

Working poor als Problem sozialpolitischer Steuerung: Herausforderungen, strategische Ansätze und Determinanten politischer Reform(blockad)en

Marcel Fink (Univ. Wien)

Tagung

„Arm trotz Erwerbsarbeit - Working poor in Österreich“

Salzburg, 09.11.2011

Inhalt

- Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung.
- Zentrale Verursachungszusammenhänge von „working poor“.
- Potentielle strategische Ansätze.
- Determinanten politischer Reform(blockad)en.
- Fazit.

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

- **„Problem-framing“** in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung:
kein „Ende der Arbeitsgesellschaft“.

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

- **Wissenschaft**: Diskurs um „Ende der Arbeitsgesellschaft“ (urspr. Gorz, Offe, Beck etc.) kein dominanter Diskussionsstrang.
- Aber: Diverse Thesen und Befunde z.B. zu „post-Fordismus“ und „post-Industrialisierung“ und „Flexibilisierung“ der Arbeitsmärkte.
- Insgesamt scheint wenig umstritten, dass „das Erwerbsleben nach wie vor der zentrale Ort (ist), wo die Ungleichheitsverteilung von Lebenschancen verankert ist“ (Kreckel 1992, 153).

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

- Sowohl in „individualistischen“ wie auch „strukturalistischen“ Ansätzen zur Erklärung von Armut:

Frage der Erwerbsarbeit häufig zentraler
Bezugspunkt!

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

- Politik:

Österreichisches Reformprogramm 2011:

„(...) Die Erreichung des Ziels zur Verminderung des Risikos für Armut und soziale Ausgrenzung sowie des Beschäftigungsziels stehen in enger Verbindung.

Der Fokus liegt daher auf Beschäftigungssteigerung und auf der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, insbesondere auch von erwerbsfähigen, arbeitsmarktfernen Personen, sowie auf der Verbesserung der Qualität der Jobs.

Ein besonderes Augenmerk wird in diesem Kontext auch darauf zu legen sein, dass die finanziellen Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme und einen Verbleib in Beschäftigung richtig gesetzt werden. (...)“

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

Communication from the Commission: EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (COM(2010) 2020 final):

„Inclusive growth – a high-employment economy delivering economic, social and territorial Cohesion.

Inclusive growth means empowering people through high levels of employment, investing in skills, fighting poverty and modernising labour markets, training and social protection systems so as to help people anticipate and manage change, and build a cohesive society.”

Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

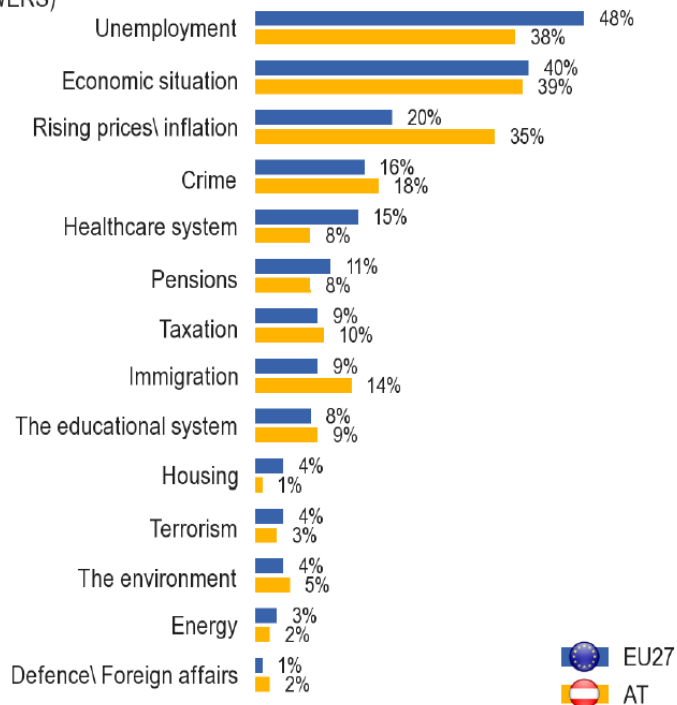
• Bevölkerung:

