

Gudrun Biffi

## Sozialhilfe – Armutsbekämpfung an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt

**In Österreich sind 13% der Bevölkerung armutsgefährdet, gegenüber 17% im Durchschnitt der EU 15. Das österreichische Sozialmodell ist somit relativ gut geeignet, Armut zu bekämpfen. Aufgrund der zunehmenden Verfestigung von Arbeitslosigkeit unter besonders benachteiligten Personengruppen wird jedoch immer häufiger Sozialhilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts in Anspruch genommen. Sozialhilfe trägt zwar dazu bei, die Armut von Beschäftigungslosen zu lindern, sie erschwert aber in ihrer derzeitigen Organisationsform den Weg zurück ins Erwerbsleben. Die Konzeption der Sozialhilfe als zinsloses Darlehen und die Regelung, dass Personen mit Sozialhilfebezug keinen Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen haben, tragen dazu bei, dass der Sozialhilfebezug häufig in eine "Arbeitslosigkeitsfalle" führt.**

Die vorliegende Arbeit lehnt sich an den folgenden Beitrag an: Gudrun Biffi, "Sicherung von Grundbedürfnissen an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt", in Theodor Tomandl, Walter Schrammel (Hrsg.), *Sicherung von Grundbedürfnissen*, Verlag Braumüller, Wien, 2007. • Begutachtung: Thomas Leoni, Peter Mayerhofer, Margit Schratzenstaller • Wissenschaftliche Assistenz: Julia Hudritsch • E-Mail-Adressen: [Gudrun.Biffi@wifo.ac.at](mailto:Gudrun.Biffi@wifo.ac.at), [Julia.Hudritsch@wifo.ac.at](mailto:Julia.Hudritsch@wifo.ac.at)

In den sechziger Jahren erwartete man vom technologischen Wandel, insbesondere der Einführung von Informationstechnologien, eine Verringerung der Marginalisierung und sozialen Ausgrenzung von Personen, Personengruppen und Ländern. Diese Vorstellung erwies sich jedoch als irreführend. Zwar hat sich eine vernetzte Wissensgesellschaft entwickelt, die keine lokalen Institutionen und Informationskanäle zur Informationsbeschaffung benötigt. Die international vernetzte Gesellschaft ist aber kein Substitut für reale soziale Kontakte, denn Netzkontakte sind lose Beziehungen ohne gesellschaftliche und soziale Verpflichtung.

Die Möglichkeiten der internationalen Vernetzung sind auch ein Auslöser für neue Formen der Arbeitsorganisation und -verteilung. Die verstärkte Internationalisierung erfasst nicht nur die Sachgüterproduktion, sondern auch Dienstleistungen, die bis vor kurzem noch als ortsgebunden galten. Aufgrund der elektronischen Übertragbarkeit von Dienstleistungen verschärft sich der Wettbewerb in Bereichen, die bislang relativ geschützt waren.

In der Folge werden die örtliche Bindung zur Arbeit und die lokale Organisation der Arbeit, die auch das gesellschaftliche Leben und den lokalen Zusammenhalt prägt, gelockert, zum Teil sogar aufgelöst. Die Arbeitswelt wird immer fragmentierter, gemeinschaftsbildende Institutionen der Industriegesellschaft verlieren an Bedeutung – wie etwa der Rückgang der Mitgliederzahl von Gewerkschaften zeigt.

Unternehmen mit früher sehr heterogener Belegschaft werden in relativ homogene Einheiten oder Betriebe geteilt (Biffi, 1991), Abteilungen oder in sich geschlossene Tätigkeiten werden zu spezialisierten Betrieben im In- und Ausland verlagert. Die kleinräumige Überschaubarkeit der Arbeitswelt geht verloren, die sozialversicherungsrechtliche Einbindung in nationale Institutionen wird aufgeweicht.

In der Folge entstehen Mischformen der Beschäftigung. Eine Kombination aus selbständiger und unselbständiger Arbeit wird immer häufiger. Standardisierte Arbeitsverhältnisse verlieren an Gewicht. Entlohnt wird Arbeit per se, d. h. eine konkrete Leistung; dies bringt eine Re-Kommodifizierung der Arbeit mit sich. Der Wettbewerb um Arbeit oder um bestimmte Tätigkeiten intensiviert sich damit beträchtlich, ohne dass die Arbeitgeber für die soziale Absicherung der Arbeitskräfte sorgen müssten.

### Wandel der Arbeitswelt Auslöser von Armut und Ausgrenzung?

Vor diesem Hintergrund muss ein Land unter dem Stichwort der "Flexicurity" seine Sozialsysteme so adaptieren bzw. modernisieren, dass die Arbeitskräfte über eine adäquate soziale Absicherung verfügen, ohne dass der Anreiz zu arbeiten verloren geht.

Im Gefolge des Wandels der Arbeitsorganisation verändert sich die räumliche und gesellschaftliche Trennung von Gesellschaftsgruppen. Personen mit stabilem Beschäftigungsverhältnis, meist hochqualifizierte Arbeitskräfte, stehen einer großen Zahl von Personen mit einfacher oder mittlerer Qualifikation gegenüber, die kaum mit einer dauerhaften Beschäftigung rechnen können. Daher entstehen in der Informationsgesellschaft neue Konfliktpotentiale, und zwar zwischen Personen in Informations- und Wissensberufen einerseits und den anderen Arbeitskräften andererseits.

In der Folge löst sich der gesellschaftliche Zusammenhalt auf, der sich innerhalb der Betriebe über heterogene Qualifikations-, Berufs- und Altersgruppen hinweg entwickelt hat. Kurzfristige Zweckbündnisse treten an die Stelle langfristiger Beziehungen in der Arbeitswelt ebenso wie im privaten Bereich, insbesondere was die Zugehörigkeit zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen betrifft. Die Zersplitterung der Arbeitswelt entzieht der täglichen Gemeinschaftshilfe ihre Basis. Damit sich Solidarität entwickeln kann, sind nämlich weitgehend stabile Arbeitsbeziehungen nötig.

Durch die Reorganisation verliert die Arbeit teils ihre Rolle als gemeinschaftsbildende Institution. Die Einschränkung des Kontakts zwischen Gruppen unterschiedlicher Qualifikation, die aus der neuen Organisation der Arbeit ebenso resultiert wie aus der Auflösung der Trennung von Arbeits- und Wohnort durch Einsatz von Informationstechnologien, wirkt entsolidarisierend.

Die Fragmentierung der Arbeit in der Informationsgesellschaft kann daher eine ähnlich weitreichende Zersplitterung der Gesellschaft zur Folge haben wie sie vor der Industrialisierung zu beobachten war. Diesen Entwicklungen gilt es über eine Unterstützung kommunaler Initiativen, die den sozialen Zusammenhalt stärken, entgegenzuwirken. Es wird aber auch unumgänglich sein, ein System der Grund- oder Minimalversorgung aufzubauen, damit in bestimmten Lebensphasen die soziale Absicherung und damit die Einbindung in die Gesellschaft bewahrt werden.

Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Debatte um eine soziale Treffsicherheit von arbeits- und sozialrechtlichen Reformen zu sehen. Der Verlust der lückenlosen Versorgung aus dem Beschäftigungsverhältnis wird verstärkt durch die Auflösung traditioneller Familienstrukturen, sodass die Versorgung durch die Familie ebenfalls nicht mehr gewährleistet ist. Sowohl das erste Sozialnetz – das der Sozialversicherung – als auch das zweite – das der Familie und das damit verbundene Steuer- und Transfersystem – und das dritte – die Sozialhilfe – sind nicht in der Lage, die Folgen des Wandels auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft so abzufedern, dass eine sozio-ökonomische Ausgrenzung oder Verarmung bestimmter Personen(-gruppen) im Gefolge von Lebenskrisen verhindert wird.

Die vorliegende Arbeit untersucht das österreichische Sozialmodell im Hinblick auf die Fähigkeit, Armut zu verhindern. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Sozialhilfe und ihrer Wirkungsweise zur nachhaltigen Verringerung der Armut sowie der Chance auf einen Wiedereintritt ins Erwerbsleben.

## Das österreichische Sozialsystem im EU-Vergleich

Das österreichische Sozialmodell ist ein System der sozialen Sicherung, das sich an dem Mindestnormen-Katalog der sozialen Sicherheit der ILO (International Labour Organisation) orientiert. Demgemäß sichert es die Versorgung im Alter, im Fall von Mutterschaft, die Versorgung von Hinterbliebenen sowie von Personen in Phasen der Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit und Unfall. In all diesen Fällen besteht ein Rechtsanspruch auf Geld-, Sach- und/oder Dienstleistungen. Diese Einrichtungen des Sozialschutzes werden ergänzt um Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe für jene, die in eine Notlage geraten sind. Dabei ist zwischen Arbeitsfähigen und nicht Arbeitsfähigen zu unterscheiden. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Situation der Arbeitsfähigen, die Leistungen aus der "offenen" Sozialhilfe<sup>1)</sup> beziehen.

<sup>1)</sup> "Offene" Sozialhilfe wird Personen gewährt, die außerhalb von Einrichtungen (Anstalten oder Heimen) wohnen; siehe dazu Pratscher (2006).

