

Menschen mit Behinderungen: Erwerbsarbeit und sozialstaatliche Sicherung

Univ. Prof. Dr. Emmerich Tálos



Institut für Staatswissenschaft
Universität Wien
Hohenstaufengasse 9/7
1010 Wien
emmerich.talos@univie.ac.at

Emmerich Tálos

Menschen mit Behinderungen: Erwerbsarbeit und sozialstaatliche Sicherung¹

Einleitung

Die Erwerbsarbeitswelt ist beträchtlich im Umbruch. Erwerbsarbeit hat sich in ihrer Gestaltung verändert. Erwerbsarbeit als zentraler Bestimmungsfaktor für Teilhabechancen hat nichts an Bedeutung verloren. Unübersehbar sind merkbare Veränderungen am Arbeitsmarkt – wie die Ausweitung sogenannter atypischer Beschäftigung oder beträchtlich gestiegene Anforderungen an Mobilität und Flexibilität der Beschäftigten zeigen. Es gibt Probleme in der Erwerbsarbeitswelt, die an Phänomenen wie Erwerbslosigkeit und Benachteiligung bestimmter Gruppen ersichtlich sind. Von Exklusionsmechanismen auf dem Arbeitsmarkt und den damit wieder einhergehenden Problemen wie sozialer Ausgrenzung, Einkommensmangel, fehlenden Qualifizierungsmöglichkeiten sind Menschen mit Behinderungen besonders stark betroffen. Meine These ist: die Verbreitung sog. atypischer Beschäftigungsverhältnisse bringt Probleme mit sich, von denen Menschen mit Behinderungen bisher schon durchwegs betroffen waren. Sie sind es heute noch immer – in einem verstärkten Ausmaß.

Das „Goldene Zeitalter des Sozialstaates“ der Nachkriegsjahrzehnte ist längst vorbei. In einem veränderten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfeld treten Probleme des Sozialstaates und im Sozialstaat deutlicher hervor. Der Sozialstaat weist zwar nach wie vor eine beträchtliche Dichte in der Absicherung gegen soziale Risiken auf. Gäbe es die sozialstaatlichen Leistungen nicht, wären laut letztem Armutsbericht 41% der österreichischen Bevölkerung mit dem Verarmungsrisiko konfrontiert. Doch ungeachtet dessen ist konstatierbar: Die Netze des Sozialstaates werden löchriger, sie sind nicht insgesamt armutsfest, sie dämmen das Armutsrisiko ein, schließen allerdings Ausgrenzung und Armut nicht aus. Meine These ist: für Menschen mit Behinderungen ist dies nicht neu ist, allerdings sind sie aktuell besonders stark betroffen.

Im folgenden werden in einem ersten Punkt die Veränderungen in Erwerbsarbeitswelt und Gesellschaft, in einem zweiten Problemlagen im Sozialstaat und in einem dritten Punkt aktuelle politische Vorstellungen und Perspektiven erläutert. Problemlagen von Menschen mit Behinderungen werden dabei, soweit mir einschlägige Materialien zugänglich waren, in

¹ Für wichtige Anregungen danke ich Ursula Filipic.

die Ausführungen einfließen. Vorweg sei allerdings angemerkt, was viele professionell Befasste nicht überraschen wird: Die Informations- und Datenlage ist nicht berauschend. Badelt und Österle haben in ihrem Buch "Grundzüge der Sozialpolitik" (2001, S. 71ff.) diese Datenproblematik folgend umschrieben: "Aufgrund unterschiedlicher Behinderungsdefinitionen, der Vielschichtigkeit des Behindertenseins und der fehlenden systematischen Erfassung sind Aussagen zur Zahl behinderter Menschen nur schwer möglich... Besonders gering ist der Informationsstand bezüglich der Zahl geistig und psychisch behinderter Menschen... Auch bei psychisch kranken bzw. behinderten Menschen ist man lediglich auf verstreute Hinweise angewiesen." Ungeachtet politischer Bemühungen (z.B. Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz) besteht auch diesbezüglich Handlungsbedarf.

Kurz gesagt: Es gibt ganz wenig Daten betreffend die Situation von Menschen mit Behinderungen überhaupt, fast vollends fehlt es an differenzierenden, die Vielfalt von Problemen erfassenden Daten.

