

ALTERNATIVE KONZEPTE DER ARMUTSBEKÄMPFUNG

Grundeinkommen und bedarfsorientierte Mindestsicherung

Hans Steiner

Ich definiere Grundeinkommen als ein bedingungsloses Bürgergeld und Grundsicherung als ein Maßnahmenpaket, das differenzierte mindeststandardsichernde Maßnahmen je nach Lebenslagen anbietet.

Grundeinkommen

Das Grundeinkommen kann als staatliches Verteilungsprinzip verstanden werden, das Personen vom faktischen Zwang zur Erwerbsarbeit emanzipiert und ihnen diverse andere Formen der Selbstverwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe ermöglicht. Eine solche Konzeption setzt aber Verschiedenes voraus. A) Die Gesellschaft muß reich genug sein, um nicht mehr so stark auf die heute dominierenden erwerbsbezogenen Kriterien der Verteilung des Volksvermögens angewiesen zu sein. B) Die Arbeitswelt muß in dem Ausmaß humanisiert sein, sodaß die Bereitschaft zur Teilhabe am Erwerbsleben weitgehend auf freiwilliger Basis funktioniert. Und C) müßte die Ungleichheit in unserer Gesellschaft in dem Ausmaß reduziert sein, daß die öffentliche Diskussion und die Selbsteinschätzung der Menschen nicht so wie heute vor allem von Gefühlen der Übervorteilung und des Neids geprägt sind.

Ich glaube, wir sind weit von einer Gesellschaft entfernt, die 1) reich genug ist, um das Verteilungsprinzip „jedem nach seinen Bedürfnissen“ verwirklichen zu können, die 2) auf den Erwerbszwang verzichten kann, weil die Jobs bzw. ihre Entlohnung für sich ausreichend attraktiv wären und die 3) sich durch eine solidarische und selbstlose Einstellung der Bevölkerung auszeichnet.

Finanzierungsprobleme

Aufgrund der eher knappen Mittel, die im Rahmen der staatlichen Umverteilung zur Verfügung stehen, würde ein akzeptables Grundeinkommen mit anderen wichtigen staatlichen Aufgaben konfliktieren.

Ein Grundeinkommen in Höhe der Ausgleichszulage der Pensionsversicherung (das sind ca. S 8.000,- monatlich bzw. S 110.000,- jährlich pro Person) für alle 6,5 Mio. Erwachsenen und die Hälfte davon für die 1,5 Mio. Kinder würde fast 800 Mrd. S kosten. Das ist um ca. 350 Mrd. S mehr als heute an Transfers ausbezahlt werden. Die Steuerquote müßte drastisch erhöht werden, um diese 350 Mrd.S zusätzlich zu finanzieren. Da dies kaum der Fall sein wird, würde es vermutlich zu einer drastischen Einschränkung bei den anderen staatlichen Ausgaben kommen.

Angesichts der heutigen Höhe des Volkseinkommens halte ich es für unrealistisch, gleichzeitig ein akzeptables Bürgergeld und eine großzügige staatliche Infrastruktur finanzieren zu können. Es entsteht ein Zielkonflikt. Sollen die Mittel vorrangig den Personen direkt in Form eines Bürgergeldes zugutekommen oder sollen sie eher in Bereichen wie Bildung, Wohnen, Gesundheit, Beschäftigungsförderung, Kinder- und Altenbetreuung, Kultur etc. fließen?

Entwicklungen am Arbeitsmarkt

Aufgrund der eher niedrigen Entlohnung und geringen Attraktivität vieler vorhandener Arbeitsplätze würde ein Grundeinkommen z.B. in der Höhe des Ausgleichszulagerichtsatzes für einen beträchtlichen Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung eine reale Alternative zur Erwerbstätigkeit sein. Ein Fünftel der Verdienste - auf 40 Wochenarbeitsstunden umgerechnet - liegt unter S 10.000,- netto. In der Regel sind die schlechtestbezahlten Jobs auch die gesundheitlich beschwerlichsten und inhaltlich am wenigsten befriedigenden Arbeiten.

