

Editorial

Der österreichische Sozialstaat in der Covid-19-Krise¹

Nach jahrzehntelangen neoliberalen Angriffen auf den Sozialstaat wird spätestens in der Covid-19-Krise deutlich, wie unverzichtbar er für uns alle ist. In einer ausgebauten Form erfüllt der Sozialstaat vielfältige Aufgaben: Er sichert die Menschen vor Risiken und in schwierigen Lebenslagen (wie z. B. Krankheiten und Arbeitslosigkeit) ab, trägt zum Erhalt des sozialen Friedens bei, ermöglicht benachteiligten Gruppen gesellschaftliche Teilhabe und fungiert als stabilisierende Kraft – besonders in Krisenzeiten (Arbeiterkammer Wien 2020). In der Regel bewältigt der österreichische Sozialstaat diese Aufgaben gut, und gerade zu Beginn der Pandemie konnte er sich in großen Teilen bewähren. Die Covid-19-Krise macht deutlich, dass der Sozialstaat sehr breite Bevölkerungsschichten gegen biografische und soziale Risiken absichert. Dies betrifft etwa die Kurzarbeit, aber auch das Arbeitslosengeld, das in der Pandemie – zum Teil für sie überraschend – für Menschen aus der scheinbar abgesicherten Mitte der Bevölkerung elementar wurde.

Im internationalen Vergleich gibt Österreich viel Geld für den Sozialstaat aus. Diesen Ausgaben steht ein hohes Niveau an Sozialleistungen gegenüber. Eine Einschränkung ist jedoch die Leistungshöhe beim Arbeitslosengeld, die im internationalen Vergleich eher gering ausfällt. Dieser und andere bestehende Mängel in der sozialen Absicherung, etwa von Personen, die keine Leistungsansprüche erworben haben, wurden mit Fortschreiten der Pandemie bislang nur unzureichend behoben.

Umkämpfter Sozialstaat

Der Sozialstaat ist eine Errungenschaft sozialer Kämpfe, seine Ausgestaltung Ergebnis politischer Kräfteverhältnisse. Der neoliberale Umbau des Sozialstaates durch einen Abbau von Leistungen und eine Individualisierung sozialer Risiken fand in Österreich in einem weit geringeren Umfang statt als in anderen europäischen Ländern. Partiiell war in den vergangenen Jahren sogar ein Ausbau bzw. eine Weiterentwicklung des Sozialstaates zu verzeichnen (Ausbau des Pflegesys-

¹ Die in diesem Editorial verwendeten Daten und Zahlen sind – soweit nicht anders ausgewiesen – Stand Anfang Dezember 2020.

tems zu Beginn der 1990er, Einführung einer bundesweiten bedarfsorientierten Mindestsicherung 2010). Dennoch ist die „jüngere sozialstaatliche Entwicklung (...) auch in Österreich von Ambivalenzen, von Rückbau und punktuellen Erweiterungen, von Problemlagen und Herausforderungen geprägt“ (Tálos/Obinger 2020: 161).

In den Ambivalenzen lässt sich neben der Ideologie des „schlanken Staates“ eine zweite Achse im Ringen um die Ausgestaltung des österreichischen Sozialstaates ausmachen, die durch eine konservativ-nationalistische Ausrichtung charakterisiert ist und sich besonders in ÖVP-FPÖ-Regierungsprojekten manifestierte. Auf der einen Seite kommt es zum mitunter großzügigen Ausbau von – konservativ konnotierten – Leistungen, vielfach zugunsten von besser Verdienenden (wie zuletzt dem Familienbonus), auf der anderen Seite steht eine „exkludierende Sozialpolitik (...), die vor allem Flüchtlinge, MigrantInnen und andere besonders verwundbare Gruppen trifft“ (Becker 2018: 35).

Die letzte türkis-blaue Koalition verfolgte beides: eine neoliberale Grundorientierung über deutliche Einschnitte in den Sozialstaat (und der Koalitionsvertrag ließ weitere befürchten) sowie eine konservativ-nationalistische Ausrichtung (Becker 2018). Exemplarisch zu nennen seien hier die Ablösung der Mindestsicherung durch ein restriktives Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, die Anhebung der Höchstarbeitszeiten, die Reform der Sozialversicherung/Fusion der Krankenversicherungsträger, die Indexierung der Familienbeihilfe – alles flankiert von einer faktischen Aufkündigung des Dialogs mit den Sozialpartnern.

Nach dem abrupten Ende der türkis-blauen Koalition sind die Konturen einer türkis-grünen Sozialpolitik – nicht zuletzt Covid-19-bedingt – noch nicht auszumachen. Im Regierungsübereinkommen bleiben viele sozialpolitische Vorhaben vage, einige türkis-blaue Eingriffe in den Sozialstaat – wie das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz – bleiben unverändert, andere radikale Vorhaben, „wie die Abschaffung der Notstandshilfe oder die Schwächung der Kammern“, werden nicht mehr verfolgt (Tálos 2020). Zudem gibt es progressive Zielsetzungen, wie die Halbierung der Armut in der Regierungsperiode.

