

GRUNDSICHERUNGSMODELLE. EIN ÜBERBLICK

Martina Kargl

Im Folgenden soll die Frage gestellt werden, welche Rolle das Ziel der Armutsvermeidung in diversen Grundsicherungsmodellen einnimmt. Vorgestellt werden drei Gruppen von Grundsicherungsmodellen – allgemeine Grundeinkommensmodelle, erwerbsabhängige Grundsicherungsmodelle (sogenannte „In-work Benefits“) und Modelle der bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung. Nachdem sie dahingehend diskutiert werden sollen, welche Verbesserungen sich durch ihre Einführung für das Ziel der Armutsvermeidung ergeben würden, werden sie im folgenden in zwei Gruppen unterteilt: In solche, deren primäre Zielsetzung in der Vermeidung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung liegt, und in solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

Gleich vorweg muss festgehalten werden, dass keineswegs alle Grundsicherungsmodelle, über die im Rahmen der Diskussion über sozialpolitische Reformen seit den 80er-Jahren ein intensivierter politischer und wissenschaftlicher Diskurs geführt wird (vgl. Bäcker-Breil 1997:39; Tálos 1997:78f.), das Ziel der Armutsvermeidung verfolgen: Der Begriff „Grundsicherung“ ist als Überbegriff für eine Vielzahl von Modellen zu verstehen. Diese unterscheiden sich darin, ob Leistungen voraussetzungslos gewährt werden oder aber an das Vorliegen spezifischer Risiken (z.B. Alter) und/oder an Erwerbsarbeitsbereitschaft gebunden sind; wieder andere Modelle sehen nur Leistungen an Erwerbstätige vor. Zudem gibt es Unterschiede dahingehend, ob die Grundsicherungs-Leistungen in das bestehende System der sozialen Sicherung eingebettet sind oder dieses ersetzen sollen, woraus unterschiedliche Verteilungswirkungen resultieren. Weiters bestehen Unterschiede diesbezüglich, wie die Richtsätze bemessen und wie hoch die Kosten der Modelle sind und wie diese finanziert werden sollen. Darüber hinaus, ob die Grundsicherung ein Baustein in weitreichenderen Vorstellungen des Umbaus der Gesellschaft ist, was wiederum mit einer Neudefinition von Staatsaufgaben korrespondiert.

Vorgestellt werden drei Gruppen von Grundsicherungsmodellen – allgemeine Grundeinkommensmodelle, erwerbsabhängige Grundsicherungsmodelle (sogenannte „In-work Benefits“) und Modelle der bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung. Nachdem sie dahingehend diskutiert werden sollen, welche Verbesserungen sich durch ihre Einführung für das Ziel der Armutsvermeidung ergeben würden, werden sie im folgenden in zwei Gruppen unterteilt: In solche, deren primäre Zielsetzung in der

Vermeidung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung liegt, und in solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

1. *Grundsicherungsmodelle, deren primäre Zielsetzung nicht in der Vermeidung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung liegt*

1.1. **Allgemeine Grundeinkommensmodelle**

Grundsätzlich lassen sich Grundeinkommensmodelle in zwei Gruppen unterscheiden: **Neoliberale Modelle** verfolgen vor allem die Zurückdrängung des Staates im Bereich der sozialen Sicherung, die auf die Gewährleistung von (nicht per se existenzsichernden) Mindeststandards beschränkt wird, während die private Vorsorge neben dem allgemeinen Grundeinkommen zur zweiten Säule ausgebaut werden soll. In diesem Kontext des „Weniger Staat, mehr privat“ ist auch die neoliberale Forderung nach der Entkoppelung der sozialen Sicherung vom Arbeitsverhältnis zu verstehen: „Die damit verfolgten Ziele sind ein Abbau der Belastung der Unternehmen, die Sicherung der Beweglichkeit des Arbeitsmarktes und die Effizienz des Sozialsystems“ (Tálos 1993:41).

Auch **sozialreformerische Modelle** fordern eine Entflechtung von sozialer Sicherung und Erwerbstätigkeit, die damit verbundenen Ziele sind denen neoliberaler Modelle jedoch diametral entgegengesetzt: Hier setzt die Forderung bei der zu beobachtenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, dem dominanten Bezugspunkt sozialstaatlicher Sicherung, an: Dort, wo Erwerbsarbeit nicht oder im Falle von atypischen Arbeitsverhältnissen nicht ausreichend zur Verfügung steht, um daraus bedarfsdeckende Sozialleistungen ableiten zu können, soll auch die soziale Sicherung nicht davon abhängig gemacht werden. Der Unterschied zu Modellen der bedarfsorientierten Mindestsicherung besteht darin, dass sozialreformerische Grundeinkommensmodelle über das Ziel der Bekämpfung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung hinausgehen: Sie sollen es ermöglichen, „Personen vom faktischen Zwang zur Erwerbsarbeit zu emanzipieren und ihnen diverse andere Formen der Selbstverwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe zu ermöglichen“ (Steiner 1999:93). „In diesem Fall heißen die Ziele: Ausweitung der persönlichen Autonomie, Chancengleichheit und eine Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit“ (Wohlgenannt 1990:39). Damit unterscheiden sich sozialreformerische Grundeinkommensmodelle nicht bloß in ihren Zielsetzungen, sondern auch in ihrem zugrundegelegten Menschenbild fundamental von neoliberalen Grundeinkommensmodellen: „VertreterInnen eines existenzsichernden Grundeinkommens gehen von einer Gesellschaft aus, die den Menschen eine finanzielle Basis für verschiedenste Möglichkeiten bietet. [...]. Ob diese Möglichkeiten von den Menschen auch ergriffen werden, ist offen; die Einschätzung hängt vom Menschenbild ab. Das hier

vertretene ist eher eines, das an den Menschen glaubt, an seine Lust, etwas mit sich anzufangen, sich zu betätigen [...]. Der Mensch wird dabei auch als Citoyen, als politische Bürgerin und politischer Bürger gedacht, die sich beteiligen und die mitentscheiden will“ (Gubitzer/Heintel 1998).

1.1.1. Begründungen für Umbau-Optionen des Sozialstaates und der Erwerbsarbeitswelt

Vollkommen konträr bei neoliberalen Grundeinkommensmodellen auf der einen und sozialreformerischen auf der anderen Seite sind die Begründungen, auf denen die Optionen für den Umbau des Sozialstaates aufbauen:

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass neoliberale KritikerInnen des bestehenden Wohlfahrtssystems dieses (in Anschluss an die Theoretiker des klassischen Liberalismus) nicht ersatzlos abschaffen wollen. Dem Staat wird durchaus eine Rolle im Bereich der sozialen Sicherung zuerkannt – wenn auch eine nur sehr eingeschränkte. So meinte etwa schon Friedrich Hayek, dass der Standpunkt, der Staat solle überhaupt keine wohlfahrtsstaatlichen Agenden übernehmen, „vertretbar ist, aber mit Freiheit nicht viel zu tun hat“ (vgl. Hayek 1971:329). Allerdings könne es kein Recht auf umfassende soziale Sicherheit geben: Sicherheit könne nur in Form einer „beschränkten Sicherheit, die für alle erreicht werden kann und die daher kein Privileg darstellt“ gewährt werden, denn die „ungleiche Behandlung verschiedener Menschen“ sei „mit einer freien Gesellschaft unvereinbar“. Wohlfahrtsstaatlichkeit müsse sich deshalb auf die „Zusicherung eines gleichen Mindesteinkommens für alle“ beschränken (vgl. Hayek 1971:330f.). Neben der Freiheit und Gleichheit der Wirtschaftssubjekte spielen aber auch durchaus funktionelle Überlegungen über die Rolle staatlich gewährter sozialer Sicherheit im kapitalistischen System eine Rolle: „Aber selbst dann, wenn Schuldzuweisungen wegen mangelnder Eigenvorsorge gerechtfertigt sind, begründet sich die staatliche Alimentierung von Bedürftigen durch die Steuer- und Beitragszahler nicht allein aus solidarischen und sozialetischen Erwägungen. Vielmehr stabilisiert die soziale Befriedung eines Gemeinwesens seinen wirtschaftlichen Handlungs- und Produktionsrahmen politisch und rechtlich. [...] Mithin stützen sich kollektive Sicherungssysteme in staatlicher Regie nicht nur auf sozialetische und humanitäre Beweggründe, sondern ebenso auf eine probate, eigennutzorientierte ökonomische Rationalität“ (Mitschke 2000:26).

Die Idee eines „Mindesteinkommens für alle“ vertritt auch Milton Friedman, wobei er dieses in Form einer negativen Einkommenssteuer verwirklicht sehen will (Friedman 1982:192ff.). Die Idee einer negativen Einkommenssteuer wurde in der Folge zu einem zentralen Instrument zur Umsetzung liberaler Überlegungen zur Reform des Sozialstaates. Den Vorschlägen liegt der Grundgedanke zugrunde, die Pflicht zur Steuerzahlung und das Recht auf Transferleistungen in einem System – dem

Einkommenssteuersystem – zusammenzufassen, wobei die Einkommenssteuer in den negativen Bereich verlängert wird: Liegt überhaupt kein Einkommen vor bzw. unterschreitet dieses die festgelegte Grundsicherungsgrenze, wird eine Transferleistung ausbezahlt. Je nachdem, ob die Garantie eines Grundeinkommens nur die Sicherstellung des Grundsicherung umfasst oder aber darüber hinausgeht, lassen sich zwei verschiedene Modelle unterscheiden: Bei den poverty-gap-Modellen bzw. Armutslückenmodellen erhalten Transferzahlungen nur jene, deren Einkommen unterhalb der Grundsicherungsgrenze liegt, ab der Überschreitung dieses Existenzminimums fällt Einkommenssteuer an (prominentester Vertreter eines solchen Bürgergeldes ist Milton Friedman). Bei Sozialdividenden-Modellen wird das Grundeinkommen unabhängig vom Einkommen und damit an alle ausbezahlt: Bei fehlendem bzw. niedrigem Einkommen als Transferleistung, bei höherem und hohem Einkommen als Abzug von der Steuerschuld (vgl. z.B. Streissler 1999:107f., Tálos 2003c:164, Mitschke 2000:53).

Zentral – und ein grundlegender Unterschied zu sozialreformerischen Grundeinkommens-modellen – ist in diesem Zusammenhang, dass die Grundsicherungsgrenze nicht notwendigerweise identisch ist mit dem sozio-kulturellen Existenzminimum: speziell in den poverty-gap-Modellen deckt das Grundeinkommen nur einen Teil des Lebensbedarfes ab, „weil man eine Deckungslücke des Lebensbedarfs zur Erhaltung von Arbeitsanreizen bewußt in Kauf nimmt“ (Mitschke 2000:53).

