

COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich



Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit,
Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)
Stubenring 1, A-1010 Wien
+43 1 711 00-0
sozialministerium.at

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Autorinnen und Autoren: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung:

Michael Fuchs, Tamara Premrov und Anette Scoppetta / IHS: Thomas Czapionka, Marcel Fink, Helmut Hofer, Monika Riedel, Mario Steiner, Christoph Stegner und Klaus Weyerstraß / INEQ – Forschungsinstitut Economics of Inequality, WU: Karin Heitzmann / Kompetenzzentrum für Non-profit Organisationen und Social Entrepreneurship, Wirtschaftsuniversität Wien: Martin Mehrwald, Michael Meyer, Reinhard Millner, Camilla Mittelberger, Lukas Weissinger und Peter Vandor / WIFO: Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Marian Fink, Ulrike Huemer, Walter Hyll, Helmut Mahringer, Christine Mayrhuber, Caroline Moreau, Hans Pitlik und Silvia Rocha-Akis

Coverbild: © iStock / filadendron, SnowMann, gpointstudio und freemixer

Portraitbild: © BKA / Andy Wenzel

Layout: SHW – Stephan Hiegetsberger Werbegrafik- Design GmbH, 1170 Wien

Druck: BMSGPK

ISBN: 978-3-85010-627-6

Alle Rechte vorbehalten:

Jede kommerzielle Verwertung (auch auszugsweise) ist ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Dies gilt insbesondere für jede Art der Vervielfältigung, der Übersetzung, der Mikroverfilmung, der Wiedergabe in Fernsehen und Hörfunk, sowie für die Verbreitung und Einspeicherung in elektronische Medien wie z. B. Internet oder CD-Rom.

Im Falle von Zitierungen im Zuge von wissenschaftlichen Arbeiten sind als Quellenangabe „BMSGPK“ sowie der Titel der Publikation und das Erscheinungsjahr anzugeben.

Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des BMSGPK und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtsausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgehen.

Bestellinfos:

Kostenlos zu beziehen über das Broschürens-service des Sozialministeriums unter der Telefonnummer 01 711 00-86 2525 oder per E-Mail unter broschuerenservice@sozialministerium.at.

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
dieser Bericht beschreibt und analysiert beziehungsweise auf die Corona-Krise die soziale Lage in Österreich. Die COVID-19-Pandemie ist nicht nur eine immense Herausforderung für die öffentliche Gesundheit, sondern stellt auch das Sozialsystem vor eine enorme Aufgabe. Ich habe daher mehrere renommierte Forschungs- und Universitätsinstitute¹ damit beauftragt, im Rahmen einer breit angelegten Studie die sozialen Auswirkungen der momentanen Krise abzubilden und den weiteren politischen Handlungsbedarf zu skizzieren.

Teil 1 dieses Bandes beschreibt die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Entwicklung von Einkommen und Armut. Dabei wird insbesondere auf makroökonomische Entwicklungen sowie fiskalische Effekte eingegangen. Des Weiteren werden die Auswirkungen auf die österreichische Sozialversicherung analysiert. Durch eine Mikrosimulation konnten außerdem erste Einblicke in die Entwicklung der Einkommenslage privater Haushalte im Zuge der COVID-19-Krise gewonnen werden. Ein zusätzlicher Fokus des ersten Teiles liegt auf der Corona-bedingten Entwicklung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich.

Teil 2 beleuchtet den Arbeitsmarkt und geht hier insbesondere auf die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sowie die Situation von Lehrstellensuchenden und Selbstständigen ein. Ein weiterer Fokus liegt auf der momentanen Lage der sozialen Infrastruktur, insbesondere von Nonprofit-Organisationen und Sozialunternehmen sowie deren Zielgruppen.

Teil 3 widmet sich einzelnen Gruppen besonders Betroffener und geht hier im Speziellen auf die Situation von Menschen mit Behinderungen, Alleinerziehenden, Kindern und Jugendlichen sowie älteren und pflegebedürftigen Personen ein. Die unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern wird als Querschnittsthema über die einzelnen Beiträge hinweg dargestellt.

Ein großer Mehrwert der Analyse ist es, dass sie auch politischen Handlungsbedarf aufzeigt und diesbezüglich Empfehlungen gibt. Es zeigt sich, dass viele der bereits getroffenen sozialpolitischen Maßnahmen drastischere Auswirkungen der Krise verhindern konnten, jedoch noch viel zu tun ist. Dies soll nun im Rahmen einer Nationalen Strategie zur Armutsvermeidung erarbeitet und umgesetzt werden. Die vorliegende Analyse stellt hierfür die Grundlage dar. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine spannende und informative Lektüre und bedanke mich bei den AutorInnen und den MitarbeiterInnen des Sozialministeriums, die an der Erstellung des Berichtes mitgewirkt haben.

Herzlichst Ihr
Bundesminister
Rudolf Anschober



Bundesminister
Rudolf Anschober

¹ Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Institut für Höhere Studien (IHS), Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Forschungsinstitut Economics of Inequality (INEQ) und NPO Kompetenzzentrum der Wirtschaftsuniversität Wien.

Inhalt

Abschnitt 1: Gesamtwirtschaft, Einkommen und Armut	8
1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Arbeitsmarkt	10
Das Wichtigste in Kürze	11
1.1 Historisch tiefe Rezession in Österreich aufgrund der COVID-19-Pandemie	11
1.2 Internationale Rahmenbedingungen.....	13
1.3 Überblick über die Konjunktorentwicklung in Österreich.....	15
1.4 Entwicklung der Nachfragekomponenten und des Arbeitsmarkts in den Jahren 2020 und 2021.....	17
Literaturverzeichnis.....	20
2 Makroökonomische Entwicklungen seit dem Lockdown: Fiskalische Effekte	21
Das Wichtigste in Kürze	22
2.1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	22
2.2 Überblick über die fiskalischen Effekte.....	23
2.3 Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen 2019-2021.....	26
Literaturverzeichnis.....	28
3 Sozialversicherung	29
Das Wichtigste in Kürze	30
3.1 Einnahmen der Sozialversicherung.....	30
3.2 Beitragseinnahmen.....	32
3.3 Ausgaben der Sozialversicherung.....	34
3.4 Implikationen für das Gebarungsergebnis.....	39
Literaturverzeichnis.....	41
Anhang.....	42
4 Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Einkommenslage der privaten Haushalte	44
Das Wichtigste in Kürze.....	45
4.1 Einleitung.....	45
4.2 Daten und Methode.....	46
4.2.1 Kontrafaktische Einkommensverteilung ohne Covid-19-Krise.....	47
4.2.2 Einkommensverteilung mit Covid-19 Krise: Nowcasting.....	47
4.3 Ergebnisse.....	49
4.3.1 Einkommenseffekte der Covid-19 Krise	49
4.3.2 Verteilung der von Einkommensänderungen Betroffenen.....	50
4.3.3 Einkommenseffekte für Corona-Kurzarbeitende.....	51
4.3.4 Einkommenseffekte für Corona-Arbeitslose	52
4.3.5 Armut und Ungleichheit.....	54
4.4 Diskussion und Schlussfolgerungen	56
4.5 Vertiefender Forschungsbedarf.....	57
Literaturverzeichnis.....	58
Anhang.....	59

5 Armut und soziale Ausgrenzung während der COVID-19 Pandemie.....	60
Das Wichtigste in Kürze	61
5.1 Ausgangslage.....	62
5.1.1 Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung vor der COVID-19 Pandemie.....	62
5.1.2 Lücken im sozialpolitischen Angebot für armutsgefährdete und sozial ausgegrenzte Menschen vor der COVID-19 Pandemie.....	69
5.2 Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung.....	71
5.2.1 Armuts- und ausgrenzungsrelevante Entwicklungen durch die COVID-19 Pandemie.....	72
5.2.2 Wie wird sich die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung in Österreich verändern?.....	76
5.3 Handlungsempfehlungen zur Bewältigung und Abfederung der Auswirkungen.....	77
5.3.1 Empfehlungen zur Reduktion der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrate.....	78
5.3.2 Empfehlungen zur Unterstützung der von Armut oder sozialen Ausgrenzung besonders betroffenen Gruppen.....	80
5.4 Vorschläge zur Schließung von Forschungslücken.....	81
Literaturverzeichnis.....	83
Anhang.....	85
Tabellenverzeichnis.....	86
Abbildungsverzeichnis.....	87
Abschnitt 2: Soziale Infrastruktur und Arbeitsmarkt.....	88
6 Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die soziale Infrastruktur in Österreich.....	90
Das Wichtigste in Kürze	91
6.1 Einleitung.....	96
6.1.1 Zur Bedeutung von Nonprofit Organisationen und des Nonprofit Sektors.....	96
6.1.2 Ziele der Studie.....	98
6.2 Methodische Vorgehensweise.....	99
6.3 Auswirkungen auf Sozialorganisationen.....	102
6.3.1 Betroffenheit.....	102
6.3.1.1 Pflege.....	105
6.3.1.2 Wohnen.....	106
6.3.1.3 Kinder und Jugendliche.....	107
6.3.1.4 Menschen mit Behinderungen.....	108
6.3.1.5 Gewaltbetroffenheit.....	108
6.3.2 Reaktionen.....	109
6.3.2.1 Pflege.....	111
6.3.2.2 Menschen mit Behinderungen.....	112
6.3.2.3 Wohnen.....	113
6.3.2.4 Kinder und Jugendliche.....	114
6.3.2.5 Gewaltbetroffenheit.....	114
6.3.3 Inanspruchnahme von Maßnahmen.....	115
6.3.4 Positive Entwicklungen und Innovationsfähigkeit.....	117
6.4 Sektorbetrachtung.....	119

6.5 Auswirkungen auf Zielgruppen.....	120
6.5.1 Pflege.....	120
6.5.2 Menschen mit Behinderungen.....	121
6.5.3 Wohnen.....	123
6.5.4 Kinder und Jugendliche.....	124
6.5.5 Gewaltbetroffenheit.....	126
6.6 Ausblick	127
6.6.1 Unterstützungsbedarf aus organisationaler Sicht.....	127
6.6.2 Durch Organisationen empfohlene sozialpolitische Maßnahmen.....	129
6.7 Implikationen und Empfehlungen.....	130
6.7.1 Regeneration für erschöpfte Organisationen.....	130
6.7.2 Harmonisierung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen.....	131
6.7.3 Zielgruppen.....	132
Literaturverzeichnis.....	134
Anhang.....	136
7 Arbeitslosigkeit.....	151
Das Wichtigste in Kürze	152
7.1 Ausgangslage vor der Covid-19 Pandemie.....	153
7.2 Arbeitslosigkeit im Zeichen der Covid-19 Pandemie.....	154
7.3 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen.....	162
7.4 Vertiefender Forschungsbedarf	165
Literaturverzeichnis.....	166
Anhang.....	170
8 Kurzarbeit.....	175
Das Wichtigste in Kürze.....	176
8.1 Kurzarbeit im Zeichen der Covid-19 Pandemie.....	178
8.2 Wechselwirkungen der Kurzarbeit	184
8.3 Wirtschaftspolitische Ableitungen und Schlussfolgerungen.....	186
8.4 Weiterer Forschungsbedarf	187
Literaturverzeichnis.....	188
Anhang	189
9 Lehrstellensuchende.....	195
Das Wichtigste in Kürze.....	196
9.1 Lehrlingszahlen im Überblick.....	196
9.2 Lehrlingsarbeitsmarkt im Zeichen der Covid-19 Krise.....	198
9.2.1 Lehrlinge im 1. Lehrjahr.....	198
9.2.2 Offene Lehrstellen und Lehrstellensuchende.....	199
9.3 Herausforderungen	202
9.4 Vertiefender Forschungsbedarf.....	203
Literaturverzeichnis.....	204
Anhang	205

10 Selbständige	211
Das Wichtigste in Kürze	212
10.1 Strukturmerkmale und längerfristige Entwicklung.....	215
10.2 Auswirkungen von Covid-19 auf die selbständige Beschäftigung	222
10.2.1 Nationale Befunde.....	222
10.2.2 Internationale Befunde.....	228
10.3 Lücken im System, Anpassungsbedarf.....	229
10.4 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen	230
10.5 Forschungslücken.....	231
Literaturverzeichnis.....	233
Tabellenverzeichnis.....	236
Abbildungsverzeichnis.....	237
Abschnitt 3: Analysen zur Betroffenheit	240
11 Menschen mit Behinderungen	242
Das Wichtigste in Kürze	243
11.1 Einführung.....	243
11.2 Situation vor COVID-19.....	244
11.2.1 Lebensbedingungen.....	245
11.2.2 Gesundheit.....	246
11.2.3 Bildung.....	246
11.2.4 Beschäftigung.....	246
11.2.5 Armut.....	247
11.3 Veränderte Lage durch COVID-19.....	248
11.3.1 Lebensbedingungen.....	249
11.3.2 Gesundheit.....	251
11.3.3 Bildung, Beschäftigung und Armut.....	252
11.4 Ableitungen und Fazit.....	253
Literaturverzeichnis.....	255
12 Alleinerziehende und ihre Kinder während und nach der Krise: Herausforderungen und Strategien	258
Das Wichtigste in Kürze	259
12.1 Einführung.....	260
12.2 Ausgangssituation und Herausforderungen für Alleinerziehende.....	260
12.2.1 Arbeitsmarkt und Einkommen.....	260
12.2.2 Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung.....	261
12.2.3 Wohnen und Gesundheit.....	261
12.2.4 Vereinbarkeit und Kinderbetreuung.....	262
12.3 ... in der Corona-Krise weiter verschärft.....	263
12.3.1 Arbeitsmarkt.....	263
12.3.2 Vereinbarkeit.....	263
12.3.3 Einkommen.....	264
12.3.4 Kinder bzw. SchülerInnen.....	264

12.4	Erfolgte Hilfen in der Krise.....	264
12.4.1	Geldleistungen.....	264
12.4.2	Vereinbarkeit und Kinderbetreuung.....	265
12.5	Potentielle politische Maßnahmen: Stärkerer Fokus auf (gefährdete) Familien erforderlich, Bedeutung von Kinderbetreuungseinrichtungen noch sichtbarer als zuvor.....	265
12.5.1	Information und Zugang zu Leistungen.....	265
12.5.2	Arbeitsmarkt.....	266
12.5.3	Geldleistungen.....	267
12.5.4	Kinderbetreuung.....	268
12.5.5	Vereinbarkeit Familie und Beruf.....	268
12.5.6	Kinder bzw. SchülerInnen.....	269
12.5.7	Forschung und Daten.....	269
	Literaturverzeichnis.....	270
13	Zielgruppe Kinder und Jugendliche: Lebensbedingungen und Bildung.....	273
	Das Wichtigste in Kürze	274
13.1	Einleitung und Fragestellungen.....	274
13.2	Lebensbedingungen: Einkommen und materielle Teilhabe.....	274
13.2.1	Status quo vor Covid-19.....	274
13.2.2	Implikationen von Covid-19 und Handlungsansätze.....	281
13.3	Bildung und die soziale Lage von Kindern und Jugendlichen.....	281
13.3.1	Status Quo sozialer Ungleichheit im Bildungssystem.....	281
13.3.2	Auswirkungen des coronabdingten Home-Schooling.....	284
13.3.3	Ursachen und Interventionsstrategien.....	287
	Literaturverzeichnis.....	290
14	Ältere Personen und Pflegebedürftige.....	291
	Das Wichtigste in Kürze	292
14.1	Einleitung.....	292
14.2	Befunde zur sozialen Lage vor Covid-19.....	292
14.2.1	Lebensbedingungen und Einkommen.....	293
14.2.2	Armut und soziale Ausgrenzung.....	294
14.2.3	Gesundheit.....	296
14.2.4	Pflegebedürftigkeit & Pflegevorsorge.....	297
14.3	Implikationen durch Covid-19.....	300
14.3.1	Lebensbedingungen und Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung.....	300
14.3.2	Gesundheit und Pflegevorsorge.....	300
14.4	Ableitung und Fazit.....	304
	Literaturverzeichnis.....	307
	Tabellenverzeichnis.....	310
	Abbildungsverzeichnis.....	310
	Abkürzungsverzeichnis.....	311

Abschnitt 1

Gesamtwirtschaft, Einkommen und Armut





1

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Arbeitsmarkt¹

Helmut Hofer und Klaus Weyerstraß (IHS)

¹ Dieser Beitrag basiert auf den folgenden Publikationen: WIFO (2020), Prognose für 2020 und 2021: Tiefe, jedoch kurze Rezession in Österreich, Juni 2020 sowie IHS (2020), Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020-2021: COVID-19 bedingte Rezession erfordert außergewöhnliche Anstrengungen, Juni 2020. Es wurden Daten und Informationen berücksichtigt, die bis 13.08.2020 verfügbar waren.

Das Wichtigste in Kürze

Die Corona-Pandemie hat die Weltwirtschaft und die Volkswirtschaft in Österreich in die tiefste Rezession seit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre gestürzt. Die weltweite Wirtschaftsleistung dürfte im Jahresdurchschnitt 2020 um 4¾% sinken; für das kommende Jahr kann mit einem Weltwirtschaftswachstum von 5¾% gerechnet werden. Im Euroraum wird die Wirtschaft im laufenden Jahr voraussichtlich um 8 % bis 8½ % schrumpfen und im kommenden Jahr um 4½ % bis 6¼ % wachsen. Anders als in der Finanzkrise 2008/2009 verzeichnen diesmal auch die Schwellenländer einen starken Wirtschaftseinbruch. In Österreich dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt heuer gemäß der Juni-Prognosen des IHS und des WIFO um 7,3 % bzw. 7,0 % sinken. Für das kommende Jahr gehen beide Institute von einer kräftigen Belebung aus (5,8 % bzw. 4,3 %). Aufgrund der Eindämmungsmaßnahmen trägt diesmal, anders als üblicherweise in Rezessionen, der private Konsum maßgeblich zum Rückgang der Wirtschaftsleistung bei. Wegen der hohen Unsicherheit und der gesunkenen Kapazitätsauslastung werden aber auch die Anlageinvestitionen einbrechen, und die Exporte leiden unter der schwachen Auslandsnachfrage. Der Tourismus ist zudem von den internationalen Reisebeschränkungen betroffen. Die Zahl der Arbeitslosen ist ab 16. März binnen 14 Tagen von 330.000 auf 499.000 gestiegen. Ende Juli waren noch 385.000 Personen als arbeitslos vorgemerkt. Die Zahl der Aktiv-Beschäftigten war Ende März um 187.000 Personen bzw. 5,0 % niedriger als ein Jahr zuvor. Dies war der stärkste Beschäftigungseinbruch seit den 1950er Jahren. Der Abbau der Arbeitslosigkeit dürfte nur langsam erfolgen. Im Jahresdurchschnitt 2020 dürfte die Arbeitslosenquote im Intervall von 9,7 % bis 10,2 % liegen. Nächstes Jahr sollte sich die Arbeitsmarktlage weiter verbessern und die Arbeitslosenquote auf rund 9 % fallen.

1.1 Historisch tiefe Rezession in Österreich aufgrund der COVID-19-Pandemie

Im Jahr 2019 ist die österreichische Wirtschaft um real 1,6 % gewachsen. Getragen wurde die BIP-Entwicklung von den Konsumausgaben und den Anlageinvestitionen. Der Außenhandel verlor zwar an Schwung, trug aber weiterhin positiv zum Wachstum bei. Zu Jahresbeginn 2020 entwickelte sich die globale Wirtschaft wenig dynamisch, allerdings deuteten die Stimmungsindikatoren auf eine Erholung der Industriekonjunktur hin. Mit der weltweiten Ausbreitung des Corona-Virus änderte sich die Wirtschaftslage dramatisch. Die COVID-19-Pandemie und insbesondere die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung haben den stärksten Einbruch der Weltwirtschaft seit den 1930er Jahren verursacht. Mitte März verordnete auch in Österreich die Regierung einen Lockdown. Geschäfte, in denen nicht-lebensnotwendige Güter verkauft werden, sowie Schulen, Kindergärten, Restaurants, Kaffeehäuser, Freizeit- und Sporteinrichtungen wurden geschlossen. Da es, nicht zuletzt aufgrund der Ausgangsbeschränkungen, zu einem starken Rückgang der Nachfrage in einzelnen Branchen kam und zudem MitarbeiterInnen wegen Kinderbetreuungspflichten nicht zur Arbeit gehen konnten, erfolgten temporäre Schließungen von Produktionsstätten. Starke negative Impulse kamen auch aus dem Ausland. Eine geringere Produktion in wichtigen Exportmärkten führte in weiterer Folge zu einer schwächeren Nachfrage nach Vorleistungsgütern aus Österreich. Maßnahmen zur Reduktion der Mobilität, etwa verstärkte Grenzkontrollen, beeinträchtigten die Just-in-time-Produktion.

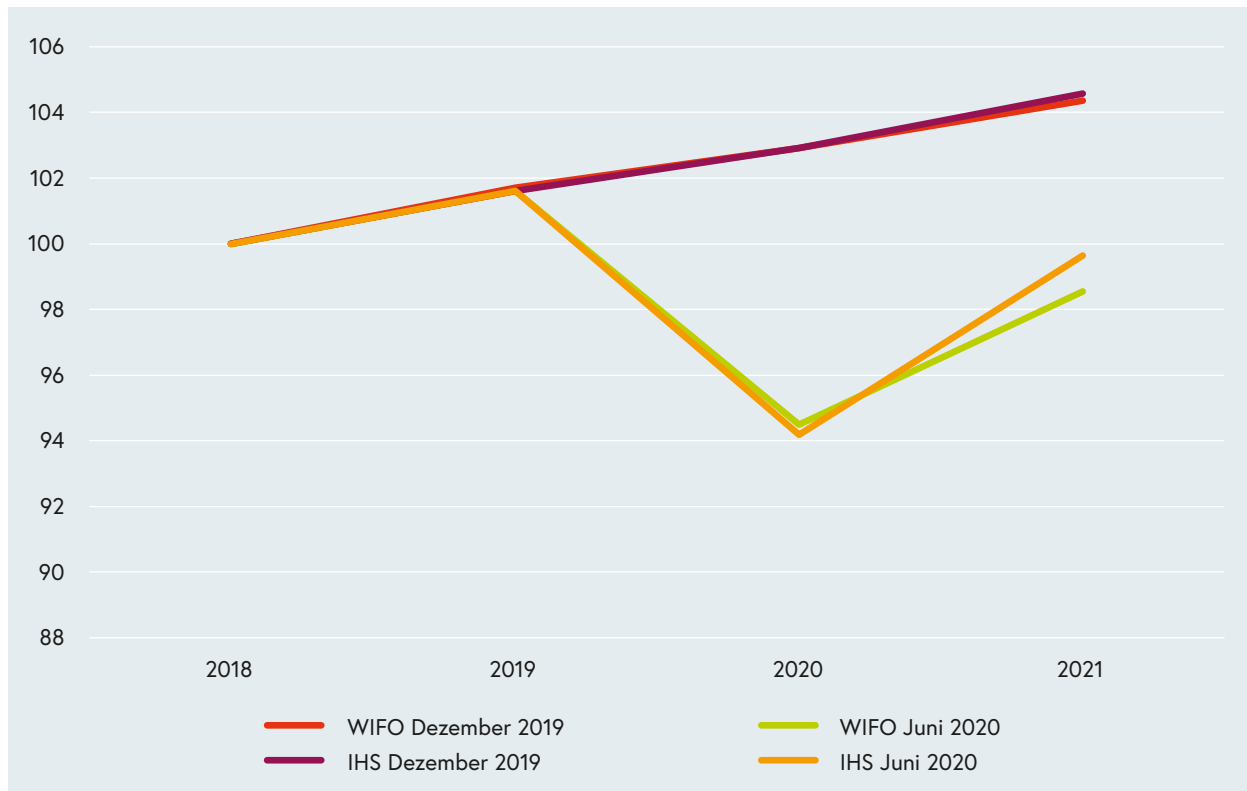
Damit kam es zu temporären Unterbrechungen von Lieferketten. Zudem wurde zeitweise die Einreise ausländischer Arbeitskräfte eingeschränkt, was in einigen Branchen die Angebotsbeschränkungen verstärkte. Mit der nachlassenden Zahl an Neuinfektionen konnten im April und Mai die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie schrittweise zurückgenommen werden.

Die Eindämmungsmaßnahmen führten bereits im ersten, aber insbesondere im zweiten Quartal zu einer enormen Einschränkung der Wirtschaftsaktivität. Laut Schätzungen der Oesterreichischen Nationalbank ging die wöchentliche Wirtschaftsleistung in der Lockdown-Phase um rund 20 % bis 25 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum zurück.² Mit der schrittweisen Rücknahme der Maßnahmen verlangsamte sich der Rückgang in der wirtschaftlichen Aktivität merklich. Mitte Juli lag die wöchentliche Wirtschaftsleistung noch um rund 5 % unter dem Vorjahresniveau. Die Schnellschätzung des WIFO vom Juli zeigt eine Rezession von historischem Ausmaß für die erste Jahreshälfte 2020. Gegenüber dem Vorquartal ist die um Saison- und Arbeitstageffekte bereinigte Wirtschaftsleistung in Österreich im ersten Quartal um 2,4 % geschrumpft. Im zweiten Quartal wurde ein Rückgang um 10,7 % verzeichnet. Gegenüber der Vergleichsperiode des Vorjahres betrugen die Werte 2,8 % bzw. 12,8 %. In der ersten Jahreshälfte lag die Wirtschaftsleistung somit um 7,8 % unter dem Vorjahresniveau.

Die weitere Wirtschaftsentwicklung wird ganz wesentlich von der Entwicklung der COVID-19-Pandemie bestimmt werden. In diesem Beitrag wird die Annahme getroffen, dass zwar wiederholt Neuinfektionen auftreten, diese jedoch unter Kontrolle gehalten werden können und es zu keinem zweiten großflächigen Ausbruch der Pandemie kommt. Folglich dürfte der Tiefpunkt der Rezession im zweiten Quartal erreicht worden sein. In der zweiten Jahreshälfte sollte die Erholung der Wirtschaft an Fahrt gewinnen. Diese Entwicklung wird auch für die wichtigsten Handelspartner Österreichs unterstellt. Die vorliegenden Frühindikatoren stützen diese Einschätzung. Vor diesem Hintergrund erwarten das IHS bzw. das WIFO für das Gesamtjahr 2020 einen Rückgang der Wirtschaftsleistung um 7,3 % bzw. 7,0 %. Für das kommende Jahr gehen beide Institute von einer kräftigen Belebung aus (5,8 % bzw. 4,3 %). Damit wird jedoch die Wirtschaftsleistung auch noch Ende 2021 unter dem Niveau von 2019 liegen. Abbildung 1 stellt die im Juni 2020 erwartete BIP-Entwicklung den Vorhersagen der Institute vom Dezember 2019 gegenüber und liefert somit Hinweise auf die BIP-Verluste durch die COVID-19-Pandemie.

² Siehe den wöchentlichen BIP-Indikator der OeNB: <https://www.oenb.at/Publikationen/corona.html>.

Abbildung 1: BIP-Entwicklung (2018 = 100), 2020 und 2021 Prognosen



Quellen: IHS (2019, 2020), WIFO (2019, 2020)

Im Folgenden wird die erwartete Entwicklung der wichtigsten makroökonomischen Größen in Österreich in den Jahren 2020 und 2021 diskutiert. Einleitend wird auf das internationale wirtschaftliche Umfeld sowie auf die globalen Konjunkturrisiken eingegangen. Aufbauend auf die Juni-Prognosen von IHS und WIFO wird die voraussichtliche Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts und der Nachfragekomponenten (Privater Konsum, Investitionen, Exporte und Importe) sowie der Inflation präsentiert. Abschließend wird eine Einschätzung der Situation am Arbeitsmarkt gegeben.

1.2 Internationale Rahmenbedingungen

Die COVID-19-Pandemie und insbesondere die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung haben den stärksten Einbruch der Weltwirtschaft seit den 1930er Jahren verursacht. Ausgehend von China griff die Pandemie zunächst auf die asiatischen Nachbarländer und dann auf Europa über und erfasst gegenwärtig fast die gesamte Welt. Die weltweiten Eindämmungsmaßnahmen haben zwar die Ausbreitung der Infektion verlangsamt, aber auch die Wirtschaftsaktivitäten tiefgreifend gestört. Der massive Anstieg der Arbeitslosigkeit und somit die Unsicherheit über die Einkommensperspektiven sowie über die Absatz- und Ertragsaussichten haben den Einbruch verstärkt. Unterstützend wirken hingegen die äußerst umfangreichen geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen, die zur Begrenzung der ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie von Regierungen und Notenbanken ergriffen wurden.

Bereits im ersten Quartal 2020 ist die Wirtschaftsleistung im Euroraum gegenüber dem Vorquartal um 3,6 % zurückgegangen. In den USA schrumpfte die Wirtschaft um 1,3 %. Da China bereits zur Jahreswende von der Pandemie getroffen wurde, erfolgte dort mit knapp 7 % im ersten Quartal der stärkste Einbruch der Wirtschaftsleistung, und bereits im zweiten Quartal legte die Wirtschaft wieder zu. Im Gegensatz dazu verzeichneten die USA und Europa im zweiten Quartal einen historischen Wirtschaftseinbruch. Gegenüber dem Vorquartal ging die Wirtschaftsleistung in den USA um 9,5 % zurück. Im Euroraum belief sich der BIP-Rückgang auf 12,1 %. Besonders stark getroffen wurden die Volkswirtschaften in Spanien (18,5 %), Frankreich (13,8 %) und Italien (12,4 %). Mit der Verbesserung der Gesundheitslage wurden in Europa ab Ende April die Eindämmungsmaßnahmen zunehmend gelockert, was sich in einer langsamen Ausweitung der Wirtschaftsaktivitäten niederschlug. Dies reflektieren auch die von Monat zu Monat verbesserte Stimmungsindikatoren, allerdings von historischen Tiefstständen ausgehend. Die Weltwirtschaft dürfte im zweiten Quartal ihren Tiefpunkt erreicht haben, und im dritten Quartal sollte sich die wirtschaftliche Aktivität spürbar erholen. Gegen eine rasche Rückkehr der Wirtschaftsleistung auf das Vorkrisenniveau spricht aber die große Unsicherheit, insbesondere über den weiteren Verlauf der Pandemie. Die gestiegene Arbeitslosigkeit und die weiterhin fortbestehenden Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie, die einige Branchen wie Tourismus, Kultur und Freizeitwirtschaft besonders treffen, dürften die Wirtschaftserholung ebenfalls dämpfen.

Vor diesem Hintergrund schätzen WIFO und IHS die internationale Konjunktur wie folgt ein (siehe Tabelle 1). Im laufenden Jahr dürfte die Wirtschaftsleistung in den USA um bis zu 7 % zurückgehen und nächstes Jahr wieder kräftig zulegen. Allerdings sollte das US-BIP im Jahr 2021 noch nicht das Vorkrisenniveau erreichen. Eine ähnliche Entwicklung wird auch für Europa erwartet. Trotz einer deutlichen Belebung in der zweiten Jahreshälfte wird die Wirtschaft im Euroraum voraussichtlich um 8 % bis 8½ % schrumpfen. Für das kommende Jahr wird eine starke Erholung der wirtschaftlichen Aktivität um 4½ % bis 6¼ % erwartet. Anders als in der Finanzkrise 2008/2009 verzeichnen diesmal die Schwellenländer einen starken Wirtschaftseinbruch. Die chinesische Wirtschaftsleistung dürfte heuer in etwa stagnieren und nächstes Jahr um 7 % bis 8½ % zulegen.

Tabelle 1: Internationale Konjunktur (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2019	2020	2021	2020	2021
		IHS	IHS	WIFO	WIFO
EU-27	1,5	-8,2	6,2	-7,4	4,7
Euroraum	1,3	-8,5	6,3	-8,0	4,5
MOEL-5 (Polen, Slowakei, Tschechien, Slowenien, Ungarn)	3,7	-5,9	4,8	-5,1	5,4
USA	2,3	-7,0	5,0	-6,5	5,8
China	6,1	-0,3	7,0	0,6	8,6
Österreichische Absatzmärkte	1,7	-12,0	7,8	-11,0	7,5

Quellen: IHS (2020), WIFO (2020).

Aufgrund der fehlenden Erfahrungen mit einer Pandemie-bedingten äußerst tiefen globalen Rezession ist eine Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung mit historisch hoher Unsicherheit behaftet. Die Stärke und Nachhaltigkeit der Erholung hängt primär vom weiteren Verlauf der Pandemie und den Eindämmungsmaßnahmen ab. Eine zweite Welle der Pandemie würde die Erholung der wirtschaftlichen Aktivität merklich verzögern. Trotz

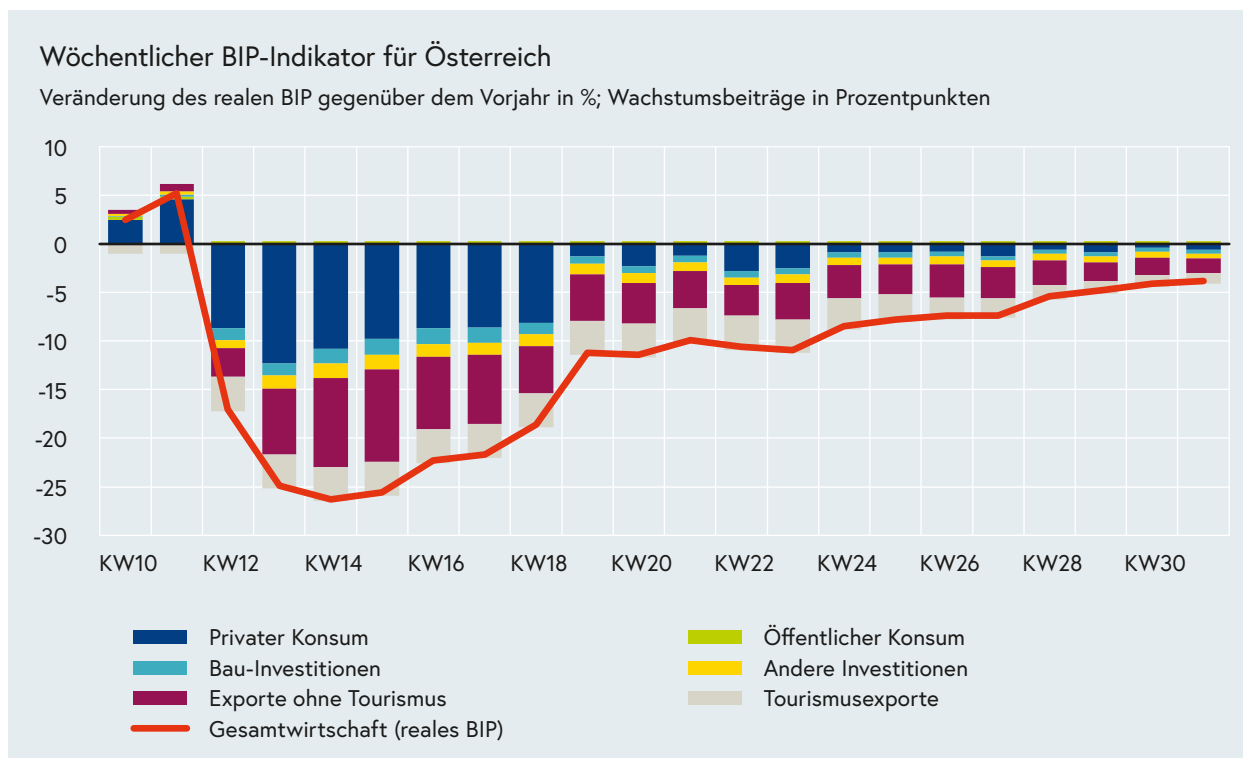
der zahlreichen Stützungsmaßnahmen kann zudem ein verstärktes Auftreten von Unternehmensinsolvenzen nicht ausgeschlossen werden. Dies würde den Bankensektor belasten und allenfalls eine Finanzkrise auslösen. Die hohe internationale Verschuldung stellt einen weiteren Risikofaktor dar. Die Corona-Krise könnte auch die protektionistischen Tendenzen in der Handelspolitik verstärken und so die Erholung der Weltwirtschaft bremsen. Abseits der COVID-19-Pandemie herrscht weiterhin Unsicherheit über die finale Ausgestaltung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Neben diesen Abwärtsrisiken besteht allerdings auch die Möglichkeit einer deutlich schnelleren Konjunkturerholung als gegenwärtig erwartet, insbesondere wenn die Suche nach einem wirksamen Medikament bzw. einem Impfstoff gegen das Coronavirus rasch Erfolg zeigt. Weiters sind die Geld- und die Fiskalpolitik äußerst expansiv, und im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 bestehen keine ausgeprägten makroökonomischen Ungleichgewichte.

1.3 Überblick über die Konjunktorentwicklung in Österreich

Nach einem verhaltenen Wachstum im Schlussquartal des Vorjahres deuteten die Vorlaufindikatoren im Jänner und Februar im Einklang mit der Überwindung der globalen Industrieschwäche auf ein solides Wachstum der heimischen Wirtschaft im laufenden Jahr hin. Mit dem Auftreten des SARS-CoV-2-Virus in Europa haben sich die wirtschaftlichen Aussichten immer mehr eingetrübt. Nachdem eine Eindämmung auf wenige Fälle in den meisten europäischen Staaten gescheitert war und die Ausbreitung des Virus in vielen europäischen Ländern exponentiell erfolgte, hat auch die österreichische Regierung Mitte März Maßnahmen zur weitreichenden Einschränkung des öffentlichen Lebens getroffen. Diese zielten auf „physische Distanzierung“ ab, also darauf, die unmittelbaren physischen Kontakte zwischen den Menschen deutlich zu reduzieren. Lediglich Geschäfte, die lebensnotwendige Güter anbieten, durften offenhalten. Restaurants, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen mussten schließen und die Tourismusaktivitäten kamen völlig zum Erliegen. Mit dem günstigen Verlauf der Pandemie wurde in Österreich ab Mitte April die ökonomische Aktivität schrittweise wieder hochgefahren.

Die Eindämmungsmaßnahmen führten zu einem starken Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität. Laut dem wöchentlichen BIP-Indikator der OeNB (siehe Abbildung 2) betrug der Rückgang der wöchentlichen Wirtschaftsleistung in der Lockdown-Phase rund 25 % (Ende März bis Mitte April) bzw. 20 % (Mitte April bis Anfang Mai) gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Zwischen Anfang Mai und Mitte Juni lag das wöchentliche BIP laut diesem Indikator um rund 10 % unter dem Vorjahresniveau. Bis Mitte Juli hat sich der BIP-Rückgang bis auf 5 % reduziert.

Abbildung 2: Wöchentlicher BIP-Indikator



Quelle: OeNB (https://www.oenb.at/dam/jcr:16f5a008-74d7-414f-8c1d-71fa77031734/daten_bip-indikator_KW32.xlsx, abgerufen am 13.8.2020)

Die ersten Schätzungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung weisen für das zweite Quartal einen BIP-Rückgang von 12,8 % gegenüber dem Vorjahr aus³. Im ersten Quartal hatte der Rückgang 2,8 % betragen. Die Bereiche Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz, Verkehr, Beherbergung und Gastronomie waren für fast die Hälfte des BIP-Rückgangs verantwortlich. Besonders stark betroffen waren auch die Bereiche Sport, Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen sowie persönliche Dienstleistungen. Angebotseinschränkungen sowie heimische und internationale Nachfrageausfälle verursachten auch einen deutlichen Einbruch in der Sachgüterproduktion. In der Bauwirtschaft fiel der Wertschöpfungsverlust etwas geringer aus. Als krisenresistent erwiesen sich die Bereiche Information- und Kommunikation, Kredit- und Versicherungswesen, Grundstücks- und Wohnungswesen sowie öffentliche Verwaltung.

Der massive wirtschaftliche Einbruch betrifft nahezu alle Nachfragekomponenten. Aufgrund der Einschränkungen in Handels- und Dienstleistungsbereichen dämpfte der private Konsum das BIP-Wachstum um gut 4¾ Prozentpunkte. Von den Bruttoanlageinvestitionen ging ein negativer Wachstumsbeitrag von 2¾ Prozentpunkten aus. Da die Exporte stärker als die Importe eingebrochen sind, dämpfte auch die Außenwirtschaft die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

³ Siehe WIFO, COVID-19-Pandemie verursacht historischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im II. Quartal 2020, Presseinformation vom 30. Juli 2020.

1.4 Entwicklung der Nachfragekomponenten und des Arbeitsmarkts in den Jahren 2020 und 2021

Im Folgenden wird die erwartete Entwicklung der Nachfragekomponenten des BIP sowie des Arbeitsmarkts für die Jahre 2020 und 2021 auf Basis der Juni-Prognosen von IHS und WIFO skizziert (siehe Tabelle 2).

Üblicherweise wirkt der Konsum der privaten Haushalte stabilisierend bei Konjunkturerbrüchen. Im laufenden Jahr ist hingegen mit einem äußerst scharfen Rückgang zu rechnen. Von den gesundheitspolitisch motivierten Eindämmungsmaßnahmen war insbesondere der Dienstleistungsbereich betroffen. In der Lockdown-Phase wurden die Konsummöglichkeiten stark eingeschränkt; so kamen die wirtschaftlichen Aktivitäten im Handel mit nicht-lebensnotwendigen Gütern, im Tourismus sowie im Bereich Unterhaltung/Kultur fast vollständig zum Erliegen. Zusätzlich dämpft die hohe Unsicherheit insbesondere hinsichtlich der Arbeitsmarktperspektiven die Ausgabenbereitschaft. Vor diesem Hintergrund ist im laufenden Jahr mit einem Rückgang der realen Ausgaben der privaten Haushalte für Konsumzwecke von 4½ % bis 5½ % zu rechnen. Die Sparquote dürfte hingegen deutlich steigen. Mit dem Wegfall der strikten Eindämmungsmaßnahmen und der abnehmenden Unsicherheit sollte die Ausgabefreudigkeit der Konsumenten wieder spürbar zunehmen und folglich der private Konsum im kommenden Jahr kräftig ausgeweitet werden.

Tabelle 2: Entwicklung der makroökonomischen Größen in Österreich (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2019	2020	2021	2020	2021
		IHS	IHS	WIFO	WIFO
Bruttoinlandsprodukt, real	1,6	-7,3	5,8	-7,0	4,3
Privater Konsum, real	1,4	-4,4	4,6	-5,5	4,5
Öffentlicher Konsum, real	0,6	2,0	1,5	2,7	0,5
Bruttoinvestitionen, real	2,4	-11,1	4,2	-8,2	5,7
Bruttoanlageinvestitionen, real	2,7	-7,9	4,1	-6,5	4,8
Ausrüstungsinvestitionen (einschl. sonstige Anlagen), real	2,9	-12,5	6,5	-8,3	5,8
Bauinvestitionen, real	2,4	-2,5	1,5	-4,2	3,6
Inlandsnachfrage, real	1,4	-4,9	3,8	-4,6	3,9
Exporte i.w.S., real	2,9	-11,3	9,0	-14,8	9,5
Waren, real (laut VGR)	2,1	-10,0	7,8	-13,5	7,1
Importe i.w.S., real	2,7	-7,3	5,4	-11,1	8,9
Waren, real (laut VGR)	1,9	-6,3	4,3	-10,5	7,0
Bruttolohnsumme pro Aktiv-Beschäftigten	2,7	0,5	1,0	0,9	1,1
Preisindex des BIP	1,7	1,5	1,1	1,2	1,1
Verbraucherpreisindex	1,5	1,0	1,3	0,6	0,9
Unselbständig Aktiv-Beschäftigte	1,6	-2,5	1,5	-2,1	1,3
Arbeitslosenquote nat. Definition *	7,4	10,2	9,2	9,7	8,9
Budgetsaldo lt. Maastricht in % des BIP *	0,7	-11,5	-4,0	-10,3	-6,0

* Absolute Werte

Quellen: IHS (2020), WIFO (2020).

Der starke Einbruch der Weltwirtschaft belastet den Welthandel, der aufgrund der Industrieschwäche und der Handelskonflikte ohnehin bereits im vergangenen Jahr schwach war. Mit der weltweiten Rezession sind auch die heimischen Exportmärkte eingebrochen. Insbesondere im ersten Halbjahr war die Nachfrage nach heimischen Industriegütern äußerst schwach, belastend wirken zudem Störungen der internationalen Lieferketten. Mit dem Abklingen dieser Hindernisse dürften sich die Ausfuhren ab dem dritten Quartal wieder beleben und im Einklang mit der Weltkonjunktur in der Folge anziehen. Für das Gesamtjahr 2020 ist mit einer Abnahme der Exporte um 11¼ % bis 14¾ % zu rechnen. Zu dieser Entwicklung trägt auch der Einbruch der Reiseverkehrsexporte signifikant bei. Im kommenden Jahr sollten die Exporte wieder um knapp 10 % zulegen. Die äußerst schwache Binnennachfrage und aufgrund der Vorleistungsverflechtungen auch die rückläufigen Exporte führen auch zu einem deutlichen Rückgang der Importe. Insgesamt sollte aber von der Außenwirtschaft ein negativer Wachstumsbeitrag von gut 2½ Prozentpunkten im laufenden Jahr ausgehen.

Die tiefe weltweite Rezession dämpft den Anstieg der Verbraucherpreise. Ausgehend von 2,0 % zu Jahresbeginn verlangsamte sich der Preisauftrieb in Österreich bis Mai auf 0,7 % und betrug im Juni 1,1 %. Insbesondere der Rohölpreisrückgang dämpft gegenwärtig den Preisauftrieb. Da weder von der Konjunktur noch von den internationalen Rohstoffmärkten preistreibende Impulse zu erwarten sind, sollte die Inflation im gesamten Prognosezeitraum verhalten bleiben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass in der Corona-Krise die negativen Nachfrageschocks stärker wirken als preistreibende Angebotschocks. In diesem Jahr dürfte die Inflationsrate zwischen 0,6 % und 1,0 % zu liegen kommen. Mit dem Wegfall des Basiseffekts bei den Energiepreisen dürfte der Preisauftrieb im kommenden Jahr um 0,3 Prozentpunkte höher ausfallen.

In den vergangenen Jahren hat sich der Arbeitsmarkt sehr positiv entwickelt. Die Beschäftigung legte kräftig zu und die Zahl der Arbeitslosen ging zurück. Mit dem Lockdown änderte sich die Arbeitsmarktlage schlagartig. Beginnend mit 16. März stieg die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen binnen 14 Tagen von 330.000 auf 499.000. Im April verlangsamte sich der Anstieg spürbar und am Dienstag nach Ostern (14. April) verzeichnete die Arbeitslosigkeit mit 534.000 Personen ihren Höchststand. Seither geht der Arbeitslosenbestand mit der zunehmenden wirtschaftlichen Aktivität kontinuierlich zurück. Ende Juli waren noch 385.000 Personen als arbeitslos vorgemerkt. Im Jahresvergleich ist die Arbeitslosigkeit damit um 112.000 Personen bzw. 41,3 % gestiegen. Der Wirtschaftseinbruch reflektiert sich auch bei den Aktiv-Beschäftigten. Diese gingen Ende März im Vorjahresvergleich um 187.000 Personen bzw. 5,0 % zurück; damit wurde der größte Beschäftigungseinbruch seit den 1950er Jahren verzeichnet. Zum Stichtag Ende Juli lag die Beschäftigung immer noch um 82.000 Personen bzw. 2,1 % unter dem Vorjahresniveau. Die Beschäftigtenzahl inkludiert die zur Kurzarbeit angemeldeten Personen. Während die Zahl der (geplanten) TeilnehmerInnen im Mai noch 1,4 Mio. betrug, ist sie bis Ende Juli auf 450.000 Personen gefallen. Besonders verbreitet ist die (angemeldete) Kurzarbeit in den Branchen Tourismus, Kunst/Unterhaltung/Erholung sowie in den Branchen Verarbeitendes Gewerbe, Handel und Bau.

Die Prognose der weiteren Arbeitsmarktentwicklung ist mit hoher Unsicherheit behaftet. Mit dem Aufleben der wirtschaftlichen Aktivität hat sich die Beschäftigungsdynamik etwas verstärkt. Allerdings wurde auch die Kurzarbeit in den Betrieben zurückgefahren. Die Zahl der offenen Stellen ist gering. Insgesamt gesehen wird somit für den Jahresdurchschnitt 2020 von den Instituten ein Beschäftigungsrückgang um 2 % bis 2½ % erwartet. Die etwas verbesserte Konjunktur und die zunehmend geringer werdenden COVID-19-bedingten Einschränkungen sollten dazu führen, dass die Arbeitslosenzahl auch in den kommenden Monaten im Vorjahresvergleich sinkt. Der Abbau der Arbeitslosigkeit dürfte aber weiterhin nur langsam erfolgen, sodass die Arbeitslosenzahl zum

Jahresende voraussichtlich noch deutlich über dem Vorjahresniveau bleibt. Im Jahresdurchschnitt 2020 dürfte die Arbeitslosenquote im Intervall von 9,7 % bis 10,2 % zu liegen kommen. Nächstes Jahr sollte sich die Arbeitsmarktlage weiter verbessern und die Arbeitslosenquote auf rund 9 % fallen.

Im Einklang mit der internationalen Entwicklung hat die österreichische Bundesregierung zahlreiche fiskalpolitische Maßnahmen gesetzt, um den Wirtschaftseinbruch abzumildern und das „Hochfahren“ der Wirtschaft zu unterstützen. Im März wurde ein umfangreiches Hilfspaket in Höhe von 38 Mrd. Euro zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie aufgelegt. Das Paket beinhaltet einen Härtefallfonds vor allem für Kleinunternehmen, einen Corona-Hilfsfonds mit Garantien und Haftungen zur Kreditsicherung von Unternehmen und einem Fixkostenzuschuss, Steuerstundungen sowie Mittel zur Finanzierung von Kurzarbeitsbeihilfen. Dazu kommen unter anderem zusätzliche Mittel für den Gesundheitsbereich. Im Rahmen der Regierungsklausur Mitte Juni wurden weitere Maßnahmen (Investitionsförderungen, Steuersenkungen, Einmalzahlungen für Kinder und Arbeitslose, staatliche Investitionen) vorgestellt, sodass das Gesamtpaket einen Umfang von rund 50 Mrd. Euro aufweist. Diese staatlichen Maßnahmen sind notwendig, um die Wirtschaft zu stabilisieren bzw. mittelfristig auf einen stabilen Wachstumskurs zu bringen; allerdings wird dadurch wie auch durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren das Budget massiv belastet. Die Abschätzung der konkreten Höhe des Budgetdefizits ist mit großer Unsicherheit behaftet. In der Juni-Prognose gehen die Institute von einem gesamtstaatlichen Defizit im Bereich von 10,3 % bis 11,5 % des BIP aus. Im kommenden Jahr könnte das Defizit auf 6,0 % bzw. 4,0 % des BIP zurückgehen.

Die Rezession aufgrund der COVID-19 Pandemie ist ohne unmittelbaren historischen Vergleich und bringt enorme Unsicherheit für den Wirtschaftsausblick mit sich. Die Abwärtsrisiken dominieren dabei. Die Stärke und Nachhaltigkeit der Erholung hängen vom weiteren Verlauf der Pandemie und den erforderlichen weiteren Eindämmungsmaßnahmen in Österreich und in anderen Ländern ab. Eine zweite Welle der Pandemie würde aufgrund der inzwischen gewonnenen Erfahrungen wohl zu einem geringeren Wirtschaftseinbruch als im Frühjahr führen, aber die Stimmung von KonsumentInnen und Unternehmen sowie die erwartete Erholung merklich dämpfen. Trotz der zahlreichen Stützungsmaßnahmen kann ein verstärktes Auftreten von Unternehmensinsolvenzen im Herbst und Winter nicht ausgeschlossen werden. Die hohe Unsicherheit über die weitere Wirtschaftsentwicklung sowie die stark gestiegene Arbeitslosigkeit könnten die wirtschaftliche Erholung stärker verlangsamen als gegenwärtig erwartet. Allerdings bestehen auch Aufwärtsrisiken für die heimische Konjunktur. Die wirtschaftliche Erholung könnte schneller erfolgen als erwartet, insbesondere dann, wenn die Suche nach einem wirksamen Medikament bzw. einem Impfstoff gegen das Coronavirus raschen Erfolg hat.

Literaturverzeichnis

Bittschi, Benjamin/Fortin, Ines/Grozea-Helmenstein, Daniela/Hlouskova, Jaroslava/ Hofer, Helmut/Koch, Sebastian P./Kocher, Martin G./Kunst, Robert M./Reiter, Michael/Sellner, Richard/Weyerstraß, Klaus: Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020–2021. COVID-19-bedingte Rezession erfordert außergewöhnliche wirtschaftspolitische Anstrengungen. IHS-Wirtschaftsprognose Juni 2020.

Bittschi, Benjamin/Fortin, Ines/Grozea-Helmenstein, Daniela/Hlouskova, Jaroslava/ Hofer, Helmut/Koch, Sebastian P./Kocher, Martin G./Kunst, Robert M./Reiter, Michael/Sellner, Richard/Weyerstraß, Klaus: Prognose der österreichischen Wirtschaft 2019–2021. Allmähliche Konjunkturbelebung. IHS-Wirtschaftsprognose Dezember 2019.

Glocker, Christian: Prognose für 2020 und 2021: Tiefe, jedoch kurze Rezession in Österreich. WIFO-Konjunkturprognosen, Juni 2020.

Glocker, Christian: Prognose für 2020 und 2021: Schwäche der Weltwirtschaft dämpft Konjunktur in Österreich. WIFO-Konjunkturprognosen, Dezember 2019.

OeNB (2020): Anhaltende Verbesserung des OeNB-BIP-Indikators signalisiert günstigere Konjunkturprognose 2020. Wöchentlicher BIP-Indikator der OeNB für die Kalenderwochen 30 und 31.

WIFO (2020): COVID-19-Pandemie verursacht historischen Einbruch der Wirtschaftsleistung im II. Quartal 2020, Presseinformation vom 30. Juli 2020

2

Makroökonomische Entwicklungen seit dem Lockdown: Fiskalische Effekte

Hans Pitlik (WIFO)



Das Wichtigste in Kürze

- Die substantielle Unsicherheit der Prognosen makroökonomischer Entwicklungen in 2020 und 2021 spiegelt sich auch in der Fiskalprognose wider. Vor allem diskretionäre Schritte der Krisenpolitik prägen neben automatischen Stabilisatoren den Budgetpfad.
- Als Folge der Covid-19-Krise steigen die gesamtstaatlichen Ausgaben im Jahr 2020 massiv an. Gegenüber dem Vorjahr wird mit einem Ausgabenanstieg um rd. 26 Mrd. € gerechnet. Zuschüsse aus dem Härtefallfonds, Kurzarbeit und Fixkostenzuschuss treiben die Subventionsausgaben, die um ca. 15 Mrd. € zunehmen werden. Einmalige Sozialausgaben und investive Ausgaben tragen ebenfalls zu dieser Dynamik bei. Mit dem Auslaufen dieser Positionen wird sich 2021 auch die Ausgabendynamik verringern. Auf der Einnahmenseite gibt es deutliche Einbrüche bei den direkten und indirekten Steuern und – bedingt durch die Kurzarbeitsregelungen – in geringerem Maße bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Ein gesamtstaatlicher Einnahmerückgang von ca. 16½ Mrd. € ist einerseits dem Konjunkturbruch, andererseits auch diskretionären Maßnahmen (Steuerherabsetzungen und -stundungen, Verlustrücktrag und degressive Abschreibungen usw.) geschuldet, die teilweise in den Jahren nach 2020 fortwirken.
- In Summe wird im Jahr 2020 mit einem Defizit von 10½% des BIP gerechnet. Mit Auslaufen einiger Covid-19-Maßnahmen und der erwarteten Konjunkturerholung wird 2021 eine Verringerung des Defizits auf 4½% des BIP erwartet. Der deutliche Anstieg der Staatschuldenquote von 70,5% des BIP 2019 auf 85% 2020 kann nur langsam reduziert werden.

2.1 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie und die rapide Ausbreitung von Infektionen und Erkrankungen haben ab Mitte März 2020 zu gesundheitspolitisch begründeten Einschränkungen wirtschaftlicher und sozialer Aktivitäten geführt, die zahlreiche Bereiche der österreichischen Volkswirtschaft berühren. Die zur Eindämmung der Pandemie getroffenen Maßnahmen führen zu einem voraussichtlich kurzen, aber sehr tiefen Konjunkturrückgang. Dabei spielen fehlende Konsummöglichkeiten und behördlich auferlegte Produktionseinschränkungen, aber auch eine gestiegene Unsicherheit der Wirtschaftssubjekte eine Rolle. In unmittelbarer Folge des Zusammenwirkens von negativen Angebots- und Nachfrageschocks im Inland wie auch im Ausland (Baumgartner et al., 2020) wird in den gegenwärtig aktuellsten Prognosen von OeNB, IHS und WIFO mit einem BIP-Einbruch von ca. 7% gegenüber dem Vorjahr gerechnet. Damit geht die reale Wirtschaftsleistung 2020 noch erheblich stärker zurück als in der Krise 2008/09: 2009 sank das reale BIP um 3,8%. Die privaten Konsumausgaben werden den Institutsprognosen zufolge 2020 real um ca. 5-6% schrumpfen, die Arbeitslosenquote wird voraussichtlich im Jahresdurchschnitt 2020 auf ca. 10% ansteigen. Obwohl die Institute erwarten, dass die durch die Beschränkungen im Inland und die internationale Konjunktorentwicklung ausgelöste Rezession von eher kurzer Dauer ist, wird die Wirtschafts-

leistung Ende 2021 auch bei einem erwarteten Wachstum von 4 bis 5% das Ausgangsniveau von 2019 noch nicht wieder erreicht haben.¹

2.2 Überblick über die fiskalischen Effekte

Das abrupte Herunterfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten sowie die Rettungs- und Unterstützungsmaßnahmen und die konjunkturstützenden Schritte während des Lockdowns und in der Phase des Wiederhochfahrens haben beträchtliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, die sich nicht nur im heurigen Jahr, sondern auch in den Folgejahren zeigen. Die im Kapitel „Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen“ vom IHS skizzierte hohe Unsicherheit der Prognosen makroökonomischer Aggregate für die Jahre 2020/21 spiegelt sich allerdings auch in der Fiskalprognose wider.

Ungewissheiten bestehen einerseits in der konkreten Abschätzung der ‚automatischen‘ Wirkungen der Entwicklung von Einkommen, Konsum und Beschäftigung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Das betrifft sowohl die Prognose von Verlauf und Stärke des Einbruchs 2020 und der (erwarteten) Konjunkturerholung 2021 als auch die Frage, ob die für eine Schätzung in ‚normalen Zeiten‘ errechneten Elastizitäten überhaupt verwendbar sind. Andererseits kann das budgetwirksame Volumen der Rettungs-, Stützungs- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen, die sich Regierungsangaben zufolge auf 50 Mrd. € summieren, ebenfalls nicht immer präzise kalkuliert werden – zum Teil auch, weil die Maßnahmen stets aufs Neue adaptiert werden müssen. Außerdem sind budgetäre Effekte wesentlich von der Inanspruchnahme und Ausschöpfung durch die Betroffenen (z.B. bei Verlustrücktrag, Investitionsprämie, Kurzarbeit, Härtefallfonds und Fixkostenzuschuss) sowie der Umsetzung durch die Träger der Wirtschaftspolitik (Bundesregierung, Landesregierungen, AMS, AWS, WKÖ, usw.) abhängig. Das gilt etwa auch für die (zeitliche) Durchführung der avisierten öffentlichen Investitionsprojekte.²

Der Budgetvollzug im heurigen Jahr ist wesentlich durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie beeinflusst, die sich sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte niederschlagen werden. So machen sich im ersten Halbjahr ab März 2020 dramatische Einnahmefälle bemerkbar. Bis Ende März 2020 lag der kumulierte Abgabenerfolg des Bundes noch über dem Budgetvollzug des Vergleichszeitraums 2019. Danach kam es aber zu einem Einbruch der Kasseneingänge. Per Ende Juni lagen die aufsummierten Bruttoabgaben um 5,6 Mrd. EUR (13,2%) unter dem Vorjahreswert (Bundesministerium für Finanzen, 2020). Im Budgetvoranschlag 2020 ist dagegen ein Plus von 1,4% gegenüber dem Erfolg 2019 vorgesehen. Mit Mitte Juli 2020 wurden Herabsetzungen bei Einkommen- und Körperschaftsteuer von rd. 3,6 Mrd. € und Zahlungserleichterungen (Stundungen und Ratenzahlungen) von ca. 2,7 Mrd. € gewährt. Von den beträchtlichen Mindereinnahmen im laufenden Vollzug sind Bundesländer und Gemeinden durch verminderte Ertragsanteile bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ebenfalls betroffen.

¹ Wengleich durch einen längeren Lockdown das Wachstum stark verringert wird, ist nicht sicher, dass der kurzfristige Zielkonflikt zwischen Wirtschaftswachstum und dem Schutz der Gesundheit auch mittelfristig Bestand hat. Steigende Infektionszahlen bei (zu) frühem Aufheben der Restriktionen würden vermutlich einen noch kräftigeren Einbruch zur Folge haben; vgl. Aum/Lee/Shin (2020).

² Die Richtlinien für den Fixkostenzuschuss gelten vorbehaltlich der Genehmigung der EU-Kommission.

Die budgetäre Ausgangslage des Gesamtstaates³ war zum Jahresende 2019 durchaus noch vorteilhaft. Die Staatsausgabenquote ist von 51,1% des BIP (2015) auf 48,3% des BIP im Jahr 2019 zurückgegangen. Die Einnahmenquote, die neben direkten und indirekten Steuern auch Einnahmen aus Sozialbeiträgen, Gebühren und Produktionstätigkeiten abbildet, ist bis 2019 von 50,1% auf 49,1% des BIP leicht gesunken. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo war 2018 und 2019 – zum ersten Mal seit den frühen 1970er Jahren – mit 0,2% bzw. 0,7% des BIP leicht positiv. Die Staatsschuldenquote konnte von ihrem historischen Höchstwert von 84,9% des BIP (2015) auf 70,5% (2019) zurückgeführt werden (Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Finanzen 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	Prognose (WIFO) 2020	Prognose (WIFO) 2021
in % BIP							
Staatsausgabenquote	51,1	50,1	49,3	48,7	48,3	57,9	52,4
Staatseinnahmenquote	50,1	48,5	48,5	48,9	49,1	47,5	48,1
Finanzierungssaldo	-1,0	-1,5	-0,8	0,2	0,7	-10,5	-4,3
Staatsschuld	84,9	82,8	78,5	74,0	70,5	85,0	84,5
in Mrd. €							
Ausgaben insgesamt	176,0	179,1	182,1	187,7	192,2	218,0	209,0
Einnahmen insgesamt	172,6	173,6	179,1	188,4	195,1	178,5	191,8
Finanzierungssaldo	-3,5	-5,5	-3,0	0,7	2,9	-39,5	-17,2
Staatsschuld	292,3	296,3	289,9	285,3	280,4	319,8	336,8

Quelle: Bis 2019: Statistik Austria, ab 2020: WIFO-Prognose Update von August 2020.

Unterstützt durch die günstige Budgetlage 2019 konnte die Bundesregierung – flankiert durch Bundesländer, Wien und größere Gemeinden – bei weiterhin niedrigen Zinssätzen umfangreiche Maßnahmenpakete zur ökonomischen Abfederung der Krise und zur Unterstützung des Hochfahrens der Wirtschaft schnüren. Es wurde eine Mischung aus Haftungen für Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, Steuerentlastungen und -stundungen, Transferzahlungen und öffentlichen Investitionen gewählt, die auch über 2020 hinaus Wirkungen entfalten und kurzfristige Impulse mit längerfristigen strukturellen Zielvorstellungen verbinden sollen. Im März 2020 wurden finanzielle Mittel im Covid-19-Krisenbewältigungsfonds (einschließlich Härtefallfonds) im Volumen von 28 Mrd. € zur Verfügung gestellt sowie der Zugang zu Steuerstundungen, Ratenzahlung und Vorauszahlungsherabsetzungen

³ In der Fiskalprognose wird der Staatssektor gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010 abgegrenzt. Dem Sektor Staat werden danach die gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und die Sozialversicherung zugerechnet. Darüber hinaus zählen viele außerbudgetäre Einheiten (Fonds, Kammern) sowie einige Unternehmen im Staatseigentum (z.B. ÖBB Infrastruktur und Personenverkehr oder die BIG) zum Staatssektor.

erleichtert (10 Mrd. €).⁴ Zahlreiche Maßnahmen wurden sukzessive im Jahresverlauf konkretisiert, ausgeweitet und novelliert sowie durch das im Juni 2020 beschlossene Hilfs- und Konjunkturstützungsprogramm ergänzt und/oder verlängert.

Nachdem schnell abzusehen war, dass die zunächst vorgesehenen Mittel von 400 Mio. € nicht ausreichen werden, wurde die finanzielle Obergrenze für die Bedeckung der Corona-Kurzarbeit sukzessive erhöht und beläuft sich nun auf bis zu 12 Mrd. €. Des Weiteren wurde der Fixkostenzuschuss verlängert und dessen budgetärer Rahmen beträchtlich erweitert. Zudem wurden steuerliche Rücktragsmöglichkeiten für angefallene Verluste des Jahres 2020 geschaffen; die für 2021 geplante erste Stufe der Lohn- und Einkommensteuereinführung (Senkung des Eingangsteuersatzes von 25% auf 20% und Erhöhung der Negativsteuer) wurde rückwirkend auf den Jahresbeginn 2020 vorgezogen, und Einmalzahlungen für BezieherInnen von Familienbeihilfe und Arbeitslosengeld, (temporäre) Senkungen der Mehrwertsteuer und Erleichterungen für einzelne Wirtschaftszweige (Reparaturdienstleistungen, Gastropaket, NPO-Unterstützungspaket) wurden beschlossen. Zusätzliche dauerhafte (degressive Abschreibung) und befristete Maßnahmen (Investitionsprämie) zur Stimulierung privater Investitionen erstrecken sich in ihren Wirkungen über längere Zeit. Außerdem wurden mehrjährige Investitionsprogramme (Digitalisierung, Klimaschutz, Infrastruktur, Bildung) aufgelegt.

Die Quantifizierung der aus der Covid-19-Krise für den Gesamtstaat resultierenden Budgetbelastung hängt wesentlich von der effektiven Inanspruchnahme der Hilfsmaßnahmen ab. Detailprobleme der rechtlichen Gestaltung und der administrativen Umsetzung verzögern bisweilen die Implementierung, was die derzeitige Abschätzung der budgetären Kosten für 2020 und 2021 auf Basis der bislang realisierten Mittelabflüsse erschwert. Nach aktuellem Informationsstand wird der in den Covid-19-Sammelgesetzen abgesteckte maximale Budgetrahmen voraussichtlich nicht vollständig ausgeschöpft.⁵ Konjunkturbedingte Mindereinnahmen bei Abgaben und Produktionserlösen sowie Mehrausgaben (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe), diskretionäre Abgabensenkungen und Ausgabenerhöhungen bewirken in Summe eine erhebliche Verschlechterung des Finanzierungssaldos im Jahr 2020, gefolgt von einer nicht unbeträchtlichen Verbesserung in 2021 (Tabelle 3).⁶

- Der für heuer erwartete nominelle **Ausgabenanstieg** gegenüber 2019 beträgt 25,8 Mrd. € (+13,4%). Im Folgejahr rechnet das WIFO mit einem Ausgabenrückgang von ca. 9 Mrd. € (-4,1%). Die für 2020 prognostizierte Ausgabenquote liegt bei 57,9% des BIP und bei 52,4% im Jahr 2021.

⁴ Die Effekte von Steuerstundungen sind davon abhängig, bis wann und in welcher Höhe die tatsächlichen Zahlungen erfolgen (Cash-Prinzip). Stundungen der Sozialbeiträge sind aufgrund der periodengerechten Verbuchung im ES-VG-System buchhalterisch nur relevant, wenn diese wahrscheinlich endgültig ausfallen. Bei Herabsetzungen wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen- und Gewinnsituation zu einer Reduktion der endgültigen Steuerschuld führt. Haftungen für private Akteure, für die ein Rahmen von bis zu 9 Mrd. € vorgesehen ist, sind budgetwirksam, wenn der Forderungsausfall endgültig ist. Per 15.7.2020 waren Covid-19-Haftungen im Volumen von 3,2 Mrd. € genehmigt.

⁵ Dies betrifft vor allem – aber nicht ausschließlich – die Kurzarbeitsbeihilfe und den Fixkostenzuschuss. In der aktualisierten Budgetprognose des WIFO vom August 2020 werden im Jahr 2020 für Kurzarbeitsbeihilfe 7,8 Mrd. € und für die Fixkostenzuschüsse 6,3 Mrd. € (2020) und weitere 1,5 Mrd. € (2021) veranschlagt. Dies liegt deutlich unter dem vorgesehenen Höchststrahmen von je 12 Mrd. €.

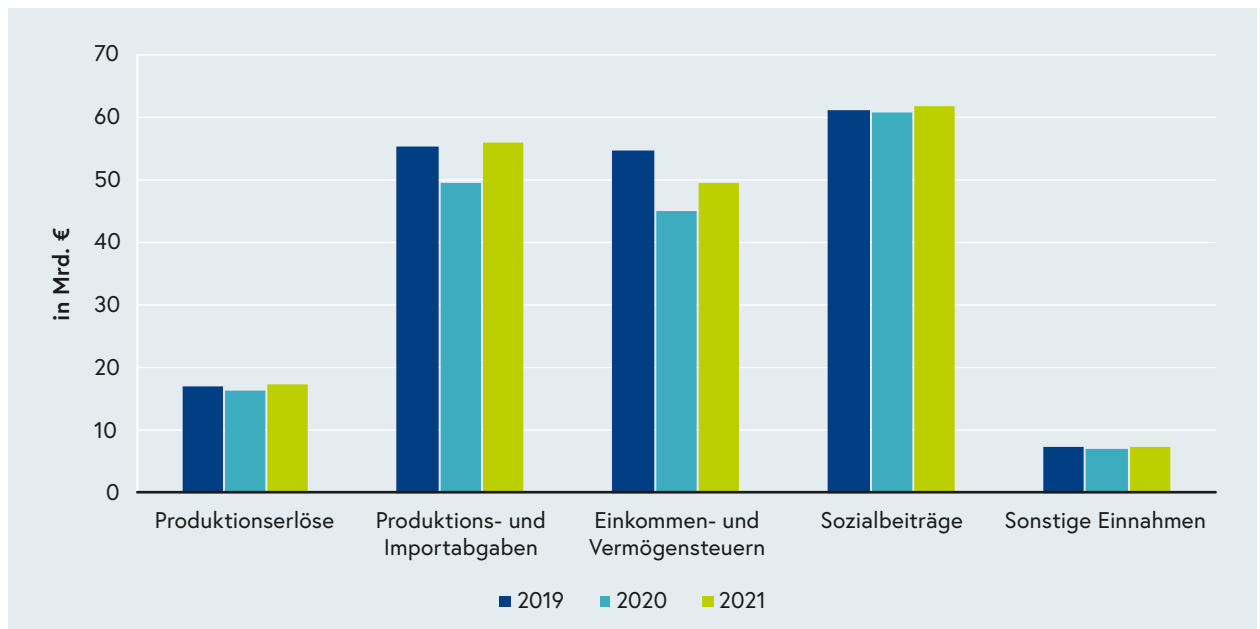
⁶ Die Gesamtbudgetentwicklung ist außerdem von Politikmaßnahmen geprägt, die schon vor der Corona-Krise beschlossen wurden, etwa die außerordentliche Pensionserhöhung oder der Familienbonus.

- Die Covid-19-Krise spiegelt sich 2020 außerdem in einem dramatischen **Einnahmenrückgang** von 16,6 Mrd. € (-8,5%) wider; für 2021 wird mit einem Wiederanstieg um 13,3 Mrd. € (+7,4%) gerechnet. Die prognostizierte Einnahmenquote beläuft sich 2020 auf 47,5% des BIP und 2021 auf 48,1% des BIP.
- Damit ergibt sich insgesamt eine prognostizierte Verschlechterung des gesamtstaatlichen **Finanzierungssaldos** von +2,9 Mrd. € (2019) auf -39,5 Mrd. € (-10,5% des BIP) im Jahr 2020. Im Folgejahr 2021 sollte sich der „Maastricht-Saldo“ wieder auf -17,2 Mrd. € (-4,3% des BIP) verbessern.
- Die **Staatsschuldenquote** wird gemäß der WIFO-Projektion im Jahr 2020 um fast 15 Prozentpunkte auf 85% des BIP steigen und sich auch 2021, trotz eines prognostizierten nominellen BIP-Wachstums von deutlich über 5%, kaum verbessern.

2.3 Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen 2019-2021

Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen können durch vergleichende Gegenüberstellung der ESVG-Hauptkategorien 2019 mit den Prognosejahren 2020 und 2021 illustriert werden.

Abbildung 3: Einnahmenentwicklungen nach ESVG-Hauptkategorien 2019-2021 (Mrd. €)

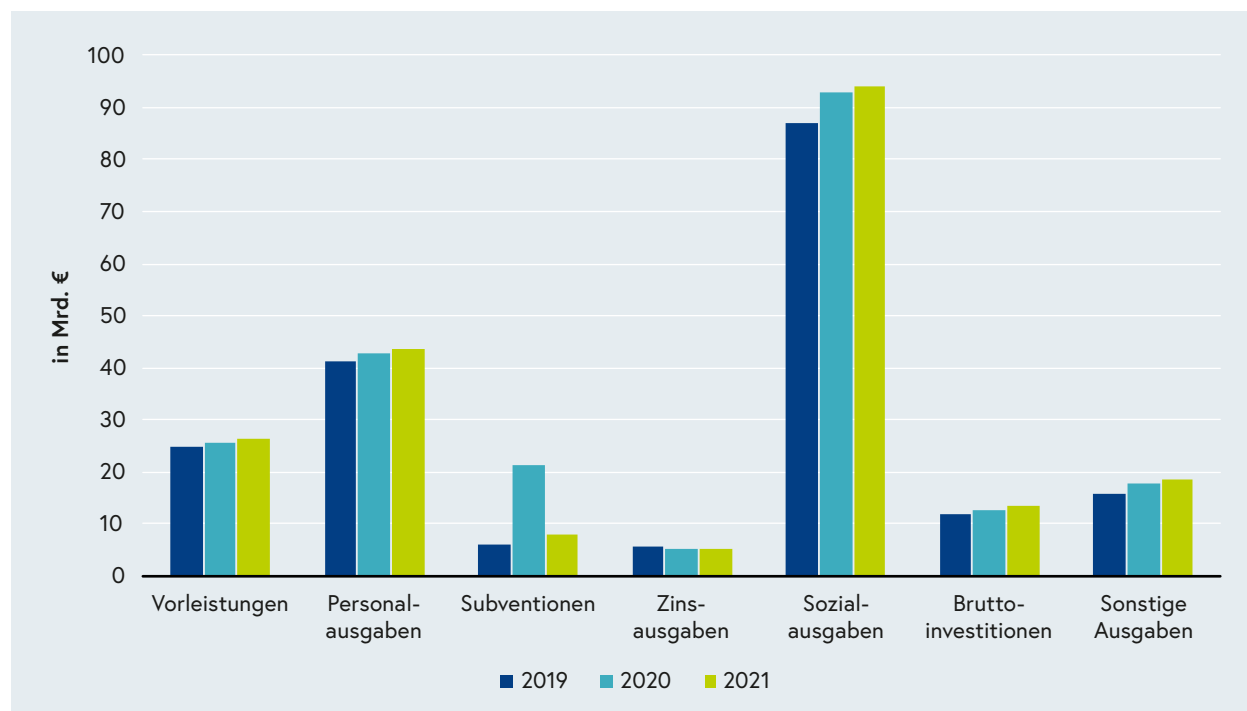


Quelle: Bis 2019: Statistik Austria, ab 2020: WIFO-Prognose Update von August 2020.

Die massiven Rückgänge bei direkten Einkommen- und Vermögensteuern (-9,5 Mrd. €) im Jahr 2020 sind einerseits den konjunkturbedingten Einkommens- und Gewinneinbußen und der vorgezogenen Steuerreform, andererseits auch dem Familienbonus geschuldet. Die direkten Steuern werden sich 2021 nur teilweise erholen (+4,4 Mrd. €), da die budgetären Effekte der Abschreibungsvergünstigungen und der Verlustrücktrag bei Körperschaftsteuer und veranlagter Einkommensteuer auch in den Folgejahren durchschlagen. Auf der Einnahmenseite zeigt sich der Einbruch im Jahr 2020 auch bei den Produktions- und Importabgaben (-5,7 Mrd. €). Sie sind vor allem vom Rückgang des privaten Konsums, von (bis 2021 verlängerten) Steuerstundungen und temporären Steuersenkungen sowie Ausfällen der Kommunalsteuer und anderen Lohnsummenabhängigen Abgaben betroffen. Für 2021 wird

jedoch ein kräftiger Wiederanstieg erwartet (+6,4 Mrd. €), der auf dem Auslaufen temporärer Regelungen und der einsetzenden Konsumerholung beruht. Zahlungsrückgänge sind ebenfalls bei den Produktionserlösen (2020: -0,6 Mrd. €) zu erwarten, da Gebühreneinnahmen rückläufig und auch die Beförderungsentgelte der ÖBB deutlich eingebrochen sind. Der Rückgang der Sozialbeitrageinnahmen wird 2020 hingegen eher moderat ausfallen (erwartet wird ein Minus von 0,5 Mrd. €), da Ausfälle über die Kurzarbeitsregelung teilweise kompensiert werden. Für 2021 wird aufgrund der verbesserten Beschäftigungslage wieder mit einem Einnahmenanstieg gerechnet.

Abbildung 4: Ausgabenentwicklungen nach ESVG-Hauptkategorien 2019-2021 (Mrd. €)



Quelle: Bis 2019: Statistik Austria, ab 2020: WIFO-Prognose Update von August 2020.

Auf der Ausgabenseite lassen vor allem die Budgetbelastungen durch Ausgaben des Härtefallfonds, für Kurzarbeit und für Fixkostenzuschüsse die Subventionen gegenüber 2019 um 15,2 Mrd. € ansteigen. Für 2021 wird ein deutlicher Rückgang dieser Posten erwartet, sodass mit einer Verringerung der Subventionen um 13,1 Mrd. € gerechnet wird. Ein signifikanter Zuwachs (+6,0 Mrd. €) wird 2020 für die Sozialausgaben prognostiziert. Dahinter stehen höhere Aufwendungen für Arbeitslosigkeit und Notstandshilfe, aber auch für Familienbeihilfen und die vor der Corona-Krise beschlossenen Pensionsanpassungen. Für 2021 wird nurmehr ein moderater Anstieg (+1,1 Mrd. €) prognostiziert. Die Bruttoinvestitionen werden aufgrund der Zusatzmaßnahmen im Gesundheitswesen und in den Bereichen Schulen, Klimaschutz und Infrastruktur im Jahr 2020 um annahmegemäß 0,9 Mrd. € (2021: +0,8 Mrd. €) zunehmen. Ein deutlicher Ausgabenzuwachs ist bei den Investitionszuschüssen (unter den Sonstigen Ausgaben) in den Jahren 2020 und 2021 zu erwarten. Sachkäufe (Vorleistungen) und Personalausgaben werden 2020 laut Prognose gegenüber 2019 in Summe um ca. 2,2 Mrd. € zunehmen (Abbildung 4). Etwa die Hälfte der Zusatzaufwendungen dürfte auf Maßnahmen im Gesundheitswesen und bei der öffentlichen Sicherheit zurückzuführen sein. Aufgrund der immer noch niedrigen langfristigen Zinssätze entsteht durch den Zinsdienst 2020 noch kein und ab 2021 nur ein moderater zusätzlicher Budgetdruck.

Literaturverzeichnis

Aum, Sangmin/Lee, Sang Yoon Tim/Shin, Yongseok (2020): Inequality of fear and selfquarantine: Is there a trade-off between GDP and public health?. National Bureau of Economic Research Working Paper, (27100).

Baumgartner, Josef/Kaniovski, Serguei/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Glocker, Christian/ Huemer, Ulrike/Loretz, Simon/Mahringer, Helmut/Pitlik, Hans (2020): Die Wirtschaftsentwicklung in Österreich im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Mittelfristige Prognose 2020 bis 2024, WIFO-Monatsberichte 93(4), S. 239-265.

Baumgartner, Josef/Glocker, Christian/Pitlik, Hans (2020): Update der mittelfristigen WIFO-Prognose: Außertourliche Einschätzung zur wirtschaftlichen Entwicklung für 2020 bis 2024. https://www.wifo.ac.at/news/update_der_mittelfristigen_wifo-prognose

Bundesministerium für Finanzen (2020): Monatserfolg Juni 2020 sowie COVID-19 Berichterstattung, Wien.

3

Sozialversicherung

Thomas Czypionka, Monika Riedel und
Christoph Stegner (IHS)



Das Wichtigste in Kürze

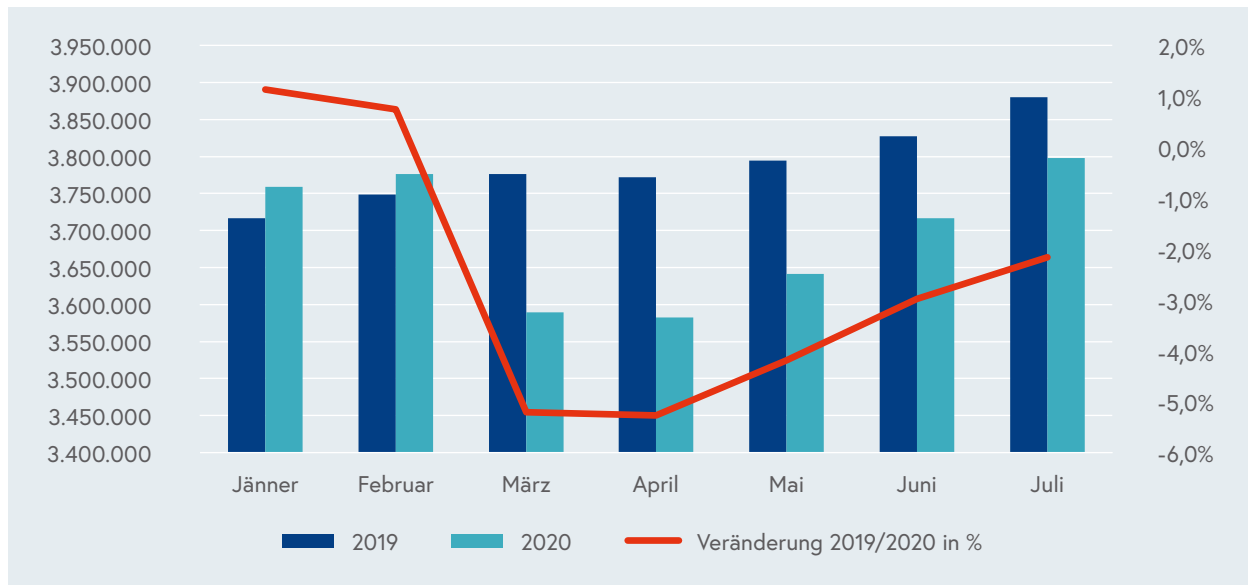
Die Covid-19 Pandemie beeinträchtigte schon vor dem ersten Krankheitsfall in Österreich die heimische Wirtschaft aufgrund der vielfältigen wirtschaftlichen Verflechtungen. Die Ausbreitung in Österreich führte sowohl produktions- als auch nachfrageseitig zu einem Schock, der durch die Maßnahmen der Bundesregierung gemildert, aber nicht verhindert werden konnte. Die Einnahmenseite der Sozialversicherung knüpft vorwiegend an Arbeitseinkommen an. Insbesondere die gestiegene Arbeitslosigkeit, aber auch mögliche Ausfälle der in den ersten Krisenmonaten gestundeten Beiträge auf Unternehmensseite belasten die Einnahmenseite. Die Ausgabenseite hingegen ist sowohl mit Preisrigidität an sich konfrontiert, als auch mit kurzfristig unveränderbaren Fixkosten bzw. Vorhaltekosten auf Leistungserbringungsseite. Zudem sind nicht durchgeführte Untersuchungen und Interventionen zum großen Teil nachzuholen. Erst für das Jahr 2021 kann auf die geschwächte wirtschaftliche Entwicklung und die damit einhergehende Belastung der Einnahmenseite beispielsweise durch maßvolle Vertragsabschlüsse reagiert werden, was eine gewisse Entlastung der Ausgabenseite bringen würde.

3.1 Einnahmen der Sozialversicherung

Gemäß vorläufiger Gebarung der Sozialversicherung für 2020 zum Stand August 2020 entfallen im Jahr 2020 68% der Einnahmen der Sozialversicherung auf die Pensionsversicherung, 29% auf den Bereich Krankenversicherung (22 Prozentpunkte hiervon auf die nunmehrige ÖGK, 4 Prozentpunkte auf die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau, 3 Prozentpunkte auf die Sozialversicherung der Selbständigen) und 3% auf die Unfallversicherung.

Die Beitragseinnahmen von aktiv Beschäftigten machen mit rund 70 % der gesamten Einnahmen quer über die drei Sparten Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung den wesentlichsten Anteil an den gesamten Einnahmen der Sozialversicherung aus und sind gleichzeitig ein Bereich, der massiv durch die Auswirkungen der Covid-19-Situation beeinflusst ist. Abbildung 5 veranschaulicht dies anhand der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen der Monate Jänner bis Juli für die Jahre 2019 und 2020. Diesen Einnahmen ist daher ein eigenes Kapitel gewidmet (3.2 Beitragseinnahmen).

Abbildung 5: Beschäftigte¹ Jänner bis Juli, 2019 und 2020



Quelle: Dachverband (2020a)

Die wesentlichsten anderen Einnahmenkategorien der einzelnen Sozialversicherungssparten werden im Folgenden kurz entsprechend ihrer Sensibilität für Covid-19-bedingte Effekte charakterisiert. Die jeweils im Text angegebenen Prozentwerte beziehen sich auf den Anteil an den gesamten Einnahmen der Versicherungssparte gemäß vorläufiger Gebarung der Sozialversicherung für 2020 zum Stand August 2020. Eine Übersichtstabelle befindet sich im Anhang (Tabelle 6).

In der **Pensionsversicherung** (alle Träger) übersteigen nur vier Einnahmenpositionen einen Anteil von 1% und bestreiten gemeinsam 98,9% der gesamten Erträge der Pensionsversicherung:

- Beiträge für **Erwerbstätige**: 70,4%. Siehe Kapitel 3.2.
- **Ausfallhaftung des Bundes**: 18,0%.
Diese besteht, soweit die Beiträge für Versicherte in der Pensionsversicherung nicht zur vollen Deckung der Ausgaben ausreichen. Somit werden Covid-19-bedingte Ausfälle in den Beitragseinnahmen der Pensionsversicherung vor allem in der Gebarung des Bundes, und nicht jener der Pensionsversicherung schlagend.
- Teilversicherte gem. § 3 Abs.1 Z.2 APG (Personen mit Bezug von Arbeitslosengeld, Kindererziehungszeiten, Notstandshilfe, Wochengeld, Präsenz- und Zivildienner, pflegeteilzeitbeschäftigte und einige weitere Gruppen von Personen): 8,2%.

Mit der höheren Anzahl von **arbeitslosen** Personen seit März 2020 steigt dieser Anteil. Auf die Einnahmenseite der Sozialversicherung wirkt sich dies durch die niedrigeren Beiträge aus, die im Vergleich zu aktiv Beschäftigten pro Person geleistet werden. Somit kompensieren die Mehreinnahmen an Beiträgen

¹ Als Beschäftigte gelten Personen mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis zuzüglich Beschäftigter mit freiem Dienstvertrag gemäß § 4 Abs. 4 ASVG. KinderbetreuungsgeldbezieherInnen und Präsenz- bzw. Zivildienner mit aufrechtem Beschäftigungsverhältnis sind mitgezählt. Geringfügig Beschäftigte sind nicht mitgezählt.

vom AMS für Arbeitslose den Entfall von Beiträgen der Erwerbstätigen nicht. Dieser Effekt wird jedoch, wie erwähnt, durch die Ausfallhaftung des Bundes aufgefangen.

Von der **Kurzarbeit** gehen keine direkten Auswirkungen auf die Sozialversicherungsbeiträge aus, weil sich die Höhe der Beiträge an den Entgelten vor Inanspruchnahme der Kurzarbeit orientiert. (Budgetdienst 2020b)

- Ausgleichszulagen: 2,3%. Die Ausgleichszulagen sind als Durchlaufposten für das Gebarungsergebnis der Sozialversicherung neutral.

In der **Krankenversicherung** entfallen 90% der Erträge auf fünf Einnahmenpositionen:

- Beiträge für pflichtversicherte Erwerbstätige: 52,6%. Siehe Kapitel 3.2.
- Beiträge für pflichtversicherte SV-PensionistInnen: 20,2%
- Ersätze für Leistungsaufwendungen: 10,3%.
Dieser Posten ist naturgemäß aus Budgetsicht soweit neutral, wie die Leistungen vollständig ersetzt werden. Das ist nicht bei allen Posten der Fall, z.B. wird bei Wochengeld 70% ersetzt.
- Beitrag zur Spitalfinanzierung gemäß § 447f Abs. 11 Z 1 ASVG: 4,1%.
Hier gelten analoge Überlegungen wie bei den Beitragseinnahmen von Erwerbstätigen.
- Rezeptgebühren: 2,2%. Wie in Kapitel 3.3 bei den Medikamentenausgaben erläutert, dürften die Ausgaben für Medikamente im ersten Halbjahr zwar monatsweise heftig geschwankt haben, aber schlussendlich ein ähnliches Niveau wie im Vergleichszeitraum des Vorjahres erreicht haben. Allenfalls wäre eine geringfügig schwächere Entwicklung der Rezeptgebühren zu erwarten, wenn die erweiterte Möglichkeit für Verschreibungen über längere Zeiträume als zuvor zu einem gestiegenen Anteil von Mehrmonatspackungen geführt hat, die mit geringeren Einnahmen aus Rezeptgebühren einhergehen könnte. Ebenso werden einige Versicherte aufgrund gesunkener Einkommen die Rezeptgebührenobergrenze früher erreichen. Diese Effekte spiegeln sich in der vorläufigen Gebarung der Versicherungsträger in der Form wieder, dass zwar der für Rezeptgebühren veranschlagte Betrag gegenüber der Einschätzung „vor Corona“ leicht zurückgenommen wurde, dieser aber aufgrund der insgesamt gesunkenen Einnahmen anteilig von 2,1% auf 2,2% stieg.

Die Einnahmen der **Unfallversicherung** schließlich stammen zu 97,4% aus Beiträgen für Pflichtversicherte, zu denen neben den Erwerbstätigen als zweite große Personengruppe auch Studierende, Schul- und Kindergartenkinder gehören.

3.2 Beitragseinnahmen

Die Beitragseinnahmen von aktiv Beschäftigten machen mit rund 70 % einen wesentlichen Anteil der gesamten Einnahmen der Sozialversicherung aus und sind gleichzeitig ein Bereich, der massiv durch die Auswirkungen der Covid-19-Situation beeinflusst ist.

Im Rahmen der vierteljährlichen Konjunkturprognose schätzt das IHS für das Jahr 2020 einen Rückgang der aggregierten Löhne und Gehälter für aktive Beschäftigte (die sogenannten Arbeitnehmerentgelte laut VGR) um 2,0%, gefolgt von einem Anstieg im Jahr 2021 um 2,5% (Bittschi et al. 2020a). Es ist naheliegend, auch von

einer analogen Entwicklung der **Beitragseinnahmen von aktiv Beschäftigten** auszugehen. Allerdings sind zwei Effekte zu berücksichtigen, die einen etwas stärkeren Rückgang der Beiträge erwarten lassen: Insoweit, wie beitragspflichtige Einkommen die Höchstbeitragsgrundlage überschreiten, werden definitionsgemäß für diese überschreitende Einkünfte keine Sozialversicherungsbeiträge schlagend. Dies betrifft weniger als ein Zehntel der Einkommen (Statistik Austria 2019). Weiters sind vor allem Angehörige niedrigerer Lohn- und Gehaltsgruppen von Covid-19-bedingter Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen, was den Anteil der Personen mit hohem Einkommen an den aktiv-Beschäftigten erhöht. So entfällt der Großteil der Jobverluste zwischen Februar und Juni 2020 auf Branchen mit unterdurchschnittlichem Verdienst, wie Gastgewerbe, Handel und die Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen sowie Erziehung und Unterricht. Branchen mit überdurchschnittlichen Gehältern wie z.B. die Energieversorgung, Erbringung von Finanz- und Versicherungsleistungen, Information und Kommunikation oder die öffentliche Verwaltung sind hingegen kaum von Covid-19-bedingter Arbeitslosigkeit betroffen. Erwähnenswert ist auch die überproportionale Betroffenheit der Frauen: von den knapp 110.000 Jobverlusten entfallen ca. 50.000 auf Männer und ca. 60.000 auf Frauen, obwohl fast 55% aller Beschäftigten männlich sind. Gleichzeitig wurden neue Arbeitsplätze vor allem durch Männer besetzt, was die ungleiche Betroffenheit weiter verstärkt. (Dachverband 2020b)

Die Versicherungssparten sind allerdings nicht in identem Ausmaß von den gesunkenen ArbeitnehmerInnenentgelten betroffen. Während im Bereich der Krankenversicherung von 2019 auf 2020 mit einem Rückgang der Beitragseinnahmen von Erwerbstätigen gerechnet wird, geht die Pensionsversicherung von praktisch stagnierenden Beitragseinnahmen von Erwerbstätigen aus. Hier dürften bereits längerfristig stattfindende Verschiebungen innerhalb der Erwerbsbevölkerung eine Rolle spielen, wie eine Reduktion von verbeamteten (und damit in der Pensionsversicherung nicht beitragspflichtigen) Beschäftigten durch Übertritt in den Ruhestand, bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl (pflichtversicherter) Vertragsbediensteter. So ist im Zeitraum 1999-2018 die Zahl der Beamtinnen und Beamten fast auf die Hälfte des Ausgangswertes gefallen (konkret auf 54%), während die Zahl der Beschäftigten insgesamt (aber ohne Beamtinnen und Beamte) im gleichen Zeitraum um 29% gestiegen ist. Aktuelle Wirtschaftsprognosen zeichnen Anfang August 2020 ein leicht optimistischeres Bild als noch Anfang Juni 2020, leiden aber naturgemäß unter der Unsicherheit, wann und wie stark sich eine eventuelle zweite Welle der Pandemie auf die österreichische Wirtschaft auswirken wird (ÖNB 2020). Diese Unsicherheit betrifft auch die Frage, in welchem Ausmaß noch Unternehmensinsolvenzen dazu führen werden, dass gestundete Beiträge zur Sozialversicherung uneinbringlich werden.

Auf Pensionseinkommen eingehobene Beiträge sind eine wesentliche Einnahme für die Sparte der Krankenversicherung, ihre Entwicklung ist maßgeblich durch die Pensionsauszahlungen determiniert, die in Kapitel 3.3 besprochen werden.

Bezogen auf die **gesamten Beitragseinnahmen** für Kranken- und Unfallversicherung gehen die Träger der österreichischen Sozialversicherungen in ihrer Gebarungsvorschau für 2020 mit Stand August 2020 von einer Steigerung um 1,1% aus. Vor Beginn der Covid-19 Situation wurde noch mit einem Anstieg der Beitragseinnahmen um 4,1% gerechnet.

3.3 Ausgaben der Sozialversicherung

Im Folgenden werden die wesentlichsten Ausgabenkategorien der Sozialversicherung bezüglich möglicher Effekte aus der Covid-19 Situation nach Sparten besprochen. Eine Übersichtstabelle zu den Effekten befindet sich im Anhang (Tabelle 7).

In der **Pensionsversicherung** (alle Träger) summieren sich gemäß Gebarungsvorschau für 2020 (Stand August 2020) fünf Aufwandspositionen auf einen Anteil von 94,6%:

- Alterspensionen: 73,0%
- Hinterbliebenenpensionen: 10,5%
- Pensionen der geminderten Arbeitsfähigkeit: 5,1%

Im Gegensatz zu den beiden zuvor genannten Ausgabenanteilen, in denen kein nennenswerter Effekt der Covid-19 Krise erkennbar ist, können die mit der Krise einhergehenden Arbeitsplatzverluste dazu führen, dass mehr Personen einen Pensionsantrag stellen als noch vor der Krise erwartbar. Ein solcher Effekt könnte im Prinzip Pensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit oder auch jene bei langer Versicherungsdauer betreffen. In der Anpassung der vorläufigen Gebarung der Sozialversicherung von Februar auf August wird dieser Effekt nicht sichtbar, es wird vielmehr ein um 1,3% niedrigerer Betrag als zuvor ausgewiesen.

- Beiträge zur Krankenversicherung der PensionistInnen: 4,1%.
Im Ausmaß der sogenannten Hebesätze übernimmt die Pensionsversicherung fiktive Dienstgeberanteile. Deren Berechnung knüpft an die Beiträge der Pensionsbeziehenden an, und damit an die Pensionszahlungen. Auch hier wird kein direkter Covid-19 Effekt erwartet.
- Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation: 1,9%. Während des Lockdowns mussten Rehabilitationseinrichtungen schließen oder den Betrieb einschränken, sodass hier niedrigere Ausgaben anfallen. Dem entsprechend reduziert die vorläufige Gebarung mit Stand August den im Februar veranschlagten Wert für 2020 um fast ein Drittel. Im Jahr 2021 bleibt laut Gebarungsvorschau noch rund die Hälfte des Covid-19 bedingten Rückgangs erhalten.

Die Pensionsauszahlungen steigen im Jahr 2020 durch den im Juli 2019 beschlossenen Pensionsbonus und die in der Sondersitzung am 19. September 2019 beschlossenen Maßnahmen laut Budgetdienst des Parlaments um insgesamt EUR 561 Mio. Mit EUR 367 Mio. entfallen fast zwei Drittel davon auf die Pensionsanpassung 2020. Die abschlagsfreie Pension nach 45 Beitragsjahren (EUR 115 Mio.), der Entfall der Wartezeit auf die erste Pensionsanpassung (EUR 43 Mio.) und der Pensionsbonus (EUR 36 Mio.) schlagen mit insgesamt EUR 194 Mio. zu Buche (Budgetdienst 2020a). Mit Ende Juni 2020 hat die PVA bereits 6.670 Neuzugänge in die abschlagsfreie Pension verzeichnet, wobei der Budgetdienst mit rund 10.000 Neuzugängen über das gesamte Jahr gerechnet hatte. Sofern die Pensionsantritte über das Jahr ungefähr gleichverteilt sind, würden sich die Kosten gegenüber den Schätzungen des Budgetdiensts somit erhöhen. Ob die Inanspruchnahme durch die Covid-19 Situation verstärkt worden ist, kann derzeit nicht quantifiziert werden. Denkbar wäre, dass ältere Beschäftigte bei Verlust ihres Arbeitsplatzes verstärkt den Weg in den Ruhestand suchen/gesucht haben, da sie aufgrund der hohen allgemeinen Arbeitslosigkeit nur geringe Chancen auf eine neue oder Wiederanstellung antizipieren. Ob diese Möglichkeit zutrifft, wäre erst zu untersuchen.

In der **Krankenversicherung** entfallen 84,7% der Aufwendungen auf sechs Positionen:

- **Überweisung an den Krankenanstaltenfonds:** 26,3% der gesamten Ausgaben.
Gemäß § 447f (1) ASVG errechnet sich dieser Posten aus den Beitragswerten des Vorjahres, aufgewertet um die Beitragseinnahmesteigerung vom vorvorigen auf das vorige Jahr, mit gewissen Ausnahmen. Damit weist dieser Betrag für das aktuelle Jahr keinen Covid-19-Effekt auf, sondern wirkt erst zeitlich verzögert auf einen rezessionsbedingt niedrigeren Beitrag in 2021. Dementsprechend wurde die Gebarungsvorschau für 2021 vergleichsweise kräftig um -4,5 % gegenüber der vorigen Einschätzung zurückgenommen.
- **Ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen:** 24,9%.
- Für beide Jahre, 2020 und 2021, geht die Gebarungsvorschau im August 2020 von etwas niedrigeren Ausgaben aus, als sie noch im Februar veranschlagt wurden (-1,5% bzw. -1,8%). Anders betrachtet, wird für das Jahr 2021 bereits wieder mit einer kräftigen Ausgabensteigerung gegenüber 2020 gerechnet (siehe Tabelle 7). Für diese Entwicklung spielen eine Vielzahl von Entwicklungen und Überlegungen zusammen: Reguläre Konsultationen bei niedergelassenen ÄrztInnen und TherapeutInnen brachen mit Beginn des Lockdown (16. März 2020) massiv ein. Entgegengesetzt zur Entwicklung bei direkten Kontakten ÄrztIn – PatientIn wurden aber vermehrt telefonische Konsultationen durchgeführt. Laut Ärztekammer standen 90% der ÄrztInnen mit Kassenvertrag auch während des Lockdowns ihren PatientInnen zur Verfügung². Gegen Ende Mai 2020 hatte sich die Inanspruchnahme von ärztlicher Hilfe und gleichgestellten Leistungen bereits wieder fast auf jenes Niveau eingestellt, das vor dem Lockdown verzeichnet worden war. Bezogen auf die Werte für das gesamte Jahr 2020, antizipieren wir einen Nachholeffekt bei den meisten aufgeschobenen Kontakten und einen Wegfall nur einzelner Kontakte wegen geringfügiger und / oder bereits wieder weggefallener akuter Beschwerden, bei denen auf ärztliche Hilfe verzichtet wurde. Ebenso dürfte ein Teil von vorgesehenen Kontrollterminen ersatzlos ausgefallen sein. Der Nachholeffekt sollte die Kontaktausfälle im Zeitraum März-April zum Teil ausgleichen, und dürfte sich aufgrund von nach wie vor bestehender Angst vor Ansteckung sowie allfälligen Kapazitätsengpässen auf einen längeren Zeitraum verteilen. Andererseits ist schwer einzuschätzen, inwieweit bei den niedergelassenen (Fach)ÄrztInnen zusätzliche Kontakte angefallen sind, beispielsweise durch die Versorgung von PatientInnen, bei denen geplante Spitalsbehandlungen Covid-19-bedingt ausgefallen bzw. aufgeschoben worden sind. Aus dem Zusammenspiel dieser Faktoren dürfte im gesamten Jahr 2020 eine geringfügige Steigerung der Anzahl von Kontakten verzeichnet werden.
Für die durchschnittlichen Ausgaben je Kontakt sind einige Sondereffekte zu beachten. Die Tarifstruktur sieht in einzelnen Bereichen gestaffelte Tarife bei mehreren Besuchen pro Quartal vor, sodass z.B. eine Kontaktabnahme bei gleichbleibender PatientInnenzahl je Quartal die Gesamtausgaben weniger senkt als eine Abnahme der PatientInnenzahl. Genau dieser Effekt dürfte aber eingetreten sein. Fallzahlendeckungen wurden für die Pandemie zum Teil aufgehoben, sodass aus diesem Grund die Durchschnittskosten je Kontakt gestiegen sein könnten. Für Visiten, die mit Schutzausrüstung zu absolvieren waren, wurden zum Teil höhere Tarife als sonst üblich ausverhandelt. Aus der Summe derartiger Effekte ergibt sich, dass der Ausgabenrückgang im niedergelassenen Bereich den Rückgang in der Kontaktzahl in weit abgeschwächtem Ausmaß widerspiegelt.

² Vgl. „Unverständnis über immer wiederkehrende Anschuldigungen hinsichtlich geschlossener Ordinationen während der Pandemiezeit – Szekeres: ‚Telemedizinische Betreuung hat sich bewährt‘“, Presseaussendung der Ärztekammer vom 28.07.2020, abrufbar unter <https://www.aerztekammer.at/presseinformation>

Bei den nichtärztlichen Berufen sind stärkere Umsatzeinbußen als bei niedergelassenen ÄrztInnen zu erwarten. Viele der betroffenen Berufe verrechnen nach Stunden, womit wohl einige Teilzeitkräfte, aber nur bedingt auch Vollzeitkräfte in der zweiten Jahreshälfte jene PatientInnenkontakte und damit auch Umsätze aufholen können, die während des Lockdowns ausgefallen sind. Strengeres Praxismanagement und Hygiene erschweren ebenfalls ein Aufholen der versäumten Fälle.³

In beiden Bereichen, medizinische wie therapeutische Berufe, sollte bei den Tarifverhandlungen für die kommenden Perioden auf Preisdisziplin in dem Sinne geachtet werden, dass die Tarifsteigerungen jene in der Gesamtwirtschaft nicht übersteigen, da sie sich im Branchenvergleich schwer argumentieren lassen. Im Gegensatz zu vielen Branchen ist die Nachfrage und das damit verbundene Einkommen nicht weggebrochen, sondern Großteils nur zeitlich oder in der Erbringungsform (persönlich/telefonisch) verlagert. Der Preisentwicklung im Gesundheitsdienst wird nachgesagt, an der Baumol'schen Kostenkrankheit zu leiden, dass also die Effizienzsteigerung der Gesamtwirtschaft und die damit verbundenen Reallohnsteigerungen auch auf die Gesundheitsberufe übertragen werden, auch wenn in diesen nur geringere Effizienzsteigerungen stattfinden, um dem dortigen Personal eine vergleichbare Lebensstandardentwicklung zu ermöglichen. Im Analogieschluss sollte auch die nun zu erwartende geringe Preisdynamik und Produktivitätsentwicklung der Gesamtwirtschaft auf den Medizinbetrieb preisdämpfend wirken. So wird für die Periode 2020-2024 nur eine Steigerung der Bruttolohnsumme pro Aktiv-beschäftigter Person von durchschnittlich 1,9% erwartet, in der Periode 2015-2019 betrug der Vergleichswert 2,2% (Bittschi et al. 2020b).

Höhere Kosten durch gesteigerte Hygienemaßnahmen fallen auch in anderen Branchen an und sind somit ebenfalls kein belastbares Argument für einen stärkeren Preisauftrieb als etwa im Lebensmittelhandel. Insbesondere handelt es sich hier teilweise auch um das Nachholen eigentlich notwendiger Maßnahmen, denn auch vor Covid-19 hätte es nicht möglich sein sollen, dass sich eine multimorbide Person bei dem Besuch einer Gesundheitseinrichtung mit einer Infektionskrankheit ansteckt. Andererseits bietet die Krise auch im Gesundheitsbereich die Chance von Effizienzsteigerungen durch klugen Einsatz von IKT, wie telefonische Beratung und Betreuung, die in einigen aber nicht allen medizinischen Fächern eine gute Ergänzung zum Ordinationsbetrieb darstellen kann.

- **Heilmittel (Arzneien): 19,0%**

Bei chronischen Beschwerden und regelmäßigem Medikamentengebrauch dürfte der Verbrauch gleichgeblieben sein, da viele ÄrztInnen so weit möglich auf telefonische Betreuung und Kooperation mit Apotheken bzw. e-Rezepte umgestiegen sind und somit auch RisikopatientInnen ohne Ansteckungsgefahr zu ihren Rezepten bzw. Medikamenten kommen konnten. Für Dauermedikationen wurde mit Beginn des Lockdowns bekanntgegeben, dass das zulässige Verschreibintervall auf drei Monate erhöht wurde, was ebenfalls den Zugang zu Medikamenten unter Wahrung von physischer Distanz erleichtert hat.

Im Bereich der Medikamentenverschreibungen dürften sich viele PatientInnen im zulässigen Rahmen zunächst einen Vorrat angelegt haben, gefolgt von einem Absinken der Kontakthäufigkeit mit Gesundheitsdiensten und Rezepteinlösungen im März/April und anschließend wieder einem kleinen Nachholeffekt in der Mengenkomponekte sichtbar wird.

³ Im Bereich der medizinisch-technischen Berufe sind für zahlreiche Vertragspartner bzw. wohl noch häufiger: -partnerinnen – die Umsätze während des Lockdowns auf Null gefallen. Die Sozialversicherung hat daher eine Akontierungsvereinbarung abgeschlossen, die an die vorherigen Umsätze anknüpft, eine längerfristige Rückzahlung vorsieht und somit ein wirtschaftliches Überleben erleichtern soll. Ähnliche Vereinbarungen wurden auch mit einigen Ärztekammern der Bundesländer abgeschlossen.

Generell dürfte, verschärft durch internationale Lieferverflechtungen und Covid-19-bedingte Liefer-schwierigkeiten, Preisdruck entstanden sein, der u.a. zum Ausweichen auf andere, zum Teil teurere Präparate geführt hat. Somit könnte der Preiseffekt etwas stärker ausfallen, als er ohne die Pandemie eingetreten wäre.

Anfang Juni vermeldeten die Versicherungsträger, dass für das erste Halbjahr 2020 wieder mit einem zu 2019 vergleichbaren Niveau der Medikamentenausgaben gerechnet wird. Mitte August 2020 rechneten sie mit einem Ausgabenanstieg von 4,7% gegenüber 2019, was nicht wesentlich von der Einschätzung „vor Corona“ abweicht.

- **Zahnbehandlung und Zahnersatz:** 5,5%

Gerade in diesem Bereich ist physische Nähe unausweichlich, zudem gibt es etliche Prozeduren, die als aerosolgenerierend bezeichnet werden können und daher ein stark erhöhtes Infektionsrisiko mit sich bringen. Daher erwarten wir hier deutlich größere negative Nachfrageeffekte als im sonstigen ärztlichen Bereich. Während bei Kontrollbesuchen durch die voraussehbare Dauer der Krise jedenfalls ein Teil der Kontrolltermine pro Jahr gänzlich ausfallen wird, und dies aus genannten Gründen auch nachhaltiger, dürfte bei Behandlungen nur ein kleinerer Anteil gänzlich entfallen, und ein größerer Anteil zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden. Die Sozialversicherungsträger gehen hier mit Stand August 2020 von (nur) 2,7% niedrigeren Ausgaben aus als im Februar.

- **Krankengeld:** 4,4%

Höhere Werte bei Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit und vermutlich auch Homeoffice senken die Zahl der Beschäftigten, die sich krankmelden. Dieser Effekt zeigt sich in einem starken Rückgang der Krankmeldungen im März 2020, siehe Abbildung 6.

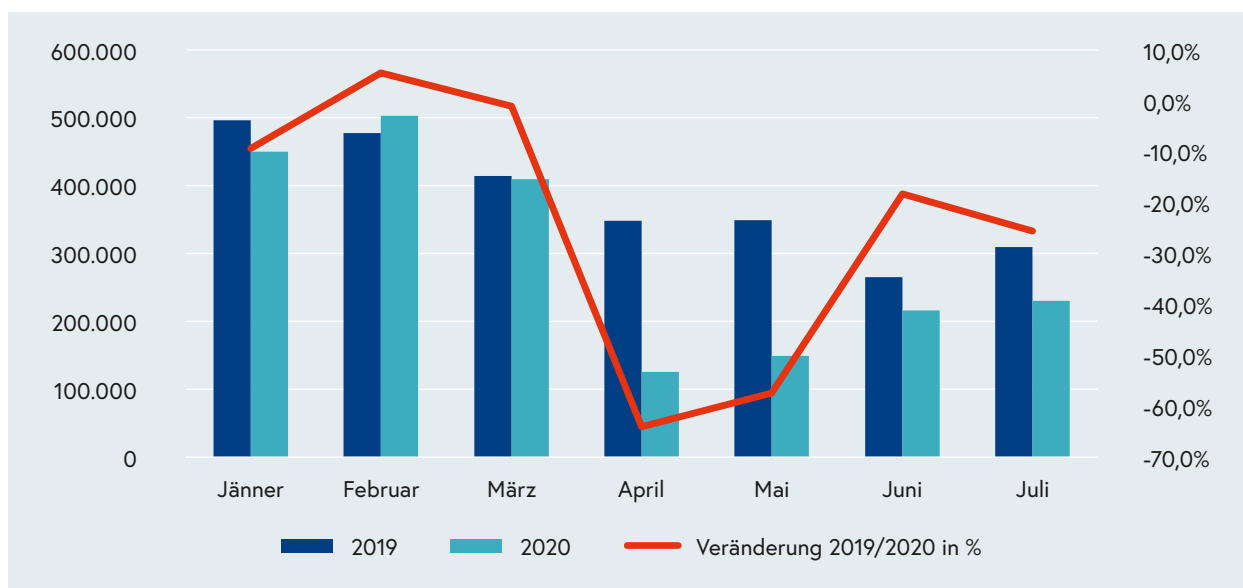
Die Zahl der Krankenstände zum Monatsende wich in den Monaten April (-22%) und Mai (-31%) weniger stark von den Vorjahreswerten ab als die abgebildeten Krankenstandsmeldungen, was darauf hindeutet, dass – wie oben angesprochen – vor allem kurzzeitige Krankenstandsmeldungen entfielen. Ob überdies auch bewusst eher krankheitsanfällige als diesbezüglich robuste Beschäftigte gekündigt wurden, ist nicht bekannt, wäre aber plausibel. Die Sozialversicherungsträger schätzen die auf Krankengeld entfallenden Ausgaben etwas höher ein als „vor Corona“, was im Falle längerer Krankenstände als zuvor antizipiert plausibel wäre.

- **Rehabilitation**, mit Rehabilitationsgeld (1,9%) und medizinischer Rehabilitation (2,7%).

Rehabilitationsgeld: Der Antrag auf Rehabilitationsgeld wird im Zuge des Antrags auf vorzeitigen Pensionsantritt automatisch gestellt. Sollte die Covid-19 Situation zu mehr derartigen Anträgen geführt haben, dürfte dieser Effekt in abgeschwächter Form auf das Rehabilitationsgeld durchschlagen. Zu erwarten ist daher wenn, dann nur ein marginaler Effekt.

Medizinische Rehabilitation: Hier entfallen wesentliche Ausgabenanteile auf Sachkosten (Prothesen, Heilbehelfe etc.), die weniger auf allfällige Auslastungsschwankungen reagieren. Zudem ist der Rückgang der Aktivität bei medizinischer Rehabilitation geringer als bei Maßnahmen der Pensionsversicherungen, die auch berufliche und soziale Rehabilitation umfassen. Kapazitäten für Rehabilitationsmaßnahmen im Anschluss an Akutbehandlungen mussten im Lockdown gewahrt sein, auch um eine Belastung der Spitäler zu vermeiden. Somit kam es nur zu geringeren Reduktionen der Fallzahlen während des Lockdowns. Unter der Annahme, dass ein zweiter Lockdown vermieden werden kann, und aufgeschobene Rehabilitationsmaßnahmen zu einem Ausreizen von allfälligen Kapazitätsreserven im Reha-Bereich führen werden, dürfte dieser Bereich auf einen Wachstumspfad zurückkehren.

Abbildung 6: Zugänge in den Krankenstand im Laufe des Monats, ArbeiterInnen und Angestellte



Quelle: Dachverband (2020a)

Die Ausgaben der **Unfallversicherung** schließlich fließen zu 90,1% in folgende Verwendungszwecke:

- **Versehrten-** (29,1%) und **Witwenrenten** (6,7%)
Für das Jahr 2020 liegen uns keine Hinweise auf einen identifizierbaren Covid-19-Effekt vor. Sollte die verringerte allgemeine Mobilität zu weniger Wegunfällen mit bleibender Berufs- oder Arbeitsunfähigkeit geführt haben, könnte sich allenfalls ein sehr milder Effekt auch auf die Folgejahre abzeichnen.
- **Unfallheilbehandlung:** 29,1%
Fast ein Zehntel der in der AUVA anerkannten Unfälle entfällt auf Wegunfälle. Da die Mobilität während und auch nach dem Lockdown deutlich niedriger als in Vergleichsjahren war, spiegelt sich dieser Effekt auch in den Unfallzahlen wider. Darüber hinaus dürfte sich die temporäre Schließung vieler Sportanlagen ebenfalls in niedrigeren Unfallzahlen niederschlagen. Vorläufige Auswertungen ergeben, dass stationäre Aufenthalte aufgrund von Unfällen nur halb so oft vorkamen wie im Vorjahr (GÖG 2020). Es liegt in der Natur der Sache, dass hier kaum Nachholeffekte zu erwarten sind.
- **Zuschüsse für Entgeltfortzahlung:** 6,8%
Da dieses Segment inhaltlich von einem Teil des Unfallgeschehens abhängt, gehen wir davon aus, dass die im Zuge von Covid-19 verringerte Mobilität auch hier einen nicht zu quantifizierenden, marginalen negativen Effekt bewirkt.
- **Rehabilitation:** 6,2%
Siehe Pensions- und Krankenversicherung.
- **Prävention:** 5,4%
Der Effekt dürfte etwas geringer ausfallen als proportional zur Dauer des Lockdowns, da ein gewisser Nachholeffekt zu erwarten ist.
- **Eigener Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand** schlägt mit 7,5% prozentuell weit stärker zu Buche als in den beiden anderen Sozialversicherungssparten.

Die Annahme hier ist, dass die Personalplanung für 2020 bereits feststand und nicht geändert wurde. Daher wird der im Voranschlag für 2020 ausgewiesene Betrag beibehalten. Eventuelle Mehraufwendungen wegen der Covid-bedingten Organisationsagenden werden als ohne zusätzliches Personal durchgeführt angesehen.

3.4 Implikationen für das Gebarungsergebnis

Bezüglich der gesundheitlichen Folgen der Pandemie ist Österreich vergleichsweise glimpflich davongekommen, aus heutiger Sicht (August 2020) durchaus auch bedingt durch das vergleichsweise frühe Ergreifen recht restriktiver Maßnahmen. Dieselben Maßnahmen führten andererseits zur wirtschaftlichen Konsequenz von hoher Arbeitslosigkeit, die durch umfangreiche Kurzarbeitsregeln allerdings vor noch stärkerem Anstieg bewahrt wurde. Damit hat die Pandemie zwar die Ausgabenseite der Sozialversicherung im Bereich der Krankenversicherung betroffen, es ist aber noch unklar ob hier Reduktionen (durch geringere Häufigkeit von persönlicher Inanspruchnahme von ärztlichen oder therapeutischen Leistungen) oder ein Anstieg der Ausgaben (z.B. durch Folgeerkrankungen durch späte oder unterbliebene Inanspruchnahmen, Kosten durch verschärfte Hygieneregeln) überwiegen. Ausgabentreibende Effekte dürften zudem zum Teil zeitverzögert auftreten. Die Sozialversicherung selbst schätzt die Ausgaben der Krankenversicherung für 2020 im August um 0,5% niedriger ein als noch im Februar, und für 2021 um 1,5% niedriger. Wie Tabelle 7 zeigt und im vorigen Kapitel besprochen, wirkt sich 2021 vor allem die Berechnungsweise der pauschalierten Zahlung für die stationäre Behandlung aus.

Weit größer sind aber die einnahmenseitigen Wirkungen durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Mit dem Einbrechen des Arbeitsmarktes sind auch in erheblichem Umfang Beitragseinnahmen entfallen. Diese Arbeitsmarktentwicklung kann zu einer nachhaltigen Schwächung der Beitragsbasis führen, wenn sich bei einigen Betroffenen die Arbeitslosigkeit verfestigt, eine sehr wahrscheinliche Konsequenz. Zudem hat sich die Erholung der Wirtschaft mit Ende des Lockdowns inzwischen verflacht und ist über die Sommermonate in eine zwischenzeitliche Stabilisierungsphase eingetreten.⁴

In großem Umfang wurden mit Beginn der Krise Unternehmen durch die Sozialversicherung unterstützt, indem die Unternehmen ihre Beitragszahlungen stunden lassen konnten. Mit dem erneuten Ansteigen der Infektionszahlen im Sommer 2020 steigt die Sorge, inwieweit die langsam stattfindende Erholung am Arbeitsmarkt durch eine Welle von Insolvenzen im Herbst erneut abgewürgt werden könnte. In diesem Fall würden nicht nur weitere Arbeitsplatzverluste geringere laufende Einnahmen für die Sozialversicherung bedeuten, sondern wohl auch bei einigen Firmen bislang gestundete Beitragszahlungen gänzlich oder teilweise entfallen. Neben allen gesundheitlichen Argumenten ist dies ein weiteres Argument, die Kapazitäten (im Sinne von Know-how und Personal) im Bereich von test-trace-isolate zu entwickeln, um für Herbst und Winter gerüstet zu sein.

Die Maßnahmenpakete der Bundesregierung haben – neben den offensichtlich gesundheitlichen Aspekten – eine Unterstützung der Wirtschaft, und damit der (erwerbstätigen) Bevölkerung zum Ziel. Soweit dies gelingt, gehen von diesen Maßnahmen auch Effekte auf das Budget der Sozialversicherung aus. So ersetzt der Bund beispiels-

⁴ Siehe Österreichische Nationalbank: Momentan nur geringe Konjunktdynamik. Wöchentlicher BIP-Indikator der OeNB für die Kalenderwoche 34, 21.08.2020. Abrufbar unter <https://www.oenb.at/Publikationen/corona.html>

weise durch die gesetzliche Ausfallhaftung Einnahmefälle, die ansonsten die Pensionsversicherung treffen würden, und übernimmt damit einen Teil der Covid-19 bedingten Einnahmefälle. In einem anderen Bereich, der pauschalierten Überweisung an den Krankenanstaltenfonds, ist aus kurzfristiger Sicht eine gegenläufige Umschichtung zu verzeichnen: Obwohl eine Reduktion der Spitalshäufigkeit zu verzeichnen war, bleiben die aktuellen Zahlungen der Krankenversicherung an den Krankenanstaltenfonds – da pauschaliert – im laufenden Jahr unverändert. Erst in der Zukunft wird sich der Rückgang der Beitragseinnahmen der Krankenversicherung aufgrund der gesetzlichen Bindung an diesen Wert in einem schwächeren Wachstum dieser Pauschalzahlung niederschlagen.

Wird die Selbsteinschätzung der Sozialversicherung für die Gebarung 2020 zu den Zeitpunkten Februar 2020 und August 2020 herangezogen, und der Unterschied in dieser Einschätzung als „Corona-Effekt“ interpretiert, so summiert sich dieser über alle drei Sparten auf rund 460 Mio Euro. Um diesen Betrag unterscheidet sich die Vorschau auf das Betriebsergebnis zwischen beiden Zeitpunkten, wobei der Löwenanteil (fast 410 Mio Euro) auf die Sparte der Krankenversicherung entfällt. Wie bereits ausgeführt, fällt in dieser Sparte der Einkommensrückgang der aktiv Beschäftigten am meisten ins Gewicht, bzw. überwiegt mengenmäßig die Bedeutung der prozentuell noch ausgeprägteren Entwicklung in der Unfallversicherung. Konkret setzt die Krankenversicherung die Lücke in ihrem Betriebsergebnis für die Jahre 2020 und 2021 demnach mit 3,0% an, wobei „vor Corona“ noch von einem Minus in der Größenordnung von 1,0-1,3% der Einnahmen ausgegangen worden war. Diese Einschätzung ist – nach Auskunft von Personen aus der Sozialversicherung – von großer Vorsicht getragen, geht also von einer relativ pessimistischen Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung aus. Sollten sich die Arbeitslosenzahlen schneller erholen, kommt es zu einer dementsprechend kleineren Reduktion der Beitragseinnahmen (gemessen an der Erwartung „vor Corona“), und das Gebarungsergebnis fällt entsprechend günstiger aus als hier dargestellt.

Literaturverzeichnis

Bittschi, B et al. (2020a): Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020–2021. COVID-19-bedingte Rezession erfordert außergewöhnliche wirtschaftspolitische Anstrengungen. *Wirtschaftsprognose / Economic Forecast* 112. Institut für Höhere Studien – IHS, Wien.

Bittschi, B et al. (2020b): Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020–2024. Hohe Unsicherheit und mäßiges Wachstum durch die Corona-Krise. *Wirtschaftsprognose / Economic Forecast* 113. Institut für Höhere Studien – IHS, Wien.

Budgetdienst (2020a): Fiskalische Wirkung der Pensionsbeschlüsse zwischen 2017 und 2019. Anfragebeantwortung 11. März 2020. https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_-_Anfragebeantwortung_zur_fiskalischen_Wirkung_der_Pensionsbeschluesse_zwischen_2017_und_2019.pdf

Budgetdienst (2020b): Budgetanalyse 2020. https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2020/BD_-_Budget-analyse_2020.pdf.

Dachverband (2020a): Statistische Daten aus der Sozialversicherung – Beschäftigte in Österreich. Dachverband der Sozialversicherungsträger.

Dachverband (2020b): Monatsberichte Jänner 2020 – Juni 2020. Dachverband der Sozialversicherungsträger.

Gesundheit Österreich GmbH – GÖG (2020): Erste Analyse der Auswirkungen des Lockdown während der COVID-19-Pandemie auf die stationäre Spitalsversorgung an Hand ausgewählter Bereiche. Rapid Analysis. Unterlage zur Pressekonferenz vom 19. August 2020.

Österreichische Nationalbank – ÖNB: Anhaltende Verbesserung des OeNB-BIP-Indikators signalisiert günstigere Konjunkturprognose 2020, Pressemeldung, 07.08.2020, Wien, <https://www.oenb.at/Presse/20200807.html>.

Statistik Austria (2019): Bruttojahreseinkommen der ganzjährig Vollbeschäftigten 2018. http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=074884

Anhang

Tabelle 4: Beschäftigte Jänner bis Juli, 2019 und 2020

	Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
2019	3 716 724	3 748 617	3 776 375	3 771 656	3 794 487	3 827 309	3 880 495
2020	3 759 430	3 776 627	3 589 401	3 582 751	3 641 807	3 716 724	3 798 333
Differenz 2019/2020 in %	1,1%	0,7%	-5,2%	-5,3%	-4,2%	-3,0%	-2,2%

Quelle: Dachverband (2020a)

Tabelle 5: Zugänge in den Krankenstand im Laufe des Monats, ArbeiterInnen und Angestellte

	Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni
2019	496 043	477 451	414 166	347 928	349 375	265 064
2020	449 959	503 383	410 006	125 133	149 015	216 599
Differenz 2019/2020 in %	-9,3%	5,4%	-1,0%	-64,0%	-57,3%	-18,3%

Quelle: Dachverband (2020b)

Tabelle 6: Einnahmen der Sozialversicherung nach Sparten, gesamt und wesentlichste Komponenten, 2020 und 2021

	Erträge 2020	Anteil 2020	Erträge 2021	Veränderung ggü. 2020	Corona-Effekt 2020	Corona-Effekt 2021
Einnahmen der Pensionsversicherung (alle Träger, gesamt)	46 965 277 000	100,0%	49 030 862 000	4,4%	-0,6%	-0,2%
Beiträge für Erwerbstätige	33 070 791 000	70,4%	34 270 786 000	3,6%	-3,1%	-2,6%
Teilversicherte gem. § 3 Abs.1 Z.2 APG	3 864 929 000	8,2%	3 785 030 000	-2,1%	11,8%	7,7%
Ausfallhaftung des Bundes	8 447 684 000	18,0%	9 314 878 000	10,3%	5,3%	6,8%
Ausgleichszulagen	1 056 728 000	2,3%	1 060 381 000	0,3%	1,2%	-0,2%
Einnahmen der Krankenversicherung (alle Träger, gesamt)	19 924 580 628	100,0%	20 466 685 240	2,7%	-2,5%	-3,1%
Beiträge für pflichtversicherte Erwerbstätige	10 470 729 765	52,6%	10 768 923 194	2,8%	-4,9%	-5,7%
Beiträge für pflichtversicherte SV-PensionistInnen	4 024 279 554	20,2%	4 171 184 038	3,7%	0,7%	0,7%
Beitrag zur Spitalfinanzierung (§ 447f Abs. 11 Z 1 ASVG)	813 834 584	4,1%	835 026 983	2,6%	-4,1%	-4,9%
Ersätze für Leistungsaufwendungen	2 056 744 885	10,3%	2 107 544 233	2,5%	0,3%	0,1%
Rezeptgebühren	432 054 553	2,2%	441 913 462	2,3%	-0,3%	-0,2%
Einnahmen der Unfallversicherung (alle Träger, gesamt)	1 664 994 000	100,0%	1 791 490 000	7,6%	-4,6%	-5,0%
Beiträge für Pflichtversicherte	1 620 985 000	97,4%	1 652 533 000	1,9%	-4,4%	-5,1%

Anmerkung: Corona-Effekt: Veränderung des Wertes gemäß Gebarungsvorausschau Stand Februar 2020 minus Vergleichswert Stand August 2020, in Prozent des Wertes Stand Februar 2020.

Quelle: Gebarungsvorschauen der Sozialversicherungsträger.

Tabelle 7: Aufwendungen der Sozialversicherung nach Sparten, gesamt und wesentlichste Komponenten, 2020 und 2021

	Aufwendungen 2020	Anteil 2020	Aufwendungen 2021	Veränderung ggü. 2020	Corona- Effekt 2020	Corona- Effekt 2021
Aufwendungen der Pensionsversicherung (alle Träger, gesamt)	46 967 205 000	100,0%	49 032 277 000	4,4%	-0,6%	-0,2%
Alterspensionen	34 274 748 000	73,0%	35 918 902 000	4,8%	0,5%	0,6%
Pensionen der geminderten Arbeitsfähigkeit	2 397 878 000	5,1%	2 382 535 000	-0,6%	-1,3%	-2,4%
Hinterbliebenenpensionen	4 939 935 000	10,5%	5 027 595 000	1,8%	-0,1%	0,3%
Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation	914 292 000	1,9%	1 162 622 000	27,2%	-30,4%	-14,6%
Beiträge zur Krankenversicherung der Pensionisten	1 907 932 000	4,1%	1 979 111 000	3,7%	0,4%	0,5%
Aufwendungen der Krankenversicherung (alle Träger, gesamt)	20 529 511 574	100,0%	21 088 828 575	2,7%	-0,5%	-1,5%
Ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen	5 119 045 902	24,9%	5 347 281 414	4,5%	-1,5%	-1,8%
Heilmittel (Arzneien)	3 903 087 413	19,0%	4 031 003 845	3,3%	0,3%	0,3%
Zahnbehandlung	803 529 649	3,9%	848 885 882	5,6%	-2,6%	-0,1%
Zahnersatz	322 405 620	1,6%	334 940 425	3,9%	-2,8%	-1,9%
Überweisung an den Krankenanstaltenfonds	5 393 267 544	26,3%	5 336 627 347	-1,1%	0,0%	-4,5%
Krankengeld	895 224 727	4,4%	933 968 798	4,3%	2,3%	2,5%
Rehabilitationsgeld	383 880 905	1,9%	401 401 329	4,6%	-3,9%	-4,7%
Medizinische Rehabilitation	560 171 467	2,7%	604 435 484	7,9%	-1,4%	2,4%
Aufwendungen der Unfallversicherung (alle Träger, gesamt)	1 719 200 000	100,0%	1 755 657 000	2,1%	-1,7%	-1,5%
Versehrtenrenten	499 915 000	29,1%	511 523 000	2,3%	0,0%	0,0%
Witwenrenten	115 874 000	6,7%	118 246 000	2,0%	-0,9%	-0,9%
Zuschüsse für Entgeltfortzahlung	116 796 000	6,8%	120 315 000	3,0%	-0,1%	0,0%
Unfallheilbehandlung	499 647 000	29,1%	507 092 000	1,5%	-1,0%	-1,1%
Rehabilitation	106 034 000	6,2%	105 735 000	-0,3%	-0,1%	-2,9%
Prävention	81 127 000	4,7%	87 123 000	7,4%	-14,1%	-10,0%
Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand (eigener)	129 672 000	7,5%	130 104 000	0,3%	-0,9%	-0,9%

Anmerkung: Corona-Effekt: Veränderung des Wertes gemäß Gebarungsvorausschau Stand Februar 2020 minus Vergleichswert Stand August 2020, in Prozent des Wertes Stand Februar 2020.

