

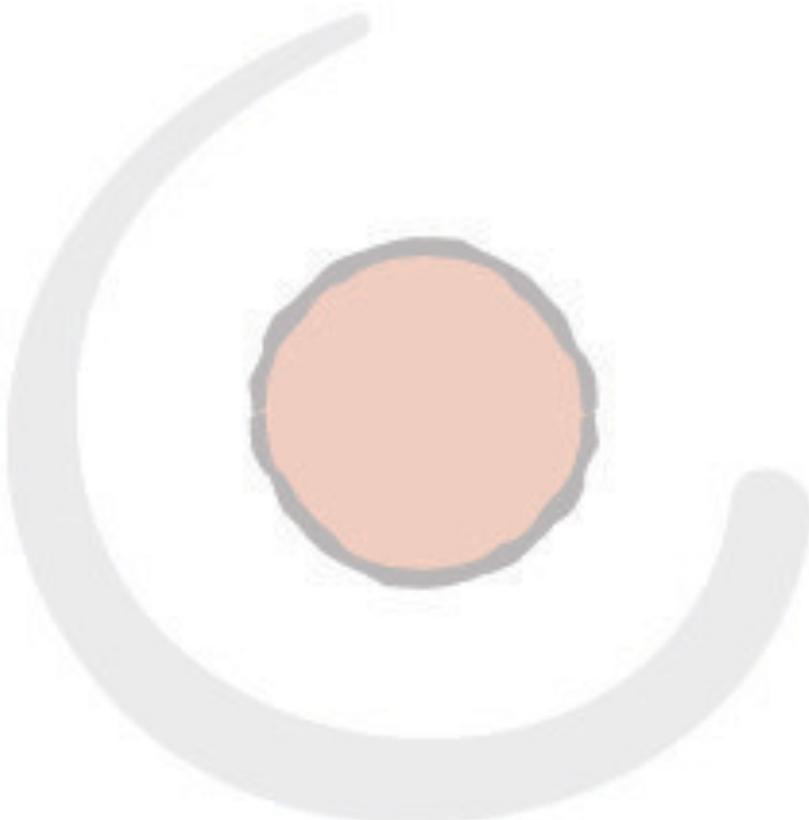
ERWERBSARBEIT & ERWERBSLOSIGKEIT

WORKING PAPER DER GRUNDLAGENABTEILUNG DER CARITAS ED WIEN

ERARBEITET IM RAHMEN DER ARBEITSMARKTPOLITISCHEN DISKURSE
DER SOZIALÖKONOMISCHEN PROJEKTE DER CARITAS ED WIEN

REDAKTION: MARTINA KARGL

STAND: APRIL 2009
(ZWEITE, AKTUALISIERTE UND
ERWEITERTE FASSUNG)



WELCHEN STELLENWERT HAT ERWERBSARBEIT FÜR DIE CARITAS?

■ Der Begriff „Arbeitslosigkeit“ suggeriert, dass Arbeit und Erwerbsarbeit eins sind. Doch dem ist nicht so. Das **„Ganze der Arbeit“** umfasst neben der Erwerbsarbeit auch Tätigkeiten, die zwar nicht bezahlt werden, für das Funktionieren unserer Gesellschaft aber ebenso notwendig sind – und überwiegend von Frauen ausgeübt werden: Familienarbeit (wie Hausarbeit, Kindererziehung und -betreuung, Betreuung von alten, kranken oder behinderten Familienmitgliedern), ehrenamtliches Engagement, etc. Um diesen Unterschied auch in unserer Sprache deutlich zu machen, verwenden wir die Begriffe **„Erwerbslosigkeit“** und **„erwerbslos“**.

■ Arbeit ist mehr als Erwerbsarbeit, und ihr gesellschaftlicher Nutzen lässt sich nicht danach beurteilen, ob sie bezahlt wird oder nicht. Nichtsdestotrotz kommt der Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft ein besonderer Stellenwert zu, und es gibt wenig Anzeichen dafür, dass sich daran in der nahen Zukunft etwas ändern würde. Erwerbsarbeit wird gesellschaftlich noch immer anders bewertet als gesellschaftlich notwendige, aber unbezahlte Tätigkeiten. Nach wie vor ist es die Erwerbsarbeit, die **zentral für Selbstbewusstsein, soziale Anerkennung und gesellschaftliche Teilhabechancen ist**. Sie spielt eine zentrale Rolle bei der Vermeidung sozialer Ausgrenzung. Qualitätsvolle, als sinnvoll erlebte Erwerbsarbeit ist ein Mittel für gesellschaftliche Integration. Vor diesem Hintergrund treten wir für ein **Recht auf Erwerbsarbeit für alle** ein.

■ Gleichzeitig teilen wir nicht die Auffassung, dass jede Erwerbsarbeit besser als keine sei. Denn neben den oben beschriebenen Funktionen hat sie eine weitere, die ebenso zentral ist: Für die meisten Menschen sind **Erwerbseinkommen die Einkommensquelle schlechthin**. Und damit die zentrale Ressource für Existenzsicherung wie ökonomische Unabhängigkeit, die wiederum Grundlage für selbstbestimmte Lebensentwürfe ist. Deshalb kommt der Frage der Entlohnung von Erwerbsarbeit eine besondere Bedeutung zu. Existenzsichernde Erwerbsarbeit ist essentiell für Chancenvielfalt und die **Vermeidung von Einkommensarmut**.

