

GRUNDSICHERUNG IM ERWERBSFÄHIGEN ALTER

Reformoptionen für das untere soziale Netz. Das Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung und seine Rahmenbedingungen.

Agnes Streissler

Unter Grundsicherung verstehe ich ganz allgemein Modelle und Politikinstrumente, die sich mit der Armutsbekämpfung und der Verhinderung sozialer Ausgrenzung befassen. Um eine Ordnung in die Vielzahl der realisierten und in Diskussion befindlichen Instrumente zu bringen, habe ich folgende Unterscheidung getroffen:

- Grund- oder Basiseinkommensmodelle beschäftigen sich mit einer Grundsicherung, die meist unabhängig von Erwerbsarbeit, jedenfalls aber unabhängig von vorhandenem Einkommen ausbezahlt wird.
- Eine bedarfsorientierte Mindestsicherung hingegen berücksichtigt die jeweiligen persönlichen Umstände und Bedarfslagen.
- Sogenannte „in-work-benefits“ sind speziell auf die Gruppe der „working poor“ ausgerichtet. Sie sind rein erwerbsabhängig, das heißt, es kommt nur zu einer Sozialleistung, wenn die betroffene Person zwar einer Erwerbsarbeit nachgeht, das Erwerbseinkommen aber nicht ausreichend ist.

Wieso beschäftigt man sich mit Grundsicherung?

Die Diskussionen der letzten Monate und Jahre haben deutlich gezeigt, dass trotz des hochausgebauten österreichischen Sozialsystems sich auch bei uns die Frage stellt, ob Armutsrisiken ausreichend abgesichert sind. Gerne wird die These aufgestellt, dass der auf Erwerbsarbeit und Ehe ausgerichtete österreichische Sozialstaat ausgedient hätte und dass es neuer Modelle bedürfe. Dieser These wird hier nicht recht gegeben, vielmehr wird die Gegenbehauptung aufgestellt, dass der österreichische Sozialstaat nach wie vor den Großteil der entstehenden Risiken abdeckt und dies auf ökonomisch effiziente Weise. Nicht bestritten werden soll aber, dass zunehmend Lücken entstehen, die es gilt zu stopfen, bevor der Solidarzusammenhang auseinander bricht. Die Reformvorschläge, die hier gebracht werden, zielen also auf eine Verbesserung und Reform des bestehenden Sozialsystems ab, nicht auf dessen Abschaffung. Um sie zu begründen bedarf es zunächst einer kurzen Analyse der Armutsproblematik in Österreich ebenso wie eines Blicks über unsere Grenzen (welche Modelle werden in anderen europäischen Ländern angewandt und mit welchem Erfolg?), um dann verschiedene Modelle auf ihre Lösungskompetenz hin zu überprüfen.

Armutsvermeidung im ersten sozialen Netz

Die österreichische Sozialquote liegt derzeit bei 28,8% (womit sie seit einem Höchststand 1995 von 29,8% im Rückgang begriffen ist) und damit knapp über dem EU-Durchschnitt (die aktuellen internationalen Zahlen gibt es hier nur für 1996: Österreich liegt mit 29,6% über dem EU-Durchschnitt von 28,7%). Größere Unterschiede zum EU-Durchschnitt gibt es aber vor allem in der Struktur der Ausgaben. Während die Ausgaben für die Sozialrisiken Arbeitslosigkeit, Krankheit und Sozialschutz unter dem EU-Durchschnitt liegen, werden in Österreich überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Familie und Alter getätigt. Im Bereich des Sozialschutzes (das sind sozialhilfeähnlichen Ausgaben) hängt das auch damit zusammen, dass mindestenssichernde Leistungen bereits in anderen Bereichen zu finden sind (wie die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung oder die Notstandshilfe in der Arbeitslosenversicherung).