Sozialschutzleistungen fallen im gesamten Lebenszyklus an: Gesundheitsleistungen werden von der Kindheit bis zum Lebensende in Anspruch genommen, Familienleistungen in der Kindheit und Jugend. Die Leistungen im (Haupt-)Erwerbsalter hängen entweder mit dem Verlust des Arbeitsplatzes (Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit) zusammen oder betreffen Notlagen (Wohnungsbeihilfen, Sozialhilfe). Darüber hinaus erhalten Personen im erwerbsfähigen Alter mit Kindern familienbezogene Förderungen, im Pensionsalter eine Alters- und/oder Hinterbliebenenpension. Übersicht 1 gibt einen Überblick über Struktur und Höhe der öffentlichen Leistungen in den verschiedenen Funktionen des Sozialschutzsystems in Europa (Biffi, 2004). Der Großteil der Ausgaben entfällt demnach auf Geldleistungen, die der Existenzsicherung dienen (vor allem für Alte, Invalide und Arbeitslose).

Österreich rangiert gemessen an den Sozialschutzausgaben im oberen Drittel der EU-Länder.

Übersicht 1: Funktionen des Sozialschutzes durch die öffentliche Hand in der EU

	Einkommenssicherung	Barleistungen	Sachleistungen	Bedürftigkeitsprüfung
Alter, Hinterbliebene	Ja	Altersrenten, Hinterbliebenenrenten, Pflegegeld- und Rehabilitationsleistungen für Ältere (über 60-Jährige)	Waren und Dienstleistungen für Ältere (außer medizinische Betreuung)	In den meisten Ländern nicht bedürftigkeitsabhängig
Krankheit, Gesundheitsversorgung	Ja	Krankengeld, Pflegegeld	Medizinische Betreuung, Bereitstellung von Arzneimitteln	In den meisten Ländern nicht bedürftigkeitsabhängig
Erwerbsunfähigkeit	Ja	Erwerbsunfähigkeitsrenten, Pflegegeld (für unter 60-Jährige)	Waren und Dienstleistungen für Behinderte (außer medizinische Betreuung)	In allen Ländern außer Dänemark bedürftigkeitsabhängig
Familie, Kinder	Nein	Ersatz der Kosten von Schwangerschaft, Geburt, Mutterschaft und Adoption, Kindererziehung	Kinderbetreuungsplätze	In den meisten Ländern bedürftigkeitsabhängig
Arbeitslosigkeit	Ja	Arbeitslosenunterstützung, Finanzierung beruflicher Ausbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik	Waren und Dienstleistungen	In allen Ländern bedürftigkeitsabhängig
Wohnen	Nein	Wohnkostenbeihilfe	Sozialwohnungen	In allen Ländern bedürftigkeitsabhängig
Soziale Ausgrenzung	Nein	Einkommensunterstützung, Rehabilitation von Alkohol- und Drogenkranken	Waren und Dienstleistungen (außer medizinische Betreuung)	In allen Ländern bedürftigkeitsabhängig

Q: Europäische Kommission (2002).

2004 machten die Gesamtausgaben für den Sozialschutz in der EU 15 26,6% des BIP aus (Europäische Kommission, 2005, Petrasova, 2006), etwas weniger als im Jahr 2000 (27,3%; Abramovici, 2003). Die skandinavischen Länder wandten für den Wohlfahrtsstaat durchschnittlich 29,2% des BIP auf, etwa so viel wie Frankreich und Österreich (COM, 2007). Deutlich weniger gaben die südeuropäischen Länder für den Sozialschutz aus (23,3%). In Großbritannien war die Quote mit 25,8% des BIP knapp niedriger als im Durchschnitt der EU 15, jedoch war der Anteil der Aufwendungen für Gesundheitsversorgung und Verhinderung der Armut (Sozialhilfe, Wohnbeihilfe) relativ hoch. Das ist darauf zurückzuführen, dass in angelsächsischen Ländern Wohlfahrtsleistungen, die keine universellen Dienstleistungen sind, wie etwa die Gesundheitsversorgung, die allen gleichermaßen angeboten werden, nur im Fall von Bedürftigkeit ausgezahlt werden: Erst wenn die Eigenvorsorge nicht ausreicht, wird ein "income supplement" – vergleichbar mit einer Ausgleichszulage in Österreich – geleistet (Übersicht 2).

Der Bereich der Alters- und Hinterbliebenenrenten erfordert in der EU 15 mit 12% des BIP die höchsten Ausgaben vor "Gesundheitsversorgung, Invalidität" mit 9,7% des BIP, "Familie, Kinder" (2,1% des BIP), "Arbeitslosigkeit" (1,8%) und "Wohnen, Soziales" mit rund 1% des BIP.

In Österreich nahm im Gefolge von Globalisierung, technologischem und wirtschaftlichem Strukturwandel der Anteil der Personen mit Sozialhilfebezug seit den frühen achtziger Jahren zu. Der Verlust des Arbeitsplatzes führte nicht in erster Linie in die Arbeitslosigkeit, sondern vor allem auch in die Frühpensionierung. So standen in Österreich 1980 53.200 Arbeitslosen 181.000 Bezieher oder Bezieherinnen einer Frühpension (Invaliditätspension, vorzeitige Alterspension) gegenüber. Bis zum Jahr 2000 erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen um 141.000 oder 266% auf 194.000, und die der

In Österreich nahm im Gefolge von Globalisierung, technologischem und wirtschaftlichem Strukturwandel der Anteil der Personen mit Sozialhilfebezug seit den frühen achtziger Jahren zu. Der Verlust des Arbeitsplatzes führte nicht in erster Linie in die Arbeitslosigkeit, sondern vor allem auch in die Frühpensionierung.

Personen mit Frühpension verdoppelte sich auf 382.000. Der Anstieg der Frühpensionierungen erfolgte bis 1994 im Wesentlichen über den Zugang in die Erwerbsunfähigkeits- und Invaliditätspension (Abbildung 1). Danach wurde der Übergang in den Ruhestand bei langer Versicherungsdauer erleichtert, sodass die Zugänge in die vorzeitige Alterspension stärker zunahm als jene in die Invaliditätspension.

Übersicht 2: Sozialschutzausgaben nach Funktionsgruppen

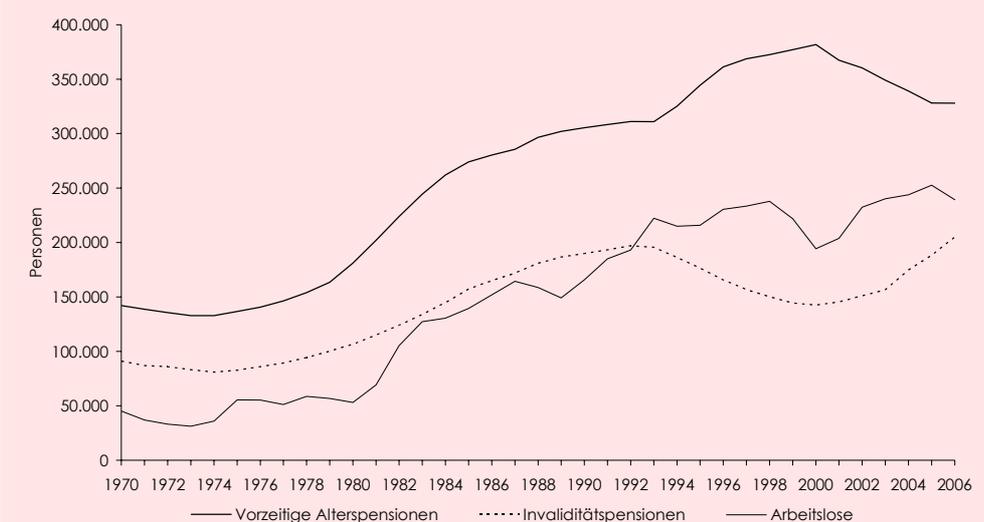
2004

	Alter, Hinterbliebene	Gesundheitsversorgung, Invalidität	Familie, Kinder	Arbeitslosigkeit	Wohnen, Soziales	Insgesamt
In % des BIP						
EU 25	12,0	9,5	2,1	1,7	0,9	26,2
EU 15	12,2	9,7	2,1	1,8	0,9	26,6
Belgien	12,3	9,6	2,0	3,5	0,5	27,9
Dänemark	11,1	10,3	3,9	2,8	1,7	29,8
Deutschland	12,4	9,9	3,0	2,4	0,7	28,4
Griechenland	12,8	8,0	1,7	1,5	1,2	25,2
Spanien	8,5	7,5	0,7	2,5	0,3	19,5
Frankreich	12,8	10,5	2,5	2,3	1,3	29,3
Irland	3,8	7,7	2,5	1,3	0,9	16,3
Italien	15,4	8,1	1,1	0,5	0,1	25,2
Luxemburg	8,1	8,6	3,9	1,0	0,7	22,2
Niederlande	11,1	11,0	1,3	1,7	1,6	26,6
Österreich	13,6	9,4	3,0	1,7	0,5	28,3
Portugal	11,0	9,5	1,2	1,3	0,2	23,2
Finnland	9,6	10,0	3,0	2,5	0,8	25,9
Schweden	12,7	12,7	3,0	2,0	1,2	31,7
Großbritannien	11,5	10,2	1,7	0,7	1,7	25,8

Q: Eurostat, ESSOSS.