■ Der Zugang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit ist aber auch in Hinblick auf das **System der sozialen Sicherheit** in Österreich von zentraler Bedeutung, denn dieses ist **erwerbsarbeitszentriert**. Der Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen und damit auf die Kernleistungen des Sozialstaates leitet sich aus vorangegangener Erwerbstätigkeit ab, die Höhe dieser Leistungen von der Höhe des erzielten Erwerbseinkommens und der Dauer der Erwerbstätigkeit. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und zunehmend auch Sozialhilfe haben den Charakter von Lohnersatzleistungen. Sie werden vom Lohnabstandsprinzip bestimmt, das einen

gebührenden Abstand zu Lohneinkommen vorschreibt; um „freiwillige“ Erwerbslosigkeit unattraktiv oder gar unmöglich zu machen. Mindestleistungen in der Arbeitslosenversicherung gibt es nicht. Damit sind diese Leistungen in vielen Fällen nicht existenzsichernd. **Auch in dieser Hinsicht ist Erwerbsarbeit zentral für die Vermeidung von Armut.**

WIE WIR ERWERBSLOSIGKEIT SEHEN

■ Erwerbslosigkeit ist ein durch verschiedene Ursachen bedingtes **strukturelles Problem** und **kein Zeichen mangelnder (Erwerbs)Arbeitswilligkeit der Betroffenen**. Es fehlt an einer ausreichenden Zahl existenzsichernder und sozialrechtlich abgesicherter, sozial anerkannter und sinnstiftender Erwerbsarbeitsplätze. Das gilt allgemein, ganz besonders aber für die Teilgruppe der erwerbslosen Menschen, deren Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt zudem dadurch erschwert wird, dass sie aufgrund verschiedenster persönlicher Merkmale, Probleme und Lebensumstände (sogenannte „Vermittlungshindernisse“) für ArbeitgeberInnen wenig attraktiv erscheinen.

■ Die Erfahrung des Arbeitsplatzverlustes trifft zunehmend auch Menschen, die sehr gut qualifiziert sind. Ein **besonders hohes Risiko**, langfristig von Erwerbslosigkeit betroffen zu sein, haben jedoch **Menschen mit geringen Qualifikationen**. Das gilt **umso mehr** für Menschen mit mehreren, oder, wie es die Fachsprache nennt, **„multiplen“ Vermittlungshindernissen**.

■ Der Strukturwandel der Wirtschaft und in Folge des Arbeitsmarktes hat es mit sich gebracht, dass eine beträchtliche Zahl von Menschen, die vor einigen Jahren bzw. Jahrzehnten mit ihren Potentialen noch als ganz normale Erwerbstätige beschäftigt waren, nun in sozialökonomischen Projekten zu finden sind. Wir stellen fest, dass **Tempo und Leistungsdruck** gestiegen sind. Gleichzeitig sind **„Nischen“**, in denen leistungsschwächere Menschen beschäftigt werden konnten, sukzessive **verloren gegangen**: Sie wurden durch technische Innovationen überflüssig oder sind dem Einsparungs- und Rationalisierungsdruck zum Opfer gefallen. Auch führt die hohe Erwerbslosigkeit zu einem **Verdrängungswettbewerb**, bei dem die Höherqualifizierten gewinnen und Jobs besetzen, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Dieses Phänomen erklärt einen wesentlichen Teil der hohen Erwerbslosigkeit gering qualifizierter Personen.

■ Aus dem Stellenwert der Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft ergibt sich, dass Langzeiterwerbslosigkeit **keine Zeit des „süßen Nichtstuns“** ist, sondern eine Lebenslage, die mit einem **massiven Verarmungsrisiko**, dem Verlust ökonomischer Unabhängigkeit und des Selbstbewusstseins, der **Bedrohung durch soziale Ausgrenzung**

und einem **hohen Gesundheitsrisiko (körperlich wie psychisch)** einhergeht.

ERWERBSLOSE PERSONEN UND DAS MENSCHENBILD, DAS WIR VON IHNEN HABEN

■ Unser Bild von langzeiterwerbslosen Menschen ist **nicht ideologisch motiviert**, sondern basiert auf den Erfahrungen, die wir in verschiedenen Bereichen unserer Tätigkeit machen. **Erwerbslosigkeit ist ein Querschnittsthema**, das nicht nur die sozialökonomischen Projekte, sondern **fast alle Tätigkeitsfelder der Caritas ED Wien** betrifft: Sozialberatungsstellen, Wohnungslosenhilfe, Arbeit mit Menschen mit Behinderungen, AusländerInnenhilfe, etc.

■ **Die Gruppe der langzeiterwerbslosen Personen ist alles andere als homogen:**

- Vielen Langzeiterwerbslosen **fehlt nichts als ein Job**.
- Zahlreich sind auch jene Personen, für die **geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten** in den letzten Jahren und Jahrzehnten **verloren gegangen** sind (siehe oben), deren Leistungsfähigkeit von ArbeitgeberInnen unter früheren Bedingungen als durchaus normal oder zumindest ausreichend beurteilt worden wäre. Kurz: Menschen, die vor einiger Zeit noch ganz normale ArbeitnehmerInnen waren, sind heute in den sozialökonomischen Projekten und anderen arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen zu finden.
- Hinzu kommt, dass bei vielen langzeiterwerbslosen Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen diese nicht die Ursache für ihre Erwerbslosigkeit waren, sondern eine Folge davon sind. Ihre **schwere Vermittelbarkeit** ist also das **Ergebnis ihrer Langzeiterwerbslosigkeit**.
- Erwerbslosigkeit wird nicht nur durch den Verlust eines Erwerbsarbeitsplatzes verursacht. Eine wachsende Zahl an Menschen – vor allem junge und ältere – hat **Probleme**, erstmalig oder nach einer längeren Phase der Abwesenheit vom Arbeitsmarkt den **(Wieder)Einstieg** in die Erwerbsarbeit zu schaffen. Das betrifft SchulabgängerInnen, WiedereinsteigerInnen nach einer Phase der Familienarbeit und MigrantInnen (vor allem erster, aber auch zweiter Generation) in besonderem Maße.

