Wohlfahrt im Europa des 21. Jahrhunderts

Über 140 Jahre nach Bismarck muss sich der Sozialstaat als Wohlfahrtsgesellschaft neu erfinden – und zuerst einmal die Massenerwerbslosigkeit eindämmen.

Von Bernd Marin

Zu den großen Problemen in Europa heute gehört die Wiederkehr der alten „sozialen Fragen" des 19. und 20. Jahrhunderts: Arbeitslosigkeit, Armut, Obdachlosigkeit, Analphabetismus und Ausgrenzung. Hinzu kommen völlig neue, höchst widersprüchliche Formen „alter" Probleme: Massenarbeitslosigkeit in Hochbeschäftigungswirtschaften, hundertmillionenfache Inaktivität in Hochleistungsgesellschaften, Verelendung inmitten von Überfluss, massenhafte Delogierungen überschuldeter Hauseigentümer neben Mieterschutz für Besitzlose, Reichtums-, Gagen- und Oligarchisierungsexzesse, Polarisierungen, Aushöhlung der Mittelschichten und Nivellierungstendenzen nach unten. Zugleich sehen wir aber auch beachtliche Erfolge an Transparenz, Gleichbehandlung und Demokratisierung sowie Zuwächse an Wohlstand und Wohlfahrt.

Das alles wird verstärkt durch die größten Bevölkerungsumwälzungen seit Jahrtausenden: Völkerwanderungen, explosives Wachstum einerseits neben schrumpfenden Bevölkerungen andererseits, kriegstreibende „Youth Bulges" („Jugendüberschüsse"), Langlebigkeit neben Verjüngung und rascher Alterung.

Misere: 127 Millionen EU-Europäer sind ohne Arbeit.

Der Kern aller Miseren ist die hohe Zahl an Arbeits- und Erwerbslosen. Allein in der Europäischen Union sind fast 27 Millionen Menschen arbeitslos (auf der Suche nach Arbeit) und 100 Millionen erwerbslos (inaktiv im Erwerbsalter, nicht auf Arbeitssuche). Die Arbeitslosenquote ist seit 2008 wieder zweistellig, die Jugendarbeitslosigkeit mit derzeit 23 Prozent (in Spanien 53 Prozent, in Griechenland 57 Prozent) katastrophal hoch. Wenngleich oft überzeichnet, gibt es hier eine verlorene Generation, vorab in Südeuropa und in Frankreich. Und obschon es Ende 2007 bis März 2009 fast so aussah: Zurück in der Großen Depression der 1930er-Jahre sind wir nicht.

Anders als 1929 bis 1932 konnte der freie Fall von Produktionsrückgang und Wertvernichtung nach etwa 520 Tagen durch Krisenmanagement gestoppt werden. Das bedeutet etwa bei börsennotiertem Betriebsvermögen „nur" 120 Prozent an Wiederaufbaubedarf – 1933 lag dieser Wert nach 1039 Tagen bei 900 Prozent. Statt wie damals 25 „verlorene Jahre" haben wir diesmal sechs Jahre bis zur Wiederherstellung des Vorkrisenniveaus gebraucht. Aber wir erleben erstmals Massenarbeitslosigkeit bei *gleichzeitig* höchsten Beschäftigungsniveaus und hoher sozialer Sicherheit.

BERND MARIN leitet seit 1988 das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in Wien.

