

kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik



ÖSTERREICHISCHE SOZIALPOLITIK IM
INTERNATIONALEN VERGLEICH

SPEKTRUM

BUCHTIPPS

VERANSTALTUNGEN

8 | Dezember 2014

Österreichische Sozialpolitik im internationalen Vergleich

Österreich – eine Insel der Seligen? (Bettina Leibetseder)	4
Betriebliche Familienpolitik: Österreich im europäischen Vergleich (Tobias Wiß)	18
Föderalismus und Gesundheitspolitik: Österreich aus vergleichender Perspektive (Margitta Mätzke, Harald Stöger)	33
Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur eine Lohnfrage	44
Jugendbeschäftigung und Lehrlingsausbildung im Vergleich	46
Spektrum	
EU – Chancen und Gefahren für ArbeitnehmerInnen	50
Handlungsbedarf bei Einkommensentwicklung	51
Breite Ablehnung der europäischen „Ich-AG“	54
Auswege aus der Arbeitslosigkeit (Hans Holzinger)	55
Buchtipps	56
Veranstaltungen	58

Das letzte Heft

Vor 15 Jahren, im April 2000, erschien die erste Ausgabe der „neuen Kontraste“, d.h. das erste Heft, das von unserer (Linzer) Redaktion erstellt wurde. Zuvor hatte es die Kontraste bereits 12 Jahre gegeben, sie waren, zumindest in sozialpolitisch interessierten Kreisen, weithin bekannt und gewissermaßen eine mediale „Institution“, ehe die Verantwortlichen um Christoph Reinprecht aus wirtschaftlichen Gründen das Erscheinen der Zeitschrift einstellten. Dass wir uns für eine Weiterführung entschieden, lag nicht zuletzt in unserer Auffassung begründet, dass ein derartiges Medium, das die sozialpolitische Entwicklung in unserem Land kritisch begleitet, notwendig ist und Sinn macht. Es waren die Anfangsjahre der schwarz-blauen Koalition und es stand zu befürchten, dass sich Vieles zum Schlechteren hin wendet – was dann teilweise auch geschah. Das konnte man – als Nischenmedium – natürlich nicht verhindern, aber zumindest nicht unkommentiert lassen.

Der Anfang war nicht einfach, das meiste (vom Layout bis zum Vertrieb) war neu für uns und das – wissenschaftsjournalistische – Handwerk musste erst erlernt werden, zu einem Gutteil durch learning by doing. Die Struktur für die Zeitschrift, die wir am Anfang gewählt haben, haben wir eigentlich bis zum Schluss beibehalten: Jede Ausgabe hatte ein – oft an aktuellen Anlässen orientiertes – Schwerpunktthema, daran schloss sich die Rubrik Spektrum an, in der Beiträge off topic erschienen, entweder gleichfalls mit aktuellem Bezug und/oder mit einem wissenschaftlichen Hintergrund, beispielsweise Kurzfassungen von Forschungsberichten. Buchtipps und Veranstaltungshinweise rundeten das Heft ab. Verschiedentlich wurden Kooperationen eingegangen, in der Regel in Verknüpfung mit Veranstaltungen, wo ein Teil der Beiträge dann – manchmal auch schon vorab – in den Kontrasten wiedergegeben wurde.

Bei 10 Ausgaben pro Jahr blieb eine Vertiefung in die jeweilige Thematik oft auf der Strecke, deshalb entschlossen wir uns vor einigen Jahren, die Anzahl der Ausgaben zu reduzieren und dafür eine umfangreichere referierte Ausgabe pro Jahr herauszubringen. Wieweit wir damit Anklang bei der LeserInnenschaft gefunden haben, wissen wir nicht bzw. können es allenfalls erahnen. Fest steht, dass es immer schon einen gewissen Spagat bedeutete, als Redaktion

auf der Uni angesiedelt zu sein und gleichzeitig die Intention zu haben, in den „nichtwissenschaftlichen Bereich“ hinein auszustrahlen. Denn üblicherweise gibt es eine strikte Trennung: in wissenschaftliche Journals einerseits, die mit Impact-Faktor und strengen Zugangskriterien ausgestattet sind und eine eng umgrenzte „scientific community“ bedienen, und in alle übrigen Medien andererseits, die nach journalistischen Kriterien vorgehen und primär das Interesse der LeserInnen wecken möchten. Diese Kluft zu überwinden, sahen wir als unsere Aufgabe an, vermutlich ist uns deren Einlösung jedoch nur teilweise geglückt: Auch wenn in Sonntagsreden mitunter etwas anderes beschworen wird, existieren nicht-referierte und populärwissenschaftliche Medien im universitären Raum weitgehend unter der Wahrnehmungsschwelle, während andererseits in persönlichen Gesprächen mit LeserInnen aus der sozialpolitischen Praxis oft kritisch auf die als „zu wissenschaftlich“ empfundene Berichterstattung hingewiesen wurde.

Im Laufe der Jahre schlich sich – wenig überraschend – eine gewisse Routine ein. Das war einerseits positiv, weil die Herausgabe einer neuen Nummer nicht jedes Mal wieder zur großen Herausforderung wurde. Andererseits ging damit auch etwas vom Engagement verloren, das die Anfangsjahre geprägt hatte. Eine Herausforderung stellten dafür die Umstellungen im Layout und bei der hierfür notwendigen Software dar, doch mit Hilfe fachkundiger Kräfte ließ sich auch dies schließlich bewerkstelligen.

Wirtschaftliche Schwierigkeiten begleiteten uns von Anfang an und die Einstellung der Zeitschrift war öfter als einmal erwogen worden. Doch irgendwie wurde immer eine Lösung gefunden, um weitermachen zu können. Zuletzt ging allerdings der AbonnentInnenstand merklich zurück, auch stand uns aufgrund anderweitiger Verpflichtungen immer weniger Zeit dafür zur Verfügung, um eine fundierte Berichterstattung aufrecht zu erhalten. Insofern war es nur folgerichtig, den nun getätigten Schritt zu setzen und die Herausgabe im Printformat zu beenden. Wir bedanken uns bei allen, die uns im Laufe der Jahre in irgendeiner Form (materiell oder ideell) unterstützt haben, sowie bei Ihnen, liebe LeserInnen und AbonnentInnen, für Ihr Interesse und dass Sie uns bis jetzt die Treue gehalten haben.

Hansjörg Seckauer, Christine Stelzer-Orthofer

Österreich – eine Insel der Seligen?

Sozialpolitik und gesellschaftliche Stratifizierung¹

Bettina Leibetseder

Nach dem zweiten Weltkrieg war es das Ziel westlicher Staaten, dass Sozialpolitik dazu beitragen soll, nicht nur soziale Ungleichheit reduzieren, sondern diese auch aufzulösen. Es sollte so nicht nur mehr die Existenz der Ärmsten gesichert werden, sondern das Ziel war, die gesellschaftliche Struktur zu verändern, 'to remodel the whole building, and it might even end by converting a sky-scraper into a bungalow' (Marshall 1950, 47). Doch selbst im 'goldenen Zeitalter' der Sozialstaaten führte Sozialpolitik nie zu einer Auflösung der sozialen Ungleichheit. So wird etwa in einem Lehrbuch ein fast identes Ziel der Sozialpolitik leicht abgewandelt zwei Mal gegeben. Einmal soll die 'wirtschaftlich und soziale Situation von benachteiligten Personengruppen (...) verbesser(t)', dann wiederum soll 'durch entsprechendes politisches Handeln die soziale und wirtschaftliche Situation von gesellschaftlichen Gruppen (...) verbesser(t)' (Badelt/Österle 2001, 1) werden. Das Weglassen von „Benachteiligten“ macht aber eines ersichtlich:

'The welfare state is not just a mechanism that intervenes in, and possibly corrects, the structure of inequality; it is, in its own right, a system of stratification. It is an active force in the ordering of social relations.' (Esping-Andersen 1990, 23)

Für Stephan Lessenich (Lessenich 2010; Lessenich 2012) stellt staatliche Sozialpolitik eine 'Instanz gesellschaftlicher Relationierung' (2010, 563, 2012, 48) im Sinne der 'Konstitution und Gestaltung von sozialen Beziehungen' (2010, 563, 2012, 49) dar. Als eine der wesentlichsten Institutionen der gesellschaftlichen Relationierung wirkt Sozialpolitik auf verschiedenste Art und Weise durch die Zuordnung von Positionen an individuelle, kollektive und kooperative Akteur/innen ein. Akteur/innen werden durch

die Institutionen der staatlichen Sozialpolitik auf drei Strukturebenen in eine 'bestimmte und bestimmbare Beziehung gesetzt' (2010, 563):

- Auf der Ebene des Selbst-Verständnisses werden verschiedene gesellschaftliche Selbstverhältnisse konstruiert und zu der jeweiligen Situation des Individuums, der Gruppe oder Organisation gesetzt – etwa undokumentierte Migrant/innen, Gewerkschaften oder Sozialversicherungsträger.
- Auf der Ebene mit anderen Akteur/innen werden die Akteur/innen in gesellschaftliche Verhältnisse zueinander gesetzt, wie etwa in eine Wirtschaftsgemeinschaft oder in die Versichertengruppe der Gebietskrankenkasse.
- Auf der gesellschaftlichen Ebene werden 'gesellschaftliche Ordnungskonstruktionen' (2012, 50) oder eine 'soziale Ordnung' (2010, 563) in Beziehung mit den Akteur/innen gefasst – als Familie, als Generationen oder als Umverteilung.

„In der politischen Regulierung, Ordnung und Regierung sozialer Beziehungen konstituiert, schafft, ja ‚erfindet‘ moderne Sozialpolitik die ‚Gesellschaft‘ als eine komplexe Struktur symbolisch und materiell institutionalisierter Muster wechselseitiger Unterstützung und Abhängigkeit sozialer Akteure.“ (Lessenich 2010, 564)

In diesem Fall wird Sozialpolitik nicht mehr als ausgleichender Mechanismus für die in der Gesellschaft herrschenden Ungleichheiten definiert, sondern als zentraler Faktor für die Herstellung der Gesellschaft. Für Stephan Lessenich (2012) erfolgt dies durch die (Re-)Produktion von sozialem Wissen, das wiederum durch Machtkonflikte in der Gesellschaft erzeugt wird. Die Konstitution der Wissensordnung, die dann die sozialpolitischen Interventionen prägt, in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, wo bestehende Machtverhältnisse fortgesetzt oder verändert werden können, bestimmt, wie materielle und symbolische Ressourcen in der Gesellschaft verteilt und welche Formen der Stratifizierung hergestellt werden.²

² Diese angeführte Definition von Sozialpolitik durch Stephan Lessenich als die Herstellung einer gesellschaftlichen Ordnung basiert auf einer kritisch-theoretischen Auseinandersetzung mit dem Machtverhältnis. Der Aspekt der kritischen Theorie in Bezug zur Sozialpolitik setzt sich mit Herrschaft zentral auseinander. In diesem Zusammenhang wird stark der politisch-ökonomische Zusammenhang betrachtet, der die kapitalistische Gesellschaftsformation prägt, wobei es eben u.a. um die interessensgeleitete und instrumentelle Verwendung und Produktion von Wissen geht. Dabei grenzt sich die

¹ Dieser Aufsatz basiert auf einen schon im Kurswechsel (Heft 3/ 2012, S. 21–29) unter dem Titel 'Spaltung oder gesellschaftliche Stratifizierung durch Sozialpolitik' publizierten Beitrag der Autorin, der aber stark adaptiert wurde.

Ein Sozialstaat schafft eine gesellschaftliche Stratifizierung und nur unter gewissen Umständen (teilweise) eine Umverteilung. Ein Wohlfahrtsstaat teilt so immer innerhalb einer Gesellschaft zu. Er kann soziale Ungleichheit verhindern, gleichzeitig strukturiert er und schafft also eine Stratifizierung – mit Hilfe von materiellen und immateriellen Gütern sowie den Verpflichtungen. Ein frühes Zeugnis findet sich dabei in Georg Simmels Aufsatz über den Armen, für ihn war die Rolle der Armenfürsorge ganz klar umschrieben und abgegrenzt von der Sozialversicherung, sie sollte nur so viel geben, dass es zu keinen sozialen Unruhen kommt, aber auf keinen Fall die Differenzierung zwischen den sozialen Schichten aufheben (Simmel 1965 (1908)).

In einem konservativen Sozialstaat wie Österreich wird soziale Sicherung vor allem durch das Sozialversicherungssystem getragen, das auf den Prinzipien der Äquivalenz und Statussicherheit basiert. Leistungen hängen somit von der Dauer und Höhe der Beitragszahlungen und der Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe ab, sie reduzieren aber weniger die soziale Ungleichheit (Arts/Gelissen 2002; Esping-Andersen 1990; Titmuss 1974). So wird noch immer unterschieden zwischen denen, die eine Versicherungsleistung durch berufliche Einbindung oder Ehe erreicht haben, und denen, die auf eine Fürsorgeleistung angewiesen sind. Es gibt einerseits eine Sozialversicherung nach dem Äquivalenzprinzip, die statussichernd wirkt und bei der die Familienangehörigen mitversichert sind. Andererseits gibt es jene, für die eine Sozialhilfe, nun Mindestsicherung, nach dem Subsidiaritätsprinzip zuständig ist, die nur eine nachrangige staatliche Hilfe vorsieht (Tálos 2006) und ein menschenwürdiges Leben ermöglichen soll.

These von der Dualisierung der Sozialpolitik

Gegenwärtig wird in der sozialpolitischen Diskussion ein neuer Begriff eingeführt: jener der Dualisierung der auf dem Prinzip der Sozialversicherung basierenden Sozialstaaten. Ein Dualismus in der Sozialpolitik zeigt sich an der Verbreiterung der Differenzen zwi-

kritische Theorie stark davon ab, dass nicht positivistisch, naturwissenschaftlich argumentiert wird, sondern reflexive Prozesse des Erkenntnisgewinnes im Zentrum stehen, die bestehende Herrschafts- oder Machtverhältnisse zu erkennen versuchen. Im Rahmen der kritischen Theorie zeigt sich eine Reflexivität, da für diese deren Erkenntnisposition auch in der Gesellschaft verankert ist, wobei zudem die Position vertreten wird, dass die kritische Theorie die Weiterentwicklung der Gesellschaft als zentrales Element jeder Theorie sieht (Boltanski 2010; Demirovic 2003; Horkheimer 1970).

schen jenen, deren Lebensstandard im Risikofall aufgrund von Sozialversicherung und privater Vorsorge abgesichert ist, und jenen, die in einem solchen Fall auf bedarfsgeprüfte Leistungen zurückgreifen müssen. Es kommt zu einer verstärkten Abgrenzung von In- und Outsiders auf institutioneller Ebene. Eine Dualisierung bedeutet dabei nicht nur eine verstärkte Leistungsdifferenzierung. Sie impliziert auch weniger Menschen, die in die Sozialversicherung inkludiert sind, und mehr aus der Sozialversicherung Ausgrenzte, die zwischen bedarfsgeprüften Leistungen, atypischen Beschäftigungen und Aktivierungsmaßnahmen pendeln müssen: somit zwischen jenen, die einer langfristigen Vollzeitbeschäftigung nachgehen, und jenen, die eine bedarfsgeprüfte Unterstützung erhalten und schneller in den Arbeitsmarkt (re-)integriert werden sollen (Palier 2010; Seeleib-Kaiser u.a. 2012).

"[B]eside the remaining – but more individualized and partly privatized – social insurance schemes, a secondary world of work and welfare is developing for outsiders, made up of secondary 'atypical' jobs, activation policies and income-tested benefits. This is a new architecture for the Bismarckian welfare systems, with the social insurance still central, but not hegemonic. This new architecture has created new forms of vertical dualism in society and will probably generate more social inequalities." (Palier 2010, 383).

Aufgrund der Zunahme an prekären bzw. atypischen Beschäftigungen und des Ausbaus der privaten, teilweise freiwilligen Vorsorge wird hierdurch die Exklusionstendenz durch sozialstaatliche Maßnahmen verstärkt. Die Sozialversicherung verliert sukzessive ihren Status als hegemoniales Sicherungssystem und verstärkt durch Reformen die Differenzierung zwischen Inkludierten und Exkludierten (Palier 2010). Folgt man Tálos und Obinger (2010), so führen die gegenwärtigen Reformprozesse des österreichischen Sozialstaates zum Erstarken dieser dualen Struktur, wenn auch in einem geringeren Ausmaß als in anderen Ländern.

Lange Zeit wurde Österreich als „Insel der Seligen“ bezeichnet, was auf einen Ausspruch von Papst Paul VI. zurückgeht, der Österreich als eine „Insel der Glücklichen“ bezeichnete, weil „die sozialen Verhältnisse und der innere Frieden in Österreich mustergültig ... seien“, wie die Arbeiterzeitung am 19. November 1971 schrieb. Zwei Aspekte, die den österreichischen Wohlfahrtsstaat prägen, verdichten sich mit dieser verwendeten Metapher. Einerseits werden die tatsächlich da-

Tabelle 1: Sozialausgaben und Quote in Österreich 1980 2012

Jahr	Sozialausgaben in Mrd. Euro	BIP in Mrd. Euro	Sozialquote (in % des BIP)
1980	19.808	76.359	25,9
1985	27.496	103.258	26,8
1990	35.505	136.135	26,1
1995	50.379	174.794	28,8
2000	47,2	208,1	22,7
2005	73.394	288,4	25,4
2008	76.349	274.020	27,8
2009	68,29	282.744	24,2
2010	84.827	276.229	30,7
2011	87.280	286,5	30,5
2012	89.179	291,0	30,6

Daten: Essos 2013

mals herrschenden sozialen Verhältnisse nicht länger hinterfragt, sondern dadurch glorifiziert und ihnen ein mythischer Charakter zugeschrieben. Andererseits wird eine weitere Zielsetzung damit festgeschrieben, nämlich eine, die die gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Verteilung vermeiden will. Es gilt vor allem den „inneren Frieden“ zu bewahren, was aber ebenso bedeutet, die gesellschaftlichen Verhältnisse nicht in Frage zu stellen. Nachstehend soll untersucht werden, ob die Sozialversicherung als hegemoniales Instrument der sozialen Sicherung abgelöst wurde und ob sozialpolitische Reformen soziale Spaltungen förderten. Zuletzt wird noch darauf eingegangen, was in der bisherigen sozialpolitischen Forschung fehlt, um eine Weiterführung dieser zu ermöglichen.

Sozialsystem in Österreich

Grundsätzlich lässt sich im Bereich der Sozialausgaben kein Paradigmenwechsel erkennen. Es gab keinen Rückgang bei der Sozialquote und während der Krise in den letzten Jahren stiegen sogar die Sozialausgaben, besonders als das Bruttoinlandsprodukt 2009 schrumpfte und die Arbeitslosigkeit sich erhöhte.

Eine Transformation kann ebenso wenig bei der Betrachtung der Finanzierungsquellen des Sozialsystems festgestellt werden. Der größte Teil wird durch Sozialversicherungsleistungen eingenommen (1980: 62%, 2012: 62%), etwas mehr als ein Drittel kommt aus dem Staatsbudget (siehe Tabelle 2).

Dies zeigt sich ebenso auf der Ausgabenseite, wo der Anteil der sozialversicherungsrechtlichen Leistungen mit über 55 Prozent in den letzten zwei Jahrzehnten annähernd gleich geblieben

ist (siehe Tabelle 3). Die sonstigen Ausgaben verschieben sich einerseits zu universellen, einkommensunabhängigen Leistungen, v.a. weil das Pflegegeld in den 1990er Jahren und das Kinderbetreuungsgeld Anfang des letzten Jahrzehnts eingeführt wurde. Andererseits erhöhte sich der Anteil der einkommensgeprüften Leistungen seit den 1990er Jahren. So stiegen die Ausgaben der Länder und Gemeinden für die Sozialhilfe, v.a. in Wien mit der Hälfte aller Bezieher/innen in Österreich (Leibetseder u.a. 2013), sowie für Stipendien. Die Leistungssteigerungen beim Ausgleichszulagenrichtsatz lagen unter den Erhöhungen bei der Alterspension. Bei den Notstandshilfen kam es zu überproportionalen Leistungssteigerungen, ebenso bei den universellen Familienleistungen. Der Anteil

Tabelle 2 Finanzierung der österreichischen Sozialausgaben 1980 2012

	1980	1985	1990	2000	2005	2010	2011	2012
Sozialbeiträge AG	39%	36%	39%	39%	36%	37%	37%	36%
Sozialbeiträge AN	23%	24%	25%	27%	27%	26%	26%	26%
Budget	37%	37%	35%	32%	34%	35%	35%	36%
sonstige Einnahmen	2%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Daten: Essos 2013

Tabelle 3 Geldleistungen nach Leistungstyp (in Mrd. Euro und in Prozent von gesamten Geldleistungen)

Leistungstyp	1990	2002	2006	2012	Veränderung 1990 2012 #
Sozialversicherungsrechtliche Leistungen	58,3%	53,4%	54,9%	56,6%	
Pensionsversicherung	12,2	21,2	28,4	31,5	26
Krankenversicherung	0,4	0,7	0,9	1,0	25
Unfallversicherung	0,3	0,5	0,6	0,6	20
Arbeitslosenversicherung	1,1	1,5	1,9	2,3	21
Universelle Leistungen	10,1%	14,8%	14,2%	13,1%	
FLAF Leistungen*	2,5	4,8	5,7	5,6	22
Pflegegeld		1,7	2,1	2,6	
Bedarfsgeprüfte Leistungen	1,5%	4,1%	4,5%	4,8%	
Pensionsversicherung**	0,5	0,8	1,0	1,0	20
Arbeitslosenversicherung***	0,3	0,6	0,7	0,9	30
Länder und Gemeinden****	0,1	0,3	0,5	0,6	6,0
Stipendien	0,1	0,2	0,3	0,2	20
Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld			0,1	0,0##	
Sonstige Leistungen	32,1%	27,9%	25,4%	25,6%	
Beamtenpensionen	5,2	8,3	9,5	10,7	21
Selbstständigensysteme	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4
Arbeitsrechtliche Ansprüche	1,6	2,1	2,5	2,6	1,6
Nicht-oblig. Sozialleistungen (Betriebspensionen)	0,6	1,3	1,6	2,1	3,5
Andere Geldleistungen	0,2	0,5	0,6	0,4	20
Summe	100%	100%	100%	100%	
	25,6	44,6	50,1	65	20

*Kollektivvertragliche Leistungen

Ausgleichslagenrichtsatz, *Notstandshilfe, ****u.a.

Jede Steigerung unter 2 ist unter dem Durchschnitt der Steigerung der Geldleistungen bei 2 am Durchschnitt und über 2 über dem Durchschnitt; ## Wert unter 0,05 daher Rundung auf 0

Daten: BMASK 2010/2012/2014, eigene Berechnungen, Rundungsdifferenzen in Summen gegeben

der bedarfsgeprüften Leistungen ist zwar in den letzten Jahrzehnten gestiegen, aber die Sozialversicherung hat nicht an Bedeutung verloren. Ebenso fällt die Zunahme der universellen Leistungen mit jeweils drei Prozentpunkten fast gleich stark aus wie der Anstieg bei den bedarfsgeprüften Leistungen: Somit kann hier von keiner wesentlichen Dualisierung ausgegangen werden.

Beschäftigung

Am Arbeitsmarkt wird eine Trennung in atypisch und normal Beschäftigte attestiert, wobei sozialpolitische Reformen - so die These des Dualismus - diese Spaltung noch verstärken: In Österreich wurden verschiedene sozialpolitische und arbeitsrechtliche Maßnahmen ergriffen, die den Anteil der atypisch Beschäftigten reduzieren sollen. 1988 wurde für Leiharbeitsverhältnisse das ortsübliche Entgelt festgeschrieben, 1992 wurden Teilzeitbeschäftigte arbeitsrechtlich den Vollzeitbeschäftigten gleichge-

stellt. 1998 wurde ein Opting-in in die Pensions- und Krankenversicherung für geringfügig Beschäftigte ermöglicht und Arbeitgeber/innen wurden verpflichtet, die Dienstgeberbeiträge zu bezahlen, wenn die monatliche Lohnsumme aller geringfügig Beschäftigten das 1,5-Fache der Geringfügigkeitsgrenze übersteigt. 1996 wurden freie Dienstnehmer/innen in die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung der Arbeitnehmer/innen einbezogen (Tálos/Mühlberger 1999), 2008 in die Arbeitslosenversicherung und in die Mitarbeiter/innenvorsorge (BMASK 2010).

Trotz der Anpassung des Schutzes der freien Dienstnehmer/innen im Sozialrecht an die der übrigen Arbeitnehmer/innen wurden die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, wie etwa Urlaubsregelungen oder der Einbezug in den Kollektivvertrag, noch nicht angeglichen, dies ist weiter im Arbeitsvertrag individuell zu vereinbaren. Neue Selbstständige können seit 2009 in die Arbeitslosenversicherung optieren, wobei aber

Tabelle 4 Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Österreich (in Tausend, Beschäftigungsverhältnisse)

	Erwerb- sige*	unselb. Erwerb.st.	Teilzeit erwerb.st.	davon geringf. Beschäft.	Freie D./	Neue Selbst.	Leih- arbeit	Befristet **	Arbeits- losigkeit***
1995	3828	313	515	143	147		125	85,0	2157
Ges	68,7%	88,5%	18,4%	4,7%	0,4%		0,4%	2,7%	6,6%
2000	3854	3199	604	198	224	21,1	467		1943
Ges	88,34	87,56	18,9%	6,1%	0,7%	0,7%	1,5%		5,8%
2005	3786	3317	808	229,7	26,7	348	46,7	1743	2527
Ges	68,6%	87,64	24,4%	6,9%	0,8%	1,0%	1,4%	5,3%	7,3%
2010	4021	3533	1.080	286,4	21,7	41,2	661	195,2	2508
Ges	71,7%	87,9%	29,2%	8,4%	0,6%	1,2%	1,9%	5,5%	6,9%
2012	4373	3827	933	317	19,5	42,0	78,4		261
Ges	72,5%	87,8%	25,7%	8,7%	0,5%	1,2%	2,1%		7,0%
2013	4175	3820	958	324	18,5		71,7	205,1	267
Ges	72,3%	86,7%	28,5%	8,9%	0,5%		2,0%	5,6%	7,6%

#1995 (##1998, G) Anteil an allen Erwerbstätigen, außer bei Erwerbstätigen: Anteil an der Wohnbevölkerung; Daten: Bundesarbeiterkammer, Statistik Austria 2014 Mikrozensus 2013, Statistik Austria 1999, eigene Berechnungen

*) von 15 bis 65 Jahre alt, und Erwerbstätigenquote

** Befristet ohne Lehre, 1995 Schätzung aufgrund von Tólos/Mühlberger 1999

*** Vermerkte Arbeitslose, nationale Definition

nur etwas mehr als 800 Personen von knapp unter 400.000 Versicherten der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft dies 2012 nutzten.³ Zudem gibt es nun einen Mehrstundenzuschlag von 25 Prozent bei Teilzeitbeschäftigten, was einerseits Teilzeitbeschäftigung verteuert (Obinger u.a. 2012), andererseits dazu führt, dass die arbeitsvertraglichen an die tatsächlichen Stunden angeglichen werden, um Mehrstundenzuschläge zu vermeiden.

Es zeigt sich, dass in Österreich noch immer 85 Prozent der Erwerbstätigen einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Zunahme der Erwerbstätigenquote lässt sich v.a. auf Teilzeitbeschäftigte zurückführen, die nun ein Viertel aller Beschäftigten ausmachen, darunter viele Frauen. Der Anteil anderer atypischer Beschäftigungsverhältnisse wächst nur langsam oder bleibt auf niedrigem Niveau. Die sozialpolitische Gleichstellung atypischer Dienstverhältnisse, wie die Einbeziehung der freien Dienstnehmer/innen in die Arbeitslosenversicherung, führt auch zu einer Reduktion solcher Dienstverhältnisse. Durch die Einführung eines Mindestlohns von 1.000 Euro⁴ und

einer guten Deckungsrate der Arbeitsverträge durch Kollektivverträge ist eine, wenn auch manchmal sehr niedrige Mindestsicherung bei den Gehältern der Erwerbstätigen vorhanden (Eichhorst/Marx 2012). Rund 16 Prozent der Beschäftigten verdienen weniger als zwei Drittel des Bruttomedianlohnes, was in etwa einem Bruttomonatslohn von 1.325 Euro entspricht. Über ein Viertel der atypisch Beschäftigten fällt darunter, und nur neun Prozent der Normalbeschäftigten (Geisberger/Knittler 2010). Insbesondere Frauen verbleiben im Niedriglohnsektor, während Männer und Jüngere eher den Aufstieg in ein höheres Lohnsegment schaffen (Lutz/Mahringer 2010).

Ebenso wie bei den Frauen erhöhte sich die Erwerbstätigenquote bei den Älteren, hier v.a. aufgrund der Pensionsreform: Waren 2000 knapp drei Zehntel der über 55-64 Jährigen erwerbstätig, sind es 2013 45 Prozent. Die Gruppe der älteren Arbeitnehmer/innen ist gleichzeitig weniger von Arbeitslosigkeit betroffen als der Durchschnitt der Erwerbstätigen (3,7 zu 4,9% nach dem Labour Force-Konzept), wobei anzumerken ist, dass diese Gruppe bei einer Arbeitslosigkeit sich tendenziell aus dem Arbeitsmarkt zurückzieht bzw. aus diesem hinausgedrängt wird. Trotz eines absoluten Zuwachses bleibt die Arbeitslosigkeit anteilmäßig konstant, da immer mehr Menschen erwerbstätig sind. Rund ein Viertel aller Arbeitslosen ist länger als

dieser Vereinbarung ausgeschlossen, ebenso werden in Kollektivverträgen freie Dienstnehmer/innen nicht umfasst (Hermann 2009).

zwölf Monate ohne Beschäftigung (Statistik Austria 2014).

Trotzdem gibt es in Österreich auch das „neue“ Risiko der „Working Poor“. Rund 198.000 Personen zählen zur Gruppe der Menschen, die erwerbstätig sind und trotzdem nicht genügend verdienen, um ein Einkommen über der Armutgefährdungsschwelle zu erzielen. Das sind fünf Prozent aller Erwerbstätigen, worunter alle Personen subsummiert werden, die mehr als sechs Monate im Jahr zumindest teilzeitbeschäftigt waren. Dabei sind noch 272.000 Haushaltsangehörige dazuzurechnen, so lebt knapp unter eine halbe Million Menschen in Working Poor-Haushalten, wovon 171.000 Kinder sind (Lamei u.a. 2013). Zwei Risiken bedingen eine Armut trotz Erwerbstätigkeit: Einerseits hängt eine solche von der Größe des Haushaltes ab, also wie viele nicht-erwerbstätige Personen versorgt werden müssen. Andererseits beeinflusst die Höhe des Erwerbseinkommens das Armutgefährdungsrisko (Fink 2011; Lamei u.a. 2013), was eben vom Stundenlohn und der Erwerbsintensität abhängt.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung wurde bis 2005 der Zugang erschwert, etwa wurden Anwartschaftszeiten und Sperrn verlängert und die Nettoersatzraten für den Arbeitslosengeld- und Notstands-

hilfebezug gekürzt. Zudem müssen sich Arbeitslose seit diesen Reformen intensiver um eine Erwerbstätigkeit bemühen und aus dem Berufsschutz wurde ein Entgeltsschutz. Mit diesen Maßnahmen wurde der Druck erhöht, eine Arbeit anzunehmen oder gar nicht erst arbeitslos zu werden (Obinger/Tálos 2010; Tálos 2005; Tálos 2006). Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sehen kein Minimum vor, sondern nur eine Ersatzrate, die vom bisherigen Lohneinkommen errechnet wird und die mit Zuschlägen bei rund 50 bis 60 Prozent des Nettoeinkommens liegt. Mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung wird die Ersatzrate für Bezüge unter dem Existenzminimum auf bis zu 80 Prozent erhöht, was insbesondere für Mehr-Personenhaushalte Erhöhungen nach sich zieht. Die Notstandshilfe, die man nach sechs Monaten Arbeitsgeld beziehen kann, ist zudem weiterhin nur einkommens- und nicht vermögensgeprüft (BMASK 2010). Seit 1996 ist diese aber nicht mehr für alle Gruppen statussichernd, da Jüngere und Personen mit kurzen Versicherungszeiten nach einem sechsmonatigen Bezug der Notstandshilfe eine Kürzung auf den Ausgleichszulagenrichtsatz erfahren.

Von 2000 bis 2011 hat sich die Relation Notstandshilfebezieher/innen zu Arbeitslosengeldbezieher/innen

Tabelle 5 Bezieher/innen von Leistungen im Bereich der Arbeitslosigkeit

	2000		2005		2010		2011	
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Arbeitslosengeld	108.574	50%	129.402	53%	131.205	51%	124.979	53%
Notstandshilfe	77.376	36%	98.512	40%	97.931	38%	98.230	42%
Sondernotstandshilfe	8.431	3%						
Sonderunterstützung	2.281	1%	1.735	1%	1.304	1%	1.247	1%
Übergangsgeld			5.189	2%	8.239	3%	7.584	3%
Kurzarbeitsbeihilfe			146	0%	12.094	5%	1.324	1%
Vorz. Alterspension	17.029	8%	5.595	2%				
dazug. Ausgleichszulage	1.531	1%	849	0%				
Insolvenz Entgelt	3.852	2%	4.017	2%	4.082	2%	3.298	1%
Geldleistung	217.074	94%	243.427	76%	254.634	79%	236.640	79%
AL Beihilfe	2.280	16%	11.802	17%	18.747	27%	15.679	29%
NH Beihilfe	3.003	23%	14.206	21%	17.210	29%	15.647	29%
Arbeitsstiftung	3.499	27%	4.811	7%	9.292	13%	6.669	11%
Weiterbildungsgeld	3.533	26%	1.358	2%	6.439	9%	6.771	11%
Altersteilzeit	465	4%	34.904	52%	17.700	25%	17.252	26%
aktive/Geldleistung	12.800	6%	88.881	22%	69.366	21%	62.416	21%
Gesamt Bezieher/innen	229.74	100%	310.308	100%	324.221	100%	299.056	100%

Daten: ESS03 2013, eigene Berechnungen

innen nur wenig verändert. Wesentlich erhöht hat sich dagegen die Teilnahme an Schulungen und anderen „aktiven“ Leistungen wie Bildungskarenz oder Altersteilzeit: Waren 2000 noch 13.000 Menschen in diesem Bereich, sind es 2011 knapp unter 63.000 Personen und damit rund ein Fünftel in Bezug zu den Leistungsbezieher/innen. (siehe Tabelle 5). Die durchschnittliche Höhe eines Arbeitslosengelds lag 2012 bei 759 Euro im Monat für Frauen und 913 Euro für Männer, bei der Notstandshilfe reduzierten sich diese Werte auf 653 Euro für Frauen und 800 Euro für Männer (BMASK 2014). Die Armutsrate liegt bei 41 Prozent für Personen, die mehr als 6 Monate arbeitslos waren, bei den Ganzjährig-Erwerbstätigen beträgt diese Rate 4 Prozent (Lamei u.a. 2013). Die Höhe des Leistungsbezugs reicht so für viele nicht aus. Sie müssen die Mindestsicherung beantragen, wenn sie keine anderen Einkommen oder Ersparnisse haben. Gab es bei Einführung der Altersteilzeit die Möglichkeit die verbleibende Arbeitszeit als Vollzeitbeschäftigte/r zu Beginn der Altersteilzeit zu tätigen, so ist nunmehr nur die Option einer Teilzeitbeschäftigung vorgesehen. Somit können weniger ältere Beschäftigte vor dem Pensionsantritt nun in Altersteilzeit gehen.

