
Referenzbudgets für soziale Inklusion

Michaela Moser

FH St. Pölten, Matthias Corvinus-Str. 15, A-3100 St. Pölten, AUSTRIA

KURZFASSUNG/ABSTRACT:

Referenzbudgets sind Ausgabenraster, die aufzeigen, mit welchen Kosten in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen zu rechnen ist, wenn ein bestimmter Lebensstandard ermöglicht werden soll. Sie dienen dem Einsatz in KonsumentInnen-, Schulden- und Budgetberatung, aber auch als Grundlage für soziale Standards. Dabei beziehen sie sich auf sozialwissenschaftliche und philosophische Theorien zu Bedürfnissen und Verwirklichungschancen, internationale und nationale Konventionen und Rechtsgrundlagen, ExpertInnenwissen und nicht zuletzt auf die Einschätzung von BürgerInnen, was es für einen angemessenen Lebensstandard und zur Sicherung sozialer Inklusion braucht.

Im Zuge von Bestrebungen der Europäischen Union angemessene Mindestsicherungssysteme zu sichern, ist auch das Interesse an vergleichbaren EU-weiten Referenzbudgets gewachsen. Das Ilse Art Institut für Soziale Inklusionsforschung an der FH St. Pölten ist gemeinsam mit der Dachorganisation der staatlich anerkannten Schuldenberatungen in Österreich sowohl an der Weiterentwicklung der österreichischen Referenzbudgets als auch an der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Methode maßgeblich beteiligt. Ziel der Bestrebungen ist es dabei nicht zuletzt einen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation jenes Viertels der EU-Bevölkerung zu leisten, das derzeit von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdet bzw. betroffen ist.

1 EINLEITUNG

Seit über 25 Jahren erstellt die niederländische Organisation NIBUD als Nationales Institut für Budgetinformationen jährliche Ausgabenraster für verschiedenen Haushaltstypen, die aufzeigen, mit welchen Ausgaben in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen zu rechnen ist, wenn ein bestimmter Lebensstandard ermöglicht werden soll. Die so erstellten Budgets dienen dabei der KonsumentInneninformation bzw. -Beratung in Sachen Haushaltsbudgets und dem Ziel der Vermeidung von Schuldenproblemen und werden von NIBUD in Form vielfältigster Materialien für die Nutzung aufbereitet [1].

In diesem Zusammenhang engagiert sich das Institut auch seit Jahren in europäischen Finanzbildungs- und Schuldenberatungsnetzwerken, 2009 entstand im Rahmen dieser Vernetzungen das von der österreichischen Dachorganisation der staatlich anerkannten Schuldenberatungen alsb koordinierte transnationale EU-Projekt „Standard Budgets“ [2]. MitarbeiterInnen von Schuldenberatungen und Finanzbildungs- bzw. Konsumentenschutzorganisationen aus Österreich, Belgien, Bulgarien und Spanien nutzten dabei die Erfahrungen der Niederlande zur Erstellung sogenannter Referenzbudgets. Ergänzt wurde das niederländische Know-how durch das Wissen zusätzlicher ExpertInnen aus Deutschland, der Schweiz, Schweden, Finnland, Irland und dem Vereinigten Königreich, wo auf unterschiedliche Weise ebenfalls mit beispielhaften Haushaltsbudgets gearbeitet und/oder entsprechende Budgetberatung angeboten wird. 2009 konnten als Ergebnis des genannten Projekts erstmals auch Referenzbudgets für österreichische Haushalte vorgelegt werden. Sie bilden die Grundlage für ein von den Schuldenberatungen neu entwickeltes Angebot der Budgetberatung. [3]