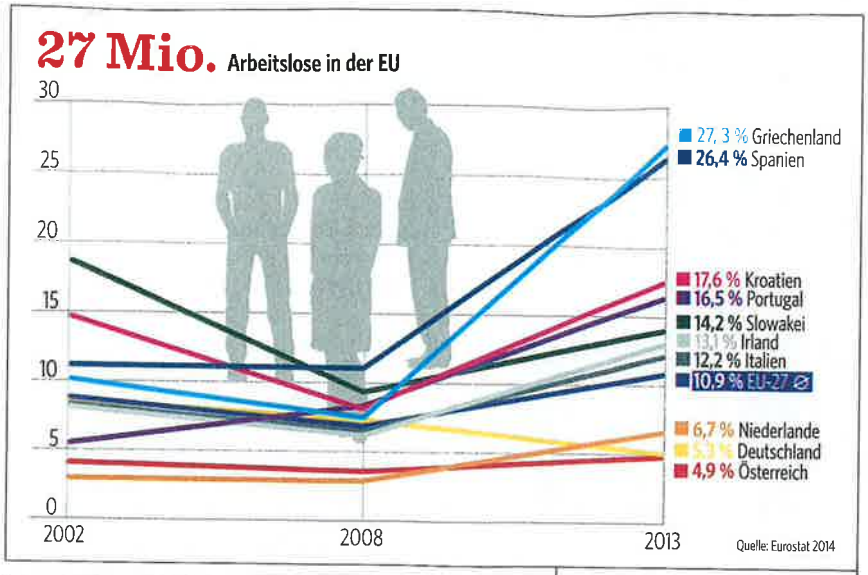
Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise von 1930 gibt es nur wenige „Ausgesteuerte", Arbeitslose ohne jede Sozialhilfe, und keine völlig mittellosen Familien. Es gibt zugleich mehr Arbeitslose *und* sehr viel mehr Beschäftigte als selbst in den Trente Glorieuses, den „goldenen Zeiten" von Wiederaufbau und Vollbeschäftigung nach dem Krieg bis 1973. Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sind eben *keine* kommunizierenden Gefäße, wie die simplifizierte Kuchentheorie der Arbeit unterstellt.

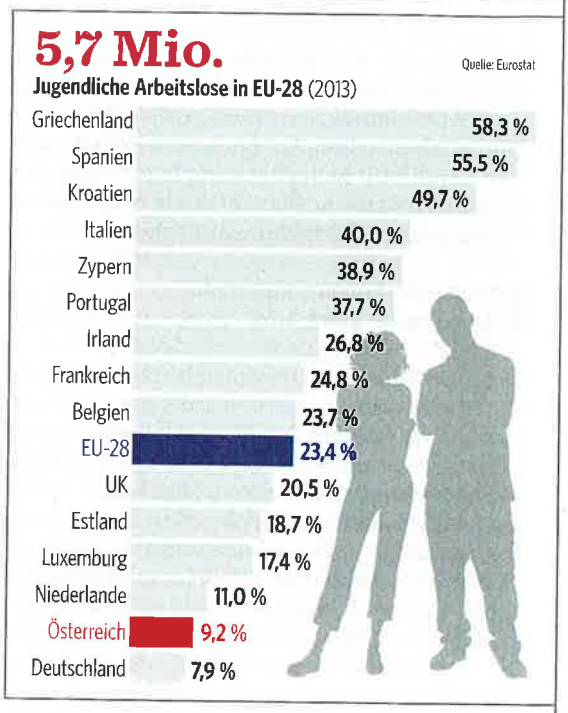
Jugend ohne Job: Entsteht hier eine Generation „low future"?

Der Arbeitsmarkt ist das Feld aller entscheidenden Schlachten. Ohne drastisch weniger Arbeitslosigkeit sind Wohlstand und innerer Friede in Gefahr. Gleichzeitig machen Alarmismen die Lage noch schlechter. Am Beispiel der Jugendarbeitslosigkeit: Sie ist fraglos katastrophal, aber Katastrophen zu übertreiben, senkt in Folge nur die Sensitivität und Solidarität.

Der Unterschied zwischen Eurostats Unemployment Ratio (Arbeitslosigkeit gemessen an der Gesamtbevölkerung) und herkömmlicher Unemployment Rate (gemessen an der Erwerbsbevölkerung) hilft weiter: die Ratio lag EU-weit 2013 bei 9,7 Prozent, die Rate bei 23,2 Prozent. In Griechenland waren der Ratio zufolge 16,1 statt 57,9 Prozent (Rate) arbeitslos, in Spanien 20,6 statt 55,2 Prozent.

