

SOZIALPOLITISCHE OPTIONEN UND GRUNDSICHERUNG

Impuls: Prof. Dr. Emmerich Tálos, Institut für Staats- und Politikwissenschaft der Universität Wien

1. Ausgangsthese:

Das Thema Grundsicherung steht vor allem immer dann auf der Agenda der gesellschaftspolitischen Diskussion, wenn sich soziale Probleme und Herausforderungen verdichten. Die Geschichte seit mehr als hundert Jahren ist Beleg dafür. So kam es beispielsweise im ausgehenden 19. Jahrhundert zu einer bemerkenswerten Belebung der Ideen einer materiellen Grundsicherung - und zwar in einem Kontext, der durch verbreitete soziale Not (vor allem der Arbeiterschaft), durch die Diskrepanz zwischen Überfließpotential und Verelendung zum einen, durch politische und wissenschaftliche Auseinandersetzungen über die Lösung der „sozialen Frage“ und die Anfänge staatlich geregelter sozialer Sicherheit zum anderen gekennzeichnet ist. In Romanen und Schriften haben Autoren Zukunftsvorstellungen vorgelegt, die eine Gesellschaft ohne Not anvisierten. Es gab durchaus unterschiedliche Vorstellungen darüber, ob es um eine Gesellschaft ohne Not mit einer Vollversorgung aller ohne Unterscheidung zwischen notwendigen Gütern und Luxusgütern gehen, oder (so wie Popper-Lynkeus propagierte) die Sicherung des Grundbedarfes durch einen eigenen wirtschaftlichen Sektor gewährleistet werden sollte. Die Ideen einer materiellen Grundsicherung sind in der Folgezeit nicht von der „Bühne“ der sozialpolitischen Diskussion verschwunden. Dies trifft auch auf die Zwischenkriegszeit, insbesondere aber auf die Entwicklung in den 40er bzw. Beginn der 50er Jahre in europäischen Ländern sowie in den 60er Jahren in den USA zu. Nicht zuletzt gilt gleiches für die Entwicklung in einer Reihe europäischer Länder seit dem letzten Jahrzehnt.

2. Grundsicherungselemente ...

... sind in tradierten erwerbsarbeitsorientierten Systemen der sozialen Sicherung à la Österreich nur ansatzweise enthalten: Denn das österreichische Sozialleistungssystem orientiert sich traditionell sehr stark am Versicherungsprinzip und an der Sicherung des Lebensstandards. Dies bedeutet: die Höhe der Sozialleistungen hängt vor allem von den früher geleisteten Beiträgen bzw. dem entsprechenden Einkommen in der vorangegangenen Erwerbsphase ab. Die Umkehrseite dieses Systems ist, daß BezieherInnen kleiner Erwerbseinkommen im entsprechenden Anlaßfall nur mit einer niedrigen Sozialleistung rechnen können. Im Bereich der österreichischen Sozialversicherung gibt es praktisch keine Untergrenzen für Sozialleistungen. Dies kann etwa bedeuten, daß einem gerade noch existenzsichernden Erwerbseinkommen ein nicht mehr existenzsicherndes Sozialeinkommen folgt. Erst wenn der Unterhalt durch Familienangehörige nicht mehr gesichert ist, greifen Instrumente der Mindestsicherung. Zu den wichtigsten dabei zählen die Ausgleichszulage und die Sozialhilfe.