Eurobarometer Spring 2010

Main concerns facing country

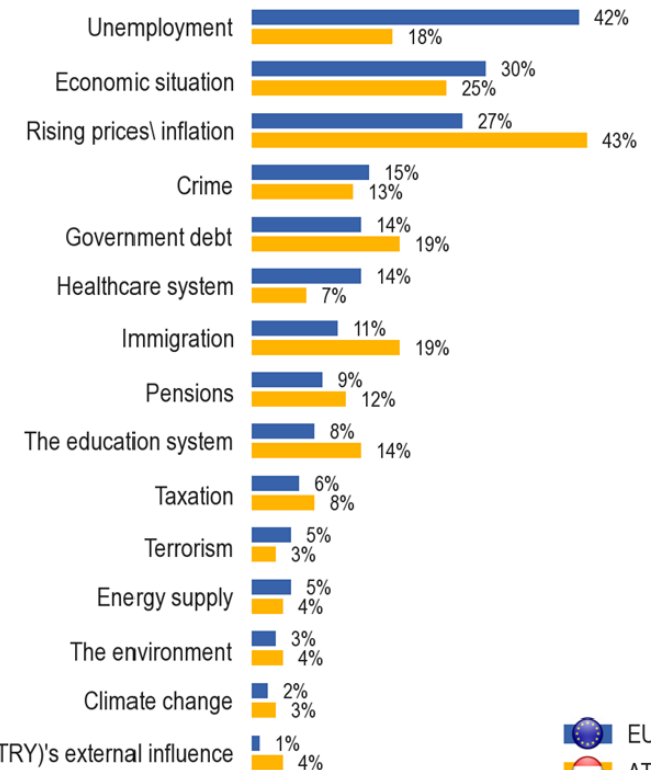
QA7. What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?

(MAX. 2 ANSWERS)



Eurobarometer Spring 2011

QA7a2. What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?



Hintergrund: „problem-framing“ in Wissenschaft, Politik und Bevölkerung

⇒ Spannungsverhältnis & politisches Legitimationsproblem:

Erfolgreiche Integration ins Erwerbsleben wird in
Wissenschaft, Politik & Bevölkerung als zentraler Schlüssel zur
/ zentrale Determinante der Sicherung sozialer Teilhabe
angesehen.



Zunehmende Verbreitung der Wahrnehmung, dass
Erwerbsarbeit nicht per se Teilhabe am „gesellschaftlich
üblichen“ Lebensstandard garantiert.