Schlimm genug, aber doch Welten auseinander. Denn demnach sucht nicht einer von vier Jugendlichen Arbeit, ohne sie zu finden, sondern nicht einmal jeder Zehnte. 12,6 Prozent der





KRISENSCHMERZ. Im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise sind die Arbeitslosenraten (Grafik oben) in Europa rasant gestiegen – und damit die verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Folgekosten. Vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit (Grafik links) bereitet Kopfzerbrechen.

15- bis 24-Jährigen sind weder in Arbeit noch in Ausbildung, Training oder Studium (sogenannte NEETs). Aber nicht alle von ihnen suchen Arbeit, sondern oft Wander- statt Lehrjahre. Höhere Bildung ist keine Jobgarantie in schwachen Volkswirtschaften: Länder mit vielen Uniabsolventen im Alter 25 bis 34 (Frankreich: 43 Prozent, Spanien: 39 Prozent, Griechenland: 31Prozent) haben eine vielfach höhere Jugendarbeitslosigkeit als Länder wie Deutschland (25 Prozent).

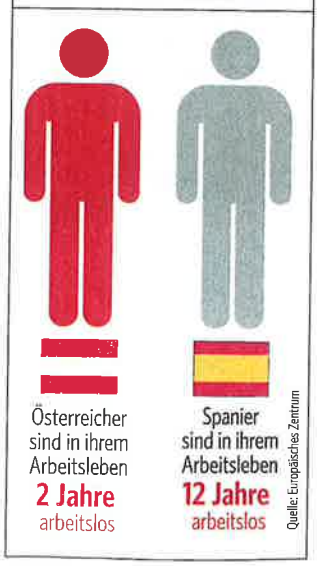
Unterschiedliche Arbeitslosigkeiten.

Arbeitslosigkeit ist nicht nur sehr unterschiedlich hoch, dieselbe Arbeitslosenrate bedeutet auch etwas völlig anderes je nach Land oder Region. Wichtiger als die Quote ist der Anteil Langzeitarbeitsloser an Jobsuchenden, der extrem variiert – nach Ländern, Sektoren oder Qualifikationen. Die Dynamik am Arbeitsmarkt entscheidet: Jahrzehntelang war die Wahrscheinlichkeit, unfreiwillig arbeitslos zu werden, in Österreich zwar deutlich höher als etwa in Deutschland, aber die gesamte Arbeitslosigkeit war stets viel niedriger.

Die Arbeitssuche dauerte mit 90 Tagen weniger als halb so lang wie beim deutschen Nachbarn und nur einen Bruchteil der Zeit von Italien, Frankreich und Belgien. Dort ist Arbeitslosigkeit zwar viel seltener, dauert aber regelmäßig gleich existenziell bedrohliche 14 oder mehr Monate. Was Österreicher also nur kurz tangiert, ist in Südeuropa und Frankreich immer gleich Einstieg in den Langzeit-Ausstieg.

Bei Menschen über 55 Jahren kollabiert der Arbeitsmarkt bei uns allerdings völlig. Man wird zwar viel seltener gefeuert – aber wenn, dann mit härteren Folgen, denn die Wiedereinstellungschancen sinken rascher als die Kündigungswahrscheinlichkeit. Zumindest einvernehmliche Vertragsauflösungen und Selbstkündigungen sollten daher bei Menschen über 50 erschwert werden, um vorzeitigen Ausstieg zu verhindern. Entscheidend ist auch, ob die temporäre Jobsuche meist nur einzelne Familienmitglieder trifft oder ob Jugendliche ihre beiden Eltern kaum je in regulärer Beschäftigung sahen – also der Unterschied zwischen Wien und Palermo oder Marseille.

VERGLEICH. Dass jemand arbeitslos wird, hat nicht in jedem Land die gleichen Folgen. Während Österreicher im Durchschnitt, wenn überhaupt, immer nur kurz arbeitslos sind, sieht das etwa in Spanien anders aus. Dafür gelten Österreicher viel mehr Jahre als berufsunfähig.



Längst nicht mehr leistbar: massenhafte Erwerbslosigkeit.

