

Verteilungs- und Leistungsgerechtigkeit in Österreich

Transparenz und Fairness, 20.01.2010. Enquete im österr. Parlament

Redebeitrag Podium 2, - Mag. Martin Schenk

„Ich hätte mir nie gedacht, dass mir das passiert“, hören wir immer öfter Frauen und Männer sagen, die sich „ganz unten“ wieder finden. Die Biographien der Betroffenen sind bunter als der schnelle Blick glauben macht. Die Dauerpraktikantin mit Uni-Abschluss und der Schulabbrecher, die Alleinerzieherin mit drei kleinen Kindern, die früher als Dolmeterscherin in der Welt herum kam, und der Langzeitarbeitslose, der einmal eine Firma geleitet hat. Der junge Mann mit Depressionen, der sich in sozialen Initiativen engagiert, und die junge Frau in der Leiharbeitsfirma. Der Freund, der sich als Ich-AG durchschlägt, und die – nach einem Bandscheibenvorfall des Vaters – überschuldete Familie. Ihre Geschichten sind unterschiedlich, ihre Lebensverhältnisse allesamt prekär. Kürzlich in der Beratungsstelle: eine junge Frau mit zwei Kindern, deren Einkommen so gering ist, dass sie entscheiden muss: zahle ich die Krankenversicherung oder die Miete oder die Hefte zum Schulanfang für die Kinder.

Herzinfarkt und „business as usual“

Mittlerweile versuchen manche uns glauben zu machen, dass es sich bei der Finanzkrise bloß um einen „Topathleten mit Muskelkater handle, der mit etwas Ruhe und Physiotherapie schon den Kater behebe – anstatt die Krise als Herzattacke eines sechzigjährigen Rauchers zu verstehen, für dessen Heilung eine Operation und massive Veränderungen im Lebenswandel vonnöten wären“, wie der Ökonom Robert Wade von der London School of Economics treffend analysierte.

Aktuell erleben wir kein „Kriserl“, keinen Muskelkater, sondern einen ordentlichen Herzinfarkt. Ein Systembeben.

Die Finanzkrise wird abgesagt. Die soziale Krise steht aber erst vor der Tür. Die Arbeitslosigkeit steigt weiter, die soziale Ungleichheit wird größer, wie der Sozialwissenschaftler Tony Atkinson anhand von vierzig Wirtschaftskrisen beobachtet hat. Während die Finanzmärkte sich wieder auf „Business as usual“ einstellen, soll die Bevölkerung aber nun mit Sparpaketen bezahlen, was das Finanzdesaster an Löchern in die öffentlichen Haushalte gerissen hat. Während der Finanz- und Bankensektor sich mit Steuergeldern stabilisierte, müssen wir für die Stabilisierung des sozialen Zusammenhalts für jede Million kämpfen. z.B bei Reform der Sozialhilfe, gekürzte Ermessensausgaben, Pflegerisiko, Konkunkturpaket im sozialen Dienstleistungssektor. Das ist die Debatte, die wir jetzt führen. Sollen die Krisenkosten zwischen denen, die nichts haben und die ein bissl haben aufgeteilt werden oder

sollen alle einbezogen sein? Stellt sich die Gerechtigkeitsfrage nur für das unterste Einkommensdrittel (oder sogar nur für das unterste 1% bei der Sozialhilfe) und das nur ausgabenseitig, oder umfasst Gerechtigkeit auch die Einnamenseite (Lohn-, Massen- und Vermögenssteuern) und Ausgabenseite (Sozial- und Dienstleistungen) – und das umfassend.

Klar ist jedenfalls: Wie die Kosten der Krise verteilt werden, entscheidet über mehr oder weniger Armut in den nächsten Jahren.

Die Leistungslücke

US-Manager verdienen heute das 500fache ihrer MitarbeiterInnen. In den achtziger Jahren war es noch das Vierzigfache. Sind Manager jetzt 500-mal fleißiger als damals? Und sind die MitarbeiterInnen um so viel weniger leistungsfähig und fauler als in den achtziger Jahren? HilfsarbeiterInnen in der Bekleidungsindustrie verdienen weniger als jene in der Erdölindustrie. Leisten sie auch weniger? Wer reiche Eltern hat, erbt viel. Welche Leistung ist „erben“?

So können Löhne ganzer Gruppen von Erwerbstätigen fallen, ohne dass sich etwas an deren Leistung geändert hätte. In den letzten Jahren sind die Unterschiede zwischen Reichen und Nicht-Reichen in Qualifikation und Arbeitszeit zurückgegangen, die Einkommensdifferenzen jedoch haben zugenommen.