Pandemie trifft auf ausgebauten Sozialstaat

Trotz der oben skizzierten Kämpfe um seine Ausgestaltung traf die Pandemie im März 2020 in Österreich auf einen gut ausgebauten und funktionstüchtigen Sozialstaat. Dies zeigte sich insbesondere im Gesundheitssystem, aber auch in vielen bestehenden Leistungen mit automatisierten Abläufen, die von Beginn an schnell und umstandslos griffen.

Ein aktuell besonders relevantes Beispiel für den immer noch gut ausgebauten Sozialstaat ist das Gesundheitssystem (Wöss 2021). Neben der breiten gesetzlichen Krankenversicherung (etwa keine private Krankenvollversicherung wie in Deutschland) rückte gleich zu Beginn der Pandemie die Frage der Anzahl der Spitals- und insbesondere Intensivbetten in den Fokus. In vielen Ländern sind in den vergangenen Jahren Bettenkapazitäten unter dem Schlagwort der Effizienzsteigerung abgebaut worden. Die angeblich zu hohe Zahl der Spitalsbetten in Österreich wurde in den letzten Jahrzehnten von ÖVP, Neos, aber auch dem Rechnungshof und der OECD immer wieder kritisiert und hier auf große Einsparpotenziale verwiesen (Zerbes 2020). Laut einer aktuellen OECD-Studie vom April 2020 liegt Österreich im Vergleich von 33 OECD-Staaten auf Platz fünf bei den Akutbetten (5,5 pro 1.000 EinwohnerInnen; OECD-33-Durchschnitt: 3,7) und im Vergleich von 22 OECD-Staaten bei den Intensivbetten pro 100.000 EinwohnerInnen mit rund 29 auf Platz zwei hinter Deutschland (34; OECD-22-Durchschnitt: 12) (OECD 2020). Unter anderem die bisher ausreichende Zahl an Intensivbetten scheint die Menschen in Österreich bislang vor Schlimmerem bewahrt zu haben.

Die gesamtstaatlichen Sozialausgaben beliefen sich im Jahr 2019 auf rund 117 Mrd. Euro, die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) lag bei 29,3%. Damit liegt Österreich im EU-Vergleich auf dem fünften Platz nach Höhe der Sozialquoten. Der weitaus größte Anteil der Sozialleistungen entfiel 2019 mit 45% auf Leistungen im Alter (wie Pensionen, Betreuungs- und Pflegeleistungen), gefolgt von Ausgaben für die Krankheits- bzw. Gesundheitsversorgung (27%). Leistungen für das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe machten 5% aus, nur 2% entfielen auf armutsvermeidende Leistungen, wie Wohnbeihilfen, Mindestsicherungs-/Sozialhilfeleistungen etc. (Statistik Austria 2020a).

Tálos und Oblinger (2020: 160) halten in einer umfassenden Analyse über die Entwicklungen des österreichischen Sozialstaats fest, dass „Österreich (...) im internationalen Vergleich überproportional viel Geld für sozialpolitische Zwecke auf[wendet], insbesondere für die Alterssicherung“, aber auch, dass „[d]iese hohen fiskalischen Aufwendungen (...) abgesehen von der Arbeitslosenversicherung mit vergleichsweise hohen Sozialleistungen [korrespondieren]“. Die „Reichweite der Veränderungen“ im österreichischen Sozialstaat in den vergangenen Jahren schätzen sie als „eher moderat“ ein, etwa im Vergleich zum deutschen Sozialstaat, in dem seit den 1980er-Jahren bei „zwar ähnliche[n] Entwicklungstrends (...) die strukturellen Veränderungen und Leistungseinschnitte (...) erheblich weitreichender [waren]“ (ebenda: 144).

Insgesamt zeigt sich in Krisen die Notwendigkeit öffentlicher Sozial-

systeme besonders deutlich. Während sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008 die öffentlichen Pensionssysteme als deutlich stabiler erwiesen, wird in der Covid-19-Krise besonders die Bedeutung gut ausgebauter Gesundheitssysteme ersichtlich.

Lücken und Baustellen wurden in der Krise sichtbar

Das österreichische Sozialsystem dient als „Stabilitätsanker“ (Wöss 2020) in der Covid-19-Krise: Der Sozialstaat sichert die breite Mitte der Bevölkerung ab. Allerdings offenbart die Krise auch, wo seine Lücken und Verbesserungspotenziale liegen. So zeigt sich etwa, wie schnell abrupt eintretende Phasen der Arbeitslosigkeit Angehörigen der „abgesicherten Mitte“ die materielle Basis für das (Über-)Leben entziehen können, wenn sie der Sozialstaat nur bedingt unterstützt.

Bevölkerungsgruppen, die es schon vor der Covid-19-Krise nicht leicht hatten (z. B. Menschen, die von Armut betroffen sind, Frauen mit Mehrfachbelastungen, z. B. Alleinerzieherinnen, und Menschen mit prekärer oder unsicherer Arbeit, die oft auch als Solo-Selbstständige tätig sind), treffen die Auswirkungen der Pandemie besonders hart. Gerade für sie werden die Lücken und unzureichenden Absicherungen im Sozialsystem besonders deutlich (Arbeiterkammer 2020, Madner 2020).

