

BEDARFSORIENTIERTE GRUNDSICHERUNG

Ausgangspunkt und Reformprofil

Emmerich Tálos

Rahmenbedingungen der bedarfsorientierten Grundsicherung

Risikolagen - Lücken - Armutsgefährdung

Bei allem Wohlstand ist die primäre Verteilung materieller Teilhabechancen in Österreich eine merkbar ungleiche. Dies zeigt sich vor allem auch am Phänomen von working poor. Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung als zwei Facetten der aktuellen Veränderungen am Erwerbsarbeitsmarkt gehen mit materiellen und sozialen Problemen einher. So erhöhen insbesondere langfristige Erwerbslosigkeit, diskontinuierliche Erwerbsbiographien und nur partielle Einbindung in den Erwerbsarbeitsmarkt beträchtlich das Verarmungsrisiko.

Der Zugang zum und der Verbleib im Arbeitsmarkt ist für Frauen oft erschwert. Trotz erhöhter Erwerbsquoten von Alleinerzieherinnen sind diese keineswegs vor materiellen prekären Situationen geschützt. Niedrigere und diskontinuierliche Einkommen verlängern sich zudem in die Systeme der sozialen Sicherung.

Der österreichische Sozialstaat weist zwar ein beachtlich ausdifferenziertes Leistungssystem auf - ablesbar an Leistungen, die den Entfall des Erwerbseinkommen im Fall der Krankheit, der Erwerbslosigkeit, des Unfalls und des Alters kompensieren, an Sach- und Dienstleistungen wie z.B. im Krankheitsfall und an diversen monetären Hilfen für Familien. Ungeachtet dessen, dass Erwerbstätige die dominanten Adressaten und Familienleistungen im hohen Ausmaß universell ausgerichtet sind: Der österreichische Sozialstaat trägt mit all seinen Leistungen auch dazu bei, Armutsgefährdungen und Ausgrenzung einzudämmen. Bei aller Dichte und Reichweite werden durch dessen Leistungssystem allerdings weder Ausgrenzung und Verarmungsgefährdung verhindert, noch durch sozialstaatliche Sach- und Dienstleistungen bestehende Bedarfslagen ausreichend abgedeckt. Die Lücken zeigen sich auf verschiedenen Ebenen und können systematisch in den Kategorien Status- und Transferarmut gefasst werden. Mit ersterer ist der Sachverhalt gemeint, dass in verschiedenem Ausmaß ein Teil der Bevölkerung nicht bzw. nur selektiv erfasst wird. Dazu zählen insbesondere Teile der atypisch Beschäftigten (neue Selbständige, freie Dienstnehmerinnen und geringfügig Beschäftigte). Statusarmut wird durch Politik (strukturell durch das dominante „Zugangstor“ Erwerbsarbeit) nicht nur reproduziert, sondern auch produziert. So wurden beispielsweise in den letzten Jahren die Zugangsregeln restriktiver gestaltet (z.B. durch Verlängerung der Anwartschaftszeiten). Vor allem das System der Arbeitslosenversicherung ist nicht "armutsfest". Die Ausgrenzung beträgt über 10 % der deklarierten Arbeitslosen.

Als Ausfluss des - neben Erwerbsarbeit - zweiten zentralen Gestaltungsprinzips im Bereich der sozialen Sicherung, nämlich der Äquivalenzrelation zwischen Beitragsleistung und Niveau der sozialstaatlichen Leistung, ist Transferarmut konstatierbar. Dies heißt, dass Sozialleistungen keine ausreichende materielle Absicherung gewährleisten. Niedrige Erwerbseinkommen werden in nichtexistenzsichernden Leistungen der sozialen Sicherung reproduziert. Exemplarischer Ausdruck dafür ist: Rund die Hälfte der Arbeitslosengeldbezüge liegen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz, der in Österreich als politisch bestimmte Armutsgrenze gilt. Noch problematischer ist die Situation in der Notstandshilfe. Über 70 % der Männer und an die 90 % der Frauen bezogen (1999) eine Leistung, die unterhalb der Ausgleichszulagenrichtsatzgrenze liegt. Weniger weitreichend ist die Problematik der Status- und Transferarmut im Pensionssystem. Hier ist der AdressatInnenkreis (zum Teil durch die Möglichkeit des freiwilligen opting-in) ausgeweitet worden. Von Ausgrenzung betroffen sind in der Hinterbliebenenversorgung nach wie vor Lebensgefährtnnen. Die Regelungen der Anspruchsvoraussetzungen (in Form von Wartezeiten) können sich strukturell für Frauen, die aus Gründen familiärer Betreuungsarbeit Erwerbsarbeit lange Zeit unterbrechen, bzw. für Menschen mit häufig befristeten oder kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen als Zugangsblockade erweisen. Die Transferarmut auf individueller Ebene ist ein verbreitetes Phänomen bei Frauen - ca. 50% aller Neupensionen liegen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz. Im Unterschied zur Arbeitslosenversicherung wird diese Problematik hier zum Teil durch die Ausgleichszulage abgeschwächt.