Quelle: Gebarungsvorschauen der Sozialversicherungsträger.

4

Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Einkommens- lage der privaten Haushalte

Marian Fink, Caroline Moreau und
Silvia Rocha-Akis (WIFO)



Das Wichtigste in Kürze

- Dieser Beitrag liefert eine erste Einschätzung der Auswirkungen der Covid-19 Krise auf die Einkommenssituation der privaten Haushalte in Österreich – unter Ausschluss der Selbständigenhaushalte – im Jahr 2020. Die Ergebnisse zeigen eine heterogene Entwicklung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Personengruppen und Einkommensklassen.
- Im untersten Quintil sind erwerbsferne Personen und Arbeitslose, die weniger stark von krisenbedingten Einkommensverlusten betroffen sind, deutlich überrepräsentiert. Für diese Gruppe ergeben sich für die Mehrheit der Personen aufgrund der implementierten Krisenmaßnahmen (insbesondere Kinderbonus, Arbeitslosenbonus und die temporäre Anhebung der Notstandshilfe) leicht positive Effekte auf das verfügbare Einkommen (+0,7% im Median).
- Mit steigendem Quintil steigen die Einkommenseinbußen sowohl absolut als auch relativ (-0,2% im obersten Quintil). Einerseits sind höhere Einkommen mit geringeren Nettoersatzraten in der Kurzarbeit konfrontiert und andererseits verringert sich die effektive Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes für Personen mit Einkommensteilen über der Höchstbemessungsgrundlage. In allen Quintilen kommt es jedoch zu Ausfällen bei den Unselbständigeneinkommen.
- Im Aggregat der untersuchten Personengruppe sind die simulierten medianen Einkommenseffekte zu gering (-0,16%), um sich wesentlich auf die Armutsgefährdung oder die Ungleichheit der Einkommensverteilung auszuwirken. Individuell kommt es dennoch zu erheblichen Einkommenseinbußen. So erleiden etwa 6% der Bevölkerung einen Rückgang ihres verfügbaren Einkommens um mindestens 5%. Bei Betrachtung nach der Art der Betroffenheit zeigen sich deutlich stärkere Einkommensverluste für Corona-Arbeitslose (-3,0%) als für Corona-Kurzarbeitende (-1,1%).

4.1 Einleitung

Dieser Beitrag liefert eine erste Einschätzung der Auswirkungen der Covid-19 Krise auf die Einkommenssituation der privaten Haushalte in Österreich – unter Ausschluss der Selbständigenhaushalte – im Jahr 2020. Die Mikrosimulation kombiniert dabei Daten aus der europäischen Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) aus dem Jahr 2018 und Mikrozensusdaten des ersten Halbjahres 2020. Die Ergebnisse zeigen eine heterogene Entwicklung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Personengruppen. Während Corona-Arbeitslose mit Einkommenseinbußen konfrontiert sind, profitieren nicht-betroffene Personengruppen überdurchschnittlich von den gesetzten Krisenmaßnahmen. Die Covid-19 Krise führte zu einem außerordentlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen und anderen tiefgreifenden Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt mit sehr unterschiedlicher Betroffenheit der Bevölkerung nach sozio-ökonomischen Merkmalen. Für eine Bewertung der ökonomischen und sozialen Kosten für Haushalte und ihre Mitglieder sind grundsätzlich realisierte Einkommensdaten auf der Mikroebene erforderlich, die erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen werden. Um den Mangel an verfügbaren Daten zu überwinden und dennoch bereits jetzt die Auswirkungen dieses Arbeitsmarktschocks auf die Einkommenssituation und die Einkommensverteilung abschätzen zu können, erfolgt eine Mikrosimulationsanalyse. Diese stützt sich auf einen eigens für diesen Zweck erstellten Mikrodatensatz, der

Daten der europäischen Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) mit aktuellen Daten¹ zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit aus dem Mikrozensus und anderen Datenquellen anreichert. Mit dem Mikrosimulationsmodell WIFO-Micromod wird das Abgaben- und Sozialleistungssystem sowie der Großteil² der von der Regierung verabschiedeten Krisenmaßnahmen, die einen direkten Einfluss auf die Erwerbstätigkeit und das Einkommen der privaten Haushalte haben, berücksichtigt. Es handelt sich dabei um die Corona-Kurzarbeit, die vorgezogene Senkung des Eingangsteuersatzes in der Lohn- und Einkommensbesteuerung, die Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag und des SV-Bonus (Negativsteuer), den Kinderbonus, den Arbeitslosenbonus und die temporäre Anhebung der Notstandshilfe auf die Höhe des Arbeitslosengeldes. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) keine Mikrodaten für Selbständige in Hinblick auf Betroffenheit und Nutzung von staatlichen Hilfsmaßnahmen vorliegen, mussten die Covid-Einkommenseffekte der Selbständigen in diesem Bericht außer Acht gelassen werden. Die Bewertung der Folgen der Arbeitsmarktkrise für Einzelpersonen und Haushalte erfolgt durch Gegenüberstellung dieser auf Basis aktueller Daten simulierten Einkommen mit den simulierten Einkommen einer kontrafaktischen Welt ohne Covid-19 Krise. Die Ergebnisse stellen eine vorläufige Einschätzung der unmittelbaren ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Krise für das Jahr 2020 dar, mit besonderem Augenmerk auf jene Haushalte, deren Erwerbssituation sich durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit verändert hat.

4.2 Daten und Methode

Für die Analyse der Einkommenseffekte wird das verfügbare Haushaltseinkommen herangezogen, das auch die wesentliche Bestimmungsgröße für den Konsum der privaten Haushalte darstellt und sich aus der Summe der Erwerbs- und Vermögenseinkommen, Pensionseinkünfte und Sozialtransfers abzüglich der geleisteten Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge der Haushaltsmitglieder zusammensetzt. Für die Vergleichbarkeit von Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur wird das verfügbare Haushaltseinkommen in Äquivalenzeinkommen bzw. bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet³. Unter Verwendung von Hochrechnungsfaktoren lassen sich repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit treffen und die Effekte für die Gesamtpopulation bzw. für Teilpopulationen ermitteln. Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) keine Mikrodaten für Selbständige in Hinblick auf Betroffenheit und Nutzung von staatlichen Hilfsmaßnahmen vorliegen, wurden die Covid-19-Einkommenseffekte der Selbständigen in diesem Bericht ausgeblendet. Im Folgenden meint Grundgesamtheit alle Personen, die nicht in einem Haushalt leben, dessen Hauptverdienerin vorwiegend selbständig beschäftigt ist.

Um die Auswirkungen der Krise auf die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zu analysieren, werden zwei Szenarien in Österreich im Jahr 2020 gegenübergestellt: (1) eine Welt ohne und (2) eine Welt mit Covid-19-Krise. Die beiden wesentlichen Datenquellen, die für die Untersuchung verwendet werden, sind die letztverfügbaren Daten des EU-SILC, einer jährlichen Erhebung der Einkommen und Lebensbedingungen einer

¹ Stand: 15.08.2020.

² Eine Auflistung der einbezogenen Maßnahmen ist in Anhang auf Seite 52 zu finden.

³ Die Gewichtung erfolgt anhand der modifizierten OECD-Skala bzw. EU-Skala: Die erste erwachsene Person im Haushalt erhält dabei ein Gewicht von 1, jede weitere Person im Haushalt von mindestens 14 Jahren erhält ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von jeweils 0,3. Zur Berechnung des Äquivalenzeinkommens eines Haushaltes wird das Haushaltseinkommen durch die Summe der Gewichte im Haushalt dividiert.

repräsentativen Stichprobe privater Haushalte in Österreich, für das Jahr 2018 und aktuelle Daten des Mikrozensus zum ersten Halbjahr 2020. Die EU-SILC-Daten beinhalten neben Informationen über die Einkommensquellen der Einzelpersonen und Haushalte auch weitere detaillierte sozioökonomische Mikrodaten und bilden daher die zentrale Datengrundlage, um die Verteilung der Einkommen und soziale Indikatoren wie Armut zu untersuchen. Da die Daten jedoch mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren veröffentlicht werden, müssen sie für eine zeitnahe Bewertung der Auswirkungen des Schocks unter Verwendung aktueller Daten adaptiert werden. Für diesen Zweck werden die Mikrozensus-Datenbestände für den Zeitraum Jänner bis Juni 2020 herangezogen. Diese Daten weisen in Bezug auf die enthaltenen sozioökonomischen Merkmale der Individuen und Haushalte eine große Überschneidung mit den EU-SILC-Daten auf. Sie beinhalten darüber hinaus detaillierte Informationen zu Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Arbeitszeit, Kurzarbeit, Arbeitssuche wie auch zum Bildungsstand und zu berufs- und haushaltsbezogenen Merkmalen, jedoch nicht zum Einkommen.⁴ Im Folgenden werden die den Szenarien zugrundeliegenden Daten und Methoden näher erläutert.

4.2.1 Kontrafaktische Einkommensverteilung ohne Covid-19-Krise

Unter der Annahme, dass sich die Bevölkerung bei Ausbleiben der Covid-19 Krise in Hinblick auf die Beschäftigungs- und Einkommensstruktur zwischen 2017/18 und 2020 nicht wesentlich verändert hätte, werden die letztverfügbaren Daten der EU-SILC vom Jahr 2018 verwendet und die Einkommen mit dem vor Ausbruch der Krise prognostiziertem durchschnittlichen Wachstum der Verbraucherpreise⁵ bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben. Auf Basis dieser Daten werden die verfügbaren Einkommen mit dem Mikrosimulationsmodell WIFO-Micromod⁶ simuliert, wobei die im Jahr 2020 gültigen Regelungen des Steuer- und Transfersystems – einschließlich der vor Ausbruch der Covid-19 Krise beschlossenen sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Maßnahmen, wie die seit 1. Jänner 2020 geltende Anhebung des Pensionistenabsetzbetrages, die Einführung eines Zuschlages zum Verkehrsabsetzbetrag sowie der Sozialversicherungsbonus, berücksichtigt werden.^{7 8}

4.2.2 Einkommensverteilung mit Covid-19 Krise: Nowcasting

Für die Schaffung einer möglichst repräsentativen Datenbasis für das gegenwärtige Jahr 2020 werden Mikrozensusdaten für den Zeitraum Jänner bis Juni 2020 mit den Daten der EU-SILC-Welle 2018 kombiniert. Die verwendete Methode für die Simulation der verfügbaren Einkommen gliedert sich in fünf aufeinanderfolgende Schritte.⁹ Im ersten Schritt wird für jede Person – ausgehend vom Arbeitsmarktstatus bzw. Arbeitsmarktzustand

⁴ Ab 2009 wird im Mikrozensus das monatliche Nettoeinkommen der Haupttätigkeit von unselbstständig Beschäftigten ausgewiesen, allerdings erst mit einer rund einjährigen zeitlichen Verzögerung (Knittler, 2011).

⁵ Mittelfristige WIFO-Prognose vom Oktober 2019 (Baumgartner et al., 2019).

⁶ Zur Struktur des Modells siehe Grünberger (2009) und Rabethge (2009). Das Modell wird laufend erweitert. Für eine rezente Anwendung siehe etwa Fink/Rocha-Akis (2020).

⁷ Vor Ausbruch der Krise war die Umsetzung der Senkung des Eingangssteuersatzes für das Jahr 2021 geplant, so dass diese Reform im Szenario ohne Krise in der Simulation entsprechend keinen Eingang findet. Das Vorziehen der Reform – die Senkung des Eingangssteuersatzes tritt rückwirkend mit 1.1.2020 in Kraft – sowie die Erhöhung des Zuschlages zum Verkehrsabsetzbetrag und des SV-Bonus (Negativsteuer) ist Teil des Maßnahmenpakets zur Abfederung der Auswirkungen der Krise.

⁸ In beiden Szenarien wird unterstellt, dass alle Personen eine Einkommensteuererklärung bzw. Arbeitnehmerveranlagung vornehmen, die simulierte Einkommensteuerschuld damit alle Steuerabsetzmöglichkeiten berücksichtigt („full take-up“).

⁹ Ein verwandter Ansatz ist in Addabbo et al. (2016) zu finden.

in der Vorperiode – die Wahrscheinlichkeit einen bestimmten Arbeitsmarktstatus zu besitzen (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, Inaktivität) in den ersten beiden Quartalen 2020 unter Verwendung individueller, haushalts- und berufsbezogener Merkmale im Mikrozensus ökonometrisch geschätzt.¹⁰ Im zweiten Schritt werden diese Wahrscheinlichkeiten in die EU-SILC-Welle 2018 imputiert und ab April monatliche Erwerbszustände zugewiesen. Dabei werden empirische Verteilungen, wie sie im Mikrozensus zu beobachten sind, beginnend mit dem zweiten Quartal auf den EU-SILC-Datensatz übertragen und somit sowohl die Veränderungen im Arbeitsmarktzustand der einzelnen Personen während der aktuellen Krise als auch die Veränderungen in der Zusammensetzung der von Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit Betroffenen nach Merkmalen berücksichtigt.¹¹ Im dritten Schritt werden der individuelle Arbeitsmarktstatus und das damit einhergehende Einkommen der Personen für das zweite Halbjahr 2020 individuell so angepasst, dass die Veränderungen in Bezug auf die Entwicklung aggregierter Beschäftigungs- und Kurzarbeitsgrößen mit den WIFO-Prognosen¹² weitgehend übereinstimmen. Im vierten Schritt werden die Bruttoeinkommen in EU-SILC anhand der realisierten und zuletzt – also nach Ausbruch der Krise – vom WIFO prognostizierten VPI¹³ auf das Jahr 2020 hochgerechnet. Dann werden für jene Personen in EU-SILC 2018, deren Arbeitsmarktstatus sich aufgrund der Imputationen aus dem Mikrozensus verändert hat, die entsprechenden individuellen Bruttoerwerbseinkommen, die bezogenen Sozialleistungen sowie das Nettoentgelt bei Kurzarbeit simuliert. Schließlich werden im fünften Schritt nach Anwendung des aktuell geltenden Steuer- und Transferssystems und nach Berücksichtigung des Großteils der implementierten Krisenmaßnahmen die verfügbaren Einkommen 2020 mittels WIFO-Micromod simuliert. Die berücksichtigten Maßnahmen umfassen die Corona-Kurzarbeit, die vorgezogene Senkung des Eingangsteuersatzes in der Lohn- und Einkommensbesteuerung¹⁴, die Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag und des SV-Bonus (Negativsteuer), der Kinderbonus, der Arbeitslosenbonus und die temporäre Anhebung der Notstandshilfe auf die Höhe des Arbeitslosengeldes. Mikrodaten zu Höhe und Dauer der bezogenen Leistungen aus dem Härtefallfonds standen für die gegenwärtige Analyse noch nicht zur Verfügung. Weiters konnten die den privaten Haushalten zufließenden Leistungen aus dem Familienhärtefonds mangels Daten nicht berücksichtigt werden.

Für die nachfolgenden Darstellungen der Verteilungen werden die Personen aufsteigend nach der Höhe ihrer verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen im Szenario ohne Krise sortiert und nach Quintilen in fünf gleich große Einkommensklassen geteilt. Haushalte mit Hauptverdienenden¹⁵, die ihr Einkommen überwiegend aus selbständiger Tätigkeit beziehen, werden aufgrund fehlender Daten zur aktuellen Situation der Selbständigen, aus der Analyse ausgeschlossen.¹⁶

¹⁰ Für jede Person werden für zwei Zeitpunkte im 3-Monats-Abstand für den Zeitraum ab Jänner 2020 folgende Arbeitsmarktzustände unterschieden: erwerbstätig ohne und mit Corona-Kurzarbeit, arbeitslos, inaktiv.

¹¹ Die bereits im März realisierten Effekte des Arbeitsmarktschocks werden in der Analyse vernachlässigt.

¹² Mittelfristige WIFO-Prognose vom August 2020 (Baumgartner et al., 2020)

¹³ Mittelfristige WIFO-Prognose vom Mai 2020 (Baumgartner et al., 2020).

¹⁴ Die Senkung des Eingangsteuersatzes ist rückwirkend mit 1.1.2020 in Kraft getreten. In der Simulation wird angenommen, dass allen Einkommensteuerpflichtigen die vollständige Auszahlung der Steuersenkung bereits im Jahr 2020 zufließt (auch etwa jenen, die die Steuersenkung für das Jahr 2020 erst im Zuge der Einkommensteuerveranlagung im Jahr 2021 geltend machen können).

¹⁵ Als Hauptverdienerin gilt diejenige Person im Haushalt, die den größten Beitrag zum Haushaltseinkommen leistet.

¹⁶ Hochgerechnet betrifft dies rund 290.000 Haushalte, in denen rund 760.159 Personen bzw. 8,8% aller Personen leben. Für Haushalte mit sonstigem Selbständigeneinkommen wird dieses unverändert auf dem Vorkrisenniveau belassen.

4.3 Ergebnisse

In diesem Kapitel werden zunächst die Einkommenswirkungen der Krise für die gesamte berücksichtigte Bevölkerung erörtert (Kapitel 4.3.2). Anschließend erfolgt die gesonderte Betrachtung der Einkommenseffekte auf die Personen in Corona-Kurzarbeit (Kapitel 4.3.3) sowie der in der Krise arbeitslos gewordenen Personen (Kapitel 4.3.4). Schließlich werden die Implikationen für Armutsgefährdung und Einkommensungleichheit diskutiert (Kapitel 4.3.4).

4.3.1 Einkommenseffekte der Covid-19 Krise

Tabelle 8 weist die mittleren verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen aller Personen im Szenario ohne Covid-19 Krise im Jahr 2020 nach Einkommensquintilen aus. Zudem werden für diese Einkommensgruppen die absoluten und relativen Einkommenseffekte durch die Krise erfasst. Dabei ist zu bedenken, dass sich Veränderungen im Einkommen einer Einzelperson auch auf das den verbleibenden Haushaltsmitgliedern zur Verfügung stehende Haushaltseinkommen auswirkt. Es zeigt sich, dass Personen, die sich vor Ausbruch der Krise im unteren Einkommensquintil befanden, vorwiegend Einkommenszuwächse erfahren: Für die unteren 20% fallen die verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen im Median um 89 EUR bzw. 0,7% höher aus als bei Ausbleiben der Krise. Für die darüber liegenden Einkommensgruppen geht die Krise mit Einkommensrückgängen einher, die zwischen -30 EUR bzw. -0,1% im zweiten und -137 EUR bzw. -2,0% im fünften Quintil liegen. Im Median aller berücksichtigten Personen fällt das verfügbare Haushaltsäquivalenzeinkommen um 35 EUR bzw. -0,2%.

Tabelle 8: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Einkommensklassen, 2020

	Szenario ohne Covid-19 Krise		Szenario mit Covid-19 Krise	
	In €	Median		
		Absolute Veränderung In €	Relative Veränderung In %	
Gesamt	27.700	-35	-0,2	
1. Quintil	14.930	+89	+0,7	
2. Quintil	22.466	-30	-0,1	
3. Quintil	27.719	-43	-0,2	
4. Quintil	33.783	-56	-0,2	
5. Quintil	45.715	-137	-0,2	

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen Hauptverdienenden. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

Die Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit in Kombination mit der Einführung der Krisenmaßnahmen zu interpretieren. Alle Einkommensgruppen weisen zwar im Vergleich zum Szenario ohne Krise einen Verlust im Unselbständigeneinkommen aus, dieser wird aber im unteren Quintil durch folgende befristete Maßnahmen in absteigender Bedeutung überkompensiert: die Erhöhung der Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes, den Kinderbonus und die Einmalzahlung für Arbeitslosengeld- oder Notstandshilfebeziehende. Die Senkung des Eingangssteuersatzes geht zudem mit

einem Rückgang der gezahlten direkten Abgaben einher, der für geringe Einkommen aber wesentlich schwächer ausfällt als für höhere Einkommen (Fink/Rocha-Akis, 2020).

4.3.2 Verteilung der von Einkommensänderungen Betroffenen

Insgesamt lässt sich aus den Simulationsergebnissen ableiten, dass sich die Einkommenslage für die Personen, die sich im Szenario ohne Krise im untersten Quintil befinden, am häufigsten verändert: 47,3% der Personen erfahren hier einen Einkommensgewinn, 10,1% einen Einkommensverlust von mindestens 1%. Für die darüber liegenden Einkommensgruppen fällt der Anteil der positiv betroffenen Personen zunehmend geringer aus, im obersten Quintil beträgt er 6,3%. Der Anteil der negativ Betroffenen steigt hingegen mit jedem Quintil von 10,1% im untersten auf 32,6% im obersten Quintil. Im Durchschnitt steigt das verfügbare Einkommen für 24,5% aller Personen, während es für 22,6% fällt (Tabelle 9).

Tabelle 9: Anteil der Personen, deren verfügbares Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Krise um mindestens 1% steigt bzw. fällt, 2020

	Positiv	Negativ	Gesamt
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Gesamt	24,5	22,6	47,1
1. Quintil	47,3	10,1	57,4
2. Quintil	33,5	18,2	51,7
3. Quintil	21,9	24,6	46,5
4. Quintil	13,3	27,7	40,9
5. Quintil	6,3	32,6	38,8

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen Hauptverdienenden. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

Wenn allerdings nur jene Personen berücksichtigt werden, deren verfügbares Haushaltsäquivalenzeinkommen sich in beiden Szenarien um mindestens 5% (statt 1%) unterscheidet, sind die positiven Einkommenseffekte lediglich im untersten Quintil erwähnenswert, wo die Quote der Betroffenen 17,7% beträgt. Im Durchschnitt steigt für 4,5% aller Personen das Einkommen. Negative Einkommenseffekte von mindestens 5% verzeichnen 5,9% aller Personen, wobei die Quoten negativer Betroffenheit zwischen 3,6% im untersten und 7,8% im obersten Quintil variieren. In Summe sind 10,3% der Personen von krisenbedingten Einkommensänderungen im Ausmaß von mindestens 5% betroffen (Tabelle 10).

Tabelle 10: Anteil der Personen, deren verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Krise um mindestens 5% steigt bzw. fällt, 2020

	Positiv	Negativ	Gesamt
	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Gesamt	4,5	5,9	10,3
1. Quintil	17,7	3,6	21,3
2. Quintil	1,5	5,9	7,4
3. Quintil	2,0	5,4	7,4
4. Quintil	0,7	6,7	7,4
5. Quintil	0,3	7,8	8,1

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen Hauptverdienenden. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

Tabelle 11 zeigt, inwiefern die Krise die Position der Personen in der Einkommenshierarchie auf Ebene der Einkommensquintile verändert hat. Am häufigsten kommt es im mittleren Bereich der Einkommensverteilung zu Quantilsprüngen. So wechseln von den Personen, die sich ohne Ausbruch der Krise im 3. Quintil befanden, 3,5% in das zweite und 5,0 % in das vierte Quintil, 91,5% verbleiben im 3. Quintil.

Tabelle 11: Durch die Covid-19 Krise ausgelöste Quintilsprünge, 2020

	Ohne Covid-19 Krise		Mit Covid-19 Krise		
	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
1. Quintil	97,3	2,7	0,0	0,0	0,0
2. Quintil	2,7	93,6	3,6	(0,09)	0,0
3. Quintil	0,0	3,5	91,5	5,0	0,0
4. Quintil	0,0	0,0	4,8	92,3	3,0
5. Quintil	0,0	0,0	0,0	3,0	97,0

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen HauptverdienerInnen. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen. Lesebeispiel: Von den Personen, die sich ohne Krise im dritte Quintil befinden rutschen 3,5% durch die Krise in das zweite Quintil und 5% in das vierte Quintil, 91,5% bleiben im dritten Quintil.

4.3.3 Einkommenseffekte für Corona-Kurzarbeitende

Die bisherigen Auswertungen liefern freilich keine Auskunft über die Betroffenheit und das Ausmaß der Einkommenseinbußen jener Personen, deren Erwerbssituation sich durch die Krise verschlechtert hat. Tabelle 12 gibt Auskunft darüber, wie sich die Betroffenheit von Kurzarbeit verteilt und welche Einkommenseffekte für die direkt Betroffenen damit einhergehen. Insgesamt wird in der Simulation 15,3% aller Personen der Status Kurzarbeit zugeordnet bzw. mindestens ein Monat Kurzarbeit simuliert. Der Anteil der Personen in Kurzarbeit steigt von 5,7% im untersten auf 24,7% im obersten Quintil. Für die Betroffenen im untersten Quintil fällt die Verringerung im verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen im Median mit -39 € bzw. -0,2% am schwächsten aus, für die

Betroffenen im obersten Quintil mit -681 €. bzw. -1,5% am stärksten. Insgesamt beläuft sich der mediane Rückgang im verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen für die Corona-Kurzarbeit-Betroffenen auf -390 € bzw. -1,1%.

Tabelle 12: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen der Corona-Kurzarbeitenden nach Einkommensklassen, 2020

	Szenario ohne Covid-19 Krise		Szenario mit Covid-19 Krise		
	In €	Median	Absolute Veränderung In €	Relative Veränderung In %	Betroffenheit In % aller Personen ^{*)}
Gesamt	32.487		-390	-1,1	15,3
1. Quintil	17.111		-39	-0,2	5,7
2. Quintil	22.732		-180	-0,8	11,8
3. Quintil	28.366		-228	-0,8	15,0
4. Quintil	33.790		-396	-1,1	19,1
5. Quintil	45.636		-681	-1,5	24,7

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens definiert.
^{*)} Jede Klasse umfasst 20% aller Personen exkl. Haushalte mit selbstständigen Hauptverdienerinnen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

4.3.4 Einkommenseffekte für Corona-Arbeitslose

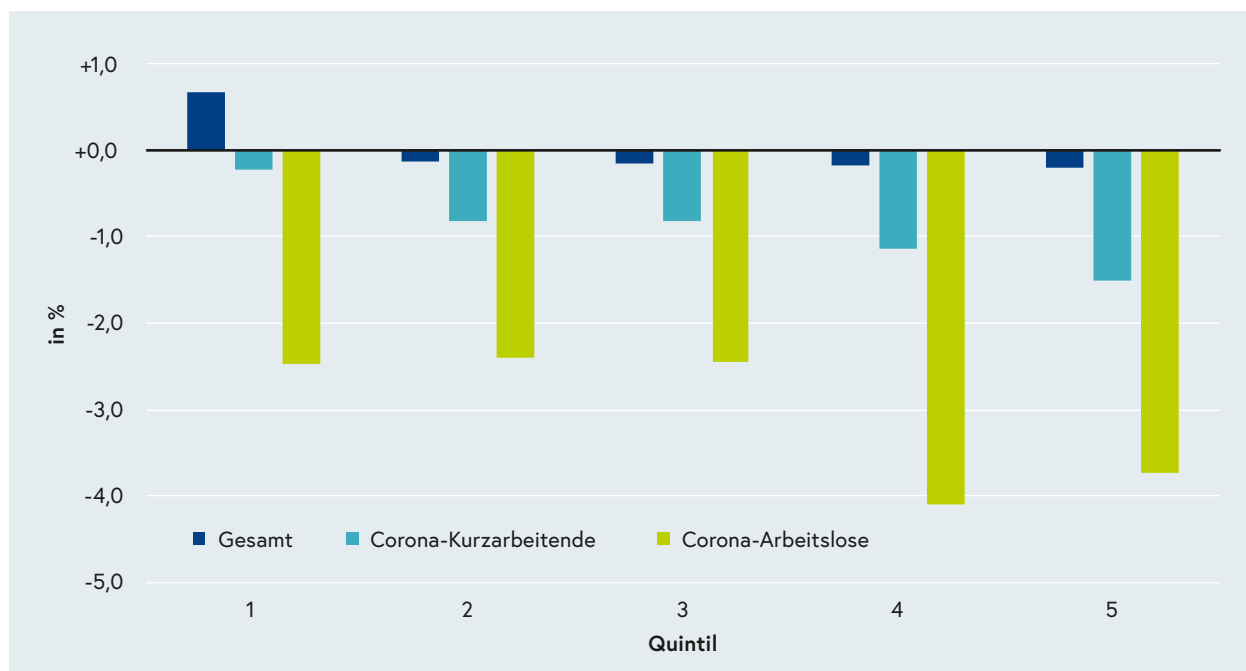
In diesem Kapitel werden jene Personen gesondert betrachtet, die in den Monaten April bis Dezember 2020 einen Übergang aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit erfahren haben. Hier variiert der Anteil der Betroffenen zwischen 5,9% im untersten Quintil und 8,2% im dritten Quintil. Insgesamt schließt diese Gruppe 6,8% aller Personen ein. Wie aus Tabelle 13 hervorgeht, verringern sich die verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen für diese Personen im Median um 850 € bzw. -3,0%. Die größten relativen Einkommenseinbußen resultieren in den beiden obersten Quintilen, was u.a. damit zusammenhängt, dass nur Einkommensteile bis zur Höchstbemessungsgrundlage nach dem ALVG (Brutto 4.980 € pro Monat) zur Berechnung des Arbeitslosengeldes herangezogen werden. Im vierten (fünften) Quintil fallen die Einkommen um 1.376 € (1.771 EUR), was einem relativen Verlust von 4,1% (3,7%) entspricht. Im untersten Quintil kommt es zu Einkommensausfällen von 357 € bzw. -2,5%. Im Vergleich zu den Corona-Kurzarbeitenden zeigen sich deutlich stärkere Einkommensverluste (Abbildung 7).

Tabelle 13: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen der Corona-Arbeitslose nach Einkommensklassen, 2020

	Szenario ohne Covid-19 Krise		Szenario mit Covid-19 Krise		
	In €	Absolute Veränderung In €	Relative Veränderung In %	Betroffenheit In % aller Personen*)	
			Median		
Gesamt	27.261	-850	-3,0	6,8	
1. Quintil	15.231	-357	-2,5	5,9	
2. Quintil	22.705	-534	-2,4	7,0	
3. Quintil	27.261	-670	-2,5	8,2	
4. Quintil	34.153	-1.376	-4,1	7,0	
5. Quintil	45.206	-1.771	-3,7	6,1	

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen Hauptverdienenden. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

Abbildung 7: Krisenbedingte relative Veränderung der jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen unterschiedlicher Personengruppen, 2020



Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Die Stichprobe umfasst alle Personen in Haushalten mit nicht selbständigen Hauptverdienenden. Einkommensklassen sind nach den Quintilen des jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens im Szenario ohne Covid-19 Krise definiert. Jede Klasse umfasst 20% aller berücksichtigten Personen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

4.3.5 Armut und Ungleichheit

Wie in Abbildung 7 gezeigt, wirkt sich die Covid-19 Krise auf jene Personengruppe, die nicht oder kaum von der veränderten Arbeitsmarktsituation betroffen ist, durch die Maßnahmen zur Stärkung der Einkommen privater Haushalte mithin positiv aus. Personen, die krisenbedingt durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen sind, verlieren hingegen Teile ihres Einkommens. Niederschlag auf die Armutsgefährdung¹⁷ und die Einkommensungleichheit der untersuchten Bevölkerung findet diese Entwicklung kaum. Das begründet sich zum einen durch den relativ geringen Einkommensverlust durch Corona-Kurzarbeit (Nettoersatzraten von mindestens 80%) und die Einkommensgewinne jener Personengruppen, die kaum bis gar nicht von der Krise betroffen sind, aber von den ergriffenen Maßnahmen profitieren.

Nahezu alle Personen, die ohne Krise nicht armutsgefährdet wären, bleiben nach Ausbruch der Krise weiterhin nicht armutsgefährdet (Tabelle 14). Etwa 6,8% der Armutsgefährdeten im Szenario ohne Krise gelten im Szenario mit Krise nicht weiter als armutsgefährdet. Betrachtet man jedoch die besonders betroffene Gruppe der Corona-Arbeitslosen, zeigt sich, dass es hier zu Gunsten der nicht von Corona-Arbeitslosigkeit oder -Kurzarbeit Betroffenen zu einem geringfügigen Anstieg der Armutsgefährdung kommt. Gegeben der Schwankungsbreite der Armutsgefährdungsquote ist diese Abweichung jedoch nicht statistisch signifikant verschieden von Null.

Tabelle 14: Armutsmaße im Szenario ohne und mit Covid-19 Krise, 2020

	Szenario ohne Covid-19 Krise		Szenario mit Covid-19 Krise	
	Anteil an Armutsgefährdeten	Armutsgefährdungs-Quote	Anteil an Armutsgefährdeten	Armutsgefährdungs-Quote
	in %	in %	in %	in %
Corona-Kurzarbeitende	14,71	3,23	14,71	3,23
Corona-Arbeitslose^{*)}	6,67	10,37	6,67	11,07
Sonstige	78,62	15,54	78,62	14,48
Gesamt	100,00	13,39	100,00	12,60

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Exkl. Haushalte mit selbstständigen Hauptverdienenden. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen. *) Corona-Arbeitslose sind jene Personen, die durch die Krisenmaßnahmen arbeitslos geworden sind; ohne Corona hätte diese Gruppe eine niedrigere Armutsgefährdung.

Auch die Ungleichheit der Einkommensverteilung zeigt keine große Änderung (Tabelle 15). Der Gini-Koeffizient¹⁸ verändert sich kaum. Auch hier gilt, dass aufgrund der Schwankungsbreite nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Wert ohne und der Wert mit Covid-19 Krise statistisch ident sind. Die Perzentilverhältnisse (p90/p10, p90/p50, p10/p50, p75/p25)¹⁹ deuten ebenfalls auf wenig Reaktion der Einkommensverteilung hin.

¹⁷ Als armutsgefährdet gelten Personen, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen unter der Gefährdungsschwelle von 60% des Medianeinkommens liegt. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.

¹⁸ Der Gini-Koeffizient ist eine Kennzahl zur Bestimmung der Einkommenskonzentration. Er nimmt den Wert 0 bei vollkommener Gleichverteilung der Einkommen und den Wert 1 bei totaler Konzentration (eine Person erhält das gesamte Einkommen) an.

¹⁹ Das Perzentilverhältnis pX/pY gibt das Verhältnis des X. Perzentil zum Y. Perzentil an. $p90/p10$ gibt etwa das Verhältnis des Einkommens der einkommensschwächsten Person aus dem obersten Zehntel zum Einkommen der einkommensstärksten Person aus dem untersten Zehntel an.

Tabelle 15: Ungleichheitsmaße im Szenario ohne und mit Covid-19 Krise, 2020

Szenario	Gini in %	p90/p10	p90/p50	p10/p50	p75/p25
ohne Covid-19 Krise	24,41	2,97	1,64	0,55	1,68
mit Covid-19 Krise	24,03	3,06	1,65	0,54	1,70

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Exkl. Haushalte mit selbständigen HauptverdienerInnen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

Im Aggregat sind die simulierten Einkommenseffekte zu gering, um sich wesentlich auf die Armutsgefährdung oder die Ungleichheit der Einkommensverteilung auszuwirken, was sich auch in den geringen Veränderungen der Einkommensanteile über die Quintile (Tabelle 16, Tabelle 10) widerspiegelt. Individuell kommt es dennoch zu erheblichen Einkommenseinbußen. So erleiden etwa 6% der Bevölkerung einen Rückgang ihres verfügbaren Einkommens um mindestens 5% (Tabelle 10).

Tabelle 16: Verteilung des verfügbaren Haushaltseinkommens und Veränderung durch die Covid-19 Krise, 2020

Quintile	Szenario ohne Covid-19 Krise	Szenario mit Covid-19 Krise
	in %	Veränderung in %punkten
1. Quintil	9,3	0,2
2. Quintil	15,1	0,1
3. Quintil	18,8	0,0
4. Quintil	22,9	-0,1
5. Quintil	34,0	-0,2

Quelle: WIFO-Micromod. Daten: Statistik Austria, EU-SILC 2018; Statistik Austria, Mikrozensus 2020; BMAFJ, Kurzarbeitsdaten. – Exkl. Haushalte mit selbständigen HauptverdienerInnen. Ohne Berücksichtigung der Krisenauswirkungen auf die Selbständigeneinkommen.

4.4 Diskussion und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Analyse entstand unter großem Zeitdruck und es konnten noch nicht alle relevanten Einkommens- und Transferinformationen aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit berücksichtigt werden. Insbesondere sind die Einkommenseffekte für die stark betroffene Gruppe der Selbständigen außer Acht gelassen. Wenngleich die Einkommenseinbußen von Selbständigen auf der Individualebene hoch ausfallen können, so spielt das Aggregat der Selbständigeneinkommen in Österreich im Vergleich zu anderen Einkommensarten eine untergeordnete Rolle. Es ist davon auszugehen, dass die Simulationsergebnisse dadurch nicht substantiell verzerrt sind. Darüber hinaus können auf Basis der vorliegenden Datenquellen die Einkommensausfälle im informellen Sektor nicht erfasst werden. Alle Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund der getroffenen Annahmen und Einschränkungen sowie der erhöhten Unsicherheit hinsichtlich der nahen Zukunft interpretiert werden. Sie können daher nur als erste vorläufige Einschätzung gesehen werden.

Die Ergebnisse zeigen eine heterogene Entwicklung des verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommens nach Personengruppen und Einkommensklassen. Im untersten Quintil sind erwerbsferne Personen und Arbeitslose, die weniger stark von krisenbedingten Einkommensverlusten betroffen sind, deutlich überrepräsentiert. Für diese Gruppe ergeben sich für die Mehrheit der Personen aufgrund der implementierten Krisenmaßnahmen (insbesondere Kinderbonus, Arbeitslosenbonus und die temporäre Anhebung der Notstandshilfe) leicht positive Effekte auf das verfügbare Einkommen. Mit steigendem Quintil steigen die Einkommenseinbußen sowohl absolut als auch relativ. Einerseits sind höhere Einkommen mit geringeren Nettoersatzraten in der Kurzarbeit konfrontiert und andererseits verringert sich die effektive Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes für Personen mit Einkommenanteilen über der Höchstbemessungsgrundlage. In allen Quintilen kommt es jedoch zu Ausfällen bei den Unselbständigeneinkommen. Im Aggregat der untersuchten Personengruppe sind die simulierten Einkommenseffekte zu gering, um sich wesentlich auf die Armutsgefährdung oder die Ungleichheit der Einkommensverteilung auszuwirken. Individuell kommt es dennoch zu erheblichen Einkommenseinbußen. So erleiden etwa 6% der Bevölkerung einen Rückgang ihres verfügbaren Einkommens um mindestens 5%.

Die gesetzten Maßnahmen dürften die negativen Effekte der Covid-19 Krise auf die Unselbständigeneinkommen abgefedert haben, wenngleich das jeweilige Volumen zu gering war, um die Effekte zur Gänze zu kompensieren. Insbesondere fungiert die Kurzarbeit zumindest kurzfristig als wichtiges Instrument zur Abfederung des Arbeitsmarktschocks. Eine endgültige Beurteilung der Maßnahmen bedarf einer tieferegreifenden Untersuchung unter Einbeziehung aktualisierter und weiterer Mikrodaten. Vor dem Hintergrund des hohen Maßnahmenvolumens und der damit einhergehenden Staatsverschuldung müssen nachgelagerte Anpassungen im Steuer-Transfer-System (Steuererhöhung, Reduktion von Sozialleistungen) bei der Beurteilung mitgedacht werden.

4.5 Vertiefender Forschungsbedarf

Viele Aspekte fanden aufgrund von mangelnder Datenverfügbarkeit oder -aktualität noch keinen Eingang die Untersuchung. Darüber hinaus sind methodische Verfeinerungen möglich. Hierzu zählen:

- Berücksichtigung der Einkommenseffekte der Selbständigen und Ermittlung der Wirkung der Maßnahmen durch den Härtefallfonds
- Berücksichtigung zusätzlicher Arbeitsmarktübergänge
 - Die verwendete Methode bildet zwar den Großteil der Arbeitsmarktübergänge ab, folgende Fälle konnten aber noch nicht explizit modelliert werden:
 - Personen, die vor Krisenausbruch in Ausbildung waren und wegen der Krise nicht in den Arbeitsmarkt eintreten, andernfalls aber erstmals erwerbstätig wären,
 - Personen, die vor Krisenausbruch erwerbstätig waren und wegen der Krise einen früheren Pensionsantritt wählen.
- Untersuchung der besonderen Betroffenheit von Familien:
 - Durch die veränderte Betreuungs- bzw. Schulinfrastruktur gehören Haushalte mit betreuungspflichtigen Kindern zu den von der Krise betroffenen Gruppen. Damit einhergehend erhöht sich die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit und verringert sich die Wahrscheinlichkeit der Wiederaufnahme einer Beschäftigung insbesondere für Frauen.
 - Berücksichtigung der Wirkung der Leistungen des Familienhärtefonds
- Aktualisierung der Datengrundlage zur Reduzierung von Unsicherheiten
- Verfeinerung der angewendeten Methode hinsichtlich der Kalibrierung insbesondere durch Berücksichtigung weiterer Datenquellen

Literaturverzeichnis

Addabbo, Tindara/García-Fernández, Rosa María/Llorca-Rodríguez, Carmen María/Maccagnan, Anna: A microsimulation model to measure the impact of the economic crisis on household income, *International Journal of Manpower*, 2016, 37(3), S.474-493.

Baumgartner, Josef/Kanioviski, Serguei/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Klien, Michael/Schiman, Stefan: Wirtschaftswachstum weiterhin niedrig, aber stabil. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2024. *WIFO-Monatsberichte*, 2019, 92(10), S.737-755.

Baumgartner, Josef/Kanioviski, Serguei/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Glocker, Christian/ Huemer, Ulrike/Loretz, Simon/Mahringer, Helmut/Pitlik, Hans: Die Wirtschaftsentwicklung in Österreich im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Mittelfristige Prognose 2020 bis 2024, *WIFO-Monatsberichte*, 2020, 93(4), S.239-265.

Bock-Schappelwein, Julia/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter: COVID-19-Pandemie: Weniger Sommerjobs für Jugendliche im Juli, *WIFO Research Briefs*, 2020, (10), 11 Seiten.

Fink, Marian/Rocha-Akis, Silvia: Senkung des Eingangssteuersatzes in der Lohn- und Einkommensteuer: Wirkung auf Steuerbelastung, Steueraufkommen und verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. *WIFO-Monatsberichte* 5/2020, S. 393-402.

Grünberger, Klaus: Strukturelle Modelle des Arbeitsangebots: Eine Schätzung erwerbsbezogener Präferenzen österreichischer Haushalte, Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.

Knittler, Käthe: Monatliches Nettoeinkommen im Mikrozensus – Ergebnisse, *Statistische Nachrichten* 10/2011.

Rabethge, Björn: Die Methode der Mikrosimulation am Beispiel einer Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrags. Diplomarbeit, Universität Wien, 2009.

Statistik Austria: Tabellenband EU-SILC 2018. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Wien, 2019.

Anhang

Berücksichtigte Maßnahmen in der Einkommensanalyse

Im Folgenden wird kurz skizziert, wie die das Jahr 2020 im Szenario mit Covid-19-Krise betreffende Änderungen im Abgaben-Transfer-System sowie die krisenbedingten Instrumente wie die Kurzarbeit und Einmalzahlungen für Familien und Arbeitslose in den Simulationen der Einkommenseffekte im WIFO-Micromod berücksichtigt wurden. Es wird angenommen, dass alle berücksichtigten Maßnahmen im Jahr 2020 einkommenswirksam werden.

Kurzarbeit

In der Simulation erhalten betroffene Personen während der Dauer der Kurzarbeit zumindest 90% vom vor der Kurzarbeit bezogenen Nettoentgelt, wenn das davor bezogene Bruttoentgelt (ohne Sonerzahlungen) zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und 1.700 EUR liegt, 85% wenn das Bruttoentgelt zwischen 1.700 EUR und 2.685 EUR liegt und 80% bei einem Bruttoentgelt zwischen 2.685 EUR und 10.740 EUR, wobei für Einkommensanteile über der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage von 5.370 EUR keine Kurzarbeitsbeihilfe gebührt. Die Sonderzahlungen (Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld) werden, unabhängig von der Ersatzrate (80-90%), ungekürzt gewährt.

Senkung des Eingangsteuersatzes in der Lohn- und Einkommensbesteuerung

Die Senkung des Eingangsteuersatzes von 25% auf 20% betrifft steuerpflichtige Jahreseinkommensteile zwischen 11.000 € und 18.000 €. In diesem Bereich steigt die absolute jährliche Entlastung der Einkommensteuerpflichtigen schrittweise von 0 € bis 350 € und verbleibt für Einkommen über 18.000 € auf diesem Niveau. Für eine detaillierte Beschreibung der Verteilungseffekte siehe Fink – Rocha-Akis (2020).

Erhöhung des Zuschlags zum Verkehrsabsetzbetrag und des SV-Bonus (Negativsteuer)

Für ArbeitnehmerInnen mit einem steuerpflichtigen Einkommen bis 11.000 Euro wird der Zuschlag zum Verkehrsabsetzbetrag von bisher maximal 300 € auf maximal 400 € angehoben. Gleichzeitig wird der SV-Bonus von bisher 300 € auf 400 € erhöht.

Kinderbonus – Einmalzahlung an BezieherInnen von Familienbeihilfe

Der Kinderbonus in der Höhe von 360 € pro Kind soll im September für alle Kinder, für die Anspruch auf Familienbeihilfe besteht, ausgezahlt werden.

Arbeitslosenbonus – Einmalzahlung an BezieherInnen von Arbeitslosenunterstützung

Personen, die zwischen Mai und August 2020 mindestens 60 Tage lang Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen haben, sollen im September 2020 eine Einmalzahlung von 450 EUR erhalten. In der Simulation wird dieser Transfer jenen Personen in EU-SILC zugewiesen, die im Zeitraum zwischen Mai und August 2016 mindestens zwei Monate lang Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen haben.

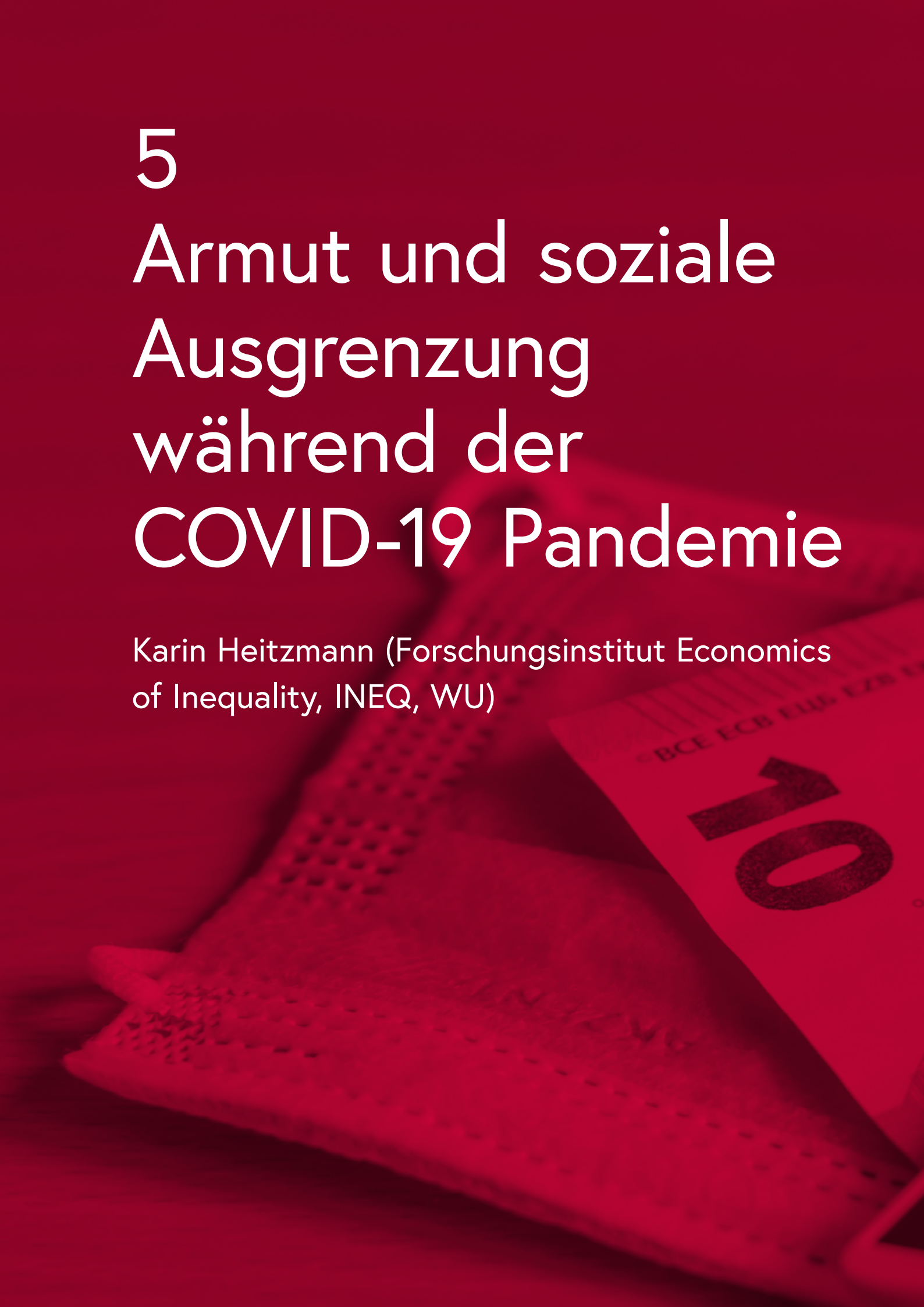
Anhebung der Notstandshilfe auf die Höhe des Arbeitslosengeldes

Für den Zeitraum zwischen 16. März und 30. September 2020 wird die Notstandshilfe auf die Höhe des Arbeitslosengeldes angepasst.

5

Armut und soziale Ausgrenzung während der COVID-19 Pandemie

Karin Heitzmann (Forschungsinstitut Economics
of Inequality, INEQ, WU)



Das Wichtigste in Kürze

Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung waren schon vor der COVID-19 Pandemie Problemlagen in Österreich, die unterschiedliche Personengruppen unterschiedlich stark betroffen haben. Wesentliche Ursachen für ein überdurchschnittliches Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko sind Arbeitslosigkeit (damit korrelierend ein niedriger Bildungsabschluss und/oder ein schlechter Gesundheitszustand), nicht-österreichische Herkunft und spezifische Haushaltszusammensetzungen (v.a. Einelternfamilien). Auch Lücken in der Versorgung dieser und anderer Risikogruppen waren bekannt.

Die positive Entwicklung der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote in Österreich seit 2008 könnte als Konsequenz der COVID-19 Pandemie gestoppt werden und sich evtl. umkehren. Personengruppen, die schon vorher überproportional von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung bedroht waren, sind von den (ökonomischen und sozialen) Konsequenzen der Pandemie zum Teil stärker betroffen als die Durchschnittsbevölkerung. Das zeigt sich etwa an einer überproportional hohen Arbeitslosenquote von Ausländer*innen als Folge der Pandemie. Die Erfahrungen vom Homeschooling legen zudem nahe, dass Familien (v.a. Mütter) mit Kindern besonders belastet waren, insbesondere Einelternfamilien, Familien mit mehreren Kindern und Familien mit bildungsfernen Eltern. Die Pandemie und ihre Konsequenzen generierte aber auch „neue“ Gruppen von Betroffenen, die bislang nicht im Fokus der Armutforschung gestanden sind, insbesondere (Solo-)Selbstständige. Weitere Problemlagen, die sich in den letzten Monaten intensiviert haben, werden von den abgebildeten Armuts- und Ausgrenzungsindikatoren gar nicht erfasst: etwa die (erwartbare) Zunahme an psychischen Belastungen und Erkrankungen, hervorgerufen durch Überforderung, Unsicherheit, Angst und Einsamkeit in der Phase der Pandemie.

Welche Handlungsempfehlungen lassen sich zur Bewältigung und Abfederung der Auswirkungen der COVID-19 Pandemie für armuts- oder ausgrenzungsgefährdete Gruppen ableiten? Erstens müssen Maßnahmen getroffen (bzw. verlängert) werden, die die Erwerbsarbeitsmarktbeteiligung hochhalten bzw. möglichst viele Menschen in den Erwerbsarbeitsmarkt (re-)integrieren. Mittelfristig sind es soziale Investitionen zur Erhöhung des Humankapitals (künftiger) Beschäftigter, die erfolgsversprechend sind (z.B. Ausbau der Frühen Hilfen, Bildung/Qualifikation, Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Gesundheitszustandes, etc.) sowie der Abbau von Beschäftigungshemmnissen (z.B. Ausbau Kinderbetreuung, Abbau konservativer Ansichten zur genderspezifischen Arbeitsteilung, sozialpädagogische Angebote im Zweiten und Dritten Arbeitsmarkt, etc.). Bei Vorliegen von Arbeitslosigkeit oder langfristiger Erwerbsinaktivität ist auf eine ausreichende Höhe der sozialen Unterstützung (z.B. eine Mindestabsicherung bei Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe; Erhöhung der Transferleistungen bei Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierter Mindestsicherung) zu achten: die bislang gewährten Einmalzahlungen werden dafür wohl nicht ausreichen. Spezifische Unterstützungen von besonders betroffenen Risikogruppen könnten dieses Maßnahmenpaket begleiten. Alle erwähnten Interventionen wurden schon lange vor der COVID-19 Krise als vielversprechend für eine Reduktion von Armut oder sozialer Ausgrenzung vorgeschlagen. Insbesondere gilt es, die Resilienz der Unterstützungssysteme im Blick zu behalten – und (Reform-)Maßnahmen bzw. sozialstaatliche Institutionen einer „Nachhaltigkeitsprüfung“ zu unterziehen, die sie auch auf ihre „Armutsfestigkeit“ hin untersucht.

Weitere und vertiefende Forschungen zur Armut und sozialen Ausgrenzung, insbesondere auch zu neuen Risikogruppen oder zur Effektivität (reformierter) Unterstützungssysteme (wie insbesondere der Sozialhilfe) würden zudem helfen, fundierte Entscheidungen zur nachhaltigeren Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu treffen.

5.1 Ausgangslage

Ende Mai 2020 – und damit schon nach Beginn der durch den Corona-Virus ausgelösten Krisensituation in Österreich – publizierte die Statistik Austria (2020) ihre jährlichen EU-SILC Erhebungsergebnisse zu „Einkommen, Armut und Lebensbedingungen“ in Österreich. Sämtliche Daten stammen aus dem Jahr 2019 – unter Berücksichtigung von Einkommensdaten aus 2018. Die Statistik zeigt somit die Lage vor Beginn der Corona-Krise auf. Wie sich die Situation seither entwickelt hat und welche Effekte die Pandemie sowie die gesetzten (und noch zu setzenden) Hilfsmaßnahmen auf das Risiko der Armutsgefährdung oder sozialen Ausgrenzung haben, werden wir erst ex post wissen: sobald die Ergebnisse der Befragungen aus den Jahren 2020 bis 2022 vorliegen.

In diesem Kapitel werden zunächst die wesentlichsten Erkenntnisse zur Armutsgefährdung und sozialen Ausgrenzung aus dem oben angeführten Bericht nachgezeichnet (Kapitel 5.1). Ergänzt wird diese Analyse durch Ergebnisse, die Lücken bei der Absicherung von armutsgefährdeten und sozial ausgegrenzten Menschen aufgezeigt haben (Kapitel 5.2). Als Fazit wird deutlich werden, dass Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung schon vor der COVID-19 Pandemie einige Gruppen überproportional betroffen haben und gerade im Hinblick auf diese Gruppen schon bisher eine zum Teil lückenhafte Versorgung konstatiert worden ist.

5.1.1 Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung vor der COVID-19 Pandemie

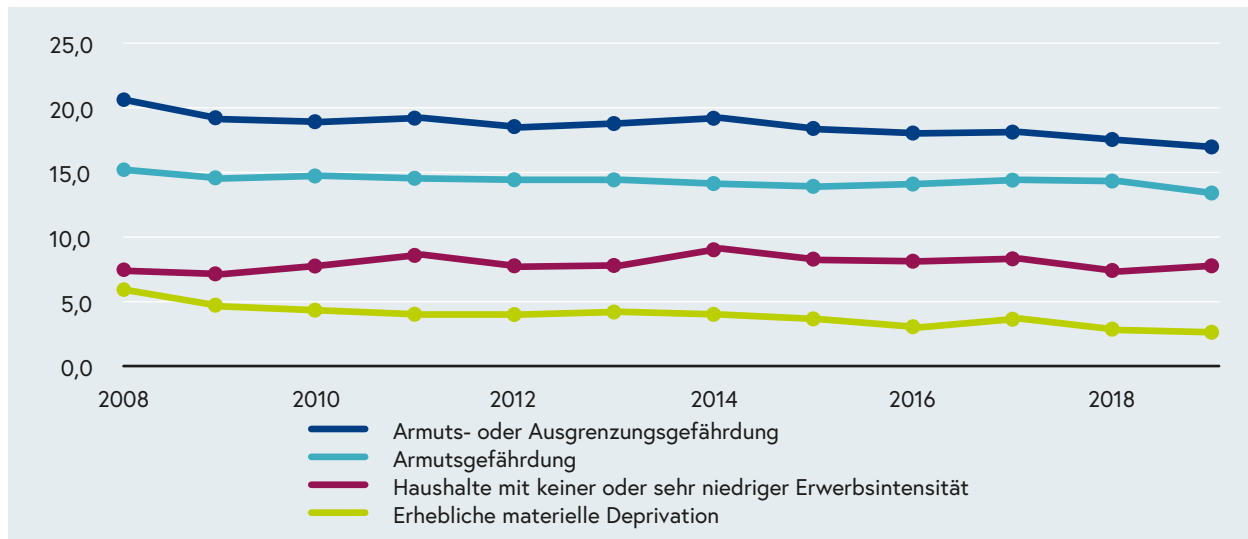
In Österreich waren im Jahr 2019 knapp 17% der Bevölkerung oder 1,472 Millionen Menschen von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung¹ betroffen (Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a). Mit 13% oder 1,161 Millionen Menschen waren die meisten in dieser Gruppe armutsgefährdet. Immerhin 8% oder 507.000 Personen lebten in Haushalten mit keiner oder nur einer sehr geringen Erwerbsintensität. 3% oder 223.000 Menschen waren erheblich materiell depriviert.

Die Entwicklung der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote ist einigermaßen zufriedenstellend (vgl. Abb. 1). 2019 war sie nicht nur niedriger als in der EU-27 (21,6% in 2018), sie hat sich seit 2008 auch signifikant reduziert. Das nationale EU-2020-Ziel, die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung um 235.000 Personen zu verringern, wurde mit einem kumulierten Minus von 227.000 Personen fast – wenngleich ein Jahr später als vereinbart – erreicht²: die Entwicklung der letzten Jahre zeigte damit jedenfalls in die richtige Richtung.

¹ Die „Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung“ entspricht dem Zielindikator der Europa-2020-Strategie. Armuts- oder ausgrenzungsgefährdet sind Personen, wenn sie (i) armutsgefährdet sind oder (ii) in einem Haushalt mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität leben, oder (iii) erheblich materiell depriviert sind. Zu den genauen Definitionen der einzelnen Indikatoren, vgl. Box 1 im Anhang sowie Statistik Austria (2020, S. 16ff).

² Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=de

Abbildung 8: Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung, Österreich 2008 – 2019



Quelle: http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html (Datum der letzten Einsichtnahme: 30.08.2020); eigene Darstellung

Das Risiko, von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung betroffen zu sein, verteilt sich in Österreich nicht gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen. Vielmehr gibt es Lebens- bzw. Haushaltskonstellationen, die mit einer überdurchschnittlichen Gefährdung korrelieren³: als zentrale Einflussfaktoren gelten dabei eine mangelnde Erwerbsaktivität, die Herkunft der in Österreich lebenden Person und spezifische Haushaltskonstellationen. Diese Ursachen werden im Folgenden kurz skizziert.

Mangelnde (Chancen für) Erwerbsaktivität

Stammen die Haupteinkommen in einem Haushalt aus unselbstständiger (8%) oder selbstständiger Erwerbsarbeit (11%), dann sind Mitglieder dieser Haushalte weniger oft armuts- oder ausgrenzungsgefährdet als der Durchschnitt (17%). Eine unterproportionale Gefährdung zeigt sich auch bei Haushaltsmitgliedern, in denen Pensionen das Haupteinkommen stellen (15%). Sind demgegenüber Sozialleistungen (mit Ausnahme von Pensionen) oder private Transferzahlungen Haupteinkommensquelle, dann erhöht sich das Risiko drastisch: es beträgt 68% bei Sozialleistungen und 55% bei privaten Einkommen (Statistik Austria 2020, S. 84f, Tab. 5.3b).

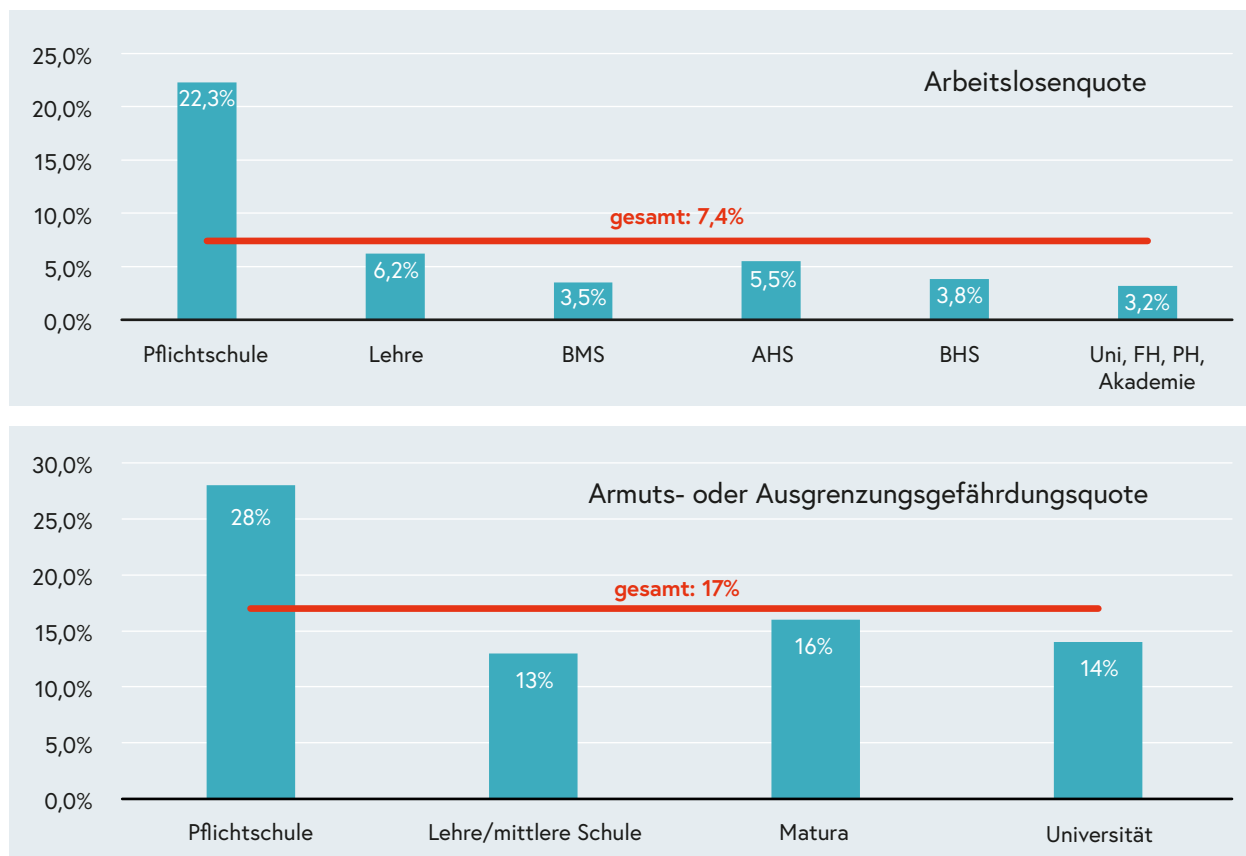
Der Bezug von Erwerbseinkommen in einem Haushalt reduziert also die Armuts- oder Ausgrenzungswahrscheinlichkeit (Statistik Austria 2020, S. 84f, Tab. 5.3b). 2018 waren 65% der Bevölkerung im Erwerbsalter (18-64 Jahren). Waren sie ganzjährig erwerbstätig, dann belief sich ihr Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko auf 8%. Waren sie mindestens die Hälfte der Zeit teilzeitbeschäftigt, betrug die Quote 11%, bei einer überwiegenden

³ Anzumerken ist in diesem Zusammenhang erstens, dass etliche armutsgefährdete Menschen nicht in der Statistik aufscheinen, weil sie keine private Wohnadresse haben. So werden wohnungslose Personen sowie Personen in Anstaltshaushalten von EU-SILC nicht erfasst. Zweitens wird das Risiko der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung nur auf Haushaltsebene erfasst. Zwar kann durch Äquivalisierungsverfahren für die Größe und Zusammensetzung der Haushalte kontrolliert werden, die Verteilung innerhalb eines Haushalts wird aber ignoriert. Mit anderen Worten: im Ergebnis sind entweder alle Personen eines Haushalts armuts- oder ausgrenzungsgefährdet oder keine (vgl. dazu auch Atkinson 2019, S. 69ff)

Vollzeitbeschäftigung 6%. War eine Person im Erwerbsalter nicht ganzjährig erwerbsaktiv, erhöhte sich die Quote bereits auf überdurchschnittliche 20%. Jene, die im Jahr 2018 nicht erwerbsaktiv gewesen sind, wiesen mit 34% ein noch höheres Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko auf, insbesondere Personen, die aus gesundheitlichen Gründen erwerbsinaktiv waren (62%).

Auch wenn Erwerbstätigkeit das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko generell reduziert, gibt es prekäre Beschäftigungsformen, für die dies nicht gilt. Die „Working poor“-Quote betrug in Österreich 8% (Statistik Austria 2020, S. 128, Tab. 9.8) – deutliches Zeichen einer ökonomischen Prekarisierung trotz Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt⁴. Ein überdurchschnittliches Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko haben etwa Teilzeitbeschäftigte mit einem Arbeitsvolumen unter 12 Wochenstunden (31%), sowie Personen mit befristeten Verträgen (22%). Neben dem Beschäftigungsvolumen ist damit auch die Beschäftigungsdauer für das Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko ausschlaggebend. Das zeigt sich v.a. bei einer Analyse der Kennzahlen zur Arbeitslosigkeit. Generell gilt: je länger jemand arbeitslos ist, umso höher ist sein/ihr Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko. War eine Person im Erwerbsalter (18-64 Jahren) max. 5 Monate arbeitslos, dann betrug ihre Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote bereits 20%, bei einer Dauer von 6 bis 11 Monaten erhöhte sich die Quote auf 51%, und ab einer Dauer von 12 Monaten auf 72%.

Abbildung 9: Vergleich der Arbeitslosenquoten und der Armuts- oder Ausgrenzungsquoten nach höchstem Bildungsabschluss, Österreich 2019



Quellen: Arbeitsmarktservice Österreich (2020a, S. 2); Statistik Austria (2020, S. 82f, Tab. 5.3a), eigene Darstellung; Anmerkungen: BMS: Berufsbildende mittlere Schule; AHS: Allgemeinbildende höhere Schule; BHS: Berufsbildende höhere Schule; FH: Fachhochschule; PH: Pädagogische Hochschule

⁴ Als „Working poor“ gelten 18- bis 64-Jährige, die im Verlauf des letzten Kalenderjahres länger als 6 Monate erwerbstätig waren und in Haushalten mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle lebten.

Die aktuelle Pandemie zeigt, dass externe Schocks Arbeitslosigkeit auf einen Schlag drastisch erhöhen können. Sie zeigt aber auch, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften von unterschiedlichen Entwicklungen abhängig ist – oft unabhängig vom Angebot der Arbeitskräfte. Abgesehen von exogenen Ursachen hängt das Risiko arbeitslos zu werden und zu bleiben zudem von der Qualifikation der Arbeitskräfte ab. Dabei zeigt sich seit Jahrzehnten ein stabiler Trend: schon ein Ausbildungsniveau über einem Pflichtschulabschluss reduziert das Arbeitslosigkeits- und das Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko deutlich (vgl. Abb. 2). 2019 war die Arbeitslosenquote bei Personen mit max. Pflichtschulabschluss etwa dreimal höher als im Durchschnitt. Die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote dieser Gruppe war um immerhin mehr als 60% höher.

Ein weiterer Faktor, der das Arbeitslosigkeits- und damit auch das Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko beeinflusst, ist der Gesundheitszustand einer Person (Statistik Austria 2020, S. 72, Tab. 4.3b). Unter den Personen im Erwerbsalter (18-64 Jahre) gaben 5% an, unter einem (sehr) schlechten Gesundheitszustand zu leiden. Bei den ganzjährig Arbeitslosen waren es mit 27% schon mehr als fünfmal so viele. Langzeitarbeitslose leiden auch häufiger an chronischen Krankheiten (61% zu 33%) bzw. sind sie häufiger durch eine Behinderung stark beeinträchtigt (22% zu 6%).

Spezifische Herkunft

Im Hinblick auf den Faktor „Herkunft“ zeigt sich zunächst eine regional ungleiche Verteilung des Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisikos in Österreich. Haushalte in Wien (28%) bzw. in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner*innen (21%) wiesen eine deutlich höhere Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung auf als Gemeinden mit weniger Einwohner*innen und insbesondere Kleingemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner*innen (12%). Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung ist damit vornehmlich ein urbanes Problem (Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a). Grund dafür ist auch eine unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung im urbanen und nicht-urbanen Raum (vgl. dazu auch weiter unten).

Ein entscheidender Faktor zur Erklärung unterschiedlicher Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiken ist aber die Staatsbürgerschaft einer Person (vgl. dazu Heitzmann 2017). Österreichische Staatsbürger*innen haben mit 13% ein unterdurchschnittliches Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko. Bei Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft ist die Quote mit 37% fast dreimal höher, insbesondere wenn sie nicht aus einem EU oder EFTA-Land stammen (45%; vgl. Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a). Die Herkunft einer Person beeinflusst nicht nur ihr eigenes Armuts- und Ausgrenzungsrisiko, sondern auch das ihrer Haushaltsmitglieder (vgl. Statistik Austria 2020, S. 133, Tab. 10.2b). Personen in Haushalten mit (mind.) einem Mitglied mit einer Staatsbürgerschaft aus einem Drittstaat weisen mit 37% ein doppelt so hohes Armuts- und Ausgrenzungsrisiko auf wie die Bevölkerung im Durchschnitt (17%): 28% sind armutsgefährdet (im Vergleich zu 13% im österreichischen Durchschnitt). 15% leben in Haushalten mit keiner oder nur einer sehr geringen Erwerbsintensität (im Vergleich zu 6%) und 10% sind mit erheblicher materieller Deprivation konfrontiert (im Vergleich zu 3%).

Haushalte mit einem ausländischen Mitglied unterscheiden sich weiters vom österreichischen Durchschnittshaushalt. 33% der Haushaltsmitglieder sind jünger als 18 Jahre (im österreichischen Durchschnitt sind es nur 18%). 55% leben in Wien oder österreichischen Großstädten über 100.000 Einwohner*innen (im Vergleich zu 31%). Als höchsten Bildungsabschluss weisen 41% maximal einen Pflichtschulabschluss auf (im Vergleich zu 19%). Zudem stellen Sozialeinkommen in diesen Haushalten mit 25% deutlich öfter die Haupteinkommensquelle dar als im österreichischen Durchschnittshaushalt (10%).

Im Hinblick auf die Schulschließungen zu Beginn der COVID-19 Pandemie, die Haushalte mit einem ausländischen Mitglied auf Grund ihres hohen Anteils an Kindern und Jugendlichen besonders betroffen hat, sei zudem auf ein Teilergebnis zur Deprivation hingewiesen. 10% war es aus finanziellen Gründen nicht möglich, sich einen PC zu leisten: ein Anteil, der deutlich höher ist als im österreichischen Durchschnitt (2%). 32% (im Vergleich zu 7%) litten unter Überbelag⁵ und damit wenig Platz in der Wohnung, 27% (im Vergleich zu 20%) klagten über Lärm und 12% (im Vergleich zu 9%) über Feuchtigkeit bzw. Schimmel in der Wohnung: keine Idealbedingungen für das Homeschooling für eine im Hinblick auf ihren Bildungsstatus ohnehin schon benachteiligte Bevölkerungsgruppe (vgl. Statistik Austria 2020, S. 133, Tab. 10.2b).

Spezifische Haushaltskonstellationen

Neben individuellen Charakteristika, die mit einer erhöhten Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung einhergehen, unterliegen Mitglieder bestimmter Haushaltstypen einem überdurchschnittlichen Risiko. Dazu zählen etwa Haushalte von alleinlebenden Frauen. Im Vergleich zur durchschnittlichen Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote (17%) wiesen sie eine Quote von 34% auf, wenn Pensionsleistungen weniger als 50% ihres Gesamteinkommens ausmachten und von 29%, wenn Pensionen der Hauptbestandteil ihres Einkommens waren⁶: mit anderen Worten sind jüngere alleinlebende Frauen noch stärker von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen als jene im Pensionsalter (vgl. Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a). Warum ist die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote von weiblichen Single-Haushalten (ohne Pension) so hoch? Sie verfügen zwar im Schnitt über einen höheren Bildungsabschluss (43% haben zumindest einen Maturaabschluss im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt von 33%), ihre Arbeitsmarktbeteiligung ist aber unterdurchschnittlich. 15% von ihnen lebten in Haushalten mit „keiner oder sehr geringer Erwerbsintensität“, das sind 2,5-mal mehr als im österreichischen Durchschnitt (6%). Eine mögliche Ursache (oder ein Ergebnis?) dieses Umstandes lässt sich aus Informationen zum Gesundheitsstatus ablesen. Alleinlebende Frauen (ohne Pension) befinden sich häufiger (12%) in einem schlechten oder sehr schlechten Gesundheitszustand als der Durchschnitt (7%). Sie sind auch öfter chronisch krank (45% zu 31%) oder fühlen sich durch eine Behinderung stark beeinträchtigt (14% zu 8%). Gesundheitliche Probleme erklären damit ihre geringere Erwerbsintensität – und folglich ihre höhere Armuts- und Ausgrenzungsgefährdungsquote – mit.

Der direkte Vergleich der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquoten zwischen weiblichen und männlichen Single-Haushalten gibt einen Hinweis darauf, dass Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung Frauen häufiger betrifft⁷. Das Ungleichgewicht hat mit der Möglichkeit von Frauen zu tun, (gleiche) Einkommen wie Männer zu erzielen: ein Faktum, das durch den typischen weiblichen Lebenszusammenhang (Übernahme informeller Betreuungs-, Pflege- und Hausarbeiten; Beschäftigungslücken; Beschäftigung in typischen „Frauenbranchen“ mit geringeren Erwerbseinkommen; hohe Teilzeitquote, vgl. etwa Heitzmann 2002), aber auch durch einen – im europäischen Vergleich großen – Gender Pay Gap bei der Lohnarbeit⁸ zu erklären ist. Die großen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen zeigen sich insbesondere beim Vergleich von Haushalten, in denen ein Mann oder

⁵ Zur Definition vgl. Statistik Austria (2020, S. 18ff).

⁶ Auch alleinlebende Männer ohne überwiegende Pensionsleistung im Haushalt weisen mit 29% eine überproportionale Gefährdung auf. Machen Pensionen die Mehrheit ihres Einkommens aus, dann reduziert sich ihr Risiko auf (unterproportionale) 16%, wohingegen das Risiko bei den alleinlebenden Frauen auch nach einem Pensionsbezug hoch bleibt.

⁷ Männer über 18 Jahre: 15%; Frauen: 18%

⁸ http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/gender-statistik/index.html

eine Frau Hauptverdiener*in ist. Im ersten Fall beläuft sich die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote auf 12%, im zweiten Fall ist sie mit 28% mehr als doppelt so hoch (Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a).

Auch einige Haushalte mit Kindern weisen ein überproportionales Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko auf, v.a. Haushalte von Alleinerziehenden (46%) oder Mehrpersonenhaushalte, in denen mindestens drei Kinder leben (25%; vgl. Statistik Austria 2020, S. 82f, Tab. 5.3a). Einmal mehr ist für die höhere Gefährdung dieser Gruppen (auch) der weibliche Lebenszusammenhang sowie die damit verbundene geringere Erwerbsarbeitsmarktbeteiligung von Frauen (und die schlechtere Bezahlung) mitverantwortlich. Dies zeigt sich in Detailanalysen zu Einelternhaushalten (Statistik Austria 2020, S. 134f, Tab. 10.3a und 10.3b). Mit 28% ist der Anteil jener, die in Haushalten mit keiner oder sehr geringer Erwerbsintensität leben 4,5-mal höher als im österreichischen Durchschnitt. 35% lebten mehrheitlich von Sozialleistungen – ein Hinweis darauf, dass diese Einkommen fehlendes Erwerbseinkommen nicht wettmachen können. Auf Grund der im Schnitt geringeren Haushaltseinkommen schneiden Einelternhaushalte im Hinblick auf viele Deprivationsindikatoren (zum Teil deutlich) schlechter ab als Mitglieder anderer Haushaltstypen. In erster Linie ist das Geld knapp: 42% gaben an, keine unerwarteten Ausgaben (bis zu € 1.240) tätigen zu können (im Vergleich zu 18% im österreichischen Durchschnitt). 16% befinden sich mit Zahlungen im Rückstand (im Vergleich zu 4%). 6% gaben an, sich aus finanziellen Gründen keinen PC leisten zu können und knapp ein Viertel hatte Feuchtigkeit oder Schimmel in der Wohnung: keine idealen Voraussetzungen für die Erfordernisse des Homeschooling.

Bei Haushalten, in denen drei oder mehr Kinder leben, muss das verfügbare Haushaltseinkommen auf mehrere Mitglieder aufgeteilt werden. In großen Familien ist aber auch die Erwerbsaktivität der Erwachsenen im Schnitt geringer: Hinweis auf den zitierten weiblichen Lebenszusammenhang. 11% (im Vergleich zum Durchschnitt von 6%) wiesen keine oder nur eine sehr geringe Erwerbsintensität auf. Resultat geringer Erwerbseinkommen sind notwendige Einschränkungen im täglichen Leben. So kann es sich ein Viertel der Mitglieder dieses Haushaltstyps nicht leisten, auf Urlaub zu fahren. Knapp ein Drittel kann keine unerwarteten Ausgaben tätigen, bei 30% ist Überbelag festzustellen (vgl. Statistik Austria 2020, S. 134f, Tab. 10.3a und 10.3b). Die finanziell besonders prekäre Lage zeigt sich auch in einer hohen Armutsücke⁹ (37% im Vergleich zu 24% in der Gesamtbevölkerung).

Wiewohl die drei zitierten Faktoren für sich genommen bereits ein erhöhtes Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrisiko beinhalten, ist es oft die Kumulation von Nachteilen, die aus einem Armutsrisiko eine Armutsbetroffenheit macht. So führt Langzeitarbeitslosigkeit (+ 12 Monate) in einem Haushalt zu einem erhöhten Armuts- oder Ausgrenzungsrisiko (vgl. Statistik Austria 2020, S. 132f, Tab. 10.2a und 10.2b). Immerhin 58% aller Haushaltsangehörigen, die mit einer langzeitarbeitslosen Person zusammenleben, sind armuts- oder ausgrenzungsgefährdet. Die meisten Mitglieder dieser Haushalte (70%) lebten in Wien oder anderen Großstädten, wiewohl im Durchschnitt nur 31% der österreichischen Bevölkerung in Großstädten lebt. 44% waren nicht-österreichische Staatsbürger*innen (16% im Bevölkerungsschnitt). 36% der Mitglieder von Haushalten, in denen eine langzeitarbeitslose Person lebte, wiesen maximal einen Pflichtschulabschluss auf (19% im österreichischen Schnitt). Ein Unterschied zur Durchschnittsbevölkerung zeigt sich schließlich auch im Hinblick auf spezifische

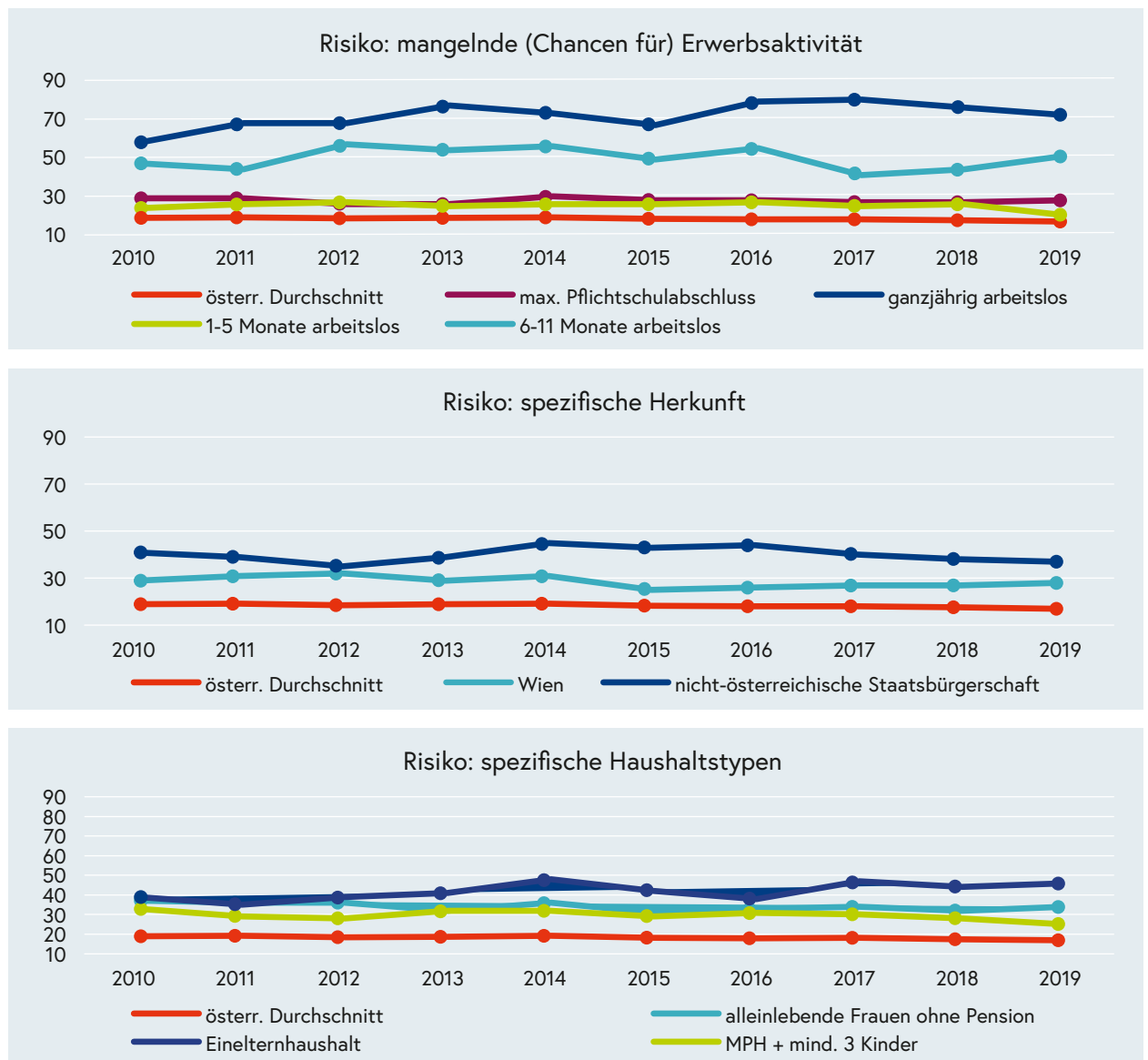
⁹ Die Armutsücke ist ein Maß für die Intensität der Armutsgefährdung. Eine Lücke von 37% bedeutet, dass das mittlere Einkommen der armutsgefährdeten Personen in einem Mehrpersonenhaushalt mit mindestens 3 Kindern um 37% unter der berechneten Armutsgefährdungsschwelle liegt: das (fehlende) Einkommen, das nötig wäre, um über die Armutsgefährdungsschwelle zu kommen, ist daher besonders hoch.

Haushaltskonstellationen. Im österreichischen Durchschnitt lebten 2019 rund 9% in Mehrpersonenhaushalten mit drei oder mehr Kindern. Unter den Haushalten mit mind. einer langzeitarbeitslosen Person waren es aber 29%, d.h. dass ohnehin schon geringe Sozialeinkommen auf mehr Haushaltsmitglieder verteilt werden müssen.

Entwicklung der Armuts- und Ausgrenzungsquote von Risikogruppen

Im letzten Jahrzehnt hat sich wenig an der besonderen Armuts- oder Ausgrenzungsbetroffenheit der Risikogruppen geändert (vgl. Abb. 3): sie weisen eine durchgehend höhere Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung auf als die Durchschnittsbevölkerung. Mit Quoten um die 40% und zum Teil deutlich darüber gehören insbesondere Einelternhaushalte, die mittel- und langfristig Arbeitslosen sowie Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft zu den „chronisch“ betroffenen Gruppen.

Abbildung 10: Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung nach spezifischen Ursachenzusammenhängen: Österreich 2010-2019



Quellen: Statistik Austria (2015a, : Tab 5.4a und 5.4b, 2015b, : Tab 5.4a und 5.4b, 2015c, : Tab 5.4a und 5.4b, 2015d, : Tab 5.4a und 5.4b, 2016, : Tab 5.4a und 5.4b, 2017a, : Tab 5.4a und 5.4b, 2017b, : Tab 5.4a und 5.4b, 2018, : Tab 5.4a und 5.4b, 2019, : Tab 5.3a und 5.3b, 2020, : Tab 5.3a und 5.3b); eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der Dauer der Armutsgefährdung zeigt zudem, dass immerhin 8% der Gesamtbevölkerung oder ca. 680.000 Personen 2019 und in mind. zwei der vorherigen drei Jahre einkommensarm gewesen sind (vgl. Statistik Austria 2020, S. 90f, Tab. 5.5a und 5.5b). Auf individueller Ebene wiesen insbesondere Frauen (10%), Personen über 64 Jahren (11%), Personen, deren höchster Bildungsabschluss die Pflichtschule gewesen ist (13%) und Personen, die eine nicht-österreichische Staatsbürgerschaft besitzen (18%) eine überdurchschnittlich hohe dauerhafte Armutsgefährdungsquote auf. Noch deutlicher zeigt sich die ungleiche Verteilung des dauerhaften Armutsrisikos bei Mitgliedern unterschiedlicher Haushaltstypen. Alleinlebende Frauen (ohne Pension) sind dreimal häufiger von Langzeitarmut betroffen (24%) als die Durchschnittsbevölkerung, Mitglieder von Einelternhaushalten sogar mehr als vier Mal häufiger (30%). Und fast die Hälfte (46%) der Mitglieder von Haushalten, in denen nach der jüngsten EU-SILC Befragung keine oder nur eine sehr niedrige Erwerbsintensität vorgelegen hat, hat nicht nur 2019, sondern auch in den Vorjahren Armutserfahrungen gemacht.

5.1.2 Lücken im sozialpolitischen Angebot für armutsgefährdete und sozial ausgegrenzte Menschen vor der COVID-19 Pandemie

Speziell mit dem Fokus auf armutsbetroffene Menschen wurden 2005 und 2015 zwei Studien erstellt, welche das Leistungsangebot der österreichischen Sozialwirtschaft in der Armutsbekämpfung untersucht haben (Dawid und Heitzmann 2006, 2015). Dazu wurden Expert*innen aus Nonprofit Organisationen befragt, die sich der Beratung und Unterstützung armutsgefährdeter Bevölkerungsgruppen gewidmet haben. Im Folgenden werden die für dieses Kapitel relevanten Erkenntnisse aus den Studien zusammengefasst.

Lücken im Zusammenhang mit mangelnden (Chancen für) Erwerbsaktivität

Im Rahmen der zitierten Studien wurden etliche Interviews mit Anbieter*innen von Einrichtungen des Zweiten Arbeitsmarktes durchgeführt. Dabei wurde deutlich, dass die Klient*innen der Beschäftigungs- und Beratungseinrichtungen im Jahr 2015 dem Arbeitsmarkt ferner waren als 2005. Sie befanden sich mehrheitlich schon sehr lange auf Arbeitssuche oder hatten zu niedrige Qualifikationen, um den Anforderungen des Wirtschaftslebens zu genügen. Das AMS setzte 2015 zwar deutlich mehr als 2005 auf den so genannten Zweiten Arbeitsmarkt. Auch die sozialpädagogische Betreuung während der Übergangsjobs wurde ausgeweitet, was die Chancen erhöhte, Anstellungshindernisse (z.B. Krankheiten, Schulden oder Wohnprobleme) dauerhaft zu beseitigen. Gleichzeitig wurde die Dauer der Transitarbeitsverhältnisse¹⁰ jedoch halbiert, was eine Eingliederung in das Arbeitsleben wiederum unwahrscheinlicher machte. Generell reichte das Angebot an Transitstellen aber auch an weiteren Eingliederungsmaßnahmen nicht aus: lange Wartezeiten und Vormerklisten waren üblich. Außerdem fehlte es in den Beschäftigungsprojekten an Angeboten für höher und hoch qualifizierte Arbeitssuchende.

Viele Expert*innen aus der Sozialwirtschaft wünschten sich, dass die Politik den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen des Zweiten Arbeitsmarktes ganzheitlich wahrnehmen würde und die dort tätigen gemeinnützigen Betriebe aktiver unterstützen würde, z.B. mit einer bevorzugten öffentlichen Auftragsvergabe. Außerdem müsse man akzeptieren, dass es Arbeitssuchende gebe, die (zumindest kurz- und mittelfristig) nicht in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern seien. Vielmehr sollten Maßnahmen eine stufenweise Annäherung

¹⁰ Transitarbeitsplätze sind zeitlich befristete Arbeitsplätze für arbeitsmarktferne und langzeitbeschäftigungslose Menschen, die in gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten bzw. sozialökonomischen Betrieben (dem sogenannten Zweiten Arbeitsmarkt) zur Verfügung gestellt werden. Transitarbeitsplätze sind für Menschen gedacht, die aus verschiedensten Gründen schon lange arbeitslos sind und sollen ihnen helfen, wieder eine nicht-geförderte Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt zu finden. (<https://arbeitplus.at/lexikon/sozialoekonomische-betriebe/>)

der Beschäftigten an den Ersten Arbeitsmarkt ermöglichen, bei der z.B. Arbeitsstunden und druck nach und nach erhöht werden, bis das Niveau des regulären Wirtschaftslebens erreicht ist. Für Personen, die gerne arbeiten würden, aber nur in eingeschränktem Maß Chancen auf dem „Ersten“ Arbeitsmarkt bekommen, sollte ein erweiterter (Dritter) Arbeitsmarkt mit geschützten Dauerstellen eingerichtet werden, die ausreichend bezahlt seien und stets die Durchlässigkeit zum „Zweiten“ und „Ersten“ Arbeitsmarkt bewahrten. Schließlich sollte dafür gesorgt werden, dass Mindestsicherungsbezieher*innen tatsächlich so sehr im AMS-System (mit all seinen Angeboten) Aufnahme finden, wie es ihnen rechtlich zustehe.

Lücken im Zusammenhang mit der Herkunft der Armutsbetroffenen

Im Hinblick auf die überproportionale Armuts- und Ausgrenzungsbetroffenheit von Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft muss zunächst angemerkt werden, dass die Interviews für die zweite Studie vor dem Sommer 2015 durchgeführt worden sind – und damit vor der sogenannten „Flüchtlingskrise“. Für die befragten Expert*innen war Migration aber schon damals eines der dominanten Themen. Die sozialwirtschaftlichen Organisationen, die sich auf Migrant*innen spezialisiert haben, kämpften mit ihrer zu geringen finanziellen Ausstattung, ihre Klient*innen mit Sprachbarrieren und Vorurteilen, die ihnen am Wohnungs- und Arbeitsmarkt, bei Behörden und im Alltagsleben entgegenschlugen. Die dringend nötigen Deutschkurse wurden nicht in genügendem Maße angeboten oder waren zu teuer. Schon im Winter 2014 und im Frühjahr 2015 suchten anerkannte Flüchtlinge in Wohnungsloseneinrichtungen Hilfe, weil es nicht genügend spezialisierte Unterstützungsangebote für diese Zielgruppe gab. Als problematisch wurde 2005 und 2015 die Unterbringung von Asylwerber*innen in ländlichen Gebieten erachtet, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur schlecht erreichbar waren. 2005 wie 2015 wurde zudem die Dauer der Asylverfahren als zu lang angesehen, insbesondere angesichts der niedrigen finanziellen Unterstützung während dieser Zeit. Und 2005 wie 2015 fehlte es an muttersprachlichen Psychotherapieplätzen. Für die heterogene Gruppe der Armutsmigrant*innen galt, dass ihre Wohn- und Arbeitsverhältnisse oft äußerst prekär waren. Ein vollkommen vernachlässigtes Thema in der Soziallandschaft, so war in einem Interview zu hören, seien die Kinder der Armutsmigrant*innen: Für jene von obdachlosen Bettler*innen waren etwa 2015 keine Notunterkünfte vorgesehen und ein Schulbesuch war beim Pendeln zwischen Herkunftsland und Österreich nicht möglich. Jene der ständig hier Wohnenden wurden allzu oft auch nicht in die Schule geschickt, da die bildungsfernen Eltern ein Eingreifen des Jugendamts fürchteten. Und jene Buben und Mädchen, die doch in die Schule gingen, fanden dort zu wenig Unterstützung in ihrer schwierigen Situation.

Weitere Lücken

Einer der Schwerpunkte, zu denen Organisationen der Sozialwirtschaft befragt worden sind, war das Thema der Gesundheit. Wie 2005 konzentrierten sich die Expert*innen in den Interviews auch 2015 auf die psychische Gesundheit. Sie gaben an, dass sie 2015 mehr Klient*innen mit psychischen Problemen oder Krankheiten betreut hätten als noch 2005. Außerdem seien deren Problemlagen tendenziell komplexer geworden. Die Versorgung der Armutsbetroffenen mit psychischen Beeinträchtigungen und Erkrankungen wurde weiterhin als äußerst lückenhaft beschrieben: Es fehlte an leistbaren Psychotherapiemöglichkeiten, stationären Langzeittherapieplätzen, unterstützenden Maßnahmen für Familien, in denen ein Mitglied erkrankt ist, an niederschweligen aufsuchenden Angeboten und psychiatrischem Fachpersonal in betreuten Wohnheimen. Wer an einer Suchtkrankheit litt, fand eine bessere Versorgungslage vor, musste jedoch auch mit monatelangen Wartezeiten auf Therapien rechnen. Um während der Entwöhnung in ein geregeltes Leben zu finden, wäre es für viele Alkohol- oder Drogenabhängige hilfreich gewesen, einer Beschäftigung am Zweiten Arbeitsmarkt nachgehen zu können. Die meisten Beschäftigungsprojekte waren jedoch nicht auf diese Zielgruppen eingestellt. Dies gilt auch für eine Zielgruppe, die seit

einigen Jahren verstärkt am Zweiten Arbeitsmarkt Aufnahme fand: ehemalige Bezieher*innen einer befristeten Invaliditätspension, die nach deren Abschaffung einen Wiedereinstieg ins Berufsleben versuchen sollten. Die sozialpädagogische Betreuung im Rahmen der Transitstellen passte für diese Personen nicht gut, da sie häufig schon jahrelang nicht mehr gearbeitet hatten und unter teils schweren körperlichen und/oder psychischen Beeinträchtigungen litten. Manche fanden einen Job, viele pendelten aber frustriert zwischen AMS, Transitstelle und kurzen Phasen in regulärer Arbeit hin und her.

Für viele Expert*innen aus der Sozialwirtschaft im Jahr 2015 war es von den brennenden Themen das heißeste: das Wohnen. Die Mietpreise waren in den Jahren zuvor – v.a. in Salzburg, Innsbruck und Wien – derart gestiegen, dass armutsbetroffene Personen kaum noch leistbaren Wohnraum fanden. Als Folge waren prekäre Wohnverhältnisse und versteckte Wohnungslosigkeit angestiegen. Aus Notunterkünften, die eigentlich für akut Wohnungslose gedacht sind, sind zunehmend Dauerwohnstätten für Personen geworden, die keine leistbare Wohnung fanden. Gleichzeitig war nach Einschätzung der Expert*innen die akute Wohnungslosigkeit angestiegen, insbesondere durch höhere Zahlen an notreisenden Bettler*innen und anerkannten Flüchtlingen, aber auch weil es mehr österreichische Jugendliche und junge Erwachsene gab, die kein Dach über den Kopf hatten. Für die letztgenannte Gruppe fehlte es an speziell auf sie abgestimmten Wohnintegrationsprogrammen. Von den Wohnproblemen in besonderem Maß betroffen waren schon 2015 Personen mit Migrationshintergrund: Sie waren zudem mit Vorurteilen der Vermieter*innen konfrontiert. Hinzu kamen ein eingeschränkter Zugang zu Gemeindewohnungen und die Schwierigkeiten, legal eine Wohnung anzumieten, wenn der Aufenthaltsstatus unsicher ist. Eine Lösung des Wohnproblems sahen die Expert*innen v.a. in den Gemeindewohnungen, die öfter als derzeit als Sozialwohnungen Verwendung finden sollten (auch wenn die soziale Durchmischung in diesen Wohnanlagen notwendig ist und eine Voraussetzung für die Vermeidung von Ghettobildungen darstellt).

Wie dieser kurze Ergebnisabriss zeigt, gab es schon 2015 etliche Lücken im Angebot für Erwerbsarbeitslose, Personen mit Migrationshintergrund oder (psychisch) Kranke. Insbesondere die Arbeitsmarktlage hat sich seit der Studie aus dem Jahr 2015 verbessert: wenn auch nur bis März 2020. Die Arbeitslosenquote von 9,1% in den Jahren 2015 und 2016 reduzierte sich sukzessive auf 7,4% im Jahr 2019¹¹. Demgegenüber steht insbesondere zwischen 2015 und 2017 eine deutliche Zunahme der gestellten Asylanträge¹². Einige Bundesländer haben insbesondere als Reaktion darauf seither deutlich restriktivere Sozialhilfegesetze verabschiedet.

5.2 Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung

Mitte März 2020 führte die Reaktion auf die COVID-19 Pandemie zu drastischen Einschnitten im öffentlichen Leben. Kindergärten, Schulen, Universitäten und die meisten Betriebe wurden geschlossen. Viele Dienstleistungen durften über Wochen nicht mehr angeboten werden. Als Resultat des Lockdown stieg die Arbeitslosigkeit drastisch an, viele Beschäftigte wurden in Kurzarbeit geschickt. Manche Branchen erholten sich nach den schrittweisen Öffnungen, andere leiden weiterhin unter den öffentlichen Auflagen und/oder einer schwachen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Ein Ergebnis dieser Entwicklungen war ein enormer Anstieg der Arbeitslosigkeit,

¹¹ https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/arbeitslose_nationale_definition/023413.html

¹² https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html

wengleich diese durch die Corona-Kurzarbeit noch eingedämmt wurde¹³. Weil Arbeitslosigkeit und Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung eng zusammenhängen, ist zu vermuten, dass die Folgen der Pandemie auch Auswirkungen auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote haben werden. Insbesondere könnte der positive Trend der letzten Jahre (siehe dazu Abb. 1) gestoppt werden und sich evtl. umkehren. Diese Hypothese wird zunächst anhand einiger Entwicklungen der letzten Monate untermauert (vgl. Kapitel 5.1) und dann im Hinblick auf mögliche Konsequenzen für die künftige Quote der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung diskutiert (vgl. Kapitel 5.2).

5.2.1 Armuts- und ausgrenzungsrelevante Entwicklungen durch die COVID-19 Pandemie

Erhöhung der Arbeitslosigkeit

Eine Konsequenz der Pandemie war eine enorme Zunahme der Arbeitslosigkeit, v.a. bis Mitte April 2020. Seither entspannt sich die Lage am Arbeitsmarkt zwar wieder, vom Vorjahresniveau ist Österreich aber nach wie vor deutlich entfernt. Ende Juli 2020 waren knapp 384.000 Personen als arbeitslos vorgemerkt, das ist ein Zuwachs von mehr als 112.000 Personen oder 41% im Vergleich zum Vorjahr¹⁴. Überdurchschnittlich stark stieg die Arbeitslosigkeit von jungen Arbeitnehmer*innen (unter 25 Jahre) an (+52%) sowie von Ausländer*innen (+57%). Aus Sicht der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung besonders problematisch ist die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit. Im Juli 2020 waren knapp 15.000 mehr Personen seit mind. 12 Monaten arbeitslos als noch im Juli 2019. Das entspricht einem Anstieg von etwa 31%. Zwischen Ende April 2020 (und damit nach Beginn der Entspannung am Arbeitsmarkt) und Ende Juli 2020 hat die Zahl der Langzeitarbeitslosen um knapp 7.700 Personen oder etwa 14% zugenommen, wiewohl sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen in diesem Zeitraum bereits um 29% oder knapp 140.000 Personen reduziert hat¹⁵: ein weiteres Anzeichen dafür, dass die Entspannung am Arbeitsmarkt nicht allen Gruppen gleichermaßen zugute kommt.

Die wohl wichtigste Maßnahme zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit war die Einführung der Corona-Kurzarbeit, die es – aktuell verlängert bis Ende März 2021¹⁶ – ermöglicht, trotz deutlich geringerer Arbeitszeit beschäftigt zu bleiben und – je nach Höhe des Einkommens – auf 10 bis 20% seines Gehalts zu verzichten. Insbesondere bei Geringverdienenden kann jedoch schon ein Gehaltsverlust von 10% drastische Auswirkungen auf die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung haben. Neben der Ermöglichung von Kurzarbeit wurden von der Regierung einige Maßnahmen gesetzt, die sich direkt an Bezieher*innen von Arbeitslosenleistungen richten. Dazu gehört etwa eine Einmalzahlung in Höhe von € 450 für alle, die zwischen Mai und August 2020 mind. 60 Tage arbeitslos gewesen sind¹⁷. Zudem hat der Nationalrat beschlossen, die Notstandshilfe zwischen Mitte März und Ende September 2020 auf die Höhe des Arbeitslosengeldes anzuheben¹⁸. Einkommen aus weiteren Härtefallfonds, z.B. für Familien mit Kindern, sollten zudem dazu beigetragen haben, Einkommensausfälle für einige Gruppen

¹³ Vgl. dazu und zur Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit insbesondere <https://www.bmafj.gv.at/Services/News/Aktuelle-Arbeitsmarktzahlen.html>

¹⁴ https://www.bmafj.gv.at/dam/jcr:4b4341ba-5cfe-4a70-97b6-0c6f5bea0610/amlage_akt_monat%20Juli%202020.xlsx

¹⁵ https://www.bmafj.gv.at/dam/jcr:4b4341ba-5cfe-4a70-97b6-0c6f5bea0610/amlage_akt_monat%20Juli%202020.xlsx; https://www.bmafj.gv.at/dam/jcr:09f4a88e-c1a4-4201-9fbc-65767869ade4/amlage_akt_monat%20April%202020.xlsx

¹⁶ Vgl. <https://www.bmafj.gv.at/Services/News/Verlängerung-der-Kurzarbeit-bis-März-2021.html>

¹⁷ <https://www.bmafj.gv.at/Services/News/Unterstützung-für-Familien-und-Arbeitssuchende.html>

¹⁸ https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0385/index.shtml

zumindest zum Teil abzudecken: in den meisten Fällen handelt es sich dabei aber um Einmalzahlungen, die zu keiner dauerhaften Erhöhung der knappen Einkommen führen.

Zunahme der Nachfrage nach Sozialleistungen und nach Unterstützungen durch die Sozialwirtschaft

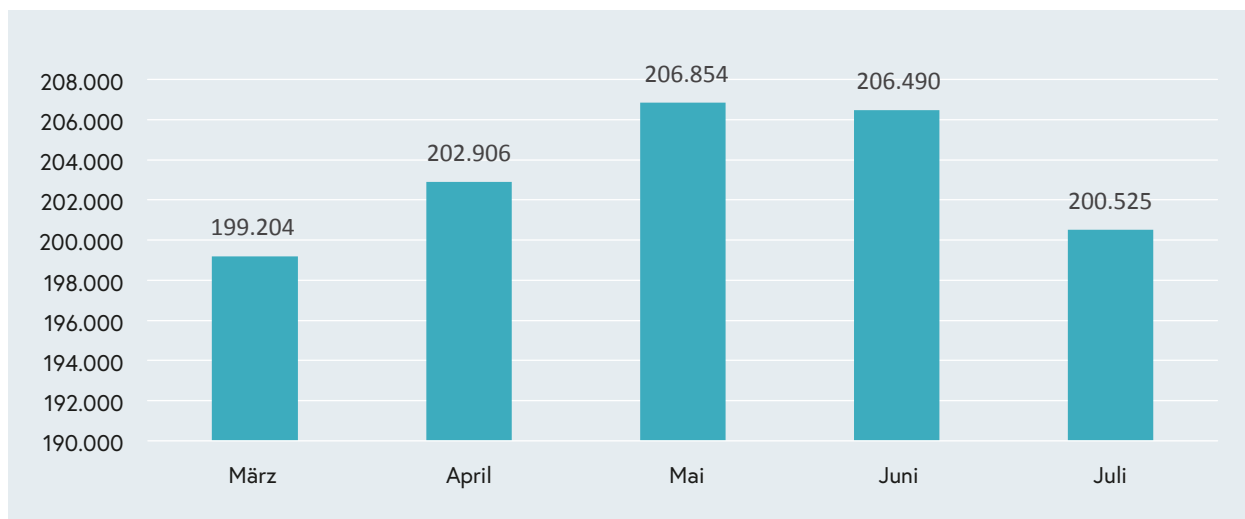
Als eine Folge der Pandemie haben viele Menschen ihre Arbeit verloren. Für sie wurden soziale Transferleistungen bedeutsamer. Ist die Anwartschaft erfüllt, haben Arbeitslose Anspruch auf Arbeitslosengeld und in weiterer Folge auf Notstandshilfe. Im Vergleich zur Kurzarbeit ist die Einkommensersatzleistung bei Arbeitslosigkeit geringer: es gebühren i.d.R. 55% vom Nettolohn. Die Notstandshilfe liegt dann noch einmal darunter. 2019 wurden in Österreich im Schnitt € 32,80 pro Tag an Arbeitslosengeld bezahlt und € 27,00 an Notstandshilfe (Arbeitsmarktservice Österreich 2020b, S. 25). Weil es sich bei beiden monetären Transfers um Sozialversicherungsleistungen handelt, ist die Dauer und Höhe der Einzahlungen ins Arbeitslosenversicherungssystem zentral. Generell gilt: je kürzer die Einzahlungsdauer (die über die Anspruchsberechtigung entscheidet) und je geringer die Einzahlungshöhe, desto geringer auch die Einkommensersatzleistungen. Berücksichtigt man die Personengruppen, die als Reaktion auf die COVID-19 Pandemie überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind (v.a. Junge, Ausländer*innen), dann lässt sich vermuten, dass die Einkommensersatzleistungen für diese Gruppen geringer ausfallen als die oben angeführten durchschnittlichen Tagsätze andeuten. V.a. bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit können die zusätzlich gewährten Einmalzahlungen die Einkommensverluste bei diesen Gruppen nicht kompensieren.

Ein spezifisches Problem, das im Zusammenhang mit der COVID-19 Krise zutage getreten ist, ist die mangelhafte Absicherung der Selbstständigen. Zwar gibt es die Möglichkeit einer (freiwilligen) Arbeitslosenversicherung, allerdings wurde diese bislang kaum in Anspruch genommen (Derndorfer et al. 2020). Diese Gruppe musste sich daher in der Zeit des Lockdown aber auch danach vornehmlich auf Unterstützungen durch Härtefallfonds verlassen.

Alle einkommensarmen Menschen haben Anspruch auf Unterstützungen durch Fürsorgeleistungen, v.a. durch die Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierte Mindestsicherung. Von Ende März bis Ende Mai 2020 nahm die Zahl der Bezieher*innen dieser Leistungen um knapp 7.500 Personen zu und danach wieder ab. Ende Juli 2020 entsprach die Anzahl der unterstützten Personen schon fast wieder dem Wert von Ende März 2020¹⁹ (vgl. Abb. 4). Bemerkenswert ist die Entwicklung der Anzahl der BMS-Empfänger*innen in Niederösterreich. Dort reduzierte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger*innen schon seit März kontinuierlich. Der Rückgang bis Ende Juli 2020 beläuft sich auf immerhin knapp 15%. Auch in Oberösterreich war der Rückgang mit über 6% deutlich höher als in anderen Bundesländern: Resultat der neuen Gesetzgebung in diesen Ländern, die eine deutlich restriktivere Unterstützung vorsieht als im Vergleich zu den „alten“ Regelungen?

¹⁹ Seit 2020 gilt ein neues Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, das bis dato aber nur von zwei Bundesländern (Nieder- und Oberösterreich) umgesetzt worden ist. Die Entwicklung der Zahlen zur Sozialhilfe bzw. zur bedarfsorientierten Mindestsicherung sind daher mit Vorsicht zu genießen: neben der COVID-19 Pandemie könnten auch die in einigen Bundesländern schon umgesetzten Gesetzesänderungen Veränderungen der Zahlen in den letzten Monaten erklären.

Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Bezieher*innen von Sozialhilfe/Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Österreich März – Juli 2020



Quelle: Daten aus dem BM für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz; eigene Darstellung

Auch wenn nur für sechs Bundesländer entsprechende Informationen vorliegen, zeigt sich insbesondere ein Anstieg bei jenen Empfänger*innen von Sozialhilfe oder bedarfsorientierter Mindestsicherung, die diese Leistung als Vollbezug²⁰ erhielten. Ihre Anzahl stieg zwischen März und Juli 2020 um knapp 7.000 Personen oder 23% an. Ein Teil davon könnten Selbstständige oder ehemalige Geringeinkommensbezieher*innen bzw. Berufseinsteiger*innen ohne Anspruch auf Arbeitslosenleistungen sein. Eine gründlichere Analyse dieser Gruppe wäre jedenfalls hilfreich (vgl. Kapitel 5.5).

Viele hilfsbedürftige Personen wandten sich nach Ausbruch der COVID-19 Pandemie auch an Sozialorganisationen und suchten dort um Unterstützung an. Die Caritas Österreich informierte schon Ende März 2020 von einer Zunahme der Anfragen bei den 36 österreichweiten Sozialberatungsstellen und einem Anstieg der Essensausgaben bei den Wiener Suppenbussen²¹. Der damalige Generalsekretär, Bernd Wachter, meinte in einer Aussendung: „Viele Menschen, denen wir helfen, befanden sich schon in Vor-Corona-Zeiten in existenziellen Krisen. Diese Krisen haben sich nun massiv verschärft. Aber auch Menschen, die bislang noch nicht auf die Hilfe der Caritas angewiesen waren, melden sich jetzt bei uns“, so Wachter: „Darunter befinden sich arbeitslose Menschen ebenso wie ältere Menschen oder auch Männer und Frauen, die noch vor wenigen Tagen von ihrem persönlichen Umfeld gestützt wurden – viele von ihnen sind nun in der Pandemie auf sich allein gestellt und brauchen Hilfe.“ Mitte/Ende April 2020 war die Lage weiter prekär, wie Meldungen aus der Caritas Wien deutlich machten²². Generalsekretär Klaus Schwertner betonte damals: „Wir begegnen Menschen, die ihren Job verloren haben und nicht mehr wissen, wie sie ihre Miete bezahlen sollen. Alleinerziehende Mütter suchen verzweifelt Hilfe, und müssen sich von ihren Kindern Taschengeld ausborgen, damit der Kühlschrank nicht leer bleibt und Mindestpensionisten sind oftmals nicht in der Lage, ausreichend Lebensmittel zu besorgen und zu bezahlen. Und auch für obdachlose Menschen

²⁰ D.h. insbesondere, dass sie zeitgleich keine Einkommen aus Erwerbsarbeit oder aus der Arbeitslosenversicherung bezogen haben.

²¹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200325_OTS0169/corona-krise-caritas-weitert-hilfe-aus

²² https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200422_OTS0076/caritas-warnt-soziale-dimension-der-corona-krise-ist-bereits-spuerbar

stellt die Pandemie einen harten Stresstest dar. Wir sehen: Die Schwächsten unserer Gesellschaft sind am stärksten von der aktuellen Situation betroffen und 50 Prozent der Menschen, die bei der Corona Nothilfeline anrufen, geben an, dass sie nie geglaubt hätten, jemals von der Caritas Hilfe zu brauchen.“ Die zunehmende Betroffenheit schlug sich in konkreten Zahlen nieder. Nach der zitierten Presseaussendung der Caritas Wien gab es in der ersten Märzhälfte, und damit vor Beginn des Pandemie-bedingten Lockdown rund 900 Kontakte (E-Mail, Telefon, Beratungsgespräche) in den Caritas Sozialberatungsstellen, in der zweiten Märzhälfte waren es bereits knapp 1.800. Alleine in den ersten beiden April-Wochen meldeten sich dann schon 2.100 Menschen bei der Caritas. Warum? „Ausstehende Mietkosten, zu wenig Geld für Lebensmittel und zu lange Wartezeiten auf zu geringe staatliche Unterstützungsleistungen – das sind die häufigsten Sorgen und Nöte, mit denen wir hier konfrontiert sind“, so Schwertner in der Aussendung. Alarmierend sind auch Erkenntnisse der Volkshilfe, die im Juni 2020 100 armutsgefährdete Haushalte mit Kindern zu ihren Erfahrungen befragt hat (Volkshilfe Österreich 2020). Auf die Hälfte der Befragten hat sich die COVID-19-bedingte Krise demgemäß finanziell negativ ausgewirkt, auch auf Grund steigender Kosten, die durch das Homeschooling verursacht worden sind. Mehr als drei Viertel machte sich noch mehr Sorgen über die Zukunft und über die Hälfte hatte Angst, dass ihre Kinder die Schule nicht gut abschließen würden.

Auseinanderklaffen von Bildungsunterschieden: das Beispiel des Homeschooling

Eine spezifische Herausforderung für Familien mit Schulkindern war die Periode des Homeschooling ab Mitte März 2020. Erst zwei Monate später öffneten die Schulen dann wieder sukzessive (und jeweils für 50% der Schüler*innen) ihre Tore. Hinweise aus einigen in dieser Zeit durchgeführten Studien zeigen, dass ein Teil der Schüler*innen während dieser Zeit nicht erreichbar war bzw. nicht die passende Ausstattung für Homeschooling vorhanden gewesen ist. Gerade auch in armutsbetroffenen Haushalten fehlte es zudem oft am (ruhigen) Platz zum Lernen: Hinweise darauf, dass sozialer Aufstieg in Österreich (noch) schwieriger geworden ist (vgl. dazu Förster und Königs 2019).

Die Belastungen durch das Homeschooling waren innerhalb der Bevölkerung nicht gleichmäßig verteilt. Einerseits wurde die Verantwortung für die Kinderbetreuung und das Homeschooling stärker auf Mütter als auf Väter verlagert. Mütter spürten auch die damit verbundenen Belastungen deutlicher (vgl. z.B. Schönherr 2020, S. 7ff) und wandten mehr Zeit für die informelle Betreuung der Kinder zu Hause auf²³. Als Ergebnis einer Befragung von Eltern Anfang Mai 2020²⁴ zeigte sich andererseits aber auch, dass spezifische Familientypen stärker belastet waren als andere. So war das Homeschooling für zwei Drittel der alleinerziehenden Mütter (teilweise) mit Schwierigkeiten verbunden. 29% gelang es nach eigenen Angaben (sehr) schlecht die Kinder beim Lernen zu unterstützen, 34% gelang es nur teilweise. Nach dem Bildungsstand des befragten Elternteils gaben nur 46% der Befragten mit maximal Lehrabschluss an, dass Homeschooling (sehr) gut funktioniert hätte, während dies bei 67% der Befragten mit Matura oder Hochschulabschluss der Fall war. Auch im Hinblick auf die Anzahl der Kinder und das Alter des jüngsten Kindes im Haushalt zeigten sich Unterschiede: Mit mehr als einem Schulkind konnte es herausfordernd sein, Arbeitsplätze und Ausstattung (u.a. die abwechselnde Nutzung eines Laptops) zu koordinieren. Als Fazit der zitierten Studie kommt Caroline Berghammer zum Schluss: „Beim Homeschooling spielen die innerhalb der Familie vorhandenen Ressourcen – u. a. Bildung der Eltern, Wohnungsgröße, technische Ausstattung – eine weitaus größere Rolle für den Lernerfolg der Kinder als im Präsenzbetrieb, wo alle Schüler*innen den gleichen

²³ Vgl. dazu auch <https://www.wu.ac.at/vw3/forschung/laufende-projekte/genderspezifischeeffektevoncovid-19>

²⁴ <https://viecer.univie.ac.at/coronapanel/>

Zugang zu Ressourcen haben. Daher haben sich, wie auch unsere Ergebnisse unterstreichen, in der Corona-Krise Ungleichheiten zwischen Familien mit unterschiedlichem sozioökonomischen Status noch verstärkt²⁵. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine weitere Studie der Universität Wien²⁶. Dafür wurden Anfang bis Mitte Mai 2020 Lehrer*innen zu ihren Erfahrungen mit Homeschooling befragt. Als ein Problem wurde dabei identifiziert, „lernschwächere Schüler*innen und Schüler*innen mit schlechteren technischen Möglichkeiten ausreichend zu unterstützen. Probleme von ohnehin schon benachteiligten Schüler*innengruppen würden sich vergrößern“²⁷. Im Bereich des Homeschooling bot nicht nur die öffentliche Hand²⁸, sondern auch die Sozialwirtschaft Unterstützung an²⁹. Trotzdem merkte Caritas-Präsident Michael Landau an, dass sich durch die Pandemie und ihre Folgen Ungleichheiten im Bildungssystem vergrößern würden. In einer Aussendung dazu heißt es: „Aus unserer Arbeit mit benachteiligten Kindern wissen wir, dass PCs in armutsbetroffenen Haushalten – wenn vorhanden – von mehreren Personen geteilt werden müssen. Ungefähr 70 Prozent der von der Caritas unterstützten Kinder geben an, ihre Lernaufgaben über das Handy, meist jenes der Eltern, erledigen zu müssen.“

5.2.2 Wie wird sich die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung in Österreich verändern?

Was bedeuten die zitierten Entwicklungen für den künftigen Trend der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung? Dazu sei noch einmal daran erinnert, dass die anfangs dargestellte Quote aus drei Sub-Indikatoren gebildet wird (vgl. Box 1 im Anhang). Die auf Grund der Krise gestiegene Arbeitslosigkeit könnte dazu führen, dass 2020 und wohl auch 2021 mehr Menschen in Haushalten mit keiner oder nur einer sehr geringen Erwerbsintensität leben könnten – abhängig ist dies insbesondere von der Dauer der Arbeitslosigkeit, die aktuell für einige Gruppen noch nicht abgeschätzt werden kann. Arbeitslosigkeit reduziert zudem das Haushaltseinkommen. Wie schon angeführt, beträgt die Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsquote von Menschen in Haushalten, in denen Sozialleistungen die Haupteinkommensquelle darstellen, 68%: ein viermal höherer Wert als im Durchschnittshaushalt (17%). Je länger die Arbeitslosigkeit und der damit verbundene Verlust des Erwerbseinkommens andauern, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Einkommen knapp bleiben und im Verlauf knapper werden. Im Verbund mit Unsicherheiten bzgl. der künftigen Erwerbschancen und Einkommensmöglichkeiten – v.a. am unteren Rand der Verteilung – ist zu vermuten, dass auch der Anteil an Personen, die unter erheblicher materieller Deprivation leiden, zunehmen könnte. Denn es wird sich für mehr Menschen als bisher die Frage stellen, ob ein Urlaub etc. überhaupt noch leistbar ist.

Ob sich auch die Armutsgefährdungsquote verändern wird, ist schwieriger zu prognostizieren, da diese in Relation zur Entwicklung der Jahreseinkommen in der Gesamtbevölkerung berechnet wird. Die bislang vorliegende Evidenz deutet darauf hin, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen von Lockdown, Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit betroffen sind. Zudem verfestigen etliche der in Österreich gesetzten Maßnahmen, u.a. die Kurz-

²⁵ <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog47/>

²⁶ <https://lernencovid19.univie.ac.at/>

²⁷ https://lernencovid19.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_lernencovid19/Erstergebnisse_Lehrpersonen.pdf

²⁸ <https://orf.at//stories/3176143/>

²⁹ Vgl. z.B. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200702_OTSO006/landau-schuelerinnen-und-schueler-in-den-ferien-gut-begleiten-um-rueckstaende-bis-herbst-aufzuholen; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200408_OTSO101/corona-hilfsfonds-der-diakonie-hilfe-wurde-ausgeweitet

arbeit³⁰, v.a. aber das Arbeitslosengeld oder die Notstandshilfe, bereits bestehende Einkommensungleichheiten. Denn sie knüpfen am vorigen Verdienst an. Jene, die vor der Krise schon wenig verdient haben, beziehen in der Krise z.B. geringere Arbeitslosenleistungen als jene, die vorher mehr verdient haben. In Summe deutet also einiges darauf hin, dass – ohne weiteres Gegensteuern – die Einkommensschere – auf Grund der ungleichen Verteilung von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit aber auch (wiedergewonnener) Beschäftigung – auseinandergehen könnte. Besonders hart von der Pandemie getroffen dürfte die Gruppe der Selbstständigen sein, die i.d.R. weder Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung noch auf Kurzarbeit hat und verlorene Umsätze durch Ersparnisse, Einkommen aus diversen Härtefallfonds oder Fürsorgeleistungen ersetzen muss. Sie könnte sich – abhängig von Dauer und Intensität der Krise – künftig vermehrt unter der Armutspopulation wiederfinden.

Weitere Erkenntnisse aus der Zeit während und nach des COVID-19 bedingten Lockdown berühren Dimensionen, die bei der Messung von Armut oder sozialer Ausgrenzung gar keine Rolle spielen, allen voran eine Zunahme psychischer Belastungen und Erkrankungen, deren Wirkungen lange spürbar sein könnten. Als ein Beispiel sei aus der oben angeführten Befragung der Volkshilfe zitiert, die sich im Juni 2020 an 100 armutsgefährdete Familien in Österreich gewandt hat. Nach den veröffentlichten Ergebnissen war zwar rund ein Viertel der Kinder erleichtert, nicht in die Schule zu müssen und ein Fünftel war fröhlicher, weil schwierige Situationen, wie etwa Mobbing, weggefallen seien. Demgegenüber gab aber jeweils mehr als die Hälfte der Eltern an, dass ihre Kinder trauriger (74%), einsamer (57%) oder aggressiver (53%) wären als vor Beginn der Corona-Krise (Volkshilfe Österreich 2020, S. 5). Wie in Kapitel 5.2 aufgezeigt worden ist, wiesen Expert*innen der Sozialwirtschaft bereits 2015 auf erhebliche Lücken in der Versorgung von Klient*innen mit psychischen Problemen und Krankheiten hin. Es fehle an Psychotherapiemöglichkeiten, unterstützenden Maßnahmen für Familien oder niederschwellig aufsuchenden Angeboten. Auch die langen Wartezeiten auf einen Betreuungsplatz wurden als problematisch genannt: Lücken, die im Hinblick auf den erwartbaren Anstieg der Nachfrage nach diesen Leistungen Anlass zur Sorge bieten.

5.3 Handlungsempfehlungen zur Bewältigung und Abfederung der Auswirkungen

Mit Beginn des Lockdown Mitte März 2020 wurden etliche Prozesse in Gang gesetzt, die – wie gezeigt worden ist – auch Konsequenzen auf die künftige Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung haben könnten. Und die Ausnahmesituation ist nicht vorbei. Zwar sind mittlerweile die meisten Betriebe wieder geöffnet. Auch die Schulen wollen ab Herbst wieder in Normalbetrieb gehen. Nichtsdestotrotz ist die Situation nicht mit jener vor März 2020 vergleichbar. Die Unsicherheit bleibt hoch. Ein Impfschutz gegen das Virus wird – im besten Fall – erst mit Ende 2020/Anfang 2021 erwartet. Wirtschaftsforscher*innen rechnen daher mit weiteren Herausforderungen, etwa einer Zunahme von Firmenpleiten und einer neuerlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit ab Herbst 2020. Wie kann unter diesen (unsicheren) Voraussetzungen eine Gegensteuerung gelingen?

Klar ist, dass eine Bewältigung der Krise schwierig ist. Erstens ist der politische Spielraum für Reformen auf Grund (zunehmender) budgetärer Beschränkungen enger geworden. Zweitens wurde die Akutphase der Krise mit dem

³⁰ Die Höhe des Einkommens während der Kurzarbeit ist vom bezogenen Lohn abhängig. Generell gilt: je geringer der Lohn, desto höher der prozentuelle Anteil bei der Berechnung des Kurzarbeitseinkommens (<https://www.bmafi.gv.at/Kurzarbeit-Infoseite.html>).

Bekenntnis zu einer allumfassenden Solidarität bereits durch eine Phase abgelöst, in der Partikularinteressen stärker in den Vordergrund rücken und damit das Ringen um politische Wahrnehmung – und letztlich um die Verteilung der (knappen) staatlichen Mittel. Vor diesem Hintergrund schlagen unterschiedliche Akteur*innen unterschiedliche Reformnotwendigkeiten vor, von denen etliche auch positive Effekte für die Armutsbekämpfung hätten³¹. Es mehren sich aber auch die Stimmen, welche die Zeit für eine umfassende Systemreform gekommen sehen, jüngst etwa die Kirchen mit Überlegungen zu einem bedingungslosen Grundeinkommen³². Im Folgenden werden einige Vorschläge skizziert, die mittel- bzw. kurzfristig eine Eindämmung bzw. Reduktion der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrate bewirken könnten (Kapitel 5.1). Im Anschluss daran wird auf spezifische Unterstützungsmaßnahmen für die oben angeführten von Armut oder sozialer Ausgrenzung besonders betroffenen Gruppen fokussiert (Kapitel 5.2).

5.3.1 Empfehlungen zur Reduktion der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdungsrate

Wie oben angeführt, wird Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung durch drei Indikatoren erfasst: durch die Armutsgefährdungsrate, die erhebliche materielle Deprivation und das fehlende oder sehr geringe Ausmaß der Erwerbsintensität (vgl. Box 1 im Anhang). Die ersten beiden Indikatoren hängen stark vom verfügbaren Einkommen in einem Haushalt ab. Im Fall der Armutsgefährdung muss dieses Einkommen schlicht über der für den jeweiligen Haushalt berechneten Armutsschwelle liegen³³. Im Fall der erheblichen materiellen Deprivation muss das Einkommen aus Sicht der Haushaltsmitglieder jedenfalls ausreichen, um regelmäßige Zahlungen (z.B. Miete) aber auch andere (inkl. unerwartete) Ausgaben vornehmen zu können: neben der tatsächlichen Höhe des Einkommens spielen bei diesem Indikator damit auch subjektive Einschätzungen zu Finanzierungs- bzw. Konsummöglichkeiten eine Rolle, welche in der gegenwärtigen Situation der Unsicherheit mitunter pessimistischer ausfallen könnten als zuvor. Beim Indikator des fehlenden oder sehr geringen Ausmaßes der Erwerbsintensität steht schließlich die Arbeitsmarktbeteiligung der Erwachsenen (20-59 Jahre) im Fokus. Jede erwachsene Person müsste im Jahresdurchschnitt mindestens 8 Wochenstunden erwerbstätig gewesen sein um bei diesem Indikator als nicht betroffen ausgewiesen zu werden³⁴.

Aus den Indikatoren zur Messung von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung lassen sich somit Handlungsempfehlungen ableiten. Zunächst ist es wesentlich darauf zu achten, dass das verfügbare Einkommen in einem Haushalt über der Armutsgefährdungsschwelle liegt. 2019 wurde die Armutslücke mit 24% ausgewiesen. Bezogen auf einen Einpersonenhaushalt fehlen damit maximal € 309 pro Person und Monat um die Hälfte der Armutsgefährdeten über die Armutsschwelle zu heben. V.a. die schon aufgezeigte Erhöhung der Langzeitarbeitslosigkeit durch die COVID-19 Krise, aber auch die – mit zunehmender Dauer der Krise – ungleicher werdende Verteilung der Arbeitslosigkeit (mit einer überproportionalen Betroffenheit von jungen Erwerbstätigen, Ausländer*innen und

³¹ Vgl. z.B. <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/massnahmen-gegen-die-soziale-krise-hausaufgaben-fuer-die-regierung.html>

³² Vgl. z.B. <https://religion.orf.at/stories/3002757/>

³³ 2019 belief sich die Armutsschwelle in Österreich auf € 1.286 pro Monat in einem Einpersonenhaushalt, auf € 1.672 bei einem Einelternhaushalt mit einem Kind oder auf € 3.087 bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und drei Kindern (https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/022861.html). Die Armutsschwelle wird auf Basis der herrschenden Einkommensverteilung jährlich neu berechnet: die Schwelle kann sich also auf Grund der COVID-19 Pandemie und ihrer Konsequenzen für 2020 und 2021, evtl. sogar deutlich, verschieben.