Einkommen richten sich eben nicht nur nach der Leistung, sondern in einer Marktwirtschaft auch nach dem Bedarf, könnte hier eingewendet werden. Aber auch das ist wenig stichhaltig. Finden sich doch viele der massiv unterbezahlt erbrachten Leistungen in Bereichen, in denen es um existenzielle Bedürfnisse geht. Wer sich um kleine und größere Kinder, kranke Angehörige, die Wäsche und das Kochen kümmert, verdient nichts, was in der genannten Leistungsträger-Logik nur bedeuten kann, dass sie – oder er – eben nichts leistet. Dass der Lohn für diese Arbeiten gleich null ist, liegt wohl weder an mangelnder Leistung der Betroffenen noch an mangelndem Bedarf an diesen Tätigkeiten.

Die Entlohnung einer Tätigkeit hat also vor allem mit dem damit verbundenen Status und mehr noch mit Verhandlungsmacht zu tun, mit Nachfrage am Arbeitsmarkt, sozialen Normen, gesetzlichen Regelungen und dem Zufall der Geburt.

Das Problem mit der Treffsicherheit: „Poor Services for poor Poople“

Das Projekt „Treffsicherheit“, das in Österreich Anfang 2000 ausgerufen wurde, hat nicht zu einer Verbesserung der Situation Einkommensschwacher geführt. Existenzsicherung ist mit Treffsicherheit

offensichtlich nicht gemeint. Soziale Integration, soziale Teilhabe, soziale Aufstiegschancen offensichtlich auch nicht.

Länder, die ihre Sozialleistungen hauptsächlich auf die Ärmere konzentrieren, gehören zu den Ländern mit der höchsten Armut. Das hört sich seltsam an. Je „treffsicher“ Sozialleistungen sind, desto geringer müsste doch die Armut sein. Ist sie aber nicht. Diejenigen Staaten, deren Sozialsysteme sich in erster Linie an "Treffsicherheit" orientieren wie England oder die USA haben höhere Armutsquoten als Staaten mit egalitärem Bildungssystem und der Absicherung sozialer Risiken für eine breitere Bevölkerung. Der Ökonom Michael Förster, beschäftigt an der OECD, kommt in einer vergleichenden Studie über Kinderarmut zum Schluss: "Jene Staaten, deren Sozialleistungen am ehesten als ‚treffsicher‘ bezeichnet werden können, sind nicht diejenigen, welche Armut am effektivsten vermindern - eher im Gegenteil. Ein wichtiges Element bleibt die absolute Höhe der Sozialquote sowie die progressive Verteilungswirkung des Steuersystems. Die Wirksamkeit von Sozialstaffelung ist gerade bezüglich ihres Ziels der Armutsverringerung mehr als fraglich: Die Länder mit viel targeting gehören zu jenen mit höchster Armut und Ungleichheit“

Dieser Zusammenhang wird auch ‚Paradoxon der Verteilung‘ genannt: Je stärker die Leistungen auf die Armen konzentriert werden, desto unwahrscheinlicher wird eine Reduktion von Armut und Ungleichheit.

"Großzügige" Staaten mit gebührenfreier Bildung für alle Kinder, Familienbeihilfen für alle Kinder können Armutsvermeidung weit besser verwirklichen als "treffsichere" Systeme mit einkommensgetesteten Leistungen, z.B. Familienbeihilfe nur für jene, "die sie wirklich brauchen". Diese universellen Systeme, -universell weil sie für alle sind- wirken offensichtlich stark armutsvermeidend. Noch viel weniger tragen einkommensgetestete Leistungen zu einer generellen Verringerung der Einkommensunterschiede bei. Der potentielle Verlierer derartiger Leistungen ist der untere Mittelstand. Und es entstehen an den Einkommensgrenzen hohe Armutsfallen. Verdient man nur einen Euro mehr, fallen plötzlich alle Unterstützungen weg.

Durch die Einbindung der "Reichen" wird deren Bereitschaft, das Sozialsystem zu finanzieren, erhöht. Zu befürchten wäre, dass sich die Mittelschichten, wenn sie einzahlen, aber nichts herausbekommen, vom sozialen Ausgleich überhaupt verabschieden. In der Treffsicherheittsfalle verlieren Sozialprogramme leicht die gesellschaftliche Unterstützung. In den USA wurde die Unterstützung für Familien mit Kindern, die in Armut leben abgeschafft. Das Programm war zu 100% zielgerichtet und genoss trotzdem -oder deswegen- keine politische und gesellschaftliche Unterstützung.