Das System der Frühpensionierungen wurde auch dazu genutzt, den konjunkturbedingten Abbau der Beschäftigung nicht voll in die Arbeitslosigkeit münden zu lassen. Noch im Jahr 2000 erfolgte etwa jede zweite Frühpensionierung direkt aus der Arbeitslosigkeit, mehr als die Hälfte der Betroffenen erhielt eine Frühpension aus Gesundheitsgründen.

Abbildung 1: Zahl der vorzeitigen Alterspensionen und Arbeitslosigkeit in Österreich



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Wegen des im EU-Vergleich niedrigen Pensionsantrittsalters weist Österreich mit 13,6% des BIP – nach Italien (15,4% des BIP) – innerhalb der EU 15 die höchsten Ausgaben für Alters- und Hinterbliebenenpensionen auf.

Erst in den folgenden Jahren wurde deutlich, dass eine Verlagerung der Arbeitslosigkeit von Älteren und von eingeschränkt Erwerbsfähigen in das Pensionssystem angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung langfristig nicht finanzierbar ist. In der

Folge wurde der vorzeitige Ausstieg aus dem Erwerbsleben erschwert; das schlug sich in einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit nieder. Weil zugleich die Beschäftigungschancen für ältere Arbeitskräfte gering waren, hatte dies aber auch eine abrupte Zunahme der Zahl der Personen mit Sozialhilfebezug zur Folge (Abbildung 5).

Die große Herausforderung an das Sozialschutzsystem besteht darin, erwerbsfähige Personen nur vorübergehend in der Sozialhilfe zu belassen. Die Sozialämter verfügen nicht über Einrichtungen, die die Beschäftigungsfähigkeit erhalten helfen. Nicht zuletzt weil Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfe keinen Anspruch auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen haben (etwa Weiterbildung oder Eingliederungsbeihilfen) und keine Vermittlung durch das Arbeitsmarktservice vorgesehen ist, finden sie häufig nicht zurück ins Erwerbsleben.

In Österreich ist die Frühpensionierung das bevorzugte Instrument zur Bekämpfung der Armut von älteren Erwerbsfähigen; Familienbeihilfen und Kinderbetreuungsgeld stellen sicher, dass Familien mit Kindern nicht verarmen, und die Arbeitslosenversicherung trägt mit aktiven und passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu bei, dass Arbeitslose nicht unter die Armutsgrenze geraten. Nur wenn diese Systeme nicht ausreichen, um die Verarmung von bestimmten Personengruppen oder in bestimmten Lebensphasen zu verhindern, können Mittel aus der Sozialhilfe ausgeschüttet werden. Angesichts dieses subsidiären Charakters der Sozialhilfe in Österreich ist es nicht überraschend, dass die Ausgaben für Armutsbekämpfung über die Sozialhilfe und sonstige Beihilfen mit 0,5% des BIP in Österreich zu den geringsten in der EU zählen. In Großbritannien<sup>2)</sup> und Dänemark etwa wird dieses Instrument häufiger zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung eingesetzt (1,7% des BIP), ebenso in den Niederlanden (1,6% des BIP) und in Frankreich (1,3%).

Abbildung 2: Entwicklung der staatlichen Sozialausgaben in ausgewählten OECD-Ländern



Q: OECD Social Expenditures Database.

Die Höhe der Ausgaben für den Sozialschutz hängt eng mit institutionellen und demographischen Strukturmerkmalen eines Landes einerseits und der Wirtschaftslage andererseits zusammen. Im Konjunkturabschwung etwa sinken die Beitragseinnahmen durch die Verschlechterung der Beschäftigungslage, und die Ausgaben für Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und (Früh-)Pensionen steigen – letztere vor allem wenn Frühpensionen und Erwerbsunfähigkeitsrenten als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes eingesetzt werden wie etwa in Österreich

<sup>2)</sup> Die Regelungen zur Sozialhilfe unterscheiden sich allerdings deutlich von den österreichischen (OECD, 1998).

(Guger – Steiner, 1997). Institutionell unterscheiden sich u. a. Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsumfang pro Kopf und Funktion (Abbildung 2).

### Armutsbekämpfung in Österreich nur subsidiär über Sozialhilfe

Im österreichischen Sozialsystem dominiert die Leistungsgewährung nach dem Versicherungsprinzip in den Funktionsbereichen "Alter, Hinterbliebene" (2004: 48,2% aller Sozialschutzausgaben), "Krankheit, Invalidität" (2004: 33,3% aller Ausgaben) und "Arbeitslosigkeit" (6% aller Ausgaben). Aber auch das Versorgungsprinzip verursacht im Fall der Einkommenssicherung von Familien und Kindern (Familienbeihilfe) mit 10,7% der Sozialschutzausgaben im EU-Vergleich überdurchschnittliche Aufwendungen. Leistungen wie die Sozialhilfe, die dem Fürsorgeprinzip entsprechen, machen in Österreich nur rund 1,8% der Ausgaben aus (Petrasova, 2006, Badelt – Österle, 2001).

Die Gewährung von Sozialhilfe wird nicht nur vom Einkommen abhängig gemacht, sondern auch vom Vermögen. Der Einkommens- und Vermögenstest ist restriktiver als in anderen EU-Ländern: Grundsätzlich sind jede Form der Einkünfte (Ausnahme: pflegebezogene Leistungen u. Ä.) und jegliches Vermögen aufzubrauchen, bevor Sozialhilfe bezogen werden kann. Eine so enge Definition des Vermögens wie in Österreich, die auch den Zugriff auf Unterkunft und Auto vorsieht, ist in den anderen EU-Ländern unüblich (Adema, 2006). Auch können Unterhaltspflichtige verpflichtet werden, Sozialhilfe rückzuerstatten. Nur Wien, Salzburg, Oberösterreich und Tirol greifen mit Rückforderungen nicht auf Unterhaltspflichtige zurück (MISSOC). Erwerbsfähige, die Sozialhilfe erhalten, geraten aus diesen Gründen häufig in eine Armutsfalle, der sie und häufig auch ihre Familie nur selten wieder entkommen.

### Armutsrisiko in Österreich unterdurchschnittlich

Das österreichische Sozialschutzsystem ist vergleichsweise gut geeignet, um das Armutsrisiko gering zu halten. Im Jahr 2004 waren in Österreich 13% der Bevölkerung (etwa 1 Mio. Personen) armutsgefährdet – d. h. ihr Äquivalenzeinkommen lag mit weniger als 900 € im Monat (nach Transfers; *Statistik Austria*, 2007) unter der Schwelle der Armutgefährdung (60% des österreichischen Median-Äquivalenzeinkommens)<sup>3)</sup> – gegenüber 17% (64 Mio.) im Durchschnitt der EU 15 (Guio, 2005). Gleich niedrig wie in Österreich war der Anteil in Frankreich und Deutschland. Am höchsten ist die Armutsrisikoquote in den südeuropäischen Ländern und in Irland (zwischen 19% und 21% der Bevölkerung), am niedrigsten in den nordischen Ländern und in den Niederlanden (11%).

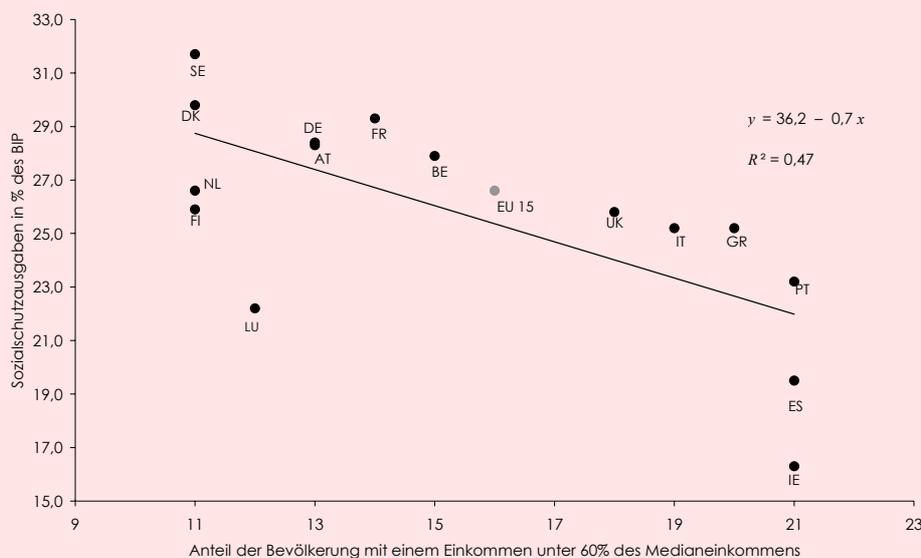
Auch bezüglich der Relation der unteren 20% zu den oberen 20% der Einkommen rangiert Österreich (mit 4,0) im unteren Mittelfeld der EU 15, während die südeuropäischen Länder die größte Einkommensungleichheit aufweisen (Portugal 7,4) und die nordischen die geringste (Dänemark 3,6). Im Durchschnitt der EU lag der Wert 2004 bei 4,6, d. h. das Einkommen war im obersten Quintil 4,6-mal so hoch wie im untersten. Gemessen am Anteil von 1% der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen am gesamtwirtschaftlichen Einkommen nach Steuern liegt Österreich mit 3,8% wie Schweden und die Niederlande am unteren Ende der Weltkala (Roine – Waldenström, 2006) – in den USA etwa erhalten die obersten 1% der Einkommenspyramide rund 14% des Gesamteinkommens (Shapiro – Greenstein – Primus, 2001).

