

DER ARBEITSMARKT DER ZUKUNFT - IMPLIKATIONEN FÜR DIE WOHLFAHRT

Das internationale Umfeld: Österreich im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Regionalisierung

Gudrun Biffi

Als Antwort auf die zunehmende Globalisierung der Märkte kann der regionale Zusammenschluß gesehen werden. Er wird angestrebt, um den Wettbewerb und eine kosteneffiziente Arbeitsteilung innerhalb der Region zu erhöhen. Das Ziel sind Produktivitätssteigerungen, die aus der Spezialisierung und vermehrter betrieblicher Vernetzung resultieren (economies of scale). Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit und der Wohlstand der gesamten Region angehoben werden und ein langfristiges, sich selbst tragendes (nachhaltiges) Wirtschaftswachstum sichergestellt werden.

Im wesentlichen stecken drei wirtschaftliche Prozesse, die miteinander verwoben sind, den Rahmen für den Arbeitsmarkt und seine Entwicklung ab. Einerseits werden nationale Volkswirtschaften und große Teile der internationalen Wirtschaft zunehmend homogener. Transnationale Konzerne dominieren weite Teile der Güterproduktion (Massenproduktion) und tragen zur Standardisierung des Konsums (Massenkonsum) bei, siehe Coca Cola, MacDonald und andere 'globale' Produkte. Die Produktion dieser Güter ist nicht auf bestimmte Standorte konzentriert; die für die Produktion benötigten Qualifikationen, die Produktionstechnologie und die Arbeitsmethoden sind standardisiert, der Konsum der Güter ist von der Kultur der Konsumenten unabhängig. Sogar konsumorientierte Dienstleistungen werden immer weniger lokal produziert und verkauft, da der Einkauf mit einer neuen Art des Tourismus verknüpft wird, der Spiel- und Abenteuerparks/-zentren mit Einkaufszentren außerhalb der Wohnorte kombiniert¹⁾.

In diesem Umfeld können sich spezifische, standortgebundene, lokale Volkswirtschaften mit Hilfe flexibler Spezialisierung herauskristallisieren, sich in einer Nische des internationalen Marktes als spezialisiertes Element in einer Produktions- oder Distributionskette (vertikale Koordination, flexible Integration) einbinden. Die Märkte werden fragmentiert und die Produkte entsprechend den Wünschen der Konsumenten differenziert. In diesem Zusammenhang können lokale bzw. regionale Kooperationen und Produktionsagglomerationen, die einen lokalen Standortvorteil nutzen, für die gesamte Region wirtschaftliches Wachstum bringen.

Wirtschaftsprozesse weisen aber auch eine gewisse geographische Polarisierung auf. Qualifizierte und abwechslungsreiche, gut bezahlte und sichere Jobs, die noch dazu ein hohes Maß an eigener Arbeitskontrolle erlauben, sind immer mehr auf gewisse privilegierte Gebiete, Länder konzentriert. Diese Gebiete stellen die wirtschaftlichen Kernregionen, die globalen Wirtschaftszentren dar. Andere Gebiete werden in die Peripherie abgedrängt und bemühen sich, in einem Wettlauf um die Konkurrenzfähigkeit der Regionen, Arbeitsplätze zu erhalten, die zunehmend unqualifiziert, unsicher, schlecht bezahlt und fremdbestimmt sind. Derartige Konzentrationsprozesse einerseits und Fragmentierungsprozesse andererseits finden sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene statt.

Wenn man sich dieser wirtschaftlichen Prozesse bewußt wird, kann man die Rolle des österreichischen Arbeitsmarktes in der internationalen Arbeitsteilung besser verstehen. Wenn es die regionalen Ressourcen erlauben, daß man sich in den nationalen und internationalen Arbeitsmarkt als Spezialist einklinken kann, können die qualitativen Merkmale der Region forciert und vermarktet werden (interne Integration). Ist eine Region eher an der Peripherie angesiedelt, d. h. hat sie mit keinen spezifischen

¹⁾ Eine Konsequenz des geänderten Lebensstils (Massenkonsumorientierung) ist eine merkliche Verringerung des lokalen Multiplikators von lokalen Produktionsinitiativen / Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Qualifikationen aufzuwarten, müssen die regionalen Produktionskosten möglichst niedrig gehalten werden und die Produktivität gesteigert, etwa über eine effiziente Infrastruktur, um Arbeitsplätze in der Region zu halten. Zwischen den wirtschaftlichen Kernregionen findet vor allem ein Qualifikationswettbewerb statt, während im peripheren Bereich der Kostenwettbewerb dominiert. Internationalisierung kann die Einzigartigkeit einer Region erhalten helfen, sie kann aber auch dazu beitragen, daß die lokale Autonomie und der soziale Zusammenhalt aufgelöst wird.

Rein theoretisch können alle Regionen in den Welthandel und die Weltwirtschaft eingebunden werden. Die Weltwirtschaft ist heute im Bereich des Handels, der Kapital- und Finanzmärkte, und der Produktion von Gütern, neuerdings auch Dienstleistungen, interdependent, d. h. miteinander vernetzt. In den achtziger Jahren ist der Welthandel rascher gewachsen als die Weltproduktion, wobei unternehmensorientierte Dienstleistungen, technische Informationen und der Tourismus am dynamischsten waren. Die zunehmende internationale Interdependenz mag am Beispiel des Bankensektors illustriert werden. Als Resultat der weitgehenden Liberalisierung der Finanzmärkte in den achtziger Jahren operieren heute alle großen Banken auf internationaler Ebene, wobei sich Banken auf gewisse Bereiche spezialisiert haben und infolge der Skalenerträge und der Bündelung des Know-how zum Teil sogar steigende Erträge bei sinkenden Kosten für den Konsumenten lukrieren können²⁾. Regionale Banken sind über regionale Netzwerke in das nationale und internationale Bankensystem eingebunden.