1. Veränderungen in Erwerbsarbeitswelt und Gesellschaft: mit ambivalenten Konsequenzen

Da Erwerbsarbeit eine zentrale Vermittlungsinstanz für materielle und soziale Teilhabechancen in unserer Gesellschaft darstellt, kommt der Frage der Integration in und Exklusion aus Erwerbsarbeit eine äußerst wichtige Rolle zu. Interviews mit Menschen mit Behinderungen in OÖ fasst Daniela Punzenberger folgend zusammen: „Arbeit wird von allen Befragten, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig oder arbeitslos sind, mit Integration und selbstbestimmtem Leben in Verbindung gebracht ... Die positive Bewältigung des Lebens mit einer Behinderung wird durch die Faktoren Zugang zu Arbeit, soziale Integration sowie durch die Qualifikation maßgeblich erleichtert“ (WISO 51, 2006, S. 51, 53).

Wie steht es mit der Realität des Erwerbsarbeitsmarktes? Relativ günstige Bedingungen kennzeichneten den österreichischen Erwerbsarbeitsmarkt in den 1960er und 1970er Jahren. Nicht dass alle Arbeitssuchenden auch tatsächlich einen Arbeitsplatz bekamen: Die Arbeitslosenrate lag nach österreichischer Definition unter 3%. Bestimmte soziale Gruppen waren von dieser quantitativ damals noch geringen Exklusion in besonderem Maße betroffen: So signalisiert die gesetzliche Verpflichtung für größere Betriebe (mit mindestens 25 Beschäftigten), Menschen mit Behinderungen einzustellen bzw. andernfalls eine Pönale (was heißt Ausgleichstaxe) zu zahlen, das für diese Gruppe traditionell zugespitzte Problem der Exklusion. Für viele Menschen mit Behinderungen galt auch unter relativ günstigen Rahmenbedingungen nicht, was für den überwiegenden Teil der unselbständigen erwerbstätigen Bevölkerung galt: Vollbeschäftigung bzw. anders gesagt ein Normalarbeitsverhältnis – verstanden als ein vollzeitiges, stabiles, kontinuierliches Beschäftigungsverhältnis, das die materielle Existenz – mit Unterschieden zwar – sichert, das die Betroffenen am Arbeitsmarkt schützt und im Fall der sozialen Risiken Krankheit,

Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter sozial und materiell absichert. Sozialstaatliche Leistungen adressieren bis in die jüngste Zeit in erster Linie an derart Vollerwerbstätige. Sie sind darauf allerdings nicht beschränkt, wie die Sozialhilfe als System der Fürsorge und eine Reihe weiterer Fürsorgeleistungen wie die Kriegsofferfürsorge zeigen. Der beachtliche Ausbau der Netze sozialstaatlicher Leistungen in den Nachkriegsjahrzehnten – diese Phase wird auch als Phase des "Goldenen Zeitalters des Sozialstaates" bezeichnet – war gestützt auf günstige ökonomische und politische Rahmenbedingungen. Umgekehrt wurde der Sozialstaat zur wirtschaftlichen und politischen Stütze: Exemplarisch ersichtlich an der Sicherung der Konsumnachfrage wie auch der Eindämmung sozialer Konflikte. Erwerbsarbeit und Sozialstaat im nationalstaatlichen Rahmen waren zentrale Faktoren der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung.

Diese Szenerie hat sich in Österreich seit den 1980er Jahren, insbesondere seit den 1990er Jahren verändert. Arbeitsmarkt und Erwerbsarbeit erfuhren einschneidende Veränderungen. Diese Veränderungen in der Erwerbsarbeit schlagen auf den Sozialstaat durch, der Sozialstaat steht unter Druck, ist mit beträchtlichen Herausforderungen konfrontiert. Worin bestehen diese Veränderungen? Inwiefern sind Menschen mit Behinderungen davon tangiert?