Insgesamt kann man dennoch den Befund treffen, dass Armutsvermeidung im österreichischen Sozialsystem eher ein untergeordnetes sozialpolitisches Ziel ist. Prioritär werden der arbeitsrechtliche Schutz, die Versicherungsleistungen und die universellen Sozialleistungen gesehen (die Sozialversicherungssysteme und die universellen Sozialleistungen machen mehr als 95% des Sozialleistungsvolumen aus). Diese Systeme sind aber vorrangig auf Lebensstandardsicherung ausgerichtet und nicht auf Armutsvermeidung. Dennoch sind es die einkommensschwächeren Haushalte, die im überproportionalen Ausmaß Sozialleistungen lukrieren (was, wie im vorigen Abschnitt ausgeführt, natürlich damit zusammenhängt, dass Haushalte, die von bestimmten Sozialrisiken, wie Arbeitslosigkeit, chronische Krankheit, aber auch Kinderreichtum betroffen sind und daher in vermehrtem Ausmaß Sozialleistungen beziehen, gleichzeitig auch zu den einkommensschwächeren Gruppen gehören).

Trotz dieser generell umverteilenden Wirkung auch der lebensstandardsichernden Leistungen des ersten sozialen Netzes ist Armut tendenziell im Zunehmen, einerseits da die Problemlagen differenzierter werden und andererseits die beiden Grundlagen des Sozialsystems, nämlich die umfassend sozialrechtlich abgesicherte Erwerbsarbeit sowie die Versorgungsehe, zunehmend ausgehöhlt werden. Somit bedarf es einer Anzahl von Reformen, um entstandene Lücken im ersten sozialen Netz zu schließen bzw. gleichzeitig nicht mehr zeitgemäße Leistungen zu überdenken.

Armutsvermeidung durch die Sozialhilfe

Bis vor einigen Jahren konnte die Sozialhilfe diejenigen Fälle auffangen, die trotz der Engmaschigkeit des ersten sozialen Netzes durch dieses hindurchfielen. Die Fälle, wo Ehe und Normalerwerbsverhältnis nicht ausreichten, um sozial abgesichert zu sein, waren vergleichsweise wenige. Nichtsdestotrotz wird schon seit vielen Jahren immer wieder Kritik am System der Sozialhilfe laut.

Die wesentlichsten Kritikpunkte dabei sind vor allem in Bezug auf den Vollzug zu finden:

Unbestimmte Rechtsbegriffe und große Ermessensspielräume führen häufig nicht zu einem prinzipiell wünschenswerten flexiblen Eingehen auf Einzelfälle, sondern werden von den Betroffenen als Willkür und Rechtsunsicherheit empfunden.

- Die BeamtInnen in den Sozialämtern sind nicht oder zu wenig in Sozialarbeit ausgebildet und sind daher häufig nur in der Lage schematisierte Verfahren anzuwenden, was den besonderen Bedürfnissen der KlientInnen nicht entgegenkommt.
- Dass die Arbeitswilligkeit prinzipielle Voraussetzung für den vollen Bezug der Sozialhilfe ist, ist im Lichte des österreichischen Sozialsystems gerechtfertigt. Dass aber inzwischen häufig die sehr restriktiven Kriterien des Arbeitslosenversicherungsrechts (vor allem auch in Bezug auf Zumutbarkeitsbestimmungen) angewandt werden, führt vielfach (vor allem bei AlleinerzieherInnen) zu massiven Problemen.
- Häufig kommt es zu „negativen Kompetenzkonflikten“ - für eine bestimmte Problemlage fühlt sich kein Leistungsträger zuständig, so dass die Betroffenen zwischen den Ämtern hin und hergeschickt werden.
- Trotz einer prinzipiellen Anspruchsberechtigung für MigrantInnen in vielen Bundesländern auf Sozialhilfe wird diese von jener Gruppe nicht in Anspruch genommen - die Fremdenpolizeigesetze bedrohen jene Personen mit Aufenthaltsverbot, die nicht ihren eigenen Lebensbedarf decken können.
- Und schließlich ist einer der häufigsten Kritikpunkte an der Sozialhilfe, dass die einzelnen Bundesländer unterschiedliche Regelungen haben und es an einem bundeseinheitlichen Rahmengesetz fehlt.