Zentrale Verursachungszusammenhänge von „working poor“

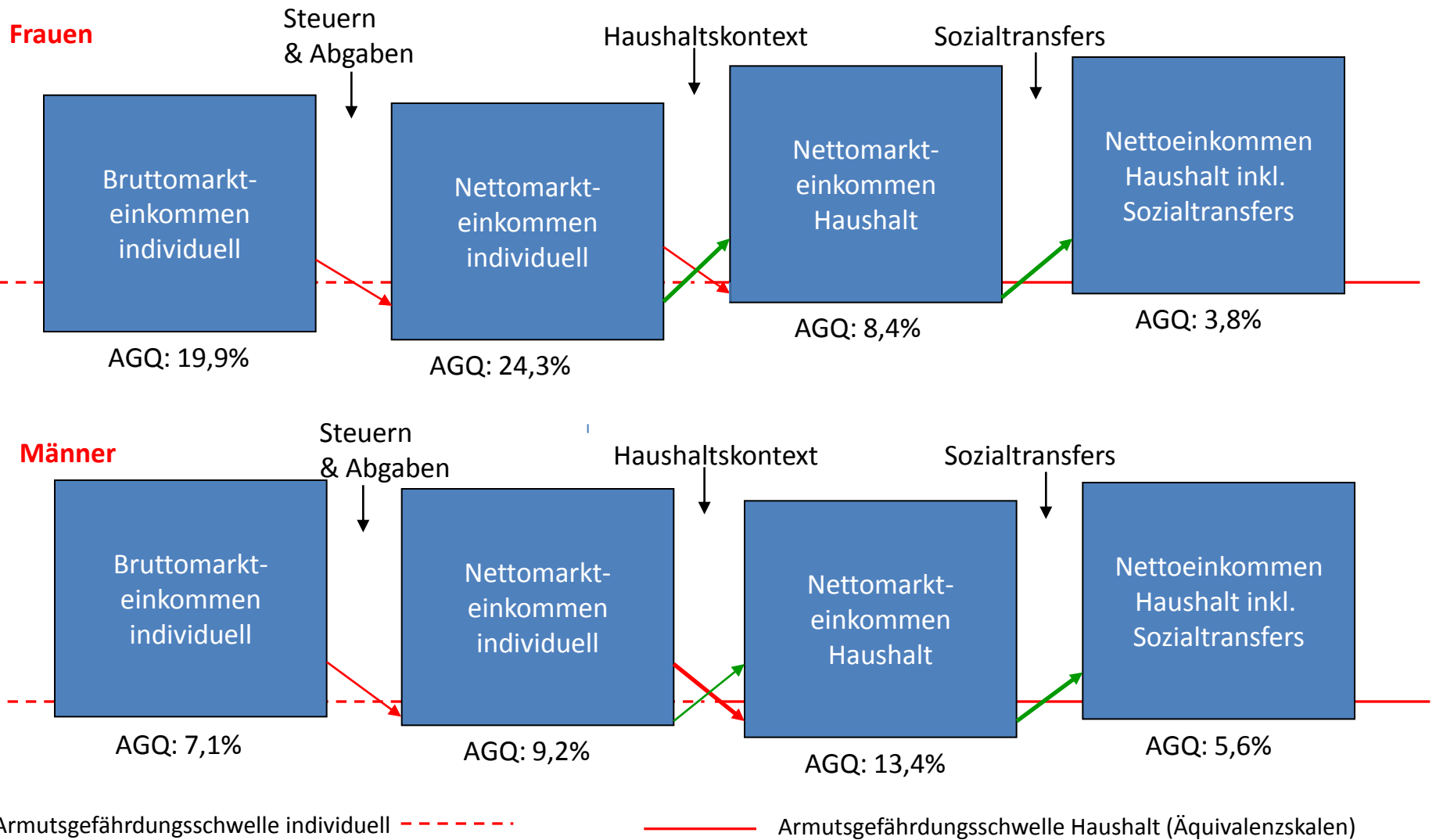
Armutsgefährdung nach Haupttätigkeit 2008 von Personen im Erwerbsalter

		Gesamt in 1.000	Armutsgefährdung						
			in 1.000	Quote in %	Anteil in %				
Insgesamt		5028	543	11	100				
Ganzjährig erwerbstätig		3220	163	5	30				
davon Vollzeit	4.039.000	2587	117	5	22				
davon Teilzeit			633	46	7	8			
Nicht ganzjährig erwerbstätig	Erwerbsaktive	482	78	16	14				
Arbeitslos (>= 6 Monate)		337	131	39	24				
Ganzjährig nicht erwerbsaktiv		989	172	17	32				
davon in Pension	989.000	524	66	13	12				
davon in Ausbildung						258	54	21	10
davon im Haushalt									
davon aus gesundhltl. od. sonst. Gründen nicht	nicht Erwerbsaktive	68	26	38	5				

Q: STATISTIK AUSTRIA, EU-SILC 2009. - Personen im Erwerbsalter (20-64 Jahre). Ganzjährig erwerbstätig: 12 Monate erwerbstätig. Nicht ganzjährig erwerbstätig: weniger als 12 Monate erwerbstätig, aber mind. 6 Monate Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig.