Die Veränderungen der Arbeitswelt zeigen sich in mehreren Facetten:

Seit Beginn der 1980er Jahre ist auch in Österreich der Arbeitsmarkt in Turbulenzen: Wenn auch die Erwerbslosenrate im Vergleich mit anderen Ländern (wie z.B. Polen, Spanien oder Deutschland) in Österreich niedriger ist, so ist unübersehbar: das Gesicht der Erwerbsarbeitswelt hat sich beträchtlich verändert. Das Problem der Exklusion aus Erwerbsarbeit bzw. das Problem begrenzter Inklusion in Erwerbsarbeit, das bislang vor allem Gruppen wie Menschen mit Behinderungen traf, hat nunmehr eine ungleich größere Reichweite. Dies wird ersichtlich, wenn wir uns einige Zahlen vergegenwärtigen. Waren Beginn der 1980er Jahre zirka 240.000 Menschen einmal im Jahr erwerbslos, so sind es in den letzten Jahren jeweils mehr als 800.000. Die Erwerbslosenrate stieg von 2,5% Beginn der 1980er Jahre auf über 7% in den letzten Jahren. Ungeachtet dieses generellen Trends ist feststellbar, dass Arbeitslosigkeit unterschiedlich trifft. Lange Zeit hat sie Frauen ungleich stärker betroffen als Männer, in der jüngsten Zeit verstärkt junge und ältere Menschen. Das Erwerbslosigkeitsrisiko streut beträchtlich nach Qualifikation.

Wie steht es um die Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Behinderungen? Im Jahr 2007 lag die Erwerbsquote von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsalter bei 58,5%, bei nicht beeinträchtigten Menschen bei 77,8 %. Der Anteil arbeitsmarktferner Personen betrug bei MmB 39,4%, bei nicht beeinträchtigten bei 12,7%. Die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen mit einer Behinderung ist in den 1990er Jahren deutlich angestiegen (siehe Badelt/Österle 2001, S.72). Was kann für die letzten Jahre festgestellt werden? Nach einem Anstieg zu Beginn des Jahrzehnts und einem Rückgang Mitte des Jahrzehnts ist ab 2006 und für die aktuellste Entwicklung erneut ein Anstieg zu verzeichnen.

Laut AMS lag die Arbeitslosenrate für MmB bei 8% und damit über der durchschnittlichen ALrate von 6,2%. Im Gefolge der Krise seit 2008 hat sich das Niveau gegenüber dem

jeweiligen Vergleichswert des Vorjahres deutlich erhöht: im Vergleich zum Juli 2008 ist die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit um 17,2% gestiegen. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei MmB ist wesentlich länger: 2008 betrug sie 124 Tage – bei Menschen ohne Beeinträchtigungen 88 Tage. Der Abgang aus der Arbeitslosigkeit endet seltener in einem Arbeitsverhältnis. 54% der arbeitslos gemeldeten Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen verfügen lediglich über eine Pflichtschulausbildung. Nach Erhebungen des AMS war jede/r siebte Arbeitslose aufgrund einer körperlichen, intellektuellen, psychischen oder Sinnesbehinderung als „schwer vermittelbar“ eingestuft. Die Dunkelziffer dürfte noch weit höher liegen, da nicht alle tatsächlich arbeitslosen Menschen mit Behinderungen vorgemerkt sind.

Abgesehen von einem generell höheren Risiko der Erwerbslosigkeit von Menschen mit Behinderungen sind Differenzierungen ausmachbar: im ländlichen Raum sind die Chancen und Möglichkeiten geringer als im städtischen Umfeld. Größer noch ist das Risiko der Exklusion aus dem Erwerbsarbeitsmarkt für Menschen mit psychischen Behinderungen. Sonnleitner (WISO 51, 2006, S. 59) fasst das Ergebnis von Interviews folgend zusammen: „Die Biographie vieler psychisch kranker Menschen ist geprägt von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen, Leasingarbeiten und Phasen der Erwerbslosigkeit“. Zur schlechten Joblage am angespannten Arbeitsmarkt kommt die Krankheit erschwerend dazu. In vielen Fällen geht Erwerbslosigkeit mit dem Verlust eines Existenz sichernden Einkommens einher. Psychisch kranke Menschen sind „häufiger armutsgefährdet und laufen Gefahr, langfristig in die Armut abzurutschen“ (ebda). Doch auch für jene Menschen mit Behinderungen, die einen Arbeitsplatz haben, ist die Situation alles andere als leicht: vielfach ist das Arbeitsleben von Vorurteilen und Diskriminierungen geprägt.

Kurz gesagt: Das Risiko der Erwerbslosigkeit zählt bei Menschen mit Behinderungen im Erwerbsalter zu den gravierendsten Problemfeldern: Es besteht nach Eintritt der Behinderung die Gefahr des Abrutschens in die Arbeitslosigkeit. Nach einer längeren Phase der Arbeitslosigkeit bestehen beträchtliche Wiedereinstiegsprobleme. Die zur Zeit allgemein schwierige Situation am Erwerbsarbeitsmarkt vermindert die Chancen für jene Menschen, deren Integration bislang schon erschwert erfolgte.

