die bei Personenbetreuung in Anspruch genommen werden kann.

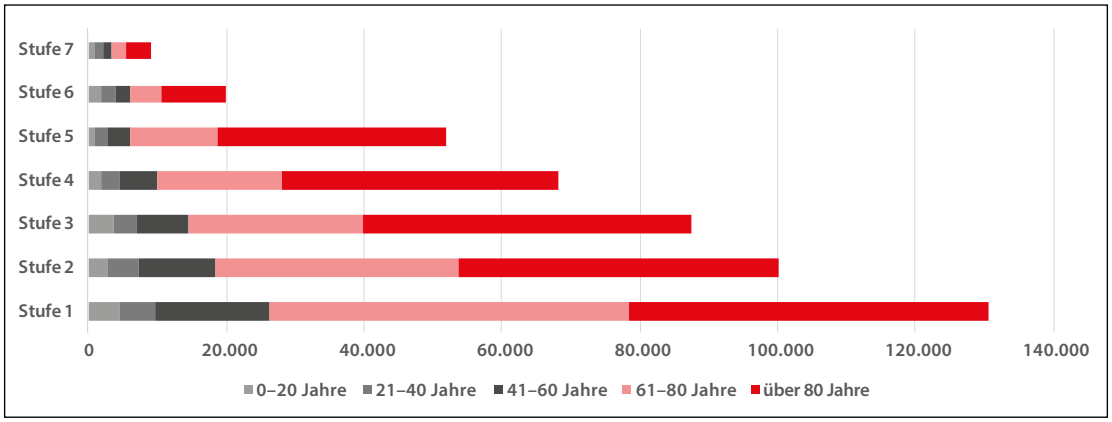
Quelle: BMSPGK (2022); WKO (2022); Nagl-Cupal et al. (2018); Statistik Austria (2023a); Trukeschitz et al. (2022)

3.1 Das österreichische Pflegesystem in Zahlen

Ende 2021 hatten 467.275 Menschen in Österreich Anspruch auf Pflegegeld, das sind etwa 5,2 % der österreichischen Bevölkerung. Etwa die Hälfte der Bezieher:innen entfällt auf die Stufen 1 und 2, etwa ein Drittel der Bezieher:innen auf die Stufen 4–7. 62 % der Anspruchsberechtigten sind Frauen, knapp 38 % Männer. Die Hälfte der Anspruchsberechtigten ist über 80 Jahre alt. In dieser Altersgruppe bezieht auch ungefähr die Hälfte der Menschen eine Pflegegeldleistung.

18 % der Anspruchsberechtigten finden sich allerdings auch in den Altersgruppen bis 60 Jahre, was sehr deutlich macht, dass Pflegebedürftigkeit nicht nur ein Phänomen des Alterns ist (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Pflegegeldbezieher:innen nach Pflegestufen und Alter (Ende 2021)



Quelle: BMSGPK (2022)

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, arbeiteten Ende 2021 46.183 Pflege- und Betreuungskräfte in den stationären Einrichtungen. Unter Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigungen entspricht dies etwa 36.500 Vollzeitäquivalenten. Zu diesem Zeitpunkt wurden 68.568 Personen in den stationären Einrichtungen betreut. Über das gesamte Jahr waren es über 96.000 Personen. Etwa die Hälfte der Ende 2021 betreuten Personen war älter als 85 Jahre, ein weiteres knappes Drittel war in der Altersgruppe 75 bis 85 Jahre. Etwa 70 % der betreuten Personen in den stationären Einrichtungen sind Frauen.

Weitere 21.336 Menschen (das entspricht etwa 12.700 Vollzeitäquivalenten) arbeiteten Ende 2021 in den mobilen Diensten. In diesem Bereich wurden Ende 2021 97.725 Personen betreut, über das Jahr waren es mehr als 150.000 Personen. Schließlich arbeiteten Ende 2021 weitere 2.619 Personen in weiteren Dienstleistungsbereichen wie teilstationären Diensten, alternativen Wohnformen, Case- und Caremanagement sowie mehrstündigen Alltagsbegleitungen und Entlastungsdiensten. Die von den mobilen Diensten betreuten Personen sind im Durchschnitt jünger als jene in den stationären Einrichtungen. Ende 2021 waren knapp 38 % über 85 Jahre alt, knapp 36 % in der Altersgruppe 75 bis 85 Jahre. Die betreuten Personen sind zu knapp zwei Dritteln Frauen, womit auch in dieser Gruppe der Anteil der Frauen etwas höher liegt als in der Gruppe der Pflegegeldbezieher:innen.

Neben diese Dienstleistungen trat seit den späten 1990er-Jahren, in einem legalisierten Rahmen dann ab 2007, die Personenbetreuung, vielfach als 24-Stunden-Betreuung bezeichnet. In den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der als Personenbetreuer:innen registrierten Personen bei etwa 60.000 eingependelt. Fast alle Personenbetreuer:innen pendeln in einem mehrwöchigen Rhythmus zwischen ihren mittelost- und südosteuropäischen Herkunftsländern und Österreich, wobei Rumänien und die Slowakei die wichtigsten Herkunftsländer sind. Ausgehend von dem typischen Arrangement mit zwei Betreuer:innen je Haushalt kann davon ausgegangen werden, dass etwa 30.000 pflege- und betreuungsbedürftige Menschen diese Form der Dienstleistung in Anspruch nehmen. Zur Unterstützung dieser Betreuungsform gibt es ein finanzielles Fördermodell. Bei selbstständigen Personenbetreuer:innen werden im Falle von zwei Betreuungskräften unter bestimmten Voraussetzungen (u. a. Pflegegeld mindestens der Stufe 3, Einkommensgrenzen der pflegebedürftigen Person) 550 Euro pro Monat gewährt. Im Jahr 2021

wurden mit dieser Leistung monatlich durchschnittlich 23.300 Bezieher:innen gefördert, was rund 5 % der Pflegegeldbezieher:innen entspricht.

Die oben erläuterten Zahlen lassen bereits erkennen, dass viele Pflegegeldbezieher:innen die notwendigen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen zur Gänze oder – im Falle von mobilen Dienstleistungen – in beträchtlichem Ausmaß von Angehörigen in der Familie oder anderen informellen Netzwerken erhalten. Die Angehörigenstudie (Nagl-Cupal et al. 2018) hat 2017 Informationen zu pflegenden Angehörigen erhoben. In der Studie wird davon ausgegangen, dass etwa 947.000 Personen in irgendeiner Weise Aufgaben der Pflege und Betreuung für eine andere Person übernehmen, davon 801.000 Personen zu Hause und 146.000 Personen in stationären Einrichtungen. Auch bei den Angehörigen sind die betreuenden Personen zu einem höheren Anteil Frauen (73 % bei der Pflege zu Hause, 63 % bei einer stationären Unterbringung der betreuten Personen). Die betreuenden Personen sind überwiegend entweder Kinder oder (Ehe-) Partner:innen und im Durchschnitt knapp über 60 Jahre alt. Etwas mehr als 60 % der zu Hause betreuenden Personen leben auch im gemeinsamen Haushalt mit der betreuten Person. Angehörige zu Hause sind zu knapp 30 % erwerbstätig. 28 % derer, die nicht Vollzeit arbeiten, gaben an, dass sie die Erwerbstätigkeit wegen der Pflege eingeschränkt oder überhaupt aufgegeben hatten. Eine spezifische Gruppe stellen Kinder und Jugendliche dar, die Pflege- und Betreuungsaufgaben übernehmen. Nach einer Studie aus dem Jahr 2012 sind dies in Österreich 42.700 Kinder und Jugendliche, zu 70 % Mädchen und mit einem durchschnittlichen Alter von 12,5 Jahren (Nagl-Cupal et al. 2015).

Die pflegepolitische Unterstützung von Angehörigen besteht einerseits in der indirekten Unterstützung, die mit der Pflegegeldleistung und mit den Sachleistungen zur Verfügung steht. Daneben existieren aber auch Leistungen, die sich direkt an pflegende Angehörige richten. Im Hinblick auf das finanzielle Volumen sind sozialversicherungsrechtliche Maßnahmen, insbesondere im Pensionssystem, am bedeutendsten. Zu den weiteren Unterstützungsangeboten zählen Entlastungs- und Beratungsangebote, die sich direkt an pflegende Angehörige richten, und Pflegekarenzregelungen. Schließlich wurde im Burgenland ein für Österreich neuer Weg beschritten. Hier können pflegende Angehörige bei der Betreuung eines Angehörigen ab der Pflegestufe 3 angestellt werden, wofür eine finanzielle Unterstützung der Lohnkosten inkl. der Lohnnebenkosten gewährt wird. Einen Überblick über die wichtigsten Informationen für pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige, aber auch zu Ausbildung und Beschäftigung in der Pflege und Betreuung bietet seit Ende 2021 die Informationsplattform pflege.gv.at.

3.2 Die Pflegepolitik als Ausdruck österreichischer Sozialpolitik

Österreich hat trotz seiner Sozialversicherungstradition in der Pflege kein Sozialversicherungssystem etabliert. Die öffentliche Kofinanzierung von Pflege und Betreuung erfolgt stattdessen aus Steuermitteln. Abgesehen davon lässt sich das österreichische Pflegesystem aber sehr gut mit den Spezifika österreichischer Sozialpolitik beschreiben (Österle 2013). Die Zuständigkeiten sind zwischen Bund (Pflegegeld), Bundesländern und Gemeinden (Dienstleistungen) und Sozialversicherungsträgern (administrative Abwicklung von Pflegegeldleistungen) aufgeteilt. Die Pflegepolitik setzt mit dem universellen Pflegegeld die auch aus dem Bereich der Familienpolitik bekannte Geldleistungsorientierung fort. Politisch wurde die Entscheidung für eine Geldleistung 1993 allerdings aus unterschiedlichen Perspektiven unterstützt: Die Idee der Geldleistung wurde von Behindertenverbänden im Sinne der Selbstbestimmung schon lange eingefordert, Geldleistungen wurden als Unterstützung für Familien und die in Familien geleistete Betreuungsarbeit

forciert, und Geldleistungen wurden als Modell gesehen, das eine nutzer:innenorientierte Entwicklung eines Marktes für Pflegedienstleistungen ermöglicht. Auch in der familienpolitischen Orientierung entspricht das Pflegesystem durchaus österreichischen Traditionen. Mit der Pflegepolitik wurden verschiedene Maßnahmen gesetzt, pflegebedürftige Menschen finanziell und durch Sachleistungen zu unterstützen und damit auch Angehörige bzw. Familien zu entlasten. Es werden aber auch Maßnahmen gesetzt, Angehörige in der Pflege und damit die Pflege in der Familie zu unterstützen, sei es etwa über sozialversicherungsrechtliche Absicherungen, Möglichkeiten der Entlastungspflege oder noch sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Pflegekarenz. Es werden also beide Optionen angesprochen: Pflege und Betreuung zur Gänze oder überwiegend in der Familie durch Angehörige zu organisieren oder Pflege und Betreuung mit stärkerer Unterstützung durch stationäre oder mobile Dienste zu organisieren.

4 (SOZIALPOLITISCHE) HERAUSFORDERUNGEN IN DER LANGZEITPFLEGE

Die europäische Säule der sozialen Rechte betont in Grundsatz Nr. 18: „Jede Person hat das Recht auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste, insbesondere häusliche Pflege und wohnortnahe Dienstleistungen." Auch in Österreich wird dieses Prinzip bezahlbarer, hochwertiger und wohnortnaher Betreuung im Falle von Pflegebedürftigkeit betont. Die Adressat:innen von Pflegepolitik sind damit jene Menschen, die in unterschiedlichen Lebensbereichen in unterschiedlichem Ausmaß auf Pflege und Betreuung, Unterstützung und Begleitung durch andere Menschen angewiesen sind. Mit diesem unmittelbaren Bezug auf die Unterstützung durch andere Menschen rücken auch jene Personen in den Mittelpunkt der Pflegepolitik, die die notwendigen Dienstleistungen erbringen, sei es im Rahmen einer bezahlten Tätigkeit, als Angehörige in der Familie oder in anderen informellen Netzwerken. Pflegepolitik stellt sich daher im Wesentlichen drei große Fragen: Wer braucht welche Pflege und Betreuung? Wer erbringt die notwendigen Pflege- und Betreuungsleistungen? Und unter welchen organisatorischen und finanziellen Bedingungen wird dies organisiert?

4.1 Wer braucht Pflege und Betreuung?

Im Hinblick auf die Frage, wer Pflege und Betreuung benötigt, sind die Rahmenbedingungen für die Zukunft deutlich abgesteckt. Allein schon aufgrund der demografischen Entwicklungen wird der Pflege- und Betreuungsbedarf in den kommenden Jahrzehnten weiter stark ansteigen (European Commission 2021). Nur eine Kennziffer zur Illustration: Anfang 2022 lebten in Österreich etwa 524.000 Menschen im Alter von 80 und mehr Jahren (Statistik Austria 2023b). Laut Bevölkerungsprognose werden es im Jahr 2030 in dieser Altersgruppe bereits 629.500 Menschen (oder 6,7 % der Bevölkerung), 2040 833.800 Menschen (oder 8,6 % der Bevölkerung) und im Jahr 2050 1.142.300 Menschen (bzw. 11,6 % der Bevölkerung) sein (Statistik Austria 2023c).

Wenn sich die Wahrscheinlichkeit für Pflegebedürftigkeit innerhalb der Altersgruppen nicht verändert, wird allein aus dieser demografischen Entwicklung ein massives Wachstum der Zahl pflegebedürftiger Menschen resultieren. Das konkrete Ausmaß dieses Wachstums ist dann davon abhängig, inwiefern sich in Zukunft der Eintritt von Pflegebedürftigkeit verhindern oder verzögern lässt und inwiefern auf den Charakter und die Intensität von Pflegebedürftigkeit Einfluss genommen werden kann. Individuellen und gesellschaftlichen Investitionen in Prävention, Gesundheitsförderung und auch Unfallvermeidung kommt hier eine zentrale Bedeutung zu. Dass hier Nachholbedarf besteht, beweist ein aktueller Rechnungshofbericht (Rechnungshof

2023). Nach diesem Bericht haben sich die im Alter von 65 Jahren durchschnittlich verbleibenden gesunden Lebensjahre in den vergangenen Jahren sogar reduziert.

4.2 Wer erbringt die notwendigen Pflege- und Betreuungsleistungen?

Diesen Bedarfsprognosen folgend stellt sich die Frage, wer die notwendigen Pflege- und Betreuungsleistungen erbringt. Diese Frage lässt sich kurz mit dem Schlagwort „Pflegekräftemangel" umschreiben. Dieser geht so weit, dass aktuell im stationären Bereich in Österreich zahlreiche Betten aufgrund von Personalmangel nicht belegt werden können. Pflegekräftemangel ist aber kein neues Phänomen infolge der Corona-Pandemie und als Folge der aktuellen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. In der Langzeitpflege wird seit Langem auf Pflegekräftemangel und auf weiter wachsenden Pflegekräftebedarf hingewiesen. So haben Krajic et al. (2003) das Thema Pflegepersonalmangel und dahinterstehende Ursachen schon vor zwanzig Jahren im Detail analysiert. Zu diesen schon länger bestehenden Herausforderungen, den Bedarf an Pflegepersonal abzudecken, kommen die zusätzlichen Personalbedarfe, die sich aus den oben erläuterten Veränderungen im Pflegebedarf ergeben. In einer WIFO-Studie zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten wird davon ausgegangen, dass – ausgehend von 63.000 Beschäftigen (bzw. 45.000 Vollzeitäquivalenten, VZÄ) im Jahr 2016 – bis zum Jahr 2030 rund 24.000 zusätzliche Pflegepersonen (bzw. 18.000 VZÄ) und bis 2050 zusätzlich 79.000 Pflegepersonen (bzw. 58.000 VZÄ) benötigt werden (Famira-Mühlberger/Firgo 2019). Im selben Jahr wurde eine Studie der Gesundheit Österreich zum Pflegepersonalbedarf in Krankenhäusern und im Langzeitpflegebereich durchgeführt (Rappold/Juraszovich 2019). Für den Langzeitpflegebereich wurde hier ein zusätzlicher Bedarf von 21.000 Pflegepersonen ermittelt. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass auch jene Stellen zu berücksichtigten sind, die aufgrund von Pensionierungen wieder besetzt werden müssen. Im Hinblick auf die Altersstruktur der Pflege- und Betreuungspersonen in den Krankenhäusern und im Langzeitpflegebereich ergibt sich daraus, dass bis 2030 weitere 41.500 Personen in die Pflegeberufe einsteigen müssen.

Neben diese „traditionellen" Formen der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen trat in den vergangenen zwei Jahrzehnten vermehrt auch die sogenannte 24-Stunden-Betreuung. Der Weg zur Legalisierung – über die Ermöglichung der Selbstständigkeit – war international durchaus erfolgreich. Allerdings blieb die Personenbetreuung eine vielfach isolierte, bis heute sehr wenig integrierte Säule der Pflegepolitik. Während die Nutzung der Personenbetreuung bei der Inanspruchnahme der finanziellen Förderung an gewisse Bedingungen geknüpft ist und auch Hausbesuche vorgesehen sind, kann Personenbetreuung auch ohne jeglichen Kontakt zum traditionellen Pflegesystem in Anspruch genommen wird. Inwiefern qualitätssichernde Maßnahmen berücksichtigt werden, wird damit weitgehend den pflegebedürftigen Menschen, ihren Familien oder den Vermittlungsorganisationen überlassen. Für diese Vermittlungsorganisationen gibt es keine spezifischen Qualifikationserfordernisse, lediglich eine freiwillige Zertifizierung ist möglich, und damit in der Praxis ein sehr breites Spektrum an Vermittlungsorganisationen, die mehr oder weniger qualitätsbewusst agieren. Auch für die Personenbetreuer:innen selbst gibt es keine oder im Falle der Inanspruchnahme der finanziellen Förderung nur eingeschränkte Qualifikationserfordernisse, dem aber andererseits ein potenziell weitreichendes Spektrum an Aufgaben gegenübersteht. Während mit der Einbindung in das System der Selbstständigkeit auch die sozialen Absicherungsmechanismen dieser Beschäftigtengruppe zum Tragen kommen, bleibt die 24-Stunden-Betreuung mit beträchtlichen Risiken behaftet – im Hinblick auf die Qualität der Arbeitsverhältnisse und der Arbeitsbeziehungen und die Qualität der Betreuungsarbeit. Letztlich wird damit in einem Pflegesystem, das Qualitätsstandards betont

und durch zahlreiche Maßnahmen zu sichern versucht, eine Option ermöglicht, in dem Qualitätsstandards sehr viel weniger abgesichert sind (Aulenbacher et al. 2021; Weicht/Österle 2016).

Neben den genannten Dienstleistungen wird Pflege und Betreuung vielfach zur Gänze oder in großem Umfang begleitend im privaten, familiären Bereich erbracht. In der Angehörigenstudie (Nagl-Cupal et al. 2018) wird geschätzt, dass in Österreich 947.000 Menschen informell Pflege- und Betreuungsleistungen erbringen. Hinzu kommen noch 42.700 Kinder und Jugendliche, die Betreuungsaufgaben übernehmen (Nagl-Cupal et al. 2015). Herausfordernd sind dabei nicht nur die Pflege- und Betreuungsaufgaben an sich, umso mehr, wenn sie über längere Zeiträume und für viele Stunden pro Tag erbracht werden bzw. fast durchgehende Anwesenheit erfordern. Es stellen sich für pflegende Angehörige auch Fragen der Neuorganisation des Zusammenlebens und notwendiger technischer Adaptierungen, Fragen nach dem Umgang mit den mit Pflege und Betreuung einhergehenden physischen und psychischen Belastungen, Fragen nach Unterstützungs- und Entlastungsmöglichkeiten oder nach den finanziellen Rahmenbedingungen. Und es stellen sich für viele Fragen nach der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Betreuung im privaten Bereich (Mairhuber/Sardadvar 2017), wobei es in einem weit überwiegenden Ausmaß Frauen sind, die Erwerbstätigkeit für Zwecke der Pflege und Betreuung einschränken oder aufgeben (siehe den Beitrag von Katharina Mader in diesem Band). Während Männer nach der Pensionierung verstärkt Betreuungsaufgaben in der Familie übernehmen, zeigen alle empirischen Untersuchungen, dass es Frauen sind, die zum Zweck der Ermöglichung von Betreuung im privaten Bereich eine Phase der Nichterwerbstätigkeit (etwa aufgrund von Kinderbetreuung) verlängern, Erwerbstätigkeit einschränken oder sogar aufgeben. Und mit den entsprechenden Entscheidungen gehen nicht nur Konsequenzen für die aktuellen und die künftigen Arbeitsmarktmöglichkeiten, sondern auch für die künftigen Pensionsansprüche einher. Im Hinblick auf die demografischen Entwicklungen ist von einem rasch wachsenden Bedarf an Pflege und Betreuung auszugehen. Gleichzeitig kommt das Potenzial, informell zu pflegen und zu betreuen, tendenziell weiter unter Druck. Ausschlaggebend dafür sind nicht nur die soziodemografischen Veränderungen, sondern auch Rahmenbedingungen in den Arbeitsmärkten und in den Sozialsystemen, die die Bedingungen für die Erbringung von Pflege und Betreuung im familiären Bereich noch weiter erschweren können.

4.3 Wie wird Pflege und Betreuung organisiert und finanziert?

Schließlich stellen sich Herausforderungen in der Art und Weise, wie diese genannten Bedarfe und Entwicklungen in einem Langzeitpflegesystem adressiert werden. Die wesentlichen Elemente des österreichischen Systems wurden in den vorangegangenen Abschnitten bereits vorgestellt. Im Hinblick auf die verschiedenen organisatorischen Fragestellungen, auf die Herausforderungen und Probleme im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden oder auch finanzielle Fragestellungen kann auf eine Reihe von Analysen verwiesen werden, etwa im Reformprozess der Taskforce Pflege (Rappold et al. 2021), in aktuellen Rechnungshofberichten (Rechnungshof 2020) und in zahlreichen weiteren Forschungsarbeiten. In diesem Zusammenhang sind die Prozesse der Pflegegeldeinstufung bzw. allgemeiner der Feststellung von Pflege- und Betreuungsbedarfen von wesentlicher Bedeutung, weil sie nicht nur den Zugang zu sozialpolitischen Leistungen in diesem Bereich definieren, sondern auch deren Umfang und Charakter (Schalek 2020). Neben den organisatorischen und finanziellen Fragen stellen sich aber auch grundsätzliche Fragen nach dem Altern in Zukunft, wie Menschen, die in ihrem Berufsleben räumlich sehr viel mobiler waren als frühere Generationen, ihr Leben im Alter gestalten wollen, welche Bedeutung neue, auch betreute Wohnformen haben oder wie Technologie und Digitali-

sierung für qualitativ hochwertige und auf die individuellen Bedarfe ausgerichtete Pflege und Betreuung genutzt werden können. Grundlage dafür, die genannten Herausforderungen und Entwicklungen auch effektiv adressieren zu können, sind letztlich aber auch die Qualität und die Verfügbarkeit von vergleichbaren Daten. Mit dem Gesundheitsberuferegister (Gesundheit Österreich GmbH 2023) und der Pflegedienstleistungsstatistik (Pratscher 2022) wurden wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen. Gerade die Pflegedienstleistungsstatistik zeigt aber auch sehr deutlich die immer noch bestehenden Mängel in der Qualität der Daten.

2020 wurde in Österreich ein umfassender Pflegereformprozess gestartet (Rappold et al. 2021). Dieser Prozess wurde dann aber durch die Corona-Pandemie jäh abgebremst. Die Corona-Pandemie hat die Gesundheits- und Pflegepolitik auch in Österreich vor riesige Herausforderungen gestellt, von den Mitarbeiter:innen extreme Belastungen abverlangt, ältere Menschen, vor allem auch pflege- und betreuungsbedürftige Menschen wurden zu besonderen Risikogruppen und mussten als solche in Pflegeheimen, aber auch in ihrer privaten Umgebung massive Einschränkungen akzeptieren. Während der Pandemie entstand ein Bewusstsein für die in der Pflege erbrachten Leistungen und Herausforderungen, in vielen Fällen Herausforderungen, die nicht neu waren, durch die Pandemie aber verstärkt und über den Pflegebereich hinaus deutlicher wurden (Leichsenring et al. 2021).

5 ANSATZPUNKTE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DER ÖSTERREICHISCHEN PFLEGEPOLITIK

Im Pflegereformprozess Taskforce Pflege wurden ab 2020 unter breiter Einbindung von Betroffenen und Angehörigen, von Pflegepersonen und Expert:innen fünf große Themenfelder identifiziert, an denen sich die Weiterentwicklung der Pflegepolitik orientieren sollte (Rappold et al. 2021):

- Verlässlichkeit in der Pflege und Betreuung und Sicherheit des Systems
- Einsamkeit mindern und das Miteinander fördern
- die Leistungen der Pflegenden durch angemessene Rahmenbedingungen anerkennen
- Entlastung für pflegende Angehörige schaffen und Demenz begegnen
- vorausschauend planen und gestalten

Für die genannten fünf Bereiche wurden insgesamt 17 Ziele und 63 Maßnahmenpakete identifiziert und ausformuliert. Damit wird das breite Spektrum notwendiger Entwicklungen in der Pflegepolitik sehr gut abgedeckt und ein Leitfaden für die pflegepolitischen Entwicklungen in Österreich gegeben. Mit Blick auf die in diesem Dokument formulierten Ziele und die in Kapitel 4 diskutierten Herausforderungen lässt sich aber ein zentrales Thema für die Pflegepolitik identifizieren: massiv in Pflege- und Betreuungsberufe zu investieren.