■ Die **Mär**, dass ein **großer Teil der Erwerbslosen gar nicht erwerbstätig sein wolle** und es **dank großzügiger Sozialleistungen auch nicht sein müsse**, hält sich hartnäckig in den Köpfen nicht weniger PolitikerInnen, Wis-

senschaftlerInnen und auch in der breiten Bevölkerung. Paradoxe Weise, wohl aber nicht zufällig haben derartige Debatten immer dann Hochkonjunktur, wenn die Erwerbslosigkeit besonders hoch und die Zahl an verfügbaren Arbeitsplätzen niedrig ist. Für jene, die pauschal der Arbeitsunwilligkeit verdächtigt werden, **bleibt es häufig nicht beim Reden**: Die Beschwörung von fehlenden Erwerbsarbeitsanreizen und freiwilliger Erwerbslosigkeit läutet oft **Leistungskürzungen, eine Verschärfung der Zumutbarkeitsbestimmungen oder erschwerte Zugangsbedingungen** ein.

Auch wenn wir Einzelfälle nicht ausschließen können und wollen: Unserer Erfahrung nach sind **langzeiterwerbslose Menschen nicht „freiwillig“ ohne Job**. Im Gegenteil: die große Mehrheit der Betroffenen leidet unter der erzwungenen Untätigkeit und fehlenden sozialen Kontakten, unter Selbstwertverlusten und gesundheitlichen Problemen. Was gleichzeitig bedeutet, dass der Leidensdruck, der sich aus Erwerbslosigkeit ergibt, auch, aber nicht ausschließlich finanzieller Natur ist. Im Umkehrschluss gilt, dass die Motive, einen Job anzunehmen, über den bloßen Broterwerb hinausgehen. Dieser Befund wird durch wissenschaftliche, empirische Studien untermauert, die zeigen, dass die Erwerbsorientierung von erwerbslosen Personen nur zu einem Teil von finanziellen Überlegungen bestimmt wird.

Doch **Erwerbsarbeit** bringt nicht nur Vorteile, sondern ist ebenso **mit „Kosten“ verbunden** wie der „passive“ Leistungsbezug: So kann z.B. die Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen vor Vereinbarkeits-Probleme stellen, und auch die Mobilitätskosten für den Weg vom und zum Arbeitsplatz können erheblich sein. Kinderbetreuung muss in vielen Fällen zugekauft werden und ist speziell, aber nicht ausschließlich dann kaum verfügbar, wenn die Arbeitszeit von der Normalarbeitszeit abweicht. Gerade bei der Kinderbetreuung sind die Kosten der Erwerbsarbeit aber vielfach nicht rein finanzieller Natur: gibt es wegen weiter Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsplatz und aufgrund von Arbeitszeiten am Abend, in der Nacht oder am Wochenende wenig gemeinsam verbrachte Zeit, leiden Erziehungsqualität und Familienleben.

Für nicht wenige Menschen ist der **Wiedereinstieg mit einem beruflichen Abstieg verbunden**, der nicht nur mit finanziellen, sondern auch mit statusmäßigen Verlusten einher geht, was häufig eine tiefe Kränkung bedeutet. Zudem sind viele der verfügbaren Jobs nicht bloß unsicher, sondern auch so schlecht entlohnt, dass sie **kaum die Fixkosten eines sehr bescheidenen Lebensstils abdecken** und kein Entkommen aus der Einkommensarmut erlauben. Viele Erwerbslose können es sich deshalb im wahren Sinne des Wortes nicht „leisten“, einen solchen Job anzunehmen. Zwar gibt es die Möglichkeit, niedrige Erwerbseinkommen auf das ebenso niedrige **Sozialhilfe-Niveau** aufzustocken. Doch das würde z.B. voraussetzen, erst

alle Ersparnisse (und damit z.B. auch die private Altersvorsorge und den „Notgroschen“) zu verwerten und auch das eventuell vorhandene Eigenheim grundbücherlich sicherstellen zu lassen. Für viele ist das – mit Blick auf eine ungewisse Zukunft und die Bedürfnisse ihrer Familie – **nicht zu akzeptieren**. Hinzu kommt, dass viele Ansprüche auf Sozialleistungen (z.B. Wohnbeihilfe, GIS-Gebührenbefreiung, etc.) an sehr niedrige Haushaltseinkommen gebunden sind und deshalb auch bei Aufnahme einer vergleichsweise niedrig entlohnten Erwerbstätigkeit verloren gehen können. In der Folge kann das **verfügbare Haushalts-Einkommen durch den Einstieg ins Erwerbsleben sogar sinken**.

Es gilt also, genauer nachzufragen: Ist es **tatsächlich eine grundsätzliche Arbeitsverweigerung**, die hinter der vermeintlichen Arbeitsunwilligkeit steckt? Oder sind es nicht vielmehr **legitime Bedürfnisse und berechnete Sorgen**, die **andere Antworten erfordern als Druck und Zwang?**

■ Langzeitarbeitslose Menschen wollen in den allermeisten Fällen sehr wohl arbeiten – am Arbeitsmarkt geht es aber nicht um das „Wollen“, sondern um das „Können“. Langzeiterwerbslose Menschen mit multiplen Vermittlungshindernissen haben **nicht ausschließlich mit geringen, veralteten oder fehlenden beruflichen Qualifikationen** zu kämpfen. Eine Rolle spielen zweifellos auch Suchtproblematiken, Verschuldung, geringe Konfliktfähigkeit, Mängel bei den klassischen „Arbeitstugenden“ (Pünktlichkeit, wertschätzender Umgang mit KollegInnen und Vorgesetzten), etc. Doch während es in der Öffentlichkeit vor allem diese sozial unerwünschten Attribute und Verhaltensweisen sind, die mit der Sammelkategorie **„multiple Vermittlungshindernisse“** verbunden werden, ist die Realität wesentlich unspektakulärer: In der Mehrzahl der Fälle sind es Lebensereignisse und Lebensumstände, die uns alle betreffen oder betreffen können, die zu Vermittlungshindernissen werden und zur Ausgrenzung aus dem regulären Arbeitsmarkt führen: Betreuungspflichten für Kinder oder andere Angehörige, die die Flexibilität einschränken. Gesundheitliche Einschränkungen und Behinderungen. Und schließlich: Alter.