2 REFERENZBUDGETS ZUR STÄRKUNG SOZIALER TEILHABE.

2.1 Was sind Referenzbudgets?

Referenzbudgets sind Ausgabenraster für die Kosten, die in Privathaushalten unterschiedlicher Konstellationen und Größe anfallen. Die im Rahmen des oben genannten Projekts entwickelten Budgets nehmen dabei die Sicherstellung sozialer Teilhabe bzw. Inklusion in den Blick. Grundlage für die Entscheidung, welche Posten in die Ausgabenraster aufgenommen werden, bilden also Überlegungen, was Haushalte benötigen, um einen – im Sinne sozialer Inklusion – angemessenen Lebensstandard halten zu können und nicht nur jene Ausgaben, die als „überlebensnotwendig“ gelten könnten. Ermittelt wurden die Ausgabenposten der ersten österreichischen Referenzbudgets – der langjährigen Praxis von NIBUD folgend – auf Basis von Experten-Diskussionen und Workshops mit unterschiedlichen Stakeholdern aus Schuldenberatungen, sozialen Organisationen, Sozialforschung und Statistik. Die Berechnung der jeweils mit den Ausgaben verbundenen Kosten erfolgte mittels vorhandener statistischer Daten bzw. durch eigene Erhebung. Letzteres ist notwendig, da die zur Verfügung stehenden Daten, z.B. aus Konsumerhebungen der Statistik Austria nur eingeschränkt für die Erstellung von Referenzbudgets geeignet sind, weil sie getätigte Ausgaben durchschnittlicher Haushalte reflektieren ohne deren Bedeutung bzw. Notwendigkeit im Hinblick für soziale Inklusion zu beachten. [4]

2.2 Wozu dienen Referenzbudgets?

Erfahrungen aus unterschiedlichen Ländern zeigen, dass derartige Referenzbudgets vielfältig einsetzbar sind. Am häufigsten ist dabei der Einsatz im Zusammenhang mit KonsumentInnenberatung und Budgetinformation. Noch länger als in den Niederlanden gibt es hier Erfahrungen in der Schweiz, wo die Budgetberatung Schweiz seit über 50 Jahren Menschen in Haushaltsbudgetfragen informiert. [5] Auf Basis der in Form von Referenzbudgets vorliegenden Budgetbeispiele können dabei budgettäre Schwierigkeiten eines Haushalts leichter analysiert und sinnvolle Ansatzpunkte für ein ausgeglicheneres Budget ermittelt werden. Beim Einsatz der Budgets in der Schuldenberatung ist dabei auch die Ermittlung möglicher Reserven für die im Rahmen einer Schuldenregulierung notwendige Rückzahlung eines Teils der Schulden möglich.

Zur Prävention von Schuldenproblemen tragen Referenzbudgets vor allem bei, wenn sie – wie in den Niederlanden – bereits zur Prüfung von Kreditwürdigkeit herangezogen werden. NIBUD liefert niederländischen Bankinstituten, die sich freiwillig dazu verpflichtet haben, entsprechende Kennzahlen, die eine realistischere Einschätzung ermöglichen, in wieweit ein Haushalt in der Lage ist, einen Kredit in bestimmter Höhe auch zurück zu zahlen. Darüber hinaus finden die Budgets Einsatz bei der Kaufkraftkalkulation und nicht zuletzt in Armutsforschung und Sozialplanung. [6]

Für die Armutsforschung sind die Budgets dabei vor allem deshalb interessant, weil sie die bislang überwiegend einkommensbezogenen Armutsdefinition bzw. Armutsgrenzenermittlung um den Blick auf die Ausgabensituation armutsbetroffener bzw. einkommensschwacher Haushalt erweitern.

3 NOTWENDIGE SOZIALE MINDESTSTANDARDS

Vor allem im angelsächsischen Bereich (UK und Irland) werden Referenzbudgets seit gut zehn Jahren in erster Linie im Sinne der Entwicklung sogenannter „Minimum Income Standards“ erstellt. [7] [8] Dabei zeigen die Budgets nicht nur auf, was es für einen adäquaten Lebensstil, der soziale Inklusion ermöglicht, zum Leben braucht, sondern dienen auch dazu, infrastrukturelle Probleme, wie etwa nicht leistbare Mietkosten bzw. zu niedrige Ansätze bei Wohnbeihilfen oder einen Mangel an leistbarem öffentlichen Verkehr sichtbar zu machen.