Die Notwendigkeit, das Personal in den Pflege- und Betreuungsberufen in den Mittelpunkt der pflegepolitischen Entwicklungen zu stellen, ergibt sich nicht nur aus dem enormen Personalbedarf. Die meisten der im Bericht der Taskforce Pflege formulierten Ziele sind nur realisierbar, wenn es Menschen gibt, die diese Aufgaben übernehmen. Das gilt etwa für die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Pflege und Betreuung, für den Ausbau von präventiven und gesundheitsfördernden Maßnahmen für ältere Menschen (und auch für die in den Betreuungsberufen tätigen Personen), die Nutzung technischer Assistenz und den Ausbau der begleitenden Unterstützung und Entlastung von betreuenden Angehörigen.

Bei Investitionen in das Pflege- und Betreuungspersonal geht es einerseits darum, die Ausbildung in Pflege- und Betreuungsberufen weiterzuentwickeln und zu fördern. In diesem Bereich wurden in den vergangenen Jahren und vor allem in der Pflegereform 2022 (BMSGPK 2023) eine Reihe von Initiativen gesetzt und neue Ausbildungswege geschaffen. In Zukunft gilt es, diese Entwicklungen evaluativ zu begleiten und finanziell nachhaltig abzusichern. Ebenso wichtig sind aber der Übertritt in die Berufe und die Rahmenbedingungen für die Ausübung der Pflege- und Betreuungsberufe. Der vielfach zitierte Pflegekräftemangel, ein hohes Maß an Fluktuation und viele, die das Berufsfeld trotz ihrer Ausbildung nach wenigen Jahren verlassen, sind ein sehr deutliches Zeichen für die problematischen Rahmenbedingungen in einem körperlich und psychisch herausfordernden Beruf – im Hinblick auf Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen und auch im Hinblick auf die Entlohnung. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ausübung des Berufes kann nicht nur die Verbleiberaten im Beruf verbessern, sondern ist auch Grundvoraussetzung dafür, für Rückkehrer:innen in den Beruf oder auch für Quereinsteiger:innen attraktiv zu werden.

Vielfach wird auch die internationale Rekrutierung von Pflegekräften als Lösungsansatz für den Pflegekräftemangel propagiert. Die internationale Rekrutierung von Fachkräften kann kurzfristig dazu beitragen, Arbeitskräftebedarfe zu decken, der Ruf danach ist aber auch ein deutliches Signal dafür, dass die eben besprochenen möglichen Anstrengungen betreffend das Berufsbild nicht ausreichend sind. Darüber hinaus bedeutet die internationale Rekrutierung in den Pflege- und Gesundheitsberufen vielfach einfach nur eine Verschiebung von Problemlagen. Rekrutierung schafft individuell Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, verschärft aber in vielen Herkunftsländern ebenfalls bereits bestehende Probleme, Pflege und Betreuung sicherzustellen. Auch das Ausmaß, in dem 24-Stunden-Betreuung in Anspruch genommen wird, sollte als Signal für bestehende Defizite verstanden werden. 24-Stunden-Betreuung deckt Bedarfe, die Bedingungen in der 24-Stunden-Betreuung tragen aber aktuell eher dazu bei, dass Standards im Hinblick auf Löhne und Arbeitsbedingungen weiter unter Druck geraten.

6 FAZIT

Langzeitpflege zählt zu den großen sozialpolitischen Herausforderungen der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts. Grund dafür sind die soziodemografischen Entwicklungen, die einerseits einen weiter stark wachsenden Bedarf an Pflege und Betreuung (und damit auch an Pflege- und Betreuungspersonen) bedeuten, andererseits aber auch das Potenzial, innerhalb von Familien zu betreuen und zu pflegen, weiter unter Druck bringen. Daneben schaffen wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbrüche weitere Herausforderungen für Pflege und Betreuung, sei es, dass Familien auf größere räumliche Distanz leben oder dass durch arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Ziele, etwa die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen und im Alter zu verlängern, die Möglichkeiten, informell Pflege und Betreuung zu leisten, reduzieren werden – beides mit Konsequenzen für die unmittelbaren Betreuungsmöglichkeiten innerhalb von Familien und für Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und informeller Pflege und Betreuung.

Die Pflegereform 1993 bedeutete eine Antwort darauf, dass in der Langzeitpflege bis Anfang der 1990er-Jahre nicht einmal annähernd ein vergleichbarer Grad an sozialer Absicherung realisiert wurde, der in anderen Sozialpolitikbereichen bereits selbstverständlich war. Auf die in den vergangenen drei Jahrzehnten wachsenden und deutlicher werdenden Herausforderungen hat die Pflegepolitik mit verschiedenen Maßnahmen und Anpassungen in den Programmen reagiert. Nicht zuletzt mit und als Folge der Corona-Krise sollte aber sehr deutlich geworden sein, dass

massive Investitionen notwendig sind, um nachhaltig eine gute und qualitätsvolle Pflege und Betreuung sicherstellen zu können.

Pflegepolitik ist ein Politikfeld mit Bundes- und Landeszuständigkeiten, in dem unterschiedliche Geld- und Sachleistungen gewährt werden, um dem sozialen Risiko der Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit zu begegnen. Es werden bezahlte Pflege- und Betreuungsarbeiten in stationären Einrichtungen, im mobilen Bereich oder im privaten Haushalt, aber auch unbezahlte Betreuung innerhalb von Familien oder anderen informellen Netzwerken genutzt, um die notwendige Unterstützung sicherzustellen. In dieser Konstellation bieten sich zahlreiche Ansatzpunkte für Weiterentwicklungen, es besteht aber auch die Gefahr isolierter Entwicklungsschritte, die spezifische Problemlagen oder Interessen bedienen, aber nicht notwendigerweise zu einem besser integrierten und nachhaltigeren System der Pflege und Betreuung beitragen.

Grundvoraussetzung für die Sicherstellung qualitativ hochwertiger Pflege und Betreuung sind ausdauernde und nachhaltige Investitionen in das Pflege- und Betreuungspersonal. Dabei geht es nicht nur um die in den vergangenen Jahren initiierten neuen Ausbildungszugänge zur Pflege und Betreuung, sondern vor allem auch um Maßnahmen, um Pflege und Betreuung nicht nur zu einem attraktiven Berufswunsch werden zu lassen, sondern Rahmenbedingungen zu schaffen, die Menschen auch gerne in das Berufsfeld eintreten und dort arbeiten lassen. Die Alarmzeichen sind sehr deutlich, dass dies häufig nicht der Fall ist. Unmittelbar damit gehen auch Fragen der Abstimmung zwischen den Berufsbildern und der Integration der verschiedenen Pflege- und Betreuungsformen einher. Diese Investitionen können nicht nur die angestrebte qualitätsvolle und wohnortnahe Pflege und Betreuung sicherstellen, sie schaffen und sichern auch wohnortnahe Beschäftigungsmöglichkeiten. Schließlich wird mit den angesprochenen Investitionen in das Pflege- und Betreuungspersonal nicht nur der unmittelbare Pflegekräftemangel angesprochen, sie sind Grundvoraussetzung dafür, dass die Ziele der Pflegepolitik wie sie im Bericht der Taskforce Pflege formuliert wurden, auch tatsächlich und nachhaltig realisiert werden können.

BIBLIOGRAFIE

Aulenbacher, Brigitte/*Lutz*, Helma/*Schwiter*, Karin (Hg.) (2021). Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Weinheim, Beltz Juventa.

BMASGK (2019). Demenzstrategie. Gut leben mit Demenz. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2023). Pflegereform. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Pflegereform.html (abgerufen am 13.02.2023).

BMSGPK (2022). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2021. Wien, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

European Commission (2021). Ageing Report. The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070). Brussels.

Famira-Mühlberger, Ulrike/*Firgo*, Matthias (2019). Zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten. WIFO-Monatsberichte 92 (3), 149–157.

Gesundheit Österreich GmbH (2023). Gesundheitsberuferegister. Online verfügbar unter https://goeg.at/JB_Gesundheitsberuferegister (abgerufen am 13.02.2023).

Grasser, Margarethe/*Rudda*, Johannes (2018). 25 Jahre Pflegegeld. Entwicklung und Blick in die Zukunft. Soziale Sicherheit 10/2018, 394–402.

Krajic, Karl/*Nowak*, Peter/*Vyslouzil*, Monika (2003). Pflegenotstand in Österreich? Diagnosen und Lösungsmöglichkeiten mit einem Schwerpunkt auf die Entwicklung der Arbeitsbedingungen des diplomierten Pflegepersonals. Wien, Ludwig Boltzmann Institut für Medizin- und Gesundheitssoziologie.

Leichsenring, Kai/*Schmidt*, Andrea E./*Staflinger*, Heidemarie (2021). Fractures in the Austrian Model of Long-Term Care: What are the Lessons from the First Wave of the COVID-19 Pandemic? Journal of Long-Term Care, 33–42. http://doi.org/10.31389/jltc.54.

Mairhuber, Ingrid/*Sardadvar*, Karin (2017). Erwerbstätige pflegende Angehörige in Österreich. Herausforderungen im Alltag und für die Politik. FORBA-Forschungsbericht 1/2017. Wien.

Nagl-Cupal, Martin/*Kolland*, Franz/*Zartler*, Ulrike/*Mayer*, Hanna/*Bittner*, Marc/*Koller*, Martina Maria/*Parisot*, Viktoria/*Stöhr*, Doreen (2018). Angehörigenpflege in Österreich. Endbericht. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

Nagl-Cupal, Martin et al. (2015). Kinder und Jugendliche als pflegende Angehörige. Einblick in die Situation Betroffener und Möglichkeiten der Unterstützung. Sozialpolitische Studienreihe Band 19. Wien, Verlag des ÖGB.

Österle, August (2013). Long-term Care Reform in Austria. Emergence and Development of a New Welfare State Pillar. In: Constanzo *Ranci*/Emanuele *Pavolini* (Hg.). Reforms in Long-term Care Policies in Europe. Investigating Institutional Change and Social Impacts. New York, Springer, 159–177.

Österle, August (2018). Employing Migrant Care Workers for 24-hour Care in Private Households in Austria. Benefits and Risks for the Long-term Care System. In: Karen *Christensen*/Doria E. *Pilling* (Hg.). The Routledge Handbook of Social Care Work Around the World. London, Routledge, 130–141.

Pallinger, Manfred/*Pfeiffer*, Karin (2013). 20 Jahre Pflegegeld. Entstehung, Entwicklung und Zukunft des Pflegegeldes. Soziale Sicherheit 7/2013, 282–288.

Pfeil, Walter (1994). Neuregelung der Pflegevorsorge in Österreich. Wien.

Pratscher, Kurt (2022). Betreuungs- und Pflegedienste der Bundesländer im Jahr 2020. Statistische Nachrichten 3/2022, 172–186.

Rappold, Elisabeth/*Juraszovich*, Brigitte/*Weißenhofer*, Sabine/*Edtmayer*, Alice (2021). Taskforce Pflege. Begleitung des Prozesses zur Erarbeitung von Zielsetzungen, Maßnahmen und Strukturen. Ergebnisbericht. Wien, Gesundheit Österreich GmbH im Auftrag des BMSGPK.

Rappold, Elisabeth/*Juraszovich*, Brigitte (2019). Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich. Wien, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

Rechnungshof (2023). Gesundheitsförderung und Prävention. Bericht des Rechnungshofes. Reihe Bund 2023/1. Wien.

Rechnungshof (2020). Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes. Reihe Bund 2020/8. Wien.

Schalek, Kurt (2020). Pflegebedarf. Working Paper. Wien, Arbeiterkammer Wien. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/studien/gesundheitundpflege/Working-Paper_Pflegebedarf_2020-12.pdf (abgerufen am 13.02.2023).

Statistik Austria (2023a). Betreuungs- und Pflegedienste. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/betreuungs-und-pflegedienste (abgerufen am 13.02.2023).

Statistik Austria (2023b). Bevölkerung nach Alter und Geschlecht. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/bevoelkerung-nach-alter/geschlecht (abgerufen am 13.02.2023).

Statistik Austria (2023c). Bevölkerungsprognosen. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/demographische-prognosen/bevoelkerungsprognosen-fuer-oesterreich-und-die-bundeslaender (abgerufen am 13.02.2023).

Trukeschitz, Birgit/*Österle*, August/*Schneider*, Ulrike (2022). Austria's Long-Term Care System: Challenges and Policy Responses. Journal of Long-Term Care, 88–101. http://doi.org/10.31389/jltc.112.

Weicht, Bernhard/*Österle*, August (Hg.) (2016). Im Ausland zu Hause pflegen. Die Beschäftigung von MigrantInnen in der 24-Stunden Betreuung. Münster, LIT Verlag.

Philipp Schnell und Oliver Gruber

SOZIALE BILDUNGSUNGLEICHHEIT IN ÖSTERREICHS SCHULEN: KONTINUITÄTEN UND WANDEL ZWISCHEN 2012 UND 2022

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Beitrag analysiert die Entstehung und Entwicklung von Bildungsungleichheiten in Österreichs Schulen zwischen 2012 und 2022. Dabei stehen Veränderungen der Bildungspartizipation in den letzten drei Jahren im Fokus der empirischen Betrachtung, indem die Folgen der coronabedingten Schulschließungen und der gegenwärtigen Teuerungskrise für Ungleichheitsmuster untersucht werden. Der zweite Teil dieses Beitrags beschreibt darauf bezogene bildungspolitische Reformmaßnahmen im letzten Jahrzehnt sowie im Kontext der jüngsten Krisenbewältigung. Abschließend werden diese Entwicklungsstränge zusammengeführt und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die gegenwärtige Bildungspolitik diskutiert.

Drei wesentliche Erkenntnisse dieses Beitrags sind:

- Bereits vor den jüngsten Krisenentwicklungen lassen sich für Österreich deutliche und persistente Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft zeigen.
- Ungünstigere Voraussetzungen für Schüler:innen haben sich im Krisenkontext verstärkt und Bildungsungleichheiten im österreichischen Schulsystem weiter erhöht.
- Trotz bildungspolitischer Bekundung von Chancengleichheit werden Maßnahmen zur nachhaltigen Überwindung sozialer Ungleichheit im Schulsystem in der bildungspolitischen Praxis nicht bzw. nicht mit entscheidendem Nachdruck verfolgt.

ABSTRACT

This chapter analyses origins and developments of educational inequalities in the Austrian school system between 2012 and 2022. In particular, we analyze the educational participation of pupils from different socioeconomic backgrounds within the last three years, paying special attention to the role of school closures during the Corona pandemic as well as the current inflation crisis. The second part of this chapter describes governmental policies regarding this question over this period. Finally, both strands are brought together in an outlook on the persistent challenges for the field of education policy and potential answers to reduce educational inequalities in the Austrian school system. Three key findings of this chapter are:

- Even before the recent crisis, strong and persistent social educational inequalities have characterized the Austrian school system.
- In the crisis context, however, socioeconomic disadvantages of pupils have intensified, leading to a further increase in educational inequalities in the Austrian school system.
- Despite being an often-cited goal, in practice, policy measures to overcome social inequalities in the school system are not pursued and implemented with sufficient emphasis.

1 EINLEITUNG

Die österreichische Bundesverfassung formuliert einen herkunftsunabhängigen Zugang zu Bildung und Chancengleichheit im österreichischen Schulsystem als klares Ziel: Schule soll „der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau" sichern (Art. 14 B-VG i. d. g. F.). Seit den internationalen Vergleichsstudien der frühen 2000er-Jahre („PISA") ist allerdings wissenschaftlich ersichtlich, dass in Österreich – entgegen diesem Verfassungsziel – Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen besonders stark von ihrer sozialen Herkunft abhängen.

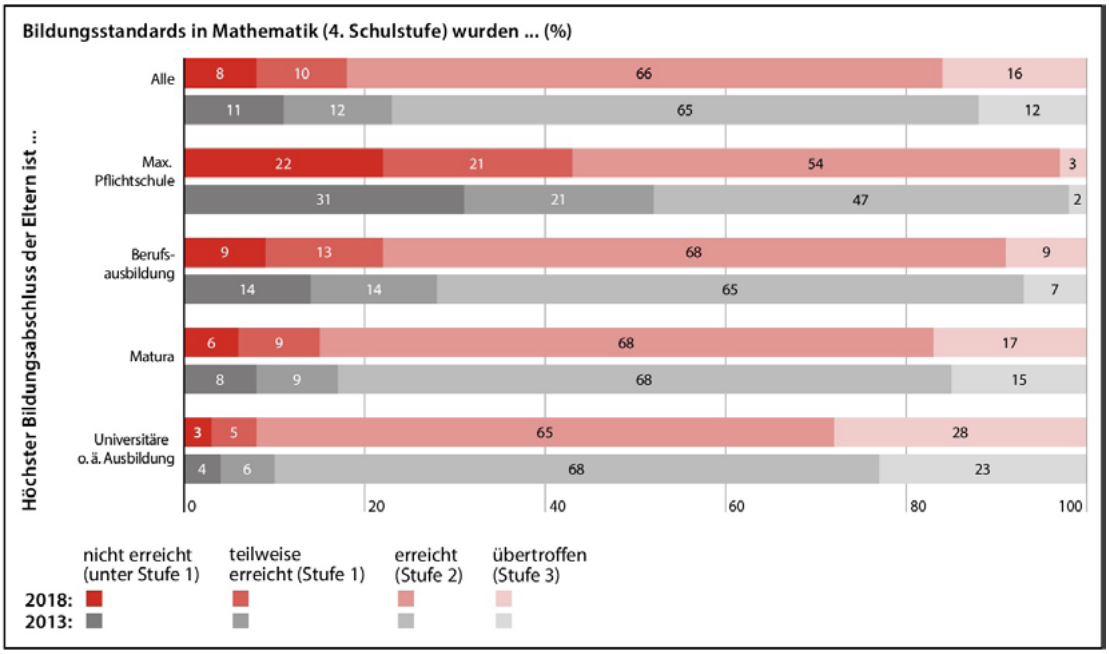
Dieser Beitrag greift diese frühen Beobachtungen auf und richtet den empirischen Fokus auf die Entwicklungen von vertikalen und horizontalen Bildungsungleichheiten der letzten zehn Jahre (2012–2022). Besondere Berücksichtigung finden Veränderungen der Bildungspartizipation während der letzten Jahre, die durch eine Vielzahl von gesellschaftlichen Krisen charakterisiert sind. Insbesondere die Folgen der coronabedingten Schulschließungen sowie die gegenwärtig anhaltende Teuerungskrise werden auf die Frage hin analysiert, welche Auswirkungen mit Blick auf Bildungsungleichheiten erwartbar sind. Dabei zeigt sich, dass sich ungünstigere Voraussetzungen für Schüler:innen im Krisenkontext multiplizieren und damit Bildungsungleichheiten im österreichischen Schulsystem verstärkt haben. Der zweite Teil dieses Beitrags schließt unmittelbar an die empirischen Beobachtungen an und beschreibt bildungspolitische Reformmaßnahmen im letzten Jahrzehnt sowie Maßnahmen im Kontext der jüngsten Krisenbewältigung vor dem Hintergrund sozialer Ungleichheit. Abschließend führen wir diese Entwicklungsstränge zusammen und diskutieren, welche Herausforderungen sich für die gegenwärtige Bildungspolitik ergeben.

2 VERTIKALE UND HORIZONTALE BILDUNGSUNGLEICHHEITEN SEIT 2012

Eine Vielzahl an Studien belegt seit Jahrzehnten, dass vor allem die soziale Herkunft eine entscheidende Rolle dabei spielt, welche Bildungsabschlüsse Kinder und junge Erwachsene erreichen (vgl. beispielsweise Bruneforth et al. 2012). In der Bildungsforschung wird die soziale Herkunft häufig über die berufliche oder sozioökonomische Stellung der Eltern definiert, d. h. deren Position in der gesellschaftlichen Hierarchie. Dabei wird ebenfalls die Verfügbarkeit von kulturellen und sozialen Ressourcen (ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital) herangezogen, welche die Handlungsmöglichkeiten von Personen erweitern und folglich ihre sozioökonomische Stellung beeinflussen. Soziale Herkunft ist somit grundsätzlich ein mehrdimensionales Konzept. In der vergleichenden empirischen Bildungsforschung stehen diese Aspekte zur Bestimmung der sozialen Herkunft allerdings nicht immer zeitgleich zur Verfügung, weshalb häufig zumindest das Bildungsniveau der Eltern als entscheidender Faktor und zur Bestimmung der sozialen Herkunft herangezogen wird.

Eine geeignete Quelle zur Analyse der Entwicklung von vertikalen Bildungsungleichheiten im letzten Jahrzehnt liefern die seit 2012 flächendeckend in Österreich durchgeführten Überprüfungen der Bildungsstandards (BIST). Sie beinhalten Kompetenzmessungen beinahe aller ordentlichen Schüler:innen eines Schuljahrgangs in einer jährlich wechselnden Testkompetenz (Mathematik, Englisch oder Deutsch). Die Bildungsstandardüberprüfungen wurden in der 4. oder 8. Schulstufe, also jenen Schulstufen vor den für Bildungswege bedeutsamen schulischen Weichenstellungen, durchgeführt und erhalten zudem wertvolle Kontextinformationen über familiäre und schulische Lernumgebungen (George et al. 2019).

Abbildung 1: Kompetenzstufenverteilungen (Bildungsstandards) in Mathematik: Vergleich der Jahre 2013 und 2018 nach Bildungshintergrund der Eltern



Quelle: Bundesinstitut BIFIE (2019, 62)

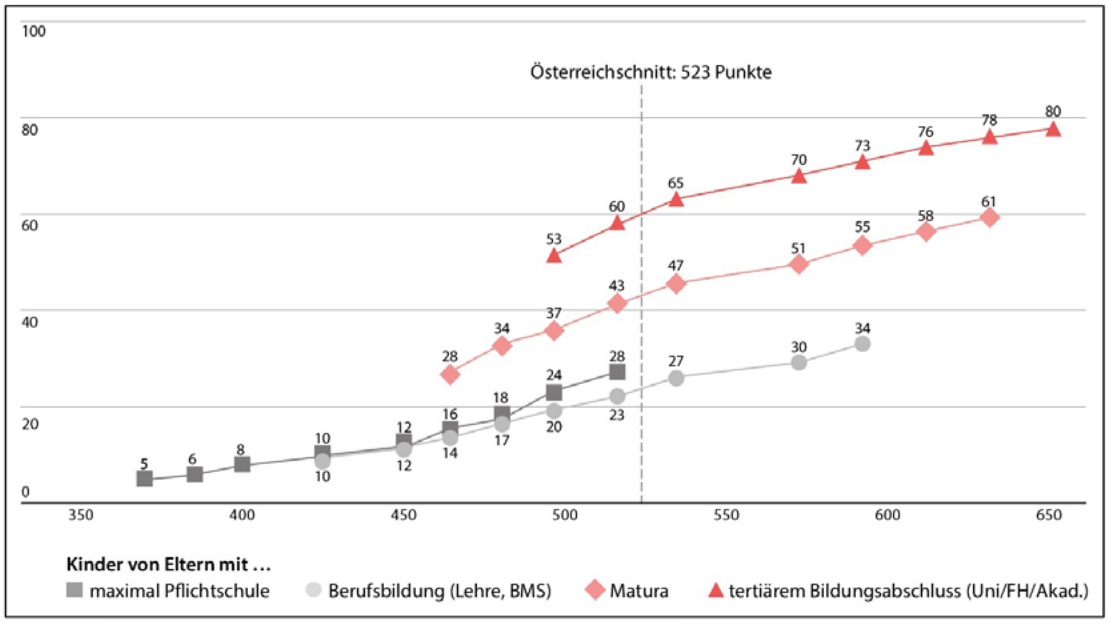
Im Zeitvergleich zeigen die BIST-Ergebnisse deutliche Unterschiede nach sozialer Herkunft: 68 % der Kinder von Eltern mit einem akademischen Bildungshintergrund erreichten im Jahr 2013 etwa im Schulfach Mathematik die Bildungsstandards am Ende der Volksschule. Weitere 23 % übertrafen sogar die definierten Mindeststandards. Unter Kindern von Eltern mit maximal Pflichtschulabschluss hingegen erreichten bzw. übertrafen lediglich 49 % die Bildungsstandards in Mathematik. Fünf Jahre später (2018), bei der erneuten Erhebung von Mathematikkompetenzen in der Volksschule, hatte sich der Abstand lediglich um fünf Prozentpunkte reduziert – ein Hinweis auf die Beharrlichkeit der ungleichen Chancen von Schüler:innen im Volksschulalter mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund. Diese Muster werden dabei nicht von Quereinsteiger:innen beeinflusst, wie beispielweise schulpflichtigen Zuwander:innen, deren Anzahl seit 2015 angestiegen ist, da sie mehrheitlich als außerordentliche Schüler:innen geführt werden, die wiederum von den Bildungsstandardüberprüfungen ausgeschlossen sind. In fünf Jahren wurden die Bildungsungleichheiten also nur geringfügig reduziert. Allerdings haben alle Gruppen relativ gesehen eine höhere Testleistung erzielt – was bei derartigen Testformaten auch auf den möglichen Einfluss eines „Teaching to the Test" verweist.