³⁴ Ist von zwei erwachsenen Personen im Haushalt eine ganzjährig nicht erwerbstätig, dann müsste die zweite Person zumindest 16 Wochenstunden erwerbstätig gewesen sein.

Langzeitarbeitslosen) lässt vermuten, dass Einmalzahlungen (wie sie bereits getätigt worden sind), zumindest in diesen Fällen nicht ausreichen werden, um die Armutslücke mittelfristig zu schließen.

Wie schon gezeigt worden ist, decken die Sozialversicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit das fehlende Erwerbseinkommen nur unzureichend ab. Dies ist eine Konsequenz der niedrigen Ersatzraten von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Wenig überraschend würde eine generelle Erhöhung dieser Ersatzraten – wie vielfach gefordert³⁵ – aber auch die Festlegung einer garantierten Mindesthöhe bei den Tagsätzen (ähnlich wie beim Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung) die Lücken zwischen Erwerbseinkommen und Arbeitslosengeld schließen helfen und das verfügbare Einkommen in einem Haushalt erhöhen. Schließlich müsste auch die monetäre Unterstützung durch die Sozialhilfe bzw. die bedarfsorientierte Mindestsicherung erhöht werden, um Einkommenslücken zu schließen. Denn schon bisher liegt die Höhe dieser Transferleistungen deutlich unter den errechneten Armutgefährdungsschwellen.

Neben einer Erhöhung sozialer Transferleistungen ist es aber v.a. notwendig, Maßnahmen zu setzen, um möglichst viele Personen im Erwerbsalter (wieder) in den Erwerbsarbeitsmarkt zu integrieren. Damit würde auch der Wert für den Indikator der fehlenden oder zu geringen Erwerbsintensität in einem Haushalt geringgehalten. Die COVID-19 Pandemie hat gezeigt, dass externe Schocks Arbeitslosigkeit erhöhen können – und damit Faktoren, auf die Arbeitnehmer*innen (oder Arbeitgeber*innen) keinen Einfluss haben. Maßnahmen, die dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit trotz reduzierter Nachfrage gering zu halten (wie die Corona-Kurzarbeit) sind damit wichtige und richtige Reaktionen auf eine durch exogene Schocks ausgelöste Krise. Darüber hinaus gilt es aber auch – unabhängig von der aktuellen Krise – in das Humankapital (künftiger) Beschäftigter zu investieren bzw. es zu erhöhen. Besonders Personen mit max. Pflichtschulabschluss aber auch (chronisch) kranke oder behinderte Menschen sind überproportional oft von Arbeitslosigkeit betroffen und ihr Risiko langzeitarbeitslos zu werden, ist hoch. Interventionen, welche diese Benachteiligungen beseitigen bzw. abmildern, werden daher schon seit Jahren als notwendige Investitionen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit und in weiterer Folge der Armut empfohlen. In Österreich gibt es schon viele Erfahrungen zur Integration besonders arbeitsmarktferner Gruppen in den (noch zu etablierenden Dritten,) Zweiten oder Ersten Arbeitsmarkt. Eine Ausweitung des entsprechenden Angebots und eine Einbindung der Expertise der Sozialwirtschaft in diesem Bereich könnten daher auch in der aktuellen Phase der Pandemie erfolgsversprechend sein.

Der Fokus der Ausbildung von Humankapital sollte nicht nur auf Erwachsenen liegen, sondern ganz zentral auch auf Kindern und Jugendlichen, um ihnen möglichst gute Startchancen zu ermöglichen und Benachteiligungen, die in weiterer Folge auch zu Nachteilen am Arbeitsmarkt führen, gering zu halten. Es gibt seit Jahren viele Vorschläge, wie gegengesteuert werden könnte, etwa durch den Ausbau der Frühen Hilfen, ein zweites verpflichtendes Kindergartenjahr, die verstärkte Wahrnehmung und Nutzung von Krippen/Kindergärten als Bildungseinrichtungen, das Aufheben der frühen Segregation in der Bildungslaufbahn, das Vermeiden von frühen Schulabbrüchen, die überproportionale Finanzierung von sogenannten Brennpunktschulen, etc. Diese Art von Investitionen in das Humankapital (künftiger) Erwerbstätiger erhöht nicht nur deren künftige Erwerbs- und damit auch Einkommens-

³⁵ Vgl. z.B. https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2020/PK0410/index.shtml, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200701_OTS0193/oegb-pocht-weiter-auf-erhoehung-des-arbeitslosengeldes; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitsundsoziales/arbeitsmarkt/Erhoehung_des_Arbeitslosengeldes_jetzt.html; <https://awblog.at/corona-erhoehung-arbeitslosengeld/>

chancen, sondern auch ihre Resilienz im Umgang mit (unter anderem exogen verursachten) Krisen. In diesem Zusammenhang sei auch noch einmal auf die Zunahme von Unsicherheit und psychischer Belastung während der aktuellen Krise verwiesen, die sich insbesondere auch bei armutsgefährdeten Kindern während der letzten Monate feststellen ließen. Das verlangt nicht nur nach einer Ausweitung eines entsprechenden Therapieangebots. Gerade in Zeiten der Unsicherheit gilt es – gerade auch durch ausreichende monetäre und nicht-monetäre Unterstützung – Zuversicht zu vermitteln. Dies wirkt sich nicht nur positiv auf die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus, sondern könnte auch die große Verunsicherung von Familien mit (armutsgefährdeten) Kindern evtl. etwas abmildern.

Neben einer Erhöhung des Humankapitals v.a. von bildungs- und arbeitsmarktfernen Gruppen, gilt es zudem, weitere Beschäftigungshemmnisse abzubauen. Besonders Mütter mit kleinen Kindern sind entweder gar nicht oder bestenfalls teilzeitbeschäftigt, weil einerseits Betreuungsangebote für ihre Kinder (später dann auch für ältere pflegebedürftige Angehörige) fehlen, andererseits aber auch herrschende Werturteile den Platz der Mütter bei den Kindern sehen und nicht (ganztägig) im Erwerbsarbeitsmarkt (vgl. z.B. Höllinger 2019). Dass es notwendig ist, Betreuungsmöglichkeiten auszubauen, die eine vollzeitbeschäftigte Erwerbstätigkeit ermöglichen, und konservative Werturteile abzubauen, steht daher schon seit Jahren im Forderungskatalog zur Reduktion der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung.

Auch (chronisch) kranke oder behinderte Personen unterliegen mitunter Beschäftigungshemmnissen, die durch Investitionen (auch in den Arbeitsplatz der betroffenen Personen) beseitigt werden können. Auch dazu gibt es in Österreich schon viel Erfahrung und gute Vorzeigebispiele: diese auszuweiten würde – einmal mehr – die Beschäftigungsmöglichkeiten von Betroffenen (nicht nur in der COVID-19 Krise) erhöhen und sollten demgemäß gefördert werden. All diese Investitionen würden nicht nur benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugutekommen, sondern v.a. auch Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen – und damit in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit von doppelter Relevanz sein.

5.3.2 Empfehlungen zur Unterstützung der von Armut oder sozialen Ausgrenzung besonders betroffenen Gruppen

In Kapitel 5.1 wurde festgestellt, dass spezifische Bevölkerungsgruppen besonders stark von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung betroffen sind, allen voran Einelternhaushalte, mittel- und langfristig Arbeitslose und Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft. Sie weisen nicht nur Gefährdungsquoten um die 40% oder höher auf. Informationen zur Entwicklung der Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung seit 2008 weisen zudem auf ihr „chronisches“ Risiko hin. Wie können diese Risikogruppen unterstützt werden? Zunächst würden sie von etlichen der bislang bereits vorgeschlagenen Maßnahmen profitieren, etwa von Investitionen in ihr (und ihrer Kinder) Humankapital, vom Abbau von Beschäftigungshemmnissen etwa durch einen Ausbau von (qualitativ hochwertiger) Kinderbetreuungseinrichtungen, von (höherer) Unterstützung im Fall der Arbeitslosigkeit oder von arbeitsmarktpolitischen oder sozialpädagogischen Programmen zur Unterstützung ihrer (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus könnten weitere Maßnahmen dazu beitragen, diese Risikogruppen nachhaltiger zu unterstützen: Vorschläge dazu liegen nicht erst seit der Corona-Krise vor. So müssten etwa monetäre Transfers von nicht-(mehr)-erwerbsfähigen Arbeitslosen und ihrer Familien erhöht werden. Integrationsmaßnahmen von Personen mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft müssten weiter ausgebaut und insbesondere ihre Bildungs- und

Arbeitsmarktchancen verbessert werden. Familien von Alleinerziehenden sollte durch unbürokratische Unterstützung bei (und Erhöhung der) Unterhaltszahlungen bzw. einer staatlichen Übernahme dieser Zahlungen geholfen werden. Gerade mit Blick auf die Risikogruppen ist darüber hinaus anzudenken, auch verstärkt auf selektive Maßnahmen zu setzen. In der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe wird jeder Antrag individuell bewertet um zu entscheiden, ob Unterstützung gebührt. Mit derselben Selbstverständlichkeit und Akribie, mit der dabei Einkommens- und Vermögensverhältnisse geprüft werden, könnten individuelle Unterstützungsangebote gestaltet und betroffenen Risikohaushalten nicht nur durch monetäre Ressourcen, sondern v.a. auch durch soziale Dienstleistungen, wie etwa sozialpädagogischer Betreuung und Beratung, geholfen werden. Denn auch wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen überproportional von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, ist ihr spezifisches Risikoprofil jeweils einzigartig. Ziel der Interventionen sollte jedenfalls die Unterstützung in der gegenwärtigen Krisensituation sein, aber auch der nachhaltige Ausweg aus der Armuts- oder Ausgrenzungsbetroffenheit.

Neben Unterstützungen von armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Menschen bzw. spezifischen Risikogruppen gilt es schließlich, die Unterstützungssysteme im Blick zu behalten, insbesondere die Einrichtungen des österreichischen Sozialstaats. Diese Institutionen haben ganz wesentlich dazu beigetragen, dass Österreich die aktuelle Gesundheitskrise bislang sehr gut bewältigen konnte. Die COVID-19 Krise wird nicht die letzte Krise sein, mit der wir umgehen müssen. Daher sollte die mittel- und langfristige Steuerung dieser Krise auch unter dem Aspekt der langfristigen Effektivität bzw. „Resilienz“ der Sozial- und Wirtschaftssysteme erfolgen: um für künftige Krisen gewappnet zu sein. Die schon eingesetzten bzw. geforderten (Reform-)Maßnahmen aber auch die relevanten sozialstaatlichen Institutionen, etwa die Arbeitslosenversicherung oder die (unterschiedlichen) Systeme der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, sollten dazu einer entsprechenden „Nachhaltigkeitsprüfung“ unterzogen werden, insbesondere mit Bezug auf ihre „Armutsfestigkeit“ – und bei Bedarf entsprechend adaptiert werden. Damit stünden nicht nur ihre kurzfristigen Effekte zur akuten Krisenbewältigung im Vordergrund, sondern auch ihre langfristigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen. Einen diesbezüglichen Diskurs zu führen und entsprechende Analysen vorzunehmen wäre eine lohnende und v.a. relevante Aufgabe für Forschung, Politik und Praxis.

5.4 Vorschläge zur Schließung von Forschungslücken

Zum Abschluss sollen auf Basis der Arbeit an diesem Kapitel und insbesondere der festgestellten Forschungslücken Vorschläge für weiterführende Projekte gemacht werden, die neue Erkenntnisse liefern und insbesondere auch eine wichtige Grundlage für das Setzen von effektiven (sozial)politischen Interventionen für spezifische Risikogruppen darstellen würden.

In Kapitel 5.1 wurden die aktuellsten Ergebnisse zur Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung in Österreich skizziert. Es handelt sich dabei um die Widergabe deskriptiver Ergebnisse, die von der Statistik Austria publiziert worden sind. Es wäre empfehlenswert, auf Basis der letztverfügbaren Daten eine vertiefende quantitative Analyse der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung durchzuführen, um die vielen Einflussfaktoren, die zur Armutsgefährdung oder sozialen Ausgrenzung führen, zu kontrollieren und den Anteil ausgewählter Risikofaktoren (Erwerbsaktivität/ Arbeitslosigkeit/geringes Bildungsniveau) auf spezifische Gruppen (nach Herkunft oder Haushaltstyp) besser herausarbeiten zu können. Um auch die Effekte der bereits gesetzten Hilfsmaßnahmen während der COVID-19 Krise einschätzen zu können, müsste eine derartige Analyse durch Zuhilfenahme von Mikrosimulationsverfahren

auch zu eruieren versuchen, welche Maßnahmen wie auf die von Armut oder sozialer Ausgrenzung besonders betroffenen Problemgruppen wirken – um darauf basierend Vorschläge für noch zu tätige Maßnahmen ableiten zu können.

Schon in der Vergangenheit haben sich die Expert*innen der Sozialwirtschaft als Seismograph*innen für (neue) soziale Problemgruppen und Problemlagen erwiesen. Die oben vorgeschlagenen quantitativen Analysen könnten daher zeitnah durch eine qualitative Erhebung zur Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung ergänzt werden, in der Vertreter*innen der österreichischen Sozialwirtschaft zu ihren Einschätzungen zu (neuen) Risikogruppen, Problemlagen, Lücken und Lösungsvorschlägen befragt werden könnten. Ein Schwerpunkt könnte dabei auf das Thema „Wohnen“ gelegt werden, das 2015 als besonders prekär für Armutsbetroffene ausgewiesen worden ist. Welchen Effekt hatte die Krise auf die Wohnungsnot von armutsbetroffenen Gruppen?

V.a. im Hinblick auf „neue“ Risikogruppen besteht noch ein Nachholbedarf an Forschung, etwa in Bezug auf (Solo-)Selbstständige, die besonders unter dem Lockdown und seinen Folgen gelitten haben. Diese Gruppe wird zwar schon seit einiger Zeit verstärkt beforscht, allerdings fehlt bis jetzt eine fundierte Analyse zu ihrer Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung. Eine Studie, die sich speziell mit dieser Risikogruppe befasst, könnte sich zwar nicht ausschließlich auf vorhandene Daten und damit eine quantitative Auswertung stützen (auf das Problem der unzureichenden Erfassung dieser Gruppe in relevanten Statistiken, z.B. dem Mikrozensus, wurde schon an anderer Stelle eingegangen, vgl. dazu etwa Derndorfer et al. 2019), sondern müsste durch eine qualitative Erhebung ergänzt werden.

Weil die COVID-19 Krise auch eine Gesundheitskrise ist, wäre es insbesondere hilfreich, Informationen zu Barrieren im Zugang zum Gesundheitssystem für armuts- und ausgrenzungsbetroffene Menschen zu sammeln bzw. auch zu ihrer Nutzung der entsprechenden Einrichtungen. Dass es Lücken im Hinblick auf eine Versorgung von psychisch kranken Menschen gibt, wurde schon festgestellt. Dies müsste genauer untersucht und Gegenvorschläge gemacht werden. Auch eine Studie zur Gesundheitsversorgung von armen Kindern und Jugendlichen würde helfen, Defizite in diesem Bereich zu erkennen und abzubauen.

Oben wurden erste Ergebnisse zur Entwicklung der Nachfrage nach Sozialhilfe- bzw. Mindestsicherungsleistungen seit dem Lockdown skizziert. Bemerkenswert ist dabei erstens die Zunahme der Zahl der Vollbezugsbeziehenden und zweitens die unterschiedliche Entwicklung der Nachfrage nach diesen Fürsorgeleistungen zwischen den Bundesländern. Es wäre nicht nur informativ, sondern auch Voraussetzung für Reformüberlegungen auf Ebene der Länder aber auch des Bundes, den Gründen für diese Entwicklungen auf den Grund zu gehen. Gibt es neue Gruppen unter den Hilfesuchenden? Welche Rolle spielt die unterschiedliche Gesetzgebung bei der Erklärung der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern? Welche Konsequenzen haben die unterschiedlichen Regelungen im Hinblick auf die Inanspruchnahme (bzw. die Nicht-Inanspruchnahme) dieser Fürsorgeleistungen?

Literaturverzeichnis

Arbeitsmarktservice Österreich (2020a) Arbeitsmarktdaten im Kontext von Bildungsabschlüssen. In: Spezialthema zum Arbeitsmarkt (AMS, Wien).

Arbeitsmarktservice Österreich (2020b) Geschäftsbericht 2019: #weiter (AMS, Wien).

Atkinson, Anthony B. (2019) Measuring poverty around the world. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Dawid, Evelyn / Heitzmann, Karin (2006) Endbericht: Forschungsprojekt „Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich“. Wien, Forschungsbericht 03/2006 des Instituts für Sozialpolitik.

Dawid, Evelyn / Heitzmann, Karin (2015) Österreichische Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung: Entwicklungen, Leistungen, Lücken: Endbericht (BMASK, Wien).

Derndorfer, Judith / Heitzmann, Karin / Hofbauer, Johanna / Lechinger, Vanessa / Sauer, Petra (2019) 'New' atypical employment: Examining evidence on the socio-economic distribution of 'new' atypical workers in Austria. ESPAnet Conference (Stockholm, Schweden).

Derndorfer, Judith / Hofbauer, Johanna / Heitzmann, Karin / Lechinger, Vanessa / Sauer, Petra (2020) Chancen und Risiken neuer atypischer Beschäftigung: Herausforderungen für die österreichische Arbeits- und Verteilungspolitik: Projektbericht für das AMS (INEQ – WU Wien, Wien).

Förster, Michael F. / Königs, Sebastian (2019) Förderung der sozialen Mobilität in Österreich. In: BMASGK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz), (Hrsg.) Soziale Mobilität und Vermögensverteilung (BMASGK, Wien) 13-70.

Heitzmann, Karin (2002) Armut ist weiblich! --- Ist Armut weiblich? In: Heitzmann, Karin / Schmidt, Angelika (Hrsg.) Frauenarmut: Hintergründe, Facetten, Perspektiven (Peter Lang, Frankfurt am Main et al.) 121-136.

Heitzmann, Karin (2017) Armut und Ausgrenzung von Migrant/inn/en in Österreich. Aktuelle Situation und Entwicklungen zwischen 2010 und 2016. In: Altenburg, Friedrich / Faustmann, Anna / Pfeffer, Thomas / Skrivanek, Isabella (Hrsg.) Migration und Globalisierung in Zeiten des Umbruchs. Festschrift für Gudrun Biffl (Edition Donau-Universität Krems, Krems) 333-348.

Höllinger, Franz (2019) Einstellungen zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung in der Familie. In: Bacher, Johann / Grausgruber, Alfred / Haller, Max / Höllinger, Franz / Prandner, Dimitri / Verwiebe, Roland (Hrsg.) Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich: Trends 1986-2016 (Springer VS, Wiesbaden) 243-263.

Schönherr, Daniel (2020) Zur Situation von Eltern während der Coronapandemie (SORA, Wien).

Statistik Austria (2015a) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2011 VWD (Rev. 4 vom 19.11.2015) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2015b) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2012 (Rev. 3 vom 20.03.2015) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2015c) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2013 (Rev. 4 vom 13.08.2015) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2015d) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2014 (Rev. 4 vom 19.11.2015) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2016) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2010 VWD (Rev. 4 vom 22.07.2016) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2017a) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2015 (Rev. 1 vom 16.05.2017) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2017b) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2016 (Rev. 5 vom 15.01.2018) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2018) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2017 (Rev. 2 vom 07.08.2018) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2019) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2018 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2016 bis 2018 (Rev. 3 vom 01.08.2019) (Statistik Austria, Wien).

Statistik Austria (2020) Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Tabellenband EU-SILC 2019 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2017 bis 2019 (vom 28.05.2020) (Statistik Austria, Wien).

Volkshilfe Österreich (2020) Corona und Armut. In: Volkshilfe-Magazin für Menschen 2020(2), 5-6.

Definition von Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung und Ergebnisse 2019

Der Indikator Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung umfasst die Zielgruppen „Armutsgefährdung“, „erhebliche materielle Deprivation“ und „Personen in Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität“.

Grundlage für die Berechnung der Armutsgefährdung ist das äquivalisierte Nettohaushaltseinkommen, also das verfügbare Haushaltseinkommen dividiert durch die Summe der Konsumäquivalente des Haushalts. Als armutsgefährdet werden Personen bezeichnet, deren äquivalisiertes Nettohaushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Medians (mittlerer Wert der Verteilung) liegt. Für 2019 liegt der Median des äquivalisierten Nettohaushaltseinkommens bei 25.729 Euro im Jahr. Die Armutsgefährdungsschwelle betrug 2019 somit 15.437 Euro für einen Einpersonenhaushalt, das sind 1.286 Euro pro Monat (12 Mal).

Als Haushalte mit keiner oder sehr niedriger Erwerbsintensität werden jene bezeichnet, in denen die Erwerbsintensität der Haushaltsmitglieder im Erwerbsalter (18-59 Jahre, ausgenommen Studierende) weniger als 20% des gesamten Erwerbspotentials beträgt. Dieser Indikator wird nur für Personen unter 60 Jahren ausgewiesen.

Als erheblich materiell depriviert gelten Personen in Haushalten, auf die zumindest vier der folgenden neun Merkmale zutreffen: Im Haushalt bestehen

1. Zahlungsrückstände bei Miete, Betriebskosten oder Krediten; für den Haushalt ist es finanziell nicht möglich
2. unerwartete Ausgaben zu tätigen,
3. einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren,
4. die Wohnung angemessen warm zu halten,
5. jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine vergleichbare vegetarische Speise zu essen,
6. einen PKW,
7. eine Waschmaschine,
8. ein Fernsehgerät,
9. ein Telefon oder Handy zu besitzen.



Quelle: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html (Datum der letzten Einsichtnahme: 30.08.2020)

Tabellenverzeichnis

Kapitel 1

Tabelle 1: Internationale Konjunktur (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent).....14

Tabelle 2: Entwicklung der makroökonomischen Größen in Österreich (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent).....17

Kapitel 2

Tabelle 3: Entwicklung der öffentlichen Finanzen 2015-2021.....24

Kapitel 3

Tabelle 4: Beschäftigte Jänner bis Juli, 2019 und 2020.....42

Tabelle 5: Zugänge in den Krankenstand im Laufe des Monats, ArbeiterInnen und Angestellte.....42

Tabelle 6: Einnahmen der Sozialversicherung nach Sparten, gesamt und wesentlichste Komponenten, 2020 und 2021.....42

Tabelle 7: Aufwendungen der Sozialversicherung nach Sparten, gesamt und wesentlichste Komponenten, 2020 und 2021.....43

Kapitel 4

Tabelle 8: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Einkommensklassen, 2020.....49

Tabelle 9: Anteil der Personen, deren verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Krise um mindestens 1% steigt bzw. fällt, 2020.....50

Tabelle 10: Anteil der Personen, deren verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen durch die Krise um mindestens 5% steigt bzw. fällt, 2020.....51

Tabelle 11: Durch die Covid-19 Krise ausgelöste Quintilsprünge, 2020.....51

Tabelle 12: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen der Corona-Kurzarbeitenden nach Einkommensklassen, 2020.....52

Tabelle 13: Wirkung der Covid-19 Krise auf die jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen der Corona-Arbeitslose nach Einkommensklassen, 2020.....53

Tabelle 14: Armutsmaße im Szenario ohne und mit Covid-19 Krise, 2020.....54

Tabelle 15: Ungleichheitsmaße im Szenario ohne und mit Covid-19 Krise, 2020.....55

Tabelle 16: Verteilung des verfügbaren Haushaltseinkommens und Veränderung durch die Covid-19 Krise, 2020.....55

Abbildungsverzeichnis

Kapitel 1

Abbildung 1: BIP-Entwicklung (2018 = 100), 2020 und 2021 Prognosen.....	13
Abbildung 2: Wöchentlicher BIP-Indikator	16

Kapitel 2

Abbildung 3: Einnahmenentwicklungen nach ESVG-Hauptkategorien 2019-2021 (Mrd. €).....	26
Abbildung 4: Ausgabenentwicklungen nach ESVG-Hauptkategorien 2019-2021 (Mrd. €).....	27

Kapitel 3

Abbildung 5: Beschäftigte Jänner bis Juli, 2019 und 2020	31
Abbildung 6: Zugänge in den Krankenstand im Laufe des Monats, ArbeiterInnen und Angestellte.....	38

Kapitel 4

Abbildung 7: Krisenbedingte relative Veränderung der jährlichen verfügbaren Haushaltsäquivalenzeinkommen unterschiedlicher Personengruppen, 2020.....	53
---	----

Kapitel 5

Abbildung 8: Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung, Österreich 2008 – 2019.....	63
Abbildung 9: Vergleich der Arbeitslosenquoten und der Armuts- oder Ausgrenzungsquoten nach höchstem Bildungsabschluss, Österreich 2019.....	64
Abbildung 10: Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung nach spezifischen Ursachenzusammenhängen: Österreich 2010-2019.....	68
Abbildung 11: Entwicklung der Zahl der Bezieher*innen von Sozialhilfe/Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Österreich März – Juli 2020.....	74



Abschnitt 2

Soziale Infrastruktur und Arbeitsmarkt



A woman with long dark hair, wearing a blue long-sleeved shirt, is looking at a laptop screen. The background is a blurred office environment with a desk, keyboard, and other office equipment. The entire image has a blue tint.

6

Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die soziale Infrastruktur in Österreich

Reinhard Millner, Camilla Mittelberger,
Martin Mehrwald, Lukas Weissinger,
Peter Vandor und Michael Meyer
(Kompetenzzentrum für Nonprofit
Organisationen und Social Entrepreneurship,
Wirtschaftsuniversität Wien)

Das Wichtigste in Kürze

Die COVID-19 Pandemie und Maßnahmen der Bundesregierung stellen eine große Herausforderung für Nonprofit Organisationen und Sozialunternehmen dar, die sich auf unterschiedlichen Ebenen auf die Organisationen ausgewirkt hat und auswirkt. Die Ergebnisse dieses Berichts dokumentieren die Erfahrungen der Sozialorganisationen im österreichischen Nonprofit Sektor seit Beginn der COVID-19 Pandemie bis Anfang August 2020.

Um ein möglichst umfassendes Bild über diese Auswirkungen zu zeichnen, wurde ein Mixed Methods Design gewählt, welches einen explorativen qualitativen mit einem standardisierten quantitativen Forschungsansatz vereint. 30 semi-strukturierte Interviews mit GeschäftsführerInnen und VertreterInnen sozialer Organisationen aus den Bereichen Pflege, Wohnen und Obdachlosigkeit, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und Gewaltbetroffenheit und den neun Bundesländern wurden mit einer Onlineumfrage unter den Mitgliedsorganisationen der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ) kombiniert.

Die Auswirkungen der Pandemie auf Organisationen wurden für die verschiedenen Tätigkeitsfelder aufbereitet. Quer über alle Organisationen hinweg wurden vor allem finanzielle Betroffenheiten und die Herausforderungen in Bezug auf das Personal erhoben. So wurden durch die InterviewpartnerInnen ein Anstieg der Kosten und ein stark erhöhter Verwaltungsaufwand berichtet, um das Leistungsangebot für ihre Zielgruppen halten zu können. Darüber hinaus mussten mobile Angebote für die KlientInnen eingeschränkt oder völlig stillgelegt werden.

Detail identifizierten wir Charakteristika einzelner Tätigkeitsfelder. So berichtet der Pflegebereich von Spendenausfällen, da SpenderInnen-Zielgruppen nicht erreichbar waren. Zudem wurde es auch als besondere Herausforderung gesehen, mehrere Teams in Bereitschaft zu halten, um für mögliche Krankheitsfälle gerüstet zu sein. Im Tätigkeitsfeld Wohnen gibt es Auswirkungen auf die Personalsituation und damit einhergehend einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus wurde eine steigende Nachfrage der Zielgruppe bei einer gleichzeitig notwendigen Einschränkung des Angebots berichtet. Auch Organisationen im Tätigkeitsfeld Kinder und Jugendliche berichten vor allem von finanziellen und personellen Herausforderungen. Es wurde eine steigende Nachfrage nach den Angeboten der Organisationen wahrgenommen, wobei durch Schulschließungen die Leistungen stark erweitert werden mussten. Im Bereich Menschen mit Behinderungen wurden ebenso finanzielle Auswirkungen durch Umsatzeinbußen und höhere Kosten für die Anschaffung von Schutzmaterialien konstatiert. Zudem mussten Teilbereiche, wie Tageszentren oder Werkstätten, geschlossen werden. Andere Bereiche, wie betreute Wohnformen, mussten offengehalten werden, wodurch entsprechende Personalmaßnahmen notwendig wurden. Ebenso wurden Einschränkungen durch eine verringerte Nachfrage von KundInnen wahrgenommen. Organisationen im Bereich Gewaltbetroffenheit waren stark durch Einschränkungen ihrer Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Verringerung des Angebots öffentlicher Institutionen betroffen. Durch geschlossene Anlaufstellen und Institutionen konnten etwa Straf- und Scheidungsverfahren nicht weitergeführt werden. Darüber hinaus wurde eine starke Belastung der BetreuerInnen und Schwierigkeiten in der Aufnahme neuer KlientInnen identifiziert. Eine verringerte Sichtbarkeit der

Zielgruppe durch den Lockdown, sowie Schwierigkeiten in Zusammenhang mit Sicherheitsmaßnahmen führten dabei zu einer herausfordernden Situation.

Zuge unserer Erhebungen konnten unterschiedliche Reaktionen der Sozialorganisationen auf die Pandemie und die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie identifiziert werden. Durch COVID-19 veränderte sich die Arbeitsstruktur und es wurden weitreichende personelle Maßnahmen getroffen. Die quantitative Erhebung ergab, dass rund 70% der Organisationen auf Tele-Working umstellten, wobei große Organisationen (>250 MitarbeiterInnen) zu 100% dieses Instrument eingesetzt haben. Kurzarbeit stellte die zweithäufigste Reaktion dar, wobei der Sozialsektor im Vergleich zum Unternehmenssektor (mit knapp 65%) dieses Instrument weniger häufig (um mehr als 20% geringer) verwendete. Kündigungen wurden im Sozialsektor seltener durchgeführt, wobei ausschließlich kleine (< 49 MA) und mittelgroße Organisationen (50-249 MA) davon betroffen waren. Auch die qualitativen Daten zeigen, dass insbesondere im Verwaltungsbereich und bei Schließungen einzelner Teilbereiche Kurzarbeit beantragt wurde. Zu Kündigungen kam es kaum.

Über alle Bereiche hinweg dokumentieren unsere Ergebnisse Einschränkungen des Leistungsumfangs, aber auch Erweiterungen des Angebots. Im Bereich Wohnen beispielsweise reagierte der Großteil der Organisationen mit einem Ausbau des Leistungsumfangs. In dieser Kategorie wurden folglich die wenigsten Dienstleistungseinschränkungen verzeichnet. Die Zahl der MitarbeiterInnen wurde gleichgehalten oder aufgestockt, ohne dafür unmittelbare finanzielle Deckung zu haben. In der Arbeit mit Gewaltbetroffenen sind die Maßnahmen hauptsächlich durch die schwankende Nachfrage der KlientInnen bedingt. In der Pflege, der Arbeit mit Kindern, Jugendlichen oder Menschen mit Behinderungen wurden die mobile Betreuung stark reduziert oder ausgesetzt. Gleichzeitig musste das stationäre Angebot meist intensiviert werden. Zusätzlich wurde über alle Bereiche hinweg digitale bzw. telefonische Betreuung angeboten.

Durch die Pandemie induzierte Entwicklungen in der Digitalisierung fanden vor allem in den Bereichen Kinder- und Jugendarbeit sowie Pflege statt. In der Obdachlosenhilfe war das Ausmaß der Digitalisierung überschaubar, was der Zusammensetzung der Zielgruppe und der Art der Leistungserbringung geschuldet ist. Allgemein positiv zu vermerken ist, dass über ein Viertel (27,3%) der Sozialorganisationen angibt, neue Angebote und Leistungen als Reaktion auf COVID-19 entwickelt zu haben und 15% aufgrund dessen in Weiterbildungen investiert haben. Dabei haben überdurchschnittlich viele kleine Organisationen auf Weiterbildungsmaßnahmen gesetzt.

Ganz allgemein wurden von den befragten Organisationen auch positive Entwicklungen im Rahmen der COVID-19 Pandemie genannt. So wurde ein Digitalisierungsschub und Lerneffekte in Bezug auf die eigene Aufbau- und Ablauforganisation berichtet. Kombiniert mit höherer Flexibilität und Spontanität in den Tätigkeiten sollte dies in Zukunft die organisationale Resilienz steigern. Außerdem wurde ein gestärkter Zusammenhalt zwischen den MitarbeiterInnen, sowie eine gesteigerte Wertschätzung durch organisationsexterne Personen berichtet.

Um die negativen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Organisation abzufedern, wurden von vielen Organisationen Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch genommen. Vor allem die

Corona-Kurzarbeit wurde von fast der Hälfte der befragten Organisationen genutzt. Dabei war und ist diese Unterstützungsmaßnahme vorrangig für Sozialorganisationen in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, sowie Menschen mit Behinderungen relevant. Weiters bereitet sich ein großer Teil auf einen Antrag zur Fixkostenabdeckung beim NPO-Unterstützungsfonds vor. Darüber hinaus erfolgte im Rahmen der Koordinierung mit Institutionen der einzelnen Bundesländer in einigen Fällen eine Unterstützung auf Landesebene. Verbesserungsvorschläge für öffentliche Unterstützungsmaßnahmen wurden ebenso geäußert, unter anderem zur Kommunikation seitens öffentlicher Institutionen. Dabei wären nachvollziehbarere Informationen erwünscht gewesen. Überdies besteht Unklarheit über die Finanzierung der Corona-Gefahrenprämie, obwohl diese in naher Zukunft ausgeschüttet werden muss. Der NPO-Fonds wäre früher gewünscht gewesen, da Mehrkosten für die Organisation in Zusammenhang mit der Beschaffung von Schutzausrüstung und dem Personal bereits beglichen werden mussten. Die für den NPO-Fonds herangezogenen Einnahmeausfälle seien dazu unpassend, da einige Organisationen ihr Leistungsangebot beibehalten oder ausgebaut haben. Somit seien zwar erhöhte Kosten, aber keine Einnahmeausfälle entstanden. Außerdem wird kritisiert, dass für NPOs die Möglichkeit, Rücklagen (und somit Eigenkapital) aufzubauen gehemmt wird, für die Vergabe von Liquiditätshilfen in Krisenzeiten dann aber die Eigenkapitalquote als Bewertungskriterium herangezogen wird. Kombiniert mit antizipierten Budgetkürzungen auf Länderebene entsteht durch diese Faktoren eine erhöhte Planungsunsicherheit für Sozialorganisationen. Vor allem Organisationen, die sich auch oder gänzlich über Markteinkommen finanzieren, wie Sozialunternehmen, sind von dieser betroffen. Außerdem wäre es wichtig und notwendig gewesen, Schutzausrüstung schneller zur Verfügung zu stellen. Zudem herrschte auch hier Unklarheit in weiten Teilen des Sektors bezüglich deren Beschaffung, eine stärkere Unterstützung durch die öffentliche Hand wurde vielfach als Wunsch geäußert.

Ein Großteil der InterviewpartnerInnen nahm im Vergleich zu anderen Organisationen im Feld ähnlich starke Auswirkungen der COVID-19 Krise auf die eigene Organisation wahr. Vor allem Organisationen und Sozialunternehmen mit marktwirtschaftlichen Einkünften empfanden jedoch eine vergleichsweise stärkere eigene Betroffenheit. Zur Bewältigung der Krise nutzte eine Vielzahl an Sozialorganisationen Möglichkeiten zur Koordinierung über eigens gebildete Krisenstäbe oder bereits bestehende Dachverbände. Zudem erfolgte ein intensivierter Austausch mit öffentlichen Institutionen und anderen Organisationen aus dem Feld.

Die befragten Sozialorganisationen setzten es sich zum Ziel, ihre KlientInnen während des Lockdowns und in den Monaten danach weiter zu versorgen. Die Zielgruppen der befragten Organisationen reichen von pflegebedürftigen SeniorInnen über Menschen mit Behinderungen, Obdachlose, Kinder, Jugendliche und Familien bis hin zu Gewaltbetroffenen. Ebenso wie die Gesamtbevölkerung waren all diese Personen vom Lockdown und den durch die Pandemie verursachten Einschränkungen betroffen. Da jedoch ein Großteil dieser Zielgruppen schon vor COVID-19 eine marginalisierte Gruppe darstellte, verstärkte sich die Betroffenheit überdurchschnittlich. Weiters wurden in vielen Bereichen die Zielgruppen größer, was von den InterviewpartnerInnen unter anderem auf die steigende Arbeitslosigkeit zurückgeführt wird.

Für den in der quantitativen Befragung aggregierten Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zeigt die Auswertung, dass die Betroffenheiten der Zielgruppe insbesondere durch die

Besuchsverbote, die Leistungseinschränkungen und die psychische Belastung groß ist. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen der qualitativen Befragung im Bereich der Pflege, bei Menschen mit Behinderungen und in der Kinder- und Jugendarbeit. Im Bereich der Obdachlosenhilfe verstärkt sich die Vulnerabilität der KlientInnen insbesondere durch gesundheitliche Vorbelastungen und fehlende medizinische Betreuung. Die verstärkte Belastung von gewaltbetroffenen KlientInnen resultiert hauptsächlich aus der Zunahme von Gewalt in den Familien während des Lockdowns und der fehlenden Möglichkeit, Kontakt mit Beratungs- und Betreuungsstellen aufzunehmen. Zusätzlich zeigen die Ergebnisse, dass es einen großen Bedarf an psychosozialer Betreuung in der gesamten Gesellschaft gibt. Dieser wird sich aufgrund der Pandemie und insbesondere der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit vervielfältigen. Die letzten Monate haben hier Lücken aufgezeigt und auch vergrößert, die nach Einschätzung der InterviewpartnerInnen gesamtgesellschaftlich adressiert werden müssen.

Gefragt nach dem Unterstützungsbedarf für die kommenden zwölf Monate, identifizierten Organisationen die Finanzierung als großen Unsicherheitsfaktor. So geben mehr als zwei Drittel der Befragten in der quantitativen Studie an, dass die Liquiditätsreserven für höchstens sechs Monate reichen würden. Darüber hinaus wird neben einer verstärkten Unterstützung in Bezug auf Testungen und Schutzausrüstung vor allem auch verstärkter Beistand bei der Entwicklung und Nutzung digitaler Dienstleistungen sowie Arbeitsformen als hilfreich erachtet. Abgesehen davon ist eine stärkere Unterstützung in der Deckung des Personalbedarfs erwünscht, etwa durch Anreize seitens der öffentlichen Hand.

Die Ergebnisse der quantitativen Studie deuten zudem darauf hin, dass die Auswirkungen der COVID-19 Krise auf KlientInnen der Organisationen längerfristig bestehen bleiben. Um sie bestmöglich zu unterstützen, wurden durch die Befragten sozialpolitische Maßnahmen empfohlen. Einen wichtigen Punkt stellt dabei die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen dar, wobei ein besonderer Fokus vor allem auf Familien bildungsferner Schichten gelegt sein sollte. Darüber hinaus wird eine spezifischere Risikoabschätzung für Zielgruppen in Bezug auf gesundheitspolitische Maßnahmen empfohlen, wobei eine stärkere Einbindung der StakeholderInnen diese Maßnahmen treffsicher machen soll. Weiters wird generell ein ansteigender Bedarf an psychosozialer Unterstützung in der Gesellschaft und an Maßnahmen zur finanziellen Absicherung der Zielgruppen identifiziert. Trotz des großen Verständnisses für die Herausforderungen der Krisensituation wird letztlich auch Optimierungsbedarf in Bezug auf die Kommunikation der Bundesregierung berichtet. Rechtzeitigere Informationen sowie die schnellere Einrichtung von dezidierten Ansprechstellen sollen NPOs dabei unterstützen, langfristiger planen und damit noch effektiver helfen zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse und Erkenntnisse empfehlen wir zur Regeneration der organisationalen Kapazität der Sozialorganisationen einige Maßnahmen, die durch eine Relaxierung starrer Förder- und Finanzierungsrichtlinien öffentlicher AuftraggeberInnen oder Fördereinrichtungen forciert werden sollen:

- Resilienz- und Slack-Aufbau durch Diversifizierung der Einnahmenstruktur
- Incentives für die Erschließung von neuen Einnahmequellen (z.B. Matched Funding): Markteinnahmen und Spenden dürfen öffentliche Förderungen nicht gefährden

- Capacity Building im Bereich digitales Fundraising und Social Media Fundraising
- Rücklagen von mindestens einem und höchstens zwei Jahresumsätzen dürfen weder Förderungen noch öffentliche Leistungsentgelte schmälern, sondern deren Aufbau ist in die Kalkulation von Leistungen einzurechnen.

Darüber hinaus werden folgende Maßnahmen im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation, die auch jeweils durch die Förderung oder eine Staffelung der Leistungsbeiträge motiviert werden sollen, empfohlen:

- Verstärkte Dezentralisierung und Autonomisierung durch die Einrichtung kleinerer (multi)professioneller Teams bei sozialen Dienstleistungen, insbesondere in der stationären Pflege, um die Betroffenheit im Ansteckungsfall gering zu halten und Ersatz zu erleichtern
- Flexibilisierung der Kontaktmöglichkeiten und Etablierung hybrider Betreuungsformen in vielen ambulanten Bereichen
- Verstärkter Ausbau kleiner, flexiblerer Einheiten in der Altenpflege (betreutes Wohnen), in der Behindertenarbeit (kleinere Werkstätten, betreutes Wohnen), aber auch anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen wie der Obdachlosenhilfe
- Förderung der Digitalisierung auf allen Ebenen.

Folgende konkrete Empfehlungen ergeben sich aus unserer Studie für die Arbeit der NPOs mit ihren Zielgruppen:

- Die (digitale) Erreichbarkeit der Zielgruppen wurde ein großes Thema. Soziale NPOs müssen konkrete Konzepte der Aufrechterhaltung einer entsprechenden Kontaktdichte und Qualität unter Lockdown-Bedingungen erarbeiten.
- Kritische Verbindungen mit öffentlichen Stellen, z.B. mit Gerichten, müssen aufrecht bleiben.
- Vielfach wurden neue Zielgruppen „erschlossen“: So zeigte sich z.B. in der Arbeit mit Obdachlosen eine quantitativ und qualitativ neue Bedarfslage – die verunmöglichte alternative Mittelbeschaffung führte mehr und andere Obdachlose zu den Betreuungseinrichtungen, deren medizinische Versorgung eine große Herausforderung dargestellt hat. Dafür sollten neue Angebote entwickelt und finanziert werden.
- In den Bereichen Arbeitsmarktintegration und Obdachlosigkeit (Delogierungen) sollte unbedingt Kapazität für Belastungsspitzen im Herbst/Winter 2020/21 aufgebaut werden.
- Im Bereich der stationären Pflege müssen Konzepte für künftige Lockdown-Situationen entwickelt werden, die die Menschen- und Besuchsrechte der PatientInnen und Angehörigen weniger einschränken.
- Im Pflegebereich sollten Sicherheitsnetze aufgebaut werden, mit deren Hilfe ein temporärer Ausfall ausländischer Pflegekräfte besser kompensiert werden kann.
- In den kommenden Monaten ist mit einer Steigerung des Bedarfs im Bereich der Gewaltprävention und des Opferschutzes zu rechnen. Daher sollte das Betreuungsangebot für gewaltbetroffene Menschen weiter ausgebaut werden.
- Gesamtgesellschaftlich wird ein erhöhter Bedarf an psychosozialer Betreuung antizipiert. Auch hier sind ein Ausbau des Angebots und eine gesicherte Finanzierung essenziell.

- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in den kommenden Jahren eine zentrale Rolle spielen, da der Arbeitsmarkt wie üblich nur mit starken Verzögerungseffekten auf eine konjunkturelle Erholung – so wie 2021 kommen sollte – reagieren wird. Neben den etablierten Trainingsmaßnahmen empfehlen wir stärkere Investitionen in ökologische, integrative Sozialunternehmen.
- Des Weiteren wäre eine Wiederaufnahme von Beschäftigungsprojekten für ältere Arbeitslose im kommunal-ökologischen Bereichen zu empfehlen.
- Eine Reform des Arbeitslosengeldes sollte angedacht werden. Der Betrag sollte von dzt. 55% des letzten Nettoeinkommens erhöht werden, dann allerdings degressiv gestaltet werden.
- Im Bereich Kinder- und Jugendhilfe müssen besonderes Augenmerk auf die durch Lockdown, Home-Schooling und Distanzlehre verschärften Benachteiligung bildungsferner Familien legen.

6.1 Einleitung

Vor dem Hintergrund und den Auswirkungen der COVID-19 Pandemie werden im Rahmen dieser wissenschaftlichen Bestandsaufnahme die Veränderungen der sozialen Infrastruktur im österreichischen Nonprofit Sektor mit Schwerpunkt auf dem Bereich sozialer Dienstleistungen erhoben und analysiert. Nonprofit Organisationen (NPOs) und Sozialunternehmen stellen wesentliche Unterstützungsstrukturen im Sozialbereich dar und eine Vielzahl von Hilfeleistungen für vulnerable Gruppen zur Verfügung. Die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie haben vielfach dazu geführt, dass diese Organisationen ihre Leistungen nicht mehr erbringen konnten und zusehends auch mit finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert sind. In diesem Kontext ist es das Ziel dieser Forschungsarbeit, die infolge COVID-19 veränderten Rahmenbedingungen sowie die unterschiedlichen Dimensionen der Betroffenheit von Organisationen im Sozialbereich sowie der von ihnen betreuten Zielgruppen zu erheben, und daraus erste Implikationen sowie Handlungsoptionen für Gegenmaßnahmen abzuleiten.

6.1.1 Zur Bedeutung von Nonprofit Organisationen und des Nonprofit Sektors

Unter dem (gemeinnützigen) Nonprofit Sektor wird die Gesamtheit der Nonprofit Organisationen verstanden und in einem Dreisektoren-Modell den Sektoren „Markt“ und „Staat“ gegenübergestellt. Der Sektor „Markt“ umfasst hierbei Profitorganisationen, also Unternehmen, die durch gewinnorientierte und marktfinanzierte Tätigkeiten charakterisiert sind. Zum Sektor „Staat“ gehören alle öffentliche Organisationen, also Gebietskörperschaften wie Bund, Länder, Gemeinde, Kommunen, die durch die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sowie durch die Finanzierung über öffentliche Gelder charakterisiert sind. NPOs sind charakterisiert durch ein Mindestmaß an formaler Organisation, womit im Wesentlichen formalisierte Entscheidungsstrukturen oder Verantwortlichkeiten vorhanden sein müssen. Damit fallen spontane Zusammenkünfte für einen bestimmten Anlass oder informelle Gruppen nicht in das NPO-Verständnis. Auch weisen NPOs ein Minimum an Selbstverwaltung und Entscheidungsautonomie auf, d.h. die wichtigsten Entscheidungen können innerhalb der Organisation gefällt werden. Damit und des Weiteren sind NPOs private Organisationen. Dies ermöglicht eine Abgrenzung gegenüber staatlichen Organisationen, die in vielen Fällen hoheitliche Aufgaben übernehmen und auch ebendiesen Entscheidungsstrukturen unterliegen. Andererseits schließt das aber nicht aus, dass NPOs öffentliche Finanzierung oder Unterstützung erhalten können. Ein weiteres Charakteristikum ist ein Mindestmaß an Freiwilligkeit, was sich durch das Vorhandensein von Freiwilligenarbeit, ehrenamtlichen Leitungsfunktionen, die Möglichkeit zur freiwilligen Mitgliedschaft oder z.B. durch das Einwerben von (freiwilligen) Geldspenden manifestieren kann. Im Besonderen zeichnen sich

NPOs dadurch aus, dass Gewinne bzw. Überschüsse nicht an EigentümerInnen oder Mitglieder ausgeschüttet werden. Vielmehr sieht die Gewinnverwendung vor, dass ein solcher in der Organisation verbleibt und in den Organisationszweck, die soziale Mission, reinvestiert wird (vgl. Meyer und Simsa 2013, S. 8ff.).

Der Nonprofit Sektor als die Summe aller Nonprofit Organisationen ist von hoher gesellschaftlicher und ökonomischer Relevanz, was sich am Beispiel Österreich an den folgenden Kennzahlen darstellen lässt: Der Sektor umfasst rund 120.000 Organisationen, der allergrößte Anteil davon Vereine, gefolgt von Stiftungen, gGmbHs und anderen Rechtsformen. Wenngleich aus juristischer Sicht NPOs keine eigenständige Kategorie darstellen, so hilft die Frage nach der Rechtsform den Sektor abgrenzen zu können, da diese in der Regel nicht auf Gewinn ausgerichtete Aktivitäten repräsentieren (vgl. Nowotny 2013, S. 183). Die betriebswirtschaftliche Sicht wird hierbei jeder NPO empfohlen einen finanziellen Überschuss zumindest anzustreben, sofern der Unternehmenszweck eine gewisse Längerfristigkeit vorsieht.

Österreichische NPOs haben im Jahr 2010 5,9 Mrd. € an Bruttowertschöpfung erwirtschaftet, darin ist der Wert der ehrenamtlich geleisteten Arbeit nicht enthalten. Im selben Jahr gab es im Nonprofit Sektor Hochrechnungen zufolge ca. 212.000 Vertragsverhältnisse. Das entspricht einem Anteil von 5,2 % aller in Österreich Erwerbstätigen. Seit dem Jahr 2000 lässt sich eine hohe Wachstumsdynamik des Sektors feststellen. Sowohl die Beschäftigungszahlen als auch die Wertschöpfung sind seither stärker gewachsen als in der Gesamtwirtschaft (Pennerstorfer et al. 2013). Dies lässt sich auch anhand einer aktualisierten Darstellung der Wertschöpfung für das Jahr 2013 nachzeichnen. Hier wurde eine Wertschöpfung, die ausschließlich von Nonprofit Organisationen erzielt wurde, in der Höhe von 7,3 Mrd. € festgestellt. Bemerkenswert ist hier der hohe Anteil im Bereich des Sozialwesens, der sich mit 89% fast ausschließlich aus Nonprofit Organisationen zusammensetzt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Wertschöpfungsanteil des Non-Profit Bereichs 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Insgesamt in Mio. Euro	NPOs	Anteil der NPOs in %
72	Forschung und Entwicklung	1.006,396	27,298	2,7
85	Erziehung und Unterricht	15.721,646	980,048	6,2
86	Gesundheitswesen	14.866,753	1.679,435	11,3
87	Heime	2.333,685	1.042,333	44,7
88	Sozialwesen	2.222,347	1.978,383	89,0
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	1.549,033	12,964	0,8
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische u. zoologische Gärten	397,815	8,158	2,1
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung u. der Erholung	1.189,092	146,879	12,4
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche u. sonstige religiöse Vereinigungen	2.203,432	1.422,870	64,6
Insgesamt		41.490,199	7.298,368	17,6

Quelle: Leisch, Pennerstorfer und Schneider (2016: S. 382)

Ergänzt wird dieses Bild durch das bedeutsame Ausmaß der Freiwilligenarbeit im Sektor. Die knapp acht Mio. freiwillig geleisteten Arbeitsstunden pro Woche entsprechen der Arbeitsleistung von mehr als 200.000 Vollzeit-äquivalenten sowie einem konservativ geschätzten Gegenwert von 4,72 Mrd. € (vgl. u.a. Pennerstorfer et al. 2013)

und Pennerstorfer et al. 2015 für eine ausführliche Darstellung, sowie Daten zum Österreichischen Nonprofit Sektor). Einnahmen- und finanzierungsseitig überwiegen leistungsbezogene Zahlungen aus der öffentlichen Hand, gefolgt von Umsatzerlösen und Subventionen. In etwa 700 Mio. € lukriert der Sektor aus Privatspenden (vgl. Fundraising Verband 2019). Relativ unbedeutend sind hingegen bis dato Zuwendungen und Spenden von gemeinnützigen Stiftungen in Österreich, die geschätzt nur zwischen 29 bis 61 Mio. € per annum ausmachen (vgl. Meyer und Millner 2016). Damit ist der gemeinnützige Stiftungssektor in Österreich im internationalen Vergleich als sehr unterentwickelt zu beurteilen.

Zudem lässt sich für Österreich ein zunehmender Anteil an Sozialunternehmen („Social Businesses“) feststellen. Diese Organisationen adressieren soziale Herausforderungen im Rahmen erwerbswirtschaftlicher Aktivitäten. Durch die Erwirtschaftung von Markteinkünften bzw. kontinuierliche Marktaktivität im Bereich Verkauf bzw. Produktion von Gütern und (sozialen) Dienstleistungen sollen positive gesellschaftliche Wirkungen für bestimmte Zielgruppen oder die Umwelt generiert werden. Das soziale Ziel ist hierbei das Hauptziel der Organisation, rein wirtschaftliche Überlegungen sind diesem untergeordnet. Eine Analyse von Sekundärdaten erlaubte 2015 die erste vorsichtige Schätzung, dass zumindest 1.200-2.000 Organisationen in Österreich der im Rahmen dieser Studie verwendeten Arbeitsdefinition von Social Business entsprechen. Diese setzen sich aus Start-ups und etablierten Nonprofit Organisationen zusammen (vgl. Vandor et al. 2015).

Dementsprechend wird der Nonprofit Sektor oft als sehr heterogen beschrieben. Diese Heterogenität lässt sich nicht nur an den jeweiligen Organisationsgrößen, dem Alter der Organisationen, der Beschäftigtenstruktur und anderen Merkmalen beschreiben. Dazu kommt eine Vielfalt an Themenbereichen und gesellschaftlichen Feldern, in denen sich NPOs engagieren und einen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Diese reichen von Kunst und Kultur (z.B. Museen), über Sportorganisationen, zu Forschung und Bildung, Gesundheit (z.B. Pflege, Krankenhäuser), soziale Dienstleistungen (z.B. Jugendarbeit, Selbsthilfegruppen, Kinder, beeinträchtigte Menschen), über Umweltschutz, Katastrophenhilfe, Wohnungswesen bis hin zu Interessensvertretungen und Berufsverbänden, Entwicklungszusammenarbeit und konfessionelle Organisationen. Was sie alle verbindet ist eine (soziale) Mission, ein Organisationszweck, der bestimmten Gruppen in der Gesellschaft oder der Gesellschaft im Allgemeinen Unterstützung zukommen lassen möchte, sei es im Rahmen der Erstellung von entsprechenden Dienstleistungen („service delivery“), oder der Interessensvertretung und Advocacy („advocacy“) oder bei der Gemeinschaftsbildung („community building“), bei der Sozialkapital in Gruppen oder zwischen Gruppen von Menschen gebildet wird (vgl. Neumayr 2010).

6.1.2 Ziele der Studie

Ziel dieser Studie ist die Untersuchung der Veränderung der sozialen Infrastruktur bzw. der Situation im Nonprofit Sektor mit Schwerpunkt auf spezifische sozialpolitische Felder.

Die Auswahl der Organisationen erfolgt gezielt nach Organisationsgröße, regionalem Schwerpunkt, Art und Umfang der sozialen Dienstleistungserstellung (NPOs, Sozialunternehmen) und Tätigkeitsbereich (Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen mit Schwerpunkt auf Pflege, Wohnen und Obdachlosigkeit, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen, Arbeitsmarktintegration, Gewaltbetroffenheit). Damit sollen vorhandene und drohende Lücken in der sozialen Infrastruktur sowie in der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen identifiziert und Schlussfolgerungen für notwendige Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung dieser sozialen Infrastruktur gezogen werden.

Im Detail umfasst diese Studie die folgenden Arbeitsschritte:

- Identifikation und Sampling von Organisationen entlang ausgewählter Dimensionen
- Entwicklung eines Leitfaden-Instruments für eine qualitative Primärerhebung
- Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Datenerhebung in Form telefonischer Interviews unter 30 Organisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen
- Entwicklung einer quantitativen Erhebung sowie eines relevanten und erreichbaren Subsets an Organisationen
- Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Datenerhebung in Form einer Online-Befragung im Bereich der Mitgliedsorganisationen der Sozialwirtschaft Österreich (Verband der österreichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen)
- Datenaufbereitung, -auswertung und -analyse
- Identifikation von aktuellen und zu erwartenden Problemlagen auf Ebene sozialpolitischer Felder, der Organisationen sowie der LeistungsempfängerInnen
- Erstellung eines Studienberichts

6.2 Methodische Vorgehensweise

Die COVID-19 Pandemie stellt auch und im Besonderen für Nonprofit Organisationen und Sozialunternehmen eine große Herausforderung dar, die sich auf unterschiedlichen Ebenen auf die Organisationen ausgewirkt hat und auswirkt. Um ein möglichst umfassendes Bild über diese Auswirkungen zu generieren, wurde ein Mixed Methods Design gewählt, welches einen explorativen qualitativen mit einem standardisierten quantitativen Forschungsansatz vereint. Als Methoden für diese Studie wurden semi-strukturierte Interviews mit VertreterInnen, in aller Regel den GeschäftsführerInnen, diverser sozialer Organisationen aus den neun Bundesländern gewählt, sowie eine Onlineumfrage unter den Mitgliedsorganisationen der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ) durchgeführt.

Die qualitativen Interviews bauen auf mehreren Befragungslinien auf. Das Erkenntnisinteresse liegt insbesondere in den Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Organisationen selbst, sowie auf deren Zielgruppe(n). Zudem wurden die Reaktionen der Organisationen, deren Inanspruchnahme von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen sowie mögliche positive Entwicklungen aufgrund der Pandemie erhoben. Fragen nach dem Vorhandensein und Ausmaß von Kooperationen und interorganisationalem Austausch ermöglichten die Entwicklung einer Feldperspektive. Abschließend wurde in den Interviews erörtert, welche Entwicklungen die InterviewpartnerInnen für ihre Organisation in den kommenden 12 Monaten erwarten und welche Maßnahmen nötig sind, um das Angebot an sozialen Dienstleistungen für die Zielgruppen künftig aufrechterhalten zu können.

Wir haben Organisationen aus den Bereichen Pflege, Wohnen und Obdachlosigkeit, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und Gewaltbetroffenheit aus allen neun Bundesländern ausgewählt, um ein vielfältiges und umfassendes Set an Perspektiven auf und aus dem österreichischen Nonprofit Sektor mit Schwerpunkt auf Sozialorganisationen zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund umfasst die qualitative Erhebung Organisationen bzw. GeschäftsführerInnen unterschiedlicher Nonprofit Organisationen und Sozialunternehmen. Das Sampling wurde nach den Kriterien geografische Verteilung, Tätigkeitsfeld(er) sowie Organisationsgröße erstellt. Wir integrierten zudem einen „Snowballsampling“-Ansatz in die Interviews, um das Wissen und die Netzwerke der

Befragten für die Identifizierung weiterer potentieller InterviewpartnerInnen zu nutzen. Als Ergebnis dieser Herangehensweise wurden rund 60 potentielle Interview-PartnerInnen identifiziert, von denen 35 im Laufe der Studie kontaktiert wurden. Letztendlich standen 30 Personen für die Teilnahme an den Interviews zur Verfügung (siehe Anhang für eine vollständige Liste der InterviewpartnerInnen). Bis auf eine Ausnahme wurden alle Interviews telefonisch durchgeführt.

Parallel zur Vereinbarung der telefonischen Interviewtermine wurde ein semi-strukturierter Interviewleitfaden als qualitatives Erhebungsinstrument erstellt. Dieser deckte die Ebenen Organisation, Feld und Zielgruppen ab. Eine entsprechende Strukturierung findet sich im Ergebnisteil dieser Arbeit wieder. Zudem gab eine abschließende offene Frage den InterviewpartnerInnen die Möglichkeit, weitere Erfahrungen zu teilen. Die Interviews dauerten zwischen 30 und 60 Minuten und wurden nach Zustimmung der InterviewpartnerInnen zum Zweck der Auswertung und Analyse aufgezeichnet. Direkt im Anschluss an die Interviews wurden zwei- bis dreiseitige Memos verfasst, welche die wichtigsten Aspekte des Gesprächs beinhalten. Die Analyse basiert auf den kodierten Memos und Transkripten der durchgeführten Interviews. Die Aufarbeitung der Ergebnisse folgt der inhaltsanalytischen Herangehensweise nach Mayring (2002). Dabei wurde ein theoriegeleitetes Kategoriensystem entwickelt, wobei die relevanten Inhalte aus dem Material extrahiert werden (Mayring 2002, S.114). Der Prozess der strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse wird mit einer zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse abgeschlossen.

Über den Projektauftrag hinausgehend wurde ergänzend zu den qualitativen Interviews eine quantitative Erhebung entwickelt und als Onlinebefragung in Kooperation mit der Sozialwirtschaft Österreich (SWÖ) durchgeführt, welche die Betroffenheit der Mitgliedorganisationen durch COVID-19 als zentrales Untersuchungsinteresse hat. Die Ergebnisse dieser quantitativen Erhebung sollen dabei die qualitativen Ergebnisse unterfüttern bzw. stärken, Parallelen aufzeigen und allfällige thematische Lücken schließen.

Beim Erhebungsinstrument handelt es sich um einen standardisierten Fragebogen der sich grundsätzlich in drei inhaltliche Blöcke gliedert. Der Fragebogen beinhaltet Fragen zur Organisationsstruktur, den Tätigkeitsfeldern und den Auswirkungen von COVID-19 auf die Organisation und einzelne Organisationbereiche. Zudem wurde die Betroffenheit der Zielgruppen erhoben. Des Weiteren wurden die Reaktionen der Organisationen, sowie die Inanspruchnahme der und die Zufriedenheit mit den öffentlichen COVID-19 Unterstützungsmaßnahmen erhoben. Abschließend wurden Einschätzungen zur organisationalen Resilienz sowie die als Folge der COVID-19 Pandemie resultierenden sozialpolitischen Handlungsoptionen erfragt. Für einige Items (u.a. Maßnahmen, Resilienz) wurde auf Fragebatterien des WIFO Konjunkturtest Sonderbefragung 1 und Sonderbefragung 2 zurückgegriffen, um eine zusätzliche Vergleichbarkeit mit dem privatwirtschaftlichen Sektor zu schaffen (Hölzl 2020; Hölzl et al. 2020).

Dieser Fragebogen wurde vom Team des Kompetenzzentrums für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship in Abstimmung mit der Sozialwirtschaft Österreich konzipiert und anschließend durch die Geschäftsführung via Newsletter an alle SWÖ-Mitgliedsorganisationen am 22. Juli 2020 ausgesendet, eine Erinnerung mit der abermaligen Bitte um Mitwirkung erfolgte am 31. Juli 2020. Die Teilnahme an der Befragung war damit im Zeitraum von 22. Juli bis 07. August 2020 möglich. Die Sozialwirtschaft Österreich (Verband der österreichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen) repräsentiert die Interessensvertretung der öster-

reichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen und damit rund 530 Mitgliedsorganisationen, welche insgesamt 120.000 MitarbeiterInnen beschäftigen.¹

Die Aussendung per E-Mail resultierte in einem Rücklauf von 167 BefragungsteilnehmerInnen, woraus ein Sample von 99 gültigen Fällen extrahiert werden konnte. Davon haben 61 Personen die Umfrage vollständig ausgefüllt, 38 Personen haben bei den Fragen zur finanziellen Lage die Teilnahme an der Erhebung terminiert. Da dieses Subsample im ersten Teil des Fragebogens Angaben zur Betroffenheit der Organisation und KlientInnen sowie getroffenen Maßnahmen getätigt hat, wurden diese Fälle in den entsprechenden Teilen der Auswertung inkludiert.

Unter Berücksichtigung der 38 (38,4%) frühzeitigen AbbrecherInnen gaben über 50% der Befragten an, Teil der Geschäftsführung oder des Vorstands zu sein, während sich die verbleibenden 10,1 % aus MitarbeiterInnen und mittlerem Management zusammensetzen (siehe Abbildung 8 im Anhang). Der hohe Anteil an Führungspersonen deckt sich überwiegend mit den Charakteristika der Befragten bei der qualitativen Erhebung.

Insgesamt repräsentieren die befragten Organisationen 50.926 MitarbeiterInnen (MA), welche sich auf jeweils 45.450 entgeltlich Beschäftigte und 5.476 Ehrenamtliche aufteilen. Durchschnittlich beschäftigen die Organisationen 514,4 Personen, wobei der Median mit 48,0 deutlich niedriger liegt. Dies ist einigen sehr großen Organisationen im Sample geschuldet und zeigt sich auch bei der Gliederung nach Organisationsgröße. 50,5% beschäftigen weniger als 49 MitarbeiterInnen, 27,3% lassen sich als mittelgroße Organisation (50-249 MitarbeiterInnen) charakterisieren und 22,2% beschäftigen über 250 MitarbeiterInnen und sind dementsprechend als groß zu definieren.

Tabelle 2: Anzahl der MitarbeiterInnen und darauf basierende Organisationsgröße

Mitarbeiter/innen	bezahlt	Ehrenamt	gesamt	Organisationsgröße	Anzahl	Prozent
n (Sample)	99	99	99	unter 49 MA	60	50,5 %
Mittelwert	459,09	55,31	514,40	50-249 MA	27	27,3 %
Median	37,0	2,0	48,0	über 250 MA	22	22,2 %
Summe	45.450	5.476	5.926	Gesamt	99	100,0 %

Quelle: eigene Darstellung

In Bezug auf die Tätigkeitsfelder geben 51,5% der Organisationen an, Sozial- bzw. Gesundheitsdienstleistungen zu verrichten, während 37,4% mit Menschen mit Behinderungen und 30,3% mit Kindern und Jugendlichen arbeiten. 15,2% sind in der Arbeitsmarktintegration und je 9,1% im Bereich Wohnen und Obdachlosigkeit sowie in sonstigen Tätigkeitsfeldern, wie Handel und Kreislaufwirtschaft, Informationsmanagement und Flüchtlingsbereich tätig. 2,0% sind zudem im Feld der Gewaltprävention und Opferbetreuung aktiv.

Die Organisationen der Stichprobe repräsentieren 223.006 KlientInnen, wobei sich diese zu einem Großteil (76,9%) dem Tätigkeitsfeld Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zuordnen lassen. 9,3% der Zielgruppen sind Kinder und Jugendliche und 5,4% Menschen mit Behinderungen. 4,9% fallen auf die Arbeitsmarktintegration,

¹ Wir bedanken uns recht herzlich bei der Sozialwirtschaft Österreich, im Besonderen beim Geschäftsführer Herrn Mag. Walter Marschitz, BA für die kurzfristige und unkomplizierte Bereitschaft zur Kooperation im Rahmen dieses Forschungsprojekts und der Möglichkeit des Feldzugangs zu den Mitgliedsorganisationen der SWÖ.

1,3% auf Wohnen und Obdachlosigkeit und 2,3% werden in sonstigen Tätigkeitsfeldern betreut (siehe Abbildung 9 im Anhang).

Da es sich bei der Abfrage nach Tätigkeitsfeldern um Mehrfachnennungen handelt, wurde pro Organisation auf Basis des größten relativen KlientInnenteils das jeweils größte Tätigkeitsfeld berechnet. Dadurch ist es möglich, einerseits die Analyse der Auswirkungen auf Organisationsbereiche, KlientInnen und finanzielle Lage entlang einzelner Tätigkeitsfelder durchzuführen, andererseits führt dies auch zu Unschärfen bei der Interpretation. In Folge dessen sind Tätigkeitsfelder – bis auf Widerruf – als jene Felder, in denen Organisationen mehrheitlich agieren, zu interpretieren. Aufgrund der kleinen Teilstichprobengröße müssen zudem Interpretationen der Tätigkeitsfelder Wohnen und Obdachlosigkeit (n=2), Gewaltprävention und Opferbetreuung (n=1) und Arbeitsmarktintegration (n=7) mit Vorsicht behandelt oder gar ausgeschlossen werden (siehe Tabelle 8 im Anhang).

Die Ergebnisse der qualitativen Auswertung werden in den folgenden Kapiteln mit diesem Datensatz verwoben und durch Generaleinschätzungen bzw. Vergleiche entlang der Organisationsgröße und Tätigkeitsfelder ergänzt. Antworten in offenen Textfeldern, unter anderen positive Entwicklungen als Folge der Pandemie und sozialpolitische Forderungen, wurden ebenso nach Mayring (2002) kodiert und mit den qualitativen Daten zusammengeführt.

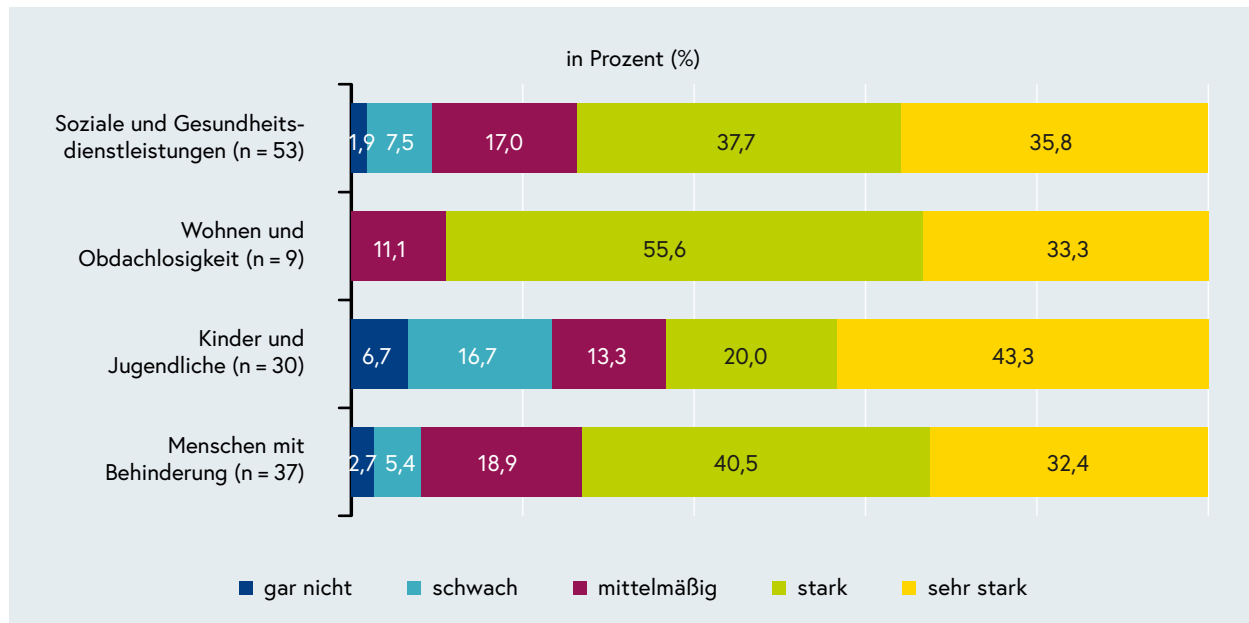
6.3 Auswirkungen auf Sozialorganisationen

Sozialorganisationen über alle Tätigkeitsfelder hinweg wurden von der COVID-19 Krise stark getroffen. Die größten Auswirkungen zeigen sich in Bezug auf die finanzielle Situation der Organisationen und Herausforderungen im personellen Bereich. Darüber hinaus musste infolge der Einschränkungen durch COVID-19 sowie der veränderten Nachfrage nach Dienstleistungen durch die Zielgruppen der Leistungsumfang der Organisationen je nach Bereich eingeschränkt oder ausgebaut werden. Zudem reagierten Sozialorganisationen mit der Entwicklung neuer, digitalisierter Angebote, sowie einer Inanspruchnahme öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen.

6.3.1 Betroffenheit

Auf Basis des vorliegenden Datensatzes der quantitativen Erhebung ist es möglich, eine vergleichende Darstellung der Betroffenheit aller von den Organisationen ausgewählten Tätigkeitsfelder vorzunehmen. Über alle Felder hinweg zeigt sich eine mehrheitlich starke bis sehr starke Betroffenheit, wobei der Bereich Wohnen und Obdachlosigkeit überdurchschnittlich hoch betroffen ist. Organisationen im Kinder- und Jugendbereich zeichnen ein nicht eindeutiges Bild der Betroffenheit. Einerseits registrieren sie den größten Anteil an sehr stark betroffenen Organisationen und andererseits die höchsten Prozentsätze in den niedrigsten Ausprägungen (siehe Abbildung 1). Eine vertiefende Analyse entlang der quantitativen sowie qualitativen Ergebnisse ist dafür notwendig. Grundsätzlich lässt sich auf Basis der quantitativen Ergebnisse von einer starken Betroffenheit von durchschnittlich zwei Drittel der Organisationen sprechen.

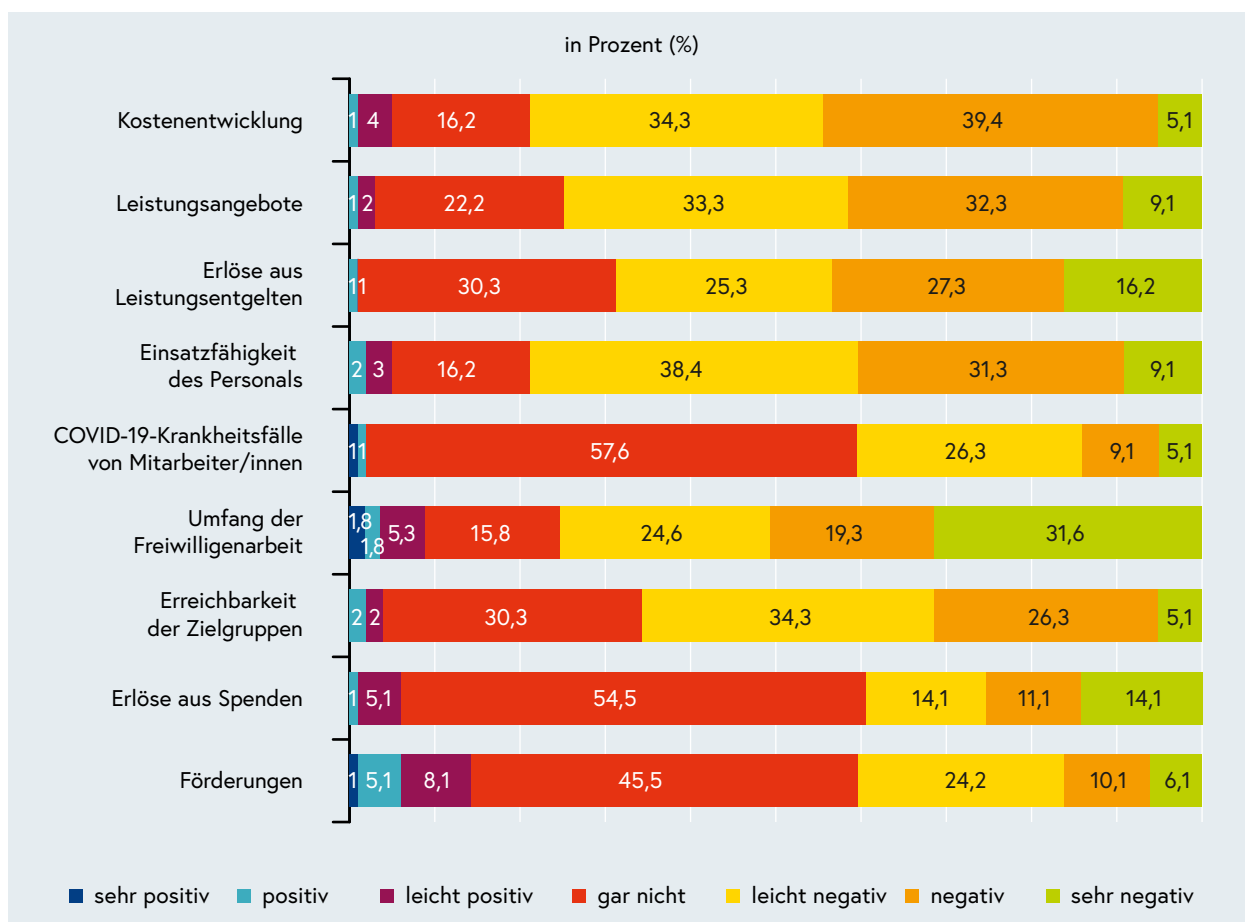
Abbildung 1: COVID-19 Betroffenheit nach Tätigkeitsfeld



Quelle: eigene Darstellung

Dieses Bild bestätigt sich auch durch die Erhebung der Auswirkungen auf die Organisationsbereiche (siehe Abbildung 2). Die Befragungsergebnisse zu operationalen, finanziellen und personellen Veränderungen bekräftigen, dass der Sozialsektor mehrheitlich negativ von der COVID-19 Pandemie getroffen wurde. Im Folgenden werden die in der quantitativen Analyse angegebenen Entwicklungen im Zuge der Pandemie aufgeschlüsselt.

Abbildung 2: COVID-19 Auswirkungen auf Organisationsbereiche (n=99)



Quelle: eigene Darstellung

Kostenentwicklung

Insbesondere die Kostenentwicklungen spielen eine große Rolle, wobei Mehrkosten für die Corona-Prämie für MitarbeiterInnen, sowie Schutzausrüstung als wesentliche Kostenstellen angegeben werden und weitere Erlösentgänge dafür verantwortlich sind (siehe erweiternd im Anhang Abbildung 11). Die positiven Angaben hinsichtlich der Kostenentwicklungen lassen sich auf die großen Organisationen (>250 MitarbeiterInnen) zurückführen, die zu 18,1% positive Entwicklungen vermerkt haben. Allgemein lässt sich für die Kostenentwicklungen festhalten, dass kleinere Organisationen durchgehend stärkere negative Auswirkungen angeben. Die mehrheitlich negative Einschätzung hinsichtlich der Erlöse bestätigt sich auch bei einem Blick auf Abbildung 2 und lässt sich auf den starken Rückgang der Leistungsangebote zurückführen.

Zielgruppe und Personal

Weitere mehrheitlich negative Auswirkungen lassen sich in der Erreichbarkeit der Zielgruppe und der Einsatzfähigkeit des Personals erkennen. In Bezug auf die Freiwilligenarbeit geben 8,8% positive Entwicklungen an, 75,4% der Organisationen geben an, negativ davon betroffen zu sein; 31,6% sogar sehr negativ. In Bezug auf COVID-19-Krankheitsfälle von MitarbeiterInnen gaben 57,6% der StudienteilnehmerInnen an, nicht davon betroffen gewesen zu sein.

Spenden und Förderungen

Erlöse aus Spenden waren zu 39,3% negativ betroffen, wobei 54,5% der Organisationen angeben, gar keine Auswirkungen aufgrund der COVID-19 Pandemie zu verspüren. Dies lässt sich auf die Finanzierungsstruktur der Organisationen im Datensatz zurückführen, da nur rund ein Drittel private Spenden und philanthropische Zuwendungen als Finanzierungsquelle angeben und der durchschnittliche Anteil bei 5,9% der Erlöse liegt. Zudem geben 6,1% positive Auswirkungen auf Spendenerlöse an, was vor allem auf den Kinder- und Jugendbereich zurückzuführen ist, welcher überdies mit 15,8% leicht positive Entwicklungen verzeichnet. Zusätzliche Förderungen stellen den größten Anteil an positiven Entwicklungen dar, wobei 40,4% negative Entwicklungen angeben. Der hohe Anteil an Organisationen, die keinerlei Auswirkungen angeben, mag erneut auf die Finanzierungsstruktur des Sozialsektors zurückzuführen sein.

Es lässt sich also ein Bild der negativen COVID-19 Betroffenheit von zwei Drittel der Organisationen zeichnen. Gleichwohl sollen die positiven Auswirkungen im Freiwilligenengagement, sowie auf Spenden und Förderungen nicht unerwähnt bleiben. In Kapitel 6.3.4 werden deshalb die qualitativen Befunde ergänzend dargestellt. Um die quantitative Bestandsaufnahme der COVID-19 Betroffenheit durch weiterführende Details aus dem Feld zu unterfüttern, werden im Anschluss die Ergebnisse der qualitativen Erhebung ausgeführt. Diese zeigen ebenso, dass die COVID-19 Pandemie die Organisationen über alle Tätigkeitsfelder hinweg stark getroffen hat. Die stärksten Auswirkungen wurden in Zusammenhang mit der finanziellen Situation, Herausforderungen im personellen Bereich, sowie der Notwendigkeit von (Teil-)Schließungen von Bereichen im Zuge des Lockdowns berichtet.

Darüber hinaus wurden Einschränkungen der eigenen Arbeit durch die Schließung von Partnerorganisationen, sowie einer schwierigeren Erreichbarkeit öffentlicher Institutionen artikuliert. Änderungen in den alltäglichen Abläufen der Organisationen führten zudem zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Organisationen, die durch ihre Angebote marktwirtschaftliche Einkünfte erzielen, klagten besonders stark über finanzielle Herausforderungen durch die COVID-19 Krise. Die Höhe der Spendenerlöse blieb aus sektoraler Sicht grundsätzlich stabil (Directmind 2020), jedoch wurden Unterschiede zwischen verschiedenen Fundraisingmethoden festgestellt. Dabei wurden neben Rückgängen bei face-to-face Methoden und Unternehmensspenden starke Anstiege bei digitalen Spendenformen verzeichnet.

Folgend werden die Auswirkungen der COVID-19 Krise auf Organisationen der einzelnen Tätigkeitsfelder (Pflege, Wohnen, Gewaltbetroffenheit, Kinder und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen) vorgestellt.

6.3.1.1 Pflege

Organisationen im Bereich Pflege wurden vor allem durch finanzielle Auswirkungen, sowie Auswirkungen auf deren personelle Situation in ihren Tätigkeiten eingeschränkt. Neben Einnahmeausfällen wurden vor allem höhere Aufwände beklagt. Dabei spielten Schutzmaßnahmen für Mitarbeitende sowie KlientInnen eine wichtige Rolle. Darüber hinaus mussten Angebote für die Zielgruppe teilweise abgeändert werden. Die Auswirkungen der Krise wurden durch die InterviewpartnerInnen im Detail wie folgt beschrieben

Finanzielle Auswirkungen

Die InterviewpartnerInnen berichten einerseits von Einnahme- bzw. Spendenausfällen, da in der Zeit der Krise ältere SpenderInnen, die auf klassische Überweisungen via Erlagschein zurückgreifen, nicht in der Lage gewesen wären, Bankfilialen aufzusuchen. Darüber hinaus führte die COVID-19 Krise zu höheren Kosten für Organisationen, etwa durch die Anschaffung von Schutzmaßnahmen für die Betreuung von KlientInnen.

Personalauswirkungen

Es wurde von einer starken Betroffenheit durch die Reiseeinschränkungen berichtet, da ein großer Teil der PersonbetreuerInnen aus Rumänien, der Slowakei und Ungarn stammen. Eine Teilnahme am Pflege-Korridorzug war letztlich möglich. Zudem musste durch die Einführung von Tele-Working und verstärkten Sicherheitsmaßnahmen besondere Schritte in der Personalplanung getätigt werden. So wurde es als Herausforderung gesehen, mehrere Teams zu organisieren, um auf Quarantänefälle vorbereitet zu sein. Weiters wurde im Bereich der freiwilligen Mitarbeitenden ein leichter Rückgang festgestellt. Weitere Herausforderungen in der Koordinierung des Personals hingen mit oft abweichenden/unterschiedlichen Aussagen von VertreterInnen der Bundesregierung in Bezug auf Testungen und den Einreisebestimmungen zusammen. Es wurde berichtet, dass der Föderalismus in der Pflege eine Abstimmung unterschiedlicher Regelungen notwendig machte.

Mangel an Schutzausrüstung

Die Bereitstellung der Schutzausrüstung für die MitarbeiterInnen wurde als große Herausforderung gesehen, wobei auch die unklare Finanzierung zu Unsicherheiten in der Beschaffung beigetragen hat.

Schließungen

Beratungsstellen mussten auf besondere Öffnungszeiten oder telefonische und online-Angebote umgestellt werden. Somit wurde ein Mehraufwand in Zusammenhang mit der Betreuung der Zielgruppe, sowie ein erhöhter Verwaltungsaufwand durch die Dokumentation berichtet.

6.3.1.2 Wohnen

Im Tätigkeitsfeld Wohnen wurden Auswirkungen der COVID-19 Krise auf die personelle Situation und ein analog dazu erhöhter Verwaltungsaufwand dargelegt. Dabei führten die Installierung von Schutzmaßnahmen zur Verminderung des Ansteckungsrisikos bei Mitarbeitenden sowie KlientInnen zu einem erheblichen Mehraufwand in Verwaltungstätigkeiten. Darüber hinaus wurden eine steigende Nachfrage der Zielgruppe sowie eine notwendige Einschränkung des Angebots berichtet. InterviewpartnerInnen in diesem Tätigkeitsfeld identifizierten folgende Auswirkungen auf die eigene Organisation.

Personalauswirkungen

Zum einen wird durch InterviewpartnerInnen ein Rückgang an ehrenamtlichen MitarbeiterInnen berichtet. Zum anderen wird die Dienstplanung als herausfordernd beschrieben, da versucht wurde, durch eine Einteilung des Personals in mehrere Teams das Ansteckungsrisiko der MitarbeiterInnen zu minimieren. Zudem wurde es durch die Situation auch notwendig, weitere Teams in Bereitschaft zu halten, was zu einer Mehrbelastung führte.

Verwaltungsaufwand

Die Situation machte Umstrukturierungen und die Anwendung adäquater Schutzmaßnahmen notwendig, wobei beide Punkte einen erheblichen Mehraufwand für Organisationen darstellten.

Änderungen der Nachfrage der Zielgruppe sowie im Angebot

InterviewpartnerInnen berichteten von einer grundsätzlich steigenden Nachfrage sowie einer Erweiterung der Zielgruppe. Zudem wurde angegeben, dass vor allem Essensangebote stärker nachgefragt würden, und derartige Leistungen ausgebaut wurden. Tageszentren und mobile Angebote in der Arbeit mit obdachlosen Menschen mussten jedoch zeitweise eingestellt bzw. geschlossen werden. Abgesehen davon berichteten InterviewpartnerInnen auch von einer teilweisen Offenhaltpflicht sowie der Notwendigkeit einer zusätzlichen Betreuung.

6.3.1.3 Kinder und Jugendliche

Organisationen des Tätigkeitsfelds Kinder und Jugendliche wurden durch die Krise vor allem von finanziellen Auswirkungen und personellen Herausforderungen getroffen. InterviewpartnerInnen berichteten von gestiegenen Kosten für die Aufrechterhaltung ihres Leistungsangebots. Zudem konnten mobile Angebote nicht oder nur eingeschränkt weitergeführt werden, wodurch Umsatzeinbußen festgestellt wurden. Darüber hinaus wurde eine steigende Nachfrage nach den Angeboten der Organisationen wahrgenommen, wobei auch die stationäre Betreuung durch Schulschließungen erweitert werden musste. Außerdem wurde vor allem ein stärkerer Unterstützungsbedarf von Alleinerziehenden und getrennt lebenden Elternteilen festgestellt. Folgende Auswirkungen der Krise auf Organisationen in diesem Bereich wurden durch InterviewpartnerInnen identifiziert.

Finanzielle Auswirkungen

InterviewpartnerInnen berichteten von einer schleppenden Kommunikation mit FördergeberInnen, wobei Anpassungen der Zahlungsflüsse auf Basis der Angebotsrückgänge angekündigt wurden. Dies führte zu einer anfänglichen Beunruhigung in Bezug auf die finanzielle Situation der Organisationen. Weiters wurden höhere Kosten berichtet, um das Leistungsangebot weiterführen und den gesteigerten Betreuungsaufwand bewältigen zu können. Letzterer bedingt auch höhere Personalkosten, wobei zusätzliche Unklarheit über eine mögliche Deckung und Finanzierung herrscht. Durch die erzwungene Reduzierung von Angeboten, die nicht mit einer stationären Betreuung zusammenhängen (wie beispielsweise mobile Beratungsstunden oder Prozessbegleitungen für Kinder und Jugendliche) kam es zudem zu einem Umsatzrückgang in den betroffenen Organisationen. Außerdem berichten InterviewpartnerInnen eine Verminderung der Spendeneinnahmen, wobei hier mit einer weiteren negativen Entwicklung gerechnet wird.

Personalauswirkungen

Personelle Angelegenheiten werden von einem großen Teil der InterviewpartnerInnen als Herausforderung beschrieben, wobei vor allem Änderungen in der Diensteinteilung angegeben wurden. Die Notwendigkeit, mehrere Teams als Vorbereitung für etwaige Quarantänefälle zu etablieren, hat sich als besondere Schwierigkeit herausgestellt. Um das Angebot aufrechterhalten zu können, wurden MitarbeiterInnen der mobilen Betreuung zum Teil in der stationären Betreuung von Kindern und Jugendlichen eingesetzt. Unterstützend wurden Arbeitsplätze auf Tele-Working umgestellt.

Steigende Nachfrage der Zielgruppe

Knapp die Hälfte der InterviewpartnerInnen gab an, dass die Nachfrage nach Leistungen im Kinder- und Jugendbereich gestiegen sei. Vor allem die Unterstützung von Alleinerziehenden und getrennt lebenden Elternteilen wurde sichtbar. Diese hängen üblicherweise stark von ihren sozialen Netzwerken ab, wobei eine derartige Unterstützung während des Lockdowns nicht möglich war. Außerdem wird von Unklarheiten berichtet, ob Kinder beide Elternteile sehen dürfen. Durch die Schulschließungen wurde in stationären Wohneinrichtungen eine ganztägige Betreuung notwendig.

Einschränkungen der Arbeit

Mobile Angebote für Kinder und Jugendliche (z.B. mobile Beratungen oder Kindergärten) mussten während des Lockdowns heruntergefahren werden und konnten teilweise noch nicht auf volle Kapazität zurückgeführt werden. InterviewpartnerInnen berichteten, dass unter anderem Prozessbegleitungen reduziert werden mussten. Durch die Schließungen der Schulen kam es zudem zum Erliegen der Schulsozialarbeit.

6.3.1.4 Menschen mit Behinderungen

Im Bereich Menschen mit Behinderungen wurden ebenso finanzielle Auswirkungen durch Umsatzeinbußen und höhere Kosten für die Anschaffung von Schutzmaterialien identifiziert. Zudem mussten Teilbereiche, wie Tageszentren oder Werkstätten, geschlossen werden. Andere Bereiche, wie beispielsweise betreute Wohnformen, mussten offengehalten werden, wodurch personelle Reaktionen notwendig wurden. Weiters wurden Einschränkungen durch eine verringerte Nachfrage von KundInnen und Abmeldungen von Angeboten durch KlientInnen wahrgenommen. Im Detail wurden folgende Auswirkungen der Krise auf Organisationen in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen beschrieben:

Finanzielle Auswirkungen

Die InterviewpartnerInnen berichteten von Umsatzeinbußen, die in Bereichen der Eigenerwirtschaftung, sowie durch wegfallende Angebote für die Zielgruppe verzeichnet werden. Dazu zählen Gruppentherapien, Tagesstätten, Beratungen und Werkstättenangebote für Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus kam es durch die Anschaffung von Schutzmaterialien sowie Schulungen der Teams zu finanziellen Mehraufwänden für die Organisationen.

Reduzierung der Angebote

Teilbereiche der Organisationen mussten durch den Lockdown geschlossen bzw. heruntergefahren werden. Dazu zählen Tageszentren und Werkstätten sowie Kurse und Freizeitangebote für die KlientInnen. Außerdem mussten Besuchs- und Mobilitätseinschränkungen für die Zielgruppe eingerichtet werden, um das COVID-19 Ansteckungsrisiko zu vermeiden.

Personalauswirkungen

Ähnlich wie in anderen Bereichen wurden auch hier Änderungen in der Personalplanung notwendig. Es wurde berichtet, dass in Wohneinrichtungen anfänglich auf kleinere, voneinander unabhängige Teams umgestellt wurde, was letztlich zu starken Belastungen für MitarbeiterInnen führte.

Offenhaltepflichten

Einige InterviewpartnerInnen gaben an, dass es für Teile ihres Angebots zu einer Offenhaltepflicht gekommen sei. Grund dafür sind teilweise explizite Verordnungen der öffentlichen Hand, eine Schadensminderungspflicht für Sozialunternehmen, oder faktische Gründe, wie etwa bei betreuten Wohnformen.

Sinkende Nachfrage

Im Bereich der integrativen Betriebe wird eine verringerte Nachfrage durch KundInnen wahrgenommen. Zudem kam es in Tagesstätten vermehrt zu Abmeldungen, wobei diese Plätze nicht vollständig nachbesetzt werden konnten. Darüber hinaus wurde der Bereich der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt von Maßnahmen des Arbeitsmarktservices direkt betroffen. So mussten etwa Kursangebote für die Zielgruppe gestrichen werden.

6.3.1.5 Gewaltbetroffenheit

Organisationen im Bereich Gewaltbetroffenheit waren stark durch Einschränkungen ihrer Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Verringerung des Angebots öffentlicher Institutionen betroffen. Durch geschlossene Anlaufstellen und Institutionen konnten etwa Straf- bzw. Scheidungsverfahren nicht weitergeführt werden. Darüber hinaus wurden

eine starke Belastung der BetreuerInnen und Schwierigkeiten bei der Aufnahme neuer KlientInnen identifiziert. Eine verringerte Sichtbarkeit der Zielgruppe durch den Lockdown sowie Schwierigkeiten in Zusammenhang mit Sicherheitsmaßnahmen führten zu einer herausfordernden Situation. Im Detail wurden folgende Auswirkungen durch InterviewteilnehmerInnen berichtet:

Einschränkungen der Arbeit durch die Verringerung des Angebots öffentlicher Institutionen

Für dieses Tätigkeitsfeld wichtige öffentliche Institutionen waren über längere Zeit unerreichbar, wie etwa Magistratsstellen, Eltern-Kind Zentren oder Ambulanzen. Zudem wurde berichtet, dass durch geschlossene Anlaufstellen und der fehlenden Möglichkeit, Strafverfahren und Scheidungen zu bearbeiten eine sehr schwierige Situation für die Zielgruppe entstanden ist. Gleichzeitig führte dies zu finanziellen Einbußen in den Organisationen, da Prozessbegleitungen durch FördergeberInnen nicht pauschal abgerechnet werden.

Personalauswirkungen

Die Belastung für BetreuerInnen in diesem Bereich wird als stark beschrieben. Dabei berichten InterviewpartnerInnen von einer verstärkt benötigten – für Organisationen kostenintensiven – Supervision.

Verringerte Sichtbarkeit der Zielgruppe

InterviewpartnerInnen berichteten von Schwierigkeiten, neue KlientInnen aufzunehmen, weil etwa Schwangere nicht besucht werden durften. Dadurch wurden auch einige Betreuungsverhältnisse abgebrochen. Weiters wurde ebenso im Bereich gewaltbetroffener Kinder und Jugendlicher in der Zeit des Lockdowns eine geringere Nachfrage wahrgenommen, da diese nicht in ihren Bezugssystemen waren. Die Sichtbarkeit häuslicher Gewalt war somit verringert.

Erhöhter Verwaltungsaufwand

Als eine besondere Herausforderung wurde der Ablauf der Aufnahme neuer KlientInnen beschrieben. Dabei stehen Fragen zu Sicherheitsmaßnahmen und einer Reduktion des Ansteckungsrisikos im Mittelpunkt. Darüber hinaus wurde die Information für KlientInnen zu bestehenden Hygiene-Regeln als herausfordernd berichtet.

6.3.2 Reaktionen

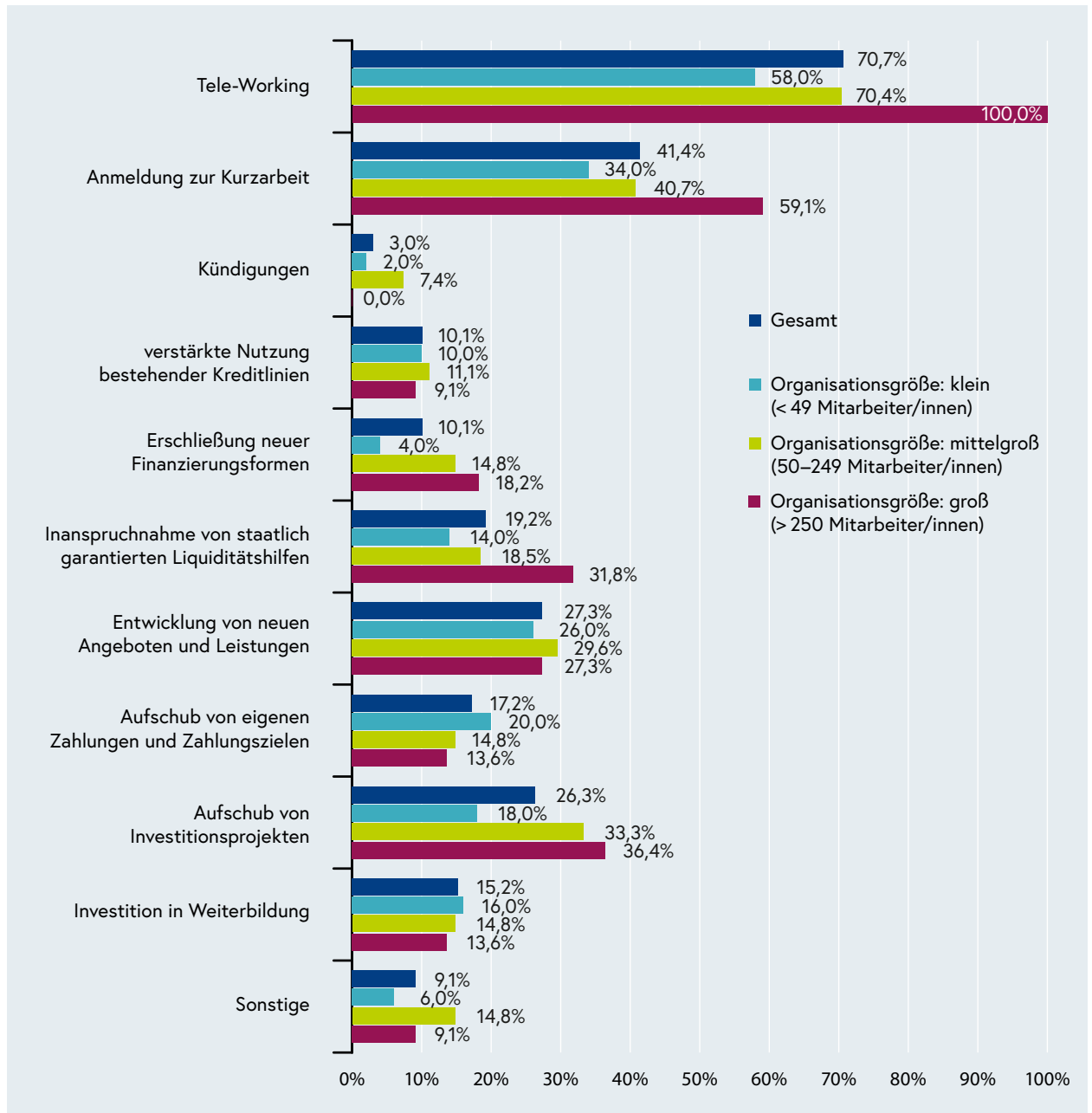
Aus den Ergebnissen zur Betroffenheit der Organisationen lässt sich darstellen, dass der österreichische Sozialsektor durch die COVID-19 Pandemie stark gefordert worden ist. Im folgenden Kapitel sollen deswegen die Reaktionen, welche die Organisationen gesetzt haben, dargestellt und dabei Vergleiche der quantitativen Erhebung mit den WIFO Konjunkturtest Sonderausgaben 1 und 2 (Hölzl 2020; Hölzl et al. 2020) durchgeführt und im Anschluss die qualitativen Befunde dargelegt werden.

Bei den WIFO Konjunkturtest Sonderausgaben handelt es sich um ein freiwilliges Zusatzmodul des WIFO Konjunkturtests, einer regelmäßigen Panelerhebung von über 1500 Unternehmen in Österreich. Die Erhebungen für diese Ausgaben wurden im April und Mai durchgeführt und bilden somit die Zeit des COVID-19 Lockdowns ab. Da die quantitative Erhebung dieser Studie den gesamten Zeitraum der bisherigen COVID-19 Pandemie untersucht, ergibt sich hier eine gute Vergleichsbasis.

Veränderungen in der Arbeitsstruktur und Kündigungen

Grundsätzlich nahmen im Privat- als auch Sozialsektor rund 70% der Organisationen Tele-Working (Home-Office in: Hölzl 2020, S.5) in Anspruch, wobei große Organisationen (>250 MitarbeiterInnen) zu 100% bzw. in der WIFO Studie zu 95% darauf zurückgegriffen haben. Die Anmeldung zur Kurzarbeit stellt die zweitmeist durchgeführte Reaktion dar, wobei der Unternehmenssektor mit knapp 65% dieses Instrument häufiger (um mehr als 20%) verwendet hat als der Sozialsektor. Kündigungen wurden im Sozialsektor nur spärlich durchgeführt, wobei ausschließlich kleine (< 49 MA) und mittelgroße Organisationen (50-249 MA) davon betroffen waren (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Vergleichende Darstellung der COVID-19 Reaktionen entlang der Organisationsgröße



Quelle: eigene Darstellung

Finanzierungsmaßnahmen

In Hinblick auf die Finanzierungsmaßnahmen lässt sich auch hier der Trend bestätigen, dass größere Organisationen eine höhere Anzahl an Reaktionen setzten, was auf die Bedeutung einer ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur hinweisen könnte. Gleichzeitig sind große Organisationen stärker gezwungen Investitionsprojekte aufzuschieben, wobei der Sozialsektor durchschnittlich weniger davon betroffen ist als der Unternehmenssektor. Die WIFO Konjunkturtest Sonderausgabe 2 befand diesbezüglich, dass mehr als 40% Investitionsprojekte aufschoben, während dies 26,3% der befragten NPOs betrifft (siehe Abbildung 3).

Innovation und Weiterbildung

Allgemein positiv zu vermerken ist, dass über ein Viertel (27,3%) der Sozialorganisationen angeben, neue Angebote und Leistungen als Reaktion auf COVID-19 entwickelt zu haben und 15% aufgrund dessen in Weiterbildungen investiert haben. Dabei setzten überdurchschnittlich viele kleine Organisationen auf Weiterbildungsmaßnahmen. Sonstige Reaktionen, welche die Organisationen tätigten, waren der Abbau von Urlaub und Zeitausgleich sowie Umstrukturierungen und Sonderurlaub für Betreuung (siehe Abbildung 3).

Vergleich der Tätigkeitsfelder

Entlang der Tätigkeitsfelder zeigt sich, dass die Sozial- und Gesundheitsdienstleister überdurchschnittlich viele Investitionsprojekte aufschieben mussten. Auch der Aufschub von Zahlungen schlägt sich mit 27,9% in diesem Tätigkeitsfeld wesentlich höher als der Durchschnitt von 15,3% nieder. Organisationen im Behindertenbereich griffen währenddessen am stärksten auf Kurzarbeit zurück, konnten andererseits aber keine neuen Finanzierungsformen erschließen. Kinder- und Jugendorganisationen nutzten Tele-Working am stärksten, investierten jedoch am wenigsten in Weiterbildungen (siehe ergänzend im Anhang Abbildung 10).

Für das detailliertere Verständnis des österreichischen Sozialsektors während der COVID-19 Pandemie werden im folgenden Kapitel die Ergebnisse der qualitativen Erhebung dargestellt. Die qualitativen Daten ergeben, dass die befragten Organisationen unterschiedliche Maßnahmen als Reaktion auf die Pandemie gesetzt haben. Die Analyse zeigt Maßnahmen auf, die über alle Tätigkeitsbereiche hinweg implementiert wurden. Gleichzeitig können Trends für die einzelnen Bereiche erkannt werden.

6.3.2.1 Pflege

Im Bereich der Pflege berichteten die InterviewpartnerInnen von Einschränkungen des Leistungsumfangs, aber auch von Erweiterungen des Angebots. In den befragten Organisationen wurden keine sofortigen finanziellen Maßnahmen gesetzt. Einige Veränderungen gab es in personeller Hinsicht, wobei grosso modo keine Kündigungen stattfanden.

Einschränkungen des Leistungsumfangs

Die Maßnahme der Leistungseinschränkung bezieht sich vor allem auf die mobile Betreuung und die Tagesangebote. Einschränkungen traten vor allem bei den nicht dringend notwendigen Pflegevisiten auf, da, wenn möglich, Hausbesuche ausgesetzt wurden. Im Tagesangebot sowie dem stationären Bereich wurden Freizeitangebote verringert und nur in einem minimalen Ausmaß angeboten. Im stationären Bereich wurden die Betreuungsaktivitäten leicht eingeschränkt und die Kapazitäten reduziert, um den notwendigen Raum zu schaffen. Zudem wurden Besuchseinschränkungen für Angehörige eingeführt.

Erweiterungen des Leistungsumfangs

Angebote wie beispielsweise „Essen auf Rädern“ wurden ausgebaut, weil ältere Menschen oft das Haus nicht mehr verließen. Zur Prävention von Infektionen und Übertragungen wurde, wo möglich, auf telefonische Fallbetreuung umgestellt. Dafür wurde der Kontakt mit KlientInnen und Angehörigen intensiviert, um die Versorgung nicht abreißen zu lassen. Das Dienstleistungsangebot wurde durch telefonische Konsultationsdienste und psychosoziale Teleberatung erweitert. Zusätzlich wurden beispielsweise digitale Pflegekurse für Angehörige angeboten und Lernvideos zur korrekten Verwendung von Schutzmaßnahmen entwickelt.

Personalmaßnahmen

Keine der InterviewpartnerInnen gab an, auf Kurzarbeit zurückgegriffen zu haben. Weiters wurden keine Kündigungen verzeichnet. Im Verwaltungsbereich wurde, wo möglich, auf Tele-Working umgestellt. Viele der InterviewpartnerInnen hätten mehr Personal benötigt und auch eingestellt, was aber aufgrund von Mangel an qualifiziertem Personal in der Pflege nicht möglich war. Als Präventivmaßnahme wurde nur in (kleinen) Teams gearbeitet, um einer flächendeckenden Ansteckung vorzubeugen. Zudem wurden die MitarbeiterInnen in unterschiedlichen Sprachen in der Anwendung der Schutzmaßnahmen geschult.

6.3.2.2 Menschen mit Behinderungen

VertreterInnen von Organisationen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, setzten unterschiedliche Maßnahmen zu Beginn der Pandemie. Es kam ebenso wie in der Pflege zu Einschränkungen sowie Erweiterungen des Leistungsumfangs. Im Verwaltungsbereich wurde auf Tele-Working umgestellt. Kurzarbeit wurde hauptsächlich in der Verwaltung und teils in anderen Bereichen genutzt, die sehr stark von den Schließungen betroffen waren. Zu Kündigungen kam es hauptsächlich in einem Sozialunternehmen, dessen kompletter Betrieb eingestellt werden musste. Schutzausrüstung wurde von den jeweiligen Organisationen selbst oder in Kooperation mit anderen angeschafft.

Einschränkungen des Leistungsumfangs

Auch in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen kam es zu Einschränkungen des Leistungsumfangs. Gruppenaktivitäten waren viele Wochen nicht möglich und sind es jetzt auch nur im kleinen Rahmen. Das Freizeitangebot für die Zielgruppe wurde verringert. Tageszentren mussten oft geschlossen und die mobilen Dienste eingestellt werden. Grundsätzlich wurde versucht, face-to-face Kontakte stark zu beschränken. Bei massiven Krisen kam es zu einem persönlichen Kontakt, ansonsten fanden Beratungen per Telefon und Video statt. In akuten Fällen wurden auch auf Beratungsgespräche während eines Spaziergangs zurückgegriffen. Zudem konnte in der Wohnassistenz nicht das volle Leistungsausmaß verrichtet werden.

Erweiterungen des Leistungsumfangs

Der Großteil der Mehrarbeit fand im ambulanten und stationären Bereich statt. Da der Zielgruppe oft die technische Infrastruktur für digitale Kommunikation fehlt, mussten zusätzliche Möglichkeiten zur analogen Betreuung geschaffen werden. Dazu wurde beispielsweise ein Lieferdienst eingerichtet, der notwendige Dinge zu den KlientInnen nach Hause brachte. Wenn möglich wurde auf Onlineberatung umgestellt. Zusätzlich wurden tagesstrukturierende Maßnahmen über digitale Medien umgesetzt, sowie Informationen über Videos und Webseiten geteilt. Den Besuchsverboten wurde primär durch Telekommunikation via Smartphones und Tablets sowie Besuchen im Freien entgegengewirkt. Ausbildungs- und Beratungsangebote fanden ebenso digital statt. Da die Zielgruppe bei einer COVID-19 Infektion nicht immer in einem Krankenhaus untergebracht werden konnte, wurde

von einer befragten Organisation selbst ein Quarantänehaus geschaffen, um im Infektionsfall diese Menschen passend betreuen zu können.

Personalmaßnahmen

Die Organisationen berichteten von Dienstplanänderungen und einer Umstellung auf kleine, abgeschlossene Teams, um Ausfälle im Falle einer Infektion gering zu halten. MitarbeiterInnen mussten aufgrund von Änderungen im Leistungsangebot teilweise andere Aufgaben übernehmen oder die Abteilung wechseln. Kurzarbeit wurde hauptsächlich in der Verwaltung genutzt, Risikogruppen waren teilweise im Krankenstand und Eltern mit Betreuungspflichten wurden freigestellt. Aus diesem Grund war es oft schwierig, alle notwendigen Dienste zu besetzen. In Organisationen mit geringerer Auslastung wurden MitarbeiterInnen aufgefordert, Mehrstunden und Urlaub abzubauen. In vielen Organisationen entstand jedoch eine große Anzahl an Mehrstunden.

Finanzielle Maßnahmen

In der Betreuung von Menschen mit Behinderungen kam es zum Ausfall von Leistungsstunden. Diese Einbußen wurden beispielsweise durch Rücklagen ausgeglichen, oder durch Verhandlungen mit Vertragspartnern gedeckt. Es wurden zusätzliche Projektförderanträge gestellt und versucht, Sonderfinanzierungen aufzustellen. Eine der VertreterInnen eines Sozialunternehmens machte zudem von der Stundung der Monatsmiete und der Krankenkassenbeiträge Gebrauch und beantragte erfolgreich einen Überbrückungskredit. Um den Bedarf an technischer Infrastruktur für die Zielgruppe decken zu können, bemühten sich VertreterInnen beispielsweise um Sachspenden.

6.3.2.3 Wohnen

Im Bereich **Wohnen** reagierte der Großteil der befragten VertreterInnen mit einem Ausbau des Leistungsumfangs. In dieser Kategorie wurden folglich die wenigsten Dienstleistungseinschränkungen verzeichnet. Die Zahl der MitarbeiterInnen wurde gleichgehalten oder aufgestockt, wobei hierfür meist die finanziellen Mittel fehlten. Kurzarbeit wurde insbesondere in den sozialunternehmerischen Branchen der Organisationen in Anspruch genommen. Abgesehen von der Umstellung auf Tele-Working war das Ausmaß der Digitalisierung überschaubar, was der Zusammensetzung der Zielgruppe und der Art der Leistungserbringung geschuldet ist.

Einschränkungen des Leistungsumfangs

Im Bereich des Wohnens kam es zu wenigen Leistungseinschränkungen, was von den VertreterInnen der Organisationen mit der steigenden Nachfrage und der Vulnerabilität der Zielgruppe erklärt wurde. Einige wenige Einschränkungen waren durch die vorgeschriebenen Abstandsregelungen bedingt. Hier wurde beispielsweise die Kleiderausgabe während des Lockdowns eingestellt. Zudem wurden Notquartiere in Dauerquartiere umgewandelt, wobei die Anzahl der Plätze aufgrund von COVID-19 reduziert werden musste. Sozialunternehmerische Branchen der Organisationen mussten geschlossen werden, was zu einem substanziellen Umsatzeinbruch führte.

Erweiterungen des Leistungsumfangs

Die Erweiterungen des Leistungsumfangs wurden dadurch erklärt, dass die Zielgruppe besonders vulnerabel ist und sich zusätzlich vergrößert habe. Insbesondere das medizinische Angebot wurde ausgebaut, um die oft gesundheitlich vorbelastete Zielgruppe gut betreuen zu können. Anlaufstellen für medizinische Belange waren durch die Pandemie überdurchschnittlich ausgelastet. Es wurde ein Gesundheitstelefon initiiert, um kontaktlos beraten zu können. Zudem wurde das Angebot der Essensausgabe erweitert, da viele Menschen aufgrund von Arbeitslosigkeit Unterstützung brauchen.

6.3.2.4 Kinder und Jugendliche

In der Arbeit mit **Kindern und Jugendlichen** kam es je nach Bereich zu Einschränkungen, aber auch zu Erweiterungen des Leistungsumfangs. Ab Mitte März wurden insbesondere in der Verwaltung auf Tele-Working umgestellt und wenn möglich die Dienstleistungen digitalisiert. Die Organisationen setzten je nach Leistungsumfang und Nachfrage der Zielgruppe unterschiedliche personelle und finanzielle Maßnahmen.

Einschränkungen des Leistungsumfangs

Leistungseinschränkungen fanden in der Form von Schließungen statt, wie beispielsweise in der Kinderbetreuung. Diese wurde nur für Kinder angeboten, deren Eltern in systemrelevanten Berufen tätig sind. Gruppenaktivitäten waren nicht möglich und werden auch jetzt nur im kleinen Rahmen angeboten. In allen Beratungstätigkeiten wurde versucht, die physischen Kontakte so gering wie möglich zu halten, weshalb beispielsweise psychotherapeutische face-to-face Angebote eingestellt wurden. Die mobile Betreuung wurde gekürzt oder, wo möglich, auf digitale Formate umgestellt. Zudem verzeichneten manche Organisationen einen Rückgang der Anfragen aufgrund fehlender Kontakte zwischen SozialarbeiterInnen oder PsychologInnen mit Kindern und Jugendlichen in den Schulen.

Erweiterungen des Leistungsumfangs

In bestimmten Teilbereichen, wie beispielsweise den Wohngemeinschaften, kam es aufgrund von Schulschließungen zu einem größeren Arbeitsaufkommen. Hier waren die Kinder ganztätig zu betreuen. Durch die Vertrautheit der Kinder und Jugendlichen mit digitaler Kommunikation ab einem gewissen Alter wurde die Umstellung auf digitale Angebote meist gut angenommen und oft sogar als positive Entwicklung gewertet. Beratungs- und Therapiedienstleistungen wurden insbesondere mit älteren Kindern und Jugendlichen telefonisch durchgeführt.

Personalmaßnahmen

In Bereichen, in denen es zu verordneten Schließungen kam, wurde teils von der Kurzarbeit Gebrauch gemacht. Alternativ wurden MitarbeiterInnen, die von Leistungsrückgängen betroffen waren, in den stark belasteten stationären und ambulanten Bereichen eingesetzt, um dort beispielsweise außerschulischen Unterricht und Lernhilfe anzubieten. Betreuungspflichtige Eltern wurden freigestellt. In Organisationen, die einen Rückgang der Nachfrage verzeichneten, wurden während der Zeit des Lockdowns Überstunden abgebaut. Einige InterviewpartnerInnen berichteten jedoch von zusätzlichen Anstellungen aufgrund der großen Auslastung und der Erweiterung des Angebots.

Finanzielle Maßnahmen

Organisationen, die großteils von öffentlicher Hand finanziert werden und deshalb keinen finanziellen Ausfall verzeichneten, setzten keine finanziellen Maßnahmen. Andere Organisationen fuhren Fundraising-Tätigkeiten in der Zeit des Lockdowns zurück. Benefizveranstaltungen mussten abgesagt werden. Teils wurde auf AuftraggeberInnen bezüglich der Finanzierung von zusätzlichen Aufwendungen zugegangen.

6.3.2.5 Gewaltbetroffenheit

In der Arbeit mit **Gewaltbetroffenen** sind die Maßnahmen hauptsächlich durch die schwankende Nachfrage der KlientInnen bedingt. Aus den Interviews geht hervor, dass es während des Lockdowns zu einer Leistungseinschränkung kam. Mit Ende des Lockdowns stiegen die Anfragen jedoch drastisch an, folglich fand ein Ausbau des Leistungsangebots statt. In diesem Bereich mussten ähnlich wie in der Pflege wenige finanzielle Maßnahmen

getroffen werden. Die Maßnahme der Kurzarbeit wurde von keiner der Organisationen in Anspruch genommen. Insbesondere in der Verwaltung und Beratung wurde auf Tele-Working umgestellt, was jedoch in manchen Organisationen aufgrund von Richtlinien zur Datensicherung eine Herausforderung darstellte.

Einschränkungen des Leistungsumfangs

In der Arbeit mit Gewaltbetroffenen kam es zu einem Rückgang der Anfragen während des Lockdowns. Physische Beratungen wurden reduziert, ebenso wie Gruppenangebote. Eine der InterviewpartnerInnen berichtete, dass digitale Gruppenangebote nur anfangs von der Zielgruppe angenommen wurden, und deshalb nach kurzer Zeit eingestellt wurden. Zwar waren die Anlaufstellen durchgehend für akute Fälle geöffnet, Einzelberatungen fanden dennoch fast ausschließlich digital statt. Die VertreterInnen der Organisationen hielten fest, dass Therapien in diesem Bereich digital oft schwierig und nur bedingt zielführend sind.

Erweiterungen des Leistungsumfangs

Im Opferschutz blieben die Nachfrage laut den InterviewpartnerInnen unter der Erwartung, eine Steigerung hat sich erst nach der Quarantäne eingestellt. Um für die Zielgruppe während des Lockdowns weiterhin erreichbar zu sein, wurden Chatberatungen eingeführt. Da Gruppeneinheiten nicht möglich waren, fand ein Umstieg auf Einzelarbeit statt, was zwar gut angenommen wurde, aber zu einem Mehraufwand für die MitarbeiterInnen führte.

6.3.3 Inanspruchnahme von Maßnahmen

Um die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Organisation abzufedern, wurden in einer Vielzahl der analysierten Organisationen Unterstützungsmaßnahmen öffentlicher Institutionen in Anspruch genommen. Vor allem die Corona-Kurzarbeit wurde von vielen Organisationen genutzt. Dabei war und ist diese Unterstützungsmaßnahme vorrangig für Sozialorganisationen in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, sowie Menschen mit Behinderungen relevant. Unabhängig vom Tätigkeitsfeld wurde die Corona-Kurzarbeit überwiegend ausschließlich für einen Bruchteil der MitarbeiterInnen in Anspruch genommen. Weiters bereitet sich ein großer Teil auf eine Einreichung beim NPO-Unterstützungsfonds vor. Hierbei steht für viele auch die Frage, ob man die Kriterien für eine erfolgreiche Beantragung erfüllt, noch zur Klärung. Weitere Unterstützungsmaßnahmen, die vereinzelt in Anspruch genommen wurden, betreffen den Härtefallfonds, den Personalkostenzuschuss im Rahmen § 32 EpidemieG, den Sonderbetreuungsurlaub für MitarbeiterInnen, eine Stundung der Sozialversicherungsbeiträge, Überbrückungskredite und den Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement.

Darüber hinaus erfolgte im Rahmen der Koordinierung mit Institutionen der einzelnen Bundesländer in einigen Fällen eine Unterstützung auf Landesebene. Dazu zählten eine Rückerstattung der Corona-Gefahrenprämie für MitarbeiterInnen, anderer entstandener Kosten im Rahmen von Dienstfreistellungen und Quarantänekosten, sowie Liquiditätshilfen.

Dieses Bild der Inanspruchnahme öffentlicher Maßnahmen auf Bundesebene spiegelt sich in den quantitativen Befunden wieder.

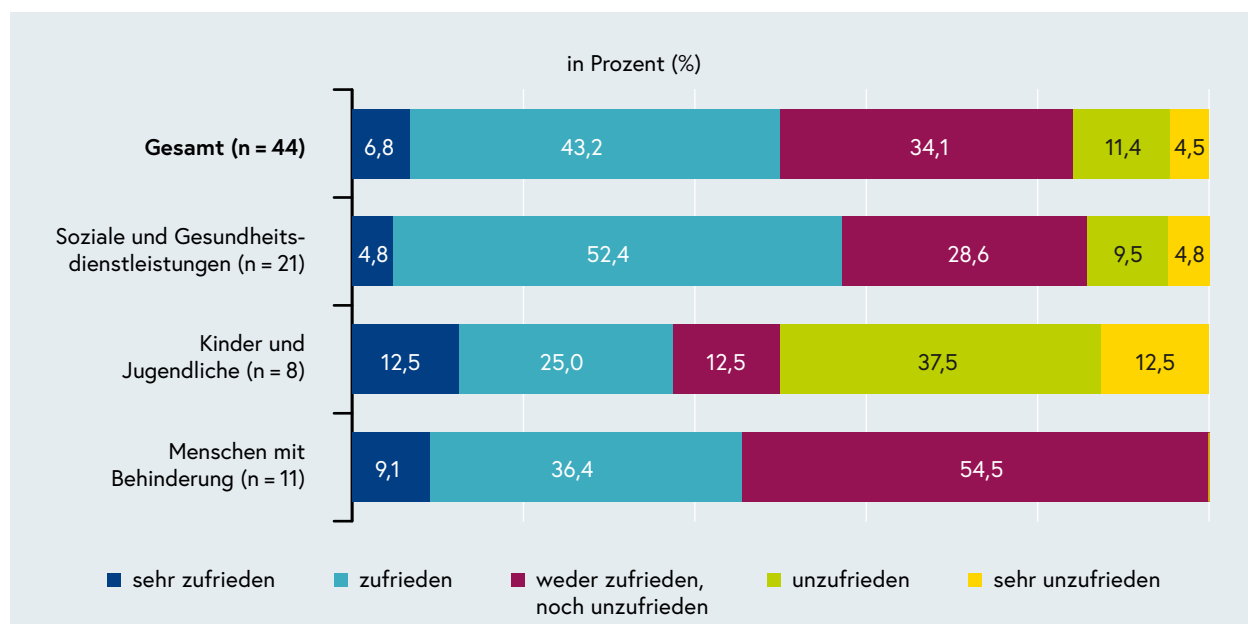
Tabelle 3: Inanspruchnahme von öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen

	Gesamt		Soziale und Gesundheitsdienstleistungen		Kinder und Jugendliche		Menschen mit Behinderung	
	n = 61		n = 28		n = 12		n = 13	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Corona-Kurzarbeit	28	45,9%	14	50,0%	5	41,7%	7	53,8%
keine Maßnahme	19	31,1%	7	25,0%	4	33,3%	3	23,1%
NPO-Unterstützungsfonds	15	24,6%	10	35,7%	1	8,3%	4	30,8%
Sonstiges	6	9,8%	0	0,0%	3	25,0%	1	7,7%
Fixkostenzuschuss	3	4,9%	2	7,1%	1	8,3%	0	0,0%
Corona-Hilfsfonds (Garantien)	1	1,6%	1	3,6%	0	0,0%	0	0,0%
Härtefallfonds	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Gesamt	72		34		14		15	

Quelle: eigene Darstellung

Von den 61 befragten Organisationen griffen 45,9% auf Kurzarbeit zurück, während 23% eine Einreichung beim NPO-Unterstützungsfonds anstreben. 31,1% nutzten das offene Textfeld um klarzustellen, dass keine der öffentlichen Maßnahmen in Anspruch genommen wurde. Fixkostenzuschuss und Corona-Hilfsfonds spielen nur marginal eine Rolle, der Härtefallfond wurde von niemandem bezogen. Als sonstige Maßnahmen wurden Förderungen seitens der Länder, Sonderbetreuungszeit, sowie die Stundung von Sozialabgaben und laufende Refundierungsanträge an öffentliche Stellen genannt (siehe Tabelle 3).

Abbildung 4: Zufriedenheit mit öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen



Quelle: eigene Darstellung

Für die Analyse der Zufriedenheit mit den öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen wurden 19 Fälle aufgrund der Angabe keine öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen in Anspruch genommen zu haben (siehe Tabelle 3), exkludiert. Die Grundstimmung lässt sich als mehrheitlich positiv beschreiben, wobei gesamt 16,7% angeben

unzufrieden zu sein. Tätigkeitsfeldspezifisch zeigt sich ein sehr diverses Bild. Der hohe Anteil an indifferenten Antworten lässt dabei Interpretationsspielraum offen (siehe Abbildung 4).

Verbesserungsvorschläge für öffentliche Unterstützungsmaßnahmen, die im Rahmen der qualitativen Befragung aufkamen, betreffen vielfältige Themengebiete. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Kommunikation seitens öffentlicher Institutionen in Zusammenhang mit den erlassenen Richtlinien sowie den FördergeberInnen. Der gesundheitspolitische Maßnahmen-Mix, sowie die Kommunikation der Richtlinien durch die Bundesregierung wird von InterviewpartnerInnen als verwirrend und zu kurzfristig beschrieben. Fundierte Informationen zum Umgang mit COVID-19 wären demnach nicht deutlich genug sowie zu wenig proaktiv kommuniziert worden. Zudem wurden Fälle beschrieben, in denen die Zuständigkeiten der Behörden unklar waren. Die Kommunikation mit FördergeberInnen wird als schleppend beschrieben, wobei auch langsame Rückmeldungen und eine lange Bearbeitungsdauer kritisiert wurden. Ganz allgemein wäre darüber hinaus eine stärkere Präsenz und differenziertere Unterstützung für verschiedene Gruppen, wie beispielsweise PersonenbetreuerInnen, gewünscht gewesen.

Im Rahmen der COVID-19 Krise entstanden auch finanzielle Unsicherheiten, die durch die derzeit vorhandenen Maßnahmen nicht zufriedenstellend abgedeckt werden. So besteht in einigen Organisationen Unklarheit über die Finanzierung der Corona-Gefahrenprämie, obwohl diese in naher Zukunft ausgeschüttet werden muss. Der NPO-Unterstützungsfonds wäre früher gewünscht gewesen, da Mehrkosten für die Organisation in Zusammenhang mit der Beschaffung von Schutzausrüstung und dem Personal bereits beglichen werden mussten. Darüber hinaus werden Entscheidungskriterien bei der Vergabe der Unterstützungsmaßnahmen kritisiert. Die für den NPO-Unterstützungsfonds herangezogenen Einnahmeausfälle seien unpassend, da einige Organisationen ihr Leistungsangebot beibehalten oder ausgebaut haben. Somit seien zwar erhöhte Kosten, aber keine Einnahmeausfälle entstanden. Außerdem wird kritisiert, dass für NPOs die Möglichkeit, Rücklagen (und somit Eigenkapital) aufzubauen gehemmt wird, für die Vergabe von Liquiditätshilfen in Krisenzeiten dann aber die Eigenkapitalquote als Bewertungskriterium herangezogen wird. In Fällen eines vergrößerten Leistungsumfangs ist auch ein Lohnkostenzuschuss erwünscht, um diesen trotz höherer Ausgaben bewerkstelligen zu können. Weiters wurde Unmut darüber geäußert, dass bei jetzigen Unterstützungsmaßnahmen die Möglichkeit der Kannibalisierung mit Förderungen auf Länderebene besteht. Kombiniert mit antizipierten Budgetkürzungen auf Länderebene entsteht durch diese Faktoren eine erhöhte Planungsunsicherheit für Sozialorganisationen. Vor allem Organisationen, die sich auch oder gänzlich über Markteinkommen finanzieren, wie Sozialunternehmen, sind von dieser Planungsunsicherheit betroffen.

Einige InterviewpartnerInnen berichteten zudem, dass die Versorgung mit Schutzausrüstung nicht zufriedenstellend gehandhabt wurde. So wäre es gewünscht gewesen, dass Schutzausrüstung schneller zur Verfügung steht. Zudem herrschte auch hier Unklarheit bezüglich deren Beschaffung und eine stärkere Unterstützung durch die öffentliche Hand wäre erhofft gewesen. Vor allem unter Organisationen, die stationäre Pflegeeinrichtungen oder Wohnmöglichkeiten für ihre Zielgruppen zur Verfügung stellen, ist dieser Punkt von verstärkter Relevanz.

6.3.4 Positive Entwicklungen und Innovationsfähigkeit

Trotz der großen Betroffenheit des Sozialsektors durch COVID-19 berichteten die InterviewpartnerInnen von positiven Entwicklungen in den Organisationen. Aus den qualitativen Daten lassen sich sechs Bereiche ableiten, in denen die genannten Entwicklungen verortet werden können.

Digitalisierung

Der verstärkte und teilweise plötzliche Schub im Bereich der Digitalisierung wurde von zwei Drittel der InterviewpartnerInnen als eine positive Entwicklung genannt. Besonders VertreterInnen aus den Bereichen Kinder und Jugendliche sowie Pflege bewerteten diesen Trend positiv. In der Pflege fungierten Telekommunikationstechnologien als Überbrückung der Besuchsverbote, was von den KlientInnen großteils gut angenommen wurde. In der Kinder- und Jugendarbeit konnten die KlientInnen so oft gut erreicht werden.

Zusammenhalt und Stärkung des Teams

Die Aussage einer unserer InterviewpartnerInnen, „in der Krise packt man an, hilft man einfach zam“ beschreibt eine positive Entwicklung, die über alle Tätigkeitsbereiche hinweg genannt wurde. In den meisten Organisationen wurde große Motivation an den Tag gelegt, die Zielgruppe während der Krise gut zu betreuen. Oft war der Einsatz von MitarbeiterInnen aus unterschiedlichen Bereichen notwendig, was das Verständnis füreinander und den internen Zusammenhalt stärkte. Interessanterweise wurde zudem berichtet, dass sich unter anderem durchs Tele-Working die Kommunikation verbesserte. Die gemeinsame Bewältigung resultierte in einigen Teams in einer Stärkung des Vertrauens in die eigene Arbeit.

Strukturelle Veränderungen in der Organisation

Knapp über 50% der InterviewpartnerInnen erlebten strukturelle Veränderungen innerhalb der Organisation als einen positiven Effekt der Pandemie. Die Einschätzung wurde von Organisationen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit sowie von jenen mit sozialunternehmerischen Branchen häufiger geteilt. Im Bereich der Pflege war diese Einschätzung weniger prävalent. Die InterviewpartnerInnen verzeichneten viel Kreativität unter den MitarbeiterInnen in der bestmöglichen Bewältigung der Pandemie. Gleichzeitig stellen sie sich die Frage, ob diese Entwicklung von Dauer sein wird. Die InterviewpartnerInnen erlebten zudem einen Anstieg an Flexibilität und Spontanität in den Organisationen, was zur schnelleren Umsetzung von Projekten führte. Altbekannte Verwaltungs- und Betreuungstätigkeiten wurden hinterfragt und neu gedacht. Die Krise zeigte intern unklare oder problematische Strukturen auf, wodurch Veränderungsprozesse angestoßen wurden.