Das Armutsrisiko ist in jenen Ländern besonders hoch, in denen die Ausgaben für den Sozialschutz gemessen am BIP gering sind (Abbildung 3). Die Personengruppen, die von Armut bedroht sind, sind nicht in allen EU-Ländern dieselben, da sich die Struktur des Sozialschutzes unterscheidet. In manchen Ländern sind die Älteren besonders armutsgefährdet, in anderen Kinder und alleinerziehende Eltern oder ethnische Minderheiten und Migranten bzw. Migrantinnen.

<sup>3)</sup> Das Äquivalenzeinkommen eines Haushalts errechnet sich aus dem verfügbaren Haushaltseinkommen dividiert durch die Summe der Personengewichte im Haushalt. Die Personengewichte werden auf Basis der EU-Skala berechnet: erste Person = 1,0; zweite und jede weitere Person = 0,5 außer Kinder jünger als 14 Jahre = 0,3.

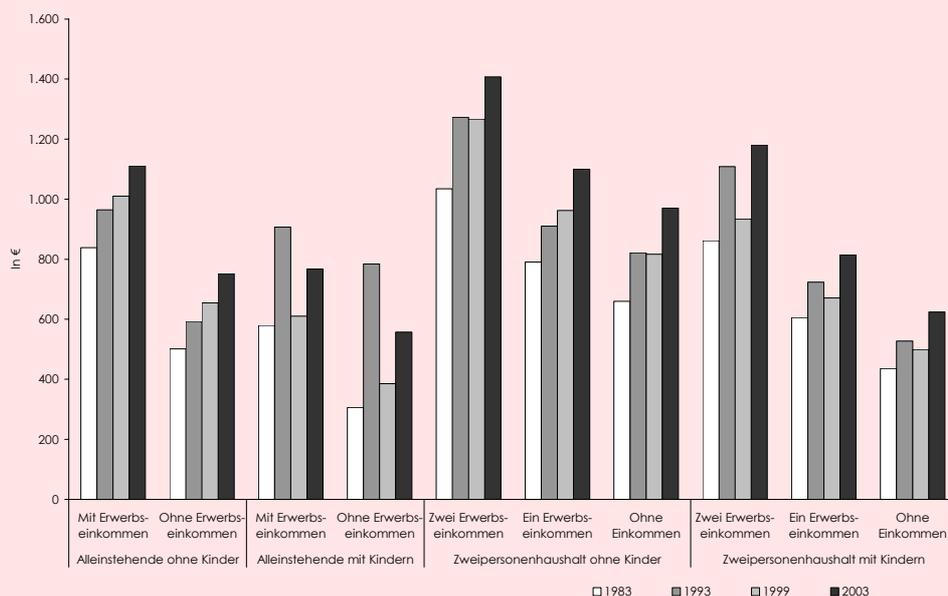
Abbildung 3: Negative Korrelation zwischen Armutsrisiko und Sozialschutzausgaben in der EU 15

2004



Q: Eurostat, ESSOSS, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4: Monatliches reales Äquivalenzeinkommen pro Kopf und Haushaltstypus in Österreich



Q: Statistik Austria, Mikrozensus, EU-SILC, WIFO-Berechnungen.

In Österreich zählen Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen, Langzeitarbeitslose, kinderreiche Familien mit Alleinverdienenden in unteren Einkommensgruppen, Alleinerziehende ohne Erwerbseinkommen, Haushalte mit erwerbseingeschränkten Behinderten, alleinlebende Ältere, Personen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, soziale Randgruppen und Migranten bzw. Migrantinnen zu den armutsgefährdeten Personengruppen.

Zwischen 1999 und 2004 nahm der Anteil der Personen mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze in Österreich nicht weiter zu. Vor allem die Einkommenssituation von Alleinerziehenden und Erwerbslosen mit Kindern verbesserte sich gegenüber 1999 leicht (Abbildung 4). Hier dürfte von der Einführung des Kinderbetreuungsgel-

des eine positive Wirkung ausgegangen sein. Die Einkommensungleichheit nahm hingegen von den frühen achtziger Jahren bis Ende der neunziger Jahre kontinuierlich zu. Auch erhöhte sich die Spannweite der Einkommen unter der Armutsschwelle zwischen den frühen neunziger Jahren und 2004. Das kann erklären, warum Verarmte in den letzten Jahren zunehmend Sozialhilfe in Anspruch nehmen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können (Biffl, 2007, S. 5).

#### *Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung*

Armut und soziale Ausgrenzung resultieren einerseits aus Strukturproblemen auf dem Arbeitsmarkt, andererseits aus sozioökonomischen Behinderungen, einem schlechten Gesundheitszustand, familiären Konflikten und dem Fehlen von Qualifikationen. Beschäftigung allein schützt nicht vor Armut und sozialer Ausgrenzung, sie ist aber eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Weg aus der Verarmung gefunden werden kann, insbesondere wenn das Beschäftigungsverhältnis länger besteht. Vor diesem Hintergrund ist sicherzustellen, dass der Bezug der offenen Sozialhilfe eine Überbrückungshilfe in Nottfällen ist und die Rückkehr in die Arbeitswelt nicht behindert.

### **Bezug von Sozialhilfe steigt mit Langzeitbeschäftigungslosigkeit**

Die Arbeitslosigkeit hat sich in Österreich seit den frühen neunziger Jahren zunehmend verfestigt. Die Arbeitslosenquote lag 1990 nach der traditionellen österreichischen Berechnungsweise (Zahl der registrierten Arbeitslosen in Prozent des Arbeitskräfteangebotes Unselbständiger) bei 5,4% und erhöhte sich bis 1998 recht kontinuierlich auf 7,2%<sup>4</sup>). Sie verharrte bis 2005 auf diesem Niveau, abgesehen von einem konjunkturbedingten leichten Rückgang 1999 und 2000. Der Konjunkturaufschwung im Jahr 2006 war mit einer Verringerung der Arbeitslosigkeit verbunden, die allerdings relativ zur Beschäftigungsausweitung sehr klein ausfiel – die Zahl der unselbständig Beschäftigten erhöhte sich um 51.000, während die Zahl der Arbeitslosen um nur 13.000 schrumpfte. Neue Arbeitsplätze wurden vor allem aus der stillen Reserve im Inland oder aus dem Ausland besetzt. Das wirft die Frage auf, warum die zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften – anders als in den anderen Ländern der EU 15 – nicht mit Arbeitslosen im Inland befriedigt werden konnte. In der Folge verschlechterte sich die Position Österreichs relativ zur EU 15 im Bereich der Arbeitslosigkeit. Österreich weist zwar weiterhin eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf, der Abstand gegenüber dem Durchschnitt der EU 15 verringerte sich aber von –4,1 Prozentpunkten im Jahr 2000 auf –2,7 Prozentpunkte im Jahr 2005 (Eurostat – European Commission, 2006).

Die zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit spiegelt sich in der veränderten Struktur des Leistungsbezugs der Arbeitslosen<sup>5</sup>) (Abbildung 5). Insbesondere der abrupte Anstieg der Zahl der Personen mit Sozialhilfebezug ab Mitte der neunziger Jahre ist bedenklich, da der Weg aus der Sozialhilfe zurück ins Erwerbsleben aus institutionellen Gründen schwieriger ist als aus der Notstandshilfe<sup>6</sup>). Das mag ein Grund dafür sein, dass die Langzeitarbeitslosigkeit gemessen an der Zahl der Personen mit Bezug von Notstandshilfe und Sozialhilfe im jüngsten Konjunkturaufschwung nicht abgebaut werden konnte.

Personen mit Sozialhilfebezug sind häufig Langzeitarbeitslose, die zusätzlich zur Notstandshilfe Sozialhilfe erhalten. Die Höhe der Notstandshilfe hängt von dem letzten Erwerbseinkommen ab. In Berufen mit einfachen Tätigkeiten, insbesondere in Teilzeit, reicht das oft für den Lebensunterhalt nicht aus. Die Betroffenen suchen daher vermehrt zusätzlich um Sozialhilfe an, d. h. um eine Richtsatzergänzung. Vor allem Wien verzeichnet seit 1997 einen markanten Anstieg der Zahl der Personen mit Sozialhilfebezug<sup>7</sup>). Der Großteil davon entfällt auf einmalige Unterstützungen oder kurzzeitige

<sup>4</sup>) Zur Bedeutung der Unterscheidung zwischen österreichischer und internationaler Definition und Berechnung der Arbeitslosenquote für die Arbeitsmarktpolitik siehe Biffl (1997).