Unterschiede in schulischen Leistungen von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft werden in der soziologischen Bildungsforschung auf die sogenannten primären Herkunftseffekte zurückgeführt. Dazu gehören u. a. die ungleiche Verfügbarkeit von Bildungsressourcen und lernförderlichen Bedingungen in den Herkunftsfamilien. Dabei kann es sowohl um *ökonomisches Kapital* gehen, wenn materielle Einschränkungen zum Fehlen von Lernmaterialien, verhinderter Teilnahme an Freizeitangeboten oder schlicht zum Fehlen von Nachhilfe- bzw. Fördermöglichkeiten führen. Sie können auch aus fehlendem *kulturellem Kapital* resultieren, wenn Eltern das Wissen von schulischen Anforderungen und Abläufen fehlt oder sie selbst ihre Kinder bei Lerninhalten nicht unterstützen können. In ihrem Zusammenspiel schaffen diese Elemente ungleiche Ausgangsbedingungen für Kinder, die mit zunehmender Dauer zu Unterschieden in der schulischen Leistung führen. In der Schule werden sozioökonomische Vor- und Nachteile in Bildungschancen „umgewandelt". Bildungsinstitutionen setzen „Wissensformen, Fähigkeiten

und Haltungen der Eltern voraus und diese schulkonforme Bildung der Eltern prägt maßgeblich das kulturelle Kapital von Heranwachsenden" (Schnell/Rothmüller 2021, 85–86). Zusätzlich werden Leistungsdifferenzen durch die sozioökonomische Segregation zwischen Schulstandorten verstärkt. Diese ist in Österreich unter den OECD-Ländern überdurchschnittlich stark ausgeprägt (Gruber 2019b, 149). Damit sind österreichische Schüler:innen in hohem Ausmaß räumlich nach sozialer Herkunft getrennt. Gleichzeitig lässt sich für Österreich ein substanzieller Einfluss zwischen der sozialen Zusammensetzung auf Schulebene und schulischen Leistungen von Schüler:innen feststellen. Je höher der Anteil der sozial benachteiligten Schüler:innen an Schulstandorten, desto niedriger sind die durchschnittlichen Schulleistungen der Schüler:innen an diesen Schulen (Bruneforth et al. 2012).

Allerdings können diese Leistungsunterschiede nach sozioökonomischer Herkunft nicht alleine erklären, warum Kinder von Akademiker:innen in Österreich höhere Bildungswege einschlagen. Denn gälte rein das Leistungsprinzip, so müssten Kinder, die beispielsweise gleich gut lesen können, auch die gleichen Chancen auf eine gymnasiale Bildungslaufbahn haben. Merkmale der Herkunftsfamilie dürften dann keine Rolle mehr spielen. In Österreich wechseln aber selbst bei gleicher Lesekompetenz in der Volksschule Kinder aus Akademiker:innenfamilien mehr als doppelt so oft (nämlich zu 60 %) auf ein Gymnasium wie Kindern, deren Eltern maximal Pflichtschulabschluss aufweisen (28 %).

Abbildung 2: AHS-Übertrittsquoten nach Bildung der Eltern und Leseverständnis (2015)

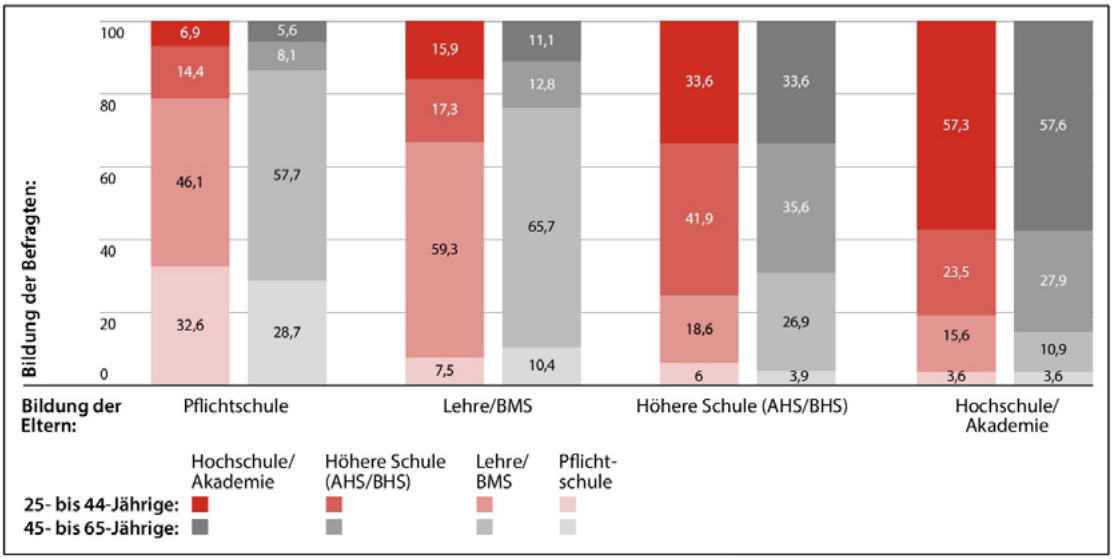


Quelle: Mayrhofer et al. (2019, 147)

Die bildungssoziologische Forschung erklärt dies mit sogenannten *sekundären Effekten der sozialen Herkunft*: Selbst wenn Kinder gleichwertige schulische Leistungen erzielen, fließen in Entscheidungen über Bildungswege zahlreiche inhaltliche und strategische Aspekte der Eltern ein (etwa welche Schule sich die Familie leisten kann, wie viel Wissen über Schulen und Bildungswege besteht oder welche Erfahrungen Eltern auf ihrem eigenen Bildungsweg gemacht haben etc. (Pfeffer 2008). Dazu kommen institutionelle Diskriminierungsfaktoren (wie etwa unausgewogene Förderpraxis, Benotung oder Schulwegempfehlungen), von denen sozioökonomisch schwächere Schüler:innen überdurchschnittlich betroffen sind und die Bildungswegentscheidungen negativ beeinflussen.

Ungleiche Startbedingungen für Schüler:innen bewirken demnach nicht nur Leistungs- und Kompetenzunterschiede (vgl. Abbildung 1), sondern beeinflussen auch die Wahl von Bildungswegen (vgl. Abbildung 2). Die im gegenwärtigen Schulsystem angelegte frühe Selektion bewirkt eine im internationalen Vergleich starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft (Schnell 2014).

Abbildung 3: Intergenerationaler Bildungsvergleich: Bildungsabschlüsse nach Bildungshintergrund der Eltern



Quelle: Statistik Austria (2020, 103)

Die schon früh wirksamen herkunftsspezifischen Ungleichheiten in der Schullaufbahn erklären damit auch die Beharrlichkeit von horizontalen Bildungsungleichheiten, die bei den Bildungsabschlüssen ersichtlich werden (vgl. Abbildung 3): 57 % der Kinder, deren Eltern einen Universitätsabschluss haben, erreichen in Österreich ebenfalls einen Hochschulabschluss. Haben die Eltern maximal Pflichtschulabschluss, gelingt es nur rund 7 % der Nachkommen, in ihrer Bildungsbiografie einen akademischen Abschluss zu erreichen. Im Generationenvergleich hat sich an dieser familiären Prägung der Bildungschancen kaum etwas verändert. Zwar hat sich insgesamt das Bildungsniveau in der Bevölkerung erhöht, doch die Chance auf ein Hochschulstudium hat sich in zwanzig Jahren kaum verbessert.

3 BILDUNGSBETEILIGUNG IN KRITISCHEN ZEITEN

Die zuvor skizzierten Muster der Bildungspartizipation dokumentieren Bildungsungleichheiten, die sich im zeitlichen Verlauf kaum gewandelt haben. Gleichzeitig ist die zweite Hälfte des letzten Jahrzehnts durch vier Krisen gekennzeichnet, deren Auswirkungen für den Bildungsbereich sich in den oben diskutierten statistischen Daten noch gar nicht widerspiegeln. Dazu zählen (1) die Phasen drastischer Anstiege von Fluchtbewegungen nach Österreich ab 2015, die dazu geführt haben, dass sich etwa syrische und afghanische Schüler:innen bis 2020/21 zur viertgrößten (14.000) bzw. sechstgrößten (10.600) Gruppe von Schüler:innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft entwickelt haben. Im Jahr 2022 wurde infolge des Krieges in der Ukraine innerhalb eines halben Schuljahres eine ähnlich große Gruppe vertriebener ukrainische Schüler:innen (rund 11.000) eingeschult. Diese Situationen forderten das Schulsystem sowohl im Hinblick auf

verfügbare Schulplätze und Lehrpersonal als auch hinsichtlich der Unterrichtskonzepte und sozialpsychologischer Begleitung heraus.

Als kritischste Phase mit den weitreichendsten Folgen für alle Schüler:innen kann die COVID-19-Pandemie (2) genannt werden. Österreich reagierte im Zuge der Pandemie zwischen dem Frühjahr 2020 und Frühjahr 2021 mit drei „harten Lockdowns", die auch Schließungen von Schulen umfassten. Zwischen Mai 2020 und Mai 2021 waren Pflichtschulen 74 Tage und Schulen der Sekundarstufe 2 insgesamt 105 Unterrichtstage geschlossen (OECD 2021). Durch Quarantänemaßnahmen kamen für viele Schüler:innen weitere Wochen ohne bzw. nur mit reduziertem Präsenzunterricht hinzu. Mit diesen coronabedingten Schulschließungen wurde ein zentraler sozialer Ort im Leben aller Heranwachsenden versperrt.

Die aktuelle Teuerungskrise (3) und die damit sprunghaft gestiegenen Preise bringen seit Sommer 2022 verschärfte Notlagen für viele Haushalte und Familien mit Schulkindern. Die individuelle Bewältigung der Energie- und Teuerungskrise führt zu Einsparungen in vielen Lebensbereichen und beinhaltet auch potenzielle Einschränkungen im Bildungsbereich.

Nicht zuletzt wird in der aktuellen Debatte um die Personalsituation im Bildungsbereich (4) ersichtlich, dass sich das Bildungssystem selbst in einer immanenten Krise befindet. Bis 2030 werden rund 30 % aller aktuellen Lehrkräfte in Pension gehen. Prognosen weisen gleichzeitig darauf hin, dass die Zahl der Schüler:innen weiter wachsen wird (Ning/Reif 2022). Selbst wenn alle Pensionierungen nachbesetzt würden, fehlen laut Schätzungen bis 2030 voraussichtlich mehr als 11.000 Vollzeitkräfte (APA 2022).

Diese externen und internen Krisen haben die Situation für alle Schüler:innen im österreichischen Bildungssystem beeinflusst bzw. werden sie weiter beeinflussen. Allerdings lassen sich insbesondere für die Folgen der COVID-19-Pandemie wie auch für die gegenwärtige Teuerungskrise deutliche Verschärfungen der sozialen Ungleichheiten im Bildungssystem erwarten.

3.1 Kompetenzeinbußen und Lernlücken durch coronabedingte Schulschließungen

Die Frage, wie sich Kompetenzen von Schüler:innen entwickelt haben, während die Schulen pandemiebedingt geschlossen waren und der Unterricht überwiegend digital stattfand, wurde schon bald nach der ersten Schulschließungsperiode in wissenschaftlichen Studien behandelt (Engzell et al. 2021; Helm et al. 2021). In Österreich wurde diese Debatte im ersten „Corona-Jahr" durch Studien gestützt, die auf Befragungen von Lehrkräften, Eltern und Schüler:innen beruhten. Pessl/Steiner (2021) berichten beispielsweise von Sorgen der befragten Pädagog:innen, dass sich im Zuge des Homeschoolings während der ersten Schulschließungen „der Kompetenzunterschied zu Lasten benachteiligter Schüler:innen vergrößert" (Pessl/Steiner 2021, 193) und die bereits „hohe soziale Kluft" noch deutlich zunehmen wird. Schnell/Larcher (2022; 2020) zeigen basierend auf einer Panelbefragung mit 1.234 Eltern, dass die Mehrheit der Eltern nach den Schulschließungen bei ihren Kindern Schwierigkeiten mit dem Lernstoff beobachteten und sie mit deutlich schlechteren Noten im Jahreszeugnis rechneten. In Summe deuten diese ersten Studien auf erhebliche (empfundene) Lernrückstände hin, deren Ausmaß stark vom sozioökonomischen Status der Familien abhängig schien. Allerdings beschränkte sich der Fokus dieser Studien auf Lernrückstände und Veränderungen von Kompetenzentwicklungen als Folge des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020. Jüngere (internationale) Meta-Studien, die auch die Schulschließungen im Winter 2020/21 einbeziehen konnten (Betthäuser et al. 2022; Helbig et al. 2022) sowie die Ergebnisse des IQB-Bildungstrends aus Deutschland (Stanat et al. 2022) mit dem

gegenwärtig größten Sample (26.844 Viertklässler:innen) zur Bestimmung von Kompetenzniveaus nach den Schulschließungen erlauben nun die Ableitung von drei validen Mustern, die insbesondere auf die Primarstufe zutreffen:

- Insgesamt zeigt sich, dass die mit dem sozioökonomischen Status verbundenen Disparitäten heute stärker ausgeprägt sind als in Messungen vor dem Beginn der COVID-19-Pandemie (Betthäuser et al. 2022; Helbig et al. 2022; Stanat et al. 2022).
- Kompetenzrückgänge bzw. das häufigere Nichterreichen von Mindeststandards sind bei Schüler:innen aus weniger privilegierten Familien stärker ausgeprägt als bei Gleichaltrigen aus sozial privilegierteren Familien. Viele Studien beschreiben darüber hinaus einen zusätzlichen „Schereneffekt" für Schüler:innen mit Migrationsgeschichte, der vor allem bei der Betrachtung von sprachlicher Kompetenzentwicklung erkennbar ist (Stanat et al. 2022).
- An sozial belasteten Schulen sind die empirisch beobachtbaren Leistungsrückstände stärker ausgeprägt (Stanat et al. 2022).

Für Österreich liegen bislang noch keine empirischen Leistungsuntersuchungen vor, die nach den coronabedingten Schulschließungen erhoben wurden und somit deren Auswirkungen belegen könnten. Um dennoch annähernd abschätzen zu können, wie sich Kompetenzen von Volksschüler:innen in Österreich im Zeitraum der COVID-19-Pandemie entwickeln haben, nahmen Schnell/Gruber (2022) eine Szenario-Berechnung vor, in der die Ergebnisse der Bildungsstandardüberprüfung in Mathematik, 4. Schulstufe, aus 2018 mit den Ergebnissen der AK-Schulkosten-Studie 2021 (Schnell/Larcher 2022) über Probleme mit dem Lernstoff während der Corona-Pandemie gewichtet wurden. Unter den Viertklässler:innen, die die Bildungsstandards nicht oder kaum erreichen, befinden sich überproportional häufig Kinder aus sozioökonomisch weniger privilegierten Familien. Die Szenario-Berechnungen ergaben, dass sich die Zahl der Risiko-Schüler:innen, die die Bildungsstandards nicht oder nur teilweise erreichten, durch die coronabedingten Schulschließungen zwischen vier und sieben Prozentpunkte erhöhen wird. Diese Erkenntnis unterstreicht, dass sich soziale Disparitäten durch die coronabedingten Schulschließungen in Österreich signifikant verstärkt haben. Empirische Daten für Deutschland zeigen vergleichbare Dimensionen: Ludewig et al. (2022) berichten in ihrer Studie, dass der Anteil an Schüler:innen mit geringen Lesekompetenzen im Zuge der Pandemie um sechs Prozentpunkte angestiegen ist. Auch Stanat et al. (2022) finden, dass sich der Anteil an Schüler:innen, die den Mindeststandard in Mathematik und Lesen nicht erreichen, um sechs Prozentpunkte erhöht hat.

3.2 Teuerungskrise und potenzielle Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung

Die seit Sommer 2022 vorherrschende Inflation verursacht eine stark sinkende Kaufkraft. Familien, insbesondere solche mit niedrigen Haushaltseinkommen, müssen Einsparungen vornehmen, um die Lebenshaltungskosten weiter bezahlen zu können. Erste Untersuchungen aus dem Spätsommer 2022 belegen, dass Eltern auch Einsparungen bei Bildungsausgaben in Betracht ziehen müssen. In einem österreichweit erhobenen Sondermodul der AK-Schulkosten-Studie (809 Haushalte mit 1.387 Schüler:innen) wurde die Frage gestellt, ob sich Familien im kommenden Schuljahr noch bildungsrelevante Dinge leisten können. Rund 10 % der befragten Eltern gaben an, dass sie sich Bildungskosten nicht mehr leisten werden können, die Voraussetzung für die Teilnahme an der Schulpflicht sind. Dazu zählen beispielsweise Schulmaterialien, Bücher oder Schulsachen sowie das Essensgeld für die Schule. Rund 20 % können sich die freiwillige

Bildungsförderung ihrer Kinder, wie beispielsweise die Nachmittagsbetreuung, eher bzw. sicher nicht mehr leisten. Vor allem vulnerable Gruppen, wie Alleinerziehende oder armutsgefährdete Familien, müssen signifikant häufiger Einsparungen im Bildungsbereich in Betracht ziehen (Landau/Larcher 2022).

4 BILDUNGSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN ZWISCHEN 2012 UND 2022

Die bildungspolitischen Eingriffe der Bundespolitik in das österreichische Schulsystem der letzten zehn Jahre waren geprägt durch verschiedene Regierungskonstellationen mit unterschiedlichen bildungspolitischen Vorstellungen. Bis 2017 war eine „Große Koalition" aus SPÖ und ÖVP mit sozialdemokratischen Bildungsministerinnen (Claudia Schmid, Gabriele Heinisch-Hosek, Sonja Hammerschmidt) verantwortlich. Ab 2018 wechselten mit der türkis-blauen Koalition von ÖVP und FPÖ die Prämissen, wobei die ÖVP einen parteifreien Minister nominierte (Heinz Faßmann). Nach der kurzen Periode einer den Status quo verwaltenden Expert:innenregierung mit der parteifreien Bildungsministerin Iris Rauskala, übernahm ab 2020 in der türkis-grünen Regierungskoalition wieder die ÖVP die Bildungsagenden, zunächst weiter unter Heinz Faßmann, der Ende 2021 vom ebenfalls parteifreien Martin Polaschek als Bildungsminister abgelöst wurde. Im Folgenden gehen wir entlang dieser drei Phasen auf die wesentlichen bildungspolitischen Reformschritte und Maßnahmen in diesem Zeitraum ein. Dabei handelt es sich um eine fokussierte Auswahl jener Maßnahmen, die aus unserer Sicht a) unmittelbaren inhaltlichen Bezug zu Bildungsungleichheit aufweisen und b) von zumindest mittlerer bis hohe Reichweite der Einflussnahme sind.

4.1 Bildungspolitik unter Rot-Schwarz: Anläufe zu einer Ausbildungs- und Schulstrukturreform

Sozioökonomische Ungleichheit stand im Zentrum der im Schuljahr 2012/13 in Kraft getretenen Ersetzung der bisherigen Hauptschulen durch „Neue Mittelschulen" (NMS), die seit dem Schuljahr 2018/19 einheitlich unter der Bezeichnung „Mittelschule" geführt werden. Die Neue Mittelschule war mit dem Anspruch verbunden, von den praktizierten Leistungsgruppen in den Hauptschulen abzurücken, mehr Projektunterricht und Individualisierung statt Frontalunterricht zu praktizieren sowie die Zusammenarbeit von Gymnasien und NMS zu erhöhen (z. B. durch Team-Teaching von NMS- und AHS-Unterstufenlehrkräften). Ein weiters großes Projekt dieser Periode war die Reform der Ausbildung von Schulpädagog:innen aller Schulstufen unter dem Titel „PädagogInnenbildung NEU ab 2009". Mit dem entsprechenden Bundesrahmengesetz 2013 wurde eine weitere Akademisierung des Lehrberufs etabliert, die neben einer längeren Studiendauer und Abschluss auf Master-Niveau für Altersgruppen statt Schultypen auch eine gleichwertige Ausbildung aller Stufen sicherstellen und so den flexibleren Einsatz von Pädagog:innen zwischen Schulstufen und Schularten begünstigen sollte. Daran waren insbesondere Erwartungen einer besseren Unterrichtsqualität und Vorbereitung von Jungpädagog:innen auf die Herausforderungen der schulischen Lehrtätigkeit verknüpft.

Die 2016 in Kraft getretene Ausbildungspflicht bis 18 führte eine Verpflichtung zum Besuch von Bildungs-/Ausbildungsmaßnahmen für eine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung von Jugendlichen bis 18 ein. Damit sollte die Zahl der „Early School Leaver" nachhaltig reduziert und eine Abschlussperspektive für Jugendliche sichergestellt werden. Sowohl Schulen wie auch Erziehungsberichtigte müssen seitdem an der Ausbildungspflicht mitwirken.

Das größte Reformpaket dieser Regierungsphase wurde mit dem Bildungsreformgesetz 2017 auf den Weg gebracht. Dieses setzte weitreichende Veränderungen in der Organisation von Schulverwaltung, Schulstandorten und Unterrichtsgestaltung um: So wurde die Schulautonomie gestärkt und die Besetzung von leitenden Funktionen objektiviert. Schulstandorten wurde zudem größere Flexibilität bei Klassengrößen, Öffnungszeiten und Lehrer:innenauswahl eingeräumt. Zusammenschlüsse von Schulen zu Schulclustern wurden erleichtert, Modellregionen für Schulversuche ausgeweitet, und die Landesschulverwaltung wurde durch die Umstellung der Landesschulräte auf Bildungsdirektionen neu aufgesetzt. Nicht zuletzt wurde sogar die Möglichkeit „zur Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Hintergrunds" für die Bewirtschaftung von Lehrpersonalressourcen (d. h. eine sozialindizierte Mittelverteilung) per ministerieller Verordnung als Kann-Regelung festgehalten (§ 5 Z 4 Schulorganisationsgesetz 2018).

4.2 Türkis-blaue Schwerpunkte: zunehmende Differenzierung und Testungsausbau

Mit dem Wechsel zur türkis-blauen Regierungskoalition wurde stärker auf Differenzierung und Standardisierung in den bildungspolitischen Maßnahmen fokussiert. Beispiele dafür waren die mit dem Schuljahr 2019/20 wieder eingeführten verpflichtenden Ziffernnoten (zusätzlich zur alternativen Beurteilung) sowie der Klassenwiederholung bereits ab der 2. Schulstufe. In den Neuen Mittelschulen wurden mit zwei unterschiedlichen Leistungsniveaus („Standard" und „Standard-AHS") ab der 6. Schulstufe wieder die frühere Differenzierung innerhalb der NMS ermöglicht.

Die bisherigen Bildungsstandardüberprüfungen (BIST) wurden durch sogenannte „Individuelle Kompetenzmessungen" (IKM) ersetzt und in der Folge zu IKM Plus erweitert. Statt dem hinter den BIST stehenden Anspruch der „Systembeobachtung" und des „Systemfeedbacks" an Schulen für die eigene Schulentwicklung sehen die IKM das direkte Feedback an Lehrkräfte, einzelne Schüler:innen sowie deren Eltern vor und sollen dadurch die individuelle Förderung unterstützen. Die IKM-Plus-Testungen werden zudem nun neben den wie bisher vor den Übergangsnahtstellen (4. und 8. Schulstufe) auch schon in der 3. und 7. Schulstufe durchgeführt, um auf Bedarfe zusätzlicher Lernunterstützung bzw. auf Berufsorientierung (Sekundarstufe 1) noch früher reagieren zu können. Die ersten IKM-Plus-Testungen in der Sekundarstufe wurden im Herbst 2022 erhoben.

Ein Prestigeprojekt war die Einführung sogenannter Deutschförderklassen, in denen Schüler:innen mit „unzureichender" Deutschkompetenz (beurteilt auf Basis eines 2019 ebenfalls neu eingeführten „Messinstruments zur Kompetenzanalyse – Deutsch") getrennt von Regelschüler:innen ausschließlich in Deutsch unterrichtet werden. Gleichzeitig wurden zu diesem Zeitpunkt die ab 2016 bereitgestellten zusätzlichen Ressourcen der Integrationstöpfe für Sprachförderpersonal, mobile interkulturelle Teams, Schulsozialarbeit/-psychologie gestrichen, was schlechtere Betreuungsschlüssel und reduzierte Bundesmittel für Unterstützungsleistungen in der schulischen Integrationsarbeit zur Folge hatte.

Ein vonseiten der ÖVP lang vorgesehenes Vorhaben, das 2018 im Ministerrat beschlossen wurde, ist eine sogenannte „Bildungspflicht". Ergänzend zu Schulpflicht bzw. Ausbildungspflicht bis 18 soll mit dieser Bildungspflicht nicht nur die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, sondern das Erreichen festgelegter Grundkompetenzen durch den verpflichtenden Besuch kostenloser Förderangebote auch nach dem Ende der Schulpflicht sichergestellt werden.

4.3 Türkis-grüne Bildungspolitik im Krisenbewältigungsmodus

Die ab 2020 amtierende Regierungskoalition aus ÖVP und Grünen sah sich rasch nach ihrer Angelobung mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie konfrontiert, die eine Krise in zahlreichen gesellschaftlichen Systembereichen bedeutete – darunter auch im Bildungssystem. Neben dem Corona-Management der Schulen sah die Regierung für das Schuljahr 2020/21 zunächst keine gesonderten Maßnahmen zur Bewältigung möglicher entstandener Lernrückstände oder pädagogischer Herausforderungen durch Schulschließungen vor. Erst nach dem zweiten und dritten Lockdown und den langen Phasen des Homeschoolings wurde im Januar 2021 ein Corona-Förderpaket in Höhe von 200 Millionen Euro zunächst für ein Jahr aus bestehenden Budgetmitteln für den Schulbereich aufgesetzt. Im Kern umfasst es bis zu zwei zusätzliche Förderstunden pro Klasse in den Hauptgegenständen und Fremdsprachen, um Lernrückstände abzubauen. Dieses Förderstundenpaket wurde im Herbst 2022 noch mal um ein weiteres Schuljahr verlängert.