Gerade die vielen schlechten Jobs und das mögliche Szenario, daß sich das „Mac-Job-Segment“ des Arbeitsmarktes erhöhen wird, wird von einigen als Begründung für ein Grundeinkommen angegeben. Wird eine solche Entwicklung als unausweichlich angesehen, dann ist die Forderung eines Grundeinkommens in sich konsistent. Ab einer gewissen Höhe des Grundeinkommens besteht dann sicherlich eine geringere wirtschaftliche Erpreßbarkeit gegenüber solchen Jobs. Ich halte eine solche Entwicklung am Arbeitsmarkt für zweifellos möglich, aber nicht für unausweichlich. Gegenstrategien sind machbar. Stichworte dazu sind Arbeitsumverteilung, Förderung von Arbeitsplätzen in Bereichen wie Umwelt, Ausbildung, soziale Dienste, etc., gezielte Förderung von leistungsbeeinträchtigten Personen und makroökonomische fiskal- und beschäftigungspolitische Maßnahmen.

Die Propagierung eines Grundeinkommens vor dem Hintergrund einer pessimistischen Einschätzung von Entwicklungen am Arbeitsmarkt wirkt als selffulfilling prophecy. Gerade ein Grundeinkommen auf Basis solcher resignativer Haltungen wird vermutlich Ausgrenzungen weiter forcieren, das Chaos am Arbeitsmarkt weiter fördern und das Überlegen von Gegenstrategien, die auf Änderungen in der Arbeitswelt hinzielen, eher in den Hintergrund drängen.

Gerechtigkeitsdilemma

Die Bereitschaft der Bevölkerung Sozialschutzsysteme zu finanzieren, die den Leistungsbezieher keine Bereitschaft abverlangt, selbst für ihren Unterhalt aufzukommen, ist heute äußerst gering. Ein Grundeinkommen würde meines Erachtens die heute ohnehin bröckelnde Identifikation weiter Teile der Bevölkerung mit staatlichen sozialen Umverteilungssystemen weiter drastisch beschleunigen.

Ich sehe beim Grundeinkommen ein prinzipielles Gerechtigkeitsdilemma. Ein Grundeinkommen ist nur dann finanzierbar, wenn es eine entsprechende hohe Wertschöpfung gibt. Die Bedingungen, unter denen heute gearbeitet wird, entsprechen in nur wenigen Fällen voll den Bedürfnissen der Menschen. Ist es bestimmten Menschen zuzumuten, daß sie eher unbefriedigende Arbeiten leisten, um anderen die Chance zu ermöglichen, sich diesen unbefriedigenden Situationen nicht auszusetzen? Ist ein Prinzip, wie das Grundeinkommen, als moralisch konsistent zu bezeichnen, das unter den heutigen Bedingungen nur dann funktionieren kann, wenn nicht zu viele Menschen das Angebot des erwerbslosen Grundeinkommens annehmen? In einer Überflußgesellschaft in der das Grundeinkommen nur einen geringen Anteil der gesellschaftlichen Wertschöpfung ausmacht, stellt sich diese Frage natürlich anders. Heute würde das Grundeinkommen fast 2/3 vom Volkseinkommen ausmachen.

Alternative Konzepte der Armutsbekämpfung

Den Ansatz, den ich für die gegenwärtige Situation favorisiere, geht von folgenden Prämissen aus:

- Er soll mit den Grundprinzipien unseres Wirtschafts- und Sozialsystems vereinbar sein. Dies nicht nur deshalb, damit es auch eine politische Verwirklichungschance hat, sondern auch, weil ich den Kapitalismus - in der gezügelten westeuropäischen Form - solange für sinnvoll erachte, bis humanere Arbeitsbedingungen und ein solches Ausmaß an Gütern und Dienstleistungen bereit stehen, welche dann ganz andere Verteilungskriterien als die heutigen erlauben könnten. Trotz der zweifellos immer größeren Undurchschaubarkeit unseres Sozialsystems und einiger Fehlorientierungen halte ich unser Sozialsystem insgesamt für etwas, das nicht leichtfertig über Bord geworfen werden soll. Unser Sozialsystem bezweckt zwar nicht explizit die Armutsbekämpfung, es verhindert faktisch aber im großen Ausmaß Armut.
- Es soll im großen und ganzen mit den Wertvorstellungen der Menschen konform gehen.
- Es soll finanzierbar sein, d.h. es sollen nicht zu hohe zusätzliche Geldströme erforderlich sein.