Indem zunehmend mehr Personen zumindest vorübergehend auf die Sozialhilfe angewiesen sind, verschärfen sich diese Probleme. Es bedarf hier also dringender Reformen in Richtung transparenter, einheitlicher Regelungen, die von in Sozialarbeit geschulten Personen bedarfs- und kundenorientiert vollzogen werden.

Internationale Erfahrungen

In der Europäischen Union leben 52 Millionen Menschen in Armut und die Zahl der sozialen Notfälle ist im Steigen. Diese Menschen sind aber auf die einzelnen Staaten ganz unterschiedlich aufgeteilt. Bei der Betrachtung von Einkommensverteilung und Umverteilungspolitik lassen sich folgende Fakten herausfiltern:

- Sozialtransfers verringern die Armutsquoten deutlich (vor Transfers haben ca. 40% der europäischen Haushalte ein Einkommen unter der Armutsschwelle, nach Transfers sind es nur mehr um die 15%). Diese Umverteilung ist in den nördlichen Staaten stärker als in den südlichen.
- In Ländern mit einer ausgeglicheneren Verteilung der Markteinkommen sind weniger Sozialtransfers nötig, um die Armutsquote auf ein Durchschnittsniveau zu senken.

- Wohlhabendere Länder haben im allgemeinen eher niedrigere Armutsquoten, sie sind also eher in der Lage, ihre landesspezifische relative Armut zu bekämpfen.
- Länder mit eher niedrigeren Armutsquoten bedürften nur geringerer Erhöhung ihrer Sozialtransfers, um alle Haushalte über die Armutsgrenze zu heben, als dies in Ländern mit höheren Armutsquoten der Fall ist.
- Es zeigt sich also, dass es länderspezifisch deutliche Unterschiede in der Armutproblematik gibt. Dies hängt mit unterschiedlichen sozialen Sicherungssystemen zusammen. Betrachtet man nun einige Fallbeispiele, so lassen sich trotz einer zunehmenden Konvergenz zwischen den tatsächlich realisierten Sozialsystemen einige Faktoren herausarbeiten, die für eine nachhaltige Armutsvermeidung wichtig sind:
- Erwerbsbeteiligung von Frauen
- Ein tragfähiges erstes soziales Netz, das auch neue Lebensentwürfe (sei es bedingt durch den Arbeitsmarkt oder sei es aufgrund neuer Formen des familiären Zusammenlebens) berücksichtigen kann.
- Universelle Absicherung im Gesundheitswesen
- Aktivierende Maßnahmen in der Arbeitslosenversicherung
- Einzelfallbezogene kundenorientierte Abwicklung der Sozialhilfe

Nach dieser Bestandsaufnahme der österreichischen und internationalen Erfahrungen mit Armut sollen einige prototypische Modelle der Armutsvermeidung dargestellt werden.

Modelle eines allgemeinen Grundeinkommens

Ein Grundeinkommen, das unabhängig von persönlicher Einkommens- und Erwerbssituation ausbezahlt wird, kann verschiedenste Formen annehmen.

In der Diskussion gibt es Überlegungen, die dieses Grundeinkommen mehr oder weniger zusätzlich zum bestehenden Sozialstaat ausbezahlen wollen. Die Idee dahinter ist, dass man die Menschen vom Zwang der Erwerbsarbeit befreit und ihnen die Möglichkeit gibt, auch anderen, unentgeltlichen, für die Gesellschaft aber unter Umständen ebenso wertvollen Tätigkeiten nachzugehen. Häufig sind derartige Überlegungen mit Forderungen nach weitreichender Arbeitszeitverkürzung gekoppelt. So löblich die Intentionen hinter derartigen Überlegungen sein mögen, so müssen sie dennoch als utopisch bezeichnet werden. Sie kommen viel zu teuer und sind mit einem auf Erwerbsarbeit ausgerichteten Sozialsystem nicht kompatibel.