Neigte sich die akute Belastung der Schulen durch die Pandemie nach zwei Jahren dem Ende zu, so war das Jahr 2022 geprägt von einer neuen Krise, die Einfluss auf sozioökonomische Ungleichheiten im Bildungsbereich hat: Mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine stieg die Zahl an vertriebenen Schüler:innen im österreichischen Schulsystem abrupt an: Bis zum Sommer wurden rund 11.000 Schüler:innen im Alter von 6 bis 18 Jahren an Österreichs Schulen eingeschult. Zur Bewältigung der durch den Ukraine-Krieg entstandenen Zusatzherausforderungen an Österreichs Schulen sieht das Bundesbudget für das Jahr 2023 deshalb insgesamt einmalig rund 180 Millionen Euro vor, insbesondere für Personalmittel.

5 RESÜMEE

Die Entwicklung des österreichischen Schulsystems zwischen 2012 und 2022 ist im Hinblick auf soziale Ungleichheit von einem Spannungsverhältnis zwischen perpetuierten Ungleichheitsmustern bei Schüler:innenleistungen, wechselnden politischen Regierungskonstellationen und bildungspolitischen Paradigmen sowie einer Zunahme von Krisenperioden mit besonderem Einfluss auf das Schulwesen gekennzeichnet. Führt man diese Entwicklungsstränge zusammen, so ergibt sich in der Gesamtschau ein problematisches Bild:

Ein in seiner Grundstruktur konservatives sowie sozioökonomische Verhältnisse und Schichtungen stark reproduzierendes Schulsystem ist in den letzten zehn Jahren Gegenstand wechselnder politischer Eingriffe geworden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bildungsreformen zwischen 2012 und 2022 eher an der Oberfläche kratzten, als die Grundstruktur des Schulsystems nachhaltig zu verändern. Sie fokussierten bis 2017 eher auf die Schulqualität oder eine erweiterte Autonomie der Schulen, anstatt die grundlegende Struktur des Systems – frühe Selektion, Halbtagsschule, fehlende Schulfinanzierung nach schulischem Herausforderungsgrad etc. – im Hinblick auf mehr Bildungsgerechtigkeit zu reformieren. Zwar wird in der österreichischen Bildungspolitik kontinuierlich an kleineren Stellschrauben gedreht und versucht, die Qualität zu erhöhen, die ausgeprägte Persistenz von Bildungsungleichheiten in Österreich, insbesondere die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozioökonomischen Lage der Herkunftsfamilien, scheint auf diese Weise jedoch kaum durchbrochen zu werden: So weißt eine unabhängige Evaluierung der NMS-Einführung beispielsweise zwar eine verbesserte Unterrichtsgestaltung und höheres Wohlbefinden der Schüler:innen nach, jedoch keine konsistenten Kompetenzsteigerungen und die Wirkung von Ungleichheitsfaktoren, wie Geschlecht oder familiäre Herkunft, unterschieden sich nicht substanziell von jener in der Hauptschule (Eder et al. 2015,

22). Auch die gesetzlich angelegte Möglichkeit zur Vergabe zusätzlicher Bundesmittel für Schulstandorte basierend auf deren sozioökonomischem Herausforderungsgrad wurde in der Praxis bislang nicht umgesetzt.

Im Gegenteil: Neben dem Fehlen grundlegender struktureller Veränderungen des Bildungssystems ließen sich ab 2018 zudem Reformdynamiken identifizieren, die zukünftig sogar eine Verstärkung von Bildungsungleichheiten in Österreich erwarten lassen. Der bildungspolitische Fokus auf Differenzierung (getrenntes Unterrichten in Deutschförderklassen; Wiedereinführung von Leistungsgruppen in der NMS; Ziffernnoten ab der 2. Schulstufe; schultypentscheidende Testungen bereits im Alter von neun Jahren) wird in der Literatur als ungleichheitsverfestigende Tendenz beschrieben und konterkariert teils vorhergehende Eingriffe für mehr Durchlässigkeit. Es fehlt insgesamt an einem „durchkomponierten Bildungsgesamtplan" (Gruber 2019a, 103), um in Österreich Bildungsungleichheiten abzubauen. Dazu wird es auch notwendig sein, Bildungspolitik weniger unter dem Gesichtspunkt parteiideologischer Akzentuierungen zu betreiben, sondern Reformen mit Blick auf die Herstellung von mehr Chancengleichheit zu evaluieren und evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Das ermöglicht auch ein genaueres Verständnis, wo praktische Implementierungsprobleme die Entfaltung von Reformansätzen behindern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sich häufenden gegenwärtigen Krisen und den Konsequenzen eines beobachtbaren „Schereneffekts" nach sozialer Lage, welche bestehende Ungleichheitsmuster des Schulwesens zusätzlich verstärken. Schließlich stellt die Herstellung von Chancengleichheit eines der expliziten Wirkungsziele der Bildungspolitik der Bundesregierung dar.

Mittelfristig reicht eine rein kompensatorische Bildungspolitik nicht aus, um die im Schulsystem angelegte Konservierungstendenz von Bildungsungleichheiten zu überwinden. Dafür müssten vor allem die Stärkung der Elementarpädagogik als erste Bildungseinrichtung, die Aufhebung der frühen Selektion, eine Qualitätsoffensive durch stärkere Professionalisierung von Lehrkräften und Entlastung von Schulleiter:innen sowie bessere Betreuungsverhältnisse im Zentrum von Reformen stehen. Aus Sicht der Bekämpfung sozialer Ungleichheit braucht es zudem Bemühungen, schulischer Segregation entgegenzuwirken. Orientiert man sich an den erfolgreichen Beispielen und Erfahrungen aus anderen Ländern, so müssten sozioökonomisch stark segregierte Schulen mit besonders gut qualifizierten Lehrkräften, hochwertigen Materialien, einem großzügigen Fortbildungsbudget und Coachingangeboten sowie einer professionellen Schulleitung ausgestattet und in einem mehrjährig angelegten Schulentwicklungsprozess begleitet werden. Diese Empfehlungen sind allesamt nicht neu und prägen selbst die „Nationalen Bildungsberichte" im Auftrag des österreichischen Bildungsministeriums. Ihre fehlende oder mangelnde Berücksichtigung in bildungspolitischen Reformen lässt deshalb darauf schließen, dass das Ziel der Überwindung sozialer Ungleichheitsstrukturen im und durch das Schulsystem zwar oftmals politisch bekundet wird, in der bildungspolitischen Praxis aber nicht die entsprechende Priorität genießt. Wird diese Nachrangigkeit weiter konserviert, ist auch im nächsten Jahrzehnt – im Lichte steigender sozioökonomischer Krisen und Herausforderungen – nicht mit einer Reduktion, sondern einem Anstieg der Ungleichheitsfolgen im Bildungssystem zu rechnen.

BIBLIOGRAFIE

APA (2022). Lehrermangel – Engpässe in einigen Fächern und Regionen verschärft. Online verfügbar unter https://science.apa.at/power-search/259068968530173176 (abgerufen am 21.12.2022).

Betthäuser, Bastian Andreas/*Bach-Mortensen*, Anders/*Engzell*, Per (2022). A systematic review and meta-analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on learning. Pre-print. https://doi.org/10.35542/osf.io/d9m4h.

Bruneforth, Michael/*Weber*, Christoph/*Bacher*, Johann (2012). Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich. In: Barbara *Herzog-Punzenberger* (Hg.). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Band 2. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. Graz, Leykam, 189–228.

Bundesinstitut BIFIE (2019). Standardüberprüfung 2018. Mathematik, 4. Schulstufe. Bundesergebnisbericht. Salzburg.

Eder, Ferdinand/*Altrichter*, Herbert/*Hofmann*, Franz/*Weber*, Christoph (2015). Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten. Graz, Leykam.

Engzell, Per/*Frey*, Arun/*Verhagen*, Mark D. (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 118 (17). https://doi.org/10.1073/pnas.2022376118.

George, Ann Cathrice/*Schreiner*, Claudia/*Wiesner*, Christian/*Pointinger*, Martin/*Pacher*, Katrin (Hg.) (2019): Fünf Jahre flächendeckende Bildungsstandardüberprüfungen in Österreich. Vertiefende Analysen zum Zyklus 2012 bis 2016. Münster, Waxmann.

Gruber, Karl Heinz (2019a). Gesamtschule. Ein Nachruf. Warum die Demokratisierung der österreichischen Schulstruktur bisher gescheitert ist. In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Warum Demokratie Bildung braucht. Wien/Berlin, Mandelbaum Verlag, 103–114.

Gruber, Oliver (2019b). Ungleichheit und ethnisch-sprachliche Diversität im österreichischen Schulsystem. In: Mathias *Czaika*/Lydia *Rössl*/Friedrich *Altenburg* et al. (Hg.). Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis. Krems, Edition Donau-Universität Krems, 147–164.

Helbig, Marcel/*Edelstein*, Benjamin/*Fickermann*, Detlef/*Zink*, Carolin (2022). Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern. Münster/New York, Waxmann.

Helm, Christoph/*Huber*, Stephan Gerhard/*Postlbauer*, Alexandra (2021). Bildungsungleichheiten durch Schulschließungen? Lerneinbußen und Bildungsbenachteiligung durch Schulschließungen während der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020. Eine Übersicht zur aktuellen Befundlage. In: Detlef *Fickermann*/Benjamin *Edelstein*/Julia *Gerick* et al. (Hg.). Schule und Schulpolitik während der Corona-Pandemie: Nichts gelernt?

Landau, Daniel/*Larcher*, Elke (2022). Teuerung gefährdet die Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen. A&W-Blog v. 14.09.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/teuerung-gefaehrdet-bildungsteilhabe-von-kindern-und-jugendlichen/ (abgerufen am 21.12.2022).

Ludewig, Ulrich/*Schlitter*, Theresa/*Lorenz*, Ramona/*Kleinkorres*, Ruben/*Schaufelberger*, Rahim/*Frey*, Andreas/*McElvany*, Nele (2022). Die COVID-19 Pandemie und Lesekompetenz von Viertklässler*innen. Ergebnisse der IFS-Schulpanelstudie 2016–2021. Online verfügbar unter https://ifs.ep.tu-dortmund.de/storages/ifs-ep/r/Downloads_allgemein/COVID19-Pandemie_und_Lesekompetenz__IFS-Schulpanelstudie__pass.pdf (abgerufen am 25.01.2023).

Mayrhofer, Lisa/*Oberwimmer*, Konrad/*Toferer*, Bettina/*Neubacher*, Maria/*Freunberger*, Roman/*Vogtenhuber*, Stefan/*Baumegger*, David (2019). Indikatoren C: Prozesse des Schulsystems. In: Konrad *Oberwimmer*/Stefan *Vogtenhuber*/Lorenz *Lassnigg* et al. (Hg.). Nationaler Bildungsbe-

richt Österreich 2018, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Graz, Leykam, 123–196.

Ning, Christine/*Reif*, Manuel (2022). Schulbesuchsprognose 2021. Wien. Online verfügbar unter https://statistik.at/fileadmin/pages/320/Schulbesuchsprognose_2021_Version1907.pdf (abgerufen am 21.12.2022).

OECD (2021). Bildung auf einen Blick 2021: OECD-Indikatoren. Bielefeld, wbv.

Pessl, Gabriele/*Steiner*, Mario (2021). COVID-19 und Distance-Schooling: Folgt aus der Gesundheits- nun auch eine Bildungskrise? In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Emanzipatorische Bildung. Wege aus der sozialen Ungleichheit. Wien, Mandelbaum Verlag, 180–196.

Pfeffer, F. T. (2008). Persistent Inequality in Educational Attainment and its Institutional Context. European Sociological Review 24 (5), 543–565. https://doi.org/10.1093/esr/jcn026.

Schnell, Philipp (2014). Educational mobility of second-generation Turks. Cross-national perspectives. Amsterdam, Amsterdam Univ. Press.

Schnell, Philipp/*Gruber*, Oliver (2022). Bildungsungleichheiten vor/nach Corona: Zurück an den Start. A&W-Blog v. 02.03.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/bildungsungleichheiten-vor-nach-corona/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Larcher*, Elke (2020). Bildungsgerechtigkeit locked-down. A&W-Blog v. 06.11.2020. Online verfügbar unter https://awblog.at/bildungsgerechtigkeit-locked-down/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Larcher*, Elke (2022). Ein Jahr nach den Schulschließungen: Lernrückstände – quo vadis? A&W-Blog v. 10.02.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/ernrueckstaende-quo-vadis/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Rothmüller*, Barbara (2021). Bildungsungleichheiten: Reproduktionsmechanismen und illegitimes kulturelles Kapital in der Schule. In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Emanzipatorische Bildung. Wege aus der sozialen Ungleichheit. Wien, Mandelbaum Verlag, 85–100.

Stanat, Petra/*Schipolowski*, Stefan/*Schneider*, Rebecca/*Sachse*, Karoline A./*Weirich*, Sebastian/*Henschel*, Sofie (2022). IQB-Bildungstrend 2021: Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich. Münster, Waxmann.

Statistik Austria (2020). Bildung in Zahlen 2018/19 – Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien, Statistik Austria.

Ursula Naue

MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN – EINE VERGESSENE „ZIELGRUPPE“ ÖSTERREICHISCHER SOZIALPOLITIK

ZUSAMMENFASSUNG

Im Beitrag geht es um die Frage, warum und inwiefern Menschen mit Behinderungen als „Zielgruppe“ österreichischer Sozialpolitik vergessen werden. Dies hat konkrete Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Was Behinderung ist, ist dabei ebenso wichtig wie behindertenpolitische Entwicklungen. Die Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen markiert einen Paradigmenwechsel, der nur langsam umgesetzt wird. Die COVID-19-Pandemie verstärkt hingegen Haltungen, die Menschen mit Behinderungen zum Randthema sozialpolitischer Fragen machen. Dadurch wird Menschen mit Behinderungen der gleichberechtigte Zugang zu sozialpolitischen Maßnahmen verwehrt.

- Menschen mit Behinderungen werden sozialpolitisch als vergessene Randgruppe behandelt, und dies hat direkte Auswirkungen auf ein gutes und Selbstbestimmtes Leben.[1]
- Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen markiert einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Behinderung, der in Österreich nur langsam umgesetzt wird.
- Menschen mit Behinderungen werden immer noch als Empfänger:innen von Almosen und nicht als Träger:innen von Rechten verstanden.

ABSTRACT

This contribution addresses the question why and how persons with disabilities are ignored as a “target group” within Austrian welfare policies, which directly impacts the living conditions of persons with disabilities. In this context, definitions of disability and developments with regard to disability policies need to be discussed. The ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities marks a slowly implemented paradigm shift. In contrast, the Covid-19 pandemic reinforced perceptions that make persons with disabilities a marginal issue with regard to welfare questions. As a result, persons with disabilities are denied equal access to welfare measures.

- With regard to welfare policies, persons with disabilities are treated as a forgotten marginal group with a direct impact on their ability to live good and independent lives.
- The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities marks a slowly implemented paradigm shift with regard to disability.
- Nevertheless, persons with disabilities are perceived as recipients of charity rather than holders of rights.

1 Der Begriff „Selbstbestimmtes Leben“ wird im Sinn der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung – für Österreich: Selbstbestimmt Leben Österreich (SLIÖ), www.sliö.at (abgerufen am 17.01.2023) – großgeschrieben (analog zum Begriff „Independent Living“).

1 EINLEITUNG

Wenn es in Österreich um sozialpolitische Fragen geht, wird das Thema Behinderung nach wie vor oft gar nicht oder nur am Rande mitgedacht – als ob Behindertenpolitik mit Themen wie Armut oder der Arbeitsmarktsituation nichts zu tun hätte (Naue 2009, 277).

Dafür sind vor allem drei Aspekte verantwortlich, nämlich fehlendes Bewusstsein für das Thema Behinderung, eine mehr als mangelhafte Datenlage sowie auch fehlende Maßnahmen im Sinne der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-BRK).[2] Diese grundlegende Problematik wurde nicht zuletzt in der umfassenden Evaluierungsstudie des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020 prominent angesprochen (BMSGPK 2020) und wird in den letzten Jahren jährlich im Rahmen der Ausarbeitung des Berichts *European Semester* für Österreich thematisiert (Naue/Flieger 2021b).[3] Zudem verwies bereits im Jahr 2013 das UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities in den ersten abschließenden Bemerkungen in Bezug auf Österreichs Umsetzung der UN-BRK darauf hin, dass es unter anderem diese drei oben angesprochen Aspekte umzusetzen gelte (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013).

Der vorliegende Beitrag setzt sich vor diesem Hintergrund mit österreichischer Behindertenpolitik auseinander und hinterfragt kritisch, was es für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen bedeutet, dass sie als „Zielgruppe" österreichischer Sozialpolitik vergessen werden.

2 WAS IST BEHINDERUNG,[4] WIE WIRD BEHINDERUNG VERSTANDEN, UND WER IST EIN MENSCH MIT BEHINDERUNGEN?

Die Frage, was Behinderung ist, ist keine theoretische, sondern eine sich konkret praktisch auf die Lebenssituation von Menschen auswirkende Frage (Wendell 1996, 23).

Fuchs (2022, 36) hält dazu fest, dass die unterschiedlichen Definitionen, Haltungen und Vorstellungen den jeweiligen gesellschaftlichen Umgang mit den Menschen, die unter diese Benennung subsumiert werden, entscheidend mitbestimmen.

Fuchs (2022, 38 ff.) zeichnet das Verständnis von Behinderung ab der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts nach und beschreibt dabei die Etablierung und Verfestigung des Verständnisses von Behinderung als einem individuellen Defizit und einem wohlfahrtsstaatlichen Problem. Diese an Defiziten des Individuums ansetzende medizinisch-individuelle Perspektive – auch medizinisch-individuelles Modell von Behinderung genannt (Oliver 1990) – spiegelt die Vorstellung, Menschen mit Behinderungen seinen unselbstständige Empfänger:innen von Almosen, und

2 Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (kurz: UN-BRK) wurde von Österreich 2008 ratifiziert. Die UN-BRK ist unter https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html abrufbar (abgerufen am 24.11.2022). Zur Ratifikation durch Österreich siehe unter anderem https://www.behindertenrat.at/eu-und-international/grundlagen/un-behindertenrechtskonvention/ (abgerufen am 24.11.2022).

3 Der Bericht *European Semester 2020–2021* ist der derzeit letzte durch die Europäische Kommission publizierte Bericht für Österreich, der aktuelle Bericht für 2022–2023 wurde noch nicht veröffentlicht.

4 Funktionsbeeinträchtigung („impairment") wird im Sinne der Union of the Physically Impaired Against Segregation (1976) von Behinderung („disability") unterschieden: Die UPIAS hat 1976 in ihren *Fundamental Principles of Disability* (abrufbar unter https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/UPIAS-fundamental-principles.pdf, abgerufen am 24.11.2022) die beiden Begriffe folgendermaßen voneinander abgegrenzt beziehungsweise einander gegenübergestellt: „...the social situation, called 'disability', of people with ... impairment. Thus we define impairment as lacking part of or all of a limb, or... ."

verfestigte sich im Laufe der Jahrzehnte so stark, dass sie bis heute in der gesellschaftlichen Haltung in Bezug auf Menschen mit Behinderungen wie auch in Politikgestaltung und Gesetzgebung vorherrscht (Naue 2009, 279 ff.; BMSGPK 2022, 11 f.).

Obwohl sich seit der späten 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts das sogenannte soziale Modell von Behinderung (Oliver 1990) mit einem Fokus auf notwendigen gesellschaftlichen Wandel und den Abbau von Barrieren anstelle des medizinisch-individuellen Modells durchzusetzen begann und seither auch in Österreich in Politikgestaltung unmittelbar einfließt (Naue 2009, 287 f.), wurden Definitionen zu Behinderung in österreichischen Gesetzestexten immer noch nicht an das soziale Modell angepasst. Das ist umso problematischer, als sich doch die UN-BRK auf das soziale Modell von Behinderung bezieht und zudem zu dessen Weiterentwicklung zu einem menschenrechtlichen Modell von Behinderung führte (Naue/Waldschmidt 2022). Wesentlich für das menschenrechtliche Modell ist, dass der Fokus nicht nur auf einen notwendigen gesellschaftlichen Wandel gelegt wird, sondern besonders hervorgehoben wird, dass Menschen mit Behinderungen wie alle anderen Menschen Träger:innen von Rechten sind (Degener 2016).

Die UN-BRK – und das ist wichtig für die Frage, was Behinderung ist – definiert den Begriff bewusst nicht, sondern hält fest, dass Behinderung als ein sich entwickelndes Konzept zu verstehen ist (Naue/Waldschmidt 2022, 163 f.), das sich im Lebensverlauf ebenso verändert beziehungsweise verändern kann wie auch in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten.

Grundsätzlich ist in jedem Fall festzuhalten, dass Menschen mit Behinderungen keine homogene „Gruppe" darstellen, sondern vielmehr bestimmte Haltungen dazu führen, Menschen mit Behinderungen als „Gruppe" zu verstehen: Vorstellungen von Abweichung, Anderssein, Defiziten, Abhängigkeit und Unfähigkeit führen zu Stigma und Ausgrenzungserfahrungen, und das ist es, was Menschen mit Behinderungen „vereint" (Mitchell/Snyder 2001, 7). Vorstellungen von Menschen mit Behinderungen als segregierter „Randgruppe" (deutlich gemacht am parallelen Schulsystem Regelschule/Sonderschule wie auch an Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen zum Wohnen und Arbeiten) führen mittelbar wie auch unmittelbar dazu, dass immer noch wenig Bewusstsein für die Notwendigkeit existiert, Menschen mit Behinderungen bei der Diskussion genereller sozialpolitischer Fragen konkret mit einzudenken.

3 WAS IST (ÖSTERREICHISCHE) BEHINDERTENPOLITIK?

Der soeben angesprochene Punkt des nicht annähernd ausreichenden Einbeziehens von Menschen mit Behinderungen spiegelt wider, dass Politikgestaltung im Feld von Behinderung nicht als Querschnittsmaterie angegangen wird (Naue/Waldschmidt 2022, 164 f.) – und zwar weder ausreichend als Querschnittsmaterie innerhalb des Sozialressorts (in das in Österreich Behindertenpolitik eingebettet ist) noch vor allem generell als Querschnittsmaterie über alle Lebensbereiche hinweg, die von der Verwaltung auf Bundes- wie auf Länderebene adressiert werden (BMSGPK 2020, 84 f.). Die Vorstellung von Behinderung als einem gewissermaßen losgelösten beziehungsweise von anderen Bereichen abgetrennten Teil von Politikgestaltung perpetuiert die Haltung, Behindertenpolitik sei ein Randthema.

Dass Behindertenpolitik kein Randthema ist, zeigt alleine die – spärliche und teils veraltete – Datenlage in Bezug auf Menschen mit Behinderungen: Im aktuellen Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 wird Bezug auf Daten aus dem Jahr 2015 genommen und festgehalten, dass rund 18,8 % der weiblichen und 17,9 % der männlichen Bevölkerung ab 15 Jahren 2015 eine dauerhafte Beeinträchtigung bzw. eine Behinderung aufwiesen (BMGSPK 2022, 17). Die

„Gruppe" der Menschen, die sich also als Menschen mit Behinderungen definieren beziehungsweise derart definiert werden und für die Behindertenpolitik relevant ist, weil sie ihre Lebenssituation unmittelbar beeinflusst, ist also einigermaßen groß.

Die nicht ausreichende Umsetzung von Behindertenpolitik als einer Querschnittsmaterie wie auch die immer noch vorherrschenden Vorstellungen über Menschen mit Behinderungen bewirken direkt wie indirekt, dass sehr vielen Menschen die Möglichkeit genommen wird, ein gutes und Selbstbestimmtes Leben zu führen: Ein Leben am Rande der Gesellschaft in parallelen Wohn-, Ausbildungs- und Arbeitsstrukturen spiegelt weder Selbstbestimmung noch Inklusion[5] wider, die ausdrückliche Ziele der UN-BRK sind.

4 BEHINDERTENPOLITIK UND BEHINDERTENRECHT IN ÖSTERREICH – EIN KURZER ABRISS

Wie bereits in Punkt 2 angesprochen, lässt sich generell sagen, dass sich ab der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts nach und nach ein Verständnis von Behinderung als einem individuellen Defizit und einem wohlfahrtsstaatlichen Problem etablierte (Fuchs 2022). Österreichisches Behindertenrecht geht dabei in seinen Wurzeln auf das Armen- und Fürsorgerecht zurück (Steingruber 2000).

Maßgebliche Auswirkungen auf die Formulierung österreichischer Behindertenpolitik hatten in der weiteren Entwicklung die beiden Weltkriege, wobei hervorzuheben ist, dass sich diese Impulse auf Männer mit Funktionsbeeinträchtigungen bezogen und nicht auf Frauen beziehungsweise Menschen generell, die von Geburt an Menschen mit Behinderungen waren (Naue 2009, 280). Aus diesem Fokus auf Männer, die mit Funktionsbeeinträchtigungen aus Kriegen zurückkehrten, der mit dem Invalidenentschädigungsgesetz 1919 wie auch später im Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 gesetzlichen Niederschlag fand, ergab sich ein Fokus auf Wiedereingliederung (Naue 2006, 94 f.), der sich bis heute mit dem Integrations- und Rehabilitationsgedanken hält und der der UN-BRK mit ihrem Fokus auf Anerkennung von Vielfalt widerspricht.

