

ÜBERLEGUNGEN ZUM ARBEITSMARKT UND ZUR GRUNDSICHERUNG

Lage am Arbeitsmarkt

Gerhard Wohlfahrt

Die übliche Form der Grundsicherung ist die Erwerbsarbeit. Wer einen ganzen Arbeitsplatz sein eigen nennen kann, ist mit großer Wahrscheinlichkeit nicht arm, z.B. war in der im Dezember 1996 erschienenen Serie über Armut im „Standard“ nahezu niemand voll erwerbstätig - Ausnahmen bestätigen diese Regel.

Für zwei Personengruppen ist die Grundsicherung über den Arbeitsmarkt nicht möglich: Entweder können Personen aus den verschiedensten Gründen nicht arbeiten oder sie finden keinen Arbeitsplatz.

Zur ersten Gruppe zählen Kinder, Pensionisten und natürlich ein weit zu fassender Kreis von handicaped people. Deren Versorgung ist in der großen Masse gesichert, die viel zu vielen Einzelfälle sind schon teilweise in den Arbeitskreisen thematisiert worden. Ich will mich auf die zweite Gruppe konzentrieren, also auf jene, die keinen Arbeitsplatz finden.

Einige Zahlen zur Lage am Arbeitsmarkt: Ich nehme die Gefahr, daß diese Zahlen bekannt sind, bewußt in Kauf, weil in der breiten Öffentlichkeit viel mehr über Maastricht, Budgetdefizite, Globalisierung usw. gesprochen wird, als über die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt. Und so rosig ist diese nun auch wieder nicht.

Die Arbeitslosenrate betrug 1996 nur 7%, „nur“ deswegen, weil eigentlich 7,3% prognostiziert waren. 7% Arbeitslosenrate bedeutet in Österreich durchschnittlich 230.000 Arbeitslose (102.000 Frauen und 128.000 Männer) und 700.000 Betroffene pro Jahr. Das ist fast ein Viertel aller Beschäftigten.

Die hohe Zahl der Betroffenen mag einen vielleicht schrecken, für Sozialwissenschaftler ist sie eher positiv. Bei gegebener Arbeitslosenrate bedeuten viele Betroffene eine kürzere durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit - die Arbeitslosigkeit wird auf mehr Leute verteilt.

Diese Werte für 1996 sind die höchsten Werte seit über 40 Jahren - das hohe Niveau wurde bereits 1993 erreicht und dauert somit bereits das 5. Jahr an. Im Jänner 1997 wurde mit über 300.000 Arbeitslosen der höchste Monatswert der 2. Republik erreicht, im Jahresdurchschnitt werden bereits seit 1992 immer wieder Nachkriegsrekorde registriert. Für 1997 und 1998 wird eine weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit prognostiziert.

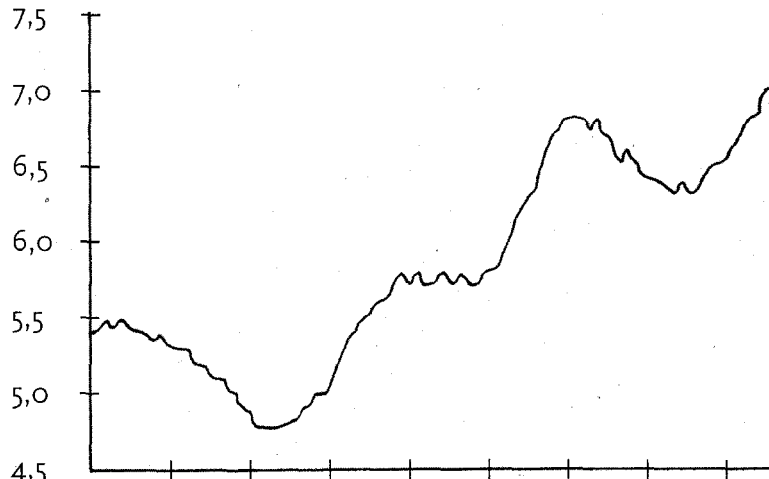
Erschwerend kommt hinzu, daß auch die Langzeitarbeitslosigkeit stark zunimmt (vgl. Biffi, WIFO-Monatsberichte 1/1996). Bei den Leistungsbeziehern des Arbeitsmarktservice (AMS) erkennt man die Zunahme an Langzeitarbeitslosen an der Entwicklung der Notstandshilfebezieher. Diese haben sich seit 1990 nahezu verdoppelt, im Jahresdurchschnitt 1996 werden es rund 80.000 Personen sein, davon knapp über 50 Prozent Frauen.