Ich unterscheide zwischen schutzbedürftigen Lebenslagen, die nicht direkt erwerbsbezogen sind und kaum einen Einfluß auf das unmittelbare Erwerbsverhalten ausüben und solchen schutzbedürftigen Lebenslagen, bei denen die jeweilige Ausgestaltung des Sozialschutzes das Erwerbsverhalten beeinflusst.

Für die erwerbsunabhängigen schutzbedürftigen Lebenslagen sollten auch erwerbsunabhängige akzeptable Mindeststandards in Form von gleichen Bürgerrechten für alle angeboten werden, während für die erwerbsbezogenen schutzbedürftigen Lebenslagen bedarfsorientierte (d.h. mit Einkommensanrechnungen) und auf das Erwerbsverhalten abzielende Mindestleistungen sinnvoll erscheinen.

Ich halte einen generellen Lösungsansatz mit einer einheitlichen Geldsumme - unabhängig in welcher Lebenslage sich jemand befindet - für nicht treffsicher. Sinnvoller ist es von den jeweiligen Lebenslagen auszugehen und für alle diese Lebenslagen genau zu analysieren, welche Form von Hilfe am geeignetsten ist. Je nach Lebenslage eignen sich für diese Bereiche besser Geld- oder Sachleistungen oder soziale Dienste. Darüber gibt es unterschiedliche Ansichten. Es ist nicht immer die zielgerichtetste Lösung, wenn v.a. Geldleistungen angeboten werden. Jedenfalls soll die öffentliche Unterstützung in diesen Bereichen auf einem Niveau angeboten werden, das Armutsverhinderung und soziale Teilhabe sichert.

Erwerbsunabhängige Lebenslagen

Was sind nach allgemeinen Wertvorstellungen erwerbsunabhängige schutzbedürftige Lebenslagen? Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Behinderung, Wohnen, Ausbildung, Lebenshaltungskosten von Kindern, Alter

Bei Krankheit ist eine Grundsicherung jetzt schon weitgehend gegeben. Die Krankenversicherung ist bei den Sachleistungen so weit geöffnet worden, daß über 99 % der Bevölkerung deren Leistungen beanspruchen können. Eine gänzliche Abkoppelung der Ansprüche auf Sachleistungen im Krankheitsfall von Erwerbsverhalten der Versicherten wäre sinnvoll und würde nur minimal mehr kosten.

Im Falle der Pflegebedürftigkeit ist schon ein großer Schritt in Richtung Mindestabsicherung geleistet worden. Die derzeitigen Probleme hinsichtlich Armutsgefährdung bestehen aufgrund eines unzureichenden Angebots an ambulanten Diensten, einer unzureichenden sozialen Absicherung der voll pflegenden Angehörigen und der oftmaligen Sozialhilfeabhängigkeit bei stationärer Pflegebetreuung.

Für die Abdeckung des Risikos Erwerbsunfähigkeit wegen Behinderung sind derzeit noch im starken Ausmaß Familienangehörigen und die Sozialhilfe zuständig. Wenn jemand aufgrund einer Behinderung überhaupt keine Möglichkeit hat, ins Erwerbsleben einzutreten bzw. keine ausreichenden Pensionsansprüche hat, konnte im Gegensatz zu heute ein solches Lebensrisiko öffentlich und unabhängig vom Einkommen der Haushaltsangehörigen abgedeckt werden.

Im Rahmen einer umfassenden Grundsicherung spielt der Wohn- und Bildungsbereich eine immense Rolle. Es fließen beträchtliche öffentliche Mittel in diese Bereiche. Im Gegensatz zu den Sozialleistungen im engeren Sinne kommen diese durch die öffentliche Hand umverteilten Gelder nicht vorrangig den sozial Schwächeren zugute. Sie werden stärker von den einkommensstärkeren Gruppen lukriert, da sie länger Ausbildungseinrichtungen in Anspruch nehmen und leichter die finanziellen Einstiegshürden für die Wohnbauförderung überspringen können. Um eine bessere Teilhabe der sozial Schwächeren in diesen Bereichen zu ermöglichen, sind Umverteilungen innerhalb der in diese Bereiche fließenden öffentlichen Mittel zugunsten der sozial schwächeren Gruppen zu überlegen.