Nicht weniger von Bedeutung ist eine zweite Facette der aktuellen Arbeitsmarktveränderungen, die wir im Begriff atypische Beschäftigung fassen. Gemeint sind damit jene Beschäftigungsformen, die in mehrfacher Hinsicht vom sogenannten Normalarbeitsverhältnis abweichen: nicht vollzeitig, diskontinuierlich, arbeits- und sozialrechtlich zum Teil nicht abgesichert. Zu diesen atypischen Beschäftigungsformen zählen Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Beschäftigung als freie DienstnehmerInnen, Telearbeit und sogenannte neue Selbständigkeit. Größte Verbreitung hat in den letzten Jahren die Teilzeitbeschäftigung (über 20% der Beschäftigten). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind hier in besonderer Weise ausgeprägt. Der Anteil der Frauen an allen Teilzeitbeschäftigten liegt

derzeit bei ca. 85%. Anstiege verzeichnet die befristete Beschäftigung, die Zahl der LeiharbeiterInnen wie auch der geringfügig Beschäftigten.

Mit atypischen Beschäftigungsformen sind zum einen Chancen beispielsweise insofern verbunden, als Leiharbeit oder befristete Beschäftigung eine Alternative zur Arbeitslosigkeit sein können oder dass für viele Frauen nur eine Teilzeitbeschäftigung die Möglichkeit eröffnet, familiäre mit beruflicher Arbeit zu verbinden. Auf der anderen Seite ist unübersehbar: Mit atypischen Beschäftigungsformen ist vielfach nicht nur ein geringeres und diskontinuierliches Einkommen, sondern zum Teil auch nur ein selektiver sozialer Schutz verbunden: Explizit sind geringfügig Beschäftigte aus Teilen der Pflichtversicherung ausgenommen: sie sind nicht kranken- und pensionsversichert. Für Freie DienstnehmerInnen gelten die arbeitsrechtlichen Schutzmaßnahmen nicht.

Bemerkenswert ist: Was bisher am Arbeitsmarkt auf Gruppen wie Menschen mit Behinderungen zutraf, trifft jetzt zunehmend mehr auch auf Erwerbstätige ohne Behinderungen zu, nämlich diskontinuierliche, instabile, nicht vollzeitige, zum Teil schlecht entlohnte und abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse.

Die Veränderungen der Erwerbsarbeitswelt resultieren vor allem auch daraus, dass die Ökonomie einem beträchtlich angewachsenen Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Zur Standortsicherung werden Strategien der Rationalisierung und Technologisierung eingesetzt. Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie spielt im Wettbewerb eine wichtige Rolle. Die Bedeutung wissensbasierter Produkte und Dienstleistungen wird zunehmen. Der Verbreitungsgrad neuer Technologien hat eine enorme Dynamik. Rationalisierung und Technologisierung in den Unternehmen haben mehrfache Konsequenzen: sie erweitern das Flexibilisierungspotential, sie erhöhen die Arbeitsproduktivität, sie erfordern zum Teil mehr Qualifikation, sie machen zum Teil menschliche Arbeitskraft "überflüssig". Der gestiegene Wettbewerbsdruck findet in steigenden Anforderungen an die Beschäftigten ihren Niederschlag. Angesichts dieses steigenden Wettbewerbsdrucks und für die Standortsicherung ist am Arbeitsmarkt Qualifikation zu einem zentralen Faktor geworden: „Qualifikation wird immer mehr zum Eintrittsbillet in den Arbeitsmarkt“ (Bosch 1998, S. 31). Wir müssen hinzufügen: auch für den Verbleib im Arbeitsmarkt. Für an- und ungelernte Personen wird es immer schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden. Die rapiden Veränderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt erfordern eine – sich den veränderten Anforderungen – ständig anpassende und höhere fachliche Qualifikation

Diese steigenden Anforderungen stellen vor allem auch für die Integrationsbemühungen betreffend Menschen mit Behinderungen beträchtliche Herausforderungen dar. Insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass arbeitslose Menschen mit Behinderungen im Durchschnitt ein geringeres Ausbildungsniveau aufweisen: 55% haben einen Pflichtschulabschluss, bei Erwerbslosen ohne Behinderungen sind es 42%. Dies wird auch durch den letzten Bericht über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich aus dem Jahr 2003 bestätigt: Menschen mit Behinderungen verfügen häufig über geringere Qualifikationen und sind vermehrt in Niedriglohnbranchen tätig, sodass ihr

Erwerbseinkommen durchschnittlich geringer ist als das nichtbehinderter Arbeitnehmer“ (Bericht 2003, S. 16).