Intensiver zu diskutieren sind hingegen die (neo-)liberalen Vorschläge zum allgemeinen Grundeinkommen. Besonders propagiert wurden sie von Milton Friedman in Form einer Negativen Einkommensteuer. Hier geht es nicht so sehr um soziale Gesichtspunkte, sondern um die vorgebliche Effizienzsteigerung des Sozialstaates: Bestehende Sozialleistungen sollen abgeschafft werden, das Lebensstandardsicherungssystem wird in private Vorsorge umgewandelt und statt dessen wird allen ein Grundeinkommen garantiert. Dieses wird dann bei steigendem Einkommen entweder abgeschliffen oder in Form von Absetz- bzw. Freibeträgen in der Steuerpflicht berücksichtigt. Mit solchen Überlegungen versuchen manche Gruppierungen, den heutigen Sozialstaat aus seinen Angeln zu heben. Daher seien die wesentlichsten Kritikpunkte daran etwas näher erläutert:

- Die Modelle sind zu teuer. Dieser auf den ersten Blick erstaunliche Befund ergibt sich aus der Tatsache, dass das auf dem Solidarprinzip beruhende Sozialversicherungssystem auch aus ökonomischer Sicht die effizienteste Lösung des Problems der sozialen Sicherheit (und wie gezeigt wurde, auch zu einem sehr großen Teil der Armutsbekämpfung) darstellt. Das Poolen von Risiken und die schlanke Verwaltung (die nicht durch Werbebudgets überfrachtet ist) machen das Sozialversicherungssystem zur kostengünstigsten Form der sozialen Absicherung.
- Die Modelle sind politisch instabil und erzeugen ungünstige Verteilungswirkungen. Jene, die das Modell finanzieren, haben wenig bis keinen Anreiz, ein besonders hohes Grundeinkommen festzulegen. Ihr politischer Druck wird daher die Armutsgrenze mit der Zeit immer weiter nach

unten drücken. Die Segregation der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer ist damit vorprogrammiert.

- Aufgrund der Abkoppelung dieser Modelle vom Arbeitsmarkt sind die Arbeitsmarkteffekte als eher ungünstig einzustufen. Es besteht nämlich die Gefahr, dass Armutsfallen entstehen: Der Anreiz eine schlechtbezahlte Arbeit anzunehmen wird klarerweise deutlich verringert. Damit wird aber das Niedriglohnsegment ausgehöhlt, was nicht unbedingt positive Folgen für die Wirtschaft und auch für die Gesellschaft haben muss: Es begünstigt die Abwanderung von Betrieben, womit auch besserbezahlte Arbeitsplätze verloren gehen. Die Funktion des Niedriglohnsegments als (Wieder-) Einstiegssektor geht verloren. Aktivierungsanstrengungen zur Wiedereingliederung von benachteiligten Personen und Gruppierungen sind diesen Modellen fremd - jede/r ist somit seines eigenen Glückes Schmied und auch am Arbeitsmarkt kommt es somit zu klaren Entsolidarisierungstendenzen.
- Schließlich können als negativer Effekt auch noch Mitnahmeeffekte auftreten, da Grundeinkommensmodelle einen massiven Druck auf die Lohnstruktur ausüben können: Personen, die trotz Grundeinkommensbezug arbeiten gehen, stellen nicht so hohe Lohnforderungen, da sie das Arbeitsentgelt nicht zur alleinigen Bestreitung des Lebensunterhaltes brauchen. Dieser Lohndruck wirkt sich natürlich auch in den oberen Bereichen aus. Damit kann ein Grundeinkommen de facto zur Subventionierung der Unternehmen führen, was jegliche soziale Begründung des Modells ad absurdum führt.

„In-Work-Benefits“

In den angloamerikanischen Ländern, die ja wesentlich stärker auf die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte setzen, hat sich in den vergangenen Jahren eine Armutsvariante herausgebildet, die unter „working poor“ bekannt wurde - Menschen leben in Armut, obwohl sie (zumindest) einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Für diese Personen wurden nun eigene Sozialleistungen entwickelt, die sogenannten „in-work-benefits“ - sie werden ausbezahlt, wenn eine bestimmte Armutsgrenze nicht überschritten ist, aber nur dann, wenn die betroffene Person erwerbstätig ist.