Komplexe Produktionssegmente haben eher eine Chance der Standortstabilität als einfache Produktionsmethoden. Letztere sind leicht in kostengünstigere Produktionsregionen zu verlagern. Die lokal produzierten Güter und Dienstleistungen müssen aber über den lokalen Bedarf hinaus vermarktet werden, sollen sie und die mit der Produktion verbundenen Arbeitsplätze nicht in einer Gesellschaft des standardisierten Konsums untergehen. Ohne neue Technologien, die lokale und internationale Vernetzung über Internet, d. h. ohne eine neue technische Infrastruktur, ist eine derartige Marktstrategie allerdings kaum vorstellbar. Die technische Infrastruktur ist eine notwendige nicht aber eine ausreichende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung einer derartigen Strategie - die lokale Sozialisation der Produktion ist mindestens ebenso wichtig.

Die Doktrin der wirtschaftlichen Rationalität, die in gewissen Bereichen wirtschaftlicher Aktivität, insbesondere am Geldmarkt, angebracht ist, verliert im Arbeits- und Sozialbereich, der von menschlichen Gefühlen und Normen der Fairneß im Gruppenverhalten geprägt ist, an Bedeutung. Für die Wohlfahrt einer Gesellschaft ist nicht nur ein effizienter Wirtschaftsprozess wichtig, sondern vor allem auch eine soziale Kohäsion. Damit gewinnen Regelmechanismen an Bedeutung, die dem zunehmenden Individualisierungs- und sozialen Desintegrationsprozeß entgegenwirken. Es ist ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gerechtigkeit anzustreben, will man den Wohlstand und die politische Stabilität einer Gesellschaft langfristig sicherstellen.

In dem Zusammenhang ist den Lokalinitiativen besonderes Augenmerk zu schenken. Lokale Kooperationen zwischen Produktionseinheiten, Betrieben, Individuen, sind eine Antwort auf den zunehmenden Wettbewerb und die zunehmende Marktunsicherheit in Zeiten schwachen Wirtschaftswachstums. Die räumliche Mobilität des Kapitals erleichtert den Kapitalzufluß in jene Regionen, die stabile, effiziente lokale Produktionssozialisationen aufweisen. Die wesentliche Innovation liegt in der regionalen sozio-ökonomischen Organisation, die um eine technische Ausstattung ergänzt wird. Wesentlich ist, daß dem internationalen Druck in Richtung Standardisierung Widerstand geleistet wird, da dadurch der Weg zur Massenproduktion geebnet würde, was häufig mit einer Dequalifizierung der Arbeit verbunden ist und demzufolge eine Niedriglohnstrategie und -entwicklung darstellt.

²⁾ Auf Wissen basierende Wirtschaftszweige können auch bei zunehmendem Produktionsausstoß steigende Erträge erwirtschaften, während bei der traditionellen Produktion von Gütern ab einer gewissen Betriebsgröße ein konstanter oder sogar abnehmender Grenzertrag üblich ist.

Es bilden sich im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung neue Formen der Zentralisierung und der Dezentralisierung heraus. Kontrollfunktionen, Design, laufende Marktbeobachtung - das sind Bereiche, die sich zunehmend auf wirtschaftliche Kernregionen konzentrieren (Informationszentren). Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen wird zum Teil dezentralisiert. Die neue regionale Aufteilung der Arbeit ist Teil eines Prozesses der vertikalen Koordination zwischen verschiedenen Stadien der Produktion und des Verkaufs von Gütern und Dienstleistungen (flexible Integration). Die Entwicklung der Produkte, der Einsatz der Produktionsprozesse, die Qualitätssicherung, die Distribution und der Verkauf werden zunehmend innerhalb einer Produktions- und Distributionskette geplant und organisiert. Dafür ist ein hohes Maß an Informationsflüssen, ermöglicht durch die modernen Informationstechnologien, nötig. Lokale Volkswirtschaften können theoretisch von der Verringerung der Zulieferdistanzen im Rahmen dieser Konzentrationsprozesse profitieren. Dafür ist eine signifikante Höherqualifizierung der lokalen Erwerbsbevölkerung nötig, um eine Einbindung in die standortspezifischen Spezialisierungsschwerpunkte zu erlauben. Zusätzlich ist eine soziale Koordination der Zusammenarbeit nötig. Erfahrungen im Ausland zeigen, daß die Probleme bei der Umsetzung einer derartigen Strategie häufig nicht die technisch-qualifikatorischen Rahmenbedingungen sind, sondern vielmehr die mangelnde soziale Koordination der Produktion. Die Fragmentierung der Märkte erlaubt es den lokalen Produzenten nicht, einen Überblick über die lokale wirtschaftliche Entwicklung zu erlangen und damit einen sozialen Konsens für die Entwicklungsrichtung und Spezialisierung zu erzielen.

Charakteristika des 'Neuen' Arbeitsmarktes

Betriebe sind bestrebt, die betriebliche Infrastruktur mehr oder weniger kontinuierlich zu nutzen und sie rasch an Nachfrageschwankungen oder Marktchancen anzupassen. Dies wird durch Entkoppelung der Arbeitszeit der Beschäftigten von der Maschinenlaufzeit bzw. den Öffnungszeiten von Serviceunternehmen erreicht. Die rasche Anpassungsfähigkeit an geänderte Anforderungen wird durch eine Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse in allen Qualifikationsbereichen erreicht. Jeder Betrieb hält sich sozusagen ein Portfolio verschiedener Beschäftigungsformen. Eine Kernbelegschaft, die die kontinuierliche Produktion/Dienstleistung sichert, stellt das Grundgerüst dar. Auf kurzfristige Nachfrageschwankungen wird mit Zeitarbeitern aus Verleihfirmen reagiert. Neue Ideen, Produkte, Märkte werden über zeitlich beschränkte Verträge mit Spezialisten, Konsulenten abgetastet. Für bestimmte unternehmensorientierte Dienstleistungen, wie Werbung, Logistik, Personalwesen etc. werden betriebsexterne Experten und Teams oder Betriebe herangezogen. Die Entlohnungssysteme werden je nach Beschäftigungstyp variiert. Sie reichen vom 'Kapitalisten', dem Mitglied der Kernbelegschaft, das über einen Grundlohn hinaus vom Erfolg des Betriebes am Kapitalmarkt (Aktienanteile) lebt, über den Konsulenten, der neben einem Fixbetrag eine erfolgsabhängige Prämie erhält, zu den eingekauften Dienstleistungen, die als 'Produkt' definiert werden (Industrialisierung der Dienstleistungen) und den lohnabhängigen Zeitarbeitern. Die Flexibilisierung der Arbeitsprozesse und Lohnsysteme erschwert kollektive Lohnverhandlungen.