Arbeitslosigkeit als zentrales Problem

Besonders schlimm trifft die Covid-19-Krise diejenigen, die quasi über Nacht ihre Erwerbsarbeit und damit ihr Einkommen verlieren oder schon vor der Krise arbeitslos waren und derzeit keine Chance auf einen neuen Arbeitsplatz haben. Ging vor der Covid-19-Krise die Arbeitslosigkeit in Österreich kontinuierlich zurück, stieg sie mit der Krise massiv an. Eine erste Welle der Massenarbeitslosigkeit erfolgte im ersten Lockdown des Frühjahrs, zweiter und dritter Lockdown im Herbst/Winter 2020/2021 brachten eine zweite Welle. Der Jahresdurchschnitt für 2020 liegt bei +108.000 Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr. Mehr als 414.000 Beschäftigte sind zudem noch immer in Kurzarbeit (AMS 2020), und noch ist nicht klar, wie viele von ihnen in den kommenden Monaten ihren Job behalten.

Besonders alarmierend ist, dass viele junge Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Aus der Forschung ist bekannt, dass der Einstieg in den Arbeitsmarkt besonders zentral für den Verlauf der weiteren Erwerbskarriere ist (Tamesberger 2015).

Außerdem schaffen derzeit weniger Personen den Sprung aus der

Arbeitslosigkeit zurück in die Erwerbstätigkeit, sodass sich die Arbeitslosigkeit verfestigt und die Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen lag im Dezember 2020 bei rund 136.000 bzw. +37.000 gegenüber dem Vorjahr (AMS 2020).

Im Zuge der Covid-19-Krise wurde einmal mehr deutlich, dass die – international verglichen – relativ niedrige Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld von rund 55% (unter Umständen zzgl. eines Ergänzungsbeitrags und/oder eines Familienzuschlags) keineswegs ausreicht. In Zeiten von Vollbeschäftigung und nur sehr kurzen individuellen Arbeitslosigkeitsphasen mögen niedrige Arbeitslosenleistungen ihre Berechtigung haben, sie funktionieren aber weder individuell noch gesamtwirtschaftlich betrachtet in Zeiten mit andauernder Massenarbeitslosigkeit. Auch mit der „Aufstockungsoption“ reichen die Arbeitslosenleistungen in Österreich derzeit nicht aus, um eine Verarmung zu vermeiden. In einer aktuellen SORA-Studie geben acht von zehn betroffenen Arbeitslosen an, dass das Geld für ihr Überleben kaum ausreicht (SORA 2020b). Das heißt, die Höhe des Arbeitslosengeldes reicht derzeit nicht aus, um als „automatischer Stabilisator“ zu wirken, und somit droht die Mitte der Gesellschaft sozial abzusteuern. Die zeitlich befristete Erhöhung der Notstandshilfe oder die Einmalzahlungen sind für viele Betroffene zwar eine unmittelbare finanzielle Unterstützung. Es handelt sich hierbei allerdings um keine nachhaltigen Strategien, und sie lösen das Grundproblem zu niedriger finanzieller Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit nicht. Dies ist auch deshalb besonders besorgniserregend, weil kein rascher Rückgang der hohen Zahl an Arbeitslosen erwartet werden kann.

Arme Menschen besonders betroffen

Wer vor der Pandemie bereits einkommensarm bzw. armutsgefährdet war, den hat die Covid-19-Krise besonders hart getroffen. Viele Armutsbetroffene haben sich vor der Krise über eine geringfügige Beschäftigung etwas Geld dazuverdient, um finanziell einigermaßen über die Runden zu kommen. Gerade diese geringfügigen Jobs sind allerdings in der Covid-19-Krise oft als Erstes gestrichen worden: Der Verlust eines geringfügigen Jobs bedeutete für Armutsbetroffene bis zu 460 Euro weniger im Monat, was ein beträchtlicher Anteil ihrer finanziellen Ressourcen war. Zu diesen erheblichen finanziellen Problemen gesellten sich gesundheitliche und psychische Probleme. Einer Studie der Armutskonferenz (Dawid 2020) zufolge fungieren Armutsbetroffene oft als „soziales Fieberthermometer“. Das heißt, sie spüren soziale und wirtschaftliche Veränderungen häufig schneller und stärker als die

Mitte der Gesellschaft und nehmen soziale Spaltungen früher wahr, als es die Statistik zeigt.

Auch wenn eine Zunahme von Armut in den aktuellen Armutsstatistiken noch nicht ersichtlich ist, erwarten ForscherInnen einen Anstieg in den kommenden Jahren (BMSGPK 2020) und damit eine erhöhte Gefährdung der Mitte der Gesellschaft: Einer aktuellen Studie von SORA (2020) zufolge berichteten fast sieben von zehn Haushalten mit unter 2.000 Euro Nettoeinkommen von Einkommensverlusten, sechs von zehn mussten Ausgaben einschränken oder auf Ersparnisse zurückgreifen.