Pensionen

Aufgrund der demografischen Veränderung und dem ideologischen Wechsel durch die Regierung von ÖVP-

FPÖ ist es insbesondere im Bereich der Pensionsversicherung in den letzten Jahren zu einem Wandel gekommen, wobei aber die ersten Einschränkungen schon 1984, dann weitere 1988, 1993, 1995, 1996 und 1997 eingeführt wurden. Zuerst einmal gibt es keine vorzeitige Alterspension wegen langer Arbeitslosigkeit mehr, die Pension aufgrund langer Versicherungsdauer befindet sich im Auslaufen, die Option einer Gleitpension wurde ebenfalls gestrichen. Des Weiteren wurden die Altersgrenze für den Pensionsantritt und die Abschläge bei einem früheren Pensionsantritt erhöht. Zudem wurden die Pensionssysteme der verschiedenen Sozialversicherungsträger (bis auf Landes- und Gemeindebedienstete) angeglichen und nach 45 Versicherungsjahren sollen 80 Prozent des durchschnittlichen Einkommens bei einem Pensionsantritt mit 65 Jahren als Pension ausbezahlt werden, was für Personen mit längerer Arbeitslosigkeit, Teilzeitbeschäftigung oder kurzem Erwerbszeitraum in Zukunft eine starke Verschlechterung darstellt.

Außerdem werden die bestehenden Pensionen nicht mehr mit den Lohnsteigerungen erhöht, sondern nur mehr mit dem Verbraucherpreisindex. Für Kinderbetreuungszeiten gab es eine Verbesserung, diese werden nun als Versicherungszeiten mit einem höheren Betrag gerechnet. Zuletzt wurde auf ein '3-Säulen-Modell' umgestellt, wo neben der Pensionsversicherung, eine Mitarbeiter- und Selbstständigenvorsorge (oder umgangssprachlich 'Abfertigung Neu') als zweite, betriebliche Säule und eine prämiensorientierte Zukunftsvorsorge als dritte, private Säule eingeführt wurde. Während die betriebliche Säule verpflichtend für Arbeitnehmer/innen und Selbstständige ist, ist die private Säule freiwillig (Obinger u.a. 2010; Obinger/Tálos 2010; Tálos 2005; Tálos 2006).

Rund 1,5 Millionen Verträge wurden mit der prämiensorientierten Zukunftsvorsorge

Tabelle 6: Bezieher/innen von Leistungen im Bereich der Pensionsversicherung

Jahr	Beitragszahlende	Gesamtzahl Pensionen	Pensionsquote (je 1.000 Beitragszahlende)
1960	2,82 Mio.	1,48 Mio.	522
1990	2,90 Mio.	1,72 Mio.	565
1995	3,03 Mio.	1,84 Mio.	601
1999	3,12 Mio.	1,94 Mio.	617
2003	3,30 Mio.	2,15 Mio.	624
2006	3,41 Mio.	2,06 Mio.	624
2007	3,42 Mio.	2,11 Mio.	617
2008	3,52 Mio.	2,14 Mio.	809
2009	3,61 Mio.	2,17 Mio.	624
2010	3,53 Mio.	2,21 Mio.	828
2011	3,59 Mio.	2,24 Mio.	623

Daten: BMASK 2010, 2012; BMSGK 2004; BMSGK 2009; Tálos 2005

von 2003 bis 2010 abgeschlossen. (Finanzmarktaufsicht 2011). Dass die zweite und dritte Pensions Säule krisenanfällig sind, und nicht an die Leistungen einer freiwilligen Höherversicherung in der Pensionsversicherung herankommen, wurde in den letzten Jahren ersichtlich; eine Entwicklung, die durch die Kürzung der staatlichen Förderung im Rahmen des Sparpakets noch verstärkt wird (Der Konsument 2011, 2012).

Aufgrund der Reformen erhöhte sich die Erwerbstätigenquote bei den Älteren drastisch: Waren 2000 knapp drei Zehntel der über 55-64 Jährigen erwerbstätig, sind es 2010 knapp 43 Prozent, wobei die Gruppe der älteren Arbeitnehmer/innen weniger von Arbeitslosigkeit betroffen ist als der Durchschnitt der Erwerbstätigen (4,4% zu 2,6% nach dem Labour Force-Konzept), dafür öfter als andere Gruppen länger als zwölf Monate arbeitslos ist (Statistik Austria 2011). Gleichzeitig ergab sich eine Flexibilisierung von länger Beschäftigten, da diese (und deren Arbeitgeber/innen) nicht mehr aufgrund von zu erwartenden Abfertigungszahlungen (bis zu einem Jahresgehalt) im Beschäftigungsverhältnis verbleiben. Die neue Abfertigungsregelung ermöglicht Arbeitnehmer/innen mit oftmaligem Arbeitgeberwechsel ebenso einen Zugang zu einer Leistung.

Gleichwohl nahm die Anzahl der Ausgleichszulagenbezieher/innen zwar absolut zu, ihr Anteil blieb aber im Vergleich zu den gesamten Pensionszahlungen bei knapp unter elf Prozent, und das obwohl die Richtsätze immer stärker als die anderen Pensionsleistungen erhöht wurden (BMASK 2010; BMASK 2011; BMASK 2014). Trotzdem liegt die Ausgleichszulage noch immer unter der Armutsgefährdungsgrenze⁵ und lässt somit Menschen, die den Anspruch auf eine Pensionsversicherung erworben haben, in Armut leben.

Bisher waren die Reformen nicht sehr erfolgreich hinsichtlich der Anhebung des durchschnittlichen Eintrittsalters in die Pension. So veränderte sich das Pensionszugangsalter bei der Alterspension von 60,5 Jahren 2003 auf 60,8 Jahre im Jahr 2013. Weil der Zugang zu einer Alterspension erschwert wurde, sank im gleichen Zeitraum das Zugangsalter in der Inva-

liditätspension von 53,5 auf 52,5 Jahre. Insgesamt stieg das durchschnittliche Zugangsalter für beide Pensionsarten nur um 0,2 Jahre in einem Jahrzehnt an (BMASK 2014).

Invalideitäts- und Berufsunfähigkeitspensionen werden sukzessive durch Reformen reduziert. Nur mehr Menschen, die dauerhaft arbeitsunfähig sind, sollen einen Zugang zu solchen Sozialversicherungsleistungen erhalten. Alle anderen Gruppen müssen spätestens ab 2014 an einer Umschulung oder einer Rehabilitationsmaßnahme teilnehmen, bisher wurden befristete Invalideitäts- oder Berufsunfähigkeitspensionen geleistet (BMASK 2013). Personen, die eventuell durch Rehabilitations- oder Umschulungsmaßnahmen wieder in den Arbeitsmarkt eintreten können, erhalten nun ein Umschulungsgeld (in Höhe des Arbeitslosengelds plus 22%) oder ein Krankengeld, wenn kein Anspruch auf ein Arbeitslosengeld besteht.⁶

Insgesamt gestaltet sich der Zugang zur Invaliditätspension immer schwieriger, mit den anderen beschlossenen Reformen (etwa Anhebung des Eintrittsalters bei Langzeitversicherten und Schwerstarbeitspension und den hohen Abschlägen bei einem früheren Antritt einer Korridorleistung) (BMASK 2014) gibt es für Personen, die arbeitslos wurden, immer weniger den Ausweg eines früheren Pensionsantritts. So wurde das Angebot an älteren Arbeitskräften wesentlich erhöht, die auch länger erwerbstätig sind, gleichzeitig aber kaum die Nachfrage nach Arbeitskräften berücksichtigt.

Betrachtet man die Übertrittsdauer in die Pensionsversicherung von verschiedenen Gruppen, zeigt sich, dass Krankengeld- bzw. Arbeitslosengeldbezieher/innen 1,5 Jahre, Notstandshilfebezieher/innen fünf Jahre vom letzten Beschäftigungsverhältnis an brauchen, bis sie die Invaliditätspension erhalten. Für die Altersversicherung verlängert sich der Übertrittszeitraum vom letzten Beschäftigungsverhältnis in die Pension noch stärker – bei Frauen, die etwa einen Pensionsvorschuss oder ein Übergangsgeld aus der Arbeitslosenversicherung bezogen, dauert dieser acht Jahre, bei Männern fünf Jahre. Im Fall des Bezugs einer Notstandshilfe sind es für Frauen vier Jahre und für Männer fünf Jahre, bei Arbeitslosengeld rund drei und bei Krankengeldbezug zwei Jahre für jeweils beide Geschlechter. Rund 60 Prozent der in den Ruhestand

⁵ So betrug 2010 der aliquotierte Ausgleichszulagenrichtsatz nach Abzug der Krankenversicherung 878 Euro für eine alleinstehende Person und 1.317 Euro für ein Paar, die 60%-Armutsgefährdungsschwelle des Medianeinkommens lag bei 1.013 bzw. 1.546 Euro im selben Jahr (Daten EU-SILC 2010, eigene Berechnungen). Gleichzeitig sank die Armutsgefährdung von über 65-Jährigen von 23 Prozent im Jahr 2000 auf 15 Prozent im Jahr 2010 (Daten: Eurostat).

⁶ Ältere Jahrgänge (bis inklusive 1963) erhalten ein Übergangsgeld in Höhe der bisherigen Invaliditätspension, wenn sie an einer Rehabilitation teilnehmen, oder haben weiterhin Anspruch auf eine befristete Invaliditätspension.

Tabelle 7: Bezieher/innen von Leistungen im Bereich der Sozialhilfe/Mindestsicherung

	Anzahl Bezieher/innen (ab)			Anteil Bezieher/innen an Bevölkerung		
	2000	2010	2012	2000	2010	2012
Bgd	889	969	3.023	0,32%	0,33%	1,05%
Kärnten	1.055	1.587	4.979	0,19%	0,26%	0,69%
NÖ	7.596	14.000	18.966	0,49%	0,67%	1,17%
OÖ	2.352	7.441	14.214	0,17%	0,53%	1,00%
Sbg	8.630	11.057	12.039	1,68%	2,09%	2,23%
Stmk	5.361	13.384	19.552	0,45%	1,11%	1,61%
Tir	6.057	11.514	13.465	0,91%	1,63%	1,88%
Vbg	3.057	10.421	6.563	0,88%	2,63%	2,31%
Wien	46.038	106.688	126.520	2,97%	6,28%	7,31%
Summe	81.054	177.068	221.341	1,01%	2,11%	2,62%

Daten: Statistik Austria 2010 bis 2012, zwischen 2010 und 2012 Bruch in per Datenreihe

treten Personen erreichen dies direkt aus einer Erwerbstätigkeit, knapp unter 20 Prozent aber aus einer Arbeitslosenversicherung, 9 Prozent aus einer Krankenversicherung, 8 Prozent ohne Absicherung (ewige Anwartschaft, v.a. Frauen) und wenige aus einer (freiwilligen) Selbstversicherung heraus (Mayer-Schulz/Stefanits 2011). Was sich hier zeigt, ist, dass nicht wenige lange Zeit in einer Wartepension verharren, sie haben weder eine Chance auf eine Pension noch auf eine Erwerbstätigkeit.

Wie sich die Einkommensverhältnisse für ältere Menschen in der Pension verändern, kann jetzt noch nicht erschlossen werden. Viele der Reformen betreffen aufgrund des Vertrauensschutzes nicht die Generation, die bald in Pension gehen wird, oder jene, die bereits in Pension sind, sondern erst die jüngeren Generationen. Insgesamt wird versucht, die Pensionsquote nicht weiter zu erhöhen. Inwieweit sich der Richtsatz der Ausgleichszulage an die Grenze der Armutsgefährdung weiterhin anpasst und die Erwerbsverhältnisse sichere Einkommen für breitere Bevölkerungsschichten zulassen, trägt wesentlich zur Absicherung im Alter bei. Die Frage, die sich hierbei stellt, ist, ob mit der zweiten und dritten Säule der Pensionsversicherung eine Veränderung stattfindet und - staatlich gefördert - Besserverdienende weit mehr erhalten als jene, die nur über die

Sozialversicherung eine Leistung erhalten.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Nach jahrelangen Verhandlungen wurde 2010 eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern geschlossen, die Sozialhilfe zu vereinheitlichen. Diese wurde etwa im Fall der Leistungshöhen nicht erreicht, weil die Bundesländer sehr unterschiedliche Leistungen für verschiedene Haushalte vorsehen (Die Armutskonferenz 2012). War ursprünglich noch eine 14-malige Zahlung vorgesehen - damit hätte die Mindestsicherung die gleiche Höhe wie der Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung erreicht -, wurde die Leistung zum Schluss wieder auf zwölf Auszahlungen reduziert (Pfeil/Otter 2011). Somit liegt die Höhe der Mindestsicherung stark unter der Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent des Medianeinkommens. Der damalige Finanzminister Josef Pröll sagte hier, dass es sich nicht nur um Einsparungen für das Budget handelt, sondern „(e)s soll keine Analogie zum 13. und 14. Monatsgehalt geschaffen werden“ (Der Standard 2009). Das Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe wurde also weiter fortgeführt. Mit einer Leistung, die weit unter dem Lohnniveau von Hilfstätigkeiten ist, sollen Bezieher/innen dazu gebracht werden, niedrig bezahlte Tätigkeiten eher anzunehmen (Leibetseder/Woltran 2011). Mit der Einbeziehung in die Krankenversicherung wurde jedoch eine Trennlinie zwischen Sozialversicherten und Mindestsicherungsbezieher/innen aufgehoben. Durch einen verbesserten Informationsfluss am AMS über die Unterstützungsleistung bei einem niedrigen Arbeitslosenversicherungsbezug, die Aufhebung der Rückzahlungspflicht durch ehemalige Bezieher/innen und eine Einschränkung dieser bei den Verwandten wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert und der Zugang zur Mindestsicherung erleichtert. Leider muss in den meisten Bundesländern noch immer ein stigmatisierender Gang zur Sozialhilfebehörde getätigt werden, da der vielfach proklamierte „One-Stop-

Shop" nicht umgesetzt wurde. Arbeitsfähige Bezieher/innen einer Mindestsicherungsleistung müssen noch immer bei der Mindestsicherungsbehörde und beim AMS Termine einhalten und den jeweiligen Anforderungen nachkommen.

Da die Bundesländer weiterhin ihre eigenen Gesetze entlang der Art. 15a-B-VG-Vereinbarung bildeten, manchmal davon abweichen und für die Implementierung zuständig sind, zeigen sich größere Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Geldleistungen, der zugänglichen Programme und Maßnahmen sowie der Gestaltung des Zugangs zu einer Leistung (Bergmann u.a. 2012; Die Armutskonferenz 2012; Leibetseder u.a. 2013). Dass die Mindestsicherung weniger zur Harmonisierung, sondern eher zur Fortschreibung der Ungleichheiten zwischen den Bundesländern, wenn auch auf einem höheren Niveau, was Leistungshöhe und Bezieher/innen betrifft, geführt hat, wird in den Tabellen 7 und 8 ersichtlich. Da sich oftmals der Bund und die Länder bei einzelnen Aspekten nicht einig waren, wurde deren Regelung wieder der Entscheidung der Bundesländer überlassen, wie etwa, inwieweit die Unterhaltspflichten, die im Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch festgehalten sind, eingeschränkt werden. So wird in einigen Bundesländern weiter auf die familiäre Unterhaltspflicht von Enkeln bis Großeltern bestanden. Ebenso wurden die meisten Kosten vom Bund getragen, der neben der Erhöhung über den Finanzausgleich auch den zusätzlichen Finanzbedarf der Gebietskrankenkassen für die Einbeziehung der

Mindestsicherungsbezieher/innen in die Krankenversicherung und die erhöhten Leistungen in der Arbeitslosenversicherung übernahm. Einige Bundesländer holten sich so ein „Körpergeld“ auf Kosten derjenigen, die sowieso am wenigsten haben.

Gleichzeitig können weitere Veränderungen erwirkt werden. Einerseits sind die jährlichen Erhöhungen bei der Mindestsicherung an den Ausgleichszulagenrichtsatz in der Sozialversicherung gebunden, damit wurde ein neues Instrument der Steuerung auf nationalstaatlicher Ebene geschaffen. Andererseits ist die Art. 15a B-VG-Vereinbarung zeitlich begrenzt gültig, Bund und Länder müssen sich alle paar Jahre erneut treffen, um die bisherige Implementierung, die Verteilung der Kosten und die geplanten Veränderungen zu verhandeln (siehe Art. 22 Abs. 3 BMS-Vereinbarung i.V.m. § 25 Abs 1).

Kinderbetreuungsgeld

In den letzten Jahren wurde das Kinderbetreuungsgeld mehreren Reformen unterworfen, obwohl es erst 2001 als universalistische Leistung eingeführt und damit der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert wurde. Durch die Verlängerungen der Bezugsdauer auf 30 oder 36 Monate, wenn die zweite Person mindestens sechs Monate in Karenz geht, blieben Frauen länger dem Arbeitsmarkt fern und nur ein geringer Anteil der Männer nützte – in der Regel auch nur wenige Monate – die Möglichkeit einer Karenz (Leitner 2011; Mairhuber/Papuschek 2010). Die Re-Familialisierung

Tabelle 8 Leistungen Mindestsicherung (in Euro)

Bundesland	Geldleistungen (Richtsatz, Mietbeihilfe und Geldaushilfen)			Krankenhilfe (KH)			Aufgaben pro Bezieher/in (Geld.)		
	2000	2010	2012	2000	2010	2012	2000	2010	2012
Bj	1,907,071	3,165,888	4,725,772	1,742,414		379,064	2145	3201	1583
Ktn	6,979,917	11,140,114	9,053,636	19,316,388	27,770,838	1,212,714	6554	7020	1988
NÖ	20,461,777	37,574,922	38,201,197	37,489,003	10,667,371	2,926,333	2693	2691	2026
OÖ	17,200,941	22,035,232	26,256,231	10,130,097	5,211,217	1,706,008	722	3055	1847
Sbg	18,275,855	23,047,059	22,214,944	5,605,760	6,265,744	1,318,861	2118	2184	1845
Stmk	19,216,694	35,848,054	34,511,163	30,252,579	28,817,367	2,511,400	3585	2563	1765
Tir	14,014,794	21,543,056	31,607,688	4,467,147	4,074,541	2,112,545	2314	1871	2347
Vbg	6,654,207	17,314,874	15,081,799	4,680,580	3,925,428	1,670,099	2177	1662	1757
Wien	111,609,073	299,902,449	357,072,754	104,046,689	81,024,434	16,762,704	2424	2111	2122
Summe	216,318,019	472,883,835	539,811,071	217,731,207	147,040,468	30,647,689	2889	2887	2438

Daten: Statistik Austria 2010, 2011, 2012, Bundesländer und Bund, Statistik Austria, Statistik Austria

Tabelle 9. Leistungsdarstellung Kinderbetreuungsgeld

Varianten	auschlagend				einkommensabhängig
	30% Monate	20+4* Monate	15+3* Monate	12+2* Monate	12+2* Monate
pro Tag (EUR)	14,53	20,60	25,60	333	ber 18 €
pro Monat (+4z EU)	440	630	800	1.000	1.000 2000
(EU)					
einkommensabhängig	12.400	11.440	10.600	10.150	ber 18 €
zweites Elternteil	15.040	13.970	13.020	12.160	ber 18 €
grundsätzlich	...				6. pr
Abkündigung

* Bei 25% in ASK 1st r r o eipo 2lrgörgrzie iqo Dll iih 1014 Oä MTS De(C16) 0 b i (1to fl o f Ja hoo f... über ihm n ei Jene Btr Dhairaeetic

der Betreuungsleistung wurde mit der SPÖ-ÖVP Koalition wieder etwas abgeschwächt, weil 2007 zwei kürzere Versionen mit 8 und 24 Monaten für beide Elternteile und 2010 noch eine kurze pauschale und eine einkommensabhängige Version mit 4 Monaten für beide Elternteile eingeführt wurden (Kreimer 2011). Diese Varianten erhalten das Rückkehrrecht der Elternteile zum Arbeitsplatz.

Gleichzeitig verstärken diese neuen Modelle die Stratifizierung zwischen verschiedenen Familien. Erstens werden monatliche und über den gesamten Zeitraum unterschiedliche Summen ausbezahlt. Und die Varianten werden je nach Berufsgruppen sehr unterschiedlich angenommen: Mehr als ein Viertel der Beamtinnen und Angestellten wählt die kurze einkommensabhängige Variante, während über 70 Prozent der Hausfrauen, Arbeiter/innen, Arbeitslosen und Bäuer/innen die längste Variante wählen. Zweitens gelten die erweiterten Zuverdienstgrenzen von bis zu 60 Prozent des Letztgehalts nur für Personen, die in keinem aufrechten Arbeitsverhältnis stehen. Drittens kommt es zu einer Ungleichbehandlung von Alleinerziehenden, die bei einem niedrigen Einkommen und einem Einklagen von Unterhalt beim/bei der Ex-Partner/in die Bezugsdauer um bis zu zwei Monate verlängern können, aber keine gleichlange Bezugsdauer wie Zwei-Eltern-Familien erreichen können. Viertens sind im Vergleich zu den vorangegangenen Regelungen die Niedrigverdiener/innen schlechter gestellt, da „(d)as einkommensabhängige Modell zwar neue Kosten (verursache), dafür brächten die Änderungen beim

den koalitionären Verhandlungen die Rückzahlungspflicht beider Elternteile bei einem Zuschuss beendet.⁷

Trotz des erleichterten Zugangs sank durch die Kürzung der Bezugsdauer die Anzahl der Zuschussbezieher/innen von 34.000 im Jahr 2009 auf 15.000 im Jahr 2011. Neben der traditionellen Unterstützung von Frauen mit einem männlichen Ernährer wurde so eine statussichernde Leistung für gut verdienende Eltern, die sozialversicherungsrechtlich abgesichert sind, durch eine Schlechterstellung von Niedrigverdiener/innen finanziert (Leibetseder 2012).

Gegenwärtig werden wieder Reformen zum Kinderbetreuungsgeld debattiert, weitere Flexibilisierungen werden diskutiert (Der Standard, 2014a). Eine Erhöhung der Fertilitätsrate ist sicher eine Zielvorstellung, wohl aber nicht eine Erhöhung der Leistung für Niedrigeinkommen oder eine Gleichstellung von homosexuellen Partner/innen hinsichtlich des Zugangs zu dieser Leistung (Der Standard, 2014b).

7 Bis zum 14. Lebensjahr des Kindes konnte das Finanzamt den Zuschuss von beiden Elternteilen, auch wenn diese nie zusammenlebten oder verheiratet waren, zurückfordern, wenn das elterliche Einkommen bei einem Elternteil 14.000 Euro und bei einem gemeinsamen Haushalt für beide 35.000 Euro überschritt.

Herrschaft durch Sozialpolitik

Aufgrund einer im Vergleich zu anderen Ländern guten Arbeitsmarktsituation, einer breiten kollektivvertraglichen Deckung und sozialpolitischer Reformen kann eine Spaltung der Gesellschaft, die durch die Sozialpolitik unterstützt wird, nicht attestiert werden. Bisher hat es sich nicht um einen radikalen Abbau sozialstaatlicher Leistungen gehandelt oder um eine Erweiterung des Niedriglohnssektors. Sozialleistungen schützen noch immer vor Armut; so wird der Anteil der Bevölkerung, die armutsgefährdet ist, durch Umverteilung von 44 Prozent auf 13 Prozent reduziert (Lamei u.a. 2013). Trotz jahrzehntelanger Austeritätspolitik hat sich die Sozialversicherung als bestimmende Institution gehalten, wobei bedarfsgeprüfte und universalistische Leistungen auch sogenannte 'neue Risiken' decken, wie etwa längere Phasen der Arbeitslosigkeit, Ein-Eltern-Familien oder Pflegebedarf. Durch die Schaffung der Mindestsicherung wird vermehrt einkommensschwachen Gruppen ein verbesserter Zugang zu einem - wenn auch nicht armutsicheren und noch immer stark subsidiären - Einkommen ermöglicht.

Trotzdem findet noch immer eine Stratifizierung anhand mehrerer Achsen der Differenz statt: Die Vertragsform bei einer Erwerbstätigkeit, die Dauer des Vertrags und die Höhe des Verdiensts bestimmen die Höhe und Dauer der rechtlichen Ansprüche auf Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung mit. Länger im Status der Arbeitslosigkeit verharrende Bezieher/innen werden immer mehr in Kursen und Projekten betreut. Bezieher/innen von niedrigen Leistungen in der Arbeitslosenversicherung wurden zuletzt wieder etwas besser gestellt, womit weniger Personen Anträge auf eine Aufzahlung durch die Mindestsicherung stellen müssen. Bei den Pensionen wurden mit der zweiten und dritten Säule weitere Mechanismen der unterschiedlichen Förderung eingeführt. Zwar wurden die Ausgleichszulagen wesentlich stärker erhöht als andere Pensionen, aber man muss bedenken, dass die Vermögens- und Erbschaftssteuer kaum relevant sind und letztere sogar abgeschafft wurde. Langfristig werden so bestehende Ungleichheiten fortgetragen.

Nicht nur die Höhe der Leistung ist für Mindestsicherungsbezieher/innen wesentlich geringer als für Ausgleichszulagenrichtsatzbezieher/innen, die institutionelle Differenzierung zwischen Mindestsicherungsbehörde und AMS bleibt weiterhin aufrecht. Obwohl Mindestsicherungsbezieher/innen vom AMS betreut werden, müssen sie weiterhin zum Sozial-

amt bzw. zur Bezirksbehörde gehen und unterliegen einer strikteren Einkommens- und Vermögensprüfung als Notstandshilfebezieher/innen. Zudem wirken hier lokale und regionale Unterschiede ein. Ob jemand in Wien wohnt oder in einem anderen Bundesland, entscheidet wesentlich über die Zugangsbedingungen und die von der Behörde gestellten Anforderungen. Innerhalb der meisten Bundesländer herrschen ebenso noch ausgeprägte Differenzen bei der Vollziehung.

Während homosexuelle Paare im Fall der Mindestsicherung und der Notstandshilfe schon die Nachteile der Subsidiarität erfahren, erhalten sie beim Kinderbetreuungsgeld keinen gleichberechtigten Zugang. Neben der heteronormativen Schlechterstellung von queeren Elternteilen verlaufen beim Kindergeld Grenzziehungen zwischen Gutverdienenden, traditionellen Familien mit einem männlichen Ernährer und einer weiblichen Teilzeitbeschäftigten sowie Familien mit einem niedrigen Einkommen, die etwas dazuverdienen müssen. Eine so ausgestaltete Sozialpolitik verstärkt die bestehende soziale Stratifizierung mit unterschiedlich hohen Geldleistungen und setzt außerdem eine vergeschlechtlichte Arbeitsteilung - nun mit Teilzeit für viele Frauen - fort.

Was kann aus der vorangegangenen Analyse geschlossen werden? Sozialpolitik ist sicher vermehrt am Outcome zu messen: Welche Kategorien von „Zielgruppen“ werden gebildet, welche unterschiedlichen Instrumente werden angewandt und welcher gesellschaftlicher Status wird den Betroffenen zugeschrieben und welchen schreiben sich die Betroffenen auch durch diese vorangegangene gesellschaftliche Attribuierung wiederum zu (Schneider/Ingram 1993)? Outcome bedeutet nicht nur die gesellschaftliche Umverteilung, die (Un)gleichheit von Ressourcen und Zugangschancen zu materiellen Gütern, sondern ebenso die politische Teilhabe, die Möglichkeit, die eigenen Fähigkeiten bestmöglich zu nützen, Solidarität und Autonomie gleichzeitig zu erfahren und am gesellschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen (Johansson/Hvinden 2013).

In diesem Sinne handelt es sich bei Österreich nicht um eine „Insel der Seligen“. Kategorisierungen, die früher und jetzt von breiten gesellschaftlichen Schichten akzeptiert werden, verdecken die damals wie heute bestehende gesellschaftliche Ordnung, die von der Sozialpolitik immer wieder reifiziert wird, und es wird oftmals nicht einmal hinterfragt, welche Formen der Gerechtigkeit tatsächlich bestehen. Ein konservatives Gesellschaftsmodell konnte so über Jahrzehnte weitgehend unbeschadet fortgeführt werden, wenngleich

v.a. Reformbestrebungen in den 1970er Jahren manche Differenzierungen aufweichten. Auch die sozialpolitische Forschung war und ist nicht imstande, die sozialen Kategorisierungen, die ungleiche Verteilung der Möglichkeiten, die durch Kompromissregelungen, die in einer sozialpartnerschaftlichen Weise hinter verschlossenen Türen gefunden wurden, entsprechend zu hinterfragen. Sozialpolitik ist somit noch immer eine Sozialpolizei – die Forschung trägt dies weiter:

„Die Polizei sagt, dass es auf einer Fahrbahn nichts zu sehen gibt, dass es nichts zu tun gibt, als dort weiter zu fahren. Sie sagt, dass der Raum der Verkehrsbewegung nur der Raum der Verkehrsbewegung ist. Politik besteht darin diesen Verkehrsraum in den Raum der Demonstration eines Subjekts umzuwandeln. (...) Sie ist der Streit, der auf der Aufteilung des Sinnlichen gegründet ist...“ (Rancière 2000, 33-34).

Sozialpolizei schließt noch immer die aus, die nicht zu denen gehören, die sich artikulieren dürfen, sie beschäftigt sich noch immer zu sehr damit, neue Kategorisierungen zu konstruieren, wie etwa mit dem „Social Investment State“, um Herrschaftsverhältnisse zu verdecken und die bestehenden Aufteilungen so zu schützen. Der Gedanke an eine radikale Gerechtigkeit fordert gerade dazu auf, nicht nur die Kategorisierungen und sozialen Konsequenzen zu kritisieren, sondern die Verteilung der Plätze in der sozialpolitischen Diskussion auf allen Ebenen mit allen Beteiligten in Frage zu stellen, um nicht die „Armen“ zu entmündigen (Rancière 2010).

Literatur

- Arbeiterzeitung (1971): 'Österreich – Insel der Glücklichen, Frierich Katscher', 19. Nov. 1971
- Arts, Wil/John Gelissen (2002): Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report; in: Journal of European Social Policy 2/2002, 137-158
- Badelt, Christoph/August Österle (2001): Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozioökonomische Grundlagen, Wien
- Bergmann, Nadja/Andreas Riesenfelder/Claudia Sorger (2012): Auswirkung der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben, Wien
- BMASK (2010): Sozialbericht 2009 – 2010. Ressortaktivitäten und Sozialpolitische Analysen, Wien
- BMASK (2011): Arbeitsmarktpolitik 2010, Wien
- BMASK (2011): Sozialbericht 2011 – 2012: Ressortaktivitäten und Sozialpolitische Analysen, Wien
- BMASK (2013): 'IP Neu': Die Reform der Invaliditätspension, Wien
- BMASK (2014): Sozialsschutz in Österreich: 2014, Wien
- BMSGK (2004): Bericht über soziale Lage 2003 – 2004. Ressortaktivitäten Analysen, Wien
- BMSK (2009): Sozialbericht 2007 – 2008. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen, Wien
- Boltanski, Luc (2010): Soziologie und Sozialkritik. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2008, Frankfurt am Main
- Bundesarbeiterkammer (2014): Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Taschenbuch 2005 – 2014, Wien, <http://www1.arbeiterkammer.at/taschenbuch/tbi2005/>, Zugriff am 6. 9. 2014
- Demirovic, Alex (Hg.) (2003): Modelle kritischer Gesellschaftstheorie. Traditionen und Perspektiven der Kritischen Theorie, Stuttgart u.a.
- Der Standard (2009): Nur 12 statt 14 Monate Mindestsicherung, 28. 7. 2009
- Der Standard (2014a): Reformgespräche in Sachen Kindergeld starten im September, 17. 8. 2014
- Der Standard (2014b): Kinderbetreuungsgeld für Lesben spaltet Gerichte, Irene Brickner, 16. 7. 2014
- Die Armutskonferenz (2012): Monitoring 'Bedarfsorientierte Mindestsicherung'. Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur bedarfsorientierten Mindestsicherung 2011, Wien
- Die Presse (2009): Koalition stellt Kindergeld auf neue Beine, vom 16. 9. 2009
- Eichhorst, Walter/Paul Marx (2012): Whatever Works. Dualization and the Service Economy in Bismarckian Welfare States; in: Peter Emmenegger/Silja Häusermann/Bruno Palier/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.): The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford/ New York, 73-99
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Finanzmarktaufsicht, Österreichische 2011. Der Markt für die
- Fink, Marcel (2011): Working Poor und bedarfsorientierte Mindestsicherung; in: Walter J. Pfeil/Josef Wöss (Hg.): Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Wien, 145-158
- Geisberger, Tamara/Käthe Knittler (2010): Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich; in: Statistische Nachrichten 6/2010, 448-461
- Hermann, Christoph (2009): Mindestlöhne in Österreich. Historische Entwicklung und aktuelle Probleme; in: Christoph Hermann (Hg.) Die Dynamik des 'österreichischen Modells' : Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem. Berlin, 111-133
- Horkheimer, Max (1970): Traditionelle und Kritische Theorie. Vier Aufsätze, Frankfurt am Main
- Johansson, Håkan/Bjorn Hvinden (2013): Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship; in: Adalbert Evers/Anne-Marie Guillemard (Hg.): Social policy and citizenship. The changing landscape. New York, Oxford, 35-56
- Konsument (2006): Derzeit zu vergessen, 06/2011
- Konsument (2012): Abzocke statt Vorsorge, 03/2012

- Kreimer, Margareta (2011): Familienpolitische Maßnahmen in Österreich. Paradigmenwechsel auf halbem Weg; in: Margareta Kreimer/Richard Sturm/Rudolf Dujmovits (Hg.): Paradigmenwechsel in der Familienpolitik, Wiesbaden, 83-110
- Lamei, Nadja/Matthias Till/Marc Plate/Thomas Glaser/Richard Heuberger/Elisabeth Kafka/ Magdalena Skina-Tabue (2013): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-Silc 2011, Wien
- Leibetseder, Bettina/Carina Altreiter/Heinz Leitgöb 2013. Implementierung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Oberösterreich und Steiermark. Forschungsbericht. Linz: Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik.
- Leibetseder, Bettina/Iris Woltran (2011): Aktivierung. Ein zentrales Element in der Sozialhilfe und Bedarfsorientierten Mindestsicherung; in: Walter J. Pfeil/Josef Wöss (Hg.): Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, 65-80
- Leitner, Sigrid (2011): Gibt es ein 'good practice'-Modell der Familienpolitik im Lichte der komparativen Wohlfahrtsstaatenforschung? in: Margareta Kreimer/Richard Sturm/Rudolf Dujmovits (Hg.): Paradigmenwechsel in der Familienpolitik. Wiesbaden, 185-200
- Lessenich, Stephan (2010): Soziologie der Sozialpolitik; in: Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.): Handbuch Spezielle Soziologien. Wiesbaden, 555-568
- Lessenich, Stephan (2012): Theorien des Sozialstaats. Zur Einführung, Hamburg
- Lutz, Hedwig/Helmut Mahringer (2010): Niedriglohnbeschäftigung – Brücke in dauerhafte Beschäftigung oder Niedriglohnfalle? Wien
- Mairhuber, Ingrid/Ulrike Pampuschek (2010): Frauenerwerbsarbeit in Österreich. Brüche und Kontinuitäten einer begrenzten Integration seit Mitte der 90er-Jahre; in: Bundesministerium für Frauen und Öffentlichen Dienst (Hg.): Frauenbericht 2010. Bericht betreffend die Situation von Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998 bis 2008, Wien, 427-464
- Marshall, Thomas H. (1950): Citizenship and Social Class, and Other Essays, Cambridge
- Mayer-Schulz, Michaela/Johann Stefanits (2011): Wege des Übertritts in die Pension; in: BMASK (Hg.) Sozialbericht 2011 - 2012: Ressortaktivitäten und Sozialpolitische Analysen. Wien, 326-349
- Obinger, Herbert/Emmerich Tálos (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, 101-128
- Obinger, Herbert/Peter Starke/Alexandra Kaasch (2012): Responses to Labor Market Divides in Small States Since the 1990s; in: Peter Emmenegger/Silja Häusermann/Bruno Palier/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.): The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford/New York, 176-200
- Palier, Bruno (2010): The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reform; in: Bruno Palier (Hg.): A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe, Amsterdam, 333-386
- Pfeil, Walter J./Andrea Otter (2011): Chronologie der Entwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung; in: Walter J. Pfeil/Josef Wöss (Hg.): Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, 209-221
- Prämienbegünstigte Zukunftsvorsorge 2010. Wien: Österreichische Finanzmarktaufsicht.
- Rancière, Jacques (2000): Zehn Thesen zur Politik, Zürich, Berlin
- Rancière, Jacques (2010): Der Philosoph und seine Armen, Wien
- Schneider, Anne/Helen Ingram (1993): Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy; in: The American Political Science Review, 2/1993, 334-347
- Seeleib-Kaiser, Martin/Adam M. Saunders/Marek Naczyk (2012): Shifting the Public-Private Mix. A New Dualization of Welfare?; in: Peter Emmenegger/Silja Häusermann/Bruno Palier/Martin Seeleib-Kaiser (Hg.): The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies, Oxford/ New York, 151-175
- Simmel, Georg (1965 (1908)): The Poor; in: Social Problems, 2/1965 (1908), 118-140
- Statistik Austria (2011): Arbeitskräfteerhebung. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien
- Statistik Austria (2011): Arbeitskräfteerhebung. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien
- Statistik Austria (2014): Arbeitskräfteerhebung. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien
- Tálos, Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Innsbruck/Wien/Bozen
- Tálos, Emmerich (2005): Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Innsbruck, Wien, Bozen
- Tálos, Emmerich (2006): Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion; in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, 4. Auflage, Wien, 634-636
- Tálos, Emmerich/Ulrike Mühlberger (1999): Atypische Beschäftigung in Österreich; in: Emmerich Tálos (Hg.): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien, 252-284
- Titmuss, Richard M. (1974): Social Policy, London/Cambridge/North Sydney/Wellington

Betriebliche Familienpolitik: Österreich im europäischen Vergleich

Tobias Wiß

1. Einleitung¹

Im Rahmen der Diskussionen um einen neuen sozialen Investitionsstaat (Esping-Andersen et al. 2002; Morel et al. 2012; Nolan 2013; Vandenbroucke/Vlemingckx 2011; Van Kersbergen/Hemerijck 2012) – einerseits als Antwort auf liberale Wohlfahrtsstaatskritik und Kürzungsforderungen und andererseits als Ablösung des alten, lediglich versorgenden und fürsorglichen Wohlfahrtsstaates – hat die Familienpolitik in jüngerer Zeit erheblich an Prominenz gewonnen. Insbesondere die Vereinbarkeit von Beruf und Familie steht nun im Vordergrund, unter anderem zum Beispiel als zentraler Bestandteil der Europa 2020-Strategie. Während der Wohlfahrtsstaat alter Prägung die Individuen vor dem Markt geschützt hat (Nachsorge und Reparatur), geht es dem Social Investment State darum, durch Investitionen in Humankapital die Ausgangschancen und Möglichkeiten/Fähigkeiten aller Menschen zu stärken, um so deren Beteiligung am gesellschaftlichen Leben und auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten (Vorsorge und Prävention). Hierbei geht es auch darum, echte Wahlfreiheit von Lebensentwürfen und die Kombination von Berufstätigkeit und Familienleben zu schaffen (Gerlach/Laß 2012). Familienpolitik ermöglicht die Umverteilung von Möglichkeiten (Vaalavuo 2013) und sichert „neue“ soziale Risiken (Bonoli 2006; Bonoli 2007) wie Armut von Alleinerziehenden, geringe Geburtenraten trotz Kinderwunsch und ungleiche Arbeitsmarktchancen für Frauen und Eltern ab. Die Debatte fokussiert hierbei hauptsächlich auf staatli-

che Familienpolitik und staatliche Ausgaben, obwohl familienfreundliche Arbeitsbedingungen, die eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen, zu einem großen, wenn nicht sogar dem größten Teil von den Unternehmen und deren Politik und Programmen abhängt. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und betriebliche Familienpolitik sind somit elementar für die Herstellung gleicher Chancen und Möglichkeiten im Rahmen des sozialen Investitionsstaates.