Der Arbeitsmarkt der Zukunft wird somit nicht durch die traditionellen Karriereverläufe der Männer in der Industriegesellschaft geprägt, in denen die Beschäftigung in einem Betrieb häufig eine Lebensbeschäftigung war. Viel eher wird das Beschäftigungsmuster eines Großteils der Arbeitskräfte im Lebenszyklus dem der derzeitigen Randbelegschaften ähneln (insbesondere dem Beschäftigungsmuster der Frauen). Die Zahl der traditionellen Arbeitsplätze der Ära der Massenproduktion mit standardisierten Arbeitsprozessen schrumpft (quantitativer Verlust von Arbeitsplätzen). Flexible Spezialisierung gewinnt an Bedeutung. Unter Flexibilisierung ist unter anderem auch zu verstehen, daß die Arbeitsplätze nicht mehr durch traditionelle Arbeitsplatzbeschreibungen charakterisierbar sind. Um eine Aufgabe zu erfüllen (Markt- und Kundenorientierung), können sich die Arbeitsanforderungen laufend ändern, und die Institutionen müssen einen kontinuierlichen Wandel der Arbeitsorganisation zwischen kleineren und größeren Betrieben erlauben - vertragliche Absicherung (qualitativer Wandel der Arbeitsplätze). Der quantitative Verlust der traditionellen Arbeitsplätze und der qualitative Wandel der Arbeitsorganisation ist voll im Gange. Großbetriebe sind eben in der EU dabei, ihre internen Arbeitsmärkte zu verkleinern, um eine größere Flexibilität in der Arbeitsorganisation und den Lohnstrukturen zu erreichen. Bereiche, die vormals innerhalb einer betrieblichen Organisationsform erfaßt wurden, werden entweder an

Zulieferbetriebe ausgelagert oder vom eigenen Unternehmen in eine mehr oder weniger selbständig agierende Betriebseinheit verlagert. In dem Zusammenhang ist sowohl die Internationalisierung der industriellen Produktion zu sehen als auch die Industrialisierung der unternehmensorientierten Dienstleistungen. Konnten in einem kleinräumig agierenden Unternehmen Werbung, Finanz- und Personalwesen, Logistik, EDV und Marketing innerbetrieblich organisiert werden, kommen in einem globalen Markt Betriebe zum Zug, die sich auf gewisse Dienstleistungen spezialisieren und damit infolge eines besseren Marktüberblicks, der größeren Loszahl, einer besseren und moderneren technischen Ausstattung und eventuell geringeren Löhnen die Dienstleistung kostengünstiger anbieten können. Die Multinationalisierung der Dienstleistungen wurde durch das Freihandelsabkommen, das um den Handel von Dienstleistungen erweitert wurde (GATS)³⁾, erleichtert.

Tätigkeiten, die kein betriebsspezifisches Know-how erfordern, können ausgegliedert werden. Im Gefolge wächst der Anteil der Beschäftigten, die in Werkverträgen, in Arbeitskräfteverleihfirmen, in neuen Formen der Heimarbeit oder als neue Selbständige vorübergehend für die eine oder die andere Firma arbeiten. Wenn eine gewisse Kontinuität der Beschäftigung zur Erhaltung des betriebsspezifischen Know-hows wünschenswert, sprich kostengünstig, ist, gründen Großbetriebe selbst eine Verleihfirma, in der die Angestellten großteils für die Mutterfirma arbeiten. Im Falle unausgelasteter Ressourcen in der Verleihfirma des Großunternehmens werden die Arbeitskräfte an andere Betrieben als Teilzeiter verliehen (z. B. Philips, Siemens). Das, was in Österreich häufig im ländlichen Raum unter zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit bekannt war (Baufirmen halfen sich z. B. gegenseitig aus, wenn es eine unterschiedliche betriebliche Auslastung der Arbeitskräfte gab) findet derzeit auf globaler Ebene statt. Neu an den internationalen Entwicklungen ist, daß Großunternehmen die unterschiedlichen Löhne nach Branchen, die häufig die Folge unterschiedlicher Marktmacht oder gewerkschaftlicher Organisation sind, über eine Zerlegung der Unternehmenseinheiten zur Senkung der Lohnkosten im Gesamtunternehmen nutzen. Eine Ausgliederung von Dienstleistungen aus einem Industriebetrieb findet vor allem dort statt, wo Kollektivvertragslöhne nach Branche und Sektor stark streuen. Da die Löhne in der gewerkschaftlich gut organisierten Industrie häufig höher sind als im gewerkschaftlich schwach organisierten Handel und den sonstigen Dienstleistungen ist es nicht verwunderlich, daß es zu einer Auslagerung vieler Angestelltentätigkeiten aus der Industrie auf eigene Dienstleistungsbetriebe kommt⁴⁾. Die betriebswirtschaftlichen Überlegungen, die den Wandel der inner- und zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung treiben, werden von technologischen Änderungen begleitet - technologisch getriebener Wandel der Arbeitsprozesse. Standardisierte Tätigkeiten werden automatisiert - auch im Bereich der Angestellten -, Routinearbeit übernimmt der Computer. Das bedeutet eine Erneuerung des gesamten Produktionssystems, das direkter und rascher auf die Wünsche der Konsumenten reagiert.