Von der Zahl Betroffener, den Belastungen, Kosten und Langzeitschäden her ist Erwerbslosigkeit noch schlimmer als Arbeitslosigkeit: Auf jeden der zig Millionen Arbeitslosen kommen in der EU vier Erwerbslose. Inaktive im besten Erwerbsalter, besser ausgebildet und beruflich qualifiziert als je zuvor, überwiegend gesund oder gesünder als gleichaltrige Vorfahren.

Massenerwerbslosigkeit ist nicht nachhaltig finanzierbar. Die Ausgaben für Berufsunfähigkeit allein sind zwei bis drei Mal höher als die für Arbeitslose. In Österreich sind wir 13 bis 18 Jahre im Arbeitsleben ohne Arbeit, fast fünf Jahre am Arbeitsmarkt als Versorgungsempfänger statt als Beitragszahler, durchschnittlich fast zwei (in Spanien: zwölf) Jahre arbeitslos, 9,8 bis 12,6 Jahre in Invalidität, im Mittel 3,9 Jahre berufsunfähig. Erwerbslosigkeit kulminiert in zig Millionen Frühpensionisten ab 50, wo auf jede einzelnen Arbeitslosen sogar noch mehrere Dutzend Inaktive kommen.

In Österreich ist Invalidität die wichtigste Ursache der Frühverrentung. Sie senkt das Pensionsantrittsalter um vier Jahre. Bei den Bauern etwa gehen nur noch fünf Prozent in reguläre Alterspension, 24 Prozent gehen vorzeitig und 71 Prozent als Invalide in den Ruhestand. Die Früh- >

> pension ist eine Ausnahme bei der Erwerbslosigkeit, weil sie – im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit, die meist unfreiwillig ist und unglücklich macht – häufig gewünscht wird. Sie ist zwar gesellschaftlich nicht leistbar und objektiv auch für die Nutznießer oft nachteilig, aber begehrt und umstritten: Der ehemalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder sagte – heftig attackiert – es gäbe „kein Recht auf Faulheit", aber diese „Präferenz für Freizeit" ist empirisch unbestreitbar und wird, selbst auf Kosten Dritter, überraschend leicht akzeptiert.

Weder „Recht auf Faulheit" noch „Pflicht zur Arbeit"?

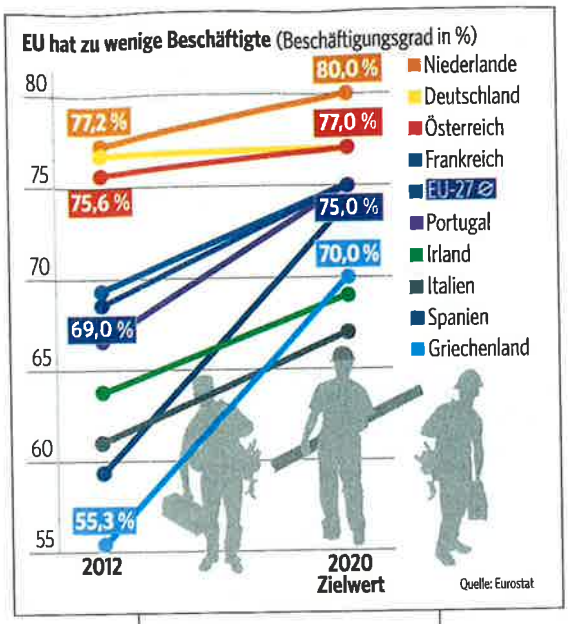
Sicher gibt es in einer freien Gesellschaft keine Pflicht zur Arbeit – außer im Gegenzug für ein Recht auf Arbeit oder Arbeitslosengeld als Ersatzeinkommen bei Verlust der Beschäftigung. Ebenso wenig gibt es aber ein Recht auf bezahlte Freizeit – außer jenes auf Rente, Karenz, Urlaub, Krankenstand usw. für Erwerbstätige. Die Leistungen gelten nur strikt beitragsgerecht, nach Maßgabe geleisteter Sozialversicherungsbeiträge - oder bei akuter Notlage und Bedürftigkeit. Beide Grundsätze der Wohlfahrt werden aber nicht nur bei uns massiv verletzt.