Auf der betrieblichen Ebene und auch zwischen Branchen können sich die Muster und das Ausmaß familienfreundlicher Arbeitsplätze erheblich unterscheiden, vor allem da es in vielen Ländern entweder gar keine oder nur sehr rudimentäre staatliche Regulierungen bezüglich der Arbeitszeitperspektive auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie gibt. Oft hat der Staat auch keine Kompetenzen bei der Festsetzung etwa von bestimmten Arbeitszeitmodellen. Selbst wenn also flexible Arbeitszeiten von staatlicher Seite befürwortet und unterstützt werden, so profitieren längst nicht alle Beschäftigten in allen Branchen gleichermaßen. Dies hängt vielmehr vom Arbeitgeber, von Betriebsvereinbarungen und Kollektivverträgen ab. Da aber nicht alle flexiblen Arbeitszeitmodelle mit den Interessen der Beschäftigten im Einklang stehen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern, bezieht sich der vorliegende Beitrag ausschließlich auf arbeitnehmer/innenfreundliche Arbeitszeiten (z.B. individuelle Festlegung von Arbeitszeiten und die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden freizunehmen) und nicht auf arbeitgeber/innenfreundliche Arbeitszeiten (wie z.B. Schichtarbeit und Anhäufung von Überstunden) (vgl. für Details Chung/Tijdens 2013; Gregory/Milner 2009).

Obwohl also Aktivitäten auf betrieblicher Ebene zusätzlich zu staatlicher Politik eine wichtige Rolle für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie spielen, wurden die Verteilung und Bedingungen des Angebots und der Inanspruchnahme bisher nicht systematisch analysiert. Wie schlägt sich Österreich im Vergleich zu anderen Ländern und welche Faktoren begünstigen familienfreundliche Arbeitsplätze in Österreich?

Im Vergleich zu anderen betrieblichen sozialpolitischen Programmen wie beispielsweise Betriebspensionen wissen wir wesentlich weniger über betriebliche Familienpolitik und deren Hintergründe. Bisherige Studien haben sich vor allem mit betrieblicher Familienpolitik in einzelnen Ländern – und hier hauptsächlich in angelsächsischen Ländern – beschäftigt (Budd/Mumford 2004; Heywood/Jirjahn 2009; Ravenswood/Markey 2011; Rigby/O'Brien-Smith 2010; Wood et al.

¹ Der Artikel entstand innerhalb des FWF-geförderten Projektes „Die Politik betrieblicher Sozialpolitik“ (M 1565-G16). Der Artikel verwendet Daten (a) des fünften European Working Conditions Survey (2010): European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Working Conditions Survey, 2010 [computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], February 2012. SN: 6971, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6971-1>. sowie (b) des European Company Survey (2009): European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions and TNS Infratest Sozialforschung (Munich), European Company Survey, 2009 [computer file]. Colchester, Essex: UK Data Archive [distributor], October 2010. SN: 6568, <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-6568-1>.

2003) oder aber länderübergreifend mit dem Ziel von verallgemeinerbaren Ergebnissen (Chung 2008; Den Dulk et al. 2012; Evans 2002). Darüber hinaus stand lediglich das Angebot betrieblicher Familienpolitik im Zentrum, nicht aber dessen Inanspruchnahme durch die Beschäftigten. Nur weil es in einem Betrieb ein Angebot gibt, heißt das nicht, dass dies auch alle Beschäftigte in Anspruch nehmen können. Aus diesen Gründen ordnet der vorliegende Beitrag Österreich zunächst im europäischen Umfeld ein und leitet anschließend die spezifischen Faktoren für Österreich ab, die zu familienfreundlichen Arbeitsplätzen führen. Zusätzlich wird nicht nur ein einzelner Aspekt betrieblicher Familienpolitik, sondern das Angebot und die Inanspruchnahme von mehreren betrieblichen Instrumenten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie analysiert.

Basierend auf bisherigen Studien gibt der nächste Abschnitt einen Überblick über Bedingungen, die zu betrieblicher Familienpolitik führen, insbesondere im Hinblick auf familienfreundliche Arbeitszeiten. Anschließend führt der Beitrag in die verwendeten Daten, Variablen und Methoden ein. Die deskriptiven Ergebnisse zeigen dann, wie sich Österreich bezüglich familienfreundlicher Arbeitsplätze im europäischen Vergleich schlägt. Daran anknüpfend werden mittels logistischer Regressionen verschiedene Faktoren aufgezeigt, die betriebliche Familienpolitik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie speziell in Österreich begünstigen.

2. Erklärungsansätze für betriebliche Familienpolitik

Unter betrieblicher Familienpolitik werden im Folgenden Instrumente und Programme auf betrieblicher und/oder Branchenebene verstanden, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern. In Anlehnung an die Literatur (Chung 2009; Seeleib-Kaiser/Fleckenstein 2009) bezieht sich der Beitrag im Folgenden auf strukturelle und akteurszentrierte Faktoren, um Thesen über Bedingungen von familienfreundlichen Arbeitsplätzen abzuleiten.

2.1 Strukturelle Faktoren

Zunächst einmal können sich betriebliche Familienpolitik und deren Bedingungen von Land zu Land unterscheiden. Verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen und Wohlfahrtsregime haben Auswirkungen auf die Form und das Ausmaß von Familienpolitik. Dies kann ein bestimmtes normatives Klima erzeugen, das auch die Arbeitgeber verinnerlichen und das damit Auswirkungen auf betriebliche Familienpolitik haben kann (Den Dulk et al. 2012).

Länder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes wie Dänemark sind durch sehr starke familienpolitische Aktivitäten gekennzeichnet, mit dem Ziel, entsprechend dem Modell des Doppelverdienerhaushalts Vollzeitbeschäftigung für Männer und Frauen zu ermöglichen. Demgegenüber spielt die Familie in Ländern des konservativen Wohlfahrtsregimes wie Österreich eine wichtige Rolle für die Kinderbetreuung und der Staat fördert den männlichen Alleinverdiener. Trotz Verbesserungen in den letzten Jahren bezüglich öffentlich geförderter Kinderbetreuung und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann davon ausgegangen werden, dass diese nicht an das Niveau der skandinavischen Länder heranreicht. In mediterranen Ländern wie Italien ist die Familie noch wichtiger für Betreuungsaufgaben und staatliche Kinderbetreuung und bezahlte Elternzeit sind nur eingeschränkt vorhanden. Auch in Ländern des liberalen Wohlfahrtsregimes wie Großbritannien kommt dem Staat eine weniger starke Bedeutung zu, Dienstleistungen wie Kinderbetreuung werden überwiegend marktförmig organisiert. Das höchste Angebot an und die höchste Inanspruchnahme von betrieblicher Familienpolitik kann hieraus abgeleitet in sozialdemokratischen Ländern erwartet werden, gefolgt von konservativen und mediterranen Staaten (*Hypothese 1*). Für liberale Länder können einerseits hohe betriebliche Aktivitäten erwartet werden, da der Staat nur eine eingeschränkte sozialpolitische Rolle spielt, andererseits kann die starke Abhängigkeit der Beschäftigten vom Arbeitgeber bei Fehlen branchenübergreifender Vereinbarungen zu starken Ungleichheiten führen (vgl. auch ebd.).

Innerhalb von Ländern – und dies ist entscheidend für den vorliegenden Beitrag – ist die Branchenebene verantwortlich für Variationen betrieblicher Familienpolitik (European Commission 2005). Der öffentliche Sektor wird hierbei für besonders familienfreundlich erachtet (ebd.; European Commission 2009), da er eine Vorbildrolle für gute Arbeitsbedingungen und Geschlechtergerechtigkeit einnimmt bzw. einnehmen sollte (Den Dulk et al. 2012) und starke Gewerkschaften im öffentlichen Dienst als Treiber von betrieblicher Familienpolitik gesehen werden (Ravenswood/Markey 2011). Betriebe im Dienstleistungssektor benötigen mehr flexible Beschäftigte als Betriebe in der verarbeitenden Industrie (European Commission 2009), was sich auch in spezifischen Arbeitszeitregelungen niederschlagen kann. Insgesamt sollten somit familienfreundliche Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor am stärksten verbreitet sein, gefolgt vom

Dienstleistungssektor und der verarbeitenden Industrie (*Hypothese 2*).

Die Qualifikationen der Beschäftigten sind ein weiterer struktureller Faktor, der das Angebot und die Inanspruchnahme von betrieblicher Familienpolitik beeinflusst. Bisherige Studien sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die Qualifikationsstruktur der Belegschaft entscheidend ist für sozialpolitische Arbeitgeberpräferenzen (Den Dulk et al. 2012; Estevez-Abe et al. 2001; Fleckenstein/Seeleib-Kaiser 2011; Iversen 2005). Arbeitgeber, die spezifisch qualifizierte Beschäftigte benötigen, unterstützen staatliche Sozialpolitik wie zum Beispiel Arbeitslosenversicherungen, um so die Beschäftigten zu Investitionen in diese für sie risikoreichen spezifischen Qualifikationen zu motivieren. Spezifische Qualifikationen sind für Beschäftigte risikoreich, weil es für sie im Falle von Arbeitslosigkeit schwierig werden kann bzw. sehr lange dauert, bis sie einen den spezifischen Qualifikationen entsprechenden neuen Arbeitsplatz finden. Dagegen sind Arbeitgeber mit überwiegend allgemein qualifizierten Beschäftigten weniger an staatlicher Sozialpolitik interessiert, da diese Art der Qualifikationen bei Arbeitgeberwechseln mitnahmefähig und eine hohe Personalfuktuation sehr wahrscheinlich ist. Ähnliche Argumente können nun auch auf die betriebliche Sozialpolitik übertragen werden, wobei zwei Szenarien denkbar sind. Auf der einen Seite kann es sein, dass Arbeitgeber die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gezielt für Beschäftigte mit spezifischen Qualifikationen erleichtern, um diese an das Unternehmen zu binden und sie zur Investition in für sie risikoreiche Qualifikationen zu motivieren. Auf der anderen Seite kann es aber sein, dass gerade die Portabilität von allgemeinen Qualifikationen ein Grund ist, warum Unternehmen betriebliche Familienpolitik anbieten. Vor allem Beschäftigte mit allgemeinen und hohen Qualifikationen wie zum Beispiel Manager sind sehr wertvoll für Unternehmen. Um diese ins Unternehmen zu holen und gegenüber Wettbewerbern zu halten, sind zusätzliche betriebliche Leistungen wie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hilfreich. Zudem sind hochqualifizierte Beschäftigte, die in verschiedenen Firmen und Branchen einsetzbar sind, in guten Verhandlungspositionen, um zusätzliche Leistungen vom Arbeitgeber einzufordern (Wood et al. 2003). Empirische Studien legen nahe, dass Beschäftigte in Berufen, die hohe allgemeine Qualifikationen erfordern – wie Manager und Spitzenbeamte im öffentlichen Dienst –, eher Ansprüche auf familienpolitische Arbeitgeberleistungen haben als Beschäftigte in Berufen, die geringe Qualifikationen erfordern (Evans

2002; Gray/Tudball 2003; Ravenswood/Markey 2011). Es geht also um die Frage, was als Arbeitgebermotivation bei betrieblicher Familienpolitik mehr zählt, die Aneignung von (spezifischen) Qualifikationen oder die Rekrutierung und Bindung von (Beschäftigten mit hohen allgemeinen) Qualifikationen.

Wichtig ist abschließend die Unterscheidung von Beschäftigten mit hohen allgemeinen, spezifischen und geringen allgemeinen Qualifikationen. Im ersten Fall kann erwartet werden, dass Arbeitgeber Beschäftigten mit hohen allgemeinen Qualifikationen betriebliche Zusatzleistungen zur Verfügung stellen, um deren Arbeitsplatzzufriedenheit zu erhöhen und sie an das Unternehmen zu binden (*Hypothese 3*). Im zweiten Fall sind weniger Arbeitgeberleistungen notwendig, da (a) Beschäftigte aufgrund der Spezifität bereits an das Unternehmen gebunden sind und (b) die meisten spezifisch qualifizierten Beschäftigten männlich sind (welche subjektiv weniger von der Vereinbarkeitsproblematik betroffen sind). Im dritten Fall werden Arbeitgeber eher keine Zusatzleistungen anbieten, da Beschäftigte mit geringen allgemeinen Qualifikationen bei Arbeitgeberwechseln leichter zu ersetzen sind.

Als letzter struktureller Faktor wird die Unternehmensgröße häufig als entscheidender Faktor für betriebliche Sozialpolitik angeführt (Bridgen/Meyer 2005; Den Dulk et al. 2012; Evans 2002; Mares 2001). Aufgrund des Größenvorteils sind Unternehmen mit vielen Beschäftigten und einer professionalisierten und großen Personalabteilung eher in der Lage Arbeitsplätze familienfreundlich zu gestalten als kleine Unternehmen (*Hypothese 4*).

2.2 Akteurszentrierte Faktoren

Neben strukturellen Faktoren sind auch Akteure und deren Interessen für das Ausmaß und die Ausgestaltung betrieblicher Familienpolitik mitentscheidend. Die Interessen und die Mitbestimmung von Beschäftigten, Betriebsrät/innen und Gewerkschaften kann die Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen beeinflussen. Obwohl vor allem die österreichischen Gewerkschaften staatliche Regelungen bevorzugen, da diese verbindlich für alle Beschäftigten gelten, können betriebliche oder branchenspezifische Lösungen als Ersatz oder in Ergänzung zumindest als zweitbeste Lösung gesehen werden. In jüngster Zeit ist die Bedeutung von qualitativer Tarifpolitik jenseits der quantitativen Lohnfragen für Gewerkschaften und Kollektivverträge in Europa angewachsen (Rigby/O'Brien-Smith 2010). Bei fehlenden staatlichen Regulierungen oder nur minimalen Leistungen sind firmen- oder branchenspezifische Lösungen manchmal

die einzige Möglichkeit, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Dies gilt vor allem für Arbeitszeitfragen. Daher können wir mehr betriebliche Familienpolitik in Unternehmen und Branchen erwarten, in denen die Gewerkschaften oder Betriebsrät/innen stark sind und die somit in der Lage sind, für Beschäftigte günstige Lösungen zu verhandeln (Beblo/Wolf 2004; Budd/Mumford 2004; Fleckenstein/Seeleib-Kaiser 2011; Gregory/Milner 2009; Ravenswood/Markey 2011) (*Hypothese 5a*). Neben der Einführung und Bereitstellung von betrieblicher Familienpolitik können Gewerkschaften und Betriebsrät/innen aber auch durch Aufklärungsarbeit und die Bereitstellung von Informationen, z.B. über Kollektivvertragsinhalte, zu einer breiten Inanspruchnahme beitragen (Budd/Mumford 2004). Allerdings hängt die Beteiligung und Mitsprache von Beschäftigten nicht nur alleine von der formellen Mitbestimmung über Betriebsrät/innen oder Gewerkschaften ab. Generell kann davon ausgegangen werden, dass Beschäftigte versuchen werden, familienfreundliche Arbeitsbedingungen durchzusetzen, wenn diese regelmäßig in Prozesse zur Verbesserung der Arbeitsorganisation eingebunden sind (*Hypothese 5b*).

Vereinbarungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie können auch im Interesse der Arbeitgeber sein (Rigby/O'Brien-Smith 2010), vor allem wenn der Nutzen höher ist als die Kosten. Wichtige Arbeitgebermotive für die Einführung und das Angebot von betrieblicher Familienpolitik sind die Rekrutierung und Unternehmensbindung von qualifizierten Beschäftigten (Budd/Mumford 2004; Evans 2002; Fleckenstein/Seeleib-Kaiser 2011; Wood et al. 2003). Aus dieser Perspektive gehen vom Arbeitgeber angebotene Leistungen und Regelungen einher mit geringeren Rekrutierungskosten, besseren Leistungen der Beschäftigten (da diese zufriedener mit den Arbeitsbedingungen sind), einer höheren Reputation und geringeren Personalfuktuation von für Unternehmen wichtige Beschäftigte (Den Dulk 2001; Den Dulk et al. 2012; European Commission 2009; European Commission 2005). Darüber hinaus können manchen Arbeitgebern auch altruistische Motive, wie das Wohl der Beschäftigten und Fürsorge, unterstellt werden. Dementsprechend befürworten Arbeitgeber eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem dann, wenn diese generell ihre Beschäftigten unterstützen, informieren, beraten und respektieren (Wood et al. 2003) (*Hypothese 6*).

Schließlich können auch hohe Anteile weiblicher Beschäftigter oder weibliche Managerinnen und Arbeit-

geberinnen mit familienfreundlichen Arbeitsplätzen in Verbindung gebracht werden (Fleckenstein/Seeleib-Kaiser 2011; Wood et al. 2003). Gibt es in einem Unternehmen viele Arbeitnehmerinnen, so sollte deren hohe Nachfrage nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch in ein Angebot von betrieblicher Familienpolitik münden. In Bezug auf weibliche Führungskräfte oder Vorgesetzte kommen Studien zu sowohl positiven als auch zu negativen Zusammenhängen (für einen Überblick vgl. Fleckenstein/Seeleib-Kaiser 2011). Theoretisch sollten weibliche Vorgesetzte mehr als männliche die Bedürfnisse und Anliegen weiblicher Beschäftigter teilen und berücksichtigen, vor allem von Müttern (*Hypothese 7*).

3. Daten , Variablen und Methode

3.1 Daten

Zwei Analysen werden im Folgenden mittels zweier verschiedener Datensätze durchgeführt: eine Analyse zum Angebot betrieblicher Familienpolitik, basierend auf dem European Company Survey 2009 (ECS 2009), und eine Analyse zur Nutzung betrieblicher Programme zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, basierend auf dem European Working Conditions Survey 2010 (EWCS 2010). Beide Umfragen wurden im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) durchgeführt. Die ECS 2009 beruht auf Interviews mit Managern und – wenn verfügbar – mit Vertreter/innen der Beschäftigten in insgesamt 27.000 Unternehmen (Eurofound 2010b). Grundgesamtheit ist eine repräsentative Stichprobe aller Unternehmen und öffentlichen Organisationen/Institutionen mit mehr als neun Beschäftigten. Die computerunterstützten Telefoninterviews (CATI) fanden 2009 in den 28 EU-Mitgliedsländern sowie in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Türkei statt. Die Stichprobengröße für Österreich beträgt 1.016 befragte Unternehmen.

Die EWCS 2010 wurde in 34 Ländern, unter anderem in allen 28 EU-Mitgliedsländern, durchgeführt (Eurofound 2010a). Personen im Alter von 15 Jahren und älter (16 Jahre und älter in Spanien, Großbritannien und Norwegen), die sich in Beschäftigung befinden, wurden in persönlichen Interviews (face-to-face) auf Basis einer mehrstufigen zufälligen Stichprobe befragt. Während der Feldphase 2010 wurden insgesamt fast 44.000 Personen erreicht. Da der vorliegende Beitrag an betrieblicher Familienpolitik von Arbeitgebern interessiert ist, wurden Selbstständige für die Analysen ausgeschlossen, sodass sich für Österreich eine Stichprobengröße von 819 Beschäftigten ergibt. Die

unterschiedliche Grundgesamtheit, alle Unternehmen bei EWCS 2010, aber nur Unternehmen mit mehr als neun Beschäftigten bei ECS 2009, kann für unterschiedliche Ergebnisse mitverantwortlich sein und muss bei der Interpretation berücksichtigt werden. Zudem ist es möglich, dass das Ausmaß betrieblicher Familienpolitik bei der Unternehmensbefragung (ECS 2009) aufgrund der subjektiven Arbeitgebersichtweise überschätzt und bei der Beschäftigtenbefragung (EWCS 2010) aufgrund von fehlenden Informationen unterschätzt wird.

3.2 Abhängige Variablen

Die ECS 2009 beinhaltet vier Fragen zum Angebot von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf Unternehmensebene, die jeweils mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden konnten. In der ersten Frage geht es darum, ob Beschäftigte innerhalb gewisser Grenzen die Möglichkeit haben, Arbeitsbeginn und -ende den persönlichen Bedürfnissen oder Wünschen anzupassen. Wenn dies der Fall war, wurde gefragt, ob Stunden angesammelt werden können und dafür später an anderen Tagen weniger Stunden gearbeitet werden kann, womit auf familiäre Bedürfnisse eingegangen werden kann. In der dritten Frage geht es darum, ob die gesammelten Stunden auch genutzt werden können, um sich ganze Tage frei zu nehmen. Zuletzt schließlich wurde gefragt, ob Langzeitkonten, die beispielsweise längere Betreuungszeiten ermöglichen, im Unternehmen existieren und ob Ausgleichszeit über Zeiträume von mehr als einem Jahr gesammelt werden kann.

Zwei Fragen der EWCS 2010 beziehen sich direkt auf die Inanspruchnahme betrieblicher Familienpolitik. In der ersten Frage geht es um die Regelung der Arbeitszeit. Wenn die Arbeitszeit individuell festgelegt werden oder innerhalb eines gewissen Rahmens angepasst werden kann (Gleitzeit), wurde die Antwort mit 1 codiert, und mit 0, wenn zwischen vom Arbeitgeber festgelegten festen Arbeitszeiten gewählt werden kann oder die Arbeitszeit ohne Änderungsmöglichkeiten allein vom Arbeitgeber vorgeschrieben wird. Die selbstständige Festlegung der Arbeitszeit oder auch Gleitzeit resultiert in gegenüber strikten Arbeitszeitregelungen stärkerer Arbeitszeitautonomie bzw. Arbeitszeitsoveränität, was die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert (Possenriede/Plantenga 2014; Russell et al. 2009). Für die zweite Frage nach der Möglichkeit, während der Arbeitszeit ein bis zwei Stunden frei zunehmen, um familiäre Angelegenheiten zu erledigen, wurden jeweils die Antwortmöglichkeiten „überhaupt nicht schwierig“ und

„nicht allzu schwierig“ sowie „sehr schwierig“ und „etwas schwierig“ zu zwei Kategorien gruppiert. Diese Frage zielt auf Flexibilität während der Arbeit ab, was sehr wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Falle von unvorhersehbaren Ereignissen wie beispielsweise der Erkrankung von Kindern ist. In der dritten zu erklärenden Frage im EWCS 2010 geht es im Gegensatz zu den ersten beiden Fragen stärker generell darum, inwiefern die Arbeitszeit mit dem Familienleben zusammenpasst. Die Antworten „sehr gut“ oder „ziemlich gut“ wurden kontrastiert mit „gar nicht gut“ oder „nicht sehr gut“. Auch wenn sich diese Frage nicht direkt auf betriebliche Instrumente zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bezieht, so ist sie dennoch eine Annäherung für familienfreundliche Arbeitsplätze und zumindest teilweise Ergebnis betrieblicher Familienpolitik.

3.3 Unabhängige Variablen

In Anlehnung an die theoretischen Überlegungen und die Ergebnisse bisheriger Studien werden Erklärungsvariablen berücksichtigt, die strukturelle und akteursbezogene Faktoren messen. Da sich die unabhängigen Variablen der beiden Datensätze leicht unterscheiden, erfolgt eine getrennte Darstellung für ECS 2009 und EWCS 2010.

In den Analysen basierend auf ECS 2009 (Angebot betrieblicher Familienpolitik in Unternehmen) wird die Existenz einer Arbeitnehmervertreterin (ja oder nein) und eine stark organisierte Belegschaft/Gewerkschaft (≥ 60 der Beschäftigten unterliegen einer tariflichen Vereinbarung) als akteurszentrierte Bedingung berücksichtigt. Leider erlaubt der Fragenkatalog der ECS 2009 keine Integration von arbeitgeberspezifischen Interessen oder deren Unterstützung von Arbeitnehmern. Dagegen wird ein hoher Anteil von weiblichen Beschäftigten (≥ 60) berücksichtigt.

Auf Seiten der strukturellen Faktoren finden ein hoher Anteil von hochqualifizierten Beschäftigten (≥ 60) und die Größe des Unternehmens (5 Kategorien) Eingang in die Analysen. Um die Fallzahlen in den einzelnen Kategorien zu erhöhen, wurden einzelne Branchen auf Basis der NACE rev.1 Klassifikation² zu sechs Kategorien zusammengeschlossen. Die „Produzierende Industrie“ umfasst Bergbau (C), Herstellung von Waren (D) und Energie- und Wasserversorgung (E). Kreditinstitute und Versicherungen (J) und Grundstücks- und Wohnungswesen inklusive

2 Für weitere Informationen zur Systematik der Wirtschaftszweige siehe: http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NACE_1_1&StrLanguageCode=DE

unternehmensbezogene Dienstleistungen (K) wurden zu „hochwertigen Dienstleistungen“ gruppiert. Unter „öffentlichen Dienstleistungen“ sind die öffentliche Verwaltung (L), Erziehung und Unterricht (M) und Gesundheits- und Sozialwesen (N) zu verstehen. Handel (G) und Beherbergungs- und Gaststätten (H) wurden zu „Gastgewerbe und Handel“ zusammengeschlossen. Die fünfte Kategorie „sonstige Dienstleistungen“ beinhaltet sonstige persönliche Dienstleistungen (O). Die verbleibenden Branchen finden sich in den „anderen Branchen“ wieder, welche bei den Analysen allerdings nicht weiter berücksichtigt werden.

Kontrolliert wird darüber hinaus für einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten (≥ 60), der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens (sehr gut oder gut versus weder gut noch schlecht oder sehr schlecht) und ob das Unternehmen Teil einer Firma mit mehreren Betriebsstätten ist.

In ähnlicher Weise werden in den Analysen der EWCS 2010 Daten (Inanspruchnahme von betrieblichen Instrumenten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie) Informationen über die Existenz von Arbeitnehmervertreter/innen (ja oder nein) und die Beteiligung von Beschäftigten an Verbesserungen der Arbeitsorganisation (Antwortmöglichkeit von 1 immer bis 5 nie) als Annäherung für eine organisierte Belegschaft und Mitspracherechte integriert. Bezüglich der Unterstützung durch den Arbeitgeber wurden Beschäftigte gefragt, ob sie von diesem unterstützt werden und Hilfe bekommen (Antwortmöglichkeiten von 1 immer bis 5 nie). Die Frage nach dem Geschlecht der unmittelbaren Vorgesetzten misst den Einfluss von weiblichen Führungskräften auf familienfreundliche Arbeitsplätze.

Die strukturelle Variable Qualifikationen wurde basierend auf der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08) gebildet. Beschäftigte fallen in eine der drei Kategorien hoch-allgemeine (leitende Verwaltungsbedienstete und Führungskräfte, Wissenschaftler und Techniker), spezifische (Handwerksberufe und Maschinenbediener) oder niedrig-allgemeine Qualifikationen (Bürokräfte, Dienstleistungsberufe und Hilfsarbeitskräfte) (siehe hierzu auch Estevez-Abe et al. 2001; Fleckenstein et al. 2011; Seeleib-Kaiser et al. 2012). Die Größe des Unternehmens wurde ebenfalls mit fünf Kategorien aufgenommen. Wie für ECS 2009 wurden die Branchen mit sechs Dummy-Variablen in den Analysen berücksichtigt. Da bei der EWCS 2010 aber die neuere NACE rev.2 Klassifikation verwendet wird, unterscheiden sich zwei Kategorien leicht. Während die Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen bei der ECS 2009 zur

Kategorie „hochwertige Dienstleistungen“ zählen, werden diese bei der EWCS 2010 den „sonstigen Dienstleistungen“ zugeordnet. Geschlecht, Alter, Teilzeitbeschäftigung (≤ 34 Arbeitsstunden pro Woche) und Nettoeinkommen (gering ≤ 6.000 EUR/Jahr, mittel $6.001 \leq 18.000$ EUR/Jahr, hoch > 18.000 EUR/Jahr, weiß nicht/keine Angabe) kontrollieren für individuelle Eigenschaften.

3.4 Methode

Zunächst wird deskriptiv mit gewichteten Daten die Position Österreichs bezüglich betrieblicher Familienpolitik aus Sicht der Arbeitgeber und der Beschäftigten in Europa aufgezeigt. Anschließend werden logistische Regressionsanalysen (a) basierend auf den ECS 2009 Daten getrennt für verschieden Formen betrieblicher Familienpolitik und (b) basierend auf den EWCS 2010 Daten ebenfalls getrennt für Aspekte zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie durchgeführt. Die abhängigen Variablen der ECS 2009 erfordern aufgrund der dichotomen Antwortmöglichkeiten logistische Regressionen. Die abhängigen Variablen der EWCS 2010 wurden dagegen dichotomisiert, um (a) eine bessere Vergleichbarkeit mit den ECS 2009 Ergebnissen zu gewährleisten und (b) weil Ergebnisse (binominaler) logistischer Regressionen weniger komplex und intuitiver zu interpretieren sind als ordinale oder multinominale logistische Regressionen. Zur Überprüfung wurden für die EWCS 2010 Daten auch ordinale logistische Regressionen durchgeführt, die zu ähnlichen Ergebnissen führten, aber gegen die Annahme proportionaler Odds mit gleicher Steigung der Kurven verstießen.

Für alle Ergebnisse werden jeweils der Regressionskoeffizient, die Standardabweichung (in Klammern) und der durchschnittliche marginale Effekt (in eckigen Klammern) gezeigt. Marginale Effekte bieten sich besonders für eine einfache Interpretation und eine bessere Vergleichbarkeit an, da sie standardisiert den prozentualen Effekt einer unabhängigen Variable auf die Veränderung der abhängigen Variable angeben (Mood 2010). Keines der Modelle ist vom Problem der Multikollinearität betroffen, die Werte für den Variance Inflation Factor (VIF) liegen für alle Variablen unter drei und damit weit entfernt von kritischen Werten über zehn.

