

3476/AB XX.GP

Beantwortung

der Anfrage der Abgeordneten Kier und PartnerInnen
betreffend Grundsicherungs - Arbeitsgruppe im Sozialministerium,
Nr. 3591/J

Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Armutsgefährdung zählt zu den wesentlichsten Eckpfeilern eines humanen sozialpolitischen Verständnisses. Es ist unverzichtbar, permanent zu überprüfen, inwieweit die gegenwärtigen sozialpolitischen Instrumente diesen Zielen gerecht werden und wie ergänzende oder andere Modelle der sozialpolitischen Intervention wirken könnten. In diesem Zusammenhang ist eine gemeinsam vom „Armutsnetzwerk“ und BMAGS initiierte Expertenarbeitsgruppe zum Thema „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ eingerichtet worden. Diese Arbeitsgruppe soll

- 1) eine kritische Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation vornehmen,
- 2) eine begriffliche und inhaltliche Klärung der sehr verschiedenartigen in der öffentlichen Debatte als Grundsicherungssysteme bezeichneten Modelle durchführen und
- 3) die möglichen positiven und negativen Effekte und die Zielkonflikte dieser Modelle beschreiben.

Antwort zu den Fragen 1, 2 und 3:

Die Einladung zur konstituierenden Sitzung dieser Expertengruppe erfolgte im Sommer 1997 gemeinsam vom "Armutsnetzwerk" und vom BMAGS. Die eingeladenen Personen kommen aus den das „Armutsnetzwerk“ bildenden Organisationen (u.a. Berufsverband der Sozialarbeiter, Caritas, Volkshilfe, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Schuldnerberatung etc.), dem BMAGS, dem AMS, dem Hauptverband und aus dem wissenschaftlichen Bereich.

Es gab bisher 3 Treffen der „Steuerungsgruppe“ und insgesamt 8 Treffen der 4 thematischen Arbeitsgruppen. Eine Berichtslegung ist bis Ende 1998 geplant.

Antwort zu Frage 4:

Die Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit Fragen einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Das Konzept eines bedingungslosen Bürgergeldes für alle (z.B. das Grundsicherungsmodell des Liberalen Forums), welches fast alle bestehenden monetären Sozialleistungen ersetzen soll, ist nicht Thema dieser Arbeitsgruppe. Nach meiner Ansicht und nach Ansicht vieler Vertreter des "Armutsnetzwerkes" ist ein solches Modell unter den heutigen Rahmenbedingungen hinsichtlich Effektivität, Kosten und Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe nicht zielführend.

Das Konzept der bedarfsorientierten Mindestsicherung wird in 4 Arbeitsgruppen mit folgenden Themenstellungen behandelt:

- 1) Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit bzw. bei zu niederem Erwerbseinkommen,
- 2) Mindestsicherung für Kinder und Mindestsicherung nach Auflösung von Partnerschaften,
- 3) Mindestsicherung bei behinderungsbedingter Erwerbsunfähigkeit und
- 4) Mindestsicherung für Personen in anderen Notlagen und mit sozialem Anpassungsbedarf (Sozialhilfe).

Antwort zu Frage 5:

Ich teile Ihre Ansicht, daß dieses Thema einer breiten gesellschaftlichen Debatte mit Einbindung möglichst vieler relevanter gesellschaftlicher und politischer Gruppen bedarf. Ziel der Expertengruppe ist es, einen Bericht zu erstellen, der die Fragestellungen präzisiert und die möglichen Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle auflistet. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für eine seriöse öffentliche Diskussion.

Wie bereits erwähnt, gehören Modelle eines Grundeinkommens nicht zum Auftrag an diese Arbeitsgruppe. Ich übermittle in der Beilage meine Stellungnahme zum Konzept "Umdenken: Liberale Steuerreform - Neue Solidarität", die ich am 2.2.1998 Frau Dr. Heide Schmidt übermittelte.

Umdenken: Liberale Steuerreform - Neue Solidarität"

Anmerkungen von Eleonora Hostasch, Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Unbestritten ist, daß die Verknüpfung zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik sehr eng sein muß und daß insbesondere Steuerpolitik ganz wesentliche sozialpolitische Komponenten enthält.

Sehr zu begrüßen ist das Bekenntnis zu einer neuen Solidarität im Sinne eines gesamtgesellschaftlicher Zusammenhalts und einer höchstmöglichen Chancengleichheit für alle.