Erst mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen, die ab der beginnenden zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geschaffen wurden (Behinderteneinstellungsgesetz 1969), erweitert sich der Fokus auf Menschen mit Behinderungen weg von einem bloßen Fokus auf Männer (Naue 2006, 108). Allerdings zeigt sich, dass bei allen Gesetzen für Menschen mit Behinderungen in Österreich bis heute medizinisch-individuelle Definitionen formuliert wurden – dies gilt bis hin zum Bundes-Behindertengleichstellunggesetz aus dem Jahr 2006: Behinderung wird als längerfristige Beeinträchtigung definiert, Barrieren werden nicht erwähnt und sind nicht relevant.[6] Diese Vorstellung von Behinderung zeigt sich zudem bis heute sehr deutlich in der Einschätzungsverordnung 2010 (anstelle der Richtsatzverordnung aus den 60er-Jahren des 20. Jahrhunderts), über die der Grad der Behinderung und damit Ansprüche auf Unterstützungsleistungen auf rein medizinisch-defizitäre Weise festgestellt wird.

5 Verstanden im Sinne der UN-BRK als gelebte Anerkennung von Vielfalt, bei der Selbst- anstelle von Fremdbestimmung zentral ist.

6 Im Gegensatz zur UN-BRK, die in Artikel 1 Behinderung umschreibt: Zwar wird der Aspekt der längerfristigen Beeinträchtigung ebenso angeführt, allerdings mit dem wesentlichen Zusatz, dass diese Beeinträchtigungen in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren dazu führen können, dass Menschen an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft gehindert werden.

Abgesehen von den unmittelbar negativen Auswirkungen des Fokus auf Individuen, die als defizitär wahrgenommen werden, ergibt sich im Kontext des Bundes-Behindertengleichstellungsgesetzes eine zusätzliche Problematik: Im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz fehlt ein Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch, zudem wird bei vorliegender Diskriminierung nur in geringer Höhe Schadenersatz zuerkannt (BMSGPK 2020, 23 f., 241). Dass Barrieren nicht zu unterlassen und zu beseitigen sind, zeigt deutlich auf, wo die Problematik der derzeitigen Behindertenpolitik auf der Grundlage der geltenden Rechtslage zu verorten ist: Der Mensch hat sich an die Umwelt anzupassen, nicht die Umwelt an die Menschen.

Was sich also selbst in diesem kurzen Abriss der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und des Behindertenrechts zeigt, ist die Hartnäckigkeit, mit der sich im Laufe der Jahrzehnte verfestigte Vorstellungen zu Behinderung halten und sich auf diese Weise auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen auswirken: Behindertenpolitik in Österreich nimmt Menschen in den Fokus, die behindert sind und nicht die Gesellschaft als Umwelt, die über Barrieren behindernd wirkt.

5 ALLES ANDERS? DIE UN-BRK UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF ÖSTERREICHISCHE BEHINDERTENPOLITIK

Während also österreichische Behindertenpolitik davon ausgeht, dass Menschen behindert sind, geht die UN-BRK davon aus, dass Menschen behindert werden. Das ist keine rhetorische Spielerei, sondern zeigt vielmehr deutlich auf, wo politische Maßnahmen nach wie vor ansetzen, nämlich am Individuum und nicht dort, wo die UN-BRK ein Ansetzen einfordert: an den Barrieren.

Abgesehen von der in Punkt 4 kurz beschriebenen, lange anhaltenden „Tradition" des Fokus auf das Individuum wurde bereits in Punkt 1 festgehalten, dass sich Behindertenpolitik in Österreich seit 2008 (Ratifikation der UN-BRK) nach wie zu wenig an den Vorgaben der UN-BRK orientiert: „Dies zeigt sich daran, dass sowohl die Zielvorgaben als auch die Maßnahmen [des Nationalen Aktionsplans Behinderung] nur teilweise von den Regelungen der UN-BRK abgeleitet sind" (BMSGPK 2020, 22).

Wie in Punkt 3 bereits angesprochen, ist es das Ziel der UN-BRK, für Menschen mit Behinderungen ein Selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft zu gewährleisten: Artikel 19 der UN-BRK bezieht sich auf Selbstbestimmtes Leben und Inklusion in der Gesellschaft, und es wird festgehalten, dass damit gemeint ist, dass alle Menschen ein Recht auf Wahlmöglichkeiten haben (zum Beispiel, was den Aufenthaltsort, den Besuch einer Schule oder aber auch Arbeitsmöglichkeiten betrifft) und die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um ein Selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und zu gewährleisten.

Auch wenn der Nationale Aktionsplan Behinderung 2012–2020 im Untertitel explizit auf Inklusion verwies, fehlte letztlich doch ein themenübergreifender Teil im Aktionsplan, der sich dem Grundsatz der Inklusion widmete (BMSGPK 2020, 51, 90). Immerhin wird im aktuellen Nationalen Aktionsplan Behinderung 2022–2030 auf den Begriff Inklusion mehrfach Bezug genommen und festgehalten, dass Inklusion als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist (BMSGPK 2020, 77). Symptomatisch ist allerdings, dass auch im aktuellen Aktionsplan Inklusion nicht definiert wird und erst im Jahr 2016 durch die neuerliche Übersetzung der UN-BRK der Begriff „inclusion" in der UN-BRK selbst mit „Inklusion" anstelle von „Integration" – wie 2013 vom

Committee on the Rights of Persons with Disabilities gefordert – übersetzt wurde (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2013).[7] Es ist anzumerken, dass es sich hierbei um weitaus mehr als eine bloße Neuübersetzung des Begriffs „inclusion" handelt, bedeuten doch Inklusion und Integration zwei unterschiedliche Herangehensweisen: Integration verstanden als Anpassen-Müssen, Inklusion als Akzeptanz/Anerkennung von Vielfalt (Ladstätter 2020; Eccher 2014, 186 f.).

Was generell in den letzten Jahren zu beobachten ist, ist die Tatsache, dass neben falsch übersetzten und verwendeten Begrifflichkeiten zudem in Bezug auf etliche Punkte der UN-BRK von verschiedenen Seiten diskutiert wurde und wird, ob und wie selbige denn überhaupt umzusetzen seien. Ein Beispiel dafür ist die Frage, ob Sonderschulen der UN-BRK widersprechen oder nicht. Um das parallele Schulsystem aufrechterhalten zu können, wurde unter anderem argumentiert, in der UN-BRK würde es gar nicht um Sonderschulen gehen.[8] Dies hat nicht nur eine Studie der Universität Innsbruck widerlegt (Eccher 2014, 192), sondern vor allem 2016 das Committee on the Rights of Persons with Disabilities mit ihrem General Comment No. 4 zum Recht auf inklusive Bildung (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016). Dieses kurze Beispiel zeigt, dass nach wie vor zum Teil versucht wird, die UN-BRK so auszulegen, dass kein oder wenig Umsetzungsbedarf besteht.

6 MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN – EINE VERGESSENE „ZIELGRUPPE" ÖSTERREICHISCHER SOZIALPOLITIK

Bis hierher hat sich also gezeigt, dass österreichische Behindertenpolitik nach wie vor stark von althergebrachten Vorstellungen von Behinderung und Menschen mit Behinderungen beeinflusst und geleitet wird: Letztlich haben sich Vorstellungen bis heute verfestigt, die zu einer Fortsetzung der Almosen- und Fürsorgepolitik geführt haben und die Ausdruck paternalistischer Haltungen Menschen mit Behinderungen gegenüber sind; der Unwille, die UN-BRK umzusetzen – beziehungsweise das Nicht-Setzen geeigneter Maßnahmen –[9] perpetuiert Vorstellungen, die Menschen mit Behinderungen als Menschen darstellen, die kein Selbstbestimmtes Leben wie andere Menschen führen können. Wahlmöglichkeiten in Bezug auf Schule, Wohnen und Arbeiten werden auf dieser Grundlage nach wie vor massiv eingeschränkt (Naue/Flieger 2021b; Flieger/Naue 2019[10]).

Hinzu kommt, dass Menschen mit Behinderungen sehr oft unter anderen „Gruppen" beziehungsweise Begriffen subsumiert werden: In Policy-Dokumenten geschieht dies oft über den Begriff der marginalisierten oder benachteiligten Gruppen (Naue/Flieger 2021b, 16). Das bedeutet, dass weder Problemlagen noch Bedarfe in Bezug auf Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt in den Fokus genommen werden, sondern vielmehr neben Problemlagen und Bedarfen anderer Menschen, die meist explizit genannt werden (wie zum Beispiel Menschen mit Migrationshintergrund), „untergehen". Das Nicht-Ansprechen von Problemlagen, mit denen explizit Menschen mit Behinderungen in ihrer Diversität konfrontiert sind, führt dazu, dass Maßnahmen nicht sinnvoll anwendbar sind beziehungsweise dass wesentliche Maßnahmen einfach nicht

7 Deutsch ist keine offizielle Sprache der Vereinten Nationen.

8 Die ehemalige Bildungsministerin Heinisch-Hosek argumentiert etwa derart, https://www.tt.com/artikel/9219067/sonderschule-heinisch-oesterreich-widerspricht-nicht-un-konvention (abgerufen am 24.11.2022), aber auch Elterninitiativen: https://www.behindertenarbeit.at/50359/lebenshilfe-kritisiert-elterninitiative-fuer-sonderschule-und-betont-recht-auf-inklusive-bildung/ (abgerufen am 24.11.2022).

9 Siehe dazu ausführlich die Evaluierungsstudie des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020 (BMSGPK 2020).

10 Ein aktueller (2022) Bericht zum Thema De-Institutionalisierung wird in Kürze veröffentlicht werden.

mitgedacht werden: Erhebungen der Statistik Austria sind Haushaltserhebungen, und auf diese Weise fehlen Menschen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, in den Statistiken. Wenn es also zum Beispiel um Armut(sgefährdung) von Menschen mit Behinderungen geht, fehlt eine große Zahl von Menschen mit Behinderungen schlichtweg in der Statistik.[11] Und dies bedeutet wiederum, dass auf die Problemlagen von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen einfach vergessen wird. Und wenn es um Diskussionen um die generelle Arbeitsmarktsituation geht, wird ausgeblendet, dass die Arbeitsmarktsituation in Bezug auf Menschen mit Behinderungen weitaus schlechter ist als in Bezug auf Menschen ohne Behinderungen (Naue/Flieger 2021b, 10 ff.).[12] Dass sich die Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt unter bestimmten Voraussetzungen – wie etwa dem ausreichenden Angebot an Persönlicher Assistenz am Arbeitsplatz (BMSGPK 2021) – verbessern würden, wird dabei ebenso weitaus zu wenig deutlich in die Mitte genereller Diskussionen um den Arbeitsmarkt geholt. Und dass die (Aus-)Bildungssituation von Menschen mit Behinderungen in Österreich nach wie vor nicht dem entspricht, was notwendige Voraussetzung für den Weg in den offenen Arbeitsmarkt und aus der Armut(sgefährdung) wäre, wird dabei ebenso wenig diskutiert (Naue/Flieger 2021b). In einem Kontext, in dem Erwerbszentriertheit das Eingreifen des Sozialstaats lenkt, hat dies extrem negative Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, die ihr Leben in vielen Fällen in Werkstätten/Beschäftigungsstrukturen abseits des Arbeitsmarkts verbringen müssen.[13]

Diese kurzen Beispiele verdeutlichen althergebrachte Haltungen gegenüber dem Thema Behinderung ganz nach dem Motto: Da gibt es Problemlagen in der Gesellschaft, und da gibt es Menschen mit Behinderungen und deren Problemlagen. Fehlendes Disability-Mainstreaming (Naue/Flieger 2021b) in österreichischer Behindertenpolitik und das Abkoppeln genereller sozialpolitischer Fragen von behindertenpolitischen Fragen entsprechen weder der Querschnittsmaterie von Behindertenpolitik noch sind sie geeignet, die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern.

Zudem wird dabei außen vor gelassen, dass Maßnahmen intersektional anzugehen sind, sollen sie wirksam sein: Menschen mit Behinderungen stehen zum Beispiel als Frauen, als alte Menschen oder als Menschen mit Migrationshintergrund zusätzlich vor eben jenen Herausforderungen, vor denen auch Menschen ohne Behinderungen stehen. Das Ignorieren von Intersektionalität in dieser Hinsicht führt dazu, dass sozialpolitische Maßnahmen fehlen, die diese Problemlagen abfedern beziehungsweise vermeiden könnten.

Dies alles ist nicht bloß Zeichen einer nicht gelingenden Inklusion; nach all den Jahrzehnten der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und letztlich der Ratifikation der UN-BRK inklusive der beiden Nationalen Aktionspläne Behinderung stellt sich doch die Frage, ob Inklusion überhaupt ein angepeiltes Ziel von Politikgestaltung ist, ob also der gesellschaftliche wie politi-

11 Grundsätzlich anzumerken ist, dass die Datenlage in Bezug auf Armut(sgefährdung) von Menschen mit Behinderungen und deren Familien schlecht ist (Naue/Flieger 2021b, 16). Die vorhandenen EU-SILC-Daten zeigen jedenfalls ein eindeutiges Bild: Für das Jahr 2018 stehen 16,4 % armutsgefährdete Menschen mit Behinderungen zwischen 16 und 64 Jahren 11,9 % Menschen ohne Behinderungen derselben Alterskohorte gegenüber – für die Alterskohorte der über 65-Jährigen wird dieser Unterschied noch größer: 16 % Menschen mit Behinderungen stehen hier 10,6 % Menschen ohne Behinderungen gegenüber (Naue/Flieger 2021b, 14 und Table 14; vgl. dort auch Tables 11, 12 und 13).

12 Die EU-SILC-Daten zeigen ein deutliches Bild: Die Beschäftigungsrate von Menschen mit Behinderungen in der Alterskohorte der 20- bis 64-Jährigen lag 2018 bei 56,5 %, verglichen mit jener von Menschen ohne Behinderungen (77,5 %) und um etwa 5,8 % über dem EU-27-Durchschnitt (Naue/Flieger 2021b, 10, Table 2). Ähnliches zeigt sich bei den Arbeitslosendaten für 2018, wo 15,6 % Menschen mit Behinderungen 5,0 % Menschen ohne Behinderungen gegenüberstehen (Alterskohorte der 20- bis 64-Jährigen) (Naue/Flieger 2021b, 10, Table 5).

13 Zudem werden Menschen mit Behinderungen in Werkstätten/Beschäftigungsstrukturen unversichert und auf Basis eines Taschengeldes ausgebeutet. Zur Debatte siehe etwa https://www.bizeps.or.at/nationalrat-beraet-ueber-budgetkapitel-soziales-pensionen-und-konsumentenschutz/ (abgerufen am 25.11.2022).

sche Wille zu Inklusion überhaupt vorhanden ist. Dieses grundsätzliche kritische Hinterfragen österreichischer Behindertenpolitik wurde im September 2022 im Zuge österreichweit durchgeführter Demonstrationen deutlich formuliert (Müllebner 2022) – Menschen mit Behinderungen forderten im Zuge dieser Demonstrationen Rechte ein und pochten einmal mehr darauf, nicht als „Zielgruppe" österreichischer Sozialpolitik vergessen zu werden.

7 DIE COVID-19-PANDEMIE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE LEBENSSITUATION VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN IN ÖSTERREICH

Seit Beginn der COVID-19-Pandemie hat sich in Bezug auf den sozialpolitischen Umgang mit Menschen mit Behinderungen (wie auch mit älteren/alternden Menschen) deutlich gezeigt, in welcher radikalen Weise nach wie vor vorherrschende paternalistische Haltungen Menschen mit Behinderungen gegenüber zum Ausdruck kommen: Aus vermeintlichen Gründen der „Fürsorge" in Bezug auf Menschen mit Behinderungen fanden massive, menschenrechtlich sehr bedenkliche Einschränkungen der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen (nicht nur in Einrichtungen) statt, die den Ansatz von Selbstbestimmtem Leben ad absurdum führten und weitaus weitreichender als die Lockdowns waren: Neben Besuchsverboten gab es Ausgangsbeschränkungen, die in vielen Fällen dazu führten, dass Menschen mit Behinderungen die Einrichtungen überhaupt nicht verlassen durften – und zum Teil wurden sie sogar in ihren Zimmern eingesperrt[14] (Naue/Flieger 2021a; BMSGPK 2020; Deutsches Institut für Menschenrechte 2021; COVID-19 Disability Rights Monitor 2020).

Die COVID-19-Pandemie wirkt sich bisher in Bezug auf Menschen mit Behinderungen, deren Rechte und Möglichkeiten im Kontext von (österreichischer) Sozialpolitik, als verstärkender Kontext aus, was althergebrachte Vorstellungen zu Behinderung betrifft: Es werden damit bereits bestehende soziale Ungleichheiten weiter verstärkt (Deutsches Institut für Menschenrechte 2021). Das Deutsche Institut für Menschenrechte (2021, 4) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Disability-Mainstreaming gerade in Zeiten wie der COVID-19-Pandemie notwendig ist, um unterschiedlichen Lebenskontexten von Menschen mit Behinderungen und ihren Bedarfen gerecht werden und selbige konsequent berücksichtigen zu können.

Im COVID-19 Disability Rights Monitor (2020, 7 u. 13) wird hervorgehoben, dass Praktiken, die Menschen mit Behinderungen derart massiv beschränken wie es in der COVID-19-Pandemie bisher geschehen ist, Diskriminierung auf der Basis von Behinderung darstellen und von Staaten verhindert werden müssen. Diskriminierung und Marginalisierung auf der Basis von Behinderung, die in Menschenrechtsverletzungen münden (COVID-19 Disability Rights Monitor 2020, 11), verweisen wiederum darauf, wie stark Vorstellungen von Menschen mit Behinderungen nach wie vor davon geprägt sind, Menschen mit Behinderungen als abhängig, unselbstständig und unfähig, die „richtigen" Entscheidungen treffen zu können, zu verstehen. Auf diese Weise wurde zumindest in den Anfängen der COVID-19-Pandemie ein gutes und Selbstbestimmtes Leben für viele Menschen mit Behinderungen verunmöglicht. Sozialpolitische Maßnahmen, die dies ausreichend abfedern würden, fehlen bisher, was vor allem wohl daran liegt, dass die Problematik gar nicht als solche erkannt wird.

14 Durch Abmontieren der Türschnallen (BMSGPK 2020, 664; Naue/Flieger 2021a, 21).

8 BEHINDERTENPOLITIK DARF KEIN RANDTHEMA SEIN!

Einleitend wurde im Beitrag festgehalten, dass vor allem drei Aspekte dafür verantwortlich sind, dass bei der Debatte sozialpolitischer Fragen in Österreich das Thema Behinderung nach wie vor oft gar nicht oder nur am Rande mitgedacht wird – als ob Behindertenpolitik mit Themen wie Armut oder der Arbeitsmarktsituation nichts zu tun hätte: Fehlendes Bewusstsein für das Thema Behinderung, eine mehr als mangelhafte Datenlage sowie auch fehlende Maßnahmen im Sinne der UN-BRK sind dafür verantwortlich.

Im Beitrag wurde auf der Basis dieser drei Aspekte nachgezeichnet, wie sich Behindertenpolitik in Österreich entwickelt hat und welche Auswirkungen althergebrachte Vorstellungen zu Behinderung auf Menschen mit Behinderungen haben. Menschen mit Behinderungen werden immer noch als Empfänger:innen von Almosen und nicht als Träger:innen von Rechten verstanden. Fehlendes Bewusstsein für die Umsetzung von Behindertenpolitik als einer Querschnittsmaterie und in diesem Zusammenhang fehlendes Disability-Mainstreaming führen heutzutage immer noch dazu, dass Problemlagen und Bedarfe von Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend diskutiert werden: Entweder werden Menschen mit Behinderungen unter Begriffen wie „marginalisierte Gruppen" subsumiert, oder aber Menschen mit Behinderungen werden überhaupt nicht mitgedacht. Sozialpolitische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen in Österreich betreffen aber zu viele Menschen, um derart am Rande abgehandelt zu werden.

Die UN-BRK markiert im Kontext der Entwicklung österreichischer Behindertenpolitik und notwendiger sozialpolitischer Maßnahmen einen Paradigmenwechsel in Bezug auf Behinderung, selbiger wird jedoch nur langsam umgesetzt. Zu oft stehen der Umsetzung von sozialpolitischen Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen grundsätzliche Machbarkeits- und Kostenargumente gegenüber.[15]

Menschen mit Behinderungen sind Träger:innen von Rechten. Das bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK ein Recht auf ein gutes und Selbstbestimmtes Leben haben. Und es bedeutet auch, dass wir das als Gesellschaft ermöglichen und dafür die Kosten übernehmen müssen. Solange Menschen mit Behinderungen allerdings immer noch als Empfänger:innen von Almosen verstanden werden, wird sich in dieser Hinsicht nichts zum Positiven verändern: Sozialpolitische Maßnahmen kommen in einer Gesellschaft jenen zugute, die als Menschen verstanden werden, die Unterstützungsleistungen „verdienen" (Geiger 2021). „Verdienen" bedeutet jedoch in den beiden Fällen etwas komplett Konträres – auf Rechten und Gleichberechtigung basierend oder auf Wohlwollen und Entgegenkommen basierend. Auf der Basis der UN-BRK ist klar, wie zu verfahren ist.

BIBLIOGRAFIE

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2020). Evaluierung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2012–2020. Wien. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html (abgerufen am 24.11.2022).

15 Dies zeigte sich unter anderem bei der Erstellung der beiden Nationalen Aktionspläne Behinderung, wo es zu Diskussionen über die Finanzierung und Kostenübernahme kam.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2021). Richtlinie Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz. Wien.

BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz) (2022). Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030. Österreichische Strategie zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Wien. Online verfügbar unter https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen/Nationaler-Aktionsplan-Behinderung.html (abgerufen am 24.11.2022).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2013). Concluding observations on the initial report of Austria, adopted by the Committee at its tenth session, 2-13 September 2013. CRPD/C/AUT/CO/1. Online verfügbar unter https://www.monitoringausschuss.at/download/berichte/MA_concluding_observations_2013_09_13_EN.pdf (abgerufen am 24.11.2022).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016). General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education. CRPD/C/GC/4. Online verfügbar unter https://digitallibrary.un.org/record/1313836 (abgerufen am 24.11.2022).

COVID-19 Disability Rights Monitor (2020). Disability rights during the pandemic. A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor. Online verfügbar unter https://covid-drm.org/assets/documents/Disability-Rights-During-the-Pandemic-report-web.pdf (abgerufen am 25.11.2022).

Degener, Theresia (2016). Disability in a Human Rights Context. Laws 5 (3), 1–24.

Deutsches Institut für Menschenrechte (2021). Covid-19: Auswirkungen auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Warum ein konsequentes Disability Mainstreaming in der Pandemiebekämpfung nötig ist. Berlin. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position_Covid_10_Auswirkungen_auf_die_Rechte_von_Menschen_mit_Behinderungen.pdf (abgerufen am 25.11.2022).

Eccher, Bernhard (2014). Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs. Innsbruck, Universität Innsbruck, Rechtswissenschaftliche Fakultät.

Flieger, Petra/*Naue*, Ursula (2019). Living independently and being included in the community. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 24.11.2022).

Fuchs, Petra (2022). „Behinderung" – eine bewegte Geschichte. In: Anne *Waldschmidt* (Hg.). Handbuch Disability Studies. Wiesbaden, Springer VS, 161–182.

Geiger, Bernd Baumberg (2021). Disabled but not deserving? The perceived deservingness of disability welfare benefit claimants. Journal of European Social Policy 31 (3), 336–351.

Ladstätter, Martin (2020). Inklusion ist mehr als Integration. BIZEPS Nachrichten vom 07.07.2020. Online verfügbar unter https://www.bizeps.or.at/inklusion-ist-mehr-als-integration/ (abgerufen am 24.11.2022).

Mitchell, David. T./*Snyder*, Sharon L. (2001). Introduction: Disability Studies and the Double Bind of Representation. In: David T. *Mitchell*/Sharon L. *Snyder* (Eds.). The Body and Physical Difference. Discourses of Disability. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1–31.

Müllebner, Katharina (2022). Österreichweit die Stimme erheben für Menschenrechte und Inklusion. BIZEPS Nachrichten vom 28.09.2022. Online verfügbar unter https://www.bizeps.or.at/oesterreichweit-die-stimme-erheben-fuer-menschenrechte-und-inklusion/ (abgerufen am 25.11.2022).

Naue, Ursula (2006). Behindertenpolitik heute: Zwischen alten Inhalten und neuen Möglichkeiten: Eine vergleichende Studie. Dissertation. Wien, Universität Wien.

Naue, Ursula (2009). Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse um Behinderung. SWS-Rundschau 49 (3), 274–292.

Naue, Ursula/*Flieger*, Petra (2021a). COVID-19 and people with disabilities. European Disability Expertise (EDE) for Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 25.11.2022).

Naue, Ursula/*Flieger*, Petra (2021b). European Semester 2020–2021 country fiche on disability equality. European Disability Expertise (EDE) for Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1540&langId=en (abgerufen am 24.11.2022).

Naue, Ursula/*Waldschmidt*, Anne (2022). Politikwissenschaftliche Disability Studies. In: Anne *Waldschmidt* (Hg.). Handbuch Disability Studies. Wiesbaden, Springer VS, 161–182.

Oliver, Mike (1990). The individual and social models of disability. Paper presented at Joint Workshop of the Living Options Group and the Research Unit of the Royal College of Physicians, 23 July 1990. Online verfügbar unter https://disability-studies.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/40/library/Oliver-in-soc-dis.pdf (abgerufen am 24.11.2022).

Steingruber, Alfred (2000). Der Behindertenbegriff im österreichischen Recht. Diplomarbeit. Graz, Karl-Franzens-Universität.

Wendell, Susan (1996). The Rejected Body. Feminist Philosophical Reflections on Disability. New York, London, Routledge.

