

Bedarfsorientierte Grundsicherung
Kontext – Zielsetzung – Ausgestaltung - Probleme

Vorstellungen um eine materielle Grundsicherung haben in einer Vielzahl von Modellen ihren Niederschlag gefunden, die sich in ihren Bezugspunkten wie auch ihren Zielvorstellungen und Ansprüchen wesentlich unterscheiden. Das Konzept der bedarfsorientierten Grundsicherung adressiert in erster Linie auf einen Kontext, der durch die Verbreitung des Verarmungsrisikos und durch Lücken der bestehenden sozialen Sicherungssysteme (vor allem in konservativen Wohlfahrtsstaatsregimen) gekennzeichnet ist.

1.Kontext

Die jüngsten Armutsberichte untermauern für Österreich ebenso wie für Deutschland, dass diese Problematik auch in reichen und ausgebauten Sozialstaaten präsent ist. Mehr als 13% der österreichischen Bevölkerung werden im letzten Armutsbericht als „verarmungsgefährdet“, das heißt mit weniger als 785 Euro gewichtetem Einkommen, ausgewiesen. Das Phänomen von *working poor* wird angesichts der erwartbar zunehmenden Atypisierung des Erwerbsarbeitsmarktes, der größeren Verbreitung von diskontinuierlichen und nicht vollzeitigen Erwerbsbiographien zunehmen.

Vor diesem Hintergrund leistet der österreichische Sozialstaat mit seinen verschiedenen Leistungssystemen einen wichtigen Beitrag zur Eindämmung dieses Risikos: Gebe es in Österreich alle diese Leistungen nicht, so wären nicht 13%, sondern 42% der Bevölkerung armutsgefährdet. In Haushalten, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, stammt ein Großteil des Einkommens aus Arbeitslosenleistungen – damit wird das Verarmungsrisiko halbiert. Anders gesagt: Der Sozialstaat vermag gesellschaftlich produzierte Armut in Österreich wesentlich einzuschränken.

Allerdings verhindert der breit ausgebaute Sozialstaat Verarmung und Ausgrenzung nicht. In diesem Zusammenhang wird zwischen Status- und Transferarmut differenziert. Statusarmut bedeutet, dass Menschen aus sozialstaatlichen Leistungssystemen ausgeschlossen sind, weil sie die jeweiligen Anforderungen nicht erfüllen. Transferarmut meint, dass sozialstaatliche Leistungen so niedrig sind, dass sie unter der Verarmungsschwelle liegen. Von Ausgrenzung betroffen sind insbesondere Teile atypisch Beschäftigter. So sind geringfügig Beschäftigte nur unfallversichert, neue Selbständige sind ebenso wie freie DienstnehmerInnen nicht arbeitslosenversichert. Zirka 10% der beim AMS als erwerbslos Gemeldeten erhalten keine Arbeitslosengeldleistung.

Transferarmut resultiert sozusagen aus der Verlängerung niedriger Einkommen in niedrige sozialstaatliche Leistungen. Das bestehende System reproduziert die ungleichen Erwerbseinkommen in ungleichen Leistungsniveaus – als Ausfluss des in der Sozialversicherung geltenden Äquivalenzprinzips. Konkret heißt dies: Mehr als die Hälfte der Arbeitslosengeld-Bezüge liegen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung (2005: 662,99 Euro/ 14 mal jährlich, bzw. 773,50 Euro 12 mal). Bei Frauen trifft dies auf mehr als 80% der Leistungsbezieherinnen zu. Annähernd jede zweite Alterspension von Frauen liegt unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz, der als politische

Armutsgrenze gilt, selbst aber – laut Armutsforschung – unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt.

Das so genannte „zweite soziale Netz“, die Sozialhilfe, stellt explizit auf Armutsvermeidung ab. Sie bildet eine Gemengelage aus unterschiedlichen Mindeststandards von monetären, Sach- und Dienstleistungen. Ungeachtet dessen ist sie nicht dazu geeignet, standardisierte oder wiederkehrende soziale Risiken abzusichern, die in den beiden letzten Jahrzehnten auch in Österreich zunehmend mehr in die Sozialhilfe exportiert wurden – etwa die Notlage von Erwerbslosen, von Alleinerziehenden und von *working poor*. An dieser Problematik der Ausgrenzung und Verarmung wird sich in absehbarer Zeit nicht viel ändern.