Steigerung der Wertschätzung

Es kam auf unterschiedlichen Ebenen zu einer Steigerung der Wertschätzung im Arbeitsalltag zu Zeiten der Pandemie. Zum einen berichteten InterviewpartnerInnen von einer verstärkten gegenseitigen Wertschätzung mit ihren Partnerorganisationen und teilweise auch mit den FördergeberInnen. Zum anderen wird von mehr Verständnis für die Zielgruppe als Folge der Pandemie berichtet. Die oft marginalisierten Gruppen mussten schon vor der Pandemie mit Alltagskrisen kämpfen, wofür sich in den jeweiligen Organisationen in den letzten Monaten mehr Verständnis entwickelte. Als eine weitere positive Entwicklung wurde die Wertschätzung gegenüber systemrelevanten Berufen von Seiten der Mehrheitsbevölkerung genannt.

Lernerfahrungen und Innovation

Mehr als ein Drittel der InterviewpartnerInnen berichteten von unterschiedlichen Lernerfahrungen als einen positiven Effekt der vergangenen Monate. Die Notwendigkeit, sich kritisch mit dem eigenen Dienstleistungsangebot auseinanderzusetzen, wurde als positive Erfahrung beschrieben. Zudem entstand aufgrund der Ausnahmesituation mehr Raum für Innovation und für die Umsetzung von Initiativen, die vorher nicht bzw. nicht in so kurzer Zeit umgesetzt werden hätten können. Die quantitative Befragung ergab, dass knapp 30% der teilnehmenden Organisationen während der Pandemie neue Angebote und Leistungen entwickelte.

6.4 Sektorbetrachtung

Im Zuge der qualitativen Interviews wurden unsere InterviewpartnerInnen gebeten, eine Selbsteinschätzung der Betroffenheit der eigenen Organisation im Vergleich mit anderen Organisationen im Feld abzugeben. Ein Großteil der InterviewpartnerInnen nahm im Vergleich zu anderen Organisationen im Feld ähnlich starke Auswirkungen der COVID-19 Krise auf die eigene Organisation wahr. Vor allem Organisationen und Sozialunternehmen mit marktwirtschaftlichen Einkünften empfanden jedoch eine vergleichsweise stärkere eigene Betroffenheit. Zur Bewältigung der Krise nutzten eine Vielzahl an Sozialorganisationen Möglichkeiten zur Koordinierung mit öffentlichen Institutionen, mit eigens gebildeten Krisenstäben, sowie mit anderen Organisationen und Dachverbänden.

Eine Vielzahl an Organisationen setzte zur Bewältigung der Krise auf eine verstärkte Koordinierung und Kooperationen mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, sowie öffentlichen Institutionen. Gleichzeitig entstanden jedoch auch Schwierigkeiten in der Kommunikation mit letzteren.

Koordinierung mit öffentlichen Institutionen

Primär fand eine starke Abstimmung mit Institutionen auf Landesebene statt. So wurde über regelmäßigen Austausch und wiederkehrenden Informationsmeetings mit Landesregierungen berichtet. Außerdem nutzten manche Organisationen die Möglichkeit eines bilateralen Austauschs auf Bundesebene mit dem Sozialministerium, dem Arbeitsmarktservice, sowie der Wirtschaftskammer. Die Kommunikation wurde grundsätzlich als konstruktiv beschrieben. Gleichzeitig wurde von mehreren InterviewpartnerInnen berichtet, dass einige öffentliche Anlaufstellen geschlossen waren und keine Kommunikation möglich war. Vor allem Organisationen im Tätigkeitsfeld Gewaltbetroffenheit berichteten diesbezüglich Schwierigkeiten, da keine behördlichen Termine wahrgenommen werden konnten. Darüber hinaus wurden Unterschiede in der Informationspolitik zwischen Bundesländern, aber auch zwischen Landes- und Bundesebene kritisiert und als für die eigenen Tätigkeiten hindernd beschrieben.

Kommunikation zwischen den Organisationen und Einrichtung von Krisenstäben

Ein Großteil der analysierten Organisationen gab an, dass gemeinsam mit anderen Organisationen im Feld Krisenstäbe und Zusammenschlüsse zur Bewältigung der Situation gebildet wurden. Diese Krisenstäbe wurden einerseits auf Landesebene, andererseits durch Zusammenschlüsse in den einzelnen Tätigkeitsfeldern gebildet. So wurde für Organisationen in der Pflege und der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen eine gemeinsame Plattform geschaffen. Neben der Entwicklung von Handlungsleitlinien zur Bewältigung der Krise wurden Krisenstäbe auch genutzt, um gemeinsam Problemstellungen zu sammeln und an die öffentliche Hand zu kommunizieren. Abgesehen davon fanden auch anlassbezogene informelle Gespräche zwischen einzelnen Organisationen statt.

Kommunikation über Dachverbände und bereits bestehende Netzwerke

Neben den neu formierten Krisenstäben wurden auch bereits vorher existierende Netzwerke zur Kommunikation und Abstimmung genutzt. So wurden beispielsweise im Verbund der Steirischen Behindertenhilfe, oder für Wiener Organisationen in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen Plattformen für den gegenseitigen Austausch geschaffen. Ebenso wurde von wöchentlichen Treffen im Vorstand des Vorarlberger Arbeitgeberverbandes berichtet. Im Feld der offenen Jugendarbeit wurde ebenfalls ein Netzwerk zur Kommunikation genutzt. Der Austausch erfolgte anlassbezogen, sowie auf Basis der bereits vor der COVID-19 Krise gebildeten Jour-Fixes. Weiters stimmten sich die integrativen Betriebe durch regelmäßige Kommunikation untereinander ab.

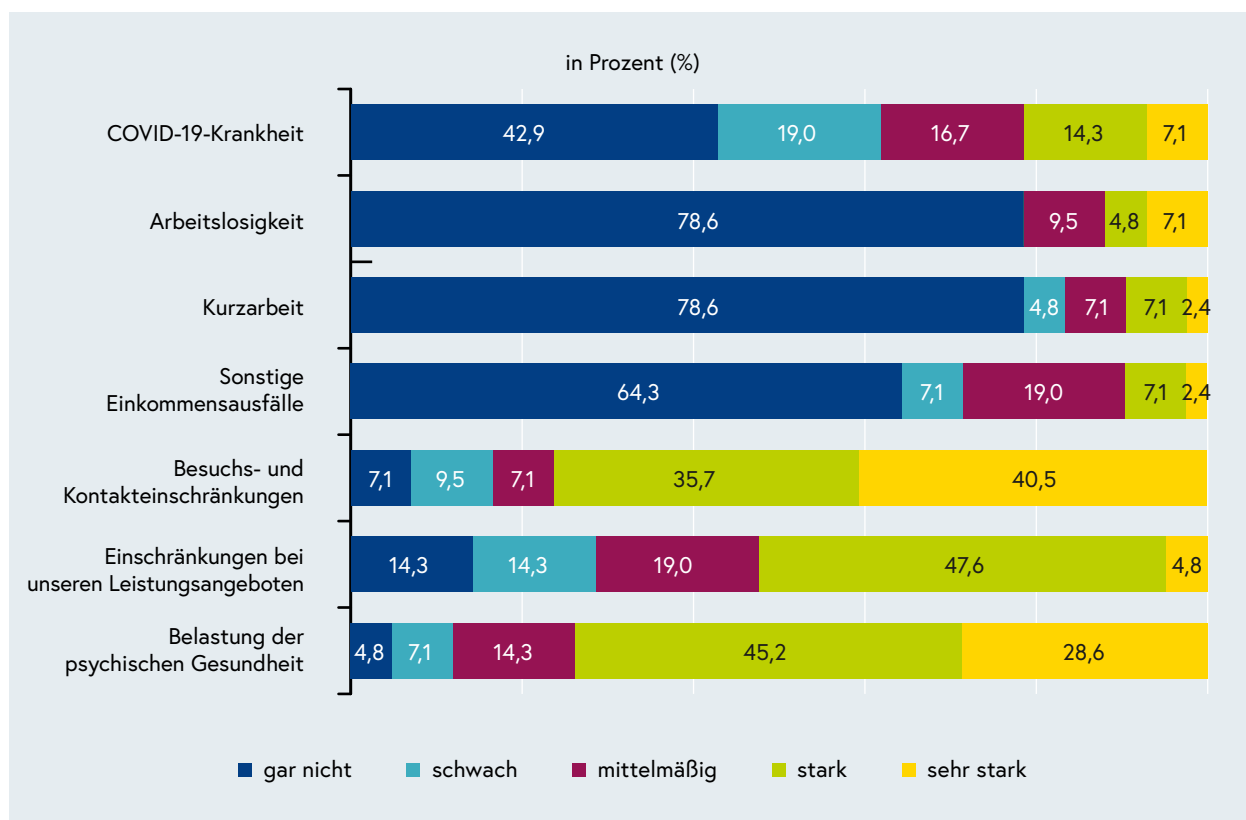
6.5 Auswirkungen auf Zielgruppen

Um ihre Zielgruppen weiter versorgen zu können, arbeiteten die MitarbeiterInnen der interviewten Sozialorganisationen in den Wochen des Lockdowns und den Monaten danach unermüdlich. Die Zielgruppen der befragten Organisationen reichen von pflegebedürftigen SeniorInnen über Menschen mit Behinderungen, Obdachlose, Kinder, Jugendliche und Familien bis hin zu Gewaltbetroffenen. Ebenso wie die Gesamtbevölkerung waren all diese Personen vom Lockdown und den durch die Pandemie verursachten Einschränkungen betroffen. Da jedoch ein Großteil dieser Zielgruppen schon vor COVID-19 eine marginalisierte Gruppe darstellte, verstärkte sich die Betroffenheit überdurchschnittlich. Unsere InterviewpartnerInnen hielten fest, dass sich die Vulnerabilität vieler ihrer KlientInnen in den letzten Monaten drastisch verstärkt hat. Weiters wurden in vielen Bereichen die Zielgruppen größer, was von den InterviewpartnerInnen unter anderem auf die steigende Arbeitslosigkeit zurückgeführt wird.

6.5.1 Pflege

Im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zeigt die Auswertung der quantitativen Befragung, dass die Betroffenheiten der Zielgruppe insbesondere durch die Besuchsverbote, die Leistungseinschränkungen und die psychische Belastung groß ist. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen der qualitativen Befragung im Bereich der Pflege (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen (n=43)



Quelle: eigene Darstellung

Psychische Belastung

Da die KlientInnen in der Pflege meist zur Risikogruppe gehören, wurde ihre Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt. Generell bestand in der Zielgruppe eine große Unsicherheit im Umgang mit der Pandemie, was bei manchen Organisationen dazu führte, dass Betroffene die Heimhilfe oder Hauskrankenpflege aus Angst absagten. Dies verursachte Schwierigkeiten bei Personen, die regelmäßige Hilfe brauchen. Hausbesuche, die nicht unbedingt nötig waren, wurden entweder ausgesetzt oder digital durchgeführt.

Einschränkung des Leistungsangebots

Für NutzerInnen der Tageszentren ist durch die Schließung eine wichtige Entlastung weggefallen, weshalb viele davon mobil weiterbetreut oder stationär aufgenommen wurden. Die mobile Betreuung wurde auf die notwendigen Hausbesuche heruntergefahren und, wo möglich, digital durchgeführt. Stationär betreute Personen wurden in derselben Intensität weiterbetreut, litten aber stark unter den Besuchsverboten.

Besuchs- und Kontakteinschränkungen

Die große Bedeutung von Sozialkontakten im Alter wurde durch das Besuchsverbot sichtbar. Hier bestand die Gefahr von Vereinsamung. Als Folge dieser Maßnahme stellten die Einrichtungen auf digitale Kommunikation mit den Angehörigen um. Der Umgang mit Telekommunikationstechnologien ist für die Zielgruppe oft schwierig und ersetzt keinesfalls den physischen Kontakt. Dennoch berichteten die InterviewpartnerInnen von positiven Erfahrungen in diesem Bereich.

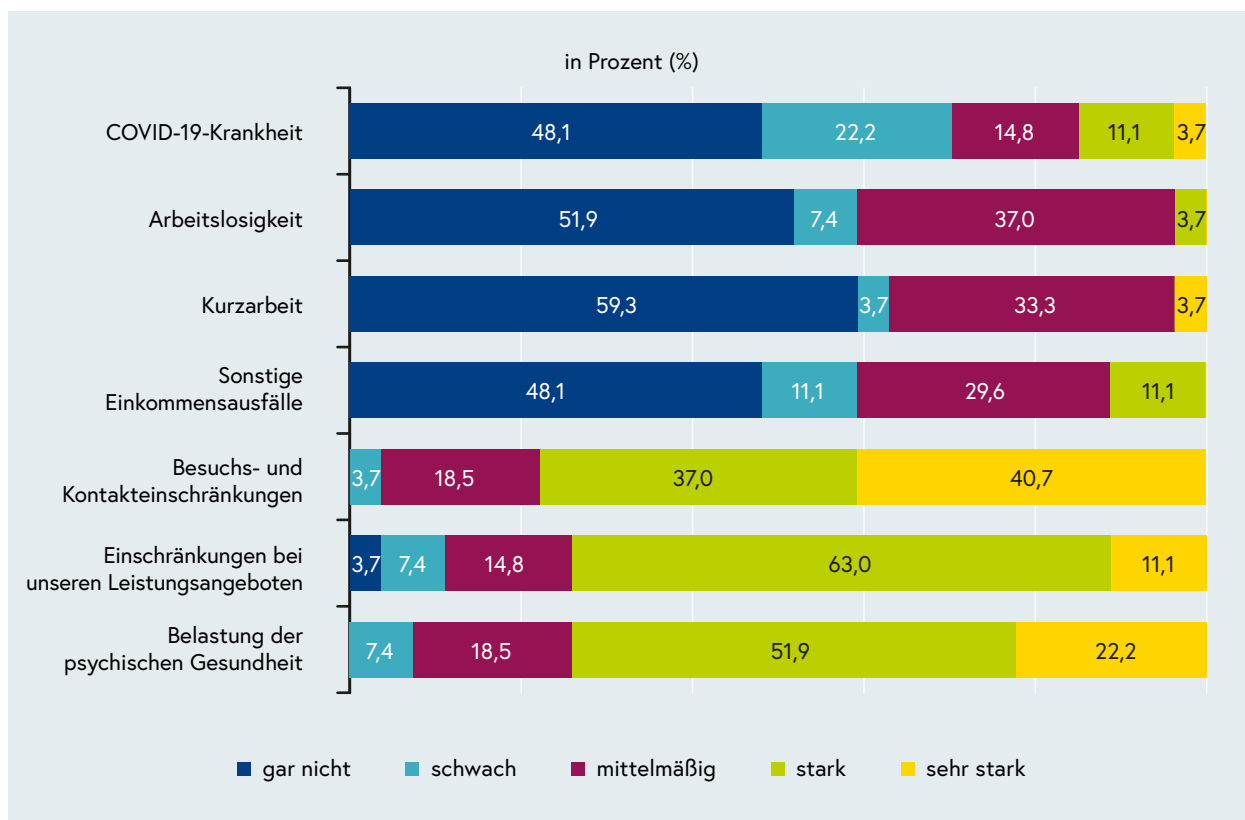
Lücken

Die InterviewpartnerInnen identifizierten einige Lücken im Angebot für pflegebedürftige Personen, die in der COVID-19 Pandemie entstanden sind oder sichtbar wurden. Die Arbeit mit Menschen im Alter oder mit Behinderungen wird sehr stark über Einrichtungen und Institutionen gedacht, welche Strukturen vorgeben und die Individualität einschränken. Es bräuchte hier unterschiedliche und individuellere Wohnformen. Zudem wurden fehlende personelle Kapazitäten im Bereich der Pflege als Problem identifiziert. Gerade auch in den letzten Monaten zeigte sich, dass Angehörige mit der Pflege zu Hause überfordert und zu stark ausgelastet sind, weswegen die Betroffenen teilweise nicht die Pflege bekommen, die sie brauchen würden. Eine Aufstockung der Kapazitäten würde die Situation für Angehörige als auch Betroffene entschärfen. Zudem stieg die Nachfrage nach mobilen Diensten, die von den betroffenen Organisationen nicht im benötigten Ausmaß bewerkstelligt werden kann.

6.5.2 Menschen mit Behinderungen

Die quantitative Befragung von Organisationen, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, identifizierte besonders starke Betroffenheiten durch das Besuchsverbot, die Einschränkung von Leistungen sowie die verstärkte psychische Belastung. Auch die qualitative Befragung von VertreterInnen aus relevanten Organisationen bestätigte diesen Eindruck. Es wurden zahlreiche Facetten von Betroffenheit artikuliert, da auch die Zielgruppe extrem heterogen ist (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Menschen mit Behinderungen (n=19)



Quelle: eigene Darstellung

Psychische Belastung

Die InterviewpartnerInnen berichten, dass insbesondere Personen mit psychischen Beeinträchtigungen von den Entwicklungen und Maßnahmen sehr stark betroffen waren. Dies war zum einen dadurch bedingt, dass die Pandemie Angst auslöste bzw. etwaige Angststörungen massiv verstärkte. Das Wegfallen von tagesstrukturierenden Maßnahmen sowie die andauernde Isolation führte laut den InterviewpartnerInnen zu einem Anstieg von Krisensituationen und wirkte sich negativ auf psychosoziale Krankheitsbilder aus. Zudem wurden teilweise Retraumatisierungen aufgrund persönlicher Geschichten und Erfahrungen mit Isolation in der Kindheit verzeichnet. Gleichzeitig wurde angemerkt, dass für einen Teil der Zielgruppe Isolation schon vor der Pandemie zu einem alltäglichen Zustand gehörte, weshalb manche Betroffenen hier kurzzeitig weniger belastet waren.

Einschränkung des Leistungsangebots

Im Bereich der stationären Betreuung stellte der fehlende Kontakt zu Bezugspersonen und der Ausfall von körperlicher Nähe für die Betroffenen eine große Herausforderung dar. Hier war zudem verstärkter Einsatz von BetreuerInnen in der Aufklärungsarbeit gefragt. Durch die Schließung von Tageszentren konnte die stationäre Betreuung in manchen Einrichtungen intensiviert und individualisiert gestaltet werden. Trotzdem musste – wie in der Pflege von älteren Menschen – die Freiheit der BewohnerInnen von Betreuungseinrichtungen stark eingeschränkt werden. In der Teilbetreuung kam es verstärkt zur Isolation der KlientInnen, da das Betreuungsangebot

während des Lockdown nicht aufrechterhalten werden konnte. Zudem verloren Personen, die beispielsweise in den sozialökonomischen Betrieben der Organisationen arbeiteten, teilweise ihre berufliche Aufgabe. Im Zuge einer weniger umfangreichen Betreuung können Sekundärfolgen entstehen, die die Zielgruppe längerfristig zusätzlich belasten. Gleichzeitig kam es den InterviewpartnerInnen zufolge bei manchen KlientInnen zu einer Entlastung durch das Wegfallen von Terminen und des sozialen Drucks. Ältere Menschen mit Behinderungen hätten es teilweise genossen, nicht mehr arbeiten gehen zu müssen.

Zugehörigkeit zur Risikogruppe

Ein weiterer Aspekt ist die Zugehörigkeit zur Risikogruppe. Damit war laut einer der InterviewpartnerInnen eine Exklusion von Menschen mit Behinderungen verbunden. Es wurde auch Kritik daran laut, dass es lange nicht klar war, wer tatsächlich als RisikopatientIn zählt. Etwaige Vorerkrankungen der KlientInnen erschwerten die Arbeit der Organisationen in diesem Bereich und verursachten Unsicherheiten in der Zielgruppe.

Digitalisierung

Auch in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen wurde die Betreuung auf digitale Alternativen umgestellt bzw. reduziert. Diese Art der Therapie und Betreuung wurde den InterviewpartnerInnen zufolge teils gut angenommen, war jedoch aufgrund fehlender Infrastruktur oder kognitiver Einschränkungen nicht in allen Fällen möglich. Die InterviewpartnerInnen berichten in diesem Zusammenhang von einem Anstieg des Betreuungsaufwands und einer Intensivierung der Kontakte.

Lücken

Die Interviews zeigten auf, dass ein intensiver Kontakt mit der Zielgruppe nötig und wichtig wäre, wofür jedoch im Normalbetrieb die Ressourcen fehlen. Lücken, die in diesem Bereich identifiziert wurden, betreffen den Mangel an niederschwelliger und individualisierter Betreuung und eine zu starke Institutionalisierung der Angebote. Es bräuhete individuellere Wohnformen, um die Zielgruppe bestmöglich betreuen zu können. Auch der Mangel an technischem Equipment wurde in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen als Lücke identifiziert. Zudem würde KlientInnen mit psychischen Beeinträchtigungen gesellschaftlich sowie von Fördergebern wenig Beachtung geschenkt werden, obwohl hier großer Bedarf besteht und sich dieser in den kommenden Monaten sogar noch verstärken wird.

6.5.3 Wohnen

Die qualitativen Interviews mit VertreterInnen von Organisationen, die im Bereich der Obdachlosenhilfe tätig sind, zeigten spezifische Betroffenheiten der Zielgruppe auf.

Einschränkung des Leistungsangebots

Die Betroffenheit diese Zielgruppe resultiert daraus, dass Anlaufstellen teilweise geschlossen oder nur beschränkt geöffnet waren. Das Winterangebot in Wien wurde zwar für den Sommer verlängert, dennoch mangelt es an Unterkünften für Obdachlose, insbesondere wenn Sicherheitsvorkehrungen wie Abstandsregelungen eingehalten werden müssen.

Gesundheitliche Vorbelastung und Vulnerabilität

In dieser Gruppe befinden sich oft gesundheitlich vorbelastete Personen, die aufgrund von Wohnungslosigkeit die Hygiene- und Schutzmaßnahmen nicht einhalten konnten. Deshalb ist es hier den InterviewpartnerInnen zufolge ganz besonders wichtig, eine flächendeckende Gesundheitsversorgung anzubieten. Ein weiterer Grund

für die verstärkte Betroffenheit dieser Zielgruppe wurde von den InterviewpartnerInnen in der psychischen Vulnerabilität gesehen. Ängste und Unsicherheiten in Zusammenhang mit der Pandemie führten bei KlientInnen teils zu Rückfällen in „alte Bewältigungsstrategien“, wodurch Suchtproblematiken verstärkt wieder aufkamen.

Lebensmittelarmut

Die InterviewpartnerInnen berichteten, dass die Nachfrage nach leistbaren Lebensmitteln in den letzten Monaten zugenommen hätte, und ein größeres Aufkommen bei den Lebensmittelausgaben verzeichnet wurde. Dies kann auf die steigende Arbeitslosigkeit zurückgeführt werden.

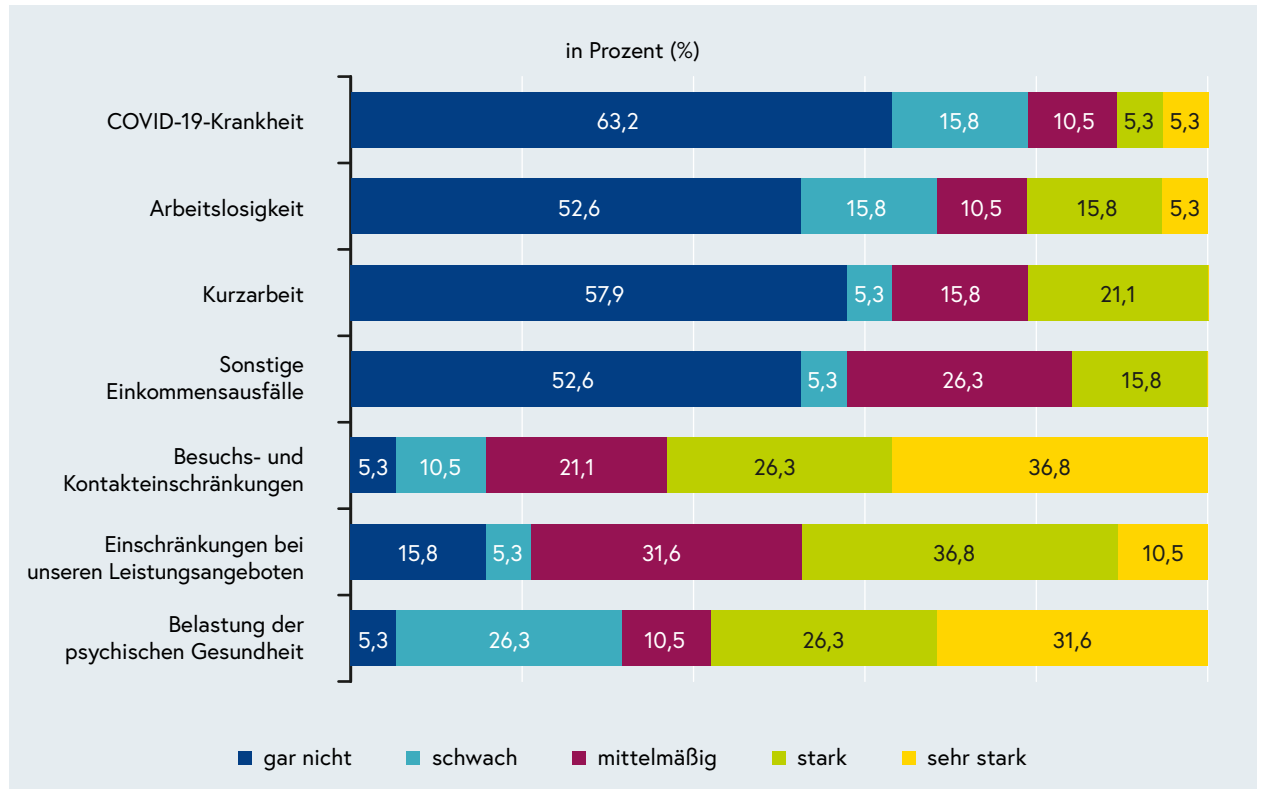
Lücken

Die InterviewpartnerInnen aus dem Bereich Wohnen befürchten, dass die Zahl der Wohnungslosen steigt, sobald die bisher ausgesetzten Delogierungen durchgeführt werden. Hier wird Handlungsbedarf in der Existenzsicherung gesehen. Weiters sind durch die Pandemie Lücken in der medizinischen Versorgung von Obdachlosen sichtbar geworden. Insbesondere aufgrund von COVID-19 besteht hier großer Bedarf an flächendeckenden Angeboten.

6.5.4 Kinder und Jugendliche

Eine Auswertung der quantitativen Daten im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit zeigte, dass insbesondere die Besuchseinschränkungen, die verstärkte psychische Belastung und die Leistungseinschränkung der Organisationen negative Auswirkungen hatten. Auch in den qualitativen Befragungen finden sich diese Gründe für eine starke Betroffenheit der Zielgruppe (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Kinder und Jugendliche (n=27)



Quelle: eigene Darstellung

Besuchs- und Kontakteinschränkungen

Im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit wurde die Betroffenheit der Zielgruppe als sehr groß beschrieben. Die Schließung von Betreuungsstätten und Schulen resultierte darin, dass Kinder und Jugendliche kaum Kontakt zu Gleichaltrigen hatten. Kinder und Jugendliche, die in betreuten Wohneinrichtungen leben, konnten während dieser Zeit ihre Eltern oder andere Bezugspersonen nicht sehen. Auch Kinder von getrennt lebenden Eltern hatten oft für längere Zeit keinen Kontakt zu einem Elternteil. Diese Tatsache stellte eine große psychische Belastung für die Kinder dar.

Psychische Belastung

Im Bereich der Teilbetreuung von Kindern und Jugendlichen beobachteten die InterviewpartnerInnen unterschiedliche Entwicklungen. In manchen Familien wurde die Situation friedlicher, in manchen angespannter. Insbesondere Kinder, die Gewalt in der Familie ausgesetzt sind, waren von den Einschränkungen durch die Pandemie massiv betroffen. Zum einen gab es keine Ausweichmöglichkeiten und die häusliche Gewalt in der Zeit des Lockdown nahm zu. Zum anderen war laut der InterviewpartnerInnen eine Therapie bei gewaltbetroffenen Kindern in dieser Zeit nicht immer digital möglich. Dies ist hauptsächlich auf die fehlende Privatsphäre zu Hause sowie den mangelnden Zugang zu technischer Infrastruktur während dieser Zeit zurückzuführen. Daraus resultierten Rückschläge in der Trauma-Aufarbeitung sowie Retraumatisierungen der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Als einen positiven Effekt während des Lockdowns wurden Entschleunigung und weniger Stress von den InterviewpartnerInnen identifiziert. Gleichzeitig wird beschrieben, dass diese Entwicklung nur kurzfristig beobachtet werden konnte und der Druck in den Familien und für die Kinder nun umso größer wird.

Entstehung von Defiziten in der Schulbildung

Kinder und Jugendliche, die von zuhause keine oder wenig Unterstützung in der Bildung bekommen, waren stark von der Umstellung auf den digitalen Unterricht betroffen. Diese Zielgruppe konnte von den VertreterInnen in den Organisationen teils nicht mehr erreicht werden. Bildungsfernere Kinder und Jugendliche blieben in dieser Zeit auf der Strecke.

Arbeitsmarktperspektiven

Die Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation wirkt sich auch auf die Jugendlichen aus, die einen Ausbildungsplatz oder eine Anstellung suchen. Auch hier identifizierten die InterviewpartnerInnen eine längerfristige Betroffenheit der Zielgruppe.

Lücken

Mangelnde technische Infrastruktur für die Zielgruppe wurde von den InterviewpartnerInnen als eine Lücke identifiziert, die vor allem in Zeiten von digitalem Unterricht große Auswirkungen hat. Kinder und Jugendliche, denen in diesem Bereich die Mittel fehlen, sind hier bildungstechnisch stark benachteiligt. Kinder und Jugendliche, die normalerweise von PädagogInnen, SozialarbeiterInnen oder SchulpsychologInnen an Beratungs- und Betreuungstellen weitergeleitet werden, konnten in der Zeit des digitalen Unterrichts nicht erreicht werden. Gerade um gewaltbetroffene Kinder und Jugendliche identifizieren und betreuen zu können, wäre es wichtig, die Sozialarbeit in den Schulen in Zukunft zu verstärken und möglichst flächendeckend anzubieten. Ein niederschwelliges Angebot ist in diesem Bereich ausschlaggebend, weil die betroffene Zielgruppe so am besten erreicht werden kann. Zusätzlich ist der Bedarf an psychiatrischer und psychologischer Betreuung für Kinder und

Jugendliche nicht gedeckt. Aufgrund der Erwartung, dass sich in diesem Bereich die Nachfrage mit Schulbeginn verstärken wird, bräuchte es hier ein zusätzliches Angebot.

6.5.5 Gewaltbetroffenheit

Die InterviewpartnerInnen in diesem Bereich sind VertreterInnen von Organisationen, die in erster Linie mit gewaltbetroffenen Frauen und Kindern arbeiten. In dieser Zielgruppe konnten mehrere Aspekte identifiziert werden, die zur Betroffenheit während der Pandemie beigetragen haben.

Zunahme von Gewalt

Im Bereich der Gewaltbetroffenheit wurde, wie schon bei der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen beschrieben, eine starke Betroffenheit identifiziert. Dies liegt hauptsächlich an der Zunahme von Gewalt in den Familien während des Lockdowns und der fehlenden Möglichkeit, Kontakt mit Beratungs- und Betreuungsstellen aufzunehmen. Diese Entwicklung schlug sich darin nieder, dass während des Lockdowns weniger Anfragen in den Frauenhäusern verzeichnet wurden. Um den Betroffenen die unbemerkte Kontaktaufnahme zu ermöglichen, richteten Anlaufstellen Chats ein, über die Frauen Hilfe suchen konnten. Mit Ende des Lockdowns wurden von den Frauenhäusern verhältnismäßig viele Anfragen verzeichnet, was beispielsweise zu einer überdurchschnittlichen Auslastung der Frauenhäuser in Oberösterreich führte.

(Re)traumatisierung

Die InterviewpartnerInnen berichteten, dass es durch die für die Zielgruppe oft schwierige Situation in den letzten Monaten zu Retraumatisierungen und der Entstehung von neuen Traumata kam. Verbunden mit Rückschlägen durch fehlende Therapien während des Lockdowns führte das zu einer großen Betroffenheit der Zielgruppe.

Resilienz

Vereinzelte wurde die Beobachtung gemacht, dass Personen und Familien, die in der Vergangenheit von Gewalt und familiären Krisen betroffen waren, mit der Ausnahmesituation der letzten Monate gut umgehen konnten. Es zeigte sich, dass in Teilen der Zielgruppe eine Resilienz für Krisen vorhanden ist.

Lücken

Wie auch bei anderen Zielgruppen wurde von den InterviewpartnerInnen angemerkt, dass das Angebot den Betreuungsbedarf nicht deckt. Diese Einschätzung verstärkt sich vor allem durch die Annahme, dass sich die Situation für Gewaltbetroffene in Familien zuspitzen und die Nachfrage in den kommenden Monaten stetig steigen wird. Die hohe Arbeitslosigkeit verstärkt den Druck auf Familien, was zu mehr Gewalt und Abhängigkeit führt. Aus diesem Grund wäre ein stärkeres Sicherungsnetz für prekär Beschäftigte eine wichtige Maßnahme, um einer zusätzlichen Belastung der Betroffenen entgegenzuwirken. Weiters wurde die fehlende Kinderbetreuung in diesem Zusammenhang angeführt. Diese erhöhte den Druck in den Familien und verstärkte die Belastung von Betroffenen. Des Weiteren fehlt im Bereich des Gewaltschutzes oft der Zugang zu Information, insbesondere in unterschiedlichen Sprachen. Die von der Bundesregierung geschalteten Anzeigen zum Thema Gewaltschutz während des Lockdown wurden hier als positives Beispiel angeführt.

InterviewpartnerInnen aus unterschiedlichen Bereichen hielten zusätzlich fest, dass es einen großen Bedarf an psychosozialer Betreuung in der gesamten Gesellschaft gibt. Dieser wird sich aufgrund der Pandemie und insbesondere der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit vervielfältigen. Die letzten Monate haben hier Lücken

aufgezeigt und auch vergrößert, die nach Einschätzung der InterviewpartnerInnen gesamtgesellschaftlich adressiert werden müssen.

6.6 Ausblick

Im Rahmen der Interviews ergab sich das Bild, dass durch die starken Strapazen im Rahmen der Bewältigung der COVID-19 Krise einige Organisationen, sowie deren MitarbeiterInnen an die Grenzen ihrer Belastbarkeit geführt wurden. Ein/e InterviewpartnerIn schildert:

„Und was ich auch bemerkt habe ist, ich finde das muss man benennen, dass die Organisation, da will ich gar nicht nur von meiner Person sprechen, erschöpft ist. [...] Aber es waren paar Monate wirklich eine Krisensituation und jetzt haben wir immer noch eine sich ständig verändernde Krisensituation, das ist einfach sehr anstrengend.“

Der Ausblick der InterviewpartnerInnen auf die Entwicklungen in ihren Organisationen in den kommenden zwölf Monaten fällt divers aus. Einige Organisationen planen, ihren Leistungsumfang auszubauen, wobei vor allem Bildungs- und Lernangebote für KlientInnen implementiert bzw. weitergeführt werden sollen. Darüber hinaus sollen digitale Leistungen und Betreuungsmöglichkeiten erweitert werden. Die Notwendigkeit eines Ausbaus der eigenen Angebote wird vor allem von Organisationen in der Arbeit mit gewaltbetroffenen Menschen prävalent. Hier wird mit einer Zunahme der Nachfrage durch die Zielgruppe gerechnet. Weiters wird damit gerechnet, dass psychosoziale Auswirkungen der COVID-19 Krise bei KlientInnen verstärkt auftreten werden.

Abgesehen davon prognostizieren einige InterviewpartnerInnen, dass ihre Organisationen den Leistungsumfang einschränken werden müssen. Dies betrifft zum einen gruppenübergreifende Maßnahmen, wie Gruppentherapien in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen. Zum anderen wird in Organisationen, die marktwirtschaftliche Einkünfte über Gastronomie-, oder Tourismuseinrichtungen erzielen, länger mit einer geringeren Nachfrage der Zielgruppe gerechnet. Darüber hinaus wird punktuell in Organisationen befürchtet, dass durch ein zukünftig geringeres Budget der Leistungsumfang eingeschränkt werden muss.

6.6.1 Unterstützungsbedarf aus organisationaler Sicht

Um die zukünftigen Herausforderungen im Zusammenhang mit der COVID-19 Krise bestmöglich bewältigen zu können, identifizierten die InterviewteilnehmerInnen Unterstützungsbedarf in verschiedenen Bereichen. Vor allem eine klarere Situation in Bezug auf die Finanzierung, sowie die Versorgung mit COVID-19 Tests und Schutzausrüstung wurden als kritisch beschrieben. Darüber hinaus wurde der Bedarf genannt, Schutzmaßnahmen stärker auf verschiedene Zielgruppen abzustimmen.

Finanzierung als Unsicherheitsfaktor

Die unklare zukünftige finanzielle Situation in den Organisationen wird als große Verunsicherung wahrgenommen. So werden unter den InterviewpartnerInnen allgemeine wirtschaftliche Auswirkungen der Krise als bedrohlich vernommen und mit einer weiteren Reduktion des Umsatzes gerechnet. Die quantitative Erhebung bringt dazu zusätzlich die Erkenntnis, dass mehr als zwei Drittel (68,9%) der Umfrage-TeilnehmerInnen davon ausgehen, ihre Liquiditätsreserven höchstens für das nächste halbe Jahr beständig zu halten, 41% gehen sogar von nur 4 Monaten aus (siehe Tabelle 4 und vertiefend dazu die Grafiken 6 und 8 im Anhang).

Tabelle 4: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im wahrscheinlichsten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?)

Im wahrscheinlichsten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	18,0%	10,7%	16,7%	30,8%
bis in 4 Monaten	41,0%	35,7%	41,7%	53,8%
bis in 6 Monaten	68,9%	64,3%	58,3%	69,2%
bis in 12 Monaten	88,5%	92,9%	83,3%	76,9%
bis in 24 Monaten	91,8%	96,4%		84,6%
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: eigene Darstellung

Ebenso sei teilweise die Finanzierung zusätzlicher Leistungen, die im Rahmen der Krise ins Leben gerufen wurden, nicht geklärt. Negative Entwicklungen werden auch im Bereich der Spendenakquirierung erwartet, wodurch hier Handlungsbedarf identifiziert wurde. Zudem wird eine Reduktion der bereitgestellten Mittel durch FördergeberInnen antizipiert. Als Vorschläge für eine bessere Unterstützung kommunizierten TeilnehmerInnen der qualitativen Interviews Maßnahmen zur Erhöhung der Budgets, sowie eine alltagstauglichere Förderlandschaft, die individualisierter und weniger stark föderalistisch gestaltet ist. Es zeigt sich, dass in Organisationen, die in der Arbeit mit gewaltbetroffenen Menschen, sowie Kindern und Jugendlichen tätig sind, verstärkt Verunsicherungen in Bezug auf die Finanzierung durch FördergeberInnen bestehen. Die quantitativen Ergebnisse geben dazu Aufschluss, dass nur durchschnittlich weniger als die Hälfte (43,2%) eine Zusage ihrer Auftrag- bzw. FördergeberInnen für die Refinanzierung COVID-19 bedingter Mehrkosten haben (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Zusage der eigens genannten Auftrag-/ FördergeberInnen zur Refinanzierung COVID-19 bedingter Mehrkosten

	Anzahl	Prozent
(n=61) Wichtigste/r Auftrag-/ Fördergeber/in	32	52,5%
(n=47) Zweitwichtigste/r Auftrag-/ Fördergeber/in*	21	44,7%
(n=34) Drittwichtigste/r Auftrag-/ Fördergeber/in*	11	32,4%
Durchschnitt		43,2%

* Die zweit- bzw. drittwichtigste Auftrag- bzw. Fördergeberin/ der zweit- bzw. drittwichtigste Auftrag- bzw. Fördergeber konnte nur bei Angabe der jeweils vorgehenden Auftrag- bzw. Fördergeberin / des jeweils vorgehenden Auftrag- bzw. Fördergebers eingetragen werden.

Quelle: eigene Darstellung

Die Interviewten geben an, dass gerade durch die COVID-19 Pandemie die Bedeutung des Sozialsektors verdeutlicht wurde und deswegen ein klares Bekenntnis der Politik zur Finanzierung als notwendig erachtet wird.

Klarheit und Unterstützung bezüglich Tests und Schutzausrüstung

Weiteren Unterstützungsbedarf sehen InterviewpartnerInnen in Zusammenhang mit medizinischen Fragestellungen. So sollten Teststrategien optimiert und die Dauer bis zu einer Information über das Resultat verkürzt werden, da bisher das Risiko von Infektionsclusterbildungen in Organisationen als hoch angesehen wird. Die aktuelle Situation würde MitarbeiterInnen und KlientInnen nicht ausreichend vor einer Krankheitsübertragung schützen. Weiters wurde durch InterviewpartnerInnen ein zusätzlicher Unterstützungsbedarf in Bezug auf die Anschaffung einer Grundausrüstung an Sicherheitsausrüstung identifiziert.

Weitere Nutzung des Digitalisierungs- und Telebetreuungsschubs

Darüber hinaus besteht Unterstützungsbedarf im Digitalisierungsbereich vor allem im Aufbau und der Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur, um Telebetreuung weiter nutzen zu können. Hier wurde eine Investitionsförderung als mögliche sinnvolle Maßnahme erachtet. Darüber hinaus wurde ebenso ein Bedarf an Beihilfe zum Aufbau technischen Know-hows innerhalb der Organisationen identifiziert.

Deckung des Personalbedarfs

Vor allem in den Bereichen der niederschweligen Sozial- und Obdachlosenhilfe sowie im Pflegebereich wurde von einem erhöhten Bedarf an MitarbeiterInnen in Krisenzeiten berichtet. Aktuelle Berufsprofile stünden jedoch einer adäquaten Aufstockung des Personals im Weg, wodurch eine Reform dieser als sinnvoll erachtet wird. Zudem werden durch InterviewpartnerInnen zielgerichtete Programme und Incentivierungen zur Bekämpfung eines Personalmangels vorgeschlagen.

6.6.2 Durch Organisationen empfohlene sozialpolitische Maßnahmen

Die Ergebnisse der quantitativen Studie deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der COVID-19 Krise auf die KlientInnen der Organisationen längerfristig bestehen bleiben. Mehr als 50% der Organisationen gehen davon aus, dass die Betroffenheit der Zielgruppen im wahrscheinlichsten Fall bis zu zwölf Monate andauern wird. Damit sich die Situation für die Gesellschaft weitgehend normalisieren kann, wurden von den InterviewpartnerInnen eine Vielzahl an möglichen sozialpolitischen Maßnahmen durch die Bundesregierung empfohlen (siehe Tabelle 6 und vertiefend die Grafiken 8 und 9 im Anhang).

Tabelle 6: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im wahrscheinlichsten Fall

Im wahrscheinlichsten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	16,4%	17,9%	50,0%	15,4%
bis in 4 Monaten	21,3%	21,4%		23,1%
bis in 6 Monaten	39,3%	39,3%	83,3%	38,5%
bis in 12 Monaten	72,1%	75,0%	100,0%	76,9%
bis in 24 Monaten	95,1%	96,4%		92,3%
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%		100,0%

Quelle: eigene Darstellung

Folgende Schwerpunkte in den empfohlenen sozialpolitischen Maßnahmen wurden identifiziert:

Bessere Unterstützung von Kindern und Familien

Organisationen in sämtlichen Tätigkeitsbereichen empfehlen eine umfangreichere Unterstützung von Kindern und Familien. Dabei wird grundsätzlich gefordert, dass diese stärker in den öffentlichen Diskurs miteinbezogen werden und auch alleinerziehende Elternteile mehr mitgedacht werden. Zudem sollen vor allem Familien mit geringerem Einkommen, sowie Kinder aus bildungsferneren Schichten besonders Beachtung finden. Konkret wird beispielsweise eine Aufstockung des Familienhärtefonds vorgeschlagen. Darüber hinaus wurde im Bereich der psychischen, psychiatrischen und medizinischen Versorgung das kinderspezifische Angebot als zu gering beschrieben, wodurch mögliche Folgekosten entstehen könnten. Weiters wird auch das Spannungsfeld Kinderbetreuung und Tele-Working als große Herausforderung gesehen.

Existenzsicherung und finanzielle Absicherung der Zielgruppen

Handlungsbedarf wird im Bereich der sozialen Grundsicherung von Menschen in finanzieller Not gesehen. Den Folgen einer erhöhten Arbeitslosigkeit sollen eine Anpassung des Arbeitslosengeldes bzw. ein Überdenken des Mindestsicherungsgesetzes entgegenwirken.

Individualisierte Risikoeinschätzung und Maßnahmen für einzelne Zielgruppen

InterviewpartnerInnen berichteten, dass die generalisierten Regelungen in Zusammenhang mit der COVID-19 Krise eine bestmögliche Betreuung verhindern würden. Um zukünftig auf die Bedürfnisse der KlientInnen stärker eingehen zu können, werden für die Zielgruppen individualisiertere Regelungen vorgeschlagen. Dies soll durch eine stärkere Einbindung der StakeholderInnen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Bekämpfung der COVID-19 Krise bewerkstelligt werden. Weiters wird eine stärkere Beachtung von marginalisierten Gruppen für die Ausarbeitung von Maßnahmen als notwendig erachtet.

Bessere Kommunikation durch öffentliche Institutionen

Trotz des Verständnisses für die sich rasch ändernde Situation wurde auch Optimierungsbedarf in Bezug auf die Kommunikation der Bundesregierung identifiziert. Dabei sollen die Aussendung von Vorinformationen sowie die Einrichtung einer Ansprechstelle für Organisationen eine längere Vorbereitungszeit auf Regelungen und Maßnahmen der Bundesregierung ermöglichen. Zudem wurde kritisiert, dass Regelungen des Öfteren juristisch nicht abgesichert gewesen wären und sich Informationen auf Bundes- und Länderebene widersprachen.

Psychosoziale Unterstützung

Mehrere InterviewpartnerInnen betonten, dass sie mit einem erhöhten Bedarf an psychosozialer Unterstützung in der Gesellschaft rechnen. Somit wird ein Ausbau derartiger Betreuungsangebote empfohlen, um langfristige Folgen der COVID-19 Krise abzuschwächen.

6.7 Implikationen und Empfehlungen

Zum Abschluss präsentieren wir unsere Überlegungen und Empfehlungen, die wir aus unseren Analysen ableiten, die aber nicht 1:1 den Wünschen und Empfehlungen der befragten NPOs entsprechen. Wir konzentrieren uns dabei auf die Organisationsebene, wobei die sozialpolitische Bedeutsamkeit dieser Organisationen evident ist, weil im Sozialwesen fast 90% der Wertschöpfung durch NPOs erfolgt (Leisch et al. 2016).

6.7.1 Regeneration für erschöpfte Organisationen

Viele NPOs arbeiteten während des COVID-19 Lockdowns von März bis Mai 2020 am Rande ihrer Belastbarkeit, sie und ihre MitarbeiterInnen sind ausgelaugt und es besteht die Gefahr, eine zweite derartige Extremsituation nicht mehr auf dem notwendigen Leistungsniveau überleben zu können. In bestimmten Tätigkeitsfeldern wird als Folge der Pandemie die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen dramatisch ansteigen und/oder sich qualitativ substantiell ändern: zum Beispiel in den Bereichen psychosoziale Dienste, Kinderbetreuung und Lernhilfe, Obdachlosigkeit, ambulante und stationäre Pflege.

Gleichzeitig sind NPOs deutlich schlechter abgepuffert als gewinnorientierte Unternehmen, ihr finanzieller Slack ist geringer: Während 30% der Unternehmen bloß für maximal 4 Monate Reserven haben, könnten 40% der

sozialen NPOs nicht länger überleben – in einigen Tätigkeitsfeldern wie der Arbeit mit behinderten Menschen ist der Anteil der NPOs ohne finanzielle Reserven noch höher. Besonders gefährdet sind Organisationen, die im Regelbetrieb auch nennenswerte Markteinkünfte erzielt haben, und jene, die Spenden mit traditionellen Fundraising-Methoden einwerben (Haus- und Straßenaktionen, Kollekten, Events) oder von Unternehmensspenden abhängig sind.

Wir empfehlen folgende Maßnahmen zur Regeneration und zum Kapazitätsaufbau, die durch eine Relaxierung starrer Förder- und Finanzierungsrichtlinien öffentlicher Auftraggeber oder Fördereinrichtungen forciert werden sollen:

- Resilienz- und Slack-Aufbau durch Diversifizierung der Einnahmenstruktur
- Incentives für die Erschließung von neuen Einnahmequellen (z.B. Matched Funding): Markteinnahmen und Spenden dürfen öffentliche Förderungen nicht gefährden
- Capacity Building im Bereich digitales Fundraising und Social Media Fundraising
- Rücklagen von mindestens einem und höchstens zwei Jahresumsätzen dürfen weder Förderungen noch öffentliche Leistungsentgelte schmälern, sondern deren Aufbau ist in die Kalkulation von Leistungen einzurechnen.

Darüber hinaus werden folgende Maßnahmen im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation, die auch jeweils durch die Förderung oder eine Staffelung der Leistungsbeiträge motiviert werden sollen, empfohlen:

- Verstärkte Dezentralisierung und Autonomisierung durch die Einrichtung kleinerer (multi)professioneller Teams bei sozialen Dienstleistungen, insbesondere in der stationären Pflege, um die Betroffenheit im Ansteckungsfall gering zu halten und Ersatz zu erleichtern
- Flexibilisierung der Kontaktmöglichkeiten und Etablierung hybrider Betreuungsformen in vielen ambulanten Bereichen
- Verstärkter Ausbau kleiner, flexiblerer Einheiten in der Altenpflege (betreutes Wohnen), in der Behindertenarbeit (kleinere Werkstätten, betreutes Wohnen), aber auch anderen Bereichen sozialer Dienstleistungen wie der Obdachlosenhilfe
- Förderung der Digitalisierung auf allen Ebenen.

Dysfunktionale Folgen unserer Förder- und Finanzierungssysteme wurden durch COVID-19 noch deutlicher: Förderstrukturen dürfen die Eigenverantwortung von NPOs nicht außer Kraft setzen. Die Sozialpolitik sollte bei den NPOs Hilfe zur Selbsthilfe, Kapazitäts- und Rücklagenaufbau fördern – und nicht die erlernte Hilflosigkeit. Unterstützungmaßnahmen werden idealerweise trotz föderaler Barrieren bundesweit harmonisiert.

6.7.2 Harmonisierung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen

Der Föderalismus feierte während der COVID-19 Krise besonders schmerzhaftes Urstände. Während in manchen Bundesländern die Erstversorgung von NPOs mit Schutzausrüstung und Finanzen vorbildlich funktionierte, ließen andere Bundesländer ihre Sozialorganisationen teilweise in der Krise allein. Obwohl eine seit längerem gewünschte Harmonisierung des Sozialsektors noch nicht erreicht wurde, so bewegt vielleicht die Pandemie die SozialreferentInnen der Länder dazu, einen Prozess der Harmonisierung der Finanzierung und Organisation von sozialen Dienstleistungen (in der Pflege, in der Arbeit mit behinderten Menschen, etc.) anzustoßen.

Den NPOs selbst wird nahegelegt, Kooperationen zu stärken, um im Krisenfall Ressourcenengpässe gemeinschaftlich zu bewältigen, aber auch um klar identifizierbare Ansprechpartner für die Sozialpolitik zu sein. Dachverbände können und müssen hier eine stärkere Rolle spielen, um die immanente Tendenz zum Organisationsegoismus zu überwinden. Die Sozialpolitik soll – obwohl das einem „divide et impera“ zuwiderläuft – solche Kooperationen und Dachverbände stärken.

Wir empfehlen weiter auf Feldebene die Einrichtung spezifischer Notfallfonds, die von den jeweiligen Fördergebern in regulären Zeiten gespeist werden, um dann in Krisensituationen nach inhaltlichen Kriterien ausgewählten NPOs das finanzielle Überleben zu ermöglichen.

6.7.3 Zielgruppen

Sämtliche befragte Organisationen arbeiten mit marginalisierten und vulnerablen Zielgruppen, die durch die Pandemie zusätzlich belastet und marginalisiert werden, z.B. durch die Schließung oder durch Betriebseinschränkungen in Tageszentren, den Wegfall etablierter und gewohnter Tagesstrukturen, durch die Einschränkung der Patientenrechte in Pflegeheimen, die Belastungen von pflegenden Angehörigen, den Rückgang der Sozialkontakte mit entsprechenden negativen Effekten, und viele anderen Belastungen mehr. In dieser Situation ist die Resilienz, Stabilität und Flexibilität der NPOs unabdingbar für die Lebensqualität der Zielgruppen. Große Organisationen haben es dabei tendenziell leichter.

Folgende konkrete Empfehlungen ergeben sich aus unserer Studie für die Arbeit der NPOs mit ihren Zielgruppen:

- Die (digitale) Erreichbarkeit der Zielgruppen wurde ein großes Thema. Soziale NPOs müssen konkrete Konzepte der Aufrechterhaltung einer entsprechenden Kontaktdichte und Qualität unter Lockdown-Bedingungen erarbeiten.
- Kritische Verbindungen mit öffentlichen Stellen, z.B. mit Gerichten, müssen aufrecht bleiben.
- Vielfach wurden neue Zielgruppen „erschlossen“: So zeigte sich z.B. in der Arbeit mit Obdachlosen eine quantitativ und qualitativ neue Bedarfslage – die verunmöglichte alternative Mittelbeschaffung führte mehr und andere Obdachlose zu den Betreuungseinrichtungen, deren medizinische Versorgung eine große Herausforderung dargestellt hat. Dafür sollten neue Angebote entwickelt und finanziert werden.
- In den Bereichen Arbeitsmarktintegration und Obdachlosigkeit (Delogierungen) müssen unbedingt Kapazität für Belastungsspitzen im Herbst/Winter 2020/21 aufgebaut bzw. Maßnahmen (Delogierungsverbote) getroffen werden.
- Im Bereich der stationären Pflege müssen Konzepte für künftige Lockdown-Situationen entwickelt werden, die die Menschen- und Besuchsrechte der PatientInnen und Angehörigen weniger einschränken.
- Im Pflegebereich sollten Sicherheitsnetze aufgebaut werden, mit deren Hilfe ein temporärer Ausfall ausländischer Pflegekräfte besser kompensiert werden kann.
- In den kommenden Monaten ist mit einer Steigerung des Bedarfs im Bereich der Gewaltprävention und des Opferschutzes zu rechnen. Daher sollte das Betreuungsangebot für gewaltbetroffene Menschen weiter ausgebaut werden.
- Gesamtgesellschaftlich wird ein erhöhter Bedarf an psychosozialer Betreuung antizipiert. Auch hier sind ein Ausbau des Angebots und eine gesicherte Finanzierung essenziell.
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in den kommenden Jahren eine zentrale Rolle spielen, da der Arbeitsmarkt wie üblich nur mit starken Verzögerungseffekten auf eine konjunkturelle Erholung – so sie

2021 kommen sollte – reagieren wird. Neben den etablierten Trainingsmaßnahmen empfehlen wir stärkere Investitionen in ökologische, integrative Sozialunternehmen.

- Des Weiteren wäre eine Wiederaufnahme von Beschäftigungsprojekten für ältere Arbeitslose im kommunal-ökologischen Bereichen zu empfehlen.
- Eine Reform des Arbeitslosengeldes sollte angedacht werden. Der Betrag sollte von dzt. 55% des letzten Nettoeinkommens erhöht werden, dann allerdings degressiv gestaltet werden.
- Im Bereich Kinder- und Jugendhilfe müssen besonderes Augenmerk auf die durch Lockdown, Home-Schooling und Distanzlehre verschärften Benachteiligung bildungsferner Familien legen.

Die Ergebnisse dieses Berichts beschreiben die Erfahrungen der Sozialorganisationen im österreichischen Nonprofit Sektor im Zeitraum seit Anbeginn der COVID-19 Pandemie bis Anfang August 2020. Viele der mit der Pandemie und den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie verbundenen Auswirkungen werden sich erst in den nächsten Monaten und gegebenenfalls Jahren in ihren mannigfaltigen Details zeigen.

Diese Studie stellt damit eine erste Evidenz dar und liefert erste Befunde, die in weiterer Folge noch weiter vertieft werden sollten. Hierfür böte sich ein kontinuierliches Monitoring des Sektors, bestimmter Teilbereiche des Sozialsektors oder spezifischer Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements, wie beispielsweise die Entwicklung des Spenden- und Freiwilligenwesens, an. Unsere Wissensbasis über den Nonprofit Sektor fußt weitestgehend auf einzelnen Studien und Erhebungen, eine solidere und vor allem jeweils aktuellere und damit regelmäßige Vermessung des Sektors wäre wünschenswert, zum Beispiel in Form eines Satellitenkontos im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR).

Viele der Maßnahmen und Instrumente (z.B. und im Besonderen der NPO-Unterstützungsfonds) beginnen erst zu greifen. Welche dieser Instrumente sich in welcher Art und Weise bewährt haben werden, wird sich erst mit ausreichend zeitlichem Abstand beurteilen lassen. Entsprechend sollten diese auf ihre Wirkung untersucht werden, um damit auch ihren Beitrag zur Aufrechterhaltung der sozialen und zivilgesellschaftlichen Infrastruktur evaluieren zu können.

Literaturverzeichnis

Directmind (2020): Spendenindex+. N.d. [online] <https://www.directmind.at/spendenindex/spendenindex-plus/> [20.08.2020]

Fundraising Verband Austria (2019): Spendenbericht 2019. Wien.

Hölzl, Werner (2020): Die österreichischen Unternehmen in der COVID-19-Pandemie. Ergebnisse der Sonderfragen des WIFO-Konjunkturtests. Sonderausgabe, 2020, (1), S. 1-18.

Hölzl, Werner/Klien, Michael/Kügler, Agnes (2020): Liquiditätsengpässe und Erwartungen bezüglich der Normalisierung. Ergebnisse der zweiten Sonderbefragung zur COVID-19-Krise im Rahmen des WIFO-Konjunkturtests vom Mai WIFO-Konjunkturtest. Sonderausgabe, 2020, (2), S. 1-15.

Leisch, Robert/Pennerstorfer, Astrid/Schneider, Ulrike (2016): Aktualisierte Daten für den Non-Profit-Bereich. Statistische Nachrichten 2016 (5), S. 377-382.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Beltz Verlag: Weinheim und Basel.

Meyer, Michael/Millner, Reinhard (2016): Status Quo und Zukunftsperspektiven des gemeinnützigen Stiftungsektors in Österreich. In: Finance & Ethics: Philanthropie 2.0, Hrsg. Krall, J., Lernbass, R., Mahrer, H., Neumayer, C., Stauber, O., S. 23-37. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang.

Meyer, Michael/Simsa, Ruth (2013): NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge. In: Handbuch der Nonprofit-Organisation: Strukturen und Management, Hrsg. Simsa, R., Meyer, M. und Badelt, C., S. 3-14, Schäffer Poeschel, Stuttgart.

More-Hollerweger, Eva (2014): Entwicklungen von Freiwilligenarbeit. In: Forschung und Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Quo vadis? Hrsg. Zimmer, Annette E., Simsa, Ruth, S. 301-312. Wiesbaden/Wien: Springer Verlag.

Neumayr, Michaela (2010): Resource Dependence: Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktionen von Nonprofit Organisationen in Österreich, Institut für Sozialpolitik, WU Wien.

Nowotny, Christian (2013): Rechtliche Gestaltungsformen für NPOs. In: Handbuch der Nonprofit-Organisation: Strukturen und Management, Hrsg. Simsa, R., Meyer, M. und Badelt, C., S. 183-204, Schäffer Poeschel, Stuttgart.

Pennerstorfer, Astrid/Schneider, Ulrike/Badelt, Christoph (2013): Der Nonprofit-Sektor in Österreich. In: Handbuch der Nonprofit-Organisation: Strukturen und Management. Hrsg. Simsa, R., Meyer, M. und Badelt, C., S. 55-76, Schäffer Poeschel, Stuttgart.

Pennerstorfer, Astrid/Schneider, Ulrike/Reitzinger, Stephanie (2015): Nonprofit-Organisationen in Österreich 2014. Forschungsberichte Institut für Sozialpolitik, 01/2015. Institut für Sozialpolitik, WU Wien.

Vandor, Peter/Millner, Reinhard/Moder, Clara Maria/Schneider, Hanna/Meyer, Michael (2015): Das Potential von Social Business in Österreich. Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship, WU Wien.

Anhang

InterviewpartnerInnen

Tabelle 7: Liste der InterviewpartnerInnen

InterviewpartnerInnen	Organisation	Interview-Datum
Mag. Alexander Bodmann	Caritas Wien	24.07.2020
Walerich Berger	Jugend am Werk Steiermark	04.08.2020
Mag. Klaus Candussi	atempo	21.07.2020
Mag. ^a Nora Deinhammer	SOS Kinderdorf	29.07.2020
Mag. Wolfgang Dihanits	Samariterbund Österreich	27.07.2020
Mag. ^a (FH) Ilkim Erdost	Verein Wiener Jugendzentren	13.08.2020
Mag. Gerry Foitik, DI Peter Kaiser	Rotes Kreuz Österreich	30.07.2020
Monika Franta, MAS	Rettet das Kind NÖ	04.08.2020
Mag. Dr. Martina Gasser, MBA	Institut für Sozialdienste	29.07.2020
Mag. ^a Brigitte Gottschall-Müller	Jugend am Werk	22.07.2020
Dipl.-Ing. Kuno Gruber	Specialisterne	10.08.2020
Guido Güntert	Lebenshilfe Salzburg	24.07.2020
Mag. Hermann Hagleitner, MBA	Hilfswerk Salzburg	19.08.2020
Mag. ^a Elisabeth Hammer, DSA.in	neunerhaus	29.07.2020
Mag. Martin Kaukal	Psychosoziale Zentren gGmbH	31.07.2020
Mag. ^a Alexandra Köck	Zebra	23.07.2020
Mag. Robert Korbei	Vinzirast	30.07.2020
Mag. ^a (FH) Eva-Maria Kriechbaum	Dialog im Dunkeln	30.07.2020
Dr.med. Katharina Kruppa	Grow Together	27.07.2020
Mag. Karl Langer	Emmaus St. Pölten	05.08.2020
Eva Leutner, MAS	pro mente Kärnten	28.07.2020
Helmut Lutz	Malteser Care	29.07.2020
Mag. (FH) Stefan Marchewa	Diakoniewerk Gallneukirchen	23.07.2020
Mag. Robert Oberndorfer, MBA	Caritas Socialis	22.07.2020
Doris Pettighofer, BA	Österreichische Plattform für Alleinerziehende	03.08.2020
Mag. ^a Grete Rackl	Frauenhaus Linz	23.07.2020
Wolfgang Sperl, DSA	wienwork	27.07.2020
Mag. Peter Trattner	Kinderschutzzentrum Salzburg	11.08.2020
Mag. ^a (FH) Tanja Wehsely, DSA.in	Volkshilfe Wien	12.08.2020
Anonym	LEFÖ-IBF	31.07.2020

Erhebungsinstrument – Qualitative Erhebung

Interviewleitfaden – COVID-19 Auswirkungen im Sozialsektor

Das Forschungsprojekt befasst sich mit der Analyse der bisherigen Auswirkungen von COVID-19 auf den Sozialsektor. Dafür befragen wir GeschäftsführerInnen und Führungspersonen, um die unterschiedlichen Betroffenheiten von Sozialorganisationen zu erheben. Basierend darauf auch sollen sozialpolitische Handlungsoptionen entwickelt werden.

Das Forschungsprojekt wird in Kooperation mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz durchgeführt, wobei die wissenschaftliche Konzeption und Durchführung uns – dem Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien – obliegt.

Das Interview dauert rund 45 Minuten. Für Analysezwecke würden wir das Gespräch gerne aufzeichnen.

- In welchen Bereichen sind Sie mit Ihrer Organisationen tätig? Mit welchen Zielgruppen arbeiten Sie?
[Anzahl MA, FW, Umsatz, # KlientInnen]

Zu Ihrer Organisation

- Welche Auswirkungen haben Sie im Rahmen der COVID-19 Pandemie auf Ihre Organisation wahrgenommen? Wie waren Sie betroffen?
- Wie haben Sie auf darauf reagiert? Welche Maßnahmen haben Sie als Organisation gesetzt?
- Welche finanziellen Maßnahmen haben Sie getroffen bzw. welche Veränderungen in ihre finanziellen Situation haben Sie erfahren? [Anstieg der Kosten, Erschließung neuer Finanzierungsformen, Streichung von Investitionsprojekten etc.]
- Welche personellen Maßnahmen haben Sie getroffen bzw. welche Veränderungen haben Sie erfahren? [Kündigungen/Neuanstellungen, Änderungen in der Arbeitsstruktur]
- Gab es Einschränkungen (oder Erweiterungen) bei Ihren Dienstleistungen?

Feld/Sektor-Perspektive

- Mit welchen Organisationen und Institutionen haben Sie sich zur Bewältigung koordiniert? [Abfrage nach Kooperation/Koordination/Resilienz]
- Waren Sie stärker oder weniger stark betroffen als andere Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Ihrem Feld? [Begründung]
- Welche (Unterstützungs-)Maßnahmen seitens der öffentlichen Institutionen haben Sie in Anspruch genommen? Nachfrage: Welche hätten Sie sich gewünscht? [NPO-Unterstützungsfonds; Corona-Kurzarbeit; Härtefallfonds; Corona-Hilfsfonds (Garantien), Fixkostenzuschuss, Schutzkleidung]

Zielgruppen/KlientInnen/KundInnen

- Wie waren Ihre Zielgruppen von der Pandemie betroffen?
- Und wie von Ihren Maßnahmen? Welche Unterschiede in den jeweiligen Betroffenheiten haben Sie wahrgenommen?
- Gab es hinsichtlich der Betroffenheit Unterschiede zwischen Ihren Zielgruppen/KlientInnen?
- Welche Lücken im Angebot für Ihre Zielgruppe(n) hat die COVID-19 Krise offengelegt?

- Wo sehen Sie Handlungsbedarf für die kommenden 12 Monate um Ihre Zielgruppen wie bisher oder noch umfassender betreuen zu können?
- Welche Lücken im Angebot könnten entstehen?
- Wie schätzen Sie die nächsten 12 Monate für Ihre Arbeit ein?
- Werden Sie Ihren Leistungsumfang einschränken müssen, auf dem gleichen Niveau halten oder ausbauen? [In welchen Bereichen? Bei welchen Zielgruppen und warum?]

Abschließende Fragen

- Welche sozialpolitischen Maßnahmen für Ihren Arbeitsbereich würden Sie der Bundesregierung für die Überwindung der Pandemie-Folgen unbedingt empfehlen?
- Gab es in Ihrer Organisation positive Entwicklungen, die sich im Zuge der Corona-Krise ergeben haben? [neue Aktivitäten, die in Folge von Corona entstanden sind, Aktivierung neuer Freiwilligen, Lernerfahrungen, etc.]
- Mit wem (welchen ähnlichen Organisationen in Ihrem Bundesland und Branche) sollten wir unbedingt noch sprechen?“
- Gibt es etwas in Bezug auf COVID-19 und Ihre Organisation, dass Sie uns noch unbedingt mitteilen möchten? Hat Ihnen etwas gefehlt?

Vielen herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung. Dürfen wir Sie namentlich als Interview-PartnerIn am Ende des Berichts anführen?



Ihre Organisation in der COVID-19 Krise

Liebe Teilnehmer/in,

vorweg möchten wir uns bei Ihnen für Ihr Mitwirken bedanken. Damit tragen Sie wesentlich zum Verständnis der **aktuellen sozialen Lage in Österreich** bei. Vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie befasst sich diese Erhebung von **Geschäftsführer/innen, Vorständen und Führungskräften im Sozialbereich** mit den Auswirkungen von COVID-19 sowie der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf den Sozialsektor in Österreich. **Ziel** ist es dabei die unterschiedlichen **Betroffenheiten der Sozialorganisationen** im Nonprofit-Sektor zu analysieren und daraus auch **sozialpolitische Handlungsoptionen** abzuleiten.

Diese kurzfristig angelegte wissenschaftliche Analyse wird durch das Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship der **Wirtschaftsuniversität Wien** in Kooperation mit der **Sozialwirtschaft Österreich** und dem **Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz** durchgeführt.

Bitte nehmen Sie sich **15 Minuten** Zeit für die Beantwortung der Fragen zur Betroffenheit Ihrer Organisation, Ihres Tätigkeitsbereiches und Ihrer Zielgruppen (Klient/innen, Kund/Innen) durch die COVID-19 Pandemie.

Wir möchten uns erneut für Ihr Engagement bedanken.

Mit freundlichen Grüßen,

Univ.Prof. Dr. Michael Meyer

Akademische Leitung
Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship
Wirtschaftsuniversität Wien

Mag. Walter Marschitz, BA

Geschäftsführung
Sozialwirtschaft Österreich

Ich bin damit einverstanden, dass die Wirtschaftsuniversität Wien meine Antworten für Analyse- und Forschungszwecke speichert und verwendet (z. B. Berichterstattung an Kooperationspartner oder wissenschaftliche Veröffentlichungen).

Die Daten werden vertraulich behandelt und nur **anonymisiert** und **aggregiert** ausgewertet bzw. publiziert.

- Ja, ich bin damit einverstanden.
- Nein, ich bin damit nicht einverstanden.

Wie verteilen sich **Personen (Klient/innen, Kund/Innen)** auf folgende Leistungsbereiche (in Prozent):

	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
» Soziale und Gesundheitsdienstleistungen											0
» Wohnen und Obdachlosigkeit											0
» Kinder und Jugendliche											0
» Menschen mit Behinderung											0
» Gewaltprävention und Opferbetreuung											0
» Arbeitsmarktintegration											0
» Sonstiges, und zwar:											0
Total:											0

In welchem **regionalen Wirkungsbereich** sind Sie tätig?
(Mehrwachantworten möglich)

- in der engeren Nachbarschaft und Gemeinde des Organisationssitzes
- im Bezirk und in Nachbarbezirken des Organisationssitzes
- im Bundesland des Organisationssitzes
- in mehreren Bundesländern
- bundesweit / auf Bundesebene
- international

Wie wirkt sich die COVID-19-Pandemie auf die **Tätigkeit Ihrer Organisation** aus?

- sehr negativ
 negativ
 weder positiv, noch negativ
 positiv
 sehr positiv

Wie viele **Personen (Klient/innen, Kund/Innen)** betreut Ihre Organisation ungefähr:

_____ KlientInnen

Bitte beurteilen Sie, wie stark Ihre Organisation von COVID-19 betroffen ist:

Wie stark ist/sind Ihr/e Tätigkeitsfeld(er) betroffen?

	gar nicht					sehr stark
» Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Wohnen und Obdachlosigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Kinder und Jugendliche	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Menschen mit Behinderung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Gewaltprävention und Opferbetreuung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Arbeitsmarktintegration	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
» Sonstiges, und zwar:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie wirkte sich COVID-19 auf folgende Bereiche Ihrer Organisation aus?

	stark negativ	negativ	leicht negativ	gar nicht	leicht positiv	positiv	stark positiv
Erlöse aus Leistungsentgelten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kostenentwicklung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einsatzfähigkeit des Personals (z. B. private Betreuungspflichten, fehlender Zugang zum Arbeitsplatz)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Umfang der Freiwilligenarbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
COVID-19-Krankheitsfälle von Mitarbeiter/innen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Leistungsangebote	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erreichbarkeit der Zielgruppen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erlöse aus Spenden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Förderungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstiges, und zwar:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Unsere Klient/innen sind betroffen, und zwar durch...

	gar nicht					sehr stark
COVID-19-Krankheit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitslosigkeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kurzarbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sonstige Einkommensausfälle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Besuchs- und Kontakteinschränkungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einschränkungen bei unseren Leistungsangeboten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Belastung der psychischen Gesundheit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstiges, und zwar:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche der folgenden Maßnahmen hat Ihre Organisation aufgrund der COVID-19-Pandemie ergriffen?

(Mehrfachantworten möglich)

- verstärkte Nutzung bestehender Kreditlinien
- Erschließung neuer Finanzierungsformen
- Inanspruchnahme von staatlich garantierten Liquiditätshilfen
- Aufschub von eigenen Zahlungen oder Zahlungszielen
- Aufschub oder Streichung von Investitionsprojekten
- Kündigungen
- (Verstärkte Nutzung von) Home Office
- Anmeldung zur Kurzarbeit
- Investitionen in Weiterbildung
- Entwicklung von neuen Angeboten und Leistungen
- Sonstiges, und zwar:

Finanzielle Lage

Finanzielle Lage

Viele Dank für Ihre bisherigen Antworten. Der folgende Abschnitt bezieht sich auf die **finanziellen Lage Ihrer Organisation** und den tatsächlichen sowie potentiellen **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie**.

Wir möchten hier erneut darauf hinweisen, dass Ihre Angaben **anonymisiert** und **aggregiert** bearbeitet und analysiert werden.

Wie hoch war der **Jahresumsatz Ihrer Organisation 2019** in €?

_____ €

Bitte schätzen Sie für 2019, aus **welchen Quellen** diese Erlöse in Ihrer Organisation stammten (*in Prozent*)?

	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
private Spenden, philanthropische Zuwendungen											0
öffentliche Subventionen											0
Leistungsverträge mit öffentlichen und quasi-öffentlichen Einreichungen											0
Verkauf von Produkten und Dienstleistungen											0
Sonstige, und zwar:											0
Total:											

Wie stark schätzen Sie die Auswirkungen von COVID-19 auf die **Mehrkosten und Entgänge Ihrer Organisation** für 2020 ein?

	gar keine				sehr stark
zusätzliche Personalkosten (Quarantäne, Risikogruppen, Ersatzstellungen, Zivildienst)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Corona-Prämie für Mitarbeiter/innen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Schutzausrüstung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Umstellung auf Home-Office	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige Mehrkosten, nämlich:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erlösentgänge (Kundenbeiträge, Selbstzahler/in, Spenden, Sponsoring)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige Entgänge, und zwar:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wie stark schätzen Sie die Auswirkungen von COVID-19 auf die **Einsparung und zusätzliche Umsatzerlöse Ihrer Organisation** für 2020 ein?

	gar keine				sehr stark
Eingesparte Personalkosten (durch Kurzarbeit, Kündigungen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einsparungen Sachkosten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche COVID-Unterstützung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Umsatzerlöse (Kundenbeiträge, Selbstzahler/in, Spenden, Sponsoring)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sonstige, und zwar:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wer sind für Ihre Organisation die **drei wichtigsten Auftrag-/Fördergeber**? Gibt es von diesen Fördergebern **Zusagen zur Refinanzierung COVID-19-bedingter Mehrkosten**?

	Bitte nennen Sie die drei wichtigsten Auftrag-/Fördergeber Ihrer Organisation?	Gibt es von diesen Fördergebern Zusagen zur Refinanzierung COVID-19-bedingter Mehrkosten ?	
		Ja , es gibt eine Zusage.	Nein , es gibt (noch) keine Zusage.
Name des wichtigsten Auftrag-/Fördergebers	<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Name des zweitwichtigsten Auftrag-/Fördergebers	<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Name des drittwichtigsten Auftrag-/Fördergebers	<input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Welche konkreten **COVID-19-Hilfsmaßnahmen der österreichischen Bundesregierung** haben Sie bezogen?
(Mehrfachantworten möglich)

- Corona-Kurzarbeit
- NPO-Unterstützungsfonds
- Härtefallfonds
- Corona-Hilfsfonds (Garantien)
- Fixkostenzuschuss (für nicht gemeinnützige Organisationsteile)
- Sonstiges, und zwar:

Wie **zufrieden** sind Sie mit den **staatlichen Hilfsmaßnahmen**?

- sehr unzufrieden
 unzufrieden
 weder zufrieden, noch unzufrieden
 zufrieden
 sehr zufrieden

Bitte schätzen Sie, nach **wie vielen Monaten** sich die Lage für Ihre Organisation und Ihre Klient/innen im besten, **wahrscheinlichsten** und im schlechtesten Fall **wieder normalisieren** wird:

	Monate im schlechtesten Fall	Monate im wahrscheinlichsten Fall	Monate im besten Fall
Normalisierung für unsere Organisation	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Normalisierung für unsere Klient/innen	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Wie lange reichen unsere Liquiditätsreserven?	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Gab es in Ihrer Organisation **positive Entwicklungen**, die sich im Zuge der COVID-19-Pandemie ergeben haben?
(neue Aktivitäten/Angebote/Dienstleistungen, die in Folge von COVID-19 entstanden sind, Aktivierung neuer Freiwilligen, Lernerfahrungen,

Welche **konkreten sozialpolitischen Maßnahmen** würden Sie der Bundesregierung für die Überwindung der Pandemie-Folgen unbedingt empfehlen?

Verortung und Hintergrund

In diesem abschließenden Abschnitt haben wir noch allgemeine Fragen zur **Verortung Ihrer Organisation und Ihrem Hintergrund**.

Welche **Rechtsform(en)** beschreibt/en Ihre Organisation am besten?
(Mehrfachantworten möglich)

- Verein
- gGmbH
- Nicht gemeinnützige Organisation
- Organisation in/mit überwiegend öffentlicher Verwaltung/Beteiligung (z.B. Verband)
- Sonstiges, und zwar:

Welche **Position** nehmen Sie in Ihrer Organisation ein?

- Geschäftsführung/Vorstand/Board
- Mittlere Management-Ebene
- Mitarbeiter/in
- Sonstiges, und zwar:



KOMPETENZZENTRUM FÜR
NONPROFIT-ORGANISATIONEN
UND SOCIAL ENTREPRENEURSHIP

Vielen herzlichen Dank für Ihre Zeit und Ihr Mitwirken.

Möchten Sie uns sonst noch etwas mitteilen?

Weiterführende graphische Darstellungen

Abbildung 8: Position der Befragten in der Organisation

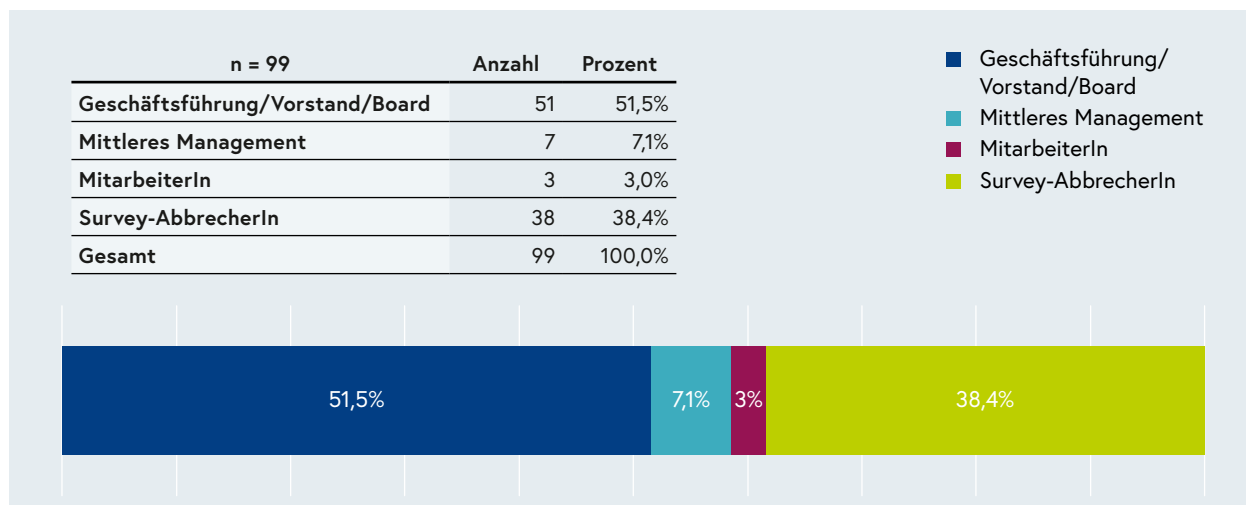


Abbildung 9: Relative KlientInnenanzahl nach Tätigkeitsfelder

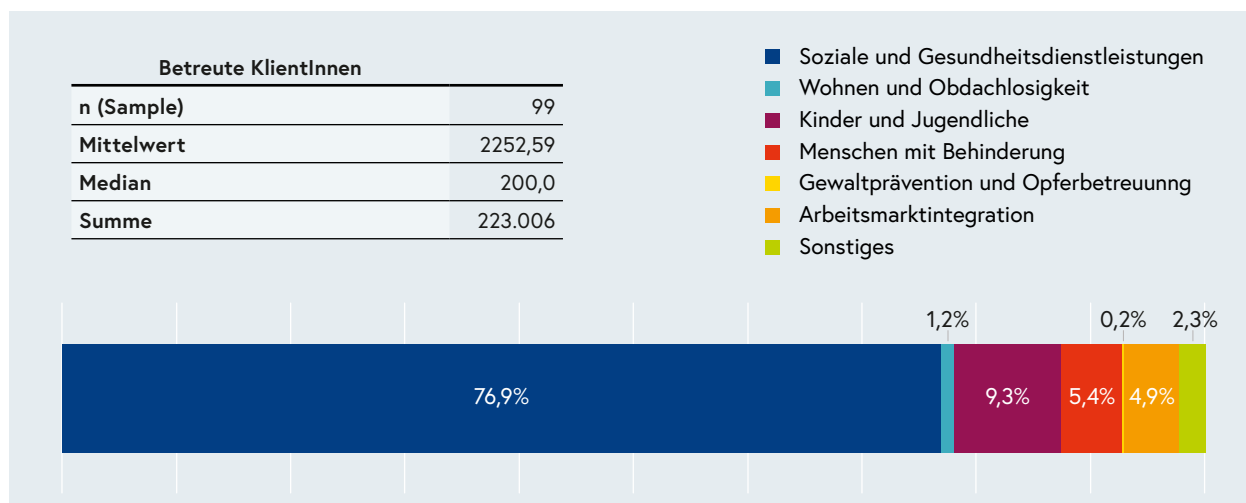
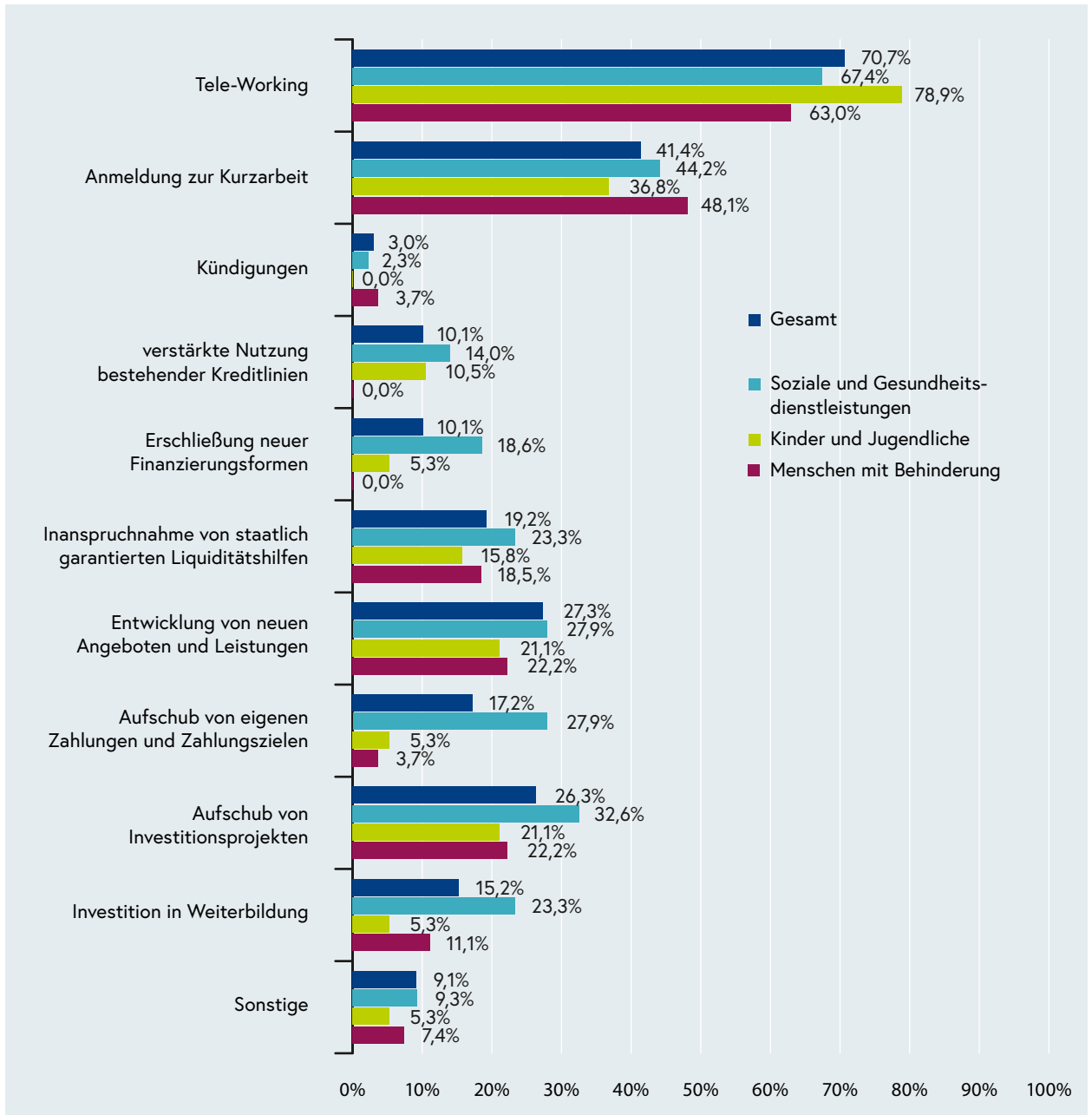


Tabelle 8: Gegenüberstellung aller genannten Tätigkeitsfelder und dem jeweils größten Tätigkeitsfeld je Organisation

n = 99	genannte Tätigkeitsfelder		größtes Tätigkeitsfeld	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	51	51,5%	43	43,4%
Menschen mit Behinderung	37	37,4%	27	27,3%
Kinder und Jugendliche	30	30,3%	19	19,2%
Arbeitsmarktintegration	15	15,2%	7	7,1%
Wohnen und Obdachlosigkeit	9	9,1%	2	2,0%
Sonstiges	3	9,1%	0	0,0%
Gewaltprävention und Opferbetreuung	2	2,0%	1	1,0%
Gesamt	147		99	

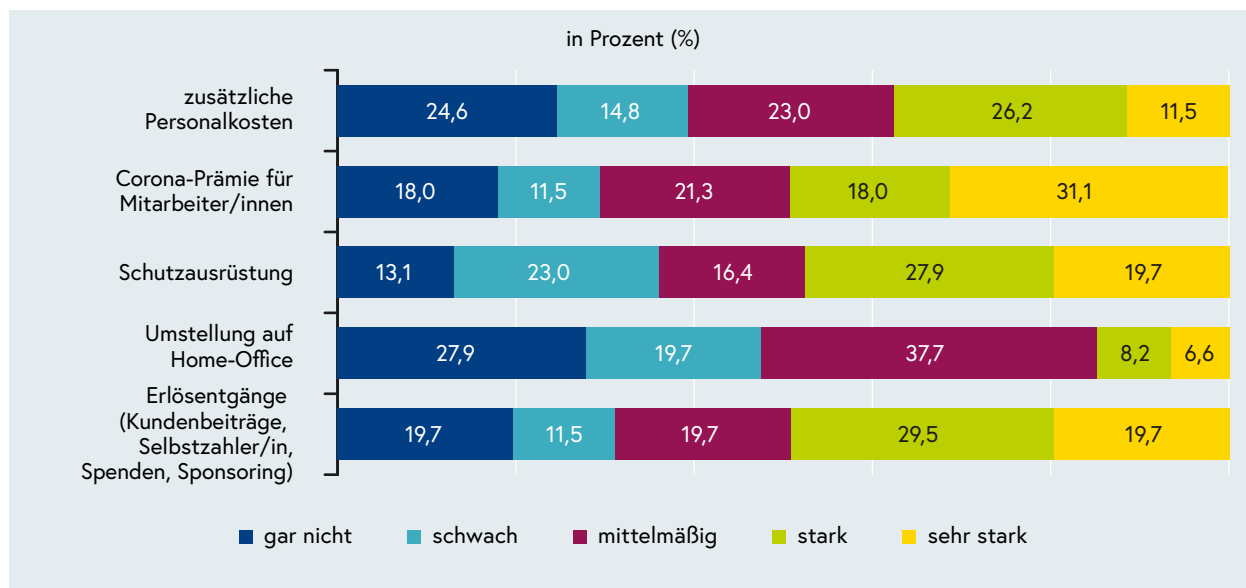
Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 10: Vergleichende Darstellung der COVID-19 Reaktionen entlang der Tätigkeitsfelder



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 11: Mehrkosten und Entgänge der Organisation



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 9: Vergleich: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im besten, wahrscheinlichsten, schlechtesten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?)

Im besten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	15,0%	10,7%	8,3%	25,0%
bis in 4 Monaten	28,3%	17,9%	25,0%	50,0%
bis in 6 Monaten	55,0%	53,6%	50,0%	58,3%
bis in 12 Monaten	86,7%	92,9%	66,7%	83,3%
bis in 24 Monaten	91,7%	96,4%	83,3%	
in über 24 Monaten	100,0%	00,0%	100,0%	100,0%

Im wahrscheinlichsten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	18,0%	10,7%	16,7%	30,8%
bis in 4 Monaten	41,0%	35,7%	41,7%	53,8%
bis in 6 Monaten	68,9%	64,3%	58,3%	69,2%
bis in 12 Monaten	88,5%	92,9%	83,3%	76,9%
bis in 24 Monaten	91,8%	96,4%	0,0%	84,6%
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Im schlechtesten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	36,1%	32,1%	16,7%	53,8%
bis in 4 Monaten	60,7%	57,1%	33,3%	76,9%
bis in 6 Monaten	77,0%	78,6%	58,3%	69,2%
bis in 12 Monaten	91,8%	92,9%	75,0%	100,0%
bis in 24 Monaten	95,1%		91,7%	
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%	100,0%	

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 12: Verteilungsdarstellung: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im besten, wahrscheinlichsten, schlechtesten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?)



Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 10: Vergleich: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im besten, wahrscheinlichsten und schlechtesten Fall

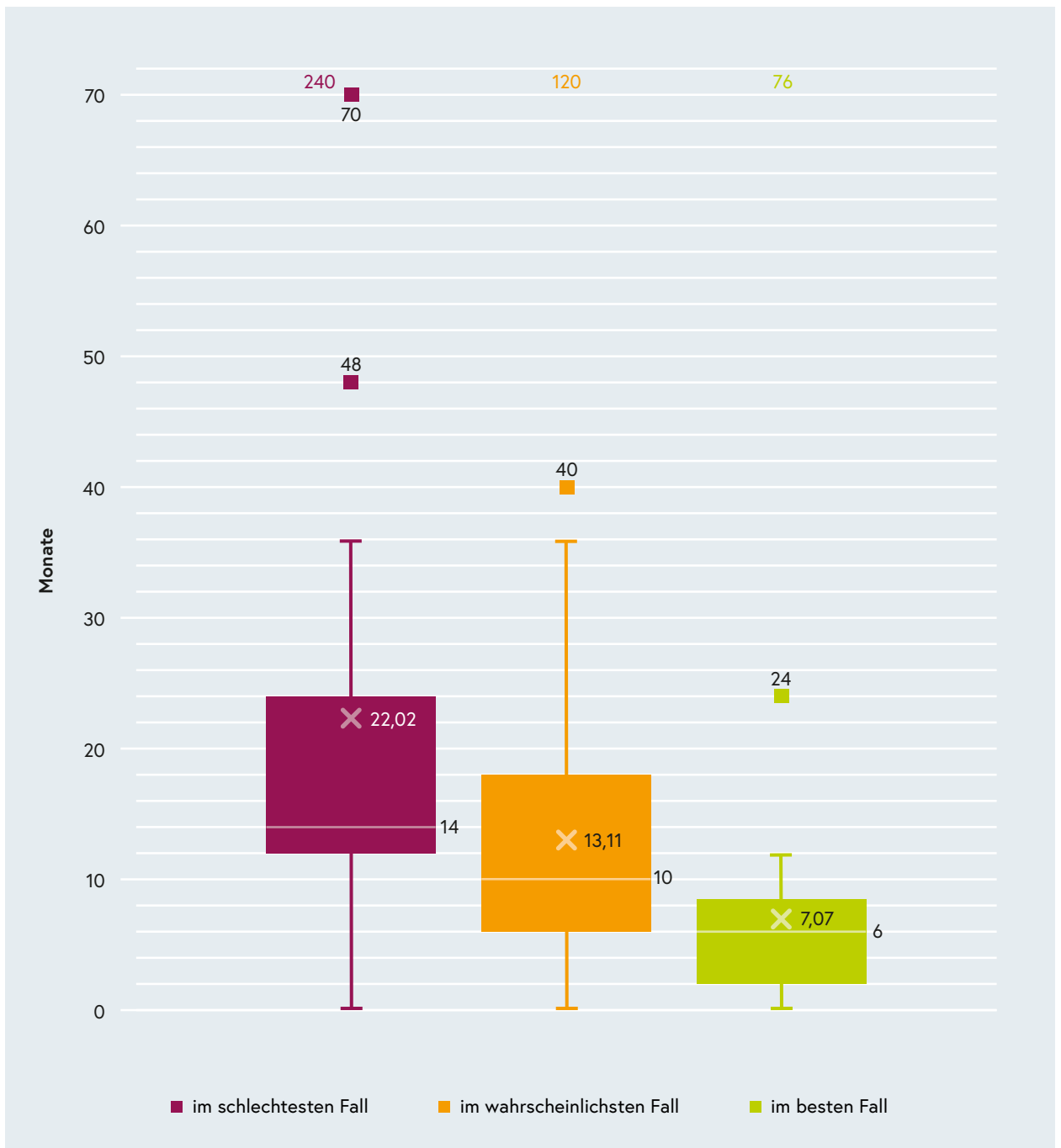
Im besten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	26,2%	25,0%	50,0%	23,1%
bis in 4 Monaten	37,7%	32,1%		38,5%
bis in 6 Monaten	68,9%	64,3%	83,3%	69,2%
bis in 12 Monaten	96,7%	96,4%	100,0%	100,0%
bis in 24 Monaten	98,4%			
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%		

Im wahrscheinlichsten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	16,4%	17,9%	50,0%	15,4%
bis in 4 Monaten	21,3%	21,4%		23,1%
bis in 6 Monaten	39,3%	39,3%	83,3%	38,5%
bis in 12 Monaten	72,1%	75,0%	100,0%	76,9%
bis in 24 Monaten	95,1%	96,4%		92,3%
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%		100,0%

Im schlechtesten Fall ...	Gesamt	Soziale und Gesundheitsdienstleistungen	Kinder und Jugendliche	Menschen mit Behinderung
	n = 61	n = 28	n = 12	n = 13
bis in 2 Monaten	10,2%	10,7%	27,3%	0,0%
bis in 4 Monaten	18,6%	17,9%		16,7%
bis in 6 Monaten	20,3%	53,6%	36,4%	
bis in 12 Monaten	49,2%		54,5%	41,7%
bis in 24 Monaten	78,0%	75,0%	100,0%	83,3%
in über 24 Monaten	100,0%	100,0%		100,0%

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 13: Verteilungsdarstellung: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im besten, wahrscheinlichsten und schlechtesten Fall



Quelle: eigene Darstellung



7

Arbeitslosigkeit

Rainer Eppel, Ulrike Huemer und
Helmut Mahringer (WIFO)

Das Wichtigste in Kürze

- Der Aufwärtstrend am Arbeitsmarkt endete Mitte März 2020 abrupt. Als Folge der Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie ging die Beschäftigung in wenigen Tagen massiv zurück (-4,9% bzw. -182.000 Ende März im Vorjahresvergleich) und die Arbeitslosigkeit stieg beispiellos an (+52,2% bzw. +194.000) – durch die massive Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit konnten stärkere Verwerfungen am Arbeitsmarkt verhindert werden.
- Die Krise hat viele Wirtschaftsbereiche, insbesondere auch den Dienstleistungssektor, betroffen. Massiv gestiegen ist die Arbeitslosigkeit zu Beginn der Krise (März 2020) in jenen Sektoren, die auch sonst eine vergleichsweise hohe Fluktuation der Beschäftigung aufweisen, allen voran in der Beherbergung und Gastronomie (+145,1%) und im Bauwesen (+94,8%). Es sind zudem Sektoren, die einen hohen Anteil an ArbeiterInnen unter ihren Beschäftigten ausweisen, eine Beschäftigungsgruppe auf die, angesichts deutlich kürzerer Kündigungsfristen, das Gros der Beschäftigungsverluste entfällt.
- Frauen und Männer sind ähnlich stark vom Arbeitslosigkeitsanstieg betroffen, ausländische Staatsangehörige, und zwar insbesondere aus anderen EU-Ländern, wesentlich stärker als Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft. Sie arbeiten häufig in den ohnehin durch hohe Fluktuation geprägten Branchen Beherbergung- und Gaststättenwesen, Bauwesen und Arbeitskräfteüberlassung. Nach Altersgruppen betrachtet stieg die Arbeitslosigkeit (inklusive Schulungsteilnahmen) unter Personen im Haupterwerbsalter am stärksten an.
- Die massiv gestiegene Arbeitslosigkeit konnte bislang erst teilweise wieder abgebaut werden. Unter den Personen, die während des Lockdowns arbeitslos wurden, schafften bis Ende Juni 2020 41% (97.000) den Abgang in Beschäftigung. Deutlich überdurchschnittlich ist die Abgangsquote unter jenen Personen, die im Bauwesen ihren Job verloren haben (67,5%). Etwas rascher gelang der Wechsel von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit zudem Männern, Personen mit Lehr- oder Fachschulabschluss, 20- bis 49-Jährigen sowie Personen ohne gesundheitliche Beeinträchtigung. Die Gruppe derer, die im Lockdown arbeitslos wurde und Ende Juni im Arbeitslosenbestand des AMS aufschien, ist jedoch größer (46% bzw. 109.000). Darunter befinden sich Hauptrisikogruppen für Langzeitbeschäftigungslosigkeit: 26.000 Ältere (50+ Jahre und älter), 12.000 Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen und 49.000 Personen mit maximal Pflichtschulabschluss. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist es entscheidend, der Gefahr einer raschen Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken, da sich andernfalls strukturelle Herausforderungen verschärfen.
- Es gilt ein umfassendes Arbeitsmarktpaket zu schnüren, um die Arbeitslosigkeit zu senken und einer Verfestigung entgegenzuwirken:
 1. Personalressourcen des AMS aufstocken,
 2. Qualifizierungsoffensive (insbesondere längerfristige, fachliche Qualifizierungen) starten und
 3. zielgruppenspezifische Beschäftigungsförderung ausweiten (mit Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeinnützigen, privaten und öffentlichen Bereich). Dieser kurative Ansatz, der Personen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit unterstützt, sollte um
 4. politikübergreifende Präventionsmaßnahmen ergänzt werden, damit Arbeitslosigkeit erst gar nicht entsteht (etwa im Bereich Bildung, Gesundheit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf).

Zur Senkung der Arbeitslosigkeit ist eine hinreichend große Nachfrage nach Arbeitskräften entscheidend. Durch

5. beschäftigungsintensive und ökologisch nachhaltige Investitionen können Arbeitsplätze geschaffen werden (in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnen, erneuerbare Energien, emissionsarme Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur). In dieselbe Kerbe schlägt
6. das Vorziehen einer öko-sozialen Abgabenstrukturreform, bei der die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit reduziert wird.

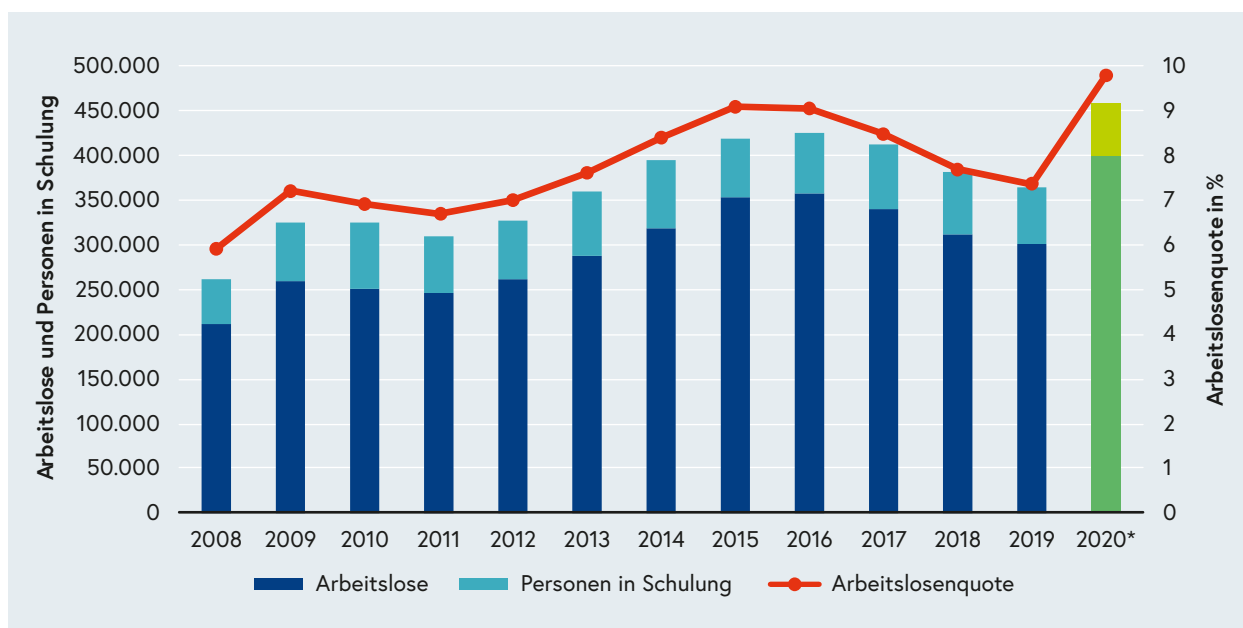
7.1 Ausgangslage vor der Covid-19 Pandemie

Bereits vor Ausbruch der Covid-19 Pandemie war die Arbeitslosigkeit in Österreich hoch: Im Jahr 2019 waren rund 363.000 und damit um +100.000 Personen mehr arbeitslos vorgemerkt oder in AMS-Schulung als im Vorkrisenjahr 2008, die Arbeitslosenquote lag mit 7,4% um +1,5 Prozentpunkte über dem Wert von 2008 (vgl. Abbildung 14). Hintergrund für dieses hohe Ausgangsniveau der Arbeitslosigkeit ist ein empfindlicher Anstieg im Jahrzehnt nach der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09: Unmittelbar nach Krisenausbruch und in einer mehrjährigen Stagnationsphase der Wirtschaft ab 2012 war die Arbeitslosigkeit deutlich gestiegen, da das erweiterte Arbeitskräfteangebot – insbesondere durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte und eine steigende Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte – (noch) stärker gewachsen war als die Zahl der neuen Arbeitsplätze, im Zeitraum von 2008 bis 2019 um über eine halbe Million Menschen (vgl. Eppel et al. 2018A, 2018B, 2018C).

Im 2008/09 beginnenden, mehrjährigen Abschwung des Arbeitsmarktes hatte sich die Arbeitslosigkeit vielfach verfestigt. Das kam in einer deutlichen Ausbreitung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit zum Ausdruck (Abbildung 23 im Anhang). Trotz eines Rückgangs in den Jahren 2018 und 2019 waren im Jahr 2019 immer noch rund 128.000 Personen (vorgemerkte Arbeitslose und Personen in Schulung) langzeitbeschäftigungslos – beinahe zweieinhalbmal so viele wie im Vorkrisenjahr 2008 (rund 53.000). Darunter fallen jene, die – ohne Berücksichtigung kürzerer Unterbrechungen (von bis zu 62 Tagen) aus Gründen wie Erwerbstätigkeit oder Krankheit – bereits über ein Jahr lang ohne Arbeit waren.¹ Rund ein Drittel der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung (34,7%) war im Jahr 2019 langzeitbeschäftigungslos.

¹ Lange andauernde, verfestigte Arbeitslosigkeit wird mit dem Indikator Langzeitbeschäftigungslosigkeit (LZBL) gemessen. Hierfür werden sechs verschiedene AMS-Vormerkstatus, darunter Arbeitslosigkeit und Schulung, zu einem „Geschäftsfall“ zusammengefasst. Die Tage dieser einzelnen Episoden innerhalb des Geschäftsfalls werden addiert, Tage der Unterbrechung nicht mitgerechnet (Nettogeschäftsfalldauer). Beendet wird ein Geschäftsfall, wenn er mehr als 62 Tage unterbrochen ist. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person, wenn sie zum Stichtag eine Nettogeschäftsfalldauer von mehr als 365 Tage aufweist.

Abbildung 14: Jährliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 2008



Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen. * Werte für 2020: WIFO-Konjunkturprognose Juni 2020.

Für das Risiko von Langzeitbeschäftigungslosigkeit sind drei Faktoren von zentraler Bedeutung: die formale Qualifikation, das Alter und der Gesundheitszustand (vgl. Eppel et al., 2016, 2018B). So waren im Jahr 2019 38,9% der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung mit höchstens Pflichtschulabschluss langzeitbeschäftigungslos, 49,8% der Arbeitslosen im Alter ab 55 Jahren und 53,2% derjenigen mit gesundheitlicher Einschränkung (Abbildung 24 im Anhang).

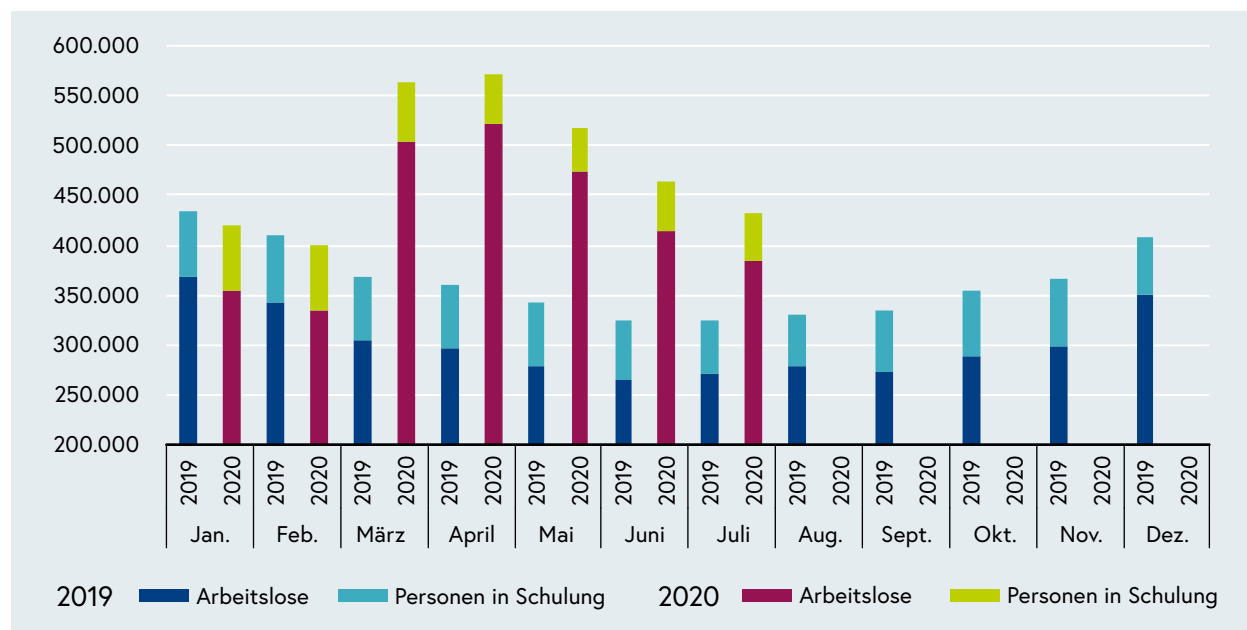
Bereits vor der Covid-19 Pandemie erschwerten strukturelle Herausforderungen den Abbau der Arbeitslosigkeit: Erstens minderte das außerordentlich stark wachsende Arbeitskräfteangebot durch mehr Konkurrenz die Arbeitsplatzchancen von Arbeitslosen. Zweitens schwinden für Geringqualifizierte zusehends die Beschäftigungsmöglichkeiten aufgrund einer zunehmenden Nachfrage nach höheren Qualifikationen (Fink et al., 2019, Horvath/Mahringer, 2016). Drittens bedingen die fortschreitende demographische Alterung der Erwerbsbevölkerung und der längere Verbleib im Erwerbsleben infolge der jüngsten Pensionsreformen einen steigenden Anteil an Arbeitskräften im höheren Erwerbsalter und mit gesundheitlichen Einschränkungen, der sich sowohl in der Beschäftigung als auch in der Arbeitslosigkeit niederschlägt (vgl. Eppel et al. 2018A, 2018B, 2018C).

7.2 Arbeitslosigkeit im Zeichen der Covid-19 Pandemie

Der Ende 2016 einsetzende Rückgang der Arbeitslosigkeit endete mit der Ergreifung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie Mitte März 2020 abrupt (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2020A). Der österreichische Arbeitsmarkt reagierte auf die Covid-19 Maßnahmen noch unmittelbarer und stärker als auf den Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 mit einem massiven Rückgang der Beschäftigung und einem beispiellosen Anstieg der Arbeitslosigkeit (Abbildung 15, Tabelle 11 im Anhang). Die Zahl der Arbeitslosen stieg innerhalb von zwei Wochen nach Erlass der Ausgangsbeschränkungen und Geschäftsschließungen am

15. März 2020 rasant und lag Ende März um knapp 200.000 über dem Vorjahresniveau. Mitte April erreichte die Zahl der arbeitslos vorgemerkten oder in Schulung befindlichen Personen mit 588.000 ihren vorläufigen Höhepunkt (ihr bisher höchstes Niveau nach dem Zweiten Weltkrieg). Seither sinkt sie laufend, aber nur langsam und liegt noch weit über dem Vorjahresniveau. Ende Juli 2020 waren beim AMS rund 433.000 Personen arbeitslos vorgemerkt oder in Schulung – um +107.000 Personen bzw. ein Drittel (+33,0%) mehr als vor einem Jahr.² Die Arbeitslosenquote betrug 9,2% (gegenüber 6,5% im Juli 2019).

Abbildung 15: Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen nach Monat, 2019 und 2020



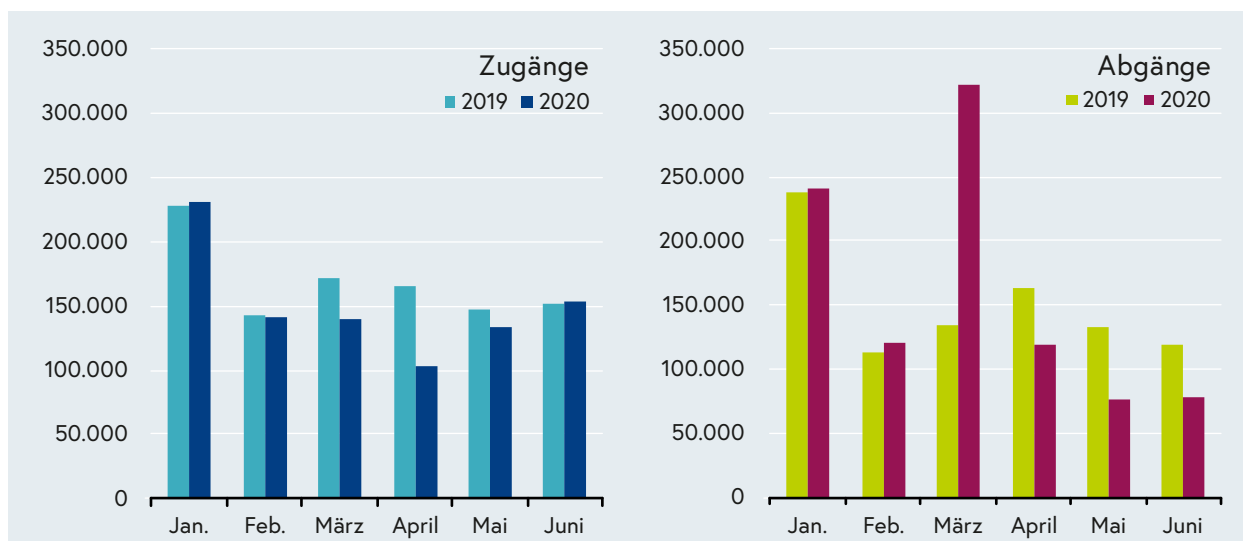
Quelle: AMS.

Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit war Folge der Ausfälle der Wirtschaftstätigkeit in zahlreichen Wirtschaftsbereichen, die aus der Einschränkung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens im Inland (Schließung von Geschäften, Gaststätten, Kultur-, Unterhaltungs- und Sportbetrieben, Kindergärten und Schulen, Einschränkung der Bewegungsfreiheit usw.), der Unterbrechung von Lieferketten und dem internationalen Nachfrageausfall resultierten. Zudem standen wegen der Grenzsicherungen Arbeitskräfte aus dem Ausland teilweise nicht zur Verfügung. Diese Faktoren hatten zahlreiche Auflösungen von Beschäftigungsverhältnissen zur Folge und verhindern gleichzeitig Neueinstellungen in den betroffenen Branchen.³

² Die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen war um 112.000 höher als im Vorjahr, die Zahl der Personen in Schulung aufgrund einer Aussetzung des Schulungsbetriebs um 5.000 niedriger.

³ Die Arbeitsmarktkrise spiegelt sich nicht nur im Anstieg der Arbeitslosigkeit, sondern auch in einer starken Zunahme der Personen in der „Stillen Reserve“ nieder, d.h. jener Menschen, die nicht erwerbstätig sind, grundsätzlich gerne arbeiten würden, aber nicht aktiv nach Arbeit suchen oder nicht kurzfristig mit einer Erwerbstätigkeit beginnen könnten. Hinzu kommt eine deutliche Reduktion der Arbeitszeit durch Kurzarbeit (vergleiche auch Kapitel 8), Abbau von Zeitguthaben und in anderer Form, durch die die Beschäftigungsverluste erheblich abgemildert werden (vgl. Statistik Austria, 2020).

Abbildung 16: Zahl der monatlichen Beschäftigungszu- und -abgänge, 2019-2020



Quelle: WIFO-INDI-DV.

In Summe wurden im März 2020 mehr als doppelt so viele Beschäftigungsverhältnisse beendet wie im Vorjahresvergleich (+139%): Den insgesamt knapp 322.000 Beschäftigungsbeendigungen standen Beschäftigungszugänge in Höhe von 140.000 gegenüber (-18%). Der Rückgang der Beschäftigungszugänge im März 2020 fiel vergleichsweise moderat aus, da viele Neuaufnahmen am Monatsanfang – und folglich vor dem Lockdown Mitte März – stattfanden. Einen historischen Tiefstand erreichte die Zahl der Beschäftigungszugänge mit 103.000 (-38%) im April 2020; sie spiegeln die eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten in Beschäftigung wider.

Seit Mai 2020 werden wieder mehr Beschäftigungsverhältnisse begonnen als beendet. In Folge steigt die Beschäftigung im Vormonatsvergleich, liegt aber nach wie vor unter dem Vorjahresniveau (Mai -4,0%, Juni -2,8%, Juli -2,1%). Ausschlaggebend für den Aufwärtstrend ist eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Beschäftigungsabgänge – sie bleiben deutlich hinter den Werten des Vorjahres zurück; die Beschäftigungszugänge dagegen steigen kontinuierlich und erreichten im Juni 2020 das Vorkrisenniveau (Abbildung 16).

Betroffenheit nach Branchen

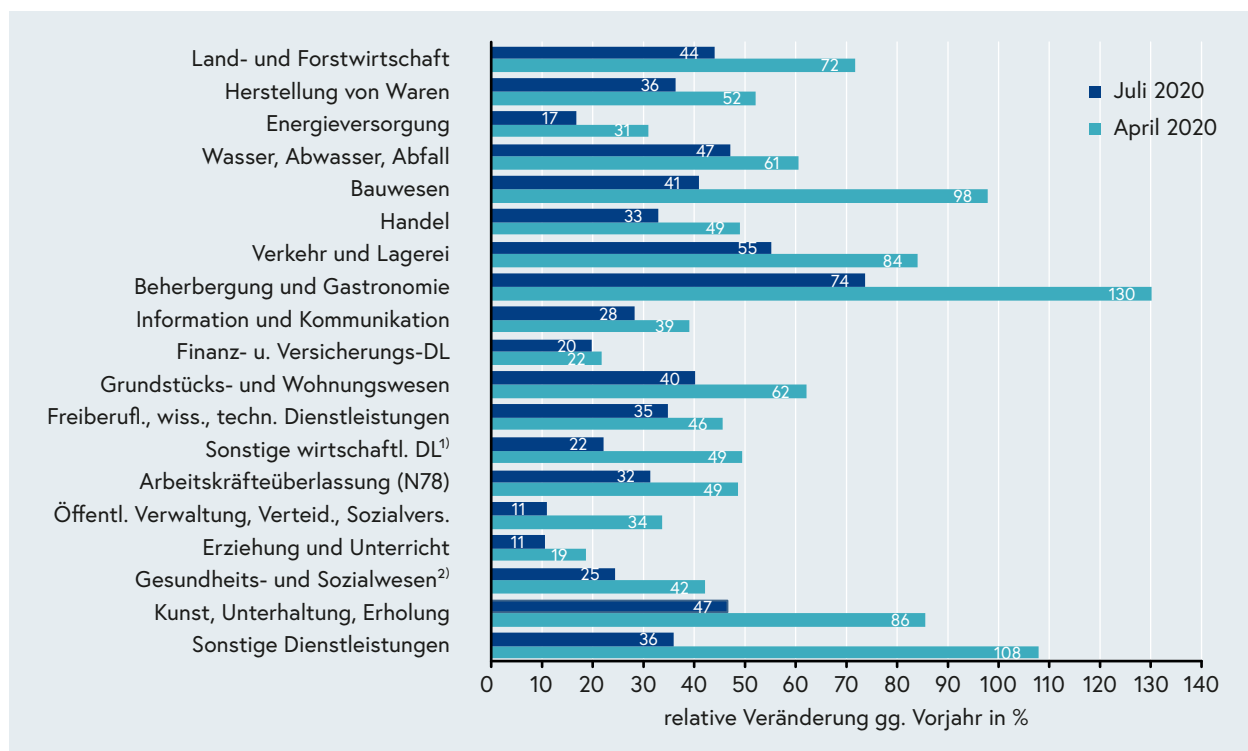
Die Covid-19 Krise hat die österreichische Wirtschaft in ihrer vollen Breite getroffen. Während in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 der Abschwung von einer Eintrübung der internationalen Konjunktur ausging und daher als erstes die exportorientierte Warenherstellung unter Nachfrageeinbußen litt, ging der ökonomische Schock diesmal nicht nur vom Ausland, sondern vor allem auch vom Inland – den Einschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens – aus und erfasst daher viele Wirtschaftsbereiche, insbesondere auch den Dienstleistungssektor.

Die Arbeitslosigkeit stieg am stärksten in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie (im April 2020 +130,4% gegenüber April 2019), sonstige Dienstleistungen (+107,8%) – darunter insbesondere persönliche Dienste wie Frisör- und Kosmetiksalons –, Bauwesen (+97,9%), Kunst, Unterhaltung und Erholung (+85,5%), sowie Verkehr und Lagerei (+84,0%). In der Beherbergung und Gastronomie wirkten sich die Schließung von Betrieben und Freizeiteinrichtungen, die Einschränkung der internationalen Reisemöglichkeiten und die hohe saisonale Be-

schäftigungsfluktuation aus. In der Bauwirtschaft kamen die (vorübergehende) Einstellung der Bautätigkeit und Baustellenschließungen zum Tragen. Ähnlich wie im Tourismus trennen sich in dieser Branche viele Betriebe typischerweise rasch – vorübergehend oder dauerhaft – von Beschäftigten, wenn Aufträge ausbleiben oder die Saison endet (Eppel et al., 2015, Eppel/ Horvath – Mahringer, 2018). Im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung führten Schließungen und die Verschiebung oder Absage von Veranstaltungen zu Arbeitsplatzverlusten (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2020A).

Im Bauwesen verringert sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit April infolge der schrittweisen Lockerungen bzw. Aufhebung der Covid-19 Eindämmungsmaßnahmen, in den anderen stark betroffenen Bereichen – darunter vor allem die sonstigen Dienstleistungen und die Beherbergung und Gastronomie – seit Mai. Ende Juli 2020 war die Beherbergung und Gastronomie im Vorjahresvergleich immer noch am stärksten betroffen (+73,8%), gefolgt von Verkehr und Lagerei (+55,4%), Kunst, Unterhaltung und Erholung (+46,7%), Bauwesen (41,0%) und den sonstigen Dienstleistungen (+36,0%) (Abbildung 17). In der Warenherstellung fiel der Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der Covid-19 Eindämmungsmaßnahmen bisher geringer aus als in den stark betroffenen Dienstleistungsbereichen (+52,3% im April, +36,4% im Juli). Hier könnte der negative Schock, wie in der Vergangenheit, verstärkt durch Anpassung der Arbeitszeit abgefedert werden. Je bedeutender aber im Fortlauf der Wirtschaftskrise der Rückgang der internationalen Nachfrage und die Unterbrechung globaler Lieferketten werden sollten, desto stärker wäre dies im Sachgüterbereich spürbar.

Abbildung 17: Relative Veränderung (in %) der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen gegenüber dem Vorjahr nach Wirtschaftsbereichen, April und Juli 2020

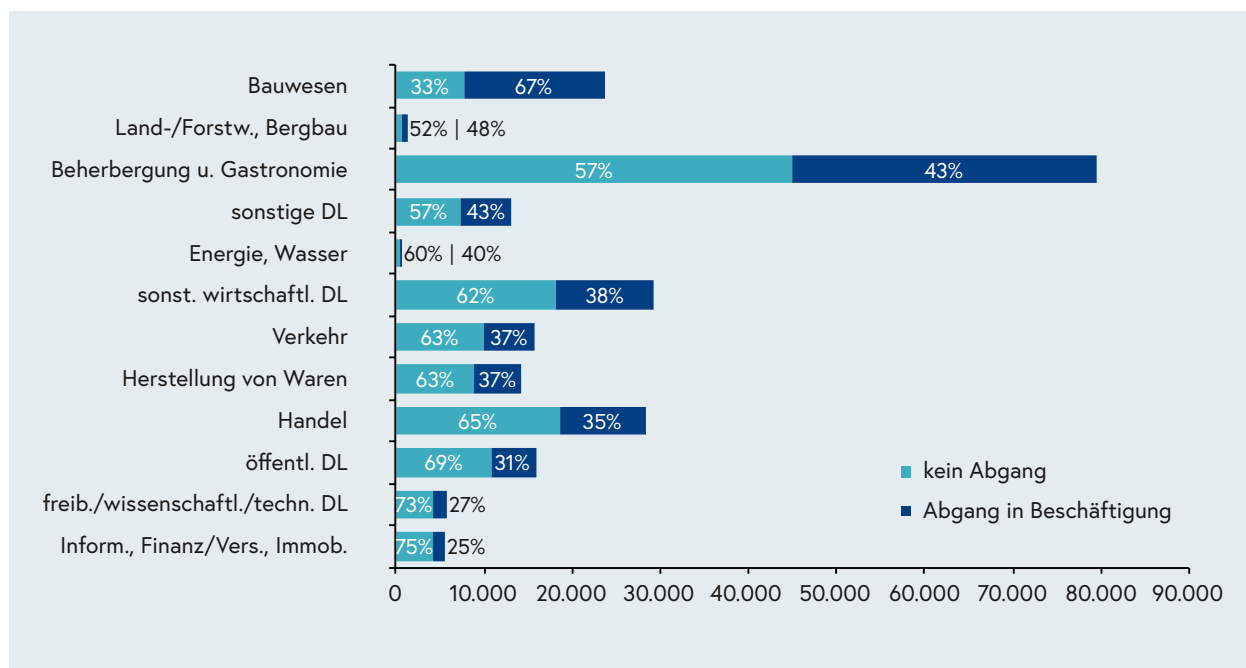


¹⁾ Ohne Arbeitskräfteüberlassung, ²⁾ Ohne Sonstiges Sozialwesen (Q 8899).

Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen.

Knapp 238.000 Menschen wurden während der Phase des Lockdowns (15. März bis 13. April 2020) arbeitslos. 41% (97.000) von ihnen schafften bis Ende Juni den Wechsel aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung, 56% waren Ende Juni nach wie vor arbeitslos (oder in Schulung), 13% inaktiv (inklusive Pensionsübertritte). Der Abgang in Beschäftigung gelang im Bauwesen am raschesten (67,5%), unter den zuvor im Beherbergungs- und Gaststättenwesen gemeldeten Arbeitslosen schafften 43,4% den Abgang in Erwerbstätigkeit (Abbildung 18). Die Arbeitsmarktkrise trifft jedoch nicht nur jene, die unmittelbar im Gefolge der Pandemieeindämmungsmaßnahmen ihren Job verloren haben, sondern erschwert auch die Arbeitsplatzsuche von Menschen, die bereits vor dem Lockdown arbeitslos waren.

Abbildung 18: Covid-19 Arbeitslose und deren Abgangsquote in Beschäftigung nach Sektoren



Quelle: WIFO-INDI-DV. – Sektoren sortiert nach dem Anteil an Abgängen in Beschäftigung. – Zugang in Arbeitslosigkeit zwischen 15. März und 13. April 2020. Beschäftigungsaufnahmen bis inklusive 30. Juni 2020.

Betroffenheit nach Personengruppen

Die Arbeitsplatzverluste erfassten alle Bundesländer und Personengruppen, aber in unterschiedlichem Ausmaß (Abbildung 19). Gemessen am Arbeitslosigkeitsanstieg gegenüber dem Vorjahr, sind Frauen (+56,8% im April, +32,1% im Juli 2020) bisher ähnlich von der Covid-19 Krise betroffen wie Männer (+59,5%, +33,8%). Sie tragen aber aus anderen Gründen einen großen Teil der Krisenlast:

1. Viele Frauen arbeiten in als „systemrelevant“ eingestuftem Bereichen wie Lebensmittelhandel, Gesundheit und Pflege.
2. Wie Online-Befragungen aufzeigen (Mader et al., 2020, Berghammer / Beham-Rabanser, 2020, Berghammer 2020A, 2020B), waren sie häufiger der erhöhten Doppelbelastung aus Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung bzw. Heimunterricht ausgesetzt, als Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen geschlossen oder in ihrem Betrieb eingeschränkt wurden, da sie offensichtlich auch in der Corona-Krise den überwiegenden Teil der unbezahlten Arbeit übernahmen (vgl. Bock-Schappelwein / Famira-Mühlberger / Mayrhuber, 2020).

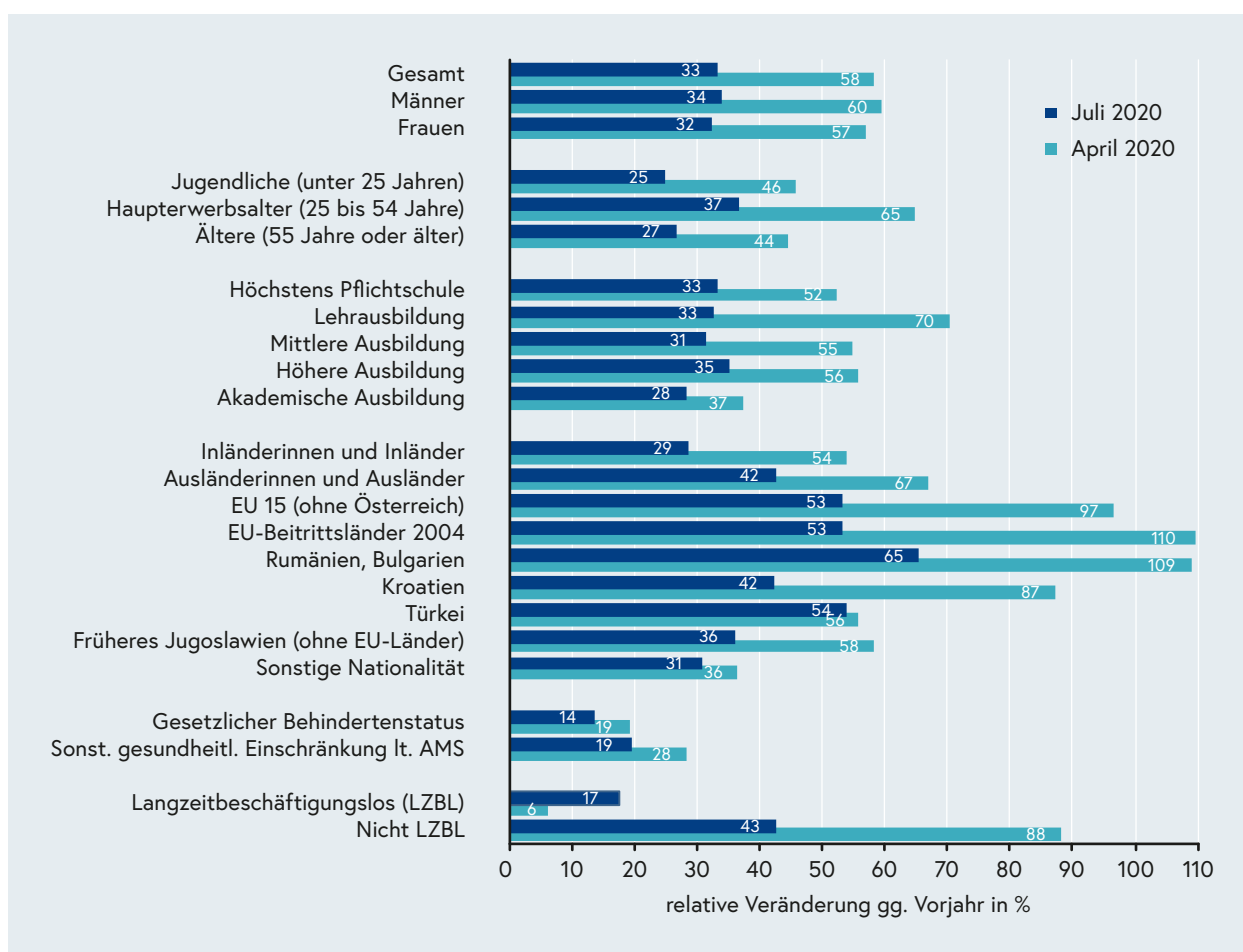
3. Wenn Mütter ihre Berufstätigkeit reduzieren, um den Betreuungsausfall zu kompensieren, und anschließend nicht zu ihrem vorherigen Erwerbsummaß zurückkehren können, kann dies nicht nur kurzfristig das Einkommen reduzieren und eine traditionelle Arbeitsteilung innerhalb von Partnerschaften befördern, sondern auch langfristig ihre Beschäftigungsperspektiven, Erwerbseinkommen und Pensionen beeinträchtigen und geschlechtsspezifische Ungleichheiten vergrößern (vgl. Kolrausch / Zucco, 2020).
4. Frauen sind überproportional von einem massiven Rückgang der geringfügigen Beschäftigung betroffen (2. Quartal 2020 gegenüber Vorjahresquartal: Frauen -16,5%, Männer -10,2%; vgl. Bock-Schappelwein / Huemer / Hyll, 2020).