Judith Derndorfer, Julia Hofmann, Patrick Mokre und Matthias Schnetzer

VERMÖGEN UND REICHTUM IN ÖSTERREICH

ZUSAMMENFASSUNG

Vermögen ist in Österreich sehr ungleich verteilt. Seit der HFCS-Vermögenserhebung der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) und von Wissenschaftler:innen durchgeführten Hochschätzungen lässt sich besser beziffern, wie groß die Vermögenskonzentration tatsächlich ist. Österreich steht innerhalb der Eurozone mit an der Spitze der Vermögensungleichheit. Die große Mehrheit der in Österreich lebenden Bevölkerung empfindet die bestehende Vermögensverteilung als ungerecht. Vermögensteuern sind ein Weg, die Schieflage zu reduzieren.

- Das reichste 1 % verfügt über rund 40 % des gesamten Nettovermögens, während die ärmere Hälfte gerade einmal 2,8 % des Nettovermögens besitzt.
- Die hohe Vermögenskonzentration hat negative wirtschaftliche, demokratiepolitische und ökologische Konsequenzen.
- Der Überreichtum kann durch Vermögenssteuern reduziert werden.

ABSTRACT

In Austria, wealth is very unequally distributed. Thanks to the HFCS wealth survey conducted by the Austrian National Bank and projections by researchers, it has become easier to quantify the actual extent of wealth concentration. Regarding wealth, Austria is one of the most unequal countries in the Euro area. The vast majority of the population of Austria perceives the existing distribution of wealth as unfair. Wealth taxes are one way to reduce this imbalance.

- The richest 1 % owns around 40 % of the total net wealth, while the poorer half owns just 2.8 % of net wealth.
- High wealth concentration has negative impacts on economy, democracy, and the environment.
- Wealth concentration can be reduced through the introduction of wealth taxes.

1 EINLEITUNG

Österreich ist ein reiches Land, jedoch ist der Reichtum sehr ungleich verteilt. Während das reichste 1 % der Haushalte rund 40 % des gesamten Nettovermögens besitzt, gehören der unteren Hälfte gerade einmal 2,8 % des gesamten Nettovermögens. Die Corona-Krise hat die Ungleichheit zwischen den Reichsten und dem Rest der Gesellschaft weiter verschärft: Das Vermögen der hundert reichsten Österreicher:innen ist von 2020 auf 2021 beispielsweise um 15 % angestiegen (Attac 2021), während rund 1,3 Millionen Menschen armutsgefährdet sind und eine wachsende Zahl an Menschen ohne sozialstaatliche Leistungen ihren Lebensbedarf nicht mehr sichern kann. Die hohe und steigende Vermögenskonzentration birgt große Risiken für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, u. a. da die Mehrheit der in Österreich lebenden Bevölkerung die Vermögensverteilung als ungerecht empfindet. Zusätzlich haben Vermögende mehr Möglichkeiten (u. a. durch Parteispenden, Gründung von Medien), ihre Interessen auf der politischen Bühne einzubringen und durchzusetzen als nur bei demokratischen Wahlen. Zuletzt müssen auch die ökologischen Konsequenzen von Überreichtum im Zentrum der politischen Diskussion stehen. Millionär:innen und Milliardär:innen befeuern durch ihren Lebensstil und Investitionen die Klimakatastrophe.

Dieser Beitrag soll einen Überblick über die aktuelle Vermögensungleichheit in Österreich und die damit verbundenen Konsequenzen und Gefahren geben. Zum Schluss werden unterschiedliche Vermögensteuermodelle als Maßnahme gegen Überreichtum und Machtungleichgewichte dargelegt.

2 AUSMASS DER VERMÖGENSUNGLEICHHEIT IN ÖSTERREICH

Privatvermögen ist in Österreich sehr ungleich verteilt. Lange Zeit (seit dem Auslaufen der Vermögensteuer 1995) gab es keine belastbaren Zahlen über das Ausmaß der Vermögensungleichheit für Österreich. 2010 führte die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) erstmals eine akribische Vermögenserhebung namens HFCS (Household Finance and Consumption Survey) durch. 2014 und 2017 folgten die zweite und dritte Erhebungswelle. Darin wurden die Sach- und Finanzvermögen einer Bevölkerungsstichprobe detailliert aufgezeichnet, wodurch eine Einschätzung der Verteilung dieser Vermögen möglich wurde. Aber auch die Befunde des HFCS sind mit Unsicherheiten verbunden: Erstens beruht die Teilnahme auf Freiwilligkeit, und die vermögendsten Haushalte haben oft wenig Interesse daran, an solchen Erhebungen teilzunehmen. Zweitens sind die Chancen relativ gering, bei einer Zufallsstichprobe einen Haushalt aus den Top 0,1 % zu ziehen. Aufgrund der fehlenden Informationen über die allerreichsten Haushalte werden in wissenschaftlichen Studien mit anerkannten statistischen Methoden Hochschätzungen durchgeführt, um die Verteilungsmaße für die fehlenden Beobachtungen zu korrigieren.

2.1 Aktueller Wissensstand zur Vermögensungleichheit

Würde man alle Haushalte vom ärmsten bis zum reichsten aufreihen, dann hätte der Haushalt exakt in der Mitte ein Vermögen von rund 83.000 Euro (Median). Da es ganz oben in der Verteilung aber einige sehr reiche Haushalte mit mehreren Millionen Euro gibt, liegt das durchschnittliche Vermögen deutlich höher, nämlich bei fast 250.000 Euro (Mittelwert) (Fessler/Schürz 2019). Aufgrund der fehlenden Superreichen in der Erhebung wird dieser Mittelwert allerdings unterschätzt. Eine Studie der JKU Linz schätzt deshalb mit fundierten statistischen Methoden und

Reichenlisten die fehlenden Topvermögen zu den HFCS-Daten hinzu. Die Autor:innen kommen mit der Hochschätzung auf ein deutlich höheres Durchschnittsvermögen von rund 318.000 Euro. Die daraus errechnete Vermögenskonzentration ist besorgniserregend: Das reichste 1 % besitzt rund 40 % des Nettovermögens, die ärmere Hälfte zusammen gerade einmal 2,8 % (Heck et al. 2020).

Vermögen sind in Österreich, so wie in allen europäischen Staaten, deutlich ungleicher verteilt als Einkommen. Es gibt bei Vermögen in Österreich keine breite Mittelschicht, wie wir sie von den Einkommen kennen. Die HFCS-Daten zeigen, dass die typischen Vermögensgegenstände der unteren Hälfte ein Kraftfahrzeug oder ein Sparbuch sind. In der oberen Mitte ist dann das Eigenheim typischerweise der größte Vermögensposten. Erst bei den reichsten 20 % sind öfter auch Wertpapiere Teil des Vermögens. Und bei den reichsten 5 % kommen zusätzlich Immobilien wie Zinshäuser sowie Unternehmensbeteiligungen dazu.

2.2 Vermögenslücken zwischen Gruppen

Auch die genauere Betrachtung der Vermögensungleichheit zwischen verschiedenen soziodemografischen Gruppen ist aufschlussreich. Analog zum Gender-Pay-Gap für Einkommen gibt es Berechnungen zum Gender-Wealth-Gap für Österreich (für einen Überblick siehe z. B. Mader 2022). Forscherinnen analysierten hierfür z. B. den HFCS 2014, um ein genaueres Bild der Vermögenslücke zwischen Frauen und Männern zu erhalten. Insgesamt zeigt sich, dass Frauen in Paarhaushalten im Durchschnitt um 28 % weniger Vermögen haben als Männer. Besonders hervorzuheben ist, dass es über weite Teile der Bevölkerung kaum einen Vermögensunterschied zwischen Männern und Frauen gibt. Die Vermögenslücke besteht faktisch nur am oberen Rand der Verteilung, wo vor allem Unternehmenseigentum relevant ist (Groiß et al. 2018).

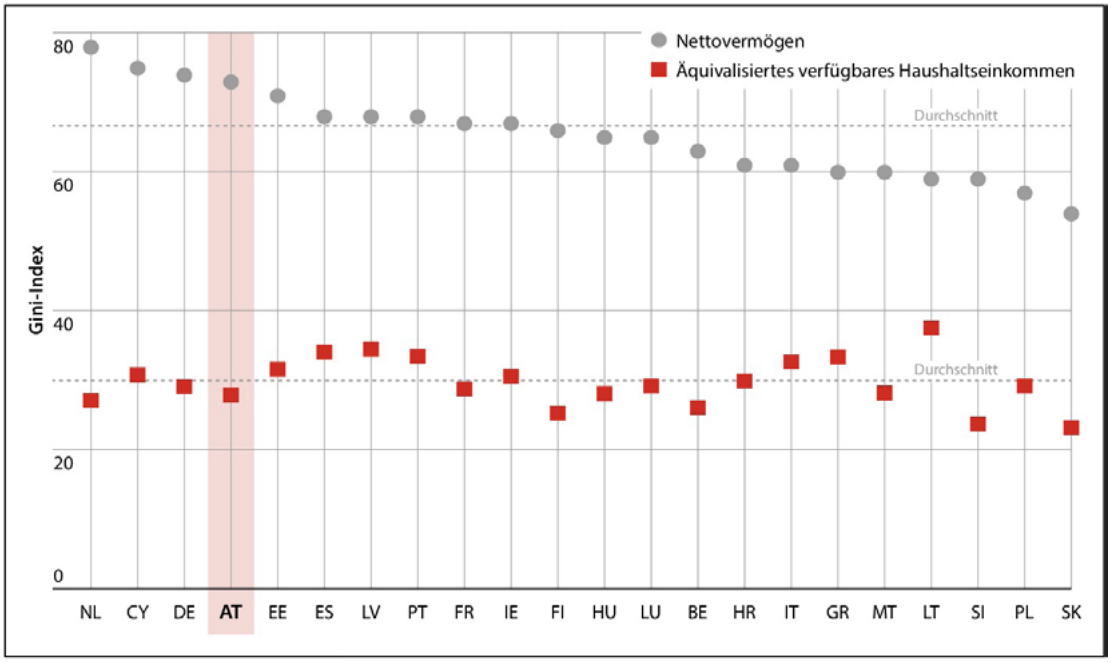
Nicht nur zwischen Frauen und Männern gibt es nennenswerte Unterschiede. Aus den Daten lässt sich auch der sogenannte Migrant-Wealth-Gap berechnen. Hierbei wird zwischen autochthonen Österreicher:innen und Personen mit Migrationshintergrund unterschieden. Es zeigt sich, dass Personen mit Migrationshintergrund im Mittel über 41 % weniger Nettovermögen verfügen als autochthone Österreicher:innen. Allerdings zeigt die Analyse einen deutlichen Unterschied zwischen Migrant:innen der ersten und jenen der zweiten Generation. Während der Migrant-Wealth-Gap bei Migrant:innen der ersten Generation noch bei 62 % liegt, verringert sich die Vermögenslücke bei Migrant:innen der zweiten Generation auf 16 %. Es scheint also, als gelinge es bereits der zweiten Generation, beim Vermögensaufbau aufzuholen (Muckenhuber et al. 2022).

2.3 Vermögensverteilung in Europa

Im EU-Ländervergleich gehört Österreich zu jenen Ländern mit der höchsten Vermögensungleichheit. Gemessen am Gini-Koeffizienten sind die Vermögen nur in den Niederlanden, Zypern und Deutschland ungleicher als in Österreich verteilt (siehe Abbildung 1). Vermögen sind in Österreich, so wie in allen europäischen Staaten, auch deutlich ungleicher verteilt als Einkommen. Die Länderunterschiede lassen sich bis zu einem gewissen Grad mit der unterschiedlichen Ausgestaltung der Wohlfahrtsstaaten erklären. Während in Österreich viele Menschen in Mietwohnungen bzw. im sozialen Wohnbau leben, müssen viele Menschen in südeuropäischen Ländern mangels öffentlichen Wohnbaus eher im Eigenheim wohnen und weisen daher in den Daten ein höheres Vermögen auf. Dass diese – häufig kreditfinanzierte – Form des Vermögens

allerdings prekär ist, zeigte sich beim Platzen der Immobilienblase in den USA und in Spanien im Zuge der letzten Finanzkrise: Zahlreiche Menschen verloren ihr Haus, weil sie die Kreditraten nicht mehr bedienen konnte. Auch das öffentliche Sozialversicherungssystem ist ausschlaggebend für die Notwendigkeit, Geld zur Seite zu legen, um auch im Alter, bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit noch genug Mittel für den Lebensunterhalt zu haben. Eine große Rolle spielt dabei das öffentliche Pensionssystem, das im Gegensatz zu den privaten Pensionen nicht in die Vermögensrechnung eingeht, da staatliche Pensionen nicht veräußert und übertragen werden können und somit nicht der gängigen Vermögensdefinition entsprechen.

Abbildung 1: Einkommens- und Vermögensungleichheit im Vergleich in Europa, 2017



Quelle: Household Finance and Consumption Survey (HFCS 2017); Eurostat

2.4 Entwicklung der Vermögensungleichheit seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie

Die konkreten Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Vermögensungleichheit kann man aufgrund der fehlenden Daten für Österreich zurzeit noch nicht festmachen. Erste Berechnungen legen zumindest nahe, dass sich die Vermögensungleichheit verschärft hat. Laut Analyse der Nichtregierungsorganisation Attac auf Basis aktueller Reichenlisten (*Forbes*, *Vermögensmagazin* und *Trend*) hat sich das Vermögen der 100 reichsten Familien und Einzelpersonen weltweit im Pandemiejahr 2021 um 14 % bzw. um 25 Milliarden auf 205 Milliarden Euro erhöht. Vor allem Milliardär:innen konnten Zugewinne von 28 % bzw. 19 Milliarden Euro verbuchen (Attac 2021). Angesichts der aktuellen Teuerungskrise ist weiters davon auszugehen, dass Haushalte in der unteren Vermögenshälfte ihre Ersparnisse (falls überhaupt vorhanden) eher aufbrauchen als aufbauen. Besonders dramatisch scheint die Umverteilung zwischen den Eigentümer:innen von Mietimmobilien und den Mieter:innen angesichts der deutlichen Steigerungen der Mietpreise. Wie bei zahlreichen anderen sozioökonomischen Kennzahlen deuten die Indizien somit auch bei der Vermögensverteilung auf eine wachsende Schieflage durch die COVID-19-Pandemie hin.

3 DIE FOLGEN VON VERMÖGENSKONZENTRATION

Die skizzierte Schieflage bei den privaten Vermögen wirft die Frage nach einer gerechten Verteilung auf. Zwar sind Gerechtigkeitsvorstellungen auch durch individuelle Wertehaltungen geprägt, allerdings ist es für den gesellschaftlichen Zusammenhalt entscheidend, ob wichtige ökonomische Ergebnisse von breiten Bevölkerungsteilen als gerecht empfunden werden. Das in Meritokratien dominante Gerechtigkeitsempfinden stellt Einkommen und Vermögen in den Bezug zur individuell eingesetzten Leistung. Auch in Österreich hat das Leistungsprinzip den größten Rückhalt in der Bevölkerung. Umfragen von Meinungsforschungsinstituten sowie sozialwissenschaftliche Erhebungen legen allerdings nahe, dass vor allem die Vermögensungleichheit in Österreich als nicht (leistungs)gerecht empfunden wird. Laut Daten des European Social Survey 2018 bewerten drei Viertel der Befragten die Vermögensunterschiede als ungerecht groß (Hofmann et al. 2020). Überhaupt nur 14 % finden die Vermögensverteilung gerecht. Im Vergleich dazu wird die Verteilung der Einkommen in Österreich als deutlich gerechter wahrgenommen: So halten 56 % ihr eigenes Einkommen für gerecht, immerhin 27 % auch das Einkommen der obersten 10 %. Die objektiven Zahlen zur Konzentration privater Vermögen gepaart mit der subjektiven Wahrnehmung dieser exorbitanten Ungleichheit als ungerecht stehen in krassem Widerspruch zur anhaltenden Untätigkeit der politischen Entscheidungsträger:innen in dieser Frage.

Vermögenskonzentration mündet zudem in einer Reihe von negativen Konsequenzen für Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie. Eine Korrektur der Vermögensungleichheit ist somit nicht nur eine Frage von Gerechtigkeit, sondern eine wichtige Voraussetzung, um deren unheilvolle Begleiterscheinungen abzumildern. Die potenziellen Gefahren einer steigenden oder zu großen Schieflage der privaten Vermögen in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie werden im Folgenden kurz einzeln beleuchtet.

3.1 Destabilisierende Wirkung auf die Wirtschaft

Vermögenskonzentration kann zur Destabilisierung der Wirtschaft beitragen, wenn große Vermögen auf der Suche nach größtmöglicher Rendite auf den Finanzmärkten zu Blasenbildungen führen. Die Gewinnaussichten auf den Finanz- und Immobilienmärkten haben in den letzten Jahrzehnten den Prozess der „Finanzialisierung" vorangetrieben und die Dominanz des Finanzsektors über die Realwirtschaft verstärkt. Die Deregulierung der Kapitalmärkte sowie die Erfindung neuer Finanzinstrumente haben diese Entwicklung beschleunigt und in der Vergangenheit zu wiederkehrenden Finanzmarktkrisen mit drastischen Auswirkungen auf die Realwirtschaft geführt (Schulmeister 2018). Zudem sind parallel zur Vermögenskonzentration verlaufende Monopolisierungs- und Oligopolisierungstendenzen zu beobachten. Vor allem im Technologiesektor ist der Trend zur Marktkonzentration evident, der den Kapitalbesitzer:innen exorbitante Gewinne einbringt, aber negative Effekte für die Gesamtwirtschaft mit sich bringt, etwa durch Ausübung von Marktmacht und Wettbewerbsverzerrung (Allen 2017). Schließlich leidet auch die aggregierte Nachfrage in einer Volkswirtschaft unter der Vermögenskonzentration. Es ist bekannt, dass einkommens- und vermögensarme Haushalte eine höhere Konsumneigung haben und dadurch die Realwirtschaft stärken, während reiche Haushalte mehr sparen und in Kapitalmärkten veranlagen.

3.2 Gefahr für den sozialen Zusammenhalt

Für die Gesellschaft bedeutet die hohe Vermögenskonzentration eine Gefahr für den sozialen Zusammenhalt. Die sichtbare Kluft zwischen Arm und Reich senkt das Vertrauen in das Institutionensystem, dass dieses Verbesserungen im Lebensstandard sowie Chancengerechtigkeit für alle gewährleisten könne. Während sich die Reichen gesellschaftlich abkapseln können und die sozialstaatlichen Errungenschaften für ihren Wohlstand nicht benötigen, fühlen sich breite Bevölkerungsschichten von der Politik nicht mehr repräsentiert und sehen ihre Interessen nicht berücksichtigt. Mögliche Folgen davon sind ein Vertrauensverlust in Demokratie und staatliche Institutionen, die Abkehr vom etablierten Parteiensystem oder ein Erstarken rechter, autoritärer politischer Strömungen. Dass die Vermögen der Reichsten während der COVID-19-Pandemie sogar noch kräftig gewachsen sind, während viele Haushalte in akute Notlagen gerieten, hat das Konfliktpotenzial weiter verschärft (Hofmann 2022). Von zentraler Bedeutung ist auch der Einfluss von Vermögenskonzentration auf die Klimakrise, die eng mit der sozialen Frage verbunden ist. Wissenschaftliche Berechnungen zeigen, dass ein großer Anteil des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgase auf Superreiche zurückzuführen ist, da diese ein ausschweifendes Mobilitäts-, Konsum- und Produktionsverhalten aufweisen, das mit dem nötigen Emissionspfad nicht vereinbar ist (Chancel et al. 2022). Auch in Österreich emittieren die reichsten Haushalte deutlich mehr als arme Haushalte (Theine et al. 2022). Die Begrenzung von Überreichtum und dem damit verbundenen Ressourcenverbrauch ist somit auch eine existenzielle Frage für unseren Planeten.

3.3 Gefahr für die Demokratie

Schließlich kann Vermögenskonzentration zur Gefahr für die Demokratie werden (Rehm/Schnetzer 2015). So werden politische Entscheidungen oftmals durch Lobbying und Netzwerke beeinflusst, um die Partikularinteressen finanzkräftiger Akteur:innen durchzusetzen. Auch Parteispenden von Reichen können die Richtung wirtschaftspolitischer Debatten und Entscheidungen beeinflussen (Cagé 2020). Mehrere internationale Studien zeigen, dass die Politik häufiger den Präferenzen der Reichsten folgt und die Demokratie somit untergraben wird (Elsässer et al. 2017). Auf der anderen Seite der Vermögensverteilung verabschieden sich vermehrt ärmere Menschen aus demokratischen Entscheidungsprozessen, weil sie sich nicht mehr entsprechend repräsentiert fühlen. Wahlbeteiligung, kollektive Interessenbekundung oder zivilgesellschaftliches Engagement hängen auch in Österreich stark mit Einkommen bzw. Vermögen zusammen (siehe z. B. Zandonella 2021). Reiche Menschen machen aber nicht nur finanzielle Mittel mobil, um die eigenen Interessen auf der parlamentarischen Bühne durchzusetzen, sondern auch um das Meinungsbild in der Bevölkerung zu beeinflussen. Dazu dienen die Gründung und Finanzierung von Denkfabriken oder das Eigentum an Massenmedien. Vermögende Industrielle und Unternehmensverbände haben in den vergangenen Jahren viel Geld in interessenpolitisch motivierte Institute investiert und deren Botschaften zu großen medialen Reichweiten verholfen (Schlögl/Plehwe 2015). Einige Überreiche haben gleich eigene Medien gegründet und erhoffen sich damit Einfluss auf die öffentliche Meinung.

Reiche Menschen beeinflussen aber nicht nur den Gesetzgebungsprozess, sondern können sich den geltenden Gesetzen auch einfacher entziehen. Das Verschieben von Vermögen in internationale Steuersümpfe sowie das Ausnutzen von Schlupflöchern im Justizsystem sind hauptsächlich den Reichsten mit ihren üppig dotierten Beratungsapparaten vorbehalten. All diese Entwicklungen stellen die Demokratie laufend auf die Probe, wenn es um tatsächliche Gerechtigkeit und Gleichbehandlung aller Menschen geht. Der Rückzug vieler Menschen aus den

etablierten demokratischen Prozessen ist ein Indiz dafür, dass das Vertrauen in diese Institutionen sinkt und durch Vermögensungleichheit weiter untergraben wird.

4 VERMÖGENSTEUERN ZUR REDUZIERUNG VON ÜBERREICHTUM UND MACHTUNGLEICHHEIT

Aufgrund der hohen Vermögenskonzentration und der oben beschriebenen negativen Folgen für Wirtschaft, sozialen Zusammenhalt und Demokratie werden im folgenden Abschnitt Wege zur Reduzierung der Schere zwischen Arm und Überreich aufgezeigt.

Maßnahmen gegen Vermögensungleichheit können beim Aufbau von Vermögen ansetzen oder ungleich verteiltes Vermögen umverteilen. Steuern auf Vermögen, Erbschaften und Schenkungen erscheinen in dieser Debatte als einfacher Hebel, weil dieser auf der bestehenden Umverteilungs-Infrastruktur der Steuerbehörden und Finanzministerien aufbaut. Grundsätzlich können Vermögensteuern entweder Ungleichheit verringern oder große Vermögen reduzieren. Im ersten Fall spricht man von „moderaten Vermögensteuern", diese besteuern hohe Vermögen zwar höher aber die Steuerlast liegt unter den durchschnittlich erzielten Renditen, und hohe Vermögen wachsen weiter. Der zweite Fall beschreibt „konfiskatorische Modelle", bei denen die Steuerlast höher liegt als die durchschnittlichen Erträge, wodurch die Vermögenssubstanz der Reichsten reduziert wird.

Beide Modelle können Ungleichheit reduzieren, das Ausmaß hängt vom konkreten Modell ab. Vermögensteuern machen die Verteilung gleicher, wenn hohe Nachsteuer-Vermögen weniger schnell wachsen als niedrige und mittlere Vermögen. Wenn die eingehobenen Steuern verwendet werden, um die öffentliche Infrastruktur auszubauen oder einen Vermögensaufbau der Vielen zu ermöglichen, reduziert das die Ungleichheit weiter.

Vermögensbezogene Steuern sind in Österreich weiter niedriger als im EU-Durchschnitt, es gibt keine direkten Steuern auf Erbschaften oder Schenkungen und keine allgemeinen Vermögens-Substanzsteuern (Bernhofer et al. 2022). Das macht Österreich in der gesamten OECD zu einem der Schlusslichter bei den vermögensbezogenen Steuern. Hierzulande werden nur etwa 1,3 % des Steuerkuchens aus vermögensbezogenen Abgaben lukriert, im OECD-Schnitt sind es gut 5,7 %.

4.1 Auswirkungen von Vermögensteuern

Vermögensteuern haben unterschiedliche Zwecke – von einem größeren Beitrag der Reichsten zum Staatshaushalt über Finanzierung von sozialstaatlicher Absicherung und Transfereinkommen bis hin zu Gerechtigkeit bei demokratischer Mitbestimmung. Wo Ungleichheit reduziert wird, kann breitere Teilhabe aktiv vorangetrieben werden. Durch Vermögensteuern aufgebautes öffentliches Vermögen funktioniert als indirekte Umverteilung. Kleine Vermögen (vor allem Barerspartes) werden von den meisten Österreicher:innen zur Absicherung eingesetzt, für unerwartete Ausgaben oder unregelmäßige Anschaffungen. Ein gut ausfinanziertes und zugängliches Sozialsystem kann so eine Absicherung zumindest in Notlagen übernehmen.