Vor der Covid-19-Krise ist der Anteil der Menschen in Österreich, die von Armut betroffen waren, kontinuierlich gesunken. Die stark steigende (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, insbesondere in Niedriglohnbranchen, wird sich jedoch in einer Erhöhung der Armuts(gefährdungs)quote niederschlagen: Rund die Hälfte der Langzeitarbeitslosen gilt laut EU-SILC-Daten als armutsgefährdet (Tamesberger/Woltran 2020). Hinzu kommt, dass jene Menschen, die bereits vor Ausbruch von Covid-19 arbeitslos waren, nun noch schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt vorfinden. Die weitreichende Reform des letzten sozialen Netzes im Frühjahr 2019 (Sozialhilfe neu), die teilweise mit beträchtlichen Kürzungen einhergeht, wird ebenfalls negative Auswirkungen auf die Armutsbetroffenheit haben (Wagner 2020). Schlussendlich besteht die Gefahr, dass die Folgen der Krise etwa in Form von Einsparungen oder Kürzungen bei den öffentlichen (Sozial-)Ausgaben besonders zulasten finanziell schlechtergestellter Menschen gehen werden (Arbeiterkammer 2020).

Die Covid-19-Krise zeigt, dass auch ein gut ausgebauter Sozialstaat nicht alles abfedern kann, wenn sein unterstes Netz nicht gut ausgebaut ist. Zwar hat die Regierung einige Initiativen ergriffen, um Armutsbetroffene zu unterstützen (wie z. B. die Erhöhung der Ausgleichszulage), allerdings müssen hier mehr nachhaltige und effektivere sozialstaatliche Maßnahmen gesetzt werden, um der wachsenden sozialen Ungleichheit entgegenzutreten.

Viele Selbstständige stehen vor Problemen

Von der Covid-19-Krise sind aber nicht nur Unselbstständige betroffen, auch vielen (kleinen) Selbstständigen ist ihre Erwerbsgrundlage über Nacht weggebrochen. Selbstständige sind zwar eine sehr heterogene Gruppe, durchschnittlich haben sie jedoch eine höhere Armutsgefährdung. In den Statistiken waren sie schon vor der Covid-19-Krise doppelt so oft „working poor“ – also trotz Arbeit armutsgefährdet – wie

unselbstständig Erwerbstätige (EU-SILC 2020). Gerade Ein-Personen-Unternehmen, Kulturschaffende etc., die schon vor der Krise wenig verdient haben, sind nun mit einer massiven ökonomischen Unsicherheit konfrontiert.

Zugleich offenbarte sich im Zuge der Covid-19-Krise eine systemische Lücke bei der Unterstützung in Phasen der Beschäftigungslosigkeit der kleinen Selbstständigen: Während unselbstständig Erwerbstätige mit einigen Voraussetzungen (z. B. innerhalb der letzten 24 Monate mindestens 52 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigungszeiten) Arbeitslosengeld beziehen können, fehlt vielen Selbstständigen ein ähnliches Sicherungsnetz zur Überbrückung von Auftragseinbrüchen. Es gibt zwar die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung, diese nehmen allerdings nur wenige in Anspruch. Natürlich können einige Selbstständige den Einkommensentfall mit Rückgriff auf das eigene Vermögen schultern, viele bringt dies jedoch in eine prekäre Lage: Statt einen Rechtsanspruch auf eine Versicherungsleistung zu haben, rutschen sie im schlimmsten Fall in die Mindestsicherung als letztem Auffangnetz.

Frauen sind mehrfach belastet

Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass Frauen über alle (Nicht-)Beschäftigungsformen, Bildungsniveaus und anderen Ungleichheitsdimensionen hinweg von der Covid-19-Krise stärker betroffen sind als Männer. Dies zeigte sich sowohl im Bereich der Erwerbsarbeit als auch innerhalb der familiären Arbeitsaufteilung. Frauen trifft der immer wiederkehrende Ausfall der Kinderbetreuung besonders hart: Wenn Kinder nicht in Schule oder Kindergarten oder von Großeltern oder BabysitterInnen betreut werden (können), sind v. a. sie es, die ihre Erwerbsarbeitszeit reduzieren oder die verschiedenen Erwerbs- und Care-Arbeiten gleichzeitig leisten: Studien zeigen, dass Frauen sowohl im ersten als auch im zweiten Lockdown ihre Arbeitszeit stärker reduziert haben als Männer, um unbezahlte Care-Arbeiten für Kinder und betreuungspflichtige Verwandte zu übernehmen (SORA 2020). Der von ihnen geleistete Anteil der unbezahlten Arbeit ist noch weiter angestiegen (Mader et al. 2020). Insbesondere AlleinerzieherInnen waren in der Covid-19-Krise besonders belastet: Ihre Gesamtarbeitszeit betrug rund 15 h/Tag (gegenüber 11 h/Tag in Paarhaushalten ohne Kinder; Zeller 2020).

Lehren ziehen – Rückenwind nutzen

Trotz dieser ungleich verteilten Vulnerabilitäten und der offensichtlichen Lücken hat sich der österreichische Sozialstaat in der Krise bewährt und seine Aufgabe als stabilisierende Kraft in wirtschaftlichen Krisenzeiten erfüllt. Es gilt nun den Rückenwind aus der bestandenen Bewährungsprobe für dringende Verbesserungen zu nutzen und in einen breiten Ausbau des Sozialstaats zu investieren. Im Fokus muss dabei u. a. eine aktive Arbeitsmarktpolitik stehen.