Wie viel Erwerbslosigkeit hält eine Wohlfahrtsgesellschaft aus? Sicher nicht das gegenwärtige Ausmaß an Untätigkeit, die William Henry Beveridge, der Begründer moderner Wohlfahrt, vor 70 Jahren neben Ignoranz, Elend, Not und Krankheit zu den fünf großen sozialen Übeln zählte. Seither ist Europa ein gelähmter Kontinent alimentierter Inaktivität geworden, wo eine große Mehrheit nicht mehr arbeitet und die meisten Erwachsenen Jahrzehnte lang als abhängige Versorgungsempfänger gegenüber den stolzen Arbeiter- und produktiven Erwerbsklassen dominieren. Mit allen Begleiterscheinungen meist unfreiwilligen Müßiggangs. Dazu kommt oft die weitere Vorherrschaft unbezahlter gegenüber bezahlter Arbeit, von informeller Haushalts- oder Schwarzmarktproduktion gegenüber der Marktproduktion.

Volkskrankheit Berufsunfähigkeit.

Die Berufsunfähigkeit ist die wichtigste Form der Erwerbslosigkeit, ausgerechnet in den reichsten Ländern weltweit, in Gesellschaften mit den besten (oder teuersten) Gesundheits- und Wohlfahrtssystemen: Zig Millionen kaputte Körper oder kranke Seelen kosten das Zweieinhalbfache der Massenarbeitslosigkeit auf ihrem Höhepunkt. Paradoxerweise erhält die Mehrheit schwer behinderter Menschen keine Unterstützung, während jeder dritte Leistungsempfänger sich selbst nicht als gesundheitlich beeinträchtigt sieht.

Schuldzuweisungen von Sozialbetrug und Missbrauch greifen aber ebenso zu kurz wie der Sozialkitsch vermeintlich unerträglichen Arbeitsleids, steigender Ausbeutung und Stresselends von Burn-out bis Mobbing. Die pandemischen Ausmaße der Volkskrankheit Invalidität bedürfen komplexer Analysen und differenzierter Politik. Beide hinken dem Problemdruck Jahrzehnte hinterher.



EU 2020. Die Europäische Union hat sich für 2020 sehr bescheidene Beschäftigungsziele gesetzt. Die Zahl der Menschen, die überhaupt für Beschäftigung in Frage kommen, soll steigen. Im Durchschnitt soll der EU-Beschäftigungsgrad 2020 75 Prozent erreichen.

Werden die Armen ärmer, und ist arm immer gleich arm?

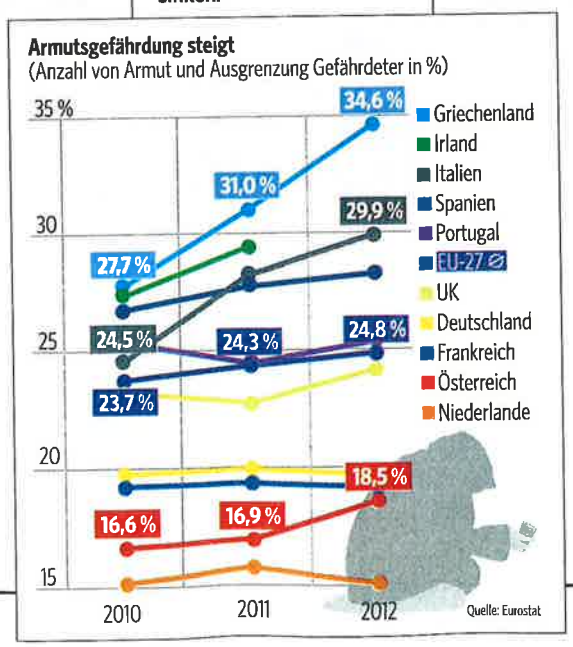
Die Reichen werden tatsächlich ständig reicher, die Armen aber nicht ärmer, jedoch mehr – und sie fallen gegenüber den Mittelschichten weiter zurück. Während sich bei Armut und Reichtum reale Lebenslagen radikal verändert haben, ist das subjektive Elend von beschämender Entbehrung und fehlender Teilhabechancen gleich geblieben.