Das bedeutet wiederum, dass **nicht alle Vermittlungshindernisse** (allein) durch Angebote der **aktiven Arbeitsmarktpolitik beseitigt werden können**, weil diese Risiken der Erwerbslosigkeit nicht oder nur sehr eingeschränkt bearbeitet werden können. Ebenso braucht es Maßnahmen, die derzeit **anderen Feldern der Politik** zugerechnet werden (wie z.B. die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen der Familienpolitik). Und Unternehmen, die Menschen auch dann beschäftigen, wenn sie nicht rundum flexibel sind und 100% der denkbar möglichen Leistung erbringen können.

DARAUS ERGIBT SICH FÜR EINE ERFOLGREICHE POLITIK, DIE ERWERBSLOSIGKEIT UND IHRE FOLGEN BESEITIGEN WILL ...

■ **Erwerbslosigkeit als politische Querschnittsmaterie begreifen!** Politik gegen Erwerbslosigkeit und ihre schwerwiegenden armutsgefährdenden, sozialen und gesundheitlichen Folgen ist eine Querschnittsmaterie. Sie fällt weder in die alleinige Verantwortung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASS) noch des Arbeitsmarktservice (AMS) noch kommunaler Programme wie des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (WAFF). Wie auch im größeren Kontext von Armut und sozialer Ausgrenzung gilt, dass nur vernetztes Denken und Handeln zu effektiven Lösungsstrategien führen werden. Wir haben den Eindruck, dass eine Politik, die sich so wie es derzeit u.a. auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik der Fall ist – in einer **„Logik der Töpfe“** denkt und handelt, die Erarbeitung zielführender Konzepte verhindert. Aufgabe des AMS ist es in diesem Zusammenhang, für eine rasche Vermittlung bzw. (Wieder)Herstellung von Vermittelbarkeit zu sorgen. Dieses Engagement ist zweifellos von besonderem Stellenwert und unverzichtbar. Die gesellschaftliche Aufgabe gegenüber erwerbslosen Menschen kann sich darin allerdings nicht erschöpfen.

■ **An den vielen Hebeln der Beschäftigungsförderung ansetzen!** Wie oben festgehalten, ist **Erwerbslosigkeit vor allem ein Problem fehlender Erwerbsarbeitsplätze**. Vielen (langzeit)erwerbslosen Personen fehlt also nichts als ein Erwerbsarbeitsplatz, bei anderen sind die Gründe ihrer Schwervermittelbarkeit nicht die Ursache, sondern die Folge ihrer Ausgrenzung vom Erwerbsarbeitsmarkt.

Erstes Anliegen der Politik muss es deshalb sein, für ein **ausreichendes Angebot an existenzsichernden und sinnstiftenden Erwerbsarbeitsplätzen** zu sorgen. Wir sind uns bewusst, dass Politik selbst keine Erwerbsarbeitsplätze schaffen kann (vom Staat als Arbeitgeber einmal abgesehen). Aber sie gestaltet die Rahmenbedingungen, innerhalb derer Unternehmen agieren und Entscheidungen treffen. Uns ist ebenfalls bewusst, dass es in einem Zeitalter, in dem geschlossene Volkswirtschaften längst der Vergangenheit angehören, nicht alleine in der Kompetenz nationalstaatlicher Regierungen liegt, Entwicklungen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zu gestalten. Die EU und auch die WTO haben diesbezüglich zunehmend an Bedeutung gewonnen und setzen ihrerseits Normen, die dann auf lokaler Ebene zum Tragen kommen.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist das Ergebnis vielfältiger Entwicklungen und Entscheidungen, die nur schwer zu überschauen und häufig auch zu verstehen sind. Zinspolitik, Abkommen auf multilateralen Ebenen, Preis-

entwicklungen auf den Faktormärkten, die Herausbildung einer shareholder-economy etc. sind nur einige wenige der relevanten Einflussfaktoren. Die Vielfalt der wissenschaftlichen Theorien zu arbeitsmarktrelevanten Themen zeigt, dass es **keinen Königsweg zur Beseitigung der Erwerbslosigkeit** gibt. Wogegen wir uns jedoch verwehren, sind jene wirkungsmächtigen Interpretationen gegenwärtiger Entwicklungen (wie z.B. Rationalisierungen und Standortverlagerungen), die diesen den Anschein von unvermeidbaren Naturgewalten verleihen wollen. Wir sind davon überzeugt, dass die **Welt, in der wir leben, gestaltbar** ist. Die vielfältigen Zwänge, die die Art und Weise, wie Ökonomie heute funktioniert, unzweifelhaft immens bestimmen, sind nicht vom Himmel gefallen, sondern Ergebnis menschlichen Tuns und politischer Entscheidungen.

Damit kommen auch **Zusammenhänge** in den Blick, die für die Entstehung und das Andauern von Erwerbslosigkeit vielfach **zentraler sind als die individuellen Entscheidungen der Betroffenen**. Sie zu **regeln**, ist nicht **Aufgabe** der Erwerbslosen, sondern **der Politik**. Das gilt z.B. auch für die Frage, wie eine flächendeckende, qualitativ hochwertige Kinderbetreuung für Kinder im Vorschul- als auch im Schulalter gewährleistet werden kann. Oder dafür, was Österreich vom Beispiel anderer Länder lernen kann, um unser sozial selektives Schulsystem zu reformieren, damit Chancengleichheit nicht nur formell, sondern auch faktisch gewährleistet wird. Es gilt für die Frage, wie die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz verbessert werden kann, um chronische Erkrankungen und Behinderungen bestmöglich zu verhindern, genauso wie für Überlegungen, wie makroökonomische Zusammenhänge durch politische Entscheidungen und Regulierungen beeinflusst werden können, damit Finanz- und in Folge Wirtschaftskrisen bestmöglich verhindert werden.