Milton Friedman beschreibt die Vorzüge einer negativen Einkommensteuer wie folgt: „The advantages of this arrangement are clear. It is directed specifically at the problem of poverty. It gives help in form most useful to the individual, namely, cash. It is general and could be substituted for the host of special measures now in effect. It makes explicit the cost borne by society. It operates outside the market. Like any other measures to alleviate poverty, it reduces the incentives oft those helped to help themselves, but it does not eliminate that incentive entirely, as a system of supplementing incomes up to some fixed minimum would. An extra dollar earned always means more money available for expenditure“ (Friedman 1982:192).

Die von Friedman vorgebrachten Argumente finden sich in aktuellen neoliberalen Plädoyers für eine negative Einkommenssteuer als Systemalternative zum derzeit bestehenden System der sozialen Sicherung wieder. Armutsbekämpfung ist nur ein Ziel unter anderen, und dabei keinesfalls das vorrangige (vgl. z.B. Mitschke 1985:15ff., Mitschke 2000:65f., Vaubel 1996, Vaubel 1998, Kronberger Kreis 1988):

Zum einen wird der Vorteil der negativen Einkommenssteuer als „Steuer- und Transferordnung aus einem Guss“ (Mitschke), durch die alle bzw. fast alle¹ Sozialtransfers gebündelt werden und die bei einer einzigen Institution – dem Finanzamt – angesiedelt ist, in administrativer Vereinfachung gesehen, die den „Abbau entbehrlicher Sozialbürokratie“ (Mitschke 2000:52) ermöglicht, und damit auch Kostenersparnis. Die „Bündelung“ der Sozialtransfers in einer negativen Einkommenssteuer hätte aus Sicht der BefürworterInnen zudem den Vorteil, dass die unterstellte Intransparenz und Missbrauchsanfälligkeit des jetzigen Sicherungssystems wegfallen würde.

Vor allem aber wird die Zweckmäßigkeit einer negativen Einkommenssteuer darin gesehen, als „zentrales Instrument des sozialen Ausgleichs“ zu fungieren, wenn es darum geht, „die Märkte von Eingriffen mit sozialer Absicht zu entlasten“ (vgl. Kronberger Kreis 1988:21) und damit die unterstellten negativen Konsequenzen des derzeitigen Sozialsystems und Arbeitsrechts für die Leistungsfähigkeit bzw. Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft zu beseitigen. Diese „Entlastung“ umfasst verschiedene Aspekte (vgl. z.B. Mitschke 2000:6ff., Kronberger Kreis 1988, Vaubel 1998). Ein Element betrifft die Finanzierung der Systeme sozialer Sicherheit: Durch eine negative Einkommenssteuer würde die Gewährleistung sozialer Sicherheit von Erwerbsarbeit entkoppelt – wodurch die Unternehmen von Lohnnebenkosten entlastet würden. Zudem würden arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Schutzbestimmungen sowie Kollektivverträge und Mindestlohnregelungen weitestgehend überflüssig, da ja Einschränkungen des Lohns bzw. dessen gänzlicher Entfall über die negative Einkommenssteuer „sozialverträglich abgefedert“ würden. Arbeits- und sozialrechtliche Deregulierungen und Flexibilisierung in Hinblick auf Arbeitszeit und befristete Beschäftigung sind in dieser Konzeption der Schlüssel für eine beschäftigungs- und wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik – der negativen Einkommenssteuer kommt in diesen Umbauoptionen zur Neugestaltung der Arbeitswelt die Rolle zu, den ArbeitnehmerInnen zu ermöglichen, „flexible, atypische oder unbezahlte, selbständige oder unselbständige Arbeitsverhältnisse einzugehen, ohne damit die (volle) sozialrechtliche Absicherung zu verlieren“ (LIF o.J:6)

Einen großen Raum nimmt in diesem Zusammenhang – wie auch bei den In-Work-Benefits (*siehe unten*) – die Diskussion der arbeitsmarkt- bzw. beschäftigungspolitischen Effekte eines Bürgergeldes ein, haben die rezipierten Bürgergeld-Modelle doch das Ziel, jene negativen Arbeitsanreize zu beseitigen, die dem bestehenden System der sozialen Sicherheit unterstellt werden – und dabei vor allem jenen Leistungen, die der Existenzsicherung erwerbsloser Personen dienen, also Arbeitslosengeld, Notstands- bzw. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Naturgemäß konzentrieren sich die Überlegungen auf den Niedriglohnsektor: Nach Einschätzung der BefürworterInnen einer negativen Einkommenssteuer bieten die

¹ So will Vaubel nur die „redistributiven Transfers“ von einer negativen Einkommenssteuer ersetzt sehen, nicht aber – nicht näher explizierte – „staatliche Zahlungen, die positive externe Effekte internalisieren sollen“ (Vaubel 1998:169).

derzeit bestehenden Sicherungssysteme für erwerbslose Menschen mit geringer Qualifikation zu wenig positive Anreize für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit (wobei Anreize hier ausschließlich pekuniär gesehen werden). Legale Erwerbsarbeit lohne sich nicht, so die These, weil derzeit neben dem Transferbezug kaum Zuverdienstmöglichkeiten bestehen und in Folge Erwerbseinkommen fast unmittelbar zu einer Transferkürzung in gleicher Höhe führt, der materielle Nutzenzuwachs durch die Aufnahme einer Erwerbsarbeit im Niedriglohnbereich also marginal ist. Auch würden Erwerbslose, bedingt durch die Notwendigkeit, allein aus Erwerbseinkommen den Lebensunterhalt zu bestreiten, davon abgehalten, Jobs anzunehmen, die entsprechend ihrer niedrigen Produktivität leistungsgerecht und damit niedrig entlohnt würden, d.h., unter Kollektiv- bzw. Tariflohn. Der Vorteil einer negativen Einkommenssteuer wird nun darin gesehen, dass die negativen Arbeitsanreize massiv eingeschränkt würden, weil zusätzliches Erwerbsarbeitseinkommen aus einer Tätigkeit im Niedriglohnbereich die Höhe der Sozialleistung nicht bzw. nicht in der vollen Höhe des Erwerbseinkommens mindert. Gleichzeitig würden im Gegenzug die ArbeitgeberInnen durch die Entlastung von „überhöhten Arbeitskosten“ animiert, Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu schaffen (vgl. dazu kritisch z.B. Gebauer et al. 2002).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass (neo)liberalen Grundeinkommensmodellen die Annahme zugrunde liegt, dass der Wohlfahrtsstaat sowohl im Bereich des Arbeitsrechts als auch in dem der sozialen Sicherung zum Problemverursacher geworden sei, da das System der sozialen Sicherung Schwarzarbeit und missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen fördere und wegen zu hoher Transfers an Erwerbslose für deren freiwilliges Verharren in Erwerbslosigkeit verantwortlich zu machen sei (vgl. auch Tálos 1993:39f.). Wie überhaupt die Kosten des Sozialsystems das wirtschaftliche Wachstum strangulieren würden: Wenn auch argumentiert wird, dass das Ziel nicht in einem Abbau, sondern lediglich in einem Umbau des Systems der sozialen Sicherheit bestünde, wird gleichzeitig an anderer Stelle die Zweckmäßigkeit einer negativen Einkommensteuer mit der zunehmenden Unfinanzierbarkeit des derzeitigen Systems begründet: Das jetzige Sozialsystem sei so konstruiert, dass seine Kosten ständig wachsen müssten, wodurch das Wirtschaftswachstum zu ersticken drohe – und dadurch auch die Bedingungen, die die Bereitstellung von Mitteln zu Zwecken der Umverteilung erst ermöglichen. „Jetzt ist es mit Detailreparaturen nicht mehr getan. Die Weichen müssen anders gestellt werden. Dabei müssen die Mechanismen beseitigt werden, die das System in die Selbstzerstörung treiben. Es geht nicht mehr allein um das Sozialsystem. Jede denkbare Reform entscheidet in hohem Maße auch über die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt“ (Kronberger Kreis 1988:17).

Deshalb wird eine Neudefinition staatlicher Aufgaben gefordert: Der Staat solle nur solche Aufgaben übernehmen, „bei denen es zur Erledigung durch den Staat keine sinnvolle Alternative gibt“ (LIF o.J.:1), was nach neoliberalen Vorstellungen bedeuten würde, dass „der ‚Minimum‘-Staat auf die Sicherung der

Rahmenbedingungen für den Wettbewerb und die Garantie von Mindestsicherungen begrenzt“ wird (Tálos 1993:40, vgl. auch Vaubel 1998:21). Es ist also nicht das staatliche Tätigwerden an sich, sondern seine Richtung und sein Ausmaß, das im Zentrum liberaler Kritik steht. KritikerInnen (neo)liberaler bzw. (neo)klassischer Vorstellungen über die Rolle des Staates im Bereich Soziales merken dazu an, dass der Sinn von Sozialausgaben in dieser Konzeption vor allem darin gesehen wird, „als politisch notwendige Versicherungsprämie [zu] fungieren, um Unzufriedenheit unter den weniger privilegierten Gesellschaftsgruppen zu vermeiden. Sozialausgaben werden als Aufwand gesehen – notwendig, aber trotzdem eine Belastung, der in engen Grenzen gehalten und soweit als möglich verhindert werden sollte, da er das grundsätzlich favorisierte Marktsystem stört“ (Rothschild 1996:40; vgl. auch Hirsch 2000:82).

In logischer Konsequenz kommt der Eigenverantwortlichkeit der BürgerInnen für ihre soziale Sicherheit große Bedeutung zu. Durch den Wegfall eines als Zwangssystem wahrgenommenen umfassenden kollektiven Sicherungssystems, durch das „Freiräume und Leistungswille ungebührlich eingeschränkt werden“, würde die Bevölkerung in die Lage versetzt, als mündige BürgerInnen „Lebensrisiken in eigener Verantwortung zu tragen“ (Kronberger Kreis 1988:3): „In der Sozialversicherung geht der obligatorische Versicherungsschutz weit über das hinaus, was unerlässlich ist. Viele Bürger würden wahrscheinlich eine erhebliche Selbstbeteiligung und überhaupt einen niedrigeren Versicherungsschutz wählen, wenn sie ihre Versicherungsbeiträge auf diese Weise entsprechend reduzieren könnten“ (Vaubel 1998:22).

Ein konkretes Beispiel für ein derartiges Grundeinkommen ist das Grundsicherungsmodell des Liberalen Forums. Dieses sieht in einem Grundeinkommen eine Alternative zum „unfinanzierbar und brüchig gewordenen Sozialstaat“ (LIF o.J.:5), der sich durch „Transfer-Wirrwarr und eine völlig überdehnte Sozialbürokratie“ (LIF o.J.:7) auszeichnet. Das Grundeinkommen ist hier als Sozialdividende konzipiert: Als Steuerguthaben wird es je nachdem, ob Erwerbseinkommen vorhanden ist oder nicht, entweder von der zu erbringenden Steuerleistung abgezogen, oder, falls das Steuerguthaben die zu leistende Steuerabgabe überschreitet, in Höhe der Überschreitung direkt ausbezahlt. Dieses Grundeinkommen wird als „existenzielle Grundabsicherung“ verstanden, das durch Eigenvorsorge und Vorsorge auf betrieblicher Ebene ergänzt werden soll. Seine Höhe wird „von der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig“ gemacht und soll sich dementsprechend zwischen öS 6.000,- (Euro 436,-) und öS 8.000,- (Euro 581,-) für Erwachsene und einem vom Einkommen der Eltern und Alter abhängigen Grundeinkommen für Kinder bewegen (LIF o.J.:8, 9).