4. Österreich im europäischen Vergleich

4.1 Das Angebot

Im Vergleich zu allen 28 EU-Mitgliedsländern bieten nur 53 Prozent aller Unternehmen mit mehr als 9 Beschäftigten in Österreich ihren Beschäftigten die

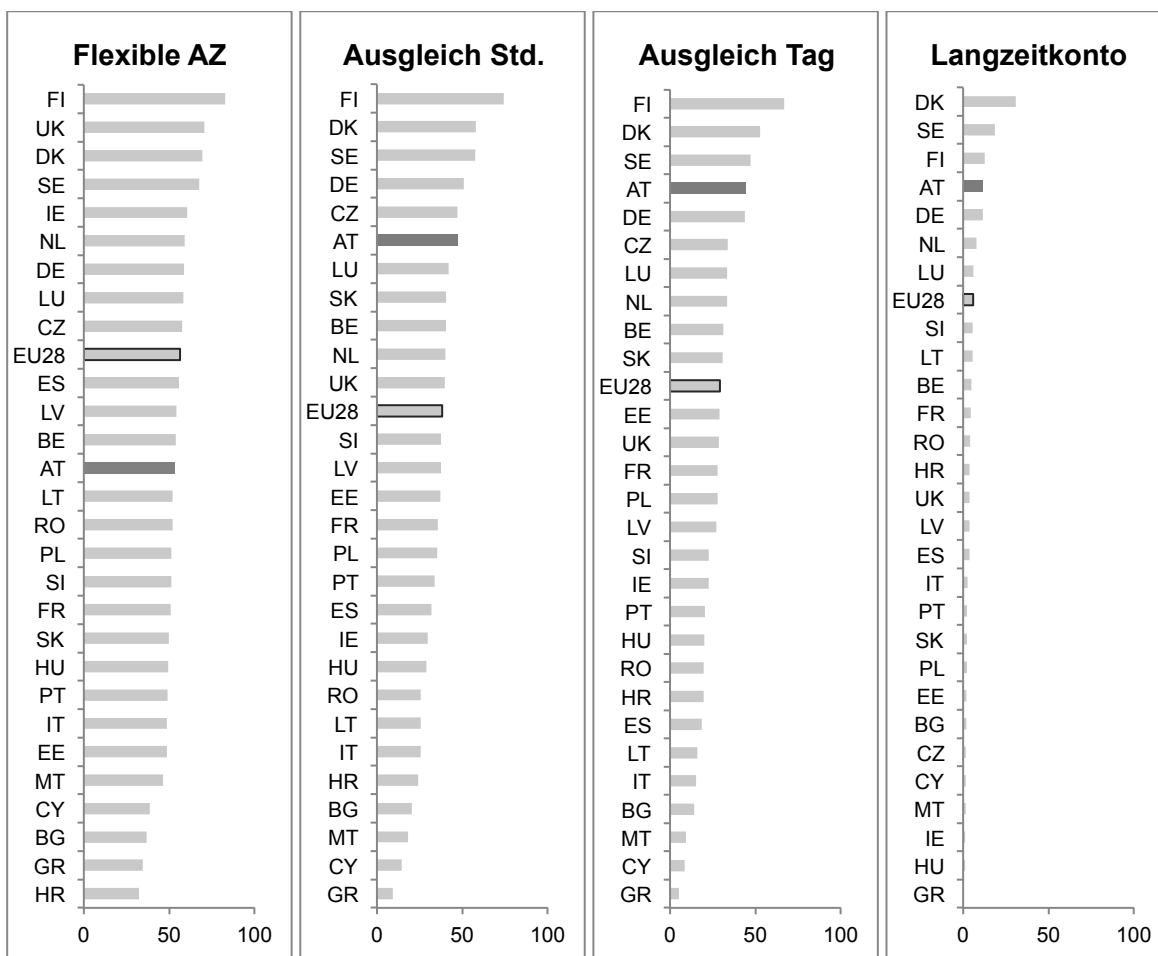


Abbildung 1: Anteile von Unternehmen, die flexible Arbeitszeiten, einen Ausgleich in Stunden, einen Ausgleich in Tagen oder Langzeitkonten anbieten (in Prozent)
Quelle: ECS 2009 (gewichtete Daten).

Möglichkeit, innerhalb gewisser Grenzen die Zeit des täglichen Arbeitsbeginns und -endes den persönlichen Bedürfnissen oder Wünschen anzupassen (Abbildung 1). Im Durchschnitt aller Länder ist dies in 56 Prozent der Unternehmen der Fall. Vor allem in den skandinavischen (Finnland, Dänemark und Schweden) und liberalen Ländern (Großbritannien und Irland) sind flexible Arbeitszeiten in mehr als 60 Prozent aller Unternehmen anzutreffen, was die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in diesen Ländern erleichtert. Besonders eingeschränkt sind flexible Arbeitszeiten dagegen in Ländern wie Kroatien, Griechenland und Bulgarien.

Dagegen liegt Österreich mit 47 Prozent über dem EU-Durchschnitt (38%), wenn es um die Möglichkeit geht, innerhalb dieses Systems der flexiblen Arbeitszeiten Stunden zu sammeln und an anderen Tagen im

Gegenzug weniger Stunden zu arbeiten. Spitzenreiter sind auch hier die skandinavischen Länder, wo mehr als 55 Prozent aller Unternehmen diese Form von Flexibilität anbieten. Dies ermöglicht Beschäftigten an manchen Tagen mehr zu arbeiten und dafür an Tagen, an denen beispielsweise familiäre Aktivitäten geplant sind, den Arbeitsort früher zu verlassen bzw. später anzufangen. Auch hier befindet sich Griechenland am unteren Ende Europas, zusammen mit Zypern und Malta.

Bezüglich des dritten Instruments zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vorausgesetzt die Ansammlung von Überstunden erfolgt freiwillig), der Möglichkeit, mit den angesammelten Stunden ganze Tage frei zunehmen, klettert Österreich auf den vierten Platz aller EU-Länder. Auch wenn insgesamt nur knapp die Hälfte aller österreichischen Unter-

nehmen flexible Arbeitszeiten anbieten, so ist es in fast allen diesen Unternehmen möglich, auch ganze Tage bei ausreichend angesammelten Überstunden frei zu nehmen (44% von allen Unternehmen). Das heißt, wenn Unternehmen in Österreich Instrumente zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie anbieten, dann können Beschäftigte auch gleichzeitig zwischen mehreren Programmen wählen.

Nur die Unternehmen in Finnland, Dänemark und Schweden weisen hier noch höhere Werte auf. Dagegen bieten zwar viele Unternehmen in Großbritannien und Irland generell flexible Arbeitszeiten an, allerdings können längst nicht in allen deren Unternehmen auch Stunden angesammelt werden, um diese dann in Tage mit weniger Stunden oder in freie Tage umzuwandeln.

Auch ein Langzeitkonto, auf dem Stunden über Zeiträume von mehr als einem Jahr angesammelt werden können, kann zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen, wenn so beispielsweise für längere Betreuungszeiträume eine Auszeit genommen werden kann. Dieses Instrument ist nur sehr selten in europäischen Unternehmen anzutreffen (6%). Beim Spitzenreiter Dänemark ist dies immerhin in 31 Prozent aller Unternehmen möglich, auch hier schneiden die skandinavischen Ländern am besten ab. Auch wenn nur 12 Prozent aller Unternehmen in Österreich Langzeitkonten anbieten, ist dies dennoch im europäischen Vergleich ein recht hoher Wert. Insgesamt bieten also sehr viele Unternehmen in den skandinavischen Ländern immer auch mehrere Programme zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie an, im Gegensatz zu den liberalen Ländern, in denen zwar auch recht

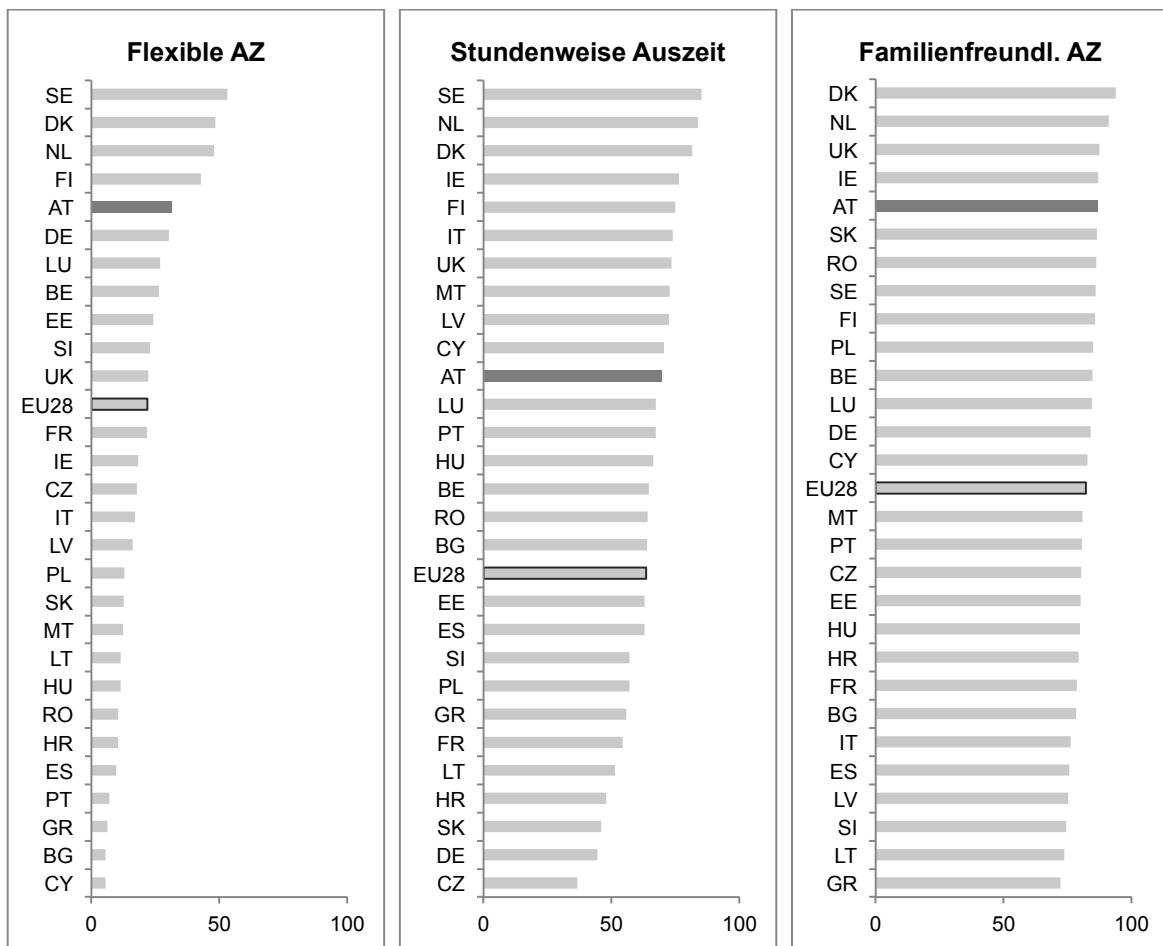


Abbildung 2: Anteile von Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit zum Teil selbst festlegen können, für die es nicht schwierig ist, sich 1-2 Stunden frei zu nehmen, und die über familienfreundliche Arbeitszeiten verfügen (in Prozent)

Anmerkung: nur abhängig Beschäftigte. Quelle: EWCS 2010 (gewichtet).

viele Unternehmen flexible Arbeitszeiten anbieten, aber wesentlich weniger Unternehmen auch andere Möglichkeiten bieten. Österreich liegt hier im Mittelfeld. Es ist eine Dualisierung erkennbar von einerseits Unternehmen, die viele Instrumente zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie anbieten und andererseits Unternehmen, die keine der genannten betrieblichen Familienpolitiken verfolgen.

4.2 Die Inanspruchnahme

Wenn Unternehmen betriebliche Familienpolitik anbieten, muss dies nicht automatisch für alle Beschäftigten gelten und kann zum Beispiel nur auf Führungskräfte beschränkt sein. Daher ist es wichtig, neben dem Angebot auch die (Möglichkeit der) Inanspruchnahme zu betrachten. Auch bezüglich des Anteils von Beschäftigten, die Instrumente zur besseren Vereinbarkeit nutzen bzw. nutzen können, befindet sich Österreich im Vergleich aller EU-Mitgliedsländer im oberen Mittelfeld (Abbildung 2). Wie schon beim Angebot durch Unternehmen nehmen die skandinavischen Länder auch bei den Beschäftigten Spitzenpositionen ein. Mehr als 40 Prozent aller Beschäftigten können in diesen Ländern ihre Arbeitszeit entweder vollständig individuell festlegen oder aber die Arbeitszeit innerhalb eines gewissen Rahmens anpassen. In Österreich können dies immerhin noch 31 Prozent, weit mehr als im EU-28-Durchschnitt (22%). Sehr stark vom Arbeitgeber festgesetzte Arbeitszeiten sind dagegen in Griechenland, Bulgarien und Zypern auszumachen, hier zeigt sich ein ähnliches Muster wie auf der Angebotsseite durch die Unternehmen.

Sich während der Arbeitszeit ein bis zwei Stunden frei zu nehmen ist für über 80 Prozent der Beschäftigten in Schweden, den Niederlanden und Dänemark nicht allzu schwierig oder überhaupt nicht schwierig. Österreich liegt hier mit einem Wert von 70 Prozent über dem EU-Durchschnitt von 64 Prozent. Erstaunlicherweise können auch sehr viele Beschäftigte (74%) im eher als unflexibel geltenden Italien von dieser Form zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie Gebrauch machen, im Gegensatz zur überraschend niedrigen Möglichkeit der Inanspruchnahme in Deutschland (45%), das zusammen mit Tschechien das Schlusslicht bildet.

Bei der Frage, ob die Arbeitszeit mit dem Familienleben vereinbar ist, rangiert Österreich nur knapp hinter den Spitzenreitern Dänemark, Niederlande, Großbritannien und Irland. In den österreichischen Unternehmen passt für 87 Prozent der Beschäftigten die Arbeitszeit ziemlich oder sehr gut mit dem Familienleben zusammen. Obwohl der Anteil von Beschäftigten, die ihre Arbeitszeit selbstständig festlegen oder

Gleitzeit nutzen können, in Großbritannien und Irland nur durchschnittlich ist, scheinen diese stärker vom Arbeitgeber festgelegten Arbeitszeiten gut mit familiären Verpflichtungen vereinbar zu sein. Die familienunfreundlichsten Arbeitszeiten haben Beschäftigte in Griechenland, Litauen und Slowenien. Insgesamt weisen die skandinavischen Ländern sowohl in Bezug auf das Angebot als auch die Inanspruchnahme die höchsten Aktivitäten betrieblicher Familienpolitik auf, wohingegen die mediterranen Ländern bis auf die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden während der Arbeitszeit frei zu nehmen, immer unter dem EU-Durchschnitt liegen. Dies bestätigt die anfangs aufgestellte Hypothese bezüglich des Ausmaßes an betrieblicher Familienpolitik in verschiedenen Ländern.

5. Der österreichische Pfad betrieblicher Familienpolitik

5.1 Die Arbeitgeberperspektive: Das Angebot betrieblicher Familienpolitik

Nach der Einordnung Österreichs ins europäische Umfeld gilt es nun, mittels quantitativer Berechnungen die spezifischen Faktoren in Österreich ausfindig zu machen, die sich positiv auf das Angebot betrieblicher Familienpolitik auswirken.

Wenn Arbeitnehmer/innenvertreter, also Betriebs- oder Personalräte, in einem Unternehmen vorhanden sind, dann hat dies positive Auswirkungen auf das Angebot betrieblicher Familienpolitik. Tabelle 1 zeigt einen starken positiven signifikanten Zusammenhang für die Möglichkeit, Arbeitsbeginn und -ende den persönlichen Bedürfnissen oder Wünschen anzupassen sowie für die Möglichkeit, Überstunden anzusammeln und dafür an anderen Tagen weniger zu arbeiten. Wenn es einen Betriebsrat gibt, dann erhöht sich diese Wahrscheinlichkeit um 10 Prozent für den ersten und um 7 Prozent für den zweiten Fall. Für den Fall, dass mindestens 60 Prozent der Beschäftigten in einem Unternehmen einer tariflichen Vereinbarung unterliegen, konnte kein eindeutiger Effekt festgestellt werden, zudem ist kein Ergebnis signifikant. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass Inhalte zu familienfreundlichen Arbeitsplätzen nicht oder nur sehr selten Bestandteil von Kollektivverträgen sind bzw. wenn es Regelungen gibt, sich diese nicht in einem höheren Angebot betrieblicher Familienpolitik niederschlagen (zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Heywood/Jirjahn 2009). Künftige Studien könnten hierzu den (fehlenden) Beitrag der Gewerkschaften bzw. beider Kollektivvertragsparteien detaillierter in den Blick nehmen. Auch der in Hypothese 7 vermutete positive Zusammenhang von einer dominierenden weiblichen

Tabelle 1: Logit-Modelle für das Angebot betrieblicher Familienpolitik

	Flexible Arbeitszeiten	Ansammlung von Stunden	Ausgleich in Tagen	Langzeitkonto
(Schnittpunkt)	0.18 (0.23)	1.80*** (0.49)	3.38*** (0.79)	-1.24*** (0.36)
ArbeitnehmervertreterIn	0.51*** (0.19) [0.10]	0.97** (0.41) [0.07]	0.15 (0.57) [0.01]	0.09 (0.26) [0.02]
□60 d. AN unterliegen tarifl. Vereinbarung	-0.07 (0.17) [-0.01]	-0.11 (0.35) [-0.01]	0.17 (0.45) [0.01]	-0.03 (0.22) [-0.01]
□60 weibl. AN	-0.23 (0.20) [-0.05]	-0.16 (0.39) [-0.01]	0.13 (0.57) [0.01]	-0.68** (0.29) [-0.14]
□60 hochqualifizierte AN	1.23*** (0.37) [0.21]	0.11 (0.53) [0.01]	-0.43 (0.59) [-0.02]	0.36 (0.34) [0.08]
<i>Firmengröße (Ref.: 10-19 Beschäftigte)</i>				
20-49	0.27 (0.19) [0.05]	-0.24 (0.42) [-0.02]	0.41 (0.58) [0.02]	0.97*** (0.34) [0.21]
50-249	0.47** (0.21) [0.09]	-0.07 (0.45) [-0.01]	0.68 (0.65) [0.03]	0.60* (0.35) [0.12]
250-499	1.30*** (0.35) [0.23]	1.74 (1.10) [0.08]	0.60 (0.84) [0.02]	1.17*** (0.41) [0.26]
500+	1.46*** (0.42) [0.24]	-0.65 (0.63) [-0.06]	-0.18 (0.84) [-0.01]	0.90** (0.45) [0.20]
<i>Branche (Ref.: produzierende Industrie)</i>				
hochwertige DL	1.03*** (0.36) [0.18]	-0.16 (0.48) [-0.01]	-1.27 (0.80) [-0.09]	-0.44 (0.32) [-0.09]
öffentl. DL	-0.40 (0.28) [-0.08]	0.23 (0.60) [0.02]	-0.77 (0.99) [-0.05]	-0.99** (0.42) [-0.18]
Gastgewerbe und Handel	-0.23 (0.21) [-0.05]	0.01 (0.43) [0.00]	-1.37* (0.73) [-0.09]	-0.33 (0.28) [-0.07]
sonstige DL	0.15 (0.31) [0.03]	0.90 (0.79) [0.05]	-1.44* (0.86) [-0.11]	-0.34 (0.39) [-0.07]
andere Branchen	-0.93*** (0.21) [-0.19]	0.17 (0.52) [0.01]	-2.12*** (0.72) [-0.19]	-0.25 (0.34) [-0.05]
Teilzeitbeschäftigte □40%	0.28 (0.25) [0.05]	-0.35 (0.48) [-0.03]	-0.44 (0.68) [-0.02]	0.53 (0.39) [0.12]
<i>Wirt. Situation d. Firma (Ref.: weder gut/schlecht, ziemlich/sehr schlecht)</i>				
sehr gut/gut	-0.13 (0.15) [-0.02]	0.68** (0.31) [0.05]	0.69* (0.41) [0.03]	0.24 (0.20) [0.05]
weiß nicht/k.A.	-0.77** (0.38) [-0.16]	-0.92 (0.68) [-0.10]	-0.49 (1.18) [-0.03]	-0.36 (0.83) [-0.07]
Firma mit mehreren Betriebsstätten	0.34* (0.20) [0.07]	-0.15 (0.38) [-0.01]	-0.44 (0.49) [-0.02]	0.26 (0.24) [0.06]
n	968	597	544	513
Nagelkerke R ²	0.217	0.104	0.103	0.104

Anmerkungen: nicht-standardisierte Koeffizienten, Standardfehler (in Klammern) und marginale Effekte [in eckigen Klammern]; *** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1.

Quelle: ECS 2009.

Belegschaft und dem Angebot betrieblicher Familienpolitik lässt sich nicht bestätigen. Im Gegenteil, ein hoher Anteil weiblicher Beschäftigter weist einen negativen Zusammenhang mit Langzeitkonten auf.

Hohe Anteile von hochqualifizierten Beschäftigten spielen nur für flexible Arbeitszeiten, nicht aber für

andere Formen betrieblicher Familienpolitik eine Rolle. Die Größe des Unternehmens hat keinen Einfluss auf die Möglichkeit, Überstunden entweder gegen kürzere Arbeitstage oder aber gegen ganze freie Tage umzuwandeln. Einen signifikanten linearen Zusammenhang zeigt die ansteigende Unternehmensgröße

dagegen für flexible Arbeitszeiten. Im Vergleich zu kleinen Unternehmen mit 10-19 Beschäftigten erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, flexible Arbeitszeiten nutzen zu können, um 24 Prozent für große Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten. Auch das Angebot eines Langzeitkontos ist signifikant höher in größeren gegenüber sehr kleinen Unternehmen. Auf Branchenebene ist in den hochwertigen Dienstleistungen wie dem Finanzsektor die Wahrscheinlichkeit, flexible Arbeitszeiten angeboten zu bekommen, um 18 Prozent höher als in der produzierenden Industrie und zudem signifikant höher als in allen anderen Branchen. Unternehmen im Gastgewerbe und Handel sowie in den sonstigen personenbezogenen Dienstleistungen bieten im Vergleich zur produzierenden Industrie signifikant seltener die Möglichkeit, Überstunden gegen ganze freie Tage einzutauschen. Entgegen Hypothese 2 stehen die öffentlichen Dienstleistungen in Bezug auf Langzeitkonten wesentlich schlechter da als die produzierende Industrie und auch als das Gastgewerbe und der Handel.

5.2 Die Arbeitnehmerperspektive: Die Inanspruchnahme betrieblicher Familienpolitik

Im Gegensatz zum Angebot betrieblicher Familienpolitik wirkt sich die Existenz eines Betriebsrates negativ auf die (Möglichkeit der) Inanspruchnahme aus, allerdings sind alle Werte nicht signifikant (Tabelle 2). Dagegen finden wir mehr Indizien für die Mitsprache der Beschäftigten selbst. In Kontrast zur organisierten formalen Mitsprache über Betriebsräte können Beschäftigte eher familienfreundliche Instrumente des Arbeitgebers in Anspruch nehmen, wenn sie selbst meistens oder immer an Verbesserungen der Arbeitsorganisation beteiligt sind. Dies gilt vor allem für die (teilweise) selbstständige Festlegung der Arbeitszeit. Gegenüber Beschäftigten, die nie an Verbesserungen der Arbeitsorganisation beteiligt sind, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit für Beschäftigte, die immer in Verbesserungen einbezogen sind, um 17 Prozent. Ähnliches gilt für die Möglichkeit, sich ohne große Probleme ein bis zwei Stunden während der Arbeitszeit für familiäre Angelegenheiten frei zu nehmen. Der regelmäßige Einbezug in Verbesserungen der Arbeitsorganisation erhöht deren Wahrscheinlichkeit signifikant gegenüber Beschäftigten, die nur selten oder nie bei Verbesserungen berücksichtigt werden. In Bezug auf die Vereinbarkeit der Arbeitszeit mit dem Familienleben ist die Wahrscheinlichkeit nur für Beschäftigte, die meistens an Verbesserungen der Arbeitsorganisation partizipieren, höher. Entgegen Hypothese 6 erhöht die regelmäßige Unterstützung der Beschäftigten durch den Arbeitgeber nicht die Nut-

zung betrieblicher Familienpolitik. Im Vergleich zu Beschäftigten, die nie oder nur selten Unterstützung vom Arbeitgeber erhalten, passt allerdings die Arbeitszeit für Beschäftigte, die immer unterstützt werden, signifikant besser zum Familienleben. Ähnlich wie für die Analyse des Angebots betrieblicher Familienpolitik spielt der Faktor Geschlecht – eine weibliche unmittelbare Vorgesetzte – keine maßgebliche Rolle für die Inanspruchnahme.

Der strukturelle Faktor Qualifikation der Beschäftigten hat Bedeutung nur für flexible Arbeitszeitregelungen. Beschäftigte mit niedrig-allgemeinen Qualifikationen haben restriktivere Arbeitszeitregelungen als Beschäftigte mit hoch-allgemeinen Qualifikationen, was die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für erstere erschwert. Teilweise im Widerspruch zu Hypothese 3 ist die Flexibilität bezüglich der Festlegung der Arbeitszeit für Beschäftigte mit spezifischen Qualifikationen am geringsten (26% geringer als für hochqualifizierte Beschäftigte). Die Unternehmensgröße spielt keine Rolle für die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden frei zu nehmen, und für die Vereinbarkeit der Arbeitszeit mit dem Familienleben. Dagegen haben Beschäftigte in großen Unternehmen (mit 50-99 bzw. mehr als 500 Beschäftigten) eine erhebliche höhere Wahrscheinlichkeit der Nutzung flexibler Arbeitszeitgestaltung im Vergleich zu kleinen Unternehmen mit 1-9 Beschäftigten. Die Branche als Faktor für Unterschiede in der Nutzung betrieblicher Instrumente für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist vor allem für die flexible Arbeitszeitregelung und die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden während der Arbeitszeit frei zu nehmen, von Bedeutung. Beschäftigte in hochwertigen Dienstleistungen haben eine 41-prozentige höhere und Beschäftigte in öffentlichen Dienstleistungen eine 35-prozentige geringere Wahrscheinlichkeit gegenüber der produzierenden Industrie, die Arbeitszeit selbst festzulegen oder Gleitzeit zu nutzen. Selbst Beschäftigte im Gastgewerbe und Handel stehen erheblich besser da als Beschäftigte in öffentlichen Dienstleistungen. Ähnlich sieht die Situation aus für die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden frei zu nehmen. Während auch hier Beschäftigte in hochwertigen Dienstleistungsbranchen häufiger von dieser Form zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familien profitieren, ist dies wesentlich seltener der Fall für Beschäftigte in öffentlichen Dienstleistungen und im Gastgewerbe und Handel. Für Beschäftigte in Unternehmen der hochwertigen Dienstleistungen wie Banken und Versicherungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Arbeitszeit ziemlich oder sehr gut zum Familienleben passt, gegenüber der

Tabelle 2: Logit-Modelle für die Nutzung betrieblicher Familienpolitik

	Flexible Arbeitszeitregelung	Möglichkeit, Stunden freizunehmen	Vereinbarkeit Familie/Arbeitszeit
(Schnittpunkt)	-0.19 (0.76)	1.62** (0.75)	0.20 (1.01)
ArbeitnehmervertreterIn	-0.31 (0.22) [-0.05]	-0.32 (0.21) [-0.06]	-0.14 (0.30) [-0.01]
<i>An Verbesserungen der Arbeitsorganisation beteiligt (Ref.: nie)</i>			
selten	0.25 (0.36) [0.04]	-0.28 (0.29) [-0.06]	0.40 (0.40) [0.04]
manchmal	0.53* (0.30) [0.09]	0.21 (0.26) [0.04]	0.31 (0.34) [0.03]
meistens	0.76*** (0.30) [0.14]	1.08*** (0.29) [0.19]	1.17*** (0.42) [0.10]
immer	0.95*** (0.33) [0.17]	0.58* (0.31) [0.11]	0.52 (0.44) [0.05]
<i>AG-Unterstützung (Ref.: nie)</i>			
selten	-0.48 (0.40) [-0.08]	-0.52 (0.34) [-0.10]	-0.24 (0.43) [-0.03]
manchmal	-0.05 (0.36) [-0.01]	-0.1 (0.33) [-0.02]	0.34 (0.45) [0.03]
meistens	-0.08 (0.34) [-0.01]	0.00 (0.30) [0.00]	0.24 (0.41) [0.02]
immer	-0.15 (0.35) [-0.03]	0.5 (0.33) [0.09]	0.81* (0.47) [0.07]
weibliche Vorgesetzte	-0.1 (0.23) [-0.02]	-0.24 (0.22) [-0.05]	0.28 (0.34) [0.03]
<i>Qualifikationen (Ref.: hoch-allgemein)</i>			
spezifisch	-1.78*** (0.33) [-0.26]	-0.16 (0.30) [-0.03]	-0.47 (0.40) [-0.05]
niedrig-allgemein	-0.76*** (0.25) [-0.13]	0.38 (0.25) [0.07]	-0.23 (0.37) [-0.02]
<i>Firmengröße (Ref.: 1-9 Beschäftigte)</i>			
10-49	0.14 (0.26) [0.02]	-0.22 (0.24) [-0.04]	0.07 (0.36) [0.01]
50-99	0.97*** (0.34) [0.18]	-0.25 (0.33) [-0.05]	-0.52 (0.43) [-0.06]
100-499	0.49 (0.33) [0.09]	-0.07 (0.31) [-0.01]	-0.51 (0.42) [-0.06]
500+	1.31*** (0.37) [0.25]	0.27 (0.38) [0.05]	0.25 (0.56) [0.02]
<i>Branche (Ref.: produzierende Industrie)</i>			
hochwertige DL	1.16*** (0.41) [0.22]	0.93* (0.55) [0.16]	1.70 (1.07) [0.10]
öffentl. DL	-0.79** (0.35) [-0.12]	-0.75** (0.34) [-0.15]	-0.44 (0.46) [-0.05]
Gastgewerbe und Handel	-0.08 (0.33) [-0.01]	-1.22*** (0.32) [-0.24]	-0.43 (0.41) [-0.05]
sonstige DL	-0.26 (0.44) [-0.04]	-0.67 (0.42) [-0.14]	-0.03 (0.57) [0.00]
andere Branchen	-0.18 (0.33) [-0.03]	-0.62** (0.31) [-0.12]	-0.26 (0.38) [-0.03]
weiblich	-0.35 (0.23) [-0.06]	-0.19 (0.22) [-0.04]	-0.04 (0.30) [0.00]
Alter	0.02* (0.01) [0.00]	0.00 (0.01) [0.00]	0.01 (0.01) [0.00]
Teilzeit	0.37 (0.25) [0.06]	-0.07 (0.23) [-0.01]	1.36*** (0.43) [0.11]
<i>Einkommen (Ref.: gering)</i>			
mittel	-0.98** (0.39) [-0.17]	-0.01 (0.38) [0.00]	1.16** (0.52) [0.12]
hoch	-0.58 (0.44) [-0.09]	-0.37 (0.42) [-0.07]	1.12* (0.58) [0.11]
Weiß nicht/k.A.	-0.67 (0.47) [-0.10]	0.17 (0.46) [0.03]	1.42** (0.66) [0.10]
n	692	688	681
Nagelkerke R ²	0.25	0.17	0.17

Anmerkungen: nicht-standardisierte Koeffizienten, Standardfehler (in Klammern) und marginale Effekte [in eckigen Klammern]; *** p < 0.01; ** p < 0.05; * p < 0.1.

Quelle: EWCS 2010.

produzierenden Industrie zwar nicht signifikant höher, dafür aber erheblich höher als in allen anderen Branchen. Trotz in der Regel recht langer Arbeitszeiten in hochwertigen Dienstleistungen scheint die betriebliche Familienpolitik einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu leisten.

6. Diskussion und Fazit

Familienpolitik wie staatliche Kinderbetreuung und bezahlte Elternzeit, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht, ist eines der Kernelemente des sozialen Investitionsstaates. Das Hauptaugenmerk liegt hierbei hauptsächlich auf staatlichen Formen von Familienpolitik. Da aber staatliche Politik nur eingeschränkt Kontrolle über branchenspezifische und betriebliche Regulierungen und Instrumente hat und damit Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch ohne staatliche Interventionen erfolgt, ist die Berücksichtigung betrieblicher Familienpolitik notwendig, um ein vollständiges Bild zu erhalten. In diesem Sinne kann betriebliche Familienpolitik ein Zu- und vielleicht sogar Ersatz zu bzw. von staatlicher Familienpolitik sein und ist damit gleichfalls ein wichtiges Feld für das soziale Investitionsparadigma.

Der vorliegende Beitrag analysierte Daten der ECS 2009 und der EWCS 2010, um Österreich im internationalen Umfeld bezüglich Angebot und Inanspruchnahme betrieblicher Familienpolitik zu verorten und zudem die für Österreich spezifischen Faktoren herauszuarbeiten, die das Angebot und die Inanspruchnahme erhöhen. Im Vergleich zu allen 28 EU-Ländern liegen Unternehmen in Österreich, die ihren Beschäftigten die Anpassung des Arbeitsbeginns und -endes an persönliche Wünsche anbieten, unter dem Durchschnitt. Diese zur Berücksichtigung auch familiärer Situationen beitragende Möglichkeit wird am häufigsten in den skandinavischen Ländern und in England und am seltensten in Griechenland und Kroatien angeboten. Wenn allerdings Unternehmen in Österreich betriebliche Familienpolitik betreiben, dann können die Beschäftigten auch gleichzeitig von mehreren Programmen (Ansammlung von Überstunden und Abbau durch freie Stunden oder Tage sowie Langzeitkonten) profitieren. Bezüglich der Anzahl des Angebots von Instrumenten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie weisen nur Unternehmen in Finnland, Dänemark und Schweden höhere Werte als Österreich auf. Da das Angebot betrieblicher Familienpolitik keine Aussagen zulässt darüber, welche und wie viele Beschäftigten dieses Angebot auch nutzen (können), wurde auch die Inanspruchnahme und Nutzung berücksichtigt. Hier befindet sich Österreich

im EU-Vergleich im oberen Mittelfeld, was die (teilweise) selbstständige Festlegung der Arbeitszeit, die Möglichkeit, sich ein bis zwei Stunden aus familiären Gründen frei zu nehmen, und die Vereinbarkeit von Arbeitszeit und Familienleben angeht. Die meisten Beschäftigten können diese Formen betrieblicher Familienpolitik in Dänemark und den Niederlanden in Anspruch nehmen.

Bezüglich der Bedingungen, die sich positiv auf Angebot und Inanspruchnahme betrieblicher Familienpolitik auswirken, haben logistische Regressionen Hypothesen, die aus bestehenden Studien abgeleitet wurden, analysiert. Entgegen den Vermutungen zu Branchenunterschieden sind das Angebot und auch die Inanspruchnahme von betrieblicher Familienpolitik in der produzierenden Industrie höher als in öffentlichen Dienstleistungen. Dies kann unter anderem damit zusammenhängen, dass vor allem im Gesundheitswesen und auch in Bildungseinrichtungen die starke Präsenzorientierung Instrumente zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie erschwert. Das Angebot flexibler Arbeitszeiten und die Nutzung betrieblicher Familienpolitik sind insgesamt am häufigsten in den hochwertigen Dienstleistungen wie Banken und Versicherungen zu finden. Hochqualifizierte Beschäftigte weisen nur teilweise einen positiven Zusammenhang auf. In Unternehmen mit sehr hohen Anteilen an hochqualifizierten Beschäftigten trifft man häufiger auf Angebote zu flexiblen Arbeitszeiten und hochqualifizierte Beschäftigte können auch häufiger als Beschäftigte mit geringen oder spezifischen Qualifikationen ihre Arbeitszeit selbst festlegen oder Gleitzeit nutzen. Betriebliche Familienpolitik scheint somit mehr ein Instrument zur Anlockung und Bindung von Beschäftigten als eine Motivation zur Investition in spezifische Qualifikationen zu sein. Die Größe eines Unternehmens ist insgesamt von höherer Bedeutung für das Angebot als für die Nutzung betrieblicher Familienpolitik mit Ausnahme der flexiblen Arbeitszeitregelung.