Natürlich sind heute Arme in reichen Gesellschaften meist besser gestellt als vor einer Generation oder als Mittelständler in armen Gegenden. US-Unterschichtskinder haben eine (chinesische) Spielzeugwelt verfügbar, von der selbst die Königskinder ihrer (Groß-)Eltern-Generation nicht einmal träumen konnten, und doch fehlt es häufig sogar an der Erziehung zur Bewältigung sozialer Mindestanforderungen.

Das relativiert nicht die bestehende Armut. Die vorherrschenden Konzepte sind ja, durchaus sinnvoll, relativ: Armut wird über den Median des Nettoäquivalenzeinkommens und nicht durch Absolutbeträge oder objektive Deprivation definiert.

Nicht nur deshalb gibt es viele Paradoxien: So ist etwa fast jeder dritte Deutsche einmal im Leben vorübergehend unter der Armutsschwelle, etwa in der Zeit zwischen Lehre oder Studium und Berufsbeginn. Doch nur ein bis drei Prozent sind jahrelang oder gar dauerhaft, ja über Generationen vererbt arm. Rund 40 Prozent alle Armen sind weniger als ein Jahr betroffen. Es gibt große Unterschiede

ARMUTSGEFAHR. Seit 2010 hat sich der Anteil jener Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, deutlich erhöht. Besonders betroffen sind Griechenland und Italien. Bis 2020 soll der Anteil im EU- Schnitt jedoch auf 20 Prozent sinken.



zwischen harter Armut und Armutsgefährdung, zwischen überwiegend Kinder- oder Altersarmut.

Während etwa im reichsten der neuen EU-Mitgliedsländer, Zypern, die Mehrheit der Alten unter der Armutsgrenze lebt, aber nur neun Prozent objektiv „materiell depriviert" sind, sind dies in Rumänien 34 und Bulgarien sogar 58 Prozent, bei „nur" 20 bis 40 Prozent relativem Armutsrisiko. Die Wohnungsdeprivation der Älteren ist meist deutlich geringer als im Rest der Bevölkerung, und das relative Armutsrisiko ist im reichen Westeuropa weit höher als im ärmeren Zentral- und Osteuropa – mit Ausnahme der hochbetagten Frauen.

Wir sind alle Sozialrentiers geworden. Wie kann man das langfristig finanzieren?

In Österreich ist die weit verbreitete Altersarmut der Nachkriegszeit beachtlichem Wohlstand im Ruhestand gewichen: Wer aus der Generation mit 1.000 Schilling (70 Euro) Monatseinkommen hätte jemals von einer Durchschnittspension von 9,5 Millionen Schilling (690.000 Euro) für ein Pensionistenpaar auch nur zu träumen gewagt?

Wir sind fast alle Sozialrentiers geworden: bescheiden, aber über Jahrzehnte alimentiert wie früher nur Besitzende. Mit Ausnahme der paar reichsten Prozent der Bevölkerung sind Pensionen der bei Weitem wichtigste Vermögenstitel für alle. Die Umverteilungen zwischen Altersgruppen verliefen in den vergangenen Jahrzehnten immer hin zu den Generation 60 plus, die Schieflage zwischen Jahrgängen hat sich verstärkt. Und doch ist die relative Armutsgefährdung im Alter in Österreich noch über dem Bevölkerungsschnitt – und sie droht sich zu verschlimmern. Heute sind 200.000 von 2,3 Millionen Pensionisten armutsgefährdet, im Jahr 2030 ist das für eine von drei Millionen Pensionisten absehbar – sofern sich das Vorruhestandsverhalten nicht rasch ändert.

Wir leben länger. Wir altern anders.

Die Langlebigkeit, der seit rund 200 Jahren ununterbrochene, in der Menschheitsgeschichte noch nie dagewesene Zugewinn an gesunder Lebenserwartung, gehört zu den erfreulichsten Errungenschaften der Moderne. Doch es ist nicht klar, ob unsere Gesellschaften überhaupt altern. Langlebigkeit und Alterung hängen zusammen, unterscheiden sich aber: Wiener werden immer älter, doch während Österreich altert, verjüngt sich Wien seit Jahrzehnten – durch Zuwanderung.