Bisher sind solche schutzbedürftige Lebenslagen erwähnt worden, bei denen Sozialleistungen deshalb als Bürgerrechte konzipiert werden können, weil sie erstens dem allgemeinen Gleichheitsverständnis entsprechen und zweitens das Erwerbsverhalten kaum negativ beeinflussen. Bei den zwei im folgenden zu erwähnenden schutzbedürftigen Lebenslagen - Alter und Kinder - gibt es meines Erachtens auch den generellen Konsens, einen Mindestschutz unabhängig von der Erwerbsbereitschaft und unabhängig von den familiären Umständen zu garantieren. Die Art des Mindestschutzes wirkt sich hier im Gegensatz zu den vorher beschriebenen Hilfen aber schon in einem gewissen Ausmaß auf die Erwerbsbereitschaft aus.

Obwohl die Familienbeihilfe und die Kinderabsetzbeträge insgesamt doppelt so hoch wie im europäischen Durchschnitt sind, decken sie nur einen Teil des Existenzminimums ab. Eine generelle

Anhebung auf die Höhe eines Existenzminimums von z.B. S 4.000,- würde etwa 40 Milliarden S zusätzlich kosten. Es ist zu bedenken, daß solche über die derzeitige Familienbeihilfe hinausgehenden Geldleistungen die Funktion eines Muttergeldes bekommen könnten und einen negativen Einfluß auf das Erwerbsverhalten und die Erwerbschancen von Frauen ausüben würden. Die prinzipielle Alternative wäre ein stärkeres öffentliches Engagement bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Frauenerwerbstätigkeit. Dies wäre mit einem Bruchteil der vorhin erwähnten 40 Mrd.S möglich. Sicherlich sind existenzsichernde Familienleistungen für einkommensschwache AlleinerzieherInnenhaushalte und Mehrkinderfamilien zu überlegen, wobei bedacht werden könnte, diese Leistungen mit erwerbsfördernden Elementen auszustatten.

Ein eigenständiger Pensionsanspruch für alle ab einem gewissen Alter als Bürgerrecht ist ein zentraler Bestandteil einer auf Armutsvermeidung hin zielenden Grundsicherung. Zweifellos wird jedoch ab einer gewissen Höhe einer solchen nicht erwerbsbezogenen Mindestpension das vorherige Erwerbsverhalten beeinflusst. Angesichts der derzeitigen niederen Frauenlöhne und niederen Frauenpensionen wäre es möglich, daß die Einführung einer erwerbsunabhängigen Mindestpension für alle in Höhe z.B. der derzeitigen Ausgleichszulage Frauen in ihrer Entscheidung, ob Erwerbsarbeit ja oder nein, beeinflussen wird. Führt eine generelle nicht erwerbsbezogene Mindestsicherung im Pensionssystem dazu, daß die Erwerbsquote der Frauen zurückgeht, so wäre dies im Sinne des Ziels der sozialen Teilhabe kontraproduktiv. Eine deutliche Verbesserung der Erwerbschancen von Frauen muß Teil des Pakets der sozialen Grundsicherung von Frauen sein.

Aus mehreren Gründen wäre eine Finanzierung der Mindeststandards für die bisher genannten mehr oder weniger erwerbsunabhängigen Lebenslagen aus allgemeinen Steuertöpfen - anstatt aus erwerbsorientierten Beiträgen - sinnvoll: Diese Mindeststandards sind nicht als Ersatz für fehlendes Erwerbseinkommen, sondern als allgemeine Bürgerrechte zu verstehen. Weiters ist bei einer Finanzierung durch das Steuersystem eine größere Verteilungsgerechtigkeit gegeben. Schließlich ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, die Arbeitskosten zu reduzieren.

Schutzbedürftige Lebenslagen aufgrund fehlender Erwerbschancen

Es ist davon auszugehen, daß jetzt und auch in den nächsten Jahrzehnten die erstrebte gesellschaftliche Teilhabe der Menschen sich vorrangig auf Güter und Dienstleistungen ausrichtet, die durch Erwerbsarbeit produziert werden. Weiters ist anzunehmen, daß die Sozialleistungen in nächster Zeit nicht ein Niveau erreichen können, welches mehr als einer Minderheit von erwerbsfähigen Personen einen freiwilligen längeren Ausstieg aus dem Erwerbsleben ermöglichen kann.

Ich halte es deshalb nicht sinnvoll, längerfristige und bedingungslose Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Arbeitsleben zum zentralen Bezugspunkt von Grundsicherungsmodellen zu machen. Kurzfristige Karenzierungsmöglichkeiten sind sicherlich ein sinnvolles partielles Instrument zur Umverteilung der Arbeit und für eine berufliche Neuorientierung der Betroffenen.

Generell sollten Bedingungen für einen sozial verträglichen Einstieg ins Erwerbsleben geschaffen werden. Es sind hier primär Maßnahmen im Erwerbsbereich selbst zu setzen: entsprechende Arbeitsplätze, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen und Einkommen. Das ist der allerwichtigste Bereich zur Armutsbekämpfung für die erwerbsfähige Bevölkerung. Hier sind als Handelnde neben dem Staat die Sozialpartner anzusprechen, deren Möglichkeiten im Kampf gegen die Armut bei weitem nicht ausgeschöpft sind.

Es gibt eine gewisse Spannung zwischen dem Ziel einer akzeptablen Mindestsicherung bei Erwerbslosigkeit (in Form eines Mindestarbeitslosengeldes oder einer degressiven Gestaltung der Geldleistungen) und dem Ziel einer Eingliederung in das Erwerbsleben. Um das Spannungsfeld möglichst gering zu halten, soll die bedarfsorientierte Mindestsicherung mit vermehrten Bildungs- und Umschulungsangeboten und mit diversen Anreizen zur Aufnahme einer Beschäftigung gekoppelt werden.

Es muß eine Erwerbsbereitschaft der Betroffenen geben. Die Erwerbsbereitschaft soll aber auch Chancen auf berufliche Verbesserungen einschließen. Gerade für die sozial Schwächsten und von den Arbeitsmarktturbulenzen am stärksten Betroffenen sollen großzügige Umschulungsmöglichkeiten angeboten werden. Der Begriff der "zumutbaren" Arbeit soll für diese Personen auch die Chance

beinhalten, sich durch Umschulung karrieremäßig verbessern zu können. Für Personen mit sehr schlechten Arbeitsmarktbedingungen sollte es einen Rechtsanspruch für Um- und Weiterbildung oder für sinnvolle Tätigkeiten im gemeinnützigen Sektor geben.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Auch ein gut ausgebautes Sozialsystem und verbesserte Zugänge zum Arbeitsmarkt werden nicht verhindern können, daß eine Anzahl von Menschen nur über unzureichende materielle Mittel verfügen und sich nicht allein aus Notlagen befreien kann. Die Sozialhilfe kommt ihrer Aufgabe diesen Menschen zu helfen nur zum Teil nach.

Das anstatt dessen vorgeschlagene System der bedarfsorientierten Mindestsicherung soll sich von der Sozialhilfe dadurch unterscheiden, daß es

- einen Teil der bisher im Rahmen der Sozialhilfe abgedeckten Risiken nicht mehr inkludiert (vollständige Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, bestimmte Formen von Arbeitslosigkeit), da diese Risiken vollständiger durch die vorgelagerten Sozialsysteme erfaßt werden sollen,
- größtenteils nach einheitlichen Gesichtspunkten funktioniert,
- auf Unterhaltsregelungen aufbaut, die dem heutigen Familienverständnis eher entsprechen,
- die materielle Existenzsicherung viel stärker als bisher mit Hilfen für eine aktive Teilhabe in zentralen Lebensbereichen verbindet,
- für bedarfsorientierte Leistungen eine größere Rechtssicherheit und Durchschaubarkeit gibt,
- einen bürgerfreundlicheren Vollzug ermöglicht und
- anders als heute die Sozialhilfe finanziert wird.

Hans Steiner ist Leiter der Grundsatzabteilung im Sozialministerium