Zentrale Verursachungszusammenhänge von „working poor“

Quelle: EU-SILC 2007; IHS ITABENA 2009; siehe auch Anm. nächste Folie



Zentrale Verursachungszusammenhänge von „working poor“

Frauen	Beschäftigte	Working poor			
	gesamt	Brutto Markteinkommen	Netto Markteinkommen	Netto Haushalt	Netto Haushalt + Sozialtransfers
Stabil VZ	872.732	78.348	97.958	46.754	27.887
Stabil TZ	495.565	156.655	189.650	50.066	16.768
Nicht ganzjährig besch.	167.389	71.200	85.903	31.660	13.236
Summe	1.535.686	306.203	373.511	128.480	57.891
Armutsgefährdungsquote		19,9	24,3	8,4	3,8
Männer	Beschäftigte	Working poor			
	gesamt	Brutto Markteinkommen	Netto Markteinkommen	Netto Haushalt	Netto Haushalt + Sozialtransfers
Stabil VZ	1.713.033	71.672	89.628	149.217	65.634
Stabil TZ	73.360	16.882	19.576	13.174	8.090
Nicht ganzjährig besch.	169.631	20.487	32.428	43.285	12.377
Summe	1.956.024	109.041	141.632	205.676	86.101
Armutsgefährdungsquote		7,1	9,2	13,4	5,6

Quelle: EU-SILC 2007; IHS ITABENA 2009; Anm.: Personen im Alter von 20-60 Jahren; Caveat: Allf. Pensionsbezüge nicht unter „Sozialtransfers“ subsumiert, sondern bereits ab „Nettomarkteinkommen“ berücksichtigt.

Zentrale Verursachungszusammenhänge von „working poor“

- Auf indiv. Ebene beträchtlicher Anteil an **Niedrigmarkteinkommen** (d.h. hier unter der Armutsgefährdungsschwelle für 1-Personen-Haushalt) – v.a. (aber nicht nur) bei Frauen.
 - Wegen
 - a. **Niedriglöhnen** und
 - b. **Teilzeitbeschäftigung**.
- **Sozialabgaben (&Steuern):**
 - Erhöhen Zahl der working poor auf individueller Ebene (&vor Sozialtransfers) am ca. 22% (Frauen) bzw. 30% (Männer).
- **Haushaltsebene:**
 - Beträchtliche **Reduktion** der Zahl der working-poor bei **Frauen**.
 - Beträchtliche **Erhöhung** der Zahl der working-poor bei **Männern**.
 - ⇔ Unterschiedliche **Erwerbsintensität** von Männern & Frauen + Lohndifferentiale ⇒ Einkommensdifferentiale.
- **Sozialtransfers:**
 - Reduzieren Zahl der working poor bei beiden Geschlechtern beträchtlich.

Potentielle strategische Ansätze

„Standardrepertoire“ strategischer Ansätze:

- Maßnahmen zur Eindämmung von Niedriglöhnen (Kollektivverträge; gesetzlicher Mindestlohn).
- Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsintensität von Haushalten (Forcierung von Vollzeitbeschäftigung & „langer“ Teilzeitbeschäftigung).
- Reduktion von Abgaben im Niedrigeinkommensbereich.
- Erhöhung von Sozialtransfers („in work“ und/oder „out-of-work“) an Haushalte mit niedrigen Einkommen.

Probleme u.a.:

Adverse Nebeneffekte (?): „Abschaffung“ wenig produktiver Arbeitsplätze ohne adäquaten Ersatz(?); zusätzliche Beförderung des Niedriglohnsektors (?); „Anreizkompatibilität“ (?); begrenzte verfügbare Menge an Arbeit.

Determinanten politischer Reform(blockad)en

These:

Das Phänomen „working poor“ ist Ausdruck eines mehrfachen Verteilungsproblems.