■ **Die Verantwortung der Unternehmen einfodern!** Auch die Unternehmen, die in dieser Ökonomie agieren, sind diesen Zwängen unterworfen. Gleichzeitig muss ihnen klar sein, dass nach wie vor gilt, was Marcel Mauss in der Mitte des letzten Jahrhunderts in einem Standardwerk der soziologischen und ethnologischen Literatur festgehalten hat: Gesellschaften sind nur dann von Dauer, wenn sie auf dem Prinzip der Reziprozität und damit dem der Gegenseitigkeit aufbauen. Auch die **Unternehmen** müssen ihren **Beitrag zum Funktionieren der Gesellschaft** beitragen und können nicht erwarten, dass andere Teilsysteme der Gesellschaft wie z.B. Familien oder das Bildungssystem ihnen ohne jede Gegenleistung jenes hochwertige „Humankapital“ liefern, dass die Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg bildet – um es wieder zu versorgen, wenn es nicht mehr gebraucht wird. Unternehmen müssen durch **angemessene Steuerabgaben** auf ihre Gewinne bzw. Wertschöpfung ihren Beitrag zur Finanzierung des Öffentlichen leisten, von dem sie z.B. in Form einer guten öffentlichen Infrastruktur auch selbst profitieren. Und schließlich müssen sie **menschengerechte Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten** schaffen. Menschen verfügen über ein

unterschiedlich hohes Leistungs- und Belastungspotential, das sich auch im Laufe eines Lebens verändert. „Gesund“ und nachhaltig in individueller wie gesellschaftlicher Perspektive sind Arbeitsverhältnisse, die facettenreiche Lebensentwürfe ermöglichen, in denen der Mensch nicht auf seine Rolle als (Erwerbs)Tätiger reduziert wird, sondern auch Raum für Soziales, Familiäres, für Persönlichkeitsentwicklung etc. bleibt.

Für die Reintegration erwerbsloser Menschen braucht es Unternehmen, die diese Zusammenhänge anerkennen und bereit sind, **Verantwortung zu übernehmen**, indem sie **langzeiterwerbslosen Menschen eine neue Chance** geben und jene Rahmenbedingungen schaffen, die es diesen Menschen ermöglichen, ihren Arbeitsplatz auch behalten zu können. Wir sehen in diesem Zusammenhang **Bedarf an Kooperationsprojekten** zwischen Unternehmen am ersten und Beschäftigungsprojekten am erweiterten Arbeitsmarkt, mit dem Zweck, die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu erhöhen.

■ **Armutsbekämpfende Maßnahmen setzen!** Jene Menschen, die dennoch aufgrund verschiedenster individueller Vermittlungshindernisse keinen Erwerbsarbeitsplatz finden können, verdienen die Solidarität der übrigen Gesellschaft in Form von existenzsichernden Lohnersatzleistungen und in Form der Unterstützung und Förderung durch Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Erwerbslose und vor allem langzeiterwerbslose Menschen und ihre Familien zählen in Österreich zu den Gruppen mit dem **größten Armutsrisiko**: Jeder dritte Erwerbslosenhaushalt lebt laut österreichischer Armutsstatistik auf Basis von EU-SILC unter der Armutsgrenze¹. Mit der Dauer der Erwerbslosigkeit nimmt die Betroffenheit durch Einkommensarmut deutlich zu: Haushalte von Personen, die seit mehr als 6 Monaten erwerbslos sind, leben in 41% der Fälle unter der Armutsgrenze. Bei Haushalten von mehr als 12 Monate erwerbslosen Personen steigt der Prozentsatz gar auf 52%. Zum Vergleich: über alle Bevölkerungsgruppen hinweg sind 12% der Menschen in Österreich von Einkommensarmut betroffen (Zahlen für 2006). Zudem liegt das verfügbare Einkommen im Schnitt um 23% unter der Armutsgrenze und ist damit wesentlich niedriger als bei anderen von Einkommensarmut betroffenen Gruppen. Die prekäre finanzielle Situation hat **Auswirkungen auf die allgemeine Lebenssituation**. So können 73% der betroffenen Haushalte keine unerwarteten Ausgaben tätigen, etwa je ein Viertel kann sich keine neue Kleidung leisten und muss bei der Ernährung sparen, 30% sind von Überbelag betroffen.

Die hohe Armutsbetroffenheit erwerbsloser Menschen hat **verschiedene Ursachen**: Zum einen machen **Lohnersatzleistungen** an erwerbslose Personen aufgrund niedriger Nettoersatzraten nur knapp die Hälfte des früheren Netto-Erwerbseinkommens aus. Hinzu kommt, dass Arbeitslosengeld und Notstandshilfe **nicht valorisiert** wer-