Für die Erstellung der britischen und irischen Minimum Income Standards ist die direkte Einbeziehung von BürgerInnen von höchster Bedeutung. Anders als bei den von NIBUD und in der Folge der von der ASB Schuldnerberatungen GMBH entwickelten ExpertInnenbudgets wird dabei ein methodischer Ansatz verfolgt, dem es vor allem um die Eruiierung einer Art gesellschaftlichen Konsens zu jenen Ausgaben geht, die zu einem für soziale Inklusion notwendigen Lebensstil dazu gehören.

Aus Sicht sozialer Inklusionsforschung sind im Hinblick auf die Entwicklung sozialer Standards durch Referenzbudgets dabei einige zentrale Fragen zu stellen. Da ist zum einen jene nach den den Vorstellungen sozialer Inklusion zugrunde liegenden Theorien, zum anderen stellen sich Fragen nach der Intention der Erstellung derartiger Budgets, ihrer Zielgruppen und den Regeln und Bedingungen nach denen sie erstellt werden.

Als theoretische Bezugskonzepte werden für Referenzbudgets dabei vor allem die von Doyle und Gough entwickelte Theorie menschlicher Bedürfnisse [9] verwendet, die in die europäische Diskussion vor allem von Seiten belgischer ForscherInnen eingebracht wurde [10], sowie das in der Armutsforschung bewährte Konzept der Verwirklichungschancen von u.a. Martha Nussbaum [11], das nicht zuletzt als Grundlage für die Entwicklung der österreichischen Budgets diene. [12] Dabei geht es darum, die Frage nach sozialen Standards im Kontext einer allgemeinen Konzeption des Guten zu erörtern. Nussbaums Verwirklichungschancenansatz, der von dieser u.a. gemeinsam mit dem Ökonomienobelpreisträger Amartya Sen und anderen WissenschaftlerInnen an der UN-Universität in Helsinki entwickelt wurde, ist hier insofern von besonderer Bedeutung, als er einen weiten Blick auf die ethische Frage nach dem guten Leben und den dafür notwendigen Rahmenbedingungen einnimmt. Nussbaum baut dabei kritisch auf dem Denken von Aristoteles auf, demgemäß es letztlich nicht um die Frage der Ressourcen an sich geht, sondern vielmehr darum, was Menschen „tun und sein können“. Zu einem guten Leben, das soziale Inklusion und damit die „Möglichkeit der Nutzung und Mitgestaltung der gesellschaftlichen und sozialen Prozesse, wie jene der Produktion, Reproduktion, Kommunikation und Rekreation als Grundlage für eine selbstbestimmte Lebensführung“ [13] sichert, gehören demgemäß nicht nur ein Dach über dem Kopf, ausreichende Ernährung, Gesundheit und physische Integrität, sondern auch die Möglichkeit, Sinne, Vorstellungskraft und Gedanken entwickeln und einsetzen zu können, die Fähigkeit, Gefühle empfinden und ausdrücken zu können, gute Beziehungen zu pflegen, sich zugehörig zu fühlen, Zeit und Möglichkeiten für Spiel und Erholung zu haben und den eigenen Lebenskontext mitgestalten zu können.

Für die Erstellung von Referenzbudgets, die notwendige Haushaltsausgaben für soziale Inklusion enthalten, bedeutet dies, dass neben Fixkosten für Wohnen, Heizen, Mobilität und Kommunikation, Anschaffungskosten für Möbel und Geräte und laufenden Ausgaben für Kleidung, Ernährung, Körperpflege und Gesundheit auch Budgetposten für Bildung, sowie kulturelle, politische und gesellschaftliche Teilhabe vorzusehen sind.