Unverständlich ist es hingegen, daß eine Geringschätzung, ja sogar Diffamierung bestehender sozialstaatlicher Formen und Einrichtungen Ausgangspunkt des liberalen Programmes ist. Um so bedenklicher ist diese Grundhaltung, als sie kaum durch eine gesellschaftspolitische Analyse oder gar Fakten und Daten erhärtet wird, sondern aus meiner Sicht in vielen Bereichen auf der Übernahme zum Teil widersprüchlicher Stimmungen und Urteile beruht.

Mit keinem Wort wird erwähnt, daß die derzeitigen sozialstaatlichen Einrichtungen und Leistungen gerade für die einkommensschwächeren Gruppen in unserer Bevölkerung den wesentlichsten und unverzichtbaren Beitrag dazu leisten, daß Massenarmut wesentlich besser bekämpft werden kann als in den meisten anderen Staaten, insbesondere jenen, die liberale Grundsätze ohne soziale Komponente an die Spitze ihrer Ideologie stellen. Mit keinem Wort wird erwähnt, daß alle statistischen Daten darauf hinweisen, daß trotz zunehmender Schwierigkeiten im Zuge zunehmender Arbeitslosigkeit und sonstiger gesellschaftlicher Veränderungen (Änderung der Familienstruktur, hohe Scheidungsrate) die als arm qualifizierten Personen Ende der 90iger

Jahre über erheblich mehr materielle Ressourcen verfügen als etwa Bezieher von Durchschnittseinkommen Mitte der 70iger Jahre. All diese Daten werden im Sozialbericht, in Studien der Wirtschaftsforschungsinstitute und auch auf europäischer Ebene belegt, sie hindern die Verfasser des Programms des Liberalen Forums nicht daran, allen ihren Überlegungen die These vom Versagen des Sozialstaates voranzustellen.

Die Arbeitsbeziehungen, vor allem die Rechte der Arbeitnehmer, werden in der Analyse völlig ausgeblendet. Offenbar soll dieser Bereich dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden. Dabei wird vergessen, daß ausgebaute Arbeitnehmerrechte und die finanzielle Leistungskraft eines Großteils der Arbeitnehmer Basis für jede Umverteilung sind. Es ist eine völlige Illusion zu glauben, daß bei einer Auseinanderentwicklung der Verteilung der Primäreinkommen durch scheinbar egalitäre Maßnahmen im Sozialleistungssektor die Chancengleichheit oder gar die Gleichberechtigung in der Gesellschaft verbessert werden könnte.

Der Sozialstaat darf nicht als Reparaturanstalt gesehen werden, ebenso nicht als Ruhigstellung einer in der Arbeitswelt unterprivilegierten Bevölkerungsgruppe, um bei der Primärverteilung von Einkommen Einkommensstärkere ohne Gefahr von sozialen Konflikten ihre Macht ausspielen lassen zu können.

Sozialpolitik muß meiner Ansicht nach als wesentlichsten Bestandteil ein hohes Ausmaß an Chancengleichheit und Gleichberechtigungen der Arbeitswelt mitbeinhalten und ermöglichen, daß nicht nur Unternehmen, sondern auch Arbeitnehmer in ihrem Einkommen, ihren Aufstiegsmöglichkeiten, ihrer sozialen Absicherung, aber auch ihrem sozialen Umfeld (z.B. Freizeitansprüche) in möglichst hohem Ausmaß gefördert werden.

Die Kritik an der Erwerbszentriertheit unseres Sozialsystems läßt völlig außer Acht, daß diese in erster Linie darin besteht, daß Beiträge und Steuern vom Einkommen unselbständig Erwerbstätiger zum ganz überwiegenden Teil das Funktionieren des Sozialstaates ermöglichen. Gleichzeitig bestehen aber

auch innerhalb der Sozialversicherungssysteme, um so mehr aber in den anderen sozialen Sicherungssystemen, eine Fülle von Leistungs- und Ausgleichsansprüchen für nicht Erwerbstätige.

Diese massive, einen Eckpfeiler unseres Sozialsystems darstellende Umverteilung wird in diesem Zusammenhang mit keinem Wort, mit keinem Beispiel (Mitversicherung, Ausgleichszulage, Notstandshilfe, Sondernotstandshilfe), erwähnt. Es wird einfach davon ausgegangen, daß Nichterwerbstätige in unserem Sozialsystem generell benachteiligt seien. Damit wird eher zur Verunsicherung als zur rationalen Klärung von Zusammenhängen in unserem Sozialsystem ein Beitrag geleistet.