Die von den Sozialpartnern entwickelte Kurzarbeit mit 80 bis 90% Lohnersatz ist der zentrale Hebel, um Arbeitslosigkeit in der Krise gar nicht erst entstehen zu lassen. Die hohe Zahl von ca. 1,15 Mio. betroffenen ArbeitnehmerInnen (März bis inkl. September 2020; AMS 2020) lässt erahnen, dass die Arbeitslosigkeit ohne die schnelle Einigung auf die Kurzarbeit weitaus höher ausgefallen wäre.

Zentrales Ziel der Arbeitsmarktpolitik muss es jetzt sein, die Arbeitsplätze der KurzarbeiterInnen auch über die Behaltefrist hinaus zu erhalten. Die beiden weiteren, ebenso wichtigen Ziele müssen lauten, die arbeitslos gewordenen Menschen möglichst gut zu unterstützen und die Zahl der Arbeitslosen so rasch wie möglich auf das Vorkrisenniveau zurückzubringen. Leistungen mit automatisierten Abläufen sind in Krisenzeiten besonders hilfreich, da sie stabilisierend wirken.

Die Offensive Arbeitsmarkt der AK setzt insbesondere auf vier Säulen (Mitter 2020):

- 1) Qualifikationsoffensive für Beschäftigte und Arbeitssuchende: damit ArbeitnehmerInnen ihr Wissen und Können dem Strukturwandel anpassen können und zur Behebung des Personalmanagements in Sozialberufen, insb. der Pflege, sowie in technischen Berufen.
- 2) Jobgarantie für Langzeitarbeitslose: Möglichkeit einer Beschäftigung auf einem dauerhaft geförderten Arbeitsplatz, der zugleich die Versorgung der lokalen Bevölkerung mit sozialen, ökologischen und kulturellen öffentlichen Dienstleistungen verbessert und sie in die Schaffung der Arbeitsplätze mit einbezieht.
- 3) Dauerhafte Erhöhung der Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld auf 70%: zur Armutsvermeidung und Lebensstandardsicherung, zur Sicherung regional wirksamer Kaufkraft und zur Vermeidung einer volkswirtschaftlich schädlichen Beschäftigung unterhalb der erworbenen Qualifikationen.
- 4) Ein personell gut ausgestattetes Arbeitsmarktservice: um die Auszahlung der Geldleistungen zu bewältigen, die Kurzarbeit abzuwickeln und Arbeitslose möglichst rasch wieder in Beschäftigung zu bringen.

Zudem muss die Arbeitsmarktpolitik auf die besondere Betroffenheit bestimmter Gruppen, wie etwa Jugendliche/junge Erwachsene, die zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt in den Arbeitsmarkt eintreten, reagieren. Hier sind auch kreative, kurzfristige Lösungen, die über die reine Arbeitsmarktpolitik hinausgehen, gefragt, wie etwa eine Ausweitung von Ausbildungsplätzen in überbetrieblichen Lehrwerkstätten, weiterführenden Schulen, Fachhochschulen und Universitäten. Zudem hat die Covid-19-Krise gezeigt, dass über eine bessere Absicherung von (kleinen) Selbstständigen im Sozialsystem nachgedacht werden sollte. Schoukens und Weber (2020) haben hier etwa für Deutschland Vorschläge für eine Arbeitslosenversicherung für Selbstständige in die Diskussion der Lehren aus der Covid-19-Krise eingebracht.

Die genannten Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes sind sowohl für die Bekämpfung bestehender als auch zur Verhinderung neu entstehender Armut von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus bleibt Armuts politik ein Querschnittsthema. Notwendige Maßnahmen reichen vom Bildungssystem (aktuell insbesondere mit einem Fokus auf Distanzunterricht) über das Gesundheitssystem (inkl. Zugang zu kostenlosen psychotherapeutischen Angeboten) bis zu Wohnfragen (Wohnungssicherung, Energiearmut) (Schultheiß/Wagner 2020). In der Covid-19-Krise hat außerdem die Diskussion um ein bedingungsloses Grundeinkommen wieder Aufwind bekommen. Nicht zuletzt die Gedanken einer armutsverhindernden Grundsicherung und der Freiheit jenseits der Arbeitsgesellschaft machen die Idee des Grundeinkommens attraktiv. Jedoch ist der Sozialstaat viel zielgenauer auf die Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet, da beim Grundeinkommen das Geld unabhängig von konkreter Bedürftigkeit an alle BürgerInnen ausgezahlt wird und damit weniger Mittel für die besonders Schutzbedürftigen zur Verfügung stehen. Fortschrittliche Aspekte des Grundeinkommens können aber in der Debatte um die Weiterentwicklung des Sozialstaates hilfreich sein (Ausbau sozialer Dienste, Arbeitszeitverkürzung) (Editorial 2019, Marterbauer 2020).