Auf der Akteursebene haben Betriebs- und Personalräte einen signifikant positiven Einfluss nur auf das Angebot betrieblicher Familienpolitik, nicht aber auf die Inanspruchnahme und Möglichkeit der Nutzung. Kollektivverträge scheinen dagegen keinen signifikanten Zusammenhang mit betrieblicher Familienpolitik aufzuweisen, was auf nicht vorhandene Kollektivvertragsinhalte zurückzuführen sein kann. Vielleicht vermeiden Gewerkschaften auch bewusst das in ihren Augen negativ besetzte Thema Flexibilität (Gregory/Milner 2009; Ravenswood/Markey 2011) und über-

sehen, dass gewisse Arten von Flexibilität positiv für Beschäftigte sein können, um zum Beispiel den Beruf besser mit dem Familienleben zu vereinbaren. Wichtiger als die formale Interessenvertretung durch Betriebsräte für die Nutzung betrieblicher Familienpolitik ist die Mitsprache und Beteiligung der Beschäftigten selbst. Die Unterstützung durch den Arbeitgeber und unterstellte altruistische Motive zeigen dagegen keinen bedeutenden Zusammenhang. Auch weibliche Vorgesetzte und ein hoher Anteil von weiblichen Beschäftigten stehen mit Ausnahme für Langzeitkonten in keinem signifikanten Zusammenhang mit betrieblicher Familienpolitik.

Einschränkend muss berücksichtigt werden, dass die hier behandelte betriebliche Familienpolitik auf den Bereich Arbeitszeit begrenzt ist. Andere Formen, wie betriebliche Kindergärten oder auch zusätzliche Leistungen während der Elternzeit, konnten aufgrund fehlender Informationen leider nicht in die Analysen integriert werden.

Abschließend gilt festzuhalten, dass neben dem Angebot immer auch die Inanspruchnahme und mögliche Nutzung betrieblicher Familienpolitik berücksichtigt werden sollte, wobei detaillierte, auch einzelfallorientierte Studien einen zusätzlichen Beitrag liefern können. Im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Gleichberechtigung von Männern und Frauen und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Einklang mit der Idee des sozialen Investitionsstaates sind zusätzliche Bemühungen erforderlich, um zu den europäischen Spitzenländern aufzuschließen und auch um Ungleichheiten innerhalb Österreichs zu reduzieren. Vor allem der Beitrag von Kollektivverträgen zum Angebot und der Beitrag von Betriebsrät/innen zur Nutzung von betrieblicher Familienpolitik könnte gestärkt werden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erhöhen.

Literatur

- Beblo, Miriam/Wolf, Elke (2004). Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Faktoren des betrieblichen Engagements, in: WSI Mitteilungen, Vol. 2004(10), 561–567.
- Bonoli, Giuliano (2006). New social risks and the politics of post-industrial social policies, in: Armingeon, Klaus/Bonoli, Giuliano (Hrsg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting Post- War Social Policies to New Social Risks, Oxon: Routledge, 3–26.
- Bonoli, Giuliano (2007). Time Matters - Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies, in: Comparative Political Studies, Vol. 40(5), 495–520.
- Bridgen, Paul/Meyer, Traute (2005). When Do Benevolent Capitalists Change Their Mind? Explaining the Retrenchment of Defined-benefit Pensions in Britain, in: Social Policy & Administration, Vol. 39(7), 764–785.
- Budd, John/Mumford, Karen (2004). Trade Unions and Family-Friendly Policies in Britain, in: Industrial and Labor Review, Vol. 57(2), 204–222.
- Chung, Heejung (2008). Do institutions matter? Explaining the use of working time flexibility arrangements of companies across 21 European countries using a multilevel model focusing on country level determinants, Berlin: WZB, abrufbar unter: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2008/i08-107.pdf> (letzter Zugriff: 20.8.2014).
- Chung, Heejung (2009). Flexibility for Whom? Working time Flexibility Practices of European Companies, Ridderkerk: Ridderprint, abrufbar unter: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=100156> (letzter Zugriff: 20.8.2014).
- Chung, Heejung/Tijdens, Kea (2013). Working time flexibility components and working time regimes in Europe: using company-level data across 21 countries, in: The International Journal of Human Resource Management, Vol. 24(7), 1418–1434.
- Den Dulk, Laura (2001). Work-Family Arrangements in Organisations: A Cross-National Study in the Netherlands, Italy, the United Kingdom and Sweden, Amsterdam: Rozenberg.
- Den Dulk, Laura/Peters, Pascale/Poutsma, Erik (2012). Variations in adoption of workplace work-family arrangements in Europe: the influence of welfare-state regime and organizational characteristics, in: International Journal of Human Resource Management, Vol. 23(13), 2785–2808.
- Esping-Andersen, Gosta/Gallie, Duncan/Hemerijk, Anton/Myers, John (2002). Why We Need a New Welfare State, New York: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, Margarita/Iversen, Torben/Soskice, David (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State, in: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York: Oxford University Press, 145–183.
- Eurofound (Hrsg.) (2010a). 5th European Working Conditions Survey, 2010 – Sampling Implementation Report, Dublin: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound (Hrsg.) (2010b). European Company Survey 2009 – Overview, Dublin: The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Commission (2009). Reconciliation between work, private and family life in the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2005). Reconciliation of work and private life : a comparative review of thirty European countries, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Evans, John M. (2002). Work/Family Reconciliation, Gender Wage Equity and Occupational Segregation: The Role

- of Firms and Public Policy, in: Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, Vol. 28(1), 187–216.
- Fleckenstein, Timo/Saunders, Adam M./Seeleib-Kaiser, Martin (2011). The Dual Transformation of Social Protection and Human Capital Comparing Britain and Germany, in: Comparative Political Studies, Vol. 44(12), 1622–1650.
- Fleckenstein, Timo/Seeleib-Kaiser, Martin (2011). Cross-national perspectives on firm-level family policies: Britain, Germany, and the US compared, in: Clasen, Jochen (Hrsg.): *Converging Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 129–154.
- Gerlach, Irene/Laß, Inga (2012). Gesellschaftliche Rahmenbedingungen betrieblicher Familienpolitik, in: Gerlach, Irene/Schneider, Helmut (Hrsg.): *Betriebliche Familienpolitik: Kontexte, Messungen und Effekte*, Wiesbaden: Springer VS, 29–44.
- Gray, Matthew/Tudball, Jacqueline (2003). Family-friendly Work Practices: Differences within and between Workplaces, in: *The Journal of Industrial Relations*, Vol. 45(3), 269–291.
- Gregory, Abigail/Milner, Susan (2009). Trade Unions and Work-life Balance: Changing Times in France and the UK?, in: *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47(1), 122–146.
- Heywood, John S./Jirjahn, Uwe (2009). Family-Friendly Practices and Worker Representation in Germany, in: *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, Vol. 48(1), 121–145.
- Iversen, Torben (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Kersbergen, Kees/Hemerijck, Anton (2012). Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 41(03), 475–492.
- Mares, Isabela (2001). Firms and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers?, in: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York: Oxford University Press, 184–212.
- Mood, Carina (2010). Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do, and What We Can Do About It, in: *European Sociological Review*, Vol. 26(1), 67–82.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol: Policy Press.
- Nolan, Brian (2013). What use is 'social investment'?, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 23(5), 459–468.
- Possenriede, Daniel/Plantenga, Janneke (2014). Temporal and Locational Flexibility of Work, Working-Time-Fit, and Job Satisfaction, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Ravenswood, Katherine/Markey, Raymond (2011). The Role of Unions in Achieving a Family-friendly Workplace, in: *Journal of Industrial Relations*, Vol. 53(4), 486–503.
- Rigby, Mike/O'Brien-Smith, Fiona (2010). Trade union interventions in work-life balance, in: *Work, Employment & Society*, Vol. 24(2), 203–220.
- Russell, Helen/O'Connell, Philip J./McGinnity, Frances (2009). The Impact of Flexible Working Arrangements on Work-life Conflict and Work Pressure in Ireland, in: *Gender, Work & Organization*, Vol. 16(1), 73–97.
- Seeleib-Kaiser, Martin/Fleckenstein, Timo (2009). The Political Economy of Occupational Family Policies: Comparing Workplaces in Britain and Germany, in: *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 47(4), 741–764.
- Seeleib-Kaiser, Martin/Saunders, Adam M./Naczyk, Marek (2012). Shifting the public-private mix: A new dualisation of welfare?, in: Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, New York: Oxford University Press, 151–175.
- Vaalavuo, Maria (2013). The Redistributive Impact of 'Old' and 'New' Social Spending, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 42(03), 513–539.
- Vandenbroucke, Frank/Vleminckx, Koen (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 21(5), 450–471.
- Wood, Stephen J./De Menezes, Lilian M./Lasaosa, Ana (2003). Family-Friendly Management in Great Britain: Testing Various Perspectives, in: *Industrial Relations*, Vol. 42(2), 221–250.

„Mythen der Ökonomie“ als Download verfügbar

Der Sammelband „Mythen der Ökonomie. Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung in Wirtschaftsfragen“ ist 2005 als erstes Buch aus der Mythenreihe des BEIGEWUM erschienen. Da die Publikation mittlerweile vergriffen und im Buchhandel nicht mehr erhältlich ist, stellen es die HerausgeberInnen nunmehr unter folgender Adresse als Download kostenlos zur Verfügung:

www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/BEIGEWUM_Mythen_der_Ökonomie_Inhalt.pdf

Föderalismus und Gesundheitspolitik: Österreich in vergleichender Perspektive

Margitta Mätzke und Harald Stöger

Das Bild des österreichischen Föderalismus ist ambivalent. Auf der einen Seite gibt es im Land eine lange föderale Tradition und starke regionale Identitäten in den Bundesländern (Karlhofer and Pallaver 2013: 43, Erk 2004: 4). Andererseits verweisen Experten oft auf das Erbe des mächtigen bürokratischen Zentrums der Donaumonarchie und auf die starken unitaristischen Tendenzen in der Verfassung der Republik (Obinger 2002: 223). Auch im Parteiensystem, in den Sozialpartnerbeziehungen, für die Österreich berühmt ist, sowie schließlich in großen Teilen des österreichischen Wohlfahrtsstaates (Obinger 2005) der Zentralismus sehr ausgeprägt, sodass das Bild einer „Föderation ohne Föderalismus“ (Erk 2004) und die Vorstellung von „starken Parteien in einem schwach föderal geprägten Gemeinwesen“ (Obinger 2005) die Literatur über den Österreichischen Föderalismus stark beeinflussen. Diese Vorstellungen mögen aus der Vogelperspektive treffende Charakterisierungen der institutionellen und politischen Struktur des Landes liefern; sie erweisen sich indes als ungenau und teilweise gar inkorrekt, wenn man sich Politikprozesse in bestimmten Politikfeldern anschaut. Dort finden wir ein ausgeprägtes Maß an regionaler Autonomie und Landesregierungen und regionale Akteure, die in der Wahrnehmung der Bürger einen zentralen Stellenwert einnehmen (Engelmann and Schwartz 1981: 88), sowie einen starken Einfluss dieser regionalen Akteure und Politikprozesse auf die politische Willensbildung und die Implementation politischer Entscheidungen.

Das Politikfeld Gesundheit ist ein Bereich, in dem sich das oszillierende Bild von Österreichs föderalem Staat mit seinen unitaristische Tendenzen sowie die Bedeutung der sub-nationalen Ebene in sozialpolitischen Reformvorhaben besonders gut beobachten lässt. In international vergleichenden Typologien wird das österreichische Gesundheitssystem in der Gruppe der Sozialversicherungs-Systeme klassifiziert (Wendt and Kohl 2010). Daraus folgend werden zentralstaatliche Governance-Formen unterstellt. Und in der Tat ist die Sozialversicherung auch nach relativ einheitlichen Regeln organisiert: Entscheidungen über die wesentlichen Aspekte von Organisationsrecht, Finanzierungsformen und den Kernbestand des Leistungs-

katalogs fallen auf zentralstaatlicher Ebene oder in zentral koordinierten Entscheidungsgremien, und so sind Betragssatzgestaltung, Organisationsstrukturen und selbst die grundlegenden Leistungsansprüche im österreichischen Gesundheitssystem vergleichsweise einheitlich¹. Selbstverständlich hat das System dezentralisierte Verwaltungsstrukturen, doch der Intention nach sollen sich diese nicht in signifikante Machtpositionen der regionalen Akteure übersetzen.

Die Realität politischer Dynamiken weicht allerdings von den Intentionen des Gesetzgebers und von den formalen Organisations- und Entscheidungsstrukturen des Gesundheitssystems zuweilen beträchtlich ab (Karlhofer and Pallaver 2013: 42). Administrative Dezentralisierung übersetzt sich de facto in ein beträchtliches Ausmaß an regionalem und lokalem Einfluss. Im niedergelassenen Bereich spielen die ärztliche Selbstverwaltung und die selbständige Berufsausübung der niedergelassenen Ärzte eine wesentliche Rolle. Ihr Verhalten prägt die Realität medizinischer Leistungserbringung, und sie nehmen in dem Maß an medizinischer Autonomie, das sie genießen, im internationalen Vergleich kaum eine Sonderstellung ein. Ein Bereich, in dem das österreichische Gesundheitswesen jedoch durchaus Besonderheiten aufweist, ist der Krankenhaussektor. In diesem Bereich sind die Landesregierungen in einem Ausmaß an Entscheidungen über Bedarfsplanung, Investitionen und Finanzierung, Lohnverhandlungen und Regulation der Leistungserbringung beteiligt, das weit über das, was man aus anderen Sozialversicherungssystemen kennt, hinausgeht. Mehr als 60 Prozent aller Krankenhausbetten sind in regionaler oder kommunaler Trägerschaft (Hofmarcher and Quentin 2013: 190)², sodass im österreichischen Krankenhaussektor die Sozialversicherung nicht das finanzielle und regulative Zentrum des Systems bildet. Stattdessen fällt diese Rolle den Bundesländern zu, und das ist in mehrerlei Hinsicht folgenreich: Zum einen schlagen fiskalpolitische Strategien und Problemlagen im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen direkt auf die Krankenhauspolitik durch – es gibt nicht die institutionelle „Schutzschicht“ der parafiskalischen und selbstverwalteten Sozialversicherung. Zweitens sind die Möglichkeiten einer Einflussnahme durch die Zentralregierung jedoch stark eingeschränkt, und Versuche, das Ausgabenwachstum im Krankenhausbereich zu begrenzen,

1 Unterschiede existieren im Hinblick auf die genannten Kriterien eher zwischen Berufsgruppen und Versicherungsträgers, doch in den institutionellen Strukturen nicht so sehr zwischen territorialen Einheiten.

2 Daten für 2010

sind von der Kooperation durch die Landesregierungen abhängig. Gesundheitsreformen erfordern die Zustimmung der Bundesländer, sodass die dortigen politischen Konstellationen von entscheidender Bedeutung für den Erfolg zentralstaatlicher Gesundheitspolitik sind. Weil das der Fall ist, ist es, drittens, das Spitalswesen, welches gesundheitspolitische Debatten und Initiativen zum großen Teil dominiert. Die Geschichte der österreichischen Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen ist eine Geschichte von Kostendämpfungsversuchen im Krankenhaus. Und Föderalismus ist die politisch-institutionelle Arena, in der sich diese Geschichte entfaltet hat.

Dieser Aufsatz befasst sich mit dieser Geschichte und der ihr unterlegten Logik. Zu dem Zweck werden die folgenden zwei Abschnitte kurz die institutionellen Kerncharakteristika des föderalen politischen Systems und des Gesundheitssystems in Österreich schildern. Dann kommen die fiskalischen Herausforderungen und die politischen Antworten auf diese Herausforderungen zur Sprache. Der letzte Abschnitt widmet sich dann den Versuchen einer stärkeren zentralstaatlichen Einflussnahme und Kontrolle über das Spitalswesen in Österreich. Abschließend werden die zentralen Befunde in vergleichender Perspektive beleuchtet.

'Eine Föderation ohne Föderalismus'³ in Österreich ?

Österreich ist ein Paradebeispiel für das, was in der international vergleichenden Literatur über Institutionen als Konsensdemokratie (Lijphart 1999) mit gut entwickeltem System der Sozialpartnerschaft bezeichnet wird. Überraschend wenig ist indes bekannt über Institutionen und Wirkungsweisen des föderalen politischen Systems. Österreich hat neun Bundesländer, die sich in Größe und Charakteristik stark unterscheiden. In der historischen Perspektive des Habsburger Vielvölkerstaates erscheint die gegliederte Staatsstruktur intuitiv einleuchtend, doch ebenso plausibel wäre es, wenn man sich das Erbe dieses formidablen bürokratischen Apparats als machtvoll politisches Zentrum, von dem starke unitarisierende Tendenzen ausgehen, vorstellt (Obinger 2005: 182). Ähnlich wie im Nachbarland Deutschland festigte sich die föderale Staatsstruktur im konflikthaften Prozess der Staatsgründung, in der Suche nach nationaler Identität (Hadley, et al. 1989: 83), und die sozialpolitische Institution der Sozialversicherung mit ihrer einheitlichen Struktur und ihren vereinheitlichenden Leistungsansprüchen und universalischen Versprechen bildete eins der zentralen Vehikel solche

einer „inneren Staatenbildung“ (vgl. Tennstedt 1997), d.h. Zentralisierung politischer Machtansprüche und Loyalitäten (Obinger 2005: 185). Die Verfassungsentwicklungen während der Zweiten Republik gingen überwiegend in Richtung einer zunehmenden Zentralisierung, während Verfassungsänderungen, welche die Macht der Bundesländer stärkten, die Ausnahme blieben (Engelmann and Schwartz 1981: 86). Der unitaristische Charakter des österreichischen politischen Systems ist am stärksten ausgeprägt im Bezug auf die formalen gesetzgeberischen Institutionen. Die Länderkammer des österreichischen Parlaments bietet keinen effektiven Hebel in der Vertretung territorialer Interessen (Obinger 2002: 248); ihre Machtbefugnisse sind hierzu zu schwach.

Jenseits der formalen institutionellen Struktur variiert die Verteilung politischer Herrschaft zwischen den Politikfeldern stark, wodurch Österreich schwieriger im Rahmen der typologischen Versuche der Föderalismusliteratur zu klassifizieren ist, als es auf den ersten Blick erscheint (Fallend 2013). Es gibt Politikfelder, die sich nach Artikel 10 der österreichischen Bundesverfassung klar unter zentralstaatlicher Kontrolle befinden. In anderen Politikfeldern liegt die Gesetzgebung in Wien, doch Implementation und Verwaltung erfolgen dezentral (Artikel 11 B-VG), und schließlich wieder andere, in denen es eine zentrale Rahmengesetzgebung mit Durchführungsbestimmungen auf Länderebene gibt (Artikel 12) (Engelmann and Schwartz 1981: 85). Die meisten sozialpolitischen Felder fallen in den Bereich zentralstaatlicher Entscheidungsbefugnis; das schließt im Prinzip auch das Gesundheitswesen ein. Zentralisierung ist ferner ein Merkmal des österreichischen Fiskus (Obinger 2002: 250), da der Löwenanteil des Steueraufkommens an die Zentralregierung geht, die dann in einem Verfahren des vertikalen Finanzausgleichs die Bundesländer mit finanziellen Ressourcen ausstattet (Obinger 2005: 208). Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen finden ihre Entsprechung in den Organisationsstrukturen der politischen Parteien und Interessengruppen, die sich alle recht stark am politischen Zentrum in Wien orientieren (Karlhofer 2002: 235), sowie an einer politischen Kultur und gesellschaftlichen Struktur, die einen hohen Grad an ethnisch/linguistischer Homogenität aufweisen (Erk 2004: 2). Gesellschaftlichen Spaltungslinien verlaufen in Österreich nicht entlang territorialer Abgrenzungen.

Angesichts all dieser unitaristischen Tendenzen ist die starke Position, die die Bundesländer dennoch in der sozialpolitischen Gesetzgebung einnehmen, eine

3 So lautet der Titel eines Artikels von Jan Erk (2004).

Überraschung. Sie ist zurückzuführen auf die extrem wichtige Rolle, welche die Bundesländer in der Sozialverwaltung und der tatsächlichen Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen spielen (Karlhofer and Pallaver 2013: 42), und auch dieser regionale Einfluss auf die Implementation politischer Programme findet seine Entsprechung im Parteiensystem. Obgleich hierarchisch und am politischen Zentrum in Wien orientiert, ist dieses Parteiensystem doch asymmetrisch in seiner internen, inter-territorialen Machtverteilung. Die verschiedenen politischen Parteien haben ihre Hochburg und Hausmacht in verschiedenen Bundesländern, und als Folge daraus haben die Regierungschefs der Länder eine extrem starke Position in der Politik der Regierungsparteien (Karlhofer and Pallaver 2013: 46 f.). Diese Struktur politischer Macht hat dazu geführt, dass der österreichische Föderalismus zuweilen als „Parteien-Föderalismus“ (Hadley, et al. 1989: 97) bezeichnet wurde. Die Macht der Bundesländer ist über das Parteiensystem vermittelt und manifestiert sich in informellen Kanälen, in der vor-parlamentarischen Vorbereitung legislativer Initiativen und auf Konferenzen der Bundeshauptleute (Obinger 2005: 197). Der zentrale konstitutionelle Mechanismus, über den diese informelle Machtposition der Länder in die Bundespolitik eingespeist wird, wird in Artikel 15a der österreichischen Bundesverfassung bereitgestellt. Artikel 15a erlaubt es den Bundesländern, Staatsverträge untereinander und mit der Bundesregierung abzuschließen, in denen Themen, über die die Bundesregierung lediglich das Recht der Rahmengesetzgebung hat, in den Einzelheiten ihrer Umsetzung vereinheitlichend geregelt werden. Ein großer Teil der sozialpolitischen Gesetzgebung und alle legislativen Entscheidungen über das Spitalswesen werden über den Weg solcher 15a-Vereinbarungen getroffen (Lehner 2008: 20 ff.).

Staatsverträge nach Artikel 15a sind Österreichs Vehikel des kooperativen Föderalismus. Sie sorgen dafür, dass den Herrschaftsansprüchen, die den Bundesländern kraft ihrer faktischen Macht in der Implementation sozialpolitischer Maßnahmen zukommen, auch in der Bundespolitik Genüge getan wird. Das allerdings hat einen asymmetrischen Effekt, denn ohne harte fiskalische Budgetrestriktionen nutzen die Bundesländer ihre Mitspracherechte in der Bundespolitik vor allem dann, wenn es um Ausgabenerhöhungen geht, doch sie tun sich schwer mit der Unterstützung von Politikvorschlägen, die auf Ausgabenkonsolidierung oder gar eine Kürzungspolitik hinauslaufen würden. Insofern ist das Bild vom Föderalismus als institutioneller Struktur, die „den Leviathan zähmt“ und zur

fiskalischen Disziplin beiträgt, im österreichischen Fall nicht zutreffend (Castles, et al. 2005). Sofern neue sozialpolitische Initiativen und Leistungsausdehnung auf der politischen Agenda waren, gingen zentralisierte formale Entscheidungsstrukturen und der informelle Einfluss von Länderinteressen konform. Das gilt auch für das Politikfeld Gesundheit: Aus Sicht der Bundesländer waren Investitionen im Spitalswesen lange Zeit willkommen und vorteilhaft, verbesserten sie doch lokale öffentliche Infrastrukturen und Arbeitsmärkte ganz beträchtlich, ohne dass eine volle finanzielle Verantwortung für Investitionen und vor allem laufende Kosten bei den Bundesländern gelegen hätten. Denn letztere werden zum großen Teil von Zuweisungen durch die Sozialversicherung getragen, und Investitionskosten in Landeshaushalten sind Budgetposten, die ihrerseits zum überwiegenden Teil aus Zuweisungen durch die Bundesregierung gespeist werden. Kostendämpfungspolitik im Spitalswesen hat eine andere politische Logik als Expansion von Leistungen und Ausbau von Infrastruktur: Die Bundesländer profitieren kaum finanziell von Kostendämpfungspolitik, doch sie verspüren ihre negativen Folgen sehr deutlich, sodass der beträchtliche bundespolitische Einfluss der Landeshauptleute oft dazu genutzt wurde, eine zu harsche Kostendämpfungspolitik zu verhindern. Somit ist eine Expansionstendenz in die institutionelle Struktur des österreichischen Gesundheitswesens eingebaut: regionale Kontrolle über die Umsetzung ausgabenintensiver sozialpolitischer Maßnahmen, starker regionaler Einfluss auf zentralstaatliche Willensbildung, doch ultimativ keine finanzielle Verantwortlichkeit auf regionaler Ebene. Im folgenden Abschnitt werden die gesundheitspolitischen Institutionen analysiert, die diese Struktur hervorgebracht haben.

Die Machtverteilung im österreichischen Gesundheitswesen

Die politisch institutionelle Struktur des österreichischen Föderalismus schlägt sich auch im Gesundheitssektor nieder: Auf den ersten Blick bietet sich ein Bild eines stark zentralisierten Politikbereiches, von dem sich vieles relativiert, wenn man politische Dynamiken genauer betrachtet. Das Bild der Zentralisierung wird durch die sozialversicherungsförmige Finanzierungsstruktur transportiert, über die (im Jahr 2010) 52,4 Prozent der Kosten bzw. 65,2 Prozent der öffentlich getragenen Kosten für das Gesundheitswesen finanziert werden, ein Finanzierungsanteil über die Sozialversicherung, der sich auf 4,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beläuft (Hofmarcher and Quentin 2013: 85, 97). Dieses Gewicht der Sozial-

versicherung ist für die Öffentlichkeit sehr deutlich sichtbar, weil die Sozialversicherung vor allem im Bereich der Primärversorgung der dominante Financier ist, die Sozialversicherung darüber hinaus wichtige politische Integrationsfunktionen zwischen den Stakeholdern im Gesundheitssystem erfüllt und zentral an der Aushandlung der leistungsrechtlichen und organisationspolitischen Parameter des Gesundheitswesens beteiligt ist. Praktisch die gesamte Bevölkerung ist in einem der Sozialversicherungsträger pflichtversichert, und im niedergelassenen Bereich bildet die Sozialversicherung den organisatorisch/regulativen Kern, in dem Leistungsansprüche, die Einkommen der Leistungserbringer, und die Finanzierungsgrundlagen des Systems ausgehandelt werden. Die gesetzliche Grundlage bilden das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG) aus dem Jahr 1956 sowie eine Reihe von Sondergesetzen, die vergleichbare Regeln für verschiedene berufsständische Versicherungsträger festlegen⁴. Allen Vereinheitlichungsbemühungen zum Trotz blieb das Sozialversicherungssystem entlang der berufsständischen Abgrenzungen fragmentiert und es existieren Unterschiede in Beitragssätzen, Leistungskatalog und Zuzahlungsregelungen zwischen den verschiedenen berufsständischen Sozialversicherungsträgern. (Heitzmann and Österle 2008).

Die Regulierungsstruktur der österreichischen Sozialversicherung ist stark beeinflusst von Normen der Sozialpartnerschaft, mit Selbstverwaltungsstrukturen und paritätischer Repräsentation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen in den wichtigen Aufsichtsgremien der Krankenversicherungsträger. Das verschafft den 19 Krankenversicherungsträgern ein gewisses Maß an Autonomie gegenüber Versuchen staatlicher Intervention. Selbstverwaltung ist auch das Organisationsprinzip des Dachverbandes der Sozialversicherung, des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger (HBV), der die gemeinsamen Interessen der Sozialversicherung in der politischen Arena vertritt. Theoretisch auch zuständig für die regulative Kontrolle über die Sozialversicherung steht der HBV in starker Abhängigkeit von seinen Mitgliedern, was eine ausgeprägte Führungsposition des Hauptverbandes

4 Es gibt neun Gebietskrankenkassen, in denen die Mehrheit der abhängig Beschäftigten nach dem Wohnortprinzip versichert ist. Sechs Großbetriebe haben Betriebskrankenkassen für die bei ihnen Beschäftigten. Bestimmte Berufsgruppen wie Selbstständige, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes etc. haben separate Krankenversicherungsanstalten, die nicht nach dem Territorialprinzip organisiert sind, sondern bundesweit agieren.

praktisch ausschließt (Tálos 2006, Trukeschitz, et al. 2012: 160 ff.). Schließlich charakterisiert das Prinzip Selbstverwaltung auch Regulationsstrukturen in der Ärzteschaft, wo die Ärztekammer die Interessen der niedergelassenen Ärzte und der Spitalsärzte in Lohnverhandlungen mit den Krankenversicherungsträgern und mit den Bundesländern vertritt.

Krankenversicherungsträger haben in Österreich den Sicherstellungsauftrag im niedergelassenen Bereich. Dem kommen sie vor allem in ihrer Zusammenarbeit mit der Ärztekammer nach, in einem untergeordneten Ausmaß auch durch eigene medizinische Versorgungsangebote (Theurl 1999: 336). Die Rahmengesetzgebung auf Bundesebene sieht zwar Lohn- und Leistungsverhandlungen zwischen dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und der Bundesärztekammer vor, doch finden diese Verhandlungen in der Praxis auf regionaler Ebene statt. Im Ergebnis sind die Verträge über Arten und Vergütung ärztlicher Leistungen regional und zwischen verschiedenen Krankenversicherungsträgern sehr unterschiedlich (Hofmarcher and Quentin 2013: 53). Um die Einheitlichkeit der Vertragsabschlüsse zu fördern, soll der HBV als Verhandlungspartner auftreten und seine Zustimmung zu den Vertragsabschlüssen zwischen seinen Mitgliedern und den Ärztekammern geben (Trukeschitz, et al. 2012: 175 f.); allerdings haben die Krankenversicherungsanstalten und die Landesärztekammern diesen Zentralisierungsbestrebungen bislang erfolgreich widerstanden. Die finanziellen Ressourcen der Krankenversicherungsträger stammen vorwiegend aus einkommensabhängigen Beiträgen der Versicherten und Arbeitgeber. Staatszuschüsse aus dem Bundeshaushalt haben zu engeren Verflechtungen zwischen Staat und Sozialversicherung geführt, die allerdings bislang nicht zu einem größeren Ausmaß an staatlicher Kontrolle über das Finanzgebaren der Sozialversicherung geführt haben. (Obinger 2005: 213 f.). Einstweilen hat sich das Krankenversicherungssystem staatlichen Beeinflussungsversuchen gegenüber relativ als immun erwiesen.

Sozialversicherung erzählt nur die Hälfte der Wahrheit über das österreichische Gesundheitssystem. Ein zweiter Regelkreis des österreichischen Gesundheitswesens findet sich im Krankenhausbereich, und hier spielen die Bundesländer eine zentrale Rolle (Theurl 2001: 160). Im Spitalwesen greift Artikel 12 der österreichischen Bundesverfassung, d.h. legislative Kompetenzen teilen sich auf zwischen der Bundesebene, auf der Rahmengesetze erlassen werden, und der Ebene der Bundesländer, auf der Durchführungs-

gesetze die Umsetzung regeln (Gottweis and Baumandl 2006: 759 f.). Bei den Bundesländern liegt im Krankenausbereich auch der Sicherstellungsauftrag, dem die Länder entweder durch eigene Krankenhäuser oder durch Verträge mit anderen Trägern wie Kommunen, kirchlichen Orden oder auch private Trägern nachkommen können. Derzeit ist die Mehrzahl der Krankenhausbetten in Krankenhäusern in Landes-Trägerschaft. (55,5%) (Hofmarcher and Quentin 2013: 190).

Die Krankenhausfinanzierung ist aufgeteilt auf Bundesregierung, Sozialversicherung, Bundesländer und Kommunen. Im Jahr 2010 hat die Sozialversicherung durchschnittliche 43 Prozent der Kosten gedeckt, 14 Prozent wurden von der Bundesregierung, 33 Prozent von den Bundesländern und 10 Prozent von den Kommunen getragen (Hofmarcher and Quentin 2013: 124). In dieser Finanzierungsstruktur tragen die Sozialversicherung und die Bundesländer den Löwenanteil der Finanzierungslast; die Sozialversicherung wird ihrerseits von den regional agierenden Gebietskrankenkassen dominiert, sodass im Spitalswesen die Länder-Ebene den regulativen und organisatorischen Kern bildet. Sowohl in Reformprozessen auf Bundesebene als auch in regionalen Planungsprozessen haben die Bundesländer Veto-Rechte, die eine enge gesundheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Landesregierungen erforderlich machen. Diese Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen von Artikel 15a-Vereinbarungen, in denen Reformpakete vertraglich vereinbart werden, die dann in einer Reihe von Bundes- und Landesgesetzen umgesetzt werden. Üblicherweise gelten die 15a-Vereinbarungen für einen Zeitraum von vier Jahren und sie regeln Planung, Finanzierung im Spitalswesen sowie Investitionen in medizinische Großgeräte (Hofmarcher, et al. 2006: 135 ff.).

Die große Bedeutung von Staatsverträgen nach Artikel 15a (B-VG) hat zu der Entstehung eines verhandlungsbasierten Politikstils im Gesundheitswesen beigetragen, der auch gut zu den Normen der österreichischen Konsensdemokratie passt (Lijphart 1985, Pelinka 1999, Karlhofer 2002). Allerdings verweisen die häufig verwendeten 15a-Vereinbarungen auch auf das Bestreben, im stationären Bereich mit seinen starken Machtpositionen dezentraler Akteure ein gewisses Maß an zentralstaatlicher Kontrolle zu installieren (Gottweis and Baumandl 2006: 761). Dieses wird dadurch erschwert, dass der Sicherstellungsauftrag auf verschiedene Akteure aufgeteilt ist – die Sozialversicherung für den niedergelassenen Bereich

und die Bundesländer für den stationären Bereich (Theurl 1999: 136). Diese Struktur zwingt reformwillige Sozialpolitiker auf Bundesebene in Verhandlungslösungen und 15a-Vereinbarungen. Zusätzlich verstärken unterschiedliche Finanzierungsmodi die Koordinierungsprobleme. Die Schnittstelle zwischen dem ambulanten und dem stationären Bereich stellt in vielen Gesundheitssystemen eine Herausforderung dar. In Österreich schafft die komplexe Governance-Struktur jedoch Anreiz zu allen möglichen Versuchen, Kosten auf andere Organisationen und Teilbereiche des Gesundheitssystems zu verlagern, was die Schnittstellenproblematik noch verschärft und zu einem unnötig aufgeblähten Krankenhaus-Sektor und zu einer verschärften Problematik der Fehlversorgung (Hofmarcher and Quentin 2013: 191, Riedel and Röhrling 2009: 101). Österreich ist europaweit führend in dem Anteil seiner Gesundheitsausgaben, die für die stationäre Versorgung aufgewendet werden (36 Prozent der öffentlichen Gesundheitsausgaben); ein Umstand, der weithin als Ergebnis einer hochgradig ineffizienten und problematischen Versorgungsstruktur angesehen wird (Bachner, et al. 2012: 44). Gesundheitspolitik, vor allem seit sie im Zeichen der Kostendämpfungspolitik steht, ist geprägt von Versuchen einer Reform von Governance-Strukturen vor allem im stationären Bereich. Man kann sie als Geschichte von Versuchen der (Wieder-)Herstellung zentralstaatlicher Kontrolle in diesem Bereich verstehen (Gottweis and Baumandl 2006: 760). Diese Versuche stehen in den folgenden Abschnitten im Zentrum der Aufmerksamkeit.