Verschärft wird die Problematik der Arbeitslosigkeit durch die Trendumkehr bei der Entwicklung der Beschäftigung. Bis 1993 nahm die Zahl der unselbständig Beschäftigten relativ kontinuierlich zu (Grafik 1). Seit 1993 bleibt diese Zahl konstant bzw. sinkt sogar leicht. Dementsprechend sinkt auch die Anzahl der offenen Stellen. 1996 waren durchschnittlich weniger als 20.000 offene Stellen gemeldet, das ist ein Tiefststand der letzten 10 Jahre und weniger als die Hälfte als vor 5 Jahren. Im Dezember 1996 kamen 17 Arbeitslose auf eine offene Stelle.

Das WIFO erwartet im Zeitraum 1995 - 1997 einen Rückgang aller Erwerbstätigen um 50.000 - 100.000 Personen. Anzumerken bleibt, daß bis vor etwas weniger als zwei Jahren die Prognosen noch sehr optimistisch waren, dann aber gekippt sind - und leider auch die Realität. Für die Arbeitsmarktpolitik wäre es von großem Interesse, die Ursachen dieser Entwicklungsänderung genau herauszuarbeiten, um entsprechende Gegenmaßnahmen durchführen zu können.

Wenn die Beschäftigung sinkt, muß entweder die Arbeitslosigkeit steigen oder das Arbeitsangebot sinken. Für den Abbau des Arbeitsangebotes kommen unter anderem folgende „Puffer“ in Betracht: Frühpensionen, späterer Berufseinstieg durch längere Bildungszeiten, zwischenzeitliche Arbeitspausen (Karenzierungen, „Sablaticals“) und die Reduktion der Frauenerwerbsquote. In der politischen Realität scheint vor allem der letzte Punkt von Bedeutung zu sein. Das liest sich dann folgendermaßen: „Das Arbeitskräfteangebot geht weiterhin zurück. Vor allem die Frauenerwerbsquote dürfte erheblich unter Druck geraten.“ (WIFO-Monatsberichte 4/1996, S.245)

Arbeitslosenquote in %



GRAFIK 2, Quelle: WIFO-Monatsberichte 12196

Aus all diesen Überlegungen komme ich zu folgendem Schluß:

Es wird für immer mehr Personen immer schwieriger, ihre Grundsicherung über den Arbeitsmarkt zu realisieren.

Immer mehr Sozialwissenschaftler meinen, daß sich der Staat aus der Verantwortung für den Arbeitsmarkt zurückzieht bzw. diese abschiebt und sich nur mehr auf die finanzielle Kompensation beschränkt. Diesen Tendenzen muß entgegengesteuert werden.

Finanzielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit

Besonders schlecht ist die finanzielle Absicherung für Frauen. Dies liegt aber primär nicht an den Bestimmungen des AMS, sondern ist ein Ergebnis der ungleichen Einkommen am Arbeitsmarkt.

Aus der WIFO-Verteilungsstudie¹ geht hervor, daß die Einkommenssituation von der Dauer der Arbeitslosigkeit und von der Haushaltssituation determiniert wird. Die geringsten Pro-Kopf-Einkommen sind zu verzeichnen, wenn der Haushaltsvorstand arbeitslos wird oder wenn für arbeitslose Angehörige keine AMS-Leistung bezogen wird.

Auf Personenebene erhielten 1991 2/3 der Notstandshilfebezieher, 3/4 der Frauen, 4/5 der Jugendlichen Leistungen unter dem Richtsatz der Ausgleichszulage der Pensionsversicherung, Tendenz steigend. Wird als Bezugsgröße das Aktiveinkommen gewählt, so ergeben sich für 1995 folgende Werte. Es gibt rund 300.000 vollversicherte Beschäftigte (10% aller Beschäftigten, davon 200.000 Frauen), die im Falle der Arbeitslosigkeit weniger als öS 5.000 erhalten würden. Diese Personen verdienen unter öS 9.200 monatlich (ohne SZ).