Flexibilisierung - Individualisierung

Flexibilisierung ist zu einem "In-"Wort geworden (siehe z.B. European Commission 2006) Ungeachtet der häufigen Verwendung des Begriffes sind der damit gemeinte Sachverhalt ebenso wenig eindeutig, wie die damit verbundenen Auswirkungen auf Gesellschaft und Individuen. Meinte der Begriff vorerst positiv veränderte Bedingungen für Arbeitskräfte – wie die Befreiung von starren Arbeitszeitmustern und die Vergrößerung von Zeitgestaltungsspielräumen –, so wurde Flexibilisierung mittlerweile zu einem Charakteristikum der Arbeitskräfte, nämlich vor allem ihrer Verfügbarkeit für das Unternehmen. Vom ursprünglichen Sinn des Begriffes der Dehnfestigkeit (siehe Sennett 2000, S. 57), um sich wechselnden Umständen anpassen zu können, sind im Wesentlichen nur Anpassungsfähigkeit und Anpassungsnotwendigkeit übriggeblieben. Derartige Anpassungen schließen entgegen dem ursprünglichen Sinn des Begriffes ein Zerbrechen nicht aus. Die Auswirkungen, die mit Flexibilisierung verbunden sind, sind vielschichtig, ambivalent und widersprüchlich. Geringe und flexibilisierte Arbeitszeiten sind mit Dequalifizierung verbunden. Die Bereitschaft zur Mobilität und zum lebenslangen Lernen wird "zunehmend zu einer zentralen Voraussetzung, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten und ständig zu verbessern" (Raabe/Schmied 2000, S. 306). Die Übergänge in einer flexiblen Arbeitswelt von Job zu Job sind oft für die davon Betroffenen mit Brüchen und Diskontinuität und damit mit Einkommensausfällen und –einbußen verbunden. Gering qualifizierte Menschen finden sich überdurchschnittlich häufig in prekären Erwerbsformen und haben ein höheres Risiko, unfreiwillig den Job wechseln zu müssen. Die flexible Erwerbsarbeitswelt mit ihren Destandardisierungsprozessen beinhaltet für ihre AkteurInnen zum einen neue Möglichkeiten, mehr individuellen Spielraum, zum anderen allerdings auch ein beträchtliches Ausmaß an Unsicherheit und Instabilität.

Von Unsicherheit und Instabilität sind insbesondere schlecht qualifizierte Arbeitslose, Menschen mit Behinderungen, weniger mobile Personen (z.B. wegen Kinderbetreuungspflichten) betroffen. Jene Menschen, die in einer Welt geforderter rascher Anpassung, Flexibilität und Mobilität nicht mitkommen können, werden mit beträchtlichen materiellen und sozialen Problemen konfrontiert. Motto: "Wer sich nicht bewegt, ist raus" (so Sennett 2000, S. 115).

2. Veränderungen im Sozialstaat

Der Sozialstaat steht heute unter beträchtlichem Druck. Das ökonomische und politische Umfeld hat sich einschneidend verändert – diese Veränderungen schlagen auf den Sozialstaat durch: ablesbar an Finanzierungsproblemen, an Problemen der Ausgrenzung und Verarmung im Sozialstaat.

In der heutigen Debatte werden mit Sozialstaat vor allem Finanzierungsprobleme assoziiert. In der Tat haben eine Reihe von Faktoren dazu beigetragen, dass die Aufwendungen für soziale Sicherung steigen und die Finanzierung schwieriger geworden ist. Zu den Ursachen zählen: steigende Erwerbslosigkeit, der starke Anstieg der Zahl der Pensionen (u.a. durch vorzeitige Pensionierungen), ein durchschnittlich niedrigeres faktisches Pensionsalter und ein längerer Pensionsbezug. Beigetragen haben weiters dazu neben Leistungsverbesserungen auch negative finanzielle Auswirkungen niedriger Einkommenszuwächse und die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Nicht zuletzt zu erwähnen sind die seit den 1990er Jahren, insbesondere von der ÖVP/FPÖ Regierung in den letzten Jahren forcierten Budgetkonsolidierungsstrategien (siehe Obinger/Tálos 2006). Alles dies summierte sich in den Haushalten der Sozialversicherung zunehmend zu Finanzierungsproblemen auf. Es ist augenscheinlich, dass die angeführten Veränderungen soziale Sicherungssysteme à la Österreich und Deutschland, die stark lohnarbeits- bzw. beitragszentriert sind und durch am Lohn berechnete Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden, direkter treffen, als stärker steuerfinanzierte Systeme wie z.B. in Dänemark.