Wenn vom generellen Umbau unseres Sozialsystems die Rede ist, so müßte auf die Grundfragen jeder sozialpolitischen Systematik eingegangen werden:

1. Sollen sozialstaatliche Leistungen bedarfsorientiert sein oder nicht?
2. Soll beim Leistungssystem nach sozialpolitischen Zielsetzungen differenziert werden (z.B. Einkommensersatz im Alter, bei Krankheit, bei Arbeitslosigkeit), oder soll auch in diesen Bereichen eine steuerfinanzierte Basisleistung das Übergewicht haben?
3. Soll die Solidargemeinschaft bei der Erfüllung sozialpolitischer Ziele möglichst groß und umfassend sein, oder soll über eine Basissicherung in Form der "Armeleuteversorgung" hinaus das freie Spiel der Kräfte größere Ungleichheiten ermöglichen als derzeit?
4. Sollen soziale Bedingungen rein isoliert auf Individuen bezogen werden, oder sind Menschen als Teil einer Gemeinschaft einschließlich von Unterhaltsansprüchen, Differenzierungen nach Vermögen, Interessenlagen und Einkommen außerhalb der Erwerbsarbeit ins Zentrum des sozialpolitischen Handelns zu stellen?

Ohne Entscheidung dieser Grundfragen gerät jedes sozialpolitische Modell in die Gefahr, Maßnahmen und Einrichtungen des Sozialstaates punktuell und ohne Zusammenhang zu bewerten und widersprüchliche Ergebnisse zu bringen.

Ich gebe zu, daß die lebendige Entwicklung unseres derzeitigen Sozialstaatsmodells auch nicht frei von Widersprüchen ist, und daß in vieler Hinsicht die Diskussion solcher und ähnlicher Grundfragen in manchen Fällen der Anlaßgesetzgebung in der Vergangenheit zu kurz gekommen ist. Im Programm des Liberalen Forums sehe ich aber keine Beseitigung dieses Mangels, sondern im Gegenteil eine Verschärfung dadurch, daß ohne grundsätzliche Diskussion bestimmte Ergebnisse aufgrund allgemeiner Eindrücke oder aufgrund zeitgeistlicher Strömungen vorweggenommen werden, ohne die entscheidungsrelevanten Fragen auch nur zu stellen und der Bevölkerung Klarheit über die hinter den Konzepten stehenden Prinzipien zu verschaffen.

Mit anderen Worten: Es ist bei vielen Menschen sehr populär, davon zu reden, daß ein Basiseinkommen für alle die Lösung sozialer Probleme wäre. Wenn dabei aber verschwiegen wird, daß damit eine wesentliche Erhöhung der Finanzierungsnotwendigkeiten eintreten, aber auch eine Gießkannenleistung geschaffen wurde, die eben nicht bedarfsorientiert ist, so ist dies meiner Ansicht nach eine sehr verkürzte Argumentation.

Im folgenden soll noch zu einzelnen konkreten Punkten des Programmes Stellung genommen werden:

Seite 1 letzter Absatz:

Die Behauptung, daß jemand, der nicht oder nur kurzfristig unselbständig gearbeitet hat, keinen rechtlichen Anspruch auf ein "Überleben im Wohlfahrtsstaat" habe, ist grob falsch und aus meiner Sicht nur als billige Pole-

mik zu werten. Selbstverständlich hat der Österreichische Sozialstaat seinen wesentlichen Gehalt darin, daß niemand seinem Schicksal überlassen werden darf. Es gibt aber verschiedene Zugänge für diese soziale Sicherung, die danach ausgerichtet sind, wo die Ursachen sozialer Bedürftigkeit liegen, und welche Bedarfslage im Einzelfall besteht. (Sozialversicherung - Transferleistungen zur Unterstützung bei bestimmten Aufwendungen - soziale Versorgung bei Notlagen).