Der Demograph Sergei Scherbov hat um das Konzept des „prospektiven Alters" bahnbrechend neue, dynamische Altersdefinitionen und -maße entwickelt, die veränderte Gesundheit, Sterblichkeit, Überlebenswahrscheinlichkeiten, kognitive und Arbeitsfähigkeit sowie Lebenslaufmuster berücksichtigen. Damit erweisen sich herkömmliche, chronologische Altersmaße als irreführend.

Frankreich, England und Österreich „altern" seit Jahrhunderten, wenn man das traditionell am Anteil aller über 65 an der Bevölkerung misst. Versteht man hingegen als „Alte" jene, die nur noch 15 Jahre oder weniger zu leben haben, so verjüngen sich alle Länder seit Langem.

Die Relativitätstheorie von Alter und Altern ist eine wissenschaftliche Revolution, die bisher weder alle Ökonomen noch gar die Politik erreicht hat. Dabei ist die Intuition dahinter ganz einfach: „Jung" und „alt" sind weder unabhängig von Raum und Zeit noch von Konzepten und objektiven Messmethoden des Alters noch von subjektiven Wahrnehmungen.

Frauen sind aufgrund höherer Lebenserwartung immer und überall, damit aber auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, jünger als gleichaltrige Männer; in Russland und der Ukraine bis über ein Jahrzehnt jünger als die Männer gleichen Alters, zugleich aber ein Jahrzehnt früher „alt" als Frauen in Frankreich, der Schweiz, Zypern und Israel.

Mick Jagger ist mit 71 objektiv bedeutend „jünger" als es Goethe mit 50 („Weimar grüßt den ehrwürdigen Greis") oder Mozart mit 35 Jahren waren. Der starb jung, aber jenseits der Lebenserwartung bei seiner Geburt von unter 30 Jahren. Meine Großmutter hatte bei ihrer Geburt eine Lebenserwartung von 46 Jahren, so viele Jahre, wie sie heute eine 38- bis 40-Jährige noch vor sich hat.

Der Pensionsantritt mit 62 bis 66 zu Kreiskys Zeiten entspräche einem heutigen Pensionsalter von 70 bis 74 Jahren statt der gängigen 58. Daher sagen wir formelhaft: „40 ist das neue 30" des Jahres 1956, „73 das neue 65" der 1970er-Jahre. Wer diese „Altersinflation", den Unterschied von nominalem und realem Alter, als Stadium im Lebenszyklus nicht begreift, versteht Altern überhaupt nicht.

Diese wissenschaftlichen Innovationen haben große praktischen Folgen: Denn wer Wertsicherung durch Preisgleitklauseln und Indexierung aller Vereinbarungen von Mieten über Kollektivverträge für Löhne und Gehälter bis zu Pensionen – zu Recht – für selbstverständlich nimmt, aber diesen Automatismus bei der kalten Progression der Steuergeldentwertung oder der Altersinflation zum Rentenantritt ablehnt, hat arge Argumentationsnöte. ■

Im EU-Duchschnitt sind

40 % der Armen **1 Jahr** arm.

Quelle: Europäisches Zentrum

ARM. Als arm gilt, wem weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zukommen. Armut ist also eine relative Größe.

Armutsrisiko in der Pension (Ö)

PROGNOSE. Das Europäische Zentrum hat errechnet, dass die Anzahl jener Pensionisten, die armutsgefährdet sind, steigt.

PENSIONSANTRITT. Im internationalen Vergleich gehen Österreicher sehr früh in Pension. Sie wählen dafür verschiedene Modelle, etwa den Übergang von der Invalidität in die Pension.

Wenige gehen regulär in Pension
Beispiel: Bauern (Ö)

5 % reguläre Pension

24 % vorzeitige Pension

71 % Invalidität, dann Ruhestand

Quelle: Europäisches Zentrum