den, was besonders Langzeiterwerbslosen-Haushalte trifft: Einmal zuerkannte Leistungen werden nicht an die Inflation angepasst, damit verliert die Leistung real kontinuierlich an Wert. Und bei der **Notstandshilfe** werden die **Einkommen von (Ehe)PartnerInnen angerechnet**, wodurch vor allem Frauen benachteiligt werden und in sehr vielen Fällen überhaupt keine Leistung erhalten. Weil es in Österreich anders als in verschiedenen europäischen Ländern **kein Mindestarbeitslosengeld** gibt, sind viele betroffene Familien auf ergänzende Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Seit Jahren explodieren deren KlientInnenzahlen, obwohl der Sozialhilfe eigentlich die Aufgabe zukommt, Risiken abzudecken, die durch die vorgelagerten Sicherungsnetze – wie eben die Arbeitslosenversicherung – nicht aufgefangen werden. Trotzdem macht eine große Zahl an erwerbslosen Personen ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend. Denn um Leistungen der Sozialhilfe zu erhalten, müssen erst alle Ersparnisse aufgebraucht, sonstiges Vermögen verwertet und das Eigenheim grundbuchlich sichergestellt werden. In einigen Bundesländern ist es zudem üblich, Sozialhilfe als „zinsloses Darlehen“ zu gewähren, das nach Überwindung einer Notsituation zurückgezahlt werden muss. Für viele Anspruchsberechtigte sind das **unzumutbare Konditionen**, weshalb sie **lieber auf Sozialhilfe „verzichten“**. Die Bedingungen, die an den Bezug von Sozialhilfe geknüpft werden, tragen dazu bei, Armutslagen zu verfestigen, statt ihre Überwindung zu ermöglichen. Deshalb meinen wir, dass **Mindestsicherung viel stärker im System der Arbeitslosenversicherung selbst angesiedelt** sein muss – durch höhere Nettoersatzraten, jährliche Valorisierungen und ein Mindestarbeitslosengeld.

■ **In den erweiterten Arbeitsmarkt investieren!** Die Politik, deren oberstes Anliegen das Gemeinwohl zu sein hat, hat neben armutsvermeidenden Sozialleistungen auch für ein **ausreichendes, differenziertes, gestuftes, ressourcenorientiertes und durchlässiges Angebot am erweiterten Arbeitsmarkt** Sorge zu tragen. Die Aufgabe des erweiterten Arbeitsmarktes ist es, die Chancen erwerbsloser Menschen für eine Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt zu verbessern bzw. ihre Vermittelbarkeit für Jobs auf dem regulären Arbeitsmarkt (wieder)herzustellen („Zweiter Arbeitsmarkt“). In jenen Fällen, wo dies langfristig oder dauerhaft aussichtslos erscheint, kommt ihm die Aufgabe zu, sinnvolle Beschäftigung und Tagesstruktur anzubieten; die Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt ist dabei kein vorrangiges Ziel („Dritter Arbeitsmarkt“).

Diese Angebote am erweiterten Arbeitsmarkt soll bzw. muss der **Staat** nicht notwendigerweise selbst bereitstellen. Er hat vor allem die **rechtlichen wie finanziellen Rahmenbedingungen** zu schaffen und dafür sorgen, dass die AnbieterInnen arbeitsmarktpolitischer Angebote **Qualitäts- und Sozialstandards** sowohl in Hinblick auf die ihnen anvertrauten erwerbslosen Personen als auch ihrer MitarbeiterInnen einhalten.

■ **Qualität und Ressourcenorientierung statt Druck und Zwang!** Langzeiterwerbslose Personen können, sollen und wollen gefordert werden. Maßnahmen, die auf **Druck** (z.B. in Form der Senkung der Nettoersatzrate bei Leistungen der Arbeitslosenversicherung) und **Zwang** setzen, sind jedoch kontraproduktiv und widersprechen zudem der ethischen Haltung der Caritas der ED Wien. Sie sind deshalb **abzulehnen**. In der **Freiwilligkeit der Teilnahme, der Sinnhaftigkeit der angebotenen Tätigkeitsfelder** und den **Wahlmöglichkeiten für die NutzerInnen** der verschiedenen Unterstützungsangebote sehen wir wesentliche Erfolgsbedingungen.

Voraussetzung für den Erfolg ist ein **ressourcenorientierter Zugang**, der die Potentiale und nicht die Defizite in den Mittelpunkt stellt.

- Ein ressourcenorientierter Zugang setzt voraus, dass für Lern- und Entwicklungsschritte auch ausreichend **Zeit** zur Verfügung steht, was bedeutet, dass es **Flexibilität** in Hinblick auf die **Verweildauer in der jeweiligen Unterstützungsmaßnahme** geben muss.
- Ein ressourcenorientierter Zugang setzt zudem voraus, dass es auch **Flexibilität** in Hinblick auf das **individuelle wöchentliche Beschäftigungsausmaß** und **Leistungserfordernisse** geben muss.
- Ein ressourcenorientierter Zugang setzt außerdem voraus, dass es **gestufte Angebote** gibt. Denn die Potentiale der TeilnehmerInnen sind unterschiedlich und machen es notwendig, dass es auch die Anforderungen und Zielsetzungen der einzelnen Projekte sind. Schließlich soll niemand über- noch unterfordert, sondern entsprechend den individuellen Ressourcen gefördert werden. Das bringt es mit sich, dass die einzelnen Angebote aufeinander abgestimmt sein müssen, damit sie einander ergänzen können. Außerdem ist es notwendig, dass das Angebot durchlässig gestaltet ist, dh., es muss auch möglich sein, zwischen den einzelnen Projekten zu wechseln, wenn sich ein Angebot als für die betreffende Person (nicht mehr) passend erweist.

■ **Beschäftigung allein ist nicht genug!** Wir machen die Erfahrung, dass **Beschäftigung** nach einer langen Zeit der Erwerbslosigkeit stabilisierend wirkt. Beschäftigung alleine ist aber nicht genug: Sollen Vermittlungshindernisse umfassend bearbeitet werden, braucht es überdies **laufende sozialarbeiterische bzw. psychosoziale Betreuung**. Sie hilft, persönliche, familiäre, gesundheitliche, finanzielle und sonstige materielle Probleme zu lösen oder zumindest zu lindern und trägt damit ganz wesentlich zur Vermittelbarkeit der Betroffenen bei. Daneben sind **Clearing** (d.h., die umfassende Klärung der Ausgangssituation, vor deren Hintergrund persönliche Perspektiven erarbeitet werden), **Qualifizierung** und **Outplacement** (d.h., die Unterstüt-

zung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz auf dem regulären Arbeitsmarkt) ebenfalls unverzichtbar.

