

Arbeit.Chancen.Sicherheit

Die bedarfsorientierte Grundsicherung – Weg aus der Armut

Reformen im österreichischen System der sozialen Sicherung sind aus vielen Gründen notwendig. Die Verlängerung der Lebenserwartung und das Sinken der Kinderzahl, die sinkende Sicherheit des Bestandes der Arbeitsplätze und der Zuwachs bei den sogenannten "prekären" Beschäftigungsverhältnissen, der stärker gewordene Konkurrenzdruck auf allen Märkten, die verstärkte Integration Österreichs in die Weltwirtschaft und die Mitgliedschaft in der EU führen zu neuen Herausforderungen. Eine der Herausforderungen jedenfalls ist die in Österreich immer vorhandene und seit einigen Jahren wieder steigende Armut. In einem reichen Land wie Österreich stellt die wesentliche Reduktion von Armut – den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt - eine lösbare Aufgabe dar. Die bedarfsorientierte Grundsicherung, kombiniert mit einer Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist der neue Weg dazu.

Die Ursachen der vorhandenen Armut sind vielfältig:

- Die meisten Leistungen des österreichischen Sozialsystems knüpfen an die Erwerbsarbeit an; insbesondere ist die Höhe von Geldtransfers im Falle von Nicht-Arbeit im Allgemeinen vom vorhergehenden Erwerbseinkommen abhängig. Personen, die, aus welchen Gründen auch immer, nicht erwerbstätig oder in das Sozialversicherungssystem nicht eingebunden waren, sind daher besonders gefährdet. Die aktuellen Veränderungen in der Arbeitswelt führen daher zu einem erhöhten Armutsrisiko.
- Die Anzahl von Teilzeitbeschäftigten mit nicht existenzsichernden Einkommen (working poor) und infolge dessen im Fall der Arbeitslosigkeit entsprechend niedrigen Ersatzleistungen ist stark im Steigen. Diese Menschen sind derzeit langfristig auf Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen, was dieses Sicherungssystem überfordert.
- Es gibt Personen, die ohne klar diagnostizierbare Krankheiten zu haben, den Anforderungen des Arbeitslebens nicht gewachsen sind. In vielen Fällen handelt es sich um spezifische Schicksale und eine Verkettung von Unglücksfällen. Insbesondere davon betroffen sind Behinderte und Menschen mit psychischen Problemen.
- Die Politik der letzten Jahre war nicht dazu angetan, Armut zu reduzieren. Ganz im Gegenteil, viele der Reformen haben dazu beigetragen, dass der Anteil der von Armut gefährdeten Personen innerhalb von 3 Jahren von 12% auf 13,2% gestiegen ist.

Die folgenden Reformvorschläge wollen kein gänzlich neues System einführen, sondern die bestehenden Systeme vereinheitlichen, aus den einzelnen Modellen die besten Komponenten zusammenführen und eine gemeinsame Leistungsuntergrenze einführen. Die Sicherung gegen Armut muss in den bestehenden Systemen ausgebaut, die Hilfe zur Selbsthilfe verstärkt werden.

Es wird nicht daran gedacht, ein arbeitsloses Grundeinkommen einzuführen oder die Bindung der Höhe von Leistungen aus der Sozialversicherung an die Beitragsleistungen abzuschaffen.

1) Rahmenbedingungen der Grundsicherung

Die Einführung der Grundsicherung soll Österreich "armutsfest" machen, finanzielle Sicherungsmaßnahmen sind jedoch nur ein Handlungsfeld. Eine Reihe von Rahmenbedingungen ist notwendig um den Menschen neue Wege aus der Armut zu öffnen.