„In-work-benefits“ können verschiedene Ausformungen haben: Es kann sich dabei um Steuererleichterungen, um Lohnsubventionen oder um Subventionen der Lohnnebenkosten handeln.

Das bekannteste der Instrumente der Steuererleichterungen ist der Earned Income Tax Credit in den USA: Er wird an Familien in Form einer Steuerrückzahlung ausbezahlt, wenn der Haushaltsvorstand erwerbstätig ist, das Familienjahreseinkommen aber unter einer bestimmten Einkommensgrenze liegt. Das besondere an dieser Steuererleichterung ist, dass diese Sozialleistung unterschiedlich gestaffelt wird: Bis zu einem gewissen Einkommen (Eingangsphase) wächst die Rückzahlung an (um einen Anreiz zu bieten, nicht nur geringfügig erwerbstätig zu sein, sondern „voll“ in den Arbeitsmarkt einzusteigen), dann wird über ein bestimmtes Intervall eine Pauschalrückzahlung geleistet und schließlich wird in der Ausgangsphase bis zur Armutsgrenze die Steuerrückzahlung allmählich eingeschliffen, damit nicht zu hohe Grenzsteuersätze entstehen, wenn die Armutsgrenze überschritten wird. Von der Anreizstruktur her ist dieses Modell also wohldurchdacht, dennoch bringt es natürlich das Problem mit sich, das gerade die Allerärmsten die geringste Sozialleistung bekommen. Daher entfällt in den anderen Ländern, wo derartige Leistungen existieren (Großbritannien, Kanada, Neuseeland), die Eingangsphase und es wird nur zur Armutsgrenze hin eingeschliffen.

Allen diesen Modellen haften aber die Probleme an, dass es sich einerseits um eine Sozialleistung handelt, deren Zielsetzung etwas verwischt ist (Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik und Armutsvermeidung werden hier miteinander eher willkürlich verwischt) und dass andererseits eine Steuerrückzahlung, die einmal im Jahr im Zuge eines Jahresausgleichs erfolgt, den von Armut Betroffenen nur wenig hilft, da sie unmittelbarer Hilfe bedürften. Außerdem kann man selbstverständlich ähnliche Probleme wie bei der Negativen Einkommensteuer generieren.

Bei Modellen, die die Löhne subventionieren, werden Subventionen in Abhängigkeit vom Stundenlohnsatz an die Unternehmen ausbezahlt. Hierbei ist also die Intention eindeutig eine arbeitsmarktpolitische und weniger eine armutsvermeidende. Es ist aber fraglich, ob dies die effizienteste Art ist, die arbeitsmarktpolitischen Ziele zu erreichen. Viele ArbeitsmarktexpertInnen befürchten, dass dadurch notwendige Strukturanpassungen unterlassen würden und dass eine aktive, zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik sinnvoller wäre.

In Frankreich versucht man „in-work-benefits“ in Form von Lohnnebenkostensubventionen. Wichtig für den Erfolg dieser Maßnahme ist aber, dass dies nicht in pauschaler Weise erfolgt, sondern nur für bestimmte benachteiligte Gruppen. Andernfalls kommt es zu Marktverzerrungen durch die einseitige Subventionierung des Niedriglohnbereichs.

Für alle Modelle gilt somit: So wichtig der Niedriglohnbereich in seiner Brückenfunktion ist (was der Grund ist, dass er nicht völlig erodiert werden sollte, wie die Gefahr bei allgemeinen Grundeinkommensmodellen bestünde), so wichtig ist es auch, ihn nicht durch Subventionen über zu betonen. Selbst die Europäische Kommission sieht die Gefahr, dass dadurch niedrigqualifiziertere Beschäftigungsformen institutionalisiert werden könnten und die Integration in dauerhafte, sich selbst tragende Beschäftigungen behindert werden könnte.,

Mindestlöhne

Gesondert soll hier dasjenige Instrument der „in-work-benefits“ behandelt werden, das inzwischen auch von der OECD als erfolgversprechend bezeichnet wird und das als einziges der genannten Instrumente auch breitflächig kompatibel mit einem erwerbsorientierten Sozialversicherungssystem ist: Es handelt sich dabei um Mindestlöhne.