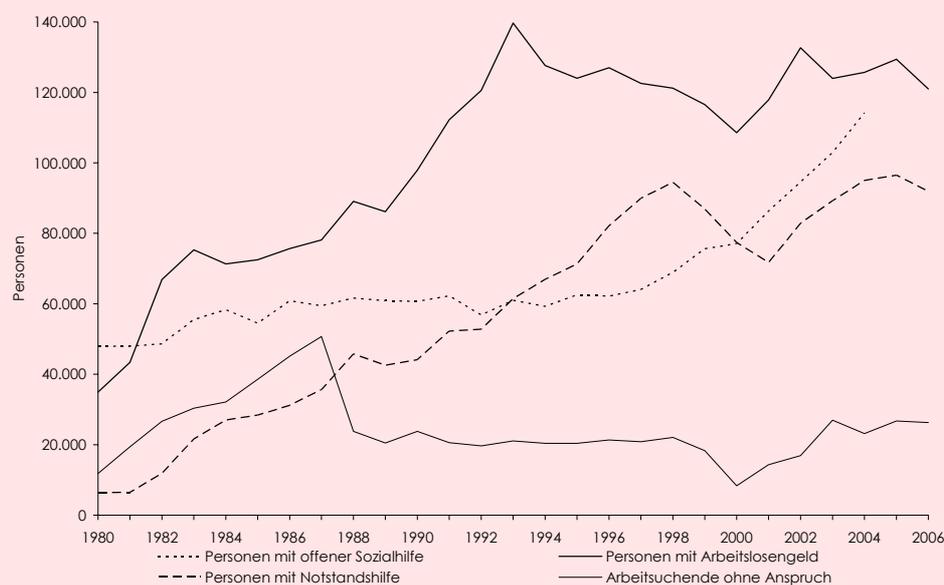
<sup>5</sup>) Zu den Hintergründen des Anstiegs der Strukturarbeitslosigkeit siehe Biffl (1996), Bock-Schappelwein (2005), Biffl – Bock-Schappelwein – Leoni (2005).

<sup>6</sup>) Für den Bezug der Notstandshilfe ist der Nachweis der Bedürftigkeit Voraussetzung; es ist kein Vermögensnachweis zu erbringen.

<sup>7</sup>) Unter den 114.000 Personen in offener Sozialhilfe waren in Wien im Jahr 2004 auch Nicht-Erwerbsfähige. 27% der Personen in Sozialhilfe in Wien waren Kinder und Jugendliche unter 17 Jahren und 12% über 60-

Aushilfen wegen Einkommensverarmung als Folge einer Zunahme der prekären Beschäftigung und/oder zu geringer Arbeitslosenunterstützung.

Abbildung 5: Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit und des offenen Sozialhilfebezugs in Österreich



Q: Statistik Austria, Mikrozensus, EU-SILC, WIFO-Berechnungen.

Da es besonders schwierig ist, aus dem Sozialhilfebezug ins Erwerbsleben zurück zu finden, wurde im Frühjahr 2007 eine Reform des Systems der offenen Sozialhilfe und der Notstandshilfe (bedürftige Langzeitbeschäftigungslose) in Angriff genommen, u. a. mit dem Ziel, eine gemeinsame Anlaufstelle (one-stop shop) zu entwickeln. Dabei orientiert man sich an den Hartz-Reformen in Deutschland<sup>8)</sup>. Dass diese Reformen nicht ohne weiteres auf Österreich übertragbar sind, liegt nicht nur daran, dass die Notstandshilfe in Österreich aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird, während die deutsche Arbeitslosenhilfe aus dem allgemeinen Steueraufkommen geleistet wird. Ein weiterer Aspekt ist die unterschiedliche Grundausrichtung des Systems der Sozialhilfe in Österreich, nämlich die Konzeption als Darlehen im Gegensatz zu einer transitorischen Transferleistung wie in Deutschland. Dieser Unterschied beeinflusst die Motivation zur Arbeitsaufnahme.

Die große Herausforderung an das Konzept der Sozialhilfe ist es, einen Ausgleich zwischen der Sicherung des Lebensunterhalts einerseits und der Motivation zur Arbeitsaufnahme andererseits zu schaffen. Erwerbsarbeit muss sich "lohnen", damit man bereit ist, eine Arbeit anzunehmen. Wenn das Einkommen aus der Erwerbsarbeit die Sozialleistung nicht ausreichend übersteigt, d. h. wenn die Ersatzrate der Sozialleistung relativ zum erzielbaren Erwerbseinkommen hoch ist, werden die Betroffenen kaum eine Arbeit aufnehmen (Arbeitslosigkeitsfalle). Daher muss der Regelung des Zuverdienstes bei Sozialhilfebezug besonderes Augenmerk geschenkt werden.

In Österreich ist es (mit Ausnahme von Salzburg und Oberösterreich) nicht möglich, zusätzlich zum Sozialhilfebezug ein Erwerbseinkommen zu beziehen<sup>9)</sup>. Sollte eine Person in der Sozialhilfe Arbeit finden, so muss die Sozialhilfe zurückgezahlt werden (zin-

Jährige. So detaillierte Daten zur Struktur des Sozialhilfebezugs wie für Wien liegen nicht für alle Bundesländer vor, doch dürfte die Struktur in den anderen Bundesländern ähnlich sein.

<sup>8)</sup> Die Hartz-Reformen I bis IV bilden das umfassendste Reformwerk des deutschen Wohlfahrtsystems seit dem Zweiten Weltkrieg (Jacobi – Kluge, 2007).

<sup>9)</sup> In jenen Bundesländern, die keinen Zuverdienst gestatten, ist der Anreiz zur Arbeitsaufnahme noch geringer bzw. die Ausgrenzung anhaltend, da keine Möglichkeit besteht, über eine geringfügige Erwerbstätigkeit das fachliche Wissen auf dem Laufenden zu halten oder Arbeits- und Sozialkontakte zu pflegen, ohne dadurch den Anspruch auf Sozialhilfe zu verlieren. Im Fall der Aufnahme einer Erwerbsarbeit wird meist direkt mit dem Arbeitgeber eine Rückzahlungsrate der zuvor bezogenen Sozialhilfe vereinbart.

## Rückkehr aus der Sozialhilfe ins Erwerbsleben schwierig

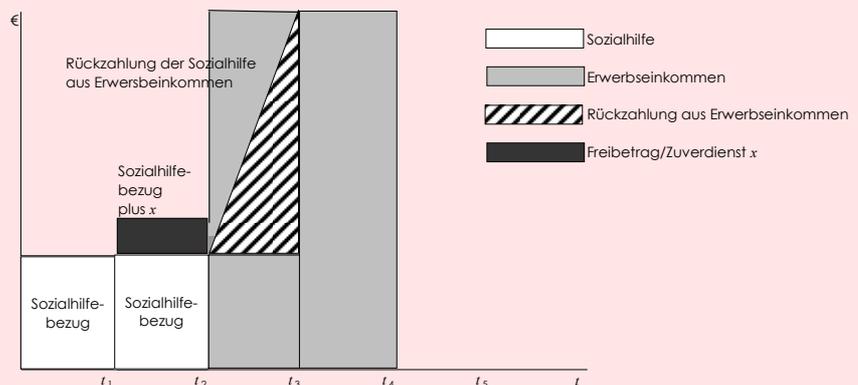
senloses Darlehen). Das Einkommen aus der Erwerbsarbeit kann deshalb bis zur Abzahlung der Sozialhilfeschuld nicht höher sein als zuvor das Einkommen aus der Sozialhilfe. Somit liegt der "effektive Grenzsteuersatz", d. h. der Steuersatz auf das Erwerbseinkommen relativ zum Sozialhilfebezug, bei 100%. Diese hohe effektive "Besteuerung" trägt dazu bei, dass die Betroffenen in der Sozialhilfe verharren und dadurch in eine Armuts- und Abhängigkeitsfalle gelangen.

Im internationalen Vergleich ist die Sozialhilfe üblicherweise kein Darlehen; im Fall der Arbeitsaufnahme sinkt aber meist die Sozialleistung in Relation zur Höhe des Erwerbseinkommens. Der effektive Grenzsteuersatz für Sozialleistungen mit Bedürftigkeitsnachweis liegt in den OECD-Ländern zwischen 70% und 100% (Adema, 2006, S. 26). Je geringer die Abzugsrate der Sozialhilfe im Fall einer Arbeitsaufnahme ist, d. h. je höher der Zuverdienst sein kann, desto größer ist die Chance, der Armutsfalle zu entkommen. Dieser Argumentation folgend haben angelsächsische Länder in den neunziger Jahren den effektiven Grenzsteuersatz zum Teil deutlich unter 100% gesenkt. "Working Poor" können so über längere Zeit etwa in der Form einer negativen Einkommensteuer eine Aufstockung ihres Haushaltseinkommens erhalten (earned income tax credit)<sup>10</sup>).