Die wichtigsten Instrumente zur Sicherung eines Mindestlebensstandards sind, mehr Personen in Beschäftigung zu bringen, das Entstehen von Vermittlungshemmnissen auf Grund langer Arbeitslosigkeit zu vermeiden und arbeitsmarktferne Personen näher an den Arbeitsmarkt heran zu führen. Dieses Ziel steht auch im Einklang mit den Prinzipien des österreichischen Sozialstaates. Dabei ist zu allererst eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gefordert. Je mehr Beschäftigung es gibt, desto leichter wird es für alle, Arbeit zu finden. Besonderes Augenmerk ist dabei einigen speziellen Programmen zu widmen:

- Internationale Studien belegen eindeutig, dass der effizienteste Weg der Bekämpfung von Armut in der Anhebung der Frauenbeschäftigungsquote liegt. Ein flächendeckender Ausbau von qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Kinderbetreuungseinrichtungen ist die wichtigste Voraussetzung dafür. Hochwertige, ganztägige Kinderbetreuungseinrichtungen erhöhen die Frauenerwerbsquote und zielen damit auf die besonders armutsgefährdete Zielgruppe von AlleinerzieherInnen ab, schaffen darüber hinaus selbst Arbeitsplätze und sind vor allem die beste Investition für die Bekämpfung von Kinderarmut. Denn der Zusammenhang zwischen Bildungsniveau, dessen Grundstock in den ersten Lebensjahren der Kinder gelegt wird, und der sozialen Situation ist bekannt. Diese zukunftsorientierten Maßnahmen nehmen darauf einen positiven Einfluss – und durchbrechen somit die „Vererbung“ von Armut!
- Etablierung neuer Programme für junge Menschen ohne formelle Ausbildung (Schulabbrecher), da diese, sobald sie in das Arbeitsleben eintreten, besondere Probleme am Arbeitsmarkt haben.
- Zusätzliche spezielle Schulungs- und Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose
- Ausbau der Beratungsstellen für Menschen in sozialen Notlagen in Richtung case-management
- Neue Wiedereinstiegsprogramme und arbeitsmarktpolitische Unterstützungsprogramme (z.B. sozialökonomische Betriebe) für Sozialhilfe-BezieherInnen.
- Ausbau der Assistenzleistungen für Menschen mit Beeinträchtigungen und besonderem Hilfebedarf.
- Mehr geschützte Arbeitsplätze und Beschäftigungsprojekte für die Personen, denen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt.

Für die notwendigen Reformen sind nicht nur zusätzliche finanzielle Mittel notwendig, sondern auch eine Veränderung der Institutionen. Grundsatz dabei ist die "Hilfe zur Arbeit", die Aktivierung des Potenzials des Hilfesuchenden mittels Aus- und Weiterbildung, sozialer Unterstützungsleistungen, wie Sozialberatung, und positiver Anreize (etwa eines Arbeitnehmerfreibetrags), um so die Menschen zur Aufnahme von Arbeit zu motivieren.

2) Grundsicherung zur Armutsbekämpfung

Eine der wichtigsten Reformperspektiven des österreichischen Sozialsystems besteht darin, Armutsrisiken zu verringern. Damit verbunden ist in reichen Ländern wie in Österreich auch die Notwendigkeit einen Mindestlebensstandard der BürgerInnen zu sichern. Diese sozialen Sicherungsinstrumente verbessern nicht nur die Situation des/der Betroffenen, sondern sind Ausdruck der Einstellung der Gesamtgesellschaft gegenüber benachteiligten Gruppen. Weiters wird dadurch die Lebensqualität der Menschen wesentlich erhöht. Wirtschaftlich betrachtet erfolgt eine Stützung der Nachfrageseite.

Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Sozialbericht der Bundesregierung haben gezeigt, dass trotz des anerkannt guten österreichischen Sozialsystems der Schutz gegen Armutsrisiken nicht ausreichend ist. Die Sozialhilfe, als „zweites“ soziales Netz für alle, die aus allen anderen Sicherungssystemen herausfallen, sichert die Grundexistenz der LeistungsbezieherInnen nur unzureichend. Dazu kommt noch, dass geschätzte 60.000 bis 120.000 Menschen zwar Anspruch auf Sozialhilfe hätten, sie aber aufgrund der stigmatisierenden Wirkung nicht in Anspruch nehmen oder über ihre Ansprüche gar nicht informiert sind.

Eine Modernisierung der Armutsbekämpfung wird durch die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung erreicht. Grundsätzlich sind dazu zwei Zugänge denkbar: Erstens – eine Zusammenfassung aller einkommensersetzenden Leistungen auf Bundes- und Landesebene und die Zusammenführung zu einer einheitlichen Sicherungsleistung. Dies wäre eine tief greifende Veränderung des österreichischen Sozialsystems, verbunden mit allen Gefahren, die ein Verzicht auf bewährte Systeme mit sich bringt.