Ökonomische Herausforderungen im Gesundheitswesen

Die Krankenhausfinanzierung in Österreich ist im internationalen Vergleich ein Spezifikum, da sie neben Beitragsleistungen der Sozialversicherungen zu einem hohen Grad auf Dotierungen aus den öffentlichen Haushalten basiert. Dieser besondere Finanzierungsmodus sieht sich mit erheblichen ökonomischen Herausforderungen konfrontiert. Diese ergeben sich zum einen aus dem generellen Trend zum „Rückzug“ des Wohlfahrtsstaates, der zwar nicht direkt zu Ausgabenkürzungen im Spitalswesen führt, jedoch die öffentlichen Aufwendungen für Spitäler stärker in den Fokus der politischen Diskussionen rückt. Zum anderen resultieren sie aus dem Druck zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, der durch sinkende Steuereinnahmen und wachsende Sozialausgaben infolge der Wirtschaftskrise seit 2009 verschärft wurde.

Mit dem EU-Beitritt Mitte der 1990er Jahre übernahm Österreich zudem die wirtschafts- und finanz-

politischen Prinzipien und Zielsetzungen der EU. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt und der 2013 unterzeichnete Fiskalpakt zwingen zu einem Ausgleich der öffentlichen Haushalte sowie zu einer dauerhaften Reduzierung der Staatsverschuldung auf weniger als 70 Prozent des BIP. Beide Vertragswerke sind rechtlich bindend und erlauben die Anwendung von Sanktionen bei Verletzung wichtiger Vertragsinhalte (Hodson 2009). Der Zwang zur Einhaltung dieser rigiden internationalen fiskalpolitischen Vorgaben trug maßgeblich dazu bei, dass sich in Österreich ein politischer Konsens über die Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen durchsetzte (Bundeskanzleramt 2013, Lauber and Pesendorfer 2006: 618 f.). Der Fokus richtet sich dabei weniger auf einseitige Maßnahmen als vielmehr auf strukturelle Reformen zur ausgabenorientierten Konsolidierung der Haushalte. Aufgrund seines wachsenden Anteils an den öffentlichen Budgetausgaben rückt der Spitalssektor zunehmend in den Mittelpunkt der Bemühungen um einen Ausgleich der öffentlichen Budgets. Unter den politischen Akteuren herrscht weitgehend Konsens über die zentralen Ursachen der Kostendynamik im Spitalswesen; diese betreffen (Theurl 1999: 335–40, Hofmarcher, et al. 2006: 195–203):

- die duale Finanzierung von Spitälern durch Sozialversicherungen und öffentliche Hand, welche Anreize zur Ausgabensteigerung vermittelt;
- die fehlende Koordinierung von Kapazitätsplanung und Investitionen im Spitalswesen, die zu ineffizienten Parallelinvestitionen insbesondere in medizinische Großgeräte führt;
- den Dualismus zwischen Spitalssektor und niedergelassenem Bereich, der aufgrund unterschiedlicher Regelwerke und Finanzierungsformen zu einer Fehlallokation von Ressourcen beiträgt;
- die dysfunktionale Aufsplitterung von Kompetenzen im Gesundheitswesen zwischen verschiedenen Ebenen des Staatswesens;
- das Fehlen kohärenter bundesweiter Qualitätsstandards im Gesundheitswesen.

Die Fähigkeit der politischen Akteure zur Lösung dieser komplexen Problemlagen wird in hohem Maße durch normative und institutionelle Faktoren beeinflusst. Erstere betreffen die politischen Paradigmen im Politikfeld Gesundheit. Das vorherrschende Paradigma beruht auf der Überzeugung, dass eine ausgeprägte staatliche Intervention zur Bewältigung der Herausforderungen im Gesundheits- und Spitalswesen unverzichtbar ist (Theurl 2001: 152). Diese Sichtweise

korrespondiert eng mit der ausgeprägt bürokratischen Tradition der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in Österreich seit dem späten 19. Jahrhundert. Demgegenüber fordert ein konkurrierendes Paradigma einen kontrollierten Wettbewerb im Gesundheitssektor, um die Effizienz zu erhöhen und die Kostentransparenz für die Patienten zu verbessern (Trukeschitz, et al. 2012). Diese marktorientierte Sichtweise, die in Österreich von der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung und neoklassisch orientierten GesundheitsökonomInnen vertreten wird, hat nur geringe realpolitische Effekte, da sie sich im politischen Diskurs bislang nicht durchsetzen konnte.

Die gesundheitspolitischen Reaktionen auf differenzierte Problemlagen werden weiterhin durch eine Reihe von Institutionen und machtvollen Akteuren beeinflusst, zu denen die Ärztekammer, der Hauptverband der Sozialversicherungsträger und die Landeshauptleute zählen. Letztere sind Akteure mit hohem Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung und Umsetzung von Gesundheitsreformen, insbesondere wenn diese den Spitalssektor betreffen. Die Bundesländer sind nicht nur bedeutende Spitalsbetreiber, sondern entscheiden im Rahmen der „Gesundheitsplattformen“ auch über die Implementierung von Gesundheitsreformen und tragen daher erhebliche Mitverantwortung für deren Erfolg (oder Misserfolg).

Aufgrund der zentralen Rolle der Länder müssen Reformen im Spitalswesen gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern akkordiert werden. Zur Einflussnahme auf die zentralen Reforminhalte nutzen die Landeshauptleute primär informelle Einflussmöglichkeiten. So werden die periodischen Landeshauptleutekonferenzen zur Koordinierung der Forderungen der Länder genutzt. Aufgrund der breiten Legitimationsgrundlage der Beschlüsse der Landeshauptleutekonferenzen ist es für die Bundesregierungen faktisch unmöglich, Maßnahmen zu beschließen, die den Interessenslagen der Landeshauptleute widersprechen.

Eine weitere Machtressource der Landeshauptleute liegt in deren vielfältigen persönlichen Beziehungen zu den Großparteien auf Bundesebene begründet. Auf Basis dieser Machtpotenziale agieren die Landeshauptleute als informelle Vetospieler mit der Kapazität zur Blockade unpopulärer Reforminitiativen des Bundes. Dies impliziert nicht, dass Reformen gänzlich unmöglich wären, trägt jedoch zu einer substanziellen Verlangsamung des Tempos von Reformen bei und erschwert echte Politikinnovationen im Gesundheitswesen.

Der Reformpfad in der Gesundheitspolitik

Der österreichische Reformpfad in Gesundheitssektor kann bis in die späten 1970er Jahre zurückverfolgt werden, als sich Bund und Länder auf eine erste 15a-Vereinbarung zur Regulierung des Spitalswesens verständigten. Das wichtigste Politikziel dieser Reform lag in der Reorganisation der komplexen Spitalsfinanzierung durch Gründung eines zentralen Fonds (Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds „KRAZAF“), der die Kontrolle des Bundes über das fragmentierte Spitalswesen stärken sollte. Erst rund 20 Jahre später vereinbarten Bund und Ländervertreter unter dem Druck der fiskalpolitischen Vorgaben der EU eine weitere 15a-Vereinbarung zur verbesserten Steuerung im Spitalssektor. Die wichtigste Innovation dieser Reform war ein verbindlicher bundesweiter Spitalsplan, der zu einer Reduktion von Überkapazitäten und einer besseren Koordinierung von Investitionen in medizinische Großgeräte beitragen sollte. Die detaillierte Ausarbeitung, Implementierung und Kontrolle des Spitalsplans wurde an eine Strukturkommission auf Bundesebene delegiert, die auch zur Verhängung von Sanktionen gegen die Länder berechtigt wurde (Theurl 1999: 339). Diese Zentralisierung ging einher mit einer Dezentralisierung der Spitalsfinanzierung durch die Etablierung von neun eigenständigen Landesfonds, die den KRAZAF ersetzten und durch pauschale Zuschüsse von Bund, Ländern und Sozialversicherungen finanziert werden. Diese Dezentralisierung war der „politische Preis“, den der Bund für die Einführung einer „Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung“ (LKF) leisten musste. Die zentrale Zielsetzung dieses Systems lag in der Kostenreduzierung durch eine signifikante Verkürzung der Aufenthaltsdauer im stationären Bereich.

Die Reform hatte ambivalente Effekte auf die intra-staatliche Machtverteilung im österreichischen Gesundheitswesen. Auf der einen Seite stärkte sie die Kontrolle des Bundes in der Spitalsplanung, andererseits erhöhte die Dezentralisierung den Spielraum der Länder in Spitalsangelegenheiten (Hofbauer 2006: 18-21). Die Reform setzte zwar keine Initiativen zur besseren Koordinierung zwischen dem stationären Bereich und den niedergelassenen Ärzten, trug jedoch zu einer Dämpfung der Ausgabendynamik im Spitalswesen bei. Dieser Effekt resultiert nicht aus einer besseren Kapazitätsplanung oder Dezentralisierung, sondern ist der Einführung von Pauschalleistungen an die Landesfonds geschuldet. Da durch die Fixbeiträge ungedeckte Spitalskosten aus den Landesbudgets finanziert werden müssen, besteht für die Länder ein starker Anreiz zur Kosteneinsparung im Spitalssektor.

Hingegen wurde der ambitionierte Spitalsplan inkonsequent umgesetzt, da der Bund unter dem politischen Druck der Landeshauptleute auf Sanktionen gegen jene Länder verzichtete, die bei der Umsetzung säumig waren. Abgesehen von der Einführung der Pauschalbeiträge setzte die Reform keine Initiativen, um die Anreize zur Ausgabenexpansion im Spitalssektor zu beseitigen. Die Bundesländer sind noch immer nicht für die Einhebung eigener Steuern verantwortlich, sondern beziehen den Großteil ihrer finanziellen Ressourcen über den Finanzausgleich vom Bund.

Die umfassend angelegte Gesundheitsreform von 2005 zielte auf eine stärkere zentrale Planung und organisatorische Reformen ab. Der Spitalsplan wurde ersetzt durch den „Österreichischen Strukturplan Gesundheit“; dieses neue Planungsinstrument beschränkt sich nicht mehr auf den Spitalssektor, sondern bezieht den gesamten Gesundheitssektor inklusive Langzeitpflege und Rehabilitation ein. Die zentrale Idee lag in einer besseren Integration des Gesundheitswesens durch eine stärkere Koordination zwischen den Krankenanstalten und dem niedergelassenen Bereich. Die Parameter dieses Plans werden durch die neu etablierte Bundesgesundheitsagentur definiert, während Detailplanung und Implementation in die Verantwortung der Länder fallen. Zu diesem Zweck wurden auf Länderebene eigene Gesundheitsplattformen gegründet, die durch eine intensivere Kooperation der wichtigen „Stakeholder“ im Gesundheitswesen zu einer besseren Integration von niedergelassenen Ärzten und Spitälern beitragen sollen. Die Schaffung eines „Reformpools“ zielte ab auf die Förderung ausgewählter Projekte für eine bessere Zusammenarbeit zwischen niedergelassenem Sektor und Krankenanstalten. Weiterhin verständigten sich Bund und Länder auf ein Einsparungsvolumen in der Höhe von 300 Millionen Euro im Gesundheitsbereich, die Definition gemeinsamer bundeseinheitlicher Qualitätsstandards und den Aufbau einer regelmäßigen Qualitätsdokumentation im Gesundheitswesen (Hofbauer 2006: 11 f., Bundesministerium für Gesundheit 2010: 6-9)

Die verfügbaren Evaluationen (u.a. Bundesrechnungshof 2010) gelangten zur Einschätzung, dass die Reform ambitionierte Zielsetzungen verfolgte, jedoch unzureichend implementiert wurde. Die ernüchternde Bilanz wird auf mehrere Faktoren zurückgeführt:

- Erstens begünstigen die formalen Entscheidungsregeln in den Gesundheitsplattformen die Ländervertreter und erschweren die intendierte Koordinierung der einzelnen Gesundheitssektoren.

- Zweitens wird der Reformpool nur selten in Anspruch genommen und daher als ineffizienter Fördermechanismus kritisiert.
- Drittens vermied die Artikel 15a-Vereinbarung konkrete Vorschläge und Maßnahmen zur Realisierung des akkordierten Einsparungsvolumens von 300 Millionen Euro.
- Viertens betrachten Experten das Fehlen von Sanktionsmechanismen als wichtigste Ursache für die mangelhafte Implementierung der Reform.

Die jüngste Gesundheitsreform (2013) basierte wie ihre Vorgängerinnen auf einem politischen Tauschgeschäft zwischen Bund und Ländervertretern, kurz nachdem sich die österreichische Bundesregierung zur Einhaltung des Europäischen Fiskalpaktes verpflichtet hatte. Die 15a-Vereinbarung prolongierte den Reformpfad im österreichischen Gesundheitswesen, setzte zugleich jedoch auch neue Maßnahmen mit dem Ziel einer besseren Steuerung des Gesundheitssystems. Die Kapazitätsplanung im Spitalswesen war ein integraler Bestandteil der Gesundheitsreformen seit 1997 gewesen. Die Reform von 2013 verstärkte diesen Ansatz, indem sie die Spitalsplanung in ein bundesweit einheitliches System von ambitionierten Gesundheitszielen integrierte. Bund und Länder vereinbarten zudem, dass sich die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsausgaben strikt an den mittelfristigen Wachstumsraten des BIP orientieren sollte. Diese sogenannte „Kostenbremse“ ist bindend und soll einen nennenswerten Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen gemäß den Erfordernissen des Europäischen Fiskalpaktes leisten. Der neuerliche Versuch einer besseren Koordinierung von niedergelassenem Bereich und Krankenanstalten beruht auf der hehren Erwartung, dass die Effizienz im Gesundheitswesen gesteigert werden kann, ohne die Qualität und das Angebot an medizinischen Dienstleistungen zu verschlechtern (Bundesministerium für Gesundheit 2013).

Die Implementierung der Reform basiert auf einem kooperativen Ansatz, der nach einer Einbeziehung sämtlicher relevanten „Stakeholder“ im Gesundheitswesen strebt. Bund und Länder verständigten sich zudem auf die Einführung eines Monitorings der vereinbarten Gesundheitsziele sowie auf Sanktionen bei einer Verfehlung dieser Zielsetzungen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist nicht exakt vorhersehbar, ob die Reformmaßnahmen den hohen Erwartungen der politischen Akteure gerecht werden. Die Vereinbarung detaillierter Gesundheitsziele zwischen Bund und Ländern sowie deren Implementierung sind bislang

noch nicht abgeschlossen. Insbesondere bleibt unklar, ob die Kooperation der Stakeholder tatsächlich eine bessere Implementierung der komplexen Reform gewährleisten kann. Weiterhin ist offen, ob das Monitoring relevante Informationen generieren kann und der vereinbarte Sanktionsmechanismus jemals zur Anwendung gelangt. Wenn die vielkritisierte Aufspaltung von Verantwortlichkeiten im Gesundheitssektor zwischen Regionen und Sektoren erneut unangetastet bleibt, ist zu erwarten, dass die Gesundheitsreform von 2013 das Schicksal ihrer Vorgängerinnen teilen wird.

Andererseits ist nicht auszuschließen, dass sich die rigiden Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalpaktes als jener Faktor erweisen, der den Druck auf Länder und Gemeinden zu forcierten Kosteneinsparungen und Kapazitätsreduzierungen im Spitalssektor sowie zur Umschichtung von Patienten von den Krankenanstalten in den niedergelassenen Bereich signifikant erhöht. Tritt dieser Effekt ein, so könnte die Reform einen nachhaltigen Beitrag zur Lösung der besonders gravierenden Probleme im österreichischen Gesundheitswesen leisten.

Conclusio

Österreich hat ein gut ausgebautes, nahezu universell zugängliches Gesundheitssystem, in dem viele Patienten und Experten mit der Qualität und dem Versorgungsniveau sehr zufrieden sind (Bundesministerium für Gesundheit 2013). Das hat allerdings auch seinen Preis. So besetzt Österreich mit seinen Gesundheitsausgaben Rang 6 unter den europäischen Ländern. 11 Prozent des Bruttoinlandsproduktes wurden im Jahr 2011 für das System aufgebracht. (Bachner, et al. 2012: 32). In Zeiten von „Schuldenbremsen“ sind hohe Gesundheitsausgaben und starke Kostensteigerungen jedoch besonders gefährlich, wenn sie in Bereichen auftreten, die aus Steuermitteln und nicht aus der Sozialversicherung bezahlt werden. Im österreichischen Gesundheitswesen ist dies der Bereich der Krankenhausfinanzierung. In diesem Bereich treffen Politiker, nicht die Soziale Selbstverwaltung, Entscheidungen über Ausgabenvolumina und die Austeritätspolitik dürfte hier weiteren Ausgabesteigerungen am ehesten Grenzen setzen. Interessanterweise hat das österreichische Gesundheitswesen gerade hier den größten Einsparbedarf: Kein anderes Land in Europa wendet einen solch hohen Anteil seiner Gesundheitsausgaben für den stationären Bereich auf und in keinem anderen Land werden so viele Patienten stationär behandelt (Bachner, et al. 2012: 54). Alle größeren Gesundheitsreformen der letzten Jahrzehnte haben sich

in der einen oder anderen Weise mit diesem Problem beschäftigt, doch eine nachhaltige Lösung wurde bislang nicht gefunden.

Die Gründe hierfür liegen zum Teil im System selbst. Zwei Aspekte fallen hier besonders ins Auge: zum einen die Aufteilung des Sicherstellungsauftrages auf Sozialversicherung und Bundesländer. Für sich genommen würde dieser Aspekt die Kostendynamik des stationären Bereiches nicht erklären, denn eine ähnliche Aufteilung von Verantwortlichkeiten findet sich auch andernorts, beispielsweise in Deutschland (Mätzke 2012), und ebenso gibt es ähnliche Klagen über Ineffizienzen an der Schnittstelle zwischen ambulantem und stationärem Sektor in vielen Gesundheitssystemen. Die Koordinationsprobleme werden in Österreich jedoch verstärkt durch eine zweite institutionelle Besonderheit des österreichischen Gesundheitssystems, nämlich die Finanzierungs- und Regulierungsstrukturen im ambulanten und stationären Bereich. Weil diese nicht in einer Hand sind und weil sie nach unterschiedlichen Regeln funktionieren, kommt es immer wieder zu Reibungsverlusten und unerwünschten Anreizstrukturen. Die dominante Institution in Finanzierung und Governance des niedergelassenen Bereiches ist die Sozialversicherung mit den ihr eigenen Organisationsprinzipien Korporatismus, Sozialpartnerschaft, professionelle Autonomie und Selbstverwaltung (Mätzke 2010: 135 f.). Im Krankenhauswesen finden sich abhängig Beschäftigte großer Organisationen als Erbringer medizinischer Leistungen. Krankenanstalten befinden sich zumeist in öffentlicher Trägerschaft und Regulation und Finanzierung sind gebietskörperschaftlich organisiert. Die Bundesländer nehmen eine zentrale Position in dieser Governance-Struktur ein, an der Spitze dieser stehen gewählte Politiker, die neben wahltaktischen Überlegungen auch ein starkes Interesse an infrastrukturell gut aufgestellten Regionen geltend machen. Investitions- und Planungsentscheidungen fallen im Rahmen von haushaltspolitischen Auseinandersetzungen; diese wiederum stehen strukturell in einem Kontext weicher Budgetrestriktionen und föderaler Staatsstrukturen.

Föderalismus, ein institutionelles Merkmal, welches im österreichischen Sozialversicherungssystem selten klar und signifikant zutage tritt, hat sich als der zentrale Faktor in der gesundheitspolitischen Entwicklung des Landes herausgestellt. Die Landesregierungen haben eine machtvolle Veto-Position bei der Gestaltung der Gesundheitspolitik inne, die sie auch immer wieder dazu genutzt haben, ihre Interessen an einer für

sie vorteilhaften Infrastrukturentwicklung – und das bedeutet in aller Regel eine expansive Spitalsentwicklung – zu vertreten. Diese Vetoposition basiert nicht so sehr auf konstitutionellen Garantien, sondern auf der faktischen Macht über die Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen sowie auf der mächtigen Position von Länder-Regierungschefs im österreichischen Parteiensystem. Karhofer und Pallaver nennen diese informelle Machtposition eine „natürliche Antwort [der Landesregierungen] auf die Schwäche formaler föderaler Institutionen“ (Karhofer and Pallaver 2013: 197). Diese Machtposition könnte sogar durch ihre informelle Natur besonders unangreifbar werden. Der Einfluss der Landeshauptleute könnte schwerer zu handhaben und schwerer zu umgehen sein, gerade weil er sich im Inneren der politischen Parteien, und oft hinter verschlossenen Türen, manifestiert. Zwei Konsequenzen des machtvollen informellen Vetos der Landesregierungen lassen sich identifizieren und sie stechen als deutliche Effekte des Föderalismus im österreichischen Gesundheitswesens ins Auge:

1) Anreizstrukturen der Landesregierungen: Aus Sicht der Landesregierungen ist der Ausbau von Kapazitäten im Spitalsbereich immer eine sehr attraktive Option: Krankenanstalten schaffen eine große Zahl an sicheren und teilweise hochqualifizierten Arbeitsplätzen. Sie vermitteln der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit, weil sie eben im Hinblick auf den Sicherstellungsauftrag und auf mögliche Versorgungsengpässe im niedergelassenen Bereich wichtige Funktionen erfüllen. Gleichzeitig sind die Bundesländer nicht verantwortlich für ihre Einnahmehasis; sie finanzieren sich aus Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (Obinger 2002: 250). In anderen Worten, Staatsausgaben und Staatseinnahmen sind nicht in der gleichen Hand. Kostendämpfungsbemühungen der Bundesregierung hatten bislang alle mit diesen Anreizstrukturen zu kämpfen und sie sind alle darauf hinausgelaufen, Mechanismen verstärkter zentralstaatlicher Einflussnahme zu installieren. Sie haben verschiedene Arten von Richtlinien, Targets, Zielvereinbarungen, konsultativen Foren und Plattformen geschaffen, doch all das hat wenig dazu beigetragen, die regionalen Anreizstrukturen grundlegend zu ändern, und es bleibt eine starke Tendenz dahingehend, dass Austeritätspolitiken der Bundesregierung in den Ländern blockiert werden (Obinger 2005: 208).

Der Österreichische Stabilitätspakt aus dem Jahr 2013 könnte ein Hebel sein, der die Anreizstrukturen auf Länderebene nachhaltig ändert, denn durch ihn werden erstmals harte Budgetrestriktionen für

die Bundesländer eingeführt, die die haushaltspolitischen Kalküle der subnationalen Akteure grundlegend ändern könnten. Diese wiederum werden sich dann recht deutlich in der Krankenhauspolitik bemerkbar machen.

2) Kostendämpfung in öffentlichen Haushalten: In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden die Sozialversicherungssysteme zuweilen als „reform-resistent“ (als „frozen landscapes“) portraitiert (Palier and Martin 2007). Das aus dieser Beschreibung folgende Argument lautet, dass die Sozialversicherung mit ihren speziellen Leitungsstrukturen zu einem gewissen Grad von politischer Intervention, mit ihrer kurzfristigen, durch wahltaktische Überlegungen beeinflussten Logik abgeschirmt ist und somit reform-resistent. Selbstverwaltungsinstitutionen implizieren, dass ein Entscheidungsbefugnisse teilweise an die Stakeholder abgegeben werden (Mayntz 1991), woraus sich ein eingeschränkter staatlicher Handlungsspielraum ergibt. Österreichs Gesundheitswesen mit seinem relativ hohem aus Steuern gespeisten Finanzierungsanteil taucht im Rahmen dieses Arguments oft als Fall auf, in dem sich Kostendämpfungspolitik leichter durchsetzen kann, weil sich eben politische Entscheidungen direkt und ungehindert durch Selbstverwaltung in parafiskalischen Organisationen umsetzen lässt (Wendt and Kohl 2010: 27).

Unsere Befunde über die politische Geschichte der Gesundheitsreform in Österreich mahnen zur Vorsicht mit solchen Argumenten. Man kann weder den Grad an Steuerfinanzierung noch das Ausmaß an staatlicher Intervention im Gesundheitswesen als einfache Prädiktoren für Reformierbarkeit oder Reformblockaden auffassen. Der entscheidende Aspekt bei der Einschätzung der Machbarkeit von Reformvorhaben ist vielmehr die Frage, wie Entscheidungs- und Anreizstrukturen genau strukturiert sind. Im österreichischen Spitalswesen wird Policy-Innovation immer wieder durch eine Governance-Struktur erschwert, die bei der Organisation der Einnahmenseite vorgibt, Teil einer unitarischen Staatsstruktur zu sein, und bei der Mittelverausgabung plötzlich ihre tief verwurzelten Normen föderaler Politikgestaltung enthüllt. Es schließt sich hier der Kreis zur eingangs erwähnten Ambivalenz des österreichischen Föderalismus. Diese Ambivalenz ist in Zeiten sozialpolitischer Expansion unproblematisch, doch sie bringt eine problematische Situation hervor, wenn Ausgabenkonsolidierung die politische Agenda dominiert.

Literatur

- Bachner, Florian, Joy Ladurner, Katharina Habimana, Herwig Ostermann, und Claudia Habl. „Das österreichische Gesundheitswesen im internationalen Vergleich.“ edited by Gesundheit Österreich. Wien, 2012.
- Bundeskanzleramt. „Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018.“ Wien, 2013.
- Bundesministerium für Gesundheit. „The Austrian Health System. Key Facts.“, edited by Gesundheit Österreich GmbH. Vienna: Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit, 2010.
- Bundesministerium für Gesundheit. «Die Gesundheitsreform 2013. Bessere Versorgungsstrukturen und mehr Leistungen für die kommenden Generationen.» Wien, 2013.
- Bundesrechnungshof. «Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien.» Vienna, 2010.
- Castles, Francis G., Herbert Obinger, und Stefan Leibfried. «Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich, 1880–2005.» *Politische Vierteljahresschrift* 46, no. 2 (2005): 214–37.
- Engelmann, Frederick C, and Mildred A Schwartz. «Perceptions of Austrian Federalism.» *Publius* 11, no. 11 (1981): 81–93.
- Erk, Jan. «A Federation without Federalism.» *Publius* 34, no. 1 (2004): 1–20.
- Fallend, Franz. «Austria: A Federal, a Decentralized Unitary, or «Hybrid State»? Relations between the Welfare State and the Federal State.» In *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, edited by John Loughlin, John Kincaid and Wilfried Swenden. 235–47. Abingdon: Routledge, 2013.
- Gottweis, Herbert, und Elisabeth Baumandl. «Gesundheitspolitik.» In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, hg. von Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. 753–67. Wien: Manz, 2006.
- Hadley, Charles D., Michael Morass, and Rainer Nick. «Federalism and Party Interaction in West Germany, Switzerland, and Austria.» *Publius: The Journal of Federalism* 19, no. 4 (1989): 81–97.
- Heitzmann, Karin, und August Österle. «Lange Traditionen und neue Herausforderungen: Das österreichische Wohlfahrtssystem.» In *Europäische Wohlfahrtssysteme*, edited by Klaus Schubert, Simon Hegelich und Ursula Bazant. 47–69. Wiesbaden: VS Verlag, 2008.
- Hodson, Demont. «Economic and Monetary Union. An Experiment in New Modes of EU Policy-Making.» In *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace. 157–80. Oxford and London: Oxford University Press, 2009.
- Hofbauer, Ines. «Liberalisation, Privatisation and Regulation in the Austrian Healthcare Sector / Hospitals.» In *Country Report on Liberalisation and Privatisation Processes and Forms of Regulation*. Vienna: FORBA, 2006.
- Hofmarcher, Maria M., and Wilm Quentin. «Austria. Health

- System Review.» In *Health Systems in Transitions*, edited by European Observatory on Health Systems and Policies, 1-292. Brussels, 2013.
- Hofmarcher, Maria M., Herta M. Rack, and Annette Riesberg. «Health Systems in Transition: Austria.» edited by WHO Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik. Kopenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2006.
- Karlhofer, Ferdinand. «Sozialpartnerschaftliche Interessenvermittlung in föderativen Systemen. Ein Vergleich Deutschland – Österreich – Schweiz.» In *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*, Hg.: Arthur Benz. PVS Sonderband 32, 234-50. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.
- Karlhofer, Ferdinand, and Günther Pallaver. «Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria.» *Swiss Political Science Review* 19, no. 1 (2013): 41-59.
- Lauber, Volkmar, und Dieter Pesendorfer. «Wirtschafts- und Finanzpolitik.» In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hg.: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. 607-23. Wien: Manz, 2006.
- Lehner, Karl. *10 Jahre Krankenanstaltenfinanzierung in Österreich. Eine kritische Betrachtung.* Vienna: Facultas WUV, 2008.
- Lijphart, Arend. «Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories.» *Publius: The Journal of Federalism* 15, no. 2 (1985): 3-15.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University Press, 1999.
- Mätzke, Margitta. «Federalism and Decentralization in German Health and Social Care Policy.» In *Federalism and Decentralization in Health and Social Care*, edited by Joan Costa-Font and Scott L. Greer. 190-207. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2012.
- Mätzke, Margitta. «The Organization of Health Policy Functions in the German Federal Government.» *Social Policy & Administration* 44, no. 2 (2010): 120-41.
- Mayntz, Renate. «Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens.» In: *Die Zukunft der sozialen Sicherung in Deutschland*, Hg.: Klaus-Dirk Henke, Joachim Jens Hesse und Gunnar Volke Schuppert. Sonderheft zur Zeitschrift Staatswissenschaften und Staatspraxis, Sonderheft 1, 21-45. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
- Obinger, Herbert. «Austria: Strong Parties in a Weak Federal Polity.» In *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, edited by Herbert Obinger, Stephan Leibfried and Francis G. Castles. 181-221. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Obinger, Herbert. «Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich.» *Politische Vierteljahresschrift* 43, Nr. 2 (2002): 235-71.
- Palier, Bruno, and Claude Martin. «From 'a Frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems.» *Social Policy & Administration* 41, no. 6 (2007): 535-54.
- Pelinka, Anton. «The (In)Compatibility of Corporatism and Federalism: Austrian Social Partnership and the EU.» *West European Politics* 22, no. 2 (1999): 116-29.
- Riedel, Monika, und Gerald Röhrling. «Ursachen für Kostensteigerungen und zukünftige Herausforderungen im österreichischen Gesundheitssystem.» *WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift* 32, Nr. 1 (2009): 93-112.
- Tálos, Emmerich. «Sozialpolitik zwischen Expansion und Restriktion.» In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Hg.: Herbert Dachs, Peter Gerlich, Herbert Gottweis, Helmut Kramer, Volkmar Lauber, Wolfgang C. Müller und Emmerich Tálos. 624-36. Vienna: Manz, 2006.
- Tennstedt, Florian. «Peitsche und Zuckerbrot oder ein Reich mit Zuckerbrot? : der Deutsche Weg zum Wohlfahrtsstaat 1871-1881.» *Zeitschrift für Sozialreform* 43, Nr. 2 (1997): 88-101.
- Theurl, Engelbert. «Die österreichische Gesundheitspolitik der letzten Jahre im Lichte der internationalen Entwicklung.» In: *Der Sozialstaat auf dem Prüfstand. Analysen und Perspektiven*, Hg.: Engelbert Theurl. 135-70. Heidelberg: Physica Verlag, 2001.
- Theurl, Engelbert. «Some Aspects of the Reform of the Health Care Systems in Austria, Germany and Switzerland.» *Health Care Analysis* 7, no. 4 (1999): 331-54.
- Trukeschitz, Birgit, Ulrike Schneider, und Thomas Cypionka. «Federalism in Health and Social Care in Austria.» In: *Federalism and Decentralization in European Health and Social Care*, edited by Joan Costa-Font and Scott L. Greer. 154-89. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012.
- Wendt, Claus, and Jürgen Kohl. «Translating Monetary Inputs into Health Care Provision: A Comparative Analysis of the Impact of Different Modes of Public Policy.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 12, no. 1-2 (2010): 11-31.

Neuer Blog zum Europarecht

Informationen zu aktuellen Europa-Themen, wissenschaftliche Analysen von ExpertInnen, E-Paper für NachwuchswissenschaftlerInnen, aktuelle Veranstaltungen und Statistiken. Das sind einige der Inhalte des neuen Weblogs „Jean-Monnet Saar“, das der Euoparechtler Thomas Giegerich und sein Team von der Saar-Uni online stellen.

<http://jean-monnet-saar.eu>

Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur eine Lohnfrage

Der Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ wird oft einseitig interpretiert im Sinne von niedrigen Lohnkosten, während Umwelt- und Sozialausgaben als belastend gesehen werden. Ein hohes soziales und ökologisches Anspruchsniveau kann allerdings bei optimaler Gestaltung auch die Produktivkraft und Zukunftsfähigkeit von Volkswirtschaften stärken. Eine WIFO-Studie im Rahmen des Projektes „Welfare, Wealth and Work for Europe“ bezieht die entsprechenden Indikatoren in die Berechnungen mit ein.

Die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und Regionen ist ein viel diskutiertes Konzept, dessen Relevanz im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise weiter zugenommen hat. Traditionell wird Wettbewerbsfähigkeit auf niedrige Lohnkosten bezogen. Dies hat etwa die wirtschaftspolitische Debatte um das Verhältnis des Nordens der EU zur Peripherie im Süden geprägt. Der Beitrag anderer Bestimmungsgründe der Exportfähigkeit (Qualifikation, Innovationen und Institutionen) wird dabei meist unterschätzt. Als Indikator für Wettbewerbserfolge werden Handels- und

Zahlungsbilanzen herangezogen. Erweiterte Konzepte – etwa von der Europäischen Kommission oder dem World Economic Forum – berücksichtigen auch die Technologie- oder Innovationsintensität von Produktion und Exporten, die Höhe der Beschäftigungsquote sowie Einkommen und Lebensstandard generell.

Eine WIFO-Studie im Rahmen des europäischen Forschungsprojektes «Welfare, Wealth and Work for Europe - WWWforEurope» (siehe Info-Box) entwickelt dieses Konzept weiter und systematisiert die vorhandenen Indikatoren. Wettbewerbsfähigkeit wird dabei definiert als die Fähigkeit eines Landes oder einer Region, für die Bevölkerung bestimmte wirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Die Studie integriert zudem die Ziele der Beyond-GDP-Initiative (<http://www.beyond-gdp.eu/de>), die dafür plädiert, zur Messung des gesellschaftlichen Fortschrittes neben Einkommen bzw. Bruttoinlandsprodukt auch Sozial- und Umweltindikatoren heranzuziehen.