Insbesondere im Hinblick auf die Festlegung von notwendigen Ausgaben für soziale, politische und kulturelle Beteiligung, aber auch im Hinblick der Wahrung von Glaubwürdigkeit für ein Budget, das sich dem Ziel sozialer Inklusion verschreibt, ist dabei die nach den Bedingungen und Möglichkeiten der Beteiligung von BürgerInnen an der Erstellung dieser Budgets von zentraler Bedeutung. Dies hat zuletzt u.a. dazu geführt, dass die zunächst maßgeblich von ExpertInnen erstellten österreichischen Budgets im Rahmen eines vom Ilse Arlt Institut für Soziale Inklusionsforschung durchgeführten Forschungsprojekts mit Budgets, die von BürgerInnen erstellt werden, verglichen und entsprechend weiter entwickelt werden sollen. [14]

4 EU-WEITE REFERENZBUDGETS

Spätestens seit dem EU-Vertrag von Amsterdam, der trotz bleibender nationalstaatlicher Kompetenzen eine Koordination sozialpolitischer Agenden auf EU-Ebene ermöglichte, besteht auch seitens der EU-Institutionen großes Interesse an – trotz aller nationaler Unterschiedlichkeiten -

gemeinsamen sozialen Standards. Diese wurden in einem 2005-2007 vom irischen Armutnetzwerk EAPN Ireland durchgeführten europäischen Kooperationsprojekt wie folgt definiert: "Ein sozialer Standard beinhaltet ein Set an Regulierungen, mittels derer die öffentlichen Hand den Zugang aller zu einem angemessenen Leben an Ressourcen und Dienstleistungen sichert und damit Respekt vor menschlicher Würde und den Grundrechten garantiert." [15] Von konkreter sozialpolitischer Bedeutung sind europaweite Regelungen zu Einkommensstandards dabei vor allem im Hinblick auf die Einführung bzw. den Ausbau angemessener Mindestsicherungssysteme. Mit der Veröffentlichung einer entsprechenden Empfehlung zur Einführung solcher Mindestsicherungssysteme in allen Mitgliedsländern im Zuge bzw. in Folge der Kommissions-Empfehlungen zur aktiven Inklusion im Jahre 2008 [16] hat die Europäische Kommission einen wichtigen Schritt zur Sicherung eines angemessenen Einkommens, das allen BürgerInnen soziale Inklusion ermöglicht, gesetzt und damit auch jenen Rechten, die in internationalen und europäischen Konventionen, wie u.a. in der Sozialcharta des Europarats oder der UN-Konvention zu ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten formuliert sind, Rechnung getragen.

Hinsichtlich der Frage der Berechnungen zur Festlegung eines Lebensstils, der soziale Inklusion garantiert, hat sich die Kommission in der Folge im Zuge einer sogenannten EU-Peer-Review [17] speziell auch mit den bestehenden Ansätzen zur Ermittlung von Referenzbudgets beschäftigt und nun auch ein europäisches Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Methode zur Erstellung von Referenzbudgets dienen soll.

Dabei soll vor allem eine bestmögliche Methode der Kombination aus ExpertInnenwissen, wie es in die oben beschriebenen niederländischen und ersten österreichischen Budgets zur Anwendung kommt, aber auch eine wichtige Rolle in der von u.a. belgischen WissenschaftlerInnen entwickelten „ImPRove“-Methode [18] spielt und der im angelsächsischen Raum bewährten MIS-Methode, die auf den in mehreren Runden von Fokusgruppen eruierten Einschätzungen von BürgerInnen beruht, kommen.

Das Ilse Arlt Institut für Soziale Inklusionsforschung ist gemeinsam mit der Dachorganisation der staatlich anerkannten Schuldenberatungen asb federführend in dieses Projekt involviert. Dabei kann es Erkenntnisse aus einem direkten Vergleich der ersten in Österreich entwickelten (ExpertInnen-)Budgets mit in den letzten Monaten im Rahmen eines FFG-Innoscheck Projekts nach der angelsächsischen MIS-Methode erstellten Budgets [19] in die gemeinsame Entwicklungsarbeit einfließen lassen.