Die von der SPÖ gewählte Alternative ist eine Ergänzung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme durch die Einführung einer Leistungsuntergrenze unter bestimmten Voraussetzungen. Kernpunkt dabei ist die Vermeidung von Armutsgefährdung beziehungsweise realer Armut. Die Systematik dieses Modells besteht darin, dass jeder Familie (Bedarfsgemeinschaft), deren Einkommen unter dem Existenzminimum (dieser Leistungsuntergrenze) der jeweiligen Haushaltsgröße liegt, eine Transferleistung in der Höhe der Differenz zwischen Einkommen und Existenzminimum (Leistungsuntergrenze) gewährt wird. Alle bestehenden Sicherungssysteme sind mit einer finanziellen Untergrenze zu versehen. Ausgangsbasis sollte dabei die „Armutsgrenze“ von 60 % des Medianeinkommens sein.

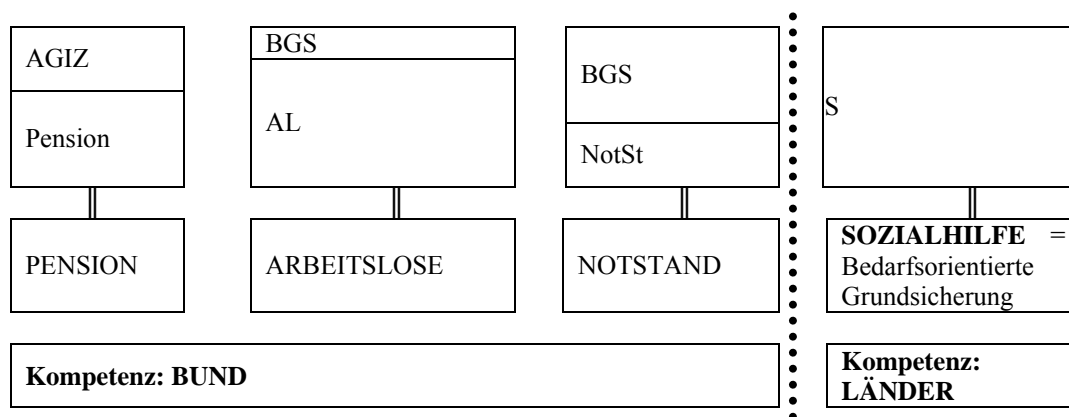
Diese Erhöhung ist mit einer Ausweitung des Prinzips des österreichischen Sozialversicherungssystems verbunden. Da Geldtransfers von der Höhe der Einzahlungen und damit der vergangenen Einkommen abhängen, bedarf es institutioneller und administrativer Veränderungen im Bereich der Sozialversicherung und des AMS

und in deren Zusammenspiel in der Sozialhilfe. Die finanziellen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wie Arbeitslosengeld und Notstandshilfe, sowie die der Sozialhilfe und die Pensionen sind um Sicherungselemente zu erhöhen. Die Sozialhilfe- und Ausgleichszulagenrichtsätze sind auf dieses Niveau anzuheben. Für die Sicherungselemente (BGS) gilt eine differenzierte Einkommens- und Vermögensberücksichtigung.

Die Grundsicherung erfolgt nach dem Subsidiaritätsprinzip, eigene Einkünfte (Erwerbseinkommen, Geldleistungen aus der Sozialversicherung, etc.) sind einzusetzen. Auch Vermögen ist mit der Ausnahme von existentiell notwendigen Vermögen (z.B. Wohnraum) sowie von noch zu definierenden Freibeträgen anzurechnen. Unterhaltsansprüche sind mit jenen Werten anzusetzen, die im Regelfall nach Klagen und Exekution dem Unterhaltsberechtigten tatsächlich zufließen. Im Bereich der Ausgleichszulagen erfolgt keine Vermögensanrechnung.

Damit dabei von einheitlichen Standards ausgegangen wird, ist ein Grundsatzgesetz des Bundes zu erlassen oder eine Art. 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern abzuschließen.