■ **Einsatz muss belohnt werden!** Ein **angemessener Zuverdienst**, der zusätzlich zu Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Sozialhilfe gewährt wird, muss im Sinne der Anerkennung und Wertschätzung der geleisteten Arbeit möglich sein – unter Umständen auch auf Dauer. Wie hoch dieser Zuverdienst ist, ist **derzeit** je nachdem, ob eine AMS-Leistung oder aber Sozialhilfe bezogen wird, **unterschiedlich**. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt, eine Vereinheitlichung ist deshalb notwendig. Unbefristete Lohnaufstokkungen, etwa im Rahmen von **Kombilohnmodellen**, halten wir auch am regulären Arbeitsmarkt für sinnvoll. Allerdings gibt es hier eine ganze Reihe möglicher Mitnahme- und sonstiger Effekte, die, wie die Erfahrungen anderer Länder zeigen, die ursprüngliche Intention, langzeiterwerbslose Menschen zu integrieren, karikieren. Das **macht eine genaue Prüfung** entsprechender Modelle und Zielgruppenfokussierungen **notwendig** und lässt keine pauschalen Aussagen zu. Die **Frage der Existenzsicherung** muss von diesen Zuverdienstmöglichkeiten **entkoppelt** sein. Denn solange es aber keine flächendeckenden, sinnstiftenden und passgenauen Angebote für alle langzeiterwerbslosen Personen gibt, das Angebot also hinter der Nachfrage zurückbleibt, kann diesem Zuverdienst nicht die Rolle zukommen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf existenzsichernde Höhe aufzustocken.

Die Beschäftigung in den Angeboten des erweiterten Arbeitsmarktes sollte auf Basis eines **Dienstverhältnisses** geschehen. **So ist sozial- und arbeitsrechtlicher Schutz sichergestellt, Anerkennung und Wertschätzung** der geleisteten Arbeit werden auch dadurch unterstrichen.

■ **Den Erfolg ganzheitlich bewerten!** **Ziel einer Projektteilnahme** ist **nicht ausschließlich** eine bessere **Vermittelbarkeit**, sondern die Stabilisierung und Verbesserung der gesamten Lebenssituation. Ziel ist es, weiterer und unter Umständen dauerhafter **sozialer Ausgrenzung** (Wohnungslosigkeit, Krankheit, Sucht) **entgegenzuwirken bzw. vorzubeugen**. Der Teilnahme-Erfolg von sozialökonomischen Projekten ist deshalb nicht nur in Vermittlungsquoten zu messen.

■ **Niederschwellige Angebote ausbauen!** Die Erfahrung zeigt uns, dass „**traditionelle**“ **Beschäftigungsprojekte** mit ihren Anforderungen (in Hinblick auf ein wöchentliches Mindest-Beschäftigungsausmaß, Regelmäßigkeit der Teilnahme, zeitliche Begrenzung der Projektteilnahme, Leistungserfordernisse, Vorgaben an die ProjektträgerInnen in Hinblick auf Vermittelbarkeit) **für einen Teil der langzeiterwerbslosen Personen zu hochschwellig** sind, dh., zu hohe Anforderungen stellen. Die Folge sind „**creaming**“-Prozesse: Profitieren können die Leistungsstärksten und am wenigsten Belasteten. Diese werden durch die Angebote wie der Obers von der Milch abgeschöpft (des-

halb die Bezeichnung „**creaming**“), während besonders arbeitsmarktferne Personengruppen (z.B. wohnungslose oder suchtkranke Personen, zunehmend aber auch Jugendliche ohne Berufserfahrungen) von diesen Angeboten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht erreicht werden.

Deshalb braucht es ergänzende Angebote für jene, die die Anforderungen hochschwelliger Angebote nicht erfüllen können. Innovative Projekte der jüngeren Vergangenheit haben belegt, dass es **durchaus möglich** ist, **auch sehr arbeitsmarktfernen Personen adäquate Angebote** für stellen. Das gelingt durch stunden- oder tageweise Beschäftigung, eine längere Dauer der Maßnahme und eine spezifische Zielvorgabe, die nicht die Integration in den regulären Arbeitsmarkt, sondern in ein höherschwelliges Beschäftigungsprojekt bezweckt. Der Bedarf an solch niederschwelligen Projekten ist derzeit allerdings wesentlich größer als das Angebot. Aus diesem Grund muss **diese Angebotsschiene dringend ausgebaut** werden.

■ **Prävention fördern, formale Zugangshürden abbauen!** Die spezifischen Angebote können aber nur dann erfolgreich sein, wenn das AMS jene Personen zuweist, für die die Maßnahme konzipiert wurde. Leider müssen wir bemerken, dass dieses **Matching nicht immer funktioniert**. Oft scheitert eine Teilnahme von Personen nicht daran, dass Angebot und persönliche Ressourcen und Bedürfnisse der potentiellen TeilnehmerInnen nicht zueinander passen. Sondern vielmehr daran, dass **grundsätzlich nur Personen**, die beim AMS als „**langzeitbeschäftigungslos**“ vorgemerkt sind, das Angebot eines befristeten Arbeitsplatzes in einem Sozialökonomischen Betrieb (SÖB) oder in einem Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt (GBP) nutzen können. D.h., diese Angebote stehen nur Personen offen, die mehr als 365 Tage am Stück als arbeitslos, in Schulung befindlich oder lehrstellensuchend gemeldet sind (Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen bleiben außer Betracht). Ist jemand hingegen länger als 62 Tage am regulären Arbeitsmarkt beschäftigt, dann beendet dies den Status der „**Langzeitbeschäftigungslosigkeit**“ ebenso wie eine Erkrankung oder eine Inhaftierung in diesem Zeitausmaß.