Weiteres Problem: Soziale Maßnahmen, die nur auf die Armen zielen, neigen dazu, armselige Maßnahmen zu werden: Poor services for poor people. Die Qualität sinkt: Schlechte Schulen,

schlechtere Gesundheitsversorgung, Sonderlebensmittel und viel Beschämung für die Ärmsten. Da ist nicht mehr von Anspruchsberechtigung, sondern nur mehr von Bedürftigkeit - die andere definieren - die Rede. Der Treffsicherheitsstaat führt in eine Gesellschaft mit starker sozialer Spaltung. Nur allzu schnell verselbständigt sich der Trend weg von universellen sozialen Bürgerrechten hin zur aussondernden almosenhaften Armenfürsorge.

Was wirklich hilft: gegen Armut und für mehr sozialen Zusammenhalt

Es geht darum, die Schwächen des Sozialstaats zu korrigieren und seine Stärken zu optimieren. Es geht darum, Antworten auf die großen sozialen Herausforderungen und neuen sozialen Risiken, wie etwa prekäre Beschäftigung, Pflege, psychische Erkrankungen oder Migration zu finden. Es geht um einen Freiheitsbegriff, der auch die Freiheit der Benachteiligten einschließt. Es geht um ein Verständnis von Autonomie, das Bedürftigkeit nicht als Gegensatz formuliert. Es geht um eine Politik des Sozialen, die Bürgerinnen und Bürger sieht, nicht Untertanen.

z.B. Vollzug der Sozialhilfe: es fehlt noch immer ein Maßnahmenkatalog der Länder zur Verbesserung des Vollzugs der sog. Mindestsicherung. Rechte zu haben heißt noch nicht, von seinem Recht zu wissen. Von seinem Recht zu wissen, heißt noch nicht Zugang zu jenem zu haben.

Denn Armut hat viele Dimensionen. Deshalb sind die Instrumente zu ihrer Bekämpfung auch in allen Dimensionen anzulegen. Für die Reduzierung der Armut braucht es einen ganzheitlichen Approach, einen integrierten Ansatz, die Fähigkeit, in Zusammenhängen zu denken. Mit einseitig geht gar nichts. Mit einem Faktor allein tut sich kaum was. Erst das Zusammenspiel mehrerer richtig gesetzter Interventionen zeigt Wirkung.

Armutsbekämpfung ist erfolgreich, wo der Mensch als Ganzes gesehen wird. Wer mit Erwerbslosen zu tun hat, denkt an Bildung, an Existenzsicherung, an Wohnen, Familie, Gesundheit. Wer mit Gesundheitsfragen von Armutsbetroffenen zu tun hat, sorgt sich um sinnvolle Tätigkeiten, nicht schimmelige Wohnungen, Bildung, Erholungsmöglichkeiten und eine Lösung der stressenden Existenzangst. Zum Beispiel darf sich Arbeitsmarktpolitik paradoxerweise eben nicht nur um den Arbeitsmarkt drehen. Erfolgreich sind bei Personen mit vielfachen Problemlagen gerade jene Ansätze, die auch an den anderen Dimensionen ansetzen: Gesundheit, Freundschaften, Erholung, Wohnen etc. Davon kann besonders die Politik lernen. Statt in Kastln, besser in Zusammenhängen denken: Gesundheitspolitik ist Wohnungspolitik, Bildungspolitik ist Sozialpolitik, Stadtplanung ist Integrationspolitik.

So vermeiden zum Beispiel die höchsten Familiengelder allein Armut nicht, sonst müsste Österreich die geringste Kinderarmut haben; die hat aber Dänemark; mit einer besseren sozialen Durchlässigkeit des Bildungssystems, einem bunteren Netz von Kinderbetreuung wie auch vorschulischer Förderung und höheren Erwerbsmöglichkeiten von Frauen. „Arbeit schaffen“ allein vermeidet Armut offensichtlich nicht, sonst dürfte es keine Working Poor in Österreich geben. Eine Familie muss von ihrer Arbeit auch leben können. Und Anti-Raucher-Kampagnen allein vermeiden das hohe Erkrankungsrisiko Ärmere offensichtlich nicht, sonst würden arme Raucher nicht früher sterben als reiche Raucher. Deutschlernen allein reduziert Armut und Ausgrenzung allein offensichtlich auch nicht, sonst müssten die Jugendlichen in den Pariser Vorstädten bestens integriert sein, sprechen sie doch tadellos französisch, es fehlt aber an Jobs, Aufstiegsmöglichkeiten, Wohnraum, guten Schulen. Ein Schlüssel braucht immer auch ein Schloss. Die einen investieren nur in Schlüssel, die anderen nur in Schlösser, und dann wundern sich alle, dass die Türen nicht aufgehen.

Martin Schenk ist Sozialexperte der Diakonie und Mitbegründer der Armutskonferenz.

www.diakonie.at, www.armut.at