Wenn diese bedarfsorientierte Systematik auf Seite 3, Mitte als "Transferwirrwarr" bezeichnet und mit dem Gießkannenprinzip gleichgesetzt wird, so ist dies eine sehr widersprüchliche Aussage. Die Anspruchsvoraussetzungen in einzelnen Sozialsystemen mögen zu kompliziert sein, und es wird unsere gemeinsame Aufgabe sein, Vereinfachungen zu erreichen, ohne grobe Ungerechtigkeiten damit hervorzurufen. Das Infragestellen von differenzierten Anspruchsvoraussetzungen für soziale Leistungen und die gleichzeitige Kritik an „Gießkannenleistungen“ ist aber ein Musterbeispiel dafür, wie man offenkundige Widersprüche mit gutklingenden Sätzen verbinden und damit die Bevölkerung verwirren und verunsichern kann. Eine nach Bedürftigkeiten differenzierende Sozialpolitik, die ohne konkrete Anspruchsvoraussetzungen auskommt, gibt es nicht. Gießkannenleistungen sind hingegen sehr einfach strukturiert.

Auf Seite 3 oben wird festgestellt, daß viele Menschen ohne eigenen Pensionsanspruch bleiben. Dies wird als Fehlleistung bezeichnet, ohne auch nur ansatzweise bemüht zu sein, die soziale Betroffenheit dieses Personenkreises näher zu analysieren. Im Regelfall handelt es sich bei diesen Personen um Menschen, die vor Erreichung des Pensionsalters und nach Erreichung des Pensionsalters durch andere als Erwerbseinkommen und/oder durch Unterhaltsleistungen in unterschiedlich hohem Ausmaß sozial abgesichert sind.

Ist dies nicht der Fall, so steht das zweite soziale Netz zur Verfügung, zu dessen Abqualifizierung die fundamentale Kritik unseres Sozialstaats der

letzten Jahre einen großen Beitrag geleistet hat. Man darf aber in einer seriösen Analyse nicht verschweigen, daß es eben bedarfs- und ursachenorientierte Differenzierungen gibt, die in einem Bundesstaat auch unterschiedliche Kompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften im Gefolge haben. Wenn dieses Problem schon ernsthaft diskutiert wird, so müßte auch auf die Finanzierungsströme unter den Gebietskörperschaften hingewiesen werden. Tatsache ist, daß finanzielle Probleme, die es in Sozialsystemen gibt, zum erheblichen Teil darauf zurückzuführen sind, daß im Sozialversicherungsbereich Leistungen eingeführt worden sind, die nur mit minimalen Beitragsleistungen verbunden sind. Das heißt: Vom zweiten sozialen Netz, für das die Länder verantwortlich sind, wurde massiv ins Sozialversicherungssystem umgeschichtet, die Notwendigkeit der finanziellen Bedeckung wird nun dem Sozialversicherungssystem vorgehalten, zusätzlich wird noch sein Versagen deswegen konstatiert, weil es nicht alle Leistungen auch ohne jegliche Beitragsäquivalenz erbringt.

Seite 3: Der Ansatz, durch eine Grundsicherung bisherige Sozialtransfers zu ersetzen, ist nur dann seriös, wenn im Einzelfall darauf eingegangen wird, welche Leistungs- und Beitragströme damit verbunden sind. Es kann ja realistischlicherweise nicht erwartet werden, daß jemand von seinem Erwerbseinkommen Arbeitslosenversicherung bezahlt, wenn ohnehin jeder ohne jegliche Voraussetzung eine Grundsicherung erhält. Diese Leistungen müßten also samt und sonders steuerfinanziert werden. Ein Vergleich von Beitragsleistungen derzeit und fiktiven Steuerleistungen später sowie die Zuordnung solcher Steuerleistungen wäre unbedingt notwendig, um diesen gedanklichen Ansatz näher diskutieren zu können.

Weiters wird diese Konzeption in keiner Weise mit der Art und Weise der Anspruchsvoraussetzungen auf diese Grundsicherung verbunden. Es mag sein, daß bei näherer Ausführung und Analyse einige interessante Ansätze in dieser Konzeption enthalten sind. Das vorliegende Papier bleibt aber sehr all-

gemein, so daß daraus kaum ein konkretes Verteilungsergebnis entnommen werden kann.