Es ist dabei völlig unerheblich, ob diese Mindestlöhne gesetzlicher oder kollektivvertraglicher Natur sind. Die Hypothese, dass Mindestlöhne zu mangelnder Flexibilität am Arbeitsmarkt führen würde und daher eher arbeitsplatzzerstörend wirken würde, kann nach neuesten Studien nicht gehalten werden. Wichtig ist nur, dass die Mindestlöhne in die allgemeine Lohnstruktur hineinpassen und nicht plötzlich sprunghaft erhöht werden. Dann kann dieses Instrument wichtige verteilungspolitische Effekte erzeugen:

- Frauen profitieren überdurchschnittlich von Mindestlohnregimes, da in den Jobs, in denen diese zur Anwendung kommen, überdurchschnittlich viele Frauen zu finden sind - Mindestlöhne können also zum Abbau des geschlechtsspezifischen Lohndifferentials beitragen und dies effizienter als allgemeine Gleichbehandlungs- und Gleichwertigkeitsgesetze.
- Mindestlöhne können allgemein zu einer Verringerung von Einkommensunterschieden in einer Gesellschaft beitragen - sie dienen also der Armutsvermeidung, sowohl im absoluten wie im relativen Sinn.

Mindestlöhne sind nicht, wie andere hier vorgestellte „in-work-benefits“ bedürftigkeitsabhängig. Damit sind sie unter Umständen nicht so zielgenau in der Vermeidung von „working poor“ (da sie zwar selbstverständlich armutsvermeidend wirken, aber auch für jene gelten, die unter Umständen nicht armutsgefährdet sind), gleichzeitig haben sie aber auch nicht die negativen Nebeneffekte der Generierung von Armutsfallen, des Lohndrucks auf die Niedriglöhne und der hohen Kosten.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Im wesentlichen geht es darum, dass davon ausgegangen wird, dass das erste soziale Netz (die Sozialversicherungsleistungen und die Universalleistungen) bereits weitgehend armutsvermeidend wirken sollte. Jene Fälle, die dennoch durch dieses erste Netz durchfallen, sollen bedarfsorientiert in einem zweiten sozialen Netz aufgefangen werden. Während also die Leistungen des ersten sozialen Netzes entweder völlig einkommensunabhängig (Universalleistungen) oder auf einem individualisierten, vom eigenen Erwerbseinkommen abhängigen Anspruch basieren (Sozialversicherungsleistungen), wird im zweiten sozialen Netz die breitere Situation des Betroffenen betrachtet und dann problemorientiert geholfen. Von den Prinzipien her würde die österreichische Sozialhilfe eine bedarfsorientierte Mindestsicherung darstellen, die Analyse hat aber deutlich gezeigt, dass sie diese Prinzipien nur sehr mangelhaft vollzieht. Außerdem sollte es bei der BMS nicht nur um Einkommensunterstützungen gehen, sondern auch um die Bekämpfung der armutsverursachenden Faktoren. Das bedeutet, dass nicht die passive Leistungsauszahlung im Vordergrund steht, sondern die Aktivierung. Häufig handelt es sich bei den Betroffenen um Problemgruppen, so dass eine Eingliederung in die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur beschränkt helfen würde. Es bedarf hier weiterer Programme (wie zB Drogenentzug, Haftentlassenenreintegration, Integrationsprogramme für MigrantInnen,...). Ein wesentlicher Bestandteil aller Überlegungen zu BMS-Modellen ist auch die Organisationsfrage - beauftragt wird hier eine kundIn-nenorientierte Sozialverwaltung, die nach dem „one-desk“-Prinzip aufgebaut ist (nicht die KundInnen müssen von einem Amt zum anderen wandern, sondern über moderne Kommunikationstechniken wird es

ermöglicht, von einer Ansprechstelle aus mehrere Sozialträger zu kontaktieren und derart systematische Reibungen und Verzögerungen zu reduzieren).

Von der materiellen Leistungsseite her wird meist von einer bestimmten (bundesweit geltenden) Armutsgrenze ausgegangen, die das Haushaltseinkommen auf ein gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen umrechnet (so dass die jeweilige Familiensituation mitberücksichtigt wird). Bis zu dieser Einkommenshöhe wird voll subventioniert, darüber kann es zu verschiedenen Formen der Einschleifung kommen (wobei immer zwischen Kosten des Modells und der Generierung von Armutsfällen durch zu hohe Grenzsteuersätze, sprich durch zu rasches Einschleifen, abgewogen werden muss). Voraussetzung für diese Leistung ist allerdings die prinzipielle Arbeitswilligkeit (wobei selbstverständlich die Arbeitsfähigkeit gegeben sein muss, die nicht so streng definiert werden darf, wie dies für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung der Fall ist), um auch dem Aktivierungsgedanken zu entsprechen.

Modelle, die auf diesen Grundgedanken aufbauen, sind wesentlich billiger als Grundeinkommensmodelle, sind voll kompatibel mit einem Sozialversicherungssystem (ja, sie funktionieren umso besser, je ausgebauter und effizienter ersteres ist) und würden daher auch problemlos in den soziokulturellen Kontext unserer Gesellschaft passen.

Reformoptionen für Österreich

Aus dem bisher Dargestellten sollte bereits klar geworden sein, welcher Weg im Rahmen dieser Arbeit als der erfolgs-versprechende für Österreich gesehen wird. Daher werden hier nur die wichtigsten Punkte zusammengefasst:

Die Eckpfeiler der Reform müssen sein:

- aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Aktivierungsprogramme spezieller Problemgruppen;
- flächendeckende Mindestlöhne, um die Erwerbstätigkeit nach unten abzusichern;
- Überprüfung des ersten sozialen Sicherungssystems auf Lücken, die durch eine Veränderung der Erwerbs- und Familiensituationen bedingt sind;
- Umbau der derzeit bestehende mindestsichernden Leistungen auf ein System der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

Wichtig ist dabei, im Sinne integraler Sozialsysteme den Zusammenhang zwischen den einzelnen Systemen zu verbessern - klare Zuständigkeiten der Leistungsträger werden mit Transparenz und Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Systemen kombiniert, so dass Synergieeffekte ausgenützt werden können.

Wie sollen diese Reformen nun konkret ausschauen? Die ersten beiden Punkte (Arbeitsmarktpolitik und Mindestlöhne) sind selbsterklärend, näherer Erläuterung bedürfen die zwei letzten Punkte.

Bei den Reformen im ersten sozialen Sicherungssystem sollten folgende Vorschläge genauer diskutiert werden:

- Im Gesundheitswesen wäre eine universelle Grundversorgung denkbar, die durch eine allgemeine Beitragspflicht finanziert würde.
- Bei Invalidität muss es jedenfalls um verstärkte Integration gehen, sowohl bereits im schulischen Bereich als auch dann am Arbeitsmarkt. Wie weit es auch zu einem Ausbau materieller Leistungen kommen sollte, müsste noch genau analysiert werden.
- In der Familienpolitik sollte es nicht vorrangig um Armutsvermeidung gehen (will man das Prinzip der Universalleistungen aufrechterhalten), sondern es müsste wesentlich stärker um die Ermöglichung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gehen. Armutsforscher stellen nämlich ziemlich einhellig fest, dass einer der Hauptgründe für Familienarmut in den unzureichenden Erwerbsmöglichkeiten von kinderbetreuenden Personen liegt. Es muss daher die Erwerbstätigkeit beider Elternteile unbedingt gefördert werden (für AlleinerzieherInnen müssen selbstverständlich weitergehende Förderungsmaßnahmen greifen). Daher können auch

Vorschläge wie der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen, das einkommens-abhängige Karenzgeld, die Verbesserung der Möglichkeiten der Teilzeitkarenz etc. durchaus im Sinne einer nachhaltigen Armutsvermeidung gesehen werden, da sie die richtigen Anreize zur Erwerbstätigkeit setzen. Ideen eines „Karenzgeldes für alle“ sind hingegen nicht systemkonform - hier könnte eine bedarfsorientierte Mindestsicherung viel effektiver sein.