Um die Situation armutsbetroffener Menschen zu entschärfen, muss zunächst die türkis-blaue Reform der Mindestsicherung zur Sozialhilfe neu rückgängig gemacht werden. Dieses jüngere Beispiel eines Rückbaus im Sozialstaat zeigt, wie die soziale Lage in Krisenzeiten nicht stabilisiert, sondern im Gegenteil durch ungenügende Absicherung noch verschärft wird. So führt die Reform der bedarfsorientierten Mindestsicherung in den Bundesländern, die das türkis-blaue Grundsatzgesetz bereits umgesetzt haben, teilweise zu deutlich geringeren Leistungen für Wohnungslose, Menschen mit Behinderung und Familien mit Kindern (Armutskonferenz 2020). Gerade die Situation von Wohnungslosen und die Armutsbetroffenheit von Kindern drohen sich durch die

Covid-19-Krise weiter zu verschärfen. Perspektivisch sollte die Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe an die Armutsgefährdungsschwelle angepasst werden.

Zudem sind nun möglichst rasch weitere Investitionen in den Sozialstaat notwendig, die sich einerseits aus bestehenden Ausbau- und Reformnotwendigkeiten ergeben und andererseits aufgrund ihrer Beschäftigungsintensivität auch zur nachhaltigen Bekämpfung der Covid-19-Arbeitslosigkeit beitragen können. So ist etwa der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen weiter voranzutreiben und der von Sozialpartnern und Industriellenvereinigung geforderte Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz umzusetzen. Die entsprechenden Investitionen im Bereich frühkindlicher Bildung sind von derzeit ca. 0,7% auf den EU-Schnitt von 1% des Bruttoinlandsproduktes auszuweiten. Im Bereich der Schulen muss möglichst rasch das AK-Chancenindex-Modell, das eine Zuteilung von mehr finanziellen Mitteln für Schulen mit besonderen Herausforderungen vorsieht, auf mindestens 500 Schulen erweitert werden. Zudem muss zur Bewältigung der pädagogischen Herausforderungen der Covid-19-Krise zusätzliches pädagogisches Unterstützungspersonal eingestellt werden. Im Bereich der Erwachsenenbildung ist eine massive Mittelaufstockung dringend notwendig.

Um den Herausforderungen in der Langzeitpflege gerecht zu werden, sind schon seit Jahren umfangreiche Reformen im System nötig, die auch eine deutliche Ausweitung der finanziellen Mittel erfordern würden. Als erster Schritt würde ein von der AK gefordertes Sofortmaßnahmenpaket mit Investitionen von 1,7 Mrd. Euro zu deutlichen Verbesserungen im bestehenden System führen, wenngleich es noch keine strukturellen Veränderungen umfasst. Hiervon wären eine Aufstockung des Personals in Pflegeheimen um 20%, ein Ausbau der Betreuung und Pflege zu Hause, die flächendeckende Ausrollung von psychosozialer Angehörigenberatung, die Abschaffung der Selbstbehalte und Qualitätsverbesserungen in den mobilen Diensten sowie ein Beitrag zur Verringerung des Lohnunterschieds zum akutstationären Bereich umfasst (Feigl et al. 2020).

Die Covid-19-Krise hat bislang nicht zu einem Umdenken in Geschlechterfragen, sondern zu einer weiteren Schlechterstellung von Frauen am Arbeitsmarkt und einer Retraditionalisierung der Rollenverteilung in der Familie geführt. Die Krise hat die Notwendigkeit von progressiven Antworten auf Fragen der Geschlechtergerechtigkeit deutlich gemacht, etwa: ein Rechtsanspruch auf kostenlose Kinderbetreuung, Karenzmodelle, die eine ausgeglichene Aufteilung der Karenzzeiten zwischen den Eltern auch wirklich fördern, sowie eine deutliche Ausweitung der Leistungen in der professionellen Pflege und Angehörigenunterstützung. Zudem ist gerade in wirtschaftlichen und sozialen

Krisenzeiten eine aktive und mit den entsprechenden Mitteln ausgestattete Frauenpolitik sowie eine konsequente Anwendung von Gender-Mainstreaming bzw. -Budgeting in allen Politikbereichen dringlicher denn je.

Andere Formen der Finanzierung sind gefragt, um künftige Herausforderungen zu bewältigen

Der österreichische Sozialstaat steht vor großen Herausforderungen: Kurzfristig wird er weiterhin die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung auf hohem Niveau sichern und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abfangen müssen. Neben den genannten dringend notwendigen Verbesserungen im Bereich des Arbeitsmarktes, die im bestehenden System theoretisch leicht und schnell umsetzbar wären, dürfen jedoch grundsätzlichere Weiterentwicklungen des Sozialstaates nicht aus dem Blickfeld geraten. Trotz einiger progressiver Entwicklungen (etwa Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und Pflegesystem) wird der österreichische Sozialstaat weiterhin als konservativ charakterisiert. Dies ist hauptsächlich auf die starke Erwerbs- und Familienzentriertheit sowie den Fokus auf statuserhaltende Leistungen zurückzuführen. Es wird Zeit, emanzipatorische Elemente anzugehen, die bestehende Machtverhältnisse nicht erhalten, sondern aufbrechen: Arbeitszeitverkürzung, stärkere Orientierung an Care-Leistungen, Sozialstaat als elementarer Teil einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Hierzu gibt es auch deutlichen Rückenwind durch die Bevölkerung. Nach einer Studie der Arbeiterkammer mit Befragungszeitraum 2018, also noch vor der Covid-19-Krise, wünschen sich fast 90% der Befragten eine Ausweitung des Sozialstaates in Richtung eines sozialdemokratischen Modells, das heißt vor allem einen Ausbau sozialer Dienstleistungen (Brait et al. 2020).