Ausländische Staatsangehörige (+67,0% im April, +42,4% im Juli), und zwar insbesondere aus anderen EU-Ländern, sind wesentlich stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen als Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft (+53,7%, +28,5%). Sie arbeiten häufig in den ohnehin durch hohe Fluktuation geprägten, konjunktur reagiblen Branchen Tourismus, Bauwesen und Arbeitskräfteüberlassung. Regional sind bis heute die westlichen Bundesländer Tirol (+107,6%, +75,0%) und Salzburg (82,7%, +50,8%) am stärksten vom Arbeitslosigkeitsanstieg betroffen, in denen der Tourismus eine besonders große Rolle spielt.

Unter Einrechnung von Personen in Schulungen stieg die Arbeitslosigkeit für Personen im Haupterwerbsalter (25 bis 54 Jahre) am stärksten (+64,7%, +36,6%). Die vielen Arbeitsplatzverluste sind allerdings bei Menschen ab 55 Jahren besonders problematisch, da sie nach einem Arbeitsplatzverlust relativ schwer wieder in Beschäftigung finden (Eppel et al., 2016). Gleichzeitig spüren junge Menschen die aktuelle Krise besonders:

1. Schul- und StudienabgängerInnen, die gerade versuchen auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, werden durch die Zurückhaltung der Betriebe bei Neueinstellungen an ihrem Berufseintritt gehindert.
2. Wenn ihnen ein Eintritt gelingt und Betriebe in Krisenzeiten am Gehalt sparen, drohen sie mit einem niedrigeren Verdienst einzusteigen, der eine längerfristig schwächere Einkommensentwicklung nach sich ziehen könnte („Narbenwirkung“).
3. Sie sind häufig in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die leicht beendet werden können (zum Beispiel befristete Beschäftigung). Selbst im Falle einer Fixanstellung verlieren sie bei einem Personalabbau im Betrieb häufig als erstes ihren Arbeitsplatz („last in, first out“), da sie weniger Berufserfahrung mitbringen und eine Kündigung weniger kostet (kürzere Kündigungsfristen, geringere betriebsspezifische Kompetenzen).
4. Wenn sie ihr Erwerbseinkommen verlieren, sind sie stärker armutsgefährdet, da sie auf weniger Ersparnisse zurückgreifen können.
5. Lehrstellensuchende leiden unter einem starken Rückgang an offenen Lehrstellen (siehe Kapitel 9).
6. Die registrierte Arbeitslosigkeit (ohne Schulungen) erhöhte sich für die Unter-25-Jährigen unter allen Altersgruppen am stärksten, die Einschränkungen der Schulungstätigkeit des AMS traf somit besonders Jugendliche, die folglich in offener Arbeitslosigkeit verblieben.

Abbildung 19: Relative Veränderung (in %) der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen gegenüber dem Vorjahr nach Personenmerkmalen, April und Juli 2020

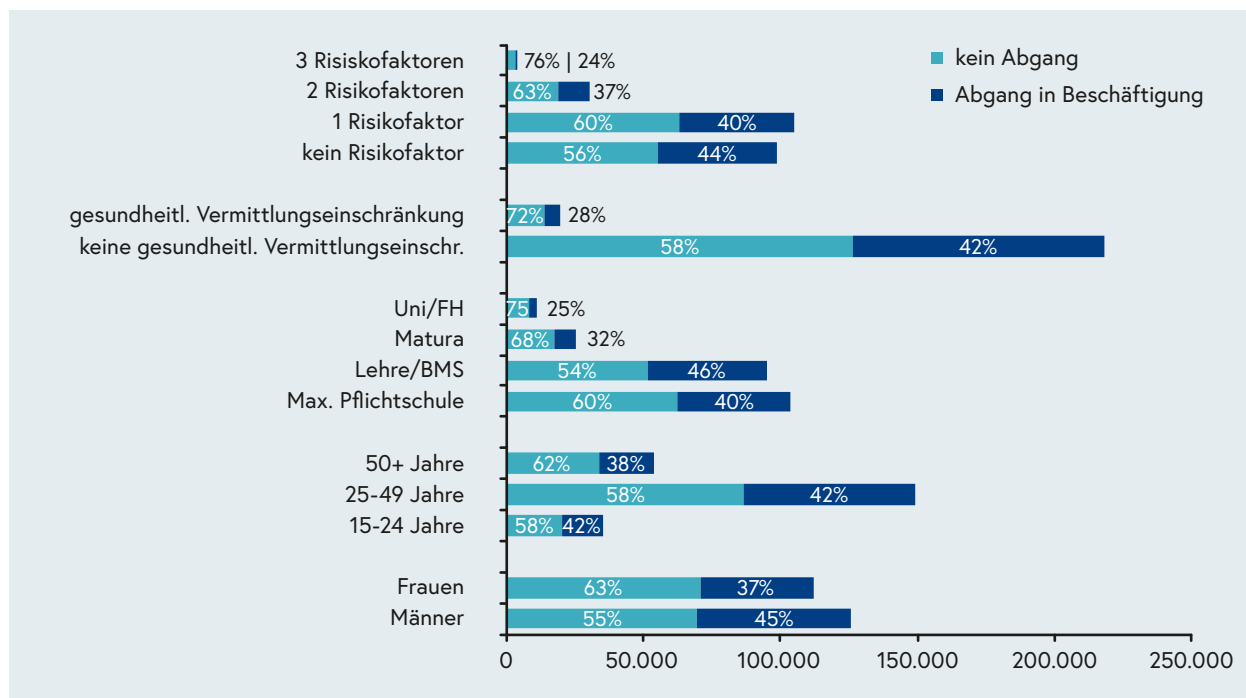


Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen.

Vier von zehn (41%) in der Phase des Lockdowns (15. März bis 13. April 2020) arbeitslos gewordenen Menschen gelang bis Ende Juni 2020 der Wechsel in Beschäftigung. Männer (44,5%) fanden rascher einen Job als Frauen (36,9%), Personen im Alter zwischen 20 und 49 Jahren (42,0%) fanden rascher einen Job als Jugendliche (39,1%) bzw. Ältere (37,7%), Personen ohne gesundheitliche Beeinträchtigung (42,1%) fanden rascher einen Job als Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung (27,7%) und Personen mit mittlerer Ausbildung (Lehre, Fachschule: 46,1%) fanden rascher einen Job als Personen mit niedriger (39,9%) oder höherer (30,2%) Ausbildung.

Die Abgangschancen reduzieren sich noch einmal deutlich, wenn ein und dieselbe Person mehrere Risikofaktoren – geringe Qualifikation, höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Einschränkung – für Langzeitbeschäftigungslosigkeit aufweist: Unter den in der Lockdown-Phase arbeitslos gewordenen Personen, die keinen der genannten Risikofaktoren aufweisen, schafften bis Ende Juni 43,8% den Abgang in Beschäftigung. Unter den Personen, die zwei Risikofaktoren aufweisen, lag der Anteil bei 37,1%, unter den Personen mit 3 Risikofaktoren bei 23,5% (Abbildung 20).

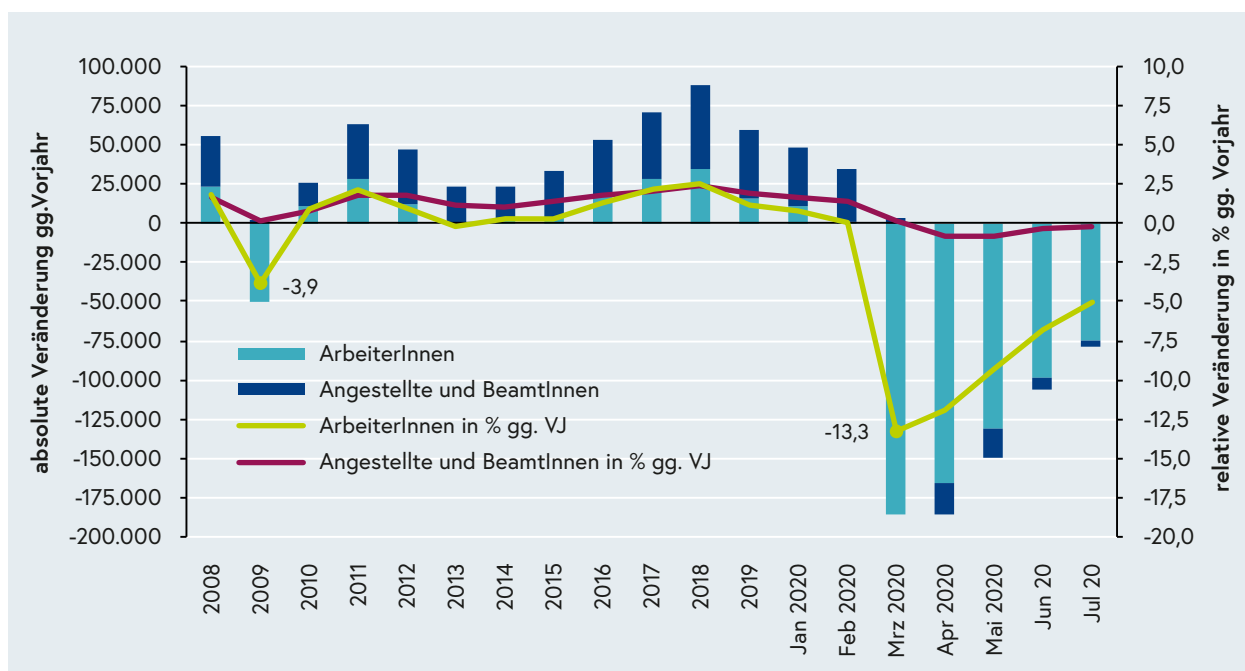
Abbildung 20: Covid-19 Arbeitslose und deren Abgangsquote in Beschäftigung nach Personenmerkmalen



Quelle: WIFO-INDI-DV. – Sektoren sortiert nach dem Anteil an Abgängen in Beschäftigung. – Zugang in Arbeitslosigkeit zwischen 15. März und 13. April 2020. Beschäftigungsaufnahmen bis inklusive 30. Juni 2020.

Eine Unterscheidung nach beruflicher Stellung beim Rückgang an unselbständiger Beschäftigung im Vorjahresvergleich zeigt, dass von den Beschäftigungsverlusten in der Covid-19 Krise hauptsächlich Arbeiterinnen und Arbeiter betroffen sind. Insgesamt schrumpfte die Zahl der aktiv unselbständig Beschäftigten im April 2020 gegenüber dem Vorjahr um 5,0%. Bis Ende Juli verkleinerte sich der Rückgang auf 2,1% (Abbildung 26, Abbildung 27 und Tabelle 11 im Anhang). Während die Zahl der Angestellten und BeamtInnen in den Monaten April bis Juli nur marginal sank (zwischen -0,8% und -0,2%), schrumpfte die Zahl der Arbeiterinnen und Arbeiter im April um 12,0% und lag im Juli immer noch um 5,1% unter dem Vorjahr (Abbildung 21). In den Monaten April bis Juli entfielen neun von zehn verlorengegangenen Jobs auf Arbeiterinnen und Arbeiter. Dies hat vermutlich zwei Gründe: erstens die hohen Anteile an ArbeiterInnen in Branchen mit besonders großen Beschäftigungsrückgängen (Beherbergung und Gastronomie 85,2%, Bauwesen 74,4 %, sonstige wirtschaftlichen Dienstleistungen 69,6 %, Stand Ende Juli 2020), zweitens die deutlich kürzeren Kündigungsfristen (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2020B). Auch in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 waren die Beschäftigungseinbußen überwiegend auf Arbeiterinnen und Arbeiter entfallen.

Abbildung 21: Veränderung der Zahl der aktiv unselbständig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nach beruflicher Stellung



Quelle: Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

7.3 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Die rasche Implementierung der „Corona-Kurzarbeit“ als unmittelbare Maßnahme zum Erhalt der Arbeitsplätze und zur Stabilisierung der Beschäftigung in Krisenzeiten hat einen noch viel dramatischeren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert. Dies auch in vielen Dienstleistungsbereichen, in denen die Kurzarbeit bislang wenig genutzt wurde. Zudem gelang es in krisenbetroffenen Kleinbetrieben Kurzarbeit zu etablieren. Die von der Bundesregierung beschlossene Verlängerung wird weiterhin Arbeitsplätze sichern – besonders (1) in Bereichen, die nach wie vor stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen sind (z.B. Veranstaltungswesen, Reisen, Stadthotellerie etc.), und (2) für exportabhängige Bereiche wie v.a. die Sachgütererzeugung. Die Nachfolgeregelung ist immer noch sehr großzügig ausgestaltet (siehe Kapitel 8). Offen ist, ob sie ausreichend Anreize auf Seiten der Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnen bietet, um möglichst rasch zur Normalarbeitszeit zurückzukehren (Gefahr von Mitnahmeeffekten). Mögliche Stellschrauben für eine allfällige Verstärkung dieser Anreize wären das Ausmaß der Kostenbeteiligung der Unternehmen und die Nettoersatzrate. Zudem könnten, zur Optimierung des Instruments, Anreize zur Weiterbildung angedacht werden – insbesondere dann, wenn die geleistete Arbeitszeit gering ausfällt. In der ab Herbst gültigen Variante bleibt die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung unverbindlich.

Auch abseits der Corona-Kurzarbeit gilt es politikfeldübergreifend die Prävention zu stärken, um Arbeitslosigkeit und den Übertritt in Langzeitbeschäftigungslosigkeit von vornherein zu vermeiden. Dabei geht es vor allem darum,

1. die Zahl der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen mit niedriger formaler Ausbildung – dem Hauptrisikofaktor für Arbeitsmarktausgrenzung – zu minimieren,
2. Ältere und Personen mit gesundheitlicher Einschränkung in Beschäftigung zu halten,

3. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und
4. frühzeitig die Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen zu unterstützen (Eppel et al., 2018B, 2018C).

Eine Lehre aus der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 und deren Nachwehen ist, dass sich Arbeitslosigkeit aus vielfältigen Gründen rasch auf individueller Ebene verfestigt, wenn sie stark steigt und auf hohem Niveau verharrt. Besonders Menschen mit geringer Qualifikation und die wachsenden Zielgruppen älterer und gesundheitlich eingeschränkter Personen finden unter diesen Bedingungen schwer wieder in Beschäftigung zurück (Eppel et al. 2018A, 2018B). Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, rasch mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – darunter insbesondere fachliche Qualifizierung und Beschäftigungsförderungen – gegenzusteuern und gezielt die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen zu verbessern.

Mit einer umfangreichen Qualifizierungsoffensive könnte die Produktivität und Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen erhöht werden. Gleichzeitig trägt sie zu einer besseren Versorgung der Wirtschaft mit Fachkräften bei. Eine Ausweitung personalintensiver Schulungen im Inland hätte zusätzlich eine konjunkturbelebende Wirkung. Außerdem würde der Arbeitsmarkt durch eine temporäre Reduktion des Arbeitskräfteangebotes entlastet. Wenn eine Qualifizierungsoffensive nicht nur Arbeitslose, sondern auch Beschäftigte adressiert, leistet sie auch präventiv einen Beitrag zur Beschäftigungssicherung.

Die vorliegende empirische Wirkungsevidenz spricht dafür, längerfristige fachliche Qualifizierungen zu forcieren, die eine substantielle Stärkung des Humankapitals wie eine Höherqualifizierung oder eine fachliche Umorientierung in zukunftssträchtige Beschäftigungsbereiche wie MINT, Klimaschutz, Gesundheit, Pflege und frühkindliche Bildung ermöglichen. Sie versprechen eine größere Wirkung als kurze Qualifizierungen bzw. wenig intensive Kurse zur Unterstützung bei der Arbeitssuche (Lutz / Mahringer / Pöschl, 2005, Lutz / Mahringer, 2007, Lechner et al., 2007, Lechner / Wiehler, 2011, Eppel et al., 2017). Größer gedacht könnten die bestehenden Instrumente zur Existenzsicherung während Weiterbildung wie Bildungskarenz, Bildungsteilzeit, Fachkräftestipendium und Selbsterhalterstipendium angepasst werden, um vor allem Personen mit formal geringen und mittleren Qualifikationen besser zu erreichen bzw. zu unterstützen und ihnen eine „zweite Bildungschance“ zu eröffnen (Bock-Schappelwein / Famira-Mühlberger / Huemer, 2017).

Die aktuellen Hürden beim Berufseinstieg und die im Herbst drohende große Lehrstellenlücke begründen den Bedarf nach einer spezifischen Jugendausbildungsoffensive – insbesondere nach ausreichenden Ausbildungsplätzen für junge Menschen in Betrieben, überbetrieblichen Lehrwerkstätten, Schulen, Fachhochschulen und Universitäten, noch bevor ein weiterer Jahrgang Schule, Lehre oder Studium abschließt.

Angesichts einer bereits vor der Krise hohen Fallbelastung, des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit und nunmehriger Zusatzaufgaben scheint eine deutliche Aufstockung des AMS-Personals geboten, um die arbeitslosen Kundinnen und Kunden frühzeitig, individuell und intensiver betreuen und vermitteln zu können. Beratung und Vermittlung können die Beschäftigungschancen der Arbeitssuchenden merklich verbessern (Eppel / Fink / Mahringer, 2016). Wie ein Pilotprojekt des AMS zeigt, rechnen sich diese Investitionen: Eine Verbesserung der Betreuungsrelation in der AMS-Beratung hat das Potenzial die Arbeitslosigkeit zu verkürzen und gleichzeitig Kosten zu sparen, indem die Mehrausgaben für Personal und Förderungen durch Ersparnisse für Existenzsicherung und Mehreinnahmen aus Steuern und vor allem Sozialversicherungsbeiträgen überkompensiert werden (Böheim / Eppel / Mahringer, 2017A, 2017B, 2017C).

Darüber hinaus ist im Bereich der Beschäftigungsförderungen anzusetzen. Für zeitlich befristete, betriebliche Eingliederungsbeihilfen empfiehlt sich weiterhin ein enger, zielgruppenorientierter Einsatz zugunsten stärker benachteiligter Arbeitsloser wie älterer, gesundheitlich eingeschränkter und langzeitbeschäftigungsloser Personen. Dadurch wird die Gefahr von Mitnahmeeffekten reduziert und die Beschäftigungswirkung erhöht (Eppel et al., 2011, Eppel / Mahringer, 2013, Eppel et al., 2017).

Für Arbeitslose mit dauerhaft eingeschränkten Erwerbschancen, darunter die wachsende Zahl älterer und gesundheitlich eingeschränkter Arbeitsloser, könnten geförderte Beschäftigungsprojekte im gemeinnützigen Bereich ausgebaut und weiterentwickelt werden. Sie ermöglichen allen Teilnehmenden soziale Teilhabe und fungieren für einen Teil, darunter insbesondere Frauen, ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen, als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt (Eppel et al., 2014, Eppel / Horvath / Mahringer, 2014, Eppel, 2017, Eppel et al., 2017). Beschäftigungspotenziale im öffentlichkeitsnahen Bereich sind jedoch begrenzt und sollten dort genutzt werden, wo die geförderten Arbeitskräfte ihr Potenzial produktiv und im gesellschaftlichen Interesse nutzen und weiterentwickeln können. Zusätzlich wäre zu überlegen, auch geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten im privaten Sektor zu schaffen, etwa im Rahmen von Modellen mit teilweiser Lohnkostenübernahme oder anderer Unterstützungsangebote, die Unternehmen ermutigen, bestimmte Arbeitsplätze oder Tätigkeitsbereiche für benachteiligte Zielgruppen zu widmen (vgl. Eppel et al., 2018b, 2018c). Auch der öffentliche Bereich kann mit gutem Beispiel vorangehen und Stellen in jenen Bereichen aufstocken, die von Personalknappheit geprägt sind. Positiv hervorzuheben ist etwa die geplante Entlastung der Pflichtschulen im administrativen Bereich mit der Schaffung von bis zu 1.000 zusätzlichen Stellen für administrative Assistenz aus dem Pool der Langzeitarbeitslosen, benachteiligten Personen am Arbeitsmarkt bzw. WiedereinsteigerInnen.

Um Eltern in der Covid-19 Krise die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen und zu verhindern, dass sich Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Kindern mit unterschiedlichem familiärem Hintergrund verschärfen, sollten weitere Ausfälle der institutionellen Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur so weit wie möglich vermieden werden. Für den Fall, dass es wieder über längere Zeit zu Einschränkungen kommt, könnte, wie von DIW-ÖkonomInnen vorgeschlagen (Barschkett et al., 2020), ein Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduktion mit Kündigungsschutz und Einkommensausgleich angedacht werden, wenn beide Elternteile (oder Alleinerziehende) ihre Arbeitszeit reduzieren müssen (quasi „Corona-Elternkarenz“ mit „Corona-Kinderbetreuungsgeld“ oder Corona-Elternzeit).

Unabhängig von der Covid-19 Krise wären großangelegte Investitionen vor allem in den Bereich der frühen Bildung und Betreuung (zügiger quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung, Ausbau der Ganztagsplätze im Vorschulbereich) ein zentrales Mittel, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, Arbeitsplätze zu schaffen, die Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt und die Bildungspotenziale vor allem sozial benachteiligter und leistungsschwächerer Kinder zu fördern. Diese Bildungsinvestitionen könnten wiederum Teil eines umfassenderen Investitionsprogramms sein, das seinen Schwerpunkt auf Bereichen wie Gesundheit, Wohnen, erneuerbare Energien, emissionsarme Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur und Bildung hat und mehrere Ziele verfolgt:

1. die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu erhöhen und Arbeitsplätze zu schaffen,
2. die Wachstumspotenziale und Widerstandsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft zu stärken und
3. eine sozial-ökologische Transformation voranzutreiben (vgl. z.B. Köppl et al., 2020, Dullien et al. 2020).

Die geschlechtsspezifischen Wirkungen der Covid-19 Krise unterstreichen die Bedeutung von Maßnahmen, die eine gleichmäßigere Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern unterstützen, zum Beispiel Reformen der Kinderbetreuungsgeldregelungen, die die Väterbeteiligung erhöhen oder den Abbau von Fehlanreizen im Abgabensystem. Im Zuge einer gesamthaften, vorgezogenen öko-sozialen Abgabenstrukturreform könnte simultan die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit reduziert und das System ökologisiert werden, um es beschäftigungs- und umweltfreundlicher zu gestalten (siehe z.B. Köppl / Schratzenstaller, 2015).

7.4 Vertiefender Forschungsbedarf

Die Covid-19 Krise führt eindrücklich die Bedeutung des Arbeitslosengeldes als automatischer Stabilisator vor Augen. Ob die Höhe der sozialen Absicherung (55% Nettoersatzrate) jedoch angemessen ist, darüber ist in den letzten Monaten eine Debatte entbrannt, zumal jene Beschäftigten, die in Kurzarbeit geschickt wurden, eine deutlich höhere Nettoersatzrate erhalten (zwischen 80% und 90%). Eine Analyse des AMS-Leistungsbezugs würde einen wichtigen Beitrag zur Debatte leisten:

1. Wer ist wie lange arbeitslos, bezieht wie lange welche Leistung?
2. Wie würde sich eine allfällige Änderung wie eine Erhöhung zu Beginn und degressive Ausgestaltung für wen auswirken?
3. Wo gibt es Lücken im ersten sozialen Netz: Wer hat warum keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe und ist daher sozialhilfeabhängig (Corona-spezifisch und unabhängig)?

In der Literatur wird der Arbeitsmarkteinstieg als eine zentrale Weiche des Erwerbslebens gesehen. Längere Arbeitslosigkeitsphasen am Beginn der Erwerbsbiographie können sich als „Narbe“ (Scarring-Effekt) im gesamten Erwerbsverlauf manifestieren und sich auf den späteren Erwerbsstatus (Arbeitslosigkeitsphasen), das Einkommen (geringeres Einkommen) aber auch die Lebenszufriedenheit negativ auswirken. Wobei die Wirkung von der Dauer der Arbeitslosigkeit in jungen Jahren abhängt (und dem Qualifikationsniveau). Jugendarbeitslosigkeit erhöht somit die Wahrscheinlichkeit von zukünftiger Arbeitslosigkeit und/oder zukünftig niedrigerem Einkommen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es derzeit um die Situation junger Menschen am Übergang vom Ausbildungssystem in den Arbeitsmarkt bestellt ist.

Ein leistungsfähiges System der Aus- und Weiterbildung für Erwachsene ist ein wichtiger Beitrag um den Qualifikationsbedarf infolge des Strukturwandels und der zunehmenden Bedeutung von Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen. Eine Analyse des WIFO zeigt, dass die wesentlichen Instrumente zur Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich – Bildungskarenz, Bildungsteilzeit, Fachkräftestipendium und Selbsterhalterstipendium – nur unzureichende Unterstützung für Personen mit formal geringen und mittleren Qualifikationen bieten, also jenen Gruppen, die durch die Veränderungen am Arbeitsmarkt potenziell unter Druck geraten. Es stellt sich also die Frage, wie es gelingen kann, Personen mit geringer Vorbildung durch Qualifizierungsmaßnahmen wirksam zu unterstützen. Dieser Frage könnte auf Basis detaillierterer Informationen über Qualifizierungsangebote und deren Einsatz und Wirkung für unterschiedliche Personengruppen (bzw. Gruppen von Arbeitslosen) nachgegangen werden.

Literaturverzeichnis

Barschkett, Mara/Fedorets, Alexandra/Gambaro, Ludovica/Hübener, Mathias/Jessen, Jonas/Koebe, Josefina/Müller, Kai-Uwe/Samtleben, Claire/Schmieder, Julia/Siegers, Rainer/Spieß, C. Katharina/Wrohlich, Katharina: DIW-ÖkonomInnen fordern Corona-Elterngeld, um erwerbstätige Eltern zu entlasten. Pressemitteilung vom 16. April 2020, https://www.diw.de/de/diw_01.c.760919.de/diw-oekonominnen_fordern_corona-eltern-geld_um_erwerbstaetige_eltern_zu_entlasten.html [18. August 2020].

Berghammer, Caroline (2020A): Wie gut gelingt Homeschooling in der Corona-Krise? Corona-Blog 47, 2020, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog47/> [18. August 2020].

Berghammer, Caroline (2020B): Alles traditioneller? Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen in der Corona-Krise. Corona-Blog 33, 2020, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog33/> [18. August 2020].

Berghammer, Caroline/Beham-Rabanser, Martina: Wo bleibt die Zeit? Bezahlte und unbezahlte Arbeit von Frauen und Männern in der Corona-Krise. Corona-Blog 57, 2020, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog57/> [18. August 2020].

Bock-Schappelwein, Julia/ Famira-Mühlberger, Ulrike/Huemer, Ulrike: Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich. In: WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(5), S. 393-402.

Bock-Schappelwein, Julia/Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut (2020A): Abgeschwächter Arbeitsmarktaufschwung 2019 und der COVID-19-Schock im Frühjahr 2020. In: WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(5), S.363-375.

Bock-Schappelwein, Julia/Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut (2020B): COVID-19-Pandemie: Rückgang der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit halten im April. In: WIFO Research Briefs, 2020, (5), 14 Seiten, https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=65983 [18. August 2020].

Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger, Ulrike/Mayrhuber, Christine: COVID-19: Ökonomische Effekte auf Frauen. In: WIFO Research Briefs, 2020, (3), 8 Seiten, https://www.wifo.ac.at/pubma-datensaetze?detail-view=yes&publikation_id=65897 [18. August 2020].

Bock-Schappelwein, Julia/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter: COVID-19-Pandemie: Rückgang der Beschäftigung verlangsamt sich im Mai etwas. In: WIFO Research Briefs, 2020, (8), 10 Seiten.

Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017A): Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien. WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2017.

Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017B): Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz. WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2017.

Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017C): Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS. In: AMS info 386/387, 2017.

Dullien, Sebastian/Hüther, Michael/Krebs, Tom/Praetorius, Barbara/Spieß, C. Katharina: Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. DIW, Berlin, 7. Mai 2020, https://www.diw.de/de/diw_01.c.788349.de/bildungsinvestitionen_sind_die_grundlage_fuer_die_wirtschaft_von_heute_und_morgen.html [18. August 2020].

Eppel, Rainer: The Effects of a Job-Creation Scheme: Evidence from Regional Variation in Program Capacities. In: Industrial Relations, 2017, 56(1), S. 161-190.

Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut/Weber, Andrea/Zulehner, Christine: Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe. In: WIFO Monographien, Wien, 2011, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/42771> [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut: Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria. WIFO Working Papers, 2013, (456), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47032> [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2014B): Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. Ergebnisse einer mikroökonomischen Evaluierung. In: WIFO-Monatsberichte, 2014, 87(11), S. 783-794, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/50839> [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Lackner, Manuel/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/ Hager, Isabella/Reidl, Christine/Reiter, Andrea/Scheiflinger, Sara/Friedl-Schafferhans, Michaela: Evaluierung von sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien, 2014, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/50690> [18 August 2020].

Eppel, Rainer/Fink, Marian/Mahringer, Helmut: Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. In: WIFO Monographien, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59029> [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (WIFO)/ Hausegger, Trude/Hager, Isabella/Reidl, Christine (prospect Unternehmensberatung): Arbeitsmarktferne Personen – Charakteristika, Problemlagen, Unterstützungsbedarf. WIFO Studien 58760, 2016.

Eppel, Rainer/Leoni, Thomas/Mahringer, Helmut (WIFO)/Hausegger, Trude/Reidl, Christine/Weber, Friedericke (prospect Unternehmensberatung): Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Wien, 2017.

Eppel, Rainer/Bock-Schappelwein, Julia/Famira-Mühlberger, Ulrike/Mahringer, Helmut (2018A): Der österreichische Arbeitsmarkt seit der Wirtschaftskrise, In: WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(3), S. 191-204, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/61023> [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Famira-Mühlberger, Ulrike/Horvath, Thomas/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2018B): Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze. In: WIFO Monographien, November 2018, https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=62227 [18. August 2020].

Eppel, Rainer/Famira-Mühlberger, Ulrike/Horvath, Thomas/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (WIFO)/Eichmann, Hubert/Eibl, Julia (FORBA) (2018C): Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung. Synthesebericht. In: WIFO Monographien, November 2018, https://www.wifo.ac.at/publikationen/publikationssuche?detail-view=yes&publikation_id=62228 [18. August 2020].

Fink, Marian/Horvath, Thomas/Huber, Peter/Huemer, Ulrike/Lorenz, Christoph/Mahringer, Helmut/Piribauer, Philipp/Sommer, Mark: Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2018 bis 2025. In: WIFO Monographien, Dezember 2019, 206 Seiten, https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?rel=de&content-id=1454619331110&publikation_id=66159&detail-view=yes&sid=1 [18. August 2020].

Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut: Österreich 2025 – Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bis 2030 unter Berücksichtigung von Änderungen des Bildungsverhaltens und rezenter Pensionsreformen. Ein Update. WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59038> [18. August 2020].

Kohlrausch, Bettina/Zucco, Aline: Corona trifft Frauen doppelt – weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. WSI Policy Brief Nr. 40, Mai 2020.

Köppl, Angela/Schratzenstaller, Margit: Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven. In: WIFO-Monatsberichte, 2015, 88(2), S.127-135.

Köppl, Angela/Schleicher, Stefan/Schratzenstaller, Margit/Steininger, Karl: COVID-19, Klimawandel und Konjunkturpakete (COVID-19, Climate Change and Economic Stimulus Packages). WIFO Research Briefs, 2020, (1), 14 Seiten.

Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut/Pöschl, Andrea: Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.

Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut: Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? In: WIFO-Monatsberichte, 80(3), 2007, 199-218.

Lechner, Michael/Miquel, Ruth/Werner, Stephan/Wiehler, Stephan: Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2007.

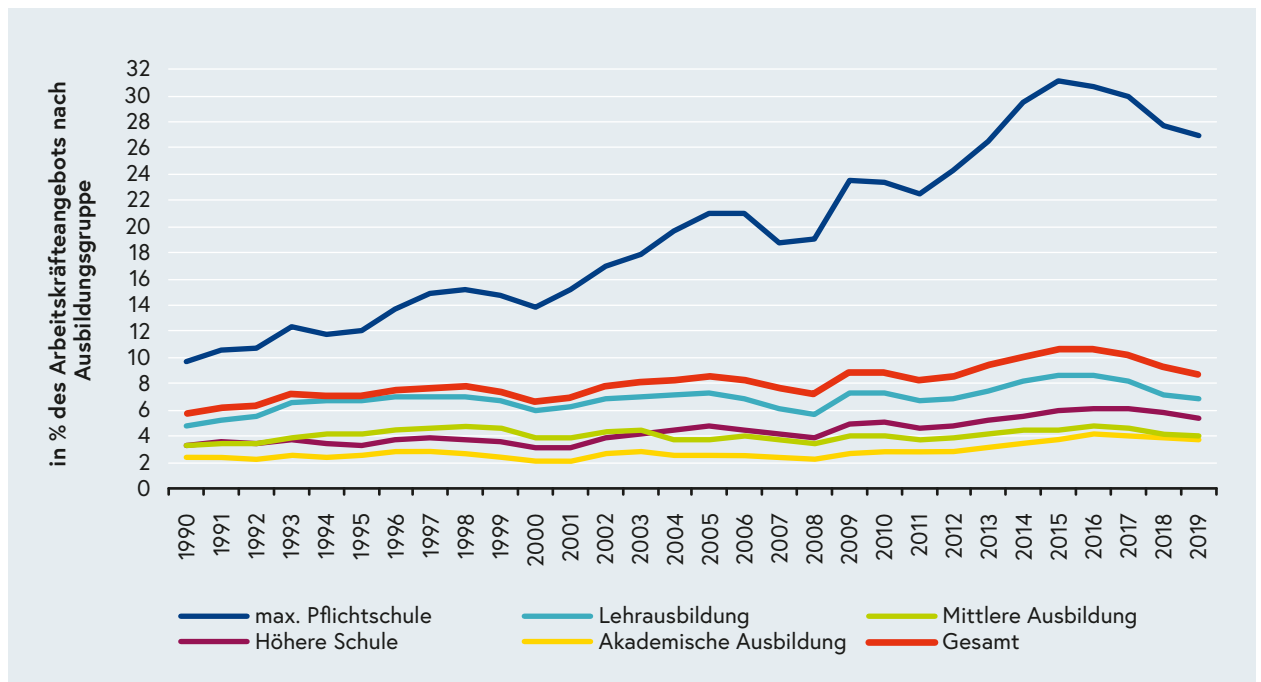
Lechner, Michael, Wiehler, Stephan: Kids or Courses? Gender Differences in the Effects of Active Labor Market Policies. In: Journal of Population Economics, 2011, 24(3), S. 783-812.

Mader, Katharina/Disslbacher, Franziska/Derndorfer, Judith/Lechinger, Vanessa/Six, Eva: Gender specific effects of covid-19, Multiple burdens under COVID-19: home office and domestic work. Laufendes Projekt der WU Wien in Zusammenarbeit mit der Arbeiterkammer Wien, 2020, <https://www.wu.ac.at/en/vw3/research/current-projects> [18. August 2020].

Statistik Austria: Der Arbeitsmarkt während der Corona-Krise – Arbeitsmarktdaten April 2020. Pressemitteilung 12.254-094/20, 2020, http://www.statistik.at/web_de/presse/123338.html [18. August 2020].

Anhang

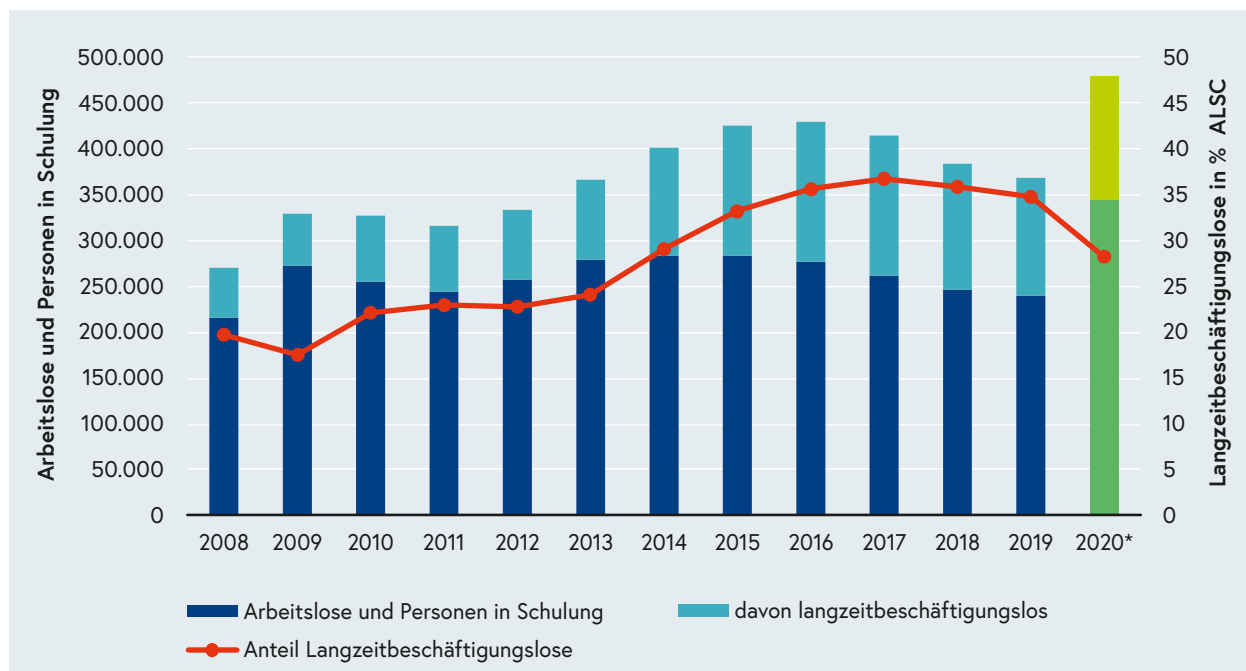
Abbildung 22: Erweiterte Arbeitslosenquoten nach höchster abgeschlossener Ausbildung, 1990 bis 2019



Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

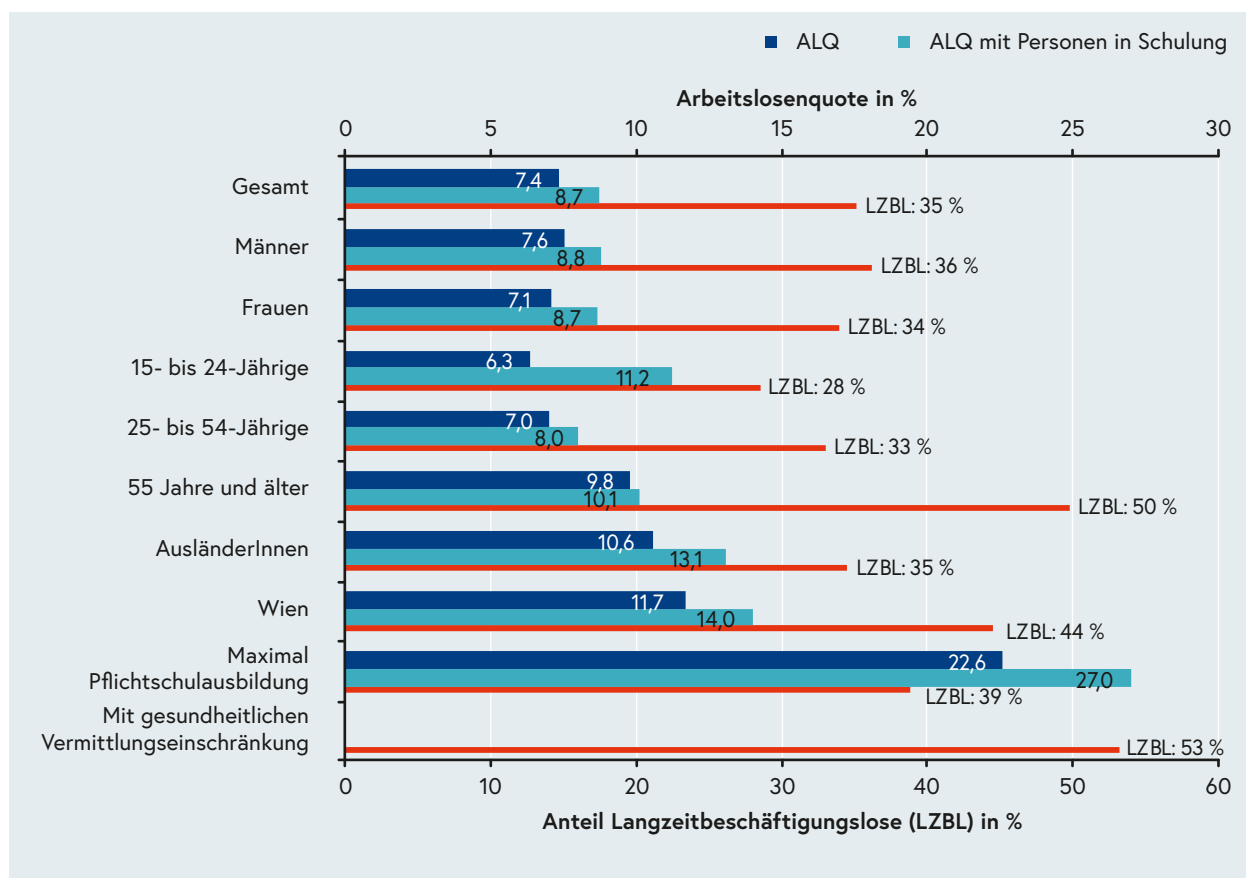
Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich stark auf Geringqualifizierte. Im Jahr 2019 hatte annähernd die Hälfte der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung höchstens einen Pflichtschulabschluss. Die sinkenden Arbeitsmarktchancen von Arbeitskräften mit geringer formaler Qualifikation schlagen sich seit Längerem, insbesondere aber seit dem Krisenjahr 2009, in einem überproportionalen Anstieg der Arbeitslosenquote dieser Personengruppe nieder. Sie ist für Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (mit 27,0% im Jahr 2019) rund viermal so hoch wie für Personen mit einer abgeschlossenen Lehrausbildung (6,8%) und mehr als siebenmal so hoch wie für Akademiker und Akademikerinnen (3,7%).

Abbildung 23: Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen und LZBL-Quote, 2008-2020



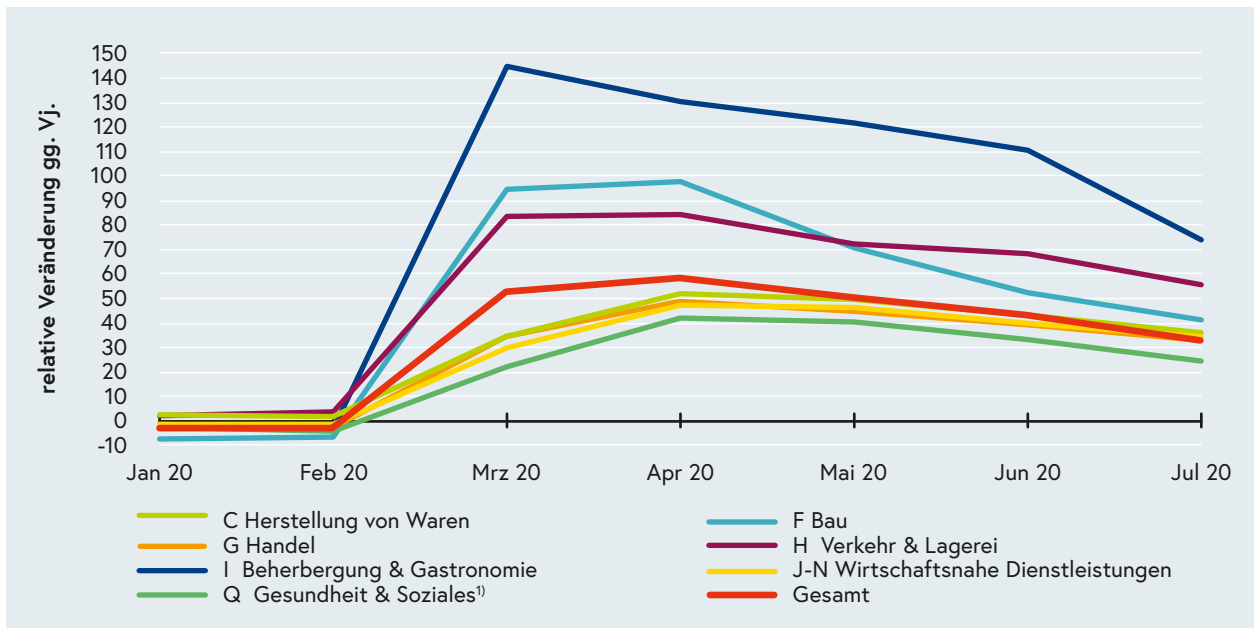
Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen. – LZBL-Quote: Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen. * kumulierte Werte: Jänner bis Juli 2020.

Abbildung 24: Arbeitslosenquote mit und ohne Personen in AMS-Schulungen, LZBL-Quote nach Personengruppe 2019



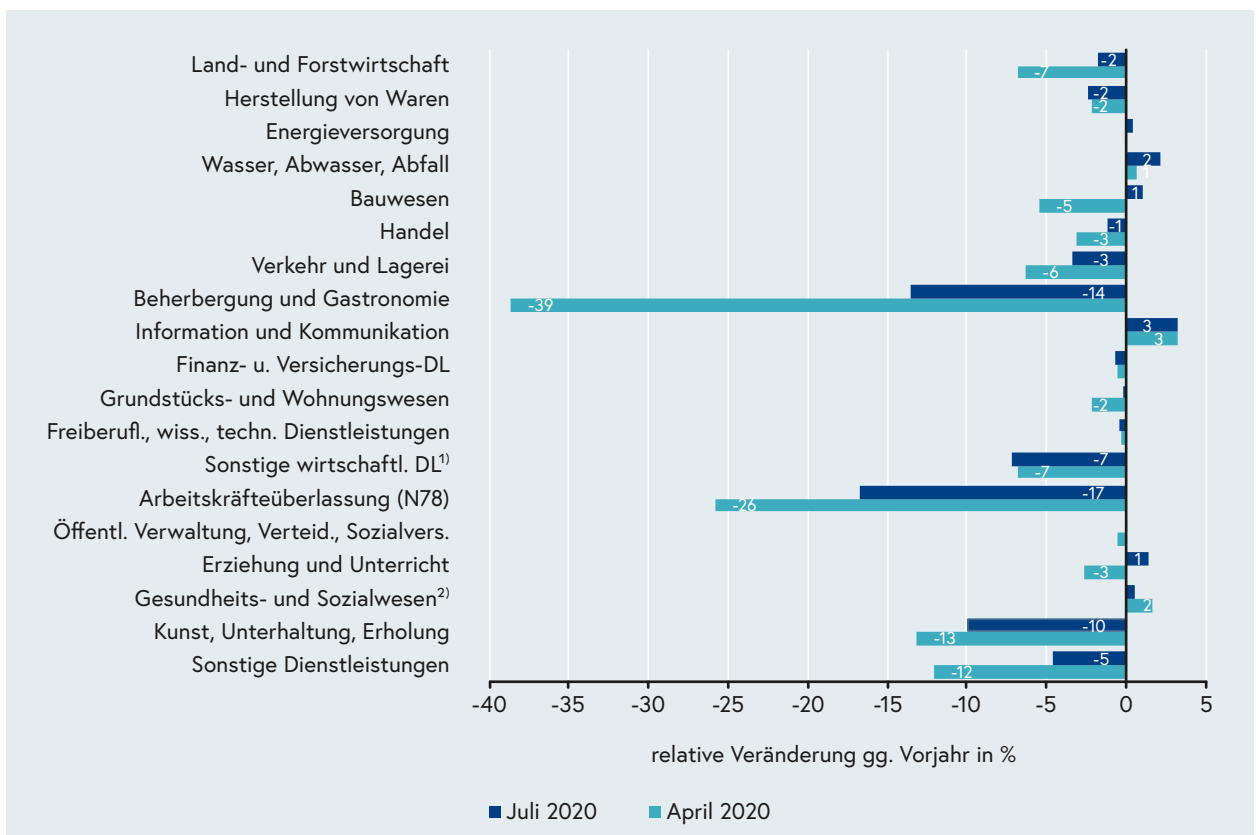
Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 25: Relative Veränderung (in %) der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen nach Wirtschaftsbereichen und Monat, Jänner-Juli 2020



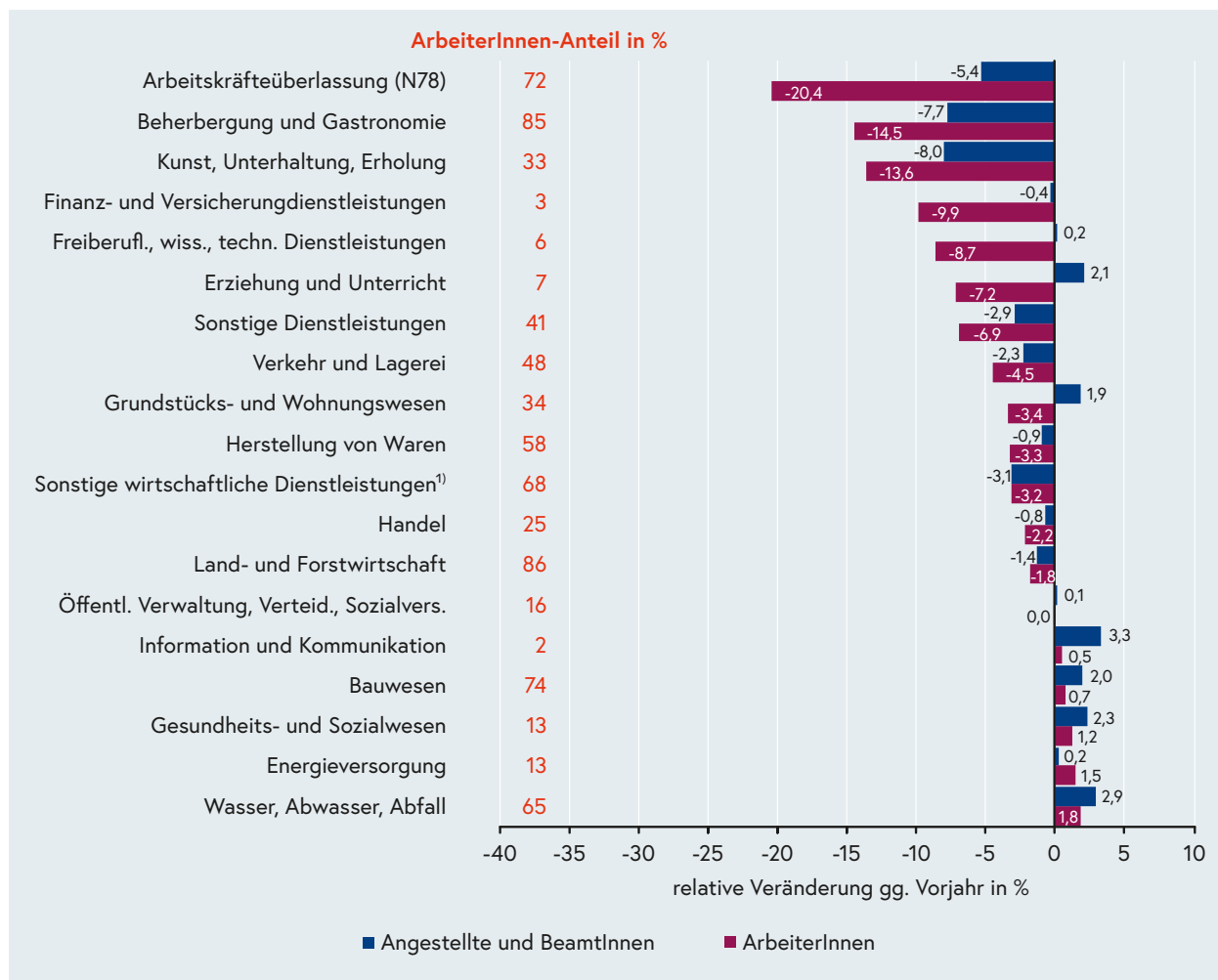
Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 26: Relative Veränderung (in %) der aktiv unselbständig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nach Wirtschaftsbereichen, April und Juli 2020



Quelle: Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 27: Relative Veränderung (in %) der aktiv unselbständig Beschäftigten nach beruflicher Stellung und ArbeiterInnen-Anteil in der Branche, Juli 2020



Quelle: Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Tabelle 11: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und aktiver unselbständiger Beschäftigung

	Unselbständig Aktivbeschäftigte		Arbeitslose (AL)		Personen in Schulung (SC)		Erweiterte Arbeitslosigkeit (AL+SC)		Arbeitslosenquoten					
	Bestand	Veränderung	Bestand	Veränderung	Bestand	Veränderung	Bestand	Veränderung	Register	erweitert				
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	(AL) in %	(AL+SC) in %				
Jan. 2019	3.636.360	69.881	2,0	367.979	-11.230	-3,0	65.406	-11.245	-14,7	433.385	-22.475	-4,9	9,0	10,4
Feb. 2019	3.667.443	87.951	2,5	343.400	-21.250	-5,8	66.955	-12.821	-16,1	410.355	-34.071	-7,7	8,4	9,9
Mrz. 2019	3.696.412	72.358	2,0	304.411	-17.492	-5,4	64.568	-12.032	-15,7	368.979	-29.524	-7,4	7,5	8,9
Apr. 2019	3.693.114	73.466	2,0	296.275	-12.584	-4,1	64.927	-10.700	-14,1	361.202	-23.284	-6,1	7,3	8,7
Mai. 2019	3.715.484	59.753	1,6	278.948	-7.199	-2,5	64.189	-9.225	-12,6	343.137	-16.424	-4,6	6,8	8,3
Jun. 2019	3.748.714	62.697	1,7	264.520	-10.147	-3,7	59.683	-6.674	-10,1	324.203	-16.821	-4,9	6,5	7,8
Juli. 2019	3.803.587	55.003	1,5	271.777	-10.806	-3,8	53.429	-4.581	-7,9	325.206	-15.387	-4,5	6,5	7,7
Aug. 2019	3.763.255	30.523	0,8	279.171	-9.015	-3,1	51.520	-4.945	-8,8	330.691	-13.960	-4,1	6,8	7,9
Sep. 2019	3.767.092	60.650	1,6	272.098	-7.801	-2,8	62.366	-2.656	-4,1	334.464	-10.457	-3,0	6,6	8,0
Okt. 2019	3.735.933	48.623	1,3	288.033	-8.203	-2,8	65.993	-3.324	-4,8	354.026	-11.527	-3,2	7,0	8,5
Nov. 2019	3.717.966	37.816	1,0	299.527	-7.784	-2,5	66.399	-2.926	-4,2	365.926	-10.710	-2,8	7,3	8,8
Dez. 2019	3.695.127	48.237	1,3	349.795	-5.842	-1,6	58.077	-222	-0,4	407.872	-6.064	-1,5	8,5	9,8
Jan. 2020	3.684.664	48.304	1,3	355.335	-12.644	-3,4	65.366	-40	-0,1	420.701	-12.684	-2,9	8,6	10,1
Feb. 2020	3.701.488	34.045	0,9	333.987	-9.413	-2,7	65.372	-1.583	-2,4	399.359	-10.996	-2,7	8,1	9,6
Mrz. 2020	3.514.637	-181.775	-4,9	504.345	199.934	65,7	58.177	-6.391	-9,9	562.522	193.543	52,5	12,3	13,5
Apr. 2020	3.507.190	-185.924	-5,0	522.253	225.978	76,3	49.224	-15.703	-24,2	571.477	210.275	58,2	12,7	13,8
Mai. 2020	3.565.833	-149.651	-4,0	473.300	194.352	69,7	43.921	-20.268	-31,6	517.221	174.084	50,7	11,5	12,4
Jun. 2020	3.642.289	-106.425	-2,8	414.766	150.246	56,8	48.739	-10.944	-18,3	463.505	139.302	43,0	10,0	11,1
Juli. 2020	3.725.280	-78.307	-2,1	383.951	112.174	41,3	48.588	-4.841	-9,1	432.539	107.333	33,0	9,2	10,2
Ø 2018	3.661.127	88.039	2,5	312.107	-27.869	-8,2	68.739	-3.359	-4,7	380.846	-31.228	-7,6	7,7	9,2
Ø 2019	3.720.041	58.914	1,6	301.328	-10.779	-3,5	61.959	-6.780	-9,9	363.287	-17.559	-4,6	7,4	8,7
2020 *)	3.642.000	-78.000	-2,1	400.300	99.000	32,9	57.000	-5.000	-8,1	457.300	94.000	25,9	9,7	11,0

Quelle: Dachverband der Sozialversicherungsträger, AMS, WIFO-Berechnungen. – *) WIFO-Konjunkturprognose Juni 2020.

8

Kurzarbeit

Walter Hyll, Ulrike Huemer und
Helmut Mahringer (WIFO)



Das Wichtigste in Kürze

- Die jetzige Krise stellt einen exogenen Schock mit überwiegend temporärem Charakter dar und ist nicht strukturell bedingt. Der Einsatz von Kurzarbeit kann daher als probates Mittel zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes gesehen werden.
- Die rasche Implementierung der Corona-Kurzarbeit hat den Beschäftigungsrückgang in Österreich stark gedämpft, wobei die Kurzarbeit in den Branchen in einem recht unterschiedlichen Ausmaß zum Einsatz kam.
- Mitte Mai 2020 waren als Folge des Lockdowns über 1,31 Mio. Personen bzw. 35,2% der Beschäftigten (gemessen am Stand der unselbständig aktiv Beschäftigten Ende Mai 2019) zur Kurzarbeit angemeldet. Mitte August 2020 sank die Zahl auf rund 455.000 Personen bzw. 11,9% (gemessen am Beschäftigungsstand Ende Juli 2019).
- Besonders hoch war im Mai der Anteil der Kurzarbeitenden im Vergleich zum Beschäftigungsstand des Vorjahres in den Branchen Kunst, Unterhaltung und Erholung (64%), Herstellung von Waren (55%), Handel (53%), Beherbergung und Gastronomie (50%). Im Juli 2020 sanken die Anteile in allen Branchen; den Höchstwert verzeichnete die Herstellung von Waren, wo 28% der Beschäftigten zur Kurzarbeit angemeldet waren.
- Die simultane Betrachtung von Beschäftigungsrückgängen und Kurzarbeit zeigt das Ausmaß der sektoralen Krisenbetroffenheit. Gemessen am Vorjahresbestand haben im Mai 4,0% der unselbständig aktiv Beschäftigten ihren Job verloren und 35,2% waren zur Kurzarbeit angemeldet. Sektoral betrachtet war das Beherbergungs- und Gaststättenwesen am stärksten betroffen: Gemessen am Beschäftigungsstand im Mai 2019 wurden 31,1% der Beschäftigung abgebaut und 49,5% zur Kurzarbeit angemeldet.
- Die Beschäftigungsverluste in der Krise haben sich beinahe ausschließlich auf Arbeiterinnen und Arbeiter konzentriert. Im Mai entfielen sieben von acht der verlorengegangenen Jobs auf Arbeiterinnen und Arbeiter, obwohl der Anteil der ArbeiterInnen an allen unselbständig Beschäftigten bei nur 38% (Mai 2019) lag.
- Inwieweit Mitnahmeeffekte (Beschäftigte, die auch ohne Förderung beschäftigt geblieben wären) vorhanden sind, kann erst nach der Abrechnung der Kurzarbeitsfälle bzw. nach der entsprechenden Datenverfügbarkeit quantifiziert werden. Gerade in Phase 1 waren die Zugangsbedingungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit sehr niederschwellig, was das Risiko von Mitnahmeeffekten erhöht. Andererseits ist davon auszugehen, dass die rasche und unbürokratische Implementierung der Corona-Kurzarbeit jedenfalls den Beschäftigungsrückgang stark gedämpft hat. Dies war auch wichtig, weil in der aktuellen Krise Branchen, wie das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, der Kunst- und Unterhaltungsbereich oder der Handel, sowie Betriebe (z.B. Kleinbetriebe) stark betroffen waren, die bislang kaum Erfahrung mit Kurzarbeit hatten.
- Zur Reduktion potenzieller Mitnahmeeffekte sind für die Phase 3 der Kurzarbeit drei Veränderungen festgeschrieben worden: Zum einen kann die Arbeitszeit nur bis auf 30% (bisher 10%) reduziert werden. Zum anderen gibt es neben dem standardisierten Verfahren zur Überprüfung der wirtschaftlichen Betroffenheit eine Ergänzung der Kurzarbeitsvereinbarung mit einer Prognoserechnung; darüber hinaus wurde für die Kurzarbeitenden eine Bereitschaft zur Weiterbildungspflicht eingeführt.

Kurzarbeit ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument um Betrieben und ihren Belegschaften über eine Phase der Auftragschwäche hinwegzuhelfen – im Kern reduzieren Beschäftigte ihre Arbeitszeit und bekommen einen Teil der Arbeitszeitreduktion ersetzt, während Betriebe sich in der wirtschaftlich angespannten Zeit (einen Teil der) Personalkosten sparen (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2020A).

Die Krise des Jahres 2020 stellt einen exogenen Schock mit voraussichtlich temporärem Charakter dar. Auslöser der jetzigen Krise war ein Zusammentreffen von negativen Angebots- und Nachfrageschocks, die sowohl aus dem Ausland als auch aus dem Inland herrühren (vgl. Baumgartner et al., 2020). Da die Wirtschaftskrise nicht strukturell bedingt ist, ist der Einsatz von Kurzarbeit ein probates Mittel zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes. Das unmittelbar zur Bewältigung der Covid-19 Krise in Österreich implementierte Corona-Kurzarbeitsmodell wurde – um eine möglichst hohe Inanspruchnahme zu gewährleisten – großzügig gestaltet und die Zugangsbedingungen im Vergleich zum Vorgängermodell erleichtert. Bei der Inanspruchnahme können drei Phasen unterschieden werden mit teils unterschiedlicher Ausgestaltung: In Phase 1 konnte die Corona-Kurzarbeit bis zu drei Monate in Anspruch genommen werden und bei Bedarf um weitere 3 Monate verlängert werden (Phase 2). Die Inanspruchnahme steht allen Betrieben, unabhängig von deren Größe und Branche, somit auch Vereinen und juristischen Personen des öffentlichen Rechts, sofern sie am öffentlichen Erwerbsleben teilnehmen, offen. Die geleistete Arbeitszeit der zur Kurzarbeit angemeldeten Belegschaft muss während dieser Zeit im Durchschnitt zwischen 10% und 90% betragen; einzelne Wochen mit einer Arbeitszeit von null Stunden sind zulässig. Die Beschäftigten erhalten – unabhängig vom Ausmaß der Arbeitszeitreduktion und abhängig von ihrem Bruttoentgelt vor der Kurzarbeit – eine Nettoersatzrate von 80%, 85% oder 90% ihres Einkommens. Die Sozialversicherungsbeiträge werden vom Bruttoentgelt vor der Kurzarbeit berechnet, womit es zu keinen Auswirkungen auf die abgeleiteten Sozialversicherungsleistungen (Arbeitslosengeld, Pensionen) kommt. Die ArbeitgeberInnen bekommen die Kosten der Ausfallstunden vom AMS ersetzt.¹ Die Beihilfe ist jedoch gedeckelt und endet bei Entgelten, die über der Höchstbeitragsgrundlage (2020: 5.370€) liegen. Für vom Arbeitnehmer/von der Arbeitnehmerin darüber hinaus bezogene Entgelte muss der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin die anteiligen Sonderzahlungen, die AG-Abgaben zur SV, den DienstgeberInnenbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds, den Zuschlag zum DienstgeberInnenbeitrag und die Kommunalsteuer tragen. Mit 30. September läuft die aktuell geltende Kurzarbeitsregelung, und damit Phase 2, aus. Ab 1. Oktober wird die Corona-Kurzarbeit um weitere sechs Monate verlängert (Phase 3). Im Unterschied zur derzeit geltenden Corona-Kurzarbeit kann die Arbeitszeit zwischen 30% und 80% reduziert werden. In Sonderfällen ist eine Unterschreitung der Arbeitszeit von 30% möglich. Zukünftig wird es auch ein standardisiertes Verfahren zur Überprüfung der wirtschaftlichen Betroffenheit geben, wobei eine Prognoserechnung seitens des Betriebes dem Antrag beizulegen ist. ArbeitnehmerInnen müssen zur Weiterbildung außerhalb der Kurzarbeitszeit bereit sein. Die Abwicklung der Weiterbildung erfolgt durch das AMS gemeinsam mit dem Betrieb. Die Kosten der Maßnahmen werden zu 60% vom AMS gefördert.²

¹ WKÖ: <https://www.wko.at/service/factsheet-corona-kurzarbeit.pdf>; AK: <https://jobundcorona.at/kurzarbeit/>

² <https://www.wko.at/service/factsheet-corona-kurzarbeit-ab-1-10-2020.pdf>

8.1 Kurzarbeit im Zeichen der Covid-19 Pandemie

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie haben dramatische Folgen für den Arbeitsmarkt (vgl. Bock-Schappelwein, 2020A). Die Einschränkung der Bewegungs- und Erwerbsfreiheit haben das öffentliche und wirtschaftliche Leben auf ein Minimum reduziert und die Arbeitslosigkeit innerhalb von zwei Wochen um knapp 200.000 auf ein Rekordniveau von 563.000 Personen Ende März steigen lassen. Parallel dazu sank im März – erstmals wieder seit Februar 2010 – im Vergleich zum Vorjahresmonat die unselbständige Beschäftigung um 186.974 (-5,0%) Beschäftigungsverhältnisse auf 3,589.401. Dieser Beschäftigungsrückgang ist sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zum Vorjahresbestand nicht nur höher als zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 (April 2009: -76.142 bzw. -2,3%), sondern auch der höchste Rückgang seit Winter 1952/53 (Dezember 1952: -115.459 bzw. -5,9%).

Ein noch höherer Beschäftigungsrückgang konnte dank des arbeitsmarktpolitischen Instruments der Corona-Kurzarbeit, das von den Betrieben stark nachgefragt wird, vermieden werden. Von diesem Instrumentarium profitieren sowohl Arbeitskräfte, Unternehmen als auch die Gesellschaft. Beschäftigte profitieren, weil sie unmittelbar im Betrieb gehalten werden. Sie behalten ihr Knowhow und Humankapital, die langfristigen negativen Auswirkungen einer möglichen Arbeitslosigkeit auf Karriere etc. bleiben erspart. Betriebe profitieren, weil sie sich etwaige mit einer Kündigung verbundene Kosten sparen und – sobald sich die Auftragslage verbessert – sofort mit dem angestammten Personal die Produktion starten können. Zudem entstehen ihnen keine Such-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten. Die Gesellschaft profitiert, weil längerfristige Arbeitslosigkeit und damit verbundene fiskalischen Kosten vermieden werden. Demgegenüber stehen die Aufwendungen des Kurzarbeitergeldes für den Staat, die mit 16.8.2020 bereits über 4 Mrd. Euro (ausbezahlte Beihilfen) betragen haben.

In der nachfolgenden Analyse liegt der Fokus auf angemeldeten Kurzarbeitsteilnehmenden. Diese Kennzahl ist nicht mit den tatsächlich in Kurzarbeit befindlichen ArbeitnehmerInnen gleichzusetzen. Diese Zahl kann erst nach vollständiger Abrechnung der Kurzarbeit ermittelt werden.³

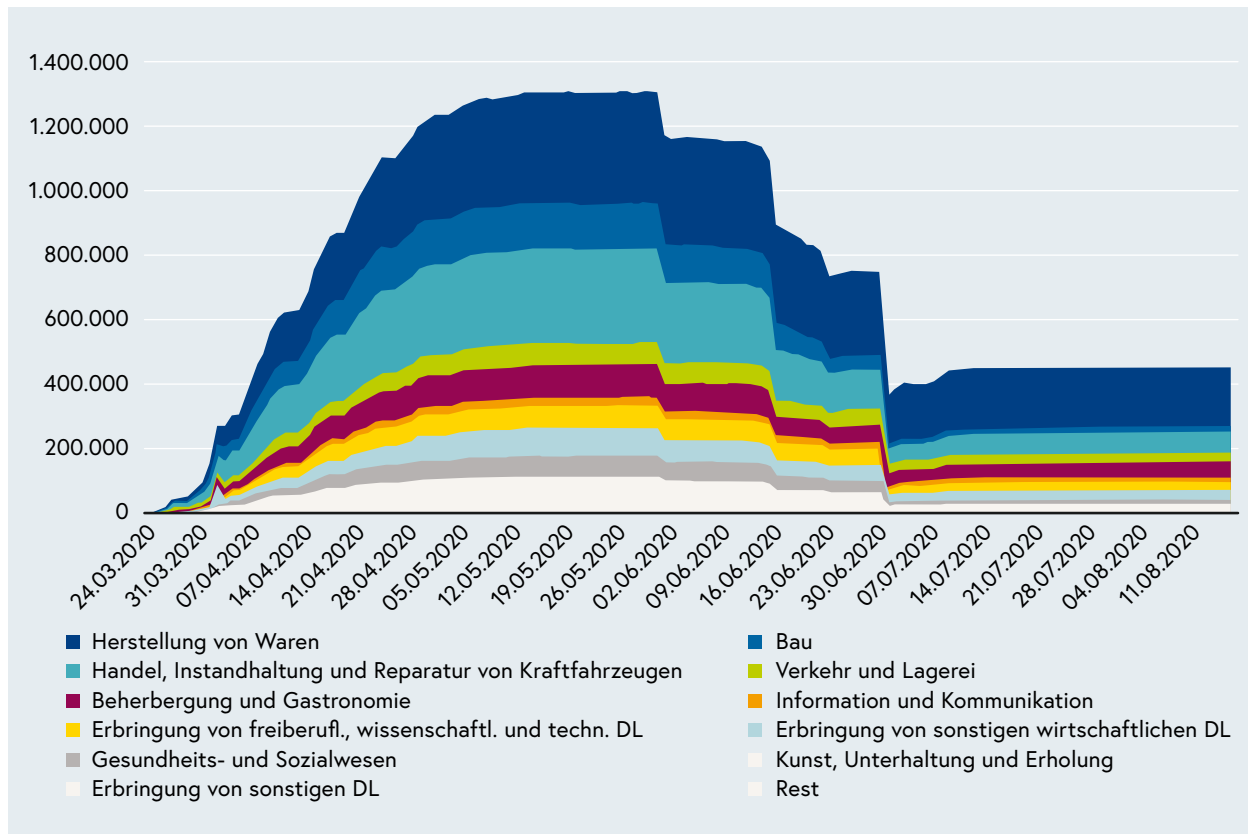
Da die Kurzarbeitsbeihilfen nachträglich ausbezahlt werden, ist Kurzarbeit kein Instrument, das kurzfristige Liquiditätsengpässe beseitigen kann. Unternehmen müssen die Löhne für die kurzarbeitenden Beschäftigten zunächst selbst tragen und erhalten erst nach erfolgter Abrechnung Ersatz.

Geplante Inanspruchnahme

Am 31. März 2020 waren als Folge des Lockdowns mit über 95.000 Personen 2,7% der Beschäftigten (gemessen am Stand der unselbständig aktiv Beschäftigten Ende März 2020) zur Kurzarbeit angemeldet, Ende April betrug der Anteil bereits 34,8% und am 31. Mai 36,7% (gemessen am Stand der unselbständig aktiv Beschäftigten Ende des jeweiligen Monats). Mit über 1,31 Mio. geplanten Kurzarbeit-TeilnehmerInnen wurde im Mai der Höchststand erreicht. Ende Juni reduzierte sich der Anteil der zur Kurzarbeit angemeldeten Personen an den unselbständig aktiv Beschäftigten auf 20,6%. Am 16. August waren noch 454.638 Personen zur Kurzarbeit angemeldet, was gemessen am Beschäftigungsstand vom Juli einem Anteil von 12,2% entspricht (Abbildung 28).

³ Erste Analysen zeigen, dass die Beantragung der Unternehmen von der tatsächlichen Abrechnung der Ausfallstunden der kurzarbeitenden Beschäftigten abweicht.

Abbildung 28: Stichtagsbestand an Kurzarbeit-TeilnehmerInnen nach Sektor, 24.3.-16.8.2020



Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen.

Zum Höchststand Ende Mai wurden die meisten Anträge (gemessen an allen Kurzarbeitsanträgen) in den Bereichen Herstellung von Waren (26,5% aller geplanten TeilnehmerInnen) und Handel (22,2%) gestellt. Danach folgten der Bausektor (10,7%), die Beherbergung und Gastronomie (7,8%) und die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (6,6%) mit der darin enthaltenen und für die Sachgütererzeugung besonders relevanten Arbeitskräfteüberlassung. Mit Stand 16.8.2020 hat sich das Bild gewandelt. Deutlich gestiegen ist der Anteil an geplanten Kurzarbeit-TeilnehmerInnen im Bereich Herstellung von Waren (40,3%). Danach folgen der Handel (14,7%), die Beherbergung und Gastronomie (10,7%) sowie die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (6,7%). Auf das Bauwesen entfallen nur mehr 3,4% aller zur Kurzarbeit Angemeldeten.

Regional betrachtet waren mit Stand 31.5. die meisten Personen in Wien (281.474) in laufenden Kurzarbeitsprojekten gemeldet, knapp gefolgt von Oberösterreich (275.623). Am geringsten fiel die Zahl im Burgenland (29.051) aus (Tabelle 12).

Tabelle 12: Stichtagsbestand an Kurzarbeit-TeilnehmerInnen nach Bundesland

Bundesland	31.03.2020	30.04.2020	31.05.2020	30.06.2020	12.07.2020	16.08.2020
Burgenland	1.911	28.219	29.051	15.455	9.729	9.897
Kärnten	2.406	55.920	59.679	33.392	17.973	16.677
Niederösterreich	48.653	207.586	211.526	128.043	75.235	79.373
Oberösterreich	8.807	250.582	275.623	148.140	93.974	93.861
Salzburg	15.344	85.186	104.334	50.426	25.395	23.935
Steiermark	2.801	177.229	181.667	106.347	80.938	78.075
Tirol	6.393	90.681	97.374	57.480	29.015	28.743
Vorarlberg	5.729	65.577	68.117	48.858	28.847	32.283
Wien	3.152	259.839	281.474	161.969	87.405	91.794
Gesamt	95.196	1.220.819	1.308.845	750.110	448.511	454.638

Quelle: AMS, WIFO-Berechnungen. Kurzarbeitsmeldungen am Stichtag laufend.

In Tirol, Salzburg und Kärnten reduzierten sich zwischen dem 31.5. und dem 16.8. die noch laufenden und beantragten Teilnahmezahlen um mehr als -70%. Die geringsten Rückgänge verzeichnete das stark auf Sachgütererzeugung orientierte Vorarlberg mit -53%. Österreichweit betrug der Rückgang rund -65%.

Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Krise

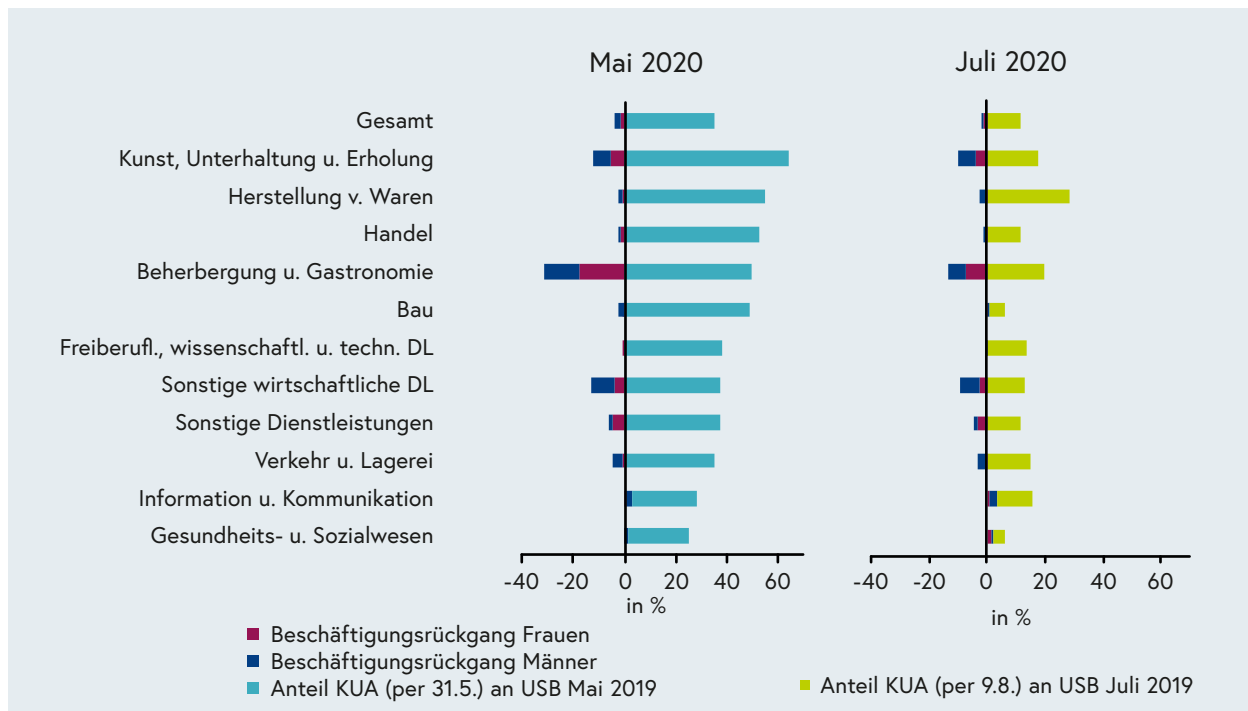
Die Krise hat zu einem markanten Einbruch beim Arbeitskräftebedarf geführt. Es bestehen für ArbeitgeberInnen zwei Möglichkeiten, um auf diesen Einbruch zu reagieren: 1) Beschäftigungsabbau, 2) Reduktion der Arbeitszeit (z. B. durch Inanspruchnahme von Kurzarbeit).

Branchen mit traditionell hoher Beschäftigungsfluktuation wie das Beherbergungs- und Gaststättenwesen oder die Bauwirtschaft bauten in dieser Krise ihre Beschäftigung deutlich ab. Freigesetzt wurden in erster Linie Arbeiterinnen und Arbeiter, die nur geringen Kündigungsschutz (insbesondere kurze Kündigungsfristen) genießen. Personalabbau beginnt meist bei Randbelegschaften, die erfahrene Kernbelegschaft wird möglichst lange gehalten (vgl. Eppel/Mahringer 2020).

Das Ausmaß der sektoralen Krisenbetroffenheit zeigt sich, wenn sowohl der Beschäftigungsrückgang als auch die Kurzarbeit – Beschäftigungsverhältnisse, die zumindest temporär gesichert wurden – betrachtet wird. Die simultane Betrachtung beider Bereiche zeigt die höchste Krisenbetroffenheit im Beherbergungs- und Gaststättenwesen, hier waren im Mai 2020 80,6% der Beschäftigungsverhältnisse (gemessen am Beschäftigungsstand im Mai 2019) tangiert: Der Beschäftigungsrückgang stellt -31,1%-Punkte (-17,4% Frauen, -13,7% Männer) und die Kurzarbeit 49,5%-Punkte der Betroffenheit. Im Juli reduzierte sich der Beschäftigungsrückgang im Tourismus auf -13,5% (-7,5% Frauen, -6% Männer). Der Anteil an geplanten Kurzarbeit-TeilnehmerInnen betrug 19,9%⁴. Insgesamt (entweder Beschäftigungsrückgang oder Kurzarbeit) waren im Juli – gemessen am Beschäftigungsstand Juli 2019 – 33,4% der aktiven unselbständigen Beschäftigungsverhältnisse im Tourismussektor betroffen.

⁴ Kurarbeitsfälle beziehen sich auf den 9.8.2020. Der Anteil bezieht sich auf den Beschäftigungsstand Juli 2019.

Abbildung 29: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie: Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsrückgang im Mai und Juli gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB.



Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.⁵

Im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung reduzierte sich von Mai auf Juli der Anteil an geplanten Kurzarbeit-TeilnehmerInnen (gemessen an der Vorjahresbeschäftigung) von 64,2% auf 18%. Die Beschäftigungsverluste sinken hingegen nur wenig und betragen im Juli -9,9% (-4,1% Frauen, -5,8% Männer) ausgehend von -12,6% (-5,7% Frauen, -6,9% Männer) im Mai.⁶ Die Summe aus Beschäftigungsrückgängen und zu Kurzarbeit Angemeldeten hat sich somit für diese Branche von 76,8% auf 27,9% reduziert.

Im Bauwesen ist es im betrachteten Zeitraum zu einer deutlichen Stabilisierung der Beschäftigung gekommen. Während der Anteil der geplanten Kurzarbeitsteilnehmenden (gemessen an der Vorjahresbeschäftigung) von 49,2% (Mai) auf 5,3% (Juli) zurückging, verzeichnet der Sektor, nach einem Beschäftigungsrückgang im Mai von -2,7% (-0,4% Frauen, -2,3% Männer), im Juli einen Beschäftigungszuwachs von 1,1% (0% Frauen, +1,1% Männer).

Gesamtwirtschaftlich betrachtet verringerte sich zwischen Mai und Juli der Anteil an geplanten Kurzarbeit-TeilnehmerInnen von 35,2% auf 11,9%, gemessen am Beschäftigungsstand des jeweiligen Vorjahresmonats. Der Beschäftigungsrückgang reduzierte sich von -4,0% im Mai auf -2,1% im Juli (Frauen von -1,8% auf -0,9%, Männer von -2,2% auf -1,2%) (Abbildung 29).

Differenziert nach sozialrechtlichem Status sind ArbeiterInnen vom Beschäftigungsabbau ungleich stärker betroffen als Angestellte (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2020B). Gemessen am gesamten Beschäftigungsrückgang

⁵ Zahlen vom 31.7. liegen nicht vor. Zwischen 12.7. und 9.8. gab es jedoch kaum Veränderungen.

⁶ Der Frauenanteil betrug 2019 knapp 46%.

(-4,0%) entfallen im Mai -3,5%-Punkte (gegenüber Mai 2019) auf ArbeiterInnen. Somit betrafen 7 von 8 der verlorengegangenen Jobs ArbeiterInnen, bei einem insgesamten ArbeiterInnenanteil von 38% im Mai 2019. Im Juli reduzierte sich der Beschäftigungsrückgang auf -2,1% (gegenüber Juli 2019), wobei mit -2,0%-Punkte fast ausschließlich ArbeiterInnen betroffen waren.

In einer branchenspezifischen Sicht betraf der Beschäftigungsrückgang im Mai, mit Ausnahme des Handels, zum Großteil ArbeiterInnen. Dieser Umstand war auch in Branchen festzustellen, in welchen der ArbeiterInnenanteil (gemessen am Beschäftigungsstand Mai 2019) deutlich unter 50% lag. Die starke Konzentration der Beschäftigungsverluste auf ArbeiterInnen dürfte dem im Vergleich zu den Angestellten deutlich schwächeren Kündigungsschutz⁷ geschuldet sein. So beträgt bei Angestellten die Kündigungsfrist in Abhängigkeit von der Zahl der Dienstjahre zwischen sechs Wochen (bei weniger als zwei Dienstjahren) und fünf Monaten (ab 25 Dienstjahren), während sie bei Arbeiterinnen und Arbeitern lediglich bei 14 Tagen liegt – wobei diese Frist per Kollektivvertrag verlängert werden kann.⁸ Hinzu kommt, dass es für Angestellte pro Jahr zwischen vier und 24 Kündigungsterminen gibt.⁹ Bei Arbeiterinnen und Arbeitern sind keine gesetzlichen Kündigungstermine vorgesehen – sie können somit unter Einhaltung der Kündigungsfrist an jedem Wochentag gekündigt werden – außer der Kollektivvertrag sieht eine andere Regelung vor.

Der stärkere Kündigungsschutz von Angestellten scheint in Kombination mit dem Instrument der Kurzarbeit einen stärker stabilisierenden Effekt auf Angestellte auszuüben als auf ArbeiterInnen (Abbildung 30).¹⁰

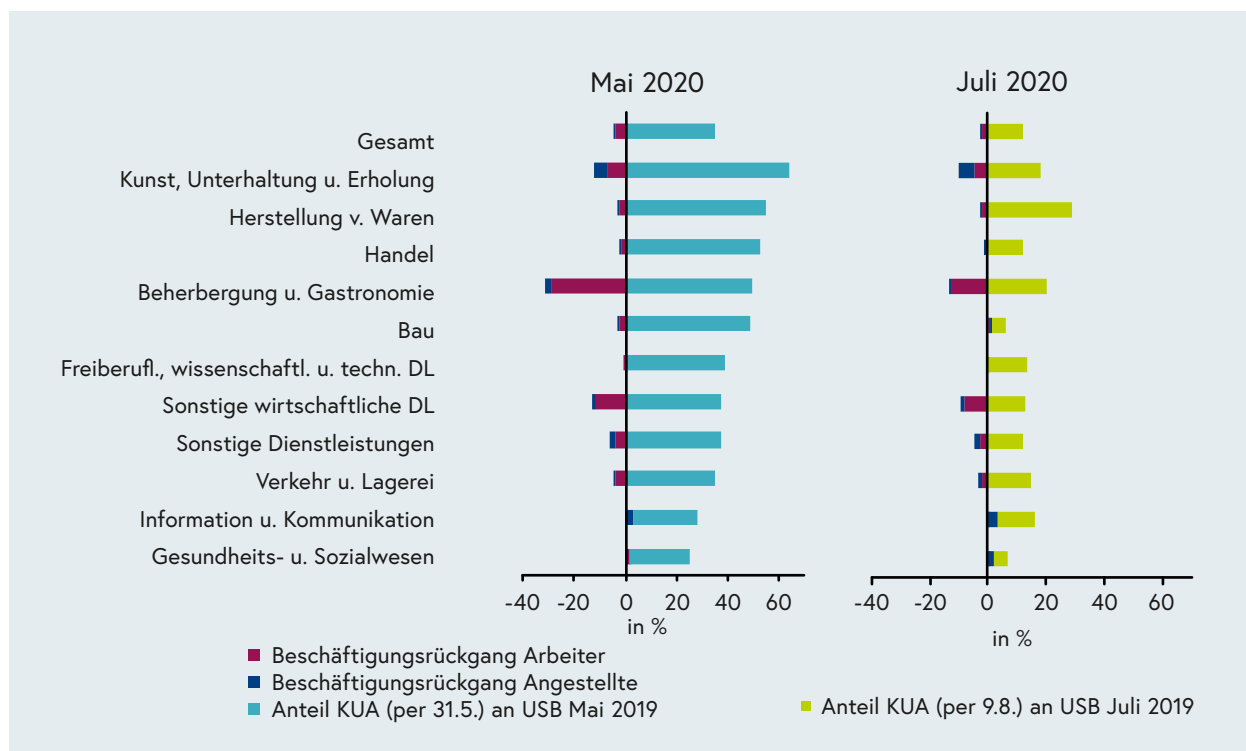
⁷ Aus der Literatur geht zudem hervor, dass die Anreize zur Nutzung von Kurzarbeit seitens der Unternehmen mit der Stärke der Kündigungsschutzbestimmungen steigen (Gray, 1998; Boeri – Bruecker, 2011).

⁸ Website WKO: <https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/Kuendigungsfristen.html>, abgerufen am 14.05.2020.

⁹ Per Gesetz sind Kündigungen zum Quartalsende möglich. Darüberhinausgehend können Dienstvertrag, Kollektivvertrag oder Betriebsvereinbarung Kündigungen zum 15. des Monats oder zum Monatsletzten vorsehen. Zwischen dem Ausspruch einer Kündigung und dem Kündigungstermin (Zeitpunkt der Beendigung des Dienstverhältnisses) muss die geltende Kündigungsfrist eingehalten werden. Website WKO: https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/Kuendigungstermine_von_Angestellten.html, abgerufen am 14.05.2020.

¹⁰ Ein solcher stabilisierender Effekt könnte ab 01.01.2021 auch Arbeiterinnen und Arbeitern zugutekommen, wenn die im Herbst 2017 beschlossene gesetzliche Angleichung von Arbeiterinnen und Arbeitern und Angestellten im Bereich des Kündigungsschutzes in Kraft tritt: (Website Parlament: https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2017/PK1056/index.shtml – abgerufen am 14.05.2020). Damit gelten hinkünftig auch bei Arbeiterinnen und Arbeitern im Fall einer Kündigung die Fristen laut Angestelltengesetz. Die Kündigungsfristen können in Branchen, in denen überwiegend Saisonbetriebe tätig sind, per Kollektivvertrag abweichend festgelegt werden (Website AK Oberösterreich: https://ooe.arbeiterkammer.at/service/betriebsrat/tippsfuerbetriebsraete/Gleiche_Kuendigungsfristen_fuer_alle.html – abgerufen am 14.05.2020).

Abbildung 30: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie: Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsveränderung nach sozialrechtlichem Status im Mai und Juli, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB



Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

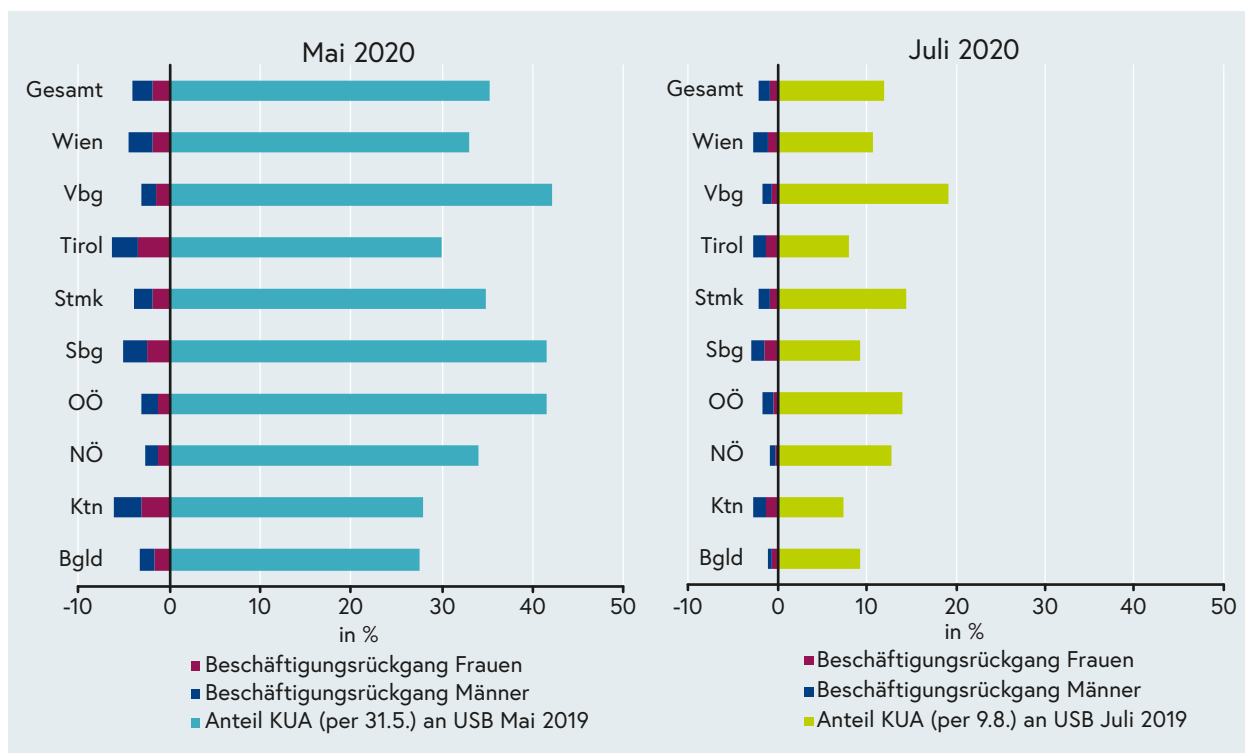
Regionale Betroffenheit von der Covid-19 Krise

Die Nachfrage nach Kurzarbeit ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt (Abbildung 31). Im Mai wurden (gemessen an den unselbständig aktiv Beschäftigten im Mai 2019) in Vorarlberg, Salzburg und Oberösterreich für jeweils rund 43% der Arbeitskräfte Kurzarbeit beantragt, in Burgenland für rund 28%. Während im Juli in Salzburg der Anteil auf 9,3% (gemessen am Beschäftigungsstand Juli 2019) zurückging, betrug dieser im stark sachgüterorientierten Vorarlberg noch 19,2%. Neben Salzburg reduzierte sich auch in Tirol, Kärnten und Burgenland der Anteil von Kurzarbeit-TeilnehmerInnen auf unter 10%.

Mai war der Beschäftigungsrückgang in Tirol (gesamt: -6,3%, davon Frauen: -3,4% und Männer: -2,9%) und Kärnten (gesamt -6,1%, davon Frauen -3,1% und Männer: -3,0%) am höchsten. Überdurchschnittlich hohe Rückgänge verzeichnete auch Salzburg (gesamt -5,0%, davon Frauen: -2,5% und Männer: -2,5%) und Wien (gesamt: -4,5%, davon Frauen: -1,9% und Männer: -2,6%). Niederösterreich wies im Bundesländervergleich die niedrigsten Rückgänge auf (gesamt -2,6%, davon Frauen: 1,2%, Männer -1,4%).

Vergleich zum Mai sind im Juli die Beschäftigungsrückgänge deutlich zurückgegangen. Die stärkste Reduktion verzeichnete Salzburg (gesamt: -2,9%, davon Frauen: -1,4% und Männer: -1,4%). Die niedrigsten Rückgänge wies Niederösterreich (gesamt: -0,9%, davon Frauen: -0,3% und Männer: -0,6%) auf.

Abbildung 31: Regionale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsrückgang im Mai und Juli gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB



Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

8.2 Wechselwirkungen der Kurzarbeit

Kurzarbeit hilft den krisenbedingten Beschäftigungsabbau zu reduzieren. Die temporäre Übernahme der unternehmerischen Lohnkosten stellt einen Anreiz für Unternehmen dar, ihre Beschäftigten zu halten. Damit kann bei einer Erholung der Wirtschaft der Betrieb seine Tätigkeit schnell aufnehmen, da das firmenspezifische Humankapital gehalten wurde. Ohne Kurzarbeit würde das Arbeitslosenversicherungssystem stärker beansprucht, da Unternehmen (auch überlebensfähige) Beschäftigungsverhältnisse zumindest temporär auflösen würden, um Kosten zu sparen.

Potenzielle Nachteile einer subventionierten Beschäftigung entstehen dann, wenn strukturelle Faktoren für die Krise von Unternehmen verantwortlich sind, Restrukturierungen verzögert werden oder eine wirtschaftlich sinnvolle Reallokation von Arbeitskräften verringert wird. Unternehmen, die auch nach der Krise nicht lebensfähig sind, würden verspätet ausscheiden (Konle-Seidl, 2020). Allerdings ist eine entsprechende Einschätzung während der Krise schwierig.

Weiters besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten in den Betrieben. Diese treten auf, wenn Unternehmen, die Förderung für Kurzarbeit beziehen, ihre MitarbeiterInnen auch ohne Förderung nicht entlassen hätten oder Beschäftigte erst später, nach Ablauf der Kurzarbeit, freisetzen (Konle-Seidl, 2020). Somit kann Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht auf lange Sicht sichern, wenn dauerhafte Beschäftigungsperspektiven fehlen. Durch ihren

langfristig strukturkonservierenden Charakter würde Kurzarbeit sinnvolle Restrukturierungen verzögern. (vgl. Giupponi/Landais, 2020). Eine schnelle Vermittlung und Qualifizierung wäre sinnvoller als eine langfristige Subventionierung nicht lebensfähiger Arbeitsplätze durch Kurzarbeit (Konle-Seidl, 2020).

Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, um Mitnahmeeffekte oder Falschangaben (zur Arbeitszeitreduktion) zu minimieren: Die Mitnahmeeffekte sind umso geringer, je höher die Beteiligung an den Kosten seitens der ArbeitgeberInnen ausfallen (Boeri/Brücker, 2011; Konle-Seidl, 2020). Auch Regelungen zum Kündigungsschutz verringern Mitnahmeeffekte. Das standardisierte Verfahren zur Überprüfung der wirtschaftlichen Betroffenheit in der Phase 3 der Kurzarbeit ist ebenso ein Instrument zur Verringerung möglicher Mitnahmeeffekte.

Auch Selbstbehalte oder Auflagen, die für Unternehmen Kosten beinhalten, stellen Möglichkeiten dar Mitnahmeeffekte hintanzuhalten. Beispielsweise schlagen Köppl-Turyna et al. (2020) zur Verringerung der Mitnahmeeffekte neben einem Nachweis der ökonomischen Notwendigkeit (wie auch Teil der Phase 3), einer zeitlichen Begrenzung und einer verpflichtenden Weiterbildung (die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung bleibt in Phase 3 unverbindlich) sowie ein Bonus-Malus-System vor. Demnach sollten Steuern (Einkommenssteuer oder Körperschaftssteuer) für Unternehmen, die Kurzarbeit überdurchschnittlich nutzen, erhöht werden. Umgekehrt könnte es zu einer Senkung der Steuer für Unternehmen kommen, die keine Kurzarbeit in Anspruch genommen haben und die MitarbeiterInnen nicht gekündigt haben. Als Benchmark für eine über- bzw. unterdurchschnittliche Nutzung der Kurzarbeit könnten Branchenwerte dienen. Unternehmen würden relativ zu ihren Wettbewerbern und ähnlich betroffenen Betrieben hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme von Kurzarbeit bewertet werden. Ähnliche Ansätze wären auch über „experience rating“ Systeme zu erzielen, die die Höhe von Sozialversicherungsbeiträgen von der vorhergehenden Nutzung von öffentlichen Leistungen (im konkreten Fall der Kurzarbeit) abhängig machen (vgl. Eppel/Mahringer, 2020).

Auch Konle-Seidl (2020) schlägt vor, dass die arbeitsfreie Zeit für Weiterbildung genutzt werden sollte, beispielsweise um IT-Kompetenzen aufzubauen und Wissenslücken zu schließen, was das Risiko zukünftiger Arbeitslosigkeit reduzieren würde.

Laut Giupponi und Landais (2020) sollte für eine optimale Ausgestaltung des Kurzarbeitssystems die Arbeitsstundenreduzierung flexibel gestaltet sein, da ansonsten negative Anreize für Betriebe bestehen, ihre Tätigkeit wieder (im vollen Umfang) aufzunehmen. Diese Flexibilität ist im österreichischen Modell prinzipiell möglich. Die Autoren argumentieren auch, dass Unternehmen, die von der Krise und den Maßnahmen kaum betroffen sind (deren Nachfrage nicht eingebrochen ist) sowie systemrelevante Unternehmen (wo kein Einbruch der Nachfrage zu erwarten ist) keinen Anspruch auf Kurzarbeit haben sollten. Portes und Wilson (2020) schlagen zudem eine Förderung von Arbeitsplätzen in wachsenden Sektoren, wie Gesundheit und Pflege und „Low Carbon“-Industrien, vor. Die Förderung sollte eine gezielte Einstellung von arbeitslosen oder (kurzarbeitenden) Personen aus Betrieben, wo trotz einer allgemeinen Erholung der Wirtschaft keine Normalisierung zu erwarten ist, zum Ziel haben.

8.3 Wirtschaftspolitische Ableitungen und Schlussfolgerungen

Bislang konnte das Instrument der Kurzarbeit krisenbedingte Entlassungen in Österreich deutlich dämpfen. Damit sind die Grundlagen für eine rasche unternehmerische Erholung vorhanden. Zudem gelang es in der gegenwärtigen Krise Kurzarbeit auch in Bereichen der Wirtschaft zu etablieren, die dieses Instrument bislang kaum genutzt haben. Das in der Vergangenheit vorwiegend durch große Industriebetriebe genutzte Instrument wird aktuell auch stark in den besonders krisenbetroffenen Bereichen der Dienstleistungen und auch in kleinen Betrieben in Anspruch genommen.

In unterschiedlichen Studien wird vielfach darauf hingewiesen, dass ein leichter Zugang zu Kurzarbeit und eine weitgehende finanzielle Entlastung von Unternehmen das Risiko von Mitnahmeeffekten erhöht (vgl. Konle-Seidl, 2020). Gerade in Phase 1 waren die Zugangsbedingungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit sehr niederschwellig. Andererseits ist davon auszugehen, dass die rasche und unbürokratische Implementierung der Corona-Kurzarbeit jedenfalls die Inanspruchnahme besonders im Dienstleistungsbereich und bei Kleinbetrieben erleichtert und dadurch den Beschäftigungsrückgang stark gedämpft hat.

Großzügigkeit der Förderung und Einfachheit der Inanspruchnahme sind immer gegen mögliche missbräuchliche Nutzung abzuwägen: Durch eine Kostenbeteiligung könnten beispielsweise Anreize gesetzt werden, dass in erster Linie Unternehmen Kurzarbeit beantragen, die eine positive Entwicklungsperspektive für ihre MitarbeiterInnen sehen. Auch ein Mindestmaß an geleisteter Arbeitszeit ist dazu geeignet, Anreize zur zielgerichteten Inanspruchnahme von Kurzarbeit zu setzen. Ein weiteres probates Mittel zur Minimierung von Mitnahmeeffekten kann die Implementierung eines „experience rating“-Systems sein, in welchem die Zahlung von höheren Sozialversicherungsbeiträgen davon abhängt, ob die Kurzarbeit überdurchschnittlich genutzt wird. All dies verringert gleichzeitig aber auch die Attraktivität des Instruments im Vergleich zur Auslagerung der Beschäftigten in Arbeitslosigkeit.

Die Weiterentwicklung der Bestimmungen der Kurzarbeit in Phase 3 hat einige Elemente gestärkt, die potenzielle Mitnahmeeffekte hintanhaltend sollen. Zukünftig muss ein Nachweis der ökonomischen Notwendigkeit mittels eines standardisierten Verfahrens erbracht werden. Dafür soll auch eine Prognoserechnung vorgelegt werden. Die Reduktion der Arbeitszeit auf nur mehr 30 bis 80% (statt 10 bis 90%) erhöht den Anreiz für Unternehmen, die Produktion wieder hochzufahren und kann auch zu einer zielgerichteteren Inanspruchnahme beitragen. Auch wurde (wie in den beiden Phasen zuvor) eine Behaltepflcht nach Kurzarbeit von mindestens einem Monat beibehalten. Für ArbeitnehmerInnen besteht in Phase 3 eine verpflichtende Weiterbildungsbereitschaft in der Nicht-Arbeitszeit. Da die Ausgestaltung unverbindlich gehalten wurde, ist abzuwarten, wie stark Weiterbildung in Anspruch genommen und wie diese in Corona-Zeiten gestaltet wird. Hier wäre auch eine Weiterbildungspflicht denkbar gewesen, die beispielsweise je nach Arbeitszeitreduktion ausgestaltet ist.

8.4 Weiterer Forschungsbedarf

Zahl und Struktur der Kurzarbeitenden: Wie stark das Instrument der Kurzarbeit letztlich in Anspruch genommen wurde, wird erst nach vollständiger Abrechnung der Kurzarbeit evident. Die aktuell vorliegenden Zahlen geben lediglich Auskunft über die geplante Inanspruchnahme seitens der Betriebe. Eine abschließende Bewertung von Ausmaß und Struktur der Kurzarbeit kann erst auf Basis abgeschlossener und abgerechneter Kurzarbeitsfälle vorgenommen werden.

Nachhaltigkeit von Kurzarbeit: Welche Unternehmen und (wie viele) Arbeitsplätze längerfristig durch Kurzarbeit gesichert wurden, kann ebenfalls erst ex-post eruiert werden. Damit einhergehend können auch Unternehmen (und Branchen) identifiziert werden, die trotz Kurzarbeit nicht fortbestehen konnten.

Betroffenheit nach Personen: Erste Analysen lassen vermuten, dass in erster Linie Angestellte von der Kurzarbeit profitiert haben; ob dabei eher Frauen oder Männer in Beschäftigung gehalten wurden, ist offen. Offen ist zudem, welche Tätigkeitsbereiche durch Kurzarbeit gesichert wurden – insbesondere dann, wenn nicht die gesamte Belegschaft in Kurzarbeit geschickt wurde. Mittels einer Umfrage könnte die Betroffenheit nach Personen-(gruppen) erhoben und analysiert werden.

Kündigungsschutz und Kurzarbeit: Aus der Literatur geht hervor, dass die Anreize für die Betriebe zum Einsatz von Kurzarbeit mit dem Kündigungsschutz steigen. Gerade für die Covid-19 Pandemie, bei der sich die Beschäftigungsverluste beinahe ausschließlich auf Arbeiterinnen und Arbeiter konzentriert haben¹¹, wäre eine Analyse des Zusammenspiels von Kurzarbeit und Kündigungsschutz von Interesse.

¹¹ Die starke Konzentration der Beschäftigungsverluste auf Arbeiterinnen und Arbeiter dürfte dem im Vergleich zu den Angestellten deutlich schwächeren Kündigungsschutz geschuldet sein.

Literaturverzeichnis

Baumgartner, Josef/Kaniovski, Serguei/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Glocker, Christian/ Huemer, Ulrike/Loretz, Simon/Mahringer, Helmut/Pitlik, Hans: Die Wirtschaftsentwicklung in Österreich im Zeichen der COVID-19-Pandemie Mittelfristige Prognose 2020 bis 2024. In: WIFO Monatsbericht 4/2020, 2020, S. 239-265.

Bock-Schappelwein, Julia/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter (2020A): COVID-19-Pandemie: Höchste Beschäftigungseinbußen in Österreich seit fast 70 Jahren. In: WIFO Research Briefs, 2020, (2), 10 Seiten.

Bock-Schappelwein, Julia/Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut (2020B): COVID-19-Pandemie: Rückgang der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit halten im April. In: WIFO Research Briefs, 2020, (5), 14 Seiten

Boeri, Tito/Brücker, Herbert: Short-time work benefits revisited. Some lessons from the Great Recession. In: Economic Policy, 2011, Vol. 26, No. 68, S. 697-765.

Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut: Corona Schock auf dem Arbeitsmarkt. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/corona-schock_auf_dem_arbeitsmarkt [Zugriff am 24.08.2020].

Konle-Seidl, Regina: Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?. In: IAB-Forschungsbericht, Nr. 4, 2020.

Giupponi, Giulia/Landais, Camille: Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis. In: VoxEU, 1. April 2020.

Köppl-Turyna, Monika/Kucsera, Denes/Sustala, Lukas: Österreich in der Corona-Krise: Kapitel 6 – Jenseits der Kurzarbeit: Neue Jobs braucht das Land. In: Agenda Austria, Mai 2020.

Rainer Eppel/Helmut Mahringer: Die Chancen und Risiken eines Experience rating in der Arbeitslosenversicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2020, Band 21, Heft 1, Seiten 90–104.

OECD: OECD-Wirtschaftsausblick. Ausgabe 2020/1 (Kurzfassung), Nr. 107, S.126-139, OECD Publishing, Paris.

Portes, Jonathan/Wilson, Tony: We need an exit strategy for jobs—and it should look like this. 2020, <https://www.prospectmagazine.co.uk/economics-and-finance/coronavirus-covid-19-job-retention-scheme-work-exit-strategy-economy> [Zugriff am 24.08.2020].

Anhang

Tabelle 13: Geplante Kurzarbeits-TeilnehmerInnen in zum Stichtag laufenden Projekten nach ausgesuchten Branchen

Wirtschaftsabschnitt	31.03.2020	30.04.2020	31.05.2020	30.06.2020	12.07.2020	16.08.2020
Herstellung von Waren	17.289	311.252	346.632	257.534	187.278	183.363
Bau	14.009	139.246	139.521	42.749	15.158	15.423
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	27.855	280.567	290.117	121.053	62.778	66.613
Verkehr und Lagerei	12.147	63.250	70.214	51.610	31.360	30.198
Beherbergung und Gastronomie	6.838	97.273	102.124	56.087	42.899	48.462
Information und Kommunikation	899	24.179	25.949	21.176	13.779	12.759
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	2.365	64.266	70.566	50.644	28.088	26.978
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	6.019	78.281	86.439	47.204	28.391	30.600
Gesundheits- und Sozialwesen	1.473	59.364	64.652	36.382	11.509	11.527
Kunst, Unterhaltung und Erholung	2.060	23.704	25.980	17.642	6.158	7.691
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	1.820	30.670	33.038	15.401	8.894	10.418
Rest	2.422	48.767	53.613	32.628	12.219	10.606
Gesamt	95.196	1.220.819	1.308.845	750.110	448.511	454.638

Quelle: Arbeitsmarktservice, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen. Für Juli sind keine späteren Daten verfügbar. 16.8. Stand am aktuellen Rand.

Tabelle 14: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 31.5.2020 und Beschäftigungsveränderung Mai 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten

	Beschäftigungs-rückgang	Beschäftigungs-rückgang Frauen	Beschäftigungs-rückgang Männer	Beschäftigungs-rückgang Arbeiter	Beschäftigungs-rückgang Angestellte	Anteil KUA an USB Mai 2019
Gesundheits- und Sozialwesen	1,6	0,0	1,6	1,1	0,5	23,9
Information und Kommunikation	2,8	0,7	2,1	0,0	2,8	25,5
Verkehr und Lagerei	-4,7	-0,8	-3,9	-3,8	-0,9	35,1
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	-6,2	-4,5	-1,6	-4,1	-2,1	37,5
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	-12,7	-3,9	-8,8	-11,5	-1,3	37,5
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	-0,2	-0,3	0,1	-0,6	0,4	38,3
Bau	-2,7	-0,4	-2,3	-2,5	-0,2	49,2
Beherbergung und Gastronomie	-31,1	-17,4	-13,7	-28,9	-2,2	49,5
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	-2,7	-1,6	-1,1	-1,3	-1,4	52,7
Herstellung von Waren	-2,1	-0,6	-1,4	-2,0	-0,1	55,3
Kunst, Unterhaltung und Erholung	-12,6	-5,7	-6,9	-6,9	-5,7	64,2
Gesamt	-4,0	-1,8	-2,2	-3,5	-0,5	35,2
	Summe Betroffenheit: KUA & USB Rückgang	Anteil Frauen Mai 2019	Anteil Frauen Jahresd. 2019	Anteil Arbeiter Mai 2019	Anteil Arbeiter Jahresd. 2019	Plan TN: 31.05.2020
Gesundheits- und Sozialwesen	22,3	76,2	76,3	13,3	13,1	64.652
Information und Kommunikation	22,7	33,1	33,1	2,4	2,6	25.949
Verkehr und Lagerei	39,9	21,1	21,3	48,3	48,9	70.214
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	43,6	67,1	67,2	41,6	41,8	33.038
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	50,3	41,5	42,0	70,7	70,1	86.439
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	38,5	53,3	53,2	6,2	6,2	70.566
Bau	51,9	12,1	12,5	74,6	73,7	139.521
Beherbergung und Gastronomie	80,6	55,6	55,8	84,7	85,2	102.124
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	55,4	54,3	54,4	24,7	24,6	290.117
Herstellung von Waren	57,4	25,0	25,1	58,3	58,2	346.632
Kunst, Unterhaltung und Erholung	76,8	45,5	45,5	33,4	32,7	25.980
Gesamt	39,3	45,2	45,5	38,0	37,9	1.308.845

Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Tabelle 15: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 9.8.2020 und Beschäftigungsveränderung Juli 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten

	Beschäftigungs-rückgang	Beschäftigungs-rückgang Frauen	Beschäftigungs-rückgang Männer	Beschäftigungs-rückgang Arbeiter	Beschäftigungs-rückgang Angestellte	Anteil KUA an USB Juli 2019
Gesundheits- und Sozialwesen	2,2	1,4	0,8	0,2	2,0	4,3
Information und Kommunikation	3,3	0,9	2,4	0,0	3,3	12,6
Verkehr und Lagerei	-3,4	-0,7	-2,7	-2,2	-1,2	14,9
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	-4,6	-3,5	-1,1	-2,9	-1,7	11,7
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	-9,1	-2,7	-6,4	-7,9	-1,1	12,9
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	-0,4	-0,1	-0,3	-0,5	0,2	13,5
Bau	1,1	0,0	1,1	0,6	0,5	5,3
Beherbergung und Gastronomie	-13,5	-7,5	-6,0	-12,5	-1,1	19,9
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	-1,1	-0,8	-0,3	-0,5	-0,6	11,9
Herstellung von Waren	-2,3	-0,7	-1,6	-1,9	-0,4	28,4
Kunst, Unterhaltung und Erholung	-9,9	-4,1	-5,8	-4,7	-5,3	18,0
Gesamt	-2,1	-0,9	-1,2	-2,0	-0,1	11,9

	Summe Betroffenheit	Anteil Frauen Juli 2019	Anteil Frauen Jahresd. 2019	Anteil Arbeiter Juli 2019	Anteil Arbeiter Jahresd. 2019	Plan TN: 9.8.2020
Gesundheits- und Sozialwesen	2,1	76,5	76,3	13,0	13,1	11.502
Information und Kommunikation	9,4	33,1	33,1	2,5	2,6	13.175
Verkehr und Lagerei	18,3	21,4	21,3	48,2	48,9	30.298
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	16,3	67,2	67,2	41,7	41,8	10.469
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	21,9	40,7	42,0	71,2	70,1	30.608
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftl. und techn. Dienstleistungen	13,9	52,9	53,2	6,3	6,2	25.792
Bau	4,3	12,2	12,5	74,6	73,7	15.346
Beherbergung und Gastronomie	33,4	57,0	55,8	86,1	85,2	48.443
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	13,0	54,3	54,4	24,8	24,6	66.402
Herstellung von Waren	30,8	25,4	25,1	58,2	58,2	182.578
Kunst, Unterhaltung und Erholung	27,9	45,9	45,5	34,5	32,7	7.689
Gesamt	14,0	45,4	45,5	38,8	37,9	453.294

Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Tabelle 16: Regionale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 31.5.2020 und Beschäftigungsveränderung Mai 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten

	Beschäftigungs-rückgang	Beschäftigungs-rückgang Frauen	Beschäftigungs-rückgang Männer	Beschäftigungs-rückgang Arbeiter	Beschäftigungs-rückgang Angestellte	Anteil KUA an USB Mai 2019
Bgld	-3,2	-1,6	-1,6	-2,7	-0,5	27,5
Ktn	-6,1	-3,1	-3,0	-5,0	-1,1	27,9
NÖ	-2,6	-1,2	-1,4	-2,8	0,1	34,1
OÖ	-3,1	-1,2	-1,9	-2,7	-0,3	41,6
Sbg	-5,0	-2,5	-2,5	-4,4	-0,6	41,6
Stmk	-3,9	-1,8	-2,1	-3,5	-0,4	34,8
Tirol	-6,3	-3,4	-2,9	-5,5	-0,8	30,0
Vbg	-3,1	-1,4	-1,7	-2,9	-0,1	42,2
Wien	-4,5	-1,9	-2,6	-3,5	-1,0	33,0
Gesamt	-4,0	-1,8	-2,2	-3,5	-0,5	35,2

	Summe Betroffenheit: KUA & USB Rückgang	Anteil Frauen Mai 2019	Anteil Frauen Jahresd. 2019	Anteil Arbeiter Mai 2019	Anteil Arbeiter Jahresd. 2019	Plan TN: 31.05.2020
Bgld	30,8	46,0	46,4	43,7	42,6	29.051
Ktn	34,0	46,0	46,4	40,5	39,7	59.679
NÖ	36,7	43,3	43,5	42,2	41,6	211.526
OÖ	44,6	43,5	43,8	42,2	41,8	275.623
Sbg	46,6	46,1	46,5	38,3	39,2	104.334
Stmk	38,7	44,6	44,8	41,9	41,6	181.667
Tirol	36,3	45,6	46,2	41,0	42,4	97.374
Vbg	45,3	45,3	45,4	37,1	37,9	68.117
Wien	37,4	47,7	47,9	27,0	26,6	281.474
Gesamt	39,3	45,2	45,5	38,0	37,9	1.308.845

Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

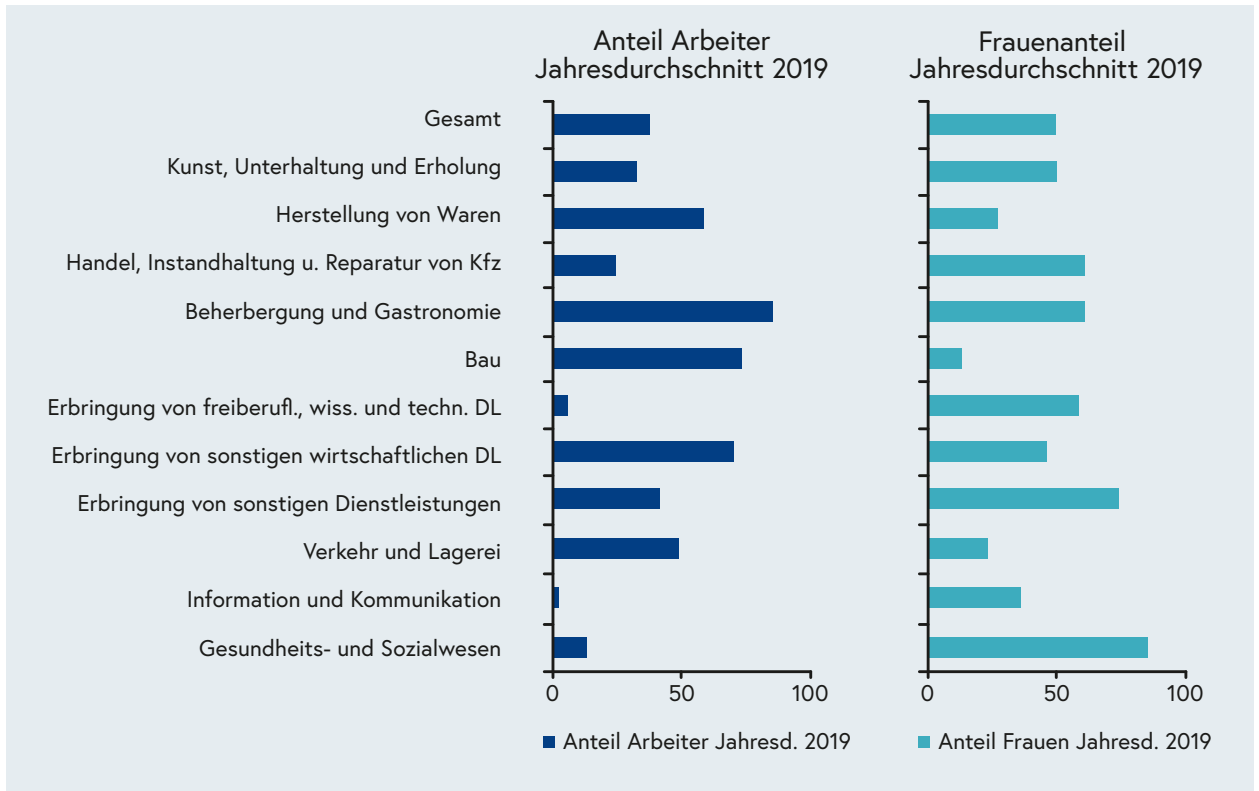
Tabelle 17: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 9.8.2020 und Beschäftigungs-
veränderung Juli 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten

	Beschäfti- gungs- rückgang	Beschäfti- gungs- rückgang Frauen	Beschäfti- gungs- rückgang Männer	Beschäfti- gungs- rückgang Arbeiter	Beschäfti- gungs- rückgang Angestellte	Anteil KUA an USB Juli 2019
Bgld	-1,1	-0,6	-0,5	-1,2	0,0	9,2
Ktn	-2,7	-1,3	-1,4	-2,1	-0,6	7,4
NÖ	-0,9	-0,3	-0,6	-1,4	0,5	12,7
OÖ	-1,6	-0,5	-1,1	-1,7	0,1	13,9
Sbg	-2,9	-1,4	-1,4	-2,5	-0,4	9,3
Stmk	-2,2	-0,8	-1,3	-1,9	-0,3	14,5
Tirol	-2,7	-1,3	-1,3	-2,6	-0,1	8,1
Vbg	-1,7	-0,6	-1,1	-1,8	0,1	19,2
Wien	-2,8	-1,2	-1,6	-2,3	-0,4	10,7
Gesamt	-2,1	-0,9	-1,2	-2,0	-0,1	11,9

	Summe Betroffenheit	Anteil Frauen Juli 2019	Anteil Frauen Jahresd. 2019	Anteil Arbeiter Juli 2019	Anteil Arbeiter Jahresd. 2019	Plan TN: 9.8.2020
Bgld	10,3	46,2	46,4	43,9	42,6	9.900
Ktn	10,1	46,4	46,4	42,0	39,7	16.690
NÖ	13,6	43,2	43,5	42,5	41,6	79.675
OÖ	15,5	43,6	43,8	42,6	41,8	93.938
Sbg	12,1	46,6	46,5	40,2	39,2	24.460
Stmk	16,6	44,6	44,8	42,4	41,6	76.961
Tirol	10,7	46,2	46,2	43,6	42,4	27.879
Vbg	20,9	45,5	45,4	38,4	37,9	32.162
Wien	13,4	47,7	47,9	27,0	26,6	91.629
Gesamt	14,0	45,4	45,5	38,8	37,9	453.294

Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 32: Arbeiteranteil und Frauenanteil im Jahresdurchschnitt 2019



Quelle: AMS, Dachverband der Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen.

9

Lehrstellensuchende

Ulrike Huemer (WIFO)



Das Wichtigste in Kürze

- Der Lehrlingsausbildung kommt in Österreich hohe Bedeutung zu: Rund 40% eines Altersjahrgangs (15-Jährige) beginnen eine Lehrausbildung am Ende der Pflichtschulzeit; im Jahr 2019 (Stichtag 31. Dezember) befanden sich 33.882 Lehrlinge im 1. Lehrjahr. Die enge Verschränkung von betrieblicher und theoretischer Ausbildung birgt den Vorteil, sich stark am Bedarf der Wirtschaft zu orientieren. Im wirtschaftlichen Krisenfall kehrt sich dieser Vorteil in einen Nachteil um: Betriebe nehmen weniger Lehrlinge auf und/oder bereits in Ausbildung befindliche Lehrlinge verlieren ihre Lehrstelle.
- Der krisenbedingt geringere Arbeitskräftebedarf hat am österreichischen Lehrstellenmarkt zu einem Rückgang der Lehrlingszahlen im 1. Lehrjahr (Juli 2020 –4,3% Lehrlinge in Ausbildungsbetrieben) und einem Anstieg des Überhangs an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden gegenüber sofort verfügbaren offenen Lehrstellen (rein rechnerisch fehlen 5.500 Lehrstellen Ende Juli, das sind +2.500 mehr als im Vorjahr) manifestiert. Ein Anstieg bei vorzeitigen Vertragsauflösungen ist bislang ausgeblieben.
- Der aktuell beobachtbare Rückgang im Bestand an Lehrlingen des 1. Lehrjahres ist einer unterjährig geringeren Zahl an neu abgeschlossenen Lehrverträgen geschuldet; mit kaum Neuaufnahmen von Lehrlingen im April 2020. Durch die schwächere Nachfrage nach Lehrlingen und den, infolge der temporären Einstellung des AMS Schulungsbetriebs, Rückstau bei Übergängen in Schulungsmaßnahmen, ist die Zahl der Lehrstellensuchenden beim AMS stark gestiegen. Der Überhang an Lehrstellensuchenden gegenüber sofort verfügbaren offenen Lehrstellen ist im Juli 2020 auf 5.500 gestiegen (+2.500 gegenüber Vorjahr). Diese fehlenden Lehrstellen gilt es durch den Ausbau des Angebots an überbetrieblichen Ausbildungsplätzen auszugleichen.

Die Lehrausbildung erfreut sich in Österreich nach wie vor hoher Beliebtheit. Rund 40% eines Altersjahrgangs (15-Jährige) beginnen eine Lehrausbildung am Ende der Pflichtschulzeit.¹ Die enge Verschränkung von betrieblicher und theoretischer Ausbildung – wie sie im dualen System der Lehrausbildung praktiziert wird – birgt den Vorteil, sich stark am Bedarf der Wirtschaft zu orientieren. Dieser Vorteil erweist sich im wirtschaftlichen Krisenfall jedoch als Nachteil, da Betriebe ihr Lehrstellenangebot reduzieren und dadurch weniger Jugendliche einen betrieblichen Ausbildungsplatz erhalten.

9.1 Lehrlingszahlen im Überblick

Zum Stichtag 31.12.2019² gab es laut Wirtschaftskammer Österreich bundesweit 109.111 Lehrlinge, 33.882 davon befanden sich im 1. Lehrjahr. Zwei Drittel aller Lehrlinge sind männlich. Der hohe Anteil an Männern im dualen Ausbildungssystem ist der starken Konzentration der Lehrausbildung bei den traditionell männerdominierten technisch-produzierenden Bereich geschuldet (Dornmayr/Nowak, 2019): 43% aller Lehrlinge absolvieren ihre

¹ Im Durchschnitt der letzten 20 Jahre. 2019 lag der Anteil bei 39,5%.

² Die von der WKO publizierten jährlichen Lehrlingszahlen beziehen sich immer auf den 31. Dezember.

Ausbildung in der Sparte Gewerbe und Handwerk, in der vier von fünf Auszubildende männlich sind (80%). Mit deutlichem Abstand folgt die ebenfalls männerdominierte Sparte Industrie, in der 15% aller Lehrlinge ausgebildet werden (83% Männeranteil), der Handel mit 14% aller Lehrlinge (40% Männeranteil) sowie die Sparte Tourismus und Freizeitwirtschaft mit 8% aller Lehrlinge (51% Männeranteil). Die Über- und Unterrepräsentation von weiblichen und männlichen Lehrlingen in einzelnen Sparten ist Ausdruck der beruflichen Segregation am Arbeitsmarkt. Noch stärker kommt sie zum Ausdruck, wenn der Blick auf die häufigsten Lehrberufe fällt. Bei den weiblichen Lehrlingen konzentrieren sich gut 41% der Lehrlinge auf nur drei Lehrberufe: Einzelhandel, Bürokauffrau, Frisörin (Stylistin).³ Bei den männlichen Lehrlingen erlernen 34% einen der folgenden Top-3-Lehrberufe: Metalltechnik, Elektrotechnik, Kraftfahrzeugtechnik.⁴

Regional betrachtet wird ein gutes Fünftel (21%) der Lehrlinge in Oberösterreich ausgebildet, gefolgt von Wien (16%), Niederösterreich (15%) und der Steiermark (14%). In Relation zur Gesamtbeschäftigung ändert sich das Bild jedoch: Während österreichweit 2,9% aller unselbständig Beschäftigten einen Lehrvertrag haben, liegt diese Quote in Vorarlberg (4,2% aller unselbständig Beschäftigten), gefolgt von Oberösterreich (3,5%) und Kärnten (3,4%) deutlich höher. Am geringsten ist die Lehrlingsquote, angesichts der vergleichsweise geringen Bedeutung des Produktionssektors, in Wien (2,0%).

Nicht alle Lehrlinge können ihre Ausbildung in einem Lehrbetrieb absolvieren. Zum Stichtag 31.12.2019 haben 7.422 der Lehrlinge (knapp 7% aller Lehrlinge) – der Gutteil von ihnen im 1. Lehrjahr (3.097 oder gut 9% aller Lehrlinge im 1. Lehrjahr) – ihren Lehrvertrag mit einer vom AMS beauftragten Schulungseinrichtung abgeschlossen – sie absolvieren eine überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA).⁵ Diese Option steht all jenen Lehrstellensuchenden offen, die keine reguläre Lehrstelle finden können. Die größte Bedeutung kommt der ÜBA in Wien zu. Von den 3.097 Lehrlingen im 1. Lehrjahr, die per 31.12.2019 in überbetrieblichen Einrichtungen ihre Ausbildung absolvierten, entfielen 38,2% (1.184) auf Wien. Damit besuchte gut jeder fünfte Lehrling in Wien (1. Lehrjahr) eine ÜBA (21,3%).⁶ Am geringsten ist dieser Anteil in Tirol (1,6%).

Die Möglichkeit der überbetrieblichen Lehrausbildung ist nicht nur in Zeiten eines Überangebots an Lehrstellensuchenden wichtig, sondern spielt auch in Zeiten, in denen es am Lehrstellenmarkt zu einem rechnerischen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage kommt oder die Zahl der offenen Lehrstellen größer ist als die der Lehrstellensuchenden, eine Rolle. Die Gründe können räumlicher (Lehrstelle befindet sich nicht in Pendeldistanz des Lehrstellensuchenden), qualifikatorischer (Lehrstellensuchende erfüllen die schulischen Anforderungen des Betriebs nicht) und beruflicher Art (Lehrstellensuchende möchten einen anderen Beruf erlernen als angeboten wird) sein.

³ 63% der weiblichen Lehrlinge erlernen einen der Top-10-Lehrberufe von Mädchen.

⁴ Wie bei den Mädchen finden sich rund 64% der männlichen Lehrlinge in einem der Top-10-Berufe der Burschen.

⁵ Lehrausbildung im Auftrag des AMS gemäß § 30b BAG., Zahlen zum Stichtag 31.12.2019 (Wirtschaftskammer Österreich). 59% der Teilnehmenden sind männlich, 41% weiblich. Die Zahl der überbetrieblichen Lehrlinge ist in den letzten Jahren gesunken: Von durchschnittlich 9.263 in den Jahren 2012 bis 2017 (Stichtag 31.12.) auf 8.302 am 31.12.2018 und weiter auf 7.422 am 31.12.2019.