Das bedeutet, dass der **Zugang** zu passenden Angeboten am erweiterten Arbeitsmarkt **stark von formalen Kriterien abhängt**. Zum einen steht eine Reihe dieser Angebote nicht mehr zur Verfügung, wenn erwerbslose Menschen beim AMS nicht länger als „**langzeitbeschäftigungslos**“ registriert sind. Zum anderen führt diese Regelung dazu, dass eine Reihe von Angeboten den Betroffenen erst dann offen stehen, wenn aus der Erwerbslosigkeit „**Langzeitbeschäftigungslosigkeit**“ wurde – mit all ihren negativen Folgen. Denn je länger Erwerbslosigkeit andauert, desto mehr verschlechtern sich in der Regel Lebenssituation und Beschäftigungsfähigkeit. Deshalb muss die aktive Arbeitsmarktpolitik **künftig stärker präventiv** arbeiten, als es derzeit der Fall ist.

Eine Verstärkung des Präventions-Gedankens ist aber auch in Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Personen ohne formale Berufsausbildung zu legen: Wir machen z.B. die Erfahrung, dass die **Möglichkeit, eine Lehre zu machen, sich faktisch auf Jugendliche und junge Erwachsene beschränkt**. Wer erst einmal ein Alter von Mitte 20 überschritten hat, hat so gut wie keine Chance mehr.

■ **Den Angebotszugang bedarfsgerecht gestalten!** Lange Zeit war **Menschen, die ausschließlich Sozialhilfe beziehen**, der Zugang zu Beschäftigungsprojekten des AMS faktisch verwehrt. Seit kurzem ist das – zumindest in Wien anders: **Die Förderung von langzeiterwerbslosen Menschen erfolgt unabhängig von der Art der Transferleistung, die sie im Sinne einer Lohnersatzleistung beziehen**. Wir begrüßen diese Neuerung ausdrücklich, denn unsere Erfahrung zeigt: Die Art des Leistungsbezugs sagt kaum etwas über Stärken und Förderbedarf der betreffenden Person aus.

■ **Angebote für besonders benachteiligte Gruppen schaffen!** Auch die besten ressourcenorientierten, gestuften und durchlässigen Projekte können nichts daran ändern, dass **ein Teil der langzeiterwerbslosen Personen** unter den gegebenen Verhältnissen **nur sehr langfristig oder überhaupt nicht** in den **regulären Arbeitsmarkt** vermittelt werden kann. Für sie braucht es **unbefristete Angebote am erweiterten Arbeitsmarkt**, die sowohl existenzsichernd als auch sinnstiftend sind und die Option eröffnen, auch nach Jahren noch in den regulären Arbeitsmarkt zu wechseln.

■ **Für eine gerechtere Verteilung der Erwerbsarbeit sorgen!** Mit Wirtschaftswachstum allein kann das Problem struktureller Arbeitslosigkeit in Zukunft nicht gelöst werden: selbst bei guter Konjunktur kommt es bestenfalls zu einem bescheidenen Zuwachs an Erwerbsarbeitsplätzen („jobless growth“), u.a. wegen Standortverlagerungen und weil Arbeitsproduktivität und die Nachfrage nach Erwerbsarbeit gleichzeitig zunehmen. Deshalb gilt es, durch Arbeitszeitpolitik (z.B. kürzere Normalarbeitszeit, neue Lebensarbeitszeitmodelle etc.) für eine **gerechtere Verteilung der verfügbaren Erwerbsarbeit** zu sorgen. Dass sich daraus positive Effekte für die ganze Gesellschaft ergeben, setzt allerdings eine Reihe von Begleitmaßnahmen voraus: Denn ohne **Lohnausgleich** würde eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung für viele ArbeitnehmerInnen zu einer (weiteren) Prekarisierung ihrer Jobs führen, worunter nicht nur ihr Einkommen, sondern auch ihre versicherungsrechtlichen Ansprüche (AMS-Leistungen, Pension) leiden würden. Das setzt voraus, dass die Verteilung von Erwerbsarbeit als **Teilaspekt der Verteilungsfrage** gesehen wird, die **als ganze in den Blick kommen muss**. Außerdem muss sichergestellt werden, dass eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung **tatsächlich zu mehr Jobs** und nicht zu einer Verdichtung der Arbeitszeit und in Konsequenz zu mehr Stress und Gesundheitsbeeinträchtigungen führt.

¹ Die Armutsgrenze wird mit 60% des österreichischen Medianeinkommens definiert. Dieser Wert betrug laut den aktuellsten Zahlen für das Jahr 2006 912 Euro/Monat (Jahreszwölfstel): Liegt das verfügbare Einkommen (d.h., sämtliche Einkommen wie Erwerbseinkommen, Sonderzahlungen und Sozialleistungen etc., nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern) eines Single-Haushalts unter diesem Wert, spricht man von "Einkommensarmut" bzw. "Armutgefährdung". Bei Mehrpersonen-Haushalten wird das Einkommen gewichtet: Für jede weitere erwachsene Person im Haushalt wird der Wert der Armutsgrenze mit 0,5 multipliziert, für jedes Kind (d.h., jünger als 14 Jahre) mit 0,3. Deshalb ergeben sich für verschiedene Haushaltszusammensetzungen unterschiedliche Armutsgrenzen, z.B.: 2 Erwachsene: 1.368 €, 2 Erwachsene + 1 Kind: 1.642 €, AlleinerzieherIn + 2 Kinder (eines davon älter als 14 Jahre): 1.642 €, etc.