- Schließlich muss auch im Bereich der Arbeitslosenversicherung etliches reformiert werden. Denkbar wären ein Mindestarbeitslosengeld, eigene Einschleifregelungen für Langzeitarbeitslose, um den Anreiz zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zu verstärken, eventuell die Einführung eines Teilarbeitslosengeldes (soweit dies nicht zu unerwünschten Mitnahmeeffekten führt), jedenfalls aber eine Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes bei gleichzeitigem Umbau der Notstandshilfe in ein System der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Dieser letzte Vorschlag muss selbstverständlich sehr behutsam umgesetzt werden, damit es nicht zu Leistungsverschlechterungen kommt. Der Grundgedanke dabei ist, dass die Notstandshilfe de facto bereits eine mindestsichernde Leistung ist, die nicht mehr den individuellen Anspruch im Vordergrund hat. Sie kann aufgrund der unterschiedlichen Bedarfslagen der Betroffenen dazu führen, dass die Arbeitsmarktverwaltung überfordert ist und nicht mehr den vorrangigen Zielen der Wiedereingliederung und Vermittlung gerecht werden kann.

Eine bedarfsorientierte Mindestsicherung (für Personen im erwerbsfähigen Alter) würde für Österreich daher bedeuten, dass die mindestsichernden Leistungen der Notstandshilfe und der Sozialhilfe (sowie einiger kleinerer Leistungen) vereinheitlicht und zusammengefasst werden. Denkbar wäre eine Armutsgrenze, die zwischen öS 7.000 und öS 8.000 pro Kopf (nach Haushaltsgröße gewichtet) liegt, je nachdem wie weit Wohnbeihilfen bereits in die Leistung integriert sind. Dieses Mindesteinkommen muss für alle gesichert sein: Voraussetzung für den Leistungsbezug ist die Arbeitswilligkeit. Wird eine angebotene und zumutbare Arbeit (die selbstverständlich arbeitsrechtlich und sozialrechtlich abgesichert ist) nicht angenommen, so kann es zu Kürzungen der Leistungen kommen. Wichtig dafür ist allerdings die Vermittlungsfähigkeit, wobei Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen ebenso wie zeitweise ehrenamtliche Tätigkeiten im Gegensatz zu den Bestimmungen des Arbeitslosengeldes durchaus als Verhinderungsgrund gelten sollten. Organisationsreformen in diesem Bereich müssen auf Entstigmatisierung, auf mehr Transparenz im Vollzug und auf problemgerechte Aktivierung setzen. Regionale Sozialzentren könnten mit Beratungseinrichtungen, Drogenhilfsstellen, Integrationshäusern etc. gekoppelt sein, um die Erwerbsbehinderungsgründe bereits im Vorfeld zu reduzieren.

Die genannten Reformen (sowohl im ersten als auch im zweiten sozialen Netz) würden geschätztweise zu Mehrkosten von etwa öS 20 Mrd. führen. Hierfür bedarf es selbstverständlich Umschichtungen im Budget, die Einbeziehung der Länder (die bundeseinheitliche Regelung einer BMS darf nicht dazu führen, dass die Länder aus ihren Finanzierungspflichten entlassen werden), und allenfalls Steuererhöhungen in Form einer Verstärkung der Progression und der stärkeren Einbeziehung bislang wenig bis gar nicht beachteter Bemessungsgrundlagen. Ob die Armutsvermeidung diesen Preis wert ist, ist eine politische Entscheidung, die auf den Grundfragen von Solidarität, Verteilungsgerechtigkeit und der Zumutbarkeit von Armut in einer der wohlhabendsten Gesellschaften dieser Erde basiert.

Agnes Streissler ist Ökonomin, Wien