Die Herausforderung der postindustriellen Gesellschaft liegt im Aufbau einer technischen Infrastruktur ebenso wie einer soziokulturellen. Zur technischen Infrastruktur zählt vor allem ein effizientes Datenbanksystem, das mit Netzwerktechnologien zur raschen und komplexen Informationszustellung verknüpft wird. Zur soziokulturellen Infrastruktur gehört die Organisation komplexer Schulungsprogramme für Erwachsene ebenso wie geänderte Lohn- und Gehaltsschemata⁵⁾, die die verschiedensten Beschäftigungsformen und die Weiterbildungsphasen in ein differenziertes Sozialversicherungssystem

³⁾ Beispiele der Mobilität von Dienstleistungen reichen von der Verlagerung der Lohnabrechnung europäischer Fluggesellschaften nach Indien bis zur Internationalisierung der Universitätsausbildung mit Hilfe moderner Technologien.

⁴⁾ Die gegenwärtige Kontroverse um den Angestellten- und Arbeiterstatus innerhalb der österreichischen Gewerkschaften ist vor allem in diesem Lichte eher grundsätzlicher denn marginaler Natur.

⁵⁾ Die verschiedenen Beschäftigungsformen sind mit unterschiedlichen Entlohnungssystemen verknüpft, z. B. Beteiligungseinkommen (Bonus, Aktie), Entgelt für eine bestimmte vereinbarte Leistung, befristete Arbeit mit vereinbarter Abfindung bei frühzeitigem Ausscheiden usw. Die Grenze zwischen Selbständigen und Unselbständigen verschwimmt, da sich der Status im Erwerbsleben laufend ändern kann bzw. kombinierbar ist.

einbinden (z. B. müssen Pensionsansprüche(-kassen) übertragbar sein als Voraussetzung für zwischenbetriebliche Mobilität) - Übergangsarbeits- und Bildungsmärkte. Es muß vor allem eine Infrastruktur zur Erleichterung des "Umsteigens" entwickelt werden (Erleichterung der regionalen Mobilität: Wohnungspolitik; der Berufsmobilität: Betriebsgründung, Risikokapital, Technologiezentren).

Daraus ergibt sich, daß sich die Aufgaben des Staates verändern, daß er sich aber nicht aus der Wirtschaft zurückziehen soll, sondern daß er die Umstrukturierung der Rechts- und Wirtschaftsstruktur mitgestalten soll (re-engineering). Er ist vor allem der Garant dafür, daß nicht nur Ziele der Effizienzsteigerung verfolgt werden, sondern daß auch ethische Normen, die die soziale Kohäsion einer Gesellschaft sichern, Beachtung finden. Viele Aufgaben, die derzeit vom Staat ausgeführt werden, werden auf privatwirtschaftlich organisierte Dienstleistungsanbieter übertragen, Leistungskontrollen und Evaluierungen müssen aber vom Staat ausgebaut werden, um die Qualität der Leistung und die Zugangschancen aller Bevölkerungsgruppen zur Infrastruktur im neuen institutionellen Umfeld sicherzustellen. Das derzeitige System der öffentlichen Dienste, das von einem unabhängigen, hierarchisch strukturierten Beamtenstaat angeboten wird, ist veraltet, da es an standardisierten Arbeitsprozessen und Problemlösungen ausgerichtet ist. Die hierarchische Struktur verzögert Entscheidungen und fördert konservative, traditionelle Lösungen. Die zunehmende soziale, wirtschaftliche und politische Vielfalt der von Volkswirtschaften erfordert eine Neustrukturierung der öffentlichen Dienste. Es entwickelt sich daher im internationalen Umfeld eine gewisse Konvergenz der Organisation der öffentlichen Aufgaben zum privatwirtschaftlichen Marktprinzip. Die Neuorganisation des öffentlichen Sektors ist aber mehr als nur die Übernahme von Managementtechniken aus der Privatwirtschaft. Es ist ein Versuch, mit der neuen Generation komplexer sozialer und politischer Probleme, die ein Abgehen von standardisierten Regelmechanismen erfordern, umzugehen.

Die Sozialpolitik, insbesondere die Kranken- und Altersversorgung, sowie die Arbeitsmarktpolitik im Zusammenwirken mit der Bildungspolitik sind in einem Zusammenhang mit der anstehenden Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates zu sehen. Traditionelle soziale Versorgungsmechanismen, insbesondere Familie, Kirche und Interessenvertretungen, werden zum Teil verdrängt durch Modernisierungskräfte wie Urbanisierung, Individualisierung und verstärkte Marktabhängigkeit. Es müssen daher auch in Österreich neue Wege eingeschlagen oder alte modifiziert und ergänzt werden.

Umstrukturierung des Wohlfahrtsystems - aber wie?

Zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates:

Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates hängt davon ab, wieviele Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft geschaffen werden. Je höher die Zahl der Erwerbstätigen, desto höher sind die Einnahmen des Staates, und desto geringer die Transferzahlungen. Österreich ist ein Land, das im internationalen Vergleich sehr wenig Arbeitsplätze schuf (zwischen 1970 und jetzt +10%). Netto wurden in Österreich seit den siebziger Jahren nur im öffentlichen Sektor Arbeitsplätze geschaffen. In der Privatwirtschaft gingen im industriell-gewerblichen Bereich und in der Landwirtschaft mehr Arbeitsplätze verloren, als in dem Dienstleistungssektor geschaffen wurden. Die Arbeitslosigkeit ist im internationalen Vergleich relativ gering. Das ist zum Großteil darauf zurückzuführen, daß die Arbeitsplatzverluste im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung der achtziger Jahre in hohem Maße in die Erwerbsunfähigkeit und die Frühpension führten. Eine Folge davon ist, daß es ein verhältnismäßig großes und steigendes Reservoir an ungenutzten Arbeitsressourcen gibt, das zwar zum Großteil sozialversicherungsrechtlich abgesichert ist, z. B. als Pensionist, als mitversicherter Ehepartner oder Jugendlicher oder als Arbeitsloser.