Von Ausgrenzung und Verarmungsgefährdung sind in Österreich in besonderer Weise betroffen: Alleinerziehende ohne Erwerbseinkommen, Langzeitarbeitslose, Personen aus Nicht-EU-Staaten, Personen im Erwerbsalter in Haushalten ohne jede Beschäftigung, Personen mit geringerer Schulbildung, Haushalte mit mehreren Kindern. Nach Geschlechtern betrachtet: Frauen sind stärker als Männer betroffen. Insgesamt gilt auch für Österreich: Armut ist kein Randgruppenphänomen.

Sozialstaatliche Leistungen sind zwar wesentlich auf mit Erwerbsarbeit zusammenhängende Risiken, aber keineswegs nur darauf bezogen. Das sozialstaatliche System umfasst auch einen Mix verschiedener familienrelevanter Leistungen. Ungeachtet ihrer armutsvermindernden Wirkungen werden viele dieser Leistungen nicht in kostendeckender bzw. existenzsichernder Höhe gewährleistet. So liegt das Einkommen, das zur Zeit einer Alleinerziehenden mit Bezug des Kinderbetreuungsgeldes zur Verfügung steht, unter der Armutsschwelle. Bei Familien zeichnen sich zwei Formen mit deutlich höherem Armutsrisiko im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt ab: Ein-Eltern-Familien und Familien mit drei oder mehreren Kindern. Auch hier ist Status- und Transferarmut konstatierbar. Eine Zugangsbarriere stellt die Staatsbürgerschaft als Anspruchsvoraussetzung dar. Transferarmut wird nicht nur daran evident, dass die bestehenden Familienleistungen nicht existenzsichernd sind, sondern auch, dass Leistungen wie die Familienbeihilfe keine umfassende Grundsicherung für ein Kind bieten.

Im Vergleich zum Bereich Erwerbsarbeit und damit zusammenhängenden Sozialleistungen sowie zu Familienleistungen ist die Ausgrenzung hinsichtlich des sozialen Schutzes bei Krankheit sehr gering. Das österreichische Gesundheitssystem ist in personeller Hinsicht annähernd umfassend. Nur ca. 1 % der Bevölkerung sind - überwiegend nur vorübergehend bzw. kurzfristig - ohne Krankenversicherungsschutz. Dazu zählen u.a. nichterwerbstätige und nicht selbstversicherte Frauen nach der Scheidung, nicht mitversicherte Personen im Familienverband (wie z.B. kurzzeitige Lebensgefährtnnen ohne Selbstversicherung), Studierende nach Beendigung ihres Angehörigenstatus, Asylwerber nach Ausscheiden aus der Bundesbetreuung, Arbeitslose bei Sperre des Arbeitslosengeldes, Haftentlassene ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld und Obdachlose. Das Fehlen eines Krankenversicherungsschutzes kann als Indiz für eine potentiell von Armut betroffene Lebenslage interpretiert werden. Von Ausgrenzung sind vor allem Personen in außergewöhnlichen Lebenslagen und Statuspassagen betroffen. Die am offenkundigsten als Armutsrisiko zu qualifizierende Statuspassage ist das Herausfallen aus der Krankenversicherung aufgrund einer chronifizierten Krankheit, wenn es nicht zugleich Pflegegeldanspruch oder eine Leistung im Rahmen der Sozialhilfe gibt. Mangels einschlägiger Daten lässt sich das Verarmungsrisiko von KrankengeldbezieherInnen nicht quantifizieren. Strukturell gegeben ist dieses Risiko bei geringfügig Beschäftigten, sofern sie überhaupt freiwillig krankenversichert sind. Sie beziehen eine Leistung von 120 € pro Monat. Ähnliches gilt für NiedrigeinkommensbezieherInnen, da das Krankengeld (als Anschlussleistung an die Entgeltfortzahlung) ein niedrigeres Niveau als die Entgeltfortzahlung aufweist.

