

Mehr als ein Haushaltsbuch

Die Analyse von Haushaltsbudgets gehört zum Grundrepertoire der Schuldenberatung. In verschiedenen Ländern werden dafür schon seit einigen Jahren so genannte Standard- oder Referenzbudgets verwendet, die teilweise auch in der Sozialplanung bzw. Armutsforschung und als Richtlinie für die verantwortliche Vergabe von Krediten ihren Einsatz finden und auf den folgenden Seiten vorgestellt werden.

von Michaela Moser



Mitarbeiterin der
ASB Schuldnerberatungen GmbH

2007 entwickelte die asb auf Basis der langjährigen Erfahrungen der niederländischen Organisation Nibud (Nationales Institut für Budgetinformation) und gemeinsam mit interessierten Organisationen aus Belgien, Bulgarien und Spanien ein europäisches Projekt zur Erstellung von Standard Budgets bzw. Referenzbudgets. Für die Umsetzung des Projekts in den Jahren 2008–2009 konnte im Rahmen des EU-Programms „PROGRESS“ finanzielle Unterstützung von der Europäischen Kommission genutzt werden.

Vorangegangen war dem Projekt die Auseinandersetzung mit dem Zugang zu Finanzdienstleistungen und finanzieller Allgemeinbildung im Rahmen des europäischen Kooperationsprojekts „FES“ (Financial education and better access to adequate financial services). Schon zuvor war im Zuge früherer europäischer Austauschprojekte deutlich geworden, dass die in verschiedenen Ländern verwendeten Modelle standardisierter Haushaltsbudgets vielfältig einsetzbar und als wertvolles Instrument für die Prävention und Bekämpfung finanzieller Ausgrenzung und Überschuldung genutzt werden können.

Was sind Referenzbudgets?

Referenzbudgets sind Ausgabenraster, die für verschiedene Haushaltstypen erstellt werden. Basierend auf der Haushaltszusammensetzung, dem verfügbaren Einkommen und anderen Charakteristiken (Wohnsituation, Besitz eines Autos etc.) wird ein Raster erstellt, welcher der jeweiligen Haushaltssituation entspricht. Damit kann aufgezeigt werden, mit welchen Ausgaben ein Haushalt mit einem bestimmten – oft niedrigen – Einkommen mindestens zu rechnen hat bzw. welches Einkommen für die Sicherung der notwendigen Ausgaben mindestens notwendig ist.

Wie die Beiträge in dieser Ausgabe zeigen, können solche Budgets auf sehr unterschiedliche Weise erstellt werden. Sie können auf empirischen Daten basieren oder von BudgetexpertInnen auf Basis von Recherchen und Erfahrungswerten konstruiert werden. Beide Zugänge haben Vor- und Nachteile. Wenn nur empirische Daten verwendet werden, kann erfahrungsgemäß auf die spezielle Situation von einkommensschwachen Personen nicht ausreichend eingegangen werden. Sind nur BudgetexpertInnen am Werk, können die Budgets zu subjektiv ausfallen. Deswegen ist eine Kombination beider Ansätze sinnvoll.

Anwendungsmöglichkeiten

Für die Anwendung solcher Referenzbudgets, wie die Budgets in den Niederlanden – und in Zukunft auch in Österreich und Deutschland – genannt werden, lässt sich ein weites Feld abstecken.

Zum einen werden die Haushaltbudgets in der **Budget- und Schuldenberatung** eingesetzt, neben den Niederlanden und Schweden hat hier u.a. auch die Budgetberatung Schweiz spannende Erfahrungen und konkrete Praxiserfolge vorzuweisen.

Im Vergleich der Situation konkreter Privathaushalte mit den Daten der Referenzbudgets können sinnvolle Ansatzpunkte für ein in Zukunft ausgeglichenes Budget ermittelt werden. Um mögliche Reserven für Rückzahlungen im Rahmen einer Schuldenregulierung und deren Folgen zu eruieren, können Simulationen einer möglichen Ausgabenänderung angestellt werden.

Überschuldungsvermeidende Wirkung haben Referenzbudgets vor allem auch dann, wenn sie bereits zur **Kreditwürdigkeitsprüfung** herangezogen werden, wie dies in den Niederlanden der Fall ist, wo Nibud auch Kennzahlen an die Kreditwirtschaft liefert. Mittels der Referenzbudgets kann die Kredithöhe eines Haushalts kalkuliert werden (Kennzahl des Verhältnisses Kredit/

Einkommen). Somit kann kalkuliert werden, ob davon auszugehen ist, dass ein Haushalt in der Lage ist, einen Kredit zurückzuzahlen.

Verwendung finden die Budgets auch im Hinblick auf **Kaufkraftkalkulationen und in der Armutsforschung**. Regelmäßig aktualisierte Referenzbudgets ermöglichen die Rückverfolgung von Einkommens- und Ausgabenänderungen aufgrund politischer Veränderungen. Nibud kalkuliert hier im Auftrag des niederländischen Parlaments so genannte „Poverty Trap“-Effekte, also ab wann eine Arbeit anzunehmen für jemanden bedeutet, dass er oder sie weniger Einkommen haben würde als durch den Bezug staatlicher Sozialleistungen. Weiters wurde Nibud beauftragt, für das zentrale Statistische Amt in den Niederlanden eine individuelle Inflationsmessung, basierend auf nationalen Preisindizes und personenbezogenen Ausgaben, vorzunehmen.

Für die Armutsforschung sind die Budgets insofern interessant, als sie einen Mindest-Warenkorb für verschiedene Haushaltstypen festlegen. Derzeit werden europaweit Armutsgrenzen vor allem einkommensseitig definiert. Als armutsgefährdet gilt gemäß den Vorgaben des europäischen Statistikamts EUROSTAT, wer mit weniger als 60% des mittleren Einkommens im eigenen Land auskommen muss. Organisationen wie das europäische Armutnetzwerk EAPN und die österreichische Armutskonferenz kritisieren schon länger die unzureichende Berücksichtigung von notwendigen Ausgaben. Sie sind deshalb an der Erstellung von Standard Budgets interessiert und begleiten deren Entwicklung mit konstruktiv-kritischem Blick.

Spannungsfelder

Im Einsatz von Referenzbudgets liegt nämlich auch beträchtliche Brisanz. KritikerInnen befürchten u.a., dass es auf Basis der Referenzbudgets zu unzulässiger Bevormundung von armutsgefährdeten Personen komme und kritisieren die Gefahr zu starker Vorgaben und – oft nur schwer begründbarer – Entscheidungen, was zu einem angemessenen Lebensstandard dazu gehöre. Dem kann entgegengehalten werden, dass Referenzbudgets der Referenz dienen sollen und keinesfalls vorschreiben wollen, auf welche Weise ein Haushalt mit einem bestimmten Einkommen das vorhandene Geld ausgeben soll und darf.

Was die Definition eines bestimmten Lebensstandards auf Basis der dafür notwendigen Einkommenshöhe betrifft, muss angemerkt werden, dass dies auch reichlich willkürlich geschieht, wenn wie derzeit in Österreich Existenzminima ohne weitere Angaben festgelegt werden und in diesem Fall auch nicht transparent wird, auf welche Weise der festgesetzte Betrag zustande kam. Mit Hilfe der Kostentransparenz, die durch Referenzbudgets entsteht, lassen sich jedenfalls, so ein Pro-Argument, beispielsweise viel zu hohe „Normal“-Mietkosten bzw. zu niedrige Ansätze bei Wohnbeihilfen aufzeigen; gleiches gilt für die mindestens notwendigen Mittel, die ein Haushalt für Mobilität, Bildung oder gesunde Ernährung benötigen würde.

Wie jedes Instrument können die Budgets im Sinne von, aber auch zum Nachteil verschiedener Zielgruppen eingesetzt werden. Kritische Zugänge und kontinuierliche Reflexionen und Diskussionen zu den gewählten Ansätzen und Einsätzen sind deshalb unerlässlich. Nicht zuletzt müssen die Budgets, wie es in vielen europäischen Ländern bereits passiert, auch gemeinsam mit Menschen mit Armutserfahrungen entwickelt bzw. diskutiert und evaluiert werden, um Realitätsnähe zum konkreten Alltag und den Kosten armutsbetroffener Haushalte zu gewährleisten und stigmatisierende bzw. sozial und finanziell nachteilige Effekte zu vermeiden.

Soziale Standards sind notwendig

Die Notwendigkeit EU-weiter sozialer Standards wird auch in den Institutionen der Europäischen Union diskutiert und es werden Möglichkeiten gesucht, sich trotz der Unterschiedlichkeit der einzelnen Mitgliedsländer auf gemeinsame Standards zu einigen.

Das EU-Projekt „Standard Budgets“ 2008–2009

Ziele:

- :::: die Entwicklung von Standard Budgets in Österreich, Belgien, Bulgarien und Spanien
- :::: die Entwicklung von Lobbying-Strategien und Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes von Standard Budgets in den genannten Bereichen als aktiven Beitrag zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung
- :::: die Publikation eines Standard-Budgets-Handbuchs als Anleitung und Erfahrungsbericht, um die Entwicklung und den Einsatz entsprechender Referenzbudgets auch in anderen europäischen Ländern anzuregen

Projektaktivitäten und Veranstaltungen

Bislang fanden drei internationale Seminare zur Entwicklung von Standard Budgets statt (Mai 2008: Niederlande; Oktober 2008: Spanien; Mai 2009: Bulgarien). Zusätzlich wurden von jenen Ländern, die Referenzbudgets entwickeln, nationale Workshops mit verschiedenen AkteurInnen abgehalten. Im Rahmen einer Abschluss-tagung, die von 20. bis 22. Oktober 2009 in Wien stattfinden wird, werden die Ergebnisse des Projekts vorgestellt und mit interessierten Stakeholdern aus ganz Europa diskutiert.

Mit der Veröffentlichung einer Empfehlung zur Einführung angemessener Mindestsicherungssysteme hat die Europäische Kommission einen wichtigen Schritt zur Sicherung eines angemessenen Einkommens, das allen ein Leben in Würde und gesellschaftliche Beteiligung garantiert, gesetzt. Damit hat sie jenen Rechten, die auch in internationalen und europäischen Konventionen, wie beispielsweise der Sozialcharta des Europarats oder der UN-Konvention zu ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten (ICESCR), formuliert sind, Rechnung getragen.

Im Rahmen eines europäischen Kooperationsprojekts zu Social Standards, das von 2005 bis 2007 unter irischer Koordination u.a. vom Europäischen Armutsnetzwerk EAPN durchgeführt wurde, wurden soziale Standards wie folgt definiert:

„Ein sozialer Standard beinhaltet ein Set an Regulierungen, mittels derer die öffentliche Hand den Zugang aller zu einem angemessenen Level an Ressourcen und Dienstleistungen sichert und damit Respekt vor menschlicher Würde und den Grundrechten garantiert.“

Wann immer von Standards die Rede ist, ist die zweifache Verwendung des Wortes mitzubedenken. Zum einen kann der Begriff „Standard“ im Sinne einer Referenzgröße auf zuvor präzierte Prinzipien, Regeln und Messeinheiten verstanden, zum anderen aber auch als Instrument der Harmonisierung genutzt werden. Die Durchsetzungskraft von Standards hängt von deren Rechtsstatus ab; ob europäische Sozialstandards zu einem „Downgrading“ (Harmonisierung nach unten) oder einem „Upgrading“ (Harmonisierung nach oben) führen, hängt von politischen Entscheidungen ab und von den Zielen, die mit der Festsetzung von sozialen Standards erreicht werden sollen.

Die vage Festlegung eines „würdigen“ Lebensstils bleibt intransparent und problematisch, für die Berechnung der Höhe von Mindestsicherungsleistungen sind Ausgabenraster, wie sie die Referenzbudgets vorlegen, hilfreich. Diskussionen darüber, welche Ausgaben einem angemessenen Lebensstandard in einem europäischen Land im 21. Jahrhundert entsprechen, sind dabei unvermeidbar.

Zentrale Fragen

Bevor Entscheidungen über soziale Standards und die damit zusammenhängenden Mindestsicherungssysteme getroffen werden, müssten, so der britische Sozialwissenschaftler John Veit-Wilson, der auch am Projekt zu europäischen Sozialstandards mitgearbeitet hat, vier zentrale Fragen zu deren Angemessenheit geklärt werden:

1. Wofür?: Was ist Sinn und Zweck des Standards? Geht es darum, ein würdiges Einkommen im Vergleich mit dem für eine Gesellschaft „normalen“ Standard zu sichern, oder sollen nur die grundlegendsten Bedürfnisse gedeckt werden?
2. Für wen?: Sollen Standards für jedes Mitglied der Gesellschaft oder nur für eine spezielle Gruppe gesetzt werden? Wer sollen die NutznießerInnen der geplanten Sozialleistungen sein und wie werden diese definiert?
3. Für welchen Zeitraum?: Was ist die zeitliche Dimension der Standards hinsichtlich des Auszahlungszeitraums geplanter Sozialleistungen – aber auch im Hinblick auf beispielsweise die Festsetzung von Pfändungsgrenzen? Welche politische Perspektive ist damit verbunden?
4. Durch wen?: Wer setzt Regeln und Bedingungen fest und nach welchen Kriterien werden diese entschieden?

Die Beantwortung dieser Fragen, so John Veit-Wilson, sei essentiell, um klare politische Entscheidungen treffen zu können. In leicht abgewandelter Form scheinen die Fragen „wofür“, „wen trifft es“, „wie lange“ und „unter welchen Bedingungen“ auch für die verantwortungsvolle Anwendung von Referenzbudgets in der Schuldenberatung, z.B. auf der Suche nach verfügbarem Einkommen für eine Schuldenregulierung, hilfreich. ::