Die Schere zwischen Einnahmen (aus Beiträgen) und Ausgaben wird größer. Ohne die Finanzierungsproblematik gering zu schätzen: deren Dominanz in der öffentlichen Diskussion hat vielfach andere Probleme überdeckt. Hier sei vor allem auf Probleme der Ausgrenzung und Verarmung verwiesen.

Ausgrenzung und Verarmung

Aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen ist ein Teil der beim AMS gemeldeten arbeitslosen Menschen vom Bezug des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe ausgeschlossen (ca. 10%). Ein Spiegel der ungleichen Chancen und geringeren Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt ist das Faktum, dass ca. 400.000 Frauen im Alter von über 60 Jahren keinen eigenständigen Pensionsanspruch haben. Niedrige und diskontinuierliche Einkommen schlagen in niedrigen, zum Teil nicht existenzsichernden Leistungen zu Buche. Was für viele Frauen gilt, galt und gilt im Besonderen auch für Erwerbstätige mit Behinderungen. Die verfügbaren Daten über BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe belegen, dass bei einem beträchtlichen Teil der Betroffenen, in erster Linie bei einem großen Teil der Frauen, die Leistungen niedrig bzw. sehr niedrig sind. Mehr als die Hälfte aller Arbeitslosengeldbezüge liegen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung (2009: 733 Euro, vierzehn mal). Bei Frauen trifft dies für mehr als 80% der Leistungsbezieherinnen zu. Für Menschen mit Behinderungen ist die soziale Problemsituation zum Teil noch deutlicher zugespitzt: Die niedrige Leistung der Notstandshilfe bezieht ein ungleich größerer Prozentsatz (nämlich 70%) als in der Gruppe von Menschen ohne Behinderungen (nämlich 32%). Dies spiegelt zugleich auch das erhöhte Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ersterer wider.

Das Leistungsniveau (des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe) ist bei Menschen mit Behinderungen realiter niedriger: Lag 2008 der Tagsatz des Arbeitslosengeldes für Männer ohne Behinderungen bei 27,6 Euro, so für Männer mit Behinderungen bei ca. 26,5 Euro. In der Notstandshilfe beträgt der durchschnittliche Tagsatz für nichtbehinderte Männer 21,6 Euro, für jene mit gesundheitlichen Vermittlungsbeschränkungen 20,9 Euro.

Dies zeigt, dass Menschen mit Behinderungen sowohl stärker von Exklusion aus Erwerbsarbeit bedroht sind als auch bei Erwerbsausfall aufgrund von Arbeitslosigkeit und Alter mit geringeren Leistungen auskommen müssen.

Wie die österreichischen Armutsberichte der letzten Jahre belegen, ist im aktuell veränderten ökonomischen und sozialen Kontext für Österreich das Problem von Verarmungsrisiken und realer Armut konstatierbar. Das Risiko der Verarmungsgefährdung betrifft laut Armutsbericht für 2007 insgesamt 12% der Bevölkerung Österreichs. Näher betrachtet zeigt sich: Das Risiko trifft unterschiedlich. Bestimmte Gruppen sind stärker betroffen. Neben Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, Personen in Haushalten ohne Beschäftigte und kinderreichen Familien trifft es vor allem auch Menschen mit Behinderungen: waren 5% der österreichischen Bevölkerung von manifester Armut betroffen (geringes Einkommen und finanzielle Deprivation, zB. betreffend Wohnen), so Haushalte mit einer behinderten Person im Erwerbsalter 10%. 12% der Gesamtbevölkerung sind armutsgefährdet, Haushalte mit einer behinderten Person 18%. Dabei ist feststellbar: Durch Sozialleistungen wird das Verarmungsgefährdungsrisiko von Personen, die in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind, um ein Vielfaches verringert. Gäbe es die Sozialleistungen (inklusive Pensionen) nicht, wäre die Armutsgefährdungsquote von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2007 bei 59% gelegen.

Insgesamt betrachtet: Der österreichische Sozialstaat ist zur Aufrechterhaltung und Sicherung von Teilhabechancen in unserer Gesellschaft unverzichtbar. Er leistet außerordentlich viel zur Sicherung materieller Teilhabechancen von Erwerbstätigen und ihrer Familien. Er trägt viel zur Vermeidung von Armut bei Menschen mit Behinderungen bei, ist insgesamt allerdings nicht "armutsfest". Letzteres trifft für einige Personengruppen, insbesondere für MmB, stärker zu.

3. Aktuelle politische Vorstellungen und Perspektiven

Die angeführten Problemlagen in Erwerbsarbeit und Sozialstaat führen deutlich vor Augen, dass gesellschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht. Welche Schritte wurden von Regierung/Parteien unternommen, welche sind angedacht, welche sind darüber hinaus vorstellbar?

Seit einiger Zeit wird eine Reihe von Maßnahmen realisiert: Maßnahmen zur beruflichen Integration aus Mitteln der sog. Behindertenmilliarde, des ESF und des Ausgleichsfonds;

Zuschüsse zu den Lohnkosten in Form der Integrationsbeihilfe und der Entgeltbeihilfe, der Arbeitsplatzsicherungsbeihilfe. Es gibt Zuschüsse zur Adaptierung von Arbeitsplätzen, zur Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, die Förderung von Schulungen und Investitionen, den Einsatz der Arbeitsassistenten. Dass trotz aller Maßnahmen Problemlagen für Menschen mit Behinderungen und Handlungsbedarf bestehen, wurde auch im Zusammenhang mit dem Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz vom Juli 2005 betont. So heißt es im gegenständlichen Ministerialentwurf: „Trotz zahlreicher Förderungsangebote für Dienstgeber ist die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen nach wie vor schlechter als die von Menschen ohne Behinderungen“.

Der frühere Sozialminister Buchinger sprach in einer Pressekonferenz vom 21.2.2007 vom Ziel, dass Menschen mit Behinderungen „job fit“ gemacht werden.

Das klingt schön. Wenngleich nicht konkretisiert wurde, was es heißt „Job fit“ zu sein. Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen wird unter schwierigen Arbeitsmarktbedingungen wohl noch einiger weiterer politischer Anstrengungen bedürfen.

Neben der Arbeitsmarktintegration stellt auch die soziale Absicherung eine wichtige Herausforderung dar. Könnte diesbezüglich die geplante bedarfsorientierte Mindestsicherung auch für Menschen mit Behinderungen ein Schritt in die richtige Richtung sein? Dies wird davon abhängen, wie diese ausgestaltet wird. Einiges ist noch offen. Eines scheint allerdings beim aktuellen Stand klar zu sein: das angepeilte Niveau von 733 Euro wird deutlich unter der Armutsschwelle nach der in der EU geläufigen Berechnung (Einkommen unter 60% des Medianeinkommens) bleiben. Denn Statistik Austria berechnete bereits für das Einkommensjahr 2003/6 diese Schwelle bei 912 Euro. Im Unterschied zum Regierungsvorhaben geht das Modell einer bedarfsorientierten Grundsicherung von einer Anhebung der Transferleistungen auf diese Schwelle und einer Öffnung des Zugangs zu dieser Transferleistung aus – unter den Voraussetzungen, dass materieller Bedarf besteht und arbeitsfähige Menschen dem Erwerbsarbeitsmarkt zur Verfügung stehen (siehe Tálos 2006).

Abschluss

Wir können davon ausgehen, dass es in Zukunft noch mehr Individualisierung, mehr Eigenständigkeit und Eigenverantwortung, mehr Mobilität und Pluriformität im Leben und Arbeiten geben wird. Dies bringt auf der einen Seite Chancen mit sich. Wir werden noch mehr und schneller an Informationen kommen als im vergangenen 20. Jahrhundert. Die Arbeitsmärkte werden durchlässiger sein, starre Muster traditioneller Hierarchien werden im Beruf eine geringere Rolle spielen. Behördenwege werden einfacher usw.