Im Fall eines Grenzsteuersatzes von 100% "lohnt" sich die Erwerbsarbeit nicht, d. h. der finanzielle Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen, ist null. In den nordischen Ländern etwa wird deshalb nicht über finanzielle Anreize, sondern über eine verpflichtende Teilnahme an aktivierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen versucht, einen dauerhaften Sozialhilfebezug zu vermeiden. Allerdings gibt es auch dort Überlegungen, das angelsächsische marktorientierte Instrumentarium der Senkung des effektiven Grenzsteuersatzes zu übernehmen (OECD, 1998, S. 41, S. 53).

Im Gegensatz dazu will Österreich über die Konzeption der Sozialhilfe als Darlehen und über ihre restriktive Gewährung verhindern, dass Erwerbsfähige um Sozialhilfe ansuchen. Sozialhilfe soll nur eine vorübergehende Notlage lindern. Der Bezug einer Dauerleistung für einkommenschwache Langzeitarbeitslose ist nicht im Sinne der Sozialhilfegesetze.

Abbildung 6: Einkommensentwicklung im Fall von Sozialhilfebezug und anschließender Erwerbsarbeit



Q: WIFO-Darstellung. Die Dauer der Rückzahlung von zuvor bezogener Sozialhilfe hängt ab von der Dauer und Höhe des Bezugs von Sozialhilfe und von der Dauer und Höhe des Bezugs eines Erwerbseinkommens.  $t_1 \dots$  Periode, in der Sozialhilfe bezogen wird,  $t_2 \dots$  nur in Oberösterreich und Salzburg Zuverdienst möglich,  $t_3 \dots$  Periode, in der aus dem Erwerbseinkommen zuvor bezogene Sozialhilfe zurückgezahlt wird,  $t_4 \dots$  Erwerbseinkommen, nachdem die Sozialhilfe zurückgezahlt wurde.

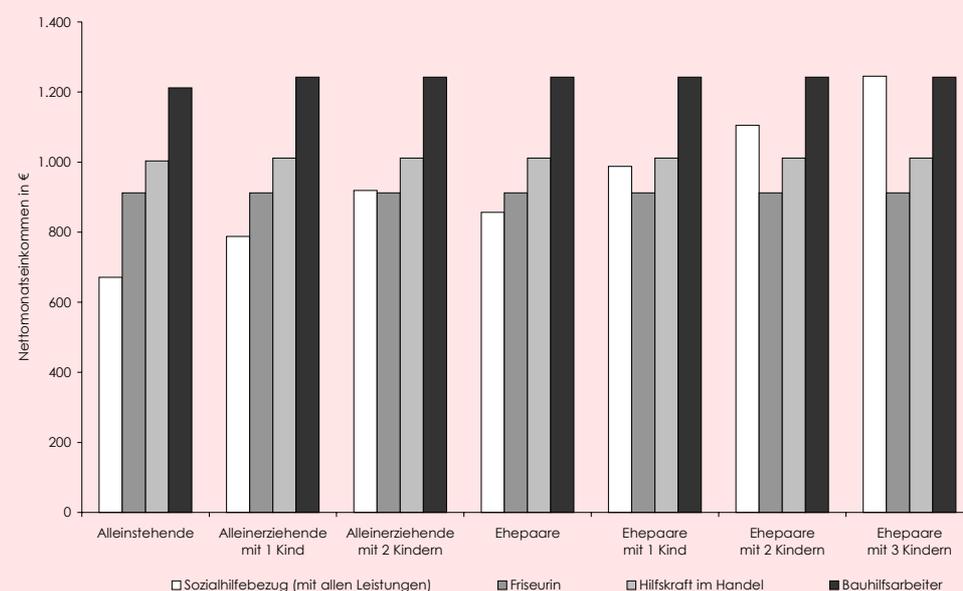
<sup>10</sup> In den USA wurden im Gefolge der Reform des Wohlfahrtssystems 1996 nicht nur die Zuverdienstgrenzen (earnings disregard) für den Sozialhilfebezug deutlich angehoben, sondern auch die Abzugsquoten für die Sozialhilfe im Fall einer Arbeitsaufnahme verringert. "Working Poor", die nicht steuerpflichtig sind, erhalten über eine Zulage (income supplement) eine Aufstockung des Familieneinkommens. England hat dieses System 1998 übernommen (British Working Families Tax Credit; Blank, 2002, Grogger – Karoly, 2005, Michalopoulos – Berlin, 2001, Duncan, 2002).

Den Wirkungsmechanismus der Sozialhilfe veranschaulicht Abbildung 6 am Beispiel von Salzburg, das wie Oberösterreich einen Zuverdienst zur Sozialhilfe gestattet. Wenn im Jahr 2004 in Salzburg an erwerbsfähige Alleinstehende monatlich im Durchschnitt ein Sozialhilferichtsatz<sup>11)</sup> von 398 € gezahlt wurde, konnten diese im darauffolgenden Monat ( $t_2$ ) das monatliche Nettoeinkommen durch Teilzeitarbeit um 57 € auf höchstens 450 € verbessern, durch Vollzeitarbeit um 114 € auf 515 €<sup>12)</sup>. Demnach konnte im Jahr 2004 eine Einzelperson mit Sozialhilfebezug in Salzburg auch bei Vollzeitarbeit monatlich höchstens 515 € erzielen. Wenn nun bereits Schulden beim Sozialamt vorliegen sollten – etwa weil schon zwei Perioden lang Sozialhilfe bezogen wurde –, muss die Schuld in Periode  $t_3$  abgezahlt werden. Die Höhe der Schulden hängt davon ab, wie lange Sozialhilfe und in welcher Höhe bezogen wurde. Erst nach Abzahlung der Schuld kann in Periode  $t_4$  über das Erwerbseinkommen frei verfügt werden.

Diese Konstruktion der Sozialhilfe geht davon aus, dass Menschen nur kurzfristig in eine Notlage geraten, für die die Sozialhilfe eine Überbrückungshilfe bietet. Es wird unterstellt, dass die Betroffenen gute Erwerbs- und Einkommenschancen haben und daher nach Wiederaufnahme einer Arbeit der Gemeinde ihre Schulden zurückzahlen können. Das mag in den sechziger und siebziger Jahren auch gegolten haben<sup>13)</sup>, als Arbeitskräfte – auch Hilfs- und Anlernkräfte – knapp waren. Heute ist die Arbeitslosigkeit aber hoch und hat steigende Tendenz, sie betrifft vor allem Personen mit einfachen Qualifikationen. Dies ist die Personengruppe, die verarmt und auf die Sozialhilfe angewiesen ist, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können (Pratscher, 2006, S. 1144). Ihre Einkommenschancen auf dem Arbeitsmarkt sind gering und dürften kaum den Kollektivvertragslohn übersteigen.

Abbildung 7: Sozialhilfe und Mindestlohn in einigen Niedriglohnberufen in Wien

2004



Q: WIFO.

<sup>11)</sup> Sozialhilferichtsätze unterscheiden sich nach Bundesländern und Haushaltstyp; zwischen 2004 und 2006 wurden sie im Durchschnitt von 430 € auf 450 € angehoben. Die Spanne zwischen den Bundesländern mit dem geringsten und dem höchsten Sozialhilferichtsatz verkleinerte sich zwischen 2004 und 2006 auf 80 € pro Monat.

<sup>12)</sup> Oberösterreich sieht eine andere Zuverdienstregelung vor: Langzeitarbeitslosen mit Sozialhilfebezug wird bei Arbeitsaufnahme vorübergehend ein Freibetrag gewährt, sodass das Einkommen bei Vollzeitbeschäftigung höchstens 760 € netto pro Monat betragen kann.

<sup>13)</sup> In den siebziger Jahren wurden die Sozialhilfegesetze novelliert und seither nur ansatzweise an die veränderten Rahmenbedingungen einer individualisierten postindustriellen Gesellschaft angepasst (Pfeil, 2001).

Die Gegenüberstellung einiger Kollektivvertragslöhne mit dem Sozialhilferichtsatz (einschließlich sonstiger Leistungen) nach Haushaltstyp in Wien im Jahr 2004 zeigt, wie gering der Unterschied zwischen dem erzielbaren Einkommen aus Erwerbsarbeit und der Sozialhilfe ist (Abbildung 7). Allerdings ist der Richtsatz eine Orientierungsgröße für die auszahlende Gemeinde, auf deren Höhe kein einklagbarer Rechtsanspruch besteht. Die tatsächliche Auszahlung orientiert sich am örtlichen Mindestlohn, damit ein gewisser finanzieller Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhalten bleibt. Die Entscheidung über die Auszahlungshöhe liegt im Ermessensspielraum der Sozialämter, das Gesetz bzw. die Verordnung gibt keinen Hinweis auf die Bandbreite, innerhalb derer das Sozialamt agieren kann.