Im letzten Absatz auf Seite 3 wird die Grundsicherung für alle 65jährigen gefordert. Es wird verschwiegen, daß damit eine massive Umverteilung zu Bevölkerungsgruppen verbunden wäre, die sozial nicht bedürftig sind. Oder wird ernsthaft erwogen, einem 65jährigen Aktienbesitzer mit erheblichen Dividendeneinkommen eine Grundsicherung zukommen zu lassen? Verschwiegen wird außerdem, daß Systeme mit Grundsicherung und ergänzen der individueller Vorsorge zu wesentlich größeren Ungleichheiten führen als ein ausgebautes öffentliches Alterssicherungssystem nach dem Versicherungsprinzip, weil Beiträge der Besserverdienenden für die Zusatzpension in Umverteilungsspielräume nicht eingebunden werden können.

Seite 5: Die Behauptung, daß das derzeitige Sozialsystem nicht finanzierbar wäre, ist unseriös. Jedes Sozialsystem wird aus den Erträgen der Arbeit und des produktiven Kapitaleinsatzes finanziert. Je größer die Solidargemeinschaft ist, und je breiter die Basis von Solidarbeiträgen und Solidarleistungen ist, desto krisensicherer ist ein System.

Die Behauptung, daß ein Grundsicherungssystem mit individueller zusätzlicher Vorsorge krisensicherer wäre als unser derzeitiges Sozialsystem, hält einer empirischen Überprüfung in der Vergangenheit und auch in der Gegenwart in keiner Weise stand, ich halte eine solche Prognose auch für die Zukunft für falsch.

Die auf Seite 5 unten beginnende und auf Seite 6 fortgesetzte Schätzung betreffend die Finanzierung einer allgemeinen Grundsicherung enthält einige nicht nachvollziehbare Größen und Annahmen über Finanzströme, die eine seriöse Überprüfung unmöglich machen.

Wenn von "massiven Einsparungen" bei der Gebarung des Staates durch

Aufgabenreform, Auslagerungen und Privatisierungen die Rede ist, so werden damit verbundene Kosten gerade für die Sozialsysteme völlig vernachlässigt. Die Schlagworte "Ökologisierung des Steuersystems", "Reduktion der Agrarförderungen", Beseitigung von "ungerechten Ausnahmen des derzeitigen Steuersystems" klingen gut, bleiben aber ohne Konkretisierung leere Hülsen. Die Erfahrungen der praktischen Politik der letzten Jahre hat gezeigt, daß konkrete Ansätze in diese Richtung mit dem massiven Widerstand der Opposition rechnen können.

Zu den in Ihrem Papier enthaltenen Vorschlägen bezüglich der Neugestaltung des Steuersystems möchte ich im Detail nicht Stellung nehmen, weil Einzelheiten in diesen Fragen nicht in meine Kompetenz fallen. Wie eingangs erwähnt, bin ich mir aber der sozialpolitischen Komponenten von steuerlichen Maßnahmen sehr wohl bewußt.

Zusammenfassend bekräftige ich nochmals die Auffassung, daß das Programm des Liberalen Forums "Umdenken: Liberale Steuerreform - Neue Solidarität" Anlaß für eine fruchtbringende Diskussion über Grundsätze der Sozialpolitik hätte sein können, gerade durch Aussparung wichtiger Grundsatzfragen und ihrer gesellschaftspolitischen Konsequenzen diese Chance nicht genutzt wurde.

Meine Ausgangsposition bei einer solchen Grundsatzdiskussion ist die, daß der Mensch in seiner Betroffenheit als Individuum und als Mitglied von Gemeinschaften Mittelpunkt jeder Überlegung sein muß, und daß die Sozialpolitik in diesem Sinn bedarfsgerecht zu sein hat; ein differenziertes System der sozialen Sicherung besser in der Lage ist, dieser Bedarfsorientierung zu entsprechen als eine Reduzierung der Sozialpolitik auf eine notdürftige Basisversorgung;

- die produktive Arbeit Grundlage des Reichtums ist und damit auch der besonderen Absicherung vor Übermacht der Stärkeren am Arbeitsmarkt bedarf;
- die Solidargemeinschaft in der Sozialversicherung nicht nur Feigenblatt für die Entfaltungsmöglichkeiten der Stärkeren, sondern Grundbaustein einer ausgleichenden Gesellschaft zu sein hat.

Unser Sozialsystem ist nicht perfekt und verbesserungswürdig. Seinen Zielsetzungen nach ist es aber richtig. Geänderte gesellschaftliche Verhältnisse können berücksichtigt werden, wenn die Ziele bedarfsgerecht adaptiert werden.