Während VertreterInnen neoliberaler Grundeinkommensmodelle also die Rolle des Staates bei der sozialen Sicherheit seiner BürgerInnen auf die Gewährleistung eines – nicht notwendigerweise existenzsichernden – Mindeststandards beschränken wollen, sehen die **VertreterInnen sozialreformerischer Modelle** die Notwendigkeit eines „Mehr“ und nicht eines „Weniger“ an staatlichen

Engagement, weshalb das bestehende Sozialsystem nicht wie in neoliberalen Modellen durch das allgemeine Grundeinkommen ersetzt, sondern um dieses erweitert würde (wenngleich partielle Umgestaltungen im bestehenden System der sozialen Sicherheit, etwa durch den Wegfall der offenen Sozialhilfe, nicht ausgeschlossen sind; vgl. z.B. Wohlgenannt 1990:128).

In der sozialreformerischen Debatte wird die Aufgabe eines Grundeinkommens darin gesehen, den Weg für einen Umbau der Erwerbsarbeitsgesellschaft in eine „Beschäftigungsgesellschaft“ zu ermöglichen. Ausgehend von dem Umstand, dass das Normalarbeitsverhältnis als dominanter Bezugspunkt wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen in die Krise gekommen ist, was sich sowohl in der Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse als auch im wachsenden Erwerbslosigkeitsrisiko zeigt, sehen die VertreterInnen sozialreformerischer Grundeinkommensmodelle den Sinn eines solchen in der Befreiung vom Zwang, zur Existenzsicherung einer Erwerbsarbeit nachgehen zu müssen, die unter Umständen nicht existenzsichernd entlohnt oder aufgrund hoher Erwerbslosigkeit nicht verfügbar ist (vgl. Wohlgenannt 1998:90, Gorz 1987:138ff.). Den Ausgangspunkt für die Debatte um Grundsicherungsmodelle in den 80er-Jahren bildete die durch das absehbare Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft ausgelöste, breite Debatte über Alternativen zur industriell-kapitalistischen Produktion, in der die Erwerbsarbeit zwar nicht abgeschafft, aber durch die Aufwertung von nicht marktförmigen, dabei aber gesellschaftsnotwendigen Arbeitsformen in ihrer Bedeutung zurückgedrängt werden sollte (vgl. Vobruba 1998:39ff.). Nachdem die Möglichkeit einer vom Arbeitsmarkt teilweise abgekoppelten Existenz jedoch an materielle Grundvoraussetzungen gebunden ist, „wurde gefolgert, daß diese arbeitsmarktexternen Optionen erst staatlich bereitgestellt und abgesichert werden müssen. Das war der Ausgangspunkt der Grundeinkommensdiskussion“ (Vobruba 1998:44).

Hinzu kommt die Wahrnehmung des Wohlfahrtsstaates als „autoritärer Regelungsmechanismus, der gesellschaftliche Ungleichheit und Herrschaft in vielfacher Weise festschreibt, der Armut und Marginalisierung nicht wirklich verhindert, sondern verwaltet und der nicht zuletzt geschlechtliche Diskriminierungen verfestigt“ (Hirsch 2000:82f.). Mit einem allgemeinen Grundeinkommen soll zum einen die Möglichkeit eröffnet werden, selbstbestimmte Formen der Selbstverwirklichung und der gesellschaftlichen Teilhabe zu wählen (vgl. Wohlgenannt 1998:92), zum anderen werden damit gesellschaftlich notwendige Arbeiten abseits der Erwerbsarbeit honoriert, „die mit dem Leben des Menschen eng verbunden sind und daher immer getan werden müssen“ (Gubitzer/Heintel 1998) worunter sowohl Versorgungsarbeit (wie Kindererziehung, Haushaltsführung, Altenpflege, Krankenarbeit, Gartenarbeit etc.) als auch in weiterer Perspektive Gemeinwesen- bzw. BürgerInnenarbeit (Engagement in NGOs etc.) zu nennen sind (vgl. Biesecker 1999:49; vgl. auch Streissler 1999:81; Tálós 1997:79).

Vor diesem Grundkonsens gibt es jedoch Unterschiede in der Frage, welcher Stellenwert der Erwerbsarbeit in der Beschäftigungsgesellschaft zukommen soll: Zum einen wird die Bedeutung von Erwerbsarbeit für die Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben unterschiedlich eingeschätzt, zum anderen herrscht Uneinigkeit darüber, inwieweit ein zeitgleiches Recht aller auf Erwerbsarbeit einlösbar ist. Während beispielsweise Lieselotte Wohlgenannt ein „Recht auf Erwerbsarbeit“ für alle für nicht verwirklicht hält, „will man nicht künstlich Arbeit schaffen oder unnötig unbezahlte Arbeit ökonomisieren“ (Wohlgenannt 2000:141) und dem ein „Recht auf selbstbestimmte Arbeit und Existenzsicherung“ entgegenhält (vgl. Wohlgenannt 1998:92), denn „Anerkennung und Selbstwertgefühl, positive Erfahrungen von Gemeinschaft und Gegenseitigkeit sind nicht notwendig von Erwerbsarbeit abhängig“ (Wohlgenannt 1990:142), gehen andere davon aus, dass die Sozialpolitik für ein ausreichendes Jobangebot zu sorgen habe, weil Geld allein kein adäquater Ersatz für die durch Erwerbsarbeit erreichbare soziale und gesellschaftliche Teilhabe sei (vgl. Gorz 1987:142, Opielka 1987:134).

In jenem Diskussionsstrang, in der die Einlösung eines BürgerInnenrechts auf Erwerbsarbeit von zentraler Bedeutung ist, bildet die Forderung nach Umverteilung der Erwerbsarbeit in Form einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung ein verbindendes Element. Dieser liegt die Einschätzung zugrunde, dass der Erwerbslosigkeit mit einer Wachstumspolitik allein nicht beizukommen sei, da Outputsteigerungen vielfach allein durch Rationalisierungen ohne zusätzliche Arbeitszeit bzw. Beschäftigte erzielt werden, dass die Rationalisierungen in der Industrie nur bedingt durch die Entwicklungen im Dienstleistungssektor kompensiert werden können, darum eine Vermehrung der Erwerbsarbeit nicht unbegrenzt möglich und damit Vollbeschäftigung zu den „alten“ Bedingungen nicht aufrecht zu erhalten sei, weshalb eine Arbeitsumverteilung in Form einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung von Nöten wäre (vgl. z.B. Gorz 1987:142f., Biesecker 1999:52; Spitzley 1999:56, vgl. auch vgl. Tálos 1993:47).

Der Nutzen einer Arbeitszeitverkürzung wird vielfach nicht nur in ihrer beschäftigungsfördernden Wirkung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt gesehen, sondern auch in ihren möglichen Effekten auf gesellschaftspolitisch wünschbare Veränderungen: Mit einer Neuverteilung der Lohnarbeit würde auch der Weg für eine Neuverteilung der gesamten gesellschaftlichen Arbeit frei, etwa jene der Versorgungsarbeit zwischen den Geschlechtern (vgl. z.B. Gubitzer 2001:180ff.).

Im Zusammenhang mit der kritischen Reflexion von Erwerbsarbeit in Hinblick auf Identitätsstiftung und Statusgebung stellt sich ein existenzsicherndes Grundeinkommen auch als Option für Frauen dar: Auch wenn ein Grundeinkommen „kein Instrument zur Überwindung geschlechtsspezifisch bedingter Einkommensungleichheit“ und „kein Instrument zur angemessenen Abgeltung bis lang unbezahlt

erbrachter gesellschaftlicher Leistungen“ darstelle (vgl. Appel 2003:4), fällt die Bilanz, was die Erweiterung der Handlungsspielräume von Frauen angeht, für viele feministische TheoretikerInnen doch positiv aus: „Ein existenzsicherndes Grundeinkommen löst nicht alle Probleme. Es ist nicht die Lösung für die Stellung der Frau in der Gesellschaft, aber es verschlechtert sie auch nicht. Es kann sogar die Teilhabechancen von Frauen erhöhen, weil sie über eigenes Geld verfügen und sie in ihrer materiellen Existenzsicherung nicht mehr auf einen Partner angewiesen sind. [...]. Ein existenzsicherndes Grundeinkommen nimmt den Existenzdruck von Frauen und kann den Emanzipationsprozess begünstigen“ (Gubitzer 2001:181, vgl. auch Wohlgenannt 2000:139).

Als konkretes Beispiel für ein – allerdings lebensphasenspezifisches – sozialreformerisches Grundeinkommensmodell kann das von den Grünen vorgelegte Modell einer „Grundsicherung im Alter“ genannt werden (Die Grünen 1998): Demnach hätte jede Person ab dem 60. Lebensjahr Anspruch auf eine Grundsicherung in der Höhe von öS 6.000,- (Euro 436,-); Alleinstehende hätten einen Anspruch auf öS 8.000,- (Euro 581,-). Dieses Grundeinkommen ist unabhängig von vorangegangener Erwerbstätigkeit – allerdings insofern nicht voraussetzungslos, als alle Personen zwischen dem vollendeten 18. Lebensjahr und dem Pensionsantritt verpflichtet wären, einen monatlichen Beitrag in der Höhe von öS 200,- (Euro 14,5) zu entrichten. Bei Personen mit „geringem Familieneinkommen“ würden die Gemeinde bzw. der Sozialhilfeträger die Beitragszahlung übernehmen. Diese Grundsicherung würde die erste Säule in einem Zwei-Säulen-System des öffentlichen Pensionssystem bilden: Die zweite Säule wäre eine erwerbsabhängige Versicherungspension, die allerdings anders als die zurzeit bestehende weder Ersatzzeiten noch Mindestbeitragszeiten kennen würde. Die daraus erwachsenden Ansprüche würden nach versicherungs-mathematischen Kriterien berechnet werden. Die Pensionsansprüche, die sich aus der Kombination von erster und zweiter Säule ergeben, wären „gedeckelt“: Zusammen dürfen sie die Höchstpension von öS 32.000,- (Euro 2326,-) nicht übersteigen (Die Grünen 1998:32ff.).

1.1.2. Kritik an allgemeinen Grundeinkommensmodellen

Einen zentralen Ansatzpunkt für Kritik bilden die Konsequenzen, die sich aus den bei allgemeinen Grundeinkommensmodellen zwangsläufig entstehenden **Finanzierungsproblemen** ergeben würden: Ein 14x jährlich ausbezahltes Grundeinkommen in der Höhe von für alle Über-18-Jährigen und eines in der Höhe von öS 4.000,- (Euro 291,-) für alle Kinder würde nach Berechnungen von Hans Steiner für Ende der 90er-Jahre jährlich fast öS 800 Mrd. (Euro 58 Mrd.) kosten, während die Ausgaben für die Ende der 90er-Jahre ausbezahlten monetären Sozialtransfers bei öS 450 Mrd. (Euro 33 Mrd.) lagen (vgl. Steiner 1999:94). Wie oben angeführt, wollen sozialreformerische Grundeinkommensmodelle ein solches Grundeinkommen zusätzlich zu bestehenden Leistungen des Sozialstaates gewähren, was ohne eine

fundamentale Änderung bei der Verteilung des Volkseinkommens nicht möglich wäre, weshalb sozialreformerische Grundeinkommensmodelle von KritikerInnen als „unfinanzierbar“ abgelehnt werden.

Neoliberale Grundeinkommensmodelle hingegen sehen vor, bestehende Sozialleistungen durch das Grundeinkommen zu ersetzen. Nach Berechnungen von Hans Steiner wäre dennoch bei einer Höhe des Grundeinkommens von öS 8.000,- (Euro 581,-) für Ende der 90er-Jahre ein zusätzlicher Aufwand von öS 350 Mrd. (Euro 25 Mrd.) zu bestreiten gewesen (vgl. Steiner 1999:93; für ältere Berechnungen für Deutschland vgl. Hauser 1996:59ff). D.h., dass neoliberale Grundeinkommensmodelle, die ja auf eine „Verschlankung“ des Sozialstaates abzielen, nur dann „kostengünstiger“ als das bestehende System sein können, wenn das individuelle Grundeinkommen niedrig – und nicht bedarfsdeckend – angesetzt wird. Für eine mangelnde Bedarfsdeckung spielt auch das Ziel der Anbindung der Höhe des neoliberalen Grundeinkommens an die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit eine zentrale Rolle. Gerhard Bäcker-Breil argumentiert, dass in Anbetracht der Kosten eines Grundeinkommens in der Praxis alles auf den Versuch hinauslaufen würde, diese Kosten zu begrenzen (vgl. Bäcker-Breil 1997:45). Anderenfalls müssten die Steuereinnahmen drastisch erhöht werden, um die erheblichen zusätzlichen Kosten zu finanzieren. Oder aber andere Ausgaben für Agenden im weiteren sozialpolitischen Sinne, d.h. im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, deutlich eingeschränkt werden, was aus neoliberaler Sicht durchaus Sinn machen würde. Dazu Hans Steiner: „Durch das Grundeinkommen sollte die Basis geschaffen werden, einen Großteil der vorhin genannten Infrastrukturbereiche [Bildung, Wohnen, Gesundheit, Beschäftigung, Kinder- und Altenbetreuung, MK] zu entstaatlichen und sie in die Marktproduktion einzubinden. Für die bisher vom Staat angebotenen weitgehend kostenlosen Leistungen müssten dann von den Haushalten eigene Beiträge in substantieller Höhe geleistet werden. Auch wenn das z. B. von den Liberalen vorgeschlagene Modell eines Grundeinkommens zweifellos bei der überwiegenden Mehrheit ein höheres Nettoeinkommen zur Folge hätte, so würde das Marktprinzip in diesen Bereichen zu einem Zweiklassensystem in den wohlfahrtsstaatlichen Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen etc. führen“ (Steiner 1999:94). Und André Gorz meint dazu: „Das Hauptziel der Einkommensgarantie in ihrer konservativen Version besteht [...] nicht darin, Hilfsbedürftigkeit und Arbeitslosigkeit abzuschaffen, sondern sie zu dem für die Gesellschaft niedrigsten Preis sozial erträglich zu machen“ (Gorz 1983:67).

Hans Steiner hat die Höhe eines individuellen Grundeinkommens berechnet, die sich ergeben würde, würde das Grundeinkommen mit den Mitteln der Sozialleistungen von 1994 finanziert werden². Das Ergebnis wäre ein zugebilligtes Subsistenzminimum, das deutlich unter dem soziokulturellen

² Wobei er von den neu zu verteilenden Geldern die Aufwendungen für Sachleistungen (etwa für Krankheit, Behinderung und Pflege), soziale Wohnbeihilfen und Pflegegelder abgezogen hat, da er eine Streichung dieser Gelder auch bei gleichzeitigem Bezug eines Grundeinkommens für unzumutbar hält (vgl. Steiner 1997:57).

Existenzminimum liegen würde: Das Grundeinkommen für Erwachsene bei öS 5.200,- (Euro 378,-); Kinder hätten in diesem Beispiel Anspruch auf die Hälfte eines Erwachsenen-Grundeinkommens, also auf öS 2.600,- (Euro 189,-). Ein Grundeinkommen in dieser Höhe hätte zur Folge, dass 1,8 Millionen PensionistInnen, die meisten Erwerbslosen wie auch die meisten KrankengeldbezieherInnen mit einer Verschlechterung ihrer materiellen Situation zu rechnen hätten. „Absolute Armut für eine siebenstellige Bevölkerungsgruppe“ wäre laut Steiner die Folge (vgl. Steiner 1999:57) – und weitere Verschlechterungen in Zeiten wirtschaftlicher Rezession aufgrund der Anbindung an die „volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ nicht ausgeschlossen.

Aus der nicht bedarfsdeckenden Dotierung, die sich ergeben würde, würde das Grundeinkommen mit den Mitteln des Jahres 1994 für Sozialleistungen finanziert werden, ergibt sich, dass die Notwendigkeit, zur Existenzsicherung einer Erwerbsarbeit nachzugehen, de facto bestehen bleiben würde: „Der Vorrang von Erwerbsarbeit wird dann nicht mehr administrativ und formal eingefordert, sondern materiell erzwungen“ (Bäcker-Breil 1997:45). Dieser Erwerbsarbeitszwang würde allerdings vor dem Hintergrund eines deregulierten und flexibilisierten Arbeitsmarktes bestehen (*siehe oben*). Mit der Folge, dass sich der erhoffte „Anreiz-Effekt“ eines voraussetzungslosen Grundeinkommens neoliberaler Provenienz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit als faktischer Zwang entpuppen würde, auch extrem schlecht bezahlte Arbeiten zu ebenso schlechten Arbeitsbedingungen anzunehmen.

Daraus ergibt sich wiederum die Frage nach möglichen **Überwälzungen**, denn der Nutzen der Grundsicherung könnte von den ArbeitnehmerInnen auf die ArbeitgeberInnen „überwälzt“ werden: „Es kann nämlich sein, [...] daß im Endeffekt die Arbeitgeber durch niedrigere Lohnzahlungen von der Grundsicherung profitieren. Ein derartiger Lohndruck im unteren Lohnbereich kann sich selbstverständlich auch auf die anderen Lohnbereiche auswirken“ (Streissler 1999:92). Die Gefahr von Überwälzungen durch Erhöhung bzw. Einführung von Sozialtransfers besteht auch im Bereich des Angebots sozialer Dienstleistungen (z.B. bei ambulanten Pflegediensten oder Kinderbetreuungseinrichtungen), wo es zu einer Erhöhung der Preise kommen kann, oder aber auch im Bereich des Wohnens, wo die Einführung eines Grundeinkommens zur Erhöhung der Mietpreise führen könnte (*ebenda*).

Weiters ist anzunehmen, dass ein voraussetzungslos gewährtes Grundeinkommen bei einem Teil der Erwerbstätigen zu einem Ausstieg aus der Erwerbsarbeitsbeteiligung führen würde: Dabei ist zum einen an im Niedriglohnbereich Beschäftigte zu denken (vgl. Steiner 1999:94). Zum anderen wird die Überlegung angestellt, dass sich Frauen und Männer nicht gleichermaßen vom Arbeitsmarkt zurückziehen würden: Nach Einschätzung von Hans Steiner wären es vor allem die Frauen, weil

einerseits ihre Verdienstchancen aufgrund verschiedener Faktoren vielfach schlechter als die von Männern sind, andererseits, weil dadurch die aus der notwendigen Vereinbarung von Erwerbsarbeit und der nach wie vor zum Großteil von Frauen erledigten Versorgungsarbeit entstehenden psychischen und sozialen Belastungen wegfallen würden (vgl. Steiner 1999:98).

Von KritikerInnen werden solche Verhaltensänderungen im Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung aus drei Gründen – einem fiskalischen, einem gesellschaftspolitischen und einem frauenpolitischen – als problematisch bewertet:

Fiskalisch bedenklich deshalb, weil der Rückzug eines Teils der Erwerbsbevölkerung natürlich mit erheblichen steuerlichen Einnahmefällen verbunden wäre, was umgekehrt einnahmenseitig die Kosten für die Grundsicherung erhöhen würde (vgl. Streissler 1999:84).

Gesellschaftspolitisch bedenklich deshalb, weil KritikerInnen davon ausgehen, dass ein Grundeinkommen nicht nur ökonomisch nicht durchsetzbar wäre, sondern aufgrund der Verteilungswirkungen auch in der Gesellschaft keine Zustimmung finden würde (vgl. Bäcker-Breil 1997:42; Streissler 1999:86). Hans Steiner spricht in diesem Zusammenhang von einem „Gerechtigkeitsdilemma“, weil ein Grundeinkommen nur dann funktionieren könne, wenn nicht zu viele Menschen die damit eröffnete Gelegenheit nützen würden, aus den Arbeitsmarkt hinauszuoptieren. Sein Einwand: „Ist es unter den heute generell eher unbefriedigenden Arbeitsbedingungen bestimmten Menschen zuzumuten, daß sie die unbefriedigenden Arbeiten leisten, um damit anderen die Chance ermöglichen, sich diesen unbefriedigenden Situationen nicht auszusetzen?“ (Steiner 1999:95, vgl. auch Pfeil 1989:124).

Frauenpolitisch bedenklich deshalb, weil ein Rückgang der Frauen-Erwerbsquote vor dem Hintergrund der Einschätzung von Erwerbsarbeit als zentral für gesellschaftliche Integration „im Sinne des Ziels der sozialen Teilhabe kontraproduktiv“ wäre (vgl. Steiner 1999:98). Wie oben festgestellt wurde, werden – sozialreformerische – Grundeinkommensmodelle speziell von feministischen TheoretikerInnen wegen der erwarteten positiven Aspekte für die Teilhabe- und Selbstverwirklichungschancen für Frauen befürwortet. Eine Einschätzung, die gerade auch von feministischer Seite nicht unwidersprochen bleibt: „Eine erwerbsunabhängige Absicherung würde zwar die unmittelbaren materiellen Probleme entschärfen, sie würde aber gleichzeitig die strukturelle Arbeitsteilung [zwischen Männern und Frauen, M.K.] und folglich auch die Spaltung der Teilhabe an gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Gütern fortschreiben. Aus diesen Gründen müßte unter einer frauenpolitischen Perspektive das Recht auf einen Arbeitsplatz und weniger das Recht auf Einkommen ohne Erwerbsarbeit gefordert werden. Denn das

Grundeinkommen könnte sich [...] als ein Schweigegeld für [die] vom Arbeitsmarkt verdrängten Frauen erweisen“ (Rosenberger 1999:47, vgl. z.B. auch Beer 1987).

Neben der Einschränkung im Bereich der sozialen Teilhabe hätten diese Frauen aber auch mit materiellen Einbußen zu rechnen: Während Männer weiterhin „Leistungseinkommen“ lukrieren, müssten sich Frauen mit einem Grundeinkommen begnügen, das nicht einmal die Höhe von Niedriglöhnen erreicht.

Ganz allgemein geben KritikerInnen zu bedenken, dass Grundsicherung nicht per se emanzipatorisch sein muss, sondern auch repressiv wirken kann, wenn sie „der gesellschaftliche Lohn für [...] erzwungene Untätigkeit ist“ (Gorz 1983:66). Auch dem ehemaligen Sozialminister Alfred Dallinger schien „der Einwand nicht ohne Gewicht, ein garantiertes Grundeinkommen bewirke, was es verhindern wolle: die Zweiteilung der Gesellschaft in solche, die Arbeit haben, und in solche, die keine haben – die aber mit dem Opium ‚Grundeinkommen‘ politisch ruhig gehalten werden“ (Dallinger 1987:277, vgl. auch Pfeil 1989:124).

1.2. In-work Benefits

Unter „In-work Benefits“ versteht man erwerbsabhängige Grundsicherungsmodelle. Dazu zählen Modelle der Negativen Einkommenssteuer, Lohnsubventionen³, Reduktionen der Lohnnebenkosten, Tax Credits⁴ und Mindestlöhne (vgl. Streissler 1999:101ff.). Hier werden Erwerbstätigen (oder aber UnternehmerInnen) Steuerbefreiungen oder Transfers gewährt, die ab dem Erreichen eines gewissen Erwerbseinkommensniveaus allmählich abgeschliffen werden.

Die Zielsetzungen der verschiedenen In-work Benefits sind allerdings unterschiedlich (vgl. Streissler 1999:101ff.): Während Mindestlöhne das Ziel der Vermeidung von Armut trotz Erwerbsarbeit verfolgen, geht es in den anderen Modellen nicht primär um die Bekämpfung von Armut, sondern wie auch bei liberalen Grundeinkommensmodellen vor allem um die Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Die in diesem Rahmen vertretenen Modelle wenden sich an unterschiedliche Zielgruppen (vgl. z.B. Pfeiffer et al. 1998; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002:29ff.; Sinn et al. 2002:13ff): Während die einen als Anreiz für

³ Lohnsubventionen setzen beim Stundenlohnsatz an und nicht beim Lohneinkommen. D.h., dass Personen, die zu einem relativ hohen Lohneinkommen in Teilzeit arbeiten, wegen einer geringen Stundenanzahl aber nur über ein geringes Lohneinkommen verfügen, nicht subventioniert werden (vgl. Streissler 1999:112).

⁴ Tax Credits sind das anglo-amerikanische Pendant zur im deutschsprachigen Raum diskutierten Negativen Einkommenssteuer. Im Gegensatz zu letzterer sind Tax Credits in verschiedenen Ländern auch konkret umgesetzt worden, wie beispielsweise der „Earned Income Tax Credit“ in den USA oder der „Family Credit“ in Großbritannien (vgl. Streissler 1999:116ff.).

Erwerbslose gedacht sind, eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich anzunehmen, zielen die anderen darauf ab, UnternehmerInnen zur Schaffung von Niedriglohn-Jobs anzuregen.

Die Befürwortung von In-work Benefits an ArbeitnehmerInnen – dazu zählen an ArbeitnehmerInnen ausbezahlte Lohnsubventionen, tax credits und an ArbeitnehmerInnen ausbezahlte Lohnsubventionen – fußt auf jener These, die auch neoliberalen Grundeinkommensmodellen zugrunde liegt: dass für Erwerbslose eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich gegenüber Out-of-work Benefits wie Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Sozialhilfe unter den gegebenen Umständen zu wenig attraktiv wäre, da der Einkommensunterschied zu gering wäre, weshalb die Einkommen der Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich via In-work Benefits deutlich über das Einkommen von Erwerbslosen gehoben werden sollen. Demgegenüber sollen an ArbeitgeberInnen ausbezahlte Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich bzw. eine Reduktion der Lohnnebenkosten diese zu einer verstärkten Nachfrage in diesem Lohnsegment anregen.

1.2.1. Kritik an In-work Benefits

Die Kritik an In-Work-Benefits deckt sich in vielen Aspekten mit der Kritik an liberalen Grundeinkommensmodellen. Sie setzt zum einen bei der den Modellen zugrundeliegenden Einschätzung des Arbeitsmarktes an, gehen doch die Modelle entweder davon aus, dass es genügend Arbeitsplätze gibt, diese aber aufgrund hoher Out-of-work Benefits für Erwerbslose bzw. ArbeitnehmerInnen zu wenig attraktiv sind, oder aber davon, dass im Niedriglohnbereich die Kapazitäten vorhanden sind, um zumindest für einen Großteil der erwerbslosen Bevölkerung Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Streissler 1999:112f.). Erstere Annahme steht im Kontrast zu den Ergebnissen neuerer empirischer Untersuchungen für Deutschland, die nachweisen, dass zwischen niedrigen Löhnen (einschließlich Wohnbeihilfen und Kindergeld) und den Leistungen der Sozialhilfe (einschließlich Wohnbeihilfen und Einmalleistungen) eine erhebliche Spanne besteht, die zudem in den letzten Jahren größer geworden ist: „Selbst bei einem Ehepaar mit 3 Kindern, bei dem nur der Mann beschäftigt ist – und zwar in der niedrigsten Entgeltgruppe nach der amtlichen Verdienststatistik – beträgt der Abstand im Jahr 2001 noch 25%“ (Bäcker 2003:302). Es bestehen also durchaus monetäre Anreize für die Haushalte von Langzeiterwerbslosen, für die die empirische Armutforschung im übrigen ein extrem hohes Risiko ausweist, von Armutgefährdung und akuter Armut betroffen zu sein, eine Beschäftigung aufzunehmen. Auch zeigen qualitativ angelegte Studien über die Motivlage von Langzeiterwerbslosen, dass diese in einer Vielzahl der Fälle auch dann zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bereit wären, wenn sich daraus keine monetären Verbesserungen ergeben würden (vgl. z.B. Gebauer et al. 2002). Außerdem soll noch einmal betont werden, dass aufgrund der wachsenden Arbeitsproduktivität Wachstumszuwächse vielfach

durch Rationalisierungen und nicht etwa durch zusätzliche Arbeitskräfte geschaffen werden (vgl. z.B. BEIGEWUM 1998:18).

Zudem befürchten KritikerInnen negative Mitnahmeeffekte: Sie gehen davon aus, dass die Existenzsicherungsfunktion der Löhne dadurch gefährdet würde, „daß mit Blick auf die Subvention in bestimmten Tarifbereichen reale Lohnsenkungen erfolgen sowie normale Beschäftigungsverhältnisse in subventionierte ‚billige‘ Arbeitsplätze umgewandelt werden“ (Becker 1998:756f.; Bäcker 2003:304; vgl. auch Streissler 1999:109ff.).

2. *Grundsicherungsmodelle, deren primäres Ziel in der Vermeidung von Armut liegt*

2.1. **Modelle einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung**

Anders als etwa die ProponentInnen von Grundeinkommensmodellen sehen die VertreterInnen von Modellen bedarfsorientierter Grund- bzw. Mindestsicherung keine Notwendigkeit, den Sozialstaat völlig umzubauen. Sie verweisen auf den wirksamen Beitrag des bestehenden Systems gegen finanzielle Notlagen und soziale Marginalisierung (vgl. z.B. „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:45). Nichtsdestotrotz sehen sie im gegenwärtigen System der sozialen Sicherung Defizite bei der Effektivität des Sozialsystems in Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung und -bekämpfung und vertreten die Idee einer Grundsicherung, die in das bestehende System eingebettet werden und Sicherungslücken schließen soll.

Zentralen Ausgangspunkt der Reformvorstellungen bildet die Erkenntnis, dass die Sozialhilfe als derzeit de-facto existierende Grundsicherung ihre Rolle, Armut effektiv zu bekämpfen, nur ungenügend erfüllt bzw. erfüllen kann. Die Reformvorschläge lassen sich grundsätzlich in zwei Gruppen einteilen⁵: Modelle der bedarfsorientierten *Grundsicherung* und Modelle der bedarfsorientierten *Mindestsicherung*.

2.1.1. **Modelle der bedarfsorientierten Grundsicherung**

Modelle der bedarfsorientierten Grundsicherung (vgl. z.B. Hauser 1996:114ff., Bäcker-Breil 1997, Bäcker 2001; für das Modell von Tálos et al. für die Risiken Erwerbslosigkeit, Alter und Krankheit sowie Armutsvermeidung in Haushalten mit Kindern vgl. Tálos 2003) verweisen auf die Überfrachtung der

⁵ Die Begriffe „bedarfsorientierte *Grundsicherung*“ und „bedarfsorientierte *Mindestsicherung*“ werden in den Modellentwürfen unsystematisch verwendet. Deshalb soll hier die Verwendung der jeweiligen Begriffe analog zu der bei Tálos vorgenommen werden (vgl. Tálos 2003c).

Sozialhilfe durch die Aufgabe, Armutslagen zu bearbeiten, die durch soziale Massenschutztatbestände hervorgerufen werden – und damit durch Risiken, deren Bearbeitung genuine Aufgabe der Sozialversicherung ist. Als grundlegendes Problem wird der Umstand identifiziert, dass die Dominanz des Versicherungs- und Äquivalenzprinzips⁶ innerhalb der Sozialversicherung dazu führt, dass bei Eintreten der normierten Risikotatbestände für einen Teil der Bevölkerung keine bedarfsdeckenden oder überhaupt keine Versicherungsleistungen anfallen, und damit die Aufgabe der Existenzsicherung auf die Sozialhilfe „überwälzt“ wird. Als Lösung wird die Einführung von Mindeststandards innerhalb der Sozialversicherung vorgeschlagen, die die grundsätzlich vorrangigen Versicherungsleistungen bis zur Höhe des durch die bedarfsorientierte Grundsicherung definierten sozio-kulturellen Existenzminimums aufstocken sollen. In den Worten Bäckers: „Im unteren Einkommenssegment ergänzt also das Bedarfsprinzip das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip, ohne es zu ersetzen“ (Bäcker 2001:700). Die bedarfsorientierte Grundsicherung würde nach dem Vorschlag von Tálos et al. auch die derzeit existierenden Versicherungsleistungen mit Fürsorgecharakter (Notstandshilfe in der Arbeitslosenversicherung und Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung) ersetzen (vgl. Tálos 2003a:186f.). Gleichzeitig wird der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert, da auch jene vom normierten Risikofall betroffenen Personen, die keinen versicherungsrechtlichen Anspruch auf eine Leistung erwerben konnten, leistungsberechtigt sind. Dadurch sollte es möglich werden, die Sozialhilfe wieder auf die Bearbeitung atypischer Notlagen zu beschränken – wobei es für Bäcker mit der Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung auch notwendig wird, die Sozialhilfe derart zu reformieren, „dass das Leistungsniveau in beiden Leistungssystemen weitgehend identisch ist“ (vgl. Bäcker 2001:714, vgl. auch Rosner/Wrohlich 2003:225).

Die diskutierten Modelle fokussieren also auf Armutsrisiken innerhalb der Sozialversicherung – die Frage nach fehlender Bedarfsdeckung durch Versorgungsleistungen wird bei Hauser explizit (vgl. Hauser 1996:114f.) und bei Bäcker bzw. Bäcker-Breil implizit ausgeklammert. Anders nur im Modell von Tálos et al., wo auch die Rolle der Familienleistungen bei der Vermeidung von Armut in Haushalten mit Kindern in den Blick genommen wird und entsprechende Vorschläge für eine Verbesserung des status quo gemacht werden (vgl. Rosner/Wrohlich 2003a). Damit ist die bedarfsorientierte Grundsicherung in den hier diskutierten Modellen nicht „universell“, sondern – überwiegend oder ausschließlich – erwerbsarbeitszentriert konzipiert, in dem Sinne, dass sie nur jene Armutslagen bearbeitet, die aus der Nichterwerbstätigkeit aufgrund von Erwerbslosigkeit, Krankheit, Unfall und Alter resultieren (vgl. auch Tálos 2003a:185f.). Das impliziert gleichzeitig, dass der Sozialhilfe, die auf die Bearbeitung „atypischer“

⁶ Das Äquivalenzprinzip als „Generallinie der Sozialversicherung“ (vgl. Döring 1990:293) übersetzt das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, das als Erwerbsarbeitswertgerechtigkeit interpretiert wird, ins System der Sozialversicherungsleistungen. D.h., je länger Versicherungsbeiträge gezahlt werden und je höher diese sind, desto höher ist auch die Versicherungsleistung. Das bedeutet in Folge, dass alle Einkommensungleichheiten am Erwerbsarbeitsmarkt in den Bereich der sozialen Sicherung übertragen werden.

Notlagen beschränkt werden soll, weiterhin ein zentraler Stellenwert bei der Armutsbekämpfung etwa bei Haushalten von working poor oder Familien mit einer/einem AlleinverdienerIn und mehreren Kindern zukommt. Nikolaus Dimmel nennt als soziale Risiken, die im Rahmen einer bedarfsorientierten Grundsicherung außer Betracht bleiben und damit durch die Sozialhilfe abgedeckt werden müssen, „hohe Wohnkosten, Behinderung oder andere Formen der Beeinträchtigung, Überschuldung, die sozialökonomischen Folgen von Scheidungen, (Aus-)Bildungszeiten, [...] chronifizierte Erkrankungen oder Delogierungen“ (Dimmel 2003:208). Angesichts veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen stellt sich allerdings die Frage, ob derart verursachte Notlagen als „nicht massenhaft auftretend“ bzw. „atypisch“ im Sinne von „selten“ bewertet werden können.

2.1.2. Modelle der bedarfsorientierten Mindestsicherung

Auch Modelle der bedarfsorientierten Mindestsicherung (vgl. z.B. „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:84ff.; Kaltenborn 1998:156ff., für ein Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter vgl. Streissler 1999:138ff.) setzen an den Mängeln der Sozialhilfe an, für die auch hier mangelnde Existenzsicherung innerhalb der vorgelagerten Sicherungssysteme verantwortlich gemacht wird. Gleichzeitig werden aber auch Funktionsmängel der Sozialhilfe in den Blick genommen, die nicht ausschließlich mit der Überfrachtung durch massenhaft auftretende Risiken zu tun haben. Die Reformoption besteht anders als bei den Modellen der bedarfsorientierten Grundsicherung nicht in der Schaffung von Mindeststandards innerhalb der vorgelagerten Sicherungssysteme (siehe aber die Forderung Streisslers nach einem Mindestarbeitslosengeld, vgl. Streissler 1999:135). Vielmehr sollen die zentralen (Sozialhilfe und Notstandshilfe, wie im Vorschlag von Streissler) bzw. möglichst alle Bundes- und Landesleistungen mit Fürsorgecharakter (in den Worten Kaltenborns „Leistungen, die der vertikalen Umverteilung dienen“, vgl. Kaltenborn 1998:156) in einer neuen Leistung, eben der bedarfsorientierten Mindestsicherung, zusammengeführt werden.

Unterschiedlich wird die Frage beantwortet, welcher zusätzlichen Reformen innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit im engeren und weiteren Sinne vorgenommen werden müssten: Während Kaltenborn in seinem Modellentwurf die Frage nach Reformen in den vorgelagerten Sicherungssystemen nicht thematisiert, haben solche – etwa in Form der Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten und eine Neugestaltung des Leistungskatalogs – in den Modellen von Streissler und der ExpertInnengruppe des Berichts „Einbinden statt ausgrenzen“ einen zentralen Stellenwert. Soll doch die bedarfsorientierte Mindestsicherung innerhalb des Systems der sozialen Sicherheit eine lediglich subsidiäre Stellung einnehmen (für Details vgl. Streissler 1999:130ff, „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:59ff).

2.1.3. Übereinstimmungen zwischen den Modellen einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung

Trotz des grundsätzlichen Unterschiedes in der Frage, in welchem System die Bedarfssicherung erfolgen soll – also via aufstockende Leistungen innerhalb des Sozialversicherungssystems versus eine neu geschaffene Fürsorgeleistung, die das bestehende Set von Fürsorgeleistungen weitestgehend oder gänzlich ersetzt – zeichnen sich die beiden Modelle in vielen Aspekten durch weitgehende Übereinstimmung aus:

Wie deutlich geworden sein sollte, zielen Modelle der bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung nicht – wie neoliberale Vorschläge für ein Grundeinkommen – auf eine Systemrevision ab, bei der das bestehende sozialstaatliche Leistungsspektrum durch ein „Bürgergeld“ ersetzt werden soll. Vielmehr geht es um das Schließen von Lücken innerhalb des bestehenden Systems mit dem Ziel einer effektiven Armutsbekämpfung bzw. –prävention, wobei die entsprechenden Standards (anders als im derzeitigen Sozialhilfesystem) bundesweit einheitlich definiert sein sollen. Die Finanzierung soll übereinstimmend durch allgemeine Steuermittel erfolgen.

Beide Leistungen werden – wie auch jeweils im Namen zum Ausdruck kommt – und anders als Sozialdividenden-Modelle bzw. sozialreformerische Grundeinkommensmodelle nur bei Vorliegen von **Bedürftigkeit** im Sinne eines nicht bedarfsdeckenden oder gänzlich fehlenden Einkommens gewährt. In Konsequenz findet sich auch das Subsidiaritätsprinzip als zentrales Merkmal von Fürsorgeleistungen in beiden Modellen wieder: Es erfolgt sowohl Einkommens- als auch Vermögensanrechnung, wenn auch nicht in so rigider Form wie bei den derzeit bestehenden Fürsorgeleistungen. So würden etwa (auch im Sinne eines positiven Arbeitsanreizes) die Zuverdienstgrenzen bei erwerbslosen Personen wesentlich höher angesetzt werden. Auch wird – wenn auch gegenüber der derzeitigen Praxis eingeschränkt – am Prinzip der Unterhaltspflicht von Familienangehörigen festgehalten. In Konsequenz bildet nicht das individuelle Einkommen den Anknüpfungspunkt für die Leistungsbemessung, sondern das Haushaltseinkommen. Um der Gefahr individueller Armut trotz grundsätzlich bedarfsdeckenden Haushaltseinkommens aufgrund ungleicher Verteilung der zur Verfügung stehenden Ressourcen vorzubeugen, schlägt Hauser einen individuellen Rechtsanspruch in Höhe des jeweiligen Äquivalenzeinkommens am gesamten Haushaltseinkommen vor (vgl. Hauser 1996:116). Regress gegenüber den Leistungsberechtigten bzw. ihren Angehörigen ist innerhalb der hier vorgestellten Modellentwürfe kein Thema.

Ein weiteres verbindendes und gleichzeitig gegenüber Grundeinkommensmodellen abgrenzendes Charakteristika besteht darin, dass der Bezug von bedarfsorientierter Grund- bzw. Mindestsicherung

auch in einer weiteren Frage nicht voraussetzungslos ist: bei beiden ist der Leistungsbezug an die **Erwerbsarbeitsbereitschaft** der EmpfängerInnen gebunden. Abgelehnt wird allerdings eine „Verpflichtung zur Arbeit um jeden Preis“ (vgl. z.B. „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:51), weshalb auch die Notwendigkeit zur Neubestimmung der „zumutbaren Arbeit“ sowie die Ausweitung anerkannter Erwerbsverhinderungsgründe gesehen wird. Wird Erwerbsarbeitsbereitschaft dennoch verweigert, sehen die verschiedenen Modelle Sanktionen in Form von Leistungskürzungen vor.

Die Erwerbsarbeitszentriertheit der Modelle einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung ist neben dem Aspekt, dass die Grundprinzipien, auf denen das System der sozialen Sicherheit aufbaut, im Wesentlichen beibehalten werden sollen, auch so zu verstehen, dass Erwerbsarbeit als zentrale Voraussetzung für soziale Integration verstanden wird. Auch wenn in beiden Modellen die Vermeidung von Einkommensarmut die zentrale Zielsetzung ist, sind darüber hinaus auch soziale Teilhabe bzw. Integration Thema, wie überhaupt eine Politik, „die die Wurzeln der Ausgrenzung beseitigen will“ (vgl. Bäcker-Breil 1997:40). Bäcker weist darauf hin, dass die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung für ihn lediglich eine „Second-best Lösung darstellt“ – vorrangiges Ziel der Sozialpolitik müsste es sein, jene Bedingungen zu schaffen, die die Erzielung bedarfsdeckender Sozialversicherungsleistungen möglich machen (vgl. Bäcker 2001:716). In diesem Zusammenhang betonen die verschiedenen Modelle im Besonderen die Notwendigkeit verstärkten sozialstaatlichen Engagements im Bereich einer Mindestlohnpolitik und für eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit sowie bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne von Integrations- und Qualifikationsmaßnahmen für erwerbslose Menschen (vgl. Tálos 2003b:236, Kaltenborn 1998:168, Bäcker-Breil 1997:39f., Streissler 1999:130ff., „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:95f.).

Ein weiteres gemeinsames Ziel ist die Vermeidung von Nichtinanspruchnahme aufgrund der Angst vor Stigmatisierung und damit die Vermeidung von „verschämter“ Armut, auch soll Armut als Folge des „Zwischen-die-Stühle-Fallens“ zwischen verschiedenen Leistungen verhindert werden. Neben dem Faktor der administrativen Vereinfachung bzw. Kostenersparnis ist die Vorbeugung von Nichtinanspruchnahme ein wesentlicher Grund, weshalb z.B. Bäcker-Breil eine bedarfsorientierte Grundsicherung (wie im Übrigen auch Hauser, vgl. Hauser 1996:122f.) bei den jeweiligen Trägern der Sozialversicherung angesiedelt sehen will, da diesen Risiken durch die Durchführung von „Versicherungs- und Grundleistung durch ‚eine Hand‘“ vorgebeugt werden könne (vgl. Bäcker 2001:700). Vor dem Hintergrund der gleichen Problemwahrnehmung erscheint es der ExpertInnengruppe, Streissler und Dimmel am sinnvollsten, die bedarfsorientierte Grund- bzw. Mindestsicherung im Rahmen von – neu zu schaffenden – regionalen Sozialzentren bzw. „Grundsicherungsverwaltungen“ zu vollziehen, in denen alle relevanten Sozialeinrichtungen (wie AMS, Sozialversicherung, Bundessozialämter, Sozialämter etc.) angesiedelt

sein sollen. Anvisiert wird ein kundInnenfreundlicher und unbürokratischer Vollzug, was durch ein „**one-desk-management**“ bewerkstelligt werden soll (vgl. „Einbinden statt ausgrenzen“ 1999:87ff.; vgl. auch Streissler 1999:14; Steiner 1999:100, Dimmel 2003:210). Lediglich Kaltenborn spricht sich gegen die Schaffung weiterer Behörden aus und stuft die Sozialämter als geeignetste Instanz für die Abwicklung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung ein (vgl. Kaltenborn 1998:170).

2.1.4. Kritik an den Modellen einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung

Die Kritik an den Modellen einer bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung setzt an einer ihrer zentralen Prämissen an: Daran, dass die durch sie angestrebten Reformen mit den Grundprinzipien des bestehenden Wirtschafts- und Sozialsystems vereinbar sein sollen – nicht zuletzt deshalb, um eine reale Chance auf politische Verwirklichung zu haben (vgl. Bäcker-Breil 1997:39; Steiner 1999:96; Streissler 1999:138). KritikerInnen sind sich bewusst, dass die von ihnen eingeforderten überdimensionalen Reformen „außerhalb der Reichweite der heutigen Politik liegen“ (vgl. Firlei 1999:116), nichtsdestotrotz aber in der Frage der Weiterentwicklung gesellschaftlicher Strukturen wünschenswert, mit Blick auf die Auswirkungen einer auf Wachstum hin ausgerichteten Wirtschaftsweise auf das ökologische System sogar unabdingbar sind (vgl. Firlei 1999; Kaufmann 1997:156ff.)

Einen weiteren Ansatzpunkt für Kritik bildet das **Festhalten an der Erwerbsorientierung des Systems der sozialen Sicherheit**: Zum einen bezieht sich diese Kritik auf die Bewertung von Erwerbsarbeit als zentral für gesellschaftliche Integration und soziale Teilhabe. Hier wird die Frage gestellt, ob es nicht notwendig wäre, diesen Konnex zwischen Erwerbsarbeit und sozialer Teilhabe im Sinne eines „guten Lebens“ aufzubrechen. Zum anderen bezweifeln KritikerInnen, ob ein ausreichendes Jobangebot mit ausreichendem Verdiensteinkommen für alle Erwerbsarbeitsfähigen tatsächlich auch geschaffen werden kann.

Darüber hinaus wird speziell von feministischer Seite vorgebracht (vgl. z.B. Breitner 2003:6f.), dass Modelle der bedarfsorientierten Grund- bzw. Mindestsicherung an der Einkommenssituation von Haushalten, nicht aber an individuellen Personeneinkommen anknüpfen, wodurch das Problem der ökonomischen Abhängigkeit innerhalb eines Haushalts, und damit im Speziellen die ökonomische Abhängigkeit von Frauen, unbearbeitet bleibt, wie Tólos et al. selbst einräumen: „Damit ließe dieses Modell die ökonomische Schieflage zwischen den Geschlechtern ebenso unberührt wie die traditionelle innerfamiliäre Arbeitsteilung“ (Tólos 2003b:239).

3. *Zur Frage der Finanzierbarkeit und politischen Relevanz der verschiedenen Grundsicherungsmodelle*

Wie klar geworden sein sollte, besteht – neben den sehr unterschiedlichen Zielsetzungen – ein zentrales Unterscheidungskriterium zwischen verschiedenen Grundsicherungsmodellen im Grad der Vereinbarkeit mit dem bestehenden Wirtschafts- und Sozialsystem. Während Grundeinkommensmodelle einer Systemrevision im Bereich der Sozialen Sicherung gleichkämen, zielen Modelle der bedarfsorientierten Grund- und Mindestsicherung „lediglich“ auf Änderungen ab, die die Effektivität des bestehenden Systems in Hinblick auf die Armutsvermeidung steigern sollen.

Dementsprechend unterschiedlich ist der Finanzierungsaufwand der unterschiedlichen Modelle: Wie in den Ausführungen über die Kritik an allgemeinen Grundeinkommensmodellen schon angesprochen wurde, wäre ein allgemeines Grundeinkommen in existenzsichernder Höhe auf jeden Fall mit enormen Mehrkosten gegenüber dem Status Quo verbunden – umso mehr, wenn das Grundeinkommen zusätzlich zum bestehenden Sozialsystem eingeführt würde, wie dies der Konzeption sozialreformerischer Grundeinkommensmodelle entspricht.

Was die Kosten einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung angeht, so lässt sich sagen, dass entsprechende Schätzungen nur schwer zu treffen sind. Schließlich umfassen die Konzepte nicht nur Änderungen im Bereich der bedarfsgeprüften Leistungen, die auf einheitliche monetäre Mindeststandards, die Ausweitung der Sach-Leistungen und eine Vollzugsreform abzielen, sondern darüber hinaus auch Reformen im ersten Netz der sozialen Sicherung und zudem die Schaffung von auf Chancengleichheit zielenden Rahmenbedingungen. Agnes Streissler hat dennoch eine Einschätzung der Kosten des von ihr vorgestellten Modells einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung für Personen im erwerbsfähigen Alter versucht. Dabei kommt sie auf eine Summe von öS 20 Mrd. (Euro 1,45 Mrd.) (vgl. Streissler 1999:141).

Ähnlich schwierig erweist sich die Berechnung der Kosten einer Bedarfsorientierten Grundsicherung. Im Rahmen des von Tálós et al. entwickelten Modells einer Bedarfsorientierten Grundsicherung wird die Summe, die notwendig wäre, um die aus den Ergebnissen des Europäischen Haushaltspanels abgeleitete Armutslücke bei all jenen Haushalten zu schließen, die derzeit sozialstaatliche Leistungen erhalten, auf Euro 863,5 Mio. bis Euro 902,5 Mio. geschätzt (vgl. Rosner/Wrohlich 2003:221ff.). Die AutorInnen weisen dabei darauf hin, dass organisatorische, juristische und wirtschaftspolitische Aspekte in der Berechnung ebenso wenig berücksichtigt wurden wie mögliche Änderungen in Bezug auf das Erwerbsverhalten. Auch die Kosten der Armutsbekämpfung bei Haushalten, die derzeit außerhalb des Sozialsystems stehen, wurden nicht miteinbezogen, und auch nicht die Kosten für die Etablierung jener Rahmenbedingungen, die im Konzept von Streissler die Chancengleichheit fördern sollen (Ausbau der

Kinderbetreuungseinrichtungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, verstärkte Integration von Menschen mit Behinderungen in Ausbildungssystem und Arbeitsmarkt etc.). Weshalb die AutorInnen auch darauf verweisen, dass die realen Kosten einer Politik der Beseitigung von Einkommensarmut nicht mit der von ihnen modellhaft errechneten Summe in eins gesetzt werden dürfen (vgl. Rosner/Wrohlich 2003:227).

Wenn also die Kosten einer effektiven Armutsbekämpfung für die gesamte Bevölkerung in den jeweiligen Berechnungen nicht umfassend abgebildet werden, dürfte es sich dennoch um Mittel handeln, die volkswirtschaftlich gesehen durchaus bereitgestellt werden könnten – vor allem, wenn man bedenkt, dass den Kosten einer Politik gegen Armut und soziale Ausgrenzung geschätzte öS 70 Mrd. bis öS 90 Mrd. (Euro 5,09 Mrd. bis Euro 6,54 Mrd.) gegenüberstehen, die durch die Anhebung der Unternehmensbesteuerung auf das EU-Durchschnittsniveau und jene der Vermögensbesteuerung auf das OECD-Durchschnittsniveau zu erzielen wären (vgl. ATTAC Österreich 2000, vgl. auch BEIGEWUM 2000:94).

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der „Finanzierbarkeit“ – der verschiedenen Grund- bzw. Mindestsicherungsmodelle anders: So wäre die Erhöhung der Sozialquote, die im Jahr 2000 29,1% des Bruttoinlandsproduktes ausmachte (vgl. Bauernberger 2002:48), grundsätzlich möglich. So meint etwa Georg Vobruba: „[...] der Verweis auf die ökonomische Bedingtheit und Krisenabhängigkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungsfähigkeit [ist] kein unmittelbar treffender Einwand. Denn die Sozialstaatsquote ist eine Anspruchsgröße, sie ist a priori in ihrem Umfang nicht festgelegt, sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzung“ (Vobruba 1983:26).

Doch die Einschätzung, dass Grundsicherungsmodelle auf der Metaebene prinzipiell verwirklicht werden könnten, sagt noch nichts darüber aus, wie realistisch ihre Einführung auf der Ebene der Mechanismen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ist⁷. Georg Vobruba kritisiert in diesem Zusammenhang, dass die Diskussion über Grundsicherungsmodelle zu sehr unter normativen und zu wenig unter analytischen Gesichtspunkten geführt wurde: „Untersuchungen von Motivlagen relevanter Akteure und Analysen von Akteurskonstellationen, welche zu strategisch nutzbarem Wissen hätten führen können, wurden lange Zeit vernachlässigt [...]. Statt dessen dominierten mehr oder weniger elaborierte normative Begründungsversuche [...] – kein gutes Zeichen für die politische Relevanz einer Diskussion“ (Vobruba 1998:47).

Mag^a. Martina Kargl ist Mitarbeiterin der Grundlagenabteilung der Caritas der Erzdiözese Wien.

⁷ Die Einführung einer Grundsicherung wäre auch mit Problemen rechtlicher Natur verbunden, denn eine solche würde die Neuorganisation des wohlfahrtsstaatlichen Transfer- und Dienstleistungsspektrums erfordern – davon wäre die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich des Sozialrechts ebenso tangiert wie auch dem Umstand, dass soziale Rechte derzeit keinen subjektiven, einklagbaren Rechtsanspruch begründen (vgl. im Detail Dimmel 2003a).

Literatur

- Appel, Margit** (2003): Das „Spiel des Lebens“ gestalten! – Was Grundeinkommen an der ökonomischen und politischen Situation von Frauen ändert. Vortrag bei der Fachtagung „Grundeinkommen und sozialer Zusammenhalt“ am 17.5.2003 in Linz, pdf-Dokument, www.grundeinkommen.at/Library/Referat_MA_Fachtagung_170503.doc
- Bäcker-Breil, Gerhard** (1997): Das Reformkonzept der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung. Begründung – Grundelemente – Rahmenbedingungen, in: Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Hg.): Dokumentation der Zweiten Österreichischen Armutskonferenz, 20.-21.1.1997, Thema: Soziale Grundsicherung, Wien, (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung), S. 37-47
- Bäcker, Gerhard** (2001): Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, in: Becker, Irene / Ott, Notburga / Rolf, Gabriele (Hg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt am Main (Campus), S. 696-718
- Bäcker, Gerhard** (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI-Mitteilungen 5/2003, S. 300-305
- Bauernberger, Josef** (2002): Sozialausgaben in Österreich, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (BMSG): Bericht über die soziale Lage 2001-2002, Wien, (BMSG), S. 47-54
- Becker, Irene** (1998): Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, in: WSI Mitteilungen 11/1998, S. 747-757
- Beer, Ursula** (1987): Sozialpolitische Perspektiven für Frauen am Beispiel „Mindesteinkommen“ und Probleme einer feministischen Sozialstaatsanalyse, in: Opielka, Michael / Ostner, Ilona (Hg.): Umbau des Sozialstaats, Essen (Klartext-Verlag), S. 177-195
- BEIGEWUM** (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen) (1998): Der NAP ist da! Wo bleiben die Jobs? Leitlinien für eine emanzipatorische Beschäftigungspolitik, Wien (BEIGEWUM)
- BEIGEWUM** (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen) (2000): Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs, Wien (Mandelbaum)
- Biesecker, Adelheid** (1999): Kooperative Vielfalt und das „Ganze der Arbeit“. Zukunftsfähiges Arbeiten durch neue (Ver)teilung, in: DIE ARMUTSKONFERENZ (Hg.): „Es ist genug für alle da!“ Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit. Dokumentation der 3. Österreichischen Armutskonferenz, Wien (DIE ARMUTSKONFERENZ), S. 47-55
- Dallinger, Alfred** (1987): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: Heinze, Rolf / Hombach, Bodo / Scherf, Henning (Hg.): Sozialstaat 2000 – Auf dem Weg zu neuen Grundlagen der sozialen Sicherung, Bonn (Verlag neue Gesellschaft), S. 275-280
- Die Grünen** (1998): fairteilen. Die Grüne Grundsicherung im Alter. Das Pensionsmodell der Grünen. Eine Information des Grünen Klubs im Parlament. Grün-Alternativ-Press Nr. 22/98.
- Dimmel, Nikolaus** (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung und Sozialhilfe, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 202-211
- Einbinden statt ausgrenzen.** Neue Strategien gegen die Armut. Bericht einer ExpertInnengruppe, Mai 1999, Wien, (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales)
- Firlei, Klaus** (1999): Desillusionierung als Neubeginn. Armut, Reichtum und Grundsicherungen in einer postmodernen Gesellschaft, in: DIE ARMUTSKONFERENZ (Hg.): „Es ist genug für alle da!“ Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit. Dokumentation der 3. Österreichischen Armutskonferenz, Wien (DIE ARMUTSKONFERENZ), S. 114-117
- Friedman, Milton** (1982): Capitalism and Freedom. Chicago/London (University of Chicago Press)
- Gebauer, Ronald / Petschauer, Hanna / Vobruba, Georg** (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Band 40, Berlin (Edition Sigma)
- Gorz, André** (1983): Wege ins Paradies, Berlin (Rotbuch)
- Gorz, André** (1987): Richtziele für eine Neugestaltung des Wohlfahrtsstaates, in: Opielka, Michael / Ostner, Ilona (Hg.): Umbau des Sozialstaats, Essen (Klartext-Verlag), S. 137-148
- ATTAC Österreich** (2000): Gründungsdeklaration, www.attac.at
- Gubitzer, Luise** (2001): Existenzsicherndes Grundeinkommen. Frauenrecht oder Frauenfalle am Beispiel von Arbeit, in: Heitzmann, Karin / Schmidt, Angelika (Hg.): Frauenarmut. Hintergründe, Facetten, Perspektiven, Frankfurt am Main et al. (Peter Lang), S. 163-194
- Gubitzer, Luise / Heintzel, Peter** (1998): Koppeln oder Entkoppeln: Grundsicherung versus Grundeinkommen, pdf-Dokument, www.univie.ac.at/iffgesorg/ifftexte/band4lqph.htm, [zuerst erschienen in: Kitzmüller, Erich (Hg.): Alternative Ökonomie, iff-texte, Band 4, Wien et al. (Springer)]
- Hauser, Richard** (1996): Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung, Baden-Baden (Nomos)
- Hayek, Friedrich A. von** (1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen (Mohr)
- Hirsch, Joachim** (2000): Die Zukunft des Wettbewerbsstaates, in: Kurswechsel 2/2000, S. 81-84

- Kaltenborn**, Bruno (1998): Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung, Baden-Baden (Nomos)
- Kaufmann**, Franz-Xaver (1997): Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt am Main (Suhrkamp)
- Kronberger Kreis** (1988): Das soziale Netz reißt, pdf-Dokument, <http://www.frankfurter-institut.de/user/11094/publi/kk16.pdf>
- LIF** (Liberales Forum) (o.J.): Umdenken. Liberale Steuerreform – neue Solidarität, in: Liberal konkret 5/10
- Mitschke**, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (Nomos)
- Mitschke**, Joachim (2000): Grundsicherungsmodelle – Ziele, Gestaltung, Wirkungen und Finanzbedarf. Eine Fundamentalanalyse mit besonderem Bezug auf die Steuer- und Sozialordnung sowie den Arbeitsmarkt der Republik Österreich, Baden-Baden (Nomos)
- Opielka**, Michael (1987): Strukturprobleme sozialpolitischer Alternativen, in: Opielka, Michael / Ostner, Ilona (Hg.): Umbau des Sozialstaats. Essen (Klartext-Verlag), S. 122-136
- Pfeiffer**, Ulrich / **Braun**, Reiner / **Dallmann**, Bernd (1998): Neue Arbeitslosigkeit, neue Ungleichheit – Strategien zur Expansion des Arbeitsmarkts für Niedrigqualifizierte, pdf-Dokument, library.fes.de/pdf-files/managerkreis/00181.pdf
- Pfeil**, Walter (1989): Aktuelle Auswirkungen der Trennung zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe. Überlegungen zur Funktionalität des Sozialhilferechts in einer Phase der Umgestaltung des Sozialsystems, in: Dimmel, Nikolaus / Noll, Alfred J.: Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge. Wien (Verlag des ÖGB), S. 111-132
- Rosenberger**, Sieglinde (1998): Brot und Rosen. Soziale Grundrechte in sozial-, familien- und arbeitsmarktpolitischen Debatten, in: Appel, Margit / Blümel, Markus (Hg.): Soziale Grundrechte – Kriterien der Politik, Thaur et al. (Druck- und Verlagshaus Thaur), S. 40-53
- Rosner**, Peter / **Wrohlich**, Katharina (2003): Abschätzung der Kosten, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 221-228
- Rosner**, Peter / **Wrohlich**, Katharina (2003a): Bedarfsorientierte Grundsicherung für Familien, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 192-195
- Rothschild**, Kurt W. (1996): Die unsolidarische Gesellschaft. Über die Grundlagen des Wohlfahrtsstaates, in: Kurswechsel 3/1996, S. 37-60
- Sinn**, Hans-Werner / **Holzner**, Christian / **Meister**, Wolfgang / **Ochel**, Wolfgang / **Werdig**, Martin (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst 9/2002, pdf-Dokument, http://www.ifo.de/pls/portal30/docs/FOLDER/IFO_PORTAL/IFO_INSTITUT/PUBLIKATIONEN_X_PUBLICATIONS/IFO_SCHNELLDIENST/SD_2002/SD_2002_VOLLTEXTE/SD09-02TEXTS03.PDF
- Spitzley**, Helmut (1999): Neue Arbeit. Bausteine einer zukunftsfähigen Arbeitspolitik, in: DIE ARMUTSKONFERENZ (Hg.): „Es ist genug für alle da!“ Erwerbsarbeit und soziale Sicherheit. Dokumentation der 3. Österreichischen Armutskonferenz, Wien (DIE ARMUTSKONFERENZ), S. 56-65
- Steiner**, Hans (1999): Modelle sozialer Grundsicherung, in: Kurswechsel 4/1999, S. 92-100
- Streissler**, Agnes (1999): Grundsicherung im erwerbstätigen Alter. Eine Gegenüberstellung verschiedener Modelle, Wien (Verlag des ÖGB)
- Tálos**, Emmerich (1993): Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen, in: ÖZP 1/1993, S. 37-55
- Tálos**, Emmerich (1997): Impulsreferat, in: Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Hg.): Dokumentation der Zweiten Österreichischen Armutskonferenz, 20.-21.1.1997, Thema: Soziale Grundsicherung, Wien, (Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung), S. 77-80
- Tálos**, Emmerich (Hg.) (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum)
- Tálos**, Emmerich (2003a): Bedarfsorientierte Grundsicherung im Fall von Erwerbslosigkeit und im Alter, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 184-191
- Tálos**, Emmerich (2003b): Bedarfsorientierte Grundsicherung: Bezugspunkte – Problemlösungsrelevanz – Grenzen, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 231-240
- Tálos**, Emmerich (2003c): Grundsicherung: eine alte und aktuelle Debatte, in: Tálos, Emmerich (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien (Mandelbaum), S. 157-172
- Vaubel**, Roland (1996): Aktuelle Möglichkeiten der Einkommenssicherung über eine negative Einkommensteuer, in: Siebert, Horst (Hg.): Sozialpolitik auf dem Prüfstand. Leitlinien für Reformen, Tübingen (Mohr), S. 169-195
- Vaubel**, Roland (1998): Sozialpolitik für mündige Bürger, in: Morath, Konrad (Hg.): Verlässliche soziale Sicherung, pdf-Dokument, http://www.frankfurter-institut.de/user/11094/publi/soziale_sicherung.pdf, S. 21-30

Vobruba, Georg (1983): Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat. IIVG-Paper des Wissenschaftszentrums Berlin 83-208, S. 3-32

Vobruba, Georg (1998): Ende der Vollbeschäftigung, in: Eicker-Wolf, Kai (Hg.): Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat, Marburg (Metropolis-Verlag), S. 21-51

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, pdf-Dokument,
http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/Homepage_2Fdownload_2Fdoku_2FDoku512.pdf,property=pdf.pdf

Wohlgenannt, Lieselotte (1990): Von der Notwendigkeit und Möglichkeit der Einführung eines Grundeinkommens, in: Wohlgenannt, Lieselotte / Büchele, Herwig: Den ökosozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen, Wien et al. (Europaverlag), S. 15-156

Wohlgenannt, Liselotte (1998): Recht auf Arbeit – Recht auf Einkommen, in: Appel, Margit / Blümel, Markus (Hg): Soziale Grundrechte – Kriterien der Politik, Thaur et al. (Druck- und Verlagshaus Thaur), S. 83-92