In Anbetracht dieser Zahlen stellt sich für viele die Frage, warum es keine Mindestsicherung im Sozialversicherungssystem gibt.

¹ Wohlfahrt: Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung. - in: Guger: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich. - WIFO-Studie, Wien 1996; Quelle: Profil Nr. 49 vom 2.12.1996, S.41

Warum keine Mindestsicherung?

Eine Erklärung ist die historische Entwicklung der Arbeitslosenversicherung. Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung ist primär dem Versicherungsgedanken verpflichtet. Sie soll das finanzielle Risiko bei Arbeitslosigkeit abdecken. Dabei soll der goldene Mittelweg zwischen finanzieller Versorgung der Arbeitslosen und genügend finanziellem Anreiz zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung beschritten werden. Dieser Mittelweg wurde von der Arbeitsmarktverwaltung als konstante Ersatzquote (Arbeitslosengeld zu Nettoeinkommen) in der Höhe von knapp unter 60 Prozent definiert.

In jüngerer Zeit sind aber Normalarbeitsverhältnisse immer stärker erodiert, immer mehr Personen - vorwiegend Frauen - wählen Teilzeitarbeit und werden teilweise auch in sehr schlecht bezahlte Jobs gedrängt. Wenn die Ersatzrate merklich weniger als 100% beträgt, bedeutet das für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen vielfach Armut.

Als Lösung werden Mindeststandards („Soziale Grundsicherung“) vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf den Beitrag von Professor Bäcker-Breil in dieser Dokumentation verwiesen. Ein weiteres Pro-Argument für Mindestleistungen bei der Arbeitslosenversicherung ist deren Umverteilungswirkung von oben nach unten. Obwohl sie nach dem Versicherungsprinzip angelegt ist, führt sie bereits derzeit zu der massivsten Umverteilung von allen Sozialtransfers (außer Sozialhilfe). Personen, die immer weniger Chancen auf Jobs haben, sollten zumindest finanziell abgesichert sein.

Bei der Ausgestaltung der Mindestsicherung muß darauf geachtet werden, daß keine neuen Armutsfallen geschaffen werden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn das - sicherlich noch immer relativ niedrige - Mindestarbeitslosengeld ausbezahlt wird ohne Bemühungen um eine Arbeitsplatzvermittlung sowohl seitens des Arbeitslosen als auch des AMS. In diesem Fall würden Personen aus dem Arbeitsmarkt hinaussubventioniert und würden auf Dauer auf diesem Mindestniveau verharren.

Die Finanzierung einer Grundsicherung ist ökonomisch lösbar, die Entscheidung darüber ist aber politisch zu treffen. Ökonomische Ansatzpunkte wären ein progressive(re)s Steuersystem, eine Vermögensbesteuerung - insbesondere von Grund und Boden, wie von Alois Guger im vorhergehenden Beitrag thematisiert - und Einsparungen bei anderen öffentlichen Leistungen (z.B. Wohnbauförderung).

Die politische Realität scheint aber des öfteren in die entgegengesetzte Richtung zu gehen. Die Sanktionen wegen (angeblicher) Arbeitsunwilligkeit (§ 10 ALVG) nehmen zu, und dies bei immer weniger offenen Stellen. Dramatisch klingen einige Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes. Neben problematischen Entscheidungen im Zusammenhang mit Betreuungspflichten wurde einer gelernten Verkäuferin ihre Bereitschaft, gegebenenfalls wieder in ihren gelernten Beruf zu wechseln, als Arbeitsverweigerung ausgelegt.

Auch über eine stärkere Verankerung des Versicherungsgedankens wird mancherorts nachgedacht. Selbst wenn die derzeitige Anwartschaftsgrenze von 52 Versicherungswochen völlig arbiträr ist, wird eine stärkere Verankerung des Versicherungsprinzip die Leistungen für jugendliche und Berufseinsteiger eher verschlechtern als verbessern.

Eine umfassende Reform der sozialen Mindestsicherung ist daher dringend notwendig. Dies wird in einem ersten Schritt nicht ohne Einbeziehung der traditionellen Institutionen (Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe) möglich sein. Diese Reform darf aber nicht zu Lasten der Schwächsten unserer Gesellschaft ausfallen.

Mag. Gerhard Wohlfahrt ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und –politik an der Universität Graz