

# SOZIALWISSENSCHAFTLICHE STELLUNGNAHMEN

## ARMUT UND GRUNDSICHERUNG

Hans Steiner

### 3 Themenbereiche:

- 1) Wie schneiden die derzeitigen Sozialleistungen verteilungsmäßig und bei der Armutsbekämpfung ab?
- 2) Ist das Modell des Bürgergeldes - d.h. gleiche Geldleistung für alle - eine geeignete Alternative?
- 3) Andere Optionen der Grundsicherung

### 1. Beurteilung des derzeitigen Sozialleistungssystems

Ich benutze zwei Maßstäbe, um die Sinnhaftigkeit der Sozialleistungen zu beurteilen:

- Wie verteilen sie sich auf die Einkommensgruppen? Profitieren von den Sozialleistungen eher die unteren oder, die oberen Einkommensgruppen?
- In welchem Ausmaß tragen sie zur Armutsbekämpfung bei?

Ich bringe Zahlen aus einer Erhebung, die vor kurzem abgeschlossen wurde. Seit 1994 gibt es ein EU-Haushaltspanel, mit welchem in den EU-Ländern das Gesamteinkommen von Haushalten und die Einkommensquellen erhoben werden. D.h. das Haushaltsgesamteinkommen kann auf das Erwerbseinkommen, diverse Sozialeinkommen, private Transfers und Kapitalerträge aufgeschlüsselt werden. Für die zwei erstgenannten Einkommensquellen stehen damit meines Erachtens die bisher seriösesten Daten zur Verfügung. Zunächst zu den Einkommen von Haushalten im Erwerbstätigenalter (d.h. ohne Pensionistenhaushalte):

*Alle Haushalte in der unteren Einkommenshälfte:*

*75% der Sozialleistungen*

*Alle Haushalte in der oberen Einkommenshälfte:*

*25% der Sozialleistungen*

*Die untersten 10 % der Haushalte erhalten genauso viele Sozialleistungen wie die obersten 50%.*

Werden Pensionistenhaushalte mitberücksichtigt, dann entfällt selbstverständlich ein noch größerer Anteil der Sozialleistungen auf die unteren Einkommensgruppen. Nach dem Maßstab der Verteilung der Sozialleistungen würde ich deshalb von einer starken Treffsicherheit unseres Sozialsystems sprechen.

Nun zum Beitrag der Sozialleistungen bei der Armutsbekämpfung.

Ich vergleiche die durchschnittlichen Einkommen der Haushalte im untersten Einkommensdezil zunächst ohne den Sozialleistungen (d.h. nur das Erwerbseinkommen und private Transfers) mit den die Sozialleistungen inkludierenden Gesamteinkommen. Ohne Sozialleistungen wäre ca. ein Drittel der Haushalte im Erwerbstätigenalter armutsgefährdet, mit Sozialleistungen sind es davon um mindestens 2/3 weniger. Armutsgefährdung ist im Sinne der relativen Armutsdefinition gemeint (weniger als die Hälfte vom durchschnittlichen gewichteten Pro-Kopf-Einkommen). Auch wenn das explizite Ziel bei den meisten Sozialleistungen nicht in der Armutsbekämpfung liegt, wirken sie dennoch stark in diese Richtung.



Existenzsichernd wäre das Bürgergeld nur, wenn es mindestens die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes in der Pensionsversicherung erreicht. Dann müßten durch Steuern oder Beiträge mehr als 200 Milliarden S zusätzlich eingehoben werden. Abgesehen davon, daß es vollkommen unrealistisch ist, zusätzlich 200 Milliarden S an Abgaben zu erzielen, potenziert sich auch die Absurdität, daß nun auf einen höherem Leistungsniveau die sehr verschiedenartigen schutzbedürftigen und nicht schutzbedürftigen Lebenslagen über einen einheitlichen Kamm geschoren werden.

Das Leben der 8 Millionen in Österreich Lebenden unterscheidet sich so wesentlich in Art und Höhe des Hilfebedarfs und hinsichtlich ihrer Lebensgestaltung, daß ich es für wenig treffsicher halte, für alle denselben Lösungsansatz parat zu haben. Diese unzureichende Treffsicherheit hat zur Folge, daß entweder die sozial Schwachen

- bei einer kostenneutralen Umstellung der derzeitigen Sozialleistungen zu einem einheitlichen Bürgergeld - draufzahlen oder
- daß zusätzliche Steuerbelastungen in astronomischer Höhe bzw. andere gigantische Umverteilungen erforderlich sind, um zumindest eine akzeptable Existenzsicherung zu gewährleisten.

### *3. Alternative Modelle zur Mindestsicherung*

Grundsicherung soll vier Kriterien Genüge tun:

- 1) Sie soll politisch verwirklicht sein: Nicht zu umfangreiche Geldströme sollen bewegt werden und keine Totalrevision der derzeitigen Systeme soll erforderlich sein.
- 2) Die Armutsbekämpfung soll dadurch noch besser bewerkstelligt werden.
- 3) Die soziale und berufliche Eingliederung soll nicht erschwert, sondern erleichtert werden.
- 4) Verteilungsgerechtigkeit: Dies betrifft aber weniger die Leistungs- als viel mehr die Finanzierungsebene.

Da eine leichtere berufliche Eingliederung ein primäres Ziel sein muß, wird unterschieden zwischen schutzbedürftigen Lebenslagen, die nicht direkt erwerbsbezogen sind und kaum einen Einfluß auf das unmittelbare Erwerbsverhalten ausüben und solchen schutzbedürftigen Lebenslagen, bei denen die jeweilige Ausgestaltung des Sozialschutzes das Erwerbsverhalten beeinflußt.

Für die erwerbsunabhängigen schutzbedürftigen Lebenslagen sollten auch erwerbsunabhängige akzeptable Mindeststandards in Form von gleichen Bürgerrechten für alle angeboten werden, während für die erwerbsbezogenen schutzbedürftigen Lebenslagen bedarfsorientierte (d.h. mit Einkommensanrechnungen) und auf das Erwerbsverhalten abzielende Mindestleistungen sinnvoll erscheinen. Je nach Lebenslage eignen sich für diese Bereiche besser Geld- oder Sachleistungen oder soziale Dienste. Darüber gibt es unterschiedliche Ansichten. Jedenfalls soll die öffentliche Unterstützung in diesen Bereichen auf einem Niveau angeboten werden, das Armutsverminderung und volle soziale Teilhabe sichert und allen Betroffenen im gleichen Ausmaß offensteht.

Wie schon im Abschnitt über das Bürgergeld erwähnt wurde, ist ein genereller Lösungsansatz mit einer einheitlichen Geldsumme - unabhängig in welcher Lebenslage sich jemand befindet - nicht treffsicher. Sinnvoller ist es von den jeweiligen Lebenslagen auszugehen.

#### **Erwerbsunabhängige Lebenslagen:**

Was sind nach allgemeinem Konsens erwerbsunabhängige schutzbedürftige Lebenslagen?

- *Krankheit*
- *Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Behinderung*
- *Pflegebedürftigkeit*

- *wohnen*
- *Ausbildung*
- *Lebenshaltungskosten von Kindern*
- *Alter*

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

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

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

Für die Bekämpfung von Armut spielt die öffentliche Unterstützung im Wohn- und Bildungsbereich eine immense Rolle. Es fließen beträchtliche öffentliche Mittel in diese Bereiche. Im Gegensatz zu den Sozialleistungen im engeren Sinne kommen diese durch die öffentliche Hand unverteilt Gelder nicht vorrangig den sozial Schwächeren zugute. Sie werden stärker von den einkommensstärkeren Gruppen lukriert, da sie länger Ausbildungseinrichtungen in Anspruch nehmen und leichter die finanziellen Einstiegshürden für die Wohnbauförderung überspringen können. Um eine bessere Teilhabe der sozial Schwächeren in diesen Bereichen zu ermöglichen, sind Umverteilungen der in diese Bereiche fließenden öffentlichen Mittel zugunsten der sozial schwächeren Gruppen zu überlegen. Bei der Umverteilung der Wohnbauförderungsgelder geht es darum, auf der einen Seite die finanziellen Einstiegshürden für die sozial Schwächeren zu minimieren und andererseits bei den finanziell Bessergestellten die öffentliche Förderung stärker auf deren aktuelle Leistungsfähigkeit abzustellen.

Im internationalen Vergleich gibt es in Österreich eine starke soziale Segregation bereits im schulischen Bereich. Integriertere und durchlässigere Schultypen sind anzustreben. Weiters sind Initiativen beim lebenslangen Lernen und Umlernen vor allem für diejenigen zu setzen, für die die öffentliche Hand derzeit am wenigsten für Schul- und Ausbildungszeit aufwendet. Personen mit schlechten Basisqualifikationen sind am stärksten vom Strukturwandel betroffen und armutsgefährdet. Es wären Voraussetzungen für diese Personengruppe zu schaffen, um auch im Erwachsenenalter Versäumtes nachholen zu können.

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

Obwohl die Familienbeihilfe und die Kinderabsetzbeträge insgesamt doppelt so hoch wie im europäischen Durchschnitt sind, decken sie nur einen Teil des Existenzminimums ab. Eine generelle Anhebung auf die Höhe eines Existenzminimums von z.B. S 4.000,- würde etwa 40 Milliarden S zusätzlich kosten. Ich halte es aber nicht nur deshalb für sinnvoll, so wie jetzt bei der Existenzsicherung auch die Unterhaltspflicht der Eltern zu berücksichtigen. Es wäre nämlich verfehlt,

die Stellung von Kindern in der Familie ausschließlich auf einen Kostenfaktor zu reduzieren. Die Kinderexistenzsicherung sollte zusammengesetzt sein aus Bürgerrechten (Kinderbeihilfen), aus Unterhaltsverpflichtungen der Eltern und aus stärkeren beruflichen Eingliederungsförderungen für Frauen. Dort, wo die Unterhaltsverpflichtungen das Existenzminimum nicht abdecken können, sind bedarfsorientierte Zuschüsse zu überlegen. Es ist aber zu bedenken, daß solche über die derzeitige Familienbeihilfe hinausgehenden Zuschüsse die Funktion eines Muttergeldes bekommen könnten und einen negativen Einfluß auf das Erwerbsverhalten und die Erwerbschancen von Frauen ausüben würden. Die Alternative wäre ein stärkeres öffentliches Engagement bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Frauenerwerbstätigkeit.

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

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

### **Schutzbedürftige Lebenslagen aufgrund fehlender Erwerbschancen**

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

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

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

Mein Thema ist aber Mindestsicherung im Sozialleistungsbereich. Wir sollten offen zugeben, daß es hier eine gewisse Spannung zwischen dem Ziel einer akzeptablen Mindestsicherung bei Erwerbslosigkeit und dem Ziel einer Eingliederung in das Erwerbsleben gibt. Um das Spannungsfeld möglichst gering zu halten, soll es erstens eine bedarfsorientierte Mindestsicherung, zweitens einen Rechtsanspruch auf berufliche Verbesserung für die sozial Schwächsten und drittens einen monetären Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung durch fließende Übergänge von Sozialleistungen und Erwerbseinkommen geben.

Die Mindestsicherung wird bedarfsorientiert (Anrechnung des Haushaltseinkommens) sein und unter dem Niveau der Mindestnettolöhne liegen müssen. Es muß eine Erwerbsbereitschaft der Betroffenen geben. Die Erwerbsbereitschaft soll aber auch Chancen auf berufliche Verbesserungen einschließen. Gerade für die sozial Schwächsten und von den Arbeitsmarktturbulenzen am stärksten Betroffenen sollen großzügige Umschulungsmöglichkeiten angeboten werden. Der Begriff der „zumutbaren“ Arbeit soll für diese Personen auch die Chance beinhalten, sich durch Umschulung karrieremäßig

verbessern zu können. Für Personen mit sehr schlechten Arbeitsmarktvoraussetzungen sollte es einen Rechtsanspruch für Um- und Weiterbildung und in mittelfristiger Sicht auch für sinnvolle Tätigkeiten im gemeinnützigen Sektor geben.

Um den Anreiz für die Personen zu verbessern, bei denen die Differenz von Mindestsozialleistung und Erwerbseinkommen relativ gering ist, wäre denkbar, für einen gewissen Zeitraum und bis zu einer gewissen Gesamteinkommenshöhe fließende Übergänge zwischen Bezug von Sozialleistungen und Erwerbseinkommen zu schaffen. D.h. bei Arbeitsaufnahme würde dann auf jeden Fall eine Einkommensverbesserung eintreten. Die Wirkungen solcher Lösungen sind theoretisch kaum beurteilbar. Es sollte deshalb befristete Experimente in diesem Bereich geben, aus denen dann empirische Schlüsse gezogen werden können.

Nun zum Instrument der Sozialhilfe. Selbst bei einem optimalen System der erwerbsunabhängigen Bürgerrechte einerseits und einer erwerbsbezogenen bedarfsorientierten Mindestsicherung bei Erwerbsrisiken andererseits wird es weiter eine Reihe von sehr schwierigen sozialen Notfällen geben, für die ein Bündel an Maßnahmen angeboten werden muß. Für diese Personen wird die Sozialhilfe notwendig sein. Vom selbstgestellten Anspruch her ist die Sozialhilfe das flexibelste und vielschichtigste Instrument zur Behebung von komplexen Notständen. Sie ermöglicht einen Mix von pauschalisierten und zweckgebundenen Geldleistungen, von Sachleistungen, sozialer Betreuung und Aktivierungsangeboten.

### **Der Kampf gegen die Armut erfordert einen aktiven Wohlfahrtsstaat**

Monetäre Mindeststandards für diverse schutzbedürftige Lebenslagen können nur ein Teil im Kampf gegen die Armut sein. Wie schon erwähnt, sind Strukturänderungen im Wohnbereich, im schulischen Bereich, bei den Angeboten an sozialen Hilfen und vor allem bei den Zugangschancen zum Arbeitsmarkt ebenso bedeutsam.

Wohlfahrtsstaatlich unterscheiden sich die nordischen Länder von Österreich nicht primär dadurch, daß die einzelnen sozialen Geldleistungen generell höher sind als bei uns. Sehr wohl ist aber der öffentliche Dienstleistungsbereich viel stärker als bei uns ausgebaut. Im Falle von sozialen Betreuungserfordernissen ist das Angebot an Dienstleistungen weit dichter als bei uns. Dies ist in zweierlei Hinsicht relevant für das Armutsthema: Erstens ist es für die Bekämpfung von Armut nicht ausschließlich notwendig über ein höheres verfügbares Einkommen zu verfügen, sondern in schutzbedürftigen Lebenslagen auf Dienste und andere Sachleistungen zurückgreifen zu können. Zweitens bedeutet ein breites Angebot an öffentlichen Dienstleistungen auch eine wesentliche Verbesserung der Erwerbchancen für Frauen. Ausreichende Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen verbessern einerseits die Zugangschancen von Frauen am Arbeitsmarkt und sie sind andererseits potentielle Anstellungsträger für Frauen.

Armut ist in den nordischen Ländern ein weniger brisantes Thema als bei uns, weil die Erwerbsquote der Frauen um einiges höher ist, die Mindestlöhne höher sind, die angebotenen Arbeitsplätze im öffentlichen Dienstleistungsbereich zahlreicher sind und die Betreuung im Notfall viel leichter gegeben ist.

Natürlich hat so ein Modell eines quantitativ größeren und qualitativ vielseitigeren wohlfahrtsstaatlichen Sektors auch seine Kehrseite. Es ist nur durch höhere Steuern oder Gebühren finanzierbar und dazu muß es die Bereitschaft in der Gesellschaft geben. Wir leben in einer Zeit, in der die sogenannte Verschlinkung des Staates von vielen Gruppen zu einem politischen Leitziel erklärt wird. Ich bezweifle, ob dies mit einer wirksamen Armutsbekämpfung vereinbar ist.

*Hans Steiner ist Leiter der Grundsatzabteilung im Sozialministerium*