Die Ausgleichszulage ist eine Leistung zusätzlich zur Pension, die erst bei Bedürftigkeit gewährt wird. Diese liegt vor, wenn das Gesamteinkommen unterhalb des jeweils anzuwendenden „Richtsatzes“ liegt. Für die Ermittlung ob und in welchem Ausmaß eine Ausgleichszulage zusteht, werden grundsätzlich alle Einkommen, inklusive familiäre Unterhaltsansprüche herangezogen. Neben der Ausgleichszulage stellt auch die Sozialhilfe ein Instrument der Grundsicherung dar. Diese Form der staatlichen Hilfeleistung umfaßt als Leistungen Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes (Geld- und Sachleistungen), Hilfe in besonderen Lebenslagen (Überbrückung außerordentlicher Notstände) sowie soziale Dienstleistungen, die alten, kranken oder behinderten Menschen eine selbständige Lebensführung ermöglichen sollen. Sie sollen im Fall individueller Notlage nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn es für die Hilfesuchenden keine anderen Möglichkeiten der Sicherung des Lebensunterhaltes (wie Einsatz der eigenen Arbeitskraft, eigene oder familiäre materielle Ressourcen, bestehende gesetzliche Leistungsansprüche) mehr gibt.

3. Zum Hintergrund der aktuellen Debatte um eine Grundsicherung:

Es besteht international breiter Konsens darüber, daß die ausnehmend expansive sozialstaatliche Entwicklung in den Nachkriegsjahrzehnten weitgehend an ein Ende gekommen ist. Im Unterschied zu einer Reihe anderer westeuropäischer Länder zeichnen sich in Österreich merkbare Veränderungen des Umfeldes von sozialer Sicherung wie auch dieser selbst im wesentlichen erst seit den 80er Jahren ab. Die Veränderung der ökonomischen Situation zeigt sich neben ungleich geringeren Wirtschaftswachstumsraten an steigenden Budgetdefiziten, an gestiegenem Wettbewerbsdruck, insbesondere an Veränderungen am Arbeitsmarkt. Diese Veränderungen bedeuten zum einen einen beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Im Unterschied zu den 70er Jahren ist Arbeitslosigkeit seit Beginn der 80er Jahre nicht nur zu einem andauernden, sondern auch zu einem quantitativ

beträchtlichen, nach Geschlecht, nach Alter, Ausbildung und Staatsbürgerstatus ungleich verteilten Problem geworden. Waren beispielsweise im Jahr 1980 ca. 240.000 Menschen einmal im Jahr arbeitslos, so waren es im Jahr 1996 über 700.000. Die zweite Facette der Veränderungen am Arbeitsmarkt stellt das Phänomen sogenannter atypischer Beschäftigungsformen dar. Dazu zählen Teilzeitarbeit, kurzzeitige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, befristete Arbeit, Arbeit auf Abruf, Leiharbeit und sogenannte Scheinselbständigkeit.

Diese Veränderungen am Arbeitsmarkt haben auch ihre Konsequenzen im sozialstaatlichen Sicherungssystem. Denn unter diesen Bedingungen sind die im Sozialstaat à la Österreich bereits strukturell angelegten Probleme noch offenkundiger geworden: Dies ist unter anderem auch daran ablesbar, daß seit Beginn der 80er Jahre ein Teil der gemeldeten Erwerbslosen aufgrund der Nichterfüllung der Anspruchsvoraussetzungen vom Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ausgeschlossen blieb und bleibt. Im Kontext von andauernden Arbeitsmarktproblemen, des Anstiegs der Langzeitarbeitslosigkeit und der Verbreitung von atypischen Beschäftigungsformen zeigt sich, daß sozialstaatlich geregelte Leistungen das Verarmungsrisiko keineswegs ausschließen. Die in öffentlichen Diskussionen immer wieder auftauchende generalisierende Behauptung der Überversorgung im Wohlfahrtsstaat steht im eklatanten Widerspruch zur sozialen Situation der materiellen Versorgung von Teilen der LeistungsbezieherInnen. Dies ist exemplarisch an der materiellen Sicherung im Fall der Arbeitslosigkeit und des Alters ersichtlich. Die Daten über BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe belegen, daß für einen beträchtlichen Teil der Betroffenen - und zwar bei einem großen Teil der Frauen, in einem geringeren Ausmaß bei Männern - die Leistungen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende (1996: öS 7.710.-) liegen.

Nicht sehr viel anders ist es im Bereich der Pensionsversicherung. Im Jahr 1995 bewegte sich ca. die Hälfte der neuen Frauenpensionen in der gesamten Pensionsversicherung unterhalb dieses Richtsatzes. Zudem muß betont werden: Die Ausweitung sogenannter atypischer Beschäftigungsformen spitzt bereits bestehende, strukturell in erwerbsbezogenen sozialen Sicherungssystemen angelegte Probleme der Ausgrenzung und der unzureichenden Versorgung noch zu. Nicht nur insofern, als bestimmte Arbeitsformen (die geringfügige Beschäftigung) überhaupt weitgehend eines sozialversicherungsrechtlichen Schutzes entbehren. Von Vollzeitarbeit abweichende Arbeitszeiten gehen mit niedrigen Einkommen einher. Einkommen aus Teilzeitbeschäftigung beispielsweise führen in hohem Ausmaß zu Sozialleistungen, die als nicht mehr existenzsichernd bezeichnet werden können und daher meist die Abhängigkeit vom Partner zur Folge haben. Allerdings sind auch - hier nicht unbeträchtliche Veränderungen zu konstatieren.

Der an eine besondere Form der Partnerschaft, nämlich die Ehe, angebundene, rechtlich fixierte Anspruch auf Hinterbliebenenversorgung (wie z.B. die Witwenrente) unterliegt einem Erosionsprozeß. Der Grund dafür ist, dass die Dauer des familiären Zusammenlebens häufig eine begrenzte ist. Dies ist ablesbar am Trend hoher Scheidungsraten. Daß unter diesen Bedingungen für einen wachsenden Teil von Frauen die Frage einer eigenständigen materiellen Sicherung auch für den Fall der Krankheit, der Erwerbslosigkeit und des Alters beträchtlich an Brisanz gewonnen hat, ist empirisch untermauert. Insgesamt betrachtet: Die Erosionstendenzen auf Ebene der zentralen und traditionellen Faktoren sozialer Reproduktion (Arbeitsmarkt, Sozialstaat, Ehe, Familie) bilden jenen Boden, auf dem Armut zu einem aktuellen gesellschaftlichen Problem auch in Österreich geworden ist. Armut bedeutet in reichen Ländern wie Österreich nicht mehr absolute physische und soziale Verelendung. Armut bedeutet hier in Relation zum gegenwärtig verbreiteten materiellen und sozialen Standard Unterversorgung bzw. beträchtlich eingeschränkte materielle und soziale Teilhabechancen. Armut hat viele Gesichter. Die Ursachen dafür liegen auf verschiedenen Ebenen: reichend von Erwerbslosigkeit, Niedrigeinkommen, größere Anzahl von Familienmitgliedern, bis hin zu Erosion von Ehe und familiären Beziehungen. Betroffen von Armut sind Teile der AusländerInnen, der Erwerbslosen, der alleinerziehenden Frauen, Kinder, jugendliche und ältere Menschen. Armut ist heute nicht auf traditionelle Randschichten der Gesellschaft begrenzt.

Wie geht Politik mit den angesprochenen Problemen um?

4. Optionen in der aktuellen Sozialpolitik:

An aktueller Politik ist zum einen unübersehbar, daß Themen wie Ausgrenzung und Verarmungsprozesse nicht auf der Prioritätenliste des deklarierten Handlungsbedarfes rangieren. Politik bewegt sich zum anderen auf dem Hintergrund beträchtlicher wirtschaftlicher Herausforderungen, auf dem Hintergrund damit einhergehender veränderter politischer Prioritäten (Budgetkonsolidierung, Wirtschaftsstandortsicherung) und realisierter Sparpolitik auf einer

gegenläufigen Bahn. Erhärtert bzw. untermauert wird dies auch daran, daß in Zeiten der realen Entkoppelung von Erwerbsarbeit und materieller Sicherung, in Zeiten der Erosion der Erwerbsarbeit als stabile Zuweisungsinstante von Teilhabechancen durch Sozialpolitik genau dieser traditionelle Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeit und sozialstaatlicher Sicherung noch enger geknüpft wird - ablesbar am Schlagwort „Verstärkung des Versicherungsprinzips“. Diese Ausrichtung von Politik wird sowohl in der Pensions-, wie auch in der Arbeitslosenversicherung realisiert. Eine derartige Politik löst keine Probleme, sondern verwaltet diese, erzeugt neue bzw. verlagert teilweise den Problemdruck von der Bundesebene auf das nachgeordnete System der Sozialhilfe, auf Länder- und Gemeindeebene.

5. Grundsicherung als Gegenstand von sozialpolitischen bzw. gesellschaftspolitischen Veränderungsvorstellungen:

Die Debatte um Grundsicherung wird vor dem ausgeführten Hintergrund seit den 80er Jahren intensiver auf wissenschaftlicher und politischer Ebene geführt. Wir können im wesentlichen vier Ansätze einer materiellen Grundsicherung unterscheiden:

- Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel einer in personeller und sachlicher Hinsicht umfassenden Versorgung - verbunden mit verpflichtender Arbeitsleistung: derlei Vorstellungen stehen mehr oder weniger explizit in der Tradition eines Grundsicherungsprogramms à la Popper-Lynkeus. zu den Vertretern eines derartigen Ansatzes zählt auch Andre Gorz. Dieser plädiert für eine Verbindung von lebenslanglich garantiertem Einkommen mit der Erbringung notwendiger Arbeit. Nach Gorz geht es um eine Entkoppelung von Einkommen und Arbeitszeit, nicht von Einkommen und Arbeit.
- Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel eines grundsätzlich voraussetzungslosen und in personeller Hinsicht umfassenden materiellen Grundeinkommens: dafür steht der Begriff „Grund- oder Mindesteinkommen ohne Arbeit“ bzw. „Staatsbürgerversorgung“ im eigentlichen Sinne. Der zentrale Punkt dabei ist, dem Recht auf individuelle Existenzsicherung im Kontext der aktuellen sozialen, demographischen, technologischen und sozialstaatlichen Herausforderungen Rechnung zu tragen. Differenzierungen innerhalb dieses Ansatzes bestehen sowohl im Hinblick darauf, ob dieses Grundeinkommen im konkreten bedarfsunabhängig (d.h. in Form der Sozialdividende) oder bedarfsabhängig (in Form der negativen Einkommenssteuer) zur Verfügung gestellt wird, ob es in eine breitere gesellschaftspolitische Strategie eingebunden ist oder nicht, und/oder in welche Relation das Grundeinkommen zu traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Transferleistungen gesetzt wird. Hier unterscheiden sich wesentlich sozialreformerische Positionen (à la Katholische Sozialakademie) von neoliberalen Vorstellungen (à la Kronberger Kreis).
- Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel einer materiellen Versorgung im Fall spezifischer Risiken: selektive Grundsicherungsvorstellungen focussieren in erster Linie um das Problem der Alterssicherung. Im Unterschied zu den angeführten universellen Vorstellungen weist der Ansatz einer Altersgrundsicherung durchaus eine Nähe zu sozialstaatlichen Traditionen einer Staatsbürgerversorgung à la Schweden auf. Die für eine Altersgrundsicherung geltend gemachten Ausgangspunkte wie auch die aus der Einführung einer Altersgrundsicherung für die tradierten Sicherungssysteme gezogenen Konsequenzen beinhalten allerdings z.T. nicht unbeträchtliche Unterschiede - hier insbesondere auch wieder zwischen sozialreformerischen und neoliberalen/konservativen Veränderungsvorstellungen.
- Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung: Die Unterschiede zu den anderen angeführten Ansätzen liegen weniger in der Zielperspektive als vielmehr in den Vorstellungen hinsichtlich der Umsetzung dieses Ziels. Der Anspruch auf Grundsicherung ist an Bedarf gebunden: Jede/r erhält materielle Transferleistungen wenn sie/er zu wenig Einkommen hat. Der Anspruch ist insofern voraussetzungslos, als er nicht an versicherungsrechtliche Voraussetzungen gebunden ist. Die Anspruchsberechtigung bezieht sich auf alle wesentlichen sozialen Tatbestände (Erwerbslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Ausbildung, Erziehung, Pflege). Die bedarfsorientierte Grundsicherung stellt nicht eine Alternative zu den bestehenden sozialen Sicherungssystemen dar, sondern bildet eine Ergänzung innerhalb des bestehenden Rahmens. Kernpunkte dabei sind das Einziehen von Mindestplafonds bzw. eines Sockels in die bestehenden Leistungssysteme, die sachliche Ausweitung über den traditionellen Versichertenkreis hinaus und die Finanzierung der Mindestsicherungsleistungen aus

Steuermitteln. Dieser Ansatz war im näheren Gegenstand der Ausführungen von Gerhard Bäcker bei der Armutskonferenz.

Wenn wir die Debatte um Grundsicherung in Österreich entlang dieser vier Ansätze evaluieren, so lassen sich folgende Zuordnungen treffen:

- Der Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel eines grundsätzlich voraussetzungslosen und in personeller Hinsicht umfassenden materiellen Grundeinkommens liegt sowohl den Vorstellungen der Katholischen Sozialakademie Österreichs wie auch den jüngsten Vorstellungen des Liberalen Forums zugrunde. Einer der Unterschiede zwischen diesen beiden Vorstellungen besteht im Hinblick auf die Relation zwischen Grundsicherung und sozialer Sicherung: Während nach dem Konzept der KSÖ die tradierten sozialen Sicherungsleistungen aufrecht bleiben, werden nach dem „Bürgergeld“-Modell des Liberalen Forums diverse tradierte sozialstaatliche Leistungen wie Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sozialhilfe ersetzt.
- Dem Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel einer materiellen Versorgung im Falle spezifischer Risiken sind (ansatzweise) einordenbar das von den Grünen 1995 vorgelegte Pensionsmodell (allgemeine Versicherungspflicht für die gesamte Bevölkerung, Zwei-Säulen-Modell im Rahmen des öffentlichen Pensionssystems, Grundpension unabhängig von Arbeit und Familienstand), die Forderung der ÖGB-Frauen nach eigenständiger Alterssicherung und auch die Forderung nach Einführung „einer materiellen Grundsicherung im Alter für alle Menschen zur Befriedigung ihrer materiellen, sozialen und kulturellen Grundbedürfnisse“ im Manifest „Sozialdemokratie 2000“, das 1989 beschlossen worden ist.
- Dem Ansatz einer materiellen Grundsicherung mit dem Ziel einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung sind einordenbar die Forderungen der Arbeiterkammern und des ÖGB nach Einführung eines Mindeststandards, die Forderung der Grünen nach einem Mindestarbeitslosengeld und insbesondere die im Rahmen der Zweiten Österreichischen Armutskonferenz ventilierten Vorstellungen.

Abschluß

Wenn auch die Debatte um Grundsicherung in Österreich erst in den Anfängen steckt und die Umsetzungschancen im derzeitigen ökonomischen und politischen Kontext nicht günstig stehen: Sollte in unserer Gesellschaft der aktuellen und absehbar sich noch vertiefenden Spaltung gegengesteuert werden, so werden Schritte einer materiellen Grundsicherung dabei eine unumgängliche und zentrale Rolle spielen.

Literatur:

Steiner, H./W. Wolf, Armutgefährdung in Österreich, Wien 1996.

Tálos, E., Ansätze zur materiellen Grundsicherung in der Gesellschaft vor dem Hintergrund der Ideen Popper-Lynkeus, in: Forschungspreis 1992. Josef Popper- Nährpflicht - Stiftung, Universität Frankfurt, 1993, S. 93 - 137.

Tálos, E./K. Wörister, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Baden-Baden 1994.

Wallner, St., Der Riß in der Gesellschaft, in: Österreichische Monatshefte 8/1995, S. 11-14.