Ergänzung der Versicherungsleistung durch die bedarfsorientierte Grundsicherung (BGS):



In die Grundsicherung einbezogen ist auch das Kinderbetreuungsgeld. Nach Realisierung des Modells der SPÖ müsste die Verbindung mit der Grundsicherung entsprechend modifiziert werden.

Ebenfalls enthalten ist die Gruppe der "Neuen Selbstständigen", die - obwohl als Unternehmer angesehen, ähnliche Probleme wie Arbeitnehmer aufweist. Für sie gelten als Voraussetzungen ebenso das Prinzip der Anrechnung des eigenen Vermögens und der Einsatz der eigenen Arbeitskraft.

Die Voraussetzung der Gewährung einer BGS in Ergänzung einer Versicherungsleistung wird in Anlehnung an die Ausgleichszulage festgelegt, d.h. wessen Einkommen unter dem Mindestbetrag liegt, bekommt eine Aufzahlung, bis die Höhe der Grundsicherung erreicht ist.

Um Armut wirksam zu bekämpfen, müssen alle Gebietskörperschaften in Übereinstimmung tätig werden. Nur wenn Bund, Länder und Gemeinden im Einklang handeln, kann es zu einer effektiven Hilfe kommen. Die Sicherung des Übergangs in den Arbeitsmarkt für BezieherInnen von Sozialhilfe ist beim AMS am Besten gewährleistet. Im Sinne eines One-Stop-Shops sind daher arbeitsfähige BezieherInnen von Sozialhilfe durch die Geschäftsstellen des AMS zu betreuen. Der zweite Arbeitsmarkt für Problemgruppen ist für diese BezieherInnen auszubauen und zu erweitern. Die Kosten der Grundsicherung für diese BezieherInnen werden (weiter) von den Ländern getragen.

3) Die Arbeit im Mittelpunkt

Entscheidende Voraussetzung für die bedarfsorientierte Grundsicherung ist für alle arbeitsfähigen BezieherInnen bis zum Pensionsalter der Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Nur wer bereit ist zu arbeiten, kann Grundsicherung beziehen. Als Kriterium für diese Bereitschaft sollen die Zumutbarkeitsbestimmungen des AMS herangezogen werden. Wer aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten kann, muss diese Gründe nachweisen. Wer Kinderbetreuungspflichten nachzukommen hat, muss seine Arbeitskraft nicht einsetzen, es sei denn die Kinder haben ein Alter erreicht, in dem etwa (Teilzeit-) Arbeit zumutbar ist und eine entsprechende Betreuung organisiert werden kann. Wer eine angebotene Arbeit nicht annimmt, kann die Grundsicherung verlieren.

Andererseits bietet die Grundsicherung denjenigen, die arbeiten wollen, auch günstigere Bedingungen: So entfällt in der Grundsicherung etwa der Regress, eine bisherige Praxis in der Sozialhilfe, bei der Aufnahme bezahlter Arbeit die Kosten der Hilfe zurückzufordern. Die Grundsicherung geht hier neue Wege: Wer arbeitswillig ist, für den soll sich das System auch lohnen – etwa über Arbeitnehmerfreibeträge oder durch ein Fortlaufen der Grundsicherung für eine Übergangszeit selbst bei aufrechter Verdienst. Damit soll das eigene Engagement zur Verbesserung der Lebenssituation belohnt und die Eigenverantwortung gestärkt werden.

Grundsicherung erhalten genau die Personen, die auch jetzt Anspruch auf Leistungen aus den bestehenden sozialen Systemen haben – neben den ÖsterreicherInnen sind das auch diejenigen Menschen aus anderen Ländern, die über Erwerbsarbeit einen Anspruch auf eine Versicherungsleistung erworben haben. BürgerInnen aus EU-Ländern sind nach 5-jährigem dauerndem Aufenthalt Österreichern gleichzustellen. Ein Sozialtourismus wird allerdings durch das EU-Recht ausgeschlossen, das besagt, dass ein dauernder Aufenthalt nur dann zulässig ist, wenn der/die Betreffende über ausreichend Mittel verfügt um sich selbst zu erhalten und somit dem Sozialsystem des Niederlassungslandes nicht zur Last fällt. (Richtlinie 2004/38/EG, Art. 7, Abs. 1 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten)