Miteinbeziehung von Indikatoren zu sozialer Inklusion und ökologischer Nachhaltigkeit

Das WIFO-Konzept unterscheidet zwischen Prozessen und Fähigkeiten auf der einen Seite, die den Wirtschaftserfolg generieren (Inputs), und Leistungsindikatoren andererseits, die den Erfolg (das Ergebnis, „Outcome“) messen. Die Inputs umfassen neben Preisfaktoren (z.B. Löhnen) auch Indikatoren zur Produktions- und Exportstruktur (z.B. Technologieintensität) sowie die Leistungsfähigkeit hinsichtlich Innovationen, Bildung, Sozialesystem, Institutionen und ökologischer Ambitionen. Als Wettbewerbsergebnis (Outcome) werden Einkommen und Indikatoren zu sozialer Inklusion (Beschäftigung, Verringerung von Armut) und ökologischer Nachhaltigkeit (Verringerung der Treibhausgasemissionen, Steigerung der Ressourcenproduktivität) gemessen. (vgl. Abbildung 1)

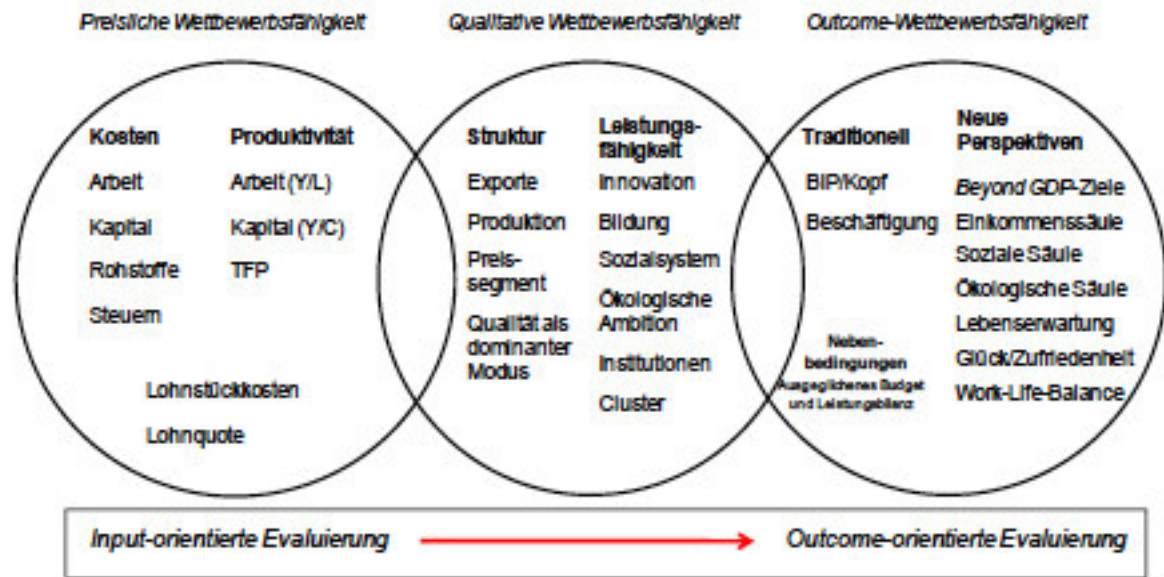
Wie die auf diesem Konzept beruhende Analyse der Daten für 27 EU-Länder bestätigt, lässt ein Fokus auf die rein preisliche Komponente der Wettbewerbsfähigkeit wichtige Komponenten außer Acht. Eine hohe Outcome-Wettbewerbsfähigkeit beruht nicht allein auf niedrigeren Lohnkosten als preislichen Inputfaktoren. Höherwertige Produktions- und Exportstrukturen sowie eine stärkere Leistungsfähigkeit in Bezug auf Innovationen, Bildung, Soziales, Institutionen und ökologische Anreize sind dafür ebenso relevante Faktoren.

Diese Betrachtung unterstreicht die Wettbewerbsfähigkeit der EU. Pro-Kopf-Löhne und Produktivität sind rund um ein Drittel niedriger als in den USA, im

Forschung zur sozioökologischen Transition in Europa

Das Forschungsprojekt „Welfare, Wealth and Work for Europe - WWWforEurope“ startete im April 2012 und wird in seiner Laufzeit von vier Jahren die analytische Basis für ein neues europäisches Wachstumsmodell legen, das eine sozioökologische Transition zu hoher Beschäftigung, sozialer Integration und ökologischer Nachhaltigkeit ermöglicht. WIFO-Chef Karl Aiginger ist Koordinator des Projektes, das WissenschaftlerInnen aus 33 Forschungsinstitutionen versammelt. WWWforEurope wird von der Europäischen Kommission im 7. Rahmenprogramm gefördert.

Abbildung 1: Wettbewerbsfähigkeit unter traditionellen und neuen Gesichtspunkten



Q: WIFO

Euro-Raum immer noch um jeweils 20 Prozent. Die Lohnstückkosten sind daher mit jenen in den USA vergleichbar. Die Bestimmungsfaktoren der Leistungsfähigkeit fallen für die USA hinsichtlich Forschung und tertiäre Ausbildung besser aus, für Europa hinsichtlich der aktivierenden Sozialpolitik und ökologischer Produkte. Im Export hat die EU den Strukturvorteil der USA mehr als kompensiert und weist heute Handelsbilanzüberschüsse in technologie- und skillintensiven Branchen auf, während die USA hier hohe Importüberschüsse verzeichnen. Die EU-Länder investieren auch mehr in die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie in die vorschulische und Berufsbildung und erzielen im Gegensatz zu den USA eine ausgeglichene Leistungsbilanz.

„High-Road-Strategie“ langfristig sinnvoller
Allerdings bestehen innerhalb der EU erhebliche Unterschiede. Gerade die Hochlohnländer in der EU wie Dänemark, Niederlande, Schweden und Österreich weisen durchwegs sehr gute Werte im Wettbewerbsergebnis (Outcome) auf. Die Länder mit den niedrigsten Lohnkosten wären nach «Low-Road-Konzepten» die «wettbewerbsfähigsten» Länder. Sie können ihre Kostenvorteile aber mangels Leistungsfähigkeit in Bildung, Innovationen und Sozialsystem kaum in Outcome-Wettbewerbsfähigkeit umsetzen. Gleichzeitig schneiden die Länder der südlichen Peripherie hinsichtlich der Sozialindikatoren trotz höherer Wirtschaftskraft schlechter ab als die Länder Osteuropas.

Diese empirischen Befunde untermauern, dass für die hochentwickelten EU-Länder die Definition von Wettbewerbsfähigkeit im Sinne von «kostengünstig» kein guter Kompass ist. Die mit ihr verbundene wirtschaftspolitische Strategie der Lohnmoderation («Low-Road») stärkt die Exportfähigkeit bestenfalls kurzfristig, während Innovationen, Ausbildung, Verbesserung der Institutionen das langfristig tun. Um als führendes Industrieland in der globalisierten Wirtschaft langfristig erfolgreich zu sein, gilt es vielmehr, Investitionen in Ausbildung, Forschung und ein förderndes Sozialsystem zu forcieren, politische und ökonomische Institutionen zu festigen sowie ökologische Ambitionen zu stärken – sich also einer «High-Road-Strategie» zu verpflichten.

Clusterpolitik unterstützt „Europa 2020“
Wie eine Studie des schwedischen Think-Tanks „Ivory Tower“ im Rahmen von WWWforEurope zeigt, ist auch eine konsequente Clusterpolitik ein Instrument für eine nachhaltige Industriepolitik als Element einer High-Road-Strategie. 1.000 europäische Clusterinitiativen wurden auf ihre Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung von Regionen untersucht. „In Regionen, in denen Clusterinitiativen vorhanden sind, ist auch der Zielerreichungsgrad hinsichtlich eines ökologischen und sozial ausgewogenen Wachstumspfadens höher. Außerdem ist in diesen Regionen in der Regel auch das Lohnniveau höher,“ so ein zentraler Befund der Studie.

Die EU-Regionen weisen bei der Umsetzung des von der Strategie „Europa 2020“ propagierten sozialen und ökologischen Wachstumspfad sehr unterschiedliche Ausgangslagen auf. Unter den reichen Regionen Nord- und Mitteleuropas gelingt es den skandinavischen und österreichischen Regionen am besten, einen ökologisch und sozial ausgewogenen Wachstumspfad umzusetzen. Die deutschen Regionen

fallen hingegen hinsichtlich der Nachhaltigkeitsziele zurück. Unter den ärmeren Regionen Süd- und Osteuropas erreichen die osteuropäischen Länder ein relativ hohes Maß an sozialer Inklusion, hinsichtlich der Umweltziele aber höchstens durchschnittliche Werte.

Quelle: WIFO-Pressinformation, 17.09.2013

Jugendbeschäftigung und Lehrlingsausbildung im Vergleich

Trotz internationaler Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise habe Österreich seine EU-weit sehr gute Position im Bereich der Jugendbeschäftigung halten können. Dies wird in einer Studie festgestellt, die vom Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) und dem Österreichischen Institut für Berufsbildforschung (öibf) erstellt wurde. Dennoch sei unübersehbar, dass die Wirtschaftskrise im Bereich der Jugendbeschäftigung auch in Österreich Spuren hinterlassen hat und dass Jugendliche von Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt in der Regel zuerst betroffen sind.

Die beiden Institute unterstreichen in ihrer Studie besonders die zukünftigen Herausforderungen angesichts des demographischen Wandels und des drohenden Fachkräftemangels. Bereits jetzt gebe es demographisch bedingt einen Rückgang bei der Zahl der Lehrlinge und Lehrbetriebe. Daher sei in besonderem Maße dafür Sorge zu tragen, dass das bewährte und erfolgreiche duale System der Lehrlingsausbildung auch im Verhältnis zu anderen Ausbildungswegen keine strukturelle Schwächung erfährt, stellen die Studienverfasser fest und formulieren zahlreiche Empfehlungen dazu.

In den letzten Jahren habe die Lehrlingsausbildung vor allem im Vergleich zur AHS auch anteilmäßig

an Jugendlichen verloren. Es gelte, die im Vergleich zu anderen Ländern sehr erfolgreiche Ausbildungsintegration von praktisch begabten Jugendlichen und die Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs zu gewährleisten. Vor allem müsse hier das Potenzial der Jugendlichen mit Migrationshintergrund besser genutzt werden, denn diese sind in der Lehrlingsausbildung bisher unterrepräsentiert, so die ExpertInnen.

Günstige Werte im europäischen Gesamtvergleich

Grundsätzlich stellt die Studie fest, dass Österreich im europäischen Vergleich in allen untersuchten Indikatoren zur Situation der Jugendbeschäftigung, Jugendarbeitslosigkeit und den erreichten Bildungsabschlüssen im Durchschnitt der EU-28-Länder vergleichsweise günstige Werte aufweist. Beispielsweise betrug gemäß EUROSTAT die Jugendarbeitslosenquote (Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen) in Österreich im Jahr 2013 9,2 Prozent, in den EU-28-Ländern zusammen aber 23,4 Prozent. Österreich wies damit im Jahr 2013 hinsichtlich Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der EU die zweitniedrigste Quote hinter Deutschland auf.

Auch wenn die Jugendarbeitslosenquote 2013 und auch schon 2012 wieder leicht angestiegen ist, so war die Jugendarbeitslosigkeit in Österreich in den Jahren 2009 bis 2013 im Gegensatz zum EU-Durchschnitt und trotz neuerlicher wirtschaftlicher Turbulenzen insgesamt rückläufig. In Österreich sank die Jugendarbeitslosenquote von 10 Prozent (2009) auf 9,2 Prozent (2013), in den EU-28-Ländern insgesamt stieg sie im selben Zeitraum von 20,1 Prozent auf 23,4 Prozent.

Als einen wesentlichen Grund für die vergleichsweise gute Integration der Jugendlichen in das Beschäftigungssystem nennt die Studie neben der allgemein relativ niedrigen Arbeitslosigkeit das hoch entwickel-

te System der beruflichen Erstausbildung in Österreich mit Lehrlingsausbildung und berufsbildenden mittleren und höheren Schulen. In Österreich sei dabei sowohl die Ausbildungsbeteiligung als auch der Anteil der beruflichen Bildung relativ hoch, heißt es dazu. Insbesondere das System der dualen Lehrlingsausbildung in Betrieb und Berufsschule verschaffe Österreich eine gute Position im internationalen Vergleich.

Trotz dieser vergleichsweise guten Ausgangsposition Österreichs dürfe aber nicht darüber hinweggesehen werden, dass von den Folgen der im Jahr 2008

erstmals akut gewordenen internationalen Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise besonders die Jugendlichen betroffen waren und ihre Arbeitslosenquote wesentlich stärker gestiegen ist als die Arbeitslosenquote der über 25-Jährigen, unterstreichen die Verfasser. Als primäre Ursache für diesen überproportionalen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in der Wirtschaftskrise wird der Umstand gesehen, dass viele Unternehmen auch bei fehlender Auslastung versuchen, nach Möglichkeit ihr bestehendes Personal zu halten, dafür aber bei Neueinstellungen von Jüngeren sehr zurückhaltend sind.

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Duale Ausbildung als Ausweg?

Viele Jugendliche in Europa sind arbeitslos, in einigen Krisenländern ist ihre Zahl so groß, dass man von einer verlorenen Generation spricht. Das deutsche Berufsbildungssystem könnte daher zum Exportschlager werden. Allerdings lässt sich die duale Ausbildung, wie von der EU-Kommission empfohlen, nicht einfach kopieren, sondern „erfordert einen Umbau von Institutionen, den man nur mit sehr langem Atem erreichen kann“, zeigen Untersuchungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen (UDE). Am schwierigsten könnte es sein, die Unternehmen von der Notwendigkeit eigener Investitionen in Fachkräfte, die über kurze Anlernqualifikationen hinausgehen, zu überzeugen.

Die Quote arbeitsloser Jugendlicher in der EU ist fast zweieinhalbfach so hoch wie die der über 25-Jährigen. In einigen ost- und südeuropäischen Ländern ist mittlerweile mehr als jeder zweite junge Mensch ohne Beschäftigung. „Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit ist gravierend und lässt sich auch nicht durch statistische Umrechnungen weg interpretieren“, warnt IAQ-Direktor Gerhard Bosch. Zu beachten seien vor allem auch die Langzeitfolgen: „Ein schlechter Start ins Berufsleben erhöht die Risiken instabiler Erwerbsverläufe und geringer Verdienste stärker als bei anderen Altersgruppen, da wichtige Weichen für die Karriere und die Persönlichkeitsbildung in den ersten Berufsjahren gestellt werden.“

Die Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit sieht Bosch weniger in Qualifikationsmängeln. Wie ein Blick in die OECD-Statistiken zeigt, ist durch die rasche Expansion des Bildungswesens auch in diesen Krisenländern die junge Generation so gut ausgebildet wie keine andere zuvor. „Wichtiger als das Niveau der Bildungsabschlüsse ist die Art der Ausbildung“, stellt der Arbeitsmarktforscher fest. Mehrere Studien zeigten, dass in Ländern mit einer dualen Berufsausbildung Jugendliche deutlich reibungsloser und zügiger ins Beschäftigungssystem übergehen als in Ländern, wo bei ähnlicher wirtschaftlicher Lage die Anteile schulischer Berufsausbildung hoch sind.

„In den Krisenländern werden die politischen Koalitionen zwischen Staat und Sozialpartnern, die man für den Aufbau eines dualen Ausbildungssystems braucht, dadurch gravierend geschwächt, dass die Troika in die Tarifsysteme eingreift“, kritisiert Bosch. Den Jugendlichen von heute ist damit nicht geholfen. Die hochverschuldeten Staaten werden ohne zusätzliche Wachstumsimpulse nicht in der Lage sein, allen arbeitslosen Jugendlichen, die die Schule beendet oder den Job verloren haben, eine Arbeitsstelle, eine Ausbildungs- oder Weiterbildungsmöglichkeit anzubieten. Perspektiven werde man den Jugendlichen kurzfristig nur durch ein europäisches Wachstumsprogramm in wichtigen Infrastrukturbereichen geben können. Dafür muss die EU aber Geld zur Verfügung stellen und obligatorische Mindestquoten für die Beschäftigung von Jugendlichen und Ausbildungsplätze festlegen.“

Wenig Jugendliche mit Migrationshintergrund in Lehrlingsausbildung

Bis 2016 wird von den Autoren der Studie ein deutlicher Rückgang der 15-Jährigen bzw. der BerufseinsteigerInnen insgesamt erwartet, verbunden mit einem massiven Anstieg an BerufsaussteigerInnen durch Pensionierungen bis 2025. Angesichts des sich dadurch abzeichnenden Fachkräftemangels gelte es, das besondere Potenzial an zukünftigen Fachkräften der Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu nutzen, betont die Studie und verweist insbesondere auf Mehrsprachigkeit als wichtige „Humanressource“ und Wettbewerbsvorteil. Es gehe nicht nur darum, fremdsprachige KundInnen (ZuwanderInnen und TouristInnen) in Österreich gezielt ansprechen zu können, die Mehrsprachigkeit vieler Jugendlicher mit Migrationshintergrund stelle auch eine besondere Chance dar, den Internationalisierungsgrad und die Exportorientierung der österreichischen Wirtschaft insgesamt zu stärken, meinen die VerfasserInnen.

Als besondere Herausforderung für das System der österreichischen Berufsausbildung bezeichnen sie daher die Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem. Diese scheiden insgesamt häufiger vorzeitig aus der weiterführenden Ausbildung aus und sind auch im Bereich der Lehrlingsausbildung stark unterrepräsentiert, hält der Bericht fest. Der geringe Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Lehrlingsausbildung stelle damit sowohl aus bildungs- und integrationspolitischer Perspektive als auch aus der Perspektive der Sicherung des Fachkräftenachwuchses eine prioritär zu behandelnde Herausforderung dar.

Studie spricht sich für Ausbildungspflicht bis zum 18. Lebensjahr aus

Basierend auf ihren zentralen empirischen Befunden gibt die vorliegende Studie verschiedene Empfehlungen zur Optimierung der Situation der Jugendbeschäftigung und Lehrlingsausbildung in Österreich und empfiehlt die Weiterverfolgung des politischen Ziels, allen Jugendlichen den Abschluss einer weiterführenden (Berufs-)Ausbildung zu ermöglichen. Es müssten die Voraussetzungen geschaffen werden, um die geplante „Ausbildungspflicht bis 18 Jahren“ tatsächlich effektiv und mit den angestrebten Zielen implementieren zu können.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen weiterführender Abschlüsse ist das Erreichen eines vorangehenden erfolgreichen Pflichtschulabschlusses.

Es gelte daher, ein vorzeitiges Ausscheiden aus der Pflichtschule zu verhindern und ausreichende Basisqualifikationen für weiterführende Ausbildungen zu sichern, so die VerfasserInnen der Studie. Daher sollte ihres Erachtens die Schulpflicht nicht ausschließlich mit dem Absolvieren von Jahren, sondern auch mit dem Erreichen von Bildungszielen verknüpft werden.

Als erster Schritt wird empfohlen, das Ausscheiden vor dem Erreichen der 9. Schulstufe möglichst zu verhindern oder zu verringern, indem die neunjährige Schulpflicht auf mindestens zehn Jahre erstreckt wird, wenn im Zuge der Schulpflicht die 9. Schulstufe noch nicht erreicht wurde. Damit könnte die Zahl positiver Hauptschulabschlüsse erhöht und das Erreichen der für die Berufsorientierung und die Berufsinformation so wichtigen 9. Schulstufe, z.B. im Rahmen des Polytechnischen Lehrgangs, erleichtert werden.

Generell müsse die Förderung der Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in das System der beruflichen Erstausbildung verstärkt und Maßnahmen bzw. Anreize zur Steigerung der Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit der österreichischen Betriebe gesetzt werden. Angeregt wird auch, ein akzeptiertes Verfahren der Berufsbildentwicklung und Leistungsfeststellung zu etablieren, das branchen- und berufsfeldübergreifend eine vergleichbare Herangehensweise bei der Identifikation und Festlegung berufsrelevanter Kenntnisse und Fertigkeiten unter durchgängiger lernergebnisorientierter Formulierung auf Kompetenzbasis festlegt.

Neben den neu eingerichteten Verfahren zur begleitenden Unterstützung der betrieblichen Ausbildung, wie das Beratungs- und Coaching-Angebot für Betriebe und Lehrlinge oder eine Hilfestellung bei der Entwicklung von Ausbildungsplänen durch Ausbildungsleitfäden, könnten auch prozessorientierte Qualitätssicherungsinstrumente, etwa Selbstevaluierungsinstrumente oder die Anwendung von Zertifizierungsverfahren in den Betrieben, die Qualität der betrieblichen Ausbildung fördern.

Es müsse eine verstärkte Bewusstseinsbildung bezüglich der Bedeutung der regelmäßigen Weiterbildung der AusbilderInnen in Hinblick auf pädagogisch-didaktische und persönlichkeitsbezogene Inhalte für eine qualitativ hochwertige betriebliche Ausbildung von Jugendlichen betrieben werden, so die Empfehlung, z.B. mittels der in manchen Bundesländern bereits realisierten Ausbilderakademien.

Empfehlung: duale Lehrausbildung attraktiver machen, Potenziale nützen

Auch die Attraktivität der dualen Lehrausbildung wäre zu steigern. Die Studie denkt etwa an die entsprechende Berücksichtigung beruflicher Höherqualifizierung wie Werkmeisterprüfung und Meisterprüfung im Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR). Zudem müsse mehr Transparenz der Entwicklungen am Übergang von beruflicher Erstausbildung und Erwerbsleben mit Hilfe datengestützter Monitoringsysteme hergestellt und die Qualitätssicherung und -entwicklung im dualen Ausbildungsbereich durch entsprechende Indikatoren gewährleistet werden.

Wichtig ist laut Studie auch die Aufwertung und stärkere Verankerung des schulischen Angebots an Berufsinformation und Berufsorientierung bis hin zum Ausbau des eigenen Unterrichtsgegenstands «Berufsorientierung» in der 7. und 8. Schulstufe. Derzeit ist erst eine Unterrichtsstunde in der 7. oder 8. Schulstufe der Neuen Mittelschulen verpflichtend. Auch außerschulische Berufsorientierungs- und Berufsberatungsangebote müssten stärker genützt werden.

Das gesamte Bildungswesen, vor allem die Pflichtschule, müsse praxisorientierter werden, das könne etwa mittels Betriebspraktika für LehrerInnen und die Forcierung eines technisch-handwerklichen Unterrichts geschehen. Neben den kognitiven Fähigkeiten

müsse das Bildungssystem soziale und kommunikative Kompetenzen, aber auch motorische und sensorische Fähigkeiten junger Menschen fördern. Dazu gehört beispielsweise die Mehrsprachigkeit von vielen Jugendlichen mit Migrationshintergrund, heißt es in der Studie. Der Anteil von Mädchen in technisch-handwerklichen Berufen sei durch frühe und stärkere Förderung des technischen Interesses in der schulischen Ausbildung zu heben, so eine weitere Empfehlung.

Angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels, der vermutlich ab etwa 2016 demographisch bedingt spürbar wird, müssten sich Maßnahmen auch auf die Nutzung ungenutzter Qualifikationspotenziale konzentrieren, resümieren die StudienautorInnen. Dazu brauche es neue Ausbildungskonzepte zur Nach- und Umqualifizierung von Erwachsenen unter Nutzung bereits erworbener Kompetenzen und Erfahrungen. Es gelte, Angebote und Modelle einer höheren tertiären Berufsbildung zu entwickeln, um das bewährte System der beruflichen Bildung in Österreich langfristig zu sichern und mit entsprechend attraktiven Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten zu verknüpfen.

Quellen: Parlamentskorrespondenz Nr. 585, 18.06.2014; Pressemitteilung der Universität Duisburg-Essen, 28.08.2013

Interaktiver Atlas zur Entwicklung von Europas Regionen

Wie lebt Europa? Ein neuer Atlas des europäischen Forschungsnetzwerks ESPON veranschaulicht die Lebens- und Standortbedingungen in Europas Regionen. Rund 180 Karten und Infografiken vermitteln mit kurzen Erläuterungstexten ein Bild davon, wie sich Europas Regionen entwickeln, welche Stärken sie haben und wo die Unterschiede sich zu vergrößern drohen. Eine interaktive Version des englischsprachigen Atlas ist unter <http://atlas.espon.eu/> abrufbar.

Ein Schwerpunkt des Kartenwerks ist das Thema „Stadt und Land“: Fast ein Drittel der Europäer wohnt in den Hauptstadtregionen. Die Metropolen entpuppen sich dabei immer mehr als Knotenpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung und sind attraktiv für gut qualifizierte Beschäftigte. Für die

ländlichen Regionen ergibt sich ein disperses Bild, wobei die Kluft zwischen Stadt und Land größer zu werden droht. Der demografische Wandel ist inzwischen zwar innerhalb Europas ein flächendeckendes Phänomen. Dennoch betrifft er die ländlichen Gebiete deutlich stärker als die Zentren.

Neben diesem Aspekt thematisiert der Atlas weitere Schlüsselbereiche, die für das Zusammenwachsen der Regionen in Europa eine besondere Bedeutung haben: Gesellschaft und Integration, Arbeit und Wirtschaft, Umwelt und Klima sowie Infrastruktur. Das Kartenwerk spricht neben EntscheidungsträgerInnen in Verwaltung und Politik, Wissenschaftler und Studierende an. LehrerInnen können die Karten als Unterrichtsmaterial nutzen.

*Online-Version des Atlas: <http://atlas.espon.eu/>
Bestellungen: info@espon.eu*

EU – Chancen und Gefahren für ArbeitnehmerInnen

Anfang Dezember wurde in Linz der AK-Wissenschaftspreis 2014 verliehen.

Vor 20 Jahren, am 1. Jänner 1995, trat Österreich der Europäischen Union bei. Die damalige EU-Euphorie ist mittlerweile verflogen, viele Menschen sehen in der EU nur ein Machtkonglomerat aus Konzernen und Lobbys. Für eine positive Zukunft der EU ist ein Kurswechsel nötig, hin zu einer Politik für die Menschen, befindet die Arbeiterkammer. Deshalb stand der 31. Wissenschaftspreis, den die AK in Kooperation mit der JKU Linz vergibt, unter dem Motto „EU – Chancen und Gefahren für ArbeitnehmerInnen“. Aus den eingereichten Arbeiten wurden drei ausgezeichnet.

Richtungswechsel erforderlich

„Für viele Menschen ist die EU nicht spürbar und hat ein schlechtes Image. Andere wiederum machen die EU für mangelnde persönliche und berufliche Perspektiven verantwortlich. Die wachsende Ablehnung der EU ist nicht zu übersehen“, so AK-Präsident Johann Kalliauer bei der Preisverleihung. „Die EU ist notwendig, sie braucht aber einen Richtungswechsel, damit sie von den Menschen wieder als positiv empfunden wird. Die

EU muss sich von neoliberalen Strömungen abwenden, hin zu einer menschenfreundlichen Politik. Gute Arbeit und faire Verteilung müssen zu den obersten Zielen werden.“ Diese Ansicht vertrat auch EU-Abgeordneter Josef Weidenholzer, der in seiner Festansprache festhielt, dass bei aller berechtigten Kritik am derzeitigen Kurs der Union ein Zurück zum Nationalstaat in einer globalisierten Wirtschaft keine Lösung sein könne. Denn nur ein geeintes Europa sei in der Lage, den USA oder China oder auch transnationalen Konzernen auf Augenhöhe gegenüberzutreten und das europäische Sozialstaatsmodell zu verteidigen.

Die PreisträgerInnen und ihre Arbeiten

Johannes Klenk beschäftigte sich in seiner Dissertation „Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen. Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland“ mit der Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens auf nationaler Ebene. Der Autor führte eine empirisch-vergleichende, fallstudienbasierte Untersuchung bildungspolitischer Prozesse durch. Die Gemeinsamkeit der drei untersuchten Länder besteht dabei in der Existenz eines dualen Berufsausbildungssystems und in ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen. Die Relevanz der Arbeit für die Praxis ergab sich für die Jury vor allem durch den Erkenntnisgewinn hinsichtlich bildungspolitischer Innovationsprozesse.



Die PreisträgerInnen des AK-Wissenschaftspreises (von links): Johannes Klenk, Christina Traxler, Rafael Schögler.

Rafael Schögler untersuchte in seiner Dissertation „Europäische Forschungsförderungsprogramme. Schwerpunktsetzung in den Sozial- und Geisteswissenschaften“, wie sich Reichweite, Finanzierung und Förderinstrumente seit 1994 verändert haben. Dabei kam er zum Ergebnis, dass die EU-Forschungspolitik immer wieder zwischen einer eher wissenschaftsorientierten und einer eher politikbestimmten Ausrichtung schwankt. In der Arbeit wurde weiters danach gefragt, inwieweit der Wunsch nach stärkerer Beteiligung der Zivilgesellschaften an den Konzepten der Programme verwirklicht ist. Der Autor wies dabei nach, dass die öffentliche Partizipation in der EU in der Forschungspolitik eher die Ausnahme ist und große Stakeholder die Schwerpunkte maßgeblich bestimmen.

Christina Traxler untersuchte in ihrer Diplomarbeit „Das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) im europarechtlichen Kontext“ anhand der EuGH-Rechtsprechung, ob Österreich die Insolvenzentgelttrichtlinie der EU ausreichend umgesetzt hat und die Ausnahme vom automatischen Betriebsübergang bei Übertragung in der Insolvenz EU-konform ist. Die Sicherung der Ansprüche der betroffenen ArbeitnehmerInnen durch das IESG stimmt nach Ansicht der Autorin bis auf einen Punkt mit dem EU-Recht überein. Nur bei der Sicherung der Betriebspensionen klappte eine Lücke zwischen nationalen und europäischen Normen. Damit zeigt Traxler, so die AK, ein wichtiges Handlungsfeld für die Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen auf.

Quelle: AK Oberösterreich

Handlungsbedarf bei Einkommensentwicklung

Unternehmens- und Vermögenseinkommen wachsen hierzulande stärker als die Arbeitseinkommen. Das geht aus dem Sozialbericht 2013/2014 hervor.

Im Vergleich zu anderen EU-Staaten hätten sich in Österreich die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bislang relativ moderat ausgewirkt. Dies sei sowohl auf wirtschafts-, fiskal- und beschäftigungspolitische Maßnahmen als auch wohlfahrtsstaatliche Strukturen und die Sozialausgaben als konjunkturstabilisierende Faktoren zurückzuführen, sagte Sozialminister Rudolf Hundstorfer bei der Präsentation des aktuellen Sozialberichts Ende Jänner. Der alle zwei Jahre erscheinende Sozialbericht fasst die wichtigsten Maßnahmen und Entwicklungen im Sozialressort zusammen. Darüber hinaus enthält der aktuelle Bericht fünf Studien zu den Themenfeldern Entwicklung und Struktur der Sozialausgaben, Entwicklung und Verteilung der Einkommen, Lebensbedingungen, Armut und Ausgrenzungsgefährdung sowie soziale und wirtschaftliche Lage sechs Jahre nach Krisenbeginn. Diese Studien, die vom Wirtschaftsforschungsinstitut, der Statistik Austria und dem Sozialministerium erstellt wurden, zeigen auch viele Herausforderungen auf,

etwa was die wachsenden Einkommensunterschiede, die Verteilung der Arbeitszeit oder die Wohnkosten betrifft.

Ungleiche Einkommensverteilung

Seit drei Jahrzehnten steigen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen stärker als die Einkommen aus Arbeit: Nur als Folge der Krise wurde dieses Muster zuletzt 2009, 2012 und 2013 unterbrochen. Die Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen ist jedoch wesentlich höher als die Abgabenbelastung auf Unternehmens- und Vermögenseinkommen und der Unterschied hat sich seit 1995 noch verstärkt, d.h. die Abgabenbelastung auf Arbeit ist im Vergleich zu Unternehmens- und Vermögenseinkommen weiter gewachsen. Durch die „steigende Abgabenbelastung (Lohnsteuer, Sozialbeiträge) der Lohneinkommen sinkt die Nettolohnquote in einem noch deutlich höheren Ausmaß als die Bruttolohnquote“, hält der Bericht fest. Sie betrug 2012 nur noch 61 Prozent.

Auch die Einkommensverteilung bei den unselbstständig Beschäftigten ist ungleich: Die obersten 20 Prozent der LohneinkommensbezieherInnen bekommen fast die Hälfte des „Kuchens“, die untersten 20 Prozent lediglich zwei Prozent. Das bestverdienende Fünftel konnte seinen Anteil am Einkommen seit 1995 von 44 auf 48 Prozent steigern, während der Einkommensanteil der unter 40 Prozent der EinkommensbezieherInnen im selben Zeitraum von knapp 14 auf rund 11 Prozent gefallen ist.

Wachsende soziale Ungleichheit ist kein Naturgesetz

Mit dieser Feststellung kommentiert die Armutskonferenz die Daten des aktuellen Sozialberichts. „Armut und soziale Ungleichheit sind keine Naturereignisse, die es mit jeder frischen Statistik neu zu bestaunen gilt. Es gibt genügend Instrumente und Möglichkeiten in der Schule, beim Wohnen und mit sozialen Dienstleistungen gegenzusteuern,“ so das österreichische Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

Grundsätzlich helfen Einkommensarmen Investitionen in Dienstleistungen, die sie im Alltag unterstützen: von der Kinderbetreuung und der Frühförderung über Beratungsangebote für Menschen in sozialen Notlagen oder Wohnangebote für Jugendliche, die es im Leben schwerer haben, bis hin zu Pflegehilfen. Hier entstehen laut Armutskonferenz Winwin-Situationen zwischen Einkommen, Arbeitsplätzen, der Frühförderung von Kindern und der Pflegeentlastung Angehöriger.

Auch ein Bildungssystem, das den sozialen Aufstieg fördert und nicht sozial aussondert, wirke segregierenden Tendenzen entgegen. Auf soziale Risiken wie prekäre Jobs oder psychischen Erkrankungen müsse angemessen sozialpolitisch reagiert werden. „Und nicht zuletzt helfen Jobs, von denen man leben kann“, so die Armutskonferenz. Was den Gesundheitsbereich betrifft, fordert sie eine bessere Versorgung mit psychosozialen Notdiensten gerade im ländlichen Bereich, leistbare Psychotherapie-Angebote, ein uneingeschränkter Zugang zu Gesundheits- und Rehabilitationsmaßnahmen für Menschen mit multiplen Beeinträchtigungen und die Schließung der Krankenversicherungslücke.

Die soziale Schere zwischen Arm und Reich schade der ganzen Gesellschaft. Dies hat mittlerweile auch die OECD erkannt: „Zunehmende Ungleichheit schwächt die Wirtschaftskraft eines Landes, sie gefährdet den sozialen Zusammenhalt und schafft politische Instabilität, aber sie ist nicht unausweichlich.“

Diese Entwicklung hängt u.a. mit der Verbreitung von geringfügiger Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und Saisonbeschäftigung zusammen. Der Anteil der Teilzeitstellen an allen Arbeitsplätzen betrug 2013 29 Prozent. Die Teilzeitquote unselbstständig beschäftigter Frauen betrug 47 Prozent. Das schlägt sich natürlich im Gehalt nieder, denn im Schnitt kann mit Teilzeitarbeit nicht einmal ein Drittel (30%) des Lohnniveaus von Vollzeitstellen erreicht werden. Die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen auf Basis der Stundenlöhne, d.h. unabhängig vom Beschäftigungsausmaß, haben sich zwar etwas reduziert, sie zählen aber nach wie vor zu den höchsten der EU. Diese geschlechtsspezifische Differenz zeigt sich auch bei einer Betrachtung entlang von Branchen (Stichwort: frauentypische Berufe). Was den Beschäftigtenstatus betrifft, geht aus dem Bericht hervor, dass vollzeitbeschäftigte Arbeiterinnen 70 Prozent und vollzeitbeschäftigte weibliche Angestellte 63 Prozent des Einkommens ihrer männlichen Kollegen erhalten. Lediglich bei den Beamtinnen herrscht annähernd Einkommensparität, Frauen erreichen hier 96 Prozent der entsprechenden Männereinkommen.

Die Haushaltseinkommen sind weniger ungleich als die individuellen Erwerbseinkommen. Auf die 20 Pro-

zent Haushalte mit den niedrigsten Haushaltseinkommen entfallen acht Prozent des gesamten verfügbaren Einkommens, auf das oberste Einkommensfünftel 37 Prozent. Die Haushaltseinkommen sind seit 2008 um 13 Prozent und damit um drei Prozent stärker als die Inflation gestiegen. Die meisten Haushalte hatten reale Einkommenssteigerungen. Der Grund dafür liegt in der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen. Trotz der Krise gibt es seit 2008 um 66.000 Frauen mehr im Bereich der unselbstständig Beschäftigten. Um 30.000 ist die Zahl der selbstständig beschäftigten Frauen gestiegen und um 23.000 bei geringfügig Beschäftigten.