Dieses große Reservoir an Arbeitskräften ist allerdings die Voraussetzung dafür, daß es seit den frühen neunziger Jahren zu einem raschen Anstieg der Zahl nicht traditionell Beschäftigter gekommen ist.

Alternative Beschäftigungsformen gewannen auch in österreichischen Betrieben an Bedeutung - insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Werkverträge, alte und neue Formen der Heimarbeit. Diese Beschäftigungsformen erlauben ebenso wie die vermehrte Ausgliederung von zunehmend nicht nur einfachen Tätigkeiten auf neue Betriebsformen eine Senkung der Arbeitskosten. Damit vollzieht sich in Österreich ähnliches wie anderswo in entwickelten Industrieländern. Der Bereich alternativer Beschäftigungsformen liegt derzeit bei 10 bis 15% der Erwerbsarbeit, in Holland liegt er bei etwa 38%. Er findet in den traditionellen Arbeitsmarktdaten, die die Arbeitsorganisation der Vergangenheit widerspiegeln (langfristige Vollzeitbeschäftigung), noch wenig Niederschlag. Institutionelle Rigiditäten, vor allem auch im Bereich freier Berufe und im Gewerbe, sowie die vergleichsweise hohen Kosten von Betriebsgründungen und der Mangel an Risikokapital tragen dazu bei, daß es relativ schwierig ist, im alternativen, international wachsenden Arbeitsmarktsegment legale, eigenständige sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Beschäftigung zu schaffen. Die derzeitigen Reformen im Bereich freier Berufe bedeuten eine leichte Öffnung der Berufsmonopole (Angebotsmonopol); sie sind dazu angetan, den Wettbewerb in diesem Segment zu erhöhen, gehen aber nicht so weit, daß das Arbeitsangebot über Neuzugänge signifikant ausgeweitet wird. Die jüngsten Änderungen im Bereich der Sozialversicherung der selbständigen Gewerbetreibenden (Einführung der Geringfügigkeitsgrenze analog zu den Unselbständigen) tragen dem geänderten Charakter selbständiger Beschäftigung Rechnung; sie erleichtern das Überleben bereits etablierter Kleinstbetriebe, reichen aber nicht aus, um eine neue Gründerwelle auszulösen und Investitionen anzulocken. Die zögerlichen Reformen sind ein Grund dafür, daß der informelle Sektor in Österreich zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die rechtliche Einbindung neuer Beschäftigungsformen hinkt den realen Veränderungen nach, was Personengruppen, die in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen bzw. eine Änderung der Lebensbedingungen (z. B. Geburt eines Kindes) durchmachen, zumindest in einer Übergangsphase durch das derzeitige Sozialnetz fallen läßt oder das alte Sozialnetz über Gebühr belastet.

Das Beschäftigungssystem und das soziale Wohlfahrtsystem sind auf mehr als eine Weise miteinander verwoben. Einerseits wird der Großteil der sozialen Infrastruktur vom öffentlichen Sektor getragen - er ist somit Arbeitgeber - andererseits ist die Wettbewerbsfähigkeit des Individuums und der privatwirtschaftlich organisierten Betriebe von der öffentlichen Investition in das Humankapital (Ausbildung, Gesundheit) und der technischen Infrastruktur abhängig - er ist somit Grundlage für die Erhaltung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Die Herausforderung besteht in der Entwicklung eines Wohlfahrtsystems, das sowohl effizient ist als auch allen Mitgliedern der Gesellschaft die gleichen Lebenschancen eröffnet. So ist etwa ein ineffizientes Schulsystem der Nährboden für Privatschulen. Privatschulen werfen aber die Frage nach den Zugangschancen aller Kinder zu diesem Schulsystem auf. Analog dazu ist die Entwicklung eines Pensionssystems zu sehen, das auf Privatvorsorge aufbaut. Die zunehmende Unsicherheit einer lebenslangen Beschäftigung hätte zur Folge, daß bestimmte Personengruppen, die im Lebensverlauf vor allem instabile und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse haben, auch im Pensionsalter keine sichere finanzielle Absicherung haben.

Die Interdependenz zwischen dem Wohlfahrtsystem und der Wirtschaft ist schwer in ökonomischen Modellen zu modellieren und damit zu quantifizieren. Häufig wird argumentiert, daß hohe Sozialleistungen einen negativen Einfluß auf das Wirtschaftswachstum haben. Diese Aussage resultiert aus makroökonomischen Studien, die der Komplexität der Zusammenhänge zwischen Wohlfahrt und Wirtschaftswachstum nicht Rechnung tragen. Wie so oft liegt das Problem im Detail. Steigende Ausgaben für die soziale Wohlfahrt sind häufig die Folge der wirtschaftlichen Schwäche eines Landes und nicht umgekehrt. Sie resultieren aus der Unfähigkeit eines Landes, sich rasch an geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen. Atkinson⁶⁾ macht in einer differenzierten Studie darauf aufmerksam, daß der Institutionalisierung, d. h. der Organisationsform und der Umsetzung der Wohlfahrtspolitik genaues Augenmerk zu schenken ist. Es ist eher die Organisationsform denn das

⁶⁾ Atkinson, A. B., 1995, *The Welfare State and Economic Performance*, Welfare State Programme Discussion Paper Nr 109, London School of Economics.

Niveau der Ausgaben, das wachstums- und beschäftigungshemmend sein kann. Es ist daher notwendig, die Organisationsform des Wohlfahrtsystems auf ihre Adäquanz in einer sich laufend ändernden wirtschaftlichen und sozialen Umwelt zu testen und nicht das Heil in einer undifferenzierten Abschaffung von Sozialleistungen zu suchen.