Im Jahr 2004 lag der Sozialhilferichtsatz für erwerbsfähige alleinstehende Erwachsene bei 74% des monatlichen Nettolohns einer Friseurin, bei 67% des Nettolohns einer Hilfskraft im Handel und bei 55% des Nettolohns eines Bauhilfsarbeiters. Für Alleinerziehende mit einem oder zwei Kindern erhöht sich der Sozialhilferichtsatz, sodass sich der Einkommensunterschied zum Marktlohn und damit die Motivation zur Arbeitsaufnahme stark verringert. Im Fall einer alleinverdienenden Friseurin mit zwei Kindern "lohnt" sich die Arbeitsaufnahme nicht, d. h. sie kann aus der Erwerbsarbeit nicht mehr verdienen, als sie aus der Sozialhilfe zur Aufrechterhaltung ihres Lebensunterhalts erhält, nämlich rund 920 € pro Monat. Nicht zuletzt um den Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, wurde im Juli 2007 beschlossen, den monatlichen Mindestlohn auf 1.000 € anzuheben<sup>14</sup>).

Einige Bundesländer exekutieren den Regress nicht, d. h. im Fall einer Arbeitsaufnahme wird nicht auf Rückzahlung der Sozialhilfeschuld beharrt<sup>15</sup>); dennoch wurde der Regress auch dort bisher nicht abgeschafft, damit nicht beim Fallen dieser Regelung die Zahl der Ansuchen um Sozialhilfe markant steigt. Diese Erwartungen dürften gerechtfertigt sein – allein rund 80% der Personen mit Notstandshilfebezug erhalten monatlich weniger als 726 €. Dieser Wert wird derzeit im Rahmen der Reformgespräche zur Regierungsvereinbarung als Richtgröße für eine bundesweit einheitliche bedarfsorientierte Mindestsicherung für eine alleinstehende Person angesehen.

Sollen Armut und Ausgrenzung vom Erwerbsleben unter Erwerbsfähigen in Österreich nicht zunehmen, so wird im Einklang mit internationalen Politikansätzen eine Kombination von Reformmaßnahmen zu ergreifen sein. Daraus können zwar kurzfristig Ausgabensteigerungen resultieren, langfristig wird eine solche Entscheidung aber nicht nur zur Erhaltung der Wohlfahrt beitragen, sondern auch zur Erhaltung des Wirtschaftswachstums.

## Schlussfolgerung und Reformvorschläge

Die Veränderung von Arbeitsmarktlage und Arbeitsorganisation, die zunehmende Vielfalt der Familienformen sowie die Alterung der Gesellschaft tragen dazu bei, dass die Nachhaltigkeit der Finanzierung des Sozialschutzsystems ohne eine Änderung der Anreizsysteme nicht sichergestellt ist. Nicht zuletzt weil die Zahl der Personen in alternativen Beschäftigungsformen sowie der Anteil der Beschäftigung in Niedriglohnbereichen steigen, wird die Einnahmenbasis des Staates zur Finanzierung des Sozialsystems ausgedünnt (Biffi, 2002A, 2002B, 2005). Diese Entwicklungen machen eine Steigerung der Effizienz der Sozialsysteme erforderlich, die aber nicht auf Kosten der Qualität der Versorgung gehen soll (Europäische Kommission, 2003).

Die Europäische Gemeinschaft unterstützt eine Modernisierung der Sozialsysteme und deren Anpassung an die neuen Herausforderungen, damit Armut und soziale Ausgrenzung nicht an Bedeutung gewinnen (Europäische Kommission, 2001, 2002). Die soziale Kohäsion zu erhalten, ist einerseits das Ziel der europäischen Sozialcharta<sup>16</sup>), andererseits ein integraler Bestandteil der Lissabon-Strategie, die die EU nicht nur wirtschaftlich an der Weltspitze positionieren will, sondern auch im Bereich der

<sup>14</sup>) Die Nettomindestlöhne steigen mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit bzw. Berufstätigkeit in einfachen Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten nicht wesentlich.

<sup>15</sup>) Auch in der Schweiz wird der Regress in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt (OECD, 1999, S. 70).

<sup>16</sup>) Die europäische Sozialcharta (ESC) von 1961 garantiert in 19 Artikeln eine Reihe von Grundrechten, die sich einerseits auf die Beschäftigungsbedingungen, andererseits auf die soziale Kohäsion beziehen (<http://www.humanrights.coe.int/cseweb/GB/index.htm>).

Wohlfahrt und der Lebensqualität. Um dieses Ziel zu erreichen, sind einerseits Maßnahmen zur Anhebung der Innovationskraft zu setzen – um die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums sicherzustellen –, andererseits sind Vorkehrungen gegen eine Ausweitung sozialer Ungleichheiten zu treffen<sup>17)</sup>.

In Österreich ist angesichts der Verfestigung der Zahl der Personen, die offene Sozialhilfe beziehen, eine Reform dieses Systems in Anlehnung an die Maßnahmen in anderen EU-Ländern erforderlich. Vor allem die Konzeption der Sozialhilfe als zinsloses Darlehen, das im Falle eines späteren Einkommensbezugs zurückzuzahlen ist, ist nicht mehr zeitgemäß. In Europa ist die Sozialhilfe nur noch in der Schweiz als Darlehen konzipiert (*MISSOC*, 2002, *OECD*, 1999, S. 76).

Da vorwiegend benachteiligte Personengruppen, Geringqualifizierte und Alleinerziehende von Verarmung bedroht sind, ist eine finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt in der Form eines Darlehens nicht sinnvoll. Einerseits sind die Erwerbs- und Einkommenschancen dieser Personengruppen und damit ihre Möglichkeit zur Rückzahlung der Schuld gering, andererseits kann die Verschuldung eine Barriere für den Wiedereintritt ins Erwerbsleben bilden. Der Darlehenscharakter der Sozialhilfe trägt dazu bei, dass Armut vererbt wird. Das widerspricht der Idee der Sozialhilfe als Überbrückungshilfe.

Damit Verarmung nicht dauerhaft ist, muss die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben gefördert werden. Dazu gehören aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ebenso wie finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme. Dass derzeit in Österreich Personen mit Sozialhilfebezug keine Förderung aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten, ist zwar mit der Finanzierung dieser Fördermittel aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen zu erklären, integrationspolitisch aber nicht zweckmäßig. Um sicherzustellen, dass besonders arbeitsmarktferne Personengruppen ohne Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erfasst und bei der Suche nach einem Arbeitsplatz unterstützt werden, ist eine Integration der Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfe in Maßnahmen des Arbeitsservice anzustreben. Die entsprechenden zusätzlichen Kosten für das AMS werden nicht über eine Anhebung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu finanzieren sein, sondern über Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen, damit nicht eine Steigerung der Arbeitskosten über eine Erhöhung der Lohnnebenkosten die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigt und außerdem die ohnehin schon hohe Abgabenbelastung der Arbeit weiter steigt.

Eine Einkommenssubvention ist für Menschen in einer wirtschaftlichen Notlage wichtig, jedoch darf sie nicht zu einer dauernden Leistung werden. Dies ist über die Entwicklung eines Bündels von Maßnahmen anzustreben, die der Aufnahme einer Erwerbsarbeit förderlich sind, auch wenn das erzielbare Einkommen zumindest in einer Anfangsphase sehr gering sein kann. Etwa sollte im Fall der Aufnahme einer Erwerbsarbeit ein Freibetrag gewährt werden, die Einkommenssubvention könnte verringert werden, wenn das Erwerbseinkommen steigt. Auch sollte der effektive Grenzsteuersatz nicht über 70% betragen. Sobald Einkommensteuer anfällt, ist das Haushaltseinkommen zu berücksichtigen; sollte das Äquivalenzeinkommen einen bestimmten Wert unterschreiten, dann wäre eine negative Einkommensteuer analog zum angelsächsischen Bereich zu überlegen<sup>18)</sup>.

Die derzeitige Regelung, Sozialhilfe nur dann zu gewähren, wenn die Betroffenen über kein Vermögen verfügen, kann einer Wiedereingliederung ins Erwerbsleben abträglich sein. Daher sollten Güter, die für die Ausübung einer Erwerbsarbeit notwendig sind (etwa ein Auto im ländlichen Raum) nicht in die zu veräußernden Vermögenswerte einbezogen werden. Auch ist eine ortsübliche Wohnmöglichkeit Voraussetzung dafür, dass man nicht ganz den Halt verliert und den Weg aus der Notlage leichter findet. Davon profitiert auch die Allgemeinheit, indem keine dauerhafte Fi-

<sup>17)</sup> Die Lissabon-Strategie ist ein Entwicklungsplan der Europäischen Union. Sie wurde vom Europäischen Rat im Jahr 2000 in Lissabon beschlossen ([http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm); eine analytische Untermuerung bietet *Rodrigues*, 2003).

<sup>18)</sup> Die Umsetzung kann über einen Jahressteuerausgleich erfolgen, über den bereits geleistete Steuern rückgezahlt werden, eventuell ergänzt um einen Einkommenszuschuss, der ein Mindestfamilieneinkommen sichert.

finanzierungshilfe für Wohnen anfällt. In Anlehnung an Deutschland oder andere EU-Länder sollte ein Vermögensfreibetrag geschaffen werden, Rücklagen für eine angemessene Altersvorsorge sollten unangetastet bleiben, um eine Verarmung im Alter und damit Kosten für die Allgemeinheit zu verhindern.