Dem Bericht zufolge sinkt die Armut in Österreich, während sie in Europa steigt. Im Jahr 2013 waren 24,5 Prozent bzw. 122,6 Mio. Menschen in der EU von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht (2008: 23,7%). Österreich konnte die Zahl der armuts- oder ausgrenzungsgefährdeten Menschen hingegen um 127.000 verringern. Die Quote ist in Österreich damit von 20,6 auf 18,8 Prozent gesunken. Absolut arm bzw. „von erheblicher materieller Deprivation“ betroffen sind 4,2 Prozent der österreichischen Bevölkerung bzw. rund 355.000 Personen. Insgesamt lebten 2013 42 Prozent der Wohnbevölkerung in verschuldeten Haushalten, d.h. sie hatten Verbindlichkeiten

für Wohnraum oder Kosumkredite. Weiters lässt sich ein Zusammenhang zwischen Sozialstatus und der Nicht-Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, insbesondere von zahnmedizinischen Behandlungen, beobachten. «Armutsbekämpfung trägt zur sozialen Stabilität und Sicherheit der gesamten Gesellschaft bei», zeigte sich Hundstorfer überzeugt.

Große Unterschiede bei den Wohnkosten

Große Unterschiede gibt es bei Wohnen und Wohnkosten: Während Haushalte mit hohem Einkommen zu 70 Prozent in Eigentumswohnungen leben, lebt die Mehrheit der Haushalte mit niedrigen Einkommen in Mietwohnungen. Daher haben Menschen mit niedrigen Einkommen pro Quadratmeter höhere Wohnkosten (6,7 Euro) als Personen mit mittleren (5 Euro) und mit hohem Einkommen (4,6 Euro).

Fast 600.000 Menschen müssen mehr als 40 Prozent ihres Einkommens für Wohnen inklusive Heizung und Strom ausgeben. Seit 2008 sind die Wohnkosten für Personen mit geringen Einkommen am stärksten gestiegen. 50 Prozent der Personen in Haushalten mit niedrigem Einkommen geben an, dass sie bei unerwarteten Ausgaben von über 1.050 Euro größere finanzielle Probleme erleben. Schwierigkeiten mit derartigen unerwarteten Ausgaben haben hingegen nur 20 Prozent der Haushalte mit mittlerem Einkommen und nur drei Prozent der Haushalte mit hohem Einkommen. 44 Prozent der Haushalte mit niedrigem Einkommen können sich keinen Urlaub leisten, bei Haushalten mit mittlerem Einkommen trifft dies in 19 Prozent der Fälle zu, bei hohem Einkommen in nur zwei Prozent. Menschen mit niedrigen Einkommen haben vier Mal so oft gesundheitliche Einschränkungen wie Menschen in Haushalten mit hohem Einkommen.

Was die Arbeitszeit betrifft, ist die Hälfte der Erwerbstätigen mit deren gegenwärtigem Ausmaß zufrieden, aber immerhin jede/r Dritte würde gern weniger und jede/r Sechste gern mehr Stunden arbeiten. Ihre Arbeitszeit ausdehnen wollen – wenig überraschend – vor allem Teilzeitbeschäftigte. Bei Beschäftigten, die 30 bis 35 Stunden arbeiten, halten sich die Arbeitszeitwünsche die Waage. Bei Beschäftigten, die mehr als 40 Stunden pro Woche arbeiten, wünschen sich mehr als die Hälfte eine Arbeitszeitreduktion. «Die Realisierung der Wunscharbeitszeit für alle Erwerbstätigen würde 200.000 zusätzliche Vollzeit Arbeitsplätze bringen», sagte Hundstorfer.

Sozialstaat langfristig finanzierbar

Die Ergebnisse des Sozialberichts würden verdeutlichen, dass eine Steuerreform unumgänglich sei. «Die

niedrigen Einkommen müssen spürbar profitieren. Diese Menschen leben in schwierigen Lebensverhältnissen und müssen entlastet werden“, so der Minister. Ebenso wichtig sei eine Wohnbauoffensive, um eine Entspannung am Wohnungsmarkt zu erreichen. Menschen mit geringen Einkommen müssen laut Sozialbericht bis zu 40 Prozent ihres Einkommens fürs Wohnen ausgeben. Durch eine Wohnbauoffensive, die die niedrigen Zinsen auf den internationalen Kapitalmärkten nutzt, könnte ein Investitionsvolumen von 6,5 Mrd. Euro ohne zusätzliche Staatsverschuldung lukriert werden. Dadurch könnten 30.000 zusätzliche Wohnungen und pro Jahr 30.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. «Um für die Jugendlichen bessere Arbeitsmarktchancen zu verwirklichen, wird in dieser Legislaturperiode die Ausbildung bis 18 Jahre umgesetzt. Fehlende Qualifikationen sind die Hauptursachen für mangende Chancen am Arbeitsmarkt und bereiten damit den Weg in die Armut“, sagte der Minister. Ebenso wichtig sei das flächendeckende, qualitativ hochwertige Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen, um vor allem Frauen eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Im Sozialbericht wird auch deutlich, dass der Sozialstaat langfristig finanzierbar bleibt. Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Sozialquote) ist mit weniger als 30 Prozent (2013: 29,8%) seit Jahren stabil. Der Großteil davon wird für Pensionen und Gesundheitsleistungen ausgegeben. Mehr als zwei Drittel davon (70%) wurden als Geldleistung ausgeschüttet und ein knappes Drittel (30%) in Form von Sachleistungen zur Verfügung gestellt. Die Sozialquote ist von 1995 bis 2008 leicht gesunken, in Folge der Krise sprunghaft angestiegen und seit 2009 wieder stabil. Der Anstieg der Ausgaben für Frühpensionen und Invaliditätspensionen konnte bereits reduziert werden und wird sich durch die jüngsten Reformen weiter reduzieren. «Es gibt eine steigende Anzahl an älteren Menschen, gleichzeitig steigt aber auch die Wirtschaftsleistung. Daher wird trotz eines Wachstums der Sozialausgaben der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt bis 2030 nahezu konstant bleiben“, prognostiziert Hundstorfer.

Quellen: BMASK, Presseaussendung vom 21.01.2015; Der Standard, 21.01.2015; www.armutskonferenz.at, 29.01.2015

Der Sozialbericht ist auf der Homepage des Sozialministeriums www.sozialministerium.at veröffentlicht.

Bestellungen von gedruckten Exemplaren unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at>

Breite Ablehnung der europäischen „Ich-AG“

Mit dieser neuen Gesellschaftsform drohen eine Aushöhlung der Mitbestimmung und der Abbau sozialer Standards, warnt das ÖGB-Europabüro.

Das ÖGB-Europabüro hat Anfang Dezember gemeinsam mit AK EUROPA und der Notariatskammer eine Podiumsdiskussion zur derzeit geplanten Europäischen Ich-AG, auch Societas Unius Personae (SUP) genannt, veranstaltet. Im April 2014 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Errichtung dieser gemeinsamen europäischen Gesellschaftsform vorgelegt. Nach dem Scheitern der Europäischen Privatgesellschaft (SPE) ist dies bereits der zweite Versuch, eine derartige Institution zu errichten. Für die SUP sind kaum Mindeststandards vorgesehen. Im Kommissionsvorschlag sind daher zwingend weder Arbeitnehmermitbestimmungsrechte noch Stammkapital vorgesehen. Besonders kritisch ist daher auch die geplante Sitztrennung. Durch bloße Online-Registrierung soll die SUP auch als bloße Briefkastenfirma in einem Mitgliedsstaat mit besonders niedrigen Standards gegründet und von dort aus, nach den Regeln des Gründungsortes, EU-weit tätig werden können. Was eigentlich der Stärkung des Binnenmarktes dienen soll, würde in Wirklichkeit grenzüberschreitende Scheinselbstständigkeit und Geldwäsche begünstigen und einen Wettlauf um die niedrigsten sozialen und steuerrechtlichen Standards in Gang setzen, meint das ÖGB-Europabüro.

Wirtschafts- und Sozialausschuss lehnt Kommissionsvorschlag ab

Der Kommissionsvorschlag, über den nun im Europäischen Parlament und im Rat entschieden werden muss, wird von vielen Seiten kritisiert. Unter dem zuständigen Berichterstatter Oliver Röpke lehnte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) als erste europäische Institution den Vorschlag mit großer Mehrheit ab. VertreterInnen unterschiedlichster Interessenverbände stellten sich gegen den Vorschlag. Auch in der Podiumsdiskussion wurden kritische Stimmen aus verschiedenen Richtungen laut. Jytte Guteland, Abgeordnete zum Europäischen Parlament (S&D), sah in der SUP eine konkrete Gefahr für die Rechte von ArbeitnehmerInnen, Gewerkschaften und für soziale Rechte. Auch Steuervermeidung und

Lohndumping würden begünstigt werden, obwohl die Europäische Kommission gerade in Bezug auf diese Probleme dringend Abhilfe schaffen müsste. Helmut Gahleitner, Experte für Gesellschaftsrecht bei der Arbeiterkammer, sagte, dass es sich bei der SUP in Wahrheit um ein Vehikel zum Unterlaufen von sozialen und steuerrechtlichen Standards handle. Am Ende des Tages würde nicht der Gesellschafter, sondern die Allgemeinheit haften. Eindringlich wies er auch darauf hin, dass die ArbeitnehmerInnenmitbestimmung Teil der Europäischen Sozialmodels ist, die jedoch mit der SUP ausgehebelt werden könne.

Auch KMU-Vertreter skeptisch

Erklärtes Ziel der Europäischen Kommission ist es, mit der SUP eine Entlastung für Klein- und Mittelbetriebe (KMU) zu schaffen. Tatsächlich ist im Kommissionsvorschlag keinerlei Größenbeschränkung vorgesehen, auch Unternehmen mit tausenden Beschäftigten könnten diese Gesellschaftsform wählen. Den größten Zuspruch findet der Vorschlag bisher auch von Seiten der KonzernvertreterInnen.

Gerhard Huemer, Direktor bei UEAPME, dem europäischen Dachverband für Handwerks-, Klein- und Mittelbetriebe meldete sich aus dem Publikum mit einer klar ablehnenden Position: „Die KMU sehen keinen Bedarf für die SUP“. Profitieren würden Großkonzerne, denen durch die einfach zu gründende Kapitalgesellschaft ein weiteres Mittel für die legale Steuervermeidung zur Verfügung gestellt werden würde. Sonja Bydlinski, Abteilungsleiterin im Justizministerium und Vertreterin in der Ratsarbeitsgruppe zu Gesellschaftsrecht, berichtete von der kritischen Position der österreichischen Regierung zum Kommissionsvorschlag. Es gäbe kein Verständnis dafür, dass die Kommission nach der Ablehnung der SPE weiter auf Sitztrennung und Abschaffung des Stammkapitals beharrt. Durch die geplante Lockerung der Formvorschriften sei außerdem der Rechtsverkehr in Österreich gefährdet.

Auch die Meldungen aus dem Publikum fielen durchwegs negativ aus. Einige Betriebsräte, die wegen eines Gewerkschaftsseminars nach Brüssel gekommen waren, sahen in der SUP ein Einfallstor für Sozialdumping und Gefahren für ArbeitnehmerInnenrechte. Michael Umfahrer, Präsident der Österreichischen Notariatsakademie, fasste in seinen Schlussworten die Bedenken der Diskutanten zusammen und warnte vor einer Verminderung der Rechtssicherheit.

Quelle: ÖGB-Europabüro, 12.12.2014

Auswege aus der Arbeitslosigkeit

Oder: Die Fragen richtig stellen

Im Dezember 2014 hat die Arbeitslosenquote in Österreich mit 10,2 Prozent einen Höchststand erreicht. Doch zugleich gab es mit knapp 3,5 Millionen noch nie so viele Beschäftigte. Arbeitslosigkeit ist ernst zu nehmen. Die Wahl der Strategien soll jedoch differenziert erfolgen. Neben Beschäftigungsimpulsen in gesellschaftlich sinnvollen Bereichen wie Ökologie oder Soziales geht es auch um eine Neuverteilung der vorhandenen Arbeit durch Überstundenabbau, flexible Modelle der Arbeitszeitverkürzung und faire Verteilung der Produktivitätsfortschritte.

Wirtschaftsankurbelung ohne Zielvorgaben macht keinen Sinn. Zudem ist die Politik in einem Dilemma. Sie soll keine weiteren Schulden machen, keine neuen Steuern einführen und – wenn die Wirtschaft lahmt – diese mit Investitionen beleben. Die sprichwörtliche Quadratur des Kreises.

Passfähige Rahmenbedingungen setzen

Hauptaufgabe von Politik ist nicht, bei allen auftretenden Problemen Feuerwehr zu spielen, etwa durch Konjunkturspritzen, sondern passfähige Rahmenbedingungen für positive Entwicklungen zu setzen. Das erfordert einen makroökonomischen Blick. Da in einer endlichen Welt unbegrenztes Wachstum nicht möglich ist, bedeutet Politik wesentlich auch Prioritäten zu setzen.

Sinnvolle Fragen an die Wähler und Wählerinnen wären demnach: Wollt ihr weiterhin Billigstferreisen und Ramsch aus aller Welt oder sollen wir eine aus Umweltsteuern finanzierte Wohn-, Energie- und Ernährungswende anpacken, die die regionale Wirtschaft stärkt und sinnvolle Arbeit schafft? Sollen die Reichen immer reicher werden oder wollen wir lieber in einer Leistungsgesellschaft leben, in der nicht alle gleich viel, aber alle genug zum Leben bekommen,

und in der alle nach ihren Möglichkeiten zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben beitragen, um damit Schulen oder Krankenhäuser auch in Zukunft gut finanzieren zu können? Auch das würde sinnvolle Arbeitsplätze schaffen und die Bessergestellten könnten bei entsprechender Argumentation durchaus für diese Fair-Teilung gewonnen werden.

Zu fragen wäre auch, ob wir wirklich eine generelle Steuerentlastung brauchen, was die öffentliche Verschuldung weiter erhöhen würde, oder ob es nicht vielmehr um zielgenaue Maßnahmen der Einkommenssteigerung für jene ginge, die es tatsächlich nötig haben – etwa durch garantierte Mindestlöhne oder Negativsteuern? Schließlich wäre zu fragen, wie sich durch flachere Einkommenshierarchien Arbeitszeitverkürzungen sowie neue Arbeitszeitmodelle aufkommensneutral finanzieren ließen? Fragen so gestellt, ermöglichen neue Antworten jenseits des Wachstumszwangs und der Konkurrenz aller gegen

alle, für die die Menschen durchaus zu haben sind.

Nachsatz: In Dienstleistungsgesellschaften wird Arbeit im Industriesektor weiter abnehmen, jene im Bereich öffentlicher Güter jedoch zunehmen. Sollte unsere Lebensqualität mit Bildung, Kin-

„Sollte unsere Lebensqualität mit Bildung, Kinderbetreuung, freiem Zugang zu Krankenversorgung u.a.m. erhalten bleiben, dann brauchen wir in Zukunft tendenziell mehr, nicht weniger öffentliche Mittel, ergänzt um High-Tech-Wertschöpfung im verbleibenden produzierenden Sektor.“

derbetreuung, freiem Zugang zu Krankenversorgung u.a.m. erhalten bleiben, dann brauchen wir in Zukunft tendenziell mehr, nicht weniger öffentliche Mittel, ergänzt um High-Tech-Wertschöpfung im verbleibenden produzierenden Sektor. Der klassische Freizeitbereich könnte gegenüber qualitätsvollen, öffentlichen Leistungen an Wichtigkeit verlieren. High-Tech finanziert High-Touch, qualitätsvolles und leistbares Wohnen, Bildung und Kultur für alle schlagen Billig-Entertainment, Event-Orientierung und Shopping-Fixierung.

Hans Holzinger

Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen (JBZ)
www.jungk-bibliothek.at

Kinderschutz im 19. Jahrhundert

Aufgrund mangelnder öffentlicher Einrichtungen für Kinder in schwierigen Lebenssituationen wurden im Laufe des 19. Jahrhunderts sogenannte Kinderschutzvereine gegründet. Um die Entstehung dieser Vereine im politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umfeld des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zu kontextualisieren, hat die Wiener Historikerin Elisabeth Malleier im ersten Teil ihrer Studie zeitgenössische Diskurse zum Thema Gewalt gegen Kinder in den Bereichen Pädagogik, Medizin und Recht untersucht. Dabei wird die historische Bedingtheit und Interpretation sowohl des Gewalt- als auch des Schutzbegriffs im 19. Jahrhundert herausgearbeitet.

In den von den Kinderschutzvereinen seit den 1830er-Jahren errichteten „Rettungsanstalten“ sollten die Kinder weniger vor Gewalt und Armut gerettet werden als vielmehr vor „Müßiggang“ und einem „liederlichen“ und „gottlosen“ Leben. Erzogen werden sollten sie zu Gehorsam, Arbeitsamkeit und Sparsamkeit und – je nach Weltanschauung der VereinsaktivistInnen – auch zu Religiosität. Besonderer Wert wurde darauf gelegt, dass sich die Kinder schon von klein auf an ein Leben in Armut gewöhnten, d.h. sich in die für sie vorgesehene soziale Stellung fügten.

Insbesondere nach der Revolution von 1848 sollte mit einem Zugriff auf die Kinder der Armen das revolutionäre Potential verringert werden. Hinter dem Engagement der Kinderschutzvereine verbarg sich nicht zuletzt die Sorge der Wohlhabenden um die eigene Sicherheit und den sozialen Frieden, der die Aufrechterhaltung bestehender Machtverhältnisse garantieren sollte. Politisch gestaltete sich der Kampf um die Kinder der Armen zu einem Machtkampf zwischen kirchlichen und säkularen Kräften.

Zugleich können die Kinderschutzvereine in all ihrer Ambivalenz aber auch als ein Beispiel dafür gesehen werden, wie engagierte Frauen und Männer vor der Entstehung des modernen Sozialstaates, sei es auf säkularer oder auf religiöser Basis, versuchten, gesellschaftliche Missstände durch Selbstorganisation zu verändern. Dabei bildete das Vereinswesen insbesondere für Frauen eine der wenigen Möglichkeiten, gestaltenden Einfluss auf die Gesellschaft zu nehmen.

Elisabeth Malleier:

„Kinderschutz“ und „Kinderrettung“. Die Gründung von freiwilligen Vereinen zum Schutz misshandelter Kinder im 19. und frühen 20. Jahrhundert
Studien Verlag, Innsbruck et al. 2014
348 Seiten, EUR 34,90

Die überforderte Generation

Die Organisation der beruflichen Lebensverläufe stimmt heute nicht mehr mit der familiären Lebensführung überein. Zu diesem Ergebnis kommen die SoziologInnen Hans Bertram und Carolin Deuflhard von der Humboldt-Universität Berlin auf Basis einer empirischen Untersuchung des ökonomischen Strukturwandels und des Wandels der Lebensverläufe und Lebensformen seit den 1970er Jahren.

Die ForscherInnen zeigen mit ihrer Studie, dass sich die Lebensläufe in diesem Zeitraum drastisch verändert haben. Die überforderte Generation muss in der Rushhour des Lebens – in der kurzen Zeitspanne etwa zwischen dem 28. und dem 35. Lebensjahr – die beiden zentralen Lebensanforderungen von beruflicher Integration und Familiengründung zeitgleich bewältigen, währenddessen diese Lebensentscheidungen von der „skeptischen Generation“ – also jener der Eltern – noch als kontinuierliches Nacheinander erlebt wurden.

Die heute sehr viel längere Ausbildungsphase sowie der überwiegend unsichere Einstieg in eine flexibilisierte Arbeitswelt haben zu einer deutlichen Verzögerung der ökonomischen Selbstständigkeit geführt. Ein angemessenes und sicheres Einkommen, das als Grundlage für die Familienbildung angesehen wird, steht häufig noch gar nicht zur Verfügung, da der ökonomische Strukturwandel zu einer starken Einkommensbenachteiligung der jungen Generation geführt hat. Selbst für junge AkademikerInnen garantiert Bildung nicht mehr unbedingt eine angemessene Existenzsicherung. Somit muss die Familiengründung oft in kürzester Zeitspanne bewältigt werden, obwohl die Zeit für den Aufbau von Beziehungen aufgrund der erhöhten Anforderungen und Mobilitätserwartungen der Berufswelt viel knapper geworden ist und sie heute vor dem 30. Lebensjahr nicht mehr unbedingt auf eine gemeinsame Zukunft hinführen.

Diejenigen, die sich trotz des Widerspruchs zwischen den beruflichen Anforderungen und der Entwicklung von Familienbeziehungen für Kinder entscheiden, sind heute ungleich höheren Anforderungen ausgesetzt als noch die skeptische Generation. Denn die skeptische Generation hatte mit dem Modell der klaren innerfamiliären Arbeitsteilung – mit dem Vater als ökonomischem Versorger und der Mutter als Hausfrau – ein eindeutiges Orientierungsmuster für die Organisation von Fürsorge. Dieses Orientierungsmuster stellt für die überforderte Generation kein Vorbild mehr dar, allerdings hat der gesellschaftliche Wandel auch

kein neues Muster für die Organisation von Fürsorge hervorgebracht, sodass die Zeit für Fürsorge in jeder Partnerschaft individuell ausgehandelt werden muss.

Die Anforderungen und Ansprüche der Eltern an die Sozialisation der Kinder sind demgegenüber im Kontext der höheren Bildungsanforderungen deutlich gestiegen. Paare schaffen sich den familiären Raum für Fürsorge in der Regel dadurch, dass eine Person – meistens die Mutter – ihre Präsenz am Arbeitsmarkt einschränkt. Dieses Muster zeigt sich nicht nur in den USA und in Deutschland, sondern auch in den meisten anderen europäischen Ländern, also relativ unabhängig von den familienpolitischen Rahmenbedingungen.

Die ForscherInnen zeigen für Deutschland, dass dies eng mit der schlechteren Bezahlung von Berufen zusammenhängt, in denen überwiegend Frauen arbeiten. Die Entscheidung für eine Einschränkung der Arbeitsmarktpräsenz hat allerdings langfristige Benachteiligungen im Beruf zur Folge, weil beruflicher Erfolg nach wie vor eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung voraussetzt.

Die Analysen wurden anhand des Mikrozensus durchgeführt, der größten repräsentativen Datengrundlage der amtlichen Statistik in Deutschland zur Bevölkerungsstruktur und zur wirtschaftlichen und sozialen Lage. Im Vergleich zu den USA haben die ForscherInnen untersucht, inwiefern der strukturelle Wandel in zwei Ländern mit sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Kulturen dennoch ähnliche gesellschaftliche Veränderungen hervorgebracht hat. Dabei wurde die Lebenssituation von zwei Generationen gegenübergestellt, der skeptischen Generation der zwischen 1930 und 1940 Geborenen, die ihr junges Erwachsenenalter Anfang der 1970er Jahre erlebt haben, und der überforderten Generation der zwischen 1970 und 1980 Geborenen, die ihr junges Erwachsenenalter im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends erreicht haben.

*Hans Bertram, Carolin Deuffhard:
Die überforderte Generation
Arbeit und Familie in der Wissensgesellschaft
Verlag Barbara Budrich, Opladen/Berlin/Toronto 2015
253 Seiten, EUR 28,00*

Erwerbslose im Spannungsfeld zwischen Hilfebezug und Prekarität

Petra Schütt vom Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF München) hat eine Studie mit dem Titel „Security First. Erwerbslose im Spannungsfeld

zwischen Hilfebezug und prekärem Arbeitsmarkt“ veröffentlicht. Die Autorin analysiert die Sozialstaatsreformen in Deutschland mit Blick auf den Systemwandel der sozialen Sicherung und erforscht die Interpretationen und Handlungen der Erwerbslosen.

In der empirischen Arbeit wird gezeigt, wie Erwerbslose den Arbeitslosengeld-II-Bezug aktiv, aber eigenwillig als Sicherheitsressource interpretieren und nutzen. Mit der Einführung der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist eine Neuausrichtung des Sozialstaatsmodells erfolgt, vom versorgenden Wohlfahrts- zum Aktivierungsstaat. Diese Transformation des Sozialstaats wird mittels sogenannter „Work-first“-Programme umgesetzt, deren Primärziel eine möglichst schnelle Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt ist.

Doch viele Erwerbslose setzen für sich die Ziele anders: Sie verfolgen nicht eine möglichst schnelle, sondern eine möglichst stabile Integration ins Erwerbssystem. Bei dieser Strategie „Security first“ handelt sich um eine eigenverantwortliche Priorisierung von individueller Sicherheit, die dazu dient, die Risiken eines prekären Arbeitsmarkts unter Bedingungen zunehmender Subjektivierung zu begrenzen.

Die Studie bietet die Grundlage für eine politische Debatte, die jenseits von „Schuldzuweisungen“ gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ansetzt, welche zumeist auf moralisierenden Unterstellungen von defizitären Persönlichkeitsmerkmalen und geringer Erwerbsorientierung basieren. Die Ergebnisse machen deutlich, wie Erwerbslose den Hilfebezug als wichtige Ressource nutzen, um bei hoher Eigenverantwortlichkeit und ausgeprägter Erwerbsorientierung auch weiterhin individuell das Ziel der Arbeitsmarktintegration zu verfolgen. Aber eben nicht um jeden Preis – „Security first“.

Petra Schütt forscht als Arbeits- und Industriesoziologin am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF München). Als Mitarbeiterin der Landeshauptstadt München ist sie mit Grundsatzfragen der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik befasst.

*Petra Schütt: Security First
Erwerbslose im Spannungsfeld zwischen Hilfebezug
und prekärem Arbeitsmarkt
UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz 2014
304 Seiten, EUR 42,00*

Practice Day 2015

Praxisorientierung ist eine wichtige Säule im Studiengang „Sozial- und Verwaltungsmanagement“ an der FH Oberösterreich. Ausgewählte Ergebnisse des Berufspraktikums im 5. Semester aus Themenfeldern wie z.B. Organisation, Controlling, Marketing oder Personal werden beim Practice Day präsentiert. Die Postergalerie bietet eine gute Gelegenheit, die Erfahrungen zu diskutieren. Praktikumsgeber können potentielle PraktikantInnen kennenlernen und vielleicht weitere Projekte in die Wege zu leiten.

Termin: 4. März 2015, 16.00 - 17.00 Uhr
Ort: FH OÖ, Campus Linz, Garnisonstraße 21
Anmeldung: dominika.leichtfried@fh-linz.at; Tel. 050804 52600

Die Zukunft der Europäischen Union

Wohin geht die EU? Stehen die Zeichen weiter auf Stagnation, Austerität und verschärfte Ungleichheiten oder gelingt der Kurswechsel? Die (in Englisch abgehaltene) Präsentation des EuroMemorandum 2015 greift diese Fragen auf für eine kritische Bestandsaufnahme und Diskussion von alternativen ökonomischen Optionen.

Termin: 5. März 2015, ab 18.00 Uhr
Ort: C3-Centrum für Internationale Entwicklung, Sensengasse 3, 1090 Wien
Anmeldung: office@oefse.at

Jugend auf Party

Feiern erfüllt aber unterschiedlichste Bedürfnisse: nach sozialen Kontakten und Zugehörigkeit, nach Abwechslung und Abstand vom Alltag in einem „anderen Raum“, nach Stimulation durch laute Musik, nach „schönen“ Farben und Formen. Partys als besondere Lebenswelten Jugendlicher sind aber auch attraktiv für Grenzüberschreitungen und damit bedeutsam für die Prävention. Die Tagung des Instituts Suchtprävention thematisiert die besonderen Bedingungen für schadensminimierende Maßnahmen im Partysetting und präsentiert erfolgreiche Praxisprojekte.

Termin: 24. März 2015, 9.00 - 17.00 Uhr
Ort: FH OÖ, Campus Linz, Garnisonstraße 21
Anmeldung: daf@streetwork.at, Tel. bzw. Fax 0732 785979

Tagung für Arbeits- und Sozialrecht

Am Programm der 50. Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Arbeitsrecht und Sozialrecht stehen Vorträge zu den Themen Betriebsübergang, Koalitionsfreiheit, Vertrauensschutz im Sozialrecht und Zugang zu Sozialleistungen. Zudem finden ein Seminar zu arbeitsrechtlichen Fragen zum Krankenstand sowie ein Nachwuchsforum statt.

Termin: 26. - 27. März 2015
Ort: Ferry Porsche Congress Center, 5700 Zell am See, Brucker Bundesstraße 1a
Anmeldung: astrid.boenisch@jku.at, Tel. 0732 2468 8270

Versorgung von Menschen mit Demenz

Mit wachsendem Durchschnittsalter der Bevölkerung müssen Kommunen für alle Menschen mit unterschiedlichen Problemen Wohn- und Lebensmöglichkeiten in ihrer normalen Umgebung sicherstellen. Zudem ist bekannt, dass mehr als drei Viertel aller alten Menschen so lange wie möglich zuhause wohnen bleiben möchten. Daher findet an der Universität Witten/Herdecke eine Expertentagung statt, um über die zukünftige Versorgung von Menschen mit chronischen Gesundheitseinschränkungen in ihrem Quartier zu diskutieren.

Termin: 26. - 27. März 2015
Ort: Universität Witten/Herdecke, D-58448 Witten
Information, Anmeldung: claudia.kuhr@uni-wh.de; www.uni-wh.de

Strategien für die Zukunft der Sozialwirtschaft

Welche internen und externen Rahmenbedingungen fördern oder behindern Innovationen in der Sozialwirtschaft? Welche Bedeutung haben Tradition und Wertegebundenheit für die künftige Ausrichtung sozialwirtschaftlicher Unternehmen? Antworten auf diese Fragen stehen im Mittelpunkt des 9. Kongresses der Sozialwirtschaft.

Termin: 16. - 17. April 2015
Ort: Maritim Hotel Magdeburg, Otto-von-Guericke-Straße 87, D 39104 Magdeburg
Information, Anmeldung: <http://sozkon.de>

Alter- (k)ein ganz normales Leben

Anlässlich 30 Jahre ARCUS Sozialnetzwerk veranstaltet dieses eine Fachtagung mit dem Titel „Alter – (K)ein normales Leben. Psychische Erkrankungen – Perspektiven“. Neben Fachvorträgen von Gerald Gatterer, Mathias Mühlberger und Susanne Seemann und einem Kurzfilm stehen auch fünf vertiefende Workshops auf dem Programm.

Termin: 23. April 2015, ab 8.30 Uhr
Ort: Alfons-Dorfner-Halle, 4132 Lembach im Mühlkreis
Anmeldung: Office@arcus-sozial.at; Tel. 07283 8531

Soziale Arbeit 2025

Bei ihrem 30-jährigen Jubiläum setzt sich die Sozialplattform OÖ mit den zukünftigen Herausforderungen für soziale Arbeit auseinander: Wie können soziale Dienstleister – bei steigendem Kostendruck – auch in der Zukunft erfolgreiche und professionelle „FAIRsorgung“ für die Gesellschaft leisten? Welche Rolle müssen soziale Dienstleistungen in einer Gesellschaft mit wachsender sozialer Ungleichheit und mangelnder Solidarität einnehmen, wie müssen sie sich zu Austeritäts- und neoliberaler Politik positionieren? Wie kann das Innovationspotenzial sozialer Arbeit weiter ausgeschöpft werden, ohne sich nur auf die Prozessebene und Kostensenkung zu konzentrieren? Sind Kooperation und Vernetzung eine notwendige Weiterentwicklung, welche gelungenen Modelle gibt es?

Termin: 5. Mai 2015, 9.30 - 17.30 Uhr
Ort: Arbeiterkammer, Kongresssaal, 4020 Linz
Anmeldung: www.sozialplattform.at

Schmerz und Schmerzbekämpfung als interdisziplinäre Herausforderung

Trotz intensiver Forschung zu Ursachen und Behandlungsmöglichkeiten leiden dennoch bis zu einem Drittel aller Menschen unter chronischen Schmerzen. Worin also liegt die Herausforderung in der Behandlung von Schmerzen? Dieser Frage wird bei den 12. Kremser Tagen nachgegangen: Aus biologischer, psychologischer und sozialer Sicht nähert man sich der Thematik in Form von Workshops und Vorträgen. Ziel ist es, sowohl ein komplexes Verständnis von Schmerz zu vermitteln als auch mögliche Strategien für eine erfolgreichere Behandlung zu diskutieren.

Termin und Ort: 5. - 6. Juni 2015; Donau-Universität Krems, Audimax
Information, Anmeldung: www.donau-uni.ac.at/psymed/kremsertage

Gesundheitsfolgenabschätzung auf kommunaler Ebene

Die Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) ist ein Instrument zur systematischen Analyse und Bewertung geplanter politischer Vorhaben hinsichtlich möglicher positiver wie negativer Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung. In der Steiermark konnten bereits erste Umsetzungserfahrungen von GFA auf regionaler und kommunaler Ebene gemacht werden. Die Präsentation dieser Erfahrungen bildet einen Schwerpunkt der Tagung.

Termin: 25. Juni 2015, 9.00 - 16.30 Uhr
Ort: Großer Saal der Landesbuchhaltung, Graz
Anmeldung: [ab März unter gfa.tagung.2015@ifgp.at](mailto:ab_März_unter_gfa.tagung.2015@ifgp.at)

kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik

Erscheinungsort Linz, P.b.b. Verlagspostamt Linz.

Wenn unzustellbar, zurück an die Redaktion kontraste:

Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

Herausgeber, Medieninhaber, Verleger:

Sozialwissenschaftliche Vereinigung, mit Unterstützung der Johannes Kepler Universität Linz (JKU), Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Erscheinungsweise:

8 Ausgaben pro Jahr

Redaktionsadresse:

kontraste: JKU Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

Tel. 0732 2468 7168

Mail: hansjoerg.seckauer@jku.at

Web: <http://www.gespol.jku.at/> Menüpunkt Kontraste

Aboservice, Sekretariat: Irene Perndorfer, Tel. 0732 2468 7161

Fax DW 7172 Mail: irene.perndorfer@jku.at

Redaktionsteam:

Mag. Hansjörg Seckauer (hs), Dr. Christine Stelzer-Orthofer (cso), Dr. Bettina Leibetseder (bl), Dr. Susanna Rothmayer (sr), Dr. Angela Wegscheider (aw)

Wir freuen uns über zugesandte Manuskripte, die Redaktion behält sich jedoch das Recht auf Kürzung und Entscheidung über die Veröffentlichung vor. Redaktionsschluss ist jeweils der 20. des Vormonats. Namentlich gekennzeichnete Beiträge können, müssen aber nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

Wissenschaftliche Beratung:

Univ. Prof. Dr. Josef Weidenholzer, MEP

Em. Univ. Prof. Dr. Irene Dyk-Ploss

a.Univ. Prof. Dr. Evelyn Schuster

Dr. Brigitte Kepplinger

Lektorat; Satz:

Mag. Hansjörg Seckauer

Grafisches Konzept:

Mag. Gerti Plöchl

Kontraste finanzieren sich fast ausschließlich aus Abonnements und Mitgliedsbeiträgen: Jahresabo EUR 65,40; Halbjahresabo EUR 32,70; StudentInnen, Arbeitslose und PensionistInnen EUR 36,30; Einzelheft EUR 6,70; Referierte Ausgabe EUR 18,70
Alle Preise inklusive Versand.
Gratis Probeabo für drei Monate
Kündigung bis einen Monat vor Ablauf möglich.

Bankverbindung:

Sparkasse OÖ, BLZ 20320, Kontonr. 7500-002453

BIC: ASPKAT2LXXX, IBAN: AT97 2032 0075 0000 2453