Internationale Modelle der Wohlfahrt:

Im Laufe der Zeit wurden im Gefolge der Industrialisierung und der Trennung von Arbeits- und Wohnort in einem evolutionären Prozeß Institutionen und Regelmechanismen geschaffen, die eine Verarmung und soziale Ausgrenzung von Personengruppen verhindern sollten, die im Gefolge des wirtschaftlichen Wandels ihre angestammte Arbeit verloren. Derzeit ist eine Anpassung des Systems an die Gegebenheiten einer postindustriellen Gesellschaft angesagt, in der es zu einer teilweisen Rückführung der Arbeit in den heimischen Raum kommt. Ist das ein Indikator dafür, daß die Trennung von Haus- und Erwerbsarbeit nach Geschlecht, wie sie für die Industriegesellschaft typisch war, aufgelöst wird und nach einem neuen Muster organisiert wird? Wenn ja, dann können wir in einem demokratischen Prozeß entscheiden, nach welchem Muster die Reorganisation stattfinden soll. In den USA können wir beobachten, daß es zu einer 'Gentrification of the Labor Force' kommt, d. h. zu einer Organisationsform, die wir aus der Zeit des bürgerlichen Europa zu Beginn des Jahrhunderts kennen. Die neuen 'Adeligen' und reichen Bürger sind diejenigen Personengruppen, die hochqualifiziert sind und die in einem Segment arbeiten, in dem überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen kontinuierliche Lohnsteigerungen erlauben, ohne die Profitabilität des Kapitaleinsatzes zu gefährden. In den Bereichen, in denen Produktivitätssteigerungen kaum möglich sind, gibt es keine analogen Lohnsteigerungen. Diese Tätigkeiten werden zu Niedriglohntätigkeiten, in denen soziale Unterschichten, wie Migranten, ethnische Minderheiten und dergleichen mehr, unterkommen. Ist das die soziale Realität der Zukunft auch für Österreich oder Europa? Welche materielle sowie soziale Position nehmen Frauen in Relation zu Männern ein, Kinder und Jugendliche in Relation zu Personen im Haupterwerbsalter und zu Alten? Wie werden Transferleistungen finanziert und organisiert? In der gegenwärtigen Situation ist es wichtig, Fragen aufzuwerfen, um die Komplexität des Themas zu verdeutlichen, damit nicht mit Schlagworten einfache Lösungen für komplexe Probleme propagiert werden.

Im Laufe dieses Jahrhunderts wurden in allen entwickelten Industrieländern Wohlfahrtsmodelle entwickelt, der zunehmenden Komplexität der Aufgaben einer Industriegesellschaft zur Erhaltung des Wohlstandes und der sozialen Gerechtigkeit Rechnung tragend. In der Literatur werden im wesentlichen drei Grundmuster des Wohlfahrtsystems unterschieden⁷⁾: 1. das patriarchale angelsächsische Modell, 2. das familiäre kontinentaleuropäische Modell, 3. das sozialdemokratisch-egalitäre Modell Skandinaviens.

Seit den sechziger Jahren kam es zu einer gewissen Vermischung und Konvergenz der Systeme. Trotzdem wurde der Grundcharakter beibehalten, was vor allem ein Abweichen der Lebens- und Erwerbschancen der Frauen im internationalen Vergleich zur Folge hatte. Gegenwärtig ist man bestrebt, Anpassungen des Wohlfahrtsystems an die veränderten Lebensformen im Gefolge der Flexibilisierung der Berufs- und Familienwelt vorzunehmen. Ein Blick zurück erleichtert vielleicht das Verständnis für die gegenwärtige Lage und hilft bei der Entwicklung neuer Pfade und dem Ausbau historisch gewachsener Wege.

Sowohl im patriarchalen als auch im familialen Wohlfahrtssystem ist eine bestimmte Arbeits- und Rollenverteilung nach Geschlecht die Grundlage des Lohn-, Steuer- und Transfersystems. In beiden Fällen werden Männer als Familienerhalter gesehen und Frauen als Zuverdiener. Neben der Erwerbsarbeit (meist Teilzeit) sollen Frauen die Hausarbeit und die Betreuung von Kindern und Kranken übernehmen. Dieses Grundmodell ermöglicht zwar die finanzielle Unabhängigkeit von alleinstehenden

⁷⁾ Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press: Cambridge.

Frauen, war (und ist) aber der Grund für die Armut von alleinerziehenden Müttern. Der Staat stellt nämlich weder im patriarchalen noch im familialen System ausreichend Kinderbetreuungsstellen zur Verfügung und der Arbeitsmarkt bzw. die Institutionen des Arbeitsmarktes, die für die Festsetzung der berufs- und branchenspezifischen Löhne verantwortlich sind, setzen in kollektiven Lohnverhandlungen Löhne für sogenannte 'Frauenberufe' (Näherinnen, Textilarbeiterinnen, Krankenschwestern etc.) niedriger an als solche für 'Männerberufe'. Erst im Gefolge der wirtschaftlichen Umstrukturierung in Richtung Dienstleistungsgesellschaft, mit der Einführung der Gleichbehandlungsgesetze in den siebziger Jahren und der Einführung der Individualbesteuerung verbesserten sich die Lohn- und Beschäftigungschancen von Frauen relativ zu Männern.

In Großbritannien wurde nach dem 2. Weltkrieg ein Wohlfahrtsystem entwickelt (Beveridgemodell), das im wesentlichen vom Staat verwaltet und über Steuern finanziert wird. Die Sozialhilfe stellt ein System der Volksversicherung dar ('welfare payments' sind unabhängig von einer vorhergehenden Beschäftigung, der Zugang zum Gesundheitssystem ist für alle Bevölkerungsschichten offen und kostenlos); sie wurde um ein leistungsbezogenes Versicherungssystem ergänzt, das eine private Eigenvorsorge über das staatliche Minimum hinaus sicherstellt. Ein Anspruch auf öffentliche Kinderbetreuung ist im Rechtssystem nicht vorgesehen, was die sozialen Unterschiede zwischen Frauen verstärkt. Die Individualbesteuerung, die die Erwerbstätigkeit der Ehefrauen fördert, wurde in Großbritannien erst 1989 eingeführt.