⁶ Etwas höher ist dieser Anteil im Burgenland: Per 31.12.2019 absolvierten 21,7% aller Lehrlinge im 1. Lehrjahr (193 von 696) ihre Ausbildung in einer ÜBA.

9.2 Lehrlingsarbeitsmarkt im Zeichen der Covid-19 Krise

Der krisenbedingt geringere Arbeitskräftebedarf kann sich auf zwei Wegen auf den Lehrstellenmarkt niederschlagen: (1) Es werden weniger Lehrlinge aufgenommen. (2) Bereits in Ausbildung befindliche Lehrlinge verlieren ihre Lehrstelle. Einen Anstieg vorzeitiger Lehrvertragsauflösungen bestätigen die jüngsten Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger (DVSV, Daten bis 30.06.2020) allerdings nicht. Mit anderen Worten ist es im Zuge der Covid-19 Krise bislang nicht zur vermehrten Kündigung von Lehrlingen gekommen. Allerdings kann sich dies mit zunehmender Dauer der Krise ändern, jedenfalls dann, wenn Ausbildungsbetriebe die Covid-19 Krise nicht überleben.

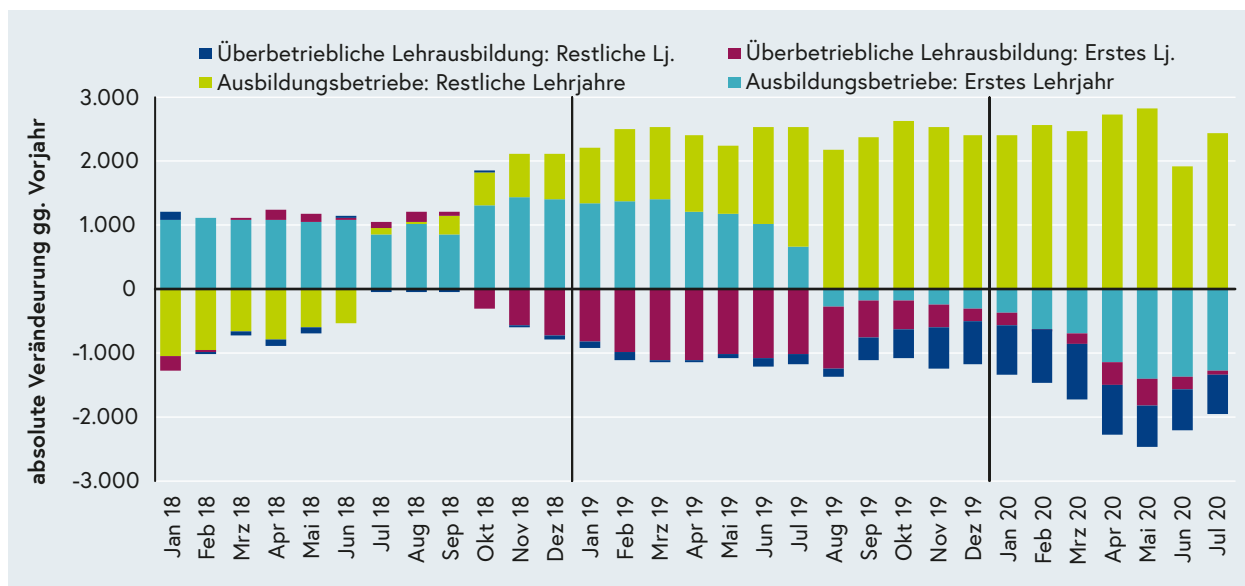
Gänzlich anders fällt der Befund für Schulabgängerinnen und Schulabgänger aus, die den Einstieg ins Berufsleben planen und eine Lehrstelle suchen. Sowohl der Rückgang der Lehrlingszahlen im 1. Lehrjahr als auch der Überhang an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden gegenüber sofort verfügbaren offenen Lehrstellen signalisieren Friktionen am Lehrstellenmarkt.

9.2.1 Lehrlinge im 1. Lehrjahr

Während der konjunkturellen Hochphase 2018 stieg laut Wirtschaftskammer Österreich die Zahl der neu abgeschlossenen Lehrverträge (Lehrlinge im 1. Lehrjahr 31.12.2018 +1.409 gegenüber Vorjahr). Mit der Abschwächung der Konjunktur und dem Nachlassen der Arbeitsmarktdynamik im Jahr 2019 sank deren Zahl wieder (31.12.2019 -314 gegenüber Vorjahr) – eine Entwicklung, die sich im Frühjahr 2020 im Zuge der Covid-19 Pandemie verschärft hat (siehe auch Abbildung 33).⁷

⁷ Im Mai 2020 lag die Zahl der Lehrverträge im 1. Lehrjahr mit 31.621 um 1.834 unter dem Vergleichswert des Vorjahres (-5,5%). Im Juli 2020 befanden sich laut Wirtschaftskammer 31.244 Lehrlinge im 1. Lehrjahr, das ist ein Minus gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 1.347 (-4,1%). Der Rückgang ist breit aufgestellt – stärkere Rückgänge verzeichnen die Sparten Gewerbe und Handwerk sowie Tourismus und Freizeitwirtschaft (siehe Abbildung 40 im Anhang). Regional betrachtet verzeichneten die östlichen Bundesländer Wien, Niederösterreich und das Burgenland am Beginn des Ausbildungsjahres 2019/20 – entgegen der bundesweiten Entwicklung – noch steigende Lehrlingszahlen. Seit April 2020 weisen jedoch sämtliche Bundesländer eine im Vorjahrvergleich sinkende Zahl an Auszubildenden im 1. Lehrjahr auf.

Abbildung 33: Veränderung der Lehrlingszahlen nach Ausbildungsart und Lehrjahr, Jänner 2018-Juli 2020



Quelle: Wirtschaftskammer Österreich: monatliche Lehrlingsstatistik, WIFO-Berechnung.

Wie eine Analyse der Zu- und Abgangsdynamik von Lehrverhältnissen auf Basis der DVSV Daten illustriert (vergleiche Abbildung 37), ist der aktuell beobachtbare Rückgang im Bestand an Lehrlingen des 1. Lehrjahres einer unterjährig geringeren Zahl an neu abgeschlossenen Lehrverträgen geschuldet mit kaum Neuaufnahmen von Lehrlingen im April 2020. Darin spiegelt sich die gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklung, sprich die betriebliche Auftragslage und ein entsprechend geringer erwarteter Arbeitskräftebedarf, wider. Gerade in Zeiten der Unsicherheit werden Betriebe eher zurückhaltend bei der Einstellung von Lehrlingen sein und keine bzw. weniger als geplant aufnehmen (vergleiche Abbildung 39 im Anhang). Während die Zugangszahlen in die duale Ausbildung im Frühjahr 2020 sanken, blieben die Abgangszahlen (April bis Juni) von Lehrlingen im 1. Lehrjahr deutlich hinter den Vorjahreswerten zurück, was auf weniger vorzeitige Vertragslösungen hindeutet. Die Zurückhaltung der Betriebe zeigt sich auch in der Statistik der offenen Lehrstellen und der Lehrstellensuchenden.

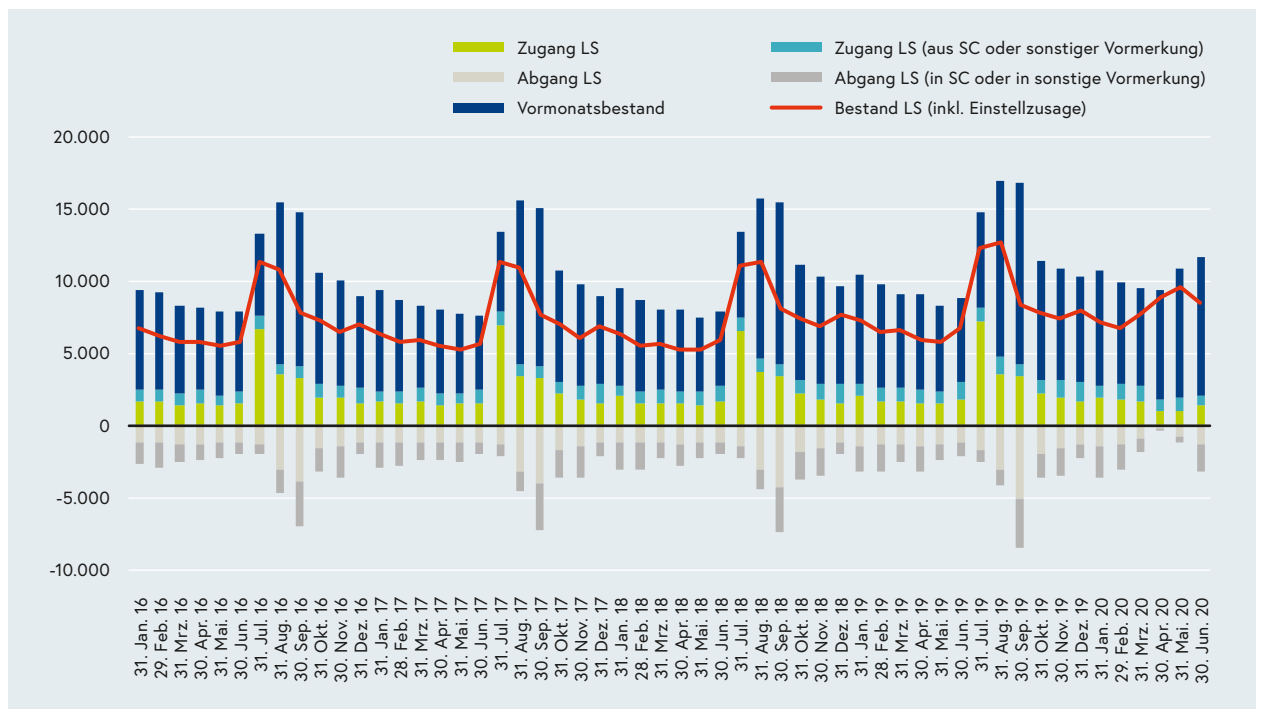
9.2.2 Offene Lehrstellen und Lehrstellensuchende

Bei den sofort verfügbar gemeldeten offenen Lehrstellen kam es im März und April 2020 zu einer deutlichen Verminderung des Angebots. Waren Ende Februar 2020 noch 6.528 offene Lehrstellen beim AMS gemeldet, sank deren Zahl bis Ende April 2020 auf 4.561 (siehe Abbildung 42 im Anhang). Allen voran das Beherbergungs- und Gaststättenwesen sowie Betriebe in der Branche „Herstellung von Waren“ haben ihr Lehrstellenangebot in der Covid-19 Krise reduziert. Nach dem Einbruch im Frühjahr 2020 kam es im Juli 2020 zu einem deutlichen Anstieg der beim AMS gemeldeten und sofort verfügbaren offenen Lehrstellen. Nichtsdestotrotz waren mit Ende Juli 2020 (6.130) nach wie vor weniger offene Lehrstellen beim AMS registriert als vor der Krise im Februar 2020 (6.528) – dies weicht vom Bild der vergangenen Jahre ab, wonach die Zahl der gemeldeten offenen Lehrstellen im Juli typischerweise höher ausfällt als im Februar desselben Jahres.

Parallel zum markanten Rückgang der sofort verfügbaren offenen Lehrstellen im Frühjahr 2020 stieg die Zahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden kräftig, und zwar von 6.069 Ende Februar auf 8.835 Ende Mai 2020. Damit fiel die Zahl der Lehrstellensuchenden beinahe doppelt so hoch aus wie die Zahl der offenen Lehrstellen

– eine Situation, die sich markant von jener der vergangenen drei Jahre unterscheidet, in denen sich Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt in etwa die Waage hielten. Zwei Gründe können für den deutlichen Zuwachs an Lehrstellensuchenden im Frühjahr 2020 ausgemacht werden: Die Analyse der Zu- und Abgangsdynamik von Lehrstellensuchenden zeigt, dass (1) weniger Lehrstellensuchende – angesichts der Einstellung des AMS Schulungsbetriebs – in Schulungsmaßnahmen wechseln konnten (in Abbildung 34 dargestellt durch die Kategorie „Abgang LS (in SC oder in sonstige Vormerkung)“), wie etwa in überbetriebliche Lehrausbildungen. Außerdem schafften (2) weniger Lehrstellensuchende den Abgang in ein Lehrverhältnis (in Abbildung 34 dargestellt durch die Kategorie „Abgang LS“). Dies spiegelt sich auch in den Beschäftigungszahlen des Hauptverbands wider, wonach die Zahl der neu begründeten Lehrverhältnisse im Frühjahr 2020 eingebrochen ist. Gleichzeitig meldeten sich aber auch weniger junge Menschen im Frühjahr beim AMS (in Abbildung 34 dargestellt durch die Kategorie „Zugang LS“), was sich dämpfend auf den Bestand an Lehrstellensuchenden ausgewirkt hat. Als Grund hierfür sind sowohl eine gewisse Zurückhaltung der Jugendlichen, sich während des Lock-down an das AMS zu wenden, als auch die Antizipation, schlechte Ausbildungschancen im Bereich der dualen Ausbildung und damit verbunden eine Verlängerung der vollzeitschulischen Ausbildung zu haben, denkbar.

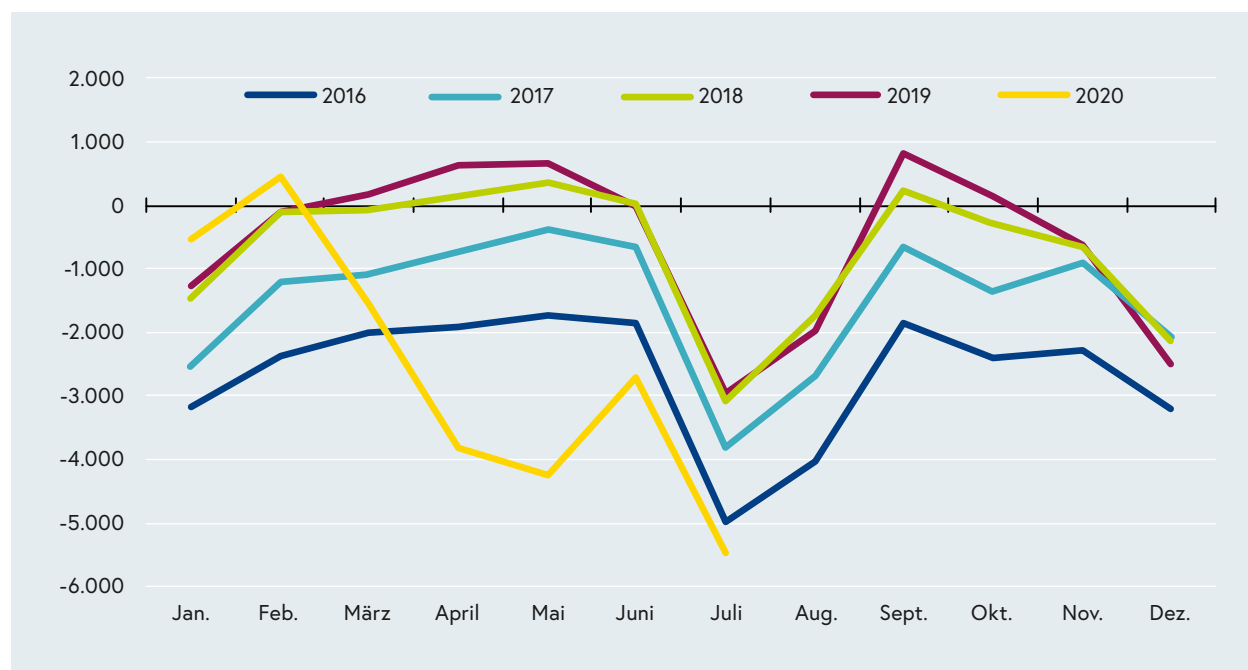
Abbildung 34: Monatlicher Bestand sowie Zu- und Abgänge an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, Jänner 2016-Juni 2020



Quelle: WIFO-INDI-DV (AMS-Tabelle VMZ_V2). Personen, die sich beim AMS als Lehrstellensuchende melden, erhalten vom AMS den Vormerkstatus LS. Bei Abgängen aus diesem Vormerkstatus werden zwei Abgangsarten unterschieden: „Abgang LS“ und „Abgang LS Sonstige“. „Abgang LS“ umfasst alle Abgänge aus dem Vormerkstatus Lehrstellensuchend (LS) die zu einer Beendigung der Vormerkung beim AMS führen. „Abgang LS Sonstige“ umfasst alle Änderungen des Vormerkungstatus „Lehrstellensuchend“ in einen anderen AMS Vormerkstatus – überwiegend Übergänge in Schulung (SC). Analog verhält es sich bei den beiden Zugangsgruppen: „Zugang LS“ umfasst Personen, die sich beim AMS Lehrstellensuchend melden. „Zugang LS Sonstige“ umfasst Personen, die aus einem bestehenden AMS-Vormerkstatus in den Status Lehrstellensuchend wechseln. – Sofort verfügbare Lehrstellensuchende inkl. Personen mit Einstellzusage.

Nach einer leichten Entspannung bei der Zahl an Lehrstellensuchenden im Juni 2020, insbesondere infolge der Wiederaufnahme des Schulungsbetriebs (siehe Abbildung 34), kam es im Juli 2020 zu einem neuerlich kräftigen Anstieg der Lehrstellensuchenden. Diese Entwicklung war absehbar und folgt einem regelmäßigen Muster: Mit dem Abschluss der 9. Schulstufe steigt jedes Jahr im Sommer die Zahl der Lehrstellensuchenden sprunghaft gegenüber den Frühjahrszahlen an. Im Herbst folgt ein rascher Abbau an Lehrstellensuchenden. Spiegelbildlich steigt die Zahl der (sofort verfügbaren) offenen Lehrstellen im Sommer und – besonders kräftig – im September.

Abbildung 35: Monatliche Lehrstellenlücke (sofort verfügbare offene Lehrstellen abzüglich sofort verfügbare Lehrstellensuchende), 2016-2020



Quelle: AMS Daten. – Lehrstellenlücke: Offene Lehrstellen (sofort verfügbar) abzüglich Lehrstellensuchende (sofort verfügbar und ohne Einstellungsusage).

Die Lehrstellenlücke – sprich der Überhang an Lehrstellensuchenden gegenüber der Zahl an sofort verfügbaren offenen Lehrstellen – ist die für die Politik relevante Größe. Ende Juli standen laut AMS 11.613 Lehrstellensuchende⁸ 6.130 offene Lehrstellen gegenüber – die rechnerische Lehrstellenlücke betrug 5.483 und fällt deutlich (um +2.523 als im Juli 2019 und um +2.504 höher als im Juli 2018) höher aus als in den letzten beiden Jahren (Abbildung 35). Nicht alle Bundesländer sind allerdings mit einer Lehrstellenlücke konfrontiert: Oberösterreich⁹, Salzburg und Tirol verzeichneten in den letzten Jahren stets mehr offene Lehrstellen als Lehrstellensuchende, während es etwa in Wien, Niederösterreich und dem Burgenland in den letzten Jahren durchwegs – rein rechnerisch – zu wenig Lehrstellen gab.

⁸ Ohne Personen mit Einstellungsusage.

⁹ In Oberösterreich gab es im Juli 2020 erstmals nach mehreren Jahren wieder mehr Lehrstellensuchende als offene Lehrstellen (-355).

9.3 Herausforderungen

Der Arbeitsmarkteinstieg wird in der Literatur als eine zentrale Weichenstellung im Erwerbsleben gesehen. Friktionen in den Erwerbsverläufen können die weitere Erwerbslaufbahn beeinflussen. Dies ist vor allem dann gravierend, wenn es darum geht eine Ausbildung beginnen, weiterführen oder abschließen zu können.

Die jüngsten Verwerfungen am Arbeitsmarkt treffen auch den Lehrlingsmarkt, da das Angebot an Lehrstellen stark von der wirtschaftlichen Entwicklung (betriebliche Auftragslage), dem allgemeinen Arbeitsmarktgeschehen (etwa der Verfügbarkeit von Fachkräften) sowie politischen Initiativen (z. B. finanzielle Anreize) determiniert wird. Der aktuellen Entwicklung der Lehrlingszahlen im 1. Lehrjahr zufolge sind Betriebe zurückhaltend beim Abschluss neuer Lehrverträge (Bestand Juli 2020: -4,3% in Ausbildungsbetrieben). Insofern sind Bedenken dahingehend, ob im Herbst genügend Lehrstellen von Ausbildungsbetrieben angeboten werden, berechtigt.

Wie viele Lehrplätze jedes Jahr nachgefragt werden, hängt stark von der Demographie und dem Bildungswunsch der Jugendlichen ab. Im Herbst 2020 dürfte es aus demographischer Sicht zu keiner Entlastung des Lehrstellenmarktes kommen, da sowohl die Zahl der 15-Jährigen als auch die Zahl der Schülerinnen und Schüler in der 9. Schulstufe ähnlich hoch wie im Vorjahr ausfällt. Unsicherheit besteht jedoch in Punkto Bildungsverhalten der Jugendlichen. Gerade bildungsaffine Jugendliche könnten in der aktuellen Lage eine vollzeitschulische Ausbildung vorziehen und das duale Ausbildungssystem meiden. Zwar käme es dadurch zu einer Entlastung des Lehrstellenmarktes, gleichzeitig jedoch auch zu einer Selektion. Perspektivisch bedeutet ein Rückgang bei der Zahl der Lehrlinge ein Rückgang an späteren Fachkräften.

Friktionen am Lehrstellenmarkt signalisieren auch die rezentesten Daten zu den offenen Lehrstellen und Lehrstellensuchenden (jeweils sofort verfügbar). Während sich die Zahl der offenen Lehrstellen, nach einem Einbruch im Frühjahr 2020, annähernd erholt hat, erreicht die Zahl der Lehrstellensuchenden im Juli 2020 ein Rekordniveau. Darin spiegelt sich einerseits der Rückstau bei den Übergängen in Schulungsmaßnahmen (überbetriebliche Lehrausbildung), ausgelöst durch die temporäre Einstellung des Schulungsbetriebs im Frühjahr 2020, wider. Andererseits ist die hohe Zahl an Lehrstellensuchenden der schwächeren Nachfrage nach Lehrlingen geschuldet. Rein rechnerisch fehlen mit Ende Juli 2020 rund 5.500 Lehrstellen und damit um 2.500 mehr als im Vorjahr (Lehrstellenlücke Juli 2019: knapp 3.000).

Mit dem arbeitsmarktpolitischen Programm der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA) gibt es ein etabliertes Instrument, um Lehrstellenengpässe auszugleichen. Dieses Angebot gilt es auszubauen, um im Herbst allen ausbildungswilligen jungen Menschen eine Perspektive zu geben.

9.4 Vertiefender Forschungsbedarf

Nicht alle Jugendliche, die am Ende ihrer Pflichtschulzeit eine Lehrstelle suchen, finden einen betrieblichen Ausbildungsplatz. Die überbetriebliche Lehrausbildung gleicht diesen Mangel aus und ermöglicht die Lehrausbildung in einer Schulungseinrichtung. Ende 2019 befanden sich 3.097 oder gut 9% aller Lehrlinge im 1. Lehrjahr in einer überbetrieblichen Lehrausbildung. Der Erfolg dieser Maßnahme bemisst sich daran, wie es um die Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen nach Absolvierung einer überbetrieblichen Lehrausbildung (zur Gänze oder teilweise mit Wechsel in einen Ausbildungsbetrieb) bestellt ist. Eine mikroökonomische Evaluierung der Arbeitsmarktchancen könnte hier Aufschluss geben. Erste Anhaltspunkte liefert eine deskriptive Auswertung von Dornmayr / Litschel / Löffler aus dem Jahr 2017. Demnach sind 55% aller Personen, die im Zeitraum 2008 bis 2014 eine überbetriebliche Lehrausbildung abgeschlossen haben, drei Jahre später in Beschäftigung (alle LehrabsolventInnen 79%), 22% sind arbeitslos (alle LehrabsolventInnen 8%).

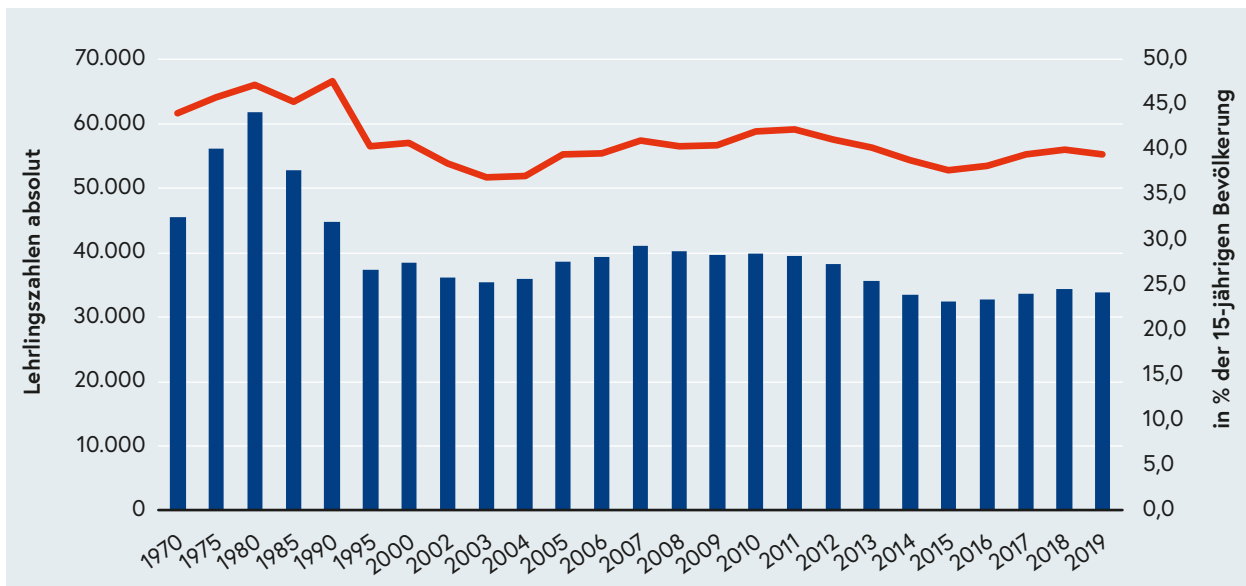
Literaturverzeichnis

Dornmayr, Helmut/Nowak, Sabine: „Lehrlingsausbildung im Überblick 2019“, Wien 2019.

Dornmayr, Helmut/Litschel, Veronika/Löffler, Roland: „Evaluierung der Lehrstellenförderung des AMS Österreich.“ Endbericht. Wien: ibw/öibf.

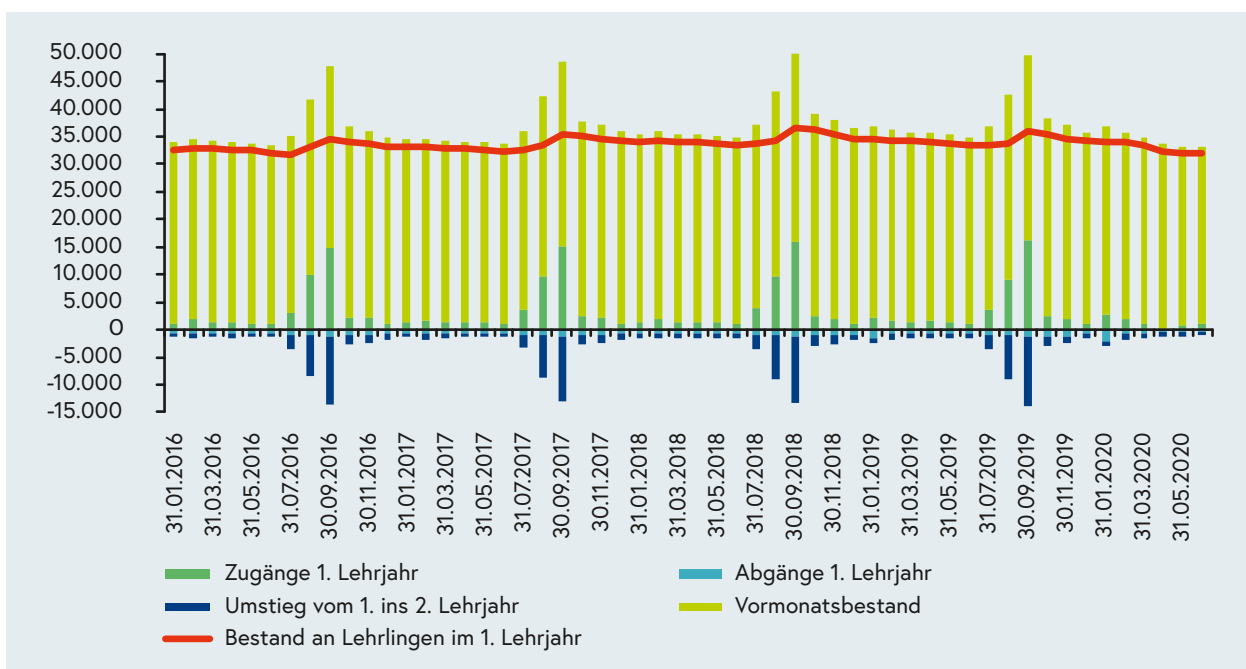
Anhang

Abbildung 36: Anteil der Lehrlinge im 1. Lehrjahr gemessen an der 15-jährigen Bevölkerung, in %



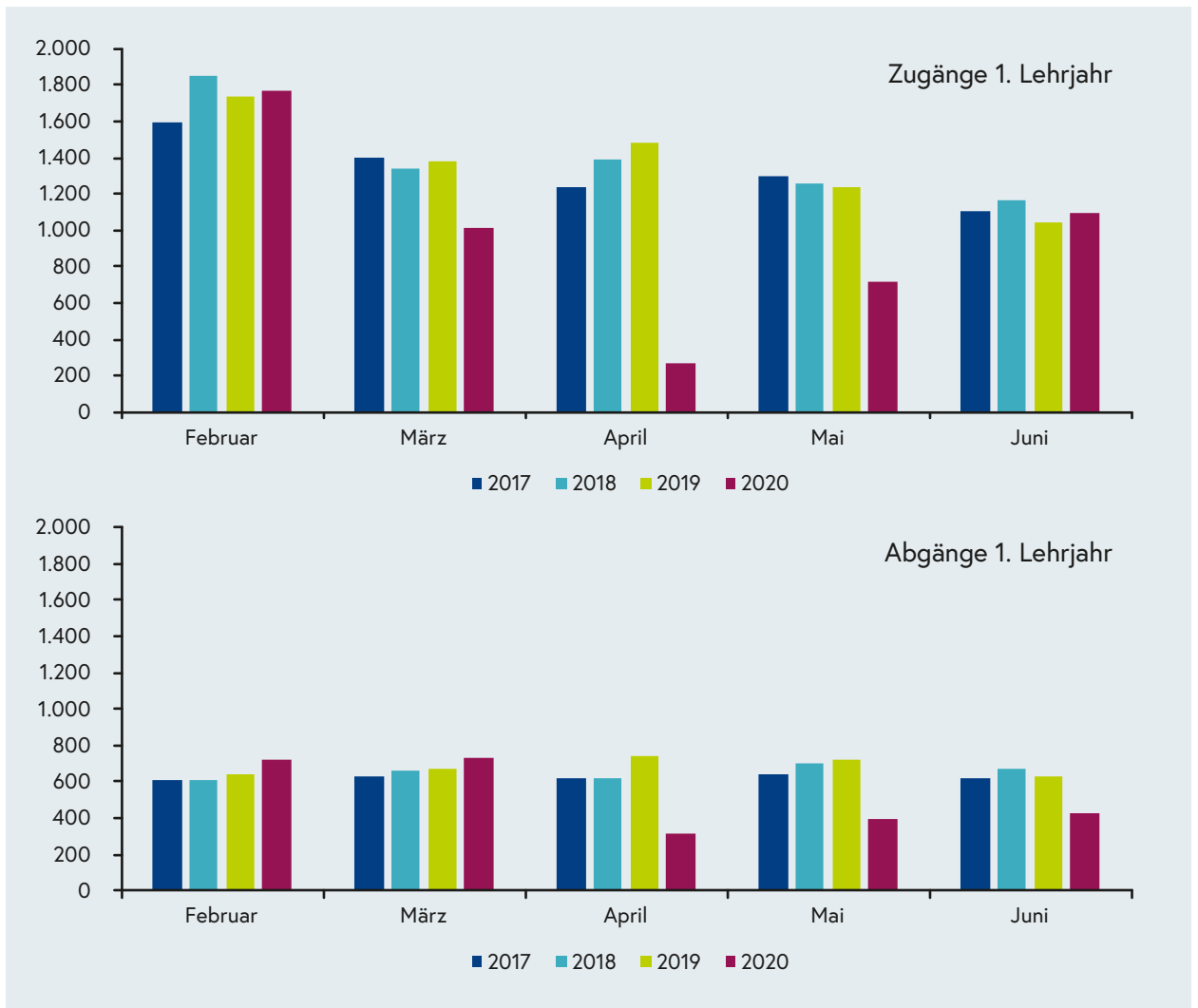
Quelle: WKO – Jahresdaten entsprechen dem Stichtagsbestand jeweils zum 31. Dezember.

Abbildung 37: Bestand, Zu- und Abgänge an Lehrlingen im 1. Lehrjahr



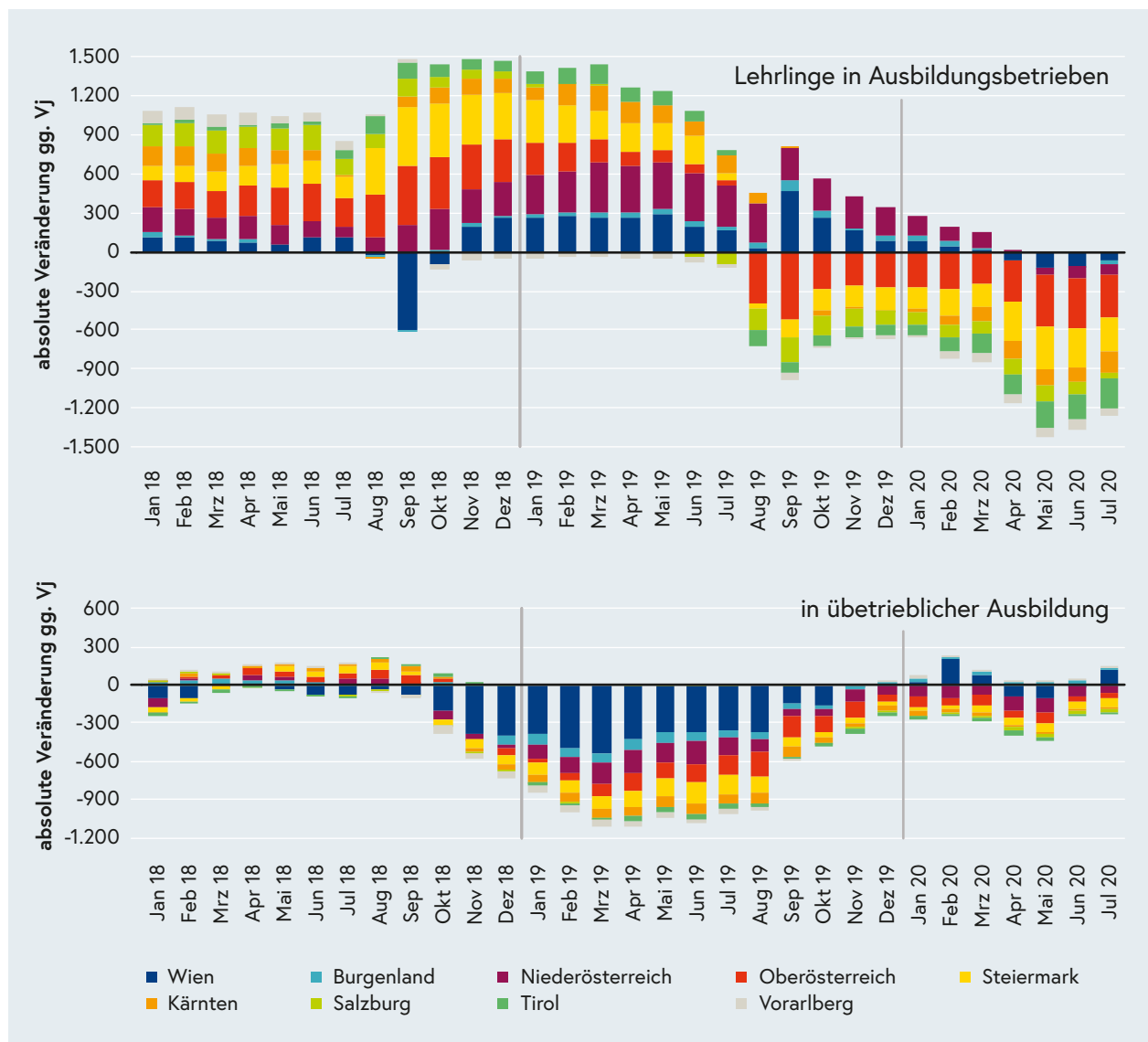
Quelle: WIFO-INDI-DV.

Abbildung 38: Zu- und Abgänge an Lehrlingen im 1. Lehrjahr



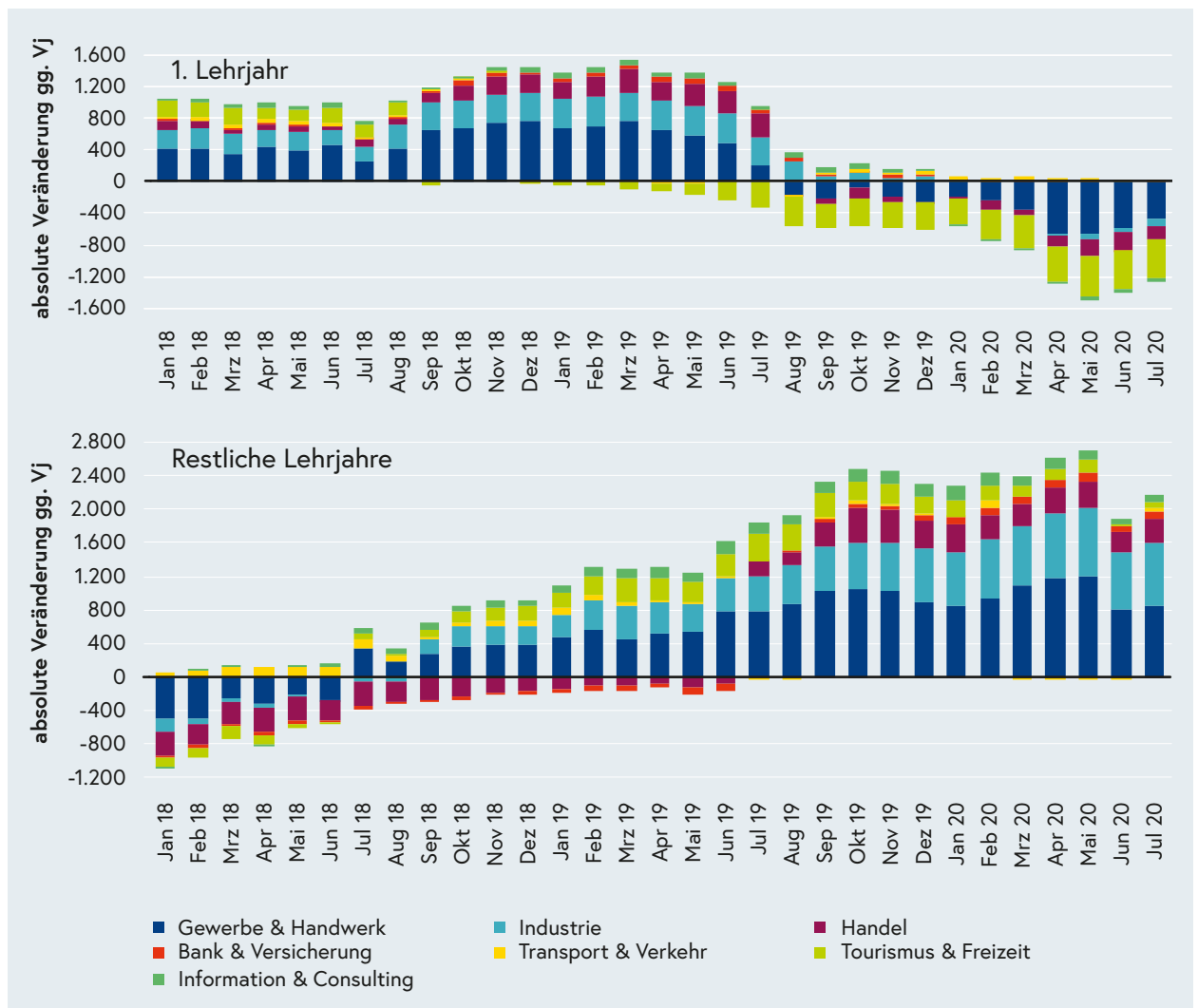
Quelle: WIFO_INDI-DV.

Abbildung 39: Entwicklung der monatlichen Lehrlingszahlen im 1. Lehrjahr nach Ausbildungsart und Bundesland, 2018-2020



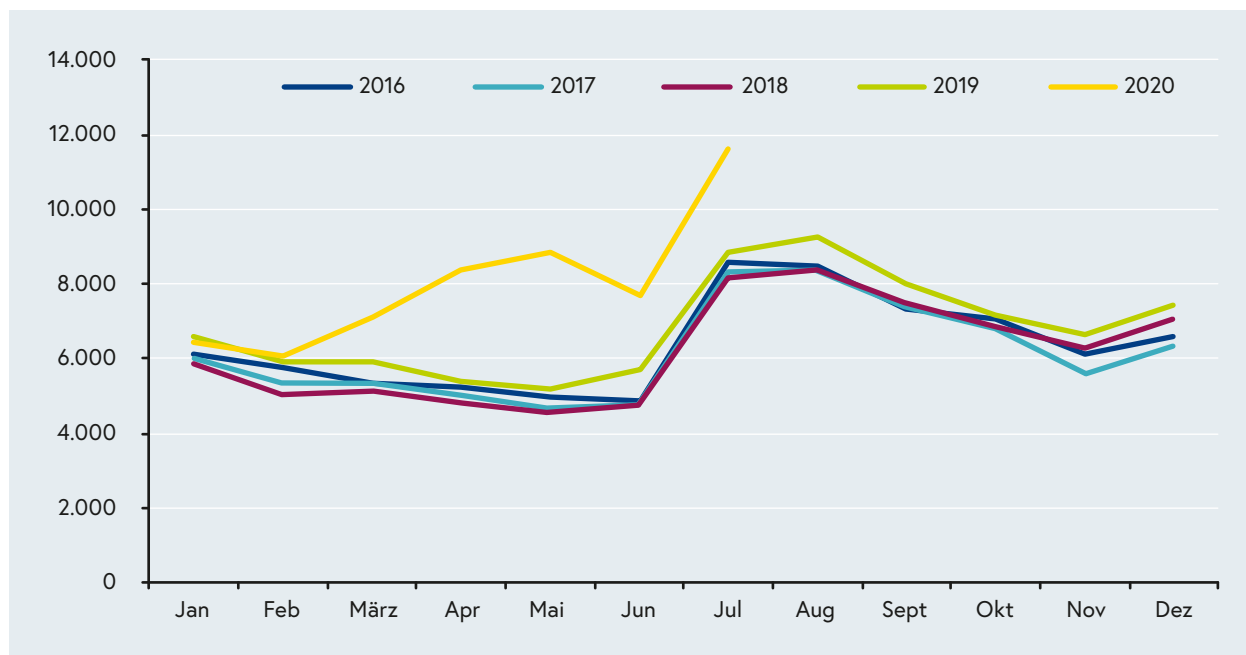
Quelle: WKO: monatliche Lehrlingsstatistik, WIFO-Berechnung.

Abbildung 40: Entwicklung der monatlichen Lehrlingszahlen nach Sparten (ohne ÜBA, ohne Nicht-Kammermitglieder), 2018-2020



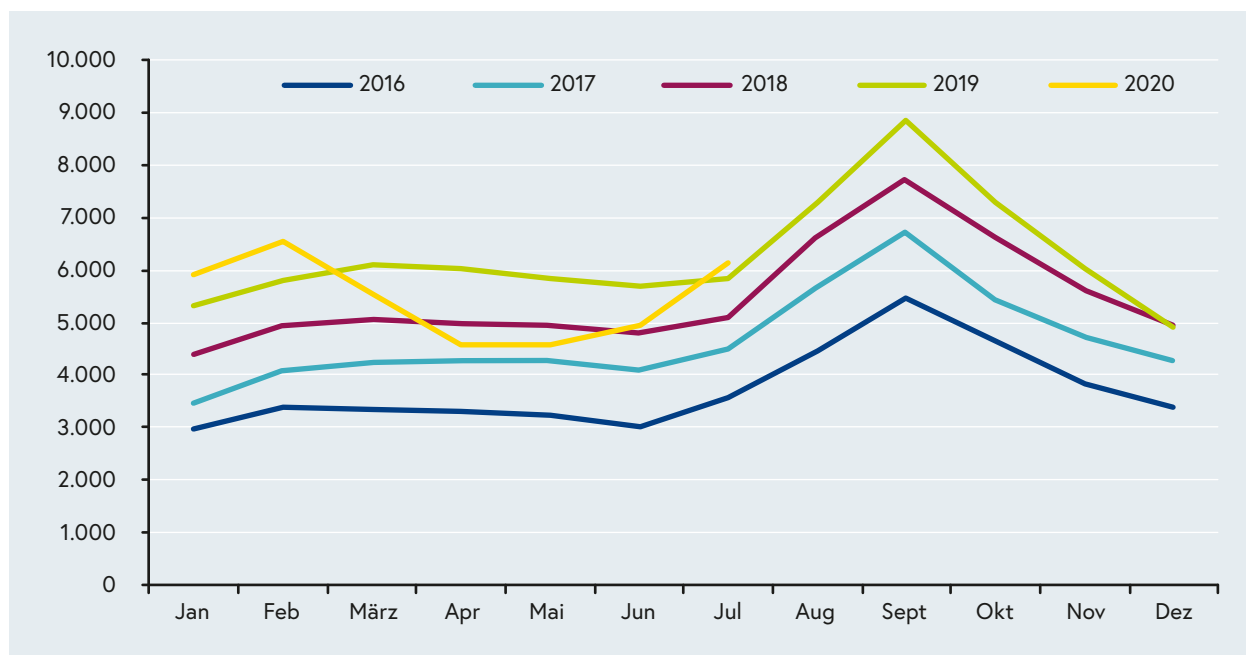
Quelle: WKO: monatliche Lehrlingsstatistik, WIFO-Berechnung.

Abbildung 41: Entwicklung der monatlichen Zahl an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, 2016-2020



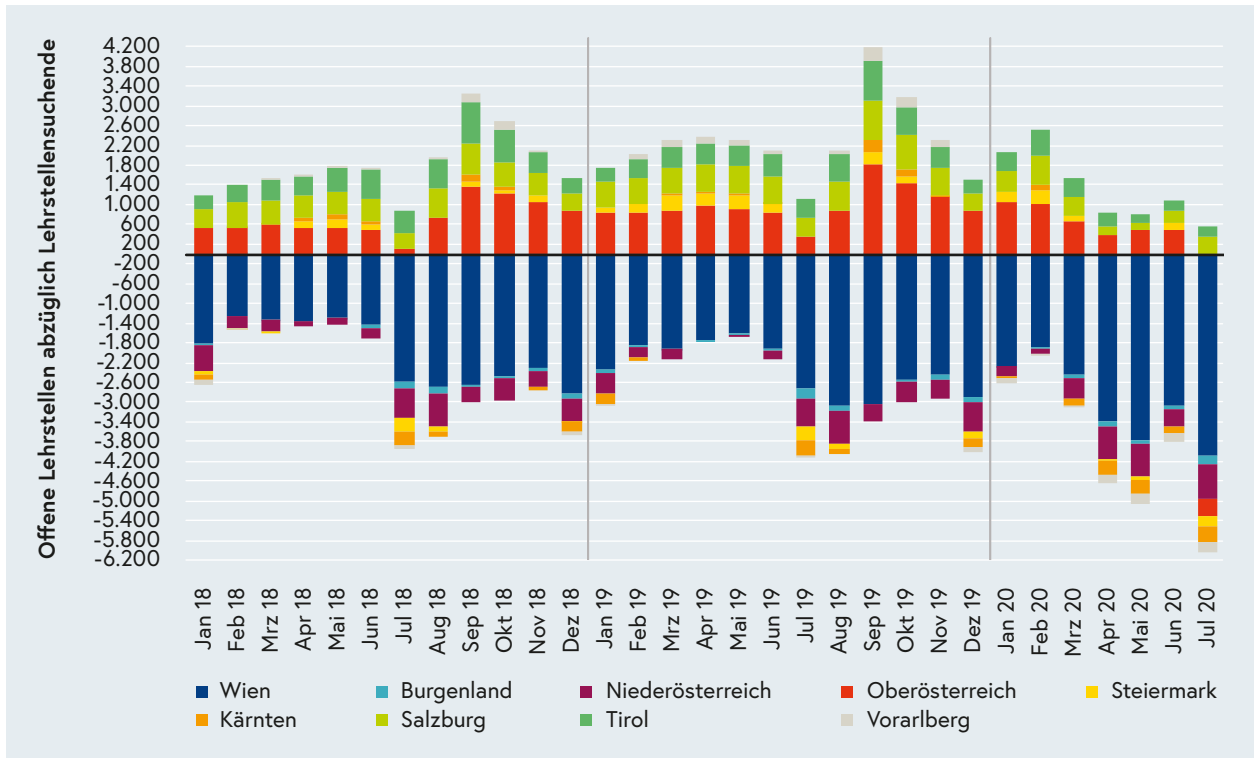
Quelle: AMS.

Abbildung 42: Entwicklung der monatlichen Zahl an sofort verfügbaren offenen Lehrstellen, 2016-2020



Quelle: AMS.

Abbildung 43: Rechnerische monatliche Lehrstellenlücke nach Bundesländern, 2018-2020



Quelle: AMS, WIFO-Berechnung. – Sofort verfügbare Lehrstellensuchende ohne Personen mit Einstellzusage

A woman wearing a hijab is seated at a desk in an office environment. She is holding a document and looking towards the right side of the frame. In the background, a computer monitor displays a bar chart. The entire image is overlaid with a yellow tint.

10

Selbständige

Julia Bock-Schappelwein und
Christine Mayrhuber (WIFO)

Das Wichtigste in Kürze

- Die Zahl der selbständig Beschäftigten ist im 1. Halbjahr 2020 im Vorjahresvergleich außerhalb der Personenbetreuung voraussichtlich nicht wesentlich gesunken. Die Krisenbetroffenheit bei den Selbständigen zeigt sich weniger an der Zahl, sondern vielmehr an den Veränderungen der Umsätze und Einkommen.
- Durch den hohen Anteil an hybriden Arbeitsverhältnissen, also Selbständige, die auch einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen, hängt die Zahl der Selbständigen – und damit auch die Betroffenheit von der Wirtschaftskrise – von der jeweils verwendeten Abgrenzung ab.
- Zwei unterschiedliche Ansätze zur Quantifizierung der Betroffenheit zeigen, dass von den rund 490.000 Selbständigen rund 160.000 bzw. 190.000 Selbständige unmittelbar von den Corona-bedingten Beschränkungen in ihrer Erwerbstätigkeit betroffen sind. Rund die Hälfte der Betroffenen sind Ein-Personen-Unternehmen und Kleinstunternehmen, Frauen etwas mehr als Männer.
- Insgesamt ist fast jede dritte bzw. zweite selbständig beschäftigte Person – und damit ein im Vergleich zu den Unselbständigen höherer Anteil – direkt von der Krise betroffen.
- Die Einkommensausfälle der Selbständigen sind gegenwärtig relativ höher als bei den unselbständig Beschäftigten, da die aktuelle Einkommenskompensation durch die Hilfsmaßnahmen geringer ausfällt.
- Die negativen Folgen des Einkommensentfalls wirken bei den Selbständigen auch langfristig. Im Gegensatz zur Kurzarbeit oder bei Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erwirken die Unterstützungsleistungen keine Teilversicherungszeiten in der Pensionsversicherung; hier gibt es Adaptierungsbedarf.
- Mögliche Inaktivitätsanreize des Fixkostenzuschusses sollten durch einen linearen Zusammenhang zwischen Umsatzausfall und Ersatzrate reduziert bzw. vermieden werden.

Selbständig Beschäftigte, also auf eigene Rechnung¹ unternehmerisch tätige Personen, sind eine sehr heterogene Gruppe. Nach Art der Tätigkeit und auf der Grundlage der gesetzlichen Regulierungen (Gewerbe-, Steuer- und Sozialversicherungsrecht) gibt es vier verschiedene Arten selbständiger Erwerbstätigkeit: Die gewerbliche Erwerbstätigkeit (freie und reglementierte Gewerbe), Selbständige der Urproduktion (Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Jagd Fischerei), freiberufliche Tätigkeit² und Neue Selbständigkeit³ (seit 1.1.1998). Die freien Berufe sind in eigenen Kammern organisiert⁴ und haben ein berufsspezifisches Sozialversicherungsrecht.

Ein weiteres Gliederungsmerkmal der Selbständigen ist die MitarbeiterInnenzahl, wobei es welche mit und ohne MitarbeiterInnen gibt, letztere werden auch als „Solo-Selbständige“ bezeichnet. Eine Teilmenge dieser Einzelunternehmen sind „Ein-Personen-Unternehmen“ (EPU), diese haben – im Gegensatz zu den Solo-Selbständigen

¹ Gesamtumsatz von mehr als 12.000 € im letzten Kalenderjahr aus einer gewerblichen, freiberuflichen oder sonstigen selbständigen Tätigkeit.

² Dazu zählen ApothekerInnen, ArchitektInnen, IngenieurkonsulentInnen, ÄrztInnen, NotarInnen, RechtsanwältInnen, WirtschaftstreuhandInnen, ZahnärztInnen.

³ Dazu zählen Kunstschaffende, Vortragende, freischaffende JournalistInnen, selbständige PsychologInnen oder selbständige KrankenpflegerInnen, Hebammen. https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/Neue_Selbstaendige.html

⁴ <https://www.freie-berufe.at/mitglieder/>

– einen Gewerbeschein. Neben diesen Ein-Personen-Unternehmen kommt die selbständige Personenbetreuung, die in der Gewerbeordnung seit Mitte 2007 geregelt ist.

Erfassung bzw. Zahl der selbständig Erwerbstätigen

Die Zahl der selbständig Erwerbstätigen ist in mehreren Datenquellen erfasst, wobei es Unterschiede in der administrativen Erfassung, der Erhebungsmethode, der Definition und sachlichen Abgrenzung aber auch in der Gebietsabgrenzung gibt (Bock-Schappelwein / Mühlberger, 2008).

Der Dachverband der Sozialversicherungsträger (DVS) erfasst alle (pflichtversicherten) Selbständigen in der gewerblichen Wirtschaft, neue Selbständige (seit 1998) und Selbständige in der Land- und Forstwirtschaft sowie deren mittätige Angehörige. Diese Vollerhebung hat das Versicherungsverhältnis als Erhebungsmerkmal. Zum Stichtag 1. 7. 2019 hatten 3,7% aller Erwerbstätigen in Österreich ein zweites Versicherungsverhältnis, bei den Selbständigen im Gewerbe und in der Landwirtschaft hatten sogar 12% bzw. 29,5% daneben ein unselbständiges Beschäftigungsverhältnis (Korn/Firzinger, 2020). Während diese Kombination in der Landwirtschaft lange Tradition hat (Stichwort: Nebenerwerbslandwirtschaft) nehmen die hybriden Erwerbsformen, also Personen, die gleichzeitig selbständig und unselbständig erwerbstätig sind, sowohl in Europa (Eurofound 2016, Huws et al. 2017) als auch in Österreich (Mayrhuber, 2018) zu. Gemäß KMU-Forschung (2019) üben rund 18% der Ein-Personen-Unternehmen, das sind rund 46.000 Personen, diese Tätigkeit nebenberuflich aus.

Das Arbeitsministerium weist im Online-Datenbankabfragesystem (BALI web) nur Personen mit ausschließlich selbständiger Tätigkeit aus (Personenkonzept), mithelfende Familienangehörige sofern als solche mitversichert, sind in den Daten miterfasst. Personen, die zusätzlich eine unselbständige Beschäftigung ausüben, sind hier nicht als Selbständige, sondern als Unselbständige erfasst⁵ (Priorisierung). Die WIFO-Selbständigenzahlen bauen ebenfalls auf diesen Daten auf und beinhalten darüber hinaus die freien Berufe⁶. Die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung erfasst als Selbständige alle Personen in Privathaushalten mit Wohnsitz in Österreich, die angeben,

⁵ Die Zahl der selbständig Erwerbstätigen laut Dachverband / Hauptverband „basieren auf Auswertungen der Hauptverbandsdaten. Für Versicherungsperioden, die sich zeitlich überschneiden, wurde folgende Datenhierarchie eingeführt: Besteht neben der selbständigen eine unselbständige Beschäftigung (Vollversicherung), so wird diese Person ausschließlich als unselbständig beschäftigt gezählt. Innerhalb der Selbständigkeit werden die Gewerbetreibenden vor den LandwirtInnen gereiht. Somit wird ein Landwirt, der parallel ein Gewerbe ausübt, nur einmal als Gewerbetreibender gezählt. In den BALI web Daten scheinen daher weder „NebenerwerbslandwirtInnen“ noch „Nebenerwerbsgewerbetreibende“ auf. Quelle: AMS Data Ware-house Erwerbskarrierenmonitoring“. <https://www.dnet.at/bali/hHvs02.aspx>

⁶ Die Berechnung der Selbständigenzahlen durch das WIFO umfasst alle Personen, die gemäß Erwerbskarrierenmonitoring der Arbeitsmarktdatenbank von AMS und Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend ausschließlich als Selbständige in bzw. außerhalb der Land- und Forstwirtschaft tätig sind (d. h. ohne Selbständige mit einer zusätzlichen unselbständigen Beschäftigung). Diese werden anhand der Mitgliederstatistiken der jeweiligen Kammern (Jahresendstände) um die aktiven Mitglieder der Kammern der Freien Berufe ergänzt, sofern diese nicht auf Grund GSVG oder FSVG in den administrativen Daten erfasst sind: RechtsanwältInnen (Österreichischer Rechtsanwaltskammertag), bis einschließlich 2012 ArchitektInnen, ZiviltechnikerInnen (Länderkammern der Architekten und Ingenieurkonsulenten) sowie bis einschließlich 2008 NotarInnen (Österreichische Notariatskammer) (Bock-Schappelwein et al., 2020).

in der Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Bezahlung als Selbständige gearbeitet zu haben⁷. Die WKO-Statistik bezieht sich auf die Kammermitgliedschaften. Auch hier sind institutionelle Gegebenheiten mit unterschiedlichen Mitgliedszahlen verbunden. Einerseits gibt es Mehrfachmitgliedschaften in unterschiedlichen Sparten sowie Mehrfachzählungen bei Mitgliedschaft in mehreren Bundesländern, andererseits gibt es die Möglichkeit der Ruhendstellung, wo sich die Frage stellt, ob diese bei einem Vergleich der Selbständigenzahlen berücksichtigt werden sollten oder nicht (WKO, 2020A).

Die unterschiedlichen Datenquellen mit den Unterschieden in den Abgrenzungen haben unterschiedliche Stärken und Schwächen, zeigen aber die unterschiedlichen Strukturmerkmale der selbständigen Beschäftigung in Österreich (Tabelle 18). Die Zahl der Selbständigen variiert entlang den skizzierten Datengrundlagen zwischen 593.800 (hier handelt es sich um Versicherungsverhältnisse in der Pensionsversicherung und nicht um Personen) und 482.700 Personen, die im Inland ihren Wohnsitz haben. Diese Differenz beträgt 111.100. Werden nur jene Konzepte herangezogen, die Personen und nicht Versicherungsverhältnisse zählen, liegt die Spannweite zwischen 495.600 und 482.700, die Differenz beträgt hier 12.900 Personen. Da das Personenkonzept beim Zusammenreffen von mehreren Versicherungsverhältnissen immer eine Zusammenfassung und Priorisierung ist, sollte bei der Interpretation der Zahlen diese Zusammenführung mitgedacht werden.

⁷ Laut EUROSTAT wird eine Person als selbständig definiert, wenn sie der alleinige Eigentümer oder Miteigentümer des Unternehmens ohne eigene Rechtspersönlichkeit (eines Unternehmens, das nicht in eine rechtsfähige Kapitalgesellschaft überführt wurde) ist, in dem sie arbeitet. Dies gilt jedoch nicht, wenn die betreffende Person gleichzeitig einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgeht, die ihre Haupttätigkeit darstellt (in diesem Fall wird die betreffende Person als ArbeitnehmerIn betrachtet). <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Self-employed/de>

Tabelle 18: Datengrundlagen

	Dachverband der Sozialversicherungsträger	BALI web	„WIFO-Selbständige“	Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung	WKO-Mitgliederstatistik
Methodik	Sekundärstatistische Verwaltungsdaten, Vollerhebung	Sekundärstatistische Verwaltungsdaten, Vollerhebung	Sekundärstatistische Verwaltungsdaten, Vollerhebung, ergänzt um Freie Berufe	Stichprobenerhebung	Mitgliederzahlen
Wohnsitz/Leben in Österreich ausschlaggebend	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Selbständigkeit	(Pflichtversicherte) Selbständige in der gewerblichen Wirtschaft, neue Selbständige (seit 1998) und Selbständige und deren mittätige Angehörige in der Land- und Forstwirtschaft	Personen mit selbständiger Beschäftigung als Haupttätigkeit (Grundlage: Dachverband der Sozialversicherungsträger) (ohne freie Berufe)	WIFO-Berechnungen auf Basis Arbeitsmarktdatenbank (Erwerbskarrieremonitoring) bzw. Bal web sowie Österr. Rechtsanwaltskammer, Landeskammern der Architekten und Ziviltechniker (bis 2012), Österr. Notariatskammer (bis 2008).	Labour-Force-Konzept: Personen in Privathaushalten, die in der Referenzwoche mindestens 1 Stunde gegen Bezahlung in selbständiger Beschäftigung gearbeitet haben	Aktive Mitglieder
Besondere Ausprägungen	Neue-Selbständige			Solo-Selbständige	Ein-Personen-Unternehmen
Anzahl	593.800 (Versicherungsverhältnisse)	487.404	495.600	482.700	537.636

Quelle: Bock-Schappelwein / Mühlberger (2008), Bock-Schappelwein et al. (2020), Mitgliederstatistik der WKO (WKO, 2020A).

10.1 Strukturmerkmale und längerfristige Entwicklung

Die Zahl der selbständig Beschäftigten nahm zwischen 2000 und 2019 mit +33% deutlich stärker zu als jene der unselbständig Beschäftigten (+21%). Die Zunahme fand allerdings ausschließlich bei der selbständigen Beschäftigung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft statt. Ab dem Jahr 2008 tragen besonders selbständige Betreuungskräfte aus ost- und mitteleuropäischen EU-Mitgliedsstaaten im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung zur Beschäftigungsausweitung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei.

Im Jahr 2019 belief sich laut BALI web die Zahl der Personen mit selbständiger Beschäftigung als Haupttätigkeit auf 487.401, das sind um 122.113 bzw. 33,4% mehr als im Jahr 2000. Diese Entwicklung ergibt sich aus einem Rückgang in der Land- und Forstwirtschaft von -58.660 bzw. -42,0% und einer Zunahme der anderen Selbstän-

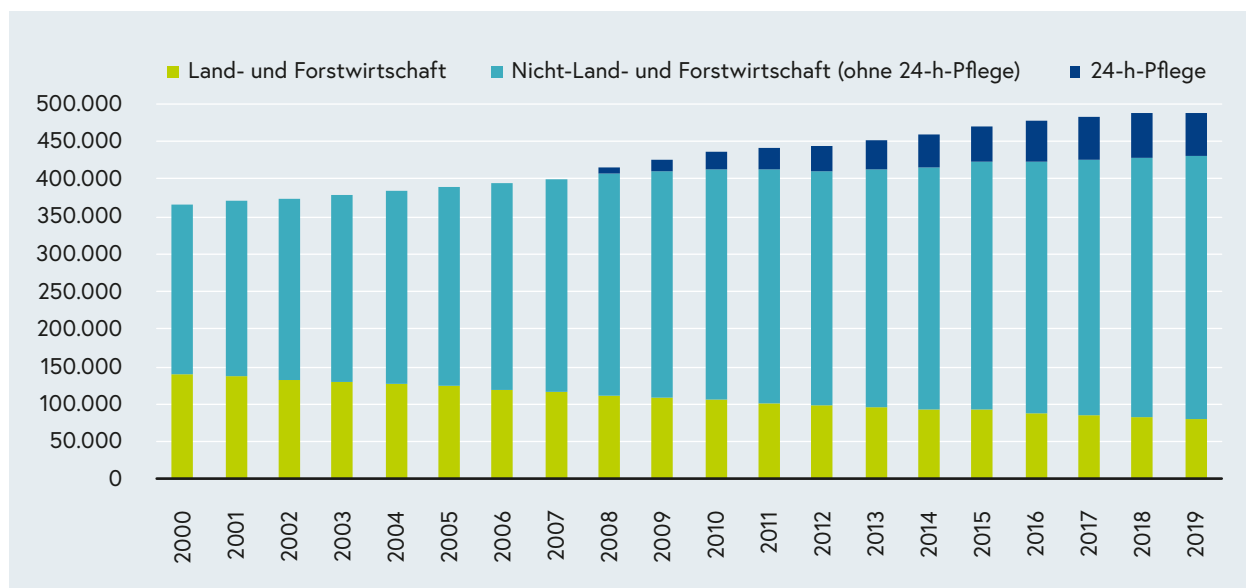
digen⁸ um +180.773 oder +80,1%. Trotz dieser unterschiedlichen Dynamik beträgt der Anteil der selbständigen Beschäftigung an den Erwerbstätigen seit dem Jahr 2000 rund 11%, jener der Land- und Forstwirtschaft war mit 16,6% nur noch halb so hoch wie 2000 (38,2%) (Abbildung 44).

Das WIFO, das die Selbständigenzahlen einschließlich der Freien Berufe ausweist, errechnete für 2019, 495.600 selbständig Erwerbstätige in Österreich. Die Strukturmerkmale ähneln den BALI web-Daten, wonach der Anteil der Land- und Forstwirtschaft 2019 mit 16,4% weniger als halb so hoch wie noch im Jahr 2000 war (37,4%) und die Beschäftigungsdynamik in den letzten knapp 20 Jahren vom nicht-landwirtschaftlichen Bereich ausgegangen ist (2000/19: +180.000 bzw. +76,9%).

Der Frauenanteil unter den selbständig Beschäftigten lag laut BALI web 2019 bei 42,5%, in der Land- und Forstwirtschaft bei 46,3% und in der Nicht-Land- und Forstwirtschaft bei 41,8%. Bereinigt um die 24-Stunden-Betreuung verringert sich der Frauenanteil bei den Selbständigen (ohne Nicht-Land- und Forstwirtschaft) auf 32,1% (Abbildung 45).

Außerhalb der Land- und Forstwirtschaft entfällt (gemäß BALI web) ein Großteil der selbständigen Beschäftigung auf die Branchen Tourismus, gefolgt von der Personenbetreuung, freiberuflichen Dienstleistungen, Bauwesen, Handel, Sachgütererzeugung, Gesundheitswesen (ohne Personenbetreuung) und den persönlichen Dienstleistungen (Abbildung 46).

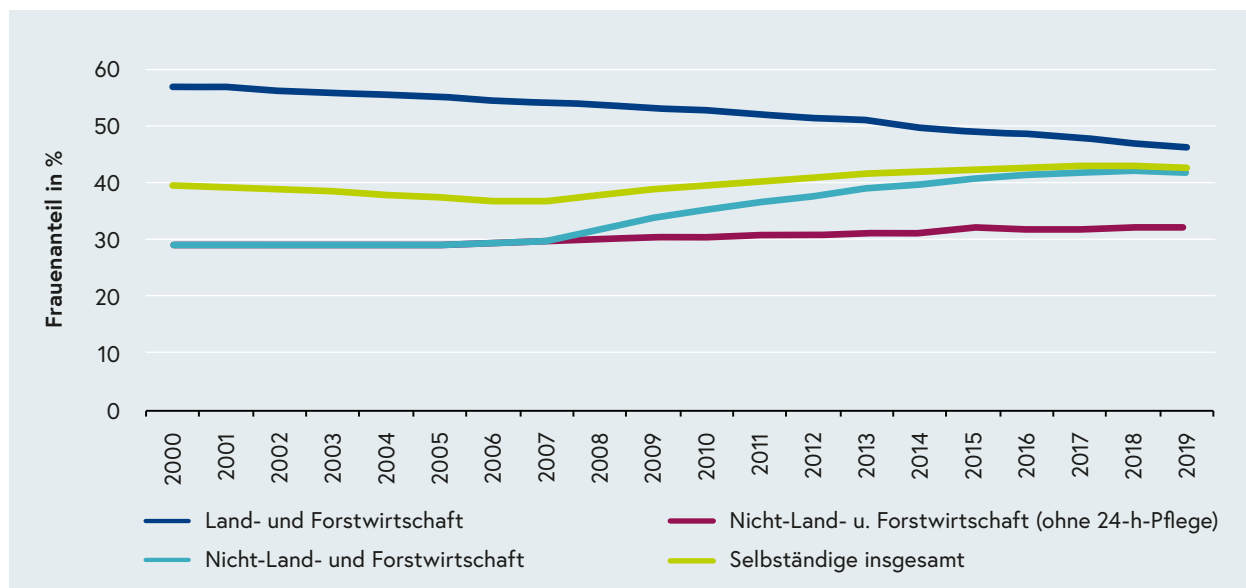
Abbildung 44: Selbständige Beschäftigung in Österreich, 2000-2019



Quelle: BALI web, WIFO-Berechnungen. – 24-Stunden-Betreuung wurde näherungsweise errechnet aus der Zahl der selbständig erwerbstätigen ausländischen Frauen in den Wirtschaftsbereichen „Persönliche Dienstleistungen“ (2008-2017) bzw. „Gesundheitswesen“ (ab 2017).

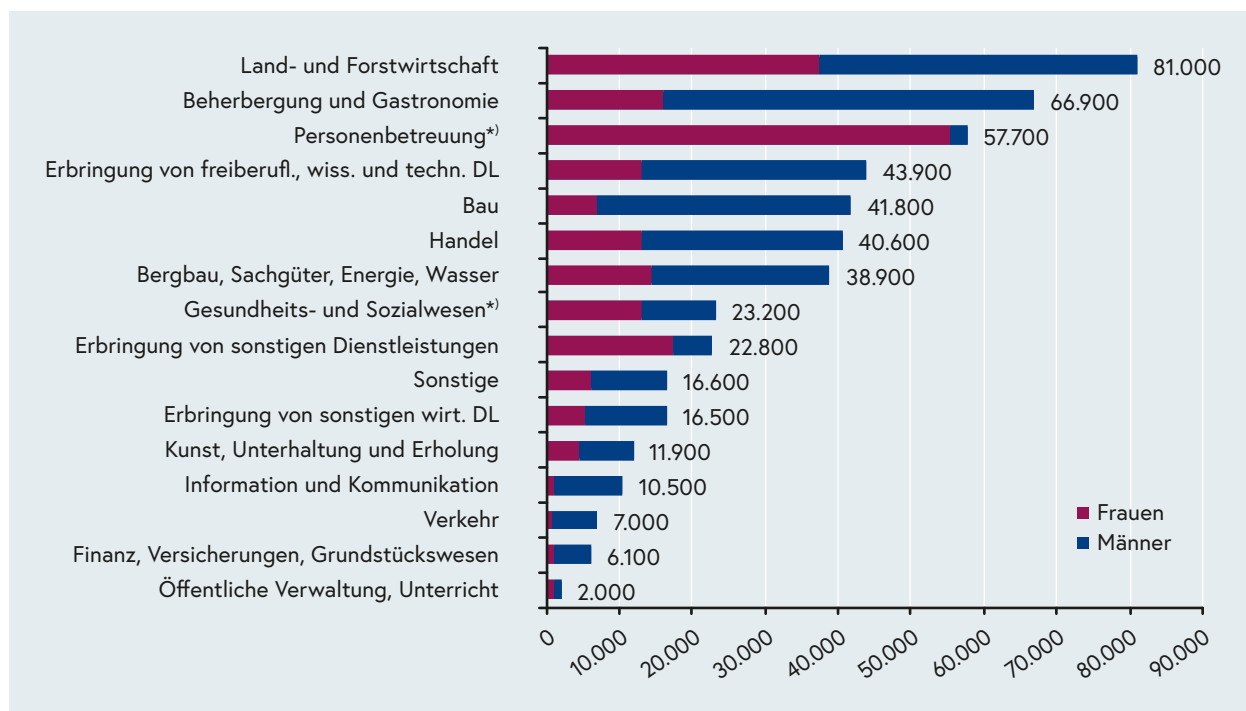
⁸ Ohne 24-Stunden-Betreuung: +123.054 bzw. +54,5%.

Abbildung 45: Frauenanteil unter selbständig Beschäftigten in Österreich, 2000-2019



Quelle: BALI web, WIFO-Berechnungen. – 24-Stunden-Betreuung wurde näherungsweise errechnet aus der Zahl der selbständig erwerbstätigen ausländischen Frauen in den Wirtschaftsbereichen „Persönliche Dienstleistungen“ (2008-2017) bzw. „Gesundheitswesen“ (ab 2017).

Abbildung 46: Branchenschwerpunkte selbständig beschäftigter Frauen und Männer, 2019



*) getrennte Darstellung der Selbständigen im Gesundheitswesen (ohne 24-Stunden-Betreuung) und der 24-Stunden-Betreuung; diese wurde näherungsweise errechnet aus der Zahl der selbständig erwerbstätigen ausländischen Frauen im Wirtschaftsbereich „Gesundheitswesen“ (ab 2017).

Quelle: BALI web, WIFO-Berechnungen.

Selbständig erwerbstätige Männer waren 2019 außerhalb der Land- und Forstwirtschaft größtenteils im Tourismus tätig, gefolgt von Bauwesen, freiberuflichen Dienstleistungen, Handel, Sachgütererzeugung und Gesundheitswesen. Bei den Frauen überwiegt die selbständige Beschäftigung im Gesundheitswesen einschließlich der 24-Stunden-Betreuungspersonen, hier sind insgesamt rund 80.100 tätig. Darunter befinden sich rund 84% 24-Stunden-Betreuungspersonen. Auch die Bereiche sonstige Dienstleistungen (Friseurinnen, Kosmetik, Wäscherei etc.), Tourismus, Sachgütererzeugung, Handel und freiberufliche Tätigkeiten (Abbildung 46) sind relevant.

Die langfristige Entwicklung seit 2008 zeigt, dass die Selbständigenzahlen der Männer bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, sowie im Handel deutlich rückläufig waren, bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen auch jene der Frauen. Demgegenüber gab es bei den Männern die stärksten Beschäftigungszuwächse im Beherbergungswesen, in der Sachgütererzeugung und in den freiberuflichen Tätigkeiten, bei den Frauen, abgesehen von der 24-Stunden-Betreuung, in der Sachgütererzeugung, aber auch im Bauwesen und in den freiberuflichen Tätigkeiten.

Solo-Selbständige

Hinsichtlich der MitarbeiterInnenzahl zeichnet sich die selbständige Beschäftigung in Österreich dadurch aus, dass sie sich mehrheitlich aus Solo-Selbständigen, d. h. Selbständigen, die keine Arbeitskräfte beschäftigen, zusammensetzt. Differenziert nach Geschlecht sind es vor allem Frauen, die als Solo-Selbständige tätig sind (Mayrhuber / Bock-Schappelwein, 2018)⁹.

Laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung/EUROSTAT¹⁰ belief sich im Jahr 2019 die Zahl der selbständig Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren in Österreich auf 455.800¹¹, wovon mit 56% (257.100) etwas mehr als die Hälfte auf Solo-Selbständige entfiel. Der Anteil der Solo-Selbständigen ist in den letzten Jahren bei den Männern leicht rückläufig und bei den Frauen recht konstant gewesen. Der Frauenanteil unter den selbständig Erwerbstätigen insgesamt betrug 36%, unter den Solo-Selbständigen 44% (Mikrozensus¹²).

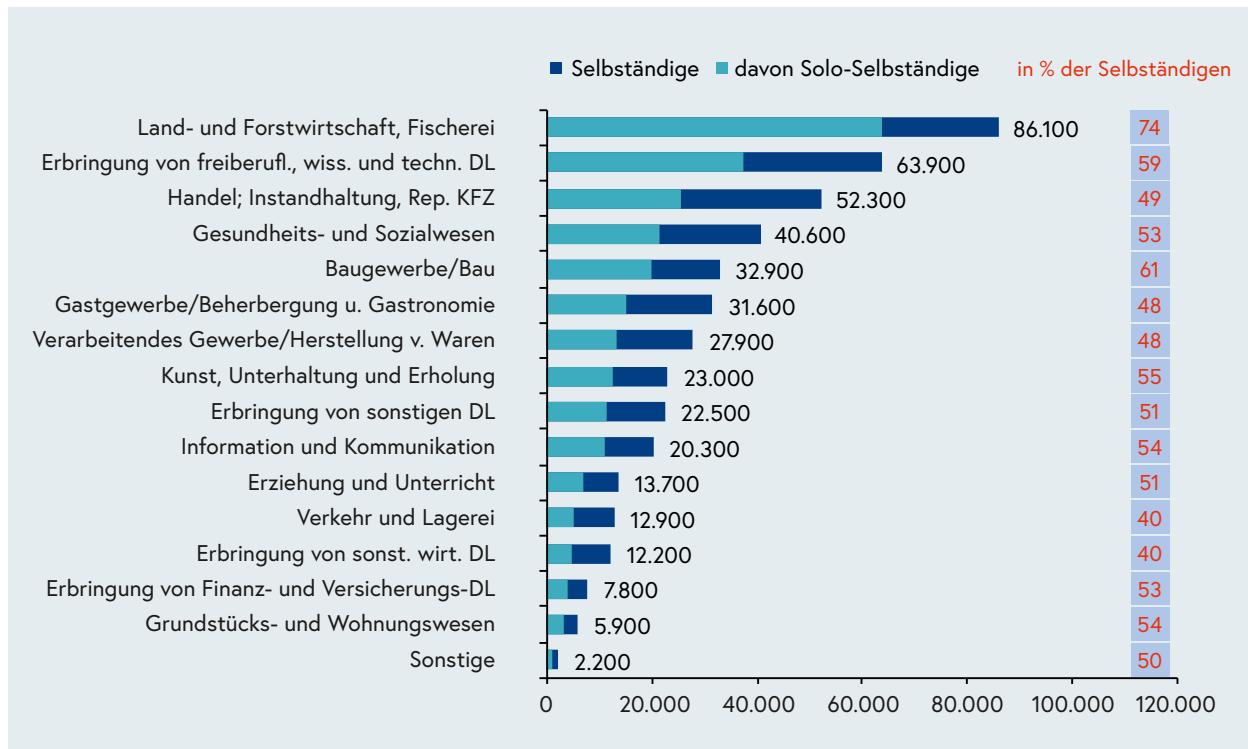
⁹ Zu den Strukturmerkmalen von Solo-Selbständigen in Österreich, siehe auch Lukawetz / Riesenfelder / Danzer (2015) oder Bögenhold / Klinglmair (2017); zur Heterogenität der Gruppe z.B. De Vries et al. (2019).

¹⁰ Datenabfrage über EUROSTAT.

¹¹ In der Befragung werden alle Personen erfasst, die angeben, in einem ausgewählten Haushalt zu leben (unabhängig von der melderechtlichen Situation) (Statistik Austria, 2020).

¹² Der Frauenanteil laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung weicht von den Anteilen laut Hauptverband bzw. WKO ab.

Abbildung 47: Branchenschwerpunkte Solo-Selbständiger bzw. Selbständiger, 2019



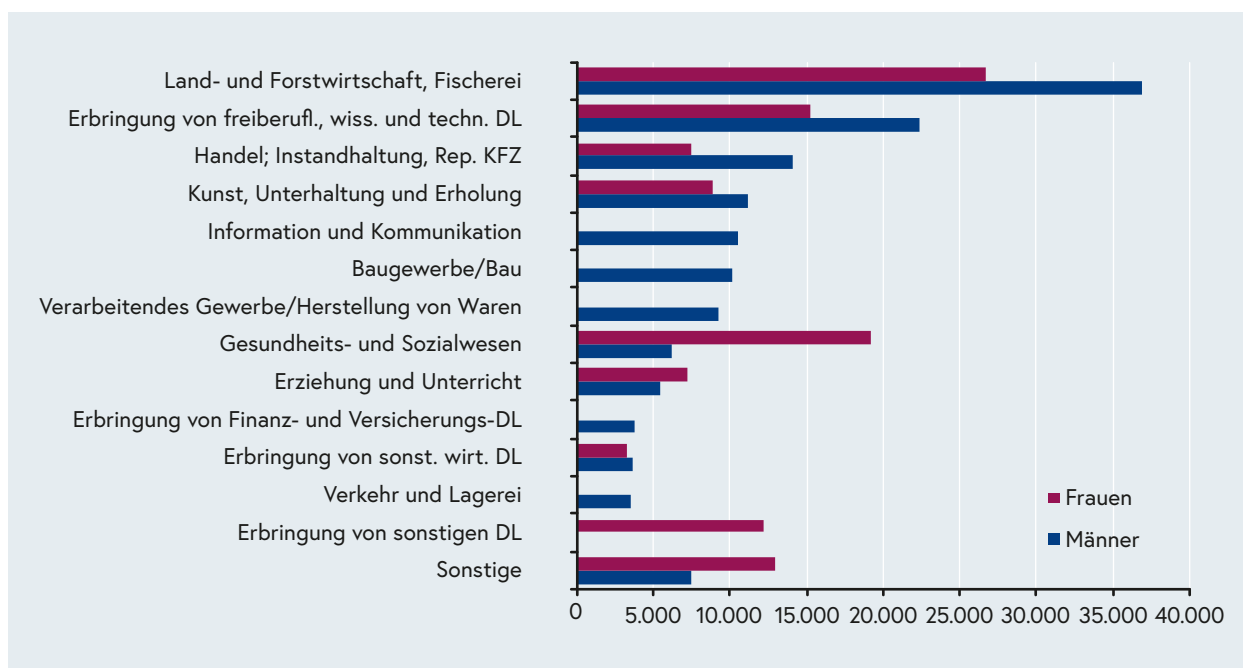
Quelle: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen.

Abgesehen von der Land- und Forstwirtschaft sind Solo-Selbständige zuallererst in freiberuflichen Dienstleistungen tätig, gefolgt von Gesundheitswesen, Handel, Kunst und persönlichen Dienstleistungen. Im Vergleich dazu konzentriert sich die selbständige Beschäftigung insgesamt (laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung/EUROSTAT) neben der Land- und Forstwirtschaft auf die freiberuflichen Dienstleistungen, den Handel, das Gesundheitswesen, das Bauwesen, Gastronomie, Sachgütererzeugung, Kultur, persönliche Dienstleistungen und IKT (Abbildung 47).

Mayrhuber / Bock-Schappelwein (2018) verweisen mit Blick auf die Beschäftigungsschwerpunkte und geschlechtsspezifische Aspekte darauf, dass solo-selbständige Frauen (außerhalb der Land- und Forstwirtschaft¹³ ausschließlich im Dienstleistungssektor tätig sind, während bei den Männern neben dem Dienstleistungssektor fast ein Fünftel der Erwerbstätigkeit der Sachgütererzeugung und dem Bauwesen zuzurechnen ist. Frauen, die im Dienstleistungssektor als Solo-Selbständige erwerbstätig sind, waren laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung / EUROSTAT im Jahr 2019 vor allem im Gesundheits- und Sozialwesen, in den freiberuflichen Dienstleistungen oder in den sonstigen Dienstleistungen (z. B. mobile Friseurinnen) beschäftigt, aber auch im künstlerischen Bereich. Die Männererwerbstätigkeit konzentrierte sich dagegen zuallererst auf die freiberuflichen Dienstleistungen, auf den Handel und den IKT-Bereich sowie ebenfalls auf den künstlerischen Bereich (Abbildung 48).

¹³ In der Land- und Forstwirtschaft sind rund ein Viertel der Solo-Selbständigen beschäftigt (Männer: 26%, Frauen: 23%).

Abbildung 48: Solo-Selbständige nach Geschlecht und Wirtschaftsbereichen, 2019



Quelle: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen. * Fallzahlen von weniger als 3.000 werden im Mikrozensus nicht ausgewiesen.

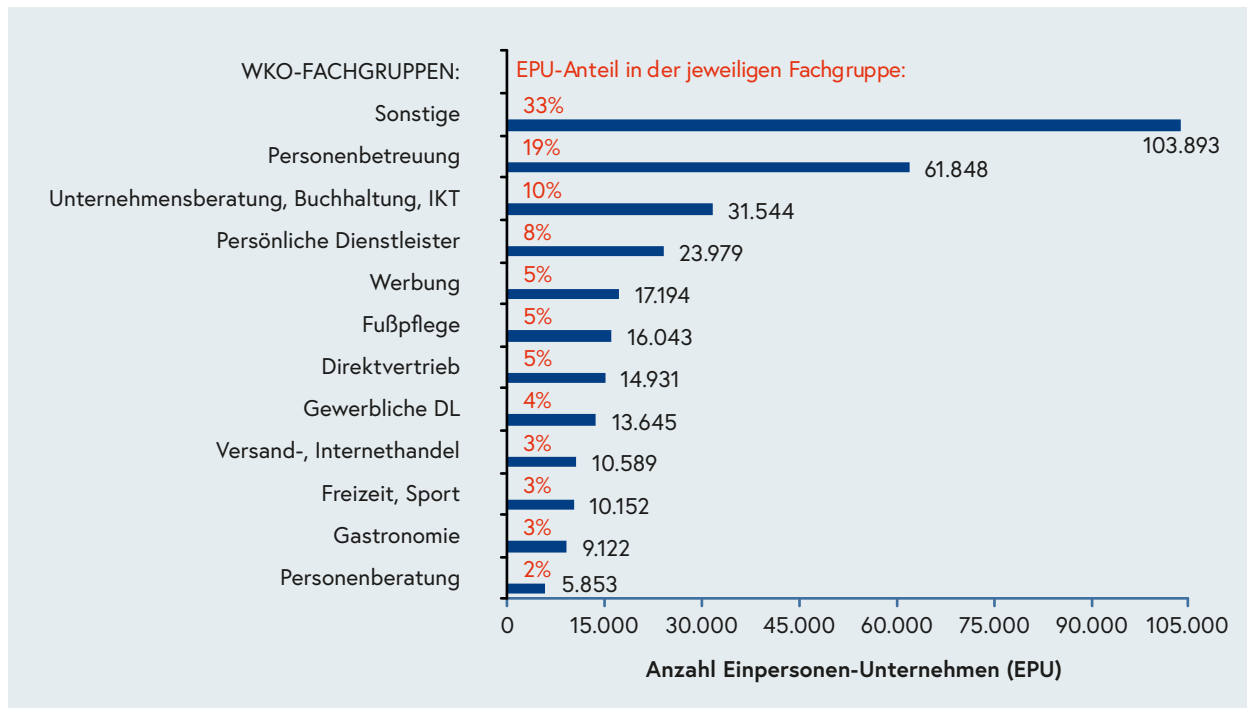
Ein-Personen-Unternehmen

Ein-Personen-Unternehmen und Kleinunternehmen (mit weniger als 10 Beschäftigten) haben insgesamt eine hohe Beschäftigungswirkung, und aus einer makroökonomischen Sicht auch eine hohe Wertschöpfungswirkung (Pichler et al. 2020). Gemäß BMDW (2018) erzielten die 120.000 EPU in der marktorientierten Wirtschaft rund 4% der marktorientierten Bruttowertschöpfung. Die EPU in den Bereichen Gesundheit, Kunst, Kultur als nicht marktorientierte Bereiche sind darin nicht erfasst.

Die EPU-Statistik der Wirtschaftskammern Österreich (WKO)¹⁴ bezieht sich auf die WKO-Mitglieder, die sowohl EinzelunternehmerInnen und GmbHs der gewerblichen Wirtschaft ohne unselbständig Beschäftigte (inklusive geringfügig Beschäftigte) erfasst.

¹⁴ <https://www.wko.at/service/netzwerke/epu-factsheet-2020.pdf>

Abbildung 49: Beschäftigungsbereiche der Ein-Personen-Unternehmen, 2019



Quelle: EPU-Statistik der WKO, WIFO-Berechnungen.

Zu Jahresende 2019 belief sich die Zahl der Ein-Personen-Unternehmen (EPU) in Österreich auf 318.793; bei einem Gesamtbestand von 537.636 Unternehmen (aktive WKO-Mitglieder) ergibt sich ein EPU-Anteil von 59,3%. In der EPU-Zahl ist seit 2008 auch die selbständige Personenbetreuung enthalten. Aktuell umfassen sie 61.848 MitgliederInnen, das sind rund ein Fünftel aller Ein-Personen-Unternehmen; ohne 24-Stunden-Betreuung würde der EPU-Anteil auf 47,8%¹⁵ (256.945) sinken. Der Frauenanteil lag bei 52,3% (natürliche Personen), ohne selbständige Personenbetreuung bei 41,8%.

Nach Beschäftigungsbereichen sind neben der Personenbetreuung, EPU vor allem in den Bereichen Unternehmensberatung, Buchhaltung und Informationstechnologie anzutreffen (2019: 9,9% aller Ein-Personen-Unternehmen), gefolgt von persönlichen Dienstleistungen (7,5%), Werbung und Marktkommunikation (5,4%), Fußpflege, Kosmetik (5,0%) und Direktvertrieb (4,7%) (Abbildung 49).

„Neue Selbständige“

Mayrhuber/Bock-Schappelwein (2018) beziffern die Gruppe der „Neuen Selbständigen“ auf Grundlage von WIFO-INDI-DV im Jahr 2016 auf rund 30.000 Personen. Die Aktualisierung der Berechnung zeigt, dass es 2019 rund 30.000 Neue Selbständige gab. Das Geschlechterverhältnis ist annähernd ausgewogen, der Frauenanteil bei den Neuen Selbständigen beträgt rund 47%.

¹⁵ Bzw. auf 54,0%, wenn sowohl Zähler als auch Nenner um die Personenbetreuung reduziert werden würden.

10.2 Auswirkungen von Covid-19 auf die selbständige Beschäftigung

Mit den ab 11. März 2020 eingeleiteten Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie wurden Veranstaltungen im Freien mit mehr als 500 TeilnehmerInnen bzw. mit mehr als 100 in Innenräumen (Theater, Sport etc.) verboten. Wenig später wurden alle Veranstaltungen, einschließlich Familientreffen, Hochzeiten und Begräbnisse untersagt oder auf geringe TeilnehmerInnenzahlen beschränkt. Innerhalb weniger Tage mussten Geschäfte (mit Ausnahme von Apotheken, Lebensmittelgeschäften und ähnlichen Versorgern für den täglichen Bedarf) schließen. Der Unterricht an Schulen und Universitäten wurde eingestellt (Hauser, 2020), öffentliche und private Kindergärten geschlossen und die verbleibende institutionelle Kinderbetreuung auf Kinder mit Eltern in systemrelevanten Bereichen beschränkt.

Nach Ostern, Mitte April, gab es die ersten Lockerungen in Teilbereichen des Handels (Öffnung von Geschäften mit weniger als 400 Quadratmetern Verkaufsfläche, aber auch größere Baumärkte, Gartencenter, Holzhandlungen). Zwei Wochen später, Anfang Mai folgten der übrige Handelsbereich, persönliche Dienstleistungen und Freiluftsport. Mitte Mai durften Gaststätten, Museen und Zoos, etc. wieder öffnen. Zu Monatsende erfolgte die Wiedereröffnung der Hotellerie und Lockerungen bei Veranstaltungen im Kunst- und Kulturbereich, sowie beim Sport.

10.2.1 Nationale Befunde

Beschäftigtenzahlen

Insgesamt wirkten diese unmittelbaren Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie sowohl auf die prinzipiellen Erwerbsmöglichkeiten der Selbständigen, wie auch auf ihre Erwerbs-(Umsatz)höhen. Diese unterschiedlichen Dimensionen der Betroffenheiten sind derzeit noch nicht im Detail quantifizierbar. Die Beschäftigungszahlen zeigen im Vergleich zu den Unselbständigenzahlen jedenfalls wenig Bewegung. Im ersten Halbjahr 2020 reduzierte sich die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Selbständigen um 0,9% gegenüber dem ersten Halbjahr 2019. Dieser Rückgang ist durch die Beschäftigungsentwicklung der Frauen mit nicht österreichischer Staatsbürgerschaft (-3.064 Personen) und damit vermutlich großteils durch die 24-Stunden-Betreuungspersonen begründet. Deutlich schwächer waren die Rückgänge bei den Selbständigen mit österreichischer Staatsbürgerschaft. Die im Rahmen der Covid-19 Maßnahmen angeordneten Geschäftsschließungen und Erwerbseinschränkungen haben im ersten Halbjahr 2020 nicht zu entsprechenden Beendigungen der selbständigen Tätigkeit geführt (Tabelle 19). Die Beendigung der Selbständigkeit wäre zum einen mit dem Verlust der Sozialversicherung (Ausnahme Unfallversicherung) verbunden. Zum anderen ist eine bestehende Sozialversicherung Voraussetzung¹⁶ zum Zugang für die Covid-19 Hilfe-Fonds (Härtefallfonds, den KünstlerInnen-Unterstützungsfonds, Covid-19 Fonds für KünstlerInnen). Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der Herabsetzung der vorläufigen Beitragsgrundlage von Gewerbetreibenden, Freiberuflern und Neuen Selbständigen eingeführt¹⁷. Tatsächlich hat sich der Anteil der Selbständigen mit Mindestbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung (2020 460,66 € im Monat) nur leicht erhöht: Waren im Juni 2019 40,5% der Selbständigen auf der Mindestbeitragsgrundlage versichert, sind es im Juni 2020 40,8% der Selbständigen (Tabelle 19).

¹⁶ Diese Voraussetzung wurde in Phase 2 teilweise aufgehoben.

¹⁷ <https://www.svs.at/cdscontent/?contentid=10007.857964&portal=svsportal>

Tabelle 19: Selbständigenzahlen im Vergleich: 1. Halbjahr 2020 zu 1. Halbjahr 2019

	2019	2020	abs.	in %
Männer	279.325	279.513	188	0,1
Inland	240.917	240.079	-838	-0,3
Ausland	38.409	39.434	1.026	2,7
Frauen	207.646	203.786	-3.860	-1,9
Inland	130.449	129.652	-796	-0,6
Ausland	77.198	74.134	-3.064	-4,0
Gesamt	486.971	483.299	-3.672	-0,8
Versicherte auf der Mindestbeitragsgrundlage per Juni^{*)}				
insgesamt	186.271	187.957		
In % aller Versicherten	40,5	40,8	+551	+0,9

*) SVS-Daten sind im Gegensatz zu den BALI web-Daten nicht priorisiert.

Quelle: BALI web, Auswertungen der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen, WIFO-Berechnungen

Einschränkungen der unternehmerischen Tätigkeiten

Die Betroffenheit von den Covid-19 Maßnahmen manifestiert sich gegenwärtig nicht in den Zahlen der Beschäftigten, sondern in ihren Umsätzen. Hier gehen wir davon aus, dass es einen gewissen Gleichklang der Branchen-Betroffenheit zwischen den unselbständig und selbständig Beschäftigten gibt: Besonders starke Rückgänge der Unselbständigen-zahlen war in den kundenintensiven, nicht-systemrelevanten Bereichen vorhanden (Bock-Schappelwein/Huemer/Hyll, 2020), allen voran in der Gastronomie und Hotellerie, aber auch in den persönlichen Dienstleistungen (z. B. Friseur-, Kosmetikdienstleistungen) oder im Handel und im Verkehrsbereich, im Kulturbereich sowie im Freizeitsektor (neben z.B. Arbeitskräfteverleih und Bauwesen).

Die kundenintensiven Bereiche in denen Selbständige tätig sind, führen zu Umsatz- und Einkommenseinbrüchen, die sich aus den unterschiedlichsten Datenquellen folgendermaßen quantifizieren lassen (Tabelle 20):

- Von den rund 319.000 Ein-Personen-Unternehmen sind rund 75.000 Ein-Personen-Unternehmen (EPU) in den kundenintensiven Bereichen persönliche DienstleisterInnen, Fußpflege, Direktvertrieb, Freizeit, Sport und Gastronomie (ohne Personenbetreuung) tätig. Gemessen an allen Ein-Personen-Unternehmen (EPU) folgt daraus eine potenzielle Krisen-Betroffenheit von 23% der Ein-Personen-Unternehmen. Ohne Personenbetreuung¹⁸ liegt die Betroffenheit bei 29%.
- Laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung/EUROSTAT belief sich die Solo-Selbständigkeit in den Bereichen Handel, Gastronomie, Gesundheitswesen¹⁹, Kultur und persönliche Dienstleistungen auf rund 87.000. Die Zahl der betroffenen Selbständigen mit Arbeitskräften in diesen Bereichen dürfte ähnlich hoch ausfallen (83.000). In Summe könnten laut dieser Datenquelle somit rund 170.000 Selbständige unmittelbar von Umsatzausfällen durch die verordneten Maßnahmen betroffen sein. Gemessen an den selbständig Erwerbstätigen bedeutet dies eine potenzielle Betroffenheit von 34% unter den Solo-Selbständigen, 42% unter den Selbständigen mit MitarbeiterInnen bzw. 37% unter allen Selbständigen (Solo-Selbständige und Selbständige mit MitarbeiterInnen).

¹⁸ Sowohl Zähler als auch Nenner um Personenbetreuung bereinigt.

¹⁹ PhysiotherapeutInnen waren ebenfalls vom Lock-down wegen drohender Ansteckungsgefahr betroffen.

- Laut BALI web gab es 2019 in den Bereichen Handel, Gastronomie, Gesundheitswesen, Kultur und persönliche Dienstleistungen sowie Reisebüros und ReiseveranstalterInnen rund 166.000 Selbständige, die potenziell betroffen sein könnten (ohne Personenbetreuung). Gemessen an den selbständig Erwerbstätigen sind dies 34%, an den Selbständigen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 41%, bzw. an den Selbständigen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft und ohne Personenbetreuung 48%²⁰.

Tabelle 20: Potenziell betroffene Selbständige nach Branchen-Betroffenheit durch Covid-19 Maßnahmen

Datenquelle	Selbständige 2019	Potenzielle Betroffenheit durch Covid-19 Maßnahmen	Anteil in %
BALI web	487.401	166.000	34% (außerhalb Land- und Forstwirtschaft: 41%, ohne Personenbetreuung: 48%)
EPU-Statistik	318.793 Ein-Personen-Unternehmen (EPU) (ohne Personenbetreuung: 256.945)	75.000	23% (ohne Personenbetreuung: 29%)
Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung	455.800 (darunter 257.100 Solo-Selbständige)	170.000 (darunter 87.000 Solo-Selbständige)	37% (Solo-Selbständige: 34%)

Quelle: WIFO.

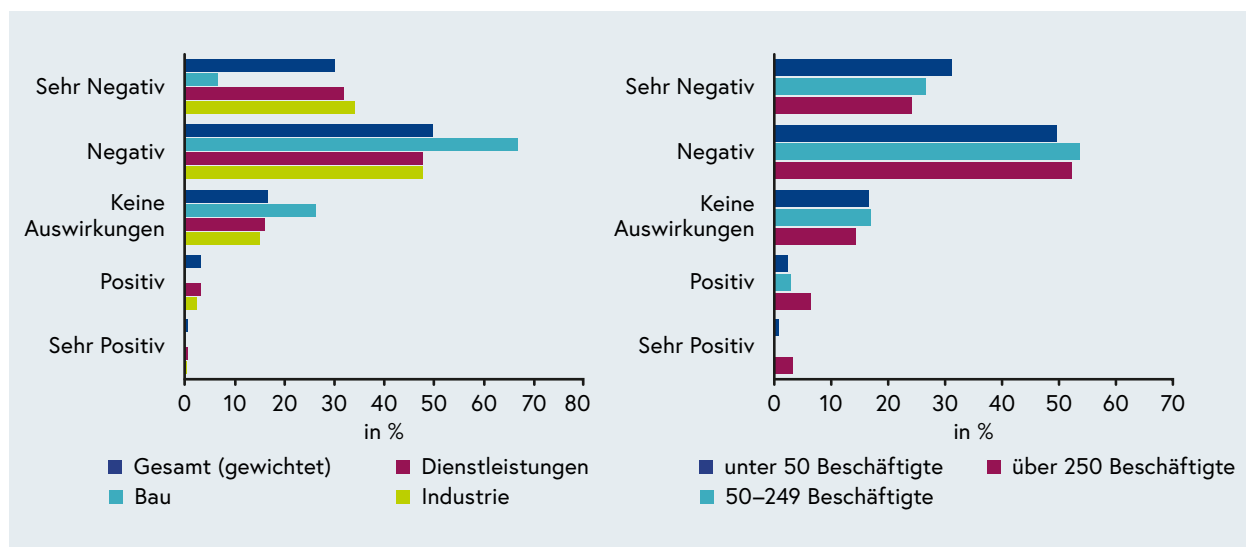
Eine weitere Grundlage zur Einschätzung der wirtschaftlichen Betroffenheit der Lock-down-Maßnahmen auf Unternehmen bietet der WIFO-Konjunkturtest (Hözl 2020). Mit den Sonderfragen zur Covid-19 Krise im Mai 2020 sind zeitnahe Anhaltspunkte zur Messung der Auswirkungen des wirtschaftlichen Schocks in den Wirtschaftsbranchen vorhanden. Von den 1.616 befragten Unternehmen gaben 80% an, dass ihre derzeitige Geschäftstätigkeit negativ (50%) oder sehr negativ (30%) von der Corona-Pandemie betroffen ist.

Aufgrund der Größe der Unternehmen, (67% haben weniger als 50 Beschäftigte, 24% zwischen 50 und 249 und 5% mehr als 250 Beschäftigte), können keine direkten Rückschlüsse auf die Selbständigen gezogen werden. Der Konjunkturtest gibt allerdings eine unternehmerische Tendenz wieder, der sich auch Ein-Personen-Unternehmen und Kleinbetriebe nicht entziehen werden können. Es zeigt sich auch hier deutlich, dass von den drei Unternehmensgruppen die kleinen Unternehmen (bis 50 Beschäftigte) häufiger eine sehr negative Betroffenheit angeben als die anderen Unternehmen (Abbildung 50).

Eine Verbesserung der Geschäftslage im Juli/August gegenüber März/April hatten vor allem Unternehmen im Bau, während im Dienstleistungsbereich und in der Industrie 18% bzw. 26% eine weitere Verschlechterung angeben (Abbildung 51). Unternehmen mit unter 50 Beschäftigten erfuhren zu einem geringeren Anteil eine Verbesserung ihrer Geschäftslage als die anderen Unternehmen (Hözl et al. 2020).

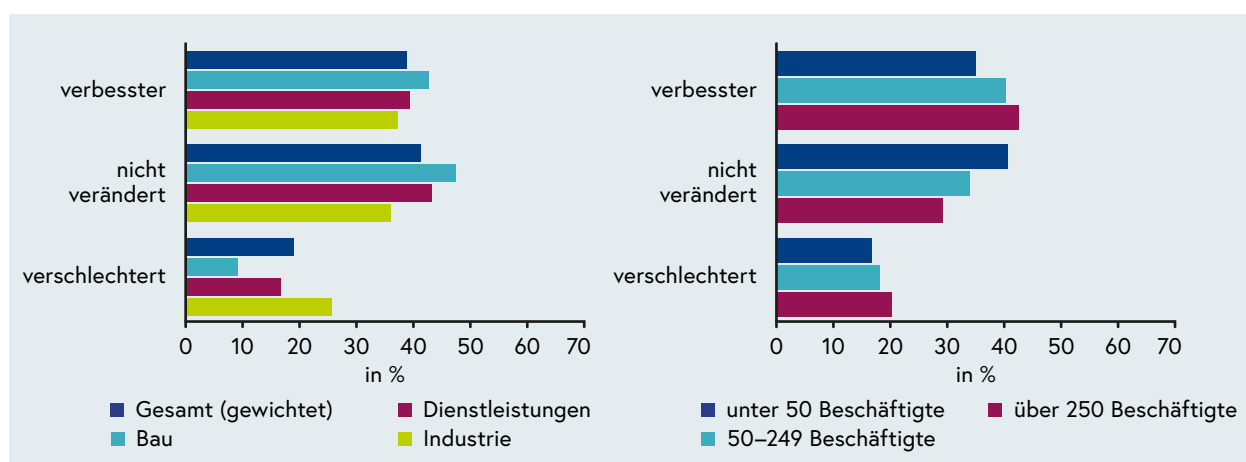
²⁰ Diese Daten sind als Untergrenze zu betrachten, da beispielsweise selbständige PhotographInnen in dieser Darstellung nicht enthalten sind.

Abbildung 50: WIFO-Konjunkturtest: Wie wirkt sich die Corona-Pandemie auf die derzeitige Geschäftstätigkeit Ihres Unternehmens aus?



Quelle: WIFO-Konjunkturtest vom Mai 2020, Sonderausgabe 2/2020.

Abbildung 51: WIFO-Konjunkturtest: Wie hat sich die Geschäftslage Ihres Unternehmens in den letzten beiden Monaten im Vergleich zu den ersten beiden Monaten der Corona-Pandemie verändert?



Quelle: WIFO-Konjunkturtest vom August 2020.

Betroffenheiten: Hilfsmaßnahmen

Die Corona-Hilfen lassen sich grob in zwei Gruppen teilen, jene für Unternehmen und jene für Personen. In die letztgenannte Gruppe fallen vor allem der Härtefallfonds²¹, der KünstlerInnenunterstützungsfonds, Überbrückungshilfefonds für KünstlerInnen, daneben wurden SV-Stundungen und vorübergehende Beitragshera-

²¹ In Phase 1 (27.3-17.4.2020) konnte eine Soforthilfe von bis zu 1.000 € beantragt werden. In Phase 2 ab 20.4.2020 wurde der Zugang erweitert und die Unterstützung von monatlich bis zu 2.000 € festgelegt, die maximale individuelle Förderhöhe beträgt 6.000 €.

setzungen, Fixkostenzuschuss, etc.²² eingeführt. Es handelt sich dabei um eine Unterstützung natürlicher Personen und nicht Betriebe.

Die Nachfrage nach diesen Instrumenten gibt einen Einblick in die Krisenbetroffenheiten der Selbständigen, wobei hier zwischen Förderfällen und geförderten Personen zu unterscheiden ist. Mit Stichtag 18. August 2020 gab es im Rahmen des Härtefallfonds (einschließlich Comeback-Bonus²³) 430.800 positiv abgewickelte Förderfälle, das waren 190.500 Personen. Damit wurden Selbständige bisher mit rund 465 Mio.€, das sind rund 2.440 € pro Kopf, unterstützt (WKO, 2020B). Die unterstützten Personen sind zu 68% EPU, 4% freie DienstnehmerInnen und zu 28% Kleinstunternehmen (Tabelle 21). In Relation zu den Selbständigenzahlen erhielten bis Mitte August 2020 zwischen 41% und 51% (mit/ohne Personenbetreuung) der EPU, Unterstützungslösungen aus dem Härtefallfonds, bei den freien DienstnehmerInnen waren es 52%, bei den Kleinstunternehmen²⁴ zwischen 36% und 38%.

Bezogen auf alle Unternehmen (Stand 2019) wurden 35% von ihnen mit Mitteln des Härtefallfonds unterstützt. Bei der ausschließlichen Berücksichtigung von Kleinunternehmen, (für diese wurde der Fonds ja geschaffen) liegt die Quote bei 46%. Eine ähnliche Betroffenheit bzw. eine ähnliche Streuung der Betroffenheit ergeben auch die Berechnung auf der Grundlage der Branchen (Tabelle 20). Die Solo-Selbständigen sind in beiden Zugängen jene Gruppe, die zum größten Anteil von den gesetzten Maßnahmen zur Pandemie-Bekämpfung betroffen ist. Durch die zeitliche Verlängerung bis Ende 2020, (Phase 2 des Härtefallfonds) ist die Zunahme der Betroffenheit für alle Selbständige, besonders aber für die Ein-Personen-Unternehmen zu erwarten.

Mehr als ein Drittel der Anträge (37%) wird von Selbständigen der Bereiche Gewerbe/Handwerk und Tourismus/Gastgewerbe gestellt. Soziales/Gesundheit und Handel sind für ein weiteres Viertel der Anträge verantwortlich; alles Bereiche die vom Lock-down direkt betroffen sind (Abbildung 52).

Tabelle 21: Potenziell betroffene Selbständige, Förderfälle im Härtefallfonds

	EPU inkl. neue Selbständige	Freie DienstnehmerInnen	Kleinst-unternehmer	Insgesamt
Gesamtförderfälle	294.901	16.171	119.729	430.801
Verteilung in %	68	4	28	100
fiktive Umrechnung Fall/Person	130.379	7.149	52.934	190.462
in % der jeweiligen Unternehmen²⁵	41-51%	52%	36-38%	35-46%

Quelle: WKO, WIFO-Berechnungen.

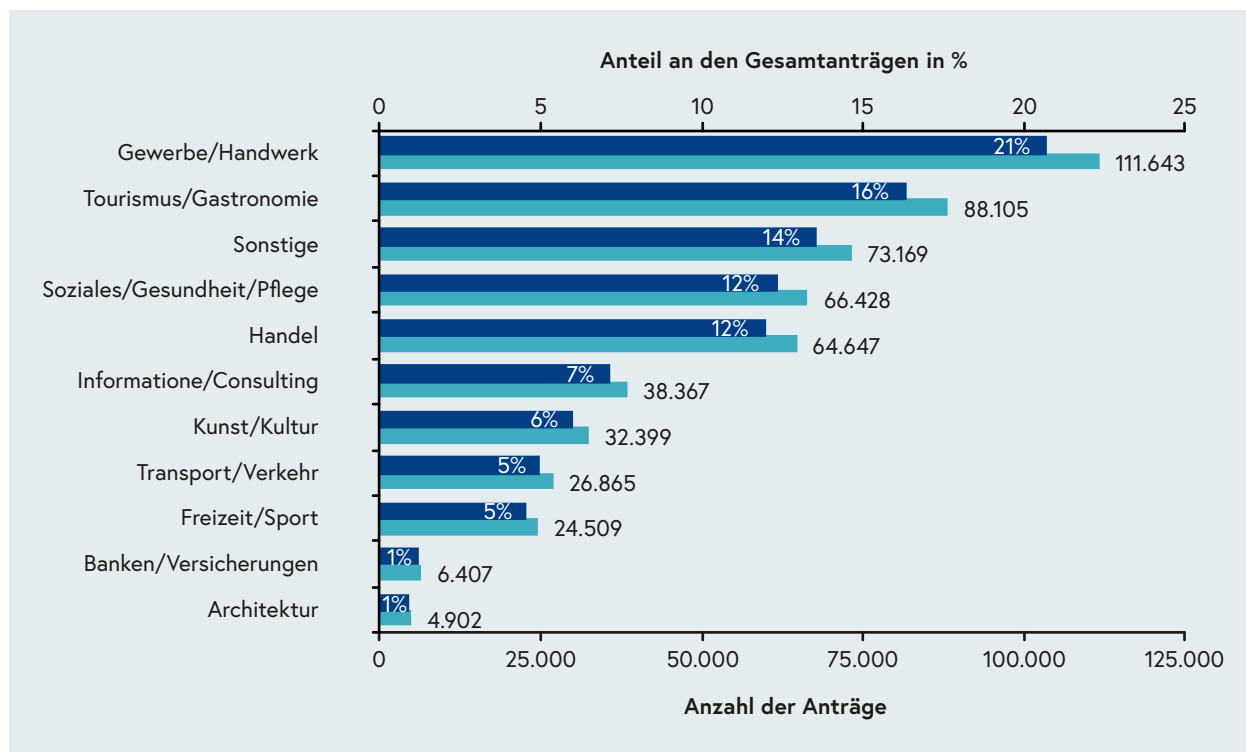
²² <https://www.bmf.gv.at/public/top-themen/corona-hilfspaket-faq.html>

²³ Eine ab 27. Mai 2020 höhere Unterstützung durch den Härtefallfonds, die auch rückwirkend ab März 2020 ist und bis Dezember 2020 gilt. <https://news.wko.at/news/kaernten/Corona-Update-27.-Mai-2020.html>

²⁴ Die Definition von „Kleinstunternehmen“ ist im WKO-Statusbericht nicht definiert.

²⁵ Unternehmenszahlen wurden folgendermaßen angenähert: EPU mit/ohne Personenbetreuung. Kleinstunternehmen: Herausnahme der EPU, AGs, Gebietskörperschaften und ausländische Rechtsformen von den aktiven WKO-Kammermitgliedern (2019) verbleiben rund 140.000 Unternehmen; die Statistik zur Unternehmensdemographie (Statistik Austria 2020) enthält 148.957 Unternehmen mit 1 bis 4 unselbständig Beschäftigten.

Abbildung 52: Verteilung der Anträge zum Härtefallfonds nach Wirtschaftsbereichen*)



*) die Wirtschaftsbereiche sind nicht ident mit der Abgrenzung nach ÖNACE.

Quelle: WKO, WIFO-Berechnungen,

Der Verdienstentgang der Selbständigen, der durch den Härtefallfonds kompensiert wird, dürfte gering sein. Im Vergleich zum Einkommen 2019 der Versicherten der gewerblichen Wirtschaft (DVS, 2019) beträgt das bisherige Fördervolumen 3,3% des sozialversicherungspflichtigen Einkommens. Im Vergleich dazu liegt die Relation der durch die Kurzarbeit gestützten Bruttoeinkommen der unselbständig Beschäftigten bei 4,5% ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens, wobei die Betroffenheit hier bei einem Drittel der Beschäftigten in etwa gleich hoch liegt wie bei den Selbständigen (WIFO, 2020).

Eine repräsentative Befragung bei Selbständigen Anfang Mai 2020 zeigte eine Unzufriedenheit mit den Corona-Hilfsmaßnahmen. Rund 56% der EPU und 49% der Kleinunternehmen beurteilten ihre finanzielle Unterstützung im Rahmen des Härtefallfonds als nicht genügend. Für Pichler et al. (2020B) erklärt sich der Unterschied durch die Corona-Kurzarbeit, die Kleinunternehmen, aber nicht den EPU zur Verfügung steht. Mehr als die Hälfte der Befragten erwarten, dass der Härtefallfonds nur 20% ihres persönlichen Einkommensverlustes ausgleichen wird (Pichler et al., 2020C).

10.2.2 Internationale Befunde

Umfangreiche Erhebungen in Deutschland geben einen detaillierteren Blick zur Betroffenheit auf die berufliche Tätigkeit und dem Ausmaß der Umsatzrückgänge der Selbständigen. ifo / forsa (2020), die an einer interdisziplinären Befragung²⁶ zu Covid-19 für das deutsche Gesundheitsministerium arbeiten, zeigen, dass 61% der Selbständigen durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie ihrer Arbeit gar nicht oder nur noch eingeschränkt nachgehen (39% haben sie eingeschränkt, 22% eingestellt) konnten. Selbständige Frauen waren eingeschränkter in ihrer Tätigkeit als Männer (68% versus 55%), insbesondere alleinerziehende Frauen (85%). Auch entlang von Einkommensgruppen zeigten sich deutliche Unterschiede: Selbständige mit niedrigem Einkommen hatten größere Einschränkungen als Selbständige mit höherem Einkommen (74% versus 53%). Die Einschränkung der beruflichen Tätigkeit ist naturgemäß mit Umsatzrückgängen verbunden: Zwei Drittel der Selbständigen (66%) hatten Umsatzrückgänge, Frauen etwas häufiger als Männer (69% versus 64%), insbesondere alleinerziehende Frauen (85%). Auch hier zeigte sich die Differenzierung entlang der Einkommen: Selbständige mit niedrigem Einkommen, die größere Einschränkungen hatten, hatten auch häufiger Umsatzrückgänge als Selbständige mit höherem Einkommen (76% versus 60%).

Metzger (2020) zufolge meldeten auf Grundlage einer Blitzumfrage im April noch 90% der befragten Selbständigen in Deutschland Umsatzrückgänge, bei mehr als der Hälfte der Selbständigen waren zu diesem Zeitpunkt über 75% der Umsätze weggebrochen, ein Drittel hatte zu dieser Zeit gar keine Einnahmen. Bertschek / Erdsiek (2020) erhoben, dass bei knapp 60% der befragten Solo-Selbständigen²⁷ der monatliche Umsatz um mehr als 75% eingebrochen war; besonders betroffen waren konsumnahe Branchen und weniger hoch digitalisierte Solo-Selbständige.

Kritikos / Graeber / Seebauer (2020) verglichen die Krisenbetroffenheiten von Selbständigen und Unselbständigen in Deutschland. Selbständige sind finanziell stärker von der Krise betroffen als unselbständig Beschäftigte (60% versus 15%). Selbständige nennen auch größere finanzielle Sorgen als Unselbständige (Bünning / Hipp / Munnes, 2020). Auch in Deutschland dämpft die Kurzarbeit und die Arbeitslosenversicherung die Einkommenseinbußen stärker als bei den Selbständigen. Selbständige sind von Einkommenseinbußen unmittelbarer betroffen. Block / Fisch / Hirschmann (2020) bestätigen die besondere Betroffenheit der Solo-Selbständigen. Positive Folgen für Selbständige sehen Bertschek / Erdsiek (2020), da hier Investitionen in die Digitalisierung zu verbesserten digitalen Diensten (Beratung bei Gesundheitsdienstleistungen, Online-Vertriebskanäle) geführt haben.

Ableitungen aus den internationalen Befunden:

- Selbständige treffen Einkommenseinbußen stärker als unselbständig Beschäftigte (z.B. Abfederung durch Kurzarbeit, Arbeitslosengeld).
- Selbständig erwerbstätige Frauen sind tendenziell häufiger von Einschränkungen in ihrer Betriebstätigkeit und damit von Umsatzrückgängen betroffen. Die Gruppe der Alleinerziehenden bzw. Selbständige mit niedrigem Einkommen haben in Deutschland die höchsten Umsatzrückgänge.
- Auch sind die Solo-Selbständigen häufiger und stärker betroffen.

²⁶ Die nachfolgend berichteten Ergebnisse basieren auf der vom 8. bis 20. Juni 2020 durchgeführten Befragung von 30.068 über 18 Jahre alten Bürgerinnen und Bürgern in der Bundesrepublik (ifo – forsa, 2020).

²⁷ Online-Umfrage zwischen 7. April und 4. Mai 2020.

10.3 Lücken im System, Anpassungsbedarf

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie, verursachten nicht nur den stärksten Beschäftigungsrückgang bei den Unselbständigen seit fast 70 Jahren und die höchste Arbeitslosigkeit in der Zweiten Republik, sondern entzogen vielen Selbständigen und Unternehmen über Nacht ihre Geschäftsgrundlage. Aus der Sicht der Selbständigen ist der externe Schock kein kalkulierbares unternehmerisches Risiko, sondern höhere Gewalt. Zum Zeitpunkt des Lock-downs gab es – im Gegensatz zur Corona-Kurzarbeit – Lücken in den gesetzlichen Regelungen bzw. deren Auslegung zur Abfederung des Verdienstentgangs.

Seit 1.1.2009 besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige. Das ist ein passendes Instrument, wenn die Risikoeinschätzung einer Erwerbslosigkeit entsprechend hoch ist. Ein Lock-down ist kein einschätzbares Ereignis. Auch ist die Entscheidung für eine freiwillige Arbeitslosenversicherung acht Jahre lang bindend. Die geringe Anzahl von freiwillig arbeitslosversicherten Selbständigen, 2019 hatten rund 1.100 Selbständige (0,3%) in die Arbeitslosenversicherung optiert, ist sicherlich auch dadurch bestimmt, dass eine individuelle Risikoeinschätzung über diesen langen Zeitraum kaum möglich ist oder die finanzielle Belastung für einen zu langen Zeitraum eingegangen werden müsste (siehe Forschungsbedarf zur Größenordnung und den personenbezogenen Merkmalen von freiwillig arbeitslosversicherten Selbständigen). Auch die Beendigung der Selbständigkeit, die Abmeldung bei der Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft bzw. die Vorlage einer Betriebsaufgabebilanz (und nicht bloß eine Ruhendmeldung), könnte bisher schon ein Hemmnis für eine breitere Inanspruchnahme der freiwilligen Versicherung gewesen sein.

Arbeitslosengeldansprüche von Selbständigen aus ihrer früheren unselbständigen Beschäftigung²⁸ könnten einen Beitrag zur Dämpfung der Lock-down-Krisenfolgen sein. Hier gibt es bis September 2020 Erleichterungen: Erfüllen Selbständige die Voraussetzungen, können sie sofort nach der Einstellung oder Ruhendmeldung und nicht erst ab nächsten Monatsersten²⁹ Arbeitslosengeld beziehen. Insgesamt ist das Sicherungsausmaß, auch aus der Rahmenfristerstreckung, der Arbeitslosenversicherung für die Selbständigen derzeit weitgehend unbekannt (siehe Forschungsbedarf).

Die Einkommensfeststellung für das Jahr 2019 (Einkommensteuerbescheid 2019) ist Voraussetzung für die Beantragung von Hilfsmaßnahmen. Einerseits weil sie Grundlage für die Feststellung der Selbständigkeit und andererseits Voraussetzung für den Anspruch auf Hilfsmaßnahmen ist. Damit ist hier – im Vergleich zur Kurzarbeit – der vergangene Zeithorizont relevant.

Die Finanzierung des Lebensunterhalts für EPU's und Kleinstunternehmen gestaltete sich auch besonders schwierig, da sie neben Umsatzeinbrüchen auch eine geringe Eigenkapitalausstattung haben, was gerade in Krisenzeiten den Zugang zu Fremdkapital weiter erschwert (Pichler et al. 2020B).

²⁸ Selbständige behalten ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld aus ihrer früheren unselbständigen Tätigkeit (bei Aufnahme der Selbständigkeit nach 1.1.2009 braucht es 5 Jahre unselbständige Beschäftigung) unbefristet („Rahmenfristerstreckung“).

²⁹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200520_OTS0114/wkoe-gleissner-erleichterungen-beim-arbeitslosengeld-fuer-selbstaendige-erreicht

Einen großen Anpassungsbedarf konstatieren Pichler et al. (2020D) beim Kriseninstrument des Fixkostenzuschusses. Die gegenwärtige Ausgestaltung mit der Ersatzrate als Treppenfunktion, also eines gestaffelten Zuschusses nach Umsatzausfall³⁰, setzt negative Anreize: Die Stufen führen dazu, dass bei einem Betrieb mit steigendem Umsatz nach der Berücksichtigung des Fixkostenzuschusses der Gewinn negativ werden kann, bei geringerem Umsatz aber positiv ist. Die AutorInnen erkennen einen negativen Anreiz des Fixkostenzuschusses auf die Anstrengungen der Betriebe, ihren Umsatz zu erhöhen, sie sprechen von einer „Inaktivitätsfalle“ (Pichler et al., 2020D, S.4). Um den wirtschaftlichen Neustart nach der Krise nicht zu bremsen, formulieren sie ein einfaches Berechnungsmodell, das den Gewinn der (meisten) Unternehmen auch nach dem Zuschuss monoton zum Umsatz steigen lässt (Pichler et al., 2020D).

10.4 Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen

Selbständig Erwerbstätige sind eine sehr heterogene Gruppe (FreiberuflerInnen, Gewerbetreibende, LandwirtInnen, Ein-Personen-Unternehmen, Neue Selbständige, etc.). Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Arbeitsgebiete, Qualifikationen und Größenordnung, sondern auch hinsichtlich ihrer Einkommenslage. Schon vor 2020 streuten die Selbständigeneinkommen durch fehlende Mindesteinkommensregulierungen und einen überdurchschnittlichen Anteil an hohen Einkommen stärker als jene der Unselbständigeneinkommen (Rocha-Akis et al. 2019, Statistik Austria 2020C). Die Krise könnte diese Einkommensspreizung weiter vergrößern. Auch ist der Gender-Gap innerhalb der Gruppe der Selbständigen größer, sowohl bei den Einkommen der Aktiven (Guger et al., 2014) als auch bei den Alterseinkommen (Dachverband, 2020).

Vor 2020 zeigte sich eine hohe Dynamik der Selbständigenzahlen, vor allem der Ein-Personen-Unternehmen (Personenbetreuung) und der neuen Arbeitsformen (Stichwort Digitalisierung und Crowd-Work³¹). Diese sind teilweise mit prekären Arbeits- und Einkommensbedingungen verbunden (Huws et al. 2019, Risak/Lutz, 2017). Schon vor 2020 erhöhte sich aus sozialer- und verteilungspolitischer Perspektive die Notwendigkeit einer Gegensteuerung durch Festlegung von Mindesteinkommen (Eurofound 2018), die im laufenden Jahr krisenbedingt an Bedeutung gewinnt (Gallinat, 2020).

Während die krisenbedingten Einkommensverluste der unselbständig Beschäftigten einerseits durch Kurzarbeit, andererseits durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung kurz- und auch längerfristig abgedeckt werden, entschädigen die Hilfsmaßnahmen für Selbständige nur Teile der Einkommenseinbußen. Laut Pichler et al. (2020B) rechnet die Hälfte der Unterstützten nur mit einer 20%-igen Einkommenskompensation. Im Vergleich mit der Kurzarbeitsbeihilfe ist damit die finanzielle Krisenbetroffenheit bei den Selbständigen deutlich größer. Diese größere Betroffenheit bezieht sich sowohl auf ihre aktuelle als auch auf ihre langfristige Einkommenslage. Während Transfers aus der Arbeitslosenversicherung Teilversicherungszeiten in der Pensionsversicherung sind, die Kurzarbeit zu keiner Reduktion der Beitragsgrundlage führt, gibt es für Selbständige kein adäquates Instrument. Dies könnte durch die Einführung einer entsprechenden Teilversicherungszeit für vom Lock-down und den Krisenfolgen betroffene Selbständige zumindest für die Dauer der von ihnen bezogenen Unterstützungs-

³⁰ Bei Umsatzausfall von 40-60% beträgt der Zuschuss 25%, bei 60-80% Ausfall 50% und bei einem über 80%-igen Umsatzausfall 75%.

³¹ Crowd-Work sind Arbeiten, die über digitale Plattformen vermittelt und abgewickelt werden.

leistungen (Härtefallfonds, Fixkostenzuschuss, etc.) erfolgen. Die im Vorjahr (oder im Schnitt von mehreren Jahren) geleisteten Sozialversicherungsbeiträge der betroffenen Selbständigen könnten dafür als Berechnungsgrundlage herangezogen werden und über die Partnerleistung³² des Bundes mitfinanziert werden. Sozialversicherungsrechtlich ist jetzt die vorübergehende Herabstufung der Beiträge auf die Mindestbeitragsgrundlage, wie auch eine Beitragsstundung möglich. Die Inanspruchnahme dieser Möglichkeiten sollte ebenso mit einer Kompensation in der Pensionsversicherung verbunden werden.

Fehlanreize entstehen im Rahmen der in Stufen definierten Ersatzraten beim Fixkostenzuschuss. Damit kann der Gewinn eines Unternehmens nach Berücksichtigung des Zuschusses trotz wachsender Umsätze negativ werden („Inaktivitätsanreiz“, „Umsatzbremse“). Zur Überwindung der Krise sollten die Umsatzbemühungen der Unternehmen nicht gebremst und der Fixkostenzuschuss rasch reformiert werden. Durch die Einführung eines linearen Zusammenhangs zwischen Umsatzausfall und Ersatzrate sind diese Fehlanreize vermeidbar. Weiters könnte eine Erhöhung des Fixkostenzuschusses die Überlebensfähigkeit der Betriebe erhöhen und die Krisendauer verkürzen helfen.

Zur gesamtwirtschaftlichen Krisenbewältigung und zur Verbesserung der Zukunftserwartungen der Selbständigen, sollten die laufenden Unterstützungsmaßnahmen – wie skizziert – adaptiert werden. Damit kann auch sichergestellt werden, dass selbständige Erwerbsformen in Zukunft für Einzelne eine mögliche Erwerbsoption darstellen, da auch bei unvorhersehbaren Fällen der höheren Gewalt mit finanzieller Unterstützung gerechnet werden kann. Gerade für EPU's und Kleinstunternehmen mit ihrer hohen Beschäftigungswirkung sind diese vertrauensbildenden Maßnahmen wichtig.

10.5 Forschungslücken

Die selbständige Beschäftigung in Österreich wird in mehreren Datenquellen teilweise nach unterschiedlichen Abgrenzungsmerkmalen quantifiziert. Insbesondere die Zuordnung und Priorisierung mehrerer Versicherungsverhältnisse zu Personen führt zu unterschiedlichen Selbständigenzahlen. Durch die Zunahme der hybriden Arbeitsformen, also Erwerbstätig, die sowohl unselbständiger als auch selbständiger Beschäftigung nachgehen (Eichhorst, 2015), wird die Abgrenzungsfrage für sozial- und wirtschaftspolitische Fragestellungen wichtiger. Hier sollte an einer systematischen Integration aller Datenquellen und einer entsprechenden wissenschaftlichen Systematisierung und Aufbereitung gearbeitet werden. Insbesondere der Zugang der Forschung zu anonymisierten Einkommensdaten aus Steuerstatistiken würde helfen, die ökonomische Lage der Selbständigen (auch krisenunabhängig) zu beurteilen.

Selbständige haben – wenn sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen – nach Beendigung ihrer Selbständigkeit Anspruch auf Arbeitslosengeld. Erkenntnisse darüber, für welche Selbständigengruppen und in welchem Ausmaß Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung die individuellen Krisenfolgen mindern hilft, wären eine wichtige Evidenz zu einer Verbesserung dieses Sicherungsinstruments, ebenso Informationen zur Größenordnung und den personenbezogenen Merkmalen von Selbständigen, die in die Arbeitslosenversicherung optierten.

³² Ergänzung des Beitragssatzes der Selbständigen von 17% bzw. 18,5% auf 22,8%.