Über die Absicherung hinaus stellt die öffentliche Infrastruktur für die Vielen zur Verfügung, was sich Vermögende teuer kaufen. Geförderter Wohnbau als Alternative zur Eigentumswohnung und öffentlicher Verkehr als Ersatz für den SUV in der Stadt: Steuern aus Vermögen können gezielt eingesetzt werden, um die Unterschiede im Lebensstandard zwischen mittleren und hohen

Vermögen zu reduzieren. Andere sozialstaatliche Maßnahmen verteilen direkt um. Während nur die Reichsten tatsächlich Einkommen aus ihrem Vermögen beziehen (Humer et al. 2013), reduzieren Transfereinkommen die Armutsgefährdungsquote von theoretischen 35 % auf 15 %. (Wagner/Hofmann 2022).

4.2 Vermögensteuermodelle

Unabhängig davon, mit welchem Ziel eine Vermögensteuer eingeführt würde, halten die Ökonomen Saez und Zucman (2022) zwei Punkte fest, die jedenfalls berücksichtigt werden sollten. Erstens sind hohe Freibeträge sinnvoll, weil sie den administrativen Aufwand minimieren und weil so nur Steuerpflichtige betroffen sind, die jedenfalls ausreichend liquide Mittel für die Bezahlung der anstehenden Steuer haben. Im Gegenzug sollte es keine Ausnahmen bei der Bemessungsgrundlage geben, um Steueroptimierung zu verhindern. Somit sollten neben Finanzvermögen auch Sachvermögen und privat gehaltenes Unternehmensvermögen berücksichtigt werden. Zweitens sollte die Erhebung der Bemessungsgrundlage ausschließlich auf den Marktwerten basieren und weitgehend durch Dritte erfolgen, weil dadurch die Einhaltung der Steuervorschriften am besten gewährleistet werden kann. Effiziente Bewertungsmethoden und die zunehmenden rechtlichen und technischen Möglichkeiten zum automatisierten Informationsaustausch reduzieren den Verwaltungsaufwand zudem drastisch (Bernhofer et al. 2022). Ein europäisches bzw. weltweites Vermögensregister, das von einer Reihe renommierter Ökonom:innen vorgeschlagen wurde, würde den grenzüberschreitenden Austausch zudem erheblich vereinfachen und Synergieeffekte entfalten (Brussels Report 2021; Mack 2022; ICRICT 2022).

In Österreich wird eine Reihe konkreter Vermögensteuermodelle diskutiert, für die Heck et al. (2020) die Aufkommen geschätzt haben. Ein Vorschlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes schlägt Steuersätze von 0,5 % ab 700.000 Euro, 1 % ab 2 Millionen Euro und 1,5 % ab 3 Millionen Euro vor. Dies würde circa 5,3 Milliarden Euro pro Jahr einbringen. Ein ähnlicher Vorschlag der GPA kommt mit 0,5 % ab 1 Million Euro, 1 % ab 2 Millionen Euro und 1,5 % ab 3 Millionen Euro auf 5,1 Milliarden Euro. Ein früherer Vorschlag der SPÖ mit 0,5 % ab 1 Million Euro und 1 % ab 10 Millionen Euro würde ein Aufkommen von 3,2 Milliarden Euro pro Jahr lukrieren. Die Steuersätze von durchgehend unter 2 % liegen unter der durchschnittlichen Rendite und Wertsteigerung für die meisten Anlage- und Immobilienprodukte, die den größeren Teil des Vermögens von Reichen und Überreichen ausmachen. Sie würden damit den Vermögensaufbau der Reichsten besteuern, aber nicht wesentlich hemmen.

Alternativ schlagen die Ökonomen Marterbauer und Schürz (2022) eine Vermögensobergrenze von 1 Milliarde Euro vor. Die könnte durch eine konfiskatorische Vermögensteuer realisiert werden, wie sie Piketty (2020) präsentierte. Dessen Steuertarif erreicht zwar zu keinem Zeitpunkt einen Grenzsteuersatz von 100 %, die Grenzsteuersätze werden danach berechnet, wie viel mehr als das Durchschnittsvermögen eine Person besitzt: Vermögen, das der Hälfte des Durchschnitts entspricht, würde mit nur 0,1 % pro Jahr, das Zehnfache schon mit 10 % und das 10.000fache mit 90 % besteuert. Hier errechnen Heck et al. (2020) ein Aufkommen von 106 Milliarden Euro pro Jahr. Die hohen Grenzsteuersätze liegen weit über den durchschnittlichen Renditen von Unternehmens-, Kapitalmarkt- oder Immobilienbesitz, das Vermögen der Reichsten würde in diesem Modell rasch schrumpfen. Dementsprechend würde auch das Aufkommen der Steuer in den Folgejahren sinken, bis ein gewünschtes Maximalvermögen und damit eine deutlich reduzierte Ungleichheit erreicht sind.

5 FAZIT

Dieser Beitrag hat aufgezeigt, wie ungleich die Vermögen in Österreich tatsächlich verteilt sind und wieso die Politik gefordert ist, diese Schieflage zu bekämpfen. Wie bereits beschrieben, wird ein zu großes Ausmaß an sozialer Ungleichheit in Österreich als ungerecht erachtet. Über 80 % der Bevölkerung empfinden die Unterschiede zwischen Arm und Reich mittlerweile als zu groß (Liedl/Steiber 2021). Die Vermögensungleichheit wird in der Regel auch stärker kritisiert als Einkommensungleichheit. Während der Corona-Krise wurden die Rufe nach einer fairen Beteiligung an den Krisenkosten durch die Reichsten im Land immer lauter.

Dieses Momentum gilt es nun zu nutzen, um Maßnahmen gegen Überreichtum zu setzen und die Schere zwischen Arm und Reich wieder zu schließen. Einer Vermögensbesteuerung kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Wie wir gezeigt haben, gibt es hierfür bereits genügend progressive Steuermodelle und Möglichkeiten zur Umsetzung. Der Ball liegt nun bei der Regierung.

BIBLIOGRAFIE

Allen, Jonathan P. (2017). Technology and Inequality: Concentrated Wealth in a Digital World. Cham, Palgrave Macmillan.

Attac (2021). Plus 25 Milliarden Euro: Österreichs Reichste profitieren auch im Pandemiejahr 2021. Online verfügbar unter https://www.attac.at/news/details/plus-25-milliarden-euro-oesterreichs-reichste-profitieren-auch-im-pandemiejahr-2021 (abgerufen am 13.12.2022).

Bernhofer, Dominik et al. (2020). Tax me if you can. Potenziale moderner Vermögensbesteuerung in Österreich. Wirtschaft und Gesellschaft48 (2), 207–230.

Brussels Report (2021). European Commission Investigates the Idea of an EU Asset Registry. Online verfügbar unter https://www.brusselsreport.eu/2021/08/30/european-commission-investigates-the-idea-of-an-eu-asset-registry/ (abgerufen am 30.09.2022).

Cagé, Julia (2020). The Price of Democracy. How Money Shapes Politics and What to Do about It. Cambridge MA, Harvard University Press.

Disslbacher, Franziska/*Ertl*, Michael/*List*, Emanuel/*Mokre*, Patrick/*Schnetzer*, Matthias (2020). On Top of the Top – Adjusting wealth distributions using national rich lists. INEQ Working Paper Series No 20. Wien, WU Wien.

Chancel, Lucas/*Piketty*, Thomas/*Saez*, Emmanuel/*Zucman*, Gabriel (2022). World Inequality Report 2022. Online verfügbar unter https://wir2022.wid.world/ (abgerufen am 12.12.2022).

Elsässer, Lea/*Hense*, Svenja/*Schäfer*, Armin (2017). „Dem Deutschen Volke"? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. Zeitschrift für Politikwissenschaft 27, 161–180.

Fessler, Pirmin/*Lindner*, Peter/*Schürz*, Martin (2019). Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2017 for Austria. First results for Austria. Online verfügbar unter https://www.hfcs.at/dam/jcr:6c798d62-f16a-4fc7-8555-9df9042fc836/hfcs-2017-austria-first-results.pdf (abgerufen am 13.12.2022).

Groiß, Julia/*Schneebaum*, Alyssa/*Schuster*, Barbara (2018). Vermögensverteilung nach Geschlecht in Österreich und Deutschland: Eine Studie auf der Personenebene. Wirtschaft und Gesellschaft 1, 45–72. Online verfügbar unter http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2018_44_1/2018_44_1_0045.pdf (abgerufen am 12.12.2022).

Heck, Ines/*Kapeller*, Jakob/*Wildauer*, Rafael (2020). Vermögenskonzentration in Österreich. Ein Update auf Basis des HFCS 2017. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 206. Wien, AK Wien.

Hofmann, Julia (2022). Was tun gegen Überreichtum und Vermögenskonzentration? Überlegungen zur 4. Reichtumskonferenz. A&W-Blog vom 17.10.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/was-tun-gegen-vermoegenskonzentration/ (abgerufen am 12.12.2022).

Hofmann, Julia/*Marterbauer*, Markus/*Schnetzer*, Matthias (2020). Gerechtigkeitscheck: Wie fair findet Österreich die Verteilung von Einkommen und Vermögen? Neue Erkenntnisse aus dem European Social Survey (ESS). Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 201. Wien, AK Wien.

Humer, Stefan/*Moser*, Matthias/*Schnetzer*, Matthias/*Ertl*, Michael/*Kilic*, Atila (2013). Über die Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung Österreichs. Wirtschaft und Gesellschaft 39 (4), 571–586.

ICRICT (2022). ICRICT Open Letter to G20 Leaders: It's Time for a Global Asset Register to Target Hidden Wealth. Online verfügbar unter https://www.icrict.com/press-release/2022/4/19/icrict-open-letter-to-g20-leaders-its-time-for-a-global-asset-register-to-target-hidden-wealth (abgerufen am 30.09.2022.).

Liedl, Bernd/*Steiber*, Nadia (2021). Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19 Pandemie. Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 223. Wien, AK Wien.

Mack, Sebastian (2022). Out of the Dark. An EU Asset Register to Combat Illicit Financial Flows. Hertie School Jacques Delors Centre. Online verfügbar unter https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20220331_AssetRegister_Mack.pdf (abgerufen am 30.09.2022).

Mader, Katharina (2022): Was tun gegen männlichen Überreichtum? Oder: Die Bedeutung der Geschlechterverhältnisse im Rahmen von Vermögenskonzentration. Kurswechsel 3/2022, 47–57.

Marterbauer, Markus/*Schürz*, Martin (2022). Angst und Angstmacherei. Für eine Wirtschaftspolitik, die Hoffnung macht. Wien, Paul Zsolnay Verlag.

Muckenhuber, Mattias/*Rehm*, Miriam/*Schnetzer*, Matthias (2022). A Tale of Integration? The Migrant Wealth Gap in Austria. European Journal of Population 38, 163–190. Online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/s10680-021-09604-1 (abgerufen am 15.12.2022).

Piketty, Thomas (2020). Kapital und Ideologie. München, C.H. Beck.

Rehm, Miriam/*Schnetzer*, Matthias (2015). Vermögenskonzentration und Macht. Der blinde Fleck der Mainstream-Ökonomie. Kurswechsel 2/2015, 69–79.

Saez, Emmanuel/*Zucman*, Gabriel (2022). Wealth Taxation: Lessons from History and Recent Developments. In: AEA Papers and Proceedings 112, 58–62.

Schlögl, Matthias/*Plehwe*, Dieter (2015). Schlagseite programmiert. Eine neue Generation parteiischer Think Tanks in Österreich. Kurswechsel 2/2015, 28–43.

Schulmeister, Stephan (2018). Der Weg zur Prosperität. Salzburg/München, Ecowin Verlag.

Theine, Hendrik/*Humer*, Stefan/*Moser*, Mathias/*Schnetzer*, Matthias (2022). Emissions inequality: Disparities in income, expenditure, and the carbon footprint in Austria. Ecological Economics 197, 107435.

Wagner, Norman/*Hofmann*, Julia (2022). Armut in Österreich. A&W-Blog vom 17.05.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/armut-in-oesterreich/ (abgerufen am 17.10.2022).

Zandonella, Martina (2021). Wessen Demokratie? Ökonomische und politische Ungleichheit im Wechselspiel. Kurswechsel 2/2021, 8–16.

Adi Buxbaum, Ursula Filipič, Sybille Pirklbauer, Nikolai Soukup, Norman Wagner

SCHLUSSBETRACHTUNGEN

Die übliche Vorgangsweise an dieser Stelle in einer Publikation wie der vorliegenden wäre es, abschließende, zusammenfassende Betrachtungen zu formulieren und hier noch einmal auf Thesen und Schlussfolgerungen der Beiträge einzugehen. Wir haben einen anderen Weg gewählt und uns dafür entschieden, auf jeweils einer Seite eine kompakte Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen und Argumente der einzelnen Kapitel – mit Ausnahme des Einleitungskapitels, das die soziale Lage und den Sozialstaat in Österreich im Allgemeinen behandelt – zu bieten. Die Abschnitte auf den nächsten Seiten sind jeweils folgendermaßen gegliedert:

- 1. Herausforderungen
- 2. Was zu tun ist
- 3. Weiterlesen

Damit soll es gleichermaßen möglich sein, sich in aller Kürze einen Überblick über alle Themen dieses Bandes zu verschaffen wie auch angeregt zu werden, sich in die jeweiligen Kapitel zu vertiefen und weiterzulesen.

Uns ist bewusst, dass der Band dabei den Fokus auf viele wichtige Problemstellungen richtet, andere, ebenso wichtige jedoch nur wenig oder keinen Raum bekommen – allen voran die Herausforderungen, die sich durch die zunehmend spürbaren Folgen der Klimakrise ergeben, bzw. die Frage, wie der alternativlose sozial-ökologische Wandel bewältigt und auch wirklich sozial gestaltet werden kann. Auch die Problemstellungen aufgrund der Digitalisierung sind vielfältig und reichen von neuen Qualifikationsanforderungen über Datenschutzfragen bis hin zum Umgang mit künstlicher Intelligenz. Allein diese beiden Themen würden jeweils allein einen Band verdienen. Dennoch ist aus unserer Perspektive klar, dass die zukunftsorientierte Gestaltung der Politiken in allen Feldern dieser Publikation – vom Arbeitsmarkt bis zu den Pensionen, von Menschen mit Behinderung bis zur Sorgearbeit – ein unerlässlicher Teil einer sozialen und inklusiven Zukunft ist.

Die aktuellen Entwicklungen zeigen, dass der Sozialstaat in seiner heutigen Form zwar noch immer Großartiges leistet – wie etwa bei der Bewältigung der vielfältigen sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie –, aber auch Lücken und Schwachstellen zunehmend sichtbar werden. Steigendes Armutsrisiko, Bildungsvererbung, Erosion auf dem Arbeitsmarkt, die ungleiche Verteilung der Sorgearbeit und die zunehmend prekären Bedingungen im Bereich Gesundheit und Pflege mit der Herausbildung einer Zwei-Klassen-Medizin bei gleichzeitiger Zunahme von Überreichtum zeigen, dass in vielen Feldern Handlungsbedarf besteht, damit der Sozialstaat von morgen ein gutes Leben für die breite Bevölkerung sicherstellen kann. Die folgenden Seiten bieten einen guten ersten Einblick in zentrale Themenstellungen und zeigen auf, wo anzusetzen ist.

In diesem Sinne hoffen wir, mit diesem Band einen Beitrag zur evidenzbasierten Analyse wesentlicher sozialpolitischer Themen zu leisten und damit die politische Auseinandersetzung zu bereichern und zu beleben.

Marcel Fink

1 ARBEITSLOSIGKEIT, UNTERBESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMARKTPOLITIK

1.1 Herausforderungen

Die COVID-19-Pandemie hat die ökonomische und individuelle Verwundbarkeit in Bezug auf Arbeitsmarktrealitäten besonders eindrücklich vor Augen geführt. Bis heute sind die Narben auf dem Arbeitsmarkt empirisch sichtbar.

- Die aktuelle Stagflationsphase erschwert den weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit: Durch ein marginales reales Wirtschaftswachstum werden wieder mehr Menschen auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung angewiesen sein.
- Reformdebatten im Bereich der Arbeitslosenversicherung beleuchten unzureichend das im internationalen Vergleich niedrige Arbeitslosengeld und dessen kurze Bezugsdauer.
- Arbeitslosigkeit hat individuell und gesellschaftlich negative Folgen – von finanziellen Einschränkungen der Haushalte bis hin zu Risiken für die (psychische) Gesundheit und Teilhabe.

1.2 Was zu tun ist

Die Performanz des Arbeitsmarkts ist neben konjunkturellen Komponenten entsprechend stark vom Zusammenspiel verschiedener Politikfelder bestimmt. Zentral sind dabei die Ausgestaltung der Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn, um nur einige zu nennen. Eine höhere Komplementarität dieser Politikfelder wäre wünschenswert und schließlich dafür entscheidend, dass Österreich wieder den Anschluss an die Spitzengruppe im europäischen Norden finden kann. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung wäre eine fortschrittliche Debatte u. a. wichtig für

- eine strukturelle, systemische Analyse der Ursachen von Arbeitslosigkeit,
- das Erreichen einer armutsfesten Absicherung bei Arbeitslosigkeit,
- gleichstellungsfördernde Investitionen,
- transformationsunterstützende Angebote für Beschäftigte und Unternehmen.

1.3 Weiterlesen

Horvath, Thomas et al. (2022). Ältere am Arbeitsmarkt: Eine Vorausschau bis 2040 als Grundlage für wirtschaftspolitische Maßnahmen. Wien, WIFO. https://tinyurl.com/mrxxshw5.

Huemer, Ulrike/*Mahringer*, Helmut (2022). Arbeitsmarktmonitor 2021. Update des jährlichen, EU-weiten Arbeitsmarktbeobachtungssystems. Wien, WIFO. https://tinyurl.com/yc2ba6ap.

Lehner, Lukas/*Kasy*, Maximilian (2022). Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. Oxford, University of Oxford. https://tinyurl.com/2dhjv2p8.

Neier, Thomas et al. (2022). Sozial-ökologische Arbeitsmarktpolitik, Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. https://tinyurl.com/46htdy76.

Karin Heitzmann und Severin Rapp

2 ARMUT, SOZIALE AUSGRENZUNG UND WOHNEN

2.1 Herausforderungen

Vor dem Hintergrund multipler Krisen sehen Wohlfahrtsstaaten sich mit neuen, zusätzlichen Herausforderungen bei der Armutsbekämpfung konfrontiert.

- Nicht nur geringes (Erwerbs-)Einkommen bestimmt die Betroffenheit von Armut. Auch hohe Lebenshaltungskosten und eine schwierige Wohnsituation haben einen zunehmend deutlich sichtbaren Einfluss auf die Möglichkeit, ein Leben ohne existenzielle Sorgen leben zu können.
- Traditionelle Instrumente und diskretionäre Maßnahmen prägen das institutionelle Gefüge des österreichischen Wohlfahrtsstaates – Lücken gibt es aber nach wie vor.
- In der Armutsberichterstattung werden neben Informationen zur Einkommensarmut zunehmend Informationen zu Lebenshaltungskosten sowie zu Wohnbedingungen relevant.

2.2 Was zu tun ist

Für eine effektive Bekämpfung von Armut ist nicht nur die Reduktion von Einkommensarmut entscheidend.

- Ähnlich wichtig sind die Sicherstellung eines ausreichenden Lohnwachstums und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zur Sicherung eines guten Lebensstandards. Dazu zählen unter anderem Qualifikationsangebote, Leistungen für Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (können), oder auch der Ausbau von Unterstützungsleistungen im Bereich der psychischen Gesundheit.
- Dazu kommen Maßnahmen zur Prävention von Delogierungen, wie sie derzeit (noch) angeboten werden. Das muss angesichts der derzeit hohen Inflation auch noch länger geschehen.
- Darüber hinaus muss effektive Armutsbekämpfung auf Basis aktueller Daten erfolgen, die über die bisherigen Indikatoren hinausgehen.

2.3 Weiterlesen

Bachleitner, Alena/*Maidorn*, Susanne (2022). Effekt der Inflation 2022: Konsumausgaben übersteigen zunehmend das verfügbare Einkommen – auch bei Erwerbstätigen-Haushalten. https://tinyurl.com/yc4268tj.

Dawid, Evelyn (2020). Armutsbetroffene und die Corona-Krise. Eine Erhebung zur sozialen Lage aus der Sicht von Betroffenen. Wien, BMSGPK. https://tinyurl.com/4wyvtbbd.

Die Armutskonferenz (2022). „Die im Dunkeln sieht man nicht...": Eine Erhebung zur „Sozialhilfe" aus Sicht von Expert*innen der sozialen Praxis. Wien. https://tinyurl.com/5b4repst.

Heitzmann, Karin/*Matzinger*, Sandra (2021). The (changing) consideration of social investment in the design of welfare benefits: The case of poverty relief in Austria. Social Policy & Administration 55 (4), 573–588. https://doi.org/10.1111/spol.12643.

Jörg Flecker und Johanna Neuhauser

3 QUALITÄT DER BESCHÄFTIGUNG UND PREKÄRE ARBEIT IN ÖSTERREICH

3.1 Herausforderungen

Schlechte Entlohnung und unsichere Beschäftigungsbedingungen schränken die Chancen auf soziale Teilhabe massiv ein. In Österreich gibt es einen Niedriglohnsektor mit einem hohen Risiko prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse – durch die aktuell besonders hohe Teuerung verschärft sich das Problem. Beschäftigte im Gastgewerbe, Frauen sowie Migrant:innen sind besonders stark betroffen.

Bei Leiharbeitnehmer:innen und entsandten Arbeitskräften zeigt sich eine große Diskrepanz zwischen den formal geltenden Arbeitsrechten und oftmals höchst prekären Arbeitsbedingungen in der Praxis.

3.2 Was zu tun ist

Um den Niedriglohnsektor in Österreich zu reduzieren, ist es zentral, deutliche Lohnerhöhungen in den entsprechenden Kollektivverträgen zu erreichen. Die kollektivvertragliche Mindestlohnforderung des ÖGB erhält durch die EU-Mindestlohnrichtlinie starken Rückenwind. Auch wenn die wesentlichen Bestimmungen des im Oktober 2022 beschlossenen EU-Rechtsakts Österreich nicht direkt betreffen, ist es hilfreich, sich auch hierzulande auf die neue Richtlinie zu beziehen.

Darüber hinaus gilt es, die Arbeitnehmer:innenvertretung insbesondere in jenen Branchen mit besonders niedrigen Löhnen zu stärken – wie etwa in der Gastronomie und der Hotellerie. Zudem muss Scheinselbstständigkeit, wie etwa in der Paketlogistik, durch effektive Maßnahmen bekämpft werden.

3.3 Weiterlesen

Geisberger, Tamara (2021). Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU. Statistische Nachrichten (9), 680–698.

Neuhauser, Johanna/*El-Roumy*, Marwa/*Wexenberger*, Yannic (2021). Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak: Migrantische Systemerhalter_innen bei Hygiene Austria und der Post-AG. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 227. Wien. https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC16357630/1/#topDocAnchor.

Neuhauser, Johanna/*Hötzinger*, Sophie/*El-Roumy*, Marwa/*Steindl*, Stephan/*Wexenberger*, Yannic (2022). Was steckt hinter dem Personalmangel? Arbeitsbedingungen in Gastronomie und Hotellerie in Oberösterreich. https://ooe.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitswelt/arbeitsbedingungen/AB_2022_Gesamtbericht_Arbeitsbed_Gastronomie_Hotellerie_OO-.pdf.

Siegert, Christina (2021). Erwerbsarmut in Österreich aus Geschlechterperspektive. Wirtschaft und Gesellschaft 47 (4), 511–535.

Anita Gottlob, Joy Ladurner, Herwig Ostermann und Daniela Rojatz

4 GESUNDHEIT IN UND FÜR ALLE POLITIKFELDER: WEGE ZUR GESUNDHEITLICHEN CHANCENGERECHTIGKEIT

4.1 Herausforderungen

Obwohl der österreichische Sozialstaat gut ausgebaut ist, bestehen für vulnerable Gruppen, wie etwa Menschen mit geringen finanziellen Mitteln, chronischen Erkrankungen und/oder schlechten Deutschkenntnissen, zahlreiche Barrieren im Gesundheitssystem.

Die COVID-19-Pandemie brachte extreme Belastungen für das Gesundheitswesen mit sich und offenbarte Schwächen in dessen Systemresilienz. Hohe Bettenauslastungen in Spitälern führten zu aufgeschobenen Operationen, zudem zeigte sich ein ungedeckter Behandlungsbedarf. Insbesondere psychische Belastungen nahmen zu, besonders unter Kindern und Jugendlichen.

4.2 Was zu tun ist

Laufende Reformen setzen darauf, die Fragmentierung im Gesundheitssystem zu reduzieren. Ein guter Ansatz der Kooperation mehrerer Akteur:innen ist etwa die schrittweise Einführung eines Primärversorgungsmodells mit multiprofessionellen Teams. Generell gilt es, bei Veränderungen die von den Entscheidungen betroffenen Gruppen einzubinden.

Es braucht geeignete Krisen- und Resilienzpläne, die alle Versorgungsebenen umfassen. Mit Maßnahmen für Chancengerechtigkeit und Inklusion müssen Gesundheitschancen gestärkt werden. Leicht zugängliche psychosoziale Betreuungsangebote müssen ausgebaut werden. Es gilt, Gesundheitsschutz als Querschnittsthema über alle Politikfelder hinweg zu verfolgen, wodurch sowohl für den Gesundheitssektor als auch für andere Bereiche Synergien entstehen.

4.3 Weiterlesen

Dale, Rachel/*Jesser*, Andrea/*Pieh*, Christoph/*O'Rourke*, Teresa/*Probst*, Thomas/*Humer*, Elke (2022). Mental health burden of high school students, and suggestions for psychosocial support, 1.5 years into the COVID-19 pandemic in Austria. European Child & Adolescent Psychiatry. https://doi.org/10.1007/s00787-022-02032-4.