Befunde zu AT:

- **Lohnverteilung und Bewertung von Tätigkeiten** am Arbeitsmarkt: „gewachsene“ Struktur; lange Zeit keine starke Ausrichtung an „solidarischer Lohnpolitik“; problematische outcomes trotz extrem hohem kollektivvertraglichem Deckungsgrad.
- **Verteilung verfügbarer Arbeit(szeit):** Sehr hohe Konzentration von Teilzeitarbeit auf Frauen; hohe Verbreitung „kurzer“ Teilzeitbeschäftigung; starke Verbreitung auch im Haupterwerbsalter; bei zugleich hoher Zahl an Überstunden insb. bei Vollzeitbeschäftigten.
- **Verteilung** von Mitteln im Rahmen **sozialpolitischer Interventionen:** Sehr hoher Grad der Mittelbindung im Rahmen der „gereifter“ Pensionssysteme; Defizite - im Vgl. zu Europ. „best-performern“ - bei sozialen Dienstleistungen (Kinderbetreuung; Pflege) & in geringerem Umfang im Bereich ALMP. Aber: Im int. Vgl. generöse Geldleistungen an Familien (reduziert Zahl der working-poor beträchtlich).
- **Verteilung** zwischen **Löhnen & anderen Einkommen:** Sinkender Anteil der Löhne am Volkseinkommen (Lohnquote). Vergleichsweise geringe Besteuerung von Finanz- und Immobilienvermögen, Kapitalertrag etc. bei zugleich vergleichsweise starker Belastung des Faktors Arbeit (bei Niedrigeinkommen primär durch SC-Beiträge).

Determinanten politischer Reform(blockad)en

- **Politische Steuerung** entwickelt sich häufig „**pfadabhängig**“, **inkrementelle Anpassung** überwiegt gegenüber **struktureller Reform**.
- **Wegen:**
 - Tradierte Muster der politischen Problemwahrnehmung.
 - Strukturelle Verfasstheit einmal existierender Systeme (inkl. finanzielle Mittelbindung).
 - Umverteilung ist strukturell konflikthaft, weil sie mit VerliererInnen und GewinnerInnen einher geht.
 - Starke strategische Positionierung von Interessengruppen, die von gegenwärtiger Systemausgestaltung profitieren.
 - Vergleichsweise geringe politische Durchsetzungsfähigkeit von Personengruppen, die vom Phänomen working poor besonders betroffen sind (Ressourcen; Widerstandspotential; interne Heterogenität der Gruppe; Perzeption der Situation als Übergangsstadium etc.).
 - Logiken des „blame avoidance“ dominieren in politischen Prozessen häufig gegenüber solchen des „credit claiming“ (⇒ Trend zur Fortsetzung/Vertiefung des Status Quo).

Fazit

- „**Working Poor**“ stellt – v.a. mit Blick auf absolute Zahlen – eine **substantielle sozialpolitische Herausforderung** dar.
- Das Phänomen besitzt – **zusammen mit breiteren Tendenzen** der partiellen **Prekarisierung** von Erwerbsarbeit – beträchtliche **gesellschaftspolitische Sprengkraft**.
- Es gibt eine **Tendenz** dazu, diese **Probleme vermehrt** auf die **politische Problemagenda** zu stellen.
- Insgesamt wird die **Debatte** dazu (inkl. der ggst. **verteilungspolitischen Fragen**) aber im „Kern“ des politischen Systems noch sehr **verhalten** geführt.
- **Notwendig** wäre m.E. ein **breiter und substanzieller Diskurs** zu „**Gerechtigkeit**“.

Vielen Dank für Ihr Interesse!

Univ. Ass. Mag. Dr. Marcel Fink

Universität Wien
Institut für Staatswissenschaft
Hohenstaufengasse 9/7
1010 Wien

Tel. ++43/1/4277-49703

Fax. ++43/1/4277-9497

E-mail: marcel.fink@univie.ac.at

<http://www.univie.ac.at/staatswissenschaft/>

<http://homepage.univie.ac.at/marcel.fink/>



**universität
wien**

Institut für Staatswissenschaft