Von der Grundsicherung profitieren aber auch diejenigen Menschen, die bisher ohne Verschulden noch nicht am Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten – etwa junge alleinerziehende Mütter, die in den jetzigen Systemen oft Schwierigkeiten haben. Weiters profitieren von der Grundsicherung diejenigen Gruppen, die aufgrund von Teilzeitbeschäftigung oder prekären Dienstverhältnissen nur ein sehr geringes Arbeitslosengeld (und in der Folge eine geringe Notstandshilfe) bekommen – diese Leistungen werden durch die Grundsicherung aufgestockt. Das verbessert die Absicherung von ArbeitnehmerInnen, die heute zunehmend in diese Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden.

4) Sicherheit für die, die sie wirklich brauchen

Unter "bedarfsorientiert" wird verstanden, dass die Grundsicherung nur denjenigen zur Verfügung steht, die sie auch wirklich brauchen. Die Grundsicherung ist kein arbeitsloses Einkommen und kein Zusatzverdienst. Nur wer wirklich armutsgefährdet ist kann Grundsicherung beziehen. Dadurch unterscheidet sich die bedarfsorientierte Grundsicherung von anderen Modellen wie etwa dem Grundeinkommen.

Die bedarfsorientierte Grundsicherung bezieht sich nicht nur auf die einzelne Person, sondern auf das Haushaltseinkommen. Bei einem Paar, bei dem ein/e PartnerIn gut verdient und der/die andere nicht, geht die Grundsicherung davon aus, dass das Haushaltseinkommen ausreicht.

Zentrales Element ist auch der Einsatz des eigenen Vermögens – denn: wer Vermögen besitzt, muss dieses erst verwerten, bevor Anspruch auf Hilfe von Seiten der Allgemeinheit besteht. Solche Regelungen existieren bereits in den Sozialhilfesystemen der Länder – wer etwa über Sparvermögen verfügt, Aktien oder sonstige Vermögenswerte, der muss zuerst dieses Vermögen verbrauchen, bevor Grundsicherung bezogen werden kann. Ein entsprechendes Auto (als Voraussetzung für eine etwaige Erwerbstätigkeit) gilt nicht als Vermögen. Keine Vermögensverwertung ist - entsprechend der Regelung der Ausgleichszulage – für PensionistInnen vorgesehen.

Auch Immobilien gelten als Vermögen, allerdings ist hier auf die Verwertbarkeit Rücksicht zu nehmen. Wie bereits in der Sozialhilfe gängige Praxis, müsste niemand die Wohnung verkaufen, um Grundsicherung zu bekommen. Sehr wohl würde die Immobilie aber grundbücherlich belastet – das schränkt die Verfügung nicht ein, lediglich das potentielle Erbe und kann zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden. Diese Praxis existiert bereits in den Sozialhilfesystemen der Länder. Als Alternative wäre vorstellbar, den Betrag der Grundsicherung bei eigener Wohnung oder eigenem Haus um eine "fiktive Miete" zu reduzieren.

5) Die Chancen einer Grundsicherung

Die Grundsicherung schafft einen einheitlichen Mindeststandard für sozial Schwache in Österreich. Statt 9 unterschiedlichen Richtsätzen mit Leistungen für Zusatzbedarfe in den Ländern gibt es einen einheitlichen Betrag der Grundsicherung, der für die Betroffenen auch transparent ist und auf den sie sich berufen können. Statt unterschiedlicher Regelungen bei Arbeitslosengeld und Notstandshilfe bewirkt die Grundsicherung eine einheitliche Untergrenze, die nicht unterschritten werden kann. Zusatzbedarfe werden generell nicht mehr berücksichtigt – die Höhe der Grundsicherung ermöglicht deren Bedeckung. Ob in Regionen mit außerordentlich

hohen Wohnungskosten zum Ausgleich eine spezifische zusätzliche Miet- oder Wohnbeihilfe eingeführt oder beibehalten wird, entscheiden die Länder selbst.