In Kontinentaleuropa wurde nicht der Weg eines Volksversicherungsmodells gewählt, sondern ein Sozialversicherungsmodell, das sich an der Erwerbsarbeit ausrichtet und das um ein familienbezogenes Abgaben- bzw. Beihilfensystem ergänzt wurde. Das System der Familien- und Kinderbeihilfen verbessert die Einkommenssituation von Familien relativ zum britischen Modell signifikant (Elternmodell contra Alleinverdienermodell). Zusätzlich entwickelte etwa Frankreich ein umfassendes System der öffentlichen Kinderbetreuung, das sicherstellt, daß eine kontinuierliche Beschäftigung im Lebenszyklus nicht nur für Männer sondern auch für Frauen möglich ist. Sozialpolitische Maßnahmen, die die Kombination von Mutterschaft und Erwerbsarbeit erleichtern, wurden in Frankreich aus einer langen Tradition heraus vor allem von Unternehmerseite vorangetrieben (mit dem Ziel der Bindung der Arbeiterfamilie an den Betrieb/die Fabrik).

Das skandinavische Modell zielt im Gegensatz zu den beiden anderen Grundmodellen nicht in erster Linie auf die Erwerbsarbeit oder die Familie ab, sondern auf das Individuum. In Schweden wurde im Jahre 1913 eine Volkspension eingeführt, die eine grundsätzliche Ablehnung der Zahlung einer Sozialleistung darstellt, die aus dem Status als Ehepartner oder Beschäftigter abgeleitet wird. Die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung des Individuums steht in der Gesetzgebung im Vordergrund. Daraus resultiert das Recht auf eigenständige, sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Arbeit aller. Die Individualbesteuerung gekoppelt mit einem hohen Grenzsteuersatz wurde die Grundlage für ein vom Staat organisiertes Wohlfahrtsystem, das in den siebziger Jahren ausgebaut wurde. Sie ermöglichte einen Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit fast auf das Niveau der Männer. Der Anstieg der Frauenbeschäftigung erfolgte vor allem über einen Ausbau des öffentlichen Sektors, der Aufgaben übernahm, die im restlichen Europa in hohem Maße im Haushaltssektor verblieben, insbesondere die Betreuung von Kindern und Kranken. Eine solidarische Lohnpolitik stellte sicher, daß Frauen für Tätigkeiten, die anderswo zu Niedriglohntätigkeiten zählen, ähnlich hohe Löhne erhielten wie Männer mit derselben Ausbildungsdauer.

Derzeit kommt es zu einer gewissen Auflösung des Systems. Die Steuerreform des Jahres 1989 war der Beginn einer Anpassung des schwedischen Wohlfahrtsystems an das der EU. Eine umfassende Verlagerung von familiennahen Dienstleistungen aus dem öffentlichen Sektor in den Haushalt ist angesichts der ausgeprägten Individualisierung des Steuersystems kaum möglich. Eine Ausweitung der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen ist allerdings abzusehen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es eine deutliche Geschlechtertrennung der Arbeit zwischen dem öffentlichen und Privatsektor gibt. Männer arbeiten vorwiegend im industriell-gewerblichen Bereich und in unternehmensorientierten Dienstleistungen der Privatwirtschaft, in denen Produktivitätssteigerungen ein Anheben der Löhne erlauben. Frauen hingegen arbeiten vor allem im öffentlichen Sektor in familiennahen Dienstleistungen, die im wesentlichen aus Steuern zu finanzieren sind.

Die derzeitige Situation des Wohlfahrtsstaates in Österreich und anderswo ist wohl eine Kombination aus allen drei Modellen. Die verschiedenen Wohlfahrtsysteme ähneln sich heute mehr als vor 30 Jahren, der Schwerpunkt liegt aber auf dem jeweiligen ursprünglichen Grundmodell. Es stellt sich nun die Frage, in welche Richtung die institutionelle Umgestaltung des Sozialversicherungssystems infolge von Privatisierung, Dezentralisierung und Deregulierung gehen wird. Wird ein sozialpartnerschaftlich organisiertes Sozialsystem, das familienorientiert ist (der Fall Österreich), gut bezahlte Vollbeschäftigung für Männer, die Familienerhalter sind, zu sichern versuchen und eine weite Streuung der alternativen Beschäftigungsformen auf Jugendliche, Frauen und ältere Arbeitskräfte forcieren? Was passiert, wenn Frauen zunehmend Familienerhalter sind? Wird es im Gefolge der Flexibilisierung der Arbeit und der Familien nicht zu einem phasenweisen Schwerpunkt der Funktion des Familienerhalters einmal auf ein Geschlecht dann auf das andere kommen? Welche Konsequenz hat ein derartiges System für die Entwicklung des Einkommens, der Gesundheitsversorgung etc. von Individuen in den verschiedenen Lebensphasen? Kann eine derartige Regelung nicht potentiell durch einen politischen Prozeß unterlaufen werden, der sich aus neuen Kombinationen von alten Interessengruppen oder der Bildung neuer Interessengruppen ergibt? Wenn, wie häufig behauptet wird, der Großteil der Männer in Zukunft infolge von befristeten Beschäftigungsverhältnissen ähnliche unterbrochene Arbeitskarrieren haben wird wie derzeit etwa 10 bis 15% aller Erwerbspersonen (größtenteils Frauen infolge von Betreuungspflichten), wird der Wohlfahrtsstaat zur Überbrückung arbeitsloser Phasen zunehmend an Bedeutung gewinnen. In einer derartigen Situation wären die derzeitigen Änderungen im Wohlfahrtsystem, die eher Personen mit durchgehenden Beschäftigungskarrieren und die traditionelle Arbeitsaufteilung in der Familie fördern, kontraproduktiv.