Die steuer- und sozialversicherungsrechtlich begründete Zeitverzögerung in der Einkommensfeststellung bei den Selbständigen bedeutet im aktuellen Krisenjahr ein großes Unwissen über die Einkommens- oder Lebenssituation in der heterogenen Gruppe der Selbständigen. In Deutschland gibt es seit 1984 eine systematische Erhebung der ökonomischen Lage der Bevölkerung und damit auch der Selbständigen (Sozio-ökonomische Panel³³ im DIW-Berlin), sowie im heurigen Jahr großangelegte Befragungen (ifo/ forsa) zur Einkommenslage der Selbständigen. Auch hier braucht es in Österreich eine Integration bestehender (Einkommens-)Datenbasen zur Verbesserung der empirischen Evidenz der ökonomischen Lage unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.

Insgesamt kommt der Evaluierung der unterschiedlichen (Unterstützungs-)Maßnahmen im Rahmen der Covid-19 Pandemie eine wichtige Funktion zu: Nur so können Angemessenheit, Zielgenauigkeit, Anreizwirkungen wie auch die Mitnahmeeffekte quantifiziert werden. Da diese Ziele teilweise im Widerspruch zueinander stehen, braucht es empirische Evidenz, damit sowohl kurzfristige Verbesserungen als auch langfristige Wirkungen sozialer Sicherungsmechanismen bei sich schnell ändernden Rahmenbedingungen gestaltet werden können.

³³ https://www.diw.de/de/diw_01.c.615551.de/forschungsbasierte_infrastruktureinrichtung_sozio-oekonomisches_panel_soep.html

Literaturverzeichnis

Bertschek, Irene/Erdsiek, Daniel: Soloselbstständigkeit in der Corona-Krise, Digitalisierung hilft bei der Bewältigung der Krise, ZEW-Kurzexpertise 20-08 27.05.2020, 2020, Mannheim.

Block, Jorn Hendrich/Fisch, Christian/Hirschmann: Mirko, Solo Self-Employed Individuals and Bootstrap Financing in the COVID-19 Crisis (May 12, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3598818> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3598818> (abgerufen am 14.8.2020).

BMDW: Mittelstandsbericht 2018: Bericht über die Situation der kleinen und mittleren Unternehmen der österreichischen Wirtschaft, Wien 2018, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00232/imfname_728882.pdf

Bock-Schappelwein, Julia/Mühlberger, Ulrike: Beschäftigungsformen in Österreich: rechtliche und quantitative Aspekte, WIFO-Monatsberichte 81(12), 2008, Wien, S. 941-951.

Bock-Schappelwein, Julia/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter: COVID-19-Pandemie: Höchste Beschäftigungseinbußen in Österreich seit fast 70 Jahren, WIFO Research Briefs 2/2020, Wien.

Bock-Schappelwein, Julia/Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut: Abgeschwächter Arbeitsmarktaufschwung 2019 und der COVID-19-Schock im Frühjahr 2020, WIFO Monatsberichte 5/2020, S. 363-375.

Bögenhold, Dieter/Klinglmair, Andrea: One-person enterprises and the phenomenon of hybrid self-employment: evidence from an empirical study, Empirica (44), 2007, S. 383-404.

Bünning, Mareike/Hipp, Lena/Munnes, Stefan: Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, WZB Ergebnisbericht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2020, Berlin.

Dachverband der Sozialversicherungsträger: Vorläufige Gebarungsergebnisse 2019, August 2019.

Dachverband der Sozialversicherungsträger: Versicherte, Pensionen, Renten, 2020.

De Vries, Nardo/Liebrechts, Werner/Van Stel, André: Explaining entrepreneurial performance of solo self-employed from a motivational perspective. 2019.

Eichhorst, Werner: Müssen wir vor der Zukunft der Arbeit Angst haben? ZA Standpunkte Nr. 81, 2015

Eurofound, Platform work: Employment status, employment rights and social protection, 2018, <https://www.eurofound.europa.eu/de/data/platform-economy/dossiers/employment-status>

Eurofound (2016): New forms of employment: Developing the potential of strategic employee sharing, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gallinat, Anna: Minimum wages in 2020: Will COVID-19 derail the quest for fair pay?, eurofound-blog, <http://eurofound.link/ef20071>.

Guger, Alois/Mayrhuber, Christine/Scheiblecker, Marcus: Möglichkeiten zur Ermittlung und Systematisierung der Nicht-Lohn-Erwerbseinkommen und ihrer Verteilung in Österreich, WIFO- Monographie, 2014.

Hauser, Gunther: Österreich und die Corona-Krise. Reaktionen, Maßnahmen, Ausblick, ISS Aktuell 3/2020, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie Wien, Wien.

Hölzl, Werner: Die Österreichischen Unternehmen in der COVID-19-Krise: Ergebnisse der Sonderfragen des WIFO-Konjunkturtests“, WIFO-Konjunkturtest Sonderausgabe1/2020, https://www.wifo.ac.at/publikationen/working_papers?detail-view=yes&publikation_id=65990

Hölzl, Werner/Bachtrögler-Unger, Julia/Kügler, Agnes: Konjunkturerwartungen verlieren an Dynamik. Ergebnisse des WIFO-Konjunkturtests vom August 2020, WIFO-Konjunkturtest, 2020, (8).

Huws, Ursula/Spencer, Neil/Syrdal, Dag/Holts, Kaire: Work in the European Gig Economy, Foundation for European, Progressive Studies, 2017.

Huws, Ursula/Spencer, Neil/Coates, Matthew: The Platformisation Of Work In Europe: Highlights from research in 13 European countries, 2019, Foundation for European Progressive Studies.

Ifo/forsa: Erste Ergebnisse des Befragungsteils der BMG-Corona-BUND-Studie“, 2020, München, Berlin. <https://www.ifo.de/DocDL/bmg-corona-bund-studie-erste-ergebnisse.pdf> (abgerufen am 27.7.2020).

Korn, Gerlinde/Firzinger, Karolina: Personenbezogene Statistiken 2019, in: Soziale Sicherheit 2/2020, 47-55.

KMU Forschung Austria: Ein-Personen-Unternehmen (EPU) in Österreich, Monitoringbericht 2018/2019

Kritikos, Alexander S./Graeber, Daniel/Seebauer, Johannes: Corona-Pandemie wird zur Krise für Selbständige, DIW aktuell Nr. 47 — 12. Juni 2020, Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.791679.de/diw_aktuell_47.pdf (abgerufen am 27.7.2020).

Lukawetz, Gerhard/Riesenfelder, Andreas/Danzer, Lisa: Demographie und Sozialstatistik von EPU/Solo-Selbstständigen. Analysen aus den Datenbeständen der Statistik Austria, 2015, Wien.

Mayrhuber, Christine: Soziale Absicherung im (technologischen) Wandel, in: BEIGEWUM (Hg.) Umkämpfte Technologien, Arbeit im digitalen Wandel, 2018, 179-190.

Mayrhuber, Christine/Bock-Schappelwein, Julia: Dimensionen plattformbasierter Arbeit in Österreich und Europa. Implikationen für die Soziale Sicherheit, WIFO-Gutachtenserie, 2018, Wien.

Metzger, Georg: Blitzbefragung: Auswirkungen der Corona-Pandemie treffen Selbstständige hart, KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 282, 21. April 2020, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2020/Fokus-Nr.-282-April-2020-Blitzumfrage-Gruenderplattform.pdf> (abgerufen am 27.7.2020).

Pichler, Paul/Schmidt-Dengler, Philipp/Zulehner, Christine (2020A), Econ Blog Corona: EPU und Kleinstunternehmen in der Corona-Krise, <https://econ.univie.ac.at/in-the-media/econ-blog-corona/>

Pichler, Paul/Schmidt-Dengler, Philipp/Zulehner, Christine (2020B), Econ Blog Corona: EPU und Kleinstunternehmen in der Corona-Krise: Scharfe Kritik am Corona-Hilfspaket, <https://econ.univie.ac.at/in-the-media/econ-blog-corona/blog/blog-2-epu-und-kleinstunternehmerinnen-scharfe-kritik-am-corona-hilfspaket/>

Pichler, Paul/Schmidt-Dengler, Philipp/Zulehner, Christine (2020C), Econ Blog Corona: EPU und Kleinstunternehmen in der Corona-Krise: EPU's und Kleinstunternehmer*innen erwarten geringe Kompensation persönlicher Einkommen. <https://econ.univie.ac.at/in-the-media/econ-blog-corona/blog/blog-3-epu-und-kleinstunternehmerinnen-erwarten-sehr-geringe-kompensation-persoenlicher-einkommensverluste-durch-den-haertefall-fonds/>

Pichler, Paul/Schmidt-Dengler, Philipp/Zulehner, Christine (2020D), Econ Blog Corona: EPU und Kleinstunternehmen in der Corona-Krise: Econ Blog 4 – Fixkostenzuschuss: Fehlende „Leistungsgerechtigkeit“, gravierende Anreizprobleme und eine einfache Lösung, EPU's und Kleinstunternehmer*innen erwarten geringe Kompensation persönlicher Einkommen. <https://econ.univie.ac.at/in-the-media/econ-blog-corona/blog/blog-4-fixkostenzuschuss-fehlende-leistungsgerechtigkeit-gravierende-anreizprobleme-und-eine-einfache-loesung/>

Rocha-Akis, Silvia/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Bock-Schappelwein, Julia/Einsiedl, Martina/Klien, Michael/Leoni, Thomas/Loretz, Simon/Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine, Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015, WIFO-Monographien, Mai, 2019.

Risak, Martin/Lutz, Doris (Hrsg.): Arbeit in der Gig-Economy: Rechtsfragen neuer Arbeitsformen in Crowd und Cloud, 2017.

Statistik Austria (2020A): Arbeitsmarktstatistiken. Ergebnisse der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung und der Offenen-Stellen-Erhebung, 2020, Wien.

Statistik Austria (2020B): Statistik zur Unternehmensdemografie, Juni 2020.

Statistik Austria (2020C): Integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2016 und 2017. Erstellt am 27.05.2020.

WIFO: Update der mittelfristigen WIFO-Prognose, August 2020.

WKO (2020A): Mitgliederstatistik 2019. Kammer-, Sparten- und Fachgruppenmitgliedschaften, 2020, Wien.

WKO (2020B): Statusbericht Abwicklung Härtefallfonds, Stand 18.08.2020.

Tabellenverzeichnis

Kapitel 6

Tabelle 1: Wertschöpfungsanteil des Non-Profit Bereichs 2013	97
Tabelle 2: Anzahl der MitarbeiterInnen und darauf basierende Organisationsgröße.....	101
Tabelle 3: Inanspruchnahme von öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen.....	116
Tabelle 4: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im wahrscheinlichsten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?).....	128
Tabelle 5: Zusage der eigens genannten Auftrag-/ FördergeberInnen zur Refinanzierung COVID-19 bedingter Mehrkosten	128
Tabelle 6: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im wahrscheinlichsten Fall.....	129
Tabelle 7: Liste der InterviewpartnerInnen.....	136
Tabelle 8: Gegenüberstellung aller genannten Tätigkeitsfelder und dem jeweils größten Tätigkeits- feld je Organisation.....	145
Tabelle 9: Vergleich: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im besten, wahrscheinlichsten, schlechtesten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?).....	147
Tabelle 10: Vergleich: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im besten, wahrscheinlichsten und schlechtesten Fall.....	149

Kapitel 7

Tabelle 11: Entwicklung von Arbeitslosigkeit und aktiver unselbständiger Beschäftigung.....	174
--	-----

Kapitel 8

Tabelle 12: Stichtagsbestand an Kurzarbeit-TeilnehmerInnen nach Bundesland.....	180
Tabelle 13: Geplante Kurzarbeits-TeilnehmerInnen in zum Stichtag laufenden Projekten nach ausgesuchten Branchen.....	189
Tabelle 14: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 31.5.2020 und Beschäftigungsveränderung Mai 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten.....	190
Tabelle 15: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 9.8.2020 und Beschäftigungsveränderung Juli 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten.....	191
Tabelle 16: Regionale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 31.5.2020 und Beschäftigungsveränderung Mai 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten.....	192
Tabelle 17: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle per 9.8.2020 und Beschäftigungsveränderung Juli 2020, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv unselbständig Beschäftigten.....	193

Kapitel 10

Tabelle 18: Datengrundlagen.....	215
Tabelle 19: Selbständigenzahlen im Vergleich: 1. Halbjahr 2020 zu 1. Halbjahr 2019.....	223
Tabelle 20: Potenziell betroffene Selbständige nach Branchen-Betroffenheit durch Covid-19 Maßnahmen.....	224
Tabelle 21: Potenziell betroffene Selbständige, Förderfälle im Härtefallfonds.....	226

Abbildungsverzeichnis

Kapitel 6

Abbildung 1: COVID-19 Betroffenheit nach Tätigkeitsfeld.....	103
Abbildung 2: COVID-19 Auswirkungen auf Organisationsbereiche (n=99)	104
Abbildung 3: Vergleichende Darstellung der COVID-19 Reaktionen entlang der Organisationsgröße.....	110
Abbildung 4: Zufriedenheit mit öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen.....	116
Abbildung 5: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen (n=43)	120
Abbildung 6: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Menschen mit Behinderungen (n=19)	122
Abbildung 7: COVID-19 Auswirkungen auf KlientInnen von Organisationen mit dem größten Tätigkeitsfeld Kinder und Jugendliche (n=27)	124
Abbildung 8: Position der Befragten in der Organisation.....	145
Abbildung 9: Relative KlientInnenanzahl nach Tätigkeitsfelder.....	145
Abbildung 10: Vergleichende Darstellung der COVID-19 Reaktionen entlang der Tätigkeitsfelder.....	146
Abbildung 11: Mehrkosten und Entgänge der Organisation.....	147
Abbildung 12: Verteilungsdarstellung: Einschätzung zur Beständigkeit der Liquiditätsreserven im besten, wahrscheinlichsten, schlechtesten Fall (Wie lange reichen die Liquiditätsreserven?).....	148
Abbildung 13: Verteilungsdarstellung: Einschätzung zur Normalisierung für die KlientInnen im besten, wahrscheinlichsten und schlechtesten Fall.....	150

Kapitel 7

Abbildung 14: Jährliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 2008	154
Abbildung 15: Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen nach Monat, 2019 und 2020.....	155
Abbildung 16: Zahl der monatlichen Beschäftigungszu- und -abgänge, 2019-2020.....	156
Abbildung 17: Relative Veränderung (in %) der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen gegenüber dem Vorjahr nach Wirtschaftsbereichen, April und Juli 2020.....	157
Abbildung 18: Covid-19 Arbeitslose und deren Abgangsquote in Beschäftigung nach Sektoren.....	158
Abbildung 19: Relative Veränderung (in %) der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen gegenüber dem Vorjahr nach Personenmerkmalen, April und Juli 2020.....	160
Abbildung 20: Covid-19 Arbeitslose und deren Abgangsquote in Beschäftigung nach Personenmerkmalen	161

Abbildung 21: Veränderung der Zahl der aktiv unselbständig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nach beruflicher Stellung.....	162
Abbildung 22: Erweiterte Arbeitslosenquoten nach höchster abgeschlossener Ausbildung, 1990 bis 2019.....	170
Abbildung 23: Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen und LZBL-Quote, 2008-2020.....	171
Abbildung 24: Arbeitslosenquote mit und ohne Personen in AMS-Schulungen, LZBL-Quote nach Personengruppe 2019	171
Abbildung 25: Relative Veränderung (in %) der Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in AMS-Schulungen nach Wirtschaftsbereichen und Monat, Jänner-Juli 2020.....	172
Abbildung 26: Relative Veränderung (in %) der aktiv unselbständig Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nach Wirtschaftsbereichen, April und Juli 2020.....	172
Abbildung 27: Relative Veränderung (in %) der aktiv unselbständig Beschäftigten nach beruflicher Stellung und ArbeiterInnen-Anteil in der Branche, Juli 2020.....	173

Kapitel 8

Abbildung 28: Stichtagsbestand an Kurzarbeit-TeilnehmerInnen nach Sektor, 24.3.-16.8.2020.....	179
Abbildung 29: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie: Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsrückgang im Mai und Juli gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB.	181
Abbildung 30: Sektorale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie: Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsveränderung nach sozialrechtlichem Status im Mai und Juli, gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB.....	183
Abbildung 31: Regionale Betroffenheit von der Covid-19 Pandemie, Kurzarbeitsfälle und Beschäftigungsrückgang im Mai und Juli gemessen am Vorjahresbestand der aktiv USB.....	184
Abbildung 32: Arbeiteranteil und Frauenanteil im Jahresdurchschnitt 2019.....	194

Kapitel 9

Abbildung 33: Veränderung der Lehrlingszahlen nach Ausbildungsart und Lehrjahr, Jänner 2018-Juli 2020.....	199
Abbildung 34: Monatlicher Bestand sowie Zu- und Abgänge an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, Jänner 2016-Juni 2020.....	200
Abbildung 35: Monatliche Lehrstellenlücke (sofort verfügbare offene Lehrstellen abzüglich sofort verfügbare Lehrstellensuchende), 2016-2020.....	201
Abbildung 36: Anteil der Lehrlinge im 1. Lehrjahr gemessen an der 15-jährigen Bevölkerung, in %.....	205
Abbildung 37: Bestand, Zu- und Abgänge an Lehrlingen im 1. Lehrjahr.....	205
Abbildung 38: Zu- und Abgänge an Lehrlingen im 1. Lehrjahr.....	206
Abbildung 39: Entwicklung der monatlichen Lehrlingszahlen im 1. Lehrjahr nach Ausbildungsart und Bundesland, 2018-2020.....	207
Abbildung 40: Entwicklung der monatlichen Lehrlingszahlen nach Sparten (ohne ÜBA, ohne Nicht-Kammermitglieder), 2018-2020.....	208
Abbildung 41: Entwicklung der monatlichen Zahl an sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, 2016-2020	209
Abbildung 42: Entwicklung der monatlichen Zahl an sofort verfügbaren offenen Lehrstellen, 2016-2020.....	209
Abbildung 43: Rechnerische monatliche Lehrstellenlücke nach Bundesländern, 2018-2020.....	210

Kapitel 10

Abbildung 44: Selbständige Beschäftigung in Österreich, 2000-2019.....	216
Abbildung 45: Frauenanteil unter selbständig Beschäftigten in Österreich, 2000-2019.....	217
Abbildung 46: Branchenschwerpunkte selbständig beschäftigter Frauen und Männer, 2019.....	217
Abbildung 47: Branchenschwerpunkte Solo-Selbständiger bzw. Selbständiger, 2019.....	219
Abbildung 48: Solo-Selbständige nach Geschlecht und Wirtschaftsbereichen, 2019.....	220
Abbildung 49: Beschäftigungsbereiche der Ein-Personen-Unternehmen, 2019.....	221
Abbildung 50: WIFO-Konjunkturtest: Wie wirkt sich die Corona-Pandemie auf die derzeitige Geschäftstätigkeit Ihres Unternehmens aus?	225
Abbildung 51: WIFO-Konjunkturtest: Wie hat sich die Geschäftslage Ihres Unternehmens in den letzten beiden Monaten im Vergleich zu den ersten beiden Monaten der Corona-Pandemie verändert?.....	225
Abbildung 52: Verteilung der Anträge zum Härtefallfonds nach Wirtschaftsbereichen*).....	227

Abschnitt 3

Analysen zur Betroffenheit





11

Menschen mit Behinderungen

Anette Scoppetta (Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung)



Das Wichtigste in Kürze

Das Leben von Menschen mit Behinderungen war bereits vor der COVID-19 Pandemie oft von Benachteiligungen geprägt. Die Krise hat bestehende Problemlagen verstärkt und neue geschaffen. Faktoren wie Arbeitsplatzverlust bzw. Kurzarbeit, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Isolation, Informationsmangel, Ängste und Unsicherheiten aufgrund der veränderten Situation wirken zusammen und können individuelle Notlagen verschlimmern. Klarheit in, Planbarkeit mit und Sicherstellung von finanziellen Unterstützungen und Dienstleistungen sind für alle Menschen und insbesondere für Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen essenziell.

Menschen mit Behinderungen sind eine heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Bedürfnissen. Es besteht vermehrter Handlungsbedarf für die Politik, um Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige und Bezugspersonen aufgrund von COVID-19 eine Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft zu ermöglichen. Es gilt eine integrierte, gemeinsam mit den Menschen mit Behinderungen gestaltete Politik umzusetzen, die Ungleichheiten und Diskriminierungen abbaut und Chancengleichheit sicherstellt.

11.1 Einführung¹

Menschen mit Behinderungen sind in vielen Lebensbereichen benachteiligt und mit einer Vielzahl an Hürden konfrontiert. Ihnen muss jederzeit und insbesondere in Krisenzeiten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die COVID-19 Pandemie hat Auswirkungen auf alle Menschen. Menschen mit Behinderungen zählen zu den besonders benachteiligten Gruppen, denen in der Gesundheitsbeobachtung, der Forschung und den Medien insbesondere zu Beginn der Pandemie allerdings wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde (etwa ÖZIV 2020b, Verein LOK², Sabatello et al. 2020, Courtenay und Perera 2020). Menschen mit Behinderungen leben oft als „unsichtbare Mitmenschen“. Die Wahrung ihrer Rechte laut UN-Behindertenrechtskonvention bedarf volle Aufmerksamkeit. Sowohl österreichische als auch internationale NGOs weisen auf mögliche Diskriminierungen und Gefährdungen durch Isolation und Exklusion von gesellschaftlicher und beruflicher Teilhabe hin.

Das Papier erfasst äußerst knapp den Status Quo zur sozialen Lage von Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen und Bezugspersonen. Empirische Daten sind fast ausschließlich für die Zeit vor der COVID-19 Krise verfügbar. Daher kann für die Auswirkungen der Krise nur eine anekdotenbasierte Zusammenschau erfolgen. Darauf aufbauend wird der bestehende Handlungs- und Forschungsbedarf abgeleitet, um eine faktenbasierte Grundlage für den Auftakt eines Stakeholder Dialogs und die Entwicklung von kurzfristigen Handlungsoptionen

¹ Das Europäische Zentrum übernimmt im Rahmen der breit angelegten wissenschaftlichen „Analyse zur sozialen Lage“ im Auftrag des BMSGPK das Kapitel „Menschen mit Behinderungen“, das als Teil des Gesamtprojekts zu sehen ist. Die Themen „Gender“ und „Migration“ fließen als Querschnittsthemen ein.

² https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200417_OTS0175/menschen-mit-behinderungen-schlagen-alarm

sowie von mittel-/langfristigen Strategien für Resilienz zu bieten. Das Papier ist folgendermaßen gegliedert: Nach der knappen Einführung (Kapitel 11.1) werden die Situation vor der COVID-19 Pandemie beschrieben (Kapitel 11.2), die veränderte Situation aufgrund von COVID-19 erörtert (Kapitel 11.3) und Schlussfolgerungen für die Forschung und die Politik abgeleitet (Kapitel 11.4).

11.2 Situation vor COVID-19

Das Leben von Menschen mit Behinderungen in Österreich war bereits vor der COVID-19 Pandemie von Benachteiligungen geprägt. Eine zielgerichtete und an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Politik muss unterschiedliche Politikbereiche, wie Wirtschafts-, Bildungs-, Gesundheits- und Sozialpolitik integrieren.

Nach einer Mikrozensus Zusatzerhebung aus dem Jahr 2015 leben 18,4 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung mit einer Behinderung. Laut dem Österreichischen Behindertenrat, dem Dachverband der Behindertenorganisationen, haben rund 1,4 Millionen Menschen eine nicht vorübergehende körperliche, geistige oder psychische Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinne, chronische Krankheiten miteingerechnet. Nach den EU-SILC Daten von 2019 sind 662.000 Menschen in Österreich durch Behinderung³ stark beeinträchtigt; es gibt 770.000 Personen in Haushalten mit Behinderung, wobei hier jedoch nur jene Haushalte mit mindestens einem Menschen mit Behinderung im Erwerbsalter gezählt werden (Statistik Austria 2020). Ende 2019 lebten rund 368.500 Menschen mit einem Behindertenpass in Österreich. Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen sind eine große Gruppe innerhalb der Bevölkerung und ein wichtiger politischer, sozialer und wirtschaftlicher Faktor.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁴, die UN-Behindertenrechtskonvention, verpflichtet die Vertragsstaaten die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. In Österreich ist die UN-Behindertenrechtskonvention mit 26. Oktober 2008 in Kraft getreten. Sie muss daher bei der Gesetzgebung und der Vollziehung berücksichtigt werden. Bereits seit 2006 gibt es das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz⁵, dessen Ziel es ist, die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern, die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten und eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Es ist das Selbstverständnis der Behindertenpolitik, dass sie die Rahmenbedingungen schaffen will, von denen möglichst viele Menschen profitieren.⁶ Das Sozialministeriumservice versteht sich als zentrale Anlaufstelle des Bundes für Menschen mit Behinderungen, Erkrankung oder sonstiger Benachteiligung sowie für deren Angehörige und Bezugspersonen sowie für Unternehmen, die Menschen mit Behinderungen bereits beschäftigen bzw. zukünf-

³ Behinderung: Subjektiv wahrgenommene starke Einschränkung bei Tätigkeiten des normalen Alltagslebens seit mindestens sechs Monaten (Statistik Austria 2020).

⁴ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=19> (in leichter Sprache: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=214>)

⁵ Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) – siehe <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004228>

⁶ <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen.html>

tig einstellen möchten.⁷ Das Sozialministerium hat den Nationalen Aktionsplan (NAP) Behinderung 2012–2020⁸ ausgearbeitet, welcher die Strategie der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention darstellt. Im NAP Behinderung wird die aktuelle Situation beschrieben, er beinhaltet Zielsetzungen und über 250 Maßnahmen inklusive Zeitrahmen und Zuständigkeiten.⁹

Der NAP Behinderung 2012–2020 wurde im Herbst 2019 um ein Jahr bis 2021 verlängert. Ende 2019 waren 70,4% der Maßnahmen umgesetzt oder in planmäßiger Umsetzung; 26,4% waren teilweise umgesetzt oder in Vorbereitung; 3,2% waren nicht umgesetzt.¹⁰ Die Situation von Menschen mit Behinderungen vor dem Ausbruch der COVID-19 Pandemie ist trotz zahlreicher Anstrengungen seitens der Stakeholder (Bund, Länder, NGOs, etc.) von Barrieren gekennzeichnet. Diese beinhalten insbesondere den Zugang zu Informationen und Örtlichkeiten (Stichwort Barrierefreiheit) und die Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft. Wie sich die Situation hinsichtlich der Dimensionen Lebensbedingungen, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Armut verhält, wird in den nachfolgenden Kapiteln knapp beschrieben.

11.2.1 Lebensbedingungen

Von den 5,46 Mio. Menschen im Alter von 18–64 Jahren in Österreich sind 691.000 einer niedrigen Einkommensgruppe, 4,21 Mio. der mittleren Einkommensgruppe und 560.000 einer hohen Einkommensgruppe zuzuordnen¹¹, wobei der Anteil an Menschen mit Behinderungen in der niedrigen Einkommensgruppe fast doppelt so hoch ist (lt. – EU-SILC Tabellenband 2019 bei 37%) wie in der gesamten Erwerbsbevölkerung. Wie erwähnt, zählt ein selbstbestimmtes Leben zu führen zu den zentralen Zielsetzungen der Behindertenpolitik, die durch eine Vielzahl an Maßnahmen für Unterstützung im beruflichen und gesellschaftlichen Kontext, etwa durch Persönliche Assistenz, Soziale Dienste oder das Pflegegeld erreicht werden soll. Neue Technologien werden als ein Instrument der „Vereinfachung“ und der „Ermöglichung“ angesehen, um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern (BMASGK 2019). Das Alltagsleben von Menschen mit Behinderungen ist dennoch oft beeinträchtigt. So informiert die Gemeinsame Stellungnahme zum Universellen Periodischen Bericht Österreichs 2020, dass Menschen mit Behinderungen „nach wie vor durch zahlreiche Barrieren an der Ausübung wesentlicher Grundfreiheiten (...) gehindert (sind)“ (JS-Liga 2020, S.12f.). Spezifische Problemlagen können bei Mehrfachbelastungen entstehen, etwa wenn multiple Benachteiligungen vorliegen (z.B. ältere Menschen mit Behinderungen, Frauen

⁷ Die Zuständigkeitsbereiche des Sozialministeriumservice umfassen die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen, die gesellschaftliche Inklusion (etwa werden Behindertenpässe und Parkausweise ausgestellt), die Funktion als zentrale Begutachtungsstelle und den Vollzug des Bundesbehindertengleichstellungsrechts – siehe https://sozialministeriumservice.at/Menschen_mit_Behinderung/Menschen_mit_Behinderung.de.html

⁸ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=165>

⁹ Aus gegebenem Anlass wurden neue Maßnahmen aufgenommen. Für die Koordinierung bedient sich das Sozialministerium auch des Bundesbehindertenbeirates. Als Umsetzungsgremium wurde die Begleitgruppe zum NAP Behinderung eingerichtet, der zahlreiche Stakeholder, etwa Sozialpartner, alle Bundesministerien und Länder, unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und Behindertenanwalt angehören. Diese Struktur hat eine unterstützende Funktion bei der Koordinierung der Behindertenpolitik (BMASGK und Europäisches Zentrum 2019b).

¹⁰ Die seit August 2020 vorliegende wissenschaftliche Evaluierung des NAP Behinderung wird in die Ausarbeitung von Teil-Beiträgen durch partizipativ besetzte Expertinnen und Experten-Teams für den neuen NAP Behinderung (2022–2030) einfließen, dessen Beschluss durch die Bundesregierung vorgesehen ist. Es soll so gewährleistet sein, dass Menschen mit Behinderungen durch eine kohärentere Gesetzgebung und Politik ein erfülltes Leben führen können.

¹¹ Niedrige Einkommensgruppe: <60% des Medians), mittlere Einkommensgruppe: 60 bis <180% des Medians und hohe Einkommensgruppe: >= 180% des Medians (Statistik Austria 2020).

mit Behinderung sowie Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung). Auch Kindern und Jugendlichen mit Behinderung muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

11.2.2 Gesundheit

Von der österreichischen Gesamtbevölkerung von 8,7 Millionen Menschen haben 7% (570.000 Menschen) einen schlechten bzw. sehr schlechten Gesundheitszustand, sind 31% (2,738 Mio.) chronisch krank, 8% (662.000) durch Behinderung stark beeinträchtigt und beziehen 2% (159.000) eine Invaliditäts-/Erwerbsunfähigkeitspension (Statistik Austria 2020). Internationale Studien weisen darauf hin, dass Menschen mit Behinderungen in der Gesundheitsversorgung oft marginalisiert werden und der Zugang zu Gesundheitsinformation mangelhaft ist (Sabatello et al. 2020, Picardi Projekt 2020). Obwohl Menschen mit Behinderungen in Österreich vollen Zugang zu allen Leistungen der Kranken- und Unfallversicherung haben, werden Probleme geortet: Das Vertretungsnetz fordert etwa eine bundesweit einheitliche finanzielle Absicherung von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention.¹²

11.2.3 Bildung

Zahlreiche Barrieren existieren in der Bildung: Der Anteil an Personen mit Pflichtschule als höchsten Bildungsabschluss ist bei Personen mit starker Beeinträchtigung höher als in der Gesamtbevölkerung. So weisen von 340.000 Personen mit starker Beeinträchtigung im Alter zwischen 18-64 Jahren 111.000 Personen (32,6%) als höchsten Bildungsabschluss die Pflichtschule auf, 158.000 (46,4%) die Lehre bzw. mittlere Schule, 36.000 (10,5%) die Matura und 36.000 (10,5%) einen Universitätsabschluss (Vgl. Gesamtbevölkerung: 19% Pflichtschule, 48% Lehre, 16% Matura und 17% einen Universitätsabschluss (Statistik Austria 2020)). Die Gemeinsame Stellungnahme zum Universellen Periodischen Bericht Österreichs 2020 stellt fest, dass Barrieren für Menschen mit Behinderungen bei berufsbildenden mittleren und höheren Schulen bestehen (JS-Liga 2020). Um mehr Chancengleichheit herzustellen, besteht Handlungsbedarf. Im vom Sozialministerium veröffentlichten Behindertenbericht 2016 wird auf die zentrale Herausforderung verwiesen, Inklusion in der Praxis von Bildungseinrichtungen flächendeckend zu etablieren. Dabei wird vor allem auf notwendige Veränderungen von Einstellungen, Haltungen und Praktiken aufmerksam gemacht (BMASK 2017).

11.2.4 Beschäftigung

Menschen mit Behinderungen sind in der beruflichen Teilhabe benachteiligt: Verglichen mit der Gesamtbevölkerung ist der Anteil derer, die Sozialleistungen als Haupteinkommensquelle beziehen, bei Personen in Haushalten mit Behinderung um ein Dreifaches höher.¹³ Die Arbeitsmarktdaten zeigen ein ähnliches Bild: Der Anteil der registrier-

¹² <https://vertretungsnetz.at/nd/news/dringend-noetig-soziale-absicherung-fuer-menschen-mit-intellektuellen-oder-psychischen-beeintraechtigungen>

¹³ 47% der Personen in Haushalten mit Behinderung gehen einer unselbständigen Arbeit nach (Vgl. Anteil Gesamtbevölkerung: 62%), 34% leben von Sozialleistungen (Gesamtbevölkerung: 10%), 13% von Pensionen (Gesamtbevölkerung: 19%), 4% von selbständiger Arbeit (Gesamtbevölkerung: 6%), und 2% von Privaten Einkommen (Gesamtbevölkerung: 2%; Statistik Austria 2020).

ten Arbeitslosen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen¹⁴ an allen registrierten Arbeitslosen betrug 2019 25% (AMS Österreich, 2019).¹⁵ Durch die Corona-Krise gab es Anstieg der Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen um 19,8% (14.587 Personen). Zudem stieg die Zahl der Arbeitslosen nach dem Behinderteneinstellungsgesetz zwischen 2008 und 2019 um beinahe zwei Drittel (59,7%).¹⁶ D.h. Menschen mit Behinderungen haben nicht bzw. nur in einem unterdurchschnittlichen Ausmaß von der Erholung der Finanz- und Wirtschaftskrise des Arbeitsmarktes profitiert. Frauen waren stärker betroffen als Männer; zwischen Frauen und Männern bestand ein Lohngefälle im Jahr 2018 von 15,2% bei ganzjährig Vollbeschäftigten, bei unselbständig Erwerbstätigen insgesamt lag die Differenz 2018 bei 36,7%.¹⁷

Die Gemeinsame Stellungnahme zum Universellen Periodischen Bericht Österreichs 2020 informiert ebenfalls über den kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen und den Ausschluss vom Arbeitsmarkt von vielen Menschen mit Behinderungen, denen Arbeitsunfähigkeit attestiert wurde (JS-Liga 2020). Dass die Einstufung als „arbeitsunfähig“ zu sozialer Ausgrenzung führen kann, wurde auch bei einem Workshop zur Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Behindertenbereich thematisiert (BMASGK und Europäisches Zentrum 2019). Auch bei den Zu- und Übergängen zwischen Tagesstrukturen, Werkstätten und Arbeitsplatz werden Barrieren geortet.¹⁸

11.2.5 Armut

Armut ist komplex und vielschichtig. Mehrfachbenachteiligte, ältere Personen sowie Frauen¹⁹ sind besonders betroffen. Von 777.000 Personen in Haushalten mit Behinderung²⁰ sind 248.000 armuts- und ausgrenzungsgefährdet (32%; Vgl. Gesamtbevölkerung: 17%), damit sind sie deutlich stärker betroffen als die Durchschnittsbevölkerung.²¹ 20% (154.000) aller Personen in Haushalten mit Behinderung können es sich etwa nicht leisten 1x pro Monat Freunde oder Verwandte einzuladen und 41% (317.000) können keine unerwarteten Ausgaben tätigen. Von Personen in Haushalten mit Behinderung weisen 59% keinen Mangel (456.000 Personen), 12% Einkommensmangel (95.000) und 21% Teilhabemangel (164.000) auf. Die restlichen 8% (61.000) sind von manifester Armut betroffen (Statistik

¹⁴ Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen sind eine heterogene Gruppe. Hierzu zählen neben Menschen mit Behinderungen (insb. begünstigte Behinderte und Menschen mit Behindertenpass; beides wird nach einer Selbstbeauskunftung als solches statistisch erfasst; Stand Juni 2020: 14.570 Personen) insbesondere Menschen mit sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen, die den überwiegenden Anteil dieser Personengruppe ausmachen (Stand Juni 2020: rund 77.000 Personen). – siehe file:///C:/Users/ASCOPP~1/AppData/Local/Temp/001/spezialthema_0819.pdf. Die Erfassung erfolgt seit 2010 und nach Selbstauskunft – siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/AB/AB_07630/fnameorig_214916.html.

¹⁵ Im Jahr 2019 waren durchschnittlich 75.521 Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen vom AMS arbeitslos gemeldet.

¹⁶ Abfrage AMS-Arbeitsmarktdatenbank

¹⁷ Bruttojahreseinkommen von unselbständig erwerbstätigen Frauen und Männern im Zeitvergleich – siehe https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=062503

¹⁸ Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/SBI/SBI_00044/imfname_805840.pdf

¹⁹ Europäisches Parlament 2017

²⁰ Davon sind 123.000 Kinder bis 18 Jahre, 316.000 Männer mit Behinderung ab 18 Jahre und 337.000 Frauen mit Behinderung ab 18 Jahre; Haushalte mit Person(en) mit Behinderung (im Erwerbsalter): Haushalt, in dem mind. eine Person im Erwerbsalter eine subjektiv wahrgenommene starke Einschränkung bei Tätigkeiten des normalen Alltagslebens seit mindestens einem halben Jahr hat (Statistik Austria 2020).

²¹ Von den 248.000 armuts- und ausgrenzungsgefährdeten Personen in Haushalten mit Behinderung sind 156.000 armutsgefährdet, leben 153.000 in einem Haushalt mit keiner/sehr geringer Erwerbstätigkeit und sind 58.000 materiell depriviert.

Austria 2020). Eine EU-weite Studie von FEANTSA (2020) zeigt, dass Personen mit einer Aktivitätsbeschränkung²² im Durchschnitt stärker durch Wohnkosten (EU-weit: 12,5%, in Österreich: 7,2%) überlastet sind als nicht betroffene Personen (EU-weit: 9,7%, in Österreich: 6,4%).²³

11.3 Veränderte Lage durch COVID-19

Die COVID-19 Pandemie verstärkte bestehende Benachteiligungen und schuf neue. Obwohl sich der Grad der Betroffenheit erhöhte, sind manche Probleme ähnlich gelagert wie vor der Pandemie. Unterschiedliche Faktoren, wie Arbeitsplatzverlust, Isolation und gesundheitliche Ängste wirken zusammen und verschlechtern die Gesamtlage von bereits vor der Pandemie benachteiligten Personen.

„Als Rollstuhlfahrerin ist es mir nicht möglich, einen Einkaufswagen zu bedienen, daher musste ich vor dem Geschäft bleiben. Sonst würde ich die Abstandsregel ohne Wagen nicht einhalten“ sagt Nicole Braunstein von der Lebenshilfe Judenburg (Lebenshilfe 2020). Wie alle Personen haben Menschen mit Behinderungen unterschiedliche Lebensrealitäten, sind aber durch funktionale Einschränkungen etwa dem Risiko der Isolation ausgesetzt. Die gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Krise haben die Vulnerabilität von Menschen mit Behinderungen weiter erhöht (Eurofound 2020, UN 2020b). Tages-, Werk- und Ausbildungsstätten wurden auf Notbetrieb umgestellt bzw. geschlossen, Besuchsverbote in Wohneinrichtungen verhängt und Beratungseinheiten stark reduziert bzw. eingestellt.

Während der Corona-Krise wurden zahlreiche behördliche Bestimmungen erlassen, die vielseitige Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen betreffen.²⁴ Seit 7. Mai 2020 gilt ein neues Bundesgesetz, das gemeinsam mit der dazugehörigen Verordnung Regelungen zur COVID-19-Risikogruppe²⁵ und zum COVID-19-Risiko-Attest festsetzt (ÖZIV 2020a). Am 30. Mai 2020 wurden Empfehlungen für die schrittweise Öffnung für Besucherinnen und Besucher von Einrichtungen der Behindertenhilfe u.a.m. veröffentlicht.²⁶ Am 22. Juni 2020 wurden Empfehlungen zur schrittweisen Rückkehr zum Alltag in den Einrichtungen und Programmen der Behindertenhilfe der Länder veröffentlicht.

Das Europäische Parlament (2020) ist der Auffassung, dass die strikten Ausgangsbeschränkungen sich auf Menschen mit Behinderungen besonders negativ auswirken und es bei den Behörden größerer Flexibilität bedarf: Im Zuge der Lockerung der Ausgangsbeschränkungen sollten Menschen mit Behinderungen keine weitere Isolation erfahren und als prioritäre Personengruppe behandelt werden. Im „Entschließungsantrag zu den Rechten von Menschen mit geistiger Behinderung in der Covid-19-Krise“ äußert sich das Europäische Parlament auch spezifisch besorgt über die unverhältnismäßigen Auswirkungen der Krise auf Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit sonstigen psychischen Problemen und auf ihre Familien. Die Auswirkungen führen zu zusätzlicher

²² Aktivitätsbeschränkung nach Eurostat; Erwachsene +16 Jahre, Daten von 2018

²³ Diese Ungleichheit machte sich besonders in Schweden, Malta, Irland und Österreich bemerkbar (FEANTSA 2020).

²⁴ etwa Persönliche Assistenz – Angehörigenregelung, Beratungen und Bedarfserhebungen, Fahrtendienste, Einkaufen im Rollstuhl, Mund-Nasen-Schutz, Abstandspflicht für Menschen mit Behinderungen und deren Assistenzen, Kurzarbeit für persönliche Assistenz, stärkerer Schutz für Risikogruppen etwa Job-Freistellung, Sonderbetreuungszeit und Sonderurlaub für pflegende Angehörige, Persönliche Assistenz für die Schule, u.a.m.

²⁵ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_203/BGBLA_2020_II_203.html

²⁶ <https://www.bizeps.or.at/schrittweise-oeffnung-des-gesundheits-und-sozialsystems-fuer-besucherinnen/>

Belastung der sie betreuenden Familienmitglieder, in vielen Fällen Frauen. Mehrere österreichische NGOs zeigen sich ebenso besorgt: Das SozialRechtsNetz warnt, dass die Konsequenzen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bestehende Ungleichheiten deutlich verstärken werden (Schulze 2020). Die Plattform behinderter, chronisch kranker und alter Menschen erachtet die Regierungsmaßnahmen für besonders gefährdete Menschen als unzureichend.²⁷

Vorhandene Informationen legen somit nahe, dass die COVID-19 Krise Ungleichheiten und Ausgrenzungsmechanismen verstärkte und neue Problemlagen schaffte. Besonders Benachteiligten muss in allen Phasen einer Pandemie spezifische Beachtung geschenkt werden. Folgend werden einzelne Dimensionen zur veränderten Lage von Menschen mit Behinderungen durch COVID-19 knapp behandelt.

11.3.1 Lebensbedingungen

Durch COVID-19 wird von Menschen mit Behinderungen eine Verschlechterung der Lebensbedingungen erlebt.²⁸ Zu Risiken und drohenden Benachteiligungen im Kontext der Pandemie zählt die Wahrnehmung des Alltags (Picardi Projekt 2020). Viele Angebote sind für Menschen mit Behinderungen nur erschwert zugänglich und manche Empfehlungen schwierig bzw. nicht durchführbar. Dies betrifft bei gehörlosen oder schwerhörigen Menschen etwa Hotlines und das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes²⁹. Durch die Regierungsmaßnahmen entstanden neue Barrieren: So wurde etwa der Zugang zu Informationen (Stichwort Barrierefreiheit³⁰) und Örtlichkeiten³¹ für Menschen mit Behinderungen erschwert. Dem spezifischen Schutz von Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen wurde nur teilweise und verspätet Rechnung getragen (etwa Ausnahme der Abstandsregeln für Menschen mit Behinderungen³²). Teils konnten aufgrund von Quarantäne-Bescheiden dringend erforderliche Assistenz-Personen nicht arbeiten.³³ Herausforderungen betreffen bzw. betrafen auch die Besuchsverbote in Wohneinrichtungen, die Schließungen bzw. der Notbetrieb von Werkstätten sowie die Kurzarbeit für Betreuerinnen und Betreuer.³⁴ Finanzielle Einbußen gab es auch regional etwa durch das Nicht-Ausbezahlen von Taschengeld bei Werkstätten-Schließungen.³⁵

Um die Situationen für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, waren die Stakeholder (etwa BMSGPK und die „Community“ im Behindertenbereich, wie Behindertenrat, NGOs bzw. Projektträger etc.) vielseitig aktiv.

²⁷ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200409_OTS0040/regierungsmassnahmen-anlaesslich-der-covid19-pandemie-fuer-besonders-gefaehrdete-menschen-unzureichend

²⁸ <https://aktionstattisolation.wordpress.com/>

²⁹ Am 6. Mai 2020 wurde veröffentlicht, dass auch Gesichtsvisiere als Mund-Nasen-Schutz gelten, was insbesondere für gehörlose Menschen eine Erleichterung (Stichwort Lippenlesen) darstellt.

³⁰ Alle Corona-Verordnungen des BMSGPK wurden ab 19. Juni in leichter Sprache/einfacher Grafik vorgelegt.

³¹ Etwa „Hochfahren“ von Werkstätten, Tagestrukturen etc. am 30. Mai 2020.

³² Die Abstandsregelung zwischen Menschen mit Behinderungen und deren Begleitpersonen, die Persönliche Assistenz- oder Betreuungsleistungen erbringen wurde am 1. Mai 2020 aufgehoben. Auch das ECDC forderte eine Ausnahme von Abstandsregeln für Menschen mit Behinderungen, insbesondere körperlich behinderte Personen (ECDC 2020).

³³ Frau Isolde Kafka, Monitoringausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Tirol – siehe https://www.meinbezirk.at/tirol/c-politik/menschen-mit-behinderungen-besonders-von-corona-krise-betroffen_a4041177

³⁴ Pressekonferenz von Lebenshilfe, Österreichischem Behindertenrat und Behindertenanwaltschaft vom 5. Mai 2020: siehe <https://www.behindertenrat.at/2020/05/pressekonferenz-mehr-sichtbarkeit-von-menschen-mit-behinderungen-in-krisenzeiten/>

³⁵ Information vom Österreichischen Behindertenrat.

So wurde seitens des Sozialministeriums die Aufrechterhaltung der Strukturen von Beginn an angestrebt³⁶, wurden Leitfäden, Handlungsempfehlungen und Stufenpläne für Fördernehmer/Träger entwickelt und haben beispielsweise Integrative Betriebe zum Teil auf Maskenproduktion umgestellt³⁷. Vernetzungstreffen zwischen Trägervvertretungen und BMSGPK, Behindertenrat u.a.m. wurden laufend online abgehalten. Ziel war und ist der Austausch bzgl. Schwierigkeiten bei gesetzten Maßnahmen und die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen. Die Aufhebung der Maskenpflicht für Menschen mit Behinderungen sowie die Adaption der Abstandsregelungen³⁸ waren u.a. Ergebnisse dieser Konsultationen. Von zahlreichen Organisationen wird in Österreich dennoch eine verstärkte Einbindung der betroffenen Personengruppen in Beratungs- und Entscheidungsprozesse gefordert (Pressegespräch anlässlich des Tages der Inklusion³⁹, ÖZIV 2020b, Österreichischer Behindertenrat 2020, FRA 2020, Plattform behinderter, chronisch kranker und alter Menschen).

Weitere Forderungen betreffen die Entwicklung von auf konkrete Lebensrealitäten abgestimmten Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen.⁴⁰ Die International Disability Alliance (IDA) entwickelte zehn Schlüsselempfehlungen als Antwort auf COVID-19, die u.a. die Sicherstellung des Informationszugangs für Menschen mit Behinderungen fordert (IDA 2020).⁴¹ Laut Europäischem Dachverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen (EASPD) entwerfen in der Oststeiermark die Dienstleister ihre eigenen Antworten auf lokaler Ebene, da die von den Behörden bereitgestellten Alternativen entweder fehlten oder nicht den Realitäten der lokalen (ländlichen) Gemeinden entsprachen. Die Zusammenarbeit mit anderen Anbietern sozialer Dienste sei im Kampf gegen die COVID-19-Krise von grundlegender Bedeutung, informiert dabei Herr Michael Longhino von Chance B. Lokale Aktionsgruppen seien in ländlichen Gebieten unerlässlich, führt er weiter aus, und verweist auf das „Community Led Local Development“ Konzept, das in der nächsten Programmperiode für EU-Mittel stärker gefördert und genutzt werden sollte.⁴² Das Europäische Parlament (2020) hebt indes hervor, dass die Bereitstellung von personalisierten Unterstützungsdiensten aus Investitionsfonds unterstützt werden sollte, weil die Gefahr besteht, dass viele Erbringer dieser Dienste auf unbestimmte Zeit ihre Tätigkeit einstellen müssen.⁴³ EASPD kritisiert, dass es seit Beginn der COVID-19 Krise Behörden in ganz Europa regelmäßig versäumt haben, Garantien für soziale Dienste zu geben, damit sie weiterhin Menschen mit Unterstützungsbedarf eine grundle-

³⁶ Es wurde die Förderlandschaft aufrechterhalten; vielerorts auf Homeoffice umgestellt; auch Kurzarbeit wurde in Anspruch genommen und zinsenlose Darlehen etwa für Integrative Betriebe ermöglicht. Alternative Betreuungsmöglichkeiten und Beratungsangebote (online) wurden eingeführt.

³⁷ Etwa in Salzburg

³⁸ Am 1. Mai 2020 wurde die Verpflichtung zur Einhaltung des Abstandes zwischen Menschen mit Behinderungen und deren Begleitpersonen, die Persönliche Assistenz- oder Betreuungsleistungen aufgehoben – siehe https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_II_197/BGBLA_2020_II_197.html

³⁹ <https://concordia.at/lebenshilfe-mehr-sichtbarkeit-von-menschen-mit-behinderungen-in-krisenzeiten/>

⁴⁰ <https://aktionstattisolation.wordpress.com/>

⁴¹ etwa die Forderung, dass Menschen mit Behinderungen Informationen über Tipps zur Infektionsminderung, öffentliche Beschränkungspläne und die angebotenen Dienste in zugänglichen Formaten erhalten müssen.

⁴² <https://www.easpd.eu/en/content/investing-inclusiveness-key-ensure-persons-support-needs-can-receive-services-where-they>

⁴³ Am 25. Juni 2020 forderte EASPD gemeinsam mit Partnern des Sozialdienstleistungssektors die EU auf, Anerkennung, Dringlichkeit und Widerstandsfähigkeit der Sozialdienste während der COVID-19-Pandemie und der Aufbauphase zu stärken. Der Sozialdienstleistungssektor beschäftigt überwiegend in gemeinnützigen oder öffentlichen Betrieben mehr als 11 Millionen Fachkräfte, die Millionen von Menschen mit Behinderung, Senioren, u.a.m. betreuen und unterstützen – siehe <https://www.easpd.eu/de/content/we-need-stronger-commitment-eu-ensure-resilience-social-services>

gende Grundversorgung und Unterstützung bieten können.⁴⁴ Die europaweite durchschnittliche Bewertung für die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Behörden und Dienstleistungen wurden zwischen „schlecht“ und „zufrieden“ eingestuft (EASPD 2020).

11.3.2 Gesundheit

„Behinderungen und chronische Krankheiten vermindern nicht automatisch Überlebenschancen, aber unzureichende Rahmenbedingungen tun dies“, informiert Frau Dorothea Brozek von der Plattform behinderter, chronisch kranker und alter Menschen.⁴⁵ Zahlreiche behördliche Bestimmungen wurden während der COVID-19 Pandemie erlassen, die die Gesundheit betrafen: Es galt ein eingeschränktes Recht auf Zugang zur Gesundheitsversorgung, der Zugang zu medizinischer und therapeutischer Versorgung war erschwert, Pflegepersonal von Menschen mit Behinderungen wurde nicht regelmäßigen COVID-19 Tests unterzogen und der verpflichtende Mund-Nasen-Schutz für Menschen mit Behinderungen, die dadurch Einschränkungen erfahren, wurde erst spät aufgehoben.

Auch innerhalb Europas zeigen erste Studien, dass ein Mangel an persönlicher Schutzausrüstung und ausreichender Testung die größten Probleme für Menschen mit Behinderungen während COVID-19 darstellt (EASPD 2020). Während Pflegeheime in den EU-Staaten offen blieben, hatten alle anderen Formen der Betreuung vielerorts geschlossen (Betreutes Wohnen, Tagesstätten, Ausbildungszentren, Arbeitsstätten, etc.). Eine höhere politische Aufmerksamkeit für gesundheitliche Behindertenagenden ist in Krisenzeiten besonders wichtig und notwendig. Das European Disability Forum (2020) warnt vor möglichen Diskriminierungen in den medizinischen Vorgaben der COVID-19 Pandemie von Menschen mit Behinderungen in einzelnen EU-Staaten.⁴⁶ Im Schreiben der IDA an die World Health Organization (WHO) werden Triage Protokolle (z.B. wurden Fälle von Diskriminierung bei Rettungsdiensten gemeldet) als Beispiel erwähnt und es ergeht die Forderung an die WHO nicht-diskriminierende ethische Leitlinien zu erstellen und die Befolgung durch Gesundheitsexpertinnen und -experten einzufordern.⁴⁷ Auch das Europäische Parlament (2020) weist darauf hin, dass medizinische Leitlinien diskriminierungsfrei sein sowie das Völkerrecht und bestehende ethische Leitlinien eingehalten werden müssen. Gemeinsam mit anderen Partnern hat die IDA auch einen COVID-19 Disability Rights Monitor implementiert.⁴⁸ Auch österreichische NGOs warnen vor Diskriminierungen.⁴⁹ Amnesty International Österreich bleibt bzgl. generellen Diskriminierungen durch getroffene Maßnahmen wache und betont, „dass jede Maßnahme einzeln und für sich genau untersucht werden muss“ (2020b).

⁴⁴ <https://www.easpd.eu/en/content/new-eu-covid-response-brings-no-guarantees-social-services>. Auch im Positionspapier von 13 europäischen NGOs wird die Unterstützung der Dienste aufgrund des Lockdowns durch COVID-19 gefordert (EASPD et al. 2020).

⁴⁵ <https://aktionstatisolation.wordpress.com/2020/04/20/petition/>

⁴⁶ <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/open-letter-covid-19-medical-guidelines-should-not-discriminate-against-persons>

⁴⁷ https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/ida_letter_to_who_march_31_2020.pdf

⁴⁸ <https://www.internationaldisabilityalliance.org/covid-drm>

⁴⁹ Siehe https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200417_OTS0175/menschen-mit-behinderungen-schlagen-alarm

11.3.3 Bildung, Beschäftigung und Armut

Aufgrund der Schließung bzw. des Notbetriebs der Ausbildungsstätten konnten Menschen mit Behinderungen ihrer Bildung bzw. Weiterbildung vorübergehend nicht oder nur erschwert nachkommen. So war etwa Ausbildungsfit nur eingeschränkt verfügbar. Für bestehende, aber auch zukünftige Pandemien sollte das Schließen bzw. die Einschränkung der Ausbildungs- und Werkstätten überdacht werden, da das Einhalten von Tagesabläufen für alle Menschen und insbesondere für vulnerable Gruppen von großer Bedeutung ist.

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sind vermehrt von persönlichen Dienstleistungen im Bereich der Bildung abhängig und sind daher durch soziale Distanzierung und Lockdown-Maßnahmen besonders betroffen. Der UN-Policy Brief zu Auswirkungen der Pandemie auf Kinder informiert, dass Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen am seltensten vom Fernunterricht profitieren.⁵⁰ Spezifische Maßnahmen, die das Lernen von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung unterstützen, müssen für schutzbedürftige Kinder eingeführt werden, damit Fernunterricht für alle Schülerinnen und Schüler zugänglich und inkludierend ist (UN 2020b).

Hinsichtlich des Arbeitsmarktes sieht Amnesty International Österreich (2020a) mit Verweis auf das UN-Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁵¹ Bedarf nach einem besonderen Schutz von Arbeitnehmerinnen und -nehmern mit Behinderungen. Die Forderungen der JS-Liga (2020) umfassen die Ausrichtung der politischen Strategien und Maßnahmen auf die Teilhabe aller Menschen mit Behinderungen an einem inklusiven Arbeitsmarkt und den Rechtsanspruch auf Unterstützungsleistungen, die eine existenzsichernde Arbeit ermöglichen, sowie die Einschränkung der Möglichkeit bzw. Gepflogenheit, dass Menschen mit Behinderungen als „arbeitsunfähig“ eingestuft und damit sozialer Exklusion ausgesetzt werden. In Österreich wurde Ende April ein Arbeitsplatzsicherungszuschuss bei Inanspruchnahme des AMS-Kurzarbeitsmodells eingeführt.⁵² Zudem kann ein monatlicher Überbrückungszuschuss beantragt werden.⁵³ Auch eine Corona-Arbeitsstiftung von der 100.000 Menschen profitieren sollen ist in Planung.

Die COVID-19 Maßnahmen übersehen jedoch laut Schulze (2020) bislang die Reaktionsketten (Dominoeffekt), welche armutsbetroffene Menschen besonders treffen und individuelle, aber auch generelle soziale Unsicherheit erzeugen. Unterschiedliche Faktoren wie Arbeitsplatzverlust, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Isolation und Unsicherheiten wirken zusammen und können individuelle Notlagen verschlimmern. Dies trifft Menschen mit Behinderungen aufgrund bereits bestehender Benachteiligungen besonders. „Der Zugang zu zusätzlicher finanzieller Hilfe ist auch wichtig, um das Risiko zu verringern, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Familien in größere Verwundbarkeit oder Armut geraten“, erklärte Frau Catalina Devandas, UN-Rechtsexpertin des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte (frei übersetzt; 2020).

⁵⁰ https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf

⁵¹ Allgemeine Erläuterungen Nr 23 „on the right to just and favourable conditions of work“, 2016

⁵² Damit werden die den Dienstgeberinnen und Dienstgebern nach Abzug der AMS-Kurzarbeitsförderung verbleibenden Kosten für die Dauer der Kurzarbeit ersetzt – siehe <https://www.bizeps.or.at/anschober-massnahmenpaket-zur-sicherung-der-arbeitsplaetze-von-menschen-mit-behinderungen/>

⁵³ Wenn die selbständige Tätigkeit des Menschen mit Behinderungen aufgrund der Corona-Pandemie gefährdet ist.

11.4 Ableitungen und Fazit

Menschen mit Behinderungen waren bereits vor der Krise benachteiligt. Die COVID-19 Pandemie hat die Lage von Menschen mit Behinderungen verschärft. Lücken und Schwächen des Systems wurden durch die Krise verstärkt ans Licht gebracht. Die durch COVID-19 getroffenen Maßnahmen müssen besser auf die Bedürfnisse dieser heterogenen Zielgruppe abgestimmt werden. Ziel muss es sein, bestehende und neue Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu reduzieren und diese nicht zu verstärken. Lösungsansätze finden sich auch in bereits erprobten, aber teilweise nicht ausreichend umgesetzten Aktivitäten, wie insbesondere eine partizipative und integrative Politikgestaltung.

Die COVID-19 Pandemie verstärkte bestehende Benachteiligungen und ist zudem Auslöser für neue Problemlagen für Menschen mit Behinderungen. Diese können den Dimensionen Lebensbedingungen, Gesundheit, Beschäftigung, Bildung und Armut zugeteilt werden, wobei unterschiedliche Faktoren wie Arbeitsplatzverlust bzw. Kurzarbeit, (weitere) finanzielle Einbußen, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Isolation, Informationsmangel, Ängste und Unsicherheiten aufgrund der veränderten Situation zusammenwirken und individuelle Notlagen verschlimmern können. Klarheit in, Planbarkeit mit und Sicherstellung von finanziellen Unterstützungen und Dienstleistungen⁵⁴ sind für alle Menschen und insbesondere für Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen essenziell.

Lücken und Schwächen des Systems wurden durch die Krise verstärkt ans Licht gebracht. So sollte die Politik von sich aus auf komplexe Sachverhalte, wie es die unterschiedlichen Problemlagen und heterogenen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sind, mit integrierten Politikansätzen während und nach der COVID-19 Krise antworten. Unter Zeitdruck sind diese aufgrund der Vielzahl der einzubindenden Stakeholder⁵⁵ schwerer umzusetzen. Wie die Erfahrung zeigt, finden einflussreiche Personen, Personengruppen und Branchenvertretungen in der öffentlichen Wahrnehmung leichter Gehör. Daher bleibt zu untersuchen, ob die Politik mit den COVID-19 Maßnahmenpaketen und den damit verbundenen (monetären und nicht-monetären) Unterstützungsleistungen Antworten gefunden hat bzw. findet, welche Ungleichheiten zwischen gesellschaftlichen Gruppen nicht weiter verschärfen, sondern zur Reduktion derselben beitragen.

Weitere notwendige Forschungen und Analysen betreffen die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie und der gesetzten Maßnahmen auf das Leben von Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen. Das betrifft insbesondere vertiefende Analysen zur sozialen Lage der Menschen mit Behinderungen und die Verbesserung der Datenlagen bzgl. beruflicher und gesellschaftlicher Teilhabe seit der Pandemie. Auch Analysen bzgl. des Zusammenwirkens von Lebens- und Gesundheitsfaktoren bei Menschen mit Behinderungen wären nötig, um Wechselwirkungen zu beleuchten.⁵⁶ Ferner sind Untersuchungen zu den Erfahrungen von Menschen mit Behinderungen mit der Pandemie und entwickelten Strategien von Menschen mit Behinderungen zur Bewältigung neuer Problemlagen anzudenken, um verstärkt Lerneffekte zu generieren.⁵⁷ Darüber hinaus sind auch

⁵⁴ Dazu zählen insbesondere die Grundversorgung, soziale Dienste, Tages- und Werkstätten, Ausbildungszentren bzw. allgemein Unterstützungsstrukturen, Persönliche Assistenzen, u.a.m.

⁵⁵ Menschen mit Behinderungen bzw. deren Vertretungen, Ministerien und zahlreiche weitere Stakeholder auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Unternehmen, etc.

⁵⁶ angelehnt an Sabatello et al. 2020

⁵⁷ angelehnt an Courtenay und Perera 2020

Erhebungen zu den spezifischen und komplexen sozialen und gesundheitsbezogenen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen durchzuführen, um auf deren spezifische Lebenssituationen bessere Antworten zu finden.

Eine wohl wesentliche Handlungsempfehlung für die Politik betrifft das Lernen aus der Krise: Hier steht die Einbindung von Menschen mit Behinderungen in umfassende und auch regional umgesetzte Dialogprozesse im Vordergrund (siehe auch UN 2020b). Gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen, deren Angehörige und Bezugspersonen die Zukunft gestalten, sollte die Devise sein. Weitere Empfehlungen betreffen den Ausbau der Unterstützungsleistungen und -strukturen, um Ungleichheiten weiter abzubauen, die Planbarkeit von Maßnahmen sowie die Sicherstellung von Mitteln für Unterstützungsstrukturen, etwa aus dem Ausgleichstaxfonds/ATF, die Verbesserung des Zugangs zu (gesundheitsrelevanten) Informationen, ethische Leitlinien für die Medizin/ Gesundheitsdienste, Schulungen des Gesundheitspersonals in Bezug auf die Inklusion von Menschen mit Behinderungen⁵⁸ und das Verbannen von diskriminierenden Praktiken gemäß BGStG in allen Bereichen (Gesundheit, Arbeitsmarkt, etc.).

Mittel- und langfristige Strategien für Resilienz betreffen die Stärkung der Gesetzgebung sowie der Gesundheits- und Sozialpolitik im Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention⁵⁹ und die Überwachung, Bewertung und Stärkung der Gesundheits- und Sozialsysteme, um Menschen mit Behinderungen besser einzubeziehen und zu versorgen⁶⁰. Zur Vorbereitung auf neue Pandemien bedarf es auch Vereinbarungen zwischen dem Staat und Menschen mit Behinderungen bzw. deren Vertretungen, um Lösungen hinsichtlich der Bereiche „Spezifischer Schutz für Menschen mit Behinderungen“ und „heterogene Bedürfnisse“ anbieten zu können.

Die Zielerreichung der österreichischen Behindertenpolitik, „die Rahmenbedingungen zu schaffen, von denen möglichst viele Menschen profitieren“⁶¹ hat durch die COVID-19 Pandemie einen Rückschlag erlitten. Menschen mit Behinderungen sind besonders zu schützen. Es besteht verstärkter Handlungsbedarf für die Politik, um Menschen mit Behinderungen und deren Angehörige und Bezugspersonen trotz COVID-19 eine Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft zu ermöglichen. Lösungsansätze finden sich in bereits erprobten, aber teilweise nicht ausreichend umgesetzten Aktivitäten, wie einer partizipativen und integrativen Politikgestaltung. Es heißt verstärkt eine Politik gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen und Bezugspersonen zu entwerfen, die Ungleichheiten und Diskriminierungen abbaut und Chancengleichheit sicherstellt.

⁵⁸ UN 2020a

⁵⁹ angelehnt an UN 2020a

⁶⁰ angelehnt an UN 2020a

⁶¹ <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Menschen-mit-Behinderungen.html>

Literaturverzeichnis

Amnesty International Österreich (2020a): Soziale Rechte sind Menschenrechte – Eine Analyse der Folgen von COVID-19 auf das Recht auf soziale Sicherheit und angemessene Arbeitsbedingungen.

Amnesty International Österreich (2020b): Auswirkungen der Bekämpfung der Covid-19 Pandemie auf Menschenrechte in Österreich. Zwischenbericht. 16. April 2020. https://www.amnesty.at/media/7006/amnestyinternational_covid-19_menschenrechte_zwischenbericht_200416.pdf (13.8.2020).

AMS/Arbeitsmarktservice Österreich (2019): Arbeitsmarktlage 2018, Vienna, https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_JB-2018.pdf (13.8.2020).

BIZEPS (2020): <https://www.bizeps.or.at/?s=Covid%20+%20Corona> (13.8.2020).

BMASGK/Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2019): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Inklusion von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt – Zwei Fallstudien zu Österreich und zu plattformbasierter Arbeit, Abschlussbericht, Wien.

BMASGK/Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und Europäisches Zentrum/ Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (2019): Resümee des Multi-Stakeholder-Workshops zur Umsetzung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) im Behindertenbereich am 27. März 2019 an der Johannes Kepler Universität (JKU) in Linz, <https://www.euro.centre.org/downloads/detail/3706> (13.8.2020).

BMASK/Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017): Bericht der Bundesregierung über die Lage der Menschen mit Behinderungen in Österreich 2016, Beschlossen am 22. August 2017.

Courtenay, Ken und Perera, Bhathika (2020): COVID-19 and people with intellectual disability: impacts of a pandemic. Barnet Enfield and Haringey Mental Health NHS Trust, London/United Kingdom.

Devandas, Catalina (2020): COVID-19: Who is protecting the people with disabilities? UN rights expert. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25725&LangID=E&fbclid> (8.4.2020).

EASPD/European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (2020): Snapshot report – The impact of COVID_19 on disability services in Europe, https://www.easpd.eu/sites/default/files/sites/default/files/Publications2020/impact_of_covid-19_on_disability_services_in_europe_a_first_snapshot.pdf (13.8.2020).

EASPD, FEANTSA, European Ageing Network, Caritas Europa, CEDAG, epr, solidar, ESN/European Social Network, Eurodiaconia, Federation of European Social Employers, EPSU, ensie and Social Service Europe (2020): COVID-19 and Social Services: what role for the EU? Europe Expects Recognition, Urgency, Resilience, Joint Position Paper, 25th June 2020, <https://www.easpd.eu/de/content/social-services-and-covid-19-what-role-eu-0>

ECDC/European Centre for Disease Prevention and Control (2020): Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK – eighth update, Rapid Risk Assessment, 8 April 2020, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-coronavirus-disease-2019-eighth-update-8-april-2020.pdf>

Eurofound (2020): COVID-19: Policy responses across Europe, Report, Labour market change, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/covid-19-policy-responses-across-europe> (13/8/2020).

Europäisches Parlament (2020): Entschließungsantrag gemäß Artikel 227 Absatz 2 der Geschäftsordnung zu den Rechten von Menschen mit geistiger Behinderung in der COVID-19-Krise (2020/2680(RSP)), 1.7.2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0204_DE.html (13/8/2020).

Europäisches Parlament (2017): Study on discrimination and access to employment for female workers with disabilities, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602067/IPOL_STU\(2017\)602067_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/602067/IPOL_STU(2017)602067_EN.pdf) (29/5/2019).

European Disability Forum (2020): COVID 19 – medical guidelines should not discriminate against persons with disabilities, Open letter, <http://www.edf-feph.org/newsroom/news/open-letter-covid-19-medical-guidelines-should-not-discriminate-against-persons> (8.4.2020).

FEANTSA (2020): Fifth overview of housing exclusion in Europe 2020, European Index of Housing exclusion. <https://www.feantsa.org/en/news/2020/07/23/fifth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2020?bcParent=26> (13/8/2020).

FRA/European Union Agency for Fundamental Rights (2020): Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental rights implications: with a focus on older people, No.3, June 2020, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-june-1> (13/8/2020).

IDA/International Disability Alliance (2020): Toward a Disability-Inclusive COVID19 Response: 10 recommendations from the International Disability Alliance, March 19, https://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/ida_recommendations_for_disability-inclusive_covid19_response_final.pdf (13/8/2020).

JS-Liga/Joint Submission Liga (2020): Joint Submission Universal Periodic Review 2020 (Österreich, Third Circle, 37th Session) http://www.liga.or.at/site/assets/files/2227/upr2020_joint_submission_liga_2020-de.pdf (13/8/2020).

Lebenshilfe (2020): Zitate der Stellvertreter*innen der Lebenshilfe. <https://lebenshilfe.at/tagderinklusion/> (13/8/2020).

Österreichischer Behindertenrat (2020): Leben in der Coronakrise. Die Zeitschrift monat. Ausgabe 1/2020.

ÖZIV/Bundesverband für Menschen mit Behinderungen (2020a): FAQs Fragen zur Corona-Krise für Menschen mit Behinderungen. ÖZIV Support für Menschen mit Behinderungen, Stand: 13.7.2020, https://www.oeziv.org/fileadmin/user_upload/PDF/FAQ_Covid19_aktuell_Juli.pdf

ÖZIV/Bundesverband für Menschen mit Behinderungen (2020b): Inklusiv. Magazin für Menschen mit Behinderungen. Vorwort der Ausgabe 02/2020, Heftnummer 34.

Picardi Projekt (2020): Hinweise und Empfehlungen zur Situation von Menschen mit geistiger und schwerer Behinderung in der Corona-Pandemie, Newsletter des Forschungsprojekts PiCarDi, https://www.hospiz.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/2020_Jennessen_Corona_und_MmB.pdf (13/8/2020).

Plattform behinderter, chronisch kranker und alter Menschen (2020): Maßnahmenkatalog anlässlich der Covid19-Pandemie für besonders gefährdete Menschen, <https://documentcloud.adobe.com/link/track/?fbclid=IwAR0Hb0uJ2x-dCMXUE0ljafeDpkN29xTQuQjnVQZVTAiYQNfdT2yICRBTPk&uri=urn%3Aaaid%3Ascds%3AUS%3A-b25ae765-112d-426f-aa9f-bc17d3134abc&pageNum=1> (13/8/2020).

Sabatello, Maya, Landes, Scott D. & Katherine E. McDonald, Katherine E. (2020): People With Disabilities in COVID-19: Fixing Our Priorities, *The American Journal of Bioethics*, 20:7, 187-190, DOI: 10.1080/15265161.2020.1779396.

Schulze, Marianne (2020): Soziale Menschenrechte: Grundlage für Soziale Sicherheit für alle – Rechtliche Ungleichheiten & COVID-19. SozialRechtsNetz.

Scoppetta, Anette (2020): PES Services for employers: Focussing on competences of persons with disabilities is key for success. Peer Country Comments Paper – Austria, Peer Review on “Employer service delivery” (The Netherlands, 26-28 October 2020) in the framework of the European Commission Mutual Learning Programme.

Statistik Austria (2020): Tabellenband EU-SILC 2019 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2017-2019: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, 28.05.2020, Wien.

UN/United Nations (2020a): COVID-19 Outbreak and Persons with Disabilities, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/covid-19.html> (13/8/2020).

UN/United Nations (2020b): Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19, May 2020, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf> (31/8/2020).

UN-CESCR/United Nations Economic and Social Council (2020): Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. <https://undocs.org/E/C.12/2020/1> (13/8/2020).



12

Alleinerziehende und ihre Kinder während und nach der Krise: Herausforderungen und Strategien

Michael Fuchs und Tamara Premrov
(Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik
und Sozialforschung)

Das Wichtigste in Kürze

Durch knappe Geld- und Zeitressourcen sind Eineltern-Haushalte starken Belastungen ausgesetzt. Die Arbeitswelt nimmt nur wenig Rücksicht auf die familiäre Situation, dazu kommen vor allem in ländlichen Gebieten fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen (Statistik Austria 2020e). Arbeits- und Familienalltag müssen so organisiert werden, dass einerseits genug Geld zum Leben bleibt und andererseits die Kinder ausreichend umsorgt sind. Obwohl Alleinerzieherinnen häufiger und in höherem Ausmaß aktiv erwerbstätig sind als Mütter aus Zwei-Eltern-Familien, führen u.a. das Fehlen einer zweiten Erwerbsperson im Haushalt zu einem deutlich geringeren Einkommen und zu einem erhöhten Risiko der Armutsgefährdung im Vergleich zu allen Haushalten mit Kindern.

Die Corona-Krise dürfte besonders für Eineltern-Haushalte eine zusätzliche Herausforderung darstellen. Eine (nicht repräsentative) Online-Befragung zu geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Corona-Krise in Österreich ergab, dass Alleinerziehende im Vergleich zu anderen Familien in der Krise täglich am meisten arbeiten (bezahlte und unbezahlte Arbeit zusammengerechnet). Damit dürfte es insbesondere für Alleinerziehende im Homeoffice zu einer weiteren Entgrenzung von Familie und Arbeitsleben gekommen sein. Der Covid-19 Survey im Rahmen der Longitudinal Study im Vereinigten Königreich legt zudem nahe, dass Eineltern-Haushalte von allen Familienformen am stärksten von krisenbedingten finanziellen Verlusten betroffen waren. Grund dafür war das dreifache Handicap durch Freisetzungen, erhöhte Kosten aufgrund von zu Hause bleibenden Kindern sowie reduzierte oder eingestellte Unterhaltszahlungen.

Die diversen, in der Krise zur Verfügung gestellten, unmittelbaren Geldhilfen sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sind einige der Maßnahmen (z.B. vorgezogene Senkung des Eingangssteuersatzes, Familienhärte- vs. Familienkrisenfonds) so gestaltet, dass ärmere Familien, zu denen insbesondere Alleinerziehende zählen, nur unterdurchschnittlich profitieren. Als dauerhafte Gesamtlösung für armutsgefährdete Familien und insbesondere Eineltern-Haushalte wäre im monetären Bereich ausgehend von der Kritik am Familienbonus eine an aktuellen Kinderkosten orientierte Kindergrundsicherung anzudenken.

Nachdem Erwerbsarbeit grundsätzlich das beste Mittel zur Bekämpfung von Armut darstellt, wären monetäre Leistungen durch flächendeckend verfügbare Kinderbetreuung und Ganztagschulen zu ergänzen. Eine nachhaltige Lösung wäre ein vom Erwerbsstatus unabhängiger Rechtsanspruch auf leistbare und einschlägigen Qualitätsstandards entsprechende Betreuungsinfrastruktur für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, der zusammen mit der Kindergrundsicherung zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation vieler Alleinerziehender führen würde. Da im Zuge der Corona-Krise und während der Sommerferien viele Eltern große Teile ihres Urlaubs bereits aufgebraucht haben, müssen jedenfalls die Ankündigungen, dass Kinderbetreuung und Schulunterricht im Herbst zumindest weitgehend gesichert sind, auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden. Es braucht auch durchdachte Regelungen im Falle eines erneuten Lockdowns, wobei für jene Elternteile, bei denen es wegen zu schließender Kindergärten oder Schulen keine andere Möglichkeit der Betreuung gibt, die Sonderbetreuungszeit oder andere zusätzliche Freistellungsmöglichkeiten (neben klassischen Formen wie der Pflegefreistellung) zumindest bis Ende 2020 zum Tragen kommen sollten.

12.1 Einführung¹

Der vorliegende Artikel befasst sich mit ersten Schlussfolgerungen zur Situation von Alleinerziehenden und ihren Kindern bedingt durch die COVID-Krise und thematisiert auch potentielle politische Maßnahmen in Bezug auf Sach- und monetäre Leistungen sowie den Bedarf an weiterführenden einschlägigen Analysen und Daten. Dabei ist entsprechend darauf zu verweisen, dass sich die derzeit zur Verfügung stehenden empirischen Daten in erster Linie auf die Situation vor der COVID-Krise beziehen. Mit der Ausnahme von wenigen aktuellen Studien, kann die Situation von Alleinerziehenden in der Krise daher nur eher beispielhaft beschrieben werden.

Das Papier ist folgendermaßen gegliedert: Nach der Zusammenfassung und knappen Einführung (Kapitel 12.1) werden die Situation vor der COVID-19 Pandemie beschrieben (Kapitel 12.2), die veränderte Situation aufgrund von COVID-19 erörtert (Kapitel 12.3), erfolgte Hilfen in der Krise aufgelistet (Kapitel 12.4) und Schlussfolgerungen für Politik und Forschung analysiert (Kapitel 12.5).

12.2 Ausgangssituation und Herausforderungen für Alleinerziehende...

Durch knappe Geld- und Zeitressourcen sind Eineltern-Haushalte starken Belastungen ausgesetzt. Die Arbeitswelt nimmt nur wenig Rücksicht auf die familiäre Situation, dazu kommen vor allem in ländlichen Gebieten fehlende Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen (Statistik Austria 2020e). Arbeits- und Familienalltag müssen so organisiert werden, dass einerseits genug Geld zum Leben bleibt und andererseits die Kinder ausreichend umsorgt sind.

In Österreich leben 109.000 Alleinerziehende mit Kindern unter 15 Jahren (14% aller Familien mit Kindern unter 15 Jahren), 93 % davon sind Frauen. Jedes achte Kind unter 15 Jahren (156.000) wächst in einem Eineltern-Haushalt auf. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung finden sich Personen in Eineltern-Haushalten überproportional häufig in Wien (41% aller Personen in Eineltern-Haushalten leben in Wien, aber nur 21% der Gesamtbevölkerung) und relativ selten in Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen (nur 36% aller Personen in Eineltern-Haushalten leben in Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen, aber 53% der Gesamtbevölkerung) (Statistik Austria 2020a; 2020c).

12.2.1 Arbeitsmarkt und Einkommen

Obwohl Alleinerzieherinnen im Erwerbsalter mit Kindern unter 15 Jahren häufiger und in höherem Ausmaß aktiv erwerbstätig sind als Mütter aus Zwei-Eltern-Familien (2019: 71 vs. 68%; Vollzeit-Quote 31 vs. 22%), führt u.a. das Fehlen einer zweiten Erwerbsperson im Haushalt zu einem deutlich geringeren Einkommen und zu einem erhöhten Risiko der Armutgefährdung im Vergleich zu allen Haushalten mit Kindern (vgl. weiter unten). Alleinerzieher arbeiten hingegen mit einer Rate von 80% seltener als Männer aus Zwei-Eltern-Familien (93%) (Statistik Austria 2020b).

¹ Das Europäische Zentrum übernimmt im Rahmen einer breit angelegten wissenschaftlichen „Analyse zur sozialen Lage“ im Auftrag des BMSGPK das Kapitel „Alleinerziehende“, das als Teil des Gesamtprojekts anzusehen ist. Die Themen „Gender“ und „Migration“ fließen als Querschnittsthemen ein.

Der Index der Höhe des äquivalisierten Nettohaushaltseinkommens (Median alle Haushalte = 100) beträgt bei Haushalten mit Kindern 91 und bei Alleinerziehenden nur 73. Für Eineltern-Haushalte stellen insbesondere Sozialleistungen und private Einkommen vergleichsweise wichtige Einkommensquellen dar: Der Anteil von Sozialleistungen am äquivalisierten Nettohaushaltseinkommen beträgt bei Alleinerziehenden 29% (alle Haushalte 11% und Haushalte mit Kindern 16%) und bei privaten Einkommen 11% (alle Haushalte, Haushalte mit Kindern je 4%). Bei 35% der Personen in Einelternhaushalten stellen Sozialleistungen sogar die Haupteinkommensquelle dar (alle Haushalte 10%, Haushalte mit Kindern 11%) (Statistik Austria 2020a).

Neben mehr oder weniger universellen Geldleistungen wie Familienbeihilfe oder Kinderbetreuungsgeld (in Härtefällen Bezugsverlängerung für Alleinerziehende über das höchstmögliche Ausmaß maximal um drei Monate) gibt es für einkommensschwache Familien oder Alleinerziehende, aber auch für Familien in bestimmten Lebenssituationen eine Reihe von zusätzlichen spezifischen Leistungen. Dazu zählen der Unterhaltsvorschuss, der Familienhärteausgleich, die Kinderbetreuungsbeihilfe des AMS, die Familienzuschüsse der Bundesländer sowie Leistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung für Familien.

Die Berücksichtigung der Unterhaltslasten im Steuerrecht kommt in Form von Steuerbegünstigungen für Eltern mit Kindern (z.B. Kinderabsetzbetrag) und für familienbedingte Mehrbelastungen zum Tragen. Dazu gehört auch der AlleinerzieherInnenabsetzbetrag, gestaffelt nach der Kinderzahl. Weiters gibt es einen erhöhten Sonderausgabenrahmen für Alleinerziehende, die Berücksichtigung von außergewöhnlichen Belastungen, die durch Aufwendungen für kranke und behinderte Familienangehörige entstehen, bzw. einen verringerten Selbstbehalt bei der Geltendmachung von außergewöhnlichen Belastungen. Abgeschafft wurden 2019 der Kinderfreibetrag sowie die steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten. Neu eingeführt wurde dafür der Familienbonus Plus, ein Absetzbetrag, der allerdings nur bei entsprechend hohem Einkommen in voller Höhe wirkt (AK 2020a).

12.2.2 Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung

Während unter Alleinerziehenden fast jeder dritte Haushalt armutsgefährdet ist, sind es unter allen Haushalten sowie Haushalten mit Kindern jeweils nur 13 %. Sogar 46% der Einelternhaushalte sind von Armut oder Ausgrenzung bedroht. 19% der Personen (Frauen 20%, Männer 15%) im Alter von 18 bis 64 Jahren in Einelternhaushalten sind Working Poor (alle Haushalte 8%). 30% der Personen in Einelternhaushalten sind sogar dauerhaft armutsgefährdet (alle Haushalte, Haushalte mit Kindern jeweils 8%). Die Gefährdung dürfte bis zu einem gewissen Grad auch „vererbt“ werden: Von heute 25 bis 59-jährigen Personen, die mit 14 Jahren in einem Einelternhaushalt aufwuchsen, sind 22% ausgrenzungsgefährdet (alle damals 14-jährigen Personen 15%). Bei der Armutsgefährdung zeigt sich auch nochmals die Bedeutung der Sozialleistungen für Alleinerziehende: Ohne diese wären sogar 55% armutsgefährdet (Statistik Austria 2020a; 2020d).

12.2.3 Wohnen und Gesundheit

71% der Personen in Einelternhaushalten wohnen entweder in einer Genossenschafts-, einer Gemeindewohnung oder in einer Wohnung mit sonstiger Miete, also Haupt- oder Untermiete, (alle Haushalte 39%, Haushalte mit Kindern 38%). Alleinerziehende sind mit 7,7 von 10 Punkten (alle Haushalte, Haushalte mit Kindern jeweils 8,3) auch unzufriedener mit ihrer Wohnsituation, nicht zuletzt, weil sie häufiger Wohnformen mit durchschnittlich geringer Zufriedenheit (insbesondere Gemeindewohnung und Wohnung mit sonstiger Miete) aufweisen. Personen in Einelternhaushalten sind auch überproportional von Wohnproblemen betroffen: 23% von ihnen berichten von

Feuchtigkeit (alle Haushalte 9%), 9% von dunklen Räumen (alle Haushalte 5%) und 12% von Kriminalität in der Umgebung (alle Haushalte 8%) (Statistik Austria 2020a).

Nur 72% der Personen in Einelternhaushalten beurteilen ihren Gesundheitszustand subjektiv als (sehr) gut (alle Haushalte 77%, Haushalte mit Kindern 82%). Sogar 41% der Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren in Haushalten von Alleinerziehenden berichten, chronisch krank zu sein (alle Haushalte 33%, mit Kindern 27%). Gleichzeitig befinden sich in Einelternhaushalten mit einem Anteil von 15% wesentlich öfter Personen mit Behinderung (alle Haushalte, Haushalte mit Kindern jeweils 9%) (Statistik Austria 2020a).

12.2.4 Vereinbarkeit und Kinderbetreuung

Bei Krankheit von Familienangehörigen besteht ein Anspruch auf Pflegefreistellung bei Entgeltfortzahlung. Beide Elternteile haben Anspruch auf Karenz mit Kündigungsschutz. Zudem können unter bestimmten Voraussetzungen beide Elternteile Eltern(teil)zeit in Anspruch nehmen (AK 2020a).

Die Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbsarbeit in der Praxis und entsprechende Regelungen in Betrieben, die insbesondere für Alleinerziehende von essentieller Bedeutung sind, sind jedoch laut einem aktuellen Zwischenbericht zur Erhebung der Situation von Eltern am Arbeitsplatz eher mangelhaft. Letztendlich bleibe viel an der individuellen familiären Organisation hängen. Für Eltern sei es kaum ohne Nachteile möglich, Erwerbs- und Betreuungsarbeit zu vereinbaren (vgl. Bergmann et al. 2020a).

Nach dem Bericht stellen folgende Faktoren strukturelle Hindernisse für die Vereinbarkeit dar:

- Fixe Vorstellungen von „männlichen“ und „weiblichen“ Berufskarrieren;
- starke Verankerung der Vollzeitnorm;²
- Elternschafts-Perspektive der ArbeitgeberInnen unter dem Aspekt der damit potentiell einhergehenden Schwierigkeiten;
- fehlende betriebliche Vereinbarkeitsstrategien;
- fehlende rechtliche Konsequenzen für Unternehmen bei Diskriminierung (Bergmann et al. 2020b).

Infrastruktur- und Sachleistungen, die Kindern und Familien zur Verfügung stehen, sind eine weitere Form der Familienförderung. Wichtigste Sachleistung im Familienbereich stellt die Bereitstellung bzw. Subvention von Kinderbetreuung und Elementarbildung (Kindertagesheime, Tageseltern) dar. In einigen Bundesländern ist die Inanspruchnahme für Kinder bestimmter Altersgruppen zumindest vormittags kostenlos. Zudem gibt es bundesweit das kostenlose verpflichtende Kindergartenjahr für alle Fünfjährigen (AK 2020a).

Im Oktober 2019 wurden 28% der Kinder unter drei Jahren institutionell betreut. Das Barcelona-Ziel von 33% wird damit nach wie vor verfehlt. Bei den 3 bis 5-Jährigen betrug die Betreuungsquote 94% (Statistik Austria 2020e). Laut EU-SILC befinden sich 79% der 0-10 Jahre alten Kinder in Einelternhaushalten in Betreuung (alle Haushalte mit Kindern 56%), bei den 0-3-Jährigen sind es 75% (alle Haushalte mit Kindern 45%). Die durchschnittlichen monatlichen Betreuungskosten bei betreuten Kindern bis 16 Jahren in entgeltlicher Betreuung sind bei einem

² Allerdings ist bei dieser allgemeinen Feststellung zu strukturellen Hindernissen für die Vereinbarkeit zu ergänzen, dass sich viele AlleinerzieherInnen eine Vollzeitstelle wünschen (vgl. Zartler et al. 2011).

Kind in Einelternhaushalten noch leicht unterdurchschnittlich (130 €), bei zwei (232 €) sowie drei und mehr Kindern (243 €) jedoch bereits deutlich überdurchschnittlich (Statistik Austria 2020a).

12.3 ... in der Corona-Krise weiter verschärft

Die Corona-Krise dürfte besonders für Alleinerziehende eine zusätzliche Herausforderung darstellen.

12.3.1 Arbeitsmarkt

Nach jüngsten Zahlen des BMAFJ (2020a; 2020b) waren mit Stichtag 17.8.2020 trotz langsamer Erholung noch 373.000 Personen arbeitslos gemeldet, inkl. der Personen in Schulungen sogar 422.000. Neben den registrierten Arbeitslosen waren noch 456.000 Personen in Kurzarbeit. Nach Geschlecht hat die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Juli 2020 gegenüber dem Vorjahr prozentuell bei Männern mit 42% etwas stärker zugenommen als bei Frauen mit 40%. Bei der Zahl der unselbständig Beschäftigten zeigt sich jedoch das umgekehrte Bild: hier hat die Zahl bei den Frauen um 2,6% abgenommen, während die Reduktion bei den Männern 2,1% betrug.

Laut Eurofound (2020) gibt es einige Anzeichen, dass Frauen stärker von Corona-bedingten Entwicklungen am Arbeitsmarkt betroffen sind: Zum einen arbeiteten Männer eher in Jobs, die stärkeren Schutz gegen Arbeitslosigkeit bieten. Zum anderen hätte die Krise viele Dienstleistungen getroffen, die regelmäßigen Kontakt mit KlientInnen beinhalten und für die Telearbeit nicht möglich ist, etwa Einzelhandel, Freizeit und persönliche Dienstleistungen, Gastgewerbe, Reisen und Tourismus – einige der Sektoren, in denen Frauen numerisch in der Überzahl sind. Zusätzlich zeigt sich aktuell ein Beschäftigungsrückgang insbesondere in atypischen Beschäftigungsformen wie geringfügiger Beschäftigung, von dem vor allem Frauen betroffen sind (BMAFJ 2020b).

12.3.2 Vereinbarkeit

Häufig fehlten rechtliche Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für den „Normalbetrieb“, aber auch für Sondersituationen, wie in der Zeit des Corona-bedingten Lockdowns von Schulen und Kindergärten. Derzeit werde in gewisser Weise die Intensivierung des mobilen Arbeitens als Vereinbarkeitsstrategie beworben. Dabei seien jedoch jene exkludiert, bei denen aufgrund der beruflichen Tätigkeit Homeoffice nicht möglich ist. Zudem eigne sich Homeoffice eher wenig als Vereinbarkeitsstrategie (vgl. Bergmann et al. 2020a).

Während des Lockdowns wurden öffentliche Aufgaben wie Schule und Kinderbetreuung auf Kosten der Familien, in den meisten Fällen Frauen, weitgehend ins Private verlegt. Eine Befragung von Eurofound (2020) im April 2020 zeigt, dass Teleworking in Zeiten einer Krise für viele berufstätige Mütter belastend ist, da sie Arbeit, Home-Schooling und Betreuung unter einen Hut bringen müssen. Eine (nicht repräsentative) Online-Befragung zu geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Corona-Krise in Österreich ergab, dass Alleinerziehende im Vergleich zu anderen Familien in der Krise mit im Schnitt 15 Stunden täglich am meisten arbeiten, davon entfallen neun Stunden auf Kindererziehung, Haushalt und andere unbezahlte Tätigkeiten (Mütter in Paarhaushalten arbeiten gesamt 14,25 Stunden, davon 9,5 unbezahlt; Väter in Paarhaushalten arbeiten gesamt 13,75 Stunden, davon sieben unbezahlt).

Damit dürfte es insbesondere für Alleinerziehende im Homeoffice zu einer weiteren Entgrenzung von Familie und Arbeitsleben gekommen sein, wodurch sich große Schwierigkeiten ergeben haben, alle Anforderungen innerhalb

eines Tages zu bewältigen. Verstärkt wurde dies dadurch, dass in der Krise neben Kinderbetreuungseinrichtungen als zentrale Entlastungsmöglichkeiten für unbezahlte Arbeit, etwa auch Haushaltshilfen und unterstützende Personen, vor allem die Großeltern, zumindest teilweise weggefallen sind (Derndorfer et al. 2020).

12.3.3 Einkommen

Das Haushaltseinkommen alleinerziehender Familien setzt sich oftmals aus mehreren Quellen wie (prekäre) Beschäftigungen, Unterhaltszahlungen und Beihilfen zusammen. Zum Teil sind in der Krise mehrere dieser Einkommensquellen aufgrund von Kurzarbeit oder gar Arbeitslosigkeit gefährdet. Alleinerziehende sind damit noch mehr bedroht, in Armut abzurutschen (Eurofound 2020; ÖPA 2020b). Der Covid-19 Survey im Rahmen der Longitudinal Study im Vereinigten Königreich legt nahe, dass Alleinerziehende von allen Familienformen am stärksten von krisenbedingten finanziellen Verlusten betroffen waren. Grund dafür war das dreifache Handicap durch Freisetzungen, erhöhte Kosten aufgrund von zu Hause bleibenden Kindern sowie reduzierte oder eingestellte Unterhaltszahlungen (ISER 2020).

12.3.4 Kinder bzw. SchülerInnen

Armut, von der Kinder von Alleinerziehenden überdurchschnittlich betroffen sind, stellt grundsätzlich einen der Hauptgründe für ungleiche Bildungs- bzw. Lernchancen dar (Volkshilfe 2020). Schulschließungen, Einschränkungen in der Freizeit und das Fehlen der sozialen Kontakte dürfte insbesondere jene Kinder negativ betroffen haben, die bereits vor der Krise durch Ausgrenzung und Armut benachteiligt waren. Die mangelnde technische Ausstattung, fehlende häusliche Unterstützung und die Wohnsituation in Kombination mit dem Homeschooling dürften bereits bestehende Probleme verschärft haben (Katholische Jungschar 2020).

Auch die Zwischenergebnisse der COVID-19 LehrerInnen-Befragung deuten darauf hin, dass Home-Schooling insgesamt zu Kompetenzverlusten, vor allem bei benachteiligten Jugendlichen geführt hat. Die ohnehin großen sozialen Unterschiede würden nochmals deutlich anwachsen. Auch Auswirkungen auf die späteren Bildungs- und Berufslaufbahnen wären nicht auszuschließen (Steiner et al. 2020a; 2020b).

12.4 Erfolgte Hilfen in der Krise

12.4.1 Geldleistungen

Neben Kurzarbeit bzw. der entsprechenden Beihilfe (für unselbständig Beschäftigte) und dem Härtefallfonds der WKÖ (für selbständig Beschäftigte) umfassen allgemeine finanzielle Hilfen im Zuge der COVID-Krise die mit Jahresbeginn rückwirkende Senkung des Eingangssteuersatzes von 25% auf 20% (jährliche Ersparnis von bis zu € 350). Davon profitieren nach einer Schnell-Analyse des Europäischen Zentrums mit EUROMOD/SORESI rund 60% der Eineltern-Haushalte mit im Durchschnitt € 175, wobei diese Ersparnis verglichen mit anderen Haushaltstypen jedoch gering ausfällt. Alternativ gibt es bei geringen Einkommen eine Negativsteuer von € 100 sowie eine einmalige Auszahlung von € 450 für Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen. Zudem wird die Notstandshilfe temporär auf das Niveau des zugrundeliegenden Arbeitslosengeldes aufgestockt.

Alleinerziehende profitieren im September vom universellen Kinderbonus in Höhe von € 360 pro Kind, für welches ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Darüber hinaus stellt der COVID-Familienhärtefonds für Elternteile mit Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit oder Ausfall der selbstständigen Tätigkeit aufgrund der Krise bis zu € 1.200 pro

Monat für maximal drei Monate bereit, wobei das Familieneinkommen bestimmte Grenzen nicht überschreiten darf. Bei Familien, die schon vor der Krise von Arbeitslosigkeit betroffen waren, ist die Unterstützung (hier aus dem Familienkrisenfonds bzw. Familienhärteausgleich) mit insgesamt € 100 pro Kind beschränkt.

Eine der wesentlichsten Einkommensquellen von alleinerziehenden Familien sind Unterhaltszahlungen. Diese fallen jedoch häufig geringer aus als die empfohlenen Richtsätze. Kommt der andere Elternteil der Unterhaltsverpflichtung nicht (zur Gänze) nach, kann ein staatlicher Vorschuss beantragt werden. Um im Zuge der Corona-Krise die Verfahren zu beschleunigen, sind vorübergehend Unterhaltstitel und Exekutionsantrag nicht mehr notwendig (ÖPA 2020b).

12.4.2 Vereinbarkeit und Kinderbetreuung

Für jene Elternteile, bei denen es etwa wegen geschlossener Kindergärten und Schulen keine andere Möglichkeit der Betreuung für Kinder unter 14 Jahren gibt, wurde eine von der/dem ArbeitgeberIn zu gewährende Sonderbetreuungszeit von bis zu drei Wochen geschaffen.

Nachdem der Kindergarten- und Schulbetrieb Mitte Mai wieder regelmäßig aufgenommen wurde (allerdings mit Schichtbetrieb an den Schulen bis zu den Sommerferien) und die Sommerferien zu Ende gehen, wurde nun für Schulen und elementarpädagogische Einrichtungen vom BMBWF ein Stufenmodell, das sich am geplanten allgemeinen Corona-Ampelsystem orientiert, angekündigt. Grundsätzlich erfolgt ein Normalbetrieb mit Hygieneverordnungen, was somit keinen Schichtbetrieb und damit keinen zusätzlichen Betreuungsbedarf vorsieht. Steht die Corona-Ampel regional auf Orange, entscheiden die Schulen selbst, ob sie SchülerInnen ab der neunten Schule Stufe in Home-Schooling entsenden. Bei Rot erfolgt jedoch Distance-Learning für alle regional betroffenen SchülerInnen. In den elementarpädagogischen Einrichtungen findet durchgängig – selbst bei Ampelfarbe Rot – ein Regelbetrieb statt (BMBWF 2020).

12.5 Potentielle politische Maßnahmen: Stärkerer Fokus auf (gefährdete) Familien erforderlich, Bedeutung von Kinderbetreuungseinrichtungen noch sichtbarer als zuvor

In der Corona-Krise wurden und werden diverse Strategien zur Rettung und Erholung der Wirtschaft ausgearbeitet und hohe Summen an Hilfgeldern bereitgestellt. Die Mehrbelastung von ohnehin schon einkommensschwachen Gruppen wie Alleinerziehende und ihre Kinder spielen im öffentlichen Diskurs und in den Regierungsmaßnahmen aber nur eine untergeordnete Rolle. Damit diese nicht noch weiter in die Armut abrutschen und manche der temporären ungleichen Auswirkungen der derzeitigen Krise nicht langfristige Konsequenzen zeigen (Eurofound 2020), muss auch für (gefährdete) Familien mehr Geld in die Hand genommen werden. Einerseits, um erforderliche direkte finanzielle Hilfe zu leisten, und andererseits, um flächendeckende und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen.

12.5.1 Information und Zugang zu Leistungen

Für Eineltern-Haushalte braucht es grundsätzlich gute Konzepte kombinierter Geld- und Sachleistungen, welche auch die Folgen der Krise berücksichtigen. Da gerade Alleinerziehende viel Zeit, Wissen und Durchsetzungskraft benötigen, um Sozialleistungs-, aber auch Unterhaltsansprüche geltend zu machen, wurde bereits in der

spezifischen Studie von Zartler et al. (2011) festgehalten, dass eine Vereinfachung von diesbezüglichen familien-, arbeits- und fremdenrechtlichen Voraussetzungen und die generelle Verkürzung von administrativen Prozessen und Verfahrensdauern anzustreben sei.

Auf diese allgemeine Empfehlung gemünzt, wäre in der aktuellen Situation zu untersuchen, ob nicht die damit verwandte Kritik von NGOs und anderen Stakeholdern zumindest z.T. berechtigt ist. Von diesen wird etwa geäußert, dass manche Hilfszahlungen spät oder im schlimmsten Fall gar nicht bei Betroffenen ankommen, bzw. dass Anträge bei verschiedenen, immer wieder nachgebesserten Fonds mit teilweise verwirrenden Kriterien zu stellen sind, anstatt Geld über bewährte Schienen des Sozialstaates auszuzahlen. Allerdings ist einzuräumen, dass es sich um eine außergewöhnliche Situation mit nur wenig Bedenk- und Planzeit handelt, und dass das Vorliegen einer Anspruchsberechtigung natürlich grundsätzlich zu überprüfen ist.

12.5.2 Arbeitsmarkt

Erwerbstätigkeit stellt grundsätzlich das beste Mittel zur Bekämpfung von Armut dar. Es sind daher alle Anstrengungen zu unternehmen, um Alleinerziehenden den Verbleib bzw. den (Wieder)Einstieg in den Beruf zu ermöglichen. Grundsätzlich dürfte die COVID-Krise die Tendenz zu einem geteilten Arbeitsmarkt mit ungleich verteilter Arbeit, Arbeitszeit und Einkommen noch verstärkt haben. Insbesondere auch die Situation von Personen in bereits vor der Krise prekären Beschäftigungen dürfte sich durch Corona noch verschärft haben. Ausgelöst bzw. verstärkt durch die Lockdown-Phase kann es in Unternehmen zu Restrukturierungen und somit Kostenreduktionen kommen, was es für Frauen mit Betreuungspflichten und insbesondere für betroffene Alleinerziehende noch schwerer machen könnte, (wieder) in Beschäftigung zu kommen.

Die von politischer und institutioneller Seite unterbreiteten Maßnahmen zur Abhilfe sind im Wesentlichen frauenspezifischer Natur und würden damit Alleinerzieherinnen zugutekommen. Neben allgemeinen Beschäftigungsinitiativen wird etwa von der Arbeiterkammer bzw. vom ÖGB eine Qualifizierungsoffensive zur Unterstützung der Ausbildung von Frauen in Zukunftsberufen, der Ausbau der Unterstützungen für Wiedereinsteigerinnen sowie die (Wiedereinführung der) Verwendung von zumindest 50% des AMS-Förderbudgets für Frauen vorgeschlagen. Des Weiteren wird mehr Lohntransparenz urgiert, damit versteckte Diskriminierungen bei der Bezahlung bekämpft werden können (AK 2020c).

Ähnlich fordern die Grünen eine Neubewertung der Berufe mit hohem Frauenbeschäftigungsanteil, die Förderung von Frauen in technischen Berufen, Maßnahmen zur beruflichen Umorientierung und die Weiterqualifizierung in Richtung Zukunftsbranchen.

Relativ umstritten, aber dennoch zu erwähnen, ist die von Teilen der SPÖ ventilierter Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Schließlich bleibt auch noch auf die Konsequenzen von Homeoffice hinzuweisen, das, wo praktikabel, zu einem fixen Bestandteil des Arbeitslebens werden könnte. Damit einhergehend könnten sich auch neue Selektionsmuster für Karrieren entwickeln, wonach entscheidend sein könnte, ob zu Hause Kinder zu betreuen sind, ob die Wohnung groß genug ist, wie gut ArbeitnehmerInnen die betrieblichen Abläufe kennen und in informelle Kommunikationswege eingebunden sind. Diese „neuen“ Kriterien könnten für Frauen und insbesondere Alleinerziehende weiter exkludierend wirken.

12.5.3 Geldleistungen

Die weiter oben angeführten Maßnahmen sind als unmittelbare Geldhilfen in der Krise grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sind einige der Maßnahmen (z.B. vorgezogene Senkung des Eingangsteuersatzes, Familienhärte- vs. Familienkrisenfonds) so gestaltet, dass ärmere Familien, zu denen insbesondere Alleinerziehende zählen, nur deutlich unterdurchschnittlich profitieren. Beim Familienhärtefonds sollte darüber hinaus sichergestellt werden, dass ausbleibende oder verringerte Unterhaltszahlungen für Alleinerziehende jedenfalls als Einkommensverluste anerkannt werden.

Die Vereinfachung in der Antragstellung beim Unterhaltsvorschuss sollte auch nach der Krise beibehalten werden, um Alleinerziehenden und ihren Kindern Soforthilfen so schnell wie möglich zukommen zu lassen (ÖPA 2020b). In diesem Zusammenhang weist die ÖPA (2020a) darauf hin, dass auch die im Regierungsprogramm versprochene Unterhaltsreform mit folgenden Punkten umzusetzen sei:

- Unterhaltsbemessung generell in Mindesthöhe des altersgemäßen Regelbedarfs bzw. Richtsätze auf Basis aktueller Kinderkosten;
- Ausweitung des Unterhaltsvorschusses, insbesondere der Altersgrenze bis zum Ausbildungsende;
- Vereinfachung der Unterhaltsvorschussverfahren.

Problematisch für Alleinerziehende könnte auch weiter – trotz Familienzuschlag – die geringe Ersatzrate des Arbeitslosengeldes und – trotz potentielltem Zuschlag – die Gestaltung der neuen Sozialhilfe sein. Weiters sind Alleinerzieherinnen später auch von Armut im Alter bedroht. Frauen bekommen derzeit um mehr als 40% niedrigere Pensionen als Männer (AK 2020c). Altbekannte Gründe dafür sind häufige Berufsunterbrechungen und hohe Teilzeit-Quoten aufgrund von Kinderbetreuung oder Pflege, niedrigere Entlohnung bei vergleichbaren Tätigkeiten, Arbeit in schlechter bezahlten Berufen und insgesamt geringere Aufstiegschancen. Hier wäre (neben arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen) zu prüfen, inwieweit ein im Regierungsprogramm angeführtes automatisches Pensionssplitting bei gemeinsamen Kindern oder auch eine von der Arbeiterkammer (2020b) vorgeschlagene Ausweitung der Anrechnung der Kindererziehungszeiten bis zum achten Lebensjahr des Kindes sinnvolle Abhilfe schaffen kann.

Als dauerhafte Gesamtlösung für armutsgefährdete Familien und insbesondere Alleinerziehende wäre im monetären Bereich jedoch ausgehend von der Kritik am Familienbonus eine an aktuellen Kinderkosten orientierte Kindergrundsicherung mit einer universellen Komponente, die bisherige unterschiedliche Transferleistungen bündelt, und einer einkommensgeprüften Komponente zu favorisieren. Der Familienbonus stellt eine Entlastung insbesondere für erwerbstätige Elternteile dar, deren Einkommen ausreichend hoch ist. Trotz der von der aktuellen Regierung geplanten Erhöhung der Negativsteuer unter anderem bei Alleinerziehenden würde der Bonus weiter kein zielgerichtetes Instrument zur Bekämpfung von Kinderarmut darstellen. Alternativ basiert die Kindergrundsicherung auf der Idee einer eigenständigen Existenzsicherung unabhängig von der Familienform. Einkommensschwache und benachteiligte Familien, wie beispielsweise Alleinerziehende, würden jedoch besonders profitieren. Bei etwas höheren Kosten als der Familienbonus wäre die Kindergrundsicherung sozial sehr treffsicher und würde die Armutsgefährdung von Familien mit Kindern bei gleichzeitigem geringem administrativem Aufwand signifikant reduzieren (Fuchs/Hollan 2019; Premrov/Fuchs 2020).

12.5.4 Kinderbetreuung

Im Herbst, wenn die Infektionszahlen möglicherweise weiter steigen, winkt den Eltern eine erneute Belastungssituation und eine Bedrohung der familiären Betreuungsordnung. Da im Zuge der Corona-Krise und während der Sommerferien viele Eltern große Teile ihres Urlaubs bereits aufgebraucht haben, müssen die Ankündigungen, dass Kinderbetreuung und Schulunterricht zumindest weitgehend gesichert sind, auch tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden. Es braucht auch durchdachte Regelungen im Falle eines erneuten Lockdowns (Bergmann et al. 2020a). Die Grünen plädieren etwa für unter allen Umständen geöffnete Lernstationen in Schulen, wo Kinder, die zu Hause kein adäquates Lernumfeld haben bzw. die Eltern nicht verfügbar sind, unterrichtet werden. Vor allem Mütter und insbesondere Alleinerziehende dürften eine zweite Homeschooling- bzw. eine zweite weitgehende Kindergartenschließungs-Phase in Kombination mit häuslicher Kinderbetreuung und Arbeit nicht mehr bewältigen können.

Nachdem, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, Erwerbstätigkeit grundsätzlich das beste Mittel zur Bekämpfung von Armut darstellt, wäre grundsätzlich die Kindergrundsicherung als monetäre Leistung durch flächendeckend verfügbare Kinderbetreuung und Ganztagschulen zu ergänzen. Die Bereitstellung bzw. Subvention von Kinderbetreuung und Elementarbildung stellt die wichtigste Sachleistung im Familienbereich dar. Die Corona-Krise hat gezeigt, wie wichtig diese für Eltern, insbesondere für Alleinerziehende, in einer flexiblen Arbeitswelt sind. Österreich ist bei den Ausgaben für Kinderbildung jedoch nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt. Vor allem im ländlichen Raum und in den ersten Lebensjahren fehlen entsprechende zu den Arbeitszeiten erwerbstätiger Eltern (tägliche Öffnungszeiten, Ferienschlusszeiten) passende Angebote.

Eine nachhaltige Lösung wäre ein vom Erwerbsstatus unabhängiger Rechtsanspruch auf leistbare bzw. kostenlose und einschlägigen Qualitätsstandards (Betreuungsschlüssel, etc.) entsprechende Betreuungsinfrastruktur für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, der gemeinsam mit der Kindergrundsicherung zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation vieler Alleinerziehender führen würde.

12.5.5 Vereinbarkeit Familie und Beruf

Für jene Elternteile, bei denen es wegen dennoch zu schließender Kindergärten oder Schulen keine andere Möglichkeit der Betreuung für Kinder unter 14 Jahren gibt, sollte die Sonderbetreuungszeit zumindest bis Ende 2020 ausgedehnt und mit einem Rechtsanspruch auf drei Wochen ausgestattet werden (AK 2020a) bzw. mit anderen Freistellungsmöglichkeiten (zusätzlich zu klassischen Formen wie der Pflegefreistellung) Vorsorge betrieben werden.

Insgesamt wären von politischer Seite nachhaltige Lösungen zu konzipieren, wie Vereinbarkeit institutionell unterstützt und die potentielle Diskriminierung von Eltern am Arbeitsplatz vermieden werden kann. Eine Grundlage dafür wären entsprechende gesetzliche Regelungen wie eine für jeden Elternteil reservierte Zeit der Elternkarenz, wobei hier auch Lösungen für Alleinerziehende wie beim Kinderbetreuungsgeld – evtl. auch über Härtefälle hinaus – mitzudenken sind. Weiters könnten

- eine deutlichere Beweislastumkehr in Diskriminierungsfällen;
- höhere, abschreckende Strafen für Unternehmen, die Eltern diskriminieren;
- ein Ausbau von entsprechender Beratung und
- eine Aufstockung der Mittel für Einrichtungen wie die Gleichbehandlungsanwaltschaft

zur einer besseren Vereinbarkeit beitragen (Bergmann et al. 2020a).

12.5.6 Kinder bzw. SchülerInnen

Im Rahmen der Zwischenergebnisse der COVID-19 LehrerInnen-Befragung werden als Handlungsansätze in der Krise der Ausbau des schulischen Unterstützungssystems (zusätzliches Support-Personal von SozialarbeiterInnen bis PsychologInnen) sowie ein aktiv einbindendes SchülerInnen-zentriertes Home-Schooling vorgeschlagen (Steiner et al. 2020a; 2020b).

Die Armutskonferenz (2020) plädiert allgemein für die Umsetzung des aktuellen Regierungsprogramms im Sinne des

- Ausbaus nachgehender Sozialer Arbeit;
- Unterstützung von Brennpunktschulen bzw. Schulen mit besonderen Herausforderungen mittels des empirisch erhobenen Chancenindex kombiniert mit Schulentwicklung sowie
- mehr Ressourcen rund um Schule, Schulassistenz, Sozialarbeit und Elternzusammenarbeit.

Darüber hinaus verweist die Volkshilfe (2020) auf das UN-Ziel, bis 2030 allen Jugendlichen die Möglichkeit eines mittleren Bildungsabschlusses zu garantieren.

12.5.7 Forschung und Daten

Zur exakten empirischen Beurteilung der Auswirkungen der COVID-Krise auf Einkommensverteilung und Armutsgefährdung ist auf die Verfügbarkeit von aktuellen SILC- bzw. anderen einschlägigen Daten zu warten.

Zu überlegen wäre eine erneute allgemeine Analyse der Situation von Alleinerziehenden als Update der vom BMASK in Auftrag gegebenen Studie von 2011 (Zartler et al. 2011).

Darüber hinaus wären aktuelle und bessere Datengrundlagen zu unbezahlter Familienarbeit zu empfehlen, um die Wechselwirkungen von bezahlter und unbezahlter Arbeit, insbesondere auch bei Alleinerziehenden, analysieren zu können. Österreich sollte sich daher an der EU-Zeitverwendungserhebung beteiligen (AK 2020a; 2020b).

Literaturverzeichnis

AK, Sozialleistungen im Überblick 2020, Wien 2020a.

AK, Corona-Krise verstärkt ungerechte Aufteilung von unbezahlter Arbeit, Wien 2020b; <https://www.arbeiterkammer.at/unbezahlte-arbeit-im-lockdown> (abgerufen am 18.8.2020).

AK, Equal Pension Day: 42 Prozent weniger Pension für Frauen, Wien 2020c; <https://www.arbeiterkammer.at/equalpensionday> (abgerufen am 18.8.2020).

Armutskonferenz, Maßnahmen gegen die soziale Krise. Hausaufgaben für die Regierung, Wien 2020; <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2020/massnahmen-gegen-die-soziale-krise-hausaufgaben-fuer-die-regierung.html> (abgerufen am 10.7.2020).

Bergmann N., Sorger C., Wagner-Steinrigl S., Parents@work – Eltern am Arbeitsplatz: „Das war eine Horrorzeit.“, A&Wblog 15. Juli 2020, Wien 2020a.

Bergmann N., Sorger C., Wagner-Steinrigl S., L&R Newsletter: „Parents@Work: Changing Perceptions!“, Wien 2020b.

BMAFJ, COVID-19: Aktuelle Arbeitsmarktzahlen, Wien 2020a; <https://www.bmafj.gv.at/Services/News/Aktuelle-Arbeitsmarktzahlen.html> (abgerufen am 20.8.2020).

BMAFJ, Aktuelle Arbeitsmarktlage Juli 2020, Wien 2020b; https://www.bmafj.gv.at/dam/jcr:4b4341ba-5cfe-4a70-97b6-0c6f5bea0610/amlage_akt_monat%20Juli%202020.xlsx (abgerufen am 20.8.2020).

BMWF, Die Corona-Ampel an Schulen und elementarpädagogischen Einrichtungen. Vorgangsweise in bestimmten Anwendungsbereichen, Wien 2020; <https://www.bmbwf.gv.at/dam/jcr:48dcdf8d-a5cb-4566-a88b-503ca0d127e2/coronaampel.pdf> (abgerufen am 20.8.2020).

Derndorfer J., Disslbacher F., Lechinger V., Corona-Krise als Instrument der Gleichstellung?, A&W blog 30. Juni 2020, Wien 2020.

Eurofound, COVID-19 fallout takes a higher toll on women, economically and domestically, Dublin 2020; <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/blog/covid-19-fallout-takes-a-higher-toll-on-women-economically-and-domestically> (abgerufen am 17.8.2020).

Fuchs M., Hollan K., Distributive and fiscal impact of monetary family benefits in Austria: Family tax credit “Familienbonus Plus” vs. basic security for children, European Centre Policy Brief 2019/3, Wien 2019.

ISER, Single mothers and lowest paid hit hardest by loss of income in Covid-19 crisis, Colchester 2020; https://www.iser.essex.ac.uk/2020/05/29/single-mothers-and-lowest-paid-covid?utm_medium=email&utm_campaign=ISER%20News%20June%202020&utm_content=ISER%20News%20June%202020+CID_b31c7aac9cfbfe07c1e-a3081c84a8c2b&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=Single%20mothers%20and%20lowest%20paid%20hit%20hardest%20by%20loss%20of%20income%20in%20Covid-19%20crisis (abgerufen am 17.8.2020).

Katholische Jungschar, Kinderarmut bekämpfen – Kinderrechte in der Krise nicht vergessen, Wien 2020; http://www.armutskonferenz.at/files/kath-jungschar_kinderarmut_bekaempfen_pk_20200703.pdf (abgerufen am 21.8.2020).

Premrov T., Fuchs M., Simulation der Auswirkungen von geplanten Änderungen des Familienbonus' für die Arbeiterkammer Wien. Berechnungen, Wien 2020.

ÖPA, Rasche Umsetzung der Unterhaltsreform sichert Kindern in getrennt leben Familien gesellschaftliche Teilhabe, Wien 2020a; http://www.armutskonferenz.at/files/oepa_unterhalt_pk_20200703.pdf (abgerufen am 19.8.2020).

ÖPA, Covid-19: Alleinerziehende brauchen Lösungen, die auf ihre Lebensrealität abgestimmt sind, Wien 2020b; https://www.alleinerziehende.org/images/Aktuelles/Stellungnahmen/Stellungnahme_Corona-EM-1.pdf (abgerufen am 19.8.2020).

Statistik Austria, EU-SILC Tabellenband 2019, Wien 2020a.

Statistik Austria, Arbeitsmarkt, Wien 2020b; https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/index.html (abgerufen am 10.7.2020).

Statistik Austria, Haushalte, Familien, Lebensformen, Wien 2020c; https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/haushalte_familien_lebensformen/index.html (abgerufen am 10.7.2020).

Statistik Austria, Armut und soziale Eingliederung, Wien 2020d; https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html (abgerufen am 10.7.2020).

Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik 2019/20, Wien 2020e.

Steiner M., Köpping M., Leitner A., Pessl G., COVID-19 LehrerInnenbefragung – Zwischenergebnisse, Was tun, damit aus der Gesundheitskrise nicht auch eine Bildungskrise wird?; Wien 2020a; <https://www.ihs.ac.at/publications-hub/blog/beitraege/lehrerinnenbefragung-zwischenergebnisse/> (abgerufen am 17.8.2020).

Steiner M., Köpping M., Leitner A., Pessl G., COVID19 und HomeSchooling. Folgt aus der Gesundheits- nun auch eine Bildungskrise?, Präsentation IHS, Wien 2020b; https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/2016_Files/Photos/Veranstaltungen/2020/Leben_mit_Corona/Praesentationen/S5_Steiner.pdf (abgerufen am 17.8.2020).

Volkshilfe, Ungleiche Bildungschancen von Kindern durch COVID-19-Krise spitzen sich zu. Kampf gegen Kinderarmut muss nun Priorität haben, Wien 2020; http://www.armutskonferenz.at/files/volkshilfe_ungleiche_bildungschancen_pk_20200703.pdf (abgerufen am 19.8.2020).

Zartler U., Beham M., Kromer I., Leitgöb H., Weber Ch., Friedl P., Alleinerziehende in Österreich. Lebensbedingungen und Armutsrisiken, BMASK Sozialpolitische Studienreihe Band 7, Wien 2011.

13

Zielgruppe Kinder und Jugendliche: Lebensbedingungen und Bildung

Marcel Fink und Mario Steiner (IHS)



Das Wichtigste in Kürze

Die Einkommensbedingungen von Haushalten mit Kindern variieren in einem beträchtlichen Ausmaß entlang zentraler soziodemographischer Kennzeichen. Vergleichsweise ungünstig sind sie in Einelternhaushalten und in Haushalten mit mehreren Erwachsenen und mindestens drei Kindern. Weitere wichtige Differenzierungen zeigen sich entlang der Erwerbsintensität des Haushaltes, der Haupteinkommensquelle und hinsichtlich Staatsbürgerschaft. Zugleich geht ein niedriges Einkommen häufig mit einem erhöhten Risiko so genannter (kinderspezifischer) materieller Deprivation einher, das heißt mit Problemen, unterschiedliche gesellschaftlich übliche Ausgaben zu finanzieren. Sozialstaatliche Transfers reduzieren die Armut- und Ausgrenzungsgefährdung von Kindern und Jugendlichen in Österreich in erheblichem Ausmaß. Dennoch bleibt die Erwerbsintensität des Haushaltes ein zentrales konstitutives Element für materielle soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Die im Zuge der Covid-19 Pandemie insgesamt substantiell verschlechterte Arbeitsmarktsituation führt erwartbar dazu, dass eine Erhöhung der Erwerbsintensität betroffener Haushalte nun noch zusätzlich erschwert wird. Beträchtliche Unterschiede der sozialen Teilhabe zeigen sich in Österreich auch im Bildungssystem. Besonders augenscheinlich sind solche Differenzierungen neben anderem insbesondere betreffend das Kriterium Migrationshintergrund. Die hier vorgestellte Untersuchung zu den sozialen Implikationen des coronabedingten Home-Schooling deuten dabei in die Richtung, dass mit diesem eine weitere soziale Ausdifferenzierung von Chancen und Risiken im Bildungsbereich einher geht, von der unter anderem insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund negativ betroffen sind.

13.1 Einleitung und Fragestellungen

Dieses Kapitel thematisiert einerseits die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Österreich mit Blick auf Einkommen und materielle Teilhabe (Kapitel 13.2). Andererseits wird die soziale Lage von Kindern und Jugendlichen mit Fokus auf ungleichheitsrelevante Eigenschaften und Implikationen des Bildungssystems analysiert und dabei auf Konsequenzen eingegangen, die im Bildungsbereich mit dem coronabedingten Home-Schooling verbunden sind (Kapitel 13.3).

13.2 Lebensbedingungen: Einkommen und materielle Teilhabe

13.2.1 Status quo vor Covid-19

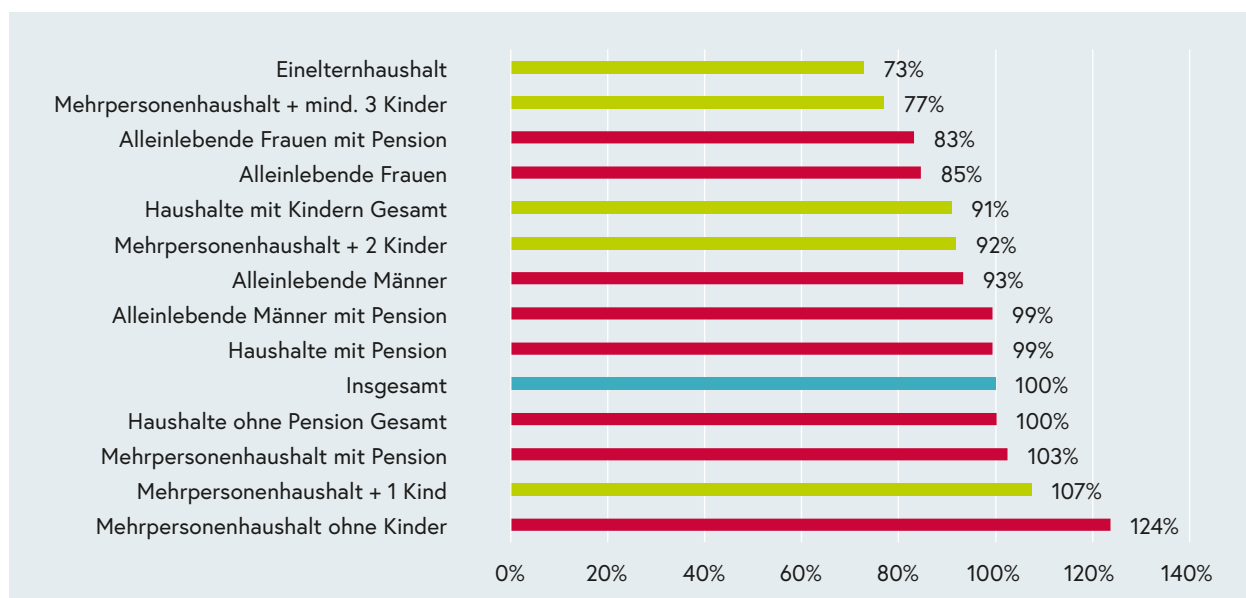
Im Folgenden werden die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen in Österreich mit Fokus auf Haushaltseinkommen und materielle Teilhabe dargestellt. Als zentrale Datenbasis dafür dient die EU-SILC Erhebung 2019, die de facto die Einkommenssituation im Jahr 2018 (so genanntes „Referenzjahr“ von EU-SILC 2019) abbildet.¹

¹ Die Informationen basieren auf von Statistik Austria aufbereiteten Daten; Quelle: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/haushalts-einkommen/index.html und http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/index.html

Eine erste Information zu den Einkommen von Haushalten mit Kindern bietet ein Überblick zur Verteilung der so genannten „äquivalisierten“ Nettohaushaltseinkommen nach soziodemographischen Merkmalen. „Äquivalisierte“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das verfügbare Haushaltseinkommen entlang der jeweiligen Haushaltszusammensetzung gewichtet wird. Im Rahmen der Gewichtung entlang der so genannten EU-Skala (=modifizierte OECD-Skala) wird für jeden Haushalt ein Grundbedarf angenommen, der 100% des Bedarfs eines Erwachsenen entspricht (0,5 Konsumäquivalente). Weiters erhält jede weitere erwachsene Person im Haushalt ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 (60% eines Erwachsenenäquivalents). Das verfügbare Haushaltseinkommen wird im Anschluss durch die Summe der Gewichte je Haushalt dividiert. Für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen beträgt das Haushaltsgewicht demnach z.B. 1,5, für einen Haushalt mit einem Erwachsenen und einem Kind im Alter unter 14 Jahren 1,3, für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und einem Kind im Alter unter 14 Jahren 1,8, etc.

In Abbildung 1 werden die Mediane der Haushaltsäquivalenzeinkommen nach unterschiedlichen Haushaltstypen dargestellt.

Abbildung 1: Median der Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp relativ zum Gesamtmedian (Median=100), in %, 2019

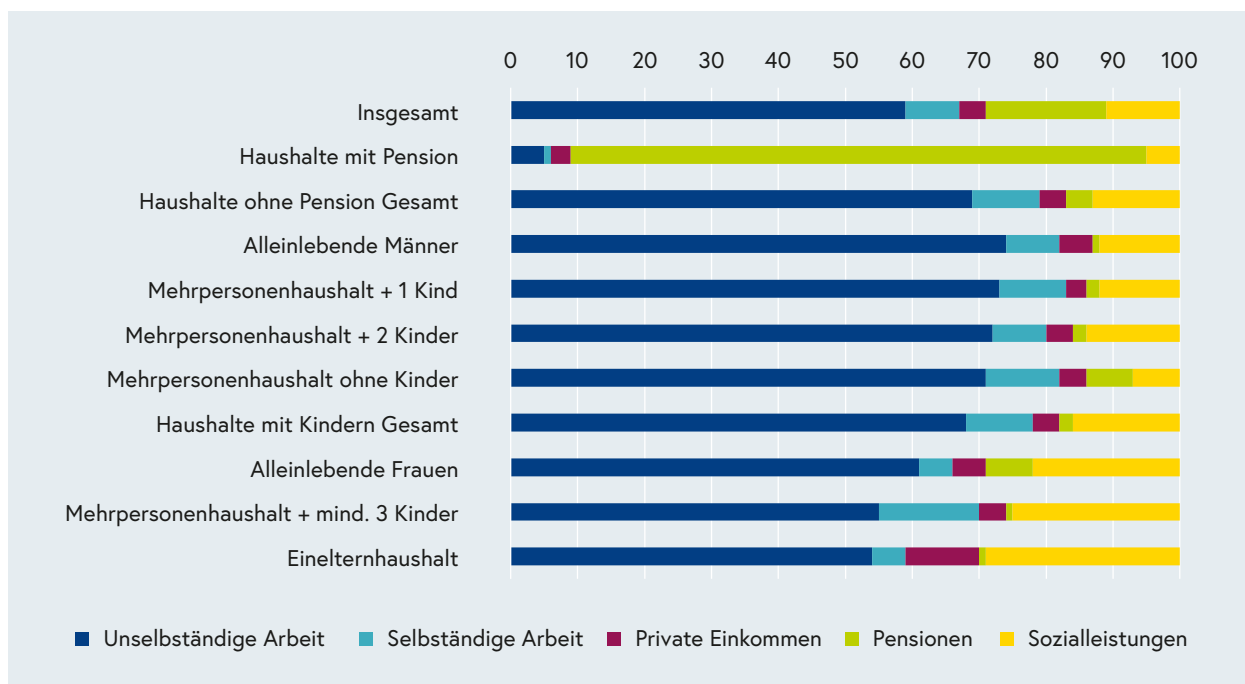


Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019 & eigene Berechnungen. Anm.: Haushalte mit Kindern sind Haushalte ohne Pension, in denen Kinder, Jugendliche und abhängige junge Erwachsene im Alter unter 25 Jahren leben.

Unterdurchschnittlich ist das so dargestellte „mediane Haushaltsäquivalenzeinkommen“ (das auch als „medianer Lebensstandard“ titulierte werden kann) von alleinlebenden Personen (wenngleich von alleinlebenden Männern mit Pension nur geringfügig) sowie von fast allen Haushaltsformen mit Kindern. Hier weisen allein Mehrpersonenhaushalte mit einem Kind ein überdurchschnittliches medianes Äquivalenzeinkommen auf. Bei Ein-Eltern-Haushalten liegt das Äquivalenzeinkommen um 27% niedriger als im Bevölkerungsdurchschnitt. Das vergleichsweise höchste Einkommensniveau weisen Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder und ohne Pension als Haupteinkommensquelle auf – hier liegt das mittlere Äquivalenzeinkommen um 24% über dem Gesamtmedian. Insgesamt deuten diese Daten darauf hin, dass Haushalte mit Kindern – der Tendenz nach – einen unterdurchschnittlichen medianen Einkommensstandard aufweisen.