Doch es gibt auch eine andere Seite: Die Anforderungen an die/den Einzelnen werden beträchtlich steigen. Traditionelle Netze wie Familie, Arbeitsmarkt und Sozialstaat werden weitmaschiger, fransen aus. Qualifikations-, Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen steigen. Soziale Abstiegsprozesse können schneller vor sich gehen, das Ausgrenzungsrisiko wird nicht kleiner sein, eigenständige Absicherung wird mehr gefordert und zur gleichen Zeit für einen Teil der Bevölkerung schwieriger erreichbar sein. Jene Menschen, die in einer Welt

erforderter rascher Anpassung, Flexibilität und Mobilität nicht mitkommen bzw. nur partiell partizipieren können – wie insbesondere Menschen mit Behinderungen - werden mit beträchtlichen materiellen und sozialen Problemen konfrontiert sein.

Was könnte eine bedarfsorientierte Mindestsicherung für Menschen mit Behinderungen bringen? Die BMS ist nicht im Hinblick auf die speziellen Bedürfnisse von Menschen Mitbestimmung konzipiert. Das Vorhaben der Regierung würde auch Verbesserungen MmB bringen:

- bessere Betreuung durch AMS
- Erhöhung der bisherigen Sozialhilerichtsätze
- Mindestsichernde Leistungsniveaus
- Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung und Einschränkung des Kostenregresses.

Allerdings ist das geplante Niveau niedriger als beim Vorhaben der Regierung Gusenbauer – mit einer beträchtlichen Differenz zur Armutsschwelle laut EU (2007: 912 Euro).

Gerade für Menschen, die ein größeres Ausgrenzungsrisiko und Verarmungsrisiko haben, wäre eine bedarfsorientierte Grundsicherung zumindest auf dem Niveau der Armutsschwelle á la EU wichtig. Es könnte ein Schritt zur Vermeidung von Armut sein, allerdings nicht der einzige: denn es bedarf neben der sozialen Absicherung auch der Integrationsförderung in den Arbeitsmarkt sowie der Förderung des Verbleibs im Arbeitsmarkt – was auch für einen zweiten Arbeitsmarkt gelten würde. Wichtig dabei sind berufliche Ausbildung und Weiterbildung. Nicht zuletzt: Politische Strategien haben die Kenntnis der Problemlagen und des Handlungsbedarfs zur Voraussetzung. Politik müsste dafür Sorge tragen, dass einschlägige Daten erhoben und Informationen öffentlich und zugänglich gemacht werden.

Es bedarf neben aktiver Maßnahmen in Politik und Unternehmen auch der Sensibilisierung und des Abbaus bestehender Vorurteile, von Barrieren (nicht nur baulicher Art) und Diskriminierungen.

Verwendete Literatur

Badelt, Christoph/August Österle, Grundzüge der Sozialpolitik, Spezieller Teil, Wien 2001.

Bericht über die Lage der behinderten Menschen in Österreich. Erstellt vom Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen, 14.März 2003.

Bosch, Gerhard, Zukunft der Erwerbsarbeit, in: ders. (Hg.), Zukunft der Erwerbsarbeit, Frankfurt 1998, S. 13-55.

Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2004. Hg. Von Statistik Austria, Wien 2006.

European Commission, Employment in Europe, Brussels 2006.

Förster, Michael/ Karin Heitzmann, Einkommensarmut und akute Armut in Österreich, in: Bericht über die soziale Lage 2001 – 2002, Wien 2002, S. 187-209.

Obinger, Herbert/Emmerich Tálos, Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden 2006.

Punzenberger, Daniela, Der Wunsch nach Selbstbestimmung – Lebenslagen von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt, in: WISO-DOKUMENT 51, 2006, S. 46-54.

Raabe, Brigitte/ Günther Schmid, Strategie der Befähigung. Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 5/ 2000, S. 305–312.

Regierungsprogramm für die XXIII.Gesetzgebungsperiode, Wien 2007.

Sennett, Richard, Der flexible Mensch, Berlin 2000.

Sonnleitner, Nicole, Stigmatisiert und an den Rand gedrängt. Zur Lebenslage psychisch kranker Menschen, in: WISO-DOKUMENT 51, 2006, S. 56-60.

Tálos, Emmerich, Grundsicherung: Eine notwendige Ergänzung im Sozialstaat, Manuskript 2006.

Till-Tentschert, Ursula, u.a., Armut und Armutsgefährdung in Österreich 2003, in: Bericht über die soziale Lage 2003-2004, Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien 2004, S.207-232.