Die Grundsicherung ist ein einfaches System, das den Verwaltungsaufwand in den Ländern und beim AMS vermindert, denn sie ist einfach zu berechnen und wird ähnlich administriert wie bisher das Arbeitslosengeld oder die Sozialhilfe. Personen, die eine Richtsatzergänzung durch die Sozialhilfe beziehen, weil ihr Arbeitsloseneinkommen (Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) unter dem Richtsatz liegt, werden derzeit durch Sozialhilfe und AMS doppelt betreut. Hier werden mit der Grundsicherung Synergien genutzt um bessere Serviceleistungen zu schaffen.

Durch die Übernahme der Betreuung der arbeitsfähigen SozialhilfebezieherInnen durch das AMS kommt ein zusätzlicher Vorteil hinzu: Die Nähe des AMS zum Arbeitsmarkt ermöglicht bessere Ergebnisse dieser Personen bei der Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Grundsicherung schafft ein "armutsfestes" Österreich. Heute gibt es immer wieder Menschen, die in keines der bisherigen sozialen Sicherungssysteme fallen, in Zukunft hat jede/r der es braucht eine Absicherung. Mit einer einheitlichen Grundsicherung in Höhe von € 800.- wird eine längst überfällige Anpassung der Hilfeleistung auf ein existenzsicherndes Niveau vollzogen. Von der Untergrenze von € 800 profitieren auch die Rentnerinnen und Rentner, die jetzt Ausgleichszulage beziehen, denn auch ihre Bezüge werden auf die Höhe der Grundsicherung angehoben.

Mit der Grundsicherung wird auch den Umgestaltungen in der modernen Arbeitswelt Rechnung getragen – und auf die Armutgefährdung durch Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigungsverhältnisse Rücksicht genommen. Gleichzeitig werden die hilfsbedürftigen Gruppen durch Anreizsysteme ermuntert, den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu suchen.

Engagierte Bildungspolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik bilden einen verlässlichen Rahmen für die bedarfsorientierte Grundsicherung. Ein möglicher Missbrauch der Grundsicherung wird durch flankierende arbeits- und lohnrechtliche Maßnahmen, wie eine deutlichere Mindestlohnpolitik, verhindert.

6) Budgetäre Erfordernisse

Bei einer Grundsicherung im Basisbetrag von € 800.- ergeben sich folgende Monatsbeträge (netto, 12-mal)

- €800.-
- 1 Erwachsene und 1 Kind €1.040.--
- 2 Erwachsene €1.200.--
- 2 Erwachsene und 1 Kind €1.440.--

Transferleistungen wie Familienbeihilfe sind anzurechnen und von diesen Werten abzuziehen.

Die Kosten für die Umsetzung des Grundsicherungsmodells werden bei einer Höhe der Grundsicherung von €800.- auf €660 Millionen geschätzt.

In dieser Berechnung ist die Anhebung der Sozialleistungen an die Armutsschwelle enthalten. Nicht erfasst sind potentielle neue BezieherInnen mit Ausnahme der Kategorie Pensionen, die bei einer Anhebung an die Armutsschwelle zu erwarten sind. Die Zahl derer, die jetzt in allen Systemen ohne Leistung sind, und Grundsicherung beantragen würden, kann nicht erfasst werden. Sehr wohl berücksichtigt werden aber die Kosten für jene Personen, die bei einer Grundsicherung aus der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung zurück wechseln würden (was den Großteil der Kosten ausmacht). Auch ist anzuführen, dass sich die Kosten im Bereich der offenen Sozialhilfe wesentlich reduzieren würden, wenn eine Mindestsicherung im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingeführt wird. Ein beträchtlicher Teil der Richtsatzergänzungen in der Sozialhilfe würde entfallen. Insgesamt würden ca. 400.000 Menschen durch die Grundsicherung erfasst und aus der Armut gehoben. Weiters werden zusätzliche Aufwendungen, für den Ausbau der sozialen Dienstleistungen wie beispielsweise Kinderbetreuungseinrichtungen, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bildungspolitische Leistungen usw. ebenfalls nicht bewertet. Diese würden sich jedoch zumindest mittelfristig rechnen, da sich die Ausgaben für die Grundsicherung infolge vermehrter Arbeitsaufnahmen reduzieren würden.