Dies alles zusammen genommen heißt, dass der Sozialstaat vor beträchtlich veränderten Herausforderungen steht: Nicht dass das zentrale Ziel des vor fünfzig Jahren verabschiedeten Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes, nämlich die Lebensstandardsicherung und der Stuserhalt im Fall der Krankheit oder des Alters, gegenstandslos geworden ist. Ich gehe davon aus, dass es unter den absehbaren

Bedingungen nunmehr wesentlich auch darum geht bzw. gehen müsste, durch sozialstaatliche Leistungen eine Existenz sichernde Grundsicherung zu gewährleisten.

Ohne Zweifel trifft zu: Um den sozialen Risiken der Ausgrenzung und Verarmung gegen zu steuern, bedarf es der Bemühungen und Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen – Bemühungen um Integration in den Arbeitsmarkt, den Erhalt ausreichender Erwerbseinkommen, Verbesserung der Qualifikationen, Anbot ausreichender Kinderbetreuungseinrichtungen, Gesundheitssicherung für alle Menschen usw. Ein weiterer Schritt zur Vermeidung von Armut und Ausgrenzung könnte darin bestehen, vorhandene Lücken des österreichischen Sozialstaates zu sanieren: nämlich durch den Ausbau der materiellen Grundsicherung im Sozialstaat.

2. Zielsetzung und Ausgestaltung

Welches sind die Grundzüge des Modells der bedarfsorientierten Grundsicherung? Das damit verfolgte explizite *Ziel* ist die Vermeidung und Eindämmung von Armut. Es geht dabei nicht um die Ersetzung bestehender sozialstaatlicher Leistungssysteme, sondern um deren Ergänzung in zweifacher Hinsicht:

- durch Verankerung von Mindeststandards im Leistungssystem und
- durch die Erweiterung des Zugangs zu Grundsicherungsleistungen.

Ersteres könnte das Verarmungsrisiko eindämmen, zweiteres die Ausgrenzung aus sozialstaatlicher Sicherung.

Diese Form der Grundsicherung ist an bestimmte *Voraussetzungen* gebunden. Dazu zählen: sie ist an Bedarf gebunden, der aus mangelndem bzw. überhaupt fehlendem Einkommen resultiert. Eigene und familiäre Einkommen und Vermögen werden angerechnet. Zudem: Der Erhalt einer bedarfsorientierten Grundsicherung ist für Menschen im erwerbsfähigen Alter an die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt gebunden. Die Finanzierung der bedarfsorientierten Grundsicherung erfolgt nicht aus Versichertenbeiträgen, sondern aus öffentlichen Mitteln. Finanzielle Leistungen bilden den Schwerpunkt, bedarfsorientierte Grundsicherung könnte/sollte auch das Anbot sozialer Dienstleistungen beinhalten.

3. Probleme

Ungeachtet des potentiellen Beitrags bedarfsorientierter Grundsicherung zur Eindämmung von Verarmungsgefährdung und realer Armut handelt es sich dabei um ein gesellschaftspolitisches Instrument mit begrenzter Reichweite. Die Eindämmung und Beseitigung des Armutsrisikos auf Ebene von Haushalten, lässt individuelle Armut (außer bei

Alleinlebenden) außen vor. Dies bedeutet, dass eine bedarfsorientierte Grundsicherung das Problem der ökonomischen Abhängigkeit vieler, verheirateter oder in einer Lebensgemeinschaft lebender Frauen trotz Erhalt von Sozialleistungen nicht löst. Das Modell der bedarfsorientierten Grundsicherung setzt Arbeitsbereitschaft bzw. die Bereitschaft zur Annahme zumutbarer Arbeit voraus. Auch wenn „zumutbare Arbeit“ durchaus „sozial verträglich“ interpretierbar sein kann, zeigt die politische Realität, dass das Erfordernis der Annahme zumutbarer Arbeit beträchtliche Interpretationsspielräume für die zuständige Verwaltung eröffnet und auch mit politischen Strategien des Arbeitszwanges verknüpft werden kann.

4. Abschluss

Das Konzept der bedarfsorientierten Grundsicherung stellt eine mögliche Antwort auf aktuelle und absehbare gesellschaftliche Problemlagen der Verarmung und der Ausgrenzung dar. Im Unterschied zu anderen Modellen bindet es Grundsicherung an spezifische Voraussetzungen und bettet sie in bereits bestehende Strukturen sozialstaatlicher Sicherungssysteme ein. Es ergänzt sozialstaatliche Sicherung, erweitert bestehende Leistungssysteme, ist dabei allerdings in seiner Reichweite, in seinem Anspruchsniveau und in seinem Veränderungspotential begrenzt. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass eine derartige Facette der Grundsicherung von politischen Akteuren als konkrete Reformoption für einen Umbau des Sozialstaates ventiliert wird.