Zu hoffen bleibt dabei, dass die auf diese Weise entwickelten vergleichbaren Referenzbudgets für soziale Inklusion zukünftig zu einer entsprechenden Verbesserung von Mindestsicherungssystemen in allen Mitgliedsländern der europäischen Union führen. Und dass in der Folge damit das Versprechen sozialer Inklusion und angemessener Lebensqualität für alle in der Union lebenden Menschen, wie es sich in den oben genannten Konventionen, aber auch in Grundsatzpapieren wie der langfristigen Nachhaltigkeitsstrategie der EU [20] findet, auch für jene 124,5 Millionen BürgerInnen - und damit fast ein Viertel der Bevölkerung der Europäischen Union - konkrete Realisierung findet, die derzeit von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdet bzw. betroffen sind.

LITERATURVERWEISE

- [1] <http://www.nibud.nl> (12. Februar 2014)
- [2] <http://www.referencebudgets.eu> (12. Februar 2014)
- [3] <http://www.budgetberatung.at> (12. Februar 2014)
- [4] Kemmetmüller, Maria/Leitner, Christa/Moser, Michaela (2009): Zur Entwicklung der österreichischen Referenzbudgets, in: ASB Schuldnerberatungen GmbH (Hg.): Referenzbudgets zur Stärkung sozialer Teilhabe, Linz, S. 18-32. Online verfügbar: <http://www.referencebudgets.eu/budgets/images/booklet2010.pdf> (12. Februar 2014)

- [5] <http://www.budgetberatung.ch> (12. Februar 2014)
- [6] Moser, Michaela (2009): Mehr als ein Haushaltsbuch, in: ASB Schuldnerberatungen Gmbh (Hg.): Referenzbudgets zur Stärkung sozialer Teilhabe (a.a.O.), S. 6-11
- [7] <http://www.lboro.ac.uk/research/crsp/mis> (12. Februar 2014)
- [8] Bradshaw, J., Middleton, S., Davis, A., Oldfield, N., Smith, N. Cusworth, L., & Williams, J. (2008): A minimum income standard for Britain. What people think. York: Joseph Rowntree Foundation.
- [9] Doyle, L, Gough, I. (1991): A Theory of Human Need, Houndmills Macmillan, Education LTD.
- [10] Storms, Berenice/Van den Bosch, Karel (2009): Mutual learning on reference budgets: lessons learned, in: Warnaar, Marcel/Luten, Albert (Hg.): Handbook of Reference Budgets: On the design, construction and application of reference budgets, Utrecht, S. 122-131.
- [11] Nussbaum, Martha C. (2000): Women and Human Development: The Capabilities Approach, Cambridge.
- [12] Moser, Michaela (2009): Was es zum Leben braucht, in: ASB Schuldnerberatungen Gmbh (Hg.): Referenzbudgets zur Stärkung sozialer Teilhabe (a.a.O.), S. 12-17.
- [13] Moser, Michaela/Pantucek, Gertraud/Pantuček, Peter/Schmid, Tom/ Winge, Meinrad (2013): INKLUSION IST ... Multiperspektivische Annäherungen an einen Begriff und seine Bedeutung. Online unter: <http://inclusion.fhstp.ac.at/index.php/ueberdasinstitut/inklusion> (12. Februar 2014)
- [14] <http://inclusion.fhstp.ac.at/index.php/projektstartseite/268-referenzbudgets> (12. Februar 2014)
- [15] EAPN Ireland (2007): Making a Decisive Impact on the Eradication of Poverty. Towards an EU-Initiative on Social Standards. Report from a Transnational Project, Dublin. Online verfügbar: <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2010/01/EAPN-Standards-Report.pdf> (12. Februar 2014)
- [16] Commission Recommendation 2008/867/EC issued on 3 October 2008.
- [17] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&langId=en&newsId=1392&furtherNews=yes> (12. Februar 2014)
- [18] <http://improve-research.eu> (12. Februar 2014)
- [19] <http://inclusion.fhstp.ac.at/index.php/projektstartseite/268-referenzbudgets> (12. Februar 2014)
- [20] http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_de.htm (12. Februar 2014).