Dabei setzen sich die jeweiligen Haushaltsäquivalenzeinkommen aus unterschiedlichen Quellen zusammen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Anteil der Einkommensquellen am Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp, in %, 2019

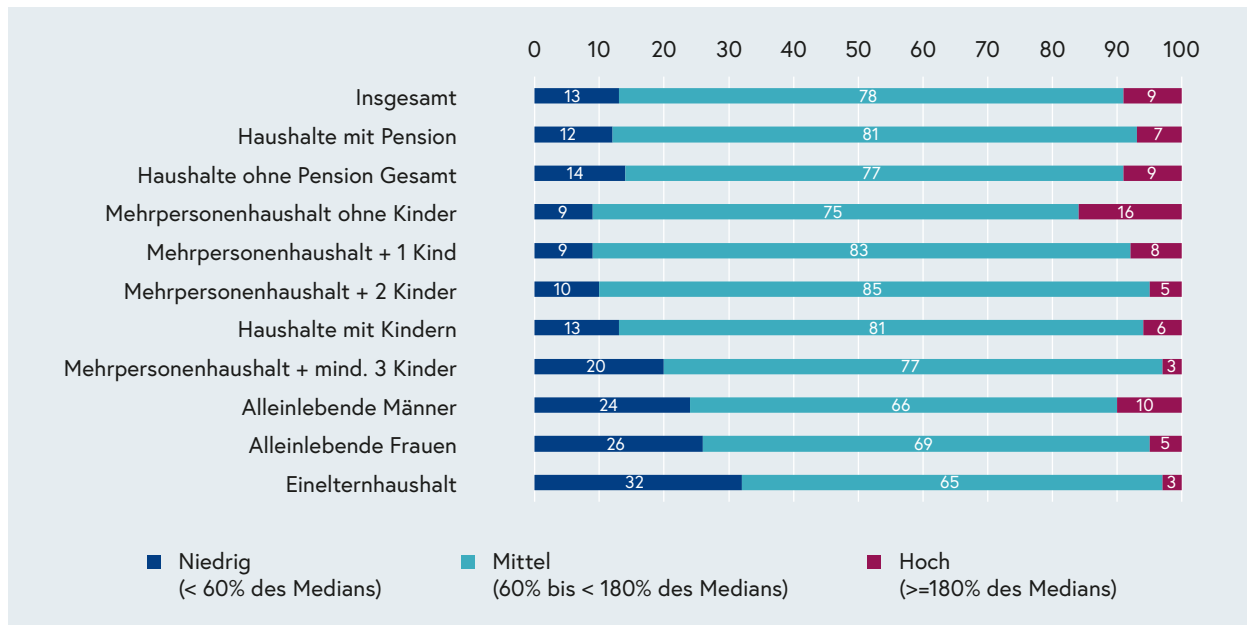


Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019 & eigene Berechnungen. Anm.: Haushalte mit Kindern sind Haushalte ohne Pension, in denen Kinder, Jugendliche und abhängige junge Erwachsene im Alter unter 25 Jahren leben.

In Haushalten ohne Pension machen unselbständige und selbständige Erwerbseinkommen in Summe im Durchschnitt 79% des gesamten Einkommens aus. Noch höher ist der Anteil der Erwerbseinkommen in Mehrpersonenhaushalten mit einem Kind (83%) und Mehrpersonenhaushalten mit zwei Kindern (80%). Vergleichsweise niedrig ist der Anteil der Erwerbseinkommen im Gegensatz dazu in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens 3 Kindern (70%) und insbesondere in Einelternhaushalten (59%). In diesen beiden Haushaltstypen kommt zugleich Soziale Leistungen ein relativ hohes Gewicht als Einkommensquelle zu. In Mehrpersonenhaushalten mit mindestens drei Kindern resultieren im Durchschnitt 25% des Einkommens aus Sozialleistungen, und in Einelternhaushalten 29%. Dies sind zugleich jene Haushaltstypen, in welchen das Haushaltsäquivalenzeinkommen im Vergleich zu anderen Haushalten vergleichsweise am niedrigsten ausfällt (vgl. Abbildung 1 oben) und die vergleichsweise geringere Bedeutung von Erwerbseinkommen dürfte hier wesentlich auf durch Betreuungspflichten eingeschränkte Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit zurück gehen.

Die bisherigen Ausführungen stellen die mittleren Einkommen von Haushalten mit Kindern im Vergleich zu anderen Haushalten bzw. Durchschnittswerte für die jeweiligen zentralen Einkommensquellen dar. Zugleich sind jedoch darüber hinaus die jeweiligen Haushaltseinkommen innerhalb der soziodemographischen Gruppen ungleich verteilt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Niedrige, mittlere und hohe Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp, in %, 2019



Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019 & eigene Berechnungen. Anm.: Einkommensgruppen in % des Medians des Äquivalenzeinkommens: Niedrig <60%, mittel 60% bis <180%, hoch ≥180%; Haushalte mit Kindern sind Haushalte ohne Pension, in denen Kinder, Jugendliche und abhängige junge Erwachsene im Alter unter 25 Jahren leben.

Haushalte mit Kindern zeigen insgesamt mit 13% nicht öfter als der Durchschnitt aller Haushalte ein Äquivalenzeinkommen unter 60% des Medians aller Äquivalenzeinkommen. Das bedeutet zugleich, dass der Anteil relativer Armutsgefährdung in Haushalten mit Kindern insgesamt nicht höher ausfällt als im Gesamtdurchschnitt. Allerdings existieren diesbezüglich entlang unterschiedlicher Haushaltskonstellationen mit Kindern beträchtliche Differenzierungen. Haushalte mit niedrigen Äquivalenzeinkommen finden sich mit 32% vor allem bei Einelternhaushalten und bei Mehrpersonenhaushalten mit mindestens 3 Kindern (20%). Mit 9% bzw. 10% ist der Anteil niedriger Einkommen bzw. von Armutsgefährdung in Mehrpersonenhaushalten mit einem bzw. zwei Kindern im Vergleich dazu relativ wenig verbreitet.

Tabelle 1 skizziert ausgewählte soziodemographische Kennzeichen von Kindern im Alter unter 18 Jahren, deren Haushalt ein Äquivalenzeinkommen unter 60% des Medians des nationalen Gesamtäquivalenzeinkommens aufweisen. In anderen Worten gelten diese Kinder einer relativen Definition von Einkommensarmut folgend als „armutsgefährdet“. Insgesamt waren 2019 in Österreich 231.000 Kinder in der Altersgruppe 0-17 Jahre armutsgefährdet. Dies entspricht für diese Altersgruppe einer Armutsgefährdungsquote von insgesamt 15%. Armutsgefährdung von Kindern zeigt eine überproportionale Konzentration auf Gemeinden mit mehr als 100.000 EinwohnerInnen, und dabei insbesondere auf die Bundeshauptstadt Wien. Weit überproportional stark betroffen sind des weiteren Kinder ohne österreichische Staatsbürgerschaft. Auf sie entfallen 44% der armutsgefährdeten Kinder dieser Altersgruppe, aber nur 13% der nicht armutsgefährdeten Kinder. Die relative Mehrzahl der armutsgefährdeten Kinder lebt in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens drei Kindern. Auch Kinder in Einelternhaushalten sind mit einer Armutsgefährdungsquote von 35% weit überproportional stark betroffen. Zugleich entfallen auf diese Gruppe aber „nur“ 17% aller armutsgefährdeten Kinder. Bei einer sehr niedrigen Erwerbsintensität des Haushaltes (von unter 20%) erhöht sich die Armutsgefährdungsquote von Kindern dramatisch auf 55%. Zugleich leben aber 62% aller armutsgefährdeten Kinder in Haushalten mit so genannter „mittlerer Erwerbsintensität“ (20% bis 84%).

Ein weiterer starker Prädiktor für Armutsgefährdung von Kindern ist die Haupteinkommensquelle des Haushaltes. Wenn Sozialleistungen die Haupteinkommensquelle darstellen, beläuft sich die Armutsgefährdungsquote von Kindern auf 56%, und fast 50% aller armutsgefährdeten Kinder leben in solchen Haushalten. Zugleich leben 38% der armutsgefährdeten Kinder in Haushalten mit unselbständiger Arbeit als Haupteinkommensquelle; die Armutsgefährdungsquote fällt hier jedoch mit 8% bei weitem geringer aus.

Tabelle 1: Armutsgefährdung von Kindern im Alter unter 18 Jahren, 2019

Merkmale	Gesamt		Nicht armutsgefährdet*			Armutsgefährdet*		
	in 1.000	Anteil in %	in 1.000	Anteil in %	Quote	in 1.000	Anteil in %	Quote
Insgesamt	1,556	100	1,324	100	85	231	100	15
Gemeindegrößenklasse								
Wien	332	21	235	18	71	96	42	29
Andere Gemeinden > 100.000 Einw.	139	9	112	8	80	27	12	20
Gemeinden >10.000 und <=100.000 Einw.	246	16	214	16	87	32	14	13
Gemeinden <=10.000 Einw.	838	54	763	58	91	76	33	9
Staatsbürgerschaft								
Österreich	1,278	82	1,149	87	90	129	56	10
Nicht Österreich	278	18	175	13	63	103	44	37
Haushalte mit Kindern (ohne Pension)								
Zusammen	1,517	100	1,289	100	85	228	100	15
Einelternhaushalt	112	7	72	6	65	40	17	35
Mehrpersonenhaushalt + 1 Kind	324	21	295	23	91	30	13	9
Mehrpersonenhaushalt + 2 Kinder	621	41	554	43	89	67	29	11
Mehrpersonenhaushalt + mind. 3 Kinder	460	30	368	29	80	92	40	20
Erwerbsintensität des Haushaltes (Referenzjahr: 2018)**								
Keine oder sehr niedrige Erwerbsintensität	120	8	54	4	45	65	28	55
Mittlere Erwerbsintensität	940	61	797	60	85	143	62	15
Hohe Erwerbsintensität	493	32	471	36	96	22	9	4
Haupteinkommensquelle								
Unselbständige Arbeit	1,158	74	1,070	81	92	89	38	8
Selbständige Arbeit	140	9	129	10	92	11	5	8
Sozialleistungen	205	13	91	7	44	114	49	56
Pensionen	(19)	1	(17)	(1)	(90)	(2)	(1)	(10)
Private Einkommen	(34)	2	(18)	(1)	(53)	(16)	(7)	(47)

Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019, Zahlen in Klammern beruhen auf geringen Fallzahlen: Sind in der Randverteilung weniger als 50 oder in der Zelle weniger als 20 Fälle vorhanden, wird geklammert. Anm.: * Äquivalisiertes Haushaltseinkommen < 60% des Medians des nationalen äquivalisierten Haushaltseinkommens. ** Keine oder sehr niedrige Erwerbsintensität: Erwerbsintensität < 20%; Mittlere Erwerbsintensität: Erwerbsintensität zwischen 20% und 84%; Hohe Erwerbsintensität: Erwerbsintensität > 84%.

Dabei ist zu betonen, dass das Ausmaß von Armutsgefährdung von Kindern in Österreich grundsätzlich in sehr erheblichem Ausmaß durch Sozialleistungen reduziert wird. Ohne Sozialleistungen (exklusive Pensionen²) wären

² Pensionen werden in dieser Berechnung wie Markteinkommen behandelt.

in Österreich zuletzt 603.000 Kinder im Alter unter 18 Jahren von Armutsgefährdung betroffen gewesen. Dies würde einer Armutsgefährdungsquote von 39% entsprechen.³ Sozialtransfers reduzieren wie oben skizziert die Zahl armutsgefährdeter Kinder auf 231.000 und die Armutsgefährdungsquote auf 15%. Die Armutsgefährdungsquote von Kindern im Alter unter 18 vor Sozialleistungen ist dabei eine der höchsten aller EU-Mitgliedsländer (EU-28 Durchschnitt: 33,9%)⁴, während die Armutsgefährdungsquote von Kindern nach Sozialleistungen unterdurchschnittlich ausfällt (EU-28 Durchschnitt: 20,2%)⁵.

Indikator für kinderspezifische materielle Deprivation

Kinder und Jugendliche gelten als depriviert, wenn mindestens drei der folgenden 18 Merkmale nicht leistbar sind:

- Finanzielle Situation des Haushaltes:
 1. Vorliegen von Zahlungsrückständen
 2. Der Haushalt kann sich nicht leisten: PC und Internet
 3. Der Haushalt kann sich nicht leisten: einen PKW
 4. Der Haushalt kann sich nicht leisten: die Wohnung angemessen warm zu halten
 5. Der Haushalt kann sich nicht leisten: abgenutzte Möbel zu ersetzen

- Deprivationsmerkmale für Kinder und Jugendliche (von einem bis 15 Jahre) – der Haushalt kann sich nicht leisten:
 6. neue Kleider
 7. zwei Paar feste Schuhe
 8. täglich Obst und Gemüse
 9. tägliches Hauptgericht (mit Fleisch, Fisch oder vergleichbare vegetarische Nahrung)
 10. altersgerechte Bücher
 11. Freizeit- und Sportgeräte
 12. Spielzeug und Spiele für drinnen
 13. geeigneten Platz mit ausreichend Licht und Ruhe zum Lernen oder für Hausaufgaben
 14. Freizeitaktivitäten
 15. Familienfeste
 16. Freunde einzuladen
 17. Schulausflüge
 18. eine Woche Urlaub.

Um die konkrete materielle Teilhabe von Kindern über Fragen der Einkommensverteilung hinausgehend darzustellen und zu analysieren, können unterschiedliche Konzepte von „materieller Deprivation“ verwendet werden, die entlang finanzieller Engpässe von Haushalten und der Nicht-Leistbarkeit spezifischer Ausgaben

³ Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?ldcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=022859

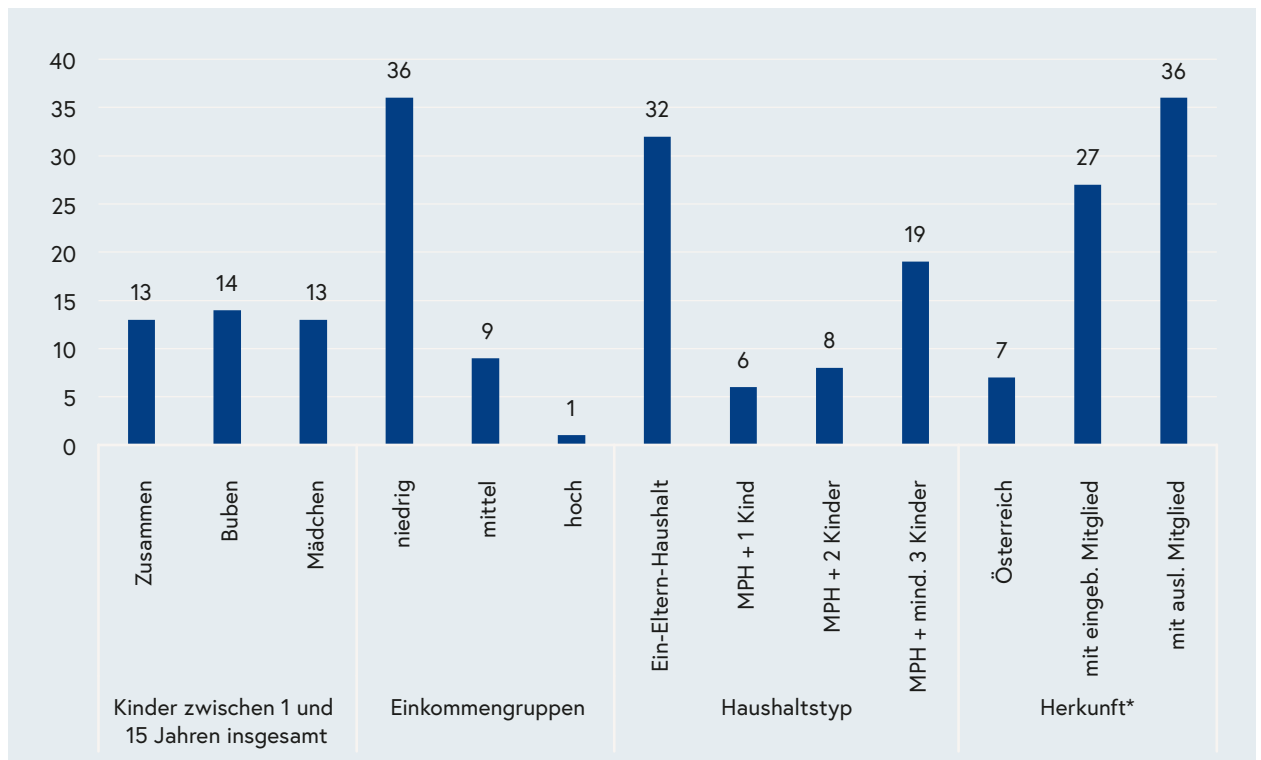
⁴ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC 2018, Indikator [ilc_li10].

⁵ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC 2018, Indikator [ilc_li02].

operationalisiert werden. Auf Europäischer Ebene wurde dazu ein spezifischer Indikator zu „kinderspezifischer materieller Deprivation“ entworfen (vgl. Guio et al. 2012), der in EU-SILC 2014 implementiert wurde (vgl. Box auf der vorherigen Seite).

Im Jahr 2014 waren in Österreich 13,3% der Kinder im Alter zwischen 1 und 15 Jahren von kinderspezifischer materieller Deprivation betroffen. Dieser Wert ist einerseits substantiell niedriger als im Durchschnitt der EU-28 (23,1%), zugleich aber deutlich höher als in den Ländern mit der geringsten Ausprägung (Norwegen: 2,8%; Finnland: 5,5%; Schweiz: 6,8%; Dänemark und Schweden: 7,1%).⁶ Zugleich zeigt sich betreffend die Situation in Österreich wiederum eine deutliche Differenzierung entlang weiter führender soziodemographischer Merkmale (vgl. Abbildung 4). Besonders stark von kinderspezifischer Deprivation betroffen sind mit 36% Kinder in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen unter 60% des Medians des nationalen Äquivalenzeinkommens (in anderen Worten: Kinder in armutsgefährdeten Haushalten), Kinder in Ein-Eltern-Haushalten (32%) und in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens 3 Kindern (19%), sowie Kinder in Haushalten mit eingebürgerten Haushaltsmitgliedern (ohne EU/EFTA) mit 27% und Kinder in Haushalten mit ausländischen Haushaltsmitgliedern (nicht EU/EFTA) mit 36%.

Abbildung 4: Kinderspezifische materielle Deprivation von Kindern und Jugendlichen (mind. 3 von 18 Merkmalen treffen zu) nach Geschlecht, Einkommensgruppen, Haushaltstyp und Herkunft 2014; Betroffenheit in % der jeweiligen Gruppe



Quelle: Statistik Austria (2014, 48), EU-SILC 2014. Kinder und Jugendliche von 1 bis 15 Jahren. Gerundete Werte. Einkommensgruppen in % des Medians des Äquivalenzeinkommens: Niedrig <60%, mittel 60% bis <180%, hoch ≥180%. Sind in der Randverteilung weniger als 50 oder in der Zelle weniger als 20 Fälle vorhanden, wird geklammert. Herkunft: Haushalt mit nur österreichischen Mitgliedern, Haushalt mit Eingebürgerten (ohne EU/EFTA) und ohne ausländisches Mitglied, Haushalt mit ausländischem (Nicht-EU/EFTA-)Mitglied. MPH = Mehrpersonenhaushalt

⁶ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC 2014, Indikator [ilc_chmd01].

13.2.2 Implikationen von Covid-19 und Handlungsansätze

Die Covid-19-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung beschlossenen Lockdown-Maßnahmen gehen mit weitgehenden makroökonomischen und arbeitsmarktrelevanten Implikationen einher (vgl. Kapitel des WIFO welche in der Gesamtanalyse enthalten sind). Kinder und Jugendliche sind von diesen Implikationen in mehrerer Hinsicht indirekt und direkt betroffen. Wie oben gezeigt wurde, ist die Erwerbsintensität von Haushalten für die Einkommenssituation von Kindern und Jugendlichen konstitutiv. Die Einkommenssituation selbst hat wiederum einen starken Einfluss auf kinderspezifische materielle Deprivation. Dabei gibt es Anzeichen dafür, dass spezifische Gruppen besonders stark von den durch die Covid-19-Pandemie verursachten Arbeitsmarktproblemen betroffen sind, nämlich unter anderem Arbeitskräfte ohne österreichische Staatsbürgerschaft, ArbeiterInnen und Frauen. Dabei handelt es sich gleichzeitig um Gruppen, die der Tendenz nach verstärkt am unteren Ende der Einkommenshierarchie positioniert sind. Einkommenseinbußen durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit führen in diesen Fällen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Haushaltseinkommen, die mit materieller Deprivation einher gehen. Ein anderer problematischer Aspekt ist, dass es die angespannte Arbeitsmarktsituation insgesamt erschwert, die Erwerbsintensität von Haushalten zu erhöhen, indem vorher nicht erwerbstätige Personen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder das Stundenausmaß ihrer Beschäftigung erhöhen. Allerdings wäre in vielen Fällen genau dies notwendig, um Armutsgefährdung von Kindern zu reduzieren und materieller Deprivation entgegen zu wirken. Diese Herausforderungen bestanden, zusammen mit der Notwendigkeit eines flächendeckenden Ausbaus bedarfsgerechter und leistbarer Kinderbetreuungseinrichtungen sowie qualifikatorischer und anderer beschäftigungsfördernder Maßnahmen, bereits vor der Covid-19-Pandemie. Allerdings wurden die gegenständlichen Probleme nunmehr nochmals verstärkt sichtbar und virulent. Dies gilt auch für ungleichheitsrelevante Herausforderungen im Österreichischen Bildungssystem, die im kommenden Kapitel analysiert werden.

13.3 Bildung und die soziale Lage von Kindern und Jugendlichen

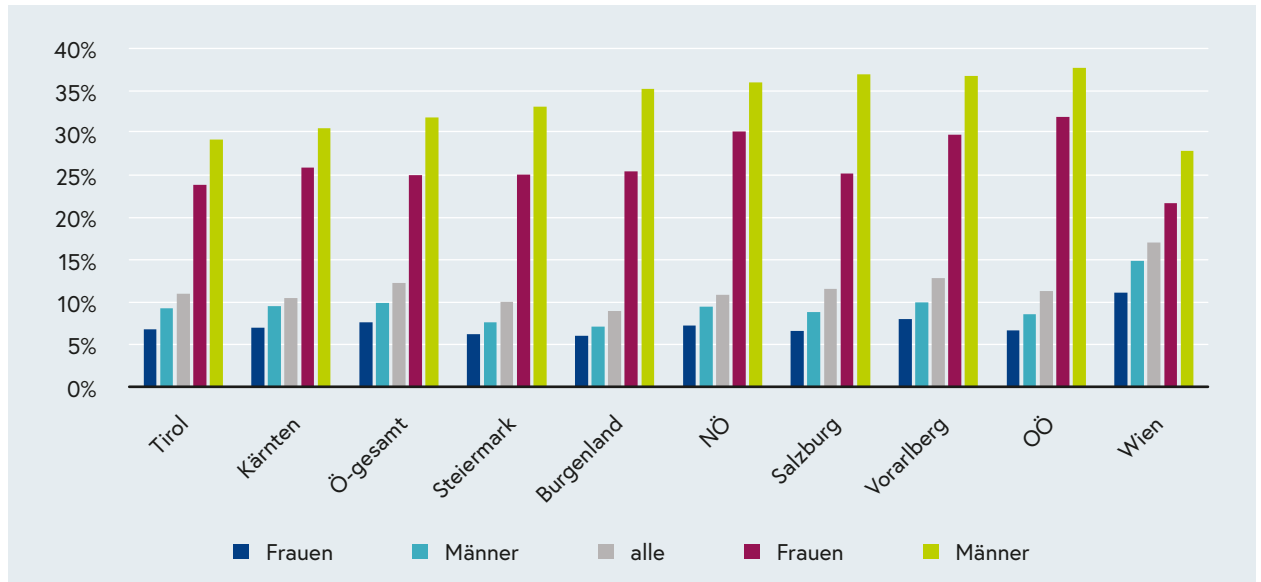
Die soziale Lage im österreichischen Bildungssystem wird im folgenden Kapitel exemplarisch anhand ausgewählter empirischer Ergebnisse diskutiert. Begonnen wird mit einer Analyse des Status Quo sozialer Ungleichheit. Dabei stehen SchülerInnen mit nicht deutscher Umgangssprache im Zentrum der Aufmerksamkeit und es wird der Frage nachgegangen, in welchem Ausmaß sich anhand dieses soziodemographischen Merkmals Selektivität zeigt. Dem folgt eine Auseinandersetzung mit den Konsequenzen, die im Bildungsbereich mit dem coronabedingten Home-Schooling verbunden sind und auf eine wachsende soziale Kluft hindeuten. Der letzte Kapitel schließlich ist der Frage gewidmet, wodurch das Ausmaß der Corona-Auswirkungen beeinflusst wird und damit implizit auch der Frage, welche Handlungs- und Interventionsstrategien dazu beitragen können, der corona-induzierten Problematik im Bildungssystem entgegenzuwirken.

13.3.1 Status Quo sozialer Ungleichheit im Bildungssystem

Ein bekanntes Ergebnis aus internationalen Vergleichsstudien wie beispielsweise den OECD-PISA-Analysen ist es, dass die soziale Ungleichheit in Österreich im Zusammenhang mit Bildung überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist (OECD 2016). Exemplarisch zeigen lässt sich das anhand verschiedenster empirischer Befunde. Im Alter von 15 Jahren unterscheiden sich beispielsweise die in Österreich im Rahmen der PISA-Studien erhobenen Kompetenzwerte von sozioökonomisch bevorzugten SchülerInnen zu denen der sozioökonomisch benachteiligten SchülerInnen um 90 Punkte. Das entspricht umgerechnet auf einen durchschnittlichen jährlichen Kompetenzfortschritt einer Differenz von drei Jahren Schulbesuch (OECD 2016). Derartige soziale Unterschiede bleiben

auch nicht ohne Auswirkungen auf die Bildungslaufbahnen. So erreichen beispielsweise nur 6,3% der Kinder von Eltern, die höchstens über einen Pflichtschulabschluss verfügen, einen tertiären Bildungsgrad. Verfügen die Eltern jedoch ihrerseits über einen tertiären Abschluss, dann geben sie diesen in 58,4% der Fälle an ihre Kinder weiter. Das Chancenverhältnis beträgt demnach rund 1:10, was den Schluss zulässt, dass das Ausmaß der Vererbung von Bildung in Österreich hoch ist (Steiner 2019, Datengrundlage EU-SILC 2015). Eine analytische Vertiefung der Thematik sozialer Ungleichheit im Bildungssystem soll anhand des Anteils früher (Aus-) BildungsabbrecherInnen (FABA)⁷ differenziert nach Migrationshintergrund erfolgen. Der Anteil von Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren, die sich nicht in Ausbildung befinden und keinen Abschluss über die Pflichtschule hinaus aufweisen (FABA), beträgt im Jahr 2017 österreichweit 12,3% (vergleiche Abbildung 5). Bei Frauen beträgt dieser Anteil 7,6%, wenn sie in Österreich geboren wurden und wächst auf 25,1% bei einem Geburtsland außerhalb von Österreich. Bei den Männern sind die entsprechenden Werte nochmals erhöht. In Österreich geborene Männer weisen einen FABA-Anteil von 9,9% auf, sind sie im Ausland geboren ist fast jeder Dritte davon betroffen (31,9%). Entsprechend dieser Ergebnisse ist das Risiko eines frühen Bildungsabbruchs im Zusammenhang mit dem Migrationshintergrund rund dreifach erhöht. Bemerkenswert sind auch die Unterschiede nach Bundesländern. Demnach zeigen sich besonders hohe Diskrepanzen in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund in Oberösterreich, Salzburg sowie in Vorarlberg und die niedrigsten Abbruchquoten für MigrantInnen (rund 10%-Punkte niedriger wie jene in Oberösterreich) in Wien. Dieses Ergebnis ist im breiteren Kontext regional auch auf Bezirksebene ungleich verteilter Abbruchquoten zu sehen, wo sich beinahe durchgängig städtische Bezirke als integrativer für Jugendliche mit Migrationshintergrund erweisen. Dies ist auf unterschiedliche Integrationsmechanismen in der Stadt verglichen zum Land zurückzuführen. Während in der Stadt dem dort vorhandenen Maßnahmenangebot eine tragende Rolle zukommt sind es am Land soziale Netzwerke, von denen MigrantInnen oft kein Teil sind (Steiner et al. 2019).

Abbildung 5: Anteil früher AusbildungsabbrecherInnen (15-24-Jährige) nach Geschlecht und Geburtsland 2017

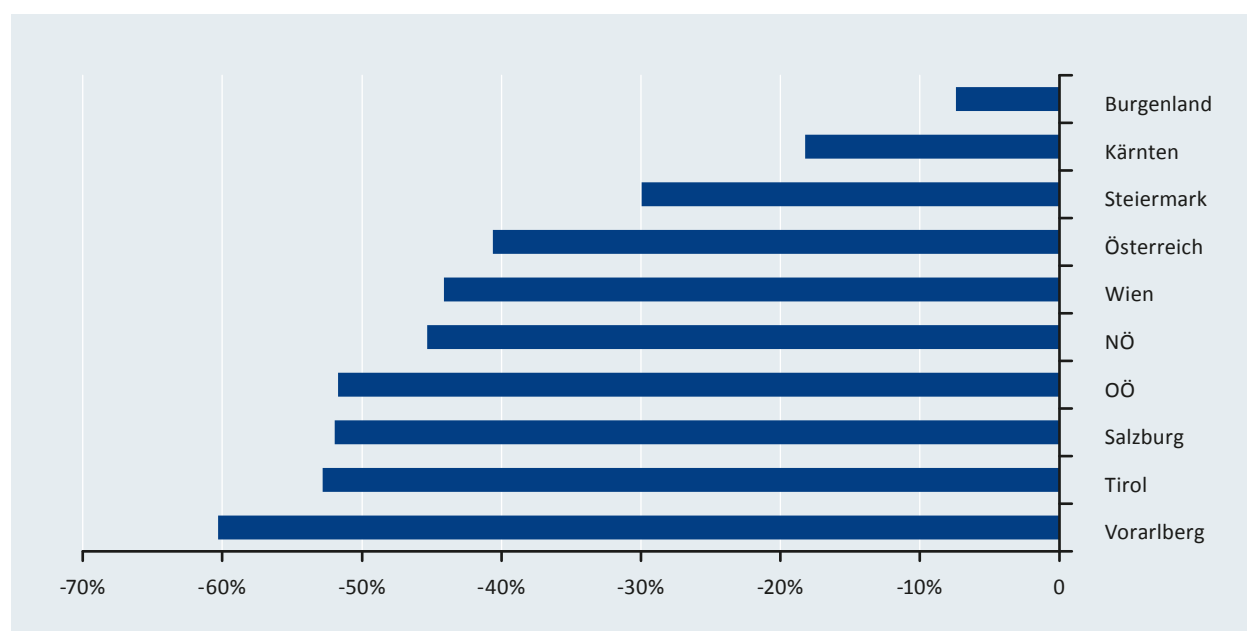


Quelle: Statistik Austria, Berechnungen: IHS-Steiner

⁷ Frühe AusbildungsabbrecherInnen werden definiert als Jugendliche im Alter von 15-24 Jahren, die sich nicht in Ausbildung befinden und keinen Abschluss höher als Pflichtschule (ISCED 2) erlangt haben.

Der frühe Bildungsabbruch ist jedoch nur ein empirischer Beleg anhand dessen sich die soziale Selektivität des österreichischen Bildungssystems in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund zeigt. Sie drückt sich beispielsweise ebenso in der Wahl von Ausbildungsformen aus, also in der in Österreich traditionell sehr frühen Differenzierung zwischen Gymnasium und (Neuer) Mittelschule im Alter von 10 Jahren oder beim Übergang von der Sekundarstufe I auf die Sekundarstufe II im Alter von 14 Jahren. All diese Selektionsprozesse in der Schullaufbahn führen zu einem immer geringeren Anteil von SchülerInnen mit nicht deutscher Umgangssprache an allen SchülerInnen einer entsprechenden Schulform mit steigendem Bildungsniveau. Vergleicht man auf diese Weise den Anteil von SchülerInnen mit Migrationshintergrund in der Volksschule mit jenem unter den MaturantInnen 10 Jahre später, kann österreichweit ein Anteilrückgang um 41% festgestellt werden. Auch dieser Anteil schwankt zwischen den Bundesländern enorm: Während der Anteilrückgang im Burgenland nur 7% beträgt, wächst er auf über 60% in Vorarlberg. Auch wenn man die durch die jeweiligen sprachlichen Minderheiten in diesen Bundesländern beeinflussten Werte im Burgenland und in Kärnten außer Acht lässt, verbleibt zwischen der Steiermark mit einem Anteilrückgang von „nur“ 30% (in Relation zu den 60% in Vorarlberg) immer noch eine österreichweite Diskrepanz in der Selektivität von einem Faktor zwei. Dies deutet daraufhin, dass die Selektivität eines Bildungssystems nicht nur seinen Strukturen, sondern auch der Praxis der darin handelnden Akteure geschuldet ist.

Abbildung 6: Anteilrückgang von SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache von der Volksschule (2007/08) bis zur Matura (2017)



Lesebeispiel: Im Schuljahr 2007/08 Betrag der Anteil von SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache österreichweit in den Volksschulen 21,7%. Im Reifeprüfungsjahr 2017 lag der Anteil von SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache unter allen MaturantInnen bei 12,6%. Es sind demnach 59,4% vom Ursprungsanteil verblieben, oder andersherum betrachtet: Der Anteil hat sich um 40,6% verringert.

Quelle: Statistik Austria, Berechnungen: IHS-Steiner

13.3.2 Auswirkungen des coronabedingten Home-Schooling

Die COVID-19-Krise stellt Österreichs Schulen vor eine Ausnahmesituation. Der Unterricht an Schulen war lange Zeit ausgesetzt und Bildung erfolgte hauptsächlich in Form von Home-Schooling oftmals unterstützt durch digitale Medien, bevor in den letzten Wochen des Schuljahres durch eine Teilöffnung der Schulen der Home-Schooling-Anteil wieder etwas reduziert wurde. Die Digitalisierung von Bildung ist bislang zögerlich verlaufen, doch jetzt erfolgte in kurzer Zeit eine flächendeckende Totalumstellung. Trotz vereinzelter Vorerfahrungen brachte die Situation große Herausforderungen und komplett neue Rahmenbedingungen für PädagogInnen, SchülerInnen und Eltern mit sich. Solche Akutsituationen bieten einerseits Potenziale für neue und kreative Lösungen. Andererseits entstehen viele Fragen, z.B. inwieweit sich soziale Unterschiede in den Lernleistungen verstärken.

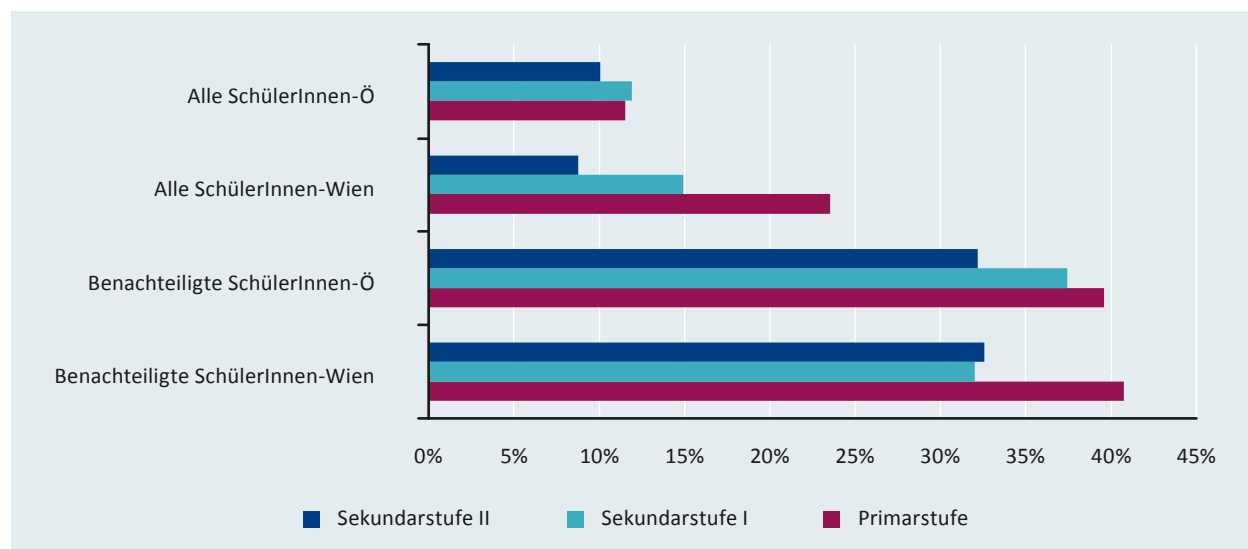
Die Diskussion über die Verstärkung sozialer Unterschiede wird dabei in der Literatur sowohl hinsichtlich der Digitalisierung (z.B. Tawfik et al. 2016) als auch auf Grundlage des Home-Schooling bzw. des Einflusses familiärer Ressourcen auf das Bildungsergebnis geführt. Der Zusammenhang zwischen den kulturellen und materiellen Ressourcen des familiären Hintergrunds sowie den Lern- und Schulleistungen der Kinder ist weithin bekannt (Boudon 1974, Bourdieu/Passeron 1971). Die soziale Selektivität des Bildungsertrags steigt in dem Ausmaß, mit dem dieser von privater Unterstützung abhängig ist (Maaz et al. 2011). Durch das krisenbedingte Schließen von Schulen fand eine „Privatisierung“ der Lernleistung in einem bislang ungekannten Ausmaß statt und es passiert in einem quasi-natürlichen Experiment das Gegenteil von dem, was mit Ganztagschulen erreicht werden sollte. So hatte kurz vor dem „Corona-Shutdown“ die Stadt Wien noch angekündigt Ganztagschulplätze gratis zur Verfügung stellen und ausbauen zu wollen (<https://www.derstandard.at/story/2000114702078/wiener-spoee-startet-mit-ludwig-rede-ins-wahljahr>). In der aktuellen Situation besteht nun die Gefahr, dass ein Teil der Kohorte zurückbleibt. Die Ursachen dafür sind mannigfaltig: Zunächst einmal können bei benachteiligten Kindern schlicht die materiellen Voraussetzungen für e-Learning fehlen. Das reicht von mangelnder Ausstattung mit Tablets, Laptops und Internetverbindungen bis hin zu kleinen Wohnungen für mehrere Personen, wo an Büros und Kinderzimmer nicht zu denken ist und daher kein Raum für ungestörtes Lernen vorhanden ist. Die Herausforderungen und Problemlagen fokussieren sich jedoch auch auf die in Zeiten des Home-Schoolings mehr denn je notwendige familiäre Unterstützung der Kinder bei der Erbringung ihrer Lernleistungen. Eltern müssen jetzt große Anteile der Rolle von PädagogInnen übernehmen, ihre Kinder motivieren, sie anleiten, ihnen erklären. Das scheitert in benachteiligten Familien zuweilen schon am ausreichenden Sprachverständnis. Damit öffnet sich die Kluft zu anderen SchülerInnen, die diese private Unterstützungsleistung sehr wohl bekommen (können) noch weiter als dies ohnehin unter regulären Schulbedingungen schon der Fall ist (Steiner 2020a).

Im Anschluss werden nun Analyseergebnisse zu diesen Fragestellungen coronabedingt wachsender sozialer Ungleichheit präsentiert, die der WWTF-geförderten Studie „Bildung und Corona: Was tun, damit aus der Gesundheits- nicht auch eine Bildungskrise wird?“ (Steiner / Pessl / Leitner / Köpping: 2020; <https://wprn.org/item/412452>) entstammen. Die empirische Grundlage dafür bildet eine Online-Befragung von mehr als 4.000 LehrerInnen aus ganz Österreich, die schwerpunktmäßig auf der Sekundarstufe I unterrichten und in Hinblick auf ihre Erfahrungen mit dem Home-Schooling im Mai 2020 befragt wurden.

Eine Grundvoraussetzung für (erfolgreiches) Home-Schooling liegt zunächst in der Erreichbarkeit der SchülerInnen. Bereits dabei zeigen sich große regionale und soziale Unterschiede (Abbildung 7). Österreichweit sind es rund 12% der SchülerInnen, die von ihren LehrerInnen nicht oder nur schwer erreicht werden können, wobei diese Problematik in der Primarstufe besonders stark und in den höheren Stufen weniger stark ausgeprägt

ist. In den Wiener Volksschulen liegt dieser Anteil beispielsweise bei knapp einem Viertel und damit doppelt so hoch wie im bundesweiten Durchschnitt. Noch deutlich größere Unterschiede zeigen sich hinsichtlich benachteiligter SchülerInnen.⁸ Bei ihnen liegt der Anteil derer, die schwer erreichbar sind, rund dreimal so hoch verglichen zur Gruppe aller SchülerInnen und erreicht in den Volksschulen einen „Spitzenwert“ von rund 40%. Sind SchülerInnen nicht erreichbar und nehmen demnach am Unterricht nicht teil, sind negative Auswirkungen auf das Kompetenzniveau naheliegend.

Abbildung 7: Anteil kaum oder nur schwer erreichbarer SchülerInnen für Home-Schooling

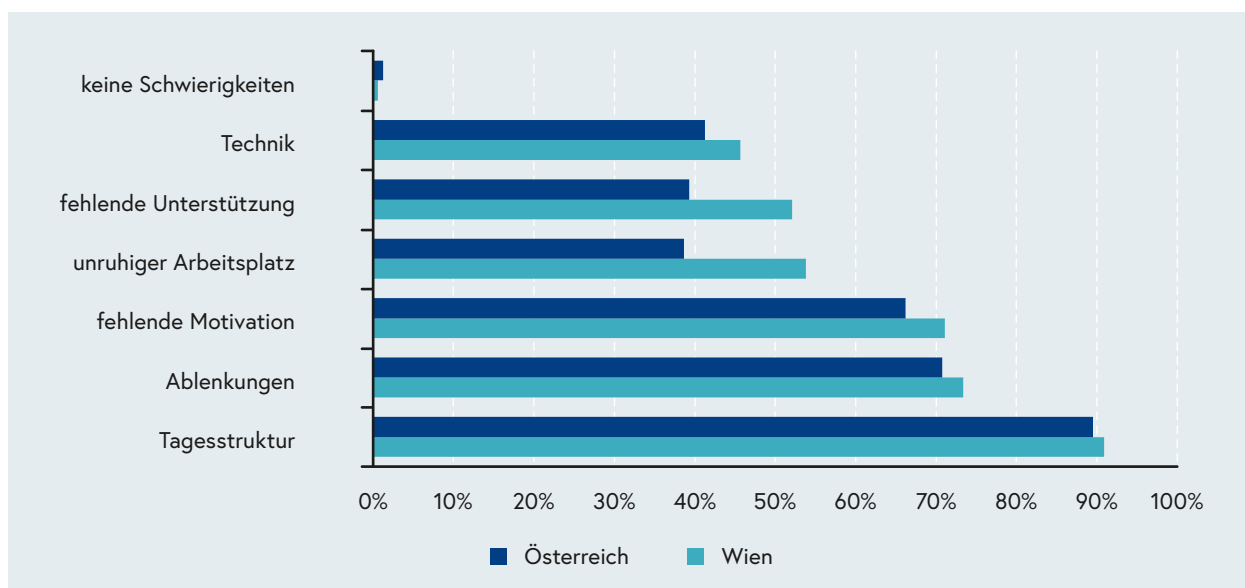


Quelle: IHS-LehrerInnenbefragung, n=3.879

Die Problemlagen mit denen die SchülerInnen im Home-Schooling konfrontiert sind, sind vielfältig. Jeweils rund 40% der SchülerInnen sind durch unruhige Arbeitsplätze, fehlende Unterstützung durch das häusliche Umfeld oder mangelnde technische Ausstattung beeinträchtigt. Diese Problemlagen sind bei Wiener SchülerInnen merklich stärker ausgeprägt (Abbildung 8). Rund zwei Drittel der SchülerInnen kämpfen darüber hinaus mit mangelnder Motivation sowie mit Ablenkungen und für 90% stellt aufgrund des Wegfalls des täglichen Schulbesuchs die Tagesstruktur ein Problem dar.

⁸ Benachteiligung basiert auf einer Einschätzung der LehrerInnen, was die Unterstützung/Förderung durch die Eltern, die materiellen Verhältnisse, die technische Ausstattung zu Hause sowie die privaten Wohnverhältnisse ihrer SchülerInnen betrifft.

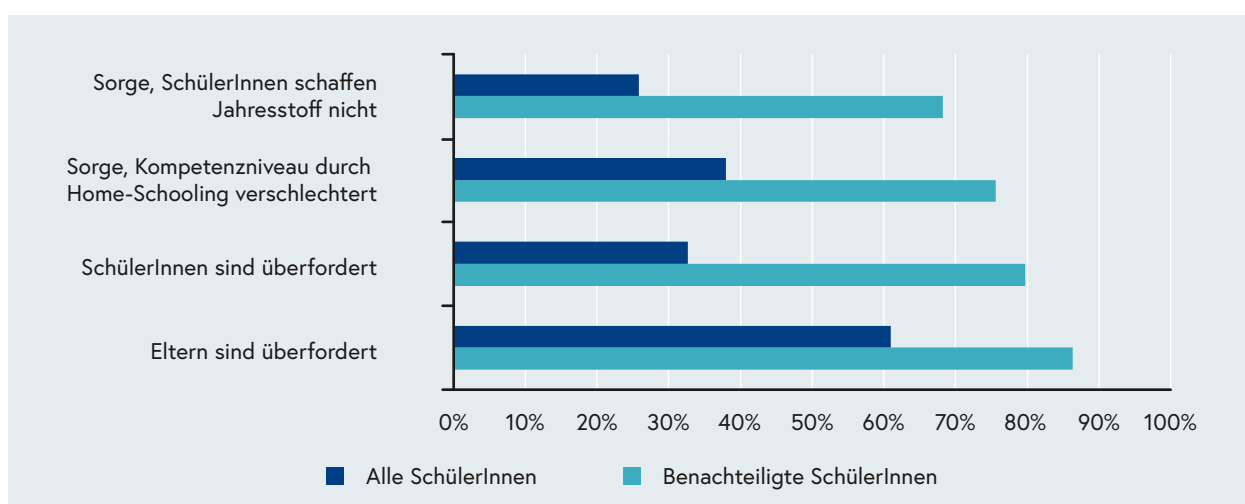
Abbildung 8: Schwierigkeiten der SchülerInnen im Home-Schooling



Quelle: IHS-LehrerInnenbefragung, n=2.869

Insgesamt empfinden die LehrerInnen, dass sowohl die SchülerInnen (33%) nochmals stärker aber auch die Eltern (61%) mit den neuen Anforderungen und Belastungen, die das Home-Schooling mit sich bringt, überfordert sind. Für benachteiligte SchülerInnen sind die Einschätzungen nochmals deutlich pessimistischer (Abbildung 9). Die schlechte Erreichbarkeit und die Probleme beim Home-Schooling wirken sich dabei auch auf das Kompetenzniveau der SchülerInnen aus. Bei rund einem Viertel der SchülerInnen sorgen sich die LehrerInnen, dass diese den Jahresstoff nicht schaffen werden und für mehr als ein Drittel erwarten sie negative Auswirkungen auf ihr Kompetenzniveau. Die entsprechenden Werte für benachteiligte SchülerInnen sind wiederum mehr als doppelt so hoch. Für rund zwei Drittel von ihnen sehen die LehrerInnen die Gefahr, dass die Lernziele des Schuljahres verfehlt werden und gar bei drei Viertel, dass das Kompetenzniveau durch das Home-Schooling negativ beeinflusst wird.

Abbildung 9: Soziale Ungleichheit im Zusammenhang mit Home-Schooling



Quelle: IHS-LehrerInnenbefragung, n=2.285 (Sek-I)

Angesichts dieser Ergebnisse muss von hohen negativen Nebeneffekten ausgegangen werden, die mit der COVID19-Pandemie und der dadurch verursachten Schulschließung verbunden sind. Das Ausmaß der Problemlagen wird dabei derart hoch eingeschätzt, dass längerfristige Auswirkungen auf Abbruchquoten sowie Bildungs- und Berufslaufbahnen, die wiederum volkswirtschaftliche Effekte nach sich ziehen, nicht ausgeschlossen werden können. Dementsprechend virulent ist die Fragestellung, wie dem entgegengewirkt werden kann bzw. wodurch die Problemlage in ihrem Ausmaß beeinflusst wird.

13.3.3 Ursachen und Interventionsstrategien

Der Fokus der Studie, der die im vorangegangenen Kapitel dargestellten empirischen Untersuchungsergebnisse entstammen, ist explizit darauf hin ausgerichtet auch Handlungsstrategien und Resilienzfaktoren zur Verringerung sozialer Ungleichheit herauszuarbeiten. Dies erfolgt u.a. durch die Berechnung von Regressionsmodellen, um herauszufinden welche Variablen Einfluss auf den von den LehrerInnen erwarteten Kompetenzverlust bei den SchülerInnen nehmen.⁹ Die signifikant einflussreichen Variablen können im gegenständlichen Modell drei verschiedenen Dimensionen zugeordnet werden. Es sind dies schülerInnenbezogene Variablen, die Rahmenbedingungen sowie lehrerInnenbezogene bzw. pädagogisch-didaktische Variablen (Tabelle 2). Bei den schülerInnenbezogenen Variablen sind es der Anteil von SchülerInnen mit Migrationshintergrund (Beta 0,098) sowie das Ausmaß der Problemlagen, denen SchülerInnen ausgesetzt sind¹⁰ (Beta 0,159), die sich mit steigenden Effekten auf den erwarteten Kompetenzverlust auswirken. Hinsichtlich der Rahmenbedingungen erweisen sich Defizite im Unterstützungssystem (gemeint sind hiermit Lernunterstützungen sowie Schulpsychologie sowie Schul-Sozialarbeit) während der Home-Schooling Phase als Multiplikator für die erwarteten Kompetenzverluste (Beta 0,077). Damit kann in Form eines Ausbaus der Unterstützungssysteme bereits ein erster Ansatzpunkt einer Interventionsstrategie benannt werden, um die un intendierten Nebenwirkungen des Home-Schooling abzumildern. Weitere lassen sich aus den lehrerInnenbezogenen Einflussfaktoren ableiten. Das Selbstwirksamkeitsempfinden der LehrerInnen (Beta -0,161) sowie ihr Wohlbefinden (Beta -0,06) wirken sich reduzierend (d.h. positiv), ein Schwierigkeitsempfinden (Beta 0,171) dagegen steigernd (d.h. negativ) auf den erwarteten Kompetenzverlust der SchülerInnen aus. Schließlich trägt ein schülerInnenzentrierteres pädagogisch-didaktisches Grundverständnis dazu bei, die erwarteten Kompetenzverluste zu reduzieren (Beta -0,091). Auch aus diesen Ergebnissen lassen sich Schlussfolgerungen für eine Interventionsstrategie, die ein coronabedingtes Home-Schooling begleiten

⁹ Regressionsmodelle erlauben es, den singular auf eine Variable (beispielsweise das Wohlbefinden der LehrerInnen) zurückzuführenden Einfluss auf ein zu erklärendes Phänomen (im gegenständlichen Fall ist das der erwartete Kompetenzverlust) zu bestimmen. Dabei werden theoriegeleitet eine größere Anzahl von mögliche Erklärungsvariablen in das Modell aufgenommen. Nur jene Erklärungsvariablen, die sich als signifikant erweisen (d.h. deren Einfluss nicht nur zufällig zustande gekommen ist), leisten auch einen validen Erklärungsbeitrag. Das Ausmaß der Signifikanz von Erklärungsvariablen wird in Tabelle 2 durch die Anzahl von Sternen (*) zum Ausdruck gebracht. Das Ausmaß des Erklärungsbeitrags schließlich wird in Tabelle 2 n der Maßzahl „Beta“ ausgedrückt. Dabei handelt es sich um einen standardisierten Wert, der besagt, um wieviel die erklärte Variable steigt oder fällt, wenn die erklärende Variable um einen Punkt ansteigt. Ein positiver Beta-Wert bringt eine „positive“ Relation zum Ausdruck (je mehr – desto mehr) ein negativer Beta-Wert dagegen eine „negative“ Relation (je mehr – desto weniger). Positiv oder negativ meint dabei nur steigernd oder senkend, ob dies im evaluativen Sinn positiv oder negativ zu werten ist, muss inhaltlich entschieden werden. Wenn in Tabelle 2 oder im nachstehenden Text nun ein Beta von minus 0,161 für das Selbstwirksamkeitsempfinden der LehrerInnen ausgewiesen wird, dann bedeutet dies, dass der erwartete Kompetenzverlust innerhalb eines theoretisch möglichen Wertebereichs von 1 (kein Verlust) bis 4 (maximaler Verlust) um 0,161 sinkt, wenn das Selbstwirksamkeitsempfinden der LehrerInnen um einen Punkt steigt. Der Effekt ist inhaltlich betrachtet also ein positiver.

¹⁰ Das Ausmaß berechnet sich anhand einer Liste von möglichen Problemlagen ihrer SchülerInnen, denen die LehrerInnen im Rahmen ihrer Onlinebefragung mehr oder minder zustimmen konnten. Beispiele dafür sind: technische Probleme, fehlende Raumressourcen, Motivationsprobleme, Ablenkungen, fehlende Unterstützung im häuslichen Umfeld etc.

sollte, ableiten. LehrerInnen bedürfen Handlungsspielraum und -kompetenz, um mit der Situation umzugehen. Unsicherheit, mangelnde Vorgaben und mangelnde Orientierungspunkte dynamisieren dagegen die negativen Effekte. Damit angesprochen ist einerseits die LehrerInnen-Aus- und Weiterbildung aber auch die Autonomie von Schulen und jene der Lehre. Schließlich erweist es sich als vorteilhaft pädagogische Strategien und Konzepte zu implementieren, die die SchülerInnen ins Zentrum stellen, an ihren Lernbedürfnissen und Lerntypen anschließen sowie ihre Lebenswelt zum Ausgangspunkt der Didaktik nehmen.¹¹ Ein entscheidender Punkt schließlich, um die negativen Auswirkungen für benachteiligte SchülerInnen zu reduzieren, liegt in ihrer aktive Einbindung. Die aktive Einbindung setzt im Falle von Home-Schooling zunächst einmal eine ausreichende technische Ausstattung voraus. Die größten Unterschiede zeigen sich jedoch nicht hierin, sondern in der (privaten) Unterstützung der SchülerInnen bei ihren Lernleistungen. Dementsprechend sollte eine aktiv einbindende Home-Schooling-Pädagogik gewählt und sollten aktiv zugehende Unterstützungsstrukturen (Schul-Sozialarbeit) implementiert werden. Plakativ könnte dies als Bringschuld der Schulen anstelle einer Holschuld der SchülerInnen umrissen werden. Letztlich muss auch hinterfragt werden, ob und in welchem Ausmaß von einer pandemiebedingten Schulschließung Ausnahmen gemacht werden können, die v.a. jenen SchülerInnen zugutekommen, die nicht über die entsprechenden privaten Lernunterstützungsstrukturen verfügen. Die hier präsentierten Ergebnisse geben erste Antworten zu den Ursachen und sozialen Konsequenzen, die mit dem coronabedingten Home-Schooling verbunden sind. Darüber hinaus ergeben sich jedoch weiterführende Fragen, die wissenschaftlich untersucht werden sollten. Zu denken wäre hier in erster Linie an Vorher-Nachher-Kompetenzmessungen und ihrer sozialen Verteilung im Kontext der Bildungsstandards sowie an die längerfristigen Folgen für die Bildungs- und Berufslaufbahnen benachteiligter Jugendlicher. So sind mittelfristig Auswirkungen am Lehrstellenmarkt, bei den FABA-Anteilen und den Beschäftigungschancen sowie Arbeitslosenrisiken zu erwarten. Diese wiederum haben makroökonomische Auswirkungen, die es zu analysieren gilt, auch um aufzuzeigen, welche Bedeutung den coronabedingten Auswirkungen im Bildungsbereich zukommt.

¹¹ Folgende Variablen blieben ohne signifikanten Einfluss auf den erwarteten Kompetenzverlust: Kooperation LehrerInnen während Covid, Kooperation LehrerInnen vor Covid, Defizit im Unterstützungssystem vor Covid, Lehrstil der Selbständigkeit fördert, Schulform (AHS / NMS), Ganztagsform, Einsatz digitaler Medien im Unterricht vor Covid, Aktivieren und Zugehen auf SchülerInnen bei Covid-Unterricht, Digitalpräsenzzeiten bei Covid- Unterricht, Empathie und Unterstützung von SchülerInnen im Covid Unterricht, Technikausstattung und Digitalkompetenz der SchülerInnen, Unge-störter Platz und Unterstützung für SchülerInnen zu Hause, Stundenaufwand der LehrerInnen für Covid-Unterricht.

Tabelle 2: Regressionsmodell zum Einfluss auf den erwarteten Kompetenzverlust

	B (unstand. coeff.)	Beta (stand. coeff.)	Std. Error
Constant	1,564***		
Defizit im Unterstützungssystem während Covid	0,172**	0,077**	0,284
Anteil SchülerInnen mit Migrationshintergrund	0,302***	0,098***	0,064
Pädagogisch-didaktisches Grundverständnis (L-vs-S-zentriert)	-0,222***	-0,091***	0,065
Selbstwirksamkeitsempfinden von LehrerInnen unter Covid	-0,218***	-0,161***	0,051
Schwierigkeitsempfinden von LehrerInnen bei Covid-Unterricht	0,279***	0,171***	0,032
Wieviel ist für SchülerInnen momentan besonders schwer	0,679***	0,159***	0,037
Wohlbefinden der LehrerInnen während COVID-Unterricht	-0,049**	-0,060**	0,093
R2	0,221		
R2 (adjusted)	0,214		
F (df=20; 2.094)	29,737***		

Quelle: IHS-LehrerInnenbefragung / * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Insgesamt wird aus den Analysen deutlich, dass im Bildungsbereich mit massiven (sozialen) Konsequenzen zu rechnen ist, die sich noch weiter vertiefen, sollte es zu einer nochmaligen Schulschließung kommen. Die politische Aufmerksamkeit, die der Bildung im Zuge der Pandemiestrategie gewidmet wird, wird – so die abschließende These – der Bedeutung die dieser Bereich für die soziale und ökonomische Zukunft des Landes hat, nicht gerecht. Es bedarf weiterführender Studien, um die Evidenz zu erweitern aber auch bildungspolitischer Konzepte und Programme in Kombination mit Investitionsbereitschaft um den coronabedingten Folgeproblemen gegenzusteuern.

Literaturverzeichnis

Bourdieu, Pierre/Passeron, Jean-Claude (1971): Die Illusion der Chancengleichheit. Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs, Stuttgart: Klett.

Boudon, Raymond (1974): Education, opportunity and social inequality, New York: Wiley.

Guio, Anne-Catherine/ Gordon, David/ Marlier, Eric (2012): Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators. Eurostat methodologies and working papers. Luxembourg: Publications Office of the European Union (OPOCE). <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5853037/KS-RA-12-018-EN.PDF/390c5677-90a6-4dc9-b972-82d589df77c2>

Maaz, Kai/Baumert, Jürgen/Trautwein, Ulrich (2011): Genese sozialer Ungleichheit im institutionellen Kontext der Schule: Wo entsteht und vergrößert sich soziale Ungleichheit? In: Krüger, Heinz-Hermann/Rabe-Kleberg, Ursula/Kramer, Rolf-Torsten/Budde, Jürgen (Hg): Bildungsungleichheit revisited. Bildung und soziale Ungleichheit vom Kindergarten bis zur Hochschule. Wiesbaden: Springer. S. 69-102.

OECD (2016): PISA 2015 Ergebnisse, Exzellenz und Chancengerechtigkeit in der Bildung. Band 1, Paris: Eigenverlag.

Steiner, Mario (2020a): No child left behind? In Zeiten von Corona leichter gesagt als getan! Blogbeitrag auf der Homepage des IHS, <https://www.ihs.ac.at/publications-hub/blog/beitraege/oesterreichs-bildungssystem-im-ausnahmezustand/>.

Steiner, Mario (2020b): COVID19 und Home-Schooling. Folgt aus der Gesundheits- nun auch eine Bildungskrise? Vortrag im Rahmen des IHS-Symposiums „Leben mit Corona“ am 01.07.2020. https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/2016_Files/Photos/Veranstaltungen/2020/Leben_mit_Corona/Praesentationen/S5_Steiner.pdf

Steiner, Mario / Pessl, Gabriele / Leitner, Andrea / Davoine, Thomas / Forstner, Susanne / Juen, Isabella / Köpping, Maria / Sticker, Ana / Litschel, Veronika / Löffler, Roland / Petanovitsch, Alexander (2019): Ausbildung bis 18. Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes, Studie im Auftrag von BMASGK, BMBWF, BMDW, BKA, Wien.

Steiner, Mario (2019): Von der Chancengleichheit zur Ausgrenzung: Ein sozialer Fortschritt durch Bildung? Eine theoretische und empirische Aufarbeitung. Internationale Hochschulschriften, Band 667, Waxmann: Münster/ New York.

Statistik Austria (2014): Lebensbedingungen in Österreich – ein Blick auf Erwachsene, Kinder und Jugendliche sowie (Mehrfach-)Ausgrenzungsgefährdete; Studie der Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zu Vertrag BMASK-57158/0001-V/B/4/2015, Wien, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=102892

Tawfik, Andrew/ Reeves, Todd/ Stich, Amy (2016): Intended and Unintended Consequences of Educational Technology on Social Inequality. In: TechTrends (2016) 60:598–605.

14

Ältere Personen und Pflegebedürftige

Marcel Fink und Monika Riedel (IHS)



Das Wichtigste in Kürze

Die materielle Absicherung älterer Personen erscheint in Österreich im internationalen Vergleich im Durchschnitt relativ vorteilhaft. Auf der anderen Seite zeigt das System der gesetzlichen Pensionsversicherung aber auch eine sehr beträchtliche Ausdifferenzierung von Leistungen, was für spezifische soziodemographische Gruppen, darunter insbesondere Frauen, vergleichsweise häufig mit niedrigen Einkommen im Alter einher geht. Herausforderungen manifestieren sich auch betreffend Krankheitsprävention, sowie im Bereich der Langzeitpflege, die im Bundesländervergleich beträchtliche Unterschiede der institutionellen Ausgestaltung der Leistungssysteme zeigt. Betreffend ältere Personen rückte die Covid-19 Pandemie vielfach deren medizinische und pflegerische Versorgung in den Fokus. Die diesbezügliche Bilanz erscheint dabei insgesamt gemischt. Bestehende Personalengpässe, besonders im Pflegebereich, traten durch die Krise deutlicher hervor. Unter anderem durch die rasche vorsorgliche Reservierung von Akutspitalskapazitäten für schwerere COVID-19 Fälle waren diese Vorhaltekapazitäten im intramuralen Bereich nie „unter Stress“. Sowohl im Spitalssektor als auch im niedergelassenen Bereich könnten jedoch die Folgen von Versorgungsmängeln mit der Zeit zu Tage treten. Für die Zukunft sollte analysiert werden, wie Kollateralschäden durch Vorhaltung im intramuralen Bereich und Schließungen bzw. Nichtinanspruchnahme im niedergelassenen Bereich minimiert und ein besserer Schutz von insbesondere älteren und mehrfach chronisch Kranken in allen Sektoren gewährleistet werden kann.

14.1 Einleitung

Das folgende Kapitel liefert eine Analyse der Lebensbedingungen älterer Personen in Österreich und fokussiert dabei neben deren Einkommenssituation auf Fragen der gesundheitlichen Versorgung und der Betreuung im Falle eines Bedarfes an Langzeitpflege. Die Untersuchung thematisiert empirische Befunde zur sozialen Lage vor Covid-19 sowie Entwicklungen und Herausforderungen, die im Rahmen der Covid-19 Pandemie verstärkt virulent und sichtbar wurden.

14.2 Befunde zur sozialen Lage vor Covid-19

Der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung erhöhte sich von 15,5% Anfang des Jahres 2002 auf 19% Anfang des Jahres 2020, und der Anteil der über 75-Jährigen im selben Zeitraum von 7,4% auf 9,6%.¹ Laut Prognosen wird der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2030 auf 23,4% anwachsen, und der Anteil der über 75-Jährigen auf 11%. Die **demographische Alterung** wird sich danach weiter

¹ Statistik Austria, Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2020 nach fünfjährigen Altersgruppen und Geschlecht, https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=023468

fortsetzen. Für das Jahr 2050 wird erwartet, dass 27,6% der Bevölkerung in Österreich über 65 Jahre alt sind, und 16,3% über 75 Jahre.²

14.2.1 Lebensbedingungen und Einkommen

Um die Lebens- und Einkommensbedingungen älterer Personen in Österreich einzuschätzen, lassen sich unterschiedliche Indikatoren heranziehen. Der Median des äquivalisierten Nettohaushaltseinkommens³ von Personen im Alter von 65 und mehr Jahren lag in Österreich zuletzt (2018/2019) bei € 25.336 pro Jahr.⁴ Dies entspricht ca. 98% des Medians des äquivalisierten Nettohaushaltseinkommens aller Altersgruppen. Im internationalen Vergleich gehört Österreich damit (zusammen mit z.B. Frankreich, Spanien und Griechenland) zu jenen EU-Mitgliedsländern, wo das **mittlere Haushaltseinkommen** der über 65-Jährigen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung **relativ hoch** ausfällt. Z.B. in Dänemark, Schweden und den Niederlanden beträgt das entsprechende Verhältnis nur ca. 80%, in Deutschland nur ca. 85%.⁵ In Richtung einer im internationalen Vergleich relativ günstigen Einkommensposition der älteren Bevölkerung deutet auch der Indikator der so genannten „aggregierten Ersatzrate für Renten (unter Ausschluss anderer Sozialleistungen)“.⁶ Es handelt sich dabei um den Quotienten der aktuellen Pensionseinkommen von Personen im Alter zwischen 65 und 74 Jahren und der aktuellen Erwerbseinkommen von Personen im Alter zwischen 50 und 59 Jahren. Die so berechnete „aggregierte Ersatzrate“ beträgt für Österreich zuletzt insgesamt 65%, und sie ist damit eine der höchsten aller EU-Mitgliedsländer.⁷ Dieses Ergebnis passt zu dem Gesamtbefund, dass die österreichische gesetzliche **Pensionsversicherung relativ hohe durchschnittliche Transferleistungen** gewährt (vgl. European Commission 2018, 192ff.).

Auf der anderen Seite zeigt das System der gesetzlichen Pensionsversicherung aber auch eine sehr beträchtliche **Ausdifferenzierung von Leistungen**, was sich – neben etwa unterschiedlichen Pensionshöhen in Abhängigkeit des vorherigen Erwerbsstatus (also bspw. ArbeiterIn, Angestellte, gewerblich/e Selbstständige/r) (siehe FN 9) – insbesondere auch in sehr **ungleichen geschlechterspezifischen Leistungshöhen** niederschlägt. Der geschlechtsspezifische Pensionsunterschied im Alter 65+ (der so genannte *gender pension gap*) betrug in Österreich, berechnet auf Basis von EU-SILC Daten, 2019 knapp über 35%, und war damit einer der höchsten aller EU-Mitgliedsländer.⁸ Registerdaten der Pensionsversicherung zeigen gleich lautende Ergebnisse. Im Jahr 2018 war die durchschnittliche Brutto-Alterspension von Frauen mit €1.126,0 um 43% niedriger als die durchschnitt-

² Statistik Austria, Bevölkerungsprognose 2018 bis 2100, Hauptvariante, Österreich: Ausführliche Tabellen der Hauptvariante (Schnellbericht) & eigene Berechnungen; https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=027318

³ Das äquivalisierte Nettohaushaltseinkommen ist das verfügbare Haushaltseinkommen dividiert durch die Summe der Konsumäquivalente des Haushalts. Das Haushaltseinkommen ist mit der so genannten EU-Skala (modifizierte OECD-Skala) gewichtet: Für jeden Haushalt wird ein Grundbedarf angenommen, die erste erwachsene Person eines Haushalts erhält daher ein Gewicht von 1. Für jede weitere erwachsene Person wird ein Gewicht von 0,5 und für Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 angenommen.

⁴ Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=043527; vgl. auch Statistik Austria (2020).

⁵ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_pnp2].

⁶ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_pnp3].

⁷ Z.B. in Deutschland und Dänemark betrug der entsprechende Wert zuletzt unter 50%, in den Niederlanden und Schweden zwischen 50 und 55%; Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_pnp3].

⁸ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_pnp13].

liche Brutto-Alterspension von Männern mit €1.966,0.⁹ Eklatante geschlechterspezifische Unterschiede in der Pensionshöhe zeigen sich auch im Rahmen aktueller Pensionszuerkennungen, was einer Reduktion dieser Unterschiede im Zeitverlauf entgegensteht. So lag der Durchschnitt aller neu an Männer zuerkannten Alterspensionen im Jahr 2018 bei €2.227,0, der Durchschnitt aller neu an Frauen zuerkannten Alterspensionen bei €1.284,0 (oder um ca. 42% unter dem Wert für Männer).¹⁰ Das Alterssicherungssystem reproduziert in diesem Zusammenhang geschlechterspezifische Ungleichheiten in den Erwerbseinkommen und Erwerbsbiographien. Frauen weisen in Österreich aktuell beim Pensionseintritt insgesamt um knapp acht Versicherungsjahre weniger auf als Männer. Der Unterschied bei den Erwerbsjahren beträgt sogar 12 Jahre. Kindererziehungszeiten federn nur einen Teil der geringeren Beitragszeiten und Beitragsgrundlagen ab (Mairhuber/Mayrhuber 2020, 6). Betreffend geschlechterspezifischen Unterschieden in den Erwerbseinkommen ist in diesem Zusammenhang hervor zu heben, dass Österreich (nach Luxemburg) im EU-Vergleich die stärkste „Konzentration“ von Teilzeitbeschäftigung auf Frauen zeigt: die Teilzeitquote der Frauen ist in Österreich mit zuletzt 47,1% fünf Mal so hoch wie die Teilzeitquote der Männer mit 9,5%.¹¹

14.2.2 Armut und soziale Ausgrenzung

Unterschiedliche Indikatoren zu **materieller Deprivation** zeigen eine für die ältere österreichische Bevölkerung **im internationalen Vergleich insgesamt relativ günstige Situation**. Zuletzt (2019) galten 1,3% der über 65-Jährigen in Österreich als „erheblich materiell depriviert“.¹² Im Durchschnitt der EU-27 traf dies für 4,9% der über 65-Jährigen zu.¹³ In Österreich fiel zugleich die Rate erheblicher materieller Deprivation für ältere Personen im Alter 65+ geringer aus als im Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung (2,6%).

In eine ähnliche Richtung deutet der Indikator der „materiellen und sozialen Deprivation“, der im Jahr 2017 neu auf EU-Ebene eingeführt wurde (vgl. Guio et al. 2017). Von materieller und sozialer Deprivation wird dabei dann gesprochen, wenn Personen aus finanziellen Gründen keinen Zugang zu mindestens 5 von 13 definierten Items haben bzw. die ggst. Ausgaben nicht tätigen zu können.¹⁴ Gemäß EU-SILC 2019 waren zuletzt 3,3% der

⁹ Arithmetisches Mittel der monatlichen Bruttopensionen inklusive Zulagen, Zuschüsse, jedoch ohne Pflegegeld, zwischenstaatliche Teilleistungen (Teilpensionen für im Inland erworbene Versicherungszeiten) und ohne Sonderzahlungen (Auszahlung 14-mal pro Jahr). Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Erstellt am 16.09.2019. Statistik Austria: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=066869

¹⁰ Anm.: Berechnungsmethode: Siehe vorherige Fußnote. Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Erstellt am 16.09.2019. Statistik Austria: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=066876

¹¹ Unter anderem in den nordeuropäischen Ländern ist Teilzeitarbeit gleicher zwischen den Geschlechtern verteilt. Die Teilzeitquote der Frauen ist dort ca. 2- bis 2,5-mal so hoch wie jene der Männer. Werte für 2019; Quelle: Eurostat Datenbank, LFS, Indikator [lfsa_eppga].

¹² Erhebliche materielle Deprivation ist definiert als die finanzielle Nicht-Leistbarkeit betreffend mindestens 4 von 9 Gütern/Bedürfnissen für den Haushalt: 1. es bestehen Zahlungsrückstände bei Miete, Betriebskosten oder Krediten; 2. es ist finanziell nicht möglich, unerwartete Ausgaben von 1.240 Euro zu tätigen; 3., die Wohnung angemessen warm zu halten; 4., jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine vergleichbare vegetarische Speise zu essen; 5., einmal im Jahr auf Urlaub zu fahren; 6. ein PKW ist finanziell nicht leistbar; 7. eine Waschmaschine ist finanziell nicht leistbar; 8. ein Fernsehgerät ist finanziell nicht leistbar; 9. ein Telefon oder Handy ist finanziell nicht leistbar. Vgl. für Daten zu anderen soziodemographische Gruppen: Statistik Austria, EU-Indikatoren zu Armut und sozialer Eingliederung 2019, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=066850

¹³ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_mddd11].

¹⁴ Für Details siehe: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20171212-1>

österreichischen Bevölkerung im Alter ab 65 Jahren von materieller und sozialer Deprivation betroffen (Männer: 2,2%; Frauen: 4,1%); im Durchschnitt der EU-27 traf dies (2018) für ca. 13% der über 64-Jährigen zu (Männer: 10,5%; Frauen: 14,8%).¹⁵ Die Betroffenheit ist in Österreich für Ältere niedriger als im Gesamtdurchschnitt der Bevölkerung im Alter von 16 Jahren und mehr (5,1%), während im Durchschnitt der EU-27 die Betroffenheit der älteren Bevölkerung in etwa auf dem Niveau der durchschnittlichen Betroffenheit aller Altersgruppen ab 16 Jahren liegt (jeweils ca. 13%).

Obwohl materielle Deprivation älterer Personen damit ein in Österreich relativ seltenes Phänomen ist, sollte nicht übersehen werden, dass das österreichische Pensionssystem – wie oben bereits angedeutet – ein beträchtliches Ausmaß an Einkommensungleichheit im Alter produziert. Diese Einkommensungleichheit geht – insbesondere für **Frauen** – mit einer substantiellen Verbreitung von relativer **Einkommensarmut** bzw. von finanzieller Armutsgefährdung einher.¹⁶ Für Männer lag die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2018 sowohl für die Altersgruppe 65+ mit 9,2%, wie auch für die Altersgruppe 75+ mit 8%, substantiell niedriger als im Durchschnitt der EU-27 (65+: 13%; 75+: 12,8%). Zugleich zeigten damit ältere Männer in Österreich eine geringere Armutsgefährdungsquote als der Durchschnitt der österreichischen Bevölkerung insgesamt (2018: 14,3%). Umgekehrt fielen zuletzt aber die Armutsgefährdungsquoten der Frauen in Österreich mit 17,6% im Alter 65+ und mit 20% im Alter 75+ höher aus als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, und auch höher als die entsprechenden Werte im Durchschnitt der EU-27 (65+: 17,5%; 75+: 19,1%; Werte für 2018).¹⁷ Letzteres trifft ungeachtet der Tatsache zu, dass in Österreich sowohl die öffentlichen Pensionsausgaben für die Funktionen „Alter und Hinterbliebene“ wie auch die Gesamtpensionsausgaben (d.h. inklusive privater Pensionsausgaben) in % des BIP im internationalen Vergleich relativ hoch sind (vgl. OECD 2019, 195ff.).

Im Zusammenhang mit Armutsgefährdung im Alter ist dabei für Österreich zu berücksichtigen, dass das System der Ausgleichszulage mit Blick auf relative Armutsgefährdung (Armutsgefährdungsschwelle: 60% des Medians des äquivalisierten nationalen Nettohaushaltseinkommens) nicht „armutsfest“ ist. Die Armutsgefährdungsschwelle für einen 1-Personen-Haushalt betrug gemäß EU-SILC 2019 umgerechnet auf ein Jahresvierzehntel netto € 1.103,0, für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen € 1.654,0.¹⁸ Der Ausgleichzulagenrichtsatz liegt im Vergleich dazu aktuell für einen 1-Personen Haushalt bei netto € 917,35 (14xjährlich), und für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen bei € 1.447,21 (14xjährlich).¹⁹ Insgesamt bezogen in Österreich zuletzt (2018) ca. 141.500 Frauen und ca. 67.000 Männer eine Ausgleichszulage. Dies entspricht einem Anteil von 10% aller von Frauen bezogener Pensionen und von ca. 7,5% aller von Männern bezogener Pensionen.²⁰ Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszulage belief sich Ende 2018 auf ca. € 313

¹⁵ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_mdsc03].

¹⁶ Armutsgefährdungsschwelle: 60% des Medians des äquivalisierten nationalen Nettohaushaltseinkommens.

¹⁷ Quelle: Eurostat Datenbank, EU-SILC, Indikator [ilc_pnp1].

¹⁸ Quelle: Statistik Austria, EU-SILC 2019, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=022861

¹⁹ Quelle: <https://www.pensionsversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.636761&version=1548746542>

²⁰ Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Erstellt am 16.09.2019; Statistik Austria, Ausgleichszulagen und Zuschüsse in der gesetzlichen Pensionsversicherung 2018, https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=020127

monatlich.²¹ Die Ausgleichszulage reduziert also die so genannte „Armutgefährdungslücke“ (das heißt den Abstand zwischen verfügbarem Einkommen und Armutgefährdungsschwelle) in vielen Fällen in einem beträchtlichen Ausmaß, dies jedoch ohne Armutgefährdung im Alter insgesamt zu verhindern.

14.2.3 Gesundheit

Die **Lebenserwartung** bei Geburt ist in Österreich zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2018 um insgesamt 3,5 Jahre angestiegen, von 78,3 Jahre auf 81,8 Jahre.²² Die Lebenserwartung lag damit zuletzt etwas höher als im Durchschnitt der EU-27 (81 Jahre). Die Lebenserwartung der Frauen belief sich in Österreich 2018 bei Geburt auf 84 Jahre, und sie übertraf damit jene der Männer (79,3 Jahre) um ca. 4,7 Jahre.

In Anbetracht der insgesamt steigenden Lebenserwartung gewann das Konzept der „**gesunden Lebenserwartung**“ in den letzten Jahren an Bedeutung. Ziel ist es dabei, gleichzeitig die Entwicklung von Mortalität, Morbidität und Beeinträchtigung zu beurteilen, um somit die Wahrscheinlichkeit abzuschätzen, ob mit dem Gewinn an gewonnenen Lebensjahren ein längeres Leben in guter oder in schlechter Gesundheit einhergeht. Während die Informationen zur Lebenserwartung aus den jährlich berechneten Sterbetafeln stammen, werden Informationen zum Gesundheitszustand der Bevölkerung durch Befragungen ermittelt.²³ Zur Beurteilung des Gesundheitszustandes werden dabei unterschiedliche Konzepte verwendet, wie die subjektive Einschätzung des eigenen Gesundheitszustandes, die Prävalenz chronischer Krankheiten und funktionale Beeinträchtigungen. Im internationalen Vergleich wird dabei insbesondere das letztere Kriterium herangezogen.²⁴ Für Österreich zeigt sich diesbezüglich eine vergleichsweise **ungünstige Situation**. Zuletzt (2018) betrug die „gesunde Lebenserwartung“ ohne funktionelle Beeinträchtigung bei Geburt für Frauen 57,0 Jahre, und für Männer 56,8 Jahre. Beide Werte sind wesentlich niedriger als im Durchschnitt der EU-27, wo für Frauen 64,2 gesunde Lebensjahre und für Männer 63,7 gesunde Lebensjahre ohne funktionelle Beeinträchtigungen ausgewiesen werden.

In Österreich ist einerseits, wie oben angesprochen, die Lebenserwartung bei Geburt insgesamt im Laufe der letzten 20 Jahre substantiell angestiegen. Andererseits ist die Zahl der Lebensjahre ohne funktionelle Beeinträchtigungen der Tendenz nach zurück gegangen, was zu einem Absinken des Anteils der Lebensjahre ohne funktionelle Beeinträchtigung an allen Lebensjahren beigetragen hat.²⁵ Die so genannte „fernere Lebenserwartung ohne funktionelle Beeinträchtigung“ betrug für Männer im Alter von 65 Jahren zuletzt (2018) 7,4 Jahre, für Frauen 7,2 Jahre. Beide Werte sind im Vergleich mit vielen anderen EU-Mitgliedsländern relativ niedrig (EU-27 Durchschnitt: ca. 10 Jahre²⁶).

²¹ Quelle: Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger (2019). Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2019, Wien, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.684087&version=1576160216>

²² Quelle: Eurostat Datenbank, Indikator [demo_mlexpec] und Statistik Austria, Demographische Indikatoren – erweiterte Zeitreihen ab 1961 für Österreich, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=068726

²³ Vgl. weiterführend Statistik Austria: Lebenserwartung in Gesundheit; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/gesundheit/gesundheitszustand/lebenserwartung_in_gesundheit/index.html

²⁴ Siehe: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthy_life_years_statistics#Healthy_life_years_at_birth

²⁵ Vgl. Statistik Austria, Lebenserwartung ohne funktionale Beeinträchtigungen seit 2003, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=041834

²⁶ Quelle: Eurostat Datenbank, Indikator [hlth_hlye].

Diese Daten deuten auf gewisse **Defizite** in der **Krankheitsprävention** und **frühen Intervention** hin, da die Gesundheitsleistungen in Österreich traditionell einen starken Fokus auf medizinische (kurative) Versorgung haben, und innerhalb dieser wiederum auf die Versorgung im Krankenhaus, die auch mit einem im internationalen Vergleich hohen Kapazitätsniveau einhergeht (vgl. Bachner et al. 2019, 165ff., 173ff.). Ein stärkerer Ausbau der Primärversorgung wurde zwar im Rahmen der Gesundheitsreform 2013 im Bundes-Zielsteuerungsvertrag verankert, kommt aber erst zaghafte ins Rollen. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die stagnierende Zahl von niedergelassenen ÄrztInnen mit Kassenverträgen, die steigende Anzahl von so genannten WahlärztInnen (also ohne Kassenverträge) sowie dass viele ÄrztInnen – insbesondere jene mit Kassenverträgen – in den nächsten 10 Jahren in Pension gehen werden (OECD/European Commission 2019, 17f.). Auf Ausbaubedarf in der Primärversorgung deuten auch Ergebnisse hin, die Österreich bei den sogenannten Ambulatory Care Sensitive Conditions (ACSC) Verbesserungspotenzial bescheinigen, also bei Krankheitsbildern, bei denen Krankenhausaufenthalte durch eine zeitgerechte und effektive ambulante Versorgung potenziell verhindert werden können. In die Untergruppe der chronischen ACSC fallen auch Krankheitsbilder, die gerade in höherem Alter von hoher Prävalenz geprägt sind, wie Bluthochdruck, COPD oder Diabetes. Für Komplikationen bei Diabetes wurde Österreich im internationalen Vergleich erhebliches Verbesserungspotenzial attestiert (Czypionka et al. 2014; OECD/European Commission 2019, 5; Rechnungshof 2019).

14.2.4 Pflegebedürftigkeit & Pflegevorsorge

Die umfassendste Kennzahl für Pflegebedürftigkeit in Österreich stellt der Anspruch auf Pflegegeld dar. Zum Stichtag 31.12.2018 bezogen 462.179 Personen **Pflegegeld**, darunter 63% Frauen und 37% Männer. Von allen Pflegegeldbeziehenden waren 48% über 80 Jahre alt, weitere 34% in der Altersgruppe 61 bis 80 Jahre. Anders betrachtet beziehen mehr als die Hälfte (57%) der über 80-jährigen und 9% der 61-80-jährigen Bevölkerung Österreichs Pflegegeld. Die Altersgruppe über 80 Jahre ist in den drei mittleren Stufen (Stufe 3-5) überrepräsentiert²⁷, die Altersgruppe 61-80 Jahre in den beiden niedrigsten Stufen²⁸ (BMASGK 2019).²⁹ Insgesamt entfallen ca. 18% aller PflegegeldbezieherInnen auf die höchsten drei Pflegegeldstufen, wo jeweils ein Pflegebedarf von mehr als 180 Stunden monatlich gegeben sein muss. Regelungen zum Pflegegeld gelten für ganz Österreich einheitlich, die Auszahlung und Administration erfolgt über die Sozialversicherung, die aber an den Kosten der Pflege nicht beteiligt ist.

Im Gegensatz hierzu bestehen durch die föderale Zuständigkeit geografische Unterschiede in den **Sach- und Dienstleistungen** der Langzeitpflege. De facto zeigt sich diesbezüglich eine erhebliche **Differenzierung nach Bundesländern**. Einen Hinweis auf die jeweilige Ausgestaltung der Arrangements der Langzeitpflege geben Daten, welche die Bundesländer im Rahmen der so genannten Pflegedienstleistungsstatistik an Statistik Austria melden.³⁰ Trotz partieller Probleme der Datenvergleichbarkeit zwischen Bundesländern zeigt sich im Endeffekt eine erhebliche Differenzierung der Nutzung unterschiedlicher Instrumente der Langzeitpflege. So zeigt sich zum

²⁷ 52% der PflegegeldbezieherInnen dieser Altersgruppe entfallen auf die Pflegegeldstufen 3-5.

²⁸ 58,4% PflegegeldbezieherInnen dieser Altersgruppe entfallen auf die Pflegegeldstufen 1-2.

²⁹ Vgl. auch Statistik Austria, Bundespflegegeldbezieherinnen und -bezieher Ende 2018, https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=020068

³⁰ Siehe: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialeleistungen_auf_landesebene/betreuungs_und_pflagedienste/index.html

Beispiel im Bereich der Wohn- und Pflegeplätze³¹ eine beträchtliche Varianz des Versorgungsgrades zwischen den Bundesländern. Ende 2018 lag die Anzahl der Plätze je 1.000 Einwohner/-innen im Alter von 65 und mehr Jahren zwischen 28,3 in Niederösterreich und 64,8 in der Steiermark. Bezogen auf die 75- und Mehrjährigen schwankte der Versorgungsgrad zwischen 55,5 (Niederösterreich) und 128,0 Plätzen (Wien) (Pratscher 2020, 121). Eine beträchtliche regionale Differenzierung zeigt sich auch im Rahmen der durch mobile und stationäre Dienste betreuten BezieherInnen von Pflegegeld. Bei den mobilen Diensten lagen Vorarlberg und Tirol mit einer Betreuungsquote von 46,0% bzw. 37,2% der BezieherInnen von Pflegegeld weit vor den anderen Bundesländern (Steiermark mit 12,8% und Burgenland mit 13,1% am unteren Ende), während im stationären Bereich die Unterschiede deutlich weniger stark ausgeprägt waren (Wien: 21,5%; Niederösterreich: 10,3%). Insgesamt (inkl. teilstationäre Tagesbetreuung) betrug der Anteil der professionell betreuten/gepflegten an den pflegegeldbeziehenden Personen Ende 2018 38,5% (Ende 2017: 36,4%), wobei hier die Bandbreite von 27,0% im Burgenland bis 61,6% in Vorarlberg reichte (vgl. *ibid.*, 123). Diese starke Differenzierung wurde, zusammen mit beträchtlichen Unterschieden betreffend Gesamtkosten pro Betreuungseinheit der mobilen Pflege bzw. pro Betreuungsplatz im stationären Bereich, Unterschieden hinsichtlich privat zu tragender Kostenanteile sowie mangelnder gemeinsamer Qualitäts- und Planungsstandards zuletzt auch vom Rechnungshof scharf kritisiert (Rechnungshof 2020).

Ungeachtet dieser starken Differenzierung im Bundesländervergleich ist zugleich insgesamt davon auszugehen, dass in Österreich generell ein sehr **substanzieller Anteil der Langzeitpflege auf informeller Basis** erbracht wird. Gemäß Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger lebten mit Stichtag 30. September 2017 rund 13% (ca. 57.500 Personen) der damals in Österreich lebenden BezieherInnen von Pflegegeld (insgesamt damals ca. 451.300 Personen) in stationärer Versorgung (Nagl-Cupal et al. 2018, 26).³² Der Anteil der Personen in stationärer Betreuung steigt dabei mit der Pflegestufe, und zwar von 1,5% in Stufe 1, auf 5,4% in Stufe 2, 12,1% in Stufe 3, 20,5% in Stufe 4, 33,9% in Stufe 5, 36,9% in Stufe 6 und 31,7% in Stufe 7 (*ibid.*, 27 & eigene Berechnungen).

Im Bereich der nicht-stationären Versorgung kommen unterschiedliche Pflegearrangements zur Anwendung. Gemäß den Ergebnissen einer repräsentativen Erhebung von Nagl-Cupal et al. (2018) manifestiert sich die Situation wie folgt. In 19% der Fälle erfolgt die Pflege zu Hause durch eine informelle Pflegeperson (i.d.R. ein Familienmitglied) ohne Unterstützung durch andere informelle oder formelle Pflege. In 35% der Fälle erfolgt eine Unterstützung durch mindestens eine weitere informelle Pflegeperson, in 34% der Fälle wird eine informelle Pflegeperson durch einen Mix aus weiterer formeller und informeller Pflege unterstützt, und in 12% der Fälle ausschließlich durch weitere formelle Pflege. Das bedeutet, dass nach diesen Daten in knapp 55% aller Fälle häuslicher Langzeitpflege das Pflegearrangement ausschließlich informellen Charakter hat. Dabei betonen Nagl-Cupal et al. (2018, 55f.), dass der Anteil informeller Pflege unter Umständen tatsächlich noch höher ausfällt und von ihnen eventuell unterschätzt wird, weil ihre Erhebung auf einer geschichteten Stichprobe basiert, in der höhere Pflegegeldstufen überrepräsentiert sind. Informelle Pflege von Angehörigen geht sehr häufig mit hohen psychischen, zeitlichen und körperlichen Belastungen sowie auch Stress und finanziellen Belastungen einher (*ibid.*, 77ff).

³¹ Teilstationäre Tagesbetreuung, stationäre Dienste, Kurzzeitpflege in stationären Einrichtungen und alternative Wohnformen.

³² Diese Daten unterschätzen den Anteil der in stationärer Versorgung lebenden Personen zu einem gewissen Grad, weil in diesen Daten Personen, die ausschließlich SelbstzahlerInnen sind, nicht erfasst sind (Nagl-Cupal et al. 2018, 26).

Anders als die oben angesprochene Pflegedienstleistungsstatistik adressieren die Daten von Nagl-Cupal et al. (ibid.) betreffend „formelle Pflege“ zu Hause neben mobilen Diensten auch die so genannte „**24-Stunden-Betreuung**“. Im Rahmen der „24-Stunden-Betreuung“ werden pflegebedürftige Personen quasi rund um die Uhr zu Hause von formellen Pflegekräften betreut. Diese Pflegekräfte werden entweder a) durch pflegebedürftige Personen oder deren Angehörige angestellt, b) besitzen ein Anstellungsverhältnis mit einem gemeinnützigen Anbieter (z.B. Volkshilfe, Hilfswerk, Caritas, Rotes Kreuz, Diakonie, Arbeiter-Samariter-Bund), oder c) werden von Pflegebedürftigen oder deren Angehörigen als selbständig erwerbstätige Betreuungskraft engagiert, die den Gewerbeschein der Personenbetreuung besitzt. Faktisch wird in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle das zuletzt genannten Modell implementiert, wobei im Jahr 2019 insgesamt ca. 67.700 Personen in der Fachgruppe „Personenberatung und Personenbetreuung“ der Wirtschaftskammern registriert waren.³³ Der überwiegende Anteil der Pflege- und Betreuungskräfte in der 24-Stunden-Betreuung stammt aus osteuropäischen EU-Mitgliedsländern (v.a. Rumänien, Bulgarien und Slowakei) und betreibt diese Tätigkeit im Rahmen eines 2-wöchigen Wechseldienstes (vgl. Leichsenring et al. 2020). 24-Stunden-Betreuung kann auf Antrag in Abhängigkeit von einer MindestpflegegeldEinstufung (Stufe 3) und eines Höchstekommens (netto € 2.500 für einen 1-Personen-Haushalt)³⁴ öffentlich finanziell gefördert werden. Die Förderung bei der Beschäftigung von zwei selbstständig tätigen Betreuungskräften beträgt maximal 550 Euro pro Monat. Bei der Beschäftigung von zwei unselbstständig tätigen Betreuungskräften beträgt der Zuschuss maximal 1.100 Euro pro Monat. Im Jahr 2018 gab es im Jahresdurchschnitt ca. 24.700 aufrechte monatliche Förderfälle (BMSGK 2019, 37). Eine differenziertere Betrachtung nach Bundesländern zeigt dabei, dass 24-Stunden-Betreuung insbesondere in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Vorarlberg und Steiermark eine relativ gewichtige Rolle spielt und dort (im Vergleich zu anderen Bundesländern) zu einem gewissen Teil stationäre Pflege substituiert (Rechnungshof 2020, 63).

Auch ohne Berücksichtigung der in der 24-Stunden-Betreuung engagierten Pflege- und Betreuungspersonen ist für den Pflegesektor insgesamt von einem erheblichen mittelfristigen zusätzlichen **Personalbedarf** auszugehen (Rappold/Juraszovich 2019). Demnach waren zuletzt (2017) rund 127.000 Pflege- und Betreuungspersonen (100.600 Vollzeitäquivalente) im akutstationären Bereich und in der Langzeitpflege beschäftigt: rund 68.000 Personen (55.700 Vollzeitäquivalente) im Krankenhaus und rund 59.000 im Langzeitbereich (44.900 Vollzeitäquivalente). Betreffend den Langzeitbereich waren 41.100 Personen (33.200 Vollzeitäquivalente) der intramuralen Langzeitpflege und der institutionellen Tagesbetreuung zuzurechnen, und 18.000 Personen (11.700 Vollzeitäquivalente) den mobilen Diensten. Die Projektionsrechnungen von Rappold/Juraszovich (2019) (Basisszenario) zeigen vor dem Hintergrund von demographischen Entwicklungen und auf Grund von Pensionierungen einen erheblichen weiteren Bedarf für alle pflegerelevanten Berufe. Im akutstationären Bereich wird der Bedarf demnach zwischen 2017 und 2030 auf 66.200 Vollzeitäquivalente steigen, bei der intramuralen Langzeitpflege und der institutionellen Tagesbetreuung auf 44.000 und bei mobilen Diensten auf 15.100. Zusammen mit Pensionierungen ergibt sich vor diesem Hintergrund ein Zusatz- und Ersatzbedarf von ca. 73.000 Personen bis 2030 (ibid., 39). Diese Zahl könnte noch wesentlich höher ausfallen, falls sich in Hinkunft betreffend die 24-Stunden-Betreuung verstärkt Personalrekrutierungsprobleme zeigen, etwa im Fall einer durch steigende Lebensstandards in den Herkunfts-

³³ Quelle: WKÖ, Factsheet EPU 2020, <https://www.wko.at/service/netzwerke/ePU-factsheet-2020.pdf>

³⁴ Leistungen wie Pflegegeld, Sonderzahlungen, Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld und Wohnbeihilfen bleiben dabei unberücksichtigt. Vgl. für weitere Details: <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/24-Stunden-Betreuung.html>

ländern verringerte relative Attraktivität solcher Arrangements für die jeweiligen Pflege- und Betreuungspersonen (vgl. auch Leichsenring et al. 2020; Schmidt/Leichsenring 2016).

14.3 Implikationen durch Covid-19

14.3.1 Lebensbedingungen und Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung

Im Unterschied zu vielen anderen soziodemographischen Gruppen haben sich die Einkommensbedingungen der weit überwiegenden Mehrzahl älterer Personen im Rahmen der Covid-19 Pandemie nicht unmittelbar und grundlegend geändert, weil für diese Gruppe zentrale Einkommensbestandteile (insb. Pensionsversicherungsleistungen und Pflegegeld) im Prinzip unverändert blieben. Ähnlich wie im manchen EU-Mitgliedsländern im Zusammenhang mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ist es dabei denkbar, dass sich die Einkommenssituation der älteren Personen im Vergleich zur restlichen Bevölkerung relativ günstiger darstellt. Wenn so beispielsweise der Median des äquivalisierten Haushaltseinkommens für die Gesamtbevölkerung nur geringfügig zunimmt oder sogar zurückgeht, ist es denkbar, dass zugleich der Anteil älterer Personen, die statistisch armutsgefährdet sind, absinkt (ohne dass sich die Lebensbedingungen dieser Gruppe signifikant verbessert hätte). Solche Zusammenhänge sind bei der Interpretation zukünftig vorliegender Einkommensdaten zu berücksichtigen.

Evident ist zudem ein erwartbarer langfristiger Impact der Covid-19-Pandemie auf die Einkommensbedingungen zukünftiger PensionsbezieherInnen. Durch die starke Orientierung der gesetzlichen Pensionsversicherung am Versicherungs- und Äquivalenzprinzip haben erwerbsferne Stati, Zeiten des Bezuges von Sozialleistungen und Zeiten mit vergleichsweise niedrigeren Erwerbseinkommen einen vergleichsweise ungünstigen Einfluss auf die Höhe der späteren Pensionsleistung. Die diesbezüglich entstehenden konkreten Folgen der Covid-19 Pandemie sind gegenwärtig noch nicht abschließend abschätzbar. Besonders ungünstig sind sie jedenfalls für Personengruppen, die in überdurchschnittlich hohem Ausmaß und anhaltend negativ durch zunehmende Arbeitsmarktprobleme betroffen waren und sind (neben anderen absehbar insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen, ArbeiterInnen und Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft; vgl. z.B. Auer 2020; Auer/Wach 2020; Bock-Schappelwein/Hyll 2020; Bock-Schappelwein et al. 2020).

14.3.2 Gesundheit und Pflegevorsorge

Mit Beginn des Lockdown Mitte März 2020 wurde u.a. der Zugang zu Gesundheitseinrichtungen massiv eingeschränkt. Viele **ärztliche Praxen** haben den Kontakt zu ihren PatientInnen teilweise oder gänzlich auf telephonischen Kontakt umgestellt, sodass der Zugang zu ärztlicher Versorgung schwieriger und damit seltener wurde. Dies zeigt auch ein generelles Problem auf, nämlich, dass viele Arztpraxen in Österreich nicht ausreichend auf den Umgang mit infektiösen PatientInnen vorbereitet sein dürften. Obwohl jeden Winter viele Menschen mit respiratorischen Infekten die Praxen aufsuchen, ein Teil davon mit Influenza, die für Ältere und Multimorbide gefährlich sein kann, dürfte darauf bisher wenig Augenmerk gelegt worden sein.

Darüber hinaus wurden gerade ältere und multimorbide Personen angehalten, die Wohnung möglichst wenig zu verlassen, sodass viele Personen auch aus freien Stücken auf persönliche Besuche in ärztlichen Praxen verzichteten. Um wieviel die Kontakthäufigkeit daher abnahm, kann derzeit (August 2020) über den gesamten Bereich Ärztliche Hilfe und gleichgestellte Leistungen (also auch Therapeutinnen und Therapeuten sowie Ambulanzen) mangels Daten noch nicht beurteilt werden. Zu vermuten ist aber, dass großteils – nicht bei allen

Leistungen ist das möglich, man denke beispielsweise an physikalische Therapie – von physischem auf telefonischen Kontakt umgestellt wurde, und dass der Rückgang durch einen Nachholeffekt abgeschwächt wird. Der Zugang zu Medikamenten dürfte allerdings insbesondere bei Dauermedikation wenig gelitten haben, da die mögliche Verschreibedauer verlängert, das Ausstellen von e-Rezepten forciert und andere direkte Kooperation mit Apotheken erleichtert wurden. Bereits vor der Krise bestehende Lieferschwierigkeiten bei einigen Präparaten dürften sich durch internationale Lieferverflechtungen allerdings verschärft haben.

Über ausgewählte **stationäre Behandlungen** liegen hingegen bereits vorläufige Auswertungen vor, welche die Fallzahlen des Zeitraums Jänner – Juni 2020 in fondsfinanzierten Krankenanstalten mit der Vorjahresperiode vergleichen. Grundsätzlich sind in der stationären Versorgung hinsichtlich Dringlichkeit drei Kategorien von Leistungen zu unterscheiden (GÖG 2020a):

- **Akut und dringend:** Grundsätzlich ist in Spitälern die Akutversorgung (z.B. Herzinfarkte, Schlaganfälle, Unfälle) aufrecht geblieben.
- **Nicht akut aber dringend:** Viele Personen wurden auch geplant aufgenommen, wenn eine gewisse Dringlichkeit vorlag, z.B. wenn eine Patientin/ ein Patient chronische Schmerzen oder eine Krebserkrankung hatte.
- **Nicht akut und nicht dringend:** Viele dieser geplanten Operationen und Untersuchungen wurden während des Lockdowns verschoben, z.B. Katarakt-OP, Endoprothesen-OP. Dazu liegen noch keine Auswertungen vor. Gerade die beiden genannten OPs betreffen überwiegend ältere Personen.

In den meisten der analysierten Fallgruppen wurden im Zeitraum März bis Mai 2020 weniger Behandlungen durchgeführt als im Vergleichszeitraum 2019. Eine der Ursachen hierfür war, dass die Krankenanstalten ihren Betrieb auf das medizinisch Wesentliche und Vordringliche reduzierten, um Kapazitäten für potentielle Covid-19 Fälle freizuspielen. Darüber hinaus wurden abgesehen von medizinisch vordringlichen Fällen meist keine neuen Termine für Untersuchungen und Behandlungen vereinbart.

Für einzelne, besonders in höherem Alter relevante Fallgruppen wurden die Werte 2019 und 2020, jeweils im ersten Halbjahr, verglichen. Beispielsweise werden bei **akutem Herzinfarkt** (ICD-10-Codes I21 und I22) 58 Prozent der Fälle bei Personen über 69 Jahren verzeichnet. Die akute Herzinfarkt-Inzidenzrate steigt von Altersgruppe 0-49 auf 50-59 um den Faktor 10, von 50-59 auf 70-79 um den Faktor 3, und von 70-79 auf 80+ um den Faktor 2 (Griebler et al. 2014). In den Monaten März bis Mai ist ein Rückgang der Aufnahmen aufgrund akuten Herzinfarkts, die dann einen interventionellen Eingriff im Herzkatheterlabor hatten, um bis zu 25 % zu erkennen. Im Juni erreichten die stationären Aufnahmen wieder das Niveau von 2019. Damit zeigt sich auch in Österreich ein Rückgang bei der Versorgung von Herzinfarkten, wie er bereits international beobachtet wurde.³⁵ Unklar ist, ob hauptsächlich Personen mit milden Symptomen auf Spitalsbesuche verzichtet haben, oder ob eine Furcht vor Ansteckung auch Personen mit schweren Symptomen von einem Spitalsbesuch abhielt. Denkbar ist auch eine Abnahme von Triggerfaktoren für ein akutes Koronareignis und damit zumindest vorübergehend weniger Fälle. Damit ist auch unklar, ob dieser Rückgang langfristige gesundheitliche Folgen hat – dies konnte in der vorliegenden Zeitspanne noch nicht untersucht werden. Schließlich kann Narbenbildung im Herzmuskelgewebe nach

³⁵ Siehe: <https://www.cnn.com/2020/08/04/coronavirus-pandemic-lowered-emergency-room-visits-why.html>

einem Infarkt zu einer Verringerung der Pumpleistung des Herzens und somit in Folge zu einer Herzinsuffizienz führen (GÖG 2020a).

Auch das Risiko, einen **Schlaganfall** zu erleiden, steigt mit zunehmendem Alter. Etwa 80 Prozent der Betroffenen sind älter als 60 Jahre³⁶, selbst wenn bei Vorliegen entsprechender Risikofaktoren auch junge Menschen einen Schlaganfall erleiden können. Die Zahl der Aufenthalte mit der Diagnose Schlaganfall (ICD-10 I63 und I64) mit Behandlung auf einer Stroke Unit wurde ebenfalls einem Vergleich erstes Halbjahr 2020 vs. 2019 unterzogen. Hier war der Effekt deutlich schwächer als bei Herzinfarkten. Ein Rückgang um 15% im April war die stärkste Abweichung, wenn auch in jedem der Monate Jänner bis Juni die Werte 2020 leicht unter jenen für 2019 lagen. Möglicherweise hängt dieser wenig ausgeprägte Rückgang damit zusammen, dass die Symptomatik bei Schlaganfällen für den überwiegenden Teil der Patientinnen/Patienten sehr deutlich ist, und somit der Notfall richtig eingeschätzt wird (GÖG 2020a). Dies steht in gewissem Widerspruch zu anderen Ländern, in denen ein fast gleich starker Rückgang bei Schlaganfällen wie bei akuten Herzinfarkten zu beobachten war.³⁷

Auch **Karzinome** sind mit fortschreitendem Alter häufiger. So wurden im Jahr 2014 in Deutschland 63% aller Neuerkrankungen in der Altersgruppe 65+ registriert, weitere 31% in der Altersgruppe 45-64 Jahre. Von der Altersgruppe 65-69 zur Altersgruppe 85+ steigt die rohe Inzidenzrate bei Männern um mehr als die Hälfte, bei Frauen etwas weniger. Ab Altersgruppe 55-59 übersteigt die Inzidenz bei Männern jene bei Frauen in steigendem Ausmaß. Diese Aussagen gelten für die Summe der Karzinome, die Untergruppen haben häufig hiervon abweichende Muster.³⁸ Auch für stationäre Aufenthalte mit einer Krebsdiagnose (Kap. C00-C99 ICD-10, allerdings unabhängig davon, ob eine bzw. welche Leistung erbracht wurde) wurde ein Zahlenvergleich für jeweils das erste Halbjahr der Jahre 2019 und 2020 vorgenommen. In den Monaten März bis Mai 2020 kam es zu einem Rückgang der Aufnahmen um ca. 20%, mit Juni waren die Vorjahreswerte bereits fast wieder erreicht. Auch bei dieser Auswertung fehlen die Daten für spitalsambulante Leistungen, die aber in der Diagnose und der Behandlung von Karzinomen eine zunehmende Rolle spielen (GÖG 2020a). Weiters ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass nicht dringlich erscheinende Diagnoseschritte häufig aufgeschoben wurden. Hier ist nicht auszuschließen, dass Fehleinschätzungen für die betreffenden PatientInnen ernste gesundheitliche Konsequenzen haben/hatten.

Für den Bereich der älteren Personen mit Bedarf an **Langzeitpflege** lagen die Folgen der Betroffenheit durch COVID-19 nicht nur im Bereich der Infektionen selbst, sondern auch ganz wesentlich in den Isolationsmaßnahmen, die aus Sorge um diese vulnerable Bevölkerungsgruppe, insbesondere jene in Alters- und Pflegeheimen, recht umfassend ergriffen wurden.

Die Covid-19 bedingte Mortalität ist in Österreich zwar aus heutiger Sicht (August 2020) im internationalen Vergleich niedrig, doch zeigt sich in der innerösterreichischen Verteilung der Todesfälle deutlich die Vulnerabilität von Menschen in **Alten- und Pflegeheimen**. Die Betroffenheit durch das Virus ist für diese Personengruppe dadurch gut dokumentiert, dass am 16. April 2020 eine umfassende Testung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Angestellten in Alten- und Pflegeheimen durch das Sozialministerium angeordnet wurden. Bis zum

³⁶ Vgl. Gesundheitsportal Österreich, <https://www.gesundheit.gv.at/krankheiten/gehirn-nerven/schlaganfall/inhalt>

³⁷ Siehe: <https://www.cnn.com/2020/08/04/coronavirus-pandemic-lowered-emergency-room-visits-why.html>

³⁸ Quelle: Zentrum für Krebsregisterdaten, Krebsdiagnosen im Lebensverlauf, https://www.krebsdaten.de/Krebs/DE/Content/Publikationen/Kurzbeitraege/Archiv2018/2018_4_Thema_des_Monats_lebensverlauf.html

22. Juni 2020 verstarben in Summe 260 Bewohnerinnen und Bewohner an COVID-19, dies entspricht einem Anteil von rund 36,8% aller bis zu diesem Zeitpunkt an COVID-19 Verstorbenen in Österreich, mit einem deutlich höheren Anteil bei Heimbewohnerinnen (52,1 %) als bei Heimbewohnern (24,5%). Insgesamt wurden rund 1,3% aller in stationären Pflegeeinrichtungen in Österreich lebenden Personen positiv getestet, betroffen waren 117 von insgesamt 930 Einrichtungen, und rund 0,4% dieser gesamten Heimpopulation verstarben an COVID-19 bis zum 22. Juni 2020 (GÖG 2020b). Die von AGES durchgeführte epidemiologische Abklärung zeigt, dass von 1.435 zum Stichtag 17. August 2020 identifizierten Clustern nur 94 mit dem Setting Senioren-/Alten-/Pflegeheim assoziiert waren, und ein weiteres mit der Verbindung von Freizeitaktivität und einem solchen Heim. Weiters zeigt sich, dass das Gros dieser Cluster den Kalenderwochen 12-17 (16. März – 26. April 2020) zuzuordnen ist, in denen jeweils drei oder mehr Cluster diesem Setting zugeordnet wurden.³⁹

Ein großes Thema während der Covid-19 Situation sind und waren die Maßnahmen zur physischen Isolation in Alten- und Pflegeheimen, die in den ersten Wochen besonders streng gehandhabt wurden, als die erschreckenden Bilder aus Italien die Vorstellungen dominierten. Für Alten- und Pflegeheime wurden Mitte März in allen Bundesländern Besuchsbeschränkungen umgesetzt (GÖG 2020b), die im Einklang mit den empfohlenen Lockerungsschritten mehrfach abgeändert wurden. In Wien galt beispielsweise, dass im Zeitraum 16. April bis 3. Mai 2020 keine Besuche zugelassen waren. Ausnahmen konnten nur die Heimleitungen für jeweils eine Besucherin oder einen Besucher erlassen, und zwar in besonders berücksichtigungswerten Umständen bei Personen in Palliativpflege oder Sterbebegleitung. Für den Zeitraum 4. bis 31. Mai 2020 wurde einer dritten Personengruppe erlaubt, Besuch zu empfangen, nämlich Personen in einer kritischen Lebensphase. Außerdem durften Heimleitungen Besuchszonen im Innen- oder Außenbereich einrichten, für die strikte Verhaltensregeln galten. Ab 1. Juni 2020 wurde dann generell eine Person als Besuch zugelassen, unter Einhaltung strikter Verhaltensregeln, und ähnliche Ausnahmeregeln wie im Mai galten für eine zweite Person (*Betretungsverbot für Besucherinnen und Besucher von Krankenanstalten, Wohn- und Pflegeheimen sowie Pflegestationen*). Am 9. Juni wurden weitere Lockerungsschritte verlautbart (u. a. Besuche von Kindern). Vermutlich lag der deutliche Rückgang in den Infektionszahlen in Heimen zirka ab Mitte April nicht nur am Wirken der Isolations- und Hygienemaßnahmen in den Heimen, sondern auch daran, dass sich weniger Personen bei ambulanten oder stationären Krankenhausaufenthalten ansteckten, beispielsweise im Rahmen einer Dialyse. Generell wurde die Beschränkung des Kontaktes zu den Angehörigen als große Belastung empfunden, und zwar bei allen drei Betroffenenengruppen, Wohnende und Angestellte in den Heimen sowie Angehörige. Besonders in Zusammenhang mit Demenz, aber auch bei der Begleitung Sterbender war die Situation für viele Familien schwer zu akzeptieren. Zudem war bei rüstigeren Personen oft wenig Verständnis vorhanden, wenn nach dem Verlassen des Heimes Zimmerquarantäne galt.

Im vergleichsweise schmalen, aber wachsenden Segment der älteren Personen mit **24-Stunden Betreuung** zeigten sich sehr schnell die Probleme, die eine starke Ausrichtung auf ausländisches Personal in Krisen mit sich bringen kann. Bei Einreisebeschränkungen können die üblicherweise in einem mehrwöchigen Turnus wechselnden Betreuungskräfte nicht mehr ersetzt werden, wenn die aktuelle Betreuungskraft nach Hause abreist. Viele, aber nicht alle Betreuungskräfte konnten überzeugt werden, bei der betreuten Person auszuharren bis die Ablöse eintrifft. Aufgrund des Engpasses organisierte Spezialzüge bzw. -flüge wurden jedoch nur in geringem Maße angenommen (Schmidt et al. 2020; Leichsenring et al. 2020).

³⁹ Siehe: <https://www.ages.at/service/service-presse/presse-meldungen/epidemiologische-abklaerung-am-beispiel-covid-19/>

Über die COVID-19-Betroffenheit der größten Gruppe der Pflegebedürftigen, jener mit ausschließlich **mobiler und/oder Angehörigenpflege**, liegt unseres Wissens nur sehr begrenztes Datenmaterial vor. Ergebnisse aus dem österreichischen Corona-Panel⁴⁰ legen dabei einerseits nahe, dass die grundlegende Organisationsform häuslicher Pflege während der weitgehenden Lockdown-Maßnahmen vielfach nicht umfassend geändert wurde. Wo 24-Stunden Betreuung und/oder mobile Hilfsdienste genutzt wurden, standen diese in der weit überwiegenden Mehrzahl weiter zur Verfügung (vgl. Kalleitner 2020). Zugleich berichteten aber an die 20% der Befragten, dass Angehörige (verstärkt) einspringen oder mithelfen mussten. Ob bzw. inwiefern im Rahmen informeller Pflege die Betreuung im Zeitraum des Lockdown praktisch zur Gänze durch eine, womöglich selbst bereits altersbedingt eingeschränkte Person übernommen wurde, die ansonsten mehr Hilfe beispielsweise durch Enkelkinder oder Nachbarn erhalten hätte, war nicht Gegenstand der Befragung des Corona-Panel. Insgesamt ist aber davon auszugehen, dass die deutlichen Warnungen vor dem Kontakt mit haushaltsfremden Personen bei vielen Familien den Druck dahingehend verstärkt haben, den Kreis informell pflegender Angehöriger möglichst klein zu halten, was wiederum zu Mehrbelastung der Pflegenden führt. Zugleich ist fraglich, inwieweit ältere Familienangehörige ausreichend IT-affin sind/waren, um auf (Sicht-) Kontakt via elektronische Mediä ausweichen zu können, eine Möglichkeit, die in vielen Alten- und Pflegeheimen durchaus genutzt worden ist. Insgesamt gaben im Rahmen des Corona-Panel (in unterschiedlichen Wellen) über 50% der Befragten mit pflegebedürftigen Angehörigen an, dass die Organisation und Durchführung der häuslichen Pflege zumindest zum Teil ein Problem darstellt (Kalleitner 2020).

14.4 Ableitung und Fazit

Betreffend ältere Personen rückte die Covid-19 Pandemie vielfach deren medizinische und pflegerische Versorgung in den Fokus. Die vorsorgliche Reservierung von Akutspitalskapazitäten für schwerere COVID-19 Fälle war eine wichtige Erstmaßnahme. Dank der rasch gesetzten Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit waren diese Vorhaltekapazitäten nie „unter Stress“. Der niedergelassene Bereich, der eine wichtige Rolle in der Verhinderung von Spitalsaufnahmen bildet, scheint nicht optimal auf eine Epidemie vorbereitet gewesen zu sein. Sowohl im Spitalssektor als auch im niedergelassenen Bereich könnten die Folgen von Versorgungsmängeln mit der Zeit zu Tage treten. Für die Zukunft sollte analysiert werden, wie Kollateralschäden durch Vorhaltung im intramuralen Bereich und Schließungen bzw. Nichtinanspruchnahme im niedergelassenen Bereich minimiert und ein besserer Schutz von insbesondere älteren und mehrfach chronisch Kranken in allen Sektoren gewährleistet werden kann. Hierzu kann die Telemedizin einen Beitrag leisten, aber die Aufmerksamkeit für den Schutz vor Infektionskrankheiten bei Inanspruchnahme des Gesundheitswesens sollte ebenfalls gestärkt werden, da das SARS-CoV-2 Virus – aber auch schon bisherige Erreger – weiterhin ein Gefahrenpotenzial darstellen.

Bereits vor der Covid-19 Pandemie bestehende Personalengpässe, besonders im Pflegebereich, traten durch die Krise deutlicher hervor. Dies ist mit Sorge zu betrachten, da für die nächsten Jahre erheblicher weiterer Bedarf an Pflegepersonen prognostiziert wurde (Rappold/Juraszovich 2019). Insbesondere ist zu überdenken, wie mit

⁴⁰ Beim österreichischen Corona-Panel handelt es sich um Panelumfrage mit einer Stichprobe von 1500 RespondentInnen, die die soziodemographische Struktur der österreichischen Bevölkerung repräsentativ abbildet. Die Umfrage wurde unter Leitung der Universität Wien ab dem März 2020 durchgeführt und adressiert Stimmungslagen, Einstellungen, Verhaltensweisen und Informiertheit der Bevölkerung betreffend die Covid-19 Pandemie. Für weitere Informationen siehe: <https://viecer.univie.ac.at/coronapanel/>

der Abhängigkeit von aus dem Ausland wochen- oder monatsweise einpendelndem Personal in Krisenzeiten umgegangen werden soll bzw. ob es sich dabei überhaupt um ein mittelfristig nachhaltiges Modell handelt. Auch die Abhängigkeit von kritischen materiellen Ressourcen aus ausländischer Produktion geriet in die Kritik, als temporär Lieferengpässe bei Schutzausrüstung sichtbar, und bestehende Stockungen in der Medikamentenversorgung verstärkt wurden. In diesem Bereich wie auch in anderen Bereichen wurden Koordinationsmängel sichtbar, die zum Teil im Einklang mit fragmentierten Zuständigkeiten stehen. So berichtet beispielsweise die Wiener Pflege- und PatientInnenanwaltschaft, dass die Öffnungs- bzw. Schließzeiten ärztlicher Praxen während des Lockdowns PatientInnen den Zugang zu ärztlicher Versorgung gerade in einer Krise erschwerten, als diese Beratung und Versorgung besonders dringend benötigt wurde. Vorsorgliche Planung für die Sicherstellung der Versorgung in Krisensituationen wäre wünschenswert.

Im Jahr 2019 lebten 42% der Frauen und 20% der Männer über 65 Jahren alleine (Statistik Austria 2020⁴¹). In der Situation des Lockdowns waren somit sehr viele Personen, die zur Risikogruppe zählen, auf sich alleine gestellt. Insbesondere wenn sie auch aus gesundheitlichen Gründen einer Risikogruppe angehörten, bestanden für sie weitreichende Empfehlungen, Kontakte mit haushaltsfremden Personen zu meiden. Somit war es für viele Personen schwierig, gleichzeitig den eindringlichen Empfehlungen zu physischer Isolation zu folgen, und sich selbst nicht nur bezüglich ihrer Gesundheit, sondern auch mit den Gütern des alltäglichen Bedarfs zu versorgen.⁴² Zusätzlich zur logistischen Herausforderung bestand somit häufig die psychologische Herausforderung, großteils alleine mit einer neuen und wohl häufig beängstigenden Situation zurechtzukommen. Erfreulicherweise wurden zahlreiche Hilfsangebote im Rahmen von freiwilliger und selbstorganisierter Unterstützung im Rahmen der Nachbarschaftshilfe beobachtet, es ist aber noch nicht umfassend abschätzbar, inwieweit dennoch Versorgungslücken bestanden oder die physische Isolation psychische Probleme verursacht oder verschlimmert hat. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang jedenfalls, dass nach Ergebnissen des österreichischen Corona-Panel über alle Wellen hinweg Einsamkeit signifikant häufiger erfahren wird, je jünger eine Person ist (Schiest/Pinkert 2020). Zugleich fühlen sich PensionistInnen während der Covid-19 Pandemie im Durchschnitt weniger stark einsam als andere Erwerbsgruppen, und dabei insbesondere in geringerem Ausmaß als Arbeitslose und vor allem SchülerInnen und Studierende, die am häufigsten ein Einsamkeitsempfinden haben (ibid.).

Eine günstige Begleiterscheinung der aktuellen Krise ist, dass jetzt mehr Offenheit gegenüber den Chancen der Digitalisierung besteht (Stichwort e-Rezept, telefonische Beratung durch ÄrztInnen, und Praxisbesuch erst nach telefonischer Konsultation mit der Hausärztin/dem Hausarzt). Einzelne dieser Entwicklungen bieten durchaus auch Chancen für die Betreuung von älteren Personen in ländlichen Gebieten, wo die Aufrechterhaltung der niedergelassenen ärztlichen Versorgung in Zukunft schwieriger werden könnte. Es sind aber auch Lücken offenkundig geworden. So hat ein großer Heimbetreiber den Versuch von ärztlichen Visiten via Telemonitoring Tool bald wieder abgebrochen, weil es technisch noch zu wenig ausgereift erschien.

Viel steht und fällt mit guter Kommunikation: Gerade für ältere Personen und Pflegepersonen mit anderer als deutscher Muttersprache sind Vorgaben in juristisch-technisch gehaltener Sprache kaum verständlich. Es braucht dementsprechend für die hier betroffenen Personen verständliche und verbindliche Information, idealerweise

⁴¹ Siehe: <http://statistik.at/wcm/idc/groups/b/documents/webobj/mdaw/mtiy/-edisp/122814.jpg>.

⁴² Selbst Lieferservices von Supermärkten arbeiten vor allem über webbasierte Bestellsysteme, also Vertriebschienen, die nur einem Teil der älteren Bevölkerung zugänglich sind.

zeitgerecht. Dafür hilft es, einen Pandemie- oder ganz allgemein Krisenplan „in der Schublade“ zu haben, damit im Krisenfall selbst nur angepasst, nicht von Grund auf neu geschaffen werden muss.

Im Gesundheits- und Pflegebereich wurden die schon zuvor bestehenden Probleme punktuell verstärkt sichtbar. Dabei geht es vielfach (nach wie vor) um Mängel koordinierter Planung und fragmentierter Verantwortlichkeiten. Betreffend die Langzeitpflege existiert darüber hinaus eine starke Ausdifferenzierung der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit unterschiedlicher Dienstleistungen und ein hoher Anteil informeller Pflege, die mit substantiellen Belastungen privater Pflegepersonen einher geht. Vor diesem Hintergrund ist es zu unterstützen, dass die österreichische Bundesregierung eine umfassende Reform des Systems der Langzeitpflege anstrebt und jüngst einen breiten diesbezüglichen Konsultationsprozess gestartet hat.

Zugleich sollte jedoch auch die zukünftige materielle Absicherung der älteren Bevölkerung verstärkt auf die politische Agenda gestellt werden, sodass diese umfassender die einzelnen Bevölkerungssegmente umfasst (Stichwort *gender pension gap*). Die sich im Gefolge der Covid-19 Pandemie nochmals verstärkt zeigende Ausdifferenzierung von Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt und deren starke Reproduktion in der gesetzlichen Pensionsversicherung würde einen neuerlichen Anlass dazu bieten.

Literaturverzeichnis

Auer, Eva (2020): Spezialthema zum Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen in der aktuellen Covid-19-Krise, Wien: AMS, https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0620.pdf

Auer, Eva/Wach, Iris (2020): Spezialthema zum Arbeitsmarkt. Die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes ab Mitte April 2020, Wien: AMS, https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte-auswertungen/001_spezialthema_0520.pdf

Bachner, Florian/Bobek, Julia/Habimana, Katharina/Ladurner, Joy/Lepuschütz, Lena/Ostermann, Herwig/Rainer, Lukas/Schmidt, Andrea E./Zuba, Martin/Quentin, Wilm/Winkelmann, Juliane (2019): Das österreichische Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen, Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik, <https://jasmin.goeg.at/id/eprint/434>

BMASGK (2019). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2018. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=719>

Bock-Schappelwein, Julia/Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut (2020). COVID-19-Pandemie: Rückgang der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit halten im April an, WIFO Research Briefs, 2020, (5), https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=65983&mime_type=application/pdf

Bock-Schappelwein, Julia/Hyll, Walter (2020). COVID-19-Pandemie: Beschäftigungssituation für Frauen schwieriger, WIFO Research Briefs, 2020, (9), https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66188&mime_type=application/pdf

Czypionka, Thomas/Röhring, Gerald/Ulinski, Susanna/Berger, Michael (2014). Ambulatory Care Sensitive Conditions: Einflussmöglichkeiten und Ansätze zur Reduktion – internationale Evidenz. Health System Watch 2/2014, S. 1-16.

Gesundheit Österreich GMBH – GÖG (2020a). Erste Analyse der Auswirkungen des Lockdown während der COVID-19-Pandemie auf die stationäre Spitalsversorgung an Hand ausgewählter Bereiche. Rapid Analysis. Unterlage zur Pressekonferenz vom 19. August 2020.

Gesundheit Österreich GMBH – GÖG (2020b). COVID-19 in Alten- und Pflegeheimen, 2020. Herausgegeben von BMSGPK, Wien.

Griebler, Robert/Anzenberger, Judith/Eisenmann, Alexander (2014). Herz-Kreislauf-Erkrankungen in Österreich: Angina Pectoris, Myokardinfarkt, ischämischer Schlaganfall, periphere arterielle Verschlusskrankheit. Epidemiologie und Prävention. Wien: Bundesministerium für Gesundheit, <https://jasmin.goeg.at/113/1/Herz-Kreislauf-Erkrankungen%20in%20%C3%96sterreich.pdf>

Guio, Anne-Catherine/Gordon, David/Najera, Hector/Pomati, Marco (2020): Revising the EU material deprivation variables, Luxembourg: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8309969/KS-TC-17-002-EN-N.pdf/da1887c3-a6b1-462e-bafb-e4f0b3fd3ab8>

Kalleitner, Fabian (2020): Pflege in Österreich in Zeiten von Corona: Veränderungen, Probleme und ihre Auswirkungen, Austrian Corona Panel Project, Corona-Blog, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog65/>

Leichsenring, Kai/Staflinger Heidemarie/Bauer Annette (2020): Report: The importance of migrant caregivers in the Austrian Long Term Care system highlighted by the Covid-19 outbreak. Article in LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, <https://ltccovid.org/2020/04/01/report-the-importance-of-migrant-caregivers-in-the-austrian-long-term-care-system-highlighted-by-the-covid-19-outbreak/>

Mairhuber, Ingrid/Mayrhuber, Christine (2020): Trapez. Analyse. Geschlechtsspezifische Pensionsunterschiede in Österreich: Quantitative und qualitative Befunde, Wien, Bundeskanzleramt, Sektion Frauenangelegenheiten und Gleichstellung, https://www.trapez-frauen-pensionen.at/documents/TRAPEZ_Analyse_Bericht_2020.pdf

OECD (2019): Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

OECD/European Commission (2019): State of Health in the EU; Österreich Länderprofil Gesundheit 2019, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/616bb134-de.pdf?expires=1598605454&id=id&accname=guest&checksum=F8A3D8D0E964D74E2A1A68BDA9D4CBD1>

Pratscher, Kurt (2020): Betreuungs- und Pflegedienste der Bundesländer im Jahr 2018, in: Statistische Nachrichten 2/2020, S. 114-128.

Rappold, Elisabeth/Juraszovich, Brigitte (2019): Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich, Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, https://jasmin.goeg.at/1080/1/Pflegepersonalprognose%202030_bf.pdf

Rechnungshof (2019): Diabetes – Prävention und Versorgung. Reihe Bund 43/2019. Bericht des Rechnungshofes, Wien, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Diabetes_2019_43.pdf

Rechnungshof (2020): Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes, Wien, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.682_Pflege_Oesterreich.pdf

Schiestl, David W./Pinkert, Felix (2020): Einsamkeit in der Corona-Krise, Austrian Corona Panel Project, Corona-Blog, <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog58/>

Schmidt, Andrea E./Leichsenring, Kai/Staflinger, Heidemarie/Litwin, Charles/Bauer, Annette (2020): The impact of COVID-19 on users and providers of Long-Term Care services in Austria. Report available at LTCcovid.org, International Long-Term Care Policy Network, CPEC-LSE, 15 May 2020.

Statistik Austria (2020): Tabellenband EU-SILC 2019 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2017 bis 2019; Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Wien, http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=123283

Tabellenverzeichnis

Kapitel 13

Tabelle 1: Armutsgefährdung von Kindern im Alter unter 18 Jahren, 2019.....	278
Tabelle 2: Regressionsmodell zum Einfluss auf den erwarteten Kompetenzverlust	289

Abbildungsverzeichnis

Kapitel 13

Abbildung 1: Median der Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp relativ zum Gesamtmedian (Median=100), in %, 2019.....	275
Abbildung 2: Anteil der Einkommensquellen am Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp, in %, 2019.....	276
Abbildung 3: Niedrige, mittlere und hohe Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp, in %, 2019.....	277
Abbildung 4: Kinderspezifische materielle Deprivation von Kindern und Jugendlichen (mind. 3 von 18 Merkmalen treffen zu) nach Geschlecht, Einkommensgruppen, Haushaltstyp und Herkunft 2014; Betroffenheit in % der jeweiligen Gruppe.....	280
Abbildung 5: Anteil früher AusbildungsabbrecherInnen (15-24-Jährige) nach Geschlecht und Geburtsland 2017.....	282
Abbildung 6: Anteilsrückgang von SchülerInnen mit nicht-deutscher Umgangssprache von der Volksschule (2007/08) bis zur Matura (2017).....	283
Abbildung 7: Anteil kaum oder nur schwer erreichbarer SchülerInnen für Home-Schooling.....	285
Abbildung 8: Schwierigkeiten der SchülerInnen im Home-Schooling.....	286
Abbildung 9: Soziale Ungleichheit im Zusammenhang mit Home-Schooling.....	286

Abkürzungsverzeichnis

Abk.	Abkürzung
Abs	Absatz
AG	Arbeitgeber
AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte
AMS	Arbeitsmarktservice
APG	Allgemeines Pensionsgesetz
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine, Unfallversicherungsanstalt
AWS	Austria Wirtschaftsservice
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGStG	Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz
BMAFJ	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
Bsp.	Beispiel
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
Covid-19	Coronavirus-Krankheit-2019
d.h.	das heißt
d. s.	das sind
EASPD	European Association of Service Providers for Persons with Disabilities
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
EPU	Ein-Personen Unternehmen
ESVG	Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
et al.	et aliae
etc.	et cetera
Eurofound	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
EU	Europäische Union
EU–SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EUR	Euro
Europäisches Zentrum	Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung
exkl.	exklusive
FRA	European Union Agency for Fundamental Rights

ggü	gegenüber
Hrsg.	Herausgeber
ICD 10	International Classification of Diseases, version 10.
IDA	International Disability Alliance
i.d.R.	in der Regel
IHS	Institut für Höhere Studien
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
inkl.	Inklusive
ISER	Institute for Social and Economic Research, University of Essex
JS-Liga	Joint Submission Liga
MA	MitarbeiterInnen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NAP	Nationaler Aktionsplan
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non-governmental organisation)
NPO	Non-Profit-Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OeNB	Österreichische Nationalbank
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖGK	Österreichische Gebietskrankenkasse
ÖNACE	Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten
ÖPA	Österreichische Plattform für Alleinerziehende
ÖZIV	Bundesverband für Menschen mit Behinderungen
rd.	rund
SDG	Sustainable Development Goals
SILC	Survey of Income and Living Conditions
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SV	Sozialversicherung
SWÖ	Sozialwirtschaft Österreich
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UN-CESCR	United Nations Economic and Social Council
usw.	und so weiter

v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
vs.	versus
WHO	World Health Organization
WIFO	Wirtschaftsforschungs Institut
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