Greer, Scott L./*Falkenbach*, Michelle/*Siciliani*, Luigi/*McKee*, Martin/*Wismar*, Matthias/*Figueras*, Josep (2022). From Health in All Policies to Health for All Policies. The Lancet Public Health 7 (8), E718–E720. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(22)00155-4.

Haas, Sabine/*Braunegger-Kallinger*, Gudrun (2021). COVID-19 als Syndemie: Der Einfluss der sozioökonomischen Determinanten auf die Gesundheit. Kurswechsel 1/2021, 7–19.

Schmidt, Andrea E. (2021). Es geht um mehr als Krankenhausbetten. Gesundheitspolitische Lehren der Coronakrise. Perspektiven Policy Brief 06/2021. Linz, Marie Jahoda – Otto Bauer Institut. https://jbi.or.at/wp-content/uploads/2021/09/Perspektiven_2021_06.pdf.

Katharina Mader

5 UNGLEICHE VERTEILUNG DER ERWERBS- UND SORGEARBEIT ZWISCHEN DEN GESCHLECHTERN

5.1 Herausforderungen

Eine Vielzahl an Untersuchungen – nicht nur zu den Auswirkungen von Krisen – zur grundsätzlichen sozioökonomischen Lage von Frauen und zur Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstands fokussiert ausschließlich auf ihre Erwerbssituation und das Erwerbseinkommen. „Unsichtbar" bleibt in diesen Analysen jedoch oft die unbezahlte Haus- und Sorgearbeit. Die nur sehr unregelmäßige Verfügbarkeit von Daten aus Zeitverwendungserhebungen erschwert den Blick auf die bestehenden Schieflagen:

- Frauen leisten zwei Drittel der unbezahlten Arbeit für Haushalt, Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen.
- Frauen- und familienpolitisch sind die letzten Jahre von neokonservativen Rückschritten geprägt, die für Frauen nachteilige (gesellschaftliche und familiäre) Muster gestärkt haben, anstatt diese abzubauen.
- Fehlende soziale Infrastruktur führt zu einer „Refamiliarisierung" von Sorgearbeit.

5.2 Was zu tun ist

Neben strukturellen Nachteilen, wie der berufs- und branchenspezifischen Segmentation und Segregation auf dem Arbeitsmarkt, sind viele – wenn nicht sogar die meisten – der sozioökonomischen Benachteiligungen von Frauen auf die Zuschreibung, dass Frauen für den Großteil der unbezahlten Arbeiten zuständig seien, zurückzuführen. Gesellschaftlicher bzw. gleichstellungsorientierter Fortschritt kann nur gelingen, wenn

- traditionelle, (neo)konservative Rollenzuschreibungen endlich aufgebrochen werden,
- ein substanzieller Ausbau der öffentlichen sozialen Infrastruktur gelingt,
- Zeitverwendungsstudien regelmäßig Schieflagen sichtbar machen,
- Männer aktiv frauenfeindliche Muster in Gesellschaft und Wirtschaft durchbrechen.

5.3 Weiterlesen

Derndorfer, Judith et al. (2021): Home, sweet home? The impact of working from home on the division of unpaid work during the COVID-19 lockdown. PLoS One, Vol. 16 (11).

EIGE (2021): Gender inequalities in care and consequences for the labour market. https://tinyurl.com/yc42jfwm.

EIGE (2022): Gender Equality Index 2022: The COVID-19 pandemic and care. https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2022-covid-19-pandemic-and-care.

EIGE (2023): The pathway to progress: strengthening effective structures for gender equality and gender mainstreaming in the EU. https://tinyurl.com/5469r6ar.

Haim, Daniel/*Mader*, Katharina/*Schultheiss*, Jana (2021): Beklatschte Systemrelevanz. Eine feministische Perspektive auf die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge. Kurswechsel 4/2022.

Erik Türk

6 DAS PENSIONSSYSTEM: GUTE ENTWICKLUNG UNTER HERAUSFORDERNDEN RAHMENBEDINGUNGEN

6.1 Herausforderungen

In der öffentlichen Diskussion dominieren leider die Stimmen jener, die das österreichische Pensionssystem schlechtreden wollen. Jungen Menschen wird Angst gemacht, sie könnten kaum noch mit einer angemessenen öffentlichen Alterssicherung rechnen, zugleich wird die vermeintliche Unfinanzierbarkeit heraufbeschworen. Beides ist unzutreffend:

- Das österreichische Pensionssystem bietet auch den heute Jungen eine sehr gute Absicherung, wie auch der Vergleich mit Deutschland eindrücklich zeigt.
- Sämtliche Langfristberechnungen belegen, dass die finanzielle Nachhaltigkeit in keiner Weise gefährdet ist.
- Aktuell drohen durch die Teuerung jedoch massive Kürzungen für Menschen, die in nächster Zeit ihre Pension antreten – hier muss die Bundesregierung rasch handeln.

6.2 Was zu tun ist

Das an sich sehr gute Pensionssystem muss hinsichtlich Geschlechtergerechtigkeit und Armutsfestigkeit progressiv weiterentwickelt werden, wobei die Maßnahmen ineinandergreifen, weil vor allem Frauen von Altersarmut betroffen sind. Aktuell gilt es, die negativen Folgen der Teuerung weitestmöglich einzudämmen. Erforderlich sind

- eine bessere und längere Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten und bessere Anrechnung von Pflegezeiten,
- armutsfeste Ausgleichszulagen durch eine Anhebung auf die empirischen Armutsschwellen und in der Folge jährliche Anpassungen mit der Einkommensentwicklung,
- Abfederung der Folgen der Teuerung durch Beseitigung der Aliquotierung der ersten Inflationsanpassung und Einführung einer Schutzklausel zur Wertsicherung bei der Pensionsberechnung.

6.3 Weiterlesen

Blank, F./*Logeay*, C./*Türk*, E./*Wöss*, J./*Zwiener*, R. (2021). Renten in Deutschland und Österreich. Fragen und Antworten. https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008211.

Mum, D./*Türk*, E. (2017). „Kapitaldeckung" der Rente – ein Irrweg? https://tinyurl.com/2nab5u2a.

Ortiz, I./*Durán-Valverde*, F./*Urban*, S./*Wodsak*, V. (2019). Reversing Public Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. https://tinyurl.com/2p8phr7t.

Türk, E./*Blank*, F./*Logeay*, C./*Wöss*, J./*Zwiener*, R. (2018). Den demografischen Wandel bewältigen: die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. https://tinyurl.com/yc233xd8.

Türk, Erik (2021). Wieder einmal: Pensions-Schwarzmaler durch aktuelle EU-Projektionen klar widerlegt. A&W-Blog v. 17.09.2021. https://tinyurl.com/3m4fuza9.

August Österle

7 30 JAHRE PFLEGEPOLITIK: EIN BLICK ZURÜCK … UND NACH VORN

7.1 Herausforderungen

Die Etablierung des österreichischen Pflegevorsorgesystems liegt mittlerweile 30 Jahre zurück. Die Corona-Pandemie und die aktuellen wirtschaftlichen Herausforderungen haben aber deutlich gemacht, dass das Langzeitpflegesystem vor zahlreichen neuen Herausforderungen steht – zusätzlich zu den bereits bestehenden. Sozialpolitische Antworten sind notwendig:

- Aufgrund der soziodemografischen Entwicklungen wächst der Bedarf an Pflege und Betreuung (und damit auch an Pflege- und Betreuungspersonen) weiterhin stark.
- Gleichzeitig stellen die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüche weitere Herausforderungen für Pflege und Betreuung dar, etwa die steigende Erwerbsbeteiligung – mit Konsequenzen für die unmittelbaren Betreuungsmöglichkeiten innerhalb von Familien und für Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und informeller Pflege und Betreuung.

7.2 Was zu tun ist

Um sich erfolgreich den wachsenden Herausforderungen stellen zu können, sind massive und nachhaltige Investitionen notwendig. Sie sind erstes und wichtigstes Anliegen, um eine qualitativ hochwertige Pflege und Betreuung sicherzustellen. Das beinhaltet u. a.

- den Anspruch auf bezahlbare und hochwertige Langzeitpflegedienste für alle,
- die im Bericht der Taskforce-Pflege formulierten Ziele und Maßnahmenpakete als eine wichtige Handlungsanleitung für notwendige sozialpolitische Entwicklungen.

7.3 Weiterlesen

Leichsenring, Kai/*Schmidt*, Andrea E./*Staflinger*, Heidemarie (2021). Fractures in the Austrian Model of Long-Term Care: What are the Lessons from the First Wave of the COVID-19 Pandemic? Journal of Long-Term Care, 33–42. http://doi.org/10.31389/jltc.54.

Österle, August (2018). Employing Migrant Care Workers for 24-hour Care in Private Households in Austria. Benefits and Risks for the Long-Term Care System. In: Karen *Christensen*/Doria E. *Pilling* (Hg.). The Routledge Handbook of Social Care Work Around the World. London, Routledge, 130–141.

Schalek, Kurt (2020). Pflegebedarf. Working Paper. Wien, Arbeiterkammer Wien. https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/studien/gesundheitundpflege/Working-Paper_Pflegebedarf_2020-12.pdf.

Trukeschitz, Birgit/*Österle*, August/*Schneider*, Ulrike (2022). Austria's Long-Term Care System: Challenges and Policy Responses. Journal of Long-Term Care, 88–101. http://doi.org/10.31389/jltc.112.

Philipp Schnell und Oliver Gruber

8 SOZIALE BILDUNGSUNGLEICHHEIT IN ÖSTERREICHS SCHULEN ZWISCHEN 2012 UND 2022

8.1 Herausforderungen

Eine Vielzahl an Studien belegt seit Jahrzehnten, dass die soziale Herkunft eine entscheidende Rolle dabei spielt, welche Bildungsabschlüsse Kinder und Jugendliche in Österreich erreichen. Im Generationenvergleich hat sich daran kaum etwas verändert.

- Bereits vor den jüngsten Krisenentwicklungen lassen sich beharrliche Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft zeigen.
- Zwar hat sich das Bildungsniveau insgesamt erhöht, doch die Chance auf ein Hochschulstudium hat sich für Kinder, deren Eltern höchstens einen Pflichtschulabschluss erlangt haben, in zwanzig Jahren kaum verbessert.
- Die Voraussetzungen für benachteiligte Schüler:innen haben sich durch die COVID-19-bedingten Schulschließungen verschlechtert und damit Bildungsungleichheiten im österreichischen Schulsystem verstärkt.

8.2 Was zu tun ist

Trotz Bekundung von Chancengleichheit werden Maßnahmen zur nachhaltigen Überwindung sozialer Ungleichheit im Schulsystem in der bildungspolitischen Praxis nicht bzw. nicht mit entscheidendem Nachdruck verfolgt. Statt rein kompensatorischer Politik braucht es:

- eine Stärkung der Elementarpädagogik als erster Bildungseinrichtung und die Aufhebung der frühen Selektion,
- eine Qualitätsoffensive durch stärkere Professionalisierung von Lehrkräften und eine Entlastung von Schulleiter:innen sowie bessere Betreuungsverhältnisse.
- Zudem müssen sozioökonomisch stark segregierte Schulen mit besonders gut qualifizierten Lehrkräften und einem großzügigen Fortbildungs- und Coachingbudget ausgestattet und in einem mehrjährigen Schulentwicklungsprozess begleitet werden.

8.3 Weiterlesen

Bruneforth, M./*Weber*, C./*Bacher*, J. (2012). Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich. https://tinyurl.com/52z2n9ts.

Gruber, K. H. (2019). Gesamtschule. Ein Nachruf. Warum die Demokratisierung der österreichischen Schulstruktur bisher gescheitert ist. In: G. *Sandner*/B. *Ginner* (Hg.). Warum Demokratie Bildung braucht. Wien/Berlin, Mandelbaum Verlag, 103–114.

Landau, D./*Larcher*, E. (2022). Teuerung gefährdet die Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen. A&W-Blog v. 14.09.2022. https://tinyurl.com/3cdb2bza.

Schnell, Philipp/*Gruber*, Oliver (2022). Bildungsungleichheiten vor/nach Corona: Zurück an den Start. A&W-Blog v. 02.03.2022. https://awblog.at/bildungsungleichheiten-vor-nach-corona/.

Schnell, P./*Rothmüller*, B. (2021). Bildungsungleichheiten: Reproduktionsmechanismen und illegitimes kulturelles Kapital in der Schule. In: G. *Sandner*/B. *Ginner* (Hg.). Emanzipatorische Bildung. Wege aus der sozialen Ungleichheit. Wien, Mandelbaum Verlag, 85–100.

Ursula Naue

9 MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN – EINE VERGESSENE „ZIELGRUPPE" ÖSTERREICHISCHER SOZIALPOLITIK

9.1 Herausforderungen

Die österreichische Sozialpolitik hat auf Menschen mit Behinderungen bislang oftmals „vergessen". Das kann unmittelbar nachteilige Auswirkungen auf die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen nach sich ziehen. Deshalb markiert die Ratifikation der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch Österreich im Jahr 2008 einen wichtigen Wendepunkt in Richtung Inklusion. Österreich hat sich zur Umsetzung der Bestimmungen der UN-Konvention verpflichtet. Deren konkrete Realisierung erfolgt aber bisher zu langsam. Menschen mit Behinderungen müssen als Träger:innen von Rechten verstanden werden und nicht als Empfänger:innen von Almosen.

9.2 Was zu tun ist

Die Arbeiterkammer positioniert sich seit Langem im Sinne des Inklusionsgedankens, so beispielsweise auch im Rahmen der Erstellung und Begutachtung des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2022–2030. Wichtige Forderungen sind:

- Erweiterung und Konkretisierung der im NAP vorgesehenen Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Quantität und Qualität, sowie entsprechende Zeitpläne und die erforderlichen Budgetmittel für einen ambitionierten NAP Behinderung.
- Besonders dringlich ist die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Behinderungen; mithilfe der aktiven Arbeitsmarktpolitik und konkreter Förderangebote müssen mehr gute Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Für Menschen mit Behinderungen in Werkstätten müssen eine eigenständige sozialversicherungsrechtliche Absicherung sowie inklusive Rahmenbedingungen und eine faire Bezahlung vorgesehen werden.
- Im Gleichstellungsrecht bedarf es deutlicher Verbesserungen v. a. in der Rechtsdurchsetzung. Im Behinderteneinstellungsgesetz ist eine deutliche Erhöhung der Beiträge nach dem Ausgleichstaxenmodell unumgänglich.

9.3 Weiterlesen

AK Wien (2022). Gleichbehandlung. Wichtiges aus dem Gleichbehandlungsgesetz. https://wien.arbeiterkammer.at/service/broschueren/Arbeitsrecht/Gleichbehandlung_rg.pdf.

AK Wien/Österreichischer Gewerkschaftsbund (2021). Gleichgestellt. Ein Ratgeber zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. https://tinyurl.com/44s2xam6.

Aufhauser, K./*Bergmann*, N./*Reichert*, H./*Riesenfelder*, A./*Sorger*, C./*Wetzel*, P. (2020). Chancengleichheit für Frauen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt. https://tinyurl.com/4978r6e2.

Chlestil, M./*Schmidhuber*, M. (2022). NAP Behinderung: Für gleichberechtigte Teilhabe noch viele Schritte zu tun. A&W-Blog v. 29.09.2022. https://tinyurl.com/2kaamc4c.

Sorger, C./*Bergmann*, N. (2020). Frauen, die behindert werden … : … auf ihrem Weg zur Gleichstellung in Wien. https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/content/pageview/3526111.

Judith Derndorfer, Julia Hofmann, Patrick Mokre und Matthias Schnetzer

10 VERMÖGEN UND REICHTUM IN ÖSTERREICH

10.1 Herausforderungen

Mehrere Studien zeigen, dass die Ungleichverteilung bei den Vermögen in Österreich größer ist als bisher vermutet. Die aktuellen Krisen haben die sozialen Ungleichheiten noch weiter verschärft, da Haushalte die wirtschaftlichen Turbulenzen je nach Vermögensbesitz unterschiedlich gut abfedern konnten. Die hohe Vermögenskonzentration hat zudem negative Folgen für die Demokratie, die soziale Teilhabe und den Wohlstand in Österreich. Die Politik ist deshalb mehr denn je gefordert, diese Schieflage zu bekämpfen. Dies gilt umso mehr, als

- über 80 % der österreichischen Bevölkerung die Unterschiede zwischen Arm und Reich als zu groß erachten,
- eine faire Aufteilung der Kosten von Corona-, Klima- und Teuerungskrise ein Gebot der Stunde ist.

10.2 Was zu tun ist

Die Politik ist umso mehr gefragt, als es nicht an gut ausgearbeiteten Modellen der Vermögensbesteuerung mangelt, mit denen diesen Entwicklungen entgegenwirkt werden könnte:

- Eine Millionärssteuer ist eine Frage der Gerechtigkeit.
- Der AK-Wohlstandsbericht zeigt, dass es darüber hinaus unterschiedlichster Maßnahmen bedarf, um einen hohen Lebensstandard für die Vielen zu ermöglichen.
- Eine Verringerung der Vermögensungleichheit birgt Potenziale zur Reduktion wirtschaftlicher Instabilität, Stärkung der Demokratie und Bekämpfung der Klimakrise.

10.3 Weiterlesen

AK Wien (2020). Vermögensverteilung. Für die vielen, nicht die wenigen. https://tinyurl.com/2p8axjpc.

AK Wien (2022). AK-Wohlstandsbericht 2022. Analyse des gesellschaftlichen Fortschritts in Österreich 2018–2023. https://tinyurl.com/yx7t95y7.

Marterbauer, M./*Schürz*, M. (2022). Angst und Hoffnung. A&W-Blog v. 26.09.2022. https://awblog.at/angst-und-angstmacherei/.

Schnetzer, M./*Hofmann*, J./*Ertl*, M. (2019). Vermögensverteilung in Österreich: Neue Daten, beständige Ungleichheit. A&W-Blog v. 14.01.2019. https://tinyurl.com/48vhmyww.

Schnetzer, M. (2020). Weshalb die Corona-Krise auch eine Verteilungsfrage ist. A&W-Blog v. 26.03.2020. https://awblog.at/corona-krise-auch-verteilungsfrage/.

Schnetzer, M. (2021). Wie Ungleichheit die Demokratie untergräbt. A&W-Blog v. 06.12.2021 https://awblog.at/wie-ungleichheit-die-demokratie-untergraebt/.

AUTOR:INNEN

Judith *Derndorfer* ist Referentin in der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik der AK Wien. Sie arbeitet u. a. zu sozialen und ökonomischen Ungleichheiten sowie zu neuen atypischen Beschäftigungsformen.

Marcel *Fink* ist Senior Researcher am Institut für Höhere Studien (IHS). Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt, soziale Ungleichheit, Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Einstellungen zum Sozialstaat.

Jörg *Flecker* ist Professor für Soziologie an der Universität Wien und Obmann der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA). Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt, Arbeitsbedingungen, Digitalisierung und Jugend.

Anita *Gottlob* ist Sozialwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG). Sie befasst sich unter anderem mit dem Thema Krisenbewältigung und Resilienz im öffentlichen Gesundheitswesen.

Oliver *Gruber* ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien und der FH des BFI Wien sowie integrations- und sprachpolitischer Referent in der Abteilung Lehrausbildung und Bildungspolitik der Arbeiterkammer Wien.

Karin *Heitzmann* ist Sozioökonomin und lehrt und forscht am Institut für Sozialpolitik der WU Wien zu sozialpolitischen Themen, u. a. zum (zukunftsfähigen) Sozialstaat und zur Armutspolitik. Sie leitet an der WU auch das Forschungsinstitut INEQ (Economics of Inequality).

Julia *Hofmann* ist Soziologin in der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK Wien sowie Lektorin an der Universität Wien und der FH Campus Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen soziale Ungleichheit sowie Arbeitsbeziehungen.

Joy *Ladurner* ist Mitarbeiterin der Abteilung Psychosoziale Gesundheit an der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) und war einige Jahre mit der Leitung der an der GÖG angesiedelten Task Force Sozioökonomische Determinanten der Gesundheit betraut.

Katharina *Mader* ist Ökonomin in der Frauenabteilung der AK Wien und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Department für Volkswirtschaft der WU Wien.

Patrick *Mokre* ist Ökonom in der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik in der Arbeiterkammer Wien. Er arbeitet zu Ungleichheit, Arbeitsmarkt und politischer Ökonomie.

Ursula *Naue* ist Politikwissenschaftlerin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zudem ist sie vertretendes Mitglied der Wiener Monitoringstelle für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

Johanna *Neuhauser* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Wien und forscht zu Arbeit und Migration, Prekarität und sozialer Ungleichheit.

Herwig *Ostermann* ist Geschäftsführer der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) und hat eine Teilzeitprofessur für Health Policy and Administration am Department für Public Health, Health Services Research und HTA an der UMIT Tirol inne.

August *Österle* forscht und lehrt am Institut für Sozialpolitik der WU Wien. Seine Schwerpunkte sind die internationale und vergleichende Sozialpolitikanalyse, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Pflege.

Severin *Rapp* ist Universitätsassistent am Department für Volkswirtschaft und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Verteilungsfragen der WU Wien. Er forscht zur Messung von Armut und Reichtum.

Daniela *Rojatz* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) im Kompetenzzentrum Gesundheitsförderung und Gesundheitssystem. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Gesundheitsförderung, Krankheitsprävention und Gesundheitskompetenz in der Primärversorgung.

Philipp *Schnell* ist Soziologe in der Abteilung für Lehrausbildung und Bildungspolitik der AK Wien und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind u. a. (ethnische) Bildungsungleichheiten und österreichische Bildungspolitik im europäischen Vergleich.

Matthias *Schnetzer* ist Ökonom in der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der AK Wien und Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien. Sein Forschungsschwerpunkt ist die Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Nikolai *Soukup* arbeitet als Referent in der Abteilung Sozialpolitik der AK Wien zu EU- und österreichischer Sozialpolitik und unterrichtet an der FH Campus Wien. Sein Studienhintergrund liegt in der Politikwissenschaft und der Comparative Social Policy.

Erik *Türk* ist Volkswirt in der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind Alterssicherungssysteme, Demografie und allgemeine Sozialstaatsfinanzierung.

Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative-Commons-Lizenz zu folgenden Bedingungen:
CC BY-SA 4.0


Namensnennung


Weitergabe unter gleichen Bedingungen

http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de
Für darüber hinausgehende Nutzungen ist eine ausdrückliche Zustimmung des Herausgebers erforderlich.

Impressum:
Herausgeber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22.
Redaktion: Ursula Filipič, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
© 2023 by Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH, Johann-Böhm-Platz 1, 1020 Wien.
Hersteller: Verlag des ÖGB GmbH
Grafik/Layout: Verlag des ÖGB GmbH
Lektorat: Florian Praxmarer
ISBN 978-3-99046-623-0
ISSN 2706-624X

sozialleistungen.at
SOZIALSTAAT IM ÜBERBLICK

SIE HABEN FRAGEN ZUM SOZIALSTAAT UND ZU SEINEN LEISTUNGEN?

Besuchen Sie jetzt sozialleistungen.at!

- » Gebündeltes Wissen zu Sozialleistungen
- » Rechtliche Infos auf dem aktuellen Stand
- » Von Expertinnen/Experten der AK für die Praxis verfasst
- » Qualifizierte und verlässliche Inhalte
- » Links zu Beratungsinformationen der AK
- » … kostenlos und immer für SIE da!

www.sozialleistungen.at

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung (Dezember 2007)

7 Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (Jänner 2008)

8 Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (August 2008)

9 Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (April 2009)

10 Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? (August 2009)

11 Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (August 2010)

12 Thomas Riesenecker-Caba und Alfons Bauernfeind, Verwendung personenbezogener Daten und Grenzen betrieblicher Mitbestimmung: Datenschutz in der Arbeitswelt (August 2011)

13 Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.), Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (März 2013)

14 Martina Chlestil (Hg.), Konflikte und Mobbing am Arbeitsplatz: Rechtliche Möglichkeiten und praktische Handlungsanleitungen (September 2013)

15 Sonja Ertl und Ursula Filipič (Hg.), Die Qualität der Arbeit auf dem Prüfstand: Der Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Arbeitsqualität (Dezember 2013)

16 Adi Buxbaum (Hg.), Perspektiven für sozialen Fortschritt: Sozialinvestitionen haben eine Mehrfachdividende (August 2014)

17 Josef Wöss (Hg.), Alterssicherung: Kapitalgedeckte Zusatzpensionen auf dem Prüfstand (Mai 2015)

18 Nadja Bergmann und Claudia Sorger (Hg.), 40 Jahre 40-Stunden-Woche in Österreich. Und jetzt? Impulse für eine geschlechtergerechte Arbeitszeitpolitik (Juni 2016)

19 Ursula Filipič und Annika Schönauer (Hg.), Zur Zukunft von Arbeit und Wohlfahrtsstaat: Perspektiven aus der Sozialforschung (Februar 2018)

20 Nikolai Soukup (Hg.), Neoliberale Union oder soziales Europa? Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU (Januar 2019)

21 Ursula Filipič (Hg.), Gute Arbeit in Gesundheits- und Sozialberufen?! (September 2019)

22 Ursula Filipič, Annika Schönauer (Hg.), Quo vadis Partizipation und Solidarität? (Juni 2020)

23 Ursula Filipič, Annika Schönauer (Hg.), Ein Jahr Corona: Ausblick Zukunft der Arbeit (April 2021)

ISBN 978-3-99046-623-0 ISSN 2706-624X

Kostenloser Download der Publikation unter:
https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriten/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

AK WIEN
wien.arbeiterkammer.at