Im angelsächsischen Bereich kristallisiert sich eine Kombination aus individuellen und familienbezogenen Sozial- und Transfersystemen heraus, die auf gewisse Lebenssituationen abgestellt sind. Die Finanzierung ebenso wie die Verteilung der Sozialleistungen wird komplexer. Mit der Flexibilisierung der Beschäftigungs- und Lebensformen wird ein System der Grundsicherung zu entwickeln sein, das um individuell differenzierte und organisierte Zusatzleistungen zu ergänzen sein wird.

Handlungsbedarf

Der verstärkte wirtschaftliche Wettbewerb findet in einer verringerten Solidarität der Menschen einen Niederschlag; Individualisierungstendenzen, die im angelsächsischen Bereich stets ausgeprägter waren als in Zentraleuropa, kommen auch bei uns stärker zum Durchbruch. Menschen verlieren in gewissem Maße die Sicherheit, die für die wachsende Industriegesellschaft typisch war, und suchen neue Wege und bauen Netzwerke auf, die vielleicht eine neue "Sicherheit" in der Zukunft bringen werden. Die verstärkte Individualisierung der Gesellschaft, die sich auch in der Gesetzeslage spiegelt, impliziert eine zunehmende Eigenverantwortlichkeit, insbesondere für Frauen. Berufstätigkeit ist heute keine kurze Phase im Lebenszyklus der Frau mehr, sondern eher die Familien- und Kinderphase. Ein Resultat des österreichischen familienorientierten Wohlfahrtsystems ist, daß die Vereinbarkeit der Berufstätigkeit und der Kindererziehung vor allem für Frauen zu einem zentralen Problem wird. Die traditionell geringen Löhne für junge Männer und Frauen in Österreich sowie die Arbeitsplatzunsicherheit in jungen Jahren (befristete Beschäftigungsverhältnisse sind eher die Norm denn die Ausnahme für junge Leute) sind der materielle Hintergrund für zunehmend instabile partnerschaftliche Beziehungen. Der Single-Haushalt ist auch in Österreich der am raschest wachsende Haushaltstyp. Die Erosion der "Normalfamilie" geht Hand in Hand mit einer Erosion der "Normalarbeitsverhältnisse". Es ergibt sich die Frage, ob traditionelle Vorstellungen einer innerbetrieblichen Karriere überhaupt noch angebracht sind, wenn auch Männer zunehmend alternative Beschäftigungsformen annehmen? Analog dazu ist nachzufragen, welche Implikationen die Auflösung der traditionellen Karrierepfade für das Steuersystem, insbesondere für das Modell des Familienerhalters hat?

Diese Fragen verdeutlichen, daß im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Erwerbsarbeit auch eine Neugestaltung der Arbeitsteilung im Haushalt anfällt. Wer soll innerhalb der Familie prioritär die Kindererziehung und Pflege von kranken Familienmitgliedern übernehmen? Derjenige, der eben in einer

Übergangsphase von einem Job zum nächsten ist? In dem Zusammenhang stellt sich die Frage - in der Terminologie der Ökonomen: sind Kinder ein privates oder öffentliches 'Gut', d. h. sind sie als persönliche Bereicherung und Bedürfnisbefriedigung zu werten (ein teures Konsumgut also) oder sind sie die Träger der Gesellschaft von morgen, ein teures Investitionsgut sozusagen? Die Organisation und Finanzierung der Kindererziehung und der Schulbildung wird von der Antwort auf diese Fragen abhängen.

Die Umwälzungen im Arbeitsmarktbereich und in den Familienstrukturen legen nahe, daß das gegenwärtige österreichische Wohlfahrtssystem überdacht werden muß, um den Anforderungen der neuen Organisation der Arbeit und der Gesellschaft gerecht zu werden. Regionale Entwicklungsinitiativen und die damit verbundenen sozialen Koordinationsformen mögen ein Standbein in einem neuen System darstellen. Die soziale Absicherung ist allerdings in einem größeren Zusammenhang zu sehen als bisher. Auslöser für den Verlust der sozialen Absicherung, und damit der Verarmung, kann eine Folge des Zusammenwirkens verschiedener Faktoren sein, in dem Marktprozesse nur ein Auslösemechanismus sein können. Armut kann als Prozeß analysiert werden, in dem auch Institutionen, Gesetze, formelle und informelle Regelungen eine wesentliche Rolle spielen. Wenn man einen übergeordneten Begriff, nämlich den der sozialen Ausgrenzung, einführt, können ökonomische, soziale, politische und kulturelle Benachteiligungen in ihrem Zusammenwirken auf die materielle und immaterielle Verarmung analysiert werden. Soziale Ausgrenzung als Begriff erlaubt das Eingehen auf mangelnde Konsummöglichkeiten (materielle Armut) ebenso wie auf Chancenlosigkeit am Arbeitsmarkt, in der politischen, kulturellen und sozialen Partizipation. Dieser Begriff erlaubt die Fragestellung, welches Wohlfahrtssystem die Chancen des Individuums in einer Einkommens- und Sozialhierarchie am ehesten erlaubt und materielle und soziale Marginalisierung von Individuen und Personengruppen am ehesten verhindern kann. Personen oder Personengruppen können vom Zugang zu gewissen Märkten ausgeschlossen sein, z. B. dem Arbeitsmarkt, dem Kapital- und Versicherungsmarkt, oder auf den Zugang zu gewissen Marktsegmenten beschränkt sein. Dafür können formelle Regelungen (Ausländerbeschäftigungsgesetz, Versicherungsgesetz) ebenso verantwortlich sein wie informelle Regelungen (Marktdiskriminierung von ethnischen Minderheiten, Frauen etc.). Allein die Realität der internationalen Migrationen verdeutlicht, daß die Gewährung universeller sozialer Rechte für Staatsbürger zu sozialer und politischer Ausgrenzung führen kann, obschon Arbeitnehmergesetze eine Integration in den Arbeitsmarkt erlauben, und damit bis zu einem gewissen Grad eine materielle Absicherung.

Gudrun Biffel ist Arbeitsmarktexpertin am WIFO