Alle Maßnahmen müssten berücksichtigen, dass Erwerbsfähige, die Sozialhilfe erhalten, nicht dauerhaft ein höheres Einkommen beziehen als jene, die einer Erwerbsarbeit nachgehen. Einkommenssubventionierung sollte nicht dauerhaft, sondern nur als Überbrückungshilfe angeboten werden. Der Förderung des Wiedereintritts ins Erwerbsleben, etwa über aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sollte der Vorzug gegenüber passiven Leistungen gegeben werden, da dies der sozialen Ausgrenzung am besten entgegenwirkt. Wie Studien der OECD zeigen (OECD, 2005), ist eine aktive Sozialpolitik im Sinne der Investition in die Entwicklung der Fähigkeiten der Einzelnen und Hilfe bei der Umsetzung der beste Weg zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum und zur Verbesserung der Lebensqualität aller. In diesem Sinne sollte das System der Grundsicherung an der Schnittstelle zum Arbeitsmarkt weiterentwickelt werden, damit alle an den positiven Errungenschaften einer globalisierten Wissensgesellschaft partizipieren können.

## Literaturhinweise

- Abramovici, G., "Der Sozialschutz in Europa", Eurostat, Statistik kurz gefasst: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Thema 3, 2003, (3/2003).
- Adema, W., "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries", OECD Social Employment and Migration Working Papers, 2006, (38), <http://miranda.sourceoecd.org/vl=6014227/cl=20/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5l9lxhdhsp7h.pdf>.
- Badelt, C., Österle, A., Grundzüge der Sozialpolitik. Allgemeiner Teil: Sozialökonomische Grundlagen, Manz, Wien, 2001.
- Biffi, G., "Betriebsinterne und externe Arbeitsmärkte in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1991, 64(7).
- Biffi, G., "Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung", WIFO-Monatsberichte, 1996, 69(1), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=278&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=278&typeid=8&display_mode=2).
- Biffi, G., "Erfassung der 'wahren' Arbeitslosigkeit in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(1), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=376&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=376&typeid=8&display_mode=2).
- Biffi, G. (2002A), "Die Rolle zivilgesellschaftlicher Institutionen und des Gender Mainstreaming bei der Bekämpfung von sozial- und gesellschaftspolitischer Benachteiligung", WIFO Working Papers, 2002, (191), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=23120&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=23120&typeid=8&display_mode=2).
- Biffi, G. (2002B), "Labour Statistics – Towards Enlargement. Labour Market Flexibility: The Role of the Informal Sector in the Context of EU Enlargement and the Need for a Systematic Statistical Base", Vortrag anlässlich des 20. CEIES-Seminar, Budapest, 2002, WIFO Working Papers, 2002, (190), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=23119&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=23119&typeid=8&display_mode=2).
- Biffi, G., "Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination", European Journal of Social Security, 2004, 6(2).
- Biffi, G., "Reorganisation of Employees' Legal Protection", in Mazal, W., Muranaka, T. (Hrsg.), Sozialer Schutz für atypisch Beschäftigte, Manz, Wien, 2005.
- Biffi, G., "Development of the Distribution of Household Income in Austria", WIFO Working Papers, 2007, (293), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=29238&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=29238&typeid=8&display_mode=2).
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Leoni, Th., "Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme von Randgruppen in Grenzregionen im Gefolge der Ostöffnung. Das Beispiel der Roma in Oberwart", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(2), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25447&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25447&typeid=8&display_mode=2).
- Blank, R. M., "Evaluating Welfare Reform in the United States", Journal of Economic Literature, 2002, 40(4), S. 1105-1166.
- Bock-Schappelwein, J., "Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit seit 1990", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(7), [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25653&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25653&typeid=8&display_mode=2).
- COM, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Country Profiles, Brüssel, 2007, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/jrep\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/jrep_en.htm).
- Duncan, A., Promoting Employment through Welfare Reform. Lessons from the Past, Prospects for the Future, The 2002 Downing Lecture, University of Melbourne, 2002.
- Europäische Kommission, Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999-2001: Arbeit, Zusammenhalt, Produktivität, Luxemburg, 2001.
- Europäische Kommission, Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Luxemburg, 2002.
- Europäische Kommission, Umsetzung der Sozialpolitischen Agenda – Eine Bilanz, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Luxemburg, 2003.

- Europäische Kommission, Soziale Sicherheit in Europa 2004, Luxemburg, 2005, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/ssr2004\\_brief\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_de.pdf).
- Eurostat, European Commission, Employment in Europe 2006. Statistical Annex, Brüssel, 2006, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/employ\\_2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2006_en.htm).
- Grogger, J. T., Karoly, L. A., Welfare Reform. Effects of a Decade of Change, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2005.
- Guger, A., Steiner, H., "Stabilisierung der Sozialquote. Österreichs Sozialausgaben 1995", WIFO-Monatsberichte, 1997, 70(5), S. 301-309.
- Guio, A.-C., "Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in EU-25", Eurostat, Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen 2005, (13/2005), [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NK-05-013/DE/KS-NK-05-013-DE.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-013/DE/KS-NK-05-013-DE.PDF).
- Jacobi, L., Kluve, J., "Before and after Hartz Reforms", Journal for Labour Market Research, 2007, 40(1), S. 45-64.
- Michalopoulos, C., Berlin, G., "Financial Work Incentives for the Working Poor", in Blank, R. M., Haskins, R. (Hrsg.), The New World of Welfare, The Brookings Institution, Washington, DC, 2001.
- MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), Datenbank, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/missoc98/german/f\\_tab.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc98/german/f_tab.htm).
- MISSOC (Mutual Information System on Social Protection), Soziale Sicherheit in der Schweiz, Brüssel, 2002, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/2002/switzerland\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2002/switzerland_de.pdf).
- OECD, The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom, Paris, 1998.
- OECD, The Battle Against Exclusion. Volume 3, Social Assistance in Canada and Switzerland, Paris, 1999.
- OECD, Extending Opportunities: How Active Social Policy can Benefit us all, Paris, 2005.
- Petrasova, A., "Sozialschutz in der Europäischen Union: Lebensbedingungen und Sozialleistungen", Eurostat, Statistik kurz gefasst, 2006, (14/2006), [http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk\\_06\\_14.pdf](http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_06_14.pdf).

### *Social Assistance – Alleviating Poverty at the Interface to the Labour Market – Summary*

The increasing flexibility of contents and organisation of work go hand in hand with a certain dissolution of traditional lifestyles and partnerships over the lifecycle in the wake of changing value systems and the trend towards individualism. These developments account for a deterioration of coverage of the population by the social safety net. The only way to remedy this is to reform the social protection system.

An international comparison of public expenditure on social protection reveals a great structural difference in expenditures as a consequence of different welfare models. Total spending relative to GDP does not differ that much, though. EU 15 social policy expenditures averaged 26.6 percent of GDP in 2004. They were highest in Denmark (29.8 percent of GDP) and France (29.3 percent), closely followed by Austria and Germany at just over 28 percent of GDP. Ireland (16.3 percent) and Spain (19.5 percent) have comparatively small social budgets relative to GDP, not least because of particularly rapid economic growth and a comparatively young population. Pension payments together with health expenditures are the largest expenditure items of social protection systems.

Although the poverty risk is slightly below the EU average in Austria, the more recent rise in the number of social assistance claimants is alarming. The reason being that social assistance – while ensuring a decent livelihood – is not organised in a way to promote the return to working life. One reason for this is that social assistance is not a transfer payment but a loan. The underlying premise is that social assistance is a transitory bridging device to maintain one's lifestyle in a difficult phase of life without income from work. It is presumed that the work prospects of the claimants are good such that they will be able to pay off their debts to the municipality after resuming work. In fact, though, persons of working age claiming social assistance are usually unskilled with little chance of finding work; if they do find work it will hardly ever be for more than the minimum wage. Consequently, the incentive to take up work is limited as real income can hardly be raised – particularly if one has accumulated debts from welfare receipts.

In order to prevent social exclusion of an increasing number of social assistance recipients, reforms of the social assistance scheme are called for in line with those undertaken in other EU countries, the most recent having been through the so called Hartz Laws in Germany.

- Pfeil, W. J., Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen, Wien, 2001.
- Pratscher, K., "Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 2004 und im Jahrzehnt 1995-2004", Statistische Nachrichten, 2006, (12/2006).
- Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007, (6694/07), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st06/st06694.de07.pdf>.
- Rodrigues, M. J., European Policies for a Knowledge Economy, Edward Elgar, Northampton, 2003.
- Roine, J., Waldenström, D., The Evolution of Top Incomes in an Egalitarian Society: Sweden, 1903-2004, Vortrag anlässlich des 14. Kongress der International Economic History Association (IEHC), Helsinki, 2006, <http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Roine.pdf#search=%22%22Atkinson%20and%20Leigh%2C%202006%22%22>.
- Shapiro, I., Greenstein, R., Primus, W., Path Breaking CBO-Study shows Dramatic Increases in Income Disparities in 1980s and 1990s. An Analysis of the CBO Data, Centre on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 2001, <http://www.cbpp.org/5-31-01tax.pdf>.
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2005, Wien, 2007, [www.statistik.at/web\\_de/static/einkommen\\_armut\\_und\\_lebensbedingungen\\_2005\\_021807.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/einkommen_armut_und_lebensbedingungen_2005_021807.pdf).