Darüber hinaus ist es wichtig, längerfristige Weichenstellungen vorzunehmen und die großen Herausforderungen im Bereich der Verteilungsgerechtigkeit, der Digitalisierung, des Klimaschutzes und des demografischen Wandels anzugehen (Wöss 2021). Allein durch die demografische Entwicklung wird es in Zukunft zu Kostensteigerungen im Sozialstaat kommen – dies betrifft aufgrund einer wachsenden und alternden Bevölkerung (Statistik Austria 2020b) besonders die Ausgaben im Gesundheits- und Pflegesystem.

Die großen gesellschaftlichen Herausforderungen der Klimakrise und des technologischen Wandels müssen dringend auch unter der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit diskutiert werden. Staatliche Investitionen zur notwendigen Modernisierung des öffentlichen Kapital-

stocks müssen Digitalisierung und Klimapolitik adressieren und gleichzeitig die Zahl von VerliererInnen dieser Entwicklungen minimieren sowie deren Verluste ausgleichen. Die Bewältigung der Klimakrise und der Digitalisierung ist somit auch vorausschauende Sozialpolitik, da wirtschaftliche Verluste durch sozialstaatliche Leistungen abgefangen werden müssten.

Die Aufgaben des Sozialstaates werden in den kommenden Jahren also wachsen: Klimakrise, Folgen der Pandemie, demografische Faktoren und der technologische Wandel müssen aktiv gestaltet werden, was auch eine gewaltige und kostenintensive Modernisierung des öffentlichen Kapitalstocks beinhaltet. Notwendige Investitionen in einen Ausbau des Sozialstaats und eine Erweiterung des BezieherInnenkreises sozialer Leistungen benötigen ebenfalls eine entsprechende Finanzierung. In der Vergangenheit wurde der Ausbau des Sozialstaates stets über einen Anstieg der Abgaben finanziert: Seit den 1970er-Jahren haben sich die Sozialquote und die Abgabenquote in Österreich weitgehend parallel entwickelt (Sozialquote 1970 bis 2018: +8,6%; Abgabenquote: +8,5%). Diese Abgaben sind in Österreich weitgehend an Arbeitseinkommen geknüpft. Aufgrund der bereits hohen Besteuerung der Arbeitseinkommen ist eine Fortsetzung dieses Weges wenig vernünftig. Vielmehr müssen weitere Einnahmequellen gestärkt werden. Insgesamt muss es um eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis des Sozialstaates gehen: Dies umfasst insbesondere progressive Steuern auf Vermögen, Erbschaften, Kapital- und Spitzeneinkommen, aber auch Umweltsteuern und neue Steuern, die im Zuge von Digitalisierungsprozessen diskutiert werden sollten.

Die Redaktion

Literatur

- AMS (2020): Arbeitsmarktdaten. Übersicht aktuell – Dezember 2020. Wien: AMS.
- Arbeiterkammer Wien (2020): sozialleistungen.at. Sozialstaat im Überblick: Aufgaben und Ziele. Online verfügbar unter: <https://www.sozialleistungen.at/c/SL8096520/Aufgaben-und-Ziele> (letzter Zugriff: 21. 12. 2020).
- Arbeiterkammer Wien (2020): sozialleistungen.at. Sozialstaat im Überblick: Aufgaben und Ziele. Online verfügbar unter: <https://www.sozialleistungen.at/c/SL8096520/Aufgaben-und-Ziele> (letzter Zugriff: 21. 12. 2020).
- Arbeiterkammer (2020): Offensive Arbeitsmarkt. Online verfügbar unter: <https://www.arbeiterkammer.at/OffensiveArbeitsmarkt> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Armutskonferenz (2020): Die sozialen Probleme werden größer. Und die schlechte Sozialhilfe kann sie nicht lösen, 17. 12. 2020, online verfügbar unter: <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/die-sozialen-probleme-werden-groesser-und-die-schlechte-sozialhilfe-kann-sie-nicht-loesen.html> (letzter Zugriff: 25. 1. 2021)
- Becker, Joachim (2018): Zwei Flügel der nationalistischen Rechten, in: Kurswechsel 3/2018, S. 28–37.

- BMSGPK (2020): COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich, Teil 2 – vorläufige Version. Wien: BMSGPK.
- Brait, Romana/Hofmann, Julia/Mayer, Thomas (2020): Was ist uns der Sozialstaat wert? A&W-Blog 4. 5. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/was-ist-uns-der-sozialstaat-wert/> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Dawid, Evelyn (2020): Armutsbetroffene und die Corona-Krise. Eine Erhebung zur sozialen Lage aus Sicht von Betroffenen. Wien: BMSGPK.
- EU-SILC (2020): Tabellenband EU-SILC 2019. Online verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Feigl, Georg/Marterbauer, Markus/Schultheiß, Jana/Schweitzer, Tobias et al (2020): Zu spät, zu wenig, nicht ausreichend fokussiert. Budgetpolitik in der Corona-Krise. Analyse des Bundesvoranschlags 2021 und darüber hinaus. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Mader, Katharina/Derndorfer, Judith/Disslbacher, Franziska/Lechinger, Vanessa/Six, Eva (2020): Genderspezifische Effekte von COVID-19. Online verfügbar unter: <https://www.wu.ac.at/vw3/forschung/laufende-projekte/genderspezifischeeffekte/von-covid-19> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Madner, Martina (2020): Der Sozialstaat kann es richten. Wiener Zeitung 31. 8. 2020, online verfügbar unter: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2073146-Der-Sozialstaat-kann-es-richten.html> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Marterbauer, Markus (2020): Grundeinkommen: Sechs Schlussfolgerungen für emanzipatorische Politik. A&W-Blog 3. 6. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/grundeinkommen-schlussfolgerungen/> (letzter Zugriff: 25. 1. 2021).
- Mitter, Gernot (2020): Offensive Arbeitsmarkt: Was nun getan werden muss. A&W-Blog 15. 9. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/offensive-arbeitsmarkt/> (letzter Zugriff: 22. 12. 2020).
- OECD (2020): Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD. Online verfügbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=119_119689-ud5comtf84&Title=Beyond%20Containment:Health%20systems%20responses%20to%20COVID-19%20in%20the%20OECD (letzter Zugriff: 21. 12. 2020).
- Redaktion Wirtschaft und Gesellschaft (2019): Editorial: Ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle?, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 45. Jahrgang (2019), Heft 3, S. 339–348.
- Schoukens, Paul/Weber, Enzo (2020): Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona, IAB-Discussion Paper 32/2020. Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2020/dp3220.pdf> (letzter Zugriff: 22. 12. 2020).
- Schultheiß, Jana/Wagner, Norman (2020): Armutspolitik: bestehende Armut bekämpfen, neue Armut verhindern! A&W-Blog 16. 10. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/armutspolitik/> (letzter Zugriff: 22. 12. 2020).
- SORA (2020): Zur Situation von Eltern während des zweiten Lockdowns in der Coronapandemie. Online verfügbar unter: <https://www.sora.at/fileadmin/downloads/projekte/momentum-elternbefragung-corona-ii.pdf> (letzter Zugriff: 22. 12. 2020).
- SORA (2020b): Arbeitsklima Index zeigt: Für rund die Hälfte der Arbeitslosen ist die Krise existenzbedrohend, online verfügbar unter: <https://www.sora.at/nc/news-presse/news/news-einzelansicht/news/arbeitslosigkeit-in-der-corona-krise-1045.html> (letzter Zugriff: 22. 12. 2020).
- Statistik Austria (2020a): Sozialausgaben im Jahr 2019 auf 117 Mrd. Euro (29,3% der Wirtschaftsleistung) gestiegen, Pressemitteilung vom 3. 12. 2020, https://www.statistik.at/web_de/presse/124913.html (letzter Zugriff: 25. 1. 2020).

- Statistik Austria (2020b): Bevölkerungsprognosen. Online verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Tálos, Emmerich/Obinger, Herbert (2020): Sozialstaat Österreich (1945–2020). Entwicklungen – Maßnahmen – internationale Verortung. Innsbruck, Wien: Studienverlag.
- Tálos, Emmerich (2020): Sozialpolitik und Sozialpartnerschaft unter Schwarz/Türkis-Grün. A&W-Blog 31. 1. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/sozialpolitik-und-sozialpartnerschaft-unter-tuerkis-gruen> (letzter Zugriff: 21. 12. 2020).
- Tamesberger, Dennis (2015): Jugendarbeitslosigkeit. Der Einfluss von institutionellen, politischen und individuellen Faktoren: Essays zu Jugendarbeitslosigkeit (Dissertation). Linz: JKU Linz.
- Tamesberger, Denis/Woltran, Iris (2020): Corona-Krise erfordert Erhöhung des Arbeitslosengeldes. A&W-Blog 16. 4. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/corona-erhoehung-arbeitslosengeld/> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Wagner, Norman (2020): Armut und COVID-19 – was jetzt zu tun ist. A&W-Blog 31. 7. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/armut-und-covid-19-was-jetzt-zu-tun-ist/> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Wöss, Josef (2020): Sozialstaat – Stabilitätsanker in der Krise. A&W-Blog 27. 4. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/sozialstaat-stabilitaetsanker-in-der-krise/> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Wöss, Josef (2021): Sozialstaat 2021 – Lehren aus der Krisen für Stärkung nützen. A&W-Blog, 4. 1. 2021, online verfügbar unter: <https://awblog.at/sozialstaat-krisenbewaeltigung-fuer-weiterentwicklung-nuetzen/> (letzter Zugriff 12. 1. 2021).
- Zeller, Sarah (2020): Alleinerziehende in der Corona-Krise. A&W-Blog, 25. 6. 2020, online verfügbar unter: <https://awblog.at/alleinerziehende-in-der-corona-krise/> (letzter Zugriff: 18. 1. 2021).
- Zerbes, Jakob (2020): Ginge es nach Rechnungshof, OECD und ÖVP: Österreich hätte nur halb so viele Intensivbetten. KONTRAST.at 8. 4. 2020, online verfügbar unter: <https://kontrast.at/intensivbetten-oesterreich-coronavirus/> (letzter Zugriff: 21. 12. 2020).