Das so genannte zweite soziale Netz, die Sozialhilfe, stellt explizit auf Armutsvermeidung bzw. auf Hilfe im Fall individueller Notlagen ab. Sie bildet eine Gemengelage aus unterschiedlichen Mindeststandards von monetären, Sach- und Dienstleistungen. Ungeachtet dessen ist sie nicht dazu geeignet, standardisierte, typisierte oder massiert wiederkehrende soziale Risiken, die in den beiden letzten Jahrzehnten zunehmend mehr in die Sozialhilfe „exportiert“ wurden - wie Notlage von Erwerbslosen und von Alleinerziehenden - abzusichern. Sozialhilfe kann weder hinreichend als Einkommensergänzung noch als Einkommensersatz gewährt werden. Sie kann auch nicht als Garant einer minimalen Wohnversorgung oder eines Krankenversicherungsschutzes fungieren. Drastisch zeigen die realiter in den Bundesländern sehr unterschiedlich hohen Richtsätze, dass die im Rahmen der Sozialhilfe gebotenen bedarfsgeprüften Leistungen durchwegs unter der Armutsgrenze (60% des Median-pro-Kopf-Einkommens im Jahr 2002: 770 Euro für einen Einpersonenhaushalt) liegen. Abgesehen von Abgrenzungsproblemen zwischen Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung verwandelt der im Rahmen der Sozialhilfe verankerte strukturelle Zwang zur Arbeit arbeitslose Arme in working poor.

Insgesamt: Wie die Analysen der Bereiche Erwerbsarbeit, sozialstaatliche Leistungen, Familien und Krankheit verdeutlichen, bestehen in Österreich - bei allem Wohlstand, trotz eines hohen Niveaus von Erwerbsbetätigung und eines breit ausgebauten Systems sozialstaatlich garantierter monetärer, Sach- und Dienstleistungen - Risiken der Verarmungsgefährdung und sozialen Ausgrenzung. Der Armutsbericht für 1997 weist aus, dass bei rund 11 % der Bevölkerung, das sind rund 900.000 Personen, das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Diese Personen

können als armutsgefährdet gelten. Werden neben den zu geringen Einkommen noch andere Einschränkungen wie etwa Wohnungssubstandard oder Rückstände bei periodischen Zahlungen miteinbezogen, so können ca. 4 % der Bevölkerung als tatsächlich arm bezeichnet werden.

Angesichts dieser keineswegs nur auf Österreich beschränkten, sondern - bei allen Unterschieden in der Reichweite - international konstatierbaren Problemlagen, stellt sich die Frage, wie diesen gesellschaftspolitisch begegnet werden kann. Eine Antwort lautet: Durch Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung.

Bedarfsorientierte Grundsicherung und Reformperspektiven für Österreich

Der einschlägige gesellschaftspolitische Diskurs, wie er auf Ebene der Wissenschaft sowie gesellschaftlicher und politischer Akteure geführt wird, weist eine Palette von Konzepten und Modellen auf, die auf eine materielle Grundsicherung abstellen. Unter materieller Grundsicherung können wir die staatlich garantierte Sicherung von Grundbedürfnissen verstehen, die im postulierten Recht auf Existenzsicherung bzw. der Freiheit von Not ihren Angelpunkt hat und in unterschiedlichen Formen (Versorgung mit dem zur Existenz Notwendigen, garantiertes Mindest- oder Grundeinkommen, bedarfsorientierte Grund- oder Mindestsicherung) konkretisiert wird. Kernpunkte eines der Grundsicherungsmodelle, nämlich der bedarfsorientierten Grundsicherung, das explizit auf Vermeidung bzw. Beseitigung von Armutsgefährdung bzw. realer Armut abzielt, sind die Einführung von Mindeststandards und die Erweiterung des Zugangs zu sozialstaatlichen monetären Leistungen, wie auch zu Sach- und Dienstleistungen. Es geht dabei nicht um eine bedingungslose, sondern um eine bedarfsorientierte Grundsicherung. Diese setzt sowohl die Anrechnung des eigenen Einkommens, von Vermögen und Leistungen seitens Dritter (z. B. aus Arbeitslosen-, Pensions-, Unfall- und Krankenversicherung) als auch die Verfügbarkeit für den Erwerbsarbeitsmarkt voraus. Die bedarfsorientierte Grundsicherung läuft nicht auf eine Ersetzung des bestehenden System sozialer Sicherung, sondern auf dessen Ergänzung hinaus. Das sozialstaatliche System wird nach unten hin „abgedichtet“.

Es ist davon auszugehen, dass die Eindämmung und Beseitigung von Armut in Österreich einer Kombination verschiedener Reformschritte bedarf. Die bedarfsorientierte Grundsicherung könnte darin einen wichtigen Bestandteil bilden. Ihre Bedeutung resultiert aus ihrem Stellenwert als explizit armutspolitisches Instrument. Eine Gegensteuerung könnte auf mehreren Ebenen ansetzen:

- Eine Schließung von Lücken im österreichischen System der sozialen Sicherung ist zum einen erreichbar durch die Einführung von Mindeststandards in bestehenden Einrichtungen der sozialen Sicherung, d.h. in der Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung. Damit könnte die Verarmungsgefährdung und Verarmung von Arbeitslosen, Alleinerhaltenden, Personen in Arbeitsmarktausbildung und von Teilen der Teilzeitbeschäftigten beseitigt werden. Zum anderen ist eine Schließung von Lücken erreichbar durch die Öffnung des Zugangs zur bedarfsorientierten Grundsicherung für jene, die aufgrund der Nichterfüllung der vorgegebenen Voraussetzungen aus dem Bereich sozialer Sicherung sonst ausgegrenzt. Diese Öffnung des Zugangs käme vor allem sowohl bisher ausgegrenzten atypischen Beschäftigten als auch jenen zugute, die ungeachtet ihrer Arbeitsbereitschaft mangels erworbener Versicherungszeiten (z.B. BerufswiedereinsteigerInnen und Studierende) keine Ansprüche erwerben können.
- In Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung von Kindern gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:
 - 1) den Ausbau des bestehenden Transfersystems mit verstärkter Ausrichtung auf das Ziel der Armutsbekämpfung (z.B. durch Zuschüsse zum Karenzgeld, durch Umwandlung von Unterhaltsvorschüssen in Unterhaltsausfallszahlungen)
 - 2) die Einführung eines neuen Transfersystems, nämlich einer bedarfsgeprüften Hilfe für einkommensschwache Familien. Die Hilfe bestünde darin, dass jeder Familie, deren Einkommen unter dem Existenzminimum der jeweiligen Haushaltsgröße liegt, ein Transfer in der Höhe der Differenz zwischen Einkommen und dem Existenzminimum gewährt wird. Angesichts der Tatsache, dass die Anzahl der Verdienenden im Haushalt eines der wichtigsten Merkmale ist, die das Armutsgefährdungsrisko eines Haushaltes bestimmen, besteht eine der wesentlichen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung darin, die Voraussetzungen zu schaffen, die eine Erwerbstätigkeit für beide Elternteile ermöglichen. Diesbezüglich kommt dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, der Schaffung eines flächendeckenden Angebotes von

Kindergärten und der Orientierung der Öffnungszeiten an den Bedürfnissen erwerbstätiger Eltern eine wichtige Rolle zu.

- Reformpolitische Schritte im Gesundheitssystem laufen auf eine Ergänzung des bestehenden Systems in mehrfacher Hinsicht hinaus. Ein lückenloser wie zugänglicher Krankenversicherungsschutz zählt zu den Grundelementen einer bedarfsorientierten Grundsicherung. Dieser wäre erreichbar über Ergänzung der Anspruchsberechtigung innerhalb des Krankenversicherungssystems, d.h. durch Einführung eines Krankenversicherungsschutzes ohne Nachweis von Versicherungsbeitragszeiten, oder durch eine Einbindung nicht-versicherter Personen über die Sozialhilfeträger als Träger der Krankenhilfe im zweiten sozialen Netz. Der Nutzen einer generalisierten Lösung im Rahmen der Sozialhilfe läge in der pauschalierten Krankenversicherung sämtlicher Personen, die - wenn auch nur kurzfristig - ihren Krankenversicherungsschutz verlieren oder niemals einen solchen erworben haben. Die Einführung eines Leistungssockels beim Krankengeldbezug hätte unmittelbar armutsvermeidende Wirkungen.
- Die Beseitigung von Lücken und Problemlagen im zweiten sozialen Netz könnte zum einen auf dem Weg der Entlastung bei den Aufgaben erfolgen, die es derzeit überfordern. Gemeint sind damit monetäre Leistungen im Fall standardisierter und wiederkehrender Armutsrisiken. Im Rahmen einer bedarfsorientierten Grundsicherung würde das Risiko fehlenden oder unzureichenden Einkommens durch die bestehenden Institutionen (Arbeitslosen-, Pensions- und Krankenversicherung) gedeckt. Die Sozialhilfe bliebe weiterhin für Dienstleistungen (z.B. Hauskrankenpflege) und die Unterbringung in Heimen und Anstalten zuständig. Ebenso obliegen ihr Zuständigkeiten für eine Reihe von unvorhersehbaren und außergewöhnlichen Notlagen (bei Scheidungen, Überschuldung, Delogierung). Anders gesagt würden ihre Aufgaben wesentlich auf die Überbrückung außergewöhnlicher Not- und Bedarfslagen fokussieren. Eine Neugestaltung der Sozialhilfe im Kontext einer bedarfsorientierten Grundsicherung würde auch weitere Reformschritte wie eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlage der Sozialhilfe nahe legen.

Die Treffsicherheit, das Tempo und die Effizienz könnten gesteigert werden, wenn soziale Unterversorgungs- und Bedarfslagen womöglich nur durch einen einzigen Ansprechpartner bearbeitet werden. Konkretisiert hieße dies die Institutionalisierung des „One-Desk-Prinzips“.

Dr. Emmerich Tálos ist Professor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien