



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Ist ein bedingungsloses Grundeinkommen
in Österreich realisierbar?“

Verfasser

Béla Hollós

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. Phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Diplomstudium Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
2.	Definition, Messung und Theorien von Armut	7
2.1	Definition von Armut	7
2.2	Armutsmessung	8
2.3	Armutstheorien.....	19
3.	Soziale Ausgrenzung in Österreich.....	25
3.1	Gefährdungslage Armut.....	27
3.2	Gefährdungslage Deprivation.....	28
3.3	Gefährdungslage (nahezu) Erwerbslosigkeit	30
3.4	Schlussfolgerungen für die Grundeinkommensdebatte.....	41
4.	Die Sozialhilfe bis zum Jahr 2010	43
4.1	Entstehungsgeschichte der Sozialhilfe.....	43
4.2	Die Ausgestaltung im Detail.....	45
4.3	Kritik an der Sozialhilfe	52
5.	Die bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) ab 2010	60
5.1	Der Weg von der Sozialhilfe zur BMS	60
5.2	Die Ausgestaltung der BMS im Detail.....	65
5.3	Die Kosten der BMS	67
5.4	Aktivierung in der BMS	68
5.5	BMS und Armutsvermeidung.....	68
5.6	Zusammenfassende Kritik.....	69
6.	Das Bedingungslose Grundeinkommen (BGE)	71
6.1	Geschichte der Grundeinkommensidee	71
6.2	Typologie der Grundeinkommensmodelle	72
6.3	Grundeinkommensdebatte und Grundeinkommensinitiativen in Deutschland	77
6.4	Grundeinkommensdebatte und Grundeinkommensinitiativen in Österreich	79

6.5	Grundeinkommensmodelle in Österreich im Detail	84
7.	Realisierbarkeit des BGE in Österreich	91
7.1	Arbeit als basales Verteilungskriterium?	93
7.2	Finanzierbarkeit eines BGE in existenzsichernder Höhe	97
7.3	Grundeinkommenstourismus als Problem?.....	100
7.4	Politische Durchsetzbarkeit.....	101
	Verwendete Literatur	103

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Merkmalausprägungen von akuter Armut	14
Tab. 2:	Liste der Laeken-Indikatoren	15
Tab. 3:	Zusätzliche nationale Indikatoren für soziale Eingliederung in Österreich (2009).....	17
Tab. 4:	Denkströmungen von Wohlfahrtstheorien	20
Tab. 5:	Untergruppen ausgrenzungsgefährdeter Personen in Österreich	25
Tab. 6:	Gefährdungslagen nach Risikogruppen	26
Tab. 7:	Einkommen der armutsgefährdeten Personen	27
Tab. 8:	Bestimmungsmerkmale für erhebliche materielle Deprivation (EU-Definition).....	29
Tab. 9:	Merkmale finanzieller Deprivation (nationale Definition)	30
Tab. 10:	Arbeitslose und Arbeitslosenquoten (nationale Definition) 1995 bis 2010	34
Tab. 11:	Atypische Beschäftigungsformen in der Haupttätigkeit unselbständig Erwerbstätiger	37
Tab. 12:	Sozialversicherungsrechtliche Absicherung durch atypische Beschäftigung	38
Tab. 13:	Armutsgefährdung in prekären Beschäftigungsformen	39
Tab. 14:	Formen atypischer Beschäftigung in Österreich und ihr Armutsgefährdungspotential	39
Tab. 15:	Bedarfsbereiche im Rahmen der Sicherung des Lebensunterhaltes.....	48
Tab. 16:	Kostenschätzung der Bundesmaßnahmen im „BMS-Paket“	67
Tab. 17:	BMS Leistungshöhe im Vergleich 2006 bis 2012	69
Tab. 18:	Arbeitsvolumen pro Kopf und Jahr in Deutschland	93
Tab. 19:	Anzahl der geleisteten Überstunden der unselbständig Erwerbstätigen seit 2004.....	95
Tab. 20:	Tatsächliches und gewünschtes Arbeitsvolumen	96

1. Einleitung

Nach der Definition des österreichischen „Netzwerkes Grundeinkommen und sozialer Zusammenhalt“ meint bedingungsloses Grundeinkommen (BGE)¹ „eine finanzielle Zuwendung die jeder Person in existenzsichernder Höhe ohne Rücksicht auf sonstige Einkommen, Arbeit oder Lebensweise als Rechtsanspruch zusteht und eine Krankenversicherung inkludiert.“² Dieses Konzept ist stark von den Überlegungen John Rawls³ geprägt, der in diesem Zusammenhang von einem neuen Gesellschaftsvertrag sprach. Grundeinkommen bedeutet eine Entkoppelung von Arbeit und Einkommen, und bedingungslos bedeutet dass „keinerlei Zwang zur Marktarbeit oder zu anderen Gegenleistungen (Pflicht zur Arbeitssuche, zur Arbeit oder zu anderen Tätigkeiten, zum Schulbesuch, zur Teilnahme an gesundheitlicher Vorsorge und Versorgung usw.) mit dem Transfer verbunden“⁴ wird.

Demgegenüber sind Grund- oder Mindestsicherungen individuell und bedarfsgeprüft. „Eine Transferleistung erfolgt also nur dann, wenn eine sozialadministrativ zu prüfende Bedürftigkeit hinsichtlich Einkommen und Vermögen vorliegt.“⁵ Die am 1.9.2010 in Österreich eingeführte „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (BMS) ist ein Maßnahmenpaket der Bundesregierung „zur verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“, und sie soll „eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung ihrer BezieherInnen in das Erwerbsleben weitest möglich fördern.“⁶ Die BMS will das bestehende sozialstaatliche System nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen und nach unten hin abdichten.

In dieser Diplomarbeit wird die Frage nach der Realisierbarkeit eines BGE's im Hinblick auf seine politische Umsetzbarkeit und seine Finanzierbarkeit untersucht. Dem vorgelagert wird aber die Frage gestellt, ob ein Grundeinkommen wünschenswert oder gar notwendig ist. Dafür wird die Entwicklung von Armut und Ausgrenzung untersucht, sowie die Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarkts im Hinblick auf steigende Arbeitslosigkeit und auf den Trend hin zu atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Im Anschluss wird die Sozialhilfe bis 2010 als unterstes soziales Netz beschrieben und die Notwendigkeit zu ihrer Reform. Die BMS wird anhand ihrer Entstehungsgeschichte als Kompromiss unterschiedlicher Interpretationen des Wohlfahrtsstaates (*workfare state* vs. *social investment state*)

¹ Das BGE wird auch als Sozialdividende bezeichnet, siehe dazu Kapitel 6.2.3.

² www.grundeinkommen.at [Zugriff am 28.12.2011].

³ John Rawls: A Theory of Justice (1971).

⁴ Blaschke (2010), S. 18.

⁵ Blaschke (2010), S. 20.

⁶ 61. Kundmachung des Landeshauptmannes von Wien, betreffend die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung vom 17.10.2010.

dargestellt, und es soll die Frage beantwortet werden, ob die BMS eine effektive Sicherung gegenüber Armut und die Aktivierungsbestimmungen eine wirksame Maßnahme gegen soziale Ausgrenzung darstellen.

In den beiden Abschlusskapiteln wird zunächst die Geschichte der Grundeinkommensidee wiedergegeben und es werden die Grundeinkommensmodelle systematisiert. Dann folgt eine Wiedergabe der Grundeinkommensdebatte in Deutschland und Österreich und eine Beschreibung zweier österreichischer Grundeinkommensmodelle im Detail. Danach soll die Frage nach der Realisierbarkeit des BGE's in Österreich beantwortet werden.

2. Definition, Messung und Theorien von Armut

Betrachtet man den Begriff Armut, so wird man in der wissenschaftlichen Debatte keine einheitliche Definition vorfinden. In der Alltagssprache „wird von Armut oft im Zusammenhang mit materiellem Mangel gesprochen. Armut ist dann ein Synonym für Mittellosigkeit, Bedürftigkeit und bisweilen auch für Elend und wird mit einem Mangel an Existenzgütern, wie Nahrung, Kleidung und Wohnung in Verbindung gebracht.“⁷

Die normativen Vorstellungen in der Gesellschaft über Armut verändern sich mit steigendem gesellschaftlichen Wohlstand und anderen sozialen Entwicklungen.⁸ So ist die Armut der „Trümmerfrauen“ in den Nachkriegsjahren deutlich verschieden von der Armut im Österreich des Jahres 2011. Und es gibt auch regionale Unterschiede im Alltagsverständnis des Armutskonzepts. Wer heute in einer hoch entwickelten Industrienation wie Österreich als arm gilt, würde in vielen Ländern des Südens zu den Wohlhabenden zählen. „Ist gegenwärtig vom Problem der Armut die Rede, dann nur unter zwei Bedingungen: Dass Armut einen Mangel an materiellen Gütern darstelle und deshalb ein zu vermeidendes Übel sei.“⁹

2.1 Definition von Armut

Armut wird also meist explizit mit dem wirtschaftlichen Status des Einzelnen oder von Bevölkerungsgruppen verbunden. Das verfügbare Einkommen ist der wichtigste Indikator von Armut und ein Individuum befindet sich dann in Armut, „wenn es mit seinem Erwerbs- und Transfereinkommen nicht zur Deckung des für die physische Selbsterhaltung notwendigen Bedarfs beitragen oder das soziokulturelle Existenzminimum nicht erreichen kann.“¹⁰

In den traditionellen Wirtschaftswissenschaften ist das Einkommen geldgleich und orientiert sich am Markt. Diese enge Definition impliziert zum einen, dass „nicht marktfähige Güter aus dem Begriff des Einkommens ausgeschlossen sind, zum anderen werden stillschweigend die (globalen) Märkte als nicht zu hinterfragende institutionelle Voraussetzung beim Verständnis der Armut behauptet.“¹¹ Kritisiert wird an dieser Definition auch, „dass das Einkommen nur eine Ressource und ein Potenzial darstellt und es auf andere Bedingungen (z.B. der Gesundheitszustand, das soziale Umfeld, kurz die „Lebenslage“) ankommt, ob und in welchem Maße aus den Ressourcen auch Wohlstand entstehen

⁷ Vgl. Eiffe/Heitzmann (2006), S. 44f.

⁸ Vgl. Schuldt (2010).

⁹ Konrad Paul Liessmann (1998), (zit. nach: Eiffe/Heitzmann (2006), S. 45).

¹⁰ Eiffe/Heitzmann (2006), S. 45.

¹¹ Brodbeck (2005), S. 59.

kann.“¹² Außerdem werde ausgeblendet, dass auch Nicht-Geldvermögen vorhanden sein kann, z.B. ein kleiner Landbesitz für Subsistenzlandwirtschaft oder auch soziale Ressourcen einer Dorfgemeinschaft. Und es werde ausgeblendet, dass Armut auch ein soziales Verhältnis ist, das sich nicht auf die Frage des Hungers reduzieren lässt. Die Armutsmessung sollte berücksichtigen, ob jemand an der Gesellschaft sozial und kulturell teilhaben kann oder nicht.¹³ „Deprivation (Verlust von Fähigkeiten und Handlungsmöglichkeiten), soziale Ausgrenzung und geringere Chancen in einem weiteren Sinne von Verwirklichungschancen (capabilities) (...) können durch das Einkommen nur unzureichend gemessen werden.“¹⁴

Für die konkrete Untersuchung der Armut in Österreich hat die subsistenzwirtschaftliche Versorgung keine statistische Relevanz. Noch sind zwei Drittel der äquivalisierten Haushaltseinkommen in Österreich Arbeitseinkommen, ein Großteil davon aus unselbständiger Arbeit. Allerdings ist „der Lohnanteil am Volkseinkommen (ist) seit den 1970er Jahren merklich zurückgegangen, was vor allem auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit, die Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen und das rasche Wachstum der Vermögenseinkommen zurückzuführen ist.“¹⁵ 31% der äquivalisierten Haushaltseinkommen stammen aus Sozialleistungen.¹⁶ Auch die stark angestiegenen Kapitaleinkünfte sind für eine Berechnung der Armut in Österreich nicht relevant, denn es kann davon ausgegangen werden, dass in den Haushalten mit hohem Vermögen in der Regel auch ein Teil der Familienmitglieder arbeitet. Daher würden Haushalte mit hohem Kapitaleinkommen bei dessen Wegfall nicht unter die Armutsschwelle fallen.¹⁷

Eine allgemein gehaltene aber brauchbare Definition, die über die reine Einkommensarmut (bzw. deren Vermeidung) hinausgeht, bietet ein EU-Ratsbeschluss von 1984: „Im Sinne dieses Beschlusses sind verarmte Personen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.“¹⁸

2.2 Armutsmessung

Bei den unterschiedlichen Ansätzen zur Armutsmessung spielt das Einkommen eines Individuums oder Haushalts direkt oder indirekt jeweils eine wichtige Rolle. Armut ist außerdem immer in

¹² Von der Lippe (o.J.), S. 2f.

¹³ Vgl. Schuldt (2010)

¹⁴ Von der Lippe (o.J.), S. 3

¹⁵ ILO (2009), S. 8.

¹⁶ Vgl. BMASK (2011a), S. 33.

¹⁷ Vgl. Tálos (2003), S.18

¹⁸ Beschluss des EU-Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, Art. 1, Abs. 2

Relation zur umgebenden Gesellschaft zu bestimmen, auch darin stimmen die Ansätze im Wesentlichen überein. Die eindimensionalen – also allein auf das Einkommen zentrierten Ansätze – unterstellen allerdings „gleiche Wirkung des gleichen Einkommens, was faktisch nicht gegeben ist. Menschen haben je nach Lebenslage verschiedene Bedürfnisse, aber auch Möglichkeiten zu wirtschaften.“¹⁹ Sie gehen auch davon aus, dass „jeder Mensch mit seinem zur Verfügung stehenden Einkommen optimal und unter gleichen Bedingungen zu wirtschaften vermag.“²⁰ Unterschiedliche Bedürfnisse, Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen ermöglichen aber mit dem gleichen Einkommen ganz unterschiedliche Lebensführungen.

2.2.1 Einfache Ressourcenorientierte Ansätze zur Armutsmessung

Für die Armutsmessung mit einem ressourcenorientierten Ansatz muss zunächst ein Armutsindikator festgelegt werden (Einkommen oder Konsum, z.B. Nahrungsmittelkonsum), dann muss eine Armutsgrenze definiert werden (absolut oder relativ) und letztlich muss ein Index zur Abbildung der Armut bestimmt werden (z.B. Poverty Gap Rate).

Der wohl bekannteste einkommensorientierte Ansatz ist die „One Dollar A Day“-Armutsschwelle der Weltbank von 1990, die eine globale absolute Armutsgrenze von 1 US-Dollar pro Person und Tag festlegte.

„Für afrikanische Staaten wird dabei vorzugsweise eine absolute Armutsschwelle von 1 US-Dollar pro Kopf und Tag als gültig angesehen. Während für lateinamerikanische Staaten auch die 2 US-Dollar Schwelle, für asiatische oder postkommunistische Länder auch die 3 US-Dollar Schwelle gebräuchlich ist.“²¹

Bei dieser Berechnungsweise werden die lokalen Währungen mit Hilfe von Kaufkraftparitäten (Purchasing Power Parities, PPP) in US-Dollar umgerechnet. Dafür wird ermittelt, wie viel sich eine Person in den USA von einem Dollar kaufen kann, und wie viel der entsprechende Warenkorb in einem anderen Land kostet. Die Berechnungsbasis für die Statistik 1990 bildeten die Kaufkraftparitäten im Referenzjahr 1985. Anhand der daraus abgeleiteten Statistiken stellte der damalige Weltbank-Präsident Wolfensohn 2001 fest:

“Over the past few years, [these] better policies have contributed to more rapid growth in developing countries’ per capita incomes than at any point since the mid-1970s. And faster growth has meant poverty reduction: the proportion of people worldwide living in

¹⁹ Lamei/Till-Tentschert (2005), S. 349.

²⁰ Ebd., S. 352.

²¹ Till/Till-Tentschert (2007), S. 48.

*absolute poverty has dropped steadily in recent decades, from 29% in 1990 to a record low of 23% in 1998.*²²

Mit „besserer Politik“ waren die Politik des Neoliberalismus und die Globalisierungspolitik der Weltbank gemeint, die – nach Ansicht von Wolfensohn – dazu beigetragen hätten, die Armut in der Welt zu reduzieren. Nach den Berechnungen der Weltbank lebten im Jahr 1990 „nur noch“ rund 1,2 Mrd. Menschen unterhalb dieser absoluten Armutsschwelle von 1 US-Dollar/Tag. Diese Berechnungen und das Armutskonzept der Weltbank an sich wurden in mehrfacher Hinsicht kritisiert:²³

1. Die Armutsschwelle wurde insgesamt viel zu niedrig angesetzt. Im Umkehrschluss hätte ein US-Amerikaner im Jahr 1990 mit 30 USD pro Monat auskommen müssen.
2. Die Waren im Warenkorb entsprechen nicht den Grundbedürfnissen der lokalen Bevölkerung und seien daher für die Feststellung von Armut ungeeignet. So wären niedrigere Computerpreise oder die Preise von Friseurbesuchen völlig irrelevant, die Brotpreise aber entscheidend.
3. Die Wechselkursraten würden nicht laufend aktualisiert, die Inflationsraten würden geschönt und die Kaufkrafteinschätzungen willkürlich festgelegt werden. So stieg die Armutsgrenze von 1990 auf 1999 (Referenzjahr 1993) von USD 1,- auf lediglich USD 1,08, obwohl die Inflation in diesem Zeitraum in den USA 34% betrug.

Angesichts der Kritik wurde die absolute Armutsschwelle wurde von der Weltbank mittlerweile auf USD 1,25 pro Person und Tag angehoben. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inflation in den USA und dabei vor allem unter Berücksichtigung der Preissteigerung bei Grundnahrungsmitteln, Kleidung und Wohnen, müsste sie hochgerechnet allerdings bei mittlerweile USD 1,70 liegen.²⁴ Die Vorwürfe an die Weltbank hinsichtlich Schönung der Daten blieben daher bestehen. Im Weltbankbericht „World Development Indicators 2011“ hieß es hinsichtlich des Erreichens der sogenannten „Millenniumsziele“:

*The number of people living on less than \$ 1,25 a day fell from 1.8 Billion in 1990 to 1.4 Billion in 2005. New global and regional estimates to become available later in 2011 are likely to show a continuation of past trends, although the financial crisis of 2008 and the recent surge in food prices will have slowed progress in some countries.*²⁵

²² Remarks to the G-20 Finance Ministers and Central Governors, Ottawa, November 17, 2001, in: Mullard (2004), S. 95.

²³ Vgl. Immel (2008).

²⁴ Vgl. ebd.

²⁵ The World Bank (2011), S. 4.

Und so meldete die Weltbank in ihrem aktuellen Bericht den vorgeblichen Erfolg, „43 countries are on track or have reached the target of reducing the extreme poverty rate by half.“²⁶

2.2.2 Komplexe ressourcenorientierte Ansätze zur Armutsmessung

Zur Gruppe der ressourcenorientierten Ansätze zählen mehrere Versuche, die Armut differenzierter zu messen, dazu gehören der „Cost-of-Basic-Needs Ansatz“ und der „Food-Energy Ansatz“. Der „Cost-of-Basic-Needs Ansatz“ unterscheidet sich vom Weltbank-Ansatz dadurch, dass sich das definierte Güterbündel eines Mindestlebensstandards an den lokalen Grundbedürfnissen orientiert. Der von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) verwendete „Food-Energy Ansatz“ orientiert sich an der minimalen Nahrungsaufnahme in kcal pro Person orientiert. Die Weltbank hat diesen Ansatz übernommen und die Armutslinie bei 2500 kcal pro Person und Tag im ländlichen Raum bzw. bei 2100 kcal pro Person und Tag im städtischen Raum festgelegt.

2.2.3 Mehrdimensionale Ansätze zur Armutsmessung

Der „Lebenslagen-Ansatz“ geht auf Arbeiten des österreichischen Philosophen und Ökonomen Otto Neurath und des deutschen Sozialwissenschaftlers Gerhard Weisser zurück.

„Als Lebenslage gilt der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die er bei unbehinderter und gründlicher Selbstbesinnung als bestimmend für den Sinn seines Lebens ansieht.“²⁷

Nach Weisser ist die Lebenslage also jener Spielraum, den ein Mensch zur Gestaltung seines Lebens hat.²⁸ Den Lebensstandard eines Menschen betrachtete er als Summe seiner Möglichkeiten und nicht als das, was er daraus gemacht hat. Dabei berücksichtigte Weisser sowohl die ökonomischen als auch die nicht-ökonomischen Dimensionen.²⁹

Sozialpolitik definierte Weisser als „Inbegriff der Maßnahmen (...), die der Veränderung der Lebenslage der sozial schwachen Schichten dienen“³⁰, wobei soziale Schwäche synonym für Armut verwendet wird. Den „sozial schwachen Schichten“ wiederum gehören „Gesellschaftsmitglieder an, deren Lebenslage von der in der Öffentlichkeit vorherrschenden Meinung als nicht zumutbar angesehen wird.“ Das „soziale Existenzminimum“ ist jene Lebenslage, die als gerade noch zumutbar angesehen wird, also keine absolute und unveränderbare Grenze. Die Lebenslage von „sozial

²⁶ Ebd., S. 5.

²⁷ Weisser (1957), S. 6 (zit. nach Leßmann (2006), S. 33).

²⁸ Vgl. Leßmann (2007), S. 124.

²⁹ Vgl. Voges et al (2007), S. 35.

³⁰ Weisser (1951), S. 1 (zit. nach: Leßmann (2007), S. 94).

gefährdeten Schichten“ droht durch bereits eingetretene oder absehbare Ereignisse unter das soziale Existenzminimum abzusinken.³¹

„Der Lebenslage-Ansatz Weissers hat viel Beachtung als sozialpolitischer Ansatz erfahren und wird speziell zur Definition und Erklärung von Armut herangezogen. Fast immer handelt es sich bei den entsprechenden Arbeiten um Anwendungen des Konzeptes auf die Armutsmessung, insbesondere zur Untersuchung des Zusammenhangs von Arbeitslosigkeit und Armut.“³²

Weissers Ansatz wurde von seiner Schülerin Ingeborg Nahsen weiterentwickelt, die fünf Einzelspielräume entwickelte, die konstituierend für die Lebenslagen sind, und die mit Hilfe von Indikatoren gemessen werden können:³³

1. Der Versorgungs- und Einkommensspielraum,
2. der Kontakt- und Kooperationsspielraum,
3. der Lern- und Erfahrungsspielraum,
4. der Muße- und Regenerationsspielraum,
5. der Dispositionsspielraum.

Der „Capability“-Ansatz³⁴ wurde Ende der 1970er Jahre vom indischen Wirtschaftswissenschaftler und Träger des Nobelpreises für Ökonomie³⁵ Amartya Sen in Auseinandersetzung mit bestehenden Theorien zur Wohlfahrtsmessung entwickelt.³⁶ An der traditionellen Wohlfahrtsökonomie und ihren utilitaristischen Wurzeln kritisierte Sen, dass interpersonelle Nutzenmessungen nicht möglich seien, und v.a. dass Nutzen als Maß für das Wohlergehen eines Menschen insgesamt nicht geeignet sei. Außerdem lehnte Sen die Alternative einer einkommensbasierten Lebensstandardmessung ab.

„Ressourcen stellen eine objektivere Basis als Nutzen für die Bestimmung des Wohlergehens dar, aber sie alleine sagen wenig über den erreichbaren Lebensstandard aus, weil sie die Verschiedenartigkeit der Menschen nicht berücksichtigen.“³⁷

Entscheidend sei vielmehr die Frage, welche Funktionen (functionings) ein Mensch mit diesen Ressourcen erreicht.

“Functionings are the valuable activities and states that make up people’s wellbeing – such as a healthy body, being safe, being calm, having a warm friendship, an educated

³¹ Vgl. Leßmann (2007), S. 98.

³² Leßmann (2007), S. 212.

³³ Vgl. Leu (2002), S. 21.

³⁴ In deutscher Übersetzung: Verwirklichungschancen-Ansatz.

³⁵ Preis für Wirtschaftswissenschaften der schwedischen Reichsbank im Gedenken an Alfred Nobel.

³⁶ Vgl. Leßmann (2006), S. 34.

³⁷ Ebd.

*mind, a good job. Functionings are related to goods and income but they describe what a person is able to do or be as a result.*³⁸

„Functionings“ können in Sen`s Ansatz sowohl Zustände als Fähigkeiten sein, alles was ein Mensch ist oder macht. Eine Verwirklichungsmöglichkeit ist wiederum als „Bündel von Functionings“ definiert, und einem Individuum steht ein Set an Verwirklichungsmöglichkeiten zur Verfügung, aus dem es eine auswählt, indem es sie verwirklicht.³⁹ Diese Verwirklichungschancen beschreiben den Spielraum, den ein Mensch bei der Gestaltung seines Lebens hat. Ein religiöser Mensch, der fastet, ernährt sich vielleicht ähnlich wie ein Hunger erleidender Mensch. Im Unterschied zu Zweitem hungert der religiöse Mensch aber freiwillig, und es stünden ihm auch andere Verwirklichungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Sen definiert Armut nicht als Zustand, sondern als Entzug von Verwirklichungsrechten. „Armut müsse (daher) anhand der Verwirklichungschancen, also der erreichbaren Bündel von Funktionen und nicht der erreichten Funktionen gemessen werden.“⁴⁰

Obwohl beide Ansätze keine Definition von Armut anbieten, sondern allgemeiner ausgerichtet sind, so wurden sie doch von der empirischen Armutsforschung aufgegriffen. Der Lebenslagen-Ansatz wurde sogar zunehmend zu einem Leitkonzept. Mit dem Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes 1994 erfolgte Anfang der 1990er Jahre in Deutschland eine theoretische Umorientierung vom ressourcenorientierten Ansatz hin zum Lebenslagenansatz. Auch die bis dato drei Armuts- und Reichtumsberichte der deutschen Bundesregierung beruhen auf dem theoretischen Konzept des Lebenslagen-Ansatzes, der dritte auf einer Kombination von Lebenslagen- und „Capability“-Ansatz. Der Verwirklichungschancen-Ansatz liegt auch den Human Development Reports des United Nations Development Programme (UNDP) zu Grunde.

2.2.4 Die Armutsmessung in der EU

Absolute Ansätze der Armutsmessung sind prinzipiell gut dafür geeignet, die Armut in Ländern, in denen ein großer Teil der Bevölkerung in der Nähe des Existenzminimums lebt, abzubilden und vergleichbar zu machen. Sie sind aber weniger dafür geeignet, die Armut in reichen Industrienationen darzustellen. Die EU verwendet daher für ihre Armutsberechnungen in der Regel einen relativen (auf nationaler Basis) und einkommensorientierten Ansatz:

³⁸ Human Development and Capability Association
http://www.capabilityapproach.com/pubs/HDCA_Briefing_Concepts.pdf [Zugriff am 18.12.2011]

³⁹ Vgl. Leßmann (2007), S. 137.

⁴⁰ Leßmann (2006), S. 39.

“The EU headline indicator of (income) poverty/inequality is the proportion of the population living ‘at-risk-of-poverty’, defined as those living in households whose total equivalised income is below 60 per cent of the median national equivalised household income.”^{41 42}

Im Jahr 2008 waren in der EU insgesamt 81 Mio. Personen armutsgefährdet, die Armutsgefährdungsquote lag bei 16,3%. Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, inwieweit das Einkommen der armutsgefährdeten Bevölkerung unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt bzw. wie groß das Ausmaß der Armut ist. Darüber gibt neben anderen Indikatoren die sogenannte relative Armutsgefährdungslücke Auskunft.⁴³ Bezogen auf die 27 EU-Staaten lag das mittlere, gewichtete Einkommen der armutsgefährdeten Personen im Jahr 2008 22,4 Prozent unter dem Schwellenwert für die Armutsgefährdung. Für die Unterscheidung zwischen Armutsgefährdung und akuter Armut wurden der 60%-Grenze fünf spezifische Merkmalsausprägungen der Haushaltsausstattung und Lebensführung hinzugefügt:

Tab. 1: Merkmalausprägungen von akuter Armut

- Substandardwohnung,
- Mietrückstände/Schulden,
- Probleme beim Beheizen der Wohnung,
- Unmöglichkeit der Neuanschaffung von Bekleidung,
- Unmöglichkeit, zumindest einmal pro Monat Personen nach Hause zum Essen einzuladen.

Quelle: Schoidl/Dimmel (2003), S. 5.

Diese soziologische Armutsdefinition der EU beruht also auf einer selektiven Komposition von Mängellagen.⁴⁴ Sie wurde wesentlich von Peter Townsend beeinflusst:

“Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the leaving conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies in which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary leaving patterns, customs and activities.”⁴⁵

Von 1994 bis 2001 war das „Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft“ (ECHP) in der Regel die Hauptdatenquelle für die Berechnung der Indikatoren für Einkommen, Armut und soziale

⁴¹ Eurostat (2010a), S. 104.

⁴² Bezugsgröße ist das Haushaltsäquivalenzeinkommen nach der modifizierten „Oxford-Skala“ (1. Erwachsene Person im Haushalt =1, weitere Personen im Haushalt >14 =0,5, weitere Personen im Haushalt <14 =0,3 als Divisor für das Gesamteinkommen des Haushalts).

⁴³ Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.).

⁴⁴ Vgl. Schoidl/Dimmel (2003), S. 5.

⁴⁵ Townsend (1979), S. 31 (zit. nach: Till/Till-Tentschert (2007), S. 48).

Ausgrenzung. Dieses wurde 2003 durch die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen „EU-SILC“ ersetzt.⁴⁶ EU-SILC soll für die Strukturindikatoren des sozialen Zusammenhalts Daten liefern (z.B. Armutsgefährdungsquote).

Tab. 2: Liste der Laeken-Indikatoren

Primärindikatoren

1.	Armutsgefährdungsquote (60% des Median – nach Geschlecht, Alter, häufigster Beschäftigung und Haushaltstyp)
2.	Ungleichheit der Einkommensverteilung (Einkommensquintilverhältnis S80/S20)
3.	Quote der dauerhaften Armutsgefährdung
4.	Relative Armutsgefährdungslücke
5.	Regionaler Zusammenhalt (Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten)
6.	Langzeitarbeitslosenquote
7.	Bevölkerung in erwerbslosen Haushalten
8.	Schulabbrecher, die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen
9.	Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht
10.	Eigene Gesundheitswahrnehmung nach Einkommensniveau

Sekundärindikatoren

11.	Streuung um die Armutsgefährdungsschwelle (Anteil der Niedrigeinkommen für Schwellenwerte von 40 %, 50 % und 70 % des Median)
12.	Armutsgefährdungsquote bei zeitlicher Verankerung
13.	Armutsgefährdungsquote vor Sozialleistungen (mit und ohne Renten)
14.	Quote der dauerhaften Armutsgefährdung, basierend auf 50%-Schwellenwert
15.	Ungleichheit der Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient ⁴⁷)
16.	Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit
17.	Extrem-Langzeitarbeitslosenquote
18.	Personen mit niedrigem Bildungsstand, nach Alter und Geschlecht

Quelle: Krause/Ritz (2006), S. 155.

Ein erstes Set aus 18 gemeinsamen statistischen Indikatoren zur sozialen Eingliederung wurde vom Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 beschlossen, um den Fortschritt der Staaten hinsichtlich der Beseitigung von Armut vergleichend messbar zu machen. Diese nach dem Rat benannten „Laeken-Indikatoren“ (Tabelle 2) decken die vier Bereiche finanzielle Armut, Beschäftigung, Gesundheit und Bildung ab. Unterschieden wurde zwischen Primärindikatoren, die

⁴⁶ EU-SILC basiert auf einer repräsentativen Stichprobenerhebung, für EU-SILC 2009 wurden bspw. 13.610 Personen in 5.878 Privathaushalten erfasst.

⁴⁷ Der Gini-Koeffizient ist eine Maßzahl für die Ungleichheit der Einkommensverteilung. Die Werte des Koeffizienten bewegen sich zwischen 0 und 100%, je ungleicher die Verteilung ist, desto mehr nähert sich der Wert 100%.

zentrale Ursachenfelder für soziale Ausgrenzung beleuchten, und Sekundärindikatoren, die ergänzende Informationen liefern. Den EU-Mitgliedstaaten stand es zudem frei, eigene „tertiäre Indikatoren“ zu entwickeln, um dadurch auch nationale Besonderheiten besser einbringen zu können.

Eine revidierte Fassung der Indikatorenliste wurde im Juli 2003 im Sozialschutzausschuss der EU-Kommission beschlossen und im Juni 2006 verabschiedet, um das Erreichen der übergreifenden „Lissabon-Ziele“ des „sozialen Zusammenhalt“ und der „Interaktion mit den strategischen Wachstums- und Beschäftigungszielen von Lissabon“ besser überprüfbar zu machen. Im Primärbereich wurde der Indikator „Armutsgefährdungsquote“ nun auch nach Arbeitsintensität und nach Wohnbesitzstatus ausgewiesen und zur Lesekompetenz von Schülern wurde ein neuer Indikator aufgenommen. Im Sekundärbereich wurde ein Indikator zum Thema „Armut in Arbeit“ aufgenommen.

Die überarbeitete Indikatorenliste erlaubte eine mehrdimensionale Analyse und zeichnete dadurch ein weitaus deutlicheres Bild von Armut und Ausgrenzung in der EU, als es ein eindimensionaler einkommensorientierter Ansatz vermag. Kritik an EU-SILC wurde allerdings hinsichtlich der Auswahl der Befragten geübt. Da diese nicht zufällig erfolgt, sondern sich die Befragten freiwillig zur Verfügung stellen, sowie die Befragung schriftlich und ausschließlich in der Landessprache erfolgt, seien schlecht integrierte Ausländerhaushalte unterrepräsentiert, und damit sei auch die Zahl der kleinen Kinder (<4 Jahre) dieser Familien in EU-SILC unterrepräsentiert. Daher seien die Zahlen zu Armut und Armutsgefährdung insgesamt und vor allem auch die Zahlen zur Kinderarmut zu positiv dargestellt.⁴⁸ Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die nationalen Bezugsrahmen der Armutsmessung. Dadurch würde der Kampf gegen die Armut in Europa bzw. eine einheitliche EU-Politik erschwert werden.

2.2.5 Die Armutsmessung in Österreich

Der Bericht über die soziale Lage des Bundesministeriums für Soziales 2001/02 war der letzte in Österreich, der auf den Daten des Europäischen Haushaltspanels (ECHP) beruhte. Seit 2003/04 bildet die EU-SILC Datenerhebung die Grundlage für die Ermittlung von Armutsdaten auf Bundesebene. Die Armutsschwellen orientieren sich an den Vorgaben von EU-SILC, und es werden die „Laeken-Indikatoren“ abgefragt. Für ein besseres Monitoring der nationalen Eingliederungsstrategie wurde in Österreich „unter breiter Beteiligung von Fachleuten aus Sozialpartnerorganisationen sowie der Armutskonferenz, Forschungseinrichtungen, Ministerien und der Bundesländer ein Katalog von 17

⁴⁸ Vgl. Hauser (2007), S. 12f.

zusätzlichen nationalen Eingliederungsindikatoren vereinbart und von Statistik Austria erstmals im Jahr 2009 veröffentlicht.⁴⁹

Tab. 3: Zusätzliche nationale Indikatoren für soziale Eingliederung in Österreich (2009)

1.	Finanzielle Deprivationsquote in % der Bevölkerung
2.	Standardisiertes Medianeinkommen (Median, Änderungsrate pro Jahr) pro Jahr
3.	Einkommenslücke in % vom BIP
4.	Dauerarmutsgefährdungsanteil (2-Jahre) in % der Armutsgefährdeten
5.	Überbelag in Mehrpersonenhaushalten in % der Bevölkerung in Mehrpersonenhaushalten
6.	Unzumutbarer Wohnungsaufwand in % der Bevölkerung
7.	Prekäre Wohnqualität in % der Bevölkerung
8.	Belastung durch Wohnumgebung in % der Bevölkerung
9.	Arbeitsmarktfernenquote in % der Bev. im Erwerbsalter, ohne Personen in Ausbildung/Pension
10.	Haushaltseinkommen aus Erwerbsarbeit unter Gefährdungsschwelle in % der Personen in Erwerbshaushalten
11.	Niedrigststundenlöhne in % der Erwerbstätigen
12.	Erwerbshindernisse durch Betreuungspflichten in 1.000
13.	Bildungsaktivität in % der Bevölkerung ab 15 Jahren
14.	Besuch vorschulischer Bildungseinrichtungen in % der 3-5 Jährigen
15.	Bildungsferne Jugendliche in % der 16- bis 24-Jährigen
16.	Gesundheitsprobleme in % der Bevölkerung ab 16 Jahren
17.	Bildungsabhängige Unterschiede der Lebenserwartung

Quelle: BMASK (2011a), S. 122.

Zusätzlich zur österreichischen Beteiligung an EU-SILC werden auch regionale Armutsberichte erstellt, zumal das „Armenwesen“ unter die Kompetenz der Bundesländer fällt. Dimmel/Schoibl haben 2003 im Landesauftrag einen Armutsbericht für Tirol veröffentlicht.⁵⁰ Ein Armutsbericht für das Bundesland Steiermark wurde 2006 durch eine Fachabteilung des Amtes der Landesregierung verfasst. Unabhängige externe Institute, wie das „Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik“ in Oberösterreich oder die „Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung“ (ÖGPP) in Wien⁵¹ haben ebenfalls mehrere empirische Berichte verfasst.

⁴⁹ BMASK (2011a), S. 120.

⁵⁰ Schoibl/Dimmel (2003).

⁵¹ <http://www.politikberatung.or.at/typo3/index.php?id=95> [Zugriff 9.12.2011]

2.2.6 Armutsindices

Der „Headcount-Index“ (HCI) ist der meistverwendete Armutsindex und gibt den Prozentsatz der Bevölkerung eines Landes an, der unter die zuvor festgelegte Armutsgrenze fällt. Wenn 10 von 100 Menschen unter die Armutsgrenze fallen, dann beträgt der HCI 0,1.

Die Armutsgefährdungslücke ist das Maß für die Streuung der Niedrigeinkommen um die Armutsgefährdungsschwelle. Sie drückt die Differenz zwischen dem Medianeinkommen der Armutsgefährdeten und der Armutsgefährdungsschwelle in Prozent dieser Schwelle aus.⁵² Der „Armutslückenindex“ (poverty gap index, poverty gap rate) misst den durchschnittlichen Abstand der Individuen zur Armutsgrenze und gibt jenen als Prozentsatz der Armutslinie an. Eine Armutslücke von 0,1 bedeutet, dass die Armen im Schnitt 10% unterhalb der Armutsgrenze liegen, also um 10% weniger Einkommen haben (oder konsumieren), als durch die Armutslinie festgelegt wurde.

Beim „Armutintensitätsindex“⁵³ werden die Armutslücken quadriert, dadurch fallen die Ärmsten stärker ins Gewicht. Er soll eine Aussage über die Verteilung innerhalb der Gruppe der Armen treffen können, ist allerdings weniger verbreitet.

Das „United Nations Development Program“ (UNDP) hat in den 1990er Jahren zwei neue Indices für eine mehrdimensionale Messung der Armut eingeführt. Der „Human Development Index“ (HDI) wird auch „Index des menschlichen Entwicklungsstandes“ genannt und setzt sich aus drei Komponenten zusammen:

- Der Lebensdauer anhand der Lebenserwartung bei der Geburt,
- dem Bildungsniveau anhand des Alphabetisierungsgrades von Erwachsenen (Komponentenanteil 67%) und der kombinierten Brutto-Schuleinschreibungsrate im Primär-, Sekundär- und Tertiärbereich des Bildungssystems (Komponentenanteil 33%),
- sowie dem Lebensstandard anhand von Kaufkraftparitäten.

Für den „Human Poverty Index“ (HPI) werden ebenfalls mehrere Indikatoren verwendet, um die grundlegenden Dimensionen von Deprivation abzubilden. Dabei konzentriert sich der HPI – ebenso wie der HDI – auf die Lebensdauer, die Schulbildung und den Lebensstandard als Zugang zu privaten und öffentlichen Ressourcen. Der HPI wird für die Entwicklungsländer (HPI-1) und für einkommensstarke OECD-Länder (HPI-2) unterschiedlich berechnet:

⁵² Vgl. BMASK (2011a), S. 49.

⁵³ Auch „poverty severity index“ oder „squared poverty gap index“.

- Für den Bereich „Lebensdauer“ wird untersucht, wie hoch die Chance ist, das 40. (HPI-1) bzw. das 60. Lebensjahr (HPI-2) nicht zu erreichen,
- Bildungsarmut wird anhand der Analphabetenquote (HPI-1) bzw. anhand des Prozentsatzes der funktionalen Analphabeten berechnet,
- fehlender Lebensstandard wird im HPI-1 anhand des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und der Zahl untergewichtiger Kinder errechnet, im HPI-2 anhand des Prozentsatzes von Personen mit weniger als 50% des Medianeinkommens. Zusätzlich wird im HPI-2 die soziale Exklusion anhand der Langzeitarbeitslosenrate mit einbezogen.

2.3 Armutstheorien

Armut betrifft nicht nur das Individuum, sondern sie ist ein soziales Phänomen, „folglich kann sie nur dann theoretisch angemessen erfasst werden, wenn sowohl ihre strukturellen als die subjektiven Dimensionen berücksichtigt werden.“⁵⁴ Im 19. Jahrhundert bildeten sich im Zuge der Industrialisierung in Europa drei Denkströmungen heraus, der Sozialismus, der Liberalismus und die katholische Soziallehre. Allen drei Denkströmungen können armuts- und wohlfahrtstheoretische Überlegungen zugeordnet werden, die bis heute die Sozialpolitiken der Staaten entscheidend beeinflussen.

So sieht der neoliberale „Workfare state“ heute die Schuld für Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit bei den Individuen. Er will einerseits durch Zwangsmaßnahmen Aktivierung und Teilhabe am Arbeitsmarkt erreichen, und andererseits wird ein gewisser Prozentsatz an Arbeitslosigkeit positiv für das Verhältnis von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt definiert. Demgegenüber sieht ein „social investment state“, als weitschichtiger Verwandter eines sozialistischen oder sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats, die Schuld für Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit eher im Markt- und letztverantwortlich im Staatsversagen. Er wird solidarische Verantwortung für ausreichende soziale Absicherung übernehmen, und er wird in die Individuen investieren und sie fördern (z.B. Weiterbildung, Umschulungen), um sie durch Steigerung des Humankapitals attraktiver für den Arbeitsmarkt zu machen.⁵⁵

⁵⁴ Eiffe (2009), S. 68.

⁵⁵ Vgl. Leibetseder/Woltran (2011), S. 69.

Tab. 4: Denkströmungen von Wohlfahrtstheorien

	Sozialistische Wohlfahrtstheorien	Libérale Wohlfahrtstheorien	Christlichsoziale Wohlfahrtstheorien
Gesellschaftshilfe	Gesellschaftshilfe über den Staat Sozialpolitik von „oben“ – Verantwortung des Staats Politik der großen Einheiten Sachleistungsprinzip Verteilung über Erwerbsarbeit	Gesellschaftshilfe über den Markt Sozialpolitik von „innen“, Selbstverantwortung der Individuen Leistungsträgerwettbewerb Kauf von Leistungen Verteilung über persönlichen Erfolg	Gesellschaftshilfe durch Verzicht Sozialpolitik von „unten“ – Subsidiarität – die jeweils kleinste Einheit soll helfen Familienbezug Freiwilligkeitsprinzip Verteilung über persönliche Opfer
Selbsthilfe	Selbsthilfe im Kollektiv = Genossenschaft	Selbsthilfe durch wirtschaftlichen Erfolg	Selbsthilfe in den kleinen Netzwerken
Verteilungspolitik	Erwerbsbezogene Verteilungspolitik	Sozialpolitik als Äquivalententausch	Armutspolitik
Soziale Sicherheit	Soziale Sicherheit als Schutz davor, die Arbeitskraft unter Wert verkaufen zu müssen	Welfare to work und income-benefits als Zwang, sich auf den Arbeitsmarkt zu begeben	Hohe Bedeutung der (subsidiären) Sozialhilfe gegenüber der Sozialversicherung

Quelle: modifiziert übernommen aus Leidl et al (2010), S. 127f.

Die Erklärungsansätze für Armut lassen sich in „exogene“ und „endogene“ Erklärungsansätze sowie den „Ansatz der sozialen Ausgrenzung“ unterteilen. Exogene und endogene sind enger gefasst und im Wesentlichen ökonomische Erklärungsmodelle. Der sich mit dem Prozess der sozialen Ausgrenzung auseinandersetzenden Ansatz ist umfassender und sozialwissenschaftlich.⁵⁶

2.3.1 Exogene Erklärungsansätze: Neoklassik und Neoliberalismus

In der neoklassischen Theorie wird Armut als Voraussetzung, bspw. als „Urzustand“ eines Landes, begriffen, der erst durch wirtschaftliche Aktivitäten überwunden werden muss. Wenn Reichtum das Ziel des Wirtschaftens ist und Armut der Mangel an Reichtum, dann ist unzureichendes Wirtschaften oder Wirtschaftswachstum die Ursache von Armut.⁵⁷

„Armut ist ein Zustand großer Knappheit von Gütern; doch eben dieser Zustand wird durch wirtschaftliches Handeln schrittweise überwunden. Daraus ergibt sich die Diagnose, dass die Armut nur durch Wirtschaftswachstum zu beseitigen ist.“⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Brodbeck (2005), S. 64.

⁵⁷ Vgl. Ebd., S. 59ff.

⁵⁸ Brodbeck (2005), S. 65.

Der Ökonom Sala-y-Martin interpretiert den von der Weltbank postulierten angeblichen Rückgang der absoluten Armut in allen Teilen der Welt wie folgt: „Economic growth is reducing global poverty.“⁵⁹

Im Neoliberalismus wird darüber hinaus Armut individualistisch begründet. Reichtum ist das Ergebnis individueller Anstrengung während Armut das Ergebnis fehlender Anstrengung, also im Prinzip selbstverschuldet ist.⁶⁰ Reichtum ist außerdem das Ergebnis möglichst ungehemmter Marktprozesse. Störungen des Wirtschaftsablaufs sind zwar möglich, aber jeweils durch exogene Faktoren, wie Eingriffe des Staates, Kriege oder Seuchen bedingt. Die nachlassende Wirtschaftsdynamik und anhaltende Arbeitslosigkeit in den 1980er Jahren bildeten Anknüpfungspunkte für die neoliberale Kritik am Wohlfahrtsstaat, dass „der Wohlfahrtsstaat selbst zum Problemverursacher geworden sei und zudem die notwendige Dynamisierung der Wirtschaft behindere.“⁶¹ Der Neoliberalismus sieht im freien Spiel der Marktkräfte die geeignetste Lösungsmethode zur Überwindung der Armut und daher im Abbau von Marktschranken die wirksamste Armutspolitik. Ergänzend sollten Spitzeneinkommen möglichst gering besteuert werden, denn nach der „Trickle-down-Theorie“ sickert der Reichtum nach und nach auch zu den unteren Schichten durch. Nach dieser Logik wurde in den USA unter den Präsidenten Reagan und Bush die Reichenbesteuerung gesenkt.

2.3.2 Endogene Erklärungsansätze: Keynesianismus und Marxismus

Innerhalb der Gruppe der endogenen Erklärungsansätze gibt es eine Untergruppe, die Armut als Bedingung von Reichtum und als systeminhärent für die kapitalistische Produktionsweise bzw. als Konstitutionsmerkmal des Kapitalismus sieht. Beseitigung von Armut würde daher auf Beseitigung des Kapitalismus hinauslaufen. Die zweite Untergruppe sieht Armut als Marktversagen. Für die Beseitigung der Armut sei lediglich eine Reform des Kapitalismus bzw. der kapitalistischen Produktionsbedingungen erforderlich. Zu den Vertretern der ersten Untergruppe zählt der niederländische Sozialtheoretiker Bernard de Mandeville, zu den Vertretern der zweiten Untergruppe zählen Karl Marx oder auch John Maynard Keynes. Nach Marx führt die Produktivitätssteigerung durch höheren Kapitaleinsatz zur Freisetzung von Arbeitskraft und vergrößert langfristig die Arbeitslosigkeit („jobless growth“). Dadurch „entsteht ein permanenter Konkurrenzdruck auf die Löhne und es kommt zur endogenen Erzeugung von Armut und Elend als

⁵⁹ Vgl. Sala-y-Martin (2006).

⁶⁰ Vgl. Brodbeck (2005), S. 64ff.

⁶¹ Tálos (1993), S. 39.

Folge der kapitalistischen Entwicklung.“⁶² Eine Zwischenposition in dieser Frage nimmt Amartya Sen ein:

„Die große Herausforderung, vor der der Kapitalismus in der heutigen Welt steht, betrifft das Problem der Ungleichheit, der drückenden Armut in einer Welt nie gekannten Wohlstands, und der ‚öffentlichen Güter‘, also jener Güter, die Menschen sich teilen, wie etwa die Umwelt. Sicherlich werden wir diese Probleme nur auf dem Wege von Institutionen in den Griff bekommen, die jenseits der kapitalistischen Marktwirtschaft angesiedelt sind. Doch auch die kapitalistische Marktwirtschaft ist fraglos in vielen Hinsichten erweiterungsfähig, wenn es uns gelingt, eine für diese Probleme empfängliche Moral zu entwickeln.“⁶³

2.3.3 Ansatz der sozialen Ausgrenzung

Der Begriff „soziale Ausschließung“ wurde erstmals von dem nach Frankreich emigrierten österreichischen Soziologen Julius Klanfer verwendet⁶⁴ und 1974 vom damaligen französischen Sozialstaatssekretär René Lenoir in die französische Debatte eingebracht. In dem Buch „Les exclus – un Français sur Dix“ beschrieb Lenoir „Exclusion als soziales Phänomen der Moderne, das sich unter bestimmten Bedingungen über besonders gefährdete Gruppen hinaus auf die ganze Gesellschaft ausweiten könne.“⁶⁵ Der Begriff stieß zunächst auf wenig Resonanz, zumal die Linke den „fehlenden klassenkämpferischen Impetus“⁶⁶ bemängelte, und die Wirtschaftsliberalen Armut ohnehin für ein „selbstverschuldetes oder zumindest durch individuelle Defizite verursachtes Problem“⁶⁷ hielten, und verschwand zunächst wieder von der Bildfläche.

Zeitgleich zum deutschen Wirtschaftswunder erlebte Frankreich nach dem 2. Weltkrieg „les Trentes glorieuses“ (Jean Fourastié) – dreißig Jahre des wirtschaftlichen Aufschwungs und auch des Ausbaus des Sozialstaates vor allem zugunsten der Erwerbstätigen und PensionistInnen, die Frankreich Wohlstand, Bildung und Stabilität brachten. In den 1980er Jahren nahm der gesellschaftliche Wohlstand in Frankreich zwar weiter zu, aber er wurde zusehends ungleicher verteilt. Infolge von struktureller Erwerbsarbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen „waren nun auch gesellschaftliche Gruppen vom sozialen Abstieg betroffen, die sich bislang ohne Probleme inmitten der Erwerbsgesellschaft und damit krisenresistent wähnen konnten.“⁶⁸

Als Reaktion auf diese Entwicklung implementierte Frankreich 1989 das „Revenu Minimum d’Insertion“ (RMI), ein garantiertes Mindesteinkommen ohne Bedarfsprüfung. Wichtigstes Ziel war

⁶² Brodbeck (2005), S. 70.

⁶³ Bachinger/Matis (2009), S. 167.

⁶⁴ Vgl. Klanfer, Julius (1969): Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern.

⁶⁵ Lepperhoff (2004), S. 111.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Ebd., S. 112.

die Reintegration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt. Mit der Zuspitzung der Arbeitsmarktkrise in den 1990er Jahren änderte sich in Frankreich die Vorstellung von und die öffentliche Diskussion über Armut:

„Die Beschäftigung mit einer unterdrückten Arbeiterklasse wich endgültig einer Diskussion über generelle Ausgrenzungspraktiken gegenüber bestimmten gesellschaftlichen Gruppen, die aus sozialen Zusammenhängen herausgelöst waren wie z.B. gering qualifizierte Jugendliche, Alleinerziehende oder MigrantInnen. Armut wurde zunehmend als ein Prozess von Exclusion verstanden, durch den sich soziale Schwierigkeiten in bestimmten Gruppen der Gesellschaft häuften und durch den eine Marginalisierung stattfindet.“⁶⁹

„Soziale Ausgrenzung“ wurde Mitte der 1980er Jahre zum wichtigsten Thema in der politischen Öffentlichkeit Frankreichs sowie ein zentrales Wahlkampfthema bei allen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen.

Auch in Österreich verschob sich der Fokus der Sozialpolitik von der Beseitigung der Einkommensungleichheit hin zur Ermächtigung sozialer Teilhabe. Dabei wurde vor allem dem Arbeitsmarkt eine Inklusionsfunktion zugeschrieben und durch Änderungen der Sozialgesetzgebung wurden Bevölkerungsgruppen, die dem Arbeitsmarkt lange nicht zur Verfügung standen, reaktiviert. Dazu gehörten Langzeitarbeitslose ebenso wie Menschen mit Behinderungen oder chronischen Erkrankungen sowie LangzeitsozialhilfebezieherInnen. Der versorgende Wohlfahrtsstaat, der mit Geld und anderen Leistungen soziale Risiken abfängt, wurde sukzessive zu einem aktivierenden Staat umgebaut, der „fördert und fordert“.⁷⁰ Nach Ansicht von ÖVP-Klubobmann Khol sollten die „Leute aus der sozialen Hängematte geholt werden“ und er beschrieb die Aktivierungsmaßnahmen als Paradigmenwechsel in der österreichischen Sozialpolitik:

„Für Leute, die ihr Leben mit so wenig arbeiten wie möglich und so viel Arbeitslosen- oder Notstandshilfe wie möglich geplant haben, für die sind die jetzigen Maßnahmen ein Kulturschock. Aber den wollten wir ja auch auslösen.“⁷¹

Von Frankreich kommend fand der Begriff „soziale Ausgrenzung“ bzw. deren Beseitigung („Inklusion“) im März 2000 Eingang in die Lissabon-Strategie der EU und wurde von der EU-Kommission in zahlreichen Untersuchungen verwendet. Das hinter dem Begriff stehende „Konzept der sozialen Ausgrenzung“ knüpft einerseits an Sen`s „Capability-Ansatz“, und andererseits an den „Lebenslagen-Ansatz“ an. Der dynamische Prozess einer sich gegenseitig verstärkenden Tendenz zur Destabilisierung unterschiedlicher Lebenslagen wird in den Mittelpunkt gerückt: Ökonomische Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung von Bildungsmöglichkeiten und vom allgemeinen

⁶⁹ Ebd., S. 112f.

⁷⁰ Vgl. Leibetseder/Woltran (2011), S.67.

⁷¹ Andreas Khol im Interview mit Renate Grabner, in: Profil (1996), S.42.

Zugang zu öffentlichen Gütern, Ausschluss von medizinischer Versorgung usw. „Derartige Ausgrenzungsprozesse verstärken die Tendenz zu politischer und sozialer Destabilisierung, die wiederum wirtschaftliche Folgen besitzt und in einen negativen Armutskreislauf führen kann.“⁷²

„Es geht bei diesem Konzept um umfassende gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten, die neben einem gesicherten Ressourcenzugang auch politische Machtteilhabe und Partizipationschancen umfassen. (...) Menschen werden nicht als Objekte analysiert, denen etwas mangelt, sondern als Subjekte mit verhinderten Handlungsmöglichkeiten.“⁷³

Im März 2010 wurde die EU-Strategie „Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ als Nachfolgerin der „Lissabon-Strategie“ von der Europäischen Kommission auf den Weg gebracht und von den EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2010 beschlossen.⁷⁴ Eines der darin formulierten Leitziele ist die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Bis 2020 soll die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Personen in der EU um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.

⁷² Brodbeck (2005), S. 75.

⁷³ Ebd., S. 74.

⁷⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_de.htm
[Zugriff am 23.12.2010]

3. Soziale Ausgrenzung in Österreich

Als Ausgrenzungsgefährdungslagen gelten insbesondere Armutsgefährdung, Deprivation und Erwerbslosigkeit. Aus der Kombination dieser drei Problembereiche lassen sich sieben Untergruppen von armutsgefährdeten Personen festmachen.

Tab. 5: Untergruppen ausgrenzungsgefährdeter Personen in Österreich

A	D	E	Beschreibung	Personenzahl
x			Gruppe 1 (A): Armutsgefährdung ohne Deprivation und nicht in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	641.000 +/- 76.000
x	x		Gruppe 2 (AD): Armutsgefährdung und Deprivation und nicht in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	97.000 +/- 25.000
x		X	Gruppe 3 (AE): Armutsgefährdung ohne Deprivation und in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	166.000 +/- 36.000 unter 60 Jahre
x	x	X	Gruppe 4 (ADE): Armutsgefährdung und Deprivation und in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	99.000 +/- 30.000 unter 60 Jahre
	x		Gruppe 5 (D): keine Armutsgefährdung, erhebliche materielle Deprivation und nicht in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	138.000, +/- 41.000
		X	Gruppe 6 (E): keine Armutsgefährdung, ohne Deprivation und in (nahezu) Erwerbslosenhaushalt lebend	211.000, +/-37.000 unter 60 Jahre
	x	X	Gruppe 7 (DE): keine Armutsgefährdung, erhebliche materielle Deprivation und in Erwerbslosenhaushalt lebend	20.000, +/- 13.000 unter 60 Jahre

A = Armut, D = Deprivation, E = Erwerbslosigkeit; Zahlen für 2010; Quelle: BMASK (2011b), S. 98f.

Die mit 641.000 Personen (47%) der Ausgrenzungsgefährdeten größte Teilgruppe waren Armutsgefährdete, die aber nicht in einem Erwerbslosenhaushalt lebten und nicht unter vier oder mehr von neun Deprivationsmerkmalen (nach EU-Definition) litten. Dazu gehörte bspw. die Gruppe der „working poor“ mit rund 206.000 Personen (5% der Erwerbstätigen), die trotz Erwerbstätigkeit armutsgefährdet blieben. Dazu gehörten aber auch Personen mit mehrmonatiger Arbeitslosigkeit. Bei Vollzeitenerwerbstätigkeit über das gesamte Jahr lag die Armutsgefährdungsquote bei lediglich 4%, ab sechs Monaten Arbeitslosigkeit lag das Risiko bereits zehnmal so hoch.⁷⁵

Die zweitgrößte Teilgruppe mit 211.000 Personen (15%) lebte in einem Erwerbslosenhaushalt ohne weitere Einschränkungen. Dazu gehört per Definition die große Gruppe der FrühpensionistInnen, da Pensionseinkommen bei unter 60-Jährigen von EU-SILC nicht berücksichtigt werden.

Die drittgrößte Teilgruppe mit 166.000 Personen (12%) war armutsgefährdet und in (nahezu) erwerbslosen Haushalten lebend aber nicht depriviert. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist für viele der betroffenen Personen in dieser Gruppe durch gesundheitliche Beeinträchtigungen

⁷⁵ Vgl. BMASK (2011b), S. 20.

erschwert.⁷⁶ Zu dieser Untergruppe zählen aber bspw. auch PensionistInnen mit Niedrigpensionen, bei denen – bedingt durch den Lebensstil älterer Menschen – die ausgewählten Deprivationsmerkmale seltener auftreten.⁷⁷

Etwa 138.000 (10%) sind depriviert, leben aber nicht in Erwerbslosenhaushalten und sind auch nicht armutsgefährdet. Diese Gruppe ist besonders häufig durch Schulden belastet,⁷⁸ mögliche weitere Armutsgefährdungsgründe in dieser Gruppe sind Spiel- oder Drogensucht.

Das Risiko, vorübergehend von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen zu sein, ist nicht gleich verteilt. Wie in folgender Tabelle ersichtlich, ist es für manche Bevölkerungsgruppen deutlich erhöht gegenüber der Restbevölkerung:

Tab. 6: Gefährdungslagen nach Risikogruppen

Personen in Haushalten mit ... *)	Zahl in 1.000	Keine Armutsgefährdungslage	Nur Einkommensarmut	Nur Deprivation	Einkommensarmut und Deprivation
Langzeitarbeitslosigkeit	340	26%	13%	30%	30%
Einkommen hauptsächlich aus Sozialleistungen **)	460	32%	18%	25%	25%
AlleinerzieherIn	320	49%	9%	23%	20%
AusländerInnen und Eingebürgerte aus Nicht-EU	1.240	50%	11%	25%	14%
Schwere Behinderung	840	53%	6%	28%	13%
Alleinlebende Frauen mit Pension	420	57%	11%	19%	13%
Kinderreiche Familien	750	67%	10%	13%	10%
Österreich gesamt	8.240	74%	6%	14%	6%

*) Personen können mehreren dieser Risikogruppen angehören; **) exklusive Alterspensionen und Langzeitarbeitslosigkeit; Daten von Statistik Austria, EU-SILC 2008; Quelle: modifiziert übernommen aus Steiner (2011), S. 41f.

Personen in Langzeitarbeitslosen- oder erwerbsfernen Haushalten haben demnach das größte Armutsgefährdungsrisiko, aber auch nur jede/r zweite AlleinerzieherIn, jede/r zweite AusländerIn aus Nicht-EU-Staaten oder Eingebürgerte aus Nicht-EU-Staaten und jede zweite Person mit schwerer Behinderung schafft es, nicht einkommensarm, depriviert oder manifest arm zu sein.

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 100.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 104.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 99.

3.1 Gefährdungslage Armut

Mit der Verbesserung der durchschnittlichen Lebensverhältnisse sind analog auch die Mindestniveaus gestiegen. Durch die ungleiche Verteilung der Einkommen hat sich die Armutsgefährdungsquote in den letzten Jahren kaum verändert. Aber auch in absoluten Zahlen ist die Armutsgefährdung in Österreich sehr hoch. Laut EU-SILC 2010 waren im Jahr 2009 rund 12,1% der 8,23 Mio. umfassenden österreichischen Bevölkerung bzw. zwischen rund 912.000 und 1.096.000 Personen armutsgefährdet.⁷⁹ Die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt betrug 2009 EUR 12.371,- pro Jahr. Dieser Betrag umfasst die Summe der Jahreseinkünfte aus Erwerbsarbeit, Sozialtransfers, Einkommen aus Unterhaltszahlungen und andere Privateinkommen.⁸⁰

Tab. 7: Einkommen der armutsgefährdeten Personen

Prozentanteil am Medianeinkommen	Äquivalisiertes Haushaltseinkommen (Jahreswert in €)	Prozent der Bevölkerung unter der Armutsschwelle (in Tsd.)
40%	EUR 687,- (8.247,-)	2,3 % (195.000)
50%	EUR 859,- (10.309,-)	6,2 % (510.000)
60%	EUR 1.031,- (12.371,-)	12,1 % (1.004.000)
70%	EUR 1.203,- (14.433,-)	20,1% (1.203.000)
BMS	EUR 744,- (8.928,-)	3,2% (262.000)*

**fiktiver Wert (Anspruchsberechtigte für die erst 2010 eingeführte bedarfsorientierte Mindestsicherung);
Quelle: modifiziert übernommen aus BMASK (2011b), S. 38 f.*

2009 betrug das Bruttogesamteinkommen der etwa 3,6 Mio. österreichischen Privathaushalte (inkl. Pensionen) EUR 167 Mrd. Nach der Berücksichtigung von Steuern, Abgaben und erhaltenen Sozialleistungen ergab sich ein Nettoeinkommen von EUR 132,5 Mrd. Der Gini-Koeffizient für die Ungleichverteilung betrug bei alleiniger Berücksichtigung der Markteinkommen 43,4⁸¹. Nach Berücksichtigung der Pensionseinkommen und nach Abzug von Steuern, Abgaben und privaten Transfers (Unterhaltsleistungen) sank der Gini-Koeffizient auf 26,1.⁸² Auch in der zeitlichen Entwicklung (2005 bis 2010) ist der Gini-Koeffizient leicht gesunken (um -0,1% bessere Einkommensverteilung). Dabei lag die Ungleichverteilung der äquivalisierten Einkommen (Berücksichtigung der Haushaltsgröße) in Österreich deutlich unter dem Durchschnitt der EU27 (Gini-Koeffizient 30,4), lediglich in Norwegen, Slowenien, Schweden und Ungarn waren die Einkommen noch gleichmäßiger verteilt.

⁷⁹ Vgl. ebd., S. 35.

⁸⁰ Vgl. ebd., S. 34.

⁸¹ Dieser Wert beträgt 0%, wenn alle Haushalte über Einkommen in derselben Höhe verfügen. Besitzt ein Haushalt das gesamte Einkommen, liegt der Gini-Koeffizient bei 100%.

⁸² Vgl. BMASK (2011b), S. 157f.

Anders sieht die Situation bei Vermögen aus, so ist z.B. Geldvermögen in Österreich wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen. Im Jahr 2004 hat das reichste Zehntel der österreichischen Bevölkerung 55,4% des gesamten Nettogeldvermögens besessen. Der Gini-Koeffizient für die Verteilung des Geldvermögens in Wien ist von 1990 bis 2004 von 0,66 auf 0,69 gestiegen.⁸³

Tatsächlich hat sich zwar innerhalb der Lohneinkommen der Vollzeitbeschäftigten die Verteilung verbessert, allerdings ist die Lohnquote in Österreich nach OECD-Berechnungen von 1978 bis 2006 von 72,8% auf 59,7% zugunsten von Gewinn- und Vermögenseinkommen gesunken und lag somit nach Irland, Italien, Japan und Spanien am untersten Ende in einer Gruppe von 15 untersuchten OECD-Ländern.⁸⁴

3.2 Gefährdungslage Deprivation

Für Einschränkungen der täglichen Lebensführung aufgrund mangelnder Ressourcen hat sich der Begriff Deprivation etabliert. Der britischen Armutsforscher Peter Townsend entwickelte 1979 auf Basis von 60 getesteten Indikatoren einen Deprivationsindex, der die Abweichung des Lebensstils von der Gesamtbevölkerung messen soll. Er ersetzte damit eine absolute Definition von Armut durch das Ausmaß an Deprivation und sozialer Teilhabe an einer Gesellschaft.⁸⁵

„Im Unterschied zur Armutgefährdung zeigt die finanzielle Deprivation, ob Menschen mit ihrem Einkommen auch auskommen können. Dies ist insbesondere bei steigenden Verbraucherpreisen ein wichtiger Indikator für Armut.“⁸⁶

Der EU-Indikator für erhebliche materielle Deprivation errechnet sich aus der Zahl der Personen, die sich zumindest 4 von 9 Grundbedürfnissen finanziell nicht leisten können, wie in Tabelle 8 ersichtlich. Diese neuen Merkmale gelten als Kompromiss auf europäischer Ebene basierend auf verfügbaren Informationen in EU-SILC. Angestrebt wurde eine Liste aus Merkmalen mit größtmöglicher Vergleichbarkeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten.⁸⁷

⁸³ Vgl. Schürz (2007), S. 145f.

⁸⁴ Vgl. Altzinger (2008), S. 130.

⁸⁵ Vgl. Lamei/Till-Tentschert (2005), S. 352.

⁸⁶ BMASK (2009), S. 249.

⁸⁷ Vgl. BMASK (2011b), S. 74.

Tab. 8: Bestimmungsmerkmale für erhebliche materielle Deprivation (EU-Definition)

	erheblich materiell depriviert		Andere Haushalte	
	In 1.000	Anteil in %	In 1.000	Anteil in %
Insgesamt	355	100	7.928	100
Unerwartete Ausgaben nicht bezahlen können	354	100	1.719	22
Nicht auf Urlaub fahren können	347	98	1.511	19
Nicht regelmäßig Fleisch essen können*)	265	74	459	6
Zahlungsrückstände**)	244	69	340	4
Kein Auto leisten können	222	63	264	3
Wohnung nicht warm halten können	135	38	178	2
Kein Farbfernsehgerät leisten können	18	5	17	0
Keine Waschmaschine leisten können	(19)	(5)	(11)	(0)
Kein Telefon oder Handy leisten können	(6)	(2)	(1)	(0)

**) Jeden 2. Tag Fleisch, Fisch oder vergleichbare vegetarische Speisen. - **) Zahlungsrückstände bei Miete, Gas, Strom oder Kreditraten. - Zahlen in Klammern beruhen auf geringen Fallzahlen: Sind in der Randverteilung weniger als 50 oder in der Zelle weniger als 20 Fälle vorhanden, wird geklammert. Zahlen, die auf Randverteilungen <20 beruhen, werden nicht ausgewiesen. Quelle: BMASK (2011b), S. 76.*

In der nationalen Definition von Deprivation werden nur Grundbedürfnisse als Merkmale berücksichtigt, die in Österreich von der Mehrheit der Bevölkerung sowie von Fachleuten und Armutsbetroffenen als „absolut notwendig“ für einen angemessenen Lebensstandard gewertet werden. Die sehr weit verbreiteten Konsumgüter Handy, TV-Gerät und Waschmaschine sind daher nicht als Merkmale enthalten. Ebenso nicht enthalten sind die Merkmale Urlaub und Auto, die vor allem von älteren Menschen als nicht notwendig eingeschätzt werden.⁸⁸ Urlaub wird auch tendenziell in ländlichen Gemeinden und der Besitz eines Autos tendenziell in den Städten als nicht notwendig erachtet. Demgegenüber kommen in der nationalen Definition die Merkmale „notwendige Arzt- oder Zahnarztbesuche in Anspruch zu nehmen“, „neue Kleidung kaufen“ und „Freunde oder Verwandte einmal im Monat zum Essen einzuladen“ dazu. Daher entspricht die finanzielle Deprivationsquote nach der nationalen Definition dem Anteil der Personen, die sich zumindest 2 von 7 der folgenden Grundbedürfnissen finanziell nicht leisten können, je mehr solcher Benachteiligungen zutreffen, desto eindeutiger ist von einer „deprivierten Lebensführung“ auszugehen:

⁸⁸ Ebd., S. 124.

Tab. 9: Merkmale finanzieller Deprivation (nationale Definition)

Haushalt kann sich nicht leisten...	Gesamt		Nicht armutsgefährdet		armutsgefährdet	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
... unerwartete Ausgaben zu tätigen	2.073	25	1.465	20	608	61
... Freunde zum Essen einzuladen	914	11	591	8	323	32
... jeden 2. Tag Fleisch, Fisch oder eine vegetarische Speise zu essen	724	9	445	6	279	28
... neue Kleider zu kaufen	596	7	389	5	207	21
... Zahlungen rechtzeitig zu begleichen	582	7	347	5	235	23
... die Wohnung angemessen warm zu halten	313	4	198	3	115	11
... notwendigen Arztbesuch	224	3	143	2	81	8

Quelle: modifiziert übernommen aus BMASK (2011b), S. 125.

Je nach Merkmal treten Einschränkungen bei Personen unter der Armutsgefährdungsschwelle drei- bis viermal häufiger auf als bei Nichtarmutsgefährdeten. Im Vergleich zum Jahr 2009 zeigten alle Deprivationsmerkmale eine rückläufige Tendenz, mit Ausnahme der nicht gegebenen Leistbarkeit von notwendigen Arztbesuchen für ein Haushaltsmitglied. Diese haben sich auf 224.000 verdoppelt.⁸⁹

Das gleichzeitige Auftreten von Armutsgefährdung und Deprivation wird als manifeste Armut bezeichnet. Davon waren 2010 in Österreich 511.000 Menschen oder 6,2% der Bevölkerung betroffen.⁹⁰ Das bedeutete einen Anstieg der manifesten Armut um 4,7% gegenüber 2009 (488.000 Personen) und um 42% gegenüber 2005 (344.000 Personen).⁹¹

3.3 Gefährdungslage (nahezu) Erwerbslosigkeit

Nach einer langen Phase der Vollbeschäftigung, folgten zu Beginn der 1980er Jahre gravierende Veränderungen auf dem österreichischen Erwerbsarbeitsmarkt, die als „Erosion der Normalarbeitsverhältnisse“ zusammengefasst werden können. Diese Erosion hatte zwei Facetten: steigende Erwerbslosigkeit einerseits und Verbreitung atypischer Beschäftigung andererseits. Arbeitslosigkeit ist nicht auf das Jahr 2011 und auf Europa beschränkt – Arbeitslosigkeit ist längst zu einem weltweiten und ein strukturelle Problem geworden.

⁸⁹ Vgl. ebd.

⁹⁰ BMASK (2011b), S. 125.

⁹¹ Statistik Austria, Pressemitteilung 10.134-280/11

3.3.1 Arbeitslosigkeit als weltweites und strukturelles Problem

Nach Angaben der ILO (International Labor Organisation) waren Ende 2010 nach ILO-Definition 205 Mio. Menschen arbeitslos, die weltweite Arbeitslosigkeit wurde auf 6,1% geschätzt.⁹² Nach Angaben des wöchentlich aktualisierten „CIA World Factbook“ lag die weltweite Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 bei durchschnittlich 8,7%, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zusammen genommen lagen bei durchschnittlich rund 30%.⁹³

Die Bandbreite nationaler Arbeitslosigkeit ist groß und reichte von 0,5% in Qatar (Schätzung für 2010) bis 95% in Zimbabwe (Schätzung für 2009). Der afrikanische Kontinent war von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffen, gefolgt vom arabischen Raum und Lateinamerika. Manchmal finden sich Nachbarstaaten am oberen und unteren Ende des CIA-Ländervergleichs. Usbekistan war unter den Staaten mit technischer Vollbeschäftigung (Schätzung für 2010: 1,1%) während sein geographischer Nachbar Turkmenistan (Schätzung für 2004) unter 60%iger Arbeitslosigkeit litt.

Insgesamt ist die weltweite Arbeitslosigkeit ansteigend, nach ILO-Angaben um allein 34 Mio. zwischen 2007 und 2009, davon um 3 Mio. in den westlichen Industriestaaten⁹⁴, und nach Ansicht des Ökonomen und Zukunftsforschers Jeremy Rifkin ist diese Entwicklung auch noch lange nicht abgeschlossen.

„Setzt sich der Rückgang im gegenwärtigen Tempo fort – wahrscheinlicher ist, dass er sich noch beschleunigt – wird die Beschäftigung im produzierenden Sektor weltweit von heute 163 Millionen Stellen auf wenige Millionen im Jahr 2040 abstürzen, was in einer globalen industriellen Massenarbeitslosigkeit enden wird.“⁹⁵

Industriebeobachter erwarten, dass sich diese Tendenz im produzierenden Bereich auch auf den tertiären Dienstleistungsbereich ausdehnen wird.

„Der technologische Fortschritt, insbesondere der durch die Mikroelektronik bedingte, führt zu einer exponentiell sich beschleunigenden Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen, die demnächst massiv den tertiären Dienstleistungssektor im privatwirtschaftlichen und öffentlichen Bereich erfassen wird.“⁹⁶

In den westlichen Industriestaaten ist Massenarbeitslosigkeit ein Phänomen seit der sogenannten „postfordistischen Phase“⁹⁷ des Kapitalismus beginnend Mitte der 1970er Jahre. Der „Fordismus“, benannt nach der Fließbandproduktion von Automobilen in den Fabriken Henri Fords ab den 1910er Jahren, war gekennzeichnet durch spezifische Arbeitsteilung in der industriellen Fertigung, durch

⁹² Vgl. APA0539, 24.1.2011

⁹³ CIA World Factbook (2011)

⁹⁴ Vgl. ILO (2010)

⁹⁵ Rifkin (2004), S.20f.

⁹⁶ Oevermann (2010), S. 111.

⁹⁷ Vgl. Hirsch/Roth (1986).

Massenproduktion, hohes Lohnniveau und relative Vollbeschäftigung. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat sicherte die sozialen Risiken der Erwerbstätigen. Die Existenz von Armut galt als Ausnahme und noch nicht erfolgte Integration. Im Gegensatz dazu ist die „postfordistische Phase“ durch Technifizierung und Automatisierung der Produktion gekennzeichnet, eine sich verschärfende globale Konkurrenz, eine fortschreitende Tertiarisierung und einen immensen Bedeutungszuwachs des Finanzsektors. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat wurde durch ein Modell ersetzt, das Bob Jessop „schumpeterian workfare regime“ benannte.

*„A tendential shift is under way from the Keynesian welfare state (...) to the Schumpeterian workfare state (...) related to the transition in western economies from Fordism to post-Fordism“.*⁹⁸

Gemeint war, „dass an die Stelle der Priorität nationaler Vollbeschäftigung das Ziel internationaler Konkurrenzfähigkeit tritt und redistributive wohlfahrtsstaatliche Politik vor dem Hintergrund einer ‚produktivistischen‘, angebotsorientierten, Neuordnung der Sozialpolitik an Bedeutung verliert.“⁹⁹

Damit einher ging eine weltweite Deregulierungs- und Flexibilisierungspolitik, die von den Ideen der beiden bekannten Ökonomen der neoklassischen Schule, Friedrich von Hayek und Milton Friedman inspiriert war. Neoliberale Ökonomen, wie die „Chicago Boys“ – jene Gruppe chilenischer Wirtschaftswissenschaftler, die von 1956 bis 1970 an der University of Chicago studiert hatten – gewannen zu Beginn der 1970er Jahre großen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik Chiles und anderer Staaten Lateinamerikas. Die eigentliche neoliberale Wende begann mit den Wahlsiegen Margaret Thatchers in England und Ronald Reagans in den USA. Für die Durchsetzung ihrer konservativen Programme griffen sie auf Konzepte zurück, die in den konservativen Denkfabriken seit dem Zweiten Weltkrieg entwickelt worden waren. Im Bereich der Ökonomie setzte sich die neoklassische Theorie an den Unis und Forschungseinrichtungen durch.¹⁰⁰ Durch IWF und Weltbank wurde die Deregulierungs- und Flexibilisierungspolitik als „Washington Consensus“ in die ganze Welt getragen.

Die neoliberale Agenda umfasste eine Reihe grundlegender Veränderungen: eine Stärkung der Rolle der Finanzmärkte, eine „Entfesselung“ der internationalen Finanzmärkte, ein umfassendes weltweites Freihandelsregime, eine Deregulierung der Arbeitsmärkte, die auf die Schwächung der Gewerkschaften abzielte, die Privatisierung staatlicher Dienstleistungen und die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienste im Bereich der Daseinsvorsorge. Das neoliberale Wendeprogramm wurde auch in vielen Ländern mit sozialdemokratischen Regierungen vollzogen.¹⁰¹

⁹⁸ Jessop (1993), S. 1.

⁹⁹ Tállos/Fink (2001), S. 1.

¹⁰⁰ Vgl. Dullien et al (2009), S. 36.

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 37.

„Waren in den 1950er und 1960er Jahren auch konservative Regierungen sozialdemokratisch eingestellt, so wurde ab den 1980er Jahren die Masse der sozialdemokratischen Regierungen neoliberal.“¹⁰²

Die Deregulierung und Flexibilisierung der Erwerbsarbeitsmärkte hatte eine Heterogenisierung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen in den westlichen Industriestaaten zur Folge: eine Nachfrage nach neuen Berufsqualifikationen, die Auflösung von Normalarbeitsverhältnissen und die Zunahme atypischer und tendenziell prekärer Beschäftigungsverhältnisse sowie diskontinuierlicher Erwerbsbedingungen. Die soziale Unsicherheit betraf aber nicht mehr die Ränder der Gesellschaft allein, sondern sie kehrte ins Zentrum der „Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck).

„Veränderungen wie die durch die Globalisierung forcierte Verlagerung von Arbeitsplätzen, das Outsourcing von Beschäftigung in Niedriglohnbereichen sowie die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Zunahme atypischer, von eben diesem Normalarbeitsverhältnis abweichender, und mindergeschützter Beschäftigungsformen, wie befristete oder geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit, Werkverträge und Scheinselbständigkeit, deuten auf eine Rückkehr sozialer Unsicherheit in die Erwerbsarbeitsphäre und damit ins Zentrum der Gesellschaft hin.“¹⁰³

In den 1990er Jahren, in einer Phase der Belastung der öffentlichen Haushalte durch hohe Arbeitslosigkeit und Schuldendienst, wurden in den Industriestaaten „Austerity-Programme“ im Sozialbereich umgesetzt, und es erfolgte eine Neuausrichtung der europäischen Wohlfahrtsstaaten vom „welfare state“ hin zum „workfare state“. „Aktivierung“ wurde zu einem Schlüsselbegriff, als Versuch, arbeitsmarktferne Personen in die Arbeitsmärkte zu reintegrieren. Der „aktivierende Sozialstaat“ war konstitutiver Bestandteil eines „Dritten Weges“, wie ihn Tony Blair und Gerhard Schröder vertraten, der äquidistant zum neoliberalen Marktfundamentalismus und zum sozialdemokratischen Neokeynesianismus der „alten“ Sozialdemokratie sein wollte. Der „aktivierende Sozialstaat“ sollte ein Trampolin sein, mit dem sich die (fitten) Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt zurückkatapultieren.¹⁰⁴

Für die Entlastung der Budgets wurde dieses Konzept restriktiv angewandt, d.h. Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Notstandshilfe oder Sozialhilfe wurden verstärkt an die Bereitschaft zur Erwerbsarbeit geknüpft.

„Aus dem Wohlfahrtsstaat, wie man ihn bis dahin kannte, wurde im Rahmen der von Neoliberalen und Wirtschaftslobbyisten verlangten Reformmaßnahmen zunehmend ein „nationaler Wettbewerbsstaat“ (Joachim Hirsch), und zwar in zweierlei Hinsicht: Nach außen fördert er die Konkurrenzfähigkeit des „eigenen“ Wirtschaftsstandortes auf dem Weltmarkt und nach innen überträgt er die Marktmechanismen und

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Krenn (2011), S. 34.

¹⁰⁴ Vgl. Butterwegge (2007), S. 9.

*Gestaltungsprinzipien der Leistungskonkurrenz bzw. betriebswirtschaftlicher Effizienz auf seine eigenen Organisationsstrukturen.*¹⁰⁵

3.3.2 Arbeitslosigkeit in Österreich

In Österreich waren im Jahr 2010 (nach nationaler Definition) laut AMS durchschnittlich rund 251.000 Personen von Arbeitslosigkeit betroffen, die offizielle Arbeitslosenquote betrug 6,9%. Wie in Tabelle 10 ersichtlich, lag die offizielle Arbeitslosigkeit 1981 noch bei 2,4%, 1986 wurden die 5% und 1993 wurden die 6% übersprungen.

Tatsächlich lag die Arbeitslosigkeit in Österreich noch deutlich höher. Laut aktuellem AMS-Monatsbericht waren Ende Dezember 304.753 Personen bei den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice als arbeitslos vorgemerkt, das ergab eine Registerarbeitslosenquote von 8,2%. Dazu kamen noch 55.830 Personen in AMS-Schulungen. Unter Einberechnung der Schulungen betrug die Registerarbeitslosenquote 9,7%. Unter den vorgemerkten Arbeitslosen waren nur 4.121 arbeitslose Jugendliche im Alter bis 19 Jahre,¹⁰⁶ wobei die rund 180.000 Jugendlichen in Ausbildung einfach zu den Erwerbstätigen dazu gezählt werden. Durch Herausrechnen der Jugendlichen würde die Zahl der Erwerbstätigen geschmälert werden, und das ergäbe für Dezember 2011 eine Arbeitslosenrate von 10,1%. Für die Feststellung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit müssten die Pensionsvorschussbezieher, die vorgemerkten und sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden, die Personen, denen der Leistungsbezug aus den unterschiedlichsten Gründen gestrichen wurde, und die registrierten Arbeitslosen, die länger als drei Tage krank gemeldet waren, ebenfalls herausgerechnet werden.

Tab. 10: Arbeitslose und Arbeitslosenquoten (nationale Definition) 1995 bis 2010

Jahr	Arbeitslose			Arbeitslosenquoten		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	In 1.000			In %		
1981	69,3	38,0	31,3	2,4	2,2	2,7
1982	105,3	65,1	40,2	3,7	3,8	3,5
1984	130,5	80,6	49,9	4,5	4,7	4,3
1986	152,0	88,9	63,1	5,2	5,1	5,2
1988	158,6	89,8	68,8	5,3	5,1	5,6
1990	165,8	89,0	76,8	5,4	4,9	6,0
1992	193,1	107,2	85,9	5,9	5,7	6,2
1994	214,9	120,6	94,4	6,5	6,4	6,7

¹⁰⁵ Ebd., S. 4.

¹⁰⁶ http://www.ams.at/docs/001_monatsbericht.pdf [Zugriff am 7.1.2012]

Jahr	Arbeitslose			Arbeitslosenquoten		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	In 1.000			In %		
1996	230,5	128,0	102,5	7,0	6,9	7,3
1998	237,8	129,4	108,4	7,2	6,9	7,5
2000	194,3	107,5	86,8	5,8	5,8	5,9
2002	232,4	134,4	98,0	6,9	7,2	6,4
2004	243,9	140,3	103,6	7,1	7,5	6,6
2006	239,2	135,8	103,4	6,8	7,1	6,4
2008	212,3	118,8	93,4	5,9	6,1	5,6
2009	260,3	153,6	106,7	7,2	8,0	6,4
2010	250,8	145,1	105,7	6,9	7,5	6,3

Quelle: Statistik Austria¹⁰⁷

Ein neueres Phänomen in Zusammenhang mit der Entwicklung von Arbeitslosigkeit ist die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Der Slogan einer umstrittenen Kampagne der österreichischen Bundeswirtschaftskammer lautete, „geht’s der Wirtschaft gut, geht’s uns allen gut.“¹⁰⁸ Die Kampagne suggerierte, dass eine prosperierende Wirtschaft Arbeitsplätze sichert oder schafft und die Steuereinnahmen sprudeln lässt. Die Bundesregierung solle daher die Wirtschaft steuerlich entlasten, und alles Weitere ergäbe sich von selbst. Tatsächlich wurden aber in Österreich auch in Zeiten ökonomischer Prosperität keine deutlichen Beschäftigungszuwächse mehr erzielt und auch der Anteil von Unternehmenssteuern am Gesamtsteuereinkommen des Staates wurde immer geringer. Die sogenannte „jobless recovery“ ist eine „Wirtschaftserholung ohne Arbeitsplatzgewinne“, Wirtschaftswachstum wird allein durch Produktivitätszuwächse erreicht. Nach Ansicht des „dm“-Geschäftsführers Götz Werner ist es auch nicht die Aufgabe der Wirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen:

„Kein Unternehmer überlegt sich morgens (...): Wie kann ich heute möglichst viele Menschen beschäftigen? (...) Die Frage lautet umgekehrt: Wie kann ich mit einem möglichst geringen Aufwand an Zeit und Ressourcen möglichst viel für meine Kunden erreichen? Wie kann ich den Laden besser organisieren? Und besser organisieren heißt immer, Arbeit einzusparen. Das ist ein absolutes unternehmerisches Prinzip. Die Wirtschaft hat nicht die Aufgabe, Arbeitsplätze zu schaffen. Im Gegenteil. Die Aufgabe der Wirtschaft ist es, die Menschen von der Arbeit zu befreien. Und das ist uns in den letzten 50 Jahren ja auch grandios gelungen.“¹⁰⁹

¹⁰⁷ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/arbeitslose_nationale_definition/023413.html [Zugriff am 7.1.2012]

¹⁰⁸ BWK (o.J.)

¹⁰⁹ Werner (2005), S. 13

3.3.3 Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in Österreich („working poor“)

Unter dem Hinweis auf ökonomische Veränderungen und Probleme und eine internationale Standortkonkurrenz forderten die Vereinigung österreichischer Industrieller, die Wirtschaftskammer Österreich und auch die Österreichische Volkspartei ab Anfang der 1980er Jahre eine Flexibilisierung von Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht bzw. Arbeitsverhältnissen.¹¹⁰

„Das in den letzten Jahrzehnten bis zur Perfektionierung vorangetriebene Arbeits- und Sozialrecht hat zu Überreglementierungen und Verbürokratisierungen, sowie zu einer Starrheit und Inflexibilität geführt, welche die Anpassung der Unternehmen an geänderte Wettbewerbs- und Arbeitsmarktbedingungen, sowie die Annahme neuer technischer und ökonomischer Herausforderungen erheblich erschweren.“¹¹¹

Eine weitere Kritiklinie war, das Arbeitsrecht „verhindere den gesellschaftlichen Fortschritt“ und die Freiheit der Individuen, die Form ihrer Arbeitsverhältnisse selbst zu wählen, wäre durch das geltende Recht eingeschränkt.“¹¹²

Atypische können von Normalarbeitsverhältnissen anhand von vier Kriterien unterschieden werden: der (Arbeits-)Zeit, dem (Arbeits-)Ort, dem Arbeitsvertrag und der damit verbundenen rechtlichen Stellung sowie der Möglichkeit einer eindeutigen Zuordnung zur ArbeitgeberInnen- oder ArbeitnehmerInnenseite.¹¹³ Die spezifischen Eigenschaften von Normalarbeitsverhältnissen sind Vollzeitbeschäftigung, soziale Absicherung und Arbeitsleistungen, die zum Großteil in den Räumlichkeiten des vertragsabschließenden Unternehmens erbracht werden.¹¹⁴ Demgegenüber hat Holzinger folgende Charakteristika atypischer Arbeit herausgearbeitet, die entweder einzeln oder in Kombination auftreten können:

- „Fehlende Zeitkontinuität des Arbeitseinsatzes;
- Geringeres oder höheres Stundenausmaß;
- Ungewöhnliche Lage der Arbeitszeit;
- Diskontinuierlicher Arbeitseinsatz;
- Permanent außerbetrieblicher Arbeitseinsatz;
- Trennung von VertragspartnerIn und LeistungsnehmerIn oder
- Fehlende sozialrechtliche (Ab-)Sicherung.“¹¹⁵

¹¹⁰ Vgl. Tálos/Mühlberger (1999), S. 265f.

¹¹¹ Stummvoll (1987), S. 2 (zit. nach: Tálos (1999), S. 265f.)

¹¹² Tálos (1993), S. 39.

¹¹³ Kaupa u.a. (2002), S. 9.

¹¹⁴ Vgl. Holzinger (2001), S. 7.

¹¹⁵ Ebd.

Manchen atypischen Beschäftigungsformen, wie der Teilzeitarbeit, standen keine arbeitsrechtlichen oder sozialrechtlichen Regelungen im Wege, wie der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen schon 1968 festgestellt hatte.¹¹⁶ Auch für Job-Sharing und befristete Beschäftigung waren keine spezifischen sozialrechtlichen Regelungen erforderlich, sie unterlagen den Bestimmungen des ASVG. Andere, wie z.B. die Leiharbeit, wurden erst durch weitreichende Änderungen des Sozialversicherungsrechts möglich gemacht. 1988 wurde erstmalig ein Arbeitskräfteüberlassungsgesetz beschlossen, mit dem die Leiharbeit bzw. vor allem die arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der überlassenen Arbeitskräfte geregelt wurde.¹¹⁷

Zwischen 2004 und 2009 ist die Zahl der unselbständig Erwerbstätigen in Österreich um 265.000 Personen angestiegen, die Erwerbsquote stieg von 64,2% auf 69,6%¹¹⁸. Wie in Tabelle 11 ersichtlich ist dieser Beschäftigungszuwachs jedoch nur zu einem geringen Teil auf die Zunahme von Normalarbeitsverhältnissen zurückzuführen (+75.000), weitaus stärker war der Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse (+190.000) und hier besonders die Untergruppe Teilzeitbeschäftigung (+128.000, +25,1%).

Tab. 11: Atypische Beschäftigungsformen in der Haupttätigkeit unselbständig Erwerbstätiger

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Unselbständig Erwerbstätige insgesamt (Erwerbsquote)	3.266,8 (71,3%)	3.317,2 (72,4%)	3.396,7 (73,7%)	3.450,2 (74,7%)	3.528,0 (75,0%)	3.532,3 (75,3%)
Normalarbeitsverhältnis	2.413,6 (73,9%)	2.421,7 (73,0%)	2.458,3 (72,4%)	2.494,8 (72,3%)	2.528,7 (71,7%)	2.488,1 (70,4%)
Atypische Erwerbstätigkeit insgesamt	853,2 (26,1%)	895,4 (27%)	938,4 (27,6%)	955,4 (27,7%)	999,3 (28,3%)	1.044,1 (29,6%)
Atypische Erwerbstätigkeit insgesamt ohne ausschließliche Teilzeitarbeit	344,1 (10,5%)	360,6 (10,9%)	369,8 (10,9%)	383,2 (11,1%)	407,0 (11,5)	407,2 (11,5%)
Teilzeitarbeit bis 12 Wochenarbeitsstunden	117,6 (3,6%)	125,9 (3,8%)	134,2 (4,0%)	137,5 (4,0%)	151,4 (4,3%)	156,8 (4,4%)
Befristung (ohne Lehre)	172,2 (5,3%)	174,3 (5,3%)	170,9 (5,0%)	173,3 (5,0%)	182,9 (5,2%)	188,0 (5,3%)
Leih-, Zeitarbeit	48,8 (1,5%)	54,2 (1,6%)	55,7 (1,6%)	62,0 (1,8%)	71,1 (2,0%)	65,0 (1,8%)
Freie DienstnehmerInnen	45,9 (1,4%)	49,9 (1,5%)	59,8 (1,8%)	63,0 (1,8%)	60,3 (1,7%)	53,6 (1,5%)

Daten von Statistik Austria (Erwerbsquoten (15-64 Jahre) nach internationaler Definition (Labour Force-Konzept); Quelle: modifiziert übernommen aus Geisberger/Knittler (2010), S. 450 und 452.

¹¹⁶ Vgl. ebd., S. 267.

¹¹⁷ Vgl. Mühlberger (2000), S. 56f.

¹¹⁸ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/erwerbsstatus/erwerbspersonen/030559.html [Zugriff am 17.1.2012]

Einschränkend muss festgestellt werden, dass nicht alle atypischen Beschäftigungsverhältnisse auch prekäre Beschäftigungsverhältnisse sind. Der Begriff „prekär“ leitet sich vom lateinischen „precarius“ ab, mit den Bedeutungen „erbeten, erbettelt, unsicher, unbeständig, vorübergehend, aus Gnade erlangt, auf Widerruf gewährt“ (Pons Wörterbuch Latein-Deutsch).

„Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind dann prekär, wenn sie durch niedriges und nicht kontinuierliches Einkommen, unkalkulierbare Beschäftigungsdauer, ungenügenden sozialen Schutz, mangelnden Zugang zu betrieblicher Mitbestimmung bzw. geringe Karrierechancen gekennzeichnet sind.“¹¹⁹

Auf Initiative der Gewerkschaften und der Sozialversicherungen sind ab Mitte der 1990er Jahre einige gesetzliche Maßnahmen gesetzt worden, um die atypischen Beschäftigungsverhältnisse wieder in die Sozialversicherung und zum Teil auch in die Arbeitslosenversicherung zu integrieren, um den sozialen Schutz für die ArbeitnehmerInnen zu verbessern, und letztlich auch, um die Sozialversicherungsbasis zu verbreitern. In der Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996 wurde unter anderem Folgendes ausgeführt:

„Zur Verhinderung der Flucht aus der Sozialversicherung sollen freie Dienstverträge und die in der Regel als ‚Werkverträge‘ bezeichneten Vereinbarungen, auf Grund derer Arbeitsleistungen in wirtschaftlicher Abhängigkeit erbracht werden und die daher als dienstnehmerähnlich anzusehen sind, in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden. Es werden nämlich immer häufiger zivilrechtliche Gestaltungsmöglichkeit in der Weise ausgenützt, dass die Versicherungspflicht zum Nachteil der betroffenen Arbeitnehmer und der Versicherungsgemeinschaft umgangen wird.“¹²⁰

Tab. 12: Sozialversicherungsrechtliche Absicherung durch atypische Beschäftigung

	2006	2007	2008	2009
Geringfügig beschäftigte Personen insgesamt	220.366	228.430	252.693	263.249
davon keine weitere versicherungsrechtliche Absicherung	111.427 (50,6%)	113.912 (49,9%)	121.363 (48,0%)	124.832 (47,4%)
Personen mit geringfügig freien Dienstverträgen insgesamt	36.975	37.378	36.905	33.537
davon keine weitere versicherungsrechtliche Absicherung	16.734 (45,3%)	16.978 (45,4%)	16.538 (44,8%)	14.762 (44,0%)

Quelle: modifiziert übernommen aus Lutz/Mayrhuber (2010), S. 19.

Für die Bereiche Teilzeitbeschäftigung, Befristete Beschäftigung (ohne Lehre), geringfügige Beschäftigung sowie Leih- und Zeitarbeit liegen Berechnungen der Statistik Austria hinsichtlich des Niedriglohnanteils vor. Gemessen an den Jahresverdiensten der Vollzeitbeschäftigten lag die

¹¹⁹ Gstöttner et al (1997), S. 13.

¹²⁰ Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996

Niedriglohngrenze (zwei Drittel des Medianeinkommens) in Österreich 2006¹²¹ bei 20.564 € brutto. Demnach waren in Österreich 14,7% der unselbständig Erwerbstätigen in Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten im Produktions- und Dienstleistungsbereich zu Niedriglöhnen beschäftigt, gegenüber 17,2% in der gesamten EU. Berechnet auf Basis der Bruttostundenverdienste (ohne Mehr- und Überstunden) lag die Zwei-Drittel-Grenze in Österreich bei EUR 7,65¹²². Daraus ergibt sich, dass atypisch Beschäftigte mit 27,0% deutlich häufiger von Niedriglohnbeschäftigung betroffen waren als Personen mit einem Normalarbeitsverhältnis (8,7%).¹²³ Vergleichsdaten für den Bereich der Neuen Selbständigen und Freien DienstnehmerInnen liegen nicht vor.

Tab. 13: Armutsgefährdung in prekären Beschäftigungsformen

	Gesamt in 1.000	Armutsgefährdung	
		In 1.000	Quote in %
Insgesamt	5.028	543	11
Unregelmäßig beschäftigt	462	87	19
Teilzeit <12h	131	23	17
Niedriglohnbeschäftigung	99	21	22

Personen im Erwerbsalter (20-64 Jahre) - Unregelmäßig beschäftigt: im vergangenen Jahr weniger als 10 Mon. Vollzeit oder Teilzeit beschäftigt oder Werk-/DienstvertragsnehmerIn - Teilzeit < 12h: Aktuell weniger als 12 Stunden beschäftigt - Niedriglohnbeschäftigung: Der Stundenlohn beträgt weniger als EUR 5,77, hochgerechnet auf Vollzeitbeschäftigung beträgt der Monatslohn unter EUR 1.000,-.

Quelle: BMASK (2011a), S. 67.

Neben niedrigeren Einkommen liegt das Armutsgefährdungspotential in der oft fehlenden oder nicht ausreichenden Absicherung bei Arbeitslosigkeit oder im Alter. Teilzeitarbeit ist nicht notwendigerweise prekär, sie kann sich aber auf lange Sicht als prekär erweisen, wenn die Teilzeitarbeitskräfte über viele Jahre nur geringe Beiträge in die Pensionsversicherung einzahlen und im Alter keine existenzsichernde Pension erhalten.

Tab. 14: Formen atypischer Beschäftigung in Österreich und ihr Armutsgefährdungspotential

Beschäftigungsform	Rechtliche Situation	Armutsgefährdungspotential
Teilzeitbeschäftigung	Teilzeitarbeit gilt als die am besten abgesicherte Form von atypischer Beschäftigung und wird deshalb in manchen Darstellungen nicht als solche bewertet. Sie ist unbefristeten, hat einen	Besteht vor allem bei kurzer Teilzeit in Verbindung mit niedrigen Einkommen, da anteilmäßig in die gesetzliche Sozialversicherung eingezahlt wird, wodurch existenzsichernde

¹²¹ Die Berechnung der Niedriglohnschwelle beruht auf Daten der Verdienststrukturerhebung der Statistik Austria für das Jahr 2006.

¹²² Bei einer 40-Stunden-Woche entspricht das einem Bruttomonatsverdienst von EUR 1.325,- bei 14-maliger Auszahlung im Jahr.

¹²³ In Unternehmen mit zehn und mehr Beschäftigten im Produktions- und Dienstleistungsbereich.

	zeitlich klar umrissenen Charakter und ist sozialversicherungspflichtig.	Arbeitslosengeldzahlungen oder Pensionen nicht gewährleistet sind. Der Anteil Niedriglohnbeschäftigter beträgt 23,6% (ausschließlich Teilzeit).
Zeitlich befristete Verträge (ohne Lehre), z.B. Saisonarbeit	Abweichung vom Normalarbeitsverhältnis nur durch die zeitliche Befristung.	Prekär sind Kettenarbeitsverträge. Der Anteil Niedriglohnbeschäftigter beträgt 27,0%.
Geringfügige Beschäftigung	Sonderform der Teilzeitbeschäftigung: die monatliche Entlohnung darf nicht über der Geringfügigkeitsgrenze liegen. Seit 1998 gibt es die Möglichkeit eines „opting-in“ in die Kranken- und Pensionsversicherung, bei Überschreitung der Geringfügigkeitsgrenze durch mehrere Beschäftigungen ist die Pensions- und Unfallversicherung obligatorisch.	Analog zur Teilzeitbeschäftigung. Der Anteil Niedriglohnbeschäftigter beträgt 49,4%.
Leih- und Zeitarbeit	Ein Kollektivvertrag für das Arbeitsüberlassungsgewerbe besteht seit 2002. Es wurde ein Mindestlohn basierend auf dem Kollektivvertrag für die Metallbranche festgelegt. ¹²⁴	LeiharbeiterInnen sind armutsgefährdet, weil sie zwischen zwei Aufträgen oftmals nicht weiterbeschäftigt und kurzfristig gekündigt werden. Der Anteil Niedriglohnbeschäftigter beträgt 10,2%.
Freie DienstnehmerInnen	Sind seit 1996 in der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung pflichtversichert ¹²⁵ . Seit 2008 unterliegen sie bei Überschreitung der Arbeitslosenpflichtversicherung, sie müssen den Beitrag zur betrieblichen Vorsorge, den Insolvenz-Entgeltsicherungszuschlag und die Arbeiterkammerumlage entrichten. Sie haben dann Anspruch auf Arbeitslosengeld und Insolvenz-Ausfallgeld sowie Krankengeld ab dem vierten Tag der Arbeitsunfähigkeit.	
Neue Selbständige	Alle unternehmerischen Tätigkeiten, die ohne Gewerbeberechtigung ausgeübt werden. Neue Selbständige arbeiten auf Werkvertragsbasis, sind seit 1998 in die gewerbliche Sozialversicherung einbezogen, es besteht eine Pflichtversicherung zur Kranken-, Unfalls- und Pensionsversicherung ab einem Jahresbruttogehalt von ca. EUR 6.500,-. Seit 1.1. 2009 „Opting-in“ in die Arbeitslosenversicherung, kein Anspruch auf Krankengeld.	

¹²⁴ Am 1.1.2012 trat ein neuer Kollektivvertrag in Kraft, der neue KV-Mindestlohn beträgt EUR 1.381,05, durchschnittlich wurden die KV-Mindestlöhne und Zulagen um 4,15% erhöht, die Überzahlungen des Grundlohns blieben aufrecht.

¹²⁵ Es bestehen einige Ausnahmen bei der Pflichtversicherung, u.a. bei Tätigkeiten im Privathaushalt.

Quellen: Kaupa et al (2002), S. 8ff, Geisberger/Knittler (2010), S. 455; Bammer et al (2008), S. 11ff.

Als „working poor“ werden nach der engen Definition in EU-SILC jene Personen bezeichnet, die im Referenzjahr im Erwerbsalter waren (20-64 Jahre), die im Verlauf des Referenzjahres zumindest ein Monat Vollzeit- oder Teilzeit erwerbstätig und weniger als sechs Monate arbeitslos waren, und denen trotz Ausübung einer Erwerbstätigkeit kein ausreichendes Einkommen zur Verfügung stand, die also trotzdem armutsgefährdet waren. Zu dieser Teilgruppe der Armutsgefährdeten zählten 2010 206.000 Personen oder 5% der Erwerbstätigen in Österreich.¹²⁶ Von 2009 bis 2010 ist diese Teilgruppe um 25.000 Personen kleiner geworden. Der Grund für diesen deutlichen Rückgang ist vor allem in der Wirtschaftskrise zu sehen, durch die viele prekär Beschäftigte in die Arbeitslosigkeit gedrängt wurden.¹²⁷ Allerdings ist die Zahl der „working poor“ auch bereits im Zeitraum von 2004 bis 2009 um 36.000 Personen oder 13% gesunken.

Im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat die Zahl der NiedriglohnempfängerInnen. Von 2000 bis 2007 stieg ihr Anteil von 9,1 auf 12,7% der unselbständig Beschäftigten. Im Jahr 2009 waren 48% der „Working Poor“ 40 Jahre oder darüber, also keine Berufseinsteiger. Fast drei Viertel hatten keine Matura, Hilfsarbeiter waren mehr als doppelt so häufig von Armutsgefährdung betroffen wie Facharbeiter.¹²⁸

3.4 Schlussfolgerungen für die Grundeinkommensdebatte

Seit 1945 haben sich in Österreich die Einkommen, der Lebensstandard, die Wohnbedingungen, das Ausbildungsniveau, die öffentliche Infrastruktur und insbesondere die Gesundheitsversorgung deutlich verbessert, und Österreich gilt im weltweiten aber auch im EU-Vergleich als reiches Land. Dennoch – und das ist sowohl in der Forschung als auch in der öffentlichen Debatte unbestritten – bestehen in großen Teilen der österreichischen Bevölkerung weiterhin Armut und soziale Ausgrenzung. Die wesentlichen politischen Kräfte in Österreich sind sich darüber einig, dass in einer reichen Gesellschaft wie der österreichischen, jede Person Anspruch auf finanzielle und gesellschaftliche Mindestteilhabe haben soll. Uneinigkeit herrscht darüber, wer Teil der österreichischen Gesellschaft ist und wie hoch das Niveau der Mindestteilhabe sein soll. Tatsächlich sind jedenfalls etwa 2 Mio. Personen in Österreich entweder einkommensarm, depriviert oder manifest arm. Die Lebensbedingungen dieses knappen Viertels der Bevölkerung unterscheiden sich sehr stark von jenen der übrigen 6,3 Mio. ÖsterreicherInnen: 35% der Einkommensarmen, 80% der Deprivierten und 92% der manifest Armen können keine unerwarteten Ausgaben tätigen. 58% der

¹²⁶ Vgl. BMASK (2011b), S. 45.

¹²⁷ Vgl. ebd., S. 21.

¹²⁸ Ebd., S. 47.

Deprivierten und 68% der manifest Armen können nicht ein Mal im Monat Freund oder Verwandte einladen. 53% der Deprivierten und 59% der manifest Armen können es sich nicht leisten, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder vegetarische Speisen zu essen. Sie können keine neue Kleidung kaufen (41/56%), nicht rechtzeitig regelmäßige Zahlungen (wie Miete, Betriebskosten etc.) leisten (32/33%) und auch ihre Wohnung nicht angemessen beheizen (15/25%). 13% der Deprivierten und 10% der manifest Armen können auch keinen notwendigen Arztbesuch für sich selbst oder Angehörige finanzieren, wenn dieser mit Zuzahlungen verbunden ist.¹²⁹

„Neue Arbeit“ geht häufig auch mit „neuer Armut“ einher, wie die Ausführungen in Kapitel 3.3.3 zeigen. Auch wenn das Phänomen der „working poor“ durch sozialrechtliche Regulierungen eingedämmt werden konnte, so gilt: „eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die sich dem Credo verschrieben hat, dass jede Arbeit besser als keine Arbeit ist, verschließt die Augen davor, dass soziale Ausgrenzung auch in Erwerbsarbeit erfolgen kann.“¹³⁰ Es stellt sich daher auch die Frage, ob Arbeitsleistung im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit weiterhin als basales Verteilungskriterium dienen kann?¹³¹

¹²⁹ Steiner (2011), S. 40.

¹³⁰ Krenn (2011), S. 34.

¹³¹ Vgl. Oevermann (2010), S. 111ff.

4. Die Sozialhilfe bis zum Jahr 2010

Nach der Typologie von Gøsta Esping-Andersen zählt der österreichische Sozialstaat zu den Wohlfahrtsstaaten konservativ-korporatistischer Prägung, das spiegelt sich in seinen Zielen und Gestaltungsprinzipien wieder.¹³² In den letzten 150 Jahren haben sich vier zentrale Bereiche herauskristallisiert: die soziale Sicherheit, die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsmarktpolitik und die Familienförderung, wobei der Bereich „soziale Sicherheit“ aus der Dualität der beiden Netze von Sozialversicherung und Sozialhilfe besteht.

4.1 Entstehungsgeschichte der Sozialhilfe

Die Vorläuferin der Sozialhilfe in Österreich war die „Armenfürsorge“, die im Jahr 1863 durch das „Reichsheimatgesetz“ erstmals staatlich geregelt wurde. Das Heimatrecht stand nur Staatsbürgern zu und „wurde entweder durch Geburt, Verehelichung, Erlangung eines öffentlichen Amtes oder durch ausdrückliche Aufnahme in den Heimatverband begründet.“¹³³ Über einen Antrag auf Aufnahme hatten die Gemeinden zu entscheiden. Eine Armenversorgung durch die Gemeinde wurde nur dann gewährt, wenn sich „der Arme den nothwendigen Unterhalt nicht mit eigenen Kräften zu verschaffen vermag“¹³⁴, und nur insoweit, „als nicht dritte Personen nach dem Zivilrechte oder nach anderen Gesetzen zur Versorgung des Armen verpflichtet sind.“¹³⁵ Das Subsidiaritätsprinzip war somit bereits im Reichsheimatgesetz ausformuliert.

Durch das 1. Krankenversicherungsgesetz von 1888 wurde in Österreich erstmals eine Sozialversicherung im heutigen Sinn in Form einer Kranken- und Unfallversicherung eingeführt. Diese war auf ArbeiterInnen und BetriebsbeamtlInnen und andere ArbeitnehmerInnengruppen beschränkt. Obwohl entwicklungshistorisch betrachtet später, wird die Sozialversicherung als „das 1. Netz“ bezeichnet, das 1920 durch die Einführung einer Arbeitslosenversicherung ergänzt wurde. Die Armenfürsorge bzw. Sozialhilfe waren als „das 2. Netz“ nachrangig geschaltet. Diese „Dualisierung sozialer Sicherheit“¹³⁶ bedeutete aber eine Ungleichbehandlung bei der Bekämpfung von Armutslagen, die bis heute besteht.

„Hier die Sicherung jener Lebensrisiken, die über Lohnarbeit bzw. Erwerbsarbeit mit Rechtsanspruch und Sozialversicherung abgedeckt werden, dort die Absicherung übriger Risiken in lediglich subsidiärer und eingeschränkter Form.“¹³⁷

¹³² Vgl. Tálos (2005), S. 22.

¹³³ Otter/Pfeil (2011), S. 210.

¹³⁴ §26 Reichsheimatgesetz von 1863 (zit. nach: Otter/Pfeil (2011), S. 210).

¹³⁵ §23 Reichsheimatgesetz von 1863 (zit. nach: Otter/Pfeil (2011), S. 210).

¹³⁶ Stelzer-Orthofer (2011), S. 195.

¹³⁷ Ebd.

Im Bereich der Sozialversicherung traten 1938 die Reichsdeutschen Regelungen in Kraft, die nach 1945 wieder durch österreichisches Recht ersetzt wurden. Reichweite, Umfang und Niveau der Leistungen aus der Sozialversicherung wurden in den 1950er Jahren angehoben. „Als Basisgesetz dafür fungierte das 1955 beschlossene Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, mit dem auch die nach 1945 verfolgten Bemühungen um eine „Austrifizierung der Sozialpolitik zu einem Abschluss kamen.“¹³⁸

Im Bereich der Sozialhilfe blieben in Österreich auch nach 1945 zunächst die deutschen Fürsorgebestimmungen in Kraft. Der Bund nahm seine Gesetzgebungskompetenz nicht wahr.

„Das in Angelegenheiten des Armenwesens auf Bundesebene damals zuständige Bundesministerium für Inneres hat wiederholt im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für soziale Verwaltung Entwürfe für ein Fürsorgegrundgesetz erstellt. Dabei stellte sich heraus, dass der Kompetenztatbestand „Armenwesen“ für eine der Entwicklung der öffentlichen Fürsorge gerecht werdende Regelung zu eng war.“¹³⁹

Daher übernahmen die Bundesländer die reichsdeutschen Vorschriften als Landesgesetze und nutzten damit ihren Spielraum zur Gestaltung des Fürsorgewesens. Nach Artikel 12 Absatz 1 des Bundesverfassungsgesetzes war zwar die Grundsatzzgesetzgebung im Bereich des „Armenwesens“¹⁴⁰ Bundessache, aber die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung der Sozialhilfe waren Ländersache.

1967 wurde der Entwurf für ein Fürsorgegrundgesetz des Bundes von den Ländern als unzureichend abgelehnt, worauf der Bund 1968 auf die Gesetzgebung verzichtete. Nach der subsidiären Generalkompetenz der Länder (Artikel 15 Absatz 1 BV-G) erließen die Bundesländer Anfang der 1970er Jahre neun verschiedene Landes-Sozialhilfegesetze.

Grundlage der Landesgesetze war ein Musterentwurf der LandessozialreferentInnen-Konferenz von 1971.¹⁴¹ Das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ und die duale Schwerpunktsetzung mit der „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ und der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ wurde in alle Landesgesetze übernommen. Die „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ wurde als Rechtsanspruch formuliert und die „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ wurde der privatwirtschaftlichen Tätigkeit der Sozialhilfeträger zugeordnet. Damit bestand allerdings auch kein Rechtsmittel gegen die Ablehnung eines Begehrs auf „Hilfe in besonderen Lebenslagen.“

¹³⁸ Tállos (2005), S. 18.

¹³⁹ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010).

¹⁴⁰ Der Begriff „Sozialhilfe“ kam im B-VG nicht vor.

¹⁴¹ Vgl. Schmid (2008), S. 8.

„Die Sozialhilfe stellte das sogenannte zweite Netz auf Länderebene dar, das all jene auffangen sollte, die durch das erste Netz (Arbeitslosenversicherung, Familienlastenausgleich und Versorgungsleistungen des Bundes) nicht erfasst werden, oder die ohne Sozialhilfe einen angemessenen, menschenwürdigen Lebensunterhalt nicht aufrecht erhalten können.“¹⁴²

Die Sozialhilfe sollte jene Personen vor Verarmung schützen, die nicht oder nicht ausreichend Ansprüche aus Sozialversicherung oder Arbeitslosenversicherung geltende machen konnten, und sie war darauf ausgerichtet, ein Leben in Menschenwürde zu sichern. Sie tat dies „mit einer Vielzahl von einzelnen Leistungen wie Sachleistungen und mit Geld, mit Beratung, mit Lebensmitteln, mit Bekleidung, mit pädagogischen Angeboten, die zur Eigenverantwortung befähigen und mit ersetzender Hilfe, die die Folgen von Behinderungen beseitigt oder mildert.“¹⁴³ Sie umfasste drei Teilbereiche: der Kernbereich war die materielle Existenzsicherung im Rahmen der „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes“, dazu kamen „die Hilfe in besonderen Lebenslagen“ sowie die „sozialen Dienste“. Hinsichtlich ihrer Ausgestaltung wurde zwischen der „offenen Sozialhilfe“ für Personen in Privathaushalten und der „stationären Sozialhilfe“ für Personen, die in Anstalten oder Heimen lebten, unterschieden.

4.2 Die Ausgestaltung im Detail

4.2.1 Anspruchsberechtigter Personenkreis

Grundsätzlich anspruchsberechtigt waren zunächst alle ÖsterreicherInnen sowie ihnen gleichgestellte BürgerInnen des EWR-Raums bzw. in späterer Folge alle EU-BürgerInnen, wobei es gemäß „EU-Daueraufenthaltsrichtlinie“ Österreich unbenommen blieb, „erwerbslose Unionsbürger und ihre Familienangehörigen vom Zugang zu Sozialhilfeleistungen für die ersten drei Monate des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat auszuschließen.“¹⁴⁴

Drittstaatenangehörige mit rechtmäßigem Aufenthaltstitel nach Fremdenrecht wurden durch eine EU-Richtlinie¹⁴⁵ gleichgestellt, sofern sie sich mindestens fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig

¹⁴² Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2010), S. 317.

¹⁴³ Bernzen (2008), S. 11f.

¹⁴⁴ Richtlinie EU 2004/38/EG des Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, Artikel 14 Abs. 4 lit. b „Arbeitssuche mit Erfolgsaussicht“. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:DE:pdf> [Zugriff am 4.10.2011]

¹⁴⁵ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:de:pdf> [Zugriff am 4.10.2011]

auf österreichischem Hoheitsgebiet niedergelassen hatten. Mit einer Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken oder als AsylwerberIn galt man hingegen nicht als „niedergelassen“.

4.2.2 Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung

Die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung der Sozialhilfe waren Ländersache, aber im Wesentlichen hatten alle neun Landes-Sozialhilfegesetze idente Aufgaben und Ziele. Die Aufgabe, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, wurde durchwegs an die Spitze (§1 Abs. 1 oder Abs. 2) der jeweiligen Vorschrift gestellt. Ebenso verstand sich die Sozialhilfe durchwegs als „Hilfe zur Selbsthilfe“ mit dem Ziel, die Notlage zu beseitigen und die hilfsbedürftige Person von der Hilfe unabhängig zu machen. Auch dem Ziel einer präventiven Hilfestellung zur Vermeidung von Notlagen wurde durchwegs eine hohe Priorität eingeräumt.¹⁴⁶

In der Systematik, der Begriffswahl, der Regelungsdichte aber auch in den materiellen Regelungen, insbesondere den Leistungsvoraussetzungen und Leistungsinhalten oder dem Umfang der Ersatzpflichten unterschieden sich die Landessozialgesetze erheblich voneinander.¹⁴⁷

4.2.3 Gestaltungsprinzipien

Die Sozialhilfe der Länder unterlag dem „Subsidiaritätsprinzip“ und dem „Individualitätsprinzip“. Zum Subsidiaritätsgedanken heißt es beispielsweise in der von Papst Pius XI. 1931 veröffentlichten „Encyclica Quadragesimo anno“:

„Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; (...) Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“¹⁴⁸

Im Fall der österreichischen Sozialhilfe bedeutete das „Subsidiaritätsprinzip“, dass eine Person erst dann anspruchsberechtigt war, wenn sie ihre Existenzsicherung weder selbst – durch Arbeit, Einkommen oder Vermögen – noch durch Leistungen aus der Sozialversicherung oder durch Leistungen ihrer Familie gewährleisten konnte. Typisch für die Sozialhilfegesetze in diesem

¹⁴⁶ Vgl. Pfeil (2000), S. 20.

¹⁴⁷ Vgl. Streissler (1999), S. 42.

¹⁴⁸ Papst Pius XI. (1931), Art. 79.

Zusammenhang war auch „die Kostenersatzpflicht des ehemaligen Hilfeempfängers, wenn er wieder zu hinreichendem Einkommen oder Vermögen gelangt.“¹⁴⁹

Das „Individualitätsprinzip“ bedeutete, dass die Sozialhilfe außerdem so konzipiert war, dass sie „soziale Notlagen, die durch unterschiedliche Lebensrisiken verursacht sein können, individuell abfangen soll“¹⁵⁰, bzw. dass die „jeweilige Hilfe auf die Umstände des Einzelfalles auszurichten ist.“¹⁵¹ Gegenüber allen anderen Maßnahmen der Bedarfsdeckung war die Sozialhilfe nachrangig. Die entsprechenden Regelungen dazu in den Landes-Sozialhilfegesetzen ließen einigen Interpretationsspielraum.

Als Hauptautor der oben zitierten Enzyklika gilt der katholische Theologe, Jesuit, Nationalökonom und Sozialphilosoph Oswald von Nell-Breuning, der Berater von Papst Pius XI. war. Nach Ansicht von Nell-Breuning ist die beste Hilfe die „Hilfe zur Selbsthilfe“, ein weiteres Gestaltungsprinzip der Sozialhilfe.

4.2.4 Aktivierung

Einsatz der Arbeitskraft war eine Grundvoraussetzung für den Bezug der Sozialhilfe, und das ohne Berufs- bzw. Bestandsschutz, wie er im Arbeitslosenversicherungsrecht gegeben ist. Allerdings waren in den meisten Landes-Sozialhilfegesetzen Ausnahmen für den Arbeitszwang definiert. Mit Ausnahme von Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg waren Bezieher der Sozialhilfe vom Einsatz der Arbeitskraft ausgenommen, wenn Arbeitsunfähigkeit vorlag, das Regelpensionsalter erreicht war, eine Schul- oder Erwerbsausbildung absolviert wurde, wenn Kinderbetreuungs- oder Pflgetätigkeiten zu erbringen waren oder wenn Sterbebegleitung geleistet wurde.

Für mangelnde Arbeitswilligkeit waren in allen Landes-Sozialhilfegesetzen Sanktionen vorgesehen. In der schwächsten Sanktionsstufe erfolgte eine Leistungskürzung bis „zum Lebensunterhalt“ (Steiermark) und auf das „unerlässliche Mindestmaß“ (Tirol, Vorarlberg). In Wien sowie in Kärnten¹⁵² war eine härtere Sanktionsvariante mit einer Kürzung auf bis zu 50% vorgesehen, und in den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg drohte der „gänzliche Entfall der Leistung.“ Der Bedarf von Unterhaltsberechtigten durfte dadurch aber nicht beeinträchtigt werden.¹⁵³

¹⁴⁹ BMSK (2007), S. 75.

¹⁵⁰ Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (2010), S. 317f.

¹⁵¹ Pfeil (2000), S. 30.

¹⁵² Kärntner Mindestsicherungsgesetz von 2006

¹⁵³ Vgl. Leibetseder/Woltran (2011), S. 71f.

Bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erhielten die SozialhilfebezieherInnen hingegen in den meisten Ländern Freibeträge, in Oberösterreich, Kärnten und Tirol war eine „Hilfe zur Arbeit“ vorgesehen. Spezielle Arbeitsmarktintegrationsprojekte des AMS standen allerdings nur Arbeitslosengeld- oder NotstandshilfebezieherInnen zur Verfügung.¹⁵⁴

4.2.5 Bedarfsbereiche

In der Mehrzahl der Landes-Sozialhilfegesetze wurde die Primärleistung der Sozialhilfe als „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ bezeichnet. Zum Lebensbedarf wurden folgende Grundbedürfnisse gezählt: Unterkunft, Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, Beheizung sowie andere persönliche Bedürfnisse, als welche durchwegs zumindest die Pflege der Beziehungen zur Umwelt und die angemessene Teilhabe am kulturellen Leben angesehen werden. Auf die Bedarfsdeckung des „Kernbereichs“ Unterkunft, Nahrung und Bekleidung bestand in allen Bundesländern auch ein Rechtsanspruch.

Tab. 15: Bedarfsbereiche im Rahmen der Sicherung des Lebensunterhaltes

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	Wien
Unterkunft	G	G / B	G	G / B	G / B	G	G	G	G / B
Nahrung	G / RS								
Bekleidung – Instandsetzung	G / VB	G / RS	G / VB	G / B	G	G / RS	G	G	G
	G / RS	? / RS	G / RS	? / RS	G / RS	? / RS	V / RS	V / RS	G / RS
Wäschereinigung	G / RS	? / RS	? / RS	? / RS	G / RS	? / RS	? / RS	? / RS	G / RS
Körperpflege	G / RS	? / RS	G / RS	? / RS	G / RS	? / RS	G / RS	G / RS	G / RS
Hausrat (allg.)	?	G	?	G	G	G	G	?	G
(nur) Kleinhausrat	G	? / RS	G / RS	? / RS		? / RS	V / RS	V / RS	
Reinigung	?	?	?	?	?	?	V / RS	V / RS	?
Beheizung	G / VB	G / RS	G / VB	G / VB	G / B	G / VB	G / VB	V / B	G / VB
Beleuchtung	G / RS	?	G / RS	?	?	?	V / RS	V / RS	G / RS
Kochfeuerung	?	?	?	?	?	?	?	?	G / RS
Andere persönliche Bedürfnisse	G	? / RS	?	G / RS	G	G / RS	V / RS	V / RS	G
Sozialbeziehungen	G / RS	? / RS	G / RS						
Kulturelle Teilhabe	G / RS	G / RS	? / RS	G / RS	G / RS	G / RS	V / RS	? / RS	G / RS
Bildung	?	? / RS	G / RS	? / RS	?	? / RS	V / RS	V / RS	?
Erholung	?	? / RS	?	? / RS	?	? / RS	V / RS	V / RS	?
Beförderung	?	? / RS	?	? / RS	?	? / RS	V / RS	V / RS	?

G = im Gesetz ausdrücklich vorgesehen

V = auf Verordnungsebene ausdrücklich vorgesehen

¹⁵⁴ Ebd., S. 73.

- B = Begrenzung der Leistung (im Regelfall) auf Verordnungsebene, der Rest ist daher aus dem Richtsatz zu bestreiten, sofern kein Sonderbedarf anerkannt wird
- ? = Zuordnung eventuell möglich, aber nicht eindeutig
- RS = im jeweiligen Richtsatz inkludiert (soweit regelmäßiger Bedarf)
- ? / RS = wenn Zuordnung möglich, dann jedenfalls vom Richtsatz erfasst
- Quelle: Pfeil (2000) S. 217.

4.2.6 Anspruchshöhe

Die Deckung des Lebensbedarfs erfolgte vor allem in Form von Geldleistungen, wobei bei der Leistungshöhe Richtsätze zur Geltung kamen. „Diese Richtsätze stellen ganz offenkundig Durchschnittsbeträge des unter durchschnittlichen Lebensverhältnissen laufend erforderlichen Lebensunterhaltes dar.“¹⁵⁵ Die Festsetzung der Richtsätze wurde der jeweiligen Landesregierung im Verordnungsweg übertragen. In der Praxis wurde aus den Richtsätzen ein fester Betrag, wobei zwischen Haupt- und Mitunterstützten bzw. Haushaltsvorstand und Haushaltsangehörigen unterschieden wurde, und es eigene Kinderrichtsätze gab.

In Vorarlberg durften 85% des Letzteinkommens bzw. des Einkommens, das erzielt werden könnte, nicht überschritten werden. Das war eine politisch-administrativ gesetzte Grenze nach dem „Mindestabstandsprinzip“ in Anlehnung an das „less-eligibility-principle“, wie es in Großbritannien mit dem „Poor Law Amendment Act von 1834“ formuliert wurde, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Demnach musste das Leistungsniveau für die Armen geringer sein als der geringste Lohn. Im Burgenland, in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und in Wien wurden die Ausgleichszulagenrichtsätze der Pensionsversicherung als Orientierungswerte definiert, über die nur ausnahmsweise hinausgegangen wurde.

„In einer grundsätzlich leistungsorientierten Gesellschaft und einem Sozialsystem, das in hohem Maße, wenn nicht sogar überwiegend am Erwerbseinkommen anknüpft, kann daher ein Teilsystem, das sich selbst als nachrangig definiert, kaum Leistungen vorsehen, die über dem liegen, was durch Erwerbsarbeit oder Inanspruchnahme vorrangiger Leistungen wie z.B. aus der Sozialversicherung erzielt werden kann.“¹⁵⁶

Mögliche Ausnahmen für eine regelmäßige Überschreitung der Richtwerte stellten Krankheit, Behinderung oder die besondere Situation einer Familie mit Kindern dar. In Tirol wurden die Ausgleichszulagenrichtsätze sogar ausdrücklich als Höchstbeträge qualifiziert. Unterschiedlich geregelt in den Landes-Sozialhilfegesetzen war die Frage, ob ein konkreter Bedarfsfall bereits mit dem Richtsatz als abgedeckt gegolten hat, oder in diesem gleichsam aufgegangen ist, oder ob es sich

¹⁵⁵ Pfeil (2000), S. 218

¹⁵⁶ Pfeil (2000) S. 31

um einen Anlass für eine Richtsatzerhöhung bzw. wenigstens einen Anlassfall für eine einmalige zusätzliche Leistung gehandelt hat.¹⁵⁷

Bei den Höchstbeträgen wurde das postulierte Individualitätsprinzip demnach stark ausgehöhlt. Hingegen traten bei der Unterschreitung der Richtsätze aufgrund der Anrechnung eigener Mittel oder von Leistungen Dritter das Individualitäts- und das Subsidiaritätsprinzip stärker in den Vordergrund. In allen Bundesländern gab es auch Regelungen nach denen eine „Unterschreitung auch bei nichtgedecktem Bedarf möglich ist, weil die Hilfe suchende Person ein Verhalten gesetzt hat, das der Bewältigung der Notlage in besonderer Weise abträglich ist (...) und daher sanktioniert werden muss.“¹⁵⁸ Beispiel dafür war in den Bundesländern Kärnten, Steiermark und Wien die Sanktionierung mangelnder Arbeitswilligkeit.

4.2.7 Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs am Beispiel des Wiener Sozialhilfegesetzes

Unter Einschränkung des in Kapitel 4.1 beschriebenen „anspruchsberechtigten Personenkreises“ wurde der Anspruch im WSHG¹⁵⁹ wie folgt definiert: Anspruch hatte, „wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm in Familiengemeinschaft lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhält.“¹⁶⁰ Bei letzterer Einschränkung waren Zuwendungen im Rahmen der freien Wohlfahrtspflege durch den Fonds Soziales Wien ausgenommen.¹⁶¹

Der Sozialhilfesuchende hatte generell die Verpflichtung, seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensbedarfes für sich und seine Angehörigen einzusetzen, und auch sein Einkommen und Vermögen waren zu verwerten, solange sich dadurch die Notlage nicht verschärfte. Zum Lebensbedarf gehörten nach §11 der Lebensunterhalt, die Pflege, die Krankenhilfe, die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen sowie Hilfe zur Erziehung und Erwerbsbefähigung. Der Lebensunterhalt umfasste die Bereiche Unterkunft, Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, Beheizung, Beleuchtung, Kochfeuerung und andere persönliche Bedürfnisse, wie Pflege der Beziehungen zur Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben.¹⁶²

¹⁵⁷ Vgl. Pfeil (2000), S. 213f.

¹⁵⁸ Ebd., S. 230f.

¹⁵⁹ Landesgesetzblatt 58/2006, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2007/pdf/lg2007018.pdf> [Zugriff am 5.12.2011]

¹⁶⁰ §8 WSHG

¹⁶¹ In aufsteigender Linie durften nur Eltern minderjähriger Kinder ersten Grades für Ersatzleistungen herangezogen werden. Alle anderen Eltern sowie Verwandte in absteigender Linie konnten nach §29 Abs. 2 WSHG nicht als Ersatz herangezogen werden und etwaige Unterstützungen hatten nach §8 Abs. 2 auch keinen Einfluss auf die Berechnung der Anspruchsberechtigung.

¹⁶² §12 WSHG

Die Leistungsbemessung erfolgte am Verordnungsweg durch die Wiener Landesregierung unter der Anwendung von Richtsätzen. Der Richtsatz sollte nach dem WSHG so bemessen sein, dass die Kosten des Lebensunterhalts in der obigen Aufzählung bestritten werden konnten. In der Praxis orientierte sich der Richtsatz am Ausgleichszulagenrichtsatz der Pensionsversicherung. Unterschieden wurde zwischen einem Richtsatz für den Alleinunterstützten und einem Richtsatz für die in Haushaltsgemeinschaft lebende Person. Eine Überschreitung der Richtsätze war bei erhöhtem Bedarf für ältere, kranke oder behinderte Menschen vorgesehen. Eine Unterschreitung bis zu 50% war vorgesehen, wenn der Hilfesuchende trotz Ermahnung mit den zur Verfügung gestellten Mitteln nicht zweckmäßig umgeht oder trotz Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmöglichkeit seine Arbeitskraft nicht zur Beschaffung des Lebensbedarfes einsetzt.¹⁶³

Im Rahmen der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes wurden auch die Krankenhilfe und die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen geregelt. In diesem Bereich ging es also um Kompensation des Fehlens von bedarfsdeckenden Leistungen aus der Krankenversicherung, wobei etwa 99% der Bevölkerung durch die Krankenversicherung erfasst werden.¹⁶⁴ Ebenso wurde die Unterkunft in Obdachlosenheimen und die Unterkunft in Pflegeheimen sowie die Hilfe zur Bestreitung von Bestattungskosten geregelt.¹⁶⁵

§18WSHG regelte die Kostenübernahme für Erziehungsmaßnahmen, „die notwendig sind, um einem Minderjährigen die nach seiner Persönlichkeit erforderliche Erziehung sowie die seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Berufsausbildung zu sichern“, und die Hilfe zur Erwerbsbefähigung, die alle Leistungen umfasst, „die zur Eingliederung des Hilfesuchenden in das Erwerbsleben notwendig sind.“¹⁶⁶

4.2.8 Hilfe in besonderen Lebenslagen am Beispiel des Wiener Sozialhilfegesetzes

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen war eine anlassbezogene Hilfe, die unabhängig von der Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch genommen werden konnte. Generell bestand auf diese Leistungen kein Rechtsanspruch. Die formalen Anspruchsvoraussetzungen entsprachen jenen der Hilfe zum Lebensunterhalt, und es musste ein „Notstand oder eine Gefährdung vorliegen, die auf Grund

¹⁶³ §13 Abs. 5 WSHG

¹⁶⁴ Eine soziale Krankenversicherung kann nicht nur durch Erwerbstätigkeit erworben werden, sondern auch Angehörige von versicherten Personen können in den Schutz der Krankenversicherung kommen, wobei der dafür in Betracht kommende Personenkreis weit gezogen ist.

¹⁶⁵ §14, §15 und §19 WSHG

¹⁶⁶ Dazu gehörte nach Abs. 3 auch der Besuch einer höheren Schule.

besonderer persönlicher, familiärer oder wirtschaftlicher Verhältnisse oder auf Grund außergewöhnlicher Ereignisse entstanden sind, und in der Selbsthilfe nicht (mehr) möglich ist.“¹⁶⁷

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen konnte in Form von Geld- oder Sachleistungen oder in Form persönlicher Hilfen erfolgen. In der Praxis handelte es sich vor allem um einmalige Geldleistungen wie z.B. Heizkostenzuschüsse und Zuschüsse zur Wohnraumbeschaffung. Über den Umweg der Hilfe in besonderen Lebenslagen wurde auch eine befristete anrechnungsfreie Zuverdienstmöglichkeit und damit ein Arbeitsanreiz für EmpfängerInnen der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts geschaffen.¹⁶⁸

4.2.9 Sonstige soziale Dienste am Beispiel des Wiener Sozialhilfegesetzes

Als sonstige soziale Dienste wurden im WSHG¹⁶⁹ die Hauskrankenpflege, die Familienhilfe, Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes, allgemeine und spezielle Beratungsdienste, Dienste zur Förderung geselliger Kontakte und zur Förderung der Teilnahme am kulturellen Leben, Erholung für alte und behinderte Menschen und Wohnheime subsummiert. Auf die Gewährung dieser sozialen Dienste gab es keinen Rechtsanspruch, und vom Hilfeempfänger wurde eine „zumutbare“ Beitragsleistung eingefordert bspw. aus dem bezogenen Pflegegeld.

4.3 Kritik an der Sozialhilfe

Ende der 1980er wurden die Schwächen der Sozialhilfe immer offensichtlicher. Als im Jahr 1989 das erste Kompendium von Walter J. Pfeil¹⁷⁰ über die neun Landes-Sozialhilfegesetze und die wichtigsten Verordnungen in den Bundesländern vorlag, sodass die unterschiedlichen Leistungsniveaus der Länder klarer ersichtlich wurden, begann eine kritische Debatte, sowohl aus juristischem als auch aus sozialwissenschaftlichem Blickwinkel. In der Politik und bei ExpertInnen entstand vor allem der Wunsch nach Harmonisierung der Regelungen.

4.3.1 Kritikpunkt „widersprüchliche Ziele“

Ein grundsätzlicher Kritikpunkt an der Sozialhilfe schon seit den 1970er Jahren betraf die teilweise Widersprüchlichkeit der Grundsätze und Ziele, die zu einem inneren Spannungsverhältnis führte. Diese Spannung schaffenden Grundsätze der Sozialhilfe waren der Grundsatz der Familienorientierung, der individuelle Ansatz, das Prinzip der Rechtzeitigkeit, die Tatsache, dass Leistungen de facto nur auf Antrag gewährt wurden, die Subsidiarität und die Voraussetzung des

¹⁶⁷ AK Wien (2010), S. 330

¹⁶⁸ Vgl. WSHG §21 Abs. 5

¹⁶⁹ WSHG §22 Abs. 2.

¹⁷⁰ Pfeil (1989)

freiwilligen Einsatzes der eigenen Mittel und Kräfte. Dadurch waren die eigentlichen Ziele der Sozialhilfe, wie die Möglichkeit, ein menschenwürdiges Leben zu führen, die Vermittlung der Fähigkeit zur Selbsthilfe, Selbständigkeit und Familienorientierung nur schwer erreichbar.¹⁷¹

4.3.2 Kritikpunkt „unterschiedliche Leistungsniveaus in den Bundesländern“

Grundsätzlich waren die Landessozialhilfegesetze nicht so verschieden, dass es zu massiver Ungleichbehandlung von Pflegesuchenden gekommen wäre. Pfeil stellt in seinem Vergleich der Sozialhilfesysteme sogar die Vermutung auf, dass es

„zu keinen Änderungen in der Vollziehung im betreffenden Land kommen würde, wenn man einfach die dort aktuell geltenden programmatischen Vorschriften durch die eines anderen Landes ersetzte. Das wäre aber nicht nur als Beleg für die diesbezügliche Uniformität, sondern auch und wohl primär für die marginale praktische Bedeutung dieser Vorschriften zu verstehen.“¹⁷²

Bei den tatsächlichen Leistungshöhen errechnete Pfeil anhand konkreter Beispiele große Unterschiede. So erhielt ein alleinstehender arbeitsfähiger aber arbeitsloser junger Mann, der in einem Untermietzimmer (Miete ATS 1.500,-/EUR 109,-) plus Heizkostenanteil von ATS 200,-(EUR 14,53) wohnte, im Regelfall einen Gesamtbetrag von durchschnittlich ATS 8.016,- (EUR 583,-) Sozialhilfe. Die Bandbreite der Bezüge reichte von ATS 6.742,- (EUR 490,-) in Wien bis zu ATS 9.877,- (EUR 718,-) in Oberösterreich, ein Unterschied von 46,5%. Wenn der im Beispiel genannte junge Mann noch bei seinen Eltern wohnte, dann erhielt er im Regelfall einen durchschnittlichen Gesamtbetrag von ATS 5.696,- (EUR 414,-) mit dem niedrigsten Bezug in Niederösterreich (ATS 3.246,-/EUR 236,-) und einem mehr als doppelt so hohen Bezug in Vorarlberg (ATS 6.801,-/EUR 494,-). Eine Alleinerzieherin mit zwei kleinen Kindern wiederum¹⁷³ erhielt in der Steiermark ATS 15.034,- (EUR 1.093,-) aber im benachbarten Kärnten mit ATS 10.154,- (EUR 738,-) fast ein Drittel weniger, und ein Ehepaar im Pensionsalter hatte in Wien einen Anspruch auf Sozialhilfe in Höhe von ATS 16.460,- (EUR 1.196,-) und in Kärnten auf lediglich ATS 11.685,- (EUR 849,-), das waren 29% weniger.

Anhand mehrerer Beispieltabellen stellte Pfeil fest, dass die Höhe des Leistungsniveaus in den einzelnen Bundesländern nicht notwendigerweise mit der Wirtschaftskraft oder mit den Lebenshaltungskosten in der jeweiligen Region korrelierte.¹⁷⁴ Die Festlegung der Richtsätze zeige ein zufälliges Element und ließe keine Schlüsse auf die Familienfreundlichkeit der Bundesländer oder

¹⁷¹ Vgl. Schmid 2008, S. 10.

¹⁷² Pfeil (2000), S. 401.

¹⁷³ Kinder 3 und 5 Jahre, Familie wohnt in einer Zweizimmer-Mietwohnung mit monatlichen Kosten von ATS 4.000,- Miete und ATS 500,- Heizkosten.

¹⁷⁴ Vgl. Pfeil (2000), S. 259.

eine gezielte Verdrängung von Frauen vom Arbeitsmarkt zu. Am ehesten war noch ein seniorenpolitischer Schwerpunkt in Wien auszumachen.¹⁷⁵

Schoibl/Dimmel formulierten ihre Kritik an den Richtsatzfestlegungen noch schärfer:

„Gerade die Festlegung von Sozialhilferichtsätzen folgt(e) oftmals politischen Erwägungen, die weniger (oder nichts) mit sozialpolitischer Rason als vielmehr mit wahltaktischen Erwägungen, budgetärem Kalkül (Maastricht-Kriterien), sozialem Neid oder Ausgrenzungsbereitschaft zu tun haben. Ein wissenschaftlich fundiertes Procedere für die Festlegung der Höhe von Sozialhilfesätzen, etwa vergleichbar dem bundesdeutschen „Warenkorb-Prinzip“, fehlt (...).“¹⁷⁶

4.3.3 Kritikpunkt „örtliche Zuständigkeit“

Nach Ansicht von Pfeil war die gewollte örtliche Nahebeziehung zwischen der hilfsbedürftigen Person und dem Wohnort in rechtspolitischer Hinsicht nachvollziehbar. Allerdings war diese Nähe nicht nur als Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit von Behörden gedacht, sondern es wurden auch die Sozialhilfekosten nach der Herkunft der hilfsbedürftigen Personen und Anfall der Hilfe aufgeteilt.¹⁷⁷

Konkret galt die Regelung, dass „jener Träger zum Kostenersatz verpflichtet ist, in dessen Bereich sich der Hilfesuchende während der letzten sechs Monate vor Gewährung der Hilfe mindestens durch fünf Monate aufgehalten hat.“ Und es galt, wenn sich ein zum Kostenersatz verpflichteter Träger nicht ermitteln ließ, „so obliegt die Verpflichtung zum Kostenersatz jenem Träger, in dessen Bereich der Hilfesuchende geboren ist.“¹⁷⁸ Dadurch ergab sich einerseits das Zuständigkeitsproblem bei Wohnungslosigkeit und andererseits gab es keinen Anreiz, in die Prävention, oder in die frühzeitige Bekämpfung von Notlagen zu investieren. Vor allem gab es in Österreich auch keinen fairen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften.

In Zeiten gestiegener (und gesellschaftlich vermehrt gewollter) Mobilität sind nach Pfeils Ansicht Vorkehrungen notwendig, um vorübergehende Abwesenheiten und Wohnortwechsel in ein anderes Bundesland oder Land zu berücksichtigen. Die Ländervereinbarung über den Kostenersatz war dafür kein geeignetes Instrument.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Vgl. ebd., S. 260.

¹⁷⁶ Schoibl/Dimmel (2003), S. 5.

¹⁷⁷ Vgl. Pfeil (2000), S. 403.

¹⁷⁸ Vereinbarung zwischen den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe. <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtvorschriften/html/s0600400.htm> [Zugriff am 5.12.2011]

(dieser Vereinbarung sind auch andere Bundesländer gemäß Art. 107 B-VG beigetreten).

¹⁷⁹ Vgl. Pfeil (2000), S. 403.

4.3.4 Kritikpunkt unzureichendes Leistungsniveau und hohe „Non-Take-up-Rate“

Aus den Armutsgefährdungszahlen ergibt sich, dass die bis 2010 geltende Sozialhilfe als unterstes soziales Netz nicht ausreichend armutsvermeidend gewirkt hat, die Leistungshöhe lag auch jeweils deutlich unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle. Die Sozialhilfe hat daher auch nicht dazu beitragen können, dass Betroffene ihrer Armutslage dauerhaft entkommen. Es lebten zwar nur 10% der BezieherInnen dauerhaft und ausschließlich von der Sozialhilfe, und die durchschnittliche Bezugsdauer betrug auch nur rund 7 Monate¹⁸⁰, aber „vielfach indiziert die Beendigung von Sozialhilfeleistungen keine Beendigung der Armutsphase, sondern eine Ausweichbewegung in informelle Ökonomien.“¹⁸¹

Durch die Gegenüberstellung von Mikrodaten aus der EU-SILC Befragung mit potentiellen Anspruchsberechtigungen, die mit Hilfe des Simulationsmodells EUROMOD erhoben wurden, ergab sich für die Sozialhilfe in Österreich 2003 eine extrapolierte Non-Take-Up-Rate von rund 56% bezogen auf die Haushalte, und rund 48% bezogen auf die Ausgaben.¹⁸² Die Differenz dieser beiden Zahlen ist dadurch erklärbar, dass der Take-Up bei erwarteten niedrigeren Ansprüchen sinkt. Die hohen Prozentzahlen indizieren strukturelle Mängel bei der Leistungsvergabe. Die Nichtinanspruchnahme steigt „mit der Intensivierung erlebter sozialer Kontrolle durch Institutionen (Kirche) und Lebenswelt (Nachbarn).“¹⁸³

„Da die Gemeinde zur Mitwirkung bei der Administration der Sozialhilfe verpflichtet ist, werden am Gemeindeamt nicht nur die Notlagen aktenkundig, sondern auch die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der betroffenen Personen und die Einkommensverhältnisse der eventuell regresspflichtigen Angehörigen.“¹⁸⁴

Bei den BezieherInnen mit Wohnsitz Wien war der Take-up überdurchschnittlich hoch. „Dies bestätigte die Hypothese, dass die Anonymität der Großstadt Stigmatisierung reduziert. Außerdem ist der Sozialhilfebezug nicht so außergewöhnlich und Informationen können auch leichter zugänglich sein.“¹⁸⁵

Von den Personen, die unter der Armutsgrenze lebten, hatte im Jahr 2007 im Burgenland nur eine von 43 Personen eine Sozialhilfe-Geldleistung erhalten, in Kärnten war es eine von 41 Personen, in Oberösterreich eine von 25 und in Niederösterreich eine von 13. Demgegenüber erhielt in Wien jede

¹⁸⁰ Vgl. BMASK (2011c), S. 3.

¹⁸¹ Frick/Groh-Samberg (2007) (zit. nach: Dimmel (2009), S. 262).

¹⁸² Vgl. Fuchs (2009), S. 295.

¹⁸³ Dimmel (2009), S. 310.

¹⁸⁴ Schmid (2008), S. 40.

¹⁸⁵ Vgl. Fuchs (2009), S. 295.

dritte einkommensarme Person eine Leistung der offenen Sozialhilfe. Wien schnitt in dieser Statistik am besten ab.¹⁸⁶

Neben der Stigmatisierungsangst ist es auch ein starkes „Distanzierungsbedürfnis gegenüber den SozialhilfeempfängerInnen“, das Armutsbetroffene empfinden. „Die damit verbundene Repressionslust reicht bis in das Wartezimmer, wo jeder jeden für einen Sozialschmarotzer hält.“¹⁸⁷ Außerdem berichtete ein Drittel der Beratungs- und Hilfsorganisationen von Demütigungen, Beschämungen und lächerlich machen von Anspruchsberechtigten durch MitarbeiterInnen in der Sozialhilfeverwaltung.¹⁸⁸

4.3.5 Kritikpunkt Aktivierung und „Zumutbarkeitsbestimmungen“

In allen Landessozialhilfegesetzen gab es Aktivierungsregelungen betreffend der Zumutbarkeit von Lohnarbeit. Dabei sollte jeweils auf die persönlichen Verhältnisse der hilfesuchenden Person, auf ihr Alter und ihren körperlichen und seelisch-geistigen Zustand, auf Vorbildung und berufliche Eignung, auf Kindererziehungspflichten und Pflege- oder Betreuungspflichten für Angehörige Bedacht genommen werden. Die Zumutbarkeitskriterien waren allerdings vage formuliert und situativ beschrieben, sodass sich für die Hilfesuchenden erhebliche Rechtsunsicherheit ergab. Bei den Sanktionen wiederum gab es erheblich Unterschiede zwischen den Bundesländern, wie in Kapitel 4.2.4 ausgeführt wurde. In der Praxis schloss sich die Sozialhilfe „in einigen Bundesländern zunehmend der Interpretation von Arbeitswilligkeit des AMS an oder legte sogar strengere Maßstäbe an. Bei Sperren durch das AMS wurde dann auch keine Sozialhilfe ausbezahlt.“¹⁸⁹

4.3.6 Kritikpunkt „Kostenbeitrags- und Kostenersatzpflicht“

Auch in diesem Bereich gab es große Unterschiede zwischen den Bundesländern, sowohl betreffend Regelungstechnik als auch betreffend der nicht zu berücksichtigenden Einkommens- bzw. Vermögensteile. Die Ausnahmekataloge waren nicht nur aufwändig zu administrieren, sondern erschienen auch zufällig festgelegt.

4.3.7 Kritikpunkt „Ermessensspielräume der Sozialhilfebehörden“

Häufigen Anlass zu Kritik gaben die großen Ermessensspielräume der Sozialhilfebehörden. „Ideologisch kommt der Sozialhilfe im Grunde genommen die Aufgabe zu, gesellschaftliche

¹⁸⁶ Vgl. Schenk (2011), S. 53.

¹⁸⁷ Dimmel (2009), S. 311.

¹⁸⁸ Vgl. Schenk (2011), S. 51.

¹⁸⁹ Streissler (1999), S. 47.

Schieflagen zu individualisieren.“¹⁹⁰ Um die Sozialhilfe flexibel handhaben und Einzelfallbedürfnisse berücksichtigen zu können, wurden die konkreten Anspruchsvoraussetzungen in den Landessozialhilfegesetzen allgemein gehalten. Das führte aber in der Praxis dazu, dass ähnlich gelagerte Fälle von unterschiedlichen Sozialämtern verschieden behandelt wurden.

„Im (...) Kernbereich existenzsichernder Maßnahmen ist nicht ersichtlich, worin – gemessen an der größtmöglichen Effizienz und Effektivität der Hilfe – der Nutzen von Regelungen liegt, die es weitgehend dem Vollziehungsorgan überlassen, ob der Lebensunterhalt nun durch Natural- oder Geldleistungen gedeckt wird (und) ob letztere nur immer wieder einmalig und anlassbezogen oder doch wiederkehrend zur Auszahlung gelangen (...).“¹⁹¹

Insgesamt führten die Ermessensspielräume nicht zur Flexibilisierung, sondern nur zu Rechtsunsicherheit bei den Hilfesuchenden, zumal der Flexibilisierung durch die Richtsatzdeckelung ohnehin Grenzen gesetzt wurden, und zumal „in Situationen steigender Anforderungen entsteht (...) die Gefahr, diese Ermessensspielräume zur Abwehr von Leistungsanforderungen einzusetzen.“¹⁹²

Eine österreichweite Befragung von Hilfs- und Beratungseinrichtungen über ihre Erfahrungen mit der Sozialhilfe durch die Armutskonferenz hatte ergeben, dass je nach Bundesland, Bezirk und Gemeinde unterschiedliche und häufig willkürliche Vollzugspraktiken bestanden.

„Der Sozialhilfe-Vollzug hat in weiten Teilen ein von der Gesetzeslage abgewandtes Eigenleben entwickelt. Das führt zur sträflichen Missachtung grundlegender sozialer Rechte und dazu, dass die Sozialhilfe ihrer Rolle als zweites und letztes Netz sozialstaatlicher Sicherung nicht gerecht werden kann.“¹⁹³

So hatte ein Drittel der Beratungseinrichtungen berichtet, dass den anspruchsberechtigten EmpfängerInnen am Sozialamt Falschaskünfte erteilt wurden, 17% berichteten, dass Anträge auf Sozialhilfe gar nicht entgegen genommen wurden und 47% berichteten, dass berechtigte Ansprüche nur durch Intervention einer Hilfsorganisation durchgesetzt werden konnten. In manchen Bundesländern lag die Sozialhilfe unter dem im Landesgesetz definierten Existenzminimum, die Familienbeihilfe wurde rechtswidrig von der Sozialhilfe abgezogen, vorgesehene Vorschüsse grundsätzlich nicht gewährt.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Dimmel (2003), S. 202.

¹⁹¹ Pfeil (2000), S. 402.

¹⁹² Köppl/Steiner (1989), S. 96 (zit. nach Schmid (2008), S. 10).

¹⁹³ Vgl. Schenk (2011), S. 50f.

¹⁹⁴ Vgl. ebd., S. 51.

4.3.8 Kritikpunkt „Überforderung der Sozialhilfe“

Der Sozialhilfe in Österreich kam als subsidiär unterstem sozialen Netz die Aufgabe zu, alle Problemlagen aufzufangen, die in den anderen Subsystemen des Sozial- und Wohlfahrtsstaats nicht verarbeitet wurden.¹⁹⁵ In den 1970er und 1980er Jahren war noch das Individualitätsprinzip, „also die Überbrückung von individuellen außergewöhnlichen Notlagen der Hilfebedürftigen, im Vordergrund gestanden“¹⁹⁶, aber zu Beginn der 1990er Jahre standen „die Länder nunmehr durch die zunehmende Globalisierung, das Ansteigen der atypischen Beschäftigungsverhältnisse oder etwa durch das Aufbrechen traditioneller Familienstrukturen verstärkt vor der Herausforderung, regelmäßig wiederkehrende und vermehrt auftretende Risikolagen auffangen zu müssen.“¹⁹⁷

Leistungen aus der offenen Sozialhilfe wurden zwischen 1983 und 1998 von durchschnittlich 59.300 Personen jährlich bezogen. Von 2000 auf 2001 gab es einen markanten Anstieg von um 27.500 BezieherInnen auf 95.700 (+41,8%), der ausschließlich auf die Situation in Wien zurückzuführen war und hier insbesondere auf die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen mit Richtsatzergänzung.¹⁹⁸ „Laut aktuell verfügbaren Daten der Statistik Austria müssen 161.000 Menschen unter Sozialhilfebedingungen leben, darunter 30% Kinder. (...) Die Anzahl der Personen mit Sozialhilfebezug ist seit dem Jahr 1998 um 92.300 Personen (plus 70%) angestiegen.“¹⁹⁹

Zu den BezieherInnen offener Sozialhilfe kamen noch 64.000 Personen in Alten- und Pflegeheimen, die ihren Lebensunterhalt bzw. ihre Pflege nicht mehr selbst bestreiten konnten.²⁰⁰ In diesem Bereich wurde bereits in den 1970er Jahren vor einer Überforderung der Sozialhilfe gewarnt. Ambulante und stationäre Pflegeleistungen wurden damals vermehrt in den Leistungskatalog aufgenommen, sowohl als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes als auch als Hilfe in besonderen Lebenslagen. Im Jahr 1993 erfolgte eine Reform und es wurde eine umfassende Pflegesicherung mit in sieben Stufen pauschalierten Geldleistungen eingeführt. Darüber hinaus wurde zwischen Bund und Ländern eine Vereinbarung getroffen, der zufolge auch die sozialen Dienste bis zum Jahr 2010 flächendeckend ausgebaut werden. Die Pflegesicherung galt auch als Antwort auf das bereits Ende der 1970er Jahre aufgezeigte Problem der familiären Armutsbedrohung durch Pflegebedarf. Sie leistet einen pauschalierten Beitrag zu den pflegebedingten Mehraufwendungen, zusätzlicher Betreuungs- oder Unterbringungsaufwand bleibt aber unberücksichtigt. Durch diese Schwerpunktverlagerung traten aber auch individuelle Einzelhilfen in den Hintergrund. Die stationäre und mobile Pflege alter und

¹⁹⁵ Vgl. Dimmel (2003), S. 117.

¹⁹⁶ Fürweger (2009), S. 62.

¹⁹⁷ Ebd.

¹⁹⁸ Vgl. Bock-Schappelwein (2005), S. 508.

¹⁹⁹ Schenk (2011), S. 49.

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 50.

pflegebedürftiger Menschen dominierte immer mehr die Tätigkeit und das Finanzvolumen der Sozialhilfe, eine Entwicklung für die die Sozialhilfe weder budgetär noch instrumentell ausgelegt war.²⁰¹

„Dieses umfassende Schutz- und Unterstützungsangebot gerät jedoch dann in Widerspruch zu dem gesetzlichen Instrumentarium der Sozialhilfe und zu der Finanzierungsbereitschaft der Kostenträger, wenn die Sozialhilfe statt einer Ausnahmesicherung zu einer umfassenden Grundsicherung werden soll.“²⁰²

²⁰¹ Vgl. Schmid (2008), S. 10f.

²⁰² Köppl/ Steiner (1989), S. 36.

5. Die bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) ab 2010

5.1 Der Weg von der Sozialhilfe zur BMS

Unter dem Titel „Neue Wege in der Sozialpolitik“ legten die Landes-SozialreferentInnen 1989 ein umfassendes Konzept zur Neugestaltung der Sozialhilfe vor. Als Grundprinzipien der „Sozialhilfe neu“ wollten sie folgende Prinzipien verankert wissen: das Emanzipationsprinzip, das Gleichbehandlungsprinzip, das Integrationsprinzip, das Kooperationsprinzip, das Partizipationsprinzip, das Pluralitätsprinzip, das Präventionsprinzip, das Serviceprinzip, das Solidaritätsprinzip, das Subsidiaritätsprinzip und das Wirtschaftlichkeitsprinzip.²⁰³ Bei einer Landes-SozialreferentInnenkonferenz in Pörschach wurde der Beschluss gefasst, länderseitig an der Weiterentwicklung der Sozialhilfe mitzuarbeiten.

Ebenfalls 1989 veröffentlichte der damalige A.o. Prof. für Arbeits- und Sozialrecht der Uni Salzburg, Walter J. Pfeil, das Kompendium „Österreichisches Sozialhilferecht“, das eine Übersicht über alle Landes-Sozialhilfegesetze und ihre Verordnungen gab. „Erstmals war ein Vergleich von Leistungen und Leistungsgrenzen über alle Bundesländer auch einer größeren interessierten Öffentlichkeit möglich.“²⁰⁴ Dadurch waren die Schwachstellen der Sozialhilfe für ExpertInnen und Politik klarer ersichtlich, und es entstand folgerichtig allgemein der Wunsch nach Harmonisierung.

In der folgenden Reformdebatte wurde eine Sozialhilfereform ebenso diskutiert wie die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, eines bedingungslosen Grundeinkommens oder des neoliberalen Modells eines „Basislohns ohne Sozialstaat“. Die den Bundeskanzler stellende SPÖ favorisierte die Einführung einer Grundsicherung, und SPÖ-Sozialminister Walter Geppert versprach, die Länder als Träger der Sozialhilfe entlasten zu wollen, sollte die materielle Grundsicherung verwirklicht werden können. Als ersten Schritt zur Verwirklichung bezeichnete Minister Geppert die Novelle zum Arbeitslosenversicherungs-Gesetz (AIVG). Diese trat am 1.8.1989 in Kraft und beinhaltete unter anderem die Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf 85% des Lohnletzbezuges in den unteren Einkommensgruppen.²⁰⁵ Die Erhöhung wurde von der SPÖ als „erhöhte Grundsicherung“ bezeichnet und Minister Geppert lobte diese Regelung als einen gelungenen Kompromiss mit dem damaligen Koalitionspartner ÖVP.²⁰⁶

²⁰³ Vgl. Amt der Salzburger Landesregierung (1989), S. 13 (zit. nach: Schmid (2008), S. 12).

²⁰⁴ Schmid (2008), S. 10.

²⁰⁵ Vgl. APA0179, 29.5.1989.

²⁰⁶ Vgl. OTS0080, 16.2.1990.

Erst in den 1990er Jahren wurden die mangelhafte Existenzsicherung durch die Sozialhilfe und alternative Wege zur Armutsbekämpfung in Sozialwissenschaft und Politik ernsthaft diskutiert. Während der Pflegebereich durch die Einführung der umfassenden Pflegesicherung 1993 neu geregelt und vereinheitlicht wurde, gab es im Bereich der offenen Sozialhilfe weiterhin keine Ansätze zu einer Harmonisierung.²⁰⁷ Am 1.10.1997 hat der Nationalrat auf Antrag des Ausschusses für Arbeit und Soziales eine EntschlieÙung verabschiedet, in der die damalige Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Lore Hostasch, dazu aufgefordert wurde, mit den Bundesländern über eine Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu verhandeln.²⁰⁸

Bei der LandessozialreferentInnenkonferenz am 20.11.1997 bekundeten die Länder ausdrücklich ihr Interesse an der Weiterentwicklung der Sozialhilfegesetzgebung unter Maßgabe des Konsultationsmechanismus und ihre Bereitschaft zur Mitarbeit. Für eine bundeseinheitliche Regelung sahen sie allerdings keinen Bedarf.²⁰⁹ Nach den ersten Konsultationsgesprächen wurde Walter J. Pfeil damit beauftragt, den Reform- und Koordinierungsprozess zwischen den Landes-SozialreferentInnen und dem Bundesministerium wissenschaftlich zu begleiten, sowie seinen Querschnittsvergleich der Sozialhilfestrukturen von 1989 zu aktualisieren. Eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Sozialministeriums legte 1999 unter dem Titel „Einbinden statt Ausgrenzen“ einen Bericht vor.

„Dieses BMS-Papier nahm eine Reihe von Elementen einschließlich des Regressentfalls des 2008 vorgelegten Ministerialentwurfes vorweg, bezog in der Frage der Zumutbarkeit von Lohnarbeit aber einen armuts- und eben nicht arbeitsmarktpolitischen Standpunkt.“²¹⁰

Die LandessozialreferentInnenkonferenz wiederum installierte eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Sozialministeriums zur Vereinheitlichung der Qualitätsstandards.

Ein Anstoß für tatsächliche Reformen kam von außen: im Jahr 2000 wurde der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung als eines der „Lissabon-Ziele“ der EU formuliert sowie die so genannte „offene Methode der Koordinierung“, um bis 2010 die Beseitigung der Armut und sozialer Ausgrenzung nachhaltig voranzutreiben. Beim Rat von Nizza im Dezember 2000 wurde festgelegt, dass die EU-Mitgliedsstaaten als zusätzliches Instrument nationale Aktionspläne (NAP) vorlegen müssen. Dadurch stieg der Reformdruck auf die österreichische Politik.

Bereits im September 2000 hatte eine ExpertInnenkommission, die von der ÖVP-FPÖ-Regierung mit der Durchforstung sämtlicher Sozialleistungen beauftragt worden war, festgestellt: „Die

²⁰⁷ Vgl. Fürweger (2009), S. 62.

²⁰⁸ Vgl. ebd.

²⁰⁹ Vgl. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010)

²¹⁰ Dimmel (2008), S. 31.

Treffsicherheit der Sozialhilfe wurde einhellig als viel zu gering betrachtet. Hier sind jedoch keine Einsparungen zu erzielen, vielmehr bedürfte eine effektive Armutsbekämpfung zusätzlicher budgetärer Mittel.“²¹¹

Seitens der EU-Kommission wurde der österreichische Aktionsplan vor allem hinsichtlich der Komplexität des föderalen Verwaltungssystems kritisiert. Der damalige FPÖ-Sozialminister Haupt versuchte daher, die Vereinheitlichung der Sozialhilfe voranzutreiben und stellte den Ländern Finanzhilfe in Aussicht.

2001 präsentierte Pfeil seine aktualisierte Studie und bis Mai 2003 folgten 12 Sitzungen der Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Sozialhilferechts“ mit LändervertreterInnen. Die Ergebnisse wurden in der Form eines „Berichts der LandessozialreferentInnenkonferenz“ zusammengefasst. Die LandessozialreferentInnenkonferenz signalisierte ihre Bereitschaft zur raschen Umsetzung der Vorschläge im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG²¹², unter der Voraussetzung, dass der Bund bereit wäre, in seinem Zuständigkeitsbereich entsprechende Mindeststandards zu definieren und diese in die Vereinbarung einzubringen.²¹³ Walter J. Pfeil wurde wiederum damit beauftragt, auf Basis des Berichts einen Entwurf einer Art. 15a Vereinbarung auszuarbeiten. Im Herbst 2003 ersuchte die Landes-SozialreferentInnenkonferenz das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit sowie das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, „die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung und Harmonisierung der materiellen Existenzsicherung am Rahmen einer Artikel 15a Vereinbarung zu schaffen.“²¹⁴ Bei einer von der Volkanwaltschaft veranstalteten Enquete zum Thema „Bedarfssicherung durch Sozialhilfe“ im März 2004 legte Walter J. Pfeil einen Diskussionsentwurf für eine „Artikel 15a-Vereinbarung“ über gemeinsame Maßnahmen von Bund und Ländern für eine soziale Mindestsicherung vor.²¹⁵

Im Juni 2004 forderte die LandessozialreferentInnenkonferenz die drei genannten Ministerien nochmals dazu auf, ihre grundsätzlichen Positionen vorzulegen, die „sowohl Vorstellungen über die finanziellen Mindeststandards enthalten, als auch im Besonderen auf die Fragen der Weiterentwicklung der Notstandshilfe und der Krankenversicherung für SozialhilfeempfängerInnen eingehen“²¹⁶ sollten.

²¹¹ Mazal (2000), S. 48.

²¹² Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 15a B-VG 1-3.

²¹³ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010).

²¹⁴ Bock-Schappelwein (2004), S. 1.

²¹⁵ Ebd.

²¹⁶ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010)

Alle „Wende-Regierungen“ von 2000 bis 2006 bekannten sich zu einer Reform der Sozialhilfe und führten die Verabschiedung eines Bundes-Sozialhilfegesetzes als Vorhaben in ihren Koalitionsvereinbarungen an, sie sahen aber keinen Verbesserungsbedarf im Bereich der Ausgleichzulagenrichtsätze bzw. des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe. Die ÖVP-BZÖ-Koalition ab 2005 plante, zunächst einmal die Notstandshilfe von der Zuständigkeit des AMS in die Zuständigkeit der Bundesländer zu verlagern. Allerdings plante die Koalition auch eine Harmonisierung der Sozialhilfe im Rahmen einer „15a-Vereinbarung“, die nicht mehr zustande kam. Dafür wurde das Sozialhilfegesetz im Jahr 2006 im BZÖ-regierten Bundesland Kärnten durch ein Mindestsicherungsgesetz und im ÖVP-regierten Bundesland Tirol durch ein Grundsicherungsgesetz ersetzt.²¹⁷ Letzteres bedeutete allerdings eher eine Verschlechterung insbesondere hinsichtlich der Regelung des Regresses.

Aus der Nationalratswahl am 1.10.2006 ging die SPÖ als mandatsstärkste Partei hervor. (68 Mandate). Auf dem zweiten Platz landete die ÖVP (66 Mandate), dahinter die Grünen (21 Mandate), die FPÖ (21 Mandate) und das BZÖ (7 Mandate). Am 11.10.2006 wurde der Spitzenkandidat der SPÖ, Alfred Gusenbauer, von Bundespräsident Fischer mit der Auftrag zur Regierungsbildung betraut. Da die SPÖ die Zusammenarbeit mit der FPÖ kategorisch ausschloss, war ihre einzige Regierungsoption eine Koalition mit der ÖVP.

Die treibende Kraft und federführend bei den Koalitionsverhandlungen über eine bedarfsorientierte Mindestsicherung auf Seite der SPÖ war der neue Sozialminister Erwin Buchinger. Bereits im Wahlkampf hatte er einen Entwurf vorgelegt, der eine Vereinheitlichung und Erhöhung der Landes-Sozialhilfen auf EUR 800,- vorsah. Für die Finanzierung plante er eine Erhöhung der Vermögenssteuern. Die ÖVP lehnte in den Koalitionsverhandlungen das SPÖ-Grundsicherungsmodell zunächst ab. ÖVP-Arbeitsminister Martin Bartenstein kritisierte es als „soziale Hängematte“ sowie als Anreiz für „Sozialtourismus und Schwarzarbeit“. Er legte ein eigenes Modell einer ÖVP-Existenzsicherung vor. Dieses umfasste eine bundesweite Vereinheitlichung der Sozialhilfe, die Schaffung einer Mindestpension in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes und eine Lohnnebenkostensenkung im Niedriglohnbereich:²¹⁸

- Die Mindestpension in Höhe von 14 Mal jährlich EUR 700,- sollte 25.000 Personen ohne eigenen Pensionsanspruch zu Gute kommen.

²¹⁷ Die verantwortliche Soziallandesrätin in Kärnten war die SPÖ-Politikerin Gabriele Schaunig-Kanduth, der verantwortliche Soziallandesrat in Tirol der SPÖ-Politiker Hannes Gschwentner.

²¹⁸ Vgl. APA0352, 24.11.2006

- Für die Sozialhilfe sollten bundesweit einheitliche Standards für die Anspruchsvoraussetzungen und die Bezugshöhe eingeführt werden. Die 65.000 bis 80.000 BezieherInnen sollten ebenfalls 14 Mal EUR 700,- pro Jahr erhalten.
- Die Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich sollten zwischen der Geringfügigkeitsgrenze von EUR 330,- und einem Einkommen von EUR 1.000,- mittels einer stufenlosen Einschleifregelung reduziert werden.

Die Nettogesamtkosten bezifferte Bartenstein mit EUR 1,35 bis 1,45 Mrd. pro Jahr, er bestritt aber dass diese Model teurer als das SPÖ-Modell sei, da „die roten Zahlen nicht halten“ würden. Als Knackpunkt bei den Koalitionsverhandlungen bezeichnete er die Bedarfsprüfung. Sollte die SPÖ diese akzeptieren, dann gäbe es „einen großen gemeinsamen Nenner“.²¹⁹ Da das SPÖ-Modell aber ein Mindestsicherungsmodell war, stand die Bedarfsprüfung ohnehin nie zur Disposition.

Torpediert wurde die ÖVP-Linie aus den eigenen Reihen. Der Tiroler Arbeiterkammer-Präsident Fritz Dinkhauser warb aktiv für das SPÖ-Modell. Als Replik auf seine Parteigängerin, Innenministerin Liese Prokop, die die Forderung nach einem Grundeinkommen als „urkommunistische Forderung“ bezeichnet hatte, stellte er im Interview mit der Tageszeitung „Österreich“ fest: „Für die Grundsicherung muss man kein Kommunist oder Sozialdemokrat sein. Es reicht, wenn man Christ ist.“²²⁰ Den Einwand von ÖVP-Obmann Wolfgang Schüssel, man könne nicht „Tischlein-Deck-Dich“ spielen, konterte er als ÖAAB-Vertreter mit einer Spitze gegen die anderen Bünde: „Das Tischlein-Deck-Dich gibt es vor allem bei den Bauern und der Wirtschaft.“²²¹

In der neunten Runde der Koalitionsverhandlungen am 20.12.2006 konnten SPÖ und ÖVP eine Einigung über das nun „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ genannte Grundsicherungsmodell erzielen. Auch in anderen strittigen Punkten wurden Kompromisse ausverhandelt und am 8.1.2007 wurde zwischen SPÖ und ÖVP ein Koalitionsabkommen unterzeichnet. Der Amtsantritt unter Kanzler Gusenbauer erfolgte am 11.1.2007. Im Regierungsübereinkommen vom 13.1.2007 wurde die Einführung einer „bedarfsorientierten Mindestsicherung“ als Leitprojekt im Bereich der Sozialpolitik fixiert. Unter der Kapitelüberschrift „Armutsbekämpfung“ wurde der ausverhandelte Kompromiss in detaillierter Form inklusive geplanter Einführung und Ausgestaltung festgeschrieben. Die Mindestsicherung sollte 14 Mal jährlich in der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes ausgezahlt werden. Gleichzeitig wurden ein Mindestlohn auf Basis eines Generalkollektivvertrags in Höhe von

²¹⁹ Ebd.

²²⁰ APA0093, 9.12.2006

²²¹ Ebd.

EUR 1.000,- und ein Ausbau der mindestsichernden Elemente im Arbeitslosenversicherungsrecht vereinbart.²²²

Innerhalb der ÖVP mehrten sich allerdings bald kritische Stimmen gegen die Mindestsicherung, und Sozialminister Buchinger sah sich gezwungen, eine Arbeitsgruppe einzurichten. Die Arbeitsgruppe „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ wurde im Februar 2007 im Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz installiert. Unter Beteiligung der Sozialpartner, der Gebietskörperschaften und der anderen einzubeziehenden Ressorts sollte sie ein Kompromissmodell erarbeiten. Die tatsächliche Einführung der Mindestsicherung wurde Ende 2008 wiederum durch ein vorzeitiges Koalitionsende verhindert.

In der Neuauflage der SPÖ-ÖVP Koalition, die am 2.12.2008 angelobt wurde, wurde vereinbart, „die Bundesregierung wird auf Basis der vorliegenden Arbeiten über die bedarfsorientierte Mindestsicherung deren Umsetzung zügig vorantreiben.“²²³ In der Realität stand die ÖVP auf der Bremse, forderte mehrere Änderungen in der Ausgestaltung und junktimierte wenige Tage vor der geplanten Beschlussfassung ihre Zustimmung zur Mindestsicherung mit der Zustimmung der SPÖ zur Einführung einer Transparenzdatenbank. Die SPÖ zeigte sich kompromissbereit und Anfang Juli 2010 wurden die Mindestsicherung sowie die 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern von Nationalrat und Bundesrat beschlossen.

5.2 Die Ausgestaltung der BMS im Detail

Durch die BMS wurde der Teilbereich „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes“ der offenen Sozialhilfe ersetzt. Durch pauschalisierte Geldleistungen sollen der Lebensunterhalt, der Wohnbedarf sowie der Schutz bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung gesichert sein. Der anspruchsberechtigte Personenkreis hat sich gegenüber der Sozialhilfe nicht geändert, Rechtsanspruch auf eine BMS-Leistung haben nur dauerhaft in Österreich aufenthaltsberechtigte Personen. Mit der 15a-Vereinbarung zur BMS ist es zu keiner Kompetenzverschiebung von den Ländern hin zum Bund gekommen. Die Länder sind – wie schon bei der Sozialhilfe – für die Gesetzgebung und Vollziehung zuständig.²²⁴ Für die Umsetzung in Landesrecht wurde keine Frist vereinbart, daher ist die BMS in den Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft getreten; im Burgenland, in Niederösterreich, Salzburg und Wien am 1.9.2010, in Vorarlberg am

²²² Vgl. SPÖ/ÖVP (2007), S. 109ff.

²²³ SPÖ/ÖVP (2008), S. 178.

²²⁴ Gemäß Art. 12 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 6 B-VG.

8.12.2010, in Kärnten und Tirol am 1.1.2011, in der Steiermark am 1.3.2011 und in Oberösterreich am 1.10.2011.²²⁵

Rund um die BMS wurde ein Gesamtpaket an Maßnahmen des Bundes und der Länder geknüpft. Als Vorleistung des Bundes wurde der Ausgleichszulagenrichtsatz im Jahr 2007 außerordentlich erhöht. Ebenfalls erhöht wurden die Leistungen für Kinder im Rahmen der Ausgleichszulagen. Das Kernstück der Bundesmaßnahmen war die stärkere Verknüpfung des Bezugs von Geldleistungen zur Existenzsicherung mit Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (siehe Kapitel 5.3). Weitere wichtige Ziele waren die Verbesserung der Rechtssicherheit für die Betroffenen und die Verminderung der „Non-take-up-Rate“ durch Verbesserungen bei Kostenersatz und Vermögensverwertung.²²⁶

Ein weiteres Kernstück der BMS sollte die Verknüpfung von Arbeitsvermittlung und Existenzsicherung in einheitlich organisierten One-Stop-Shops in den AMS-Geschäftsstellen werden. Dieses Vorhaben scheiterte allerdings am Widerstand der Länder Niederösterreich und Vorarlberg. Ein im April 2008 ausverhandelter Kompromiss sah vor, dass

„die BMS-Mittel für arbeitsfähige Arbeitslose nicht vom AMS, sondern wie bisher von den Bezirksverwaltungsbehörden der Länder ausbezahlt werden können. Dies sei aber einer auf das jeweilige Bundesland bezogenen Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Akteuren vorbehalten.“²²⁷

Die mindestsichernden Elemente im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wurden ausgebaut. So wurde der bisher nur beim Arbeitslosengeld bezahlte Ergänzungsbetrag bis zur Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes nun auch für die Notstandshilfe gewährt, die Notstandshilfe wurde auf 95% des vorher bezogenen Arbeitslosengeldes erhöht, und auch der Ergänzungsbeitrag beim Arbeitslosengeld wurde auf bis zu 60% des täglichen Nettoeinkommens aufgestockt (bis zu 80% mit Familienzuschlägen). Außerdem wurden LeistungsempfängerInnen ohne Krankenversicherungsschutz in die gesetzliche Krankenversicherung aufgenommen (E-Card).²²⁸ Die von den Ländern umzusetzenden Maßnahmen waren:

- Gewährung von österreichweiten Mindeststandards (mit Besserklausel),
- Besserstellung von AlleinerzieherInnen,
- Einheitlicher Rechtsanspruch auf mindestsichernde Leistungen,
- Eigenes Verfahrensrecht für mehr Rechtssicherheit,

²²⁵ Vgl. Anfragebeantwortung 9460/AB (2011), S. 1f.

²²⁶ Vgl. Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010)

²²⁷ Dimmel (2008), S. 30.

²²⁸ Vgl. BMASK (2010), S. 106.

- weitestgehender Entfall des bisherigen Kostenersatzes und eingeschränkte Pflicht zur Vermögensverwertung.

5.3 Die Kosten der BMS

Grundsätzlich tragen Bund und Länder jeweils die in ihren Zuständigkeits- und Maßnahmenbereich fallenden Finanzierungsanteile. Die Grundlage für die finanzielle Kostentragung der BMS durch die Länder und Gemeinden wurde im Finanzausgleich 2008-2013 geschaffen. Die gemeinsamen Nettozusatzkosten von Ländern und Gemeinden wurden auf EUR 50 Mio. jährlich gedeckelt. Etwaige Mehrkosten würden zu erneuten Verhandlungen führen.²²⁹

Für den Bund liegt eine Kostenschätzung von BMASK und Bundesrechenzentrum vor, demnach betragen die Kosten der Einzelmaßnahmen wie in der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tab. 16: Kostenschätzung der Bundesmaßnahmen im „BMS-Paket“

Maßnahme	Kostenstellen		Gesamtkosten
Anhebung des Erhöhungsbetrages für 15.000 Kinder von AusgleichzulagenbezieherInnen in der Pensionsversicherung			ca. 2 Mio.
Ausbau der mindestenssichernden Elemente im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes	Nettomehrkosten	60,1 Mio.	ca. 107 Mio.
	Krankenversicherungsbeiträge in Höhe von 7,65% und der Kostenersatz an die Gebietskrankenkassen für das Krankengeld, gesamt + 13%	+8,1 Mio.	
	Berücksichtigung eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit um 26,2% für 2009 und 13,1% für 2010 -	+29,1 Mio	
	Anrechnung des Partnereinkommens erst ab Überschreitung des Haushaltseinkommens über EUR 1.091,14 bei 10.000 Haushalten, +7,1% Krankenversicherungsbeiträge	+9,8 Mio	
Einbeziehung der nicht krankenversicherten SozialhilfeempfängerInnen in die gesetzliche Krankenversicherung	Aufwandsersatz des Bundes an die Länder für eine Finanzierungslücke in der Krankenversicherung für 21.700 SozialhilfekrankenscheinempfängerInnen		ca. 22 Mio.

Kostenschätzung von BMASK und Bundesrechenzentrum, Quelle: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010)

²²⁹ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010)

5.4 Aktivierung in der BMS

Zum Zweck der stärkeren Wiedereingliederung von BMS-BezieherInnen in das Erwerbsleben wurden die mindestsichernden Elemente im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetz verstärkt. Dazu gehört die Anhebung der Nettoersatzrate für niedrige Notstandshilfebezüge und Verbesserungen bei der Anrechnung von Partnereinkommen.

„Aktivierung in einem weiteren Sinn erfordert die Implementierung des Lohnabstandsgebots, um den „Arbeitsanreiz“ zu erhöhen. Grundsätzlich soll mit diesem Gebot sichergestellt werden, dass die Unterstützungsleistung niedriger ist, als jedwedig bezahlte Arbeit, damit Arme auf jeden Fall Jobangebote annehmen.“²³⁰

Die Zumutbarkeitsbestimmung zur Arbeitsaufnahme in der BMS sind die gleichen wie beim Bezug des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe. Allerdings können auch erweiterte Zumutbarkeitsbestimmungen des Sozialhilferechts in Kraft bleiben.

„Die Zumutbarkeitsbestimmungen sind nunmehr als Hybrid zwischen Notstandshilferecht und SH-Gesetzen konzipiert. Einerseits ist auf die familiäre Situation Bedacht zu nehmen, andererseits gelten die Kriterien der NH. Gegebenenfalls – abhängig von der Landesrechtslage – bleiben die erweiterten, sozialpädagogisch abgestimmten Zumutbarkeitskriterien der SH in Kraft (...).“²³¹

Dimmel sieht hier sogar eine Verschlechterung gegenüber den Sozialhilfe-Regelungen. Somit könnten „dann Personen im AMS gesperrt werden (könnten), die im Weiteren aus dem Titel der SH, sofern diese über die BMS-Vereinbarung hinausgeht, neuerlich eine existenzsichernde Leistung erhalten.“²³²

Die Neuregelung bedeutet zwar eine Verschärfung gegenüber der Sozialhilfe, aber es wurden klare Ausnahmeregelungen formuliert, wodurch sich die Rechtssicherheit für BezieherInnen erhöht hat.

5.5 BMS und Armutsvermeidung

Die österreichische Bundesregierung hat sich 2008 folgende Aufgabe gesetzt: „Die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und die Bekämpfung der Armut sind in allen relevanten Politikbereichen zentrale Zielsetzungen.“²³³ Im Jahr ihrer Einführung 2010 betrug die Leistungshöhe in der BMS EUR 744,- pro Monat für einen Einpersonenhaushalt. Darin war ein Wohnkostenanteil inkludiert, nicht aber waren allfällige Ansprüche auf Miet- oder Wohnbeihilfe, auf Pflegegeld und für Haushalte mit Kindern auf Familienbeihilfe und den Kinderabsetzbetrag berücksichtigt. Da die Mindestsicherung 12-mal im Jahr ausgezahlt wird, ergab die gesamte Transferleistung im Jahr 2010 einen Wert von EUR 8.928,-. Die Armutsgefährdungsschwelle für einen Einpersonenhaushalt betrug aber schon im Jahr

²³⁰ Leibetseder/Woltran (2011), S. 69.

²³¹ Dimmel (2008), S. 45.

²³² Ebd.

²³³ SPÖ/ÖVP (2008), S. 178.

2008 EUR 11.932,-. Laut EU-SILC hätten damit rund 340.000 Personen oder 4,1% der Bevölkerung im Beobachtungszeitraum 2008 ein Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle zur Verfügung gehabt.²³⁴

Tab. 17: BMS Leistungshöhe im Vergleich 2006 bis 2012

	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Ausgleichszulagenrichtsatz (Erhöhung zu Vorjahr)	815,- (+2,7%)	793,- (+1,2%)	784,- (+1,5%)	772,- (+3,4%)	747,- (+2,9%)	726,- (+5,2%)	690,- (+4,1%)
Ausgleichszulagenrichtsatz monatlich (12x netto) *)	902,-	878,-	868,-	855,-	827,-	804,-	764,-
BMS monatlich **)	773,-	753,-	744,-	-	-	-	-
AMS Existenzminimum	950,-	925,-	914,-	-	-	-	-
Armutsgefährdungsschwelle (EU-SILC)	***)	***)	1.031,-	994,-	951,-	912,-	893,-

gemäß § 293 Abs 1 lit a sublit bb ASVG; *) nach Abzug des Krankenkassenbeitrags von 5,1%; **) Einführung 2010; ***) noch nicht bekannt; Quellen: www.ams.at; www.statistik.at;

Auf Wunsch der ÖVP war die Leistungshöhe in der BMS gegenüber dem ursprünglichen Entwurf von 2007 noch deutlich gekürzt worden, um den Aktivierungseffekt zu vergrößern. Bei gleichbleibendem Betrag erfolgt die Auszahlung monatlich anstelle der geplanten 14 Auszahlungen pro Jahr. Ziel dieser Maßnahme war es, den Abstand gegenüber den Mindestlöhnen nach unten hin zu erhöhen, „als Signal dafür, dass sich Arbeit lohne.“²³⁵ Dadurch liegt die Leistungshöhe der BMS nicht nur unter der EU-SILC-Armutsgefährdungsschwelle, sondern auch unter dem vom AMS berechneten Existenzminimum.

Die BMS wird zwar in einigen Bundesländern, die noch niedrigere Richtsätze vorgesehen hatten, individuelle Armutslagen besser abfedern²³⁶, aber „trotz Mindestsicherung wird es absehbar Armut im Sozialstaat Österreich auch weiterhin geben.“²³⁷

5.6 Zusammenfassende Kritik

Auch kritische ExpertInnen räumen ein, dass mit der BMS ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung der Sozialhilfe gelungen ist. Die einheitlichen Mindeststandards und ein Verschlechterungsverbot bei

²³⁴ Vgl. BMASK (2011), S. 48.

²³⁵ Stelzer-Orthofer (2011), S. 204.

²³⁶ Ebd.

²³⁷ Tálos (2008), S. 593.

der Umsetzung in den Ländern wurden implementiert.²³⁸ Auch das „Herzstück“ Eingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt und Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Aktivierung) wurden umgesetzt, sowie mehr Rechtssicherheit durch klarere Regelungen bei der Arbeitspflicht, bessere Leistungen für AlleinerzieherInnen, eine eingeschränkte Vermögenswertung und Besserstellung der BezieherInnen beim Regress, die Einbeziehung von SozialhilfebezieherInnen in die Krankenversicherung und eine E-Card für alle und vermutlich eine Senkung der Non-take-up-Rate. Nicht umgesetzt wurde der Anspruch auf Armutsvermeidung und die durchgängige Installierung von One-Stop-Shops in den AMS-Geschäftsstellen. Völlig ungeklärt blieb die Frage, wie mit einem sinkenden Gesamtarbeitsvolumen in Österreich umgegangen werden soll.

²³⁸ Gegen das Verschlechtigungsverbot hat nur das Bundesland Steiermark in einigen Punkten verstoßen (u.a. Einkommensberechnung für die Anspruchsfeststellung, Regressregelung, Wohnbeihilfe), wie der UVS Steiermark kritisiert hat.

6. Das Bedingungslose Grundeinkommen (BGE)

6.1 Geschichte der Grundeinkommensidee

Die Idee eines Grundeinkommens findet sich in Ansätzen bereits in den klassischen Sozialutopien von Thomas More („Utopia“, 1516), Tommaso Campanella („La città del Sole“, 1602) und Francis Bacon („Nova Atlantis“, 1614). Diese richteten sich im Wesentlichen gegen den Müßiggang der Feudalherren. Dadurch, dass alle Menschen arbeiten müssen, kann die Güterknappheit überwunden und eine Versorgung für alle bewältigt werden. Eine Unterscheidung zwischen lebensnotwendigen Gütern und Luxusgütern findet sich erst bei den französischen Utopisten Henri de Saint-Simon und Charles Fourier, sowie bei Wilhelm Christian Weitling.

Die späteren Sozialutopien, die in größerer Zahl gegen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts entstanden sind, lassen sich in die Gruppe der Totalutopien (mit Vollversorgung aller Güter) und in die Gruppe der utopischen Dualmodelle (mit Grundversorgung der lebensnotwendigen Güter) unterscheiden.²³⁹ Zu den Totalutopien zählt der Roman „Looking backward 2000-1887“ von Edward Bellamy. Darin besteht zwar weiterhin Arbeitspflicht, aber da das Streben nach Geld überwunden ist, besteht in dem Wunsch nach Selbstverwirklichung die Motivation, eine Arbeit anzunehmen. In der Totalutopie „Freiland“ (1890) von Theodor Hertzka wird ökonomische Knappheit durch Automation und die Ausbeutung der Arbeiter durch Abschaffung von privatem Grundeigentum sowie durch zinsenloses Investitionskapital überwunden. Bei Hertzka verschob sich das „utopische Interesse“ von der Überwindung der Güterknappheit hin zur Verteilung des durch Industrialisierung und Produktivitätsfortschritte erzeugbaren Überschusses. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde offensichtlich, dass durch die Industrialisierung und durch die laufend erzielbaren Produktivitätsfortschritte die Güterknappheit überwunden werden konnte.

Die beiden bekanntesten utopischen Dualmodelle waren „Der Zukunftsstaat. Wirtschaftliches Ideal und Volkswirtschaftliche Wirklichkeit“ (1898) des lettischen Nationalökonomen Karlis Balodis²⁴⁰ und „Die allgemeine Nährpflicht als Lösung der sozialen Frage“ (1912) des österreichischen Sozialphilosophen Josef Popper-Lynkeus. Popper-Lynkeus forderte ein Grundeinkommen, das in Form von Naturalien jedem Staatsangehörigen ausgehändigt wird, der dafür einen mehrjährigen Pflichtarbeitsdienst in der „Nährpflicht-Armee“ leisten muss.

²³⁹ Vgl. Vobruba (2007), S. 74f.

²⁴⁰ Veröffentlicht 1898 unter dem Pseudonym „Atlanticus“.

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise in den 1920er Jahren ist die Grundeinkommens-Idee untergegangen²⁴¹ und wurde erst in den 1980er Jahren wiederbelebt. In Frankreich war es der Intellektuelle André Gorz, der der Idee neue Impulse verlieh, und in Deutschland waren es vor allem Michael Opielka und Georg Vobruba, die gewissermaßen als Vorkämpfer für ein allgemeines Grundeinkommen gesehen werden können. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass die Epoche der Vollbeschäftigung vorüber ist und weder der Arbeitsmarkt noch vom Arbeitsmarkt abgeleitete, lohnarbeitszentrierte Sicherungssysteme eine Existenzsicherung ermöglichen, wurde die Debatte rasch breiter.

6.2 Typologie der Grundeinkommensmodelle

Die Familie der Grundeinkommensmodelle lässt sich anhand der politischen Motivation in die beiden Untergruppen der neoliberalen und der sozialreformerischen Modelle unterteilen. Der Impetus der neoliberalen Modelle ist nicht die Armutsvermeidung sondern das Zurückdrängen des Staates im Bereich der sozialen Sicherung: „Die damit verfolgten Ziele sind ein Abbau der Belastung der Unternehmen, die Sicherung der Beweglichkeit des Arbeitsmarktes und die Effizienz des Sozialsystems.“²⁴² Das Grundeinkommen als erste Säule ist zwar bedingungslos und soll allen BürgerInnen zukommen, aber es deckt alle zu vergebenden Sozialleistungen ab und die in den Modellen vorgeschlagenen Mindeststandards sind in der Regel nicht existenzsichernd. Das bedeutet, dass alle Beziehenden in der zweiten Säule auf Zuverdienst oder später auf private Altersvorsorge angewiesen sind. Unter dem Hinweis auf die internationale Standortkonkurrenz würde der Niedriglohnsektor massiv ausgeweitet werden, da die Unternehmen ja nun nicht mehr die ganzen Reproduktionskosten abgelten müssten.

Die sozialreformerischen Modelle wollen ebenfalls die Verknüpfung von Arbeit und Einkommen auflösen und soziale Sicherung unabhängig von Arbeitsleistung gewährleisten. Ihre Motivation ist es, der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses durch steigende Arbeitslosigkeit und Zunahme prekärer Beschäftigungsformen entgegen zu wirken.

Hinsichtlich der technischen Umsetzung können die Grundeinkommensmodelle in die drei Untergruppen der „Negativsteuermodelle“, der „Kombilohnmodelle“ und der „Sozialdividendenmodelle“ unterteilt werden. Negativsteuer und Kombilohn lassen sich den neoliberalen Modellen zuordnen, die Sozialdividende den sozialreformerischen Modellen.

²⁴¹ Vgl. Vobruba (2007), S. 79.

²⁴² Tálos (1993), S. 41.

6.2.1 Das Konzept der „Negativen Einkommenssteuer“ (NES)

NES baut auf dem bestehenden Steuersystem auf indem der geltende Tarif in der niedrigsten Steuerklasse nach unten verlängert wird. Ab einem gewissen Einkommensniveau (Break-Even) fließt die Steuerleistung nicht mehr vom Individuum zum Staat, sondern ein garantiertes Grundeinkommen fließt als Direktzahlung in umgekehrter Richtung. Etwaige Arbeitseinkommen des Individuums unterhalb des Break-Even werden nur teilweise angerechnet, sodass es einen Arbeitsanreiz gibt, um dazu zu verdienen.²⁴³

Der Vorteil der NES ist, dass „das Ziel der automatischen Existenzsicherung für alle mit einem Minimum an Umverteilungsvolumen (und somit Eingriff in die freie Marktwirtschaft) erreicht werde.“²⁴⁴ Die Schwierigkeit bei der Umsetzung liegt darin, die Höhe der drei Variablen Grundeinkommen, Negativsteuersatz und Break-Even-Niveau so festzulegen, dass die Ziele Armutsfestigkeit (möglichst hohes Grundeinkommen), Arbeitsanreiz (möglichst niedriger Negativsteuersatz) und Finanzierbarkeit (möglichst niedriges Break-Even-Niveau) berücksichtigt werden.

„Daraus ergibt sich das ‚grundsätzliche Politikdilemma‘ einer Negativen Einkommenssteuer: möchte man eine hohe Grundgarantie bei nicht zu hohen Kosten, dann wird der Anreiz zur Arbeit gering. Wenn man eine hohe Grundgarantie mit einem starken Anreiz zur Arbeit kombinieren will, so wird das Programm sehr teuer. Werden schließlich nicht zu hohe Kosten und ein hoher Arbeitsanreiz angestrebt, so lässt sich nur eine schwache Grundgarantie erreichen.“²⁴⁵

Vor allem die Festlegung des Break-Even-Niveaus ist heikel, da die Einkommensklassen zum Medianeinkommen hin immer stärker besetzt sind und daher bei einer Steigerung des Niveaus viele von der Gruppe der Zahler in die Gruppe der Empfänger wechseln. Dadurch nehmen die Kosten überproportional zu und die Zahl der Nettozahler nimmt überproportional ab. Allein das Heraufsetzen des bestehenden Steuerfreibetrags auf ein angemessenes Break-Even-Niveau würde zu hohen Steuerausfällen führen, die die Auszahlungssumme übersteigen.²⁴⁶ Das NES-Modell ist auf Staatenebene bis jetzt noch nie umgesetzt worden.

6.2.2 Das Konzept der „Kombilöhne“ (Lohnsubventionen)

Ziel der Kombilöhne ist es, die Nachfrage nach gering entlohnter Arbeit in den Unternehmen zu stimulieren und gleichzeitig die Erwerbseinkommen zu erhöhen und damit auch den Anreiz,

²⁴³ Vgl. Stutz/Bauer (2002), S. 16.

²⁴⁴ Ebd.

²⁴⁵ Ebd.

²⁴⁶ Vgl. ebd., S. 18.

überhaupt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.²⁴⁷ Der Hintergrund dafür ist, dass es den USA gelungen ist, die Beschäftigung durch Ausweitung des Niedriglohnsektors zu erhöhen, den es in Europa in diesen Dimensionen nicht gibt. Gering Qualifizierte stellen in Europa das größte Kontingent bei den Arbeitslosen, rund die Hälfte hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Sie sind die Globalisierungsverlierer,

*die sich dem starken Wettbewerbsdruck von Niedriglohnländern ausgesetzt sehen: entweder über Zuwanderung billiger Tagelöhner oder, gleichermaßen arbeitsplatzbedrohlich, über den Zufluss von im Ausland billig erzeugten Waren.*²⁴⁸

Die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit bei den Geringqualifizierten liegt nach Mitschke „vorrangig in der Disparität von Arbeitsproduktivität und inländischen Arbeitskosten.“²⁴⁹ Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen seien nur in wenigen Fällen und dann erst längerfristig erfolgreich, eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln oder ein Absenken des Niveaus der sozialen Sicherung seien sozial-ethisch nicht vertretbar, daher müssten die Arbeitskosten für die Unternehmen gesenkt werden, und

*so bleibt denn als kurzfristig wirkende Maßnahme in diesem Bereich nur die Anpassung der Inlandslöhne an ein markträumendes, regelmäßig niedriges Niveau unter der Bedingung einer sozialstaatswürdigen Daseinssicherung über eine staatliche, steuerfinanzierte Lohnergänzungsleistung.*²⁵⁰

Mitschke führt an, dass „nach den Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit 100.000 anspruchsberechtigte Arbeitslose 1,9 Milliarden Euro an direkten Transferleistungen sowie an Beitrags- und Steuerausfällen kosten.“²⁵¹ Ein durchschnittlicher Lohnzuschuss von EUR 400,- an 500.000 in Arbeit bleibende oder neu einzustellende ArbeitnehmerInnen würde demgegenüber nur Kosten von 2,4 Mrd. zuzüglich Administrationskosten verursachen (gegenüber 9,5 Mrd.) und „die Gesellschaft finanziert Arbeit statt Arbeitslosigkeit.“

Die Kritik am Kombilohn-Konzept umfasst folgende Punkte:²⁵²

1. Für die Arbeitgeber entsteht der Anreiz, die Löhne zu senken.
2. Teurere Arbeitskräfte werden durch Schlechtbezahlte und besser Qualifizierte durch Subventionierte ersetzt.

²⁴⁷ Vgl. ebd., S. 25.

²⁴⁸ Joachim Mitschke, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (2006), S. 6.

²⁴⁹ Ebd., S. 7.

²⁵⁰ Ebd., S. 8.

²⁵¹ Ebd., S. 9.

²⁵² Vgl. Stutz/Bauer (2002), S. 25f.

3. Auf höhere Löhne wird Lohnsenkungsdruck ausgeübt, dadurch werden neue Gruppen zu von ArbeitnehmerInnen zu „working poor“ gemacht.
4. In den Unternehmen werden Strukturen erhalten, die ohne Subventionen am Markt nicht überlebensfähig wären.
5. Die ArbeitnehmerInnen bilden sich nicht weiter aufgrund des subventionierten Anreizes, sogenannte „dead-end-jobs“ ohne Entwicklungsperspektive anzunehmen.
6. Die Wirkungen von Lohnsubventionen hängen stark von den Elastizitäten von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ab. Bei unelastischer Arbeitsnachfrage löst eine Lohnsubvention kaum Beschäftigungseffekte aus, sondern führt dazu, dass der Staat einen Teil der Lohnkosten des Unternehmens trägt.

Andere Formen von Lohnzuschüssen sind üblicherweise befristet und auf einen engen BeziehungsInnenkreis begrenzt. Ein Beispiel dafür sind „Arbeitszuschüsse“ in der Form pauschaler Zuschüsse z.B. an Alleinerziehende, wenn sie eine gewisse Zahl Stunden pro Woche erwerbstätig sind, wobei die Zuschusshöhe bei steigendem Erwerbseinkommen sinkt. Andere Beispiele sind „Zuschüsse an die fixen Arbeitskosten“, ebenfalls als Unterstützung für Alleinerziehende diskutiert, oder die Senkung oder Streichung der Lohnnebenkosten für Geringverdienende z.B. in der Form von Einstiegshilfen für Arbeitslose oder SozialhilfebezieherInnen.²⁵³

Ein vergleichbares Programm in Österreich war die „Aktion 8000“, eine allerdings bis zu 100% subventionierte einjährige Beschäftigung von Arbeitslosen in gemeinnützigen Projekten und Organisationen. Dieses Programm wurde Mitte der 1980er Jahre von Sozialminister Dallinger eingeführt und wurde in der großen Koalition wieder abgedreht. Zeitlich befristete Programme haben aber in der Regel nur geringe und nicht nachhaltige Beschäftigungseffekte.

Mit den Kombilöhnen verwandt ist das Konzept der „Steuerkredite“ bzw. „Steuergutschriften“, das z.B. in den USA und Großbritannien umgesetzt wurde. Bekanntestes Beispiel ist der „Earned Income Tax Credit“ (EITC) für einkommensschwache Familien und AlleinerzieherInnen in den USA mit rund 20 Millionen Bezugshaushalten und einem Transfervolumen von rund 30 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Unterhalb eines festgelegten Einkommensniveaus können die Haushalte Zuschüsse beantragen. EITC richtete sich aber – gemäß der Grundausrichtung der US-amerikanischen Sozialpolitik („make work pay“) – ausschließlich an „working poor“. Individuen oder Familien, die über ein ganzes Jahr gänzlich ohne Erwerbseinkommen blieben, waren hingegen nicht EITC-anspruchsberechtigt und weiterhin auf diverse Wohlfahrtsprogramme angewiesen. Diese Zuschüsse werden als Steuergutschrift mit der Einkommenssteuer gegengerechnet, d.h. der Arbeitgeber bezahlt die Steuergutschrift mit dem Lohn

²⁵³ Vgl. ebd. S. 26.

des Arbeitnehmers aus und gegenverrechnet sie mit der für die anderen Arbeitnehmer an den Staat abzuführenden Lohnsteuer. Viele dieser Programme verzichten auf die Festlegung einer Mindestleistung, d.h. die Steuerkredite beginnen knapp über null, wodurch ein starker Druck zur Aufnahme von Erwerbsarbeit ausgeübt wird.²⁵⁴

6.2.3 Das Konzept der „Sozialdividende“ („Basic Income“, BGE)

Unter dem Sozialdividenden-Konzept, das in der Literatur auch als „Basic Income“ oder „bedingungsloses Grundeinkommen“ bezeichnet wird, versteht man – wie im Einleitungskapitel beschrieben – den Rechtsanspruch auf eine finanzielle Zuwendung in existenzsichernder Höhe, für jede Person und ohne Rücksicht auf sonstige Einkommen, Arbeit oder Lebensweise. Dahinter steht die Vorstellung, dass alle BürgerInnen (manchmal auch: alle Personen, die sich legal und dauerhaft in einem Land aufhalten) das Recht haben sollen, „am gesellschaftlich (von früheren Generationen) erarbeiteten Wohlstand und an der Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Landes teilzuhaben.“ In manchen Konzepten ist die Sozialdividende für alle BürgerInnen gleich hoch, andere sehen eine vom Alter abhängige Transferhöhe vor.

Rein technisch betrachtet ist die Sozialdividende ein Sonderfall der Negativen Einkommenssteuer, wobei der Negativsteuersatz 0% beträgt und der Transferbetrag unabhängig vom individuellen Einkommen immer der festgelegten Grundgarantie entspricht. Steuerpflicht besteht für jedes Erwerbseinkommen oberhalb der Sozialdividende. Da der größere Teil der Bevölkerung gleichzeitig die Sozialdividende bezieht und Steuern entrichtet, erzeugt diese Form der Grundsicherung ein sehr großes Bruttoumverteilungsvolumen bei einem Nettoverteilungseffekt, der dem der NES entspricht.²⁵⁵

Die Vorteile sind:

- Im Gegensatz zur NES kann die Sozialdividende im Voraus ausbezahlt werden.
- Der individuelle Rechtsanspruch hat eine emanzipatorische Wirkung.
- Durch die Kumulierbarkeit mit Erwerbseinkommen wird die Arbeitslosigkeitsfalle (Abzug eigener Erwerbseinkommen vom Transfer) vollständig überwunden.
- Erweiterter Begriff „legitimer Beschäftigung“ als Alternative zur „Utopie Vollbeschäftigung“.

Die Nachteile sind:

- Die individuelle Bemessung ist teurer als die haushaltsbezogene Bemessung in der NES.

²⁵⁴ Vgl. ebd., S. 20ff.

²⁵⁵ Ebd., S. 27.

- Ökonomische Folgekosten durch den Ausstieg von Erwerbstätigen aus der Erwerbsarbeitsbeteiligung vor allem im Niedriglohnbereich
- Vor allem Rückzug von Frauen aus dem Erwerbsarbeitsmarkt..
- Das Sinken der Bereitschaft, seine Arbeitskraft anzubieten, eine Zusatzausbildung zu erwerben oder für eine berufliche Verbesserung einen Umzug in Kauf zu nehmen etc.

Der Unterschied des BGE zur BMS besteht darin, dass das BGE über das Ziel der Bekämpfung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung hinausgeht. Das Ziel des BGE ist es, „Personen vom faktischen Zwang zur Erwerbsarbeit zu emanzipieren und ihnen diverse andere Formen der Selbstverwirklichung und gesellschaftlichen Teilhabe zu ermöglichen.“²⁵⁶ „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.“²⁵⁷

6.3 Grundeinkommensdebatte und Grundeinkommensinitiativen in Deutschland

1982 fand in Frankfurt am Main der erste große deutsche Arbeitslosenkongress statt, der von einem Richtungsstreit geprägt war. Während die sozialdemokratisch und gewerkschaftlich orientierten ErwerbslosenvertreterInnen und Initiativen das „Recht auf Arbeit“ einforderten, forderten VertreterInnen der unabhängigen Erwerbslosen- und Jobberinitiativen ein „Recht auf eine gesicherte Existenz für alle.“²⁵⁸

Die unabhängigen Erwerbsloseninitiativen lehnten eine – aus ihrer Sicht – erzwungene Lohnarbeit ab, und waren in Deutschland die ersten, die die Forderung nach einem bedingungslosen Grundeinkommen unter dem Namen „Existenzgeld“ erhoben, um selbstbestimmt zu leben und selbstorganisiert tätig sein zu können.²⁵⁹ In Folge wurde ein Existenzgeld-Modell ausgearbeitet, das in der unabhängigen Erwerbslosenbewegung in Deutschland bis heute fester Bestandteil der grundsätzlichen politischen Forderungen ist.

Demgegenüber forderten die gewerkschaftlich orientierten Erwerbsloseninitiativen eine Erwerbsarbeitszeitverkürzung, armutsfeste finanzielle Absicherungen bei Erwerbslosigkeit und Schaffung von mehr Erwerbsarbeitsplätzen – alles im Rahmen der Lohnarbeitsgesellschaft. In den 1980er und 1990er Jahren wurde innerhalb der deutschen Gewerkschaften über eine Mindestsicherung diskutiert, die die bestehenden Sozialversicherungssysteme ergänzen sollte. Es

²⁵⁶ Steiner (1999), S. 93. (zit. nach Kargl (2004), S.

²⁵⁷ Kargl (2004), S. 2.

²⁵⁸ Vgl. Rein (2000), ohne Seitenangabe.

²⁵⁹ Vgl. Blaschke (2010), S. 1.

entstand das Konzept für eine bedarfsorientierte Mindestsicherung, deren Anspruch an Bedingungen und Bedürftigkeitsnachweise geknüpft wurde.

Die Grundeinkommensidee wurde demgegenüber nur von einzelnen Wissenschaftlern, den unabhängigen Erwerbsloseninitiativen, und von anthroposophischen und katholischen Gruppierungen vertreten. Innerhalb der Sozialdemokratie und auch innerhalb der damaligen Partei des demokratischen Sozialismus (PDS) wurde allerdings auch „ein erweiterter Arbeitsbegriff diskutiert, der neben der Erwerbs- bzw. Lohnarbeit auch die Familien- und Sorgearbeit (Reproduktionsarbeit) und das bürgerschaftliche Engagement einschloss.“²⁶⁰

1985 veröffentlichte Joachim Mitschke, VWL-Professor an der Uni Frankfurt, sein Buch „Steuer- und Transferordnung aus einem Guß“, in dem er sein „Bürgergeld“-Konzept von 1974 um Berechnungen und Beispiele erweiterte sowie um die Einführung einer konsumorientierten „Bürgersteuer“. Unter Mitarbeit Mitschkes wurde das Konzept von „Bürgergeld“ und „Bürgersteuer“ im wirtschaftsliberalen „Kronberger Kreis“ weiterentwickelt. 1994 nahm die FDP Mitschkes Vorschläge in ihr Programm auf und brachte sie 1995 in die Koalitionsverhandlungen mit der CDU ein. Eine von CDU und FDP eingesetzte Regierungskommission bewertete sie allerdings aus fiskalischen Gründen als nicht empfehlenswert.²⁶¹

Im März 1999 fand in Berlin eine „Konferenz für Existenzgeld und radikale Arbeitszeitverkürzung“ statt. Sie wurde von Vertretern der unabhängigen Erwerbslosenbewegung organisiert, brachte aber nicht den erhofften gesellschaftlichen Durchbruch in der Grundeinkommensdebatte. Eine breitere Öffentlichkeit erreichte hingegen die deutschsprachige Veröffentlichung des Buches „Arbeit zwischen Misere und Utopie“ (2000) des Sozialphilosophen André Gorz. Darin revidierte er seine jahrzehntelange Ablehnung eines Grundeinkommens und forderte die Einführung eines existenzsichernden an keine Bedingungen geknüpften Bürgergeldes.

„André Gorz verknüpfte die realen Entwicklungen in der Arbeitswelt (Subjektivierung, Entgrenzung und Prekarisierung der Arbeit, Vormarsch der wissens- und kompetenzbasierten Produktion) mit einer grundsätzlichen Kritik der Lohnarbeit. Daraus leitete er die Notwendigkeit eines Grundeinkommens, des Rechts auf den selbstbestimmten Wechsel zwischen verschiedenen Arbeits- und Tätigkeitsformen (Erwerbsarbeit, gemeinwesenbezogene, kulturelle und künstlerische Tätigkeiten, Bildung usw.) und des Ausbaus von öffentlichen Infrastrukturen für freie und gemeinschaftliche Betätigungen ab.“²⁶²

²⁶⁰ Blaschke (2010), S. 3.

²⁶¹ Blaschke/Otto/Schepers (2010), S 236.

²⁶² Blaschke (2010), S. 3f.

Im Dezember 2003 veröffentlichte die Initiative „Freiheit statt Vollbeschäftigung“ aus dem universitären Umfeld ihre Thesen zu Verteilungsgerechtigkeit und Grundeinkommen. Sie kritisierte das Festhalten am Ziel der Vollbeschäftigung als anachronistisch und mit unsozialen Folgen verbunden. Stattdessen plädieren die in der Initiative vereinten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für ein Grundeinkommen und damit für mehr Freiheit zu einem selbstbestimmten Leben aller Bürgerinnen und Bürger.

Am 09. Juli 2004 konstituierte sich das deutsche „Netzwerk Grundeinkommen“ als Zweig des „Basic Income Earth Network“ (BIEN), das 1986 im belgischen Louvain-la-Neuve gegründet worden war. GründungsteilnehmerInnen waren ErwerbslosenaktivistInnen, WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen aus dem grünen und linken Parteispektrum sowie Aktivistinnen und Aktivisten der sozialen Bewegungen. „BIEN Deutschland“ stellte es sich zur Aufgabe, einen die Parteien, Weltanschauungen und theoretische Zugänge übergreifenden Diskurs zum Grundeinkommen sowie die Einführung des Grundeinkommens selbst zu fördern.

*„Das Netzwerk Grundeinkommen ist keinem bestimmten Modell und keinem bestimmten Begründungs- und Erklärungsansatz für das Grundeinkommen verpflichtet. Konsens sind folgende vier Kriterien des Grundeinkommens, das alle Menschen erhalten sollen: existenz- und teilhabesichernde Höhe, individuell garantierter Rechtsanspruch, keine Bedürftigkeitsprüfung, kein Zwang zur Arbeit oder zu einer anderen Gegenleistung“.*²⁶³

Einen großen Öffentlichkeitsschub und eine Verbreiterung der Debatte erfuhr die Grundeinkommensdiskussion 2005, als der Geschäftsführer der Drogeriemarktkette „dm“, Götz Werner, als erster bekannterer Arbeitgebervertreter in Deutschland die Grundeinkommensidee unterstützte und eigene Vorstellungen dazu medienwirksam präsentierte. Werner plädierte damals für die Abschaffung aller Steuern zugunsten einer erhöhten Mehrwertsteuer, wodurch der Faktor Arbeit von Kosten entlastet würde, und für ein substitutives Grundeinkommen auf dem das Lohneinkommen aufbaut. Angeregt waren seine Überlegungen vom anthroposophischen Menschenbild und der auf Rudolf Steiner zurückgehenden Idee der sozialen Dreigliederung.²⁶⁴

6.4 Grundeinkommensdebatte und Grundeinkommensinitiativen in Österreich

In Österreich zeichnete sich Mitte der 1980er ab, dass die bestehenden sozialen Netze, die in den keynesianischen Wohlfahrtsstaaten in den 1960er und 1970er Jahren ausgebaut worden waren, mit ihrer Erwerbsarbeitszentriertheit und Orientierung an starren Erwerbsbiographien nicht geeignet waren, die in Kapitel 4.9 genannten Phänomene aufzufangen. Im Januar 1985 initiierte die Katholische Sozialakademie eine öffentliche Debatte über ein „bedingungsloses Grundeinkommen“.

²⁶³ Ebd., S. 5.

²⁶⁴ Vgl. Blaschke (2010), S. 7.

Die beiden AutorInnen Herwig Büchele und Lieselotte Wohlgenannt stellten ihr Buch „Grundeinkommen ohne Arbeit“ auf einer Pressekonferenz vor. Die darauffolgende Mediendebatte war lebhaft und wurde kontroversiell geführt. Die BefürworterInnen eines bedingungslosen Grundeinkommens plädierten dafür, anstatt politische Energie und Milliarden an Steuergeldern in das Staatsziel einer vollbeschäftigten Gesellschaft zu stecken, die Grundlagen einer sozialen Grundsicherung für alle auszuarbeiten und die finanziellen Mittel dafür bereitzustellen.

Im Jahrbuch des ÖGB von 1986 stellte SPÖ-Sozialminister Alfred Dallinger, als damaliger ÖGB-Vizepräsident, seinen Beitrag unter das Motto „Um- und Neuverteilung der Arbeit“. Er wies auf die Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung hin und wollte in diesem Zusammenhang die Frage nach einer Entkoppelung von Arbeit und Lohn und die Idee eines „Grundeinkommens ohne Arbeit“ bzw. eines „Basislohns“ diskutiert wissen.²⁶⁵

1987 fand unter Dallingers Vorsitz ein ExpertInnenhearing zum Thema „Basislohn - Existenzsicherung - garantiertes Grundeinkommen für alle?“ statt. In seinem Einführungsstatement sprach Dallinger vom „Grundeinkommen als einer faszinierenden Idee, die zu diskutieren sei.“²⁶⁶ Er wies darauf hin, dass die Qualitäten der Arbeit ungleich verteilt seien. Viele Menschen würden ein Leben lang monotone Tätigkeiten ausüben müssen, während andere – je nach Ausbildungsgrad – befriedigende Tätigkeiten ausüben könnten. Ein Grundeinkommen würde helfen, diese starre Arbeitsteilung aufzubrechen, denn es bestünde dann nicht mehr der materielle Zwang, monotone Arbeiten annehmen zu müssen. Vorstellbare Konsequenzen daraus wären eine materielle Aufwertung monotoner Arbeit, eine sukzessive Wegrationalisierung monotoner Arbeit aufgrund fehlenden Arbeitskräfteangebots oder eine gleichmäßige Aufteilung monotoner Arbeiten auf alle Arbeitenden. Hinsichtlich der Entkoppelung von Arbeit und Einkommen stellte Dallinger fest:

„Ich bin überzeugt davon, dass sich die Frage der Abkoppelung des Einkommens von der Lohnarbeit immer schärfer stellen wird. Die Alternative zu einer bewussten Abkoppelung einer Basisexistenzsicherung von der Lohnarbeit ist meines Erachtens nicht darin zu sehen, Hoffnungen auf eine wieder funktionsfähige arbeitszentrierte Einkommenssicherung zu setzen. Die Alternative ist eher die ungeplante Abkoppelung der Mindesteinkommen von Lohnarbeit. Die steigende Zahl von Arbeitslosen und Fürsorgeempfängern in allen Industriestaaten ist ein Ausdruck dafür.“²⁶⁷

Dallinger hatte sich in der Öffentlichkeit nie dezidiert dahingehend geäußert, dass er als Sozialminister in Österreich ein Grundeinkommen einführen wolle, aber er hat Veranstaltungen zum

²⁶⁵ Vgl. APA0028, 13.2.1986.

²⁶⁶ BMAS (1987). S. 9f.

²⁶⁷ Ebd.

Thema Grundeinkommen immer unterstützt. In einem Radiointerview zur Sozialpolitik erklärte er, dass es

„nicht nur darum gehe, in 40 Jahren Aufgebautes zu bewahren, sondern den zukünftigen Strukturwandel in der Bevölkerung zu beachten und daraus die Konsequenzen zu ziehen. Angesichts einer heranstehenden Verdoppelung der älteren Generation und einem Gesamtrückgang der Bevölkerung sowie großen Umwälzungen in der Industrie werde man nicht umhin können, über Themen wie Basislohn, Grundeinkommen für die Arbeit, Mindestpensionen etc. zu diskutieren.“²⁶⁸

Alfred Dallinger war von 1980 bis 1989 Sozialminister in den Kabinetten Kreisky IV, Sinowatz und Vranitzky I. Nach seinem Tod²⁶⁹ geriet das Thema „bedingungsloses Grundeinkommen“ in der österreichischen Sozialdemokratie wieder in den Hintergrund. Auf Alfred Dallinger folgten die beiden SPÖ-Kurzzeitsozialminister Ferdinand Lacina (23.2.1989-10.3.1989) und Walter Geppert (10.3.1989-17.12.1990). Bei einer Pressekonferenz anlässlich einer Buchpräsentation²⁷⁰ zum Thema Grundsicherung bezeichnete Geppert das Grundeinkommen als „faszinierende und diskutabile Idee“. Während er gegenüber der Grundeinkommensidee unverbindlich blieb, sprach sich Geppert grundsätzlich für eine „materielle Grundsicherung“ aus, die er „in seinem Bereich soweit es geht verwirklichen“ wollte.

Es gab drei Gründe für das Misstrauen der Sozialdemokratie gegenüber einem Grundeinkommen. Zum einen war sie misstrauisch, da der neoliberale Ökonom Milton Friedman die Einführung befürwortet hatte, und dieser Gedanke später auch vom Liberalen Forum (LIF) in Österreich aufgegriffen wurde. Der zweite Grund für die Zurückhaltung der SPÖ war, dass es bei der Einführung des Grundeinkommens gleichzeitig auch um eine Abschaffung der Mindestlöhne ging. Der dritte Grund war, dass es für die sozialdemokratischen GewerkschafterInnen selbstverständlich war, dass eine materielle Grundsicherung an die Vorleistung Arbeitseinkommen geknüpft ist. Die Trennung von Einkommen und Erwerbsarbeit erschien nicht umsetzbar und war seitens der Gewerkschaften nicht erwünscht. Nach ihrer Ansicht hätte eine völlige Entkoppelung von Arbeit und Einkommen zu Fehlallokationen und damit zu enormen (zusätzlichen) Kosten geführt. Notwendigerweise wäre mit einem Grundeinkommen auch ein „schlanker Staat“ verknüpft gewesen, einerseits aus Gründen der Finanzierbarkeit und andererseits, weil ein großer Teil der Sozialbürokratie obsolet geworden wäre. „Der `schlanke Staat´, welcher Neoliberalen vorschwebt, ist hinsichtlich seiner Arbeitsmarkt- und

²⁶⁸ Radiointerview in der Sendung „Im Journal zu Gast“ am 30.5.1987, in: APA0089, 30.5.1987.

²⁶⁹ Minister Dallinger starb bei einem Flugzeugabsturz am 23.2.1989

²⁷⁰ Präsentiert wurde das Buch: Tálós, Emmerich (1989): Materielle Grundsicherung - Popper-Lynkeus' Programm, Wien – benannt nach dem sozialromantischen österreichischen Ingenieur Josef Popper, der um die Jahrhundertwende unter dem Pseudonym Lynkeus das Konzept einer „materiellen Grundsicherung“ und einer staatlichen „Nährpflicht“ entwickelt hatte.

Sozialpolitik eher magersüchtig“, kritisiert Butterwegge²⁷¹, und die Gewerkschaften befürchteten, dass beim „Erschanken“ des Staates mühsam erkämpfte Sozialleistungen zugunsten der neoliberalen Doktrin gleich mit entsorgt würden. Diese Befürchtungen waren vielleicht nicht gänzlich unbegründet, wie ein Interview mit der Ökonomin Hohenleitner vom Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) zeigte:

„Wir schlagen vor, den Kündigungsschutz abzuschaffen und auf Mindestlöhne zu verzichten. Diese Schutzmaßnahmen brauchten wir nicht mehr, wenn alle das Grundeinkommen erhielten. Die Erwerbsarbeit würde von einer großen Bürde befreit.“²⁷²

Auch innerhalb der ÖVP gab es in den 1980er Jahren Befürworter der Grundeinkommens-Idee. Der Universitätsprofessor und ÖVP-Abgeordnete Dr. Gerhart Bruckmann trat in seinem Buch „Mega-Trends für Österreich“ (1988) für ein garantiertes Mindesteinkommen ein, auf das jeder Österreicher nach Absolvierung eines Sozialjahres Anspruch haben sollte. Zur Finanzierung schlug Bruckmann Energie- und Rohstoffsteuern aber auch eine gerechtere Verteilung der Arbeit vor. In den Kreisen („Bunte Vögel“) des damaligen Wiener ÖVP-Obmannes Dr. Erhard Busek wurde ebenfalls über ein Grundeinkommen diskutiert. Busek selbst zeigte sich auch in seiner späteren Funktion als Vizekanzler gegenüber einem Grundeinkommen nicht gänzlich abgeneigt, solange die Finanzierbarkeit geklärt sei.²⁷³ Allerdings war der Grundtenor seiner Aussagen zur Grundeinkommens- und auch zur Grundsicherungsidee ablehnend.

Es blieb daher den beiden Oppositionsparteien „Liberales Forum“ (LIF) und „die Grünen“ vorbehalten, Mitte der 1990er Jahre die Grundsicherungs- und Grundeinkommensidee wieder aufzugreifen und dazu politische Konzepte zu formulieren.

Im Wahlkampf zu den Nationalratswahlen veröffentlichten die Grünen im November 1995 ein Pensionskonzept, das einen Bruch mit der bisherigen Erwerbsarbeitsorientierung der Pensionsversicherung darstellte.²⁷⁴ Das Grüne Zwei-Säulen-Modell beinhaltete eine aufkommensneutrale Neuverteilung des Pensionsvolumens mit Grundeinkommenselementen.

Am 1.5.1996, dem Tag der Arbeit, diskutierte das Liberale Bundesforum²⁷⁵ auf Burg Schlaining die Position des LIF zu einer Grundsicherung in Österreich. Die Debatte verlief kontroversiell. Ein

²⁷¹ Butterwegge (2007), S. 8.

²⁷² Taz, 27.3.2007 <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2007/03/27/a0167> [Zugriff am 27.12.2011].

²⁷³ „Kein Grundeinkommen für Studenten, die nicht studieren“, Interview mit Dr. Erhard Busek, in: „Die Presse“, vom 24.12.1991.

²⁷⁴ APA0329, 30.11.1995

²⁷⁵ Bundesparteitag des LIF

Delegierter sprach von einer sozialen Utopie, die nicht finanzierbar²⁷⁶ und nicht realisierbar sei. Eine andere Delegierte verwies in ablehnender Absicht darauf, dass ein Grundsicherungsmodell schon von Karl Marx angedacht worden sei.²⁷⁷ Letztlich konnte sich der sozialliberale Flügel des LIF, um Volker Kier, in dieser Frage gegenüber dem wirtschaftsliberalen Flügel durchsetzen. Vom LIF-Bundesforum wurde der Beschluss gefasst, ein detailliertes LIF-Grundsicherungsmodell zu entwickeln. Es sollte die Form eines „Bürgergeldes“ haben, das jeder Mensch unabhängig von seiner Arbeitsleistung bekommen soll. Mit der Entwicklung des Modells wurde Erwin Jerusalem, Sprecher des LIF-Bundesausschusses Arbeit, betraut. Auf dem 12. LIF-Bundesforum am 11./12.10.1997 wurde das fertige Grundsicherungsmodell ohne Gegenstimme und bei nur zwei Enthaltungen als Teil eines Steuerkonzepts (ohne Gegenstimme, bei drei Enthaltungen) angenommen.²⁷⁸ Als Zeitrahmen für die Realisierung sah das LIF – insbesondere wegen des gleichzeitig zu leistenden rechtsstaatskonformen Umbaus des Generationenvertrages – einen 30-Jahre-Horizont als erforderlich an.

Durch den Vorstoß des LIF gerieten damals die Grünen als zweite „junge“ Oppositionspartei einigermaßen unter Druck. Am 8.1.1997 kündigte Karl Öllinger als grüner Familien- und Sozialsprecher im Nationalrat an, dass die Grünen in den nächsten Wochen ein Modell der Grundsicherung für Kinder und Familien präsentieren würden.²⁷⁹ Bei der Landesversammlung der Grünen in Salzburg im September 1997 wurde das „sozialökologische Projekt Fair-teilen“ vorgestellt. Ziel sei die Verschränkung von Ökologie und Sozialpolitik und eine „stoffliche Grundsicherung“ für die Basisversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Konkrete Maßnahmen konnten noch nicht präsentiert werden, diese sollten erst in Zusammenarbeit mit dem Ökologieinstitut und der Wirtschaftsuniversität Wien entwickelt werden. Prader, Landessprecher der Salzburger Grünen, erklärte, dass die Basisversorgung mit Wasser, Energie, Wohnfläche, aber auch Mobilität, Kultur und Gesundheit kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollte, aber für den Mehrverbrauch dieser Ressourcen progressiv stark steigende Tarife zu bezahlen wären.²⁸⁰ Erst auf der Klubklausur der Grünen in Wiener Neustadt im Februar 1998 konnte Öllinger das sogenannte 98`er Modell der Grünen als das „Drei-Phasen-Modell der Grundsicherung“ präsentieren.²⁸¹ Bei diesem Modell handelte es sich allerdings nicht um ein Grundeinkommensmodell, sondern um eine

²⁷⁶ Auf die Frage, wie hoch die Folgekosten dieses Modells geschätzt würden, die durch die massenhafte freiwillige Arbeitsniederlegung im Billiglohnsegment ausgelöst würden, antwortete der Abgeordnete Volker Kier damals, dass demnächst eine VWL-Diplomandin in Graz mit einer entsprechenden Studie beauftragt würde.

²⁷⁷ in: APA0320, 1.5.1996

²⁷⁸ in: APA0192, 12.10.1997

²⁷⁹ in: OTS0101, 8.1.1997

²⁸⁰ in: APA0041, 21.9.1997

²⁸¹ APA0502, 11.2.1998.

bedarfsorientierte Grundsicherung. Es soll daher in diesem Zusammenhang nicht näher erläutert werden.

6.5 Grundeinkommensmodelle in Österreich im Detail

6.5.1 Das Pensionsmodell der Grünen von 1995 mit Grundeinkommenselementen

Das Grüne Zwei-Säulen-Modell für die Pensionsversicherung kann als partielles Grundeinkommensmodell bezeichnet werden. Es beinhaltete eine Vereinheitlichung aller Pensionssysteme und eine aufkommensneutrale Neuverteilung des Pensionsvolumens von insgesamt ATS 350 Mrd. Als plakatives Ziel wurde eine horizontale Umverteilung der Pensionen – weg von den „Luxuspensionen“ der Beamten aber mit einer Erhöhung der ASVG-Pensionen – genannt. NR-Abgeordneter Öllinger bezeichnete das Grüne Pensionsmodell später als Modell nach dem „Capuccino-Prinzip“²⁸²: eine Grundsicherung („der Kaffee“) für alle, eine versicherungsmathematisch errechnete Pension aus der Pflichtversicherung („die geschlagene Milch“) und die private Vorsorge als „Kakao-Streusel“ obendrauf.

Die erste Säule sollte aus der Einführung eines gesicherten Grundeinkommens im Alter in der Höhe von ATS 6.000,- (EUR 436,-) bestehen, kombiniert mit einer allgemeinen Versicherungspflicht. Die zweite Säule sollte über die Beiträge aus der Erwerbsarbeit finanziert werden, ohne staatliche Zuschüsse. Die Pensionshöhe sollte auch weiterhin vom Erwerbseinkommen abhängen und die Höchstpension sollte mit ATS 32.000,- (EUR 2.325,-)²⁸³ gedeckelt werden. Für den Pensionsanspruch aus der ersten Säule sollte jeder Erwachsene im Monat ATS 500,- (EUR 36,-) einzahlen, um mit dem 62. Lebensjahr sein Grundeinkommen (Grundpension) zu erhalten. Durch dieses System würde auch jene wachsende Gruppe von Menschen erfasst, die wegen geringfügiger Beschäftigung oder Werkvertragsbezahlung keine oder nur sehr geringe Pensionsansprüche erwerben können. Für jene Menschen, die ihre Beiträge nicht selbst finanzieren können und auch keinen Partner hätten, würde das Grüne Modell die Sozialhilfe übernehmen. Die Finanzierung dieser „Grundsicherung im Alter“ sollte über die laufenden Beitragszahlungen und über jene ATS 130 Mrd. (EUR 9,45 Mrd.) erfolgen, die bereits für die Finanzierung der Pensionen aufgewendet wurden. In die zweite Säule soll jeder Erwerbstätige wie bisher 22,8% seines Einkommens einzahlen. Darin enthalten waren bereits die ATS 500,- für die Grundpension. Verteilt werden sollten die Ansprüche streng nach dem Versicherungsprinzip, da das System ohne staatliche Zuschüsse auskommen sollte. Die Frühpension

²⁸² APA0253, 18.6.1997.

²⁸³ In der Broschüre „fairteilen“ von 1996 wurden mit einer Höchstpension von ATS 40.000,- und mindestens ATS 5.600,- monatlich andere Zahlen genannt.

sollte durch Gleit- bzw. Teilpension ersetzt werden, sowie durch die Möglichkeit zu einem Arbeitsurlaub im Ausmaß von bis zu zwei Jahren.²⁸⁴

6.5.2 Das Grundeinkommensmodell des LIF von 1996 im Detail

Ausgangspunkt²⁸⁵ der LIF-Überlegungen und Einstieg ihrer Argumentation zur Umsetzung eines Grundeinkommens war eine Analyse der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Nach Ansicht des LIF war die traditionelle Vorstellung einer Lebens- und Arbeitswelt mit dem Regelfall Vollerwerbstätigkeit und Vollbeschäftigung nicht mehr aufrecht zu halten. Daher sollte soziale Absicherung auch nicht mehr untrennbar an entgeltliche Erwerbsarbeit geknüpft sein.

„Durch die Veränderungen in den letzten Jahrzehnten erwachse die Notwendigkeit zu Reform und der Umbau der seit mehr als 100 Jahren bestehenden Grundkonzeption sozialstaatlichen Handels. Mit anderen Worten: Pension, Gesundheitsversorgung oder Arbeitslosengeld erhält nur, wer dafür im Rahmen seiner Erwerbstätigkeit auch Beiträge entrichtet. Genau dieses Beitragssystem stößt derzeit an die Grenze seiner Finanzierbarkeit, da es bedingt durch steigende atypische Beschäftigungsverhältnisse und unregelmäßige Erwerbsbiographien nicht mehr imstande ist, Wohlstandssicherung zu leisten und die steigende Zahl an Arbeitslosen zu tragen.“²⁸⁶

Als nächster Schritt folgte eine Analyse des österreichischen Sozialstaats, dessen Zustand vom LIF als „in der Krise befindlich“ und als „degeneriert“ beschrieben wurde. Nach Ansicht des LIF wurde er in den zurückliegenden sozialdemokratisch dominierten Jahrzehnten zu einem Wohlfahrtsstaat ausgebaut, der aber aufgrund verschiedener Umstände zu einem „verirrten Wohlfahrtsstaat“ degenerierte. Dieser sollte wieder durch einen Sozialstaat ersetzt werden, der durch Grund- und Freiheitswerte geleitet ist.

„Dies bedeutet zuerst, sich von der Fiktion zu verabschieden, dass die sozialen Sicherungssysteme mehr zu leisten imstande wären, als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft insgesamt vermag.“²⁸⁷

Die Sozialstaatskritik des LIF lässt sich unter folgenden sieben Punkten zusammenfassen:²⁸⁸

1. Das Sozial- und Steuerrecht wurde durch das Ausufern sozialpartnerschaftlicher Teilinteressen, aufgrund von Kompromissen und durch Anlassgesetzgebung zu einer Ansammlung von Einzelfallentscheidungen.

²⁸⁴ APA0329, 30.11.1995.

²⁸⁵ Sofern nicht anders ausgewiesen ist das gesamte Kapitel eine Zusammenfassung der Broschüre „Umdenken! Liberale Steuerreform. Neue Solidarität“ (Hrsg. Liberales Forum) von 1997.

²⁸⁶ Vision-Rundschau Nr. 39 (1999)

²⁸⁷ Kier (2000), S.131.

²⁸⁸ Ebd., S. 131f.

2. Auf Grundlage eines falschen Gleichheitsverständnisses wurden große Bevölkerungsgruppen nach dem Gießkannenprinzip kollektiv unterstützt.
3. In staatlich geschützten Bereichen hätten sich Nischen gebildet, wo Privilegien angehäuft wurden, wie etwa die Sonderpensionsrechte der Beschäftigten in den Pensionsversicherungsanstalten, den Kammern oder der Nationalbank.
4. Einerseits entstanden hohe Kosten des Sozialstaats und unerwünschte Windschatteneffekte in Form von Mehrfach- oder Fehlzuzwendungen, andererseits kam es zur Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen aufgrund der mangelnden Rechtskenntnis der Betroffenen bzw. aufgrund des kasuistischen Dickichts.
5. Die Unübersichtlichkeit der verschiedenen sozialen Einrichtungen und Transferleistungen führte zur Ausuferung der Sozialbürokratie und von den Beitragsleistungen der Erwerbstätigen wurde ein großer Teil durch die Sozialbürokratie verbraucht.
6. Zur Aufrechterhaltung des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsniveaus wurde eine wachsende Staatsschuld in Kauf genommen wurde, Sozialleistungen wurden zunehmend zu Lasten kommender Generationen finanziert und die Schuldenlast verminderte die auszahlbaren Beträge.
7. „Schwarzarbeit“ oder der sogenannte graue Arbeitsmarkt wurden durch das erwerbsarbeitszentrierte Sozialsystem geradezu verursacht. Außerdem kam es zu einer sinkenden Steuermoral, die „sowohl durch als unverhältnismäßig erlebte Belastungen als auch durch einen Verlust der Nachvollziehbarkeit und damit des Vertrauens in die Sinnhaftigkeit staatlichen Handelns mit verursacht wird.“²⁸⁹

Der Grundsicherungsanspruch des LIF-Modells umfasste die drei Kernelemente „Leben“, „Gesundheit“ und „Wohnen“, die als unverzichtbar für die menschliche Existenz festgemacht wurden. Im Bereich „Leben“ sollte jede Einzelperson einen Anspruch auf Deckung des Mindestbedarfs an Ernährung, Bekleidung, etc. („Lebensfristung“) haben. Mit diesem Betrag sollten die bisherigen Sozialtransfers (wie z.B. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Sondernotstandshilfe, Karenzgeld, Sozialhilfe, Studienbeihilfen) ersetzt werden. Nicht davon berührt wären finanzielle Transferleistungen ohne sozialpolitischen Charakter im engeren Sinn (z.B. Pflegegeld). Die soziale Infrastruktur des Staates (frei zugängliche Bildungseinrichtungen, öffentlich finanzierte Kinderbetreuungseinrichtungen etc.) sollte weiterhin und ohne soziale Schranken bereit gestellt werden. Im Bereich „Gesundheit“ sollte jede Person Anspruch auf einkommensunabhängige Absicherung gegen das Krankheitsrisiko durch eine generelle Versicherungspflicht haben. Im Bereich „Wohnen“ wurde die Herstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes als in erster Linie

²⁸⁹ Vgl. Kier (2000), S.133.

notwendig erachtet. Die soziale Dimension des Wohnens sollte durch regionale und wohnungsmarktspezifische Instrumente abgedeckt werden können (z.B. Mietzinsbeihilfen).

Anstelle von direkter oder verdeckter Unterstützung für einzelne Bevölkerungsgruppen, die sich oft durch die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe oder einem Familienstand ergaben, sollten direkt wirksame, individuelle Sozialtransfers treten, die sich nach der sozialen Lage der Einzelperson zu richten hätten. Das bestehende Transferwirrwarr sollte durch ein wesentlich einfacheres, übersichtlicheres und wirksameres System abgelöst werden. Ein Grundrecht auf „Erwerbsfreiheit“ sollte als einklagbares Recht auf existentielle Absicherung in Gestalt der allgemeinen Grundsicherung in der Verfassung verankert werden. Das Subsidiaritätsprinzip sollte im Sozialstaat verankert werden. Das bedeutet, die Einzelperson hätte die Verantwortung für die materielle Absicherung und Vorsorge für ihr eigenes Leben, und erst dort, wo Eigenverantwortung und Selbsthilfe zur Existenzsicherung nicht ausreichen, sollte der Sozialstaat helfend eingreifen.

Als problematisch wurde vom LIF erkannt, dass Österreich in Standortkonkurrenz zu den benachbarten Niedriglohnländern steht. Wegen der hohen Arbeitskosten in Österreich sei eine Rationalisierung der Arbeitsorganisation die einzige Chance im globalen Wettbewerb, Unternehmen reduzierten die Zahl ihrer MitarbeiterInnen zugunsten neuer Technologien und maschineller Arbeitsmethoden. Hier sah das LIF eine Chance, dass durch den Umbau der Grundsicherung neue Arbeitsverhältnisse ermöglicht werden. „In dieser Situation werden Teilzeitbeschäftigung sowie flexible und individuelle Arbeitsverhältnisse für immer mehr Menschen von Bedeutung – eine Entwicklung, auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik positiv zu reagieren haben.“²⁹⁰ Diese neuen Arbeitsverhältnisse würden zwar für sich allein weder sozialen Schutz noch ein existenzsicherndes Einkommen bieten, aber wegen der Grundsicherung wären die ArbeitnehmerInnen auch nicht ausschließlich von diesem Arbeitsverhältnis materiell abhängig. Dadurch würde die bestehende Arbeit auf mehr Menschen verteilt werden.

Anspruchsberechtigter Personenkreis im LIF-Modell – dazu gab es unterschiedliche Angaben – waren entweder alle Personen mit legalem Wohnsitz oder alle Personen mit unbeschränkter Steuerpflicht in Österreich. Für EU-Bürger waren Reziprozitätsvereinbarungen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen und es hätten Vorlauf Fristen vereinbart werden sollen, um „Grundsicherungs-Wohnsitzwechsel“ zu erschweren.

Subjekt des Transfers war jeweils die Einzelperson, wobei der Grundsicherungsanspruch Minderjähriger erst durch Nicht-Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Eltern entstand. Wenn

²⁹⁰ Kier (2000), S.132.

die Leistungsfähigkeit nicht ausreicht, dann sollte die Differenz auf das Existenzminimum durch die Grundsicherung abgedeckt werden.

Hinsichtlich der Stellung zum Sozialversicherungs- und Sozialhilfe-System sollten alle anderen Transferzahlungen ohne expliziten sozialpolitischen Charakter im engeren Sinn oder zur Herstellung von Chancengleichheit (z.B. Pflegegeld) oder landwirtschaftliche Förderungen (in ihrer sozialen Dimension) durch die LIF-Grundsicherung substituiert werden.

Die LIF-Grundsicherung sollte als Dividende des Volkseinkommens definiert sei. Die Höhe sollte an das Existenzminimum gekoppelt sein. Dieses wiederum sollte sich an der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientieren („Sozialdividende“) und letztlich von der parlamentarischen Mehrheit festgelegt werden. Die Leistungshöhe sollte zwar variabel sein, aber die Bandbreite, in der sich die Grundsicherung nach unten oder oben bewegen kann, sollte begrenzt sein. Als Diskussionsgrundlage nannte das LIF eine Bandbreite von ATS 6.000,- (EUR 436,-) bis ATS 8.000,- (EUR 581,-) pro Person und Monat. Als Anreiz zur Aufnahme von Erwerbsarbeit sollte ein Steuerfreibetrag dienen. Im LIF-Modell wurde eine Freibetragshöhe zwischen ATS 2.000,- (EUR 145,-) und ATS 4.000,- (EUR 291,-) pro Person und Monat angenommen. Dadurch wären Jahreseinkommen bis zu ATS 48.000,- (EUR 3.488,-) pro Jahr steuerfrei geblieben.

Die Transferhöhe für nicht Erwerbstätige sollte sich an den Ausgleichszulagenrichtsätzen der Pensionsversicherung orientieren, Erwerbstätige hingegen sollten die Grundsicherung gleitend durch eine Negativsteuer erhalten. Einkünfte aus Kapital würden den Grundsicherungsanspruch reduzieren, aber auch ertragloses Vermögen würde mit einem festzulegenden Prozentsatz seines Wertes die jährliche Steuerbemessungsgrundlage erhöhen und damit den tatsächlichen Grundsicherungsanspruch reduzieren. Die Leistungshöhe sollte weiters nicht nach dem Geschlecht, aber nach dem Alter des Transfersubjekts differieren. Der Grundsicherungsanspruch von Minderjährigen sollte sich nach Alter gestaffelt in einer Bandbreite von etwa ATS 4.500,- (EUR 327,-) bis ATS 6.500,- (EUR 472,-) bewegen. Ab dem 65. Lebensjahr sollte die Grundsicherung als Mindestpension in Kombination mit erwerbsabhängigen und/oder einer privater Vorsorge ausgeformt werden. Zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen wurden keine Angaben gemacht. Die Dynamisierung sollte durch jährliche Anpassung analog zur Erhöhung der Ausgleichszulagenrichtsätze erfolgen.

Im LIF-Modell gab es keine Einschränkung hinsichtlich der Bezugsdauer, es gab keine Arbeitspflicht und daher auch keine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft. Zur Bedarfsprüfung und zur institutionellen Ausformung wurden keine Angaben gemacht.

Hinsichtlich der Finanzierung des LIF-Modells war ein Abgehen von einer rein lohn(neben)kostenabhängigen Finanzierung des Sozialsystems hin zu einer alle Einkommensarten erfassenden Steuerfinanzierung angedacht, denn eine Verbreiterung der Steuerbasis wurde als notwendig erachtet. Das wurde zwar nicht näher erläutert, aber anhand von Presseaussendungen lässt sich ableiten, dass an die Einführung einer Vermögenssteuer nicht gedacht wurde, und auch „alte Ideologiesteuern“ wie die Erbschaftssteuer wollte man abschaffen sowie den Spitzensteuersatz von 50 auf 45% senken.²⁹¹ Ausgeschlossen wurde auch die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe oder „Maschinensteuer“, weil sie nach dem LIF-Modell umverteilungsuntauglich gewesen wäre. An die Einführung einer Energiesteuer auf Energieverbrauch und auf fossile Energieträger wurde hingegen schon gedacht und an die Anhebung der Kapitalertragssteuer von 25 bis 30%.²⁹² In Summe liefen die LIF-Pläne auf ein Steuersenkungsprogramm hinaus, die Finanzierbarkeit ihres Grundeinkommensmodells erscheint damit nicht gewährleistet.

Abgehend von den Angaben in der Grundsicherungs-Broschüre wurde vom LIF-Abgeordneten Erwin Jerusalem behauptet, dass das LIF-Modell gegenüber dem Budget kostenneutral sei, es würde lediglich Volkseinkommen verteilt werden.²⁹³ Demnach würden „jährlich rund ATS 1.200 Mrd. aus dem Budget an die Bevölkerung verteilt werden. Diese Summe setze sich aus der Bruttolohn- und Gehaltssumme der Unselbständigen von ATS 950 Mrd., den Pensionen und Beihilfen in der Höhe von knapp ATS 500 Mrd. sowie aus den Leistungen für Selbständige in der Höhe von ATS 50 Mrd. zusammen. Davon abrechenbar wären Abzüge wie Steuern, in der Höhe von rund ATS 300 Mrd.

Die Arbeitsmarkteffekte der LIF-Grundsicherung, die Auswirkungen auf die Finanz- und Kapitalmärkte sowie eventuell induzierte Migrationsbewegungen sollten erst genau untersucht werden. Auch die Lohneffekte (Mindestlohn, Niedriglohneffekt) der LIF-Grundsicherung auf Mikroebene wurden als noch nicht abschätzbar angesehen, daher sollte das Modell erst in Teilbereichen eingeführt werden. Zunächst sollte die Altersvorsorge auf ein System mit Grundpension umgestellt und das System der Familienbeihilfen einkommensabhängig neugestaltet werden.

Das LIF-Grundsicherungsmodell wurde in mehrfacher Hinsicht dahingehend kritisiert, dass sich die Wirtschaft dabei ihres sozialen Auftrages leichter entledigen könnte, dass ungeklärt sei, wie sich das Modell auf die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie auf die solidarische Sozialversicherung auswirken würde, dass auch die Frage der Bedarfsprüfung offen sei²⁹⁴ und dahingehend, dass die vom LIF verwendeten Zahlen nicht stimmen würden (Volkseinkommen, Zahl der Selbständigen etc.), sowie

²⁹¹ APA0312, 28.10.1997.

²⁹² APA0120, 8.10.1997.

²⁹³ APA0213, 1.5.1996 und APA0137, 3.5.1996.

²⁹⁴ Vgl. APA0415, 23.1.1998.

dass bei einem vorgesehenen Grundeinkommen von ATS 10.000,- (EUR 727,-) für jeden Erwachsenen, und ATS 5.000,- (EUR 363,-) Schilling für jedes Kind, die Gesamttransfers bereits mit ATS 875 Mrd. (EUR 53,59 Mrd.) zu Buche schlagen. Damit blieben nur rund ATS 325 Mrd. (EUR 23,62 Mrd.) für die Bezahlung leistungsabhängiger Erwerbsarbeit und damit könnte für die rund 3,1 Millionen unselbständig Beschäftigten nur ein durchschnittliches monatliches Zusatzeinkommen aus Erwerbsarbeit von etwa ATS 8.000,- (EUR 581,-) finanziert werden.^{295 296}

Dem Modell liegen auch verschiedene Annahmen zugrunde, die nicht hinterfragt wurden, z.B. dass der bestehende Wohlfahrtsstaat nicht finanzierbar sei bzw. der Finanzbedarf des bestehenden Sozialsystems die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesellschaft übersteige, oder auch dass Obdachlosigkeit in erster Linie durch die Herstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes zu beseitigen sei. Allerdings hat das LIF sein Grundeinkommensmodell als Diskussionsvorschlag verstanden und auch als einen solchen präsentiert. Jedenfalls ist es dem LIF gelungen, kurzfristig sozialpolitisches Agenda-Setting zu betreiben, und sie konnten damit bei den Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen 1996 die Grünen überholen. Mittelfristig und als Reformoption spielte das LIF-Modell in der Grundsicherungsdebatte keine Rolle. So bezog die damalige Sozialministerin Eleonore Hostasch im Rahmen einer Anfragebeantwortung²⁹⁷ Stellung zum LIF-Grundeinkommenskonzept. Darin wehrt sie sich gegen die „Diffamierung bestehender sozialstaatlicher Formen und Einrichtungen“, welche „Ausgangspunkt des liberalen Programms ist“. Eine vom Ministerium eingesetzten Arbeitsgruppe zur Evaluierung verschiedener Grundsicherungsmodelle würde sich demnach mit dem LIF-Grundsicherungsmodell nicht auseinandersetzen, denn „nach meiner Ansicht und nach Ansicht vieler Vertreter des `Armutnetzwerkes` ist ein solches Modell unter den heutigen Rahmenbedingungen hinsichtlich Effektivität, Kosten und Ermöglichung der gesellschaftlichen Teilhabe nicht zielführend.“

²⁹⁵ Damit würde selbst unter der Annahme ungleicher Verteilung das Lohn-Differential wohl kaum 1:3 überschreiten. Daraus ergibt sich eine mögliche Gehaltsspannbreite von ATS 14.000,- bis ATS 22.000,-.

²⁹⁶ Öllinger/Van der Bellen (1996), S. 99.

²⁹⁷ 3476/AB XX.GP http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/AB/AB_03476/fname_131789.pdf [Zugriff am 19.1.2012]

7. Realisierbarkeit des BGE in Österreich

Spekulationen über die Realisierbarkeit eines BGE in Österreich sind müßig. Das hat die rund 30-jährige Entstehungsgeschichte der BMS gezeigt. Es war ein weiter Weg vom Lippenbekenntnis zur Armutsbekämpfung bis zur Umsetzung tatsächlicher Reformen. Reformvorhaben in anderen Politikbereichen, wie die Bundesstaatsreform oder die Bildungsreform, erfahren eine ähnliche Geschichte. Dabei handelte es sich bei dem ausverhandelten Reformkompromiss um nicht mehr als ein Abdichten des Sozialstaats nach unten, um eine Harmonisierung bestehender Landes-Sozialhilfegesetze, der aber – guten politischen Wind vorausgesetzt – eine geeignete Basis für weitere Verbesserungen darstellt. Demgegenüber würde ein bedingungsloses Grundeinkommen einen Komplettumbau des österreichischen Sozialstaats und einen Paradigmenwechsel in der österreichischen Sozialpolitik bedeuten. Eine Umsetzung „von heute auf morgen“ scheint daher eher ausgeschlossen.

Von seinen BefürworterInnen werden eine ganze Reihe von guten Argumenten für die Einführung des BGE genannt, die Vobruba in drei Gruppen sortiert hat: gesellschaftspolitische, ökonomische und sozialpolitische Argumente.²⁹⁸

1. Gesellschaftspolitische Argumente:

Das „Autonomieargument“ besagt, dass das BGE alle Menschen befähigen würde, jene Art von Tätigkeit auszuüben, die er oder sie wünsche. Davon abgeleitet besagt das „Ökologieargument“, dass durch das BGE ökologisch bedenkliche Erwerbsarbeit abgelehnt werden könnte. Auch das „frauenpolitische Argument“ ist vom Autonomieargument abgeleitet. Demnach würde das BGE Frauen den Ausstieg aus unerwünschten Lebenssituationen erleichtern.

2. Ökonomische Argumente:

Das „Kaufkraftargument“ besagt, dass durch das BGE die Kaufkraft der Bevölkerung stabilisiert würde. Dem „Argument alternativer Arbeit“ folgend würde das BGE eine finanzielle Basis für selbstbestimmte Arbeit sein, es würde Tätigkeiten in der Alternativökonomie ermöglichen und auch Unternehmensneugründungen eine finanzielle Absicherung bieten. Das „Arbeitslosigkeitsargument“ besagt, dass das BGE die adäquate Antwort auf die offensichtliche Unmöglichkeit sein sollte, Vollbeschäftigung wiederherzustellen.

²⁹⁸ Vgl Vobruba (2007), S. 178ff.

3. Sozialpolitische Argumente:

Das „Armutargument“ besagt, dass die bestehenden Systeme sozialer Sicherung aufgrund der raschen Wandlungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr ausreichen würden. Das „Bürokratieargument“ verweist darauf, dass durch den Entfall der Bedarfsprüfung Teile der Sozialadministration obsolet werden würden und das Armutsfallenargument bezieht sich auf den fehlenden Anreiz für SozialhilfebezieherInnen bzw. MindestsicherungsbezieherInnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Manche dieser Argumente werden in der Grundeinkommensdebatte relativiert. So merken Kritiker zum „Autonomieargument“ an, das BGE sei nicht anderes als ein Ruhigstellen der Massen durch Privat-TV und Grundeinkommen, im Sinne einer modernen Version von „Brot und Spiele“. In dieser Diskussion treffen zwei idealtypische Menschenbilder aufeinander, und die Wahrheit liegt wohl in der Mitte. Auch das „frauenpolitische Argument“ geht ins Leere, wenn durch das BGE Frauen dem Erwerbsarbeitsmarkt fern bleiben. Grundeinkommens-Experimente in den USA haben einen Rückgang der Erwerbsarbeit bei verheirateten Frauen und AlleinerzieherInnen um bis zu 30% gezeigt (siehe dazu Kapitel 7.2.1).

Andere dieser Argumente wiederum intendieren Veränderungen, die auch durch einfachere Maßnahmen oder Instrumente zu erreichen wären. So trifft das „Kaufkraftargument“ – das z.B. von Götz Werner vorgebracht wird²⁹⁹ – auf alle Sozialtransfers zu.³⁰⁰ Mit dem „Armutfallenargument“ wird auf die fast vollständigen Anrechnung des Erwerbseinkommens auf den Transfer Bezug genommen, demnach Zusatzverdienste de facto mit 80 bis 100% besteuert werden. Auch dieses Argument spricht wieder nicht exklusiv für ein Grundeinkommen, denn fließende(re) Übergänge vom Sozialtransfer zur Erwerbstätigkeit ließen sich jederzeit einrichten.³⁰¹ Das „Armutargument“ des „nach unten hin Abdichtens“ wurde auch als Argument für die Einführung der BMS gebracht, und eine Anhebung der BMS-Leistungshöhe an die Armutsgefährdungsschwelle würde ebenso armutsvermeidend wirken. Auch hier ist keine Problemlösungsexklusivität für das Grundeinkommen gegeben. Wenn das „Arbeitslosigkeitsargument“ in Richtung einer Kompensation von Einkommensausfällen zielt, dann gibt es wieder keinen exklusiven Problemlösungsanspruch für das Grundeinkommen. Erst wenn es darum geht, die Arbeit als basales Kriterium für Verteilungsgerechtigkeit zu ersetzen, dann fallen erwerbsarbeitsorientierte, aktivierende Systeme der Sicherung aus. Das würde aber einen fundamentalen Strukturwandel der Gesellschaft

²⁹⁹ Werner (2006), S. 23.

³⁰⁰ Vgl. Vobruba (2007), S. 193.

³⁰¹ Vgl. ebd., S. 193f.

voraussetzen, der sehr hohe Moralanforderungen an die Gesellschaft implizieren würde.³⁰² Nach Ansicht von Vobruba verlangt die Akzeptanz des Grundeinkommens in der Gesellschaft eine hohe Moralausstattung, und „je zielgenauer ein Argument für ein garantiertes Grundeinkommen spricht, umso eher tendiert es dazu, die Moralausstattung der Leute zu überfordern.“³⁰³

7.1 Arbeit als basales Verteilungskriterium?

„Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“³⁰⁴ ist ein gern verwendetes Bibelzitat, das die herrschende Legitimationsbeziehung zwischen Arbeiten und Einkommen auf den Punkt bringt. Fast alle Ansprüche auf gesellschaftliche Leistungen beruhen auf – in Form von Arbeitseinkommen – ausgedrückter Arbeitsleistung. Arbeit ist das zentrale Verteilungskriterium in der heutigen Gesellschaft.³⁰⁵

Wie in Kapitel 3.3.1. aber bereits ausgeführt, deutet die Situation und Entwicklung auf den Arbeitsmärkten darauf hin, dass Arbeit bereits heute ein knappes Gut ist, dessen Knappheit sich weiter verschärfen wird. Das führt zu der paradoxen Situation, dass heute jenes Kriterium, das die Verteilungsgerechtigkeit reguliert, selbst ein knappes Gut ist, dessen Verteilung allerdings nicht reguliert ist. Tabelle 18 zeigt die Entwicklung des tatsächlich geleisteten Arbeitsvolumens in Deutschland³⁰⁶ und bestätigt die empirische Evidenz eines sinkenden Beschäftigungsangebots von 1950 bis 2004:

Tab. 18 Arbeitsvolumen pro Kopf und Jahr in Deutschland

Jahr	EinwohnerInnen (in 1.000)	Erwerbstätige (in 1.000)	Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	Arbeitsvolumen pro Erwerbst. (in Stunden)	Arbeitsvolumen pro EinwohnerIn (in Stunden)
1950	47.519	19.570	48.375	2.472	1.018
1952	48.478	20.522	50.107	2.441	1.034
1954	48.710	21.671	52.635	2.429	1.081
1956	49.000	23.154	54.405	2.350	1.092
1958	50.178	23.895	52.488	2.197	1.046
1960	55.433	26.063	56.382	2.163	1.017
1962	56.837	26.518	55.690	2.100	980
1964	57.971	26.604	55.371	2.081	955
1966	59.148	26.693	54.483	2.041	921
1968	59.500	25.866	51.507	1.991	866
1970	60.651	26.618	52.075	1.956	859
1972	61.697	26.860	51.029	1.900	827

³⁰² Vgl. ebd., S. 195f.

³⁰³ Vobruba (2007), S. 193.

³⁰⁴ Neues Testament, 2. Brief des Paulus an die Thessalonicher 3, 10.

³⁰⁵ Vgl. Oevermann (2010), S. 112.

³⁰⁶ Da für Österreich keine Statistik verfügbar war, führe ich hier die vergleichbaren Daten für Deutschland an. Die Zahlen für Österreich in den Jahren 2004 und 2010 belegen den deutschen Trend auf insgesamt höherem Niveau.

Jahr	EinwohnerInnen (in 1.000)	Erwerbstätige (in 1.000)	Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	Arbeitsvolumen pro Erwerbst. (in Stunden)	Arbeitsvolumen pro EinwohnerIn (in Stunden)
1974	62.071	26.900	49.402	1.837	796
1976	61.574	26.125	47.271	1.809	768
1978	61.350	26.433	46.837	1.772	763
1980	61.538	27.377	47.611	1.739	774
1982	61.596	27.183	46.268	1.702	751
1984	61.128	27.155	45.642	1.681	747
1986	61.010	28.059	46.003	1.640	754
1988	61.450	28.821	46.474	1.613	756
1990	63.254	30.276	47.412	1.666	750
1992	80.594	37.878	58.976	1.557	732
1994	81.422	37.304	57.288	1.536	704
1996	81.896	37.270	55.994	1.502	684
1998	82.029	37.616	56.010	1.489	683
2000	82.260	39.144	57.456	1.467	698
2002	82.564	39.096	56.318	1.440	682
2004	82.501	38.853	55.964	1.440	678

Quelle: modifiziert übernommen aus Schildt (2010), S. 145.

Demnach ist in Deutschland das Arbeitsvolumen pro EinwohnerIn seit 1950 um rund ein Drittel und das Arbeitsvolumen pro Erwerbstätigen um 42% gesunken. Die Zahlen der Statistik Austria³⁰⁷ für Österreich in den Jahren 2004 und 2010 belegen den deutschen Trend, wobei die Arbeitsleistung in Österreich – zumindest auf den ersten Blick – um rund 25% höher lag. Im Jahr 2004 wurden in Österreich 6,91 Mrd. bezahlte Arbeitsstunden geleistet, das ergab 1.845 Stunden pro Erwerbstätigem (3,744 Mio.) und 845 Stunden pro Einwohner (8,169 Mio.). Im Jahr 2010 wurden 6,98 Mrd. bezahlte Arbeitsstunden geleistet, das ergab 1.703 Stunden pro Erwerbstätigem (4,096 Mio.) und 832 Stunden pro EinwohnerIn (8,388 Mio.).

Der zweite Blick muss sich auf das durchschnittliche Pensionsantrittsalter richten. Dieses ist in Österreich von 1970 bis 1995 von 61,9 auf 58,1 Jahren gesunken. 1995 wurde der niedrigste Durchschnittswert erreicht, seitdem bewegt sich das Pensionsantrittsalter zwischen 58,2 und 59,1 Jahre. Die durchschnittliche Erwerbszeit hat sich von 1970 bis 2010 um rund 8 Jahre, von 43 auf 35 Jahre verkürzt. Demgegenüber betrug das durchschnittliche Rentenantrittsalter in Deutschland im Jahr 2010 63,2 Jahre. Daraus lässt sich schließen, dass es in Österreich zu einem vergleichbaren Rückgang des geleisteten Arbeitsvolumens gekommen ist.

Bei der Zahl der geleisteten Überstunden ergibt sich ein etwas differenzierteres Bild. Die Gesamtzahl der geleisteten Überstunden in Österreich ist seit 2004 um 8,6% gestiegen, seit 2008 aber gleichbleibend. Die Zahl der unselbständig Erwerbstätigen, die Überstunden leisten, ist seit 2004 um

³⁰⁷ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/arbeitsvolumen/023283.html [Zugriff am 20.1.2012]

12,5% gestiegen, wobei der Spitzenwert 2007 erreicht wurde. Nach wie vor leisten knapp über 20% der unselbständig Erwerbstätigen Überstunden, und erreichen eine durchschnittliche Überstundenleistung von 8,1 Stunden pro Woche davon 6,2 Stunden bezahlt. Das heißt, jene rund 730.000 Überstunden Leistenden, leisten auch viele davon.

Tab. 19: Anzahl der geleisteten Überstunden der unselbständig Erwerbstätigen seit 2004

Jahr	Überstunden insgesamt in 1.000	Überstundenleistende		Ø wöchentliche Überstunden		Davon bezahlte Überstunden
		In 1.000	In %	pro Erwerbstätiger/em	pro Überstundenleistender/em	
2004	3.188,5	649,9	20,4	1,9	9,3	5,8
2005	3.246,3	756,8	23,3	2,1	9,2	6,0
2006	3.330,0	763,9	22,9	2,1	9,0	6,4
2007	3.390,1	821,9	24,2	2,1	8,8	6,1
2008	3.463,8	800,1	23,1	2,0	8,5	6,0
2009	3.466,4	731,9	21,1	1,7	8,2	6,2
2010	3.462,9	731,4	21,1	1,7	8,1	6,2

Quelle: modifiziert übernommen aus Statistik Austria
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitszeit/arbeitszeit_durchschnittliche_ueberstunden/052573.html [Zugriff am 18.1.2012]

Das Arbeitsvolumen gemessen an Arbeitsstunden konzentriert sich somit bei den knapp über 70% der unselbständig Erwerbstätigen mit Normalarbeitsverhältnissen (Tabelle 11) und besonders bei jenen etwas über 20% der unselbständig Erwerbstätigen, die zusätzlich relativ viele bezahlte Überstunden leisten. Einer These von Ulrich Oevermann folgend ist diesen „Mehrleistern“ aber kein Orden „Held der Arbeit umzuhängen, sondern,

„wer sich als arbeitsfähiger Einzelner auf einen bewirtschafteten Arbeitsmarkt begibt, muss sich (...) von anderen sagen lassen, dass er der Gerechtigkeit der Verteilung von Arbeitsangeboten in dem Maße schadet, in dem er (...) anderen die so geleistete Arbeit wegnimmt. Es kommt also zu dem Paradox, dass nur der sich gemeinwohlorientiert verhält, der über ein bestimmtes, enges Maß hinaus seine Arbeitsleistung nicht steigert, und derjenige ‚hedonistisch‘, der sie über dieses Maß hinaus steigert.“³⁰⁸

Bielenski, Bosch und Wagner haben 2002 verglichen (sh. Tabelle 20), wie viel die EuropäerInnen durchschnittlich pro Woche arbeiteten, und wie viel sie eigentlich gerne gearbeitet hätten. Demnach hätten die überdurchschnittlich viel arbeitenden ÖsterreicherInnen ihre Wochenarbeitszeit gerne etwas (um 5,4%) reduziert, von damals 29,7 Stunden auf noch immer hohe 28,1 Stunden. Die/der durchschnittliche europäische Erwerbstätige (inkl. Norwegen) wollte sogar gerne etwas mehr (+5,5%) arbeiten, und zwar 25,0 Stunden anstelle von 23,7 Stunden. Nur in den beiden EU-Staaten Spanien

³⁰⁸ Oevermann (2010), S. 113.

und Italien lag die Wunscharbeitsleistung knapp unter dem tatsächlich geleisteten europäischen Durchschnitt.

Tab. 20 Tatsächliches und gewünschtes Arbeitsvolumen

Land	Arbeitsvolumen		Differenz in %
	tatsächlich	gewünscht	
Belgien	23,9	24,0	+0,4
Dänemark	29,5	26,9	-8,8
Deutschland	26,0	26,4	+1,5
Finnland	26,9	26,5	-1,5
Frankreich	23,6	24,9	+5,5
Griechenland	21,6	23,8	+10,2
Großbritannien	26,4	25,1	-4,9
Irland	28,1	28,1	+0,4
Italien	18,6	22,2	19,4
Luxemburg	28,1	26,6	-5,3
Niederlande	24,4	24,1	-1,2
Österreich	29,7	28,1	-5,4
Portugal	27,1	27,5	+1,5
Schweden	30,1	29,6	-2,0
Spanien	17,7	23,4	+32,2
Norwegen	30,0	28,6	-4,7
EU und Norwegen	23,7	25,0	+5,5

Quelle: modifiziert übernommen aus Bielinski et al (2002), S. 44.

Oevermanns Argumentation folgend bedeutete das, dass alle Erwerbstätigen in Österreich, die 2002 mehr als 28,1 Stunden pro Woche gearbeitet haben, jemand anderem die Wunscharbeit weggenommen haben. Wenn sie mehr als 29,7 Stunden oder gar die Normalarbeitszeit plus Überstunden gearbeitet haben, dann haben sie anderen Arbeit und damit Erwerbseinkommen weggenommen. Damit werden aber einerseits „die Prämisse von Arbeit als basalem Kriterium für Verteilungsgerechtigkeit“³⁰⁹ und andererseits die herrschende Leistungsethik einer „Verpflichtung zur Arbeit“ grundlegend in Frage gestellt, und damit wird „zugleich ein für die materielle Legitimation der demokratischen Gesellschaft wichtiger Pfeiler eingerissen.“³¹⁰ Wenn aber das Leistungsprinzip für das Individuum wegfällt – und Oevermann sieht auch keine „alternative inhaltliche Form der

³⁰⁹ Ebd., S. 115.

³¹⁰ Ebd., S. 114.

Gemeinwohlbindung des Einzelnen“, stellt sich die Frage „wie die gegenwärtige Gesellschaft ihre Zukunftsprobleme materiell bewältigen will?“³¹¹

7.2 Finanzierbarkeit eines BGE in existenzsichernder Höhe

In der Literatur finden sich einige Finanzierungsberechnungen und –simulationen. Beispielhaft sollen die Berechnungen für das „Ulmer Modell“ dargestellt werden. Ein Grundeinkommen hätte aber auch Auswirkungen auf die Arbeitsbereitschaft der Bevölkerung und damit auf die Produktion der Güter und Dienstleistungen, also auf seine eigene Finanzierungsbasis. Dazu finden sich bei Kumpmann³¹² empirische Hinweise sowie theoretische Überlegungen.

7.2.1 Theoretische Überlegungen und empirische Hinweise zu den Rückkopplungseffekten (Kumpmann)

BGE in existenzsichernder Höhe bedeutet, dass die Transferhöhe zumindest gleich hoch oder höher ist als in der bestehenden Mindestsicherung. Außerdem soll das BGE an alle Gesellschaftsmitglieder ausbezahlt werden. Daraus folgt, dass der Wegfall von Sozialleistungen und Steuervergünstigungen zur Mindestsicherung zwar der erste Beitrag zur Finanzierung ist, aber nicht ausreicht. Das BGE ist kein Ersatz für die Lebensstandardsicherung im Alter und bei Erwerbslosigkeit. Daher werden durch das BGE nur jene Anteile ersetzt, die die mindestsichernde Funktion erfüllen, darüber hinaus gehende Pensionen oder Arbeitslosengeld müssen weiterhin aus der Pensionsversicherung bzw. Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Dass durch das BGE Arbeiten jenseits des Marktes begünstigt werden, bspw. durch die Übernahme von Pflegeleistungen durch Angehörige, spielt für die Finanzierung nur eine untergeordnete Rolle.

Das BGE muss daher aus dem Volkseinkommen finanziert werden, also aus der gesamtwirtschaftlichen Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Daraus ergibt sich auch, dass die Steuern auf Markteinkommen, dazu zählen alle Arbeitseinkommen, Kapitalerträge und Unternehmensgewinne, sowie die Konsumsteuern erhöht werden müssen. Es wichtig, die Rückwirkung des BGEs auf die Produktion, also auf seine eigene Finanzierungsbasis zu untersuchen, sowohl hinsichtlich der Konsumnachfrage als auch hinsichtlich des Arbeitsangebots.

Das BGE verbessert die finanzielle Situation von Geringverdienern. Diese Bevölkerungsgruppe hat viele unbefriedigte Konsumbedürfnisse und wird einen großen Anzeil des zusätzlichen Einkommens für Konsum aufwenden. Jene Bevölkerungsgruppen, die das BGE über höhere Steuern auf Markteinkommen finanzieren, haben ein geringeres Nettoeinkommen zur Verfügung. Höhere

³¹¹ Ebd.

³¹² Ich beziehe mich im gesamten Kapitel auf Kumpmann (2010), S. 369-378.

Konsumsteuern schmälern ebenfalls den relativen Wert ihres Markteinkommens. Diese Bevölkerungsgruppe hat aber ohnehin ein geringeres zusätzliches Konsumbedürfnis und wird auch ihren bisherigen Konsum kaum zurückfahren, stattdessen wird sie weniger sparen. Insgesamt steigt durch das BGE also der Konsum und somit die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

Wie wirkt sich aber das BGE auf das Arbeitsangebot aus? Auf das Sinken der Nettomarkteinkommen aufgrund der höheren Steuern, könnte einerseits mit erhöhter Leistungsbereitschaft reagiert werden, um den Einnahmefall zu kompensieren, oder andererseits mit sinkender Arbeitsbereitschaft, da sich Arbeit weniger lohnt. Da den sinkenden Markteinkommen ein zusätzliches Grundeinkommen kompensatorisch gegenüber steht, wird das BGE tendenziell dazu führen, dass weniger Arbeitsleistung am Markt angeboten wird. Vor allem die Arbeitsbereitschaft für unangenehme Arbeit, zu der die intrinsische Motivation gering ist, wird sinken. Insgesamt sinkt also durch das BGE die Produktion (arbeits)angebotsseitig.

Experimente mit negativen Einkommenssteuern in den USA und Kanada von 1968 bis 1982 haben einen Rückgang der Arbeitsleistung bei Familienvätern zwischen 0,5 und 9% und einen Rückgang bei verheirateten Frauen und AlleinerzieherInnen um bis zu 30% gezeigt. Es wurden damals 5 Experimente mit insgesamt fast 10.000 TeilnehmerInnen durchgeführt, wobei die Einkommensgarantie zwischen 50 und 148% der Armutsgrenze lag. Dabei wurde weniger die Wochenarbeitszeit reduziert, sondern vielmehr wurden Erwerbspausen zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen eingelegt. Die TeilnehmerInnen wussten allerdings, dass sie nach Ablauf des Experiments wieder in das normale Erwerbsleben zurückkehren müssen, daher sind die Ergebnisse nur bedingt valide (Wunsch, den Anschluss im Beruf nicht zu verlieren).³¹³

Blundell und MaCurdy haben 1999 empirisch untersucht, wie sich die Leistungsbereitschaft bei zu erwartenden Einkommenseffekten verändert. Demnach würde eine Erhöhung des Einkommens um 1% durch ein nicht-arbeitsbezogenes zusätzliches Einkommen zu einem Rückgang der Leistungsbereitschaft bei Männern um 0 bis 0,2% und bei verheirateten Frauen um 0,1 bis 0,3% führen. Ein Sinken des Nettolohns um 1% bspw. durch eine Steuererhöhung würde zum Sinken der Arbeitsbereitschaft bei Männern um 0,1 bis 0,3% und bei verheirateten Frauen um 0,3 bis 1,3% führen.³¹⁴

Die Empirie bestätigt also die theoretische Überlegung, dass das BGE die Leistungsbereitschaft im Erwerbssektor bremst, sowohl durch den transferbedingten positiven Einkommenseffekt, als auch

³¹³ Vgl. Widerquist (2005), S. 52ff. (zit. nach Kumpmann (2010), S. 384f.)

³¹⁴ Vgl. Blundell/MaCurdy (1999) (zit. nach Kumpmann (2010), S. 385), die Zahlen stammen aus diversen Untersuchungen in verschiedenen Ländern.

durch den negativen Einkommenseffekt durch höhere Steuern. Die Frage ist nur, inwieweit der Rückgang der Arbeitsbereitschaft der Erwerbstätigen dadurch kompensiert werden könnte, dass bislang unfreiwillig Arbeitslose einspringen. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit könnte durch freiwillige Arbeitslosigkeit ersetzt werden. Ein weiterer positiver Effekt auf die Produktionsseite könnte die Bereitschaft sein, unternehmerisches Risiko einzugehen. Für den Gang in die Selbständigkeit mit vorhandener Geschäftsidee aber wenig Kapital ist eine Absicherung durch das BGE sicher förderlich. Da durch das BGE Sozialleistungen verstärkt durch Steuern und weniger durch lohnabhängige Abgaben finanziert werden, sinken die Lohnnebenkosten. Das könnte einen positiven Effekt auf die Arbeitsnachfrage durch die Unternehmen haben.

7.2.2 Finanzierung der Transferleistung am Beispiel des Ulmer Modells (Pelzer)³¹⁵

Bei dem „Bürgergeld nach Ulmer Modell“ handelt es sich um ein bedingungsloses Grundeinkommensmodell, das an der Universität Ulm entwickelt wurde. Die Höhe des Basiseinkommens ist variabel, und damit frei für politische Vorgaben. Die Finanzierung wurde von Pelzer mit drei verschiedenen Leistungshöhen durchgerechnet: mit einem Betrag von DM 1.000,- als steuerlichem Existenzminimum (Kinder die Hälfte), mit einem Betrag von DM 800,- als physischem Existenzminimum, und mit einem Betrag von DM 1.200,- als soziokulturellem Existenzminimum.

Für die Finanzierung wird von jedem privaten bezogenen Bruttoeinkommen proportional eine zweckgebundene „Basissteuer“ eingehoben. Als Bemessungsgrundlage dient dafür das gesamte Bruttoeinkommen ohne Steuerbefreiungstatbestände, allenfalls mit einer Bemessungsgrenze bei sehr hohen Einkommen. Diese Steuersumme wird gleichmäßig auf alle BürgerInnen verteilt, oder gegen eine etwaige Steuerschuld aufgerechnet.

Nach den Berechnungen von Pelzer konnte das jeweilige pauschalierte Basiseinkommen haushaltsneutral, also ohne zusätzliche Steuermittel, finanziert werden. Für DM 1.000,- hätte die Basissteuer 25% betragen müssen, für DM 800,- 20% und für DM 1.200,- dementsprechend etwa 30%. Der nicht zweckgebunden Teil der Einkommenssteuer hätte proportional etwa 15% oder progressiv 10 bis 25% betragen. Die daraus resultierenden Nettoeinkommen im mittleren und höheren Einkommensbereich wichen nur unwesentlich von denen im Steuertarif 1996 ab. Im unteren Einkommensbereich, und insbesondere bei Familien mit Kindern, waren die erzielten Einkommen nach der Berechnung höher.

³¹⁵ Ich beziehe mich im gesamten Kapitel auf Pelzer (1999).

7.3 Grundeinkommenstourismus als Problem?

Nach der Verordnung über die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen innerhalb der Gemeinschaft VO (EWG) Nr. 1612/68 genießen WanderarbeitnehmerInnen die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen ArbeitnehmerInnen (Art. 7 Abs. 2). Auch die Judikatur des EuGH in den letzten Jahren verfolgte das Ziel, „Wanderer“ und ihre Familienangehörigen möglichst auch in den Genuss von Mindestsicherungsleistungen kommen zu lassen. Für BürgerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten gelten noch Übergangsbestimmungen. EU-rechtlich InländerInnen gleichgestellte Personen können daher die BMS mit Rechtsanspruch beziehen. Kommen EU-BürgerInnen nicht als ArbeitnehmerInnen nach Österreich, müssen sie über ausreichende Existenzmittel verfügen, sonst droht ihnen ein fremdenpolizeiliches Ausweisungsverfahren. EWR-BürgerInnen haben in Österreich nur dann einen uneingeschränkten BMS-Anspruch auf Bedarfsorientierte Mindestsicherung, wenn sie sich als ArbeitnehmerInnen in Österreich befinden oder schon länger als fünf Jahre in Österreich wohnen. Drittstaatsangehörige haben nur dann einen Anspruch auf BMS, wenn sie schon mehr als 5 Jahre rechtmäßig in Österreich gelebt haben. AsylwerberInnen haben hingegen keinen Anspruch.³¹⁶

Beitragsfinanzierte Sicherungssysteme wie die BMS haben aber ohnehin weniger Probleme im Umgang mit Migration. Bei steuerfinanzierten Sicherungssystem wie einem BGE gibt es hingegen erhöhten Regelungsbedarf. So hat Schweden im Zuge seines EU-Beitritts die Pensionsregelungen adaptiert. Vor 1993 waren alle schwedischen BürgerInnen über 65 Jahre berechtigt, eine Grundpension zu beziehen. Für AusländerInnen galt eine großzügige Wohnsitzregel, demnach reichten fünf Wohnsitzjahre in Schweden für den Bezug, der allerdings nur in Schweden möglich war. Diese Ausländerungleichbehandlung war nicht EU-rechtskonform, daher hat Schweden 30 Jahre Beitragszahlung oder 40 Jahre Wohnsitz in Schweden als Bezugsvoraussetzungen für alle EU-BürgerInnen eingeführt.³¹⁷

Allerdings findet sich im Europäischen Gemeinschaftsrecht seit 2004 eine „Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“, VO (EG) Nr. 883/2004, die in Art. 70 eine Regelung über beitragsunabhängige Geldleistungen, die ausschließlich im Wohnstaat der Leistungsadressaten gewährt werden, beinhaltet.³¹⁸ Die Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 987/2009) schließt auch medizinische und soziale Fürsorge explizit aus.³¹⁹

³¹⁶ http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/Bedarfsorientierte_Mindestsicherung/Haeufig_gestellte_Fragen/ [Zugriff am 25.1.2012]

³¹⁷ Vgl. Ploch (2003), S. 21.

³¹⁸ Schulte (2010), S. 227.

³¹⁹ Ebd., S. 226.

Nach Ansicht von Milborn, müsste aber ein Grundeinkommen auch an MigrantInnen und sogar an illegale MigrantInnen ausbezahlt werden, denn sonst würden die Gräben zwischen Legalen und Illegalen noch tiefer, und die Gesellschaft würde noch mehr destabilisiert. Schon jetzt gäbe es Branchen in Europa, die zum überwiegenden Teil von migrantischer Arbeitskraft lebten. Ein Grundeinkommen für Legale würde dann zu sprunghaft ansteigender illegaler Immigration führen, denn der Arbeitsmarkt für Illegale würde nahezu explodieren.³²⁰

7.4 Politische Durchsetzbarkeit

In Deutschland hat sich die politische Debatte über das Grundeinkommen ausdifferenziert. Es existieren unterschiedliche und weltanschaulich zuordenbare Zugänge zum Thema, und es werden verschiedene Ausgestaltungsformen und aktuelle Grundeinkommensmodelle mit ihren gesellschaftspolitischen Implikationen diskutiert. Demgegenüber ist eine politische Debatte in Österreich kaum feststellbar. Da eine bedingungslos bezahlte Leistung eine tief verankerte Gegenseitigkeitsnorm von Leistung (Arbeit oder Arbeitsbereitschaft) und Gegenleistung (Erwerbseinkommen, ALVG-Bezug oder Notstandshilfe-Bezug) verletzt, wäre für die Einführung eines BGE ein breiter gesellschaftlicher Konsens notwendig. Die im Parlament vertretenen Parteien stehen dem Grundeinkommen allerdings allesamt skeptisch bis ablehnend gegenüber.³²¹ SPÖ und Grüne hatten sich bereits Ende der 1980er Jahre auf eine bedarfsorientierte Mindestsicherung eingeschworen, und Sozialministerin Lore Hostasch stellte 1993 fest, „für das ‚Idealmodell‘ eines allgemeinen Grundeinkommens sei die Gesellschaft noch nicht reif.“³²² Seitens der ÖVP wurde auch in jüngerer Zeit immer wieder betont, sie trete gegen ein „arbeitsloses Grundeinkommen“ ein, wie es die SPÖ fordere.³²³

Auch seitens der Sozialpartner wird eine BGE-Einführung abgelehnt. Für die Industriellenvereinigung (IV) ist ein BGE nicht vorstellbar, „weil es Transferleistungen von der Arbeitsleistung abkopple“ und weil „solch grundlegender Paradigmenwechsel nicht vorstellbar sei.“ Eine Weiterentwicklung des bestehenden Sozialhilfe-Systems konnte sich die IV hingegen gut vorstellen, sie hatte somit die Einführung der BMS befürwortet. Auch für Reinhold Mitterlehner, damals stellvertretender Generalsekretär der Wirtschaftskammer Österreich, ist ein „arbeitsloses Grundeinkommen unfinanzierbar und gesellschaftlich nicht anstrebbbar. Wer nicht arbeiten kann, muss durch sie

³²⁰ Milborn (2007), S. 256ff.

³²¹ Vgl. OTS0154, 19.10.2006.

³²² OTS0046, 26.5.1993.

³²³ Nach einer knapp 30-jährigen BMS-Debatte wirft das die Frage auf, ob die ÖVP den Unterschied zwischen bedingungslosem Grundeinkommen und bedarfsorientierter Mindestsicherung noch immer nicht verstanden hat, oder ob ihre Stellungnahmen eher als „Nebelgranaten“ zu deuten sind, die aus ideologischen Gründen abgefeuert werden.

Solidargemeinschaft abgesichert sein, doch zuvor muss die Bereitschaft zur Arbeit gegeben sein.“³²⁴ Auch die Gewerkschaften lehnen das BGE ab, da die Unternehmer es dazu benutzen könnten die Mindestlöhne mit Hinweis auf das Grundeinkommen zu senken. Außerdem besteht die Gefahr, dass das BGE als vollständiger Ersatz für bestehende Leistungsansprüche dient, ohne aber Lebensstandard sichernd zu wirken. Ein weiterer Ablehnungsgrund besteht darin, dass das Gros der Gewerkschaftsmitglieder nach wie vor gut abgesichert und tendenziell in Normalarbeitsverhältnissen beschäftigt ist, und als „BGE-Zahler“ finanziell schlechter gestellt sein würde.³²⁵ Beim dritten Bundeskongress der deutschen Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft „ver.di“ vom 17.-24.9.2011 in Leipzig wurde folgender Antrag beschlossen:³²⁶

„Das Bürgergeld, die negative Einkommensteuer, die Kinder(geld)grundsicherung, das bedingungslose Grundeinkommen oder andere, neoliberale Pauschalierungs- und Kombilohnvarianten lehnt ver.di ab. Dementsprechend wird ver.di keinen Euro und keine Zeit dafür einsetzen, derartige Konzepte zu diskutieren bzw. einzuführen.“

Die Chance, dass ein BGE von heute auf morgen und in einem Stück eingeführt wird, erscheint daher äußerst gering. Vorstellbar wäre allerdings, dass zunächst ein partielles Grundeinkommen für Teile der Bevölkerung eingeführt wird. Bereits 1990 forderte der Tiroler Grün-Abgeordnete Severin Renoldner ein Grundeinkommen für Österreichs Bauern³²⁷, eine Forderung die der Tiroler und Südtiroler Bauernbund 1991 aufgegriffen haben³²⁸, und die 1994 vom damaligen FPÖ-Chef Jörg Haider (kurzfristig) zu einer Bedingung für seine Zustimmung zu einem EG-Beitritt Österreichs gemacht wurde. Die FPÖ forderte damals, dass Bauern über Flächenprämien ein jährliches Grundeinkommen in der Höhe von ATS 80.000 (EUR 5.814,-) bis ATS 100.000 (EUR 7.267,-) erhalten und darüber hinaus durch Produktion dazuverdienen können.³²⁹

Eine weitere Hintertür geht gerade in Form einer „Europäischen Initiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen“³³⁰ auf, zu der sich mehrere Grundeinkommensnetzwerke zusammengeschlossen haben. Ziel der Initiative ist es, ein EU-Referendum zu starten und aus Österreich sind bereits 2.813 Unterstützungserklärungen eingetroffen (Stand: 26.1.2012).

³²⁴ „Wirtschaftsblatt“ Nr. 2533, vom 17.1.2006, S. 8-9.

³²⁵ Vanderborght/Van Parijs (2010), S. 330.

³²⁶ <http://bundeskongress2011.verdi.de/antraege/antrag.html?cat=B&sort=104&aid=12731> [Zugriff am 24.1.2012]

³²⁷ Vgl. APA0126, 21.8.1990.

³²⁸ Vgl. APA0331, 18.9.1991.

³²⁹ Vgl. „Bauern wichtiger als EU-Beitritt“, in: „Der Standard“ vom 9.2.1994, S. 5.

³³⁰ <http://www.basicincomeinitiative.eu/> [Zugriff am 26.1.2012]

Verwendete Literatur

Althaler, Karl / Stadler, Sabine (Hrsg.) (1988): Risse im Netz. Verwaltete Armut in Österreich, Wien

Altzinger, Wilfried (2008): Die Entwicklung der Spitzeneinkommen in Österreich. OENB-Workshops No. 16, Wien, http://www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=042499 [Zugriff am 14.1.2012]

Amt der Salzburger Landesregierung (1989): Neue Wege in der Sozialpolitik. Bericht im Auftrag der Landessozialreferentenkonferenz, Salzburg

Bachinger, Karl / Matis, Herbert (2009): Entwicklungsdimensionen des Kapitalismus, Wien/Köln/Weimar

Baek, Rib (2010): Das soziale Sicherungssystem von Großbritannien als Beispiel eines liberalen Wohlfahrtsregimes, in: Baek, Rib (Hrsg.) (2010): Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, Wiesbaden, S. 127-207

Bernzen, Christian (2008): Sozialrecht als Menschenrecht, in: Pepelnik, Johannes / Karl, Harald (2008): Sozialhilferecht der Bundesländer, Wien, S. 11-19

Bielenski, Harald / Bosch, Gerhard / Wagner, Alexandra (2002): Wie die Europäer arbeiten wollen: Erwerb und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern, Frankfurt/Main

Blaschke, Ronald (2005): Garantierte Mindesteinkommen. Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich“, Meißen/Dresden 2005

Blaschke, Ronald / Otto, Adeline / Schepers, Norbert (Hrsg.) (2010): Grundeinkommen. Geschichte-Modelle-Debatten, Berlin

BMAS (Hrsg.) (1987) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales): Eröffnung des Expertenhearings durch Alfred Dallinger, in: Basislohn/Existenzsicherung, Garantiertes Grundeinkommen für alle? Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 16, Wien, S. 9-13

BMASK (2009) (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz): Ressortbericht 2007-2008. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen, Wien
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/5/5/CH0107/CMS1232705650368/sozialbericht_mitcover.pdf
[Zugriff am 31.12.2011]

BMASK (2010) (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz): Ressortbericht 2009-2010. Ressortaktivitäten und sozialpolitische Analysen, Wien
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/2/3/CH0107/CMS1289832560842/sozialbericht_2010_web.pdf
[Zugriff am 15.1.2012]

BMASK (2011a) (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz): Armutsgefährdung und Lebensbedingungen in Österreich - Ergebnisse aus EU-SILC 2009. Sozialpolitische Studienreihe Band 5 (Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK), Wien
www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=055019 [Zugriff am 6.11.2011]

BMASK (2011b) (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz): Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich - Ergebnisse aus EU-SILC 2010. Sozialpolitische Studienreihe Band 8 (Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK), Wien www.statistik.at/web_de/static/eu-silc_2010armuts-und_ausgrenzungsgefaehrdung_in_oesterreich_bd.8_studie_060384.pdf [Zugriff am 17.12.2011]

BMASK (2011c): Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Fakten statt Mythen, 2. Aufl., Wien
http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/4/2/7/CH2090/CMS1314620142419/fakten_statt_mythen_web.pdf [Zugriff am 15.1.2012]

- BMSK (2007)** (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz): Sozialschutz in Österreich, Wien
- Bock-Schappelwein, Julia (2004)**: Arbeitslosigkeit und offene Sozialhilfe in Österreich. Eine quantitative Analyse, Wien
- Bock-Schappelwein, Julia (2005)**: Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990, in: WIFO-Monatsberichte 2005, Wien, S. 499-510
- Brodbeck, Karl-Heinz (2005)**: Ökonomie der Armut, in: Sedmak, Clemens (Hrsg.) (2005): Option für die Armen, Freiburg/Basel/Wien, S. 59-80
- Büchle, Herwig / Wohlgenannt, Lieselotte (1985)**: Grundeinkommen ohne Arbeit. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Gesellschaft, Wien/Zürich
- Butterwegge, Christoph (2007)**: Neoliberale Reformen im und gegen den Sozialstaat. Vom Verfasser überarbeiteter Auszug aus: Butterwegge, Christoph / Lösch, Bettina / Ptak, Ralf (2007): Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden
- Dimmel, Nikolaus (1989)**: Armutspotential zwischen Nichtinanspruchnahme und Repression. Sozialhilfepraxis im Magistrat Salzburg aus rechtsstaatlicher Sicht, in: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1989): Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge. Wien, S.161 - 189
- Dimmel, Nikolaus (1996)**: Sicher in Österreich. Innere Sicherheit und soziale Kontrolle, Wien
- Dimmel, Nikolaus (2003)**: Armut trotz Sozialhilfe, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.) (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, S. 117 – 153
- Dimmel, Nikolaus (2008)**: Bedarfsorientierte Mindestsicherung – ein Meilenstein? In: WISO 4/2008, Wien, S. 30-47
- Dimmel, Nikolaus (2009)**: Armut und Zeit, in: Dimmel, Nikolaus / Heitzmann, Karin / Schenk, Martin (Hrsg.) (2009): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, S. 262-275
- Dimmel, Nikolaus (o.J.)**: Pest oder Cholera? Zur sozial- und armutspolitischen Bewertung des Vorhabens, die Notstandshilfe in das System der Sozialhilfe zu integrieren.
http://www.armutskonferenz.at/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=171&Itemid=69
 [Zugriff am 25.10.2011]
- Dimmel, Nikolaus / Heitzmann, Karin / Schenk, Martin (Hrsg.) (2009)**: Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck
- Dullien, Sebastian / Herr, Hansjörg / Kellermann, Christian (2009)**: Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste, Bielefeld
- Eiffe, Franz / Heitzmann, Karin (2006)**: Armut im Kontext reicher Staaten: zur wissenschaftlichen Operationalisierung eines normativen Begriffs, in: Quarterly Journal of Economic Research, 2006, Volume 75, Issue 1, Berlin, S. 43-57
- Eiffe, Franz F. (2009)**: Konzepte der Armut im europäischen Kontext: ein geschichtlicher Überblick, in: Dimmel, Nikolaus / Heitzmann, Karin / Schenk, Martin (Hrsg.) (2009): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, S. 67-90
- Esping-Andersen, Gösta (1998)**: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, in: Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main/New York, S. 19-58
- Eurostat (2005)**: Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in EU-25.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-013/DE/KS-NK-05-013-DE.PDF
 [Zugriff am 6.11.2011]

Eurostat (2010a): Income and Living Conditions (Ed. by Anthony B. Atkinson and Eric Marlier)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-555/EN/KS-31-10-555-EN.PDF
[Zugriff am 6.11.2011]

Eurostat (2010b): Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) –
Beschreibung des Datenbestandes (Datum der letzten Aktualisierung: 4.10.2010)
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc [Zugriff am 6.11.2011]

Exner, Andreas / Rätz, Werner / Zenker, Birgit (Hrsg.) (2007): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne
Arbeit, Wien

Franzmann, Manuel (2010): Bedingungsloses Grundeinkommen, Weilerswist

Frick, Joachim R. / Olaf Groh-Samberg, Olaf (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-take-up of Social
Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. Discussion Papers of DIW Berlin 734, Berlin

Friedman, Milton (2002): Kapitalismus und Freiheit, Frankfurt/Main

Friedrich-Ebert-Stiftung (2006): Vollbeschäftigung und Globalisierung – ein Widerspruch? Berlin

Fuchs, Michael (2009): Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: Dimmel,
Nikolaus / Heitzmann, Karin / Schenk, Martin (Hrsg.)(2009): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, S. 290-301

Fürweger, Katharina (2009): Die Entwicklung von der Sozialhilfe zur bedarfsorientierten Mindestsicherung
unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse im Land Tirol, Innsbruck

Geisberger, Tamara / Knittler, Käthe (2010): Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich. Statistik
Austria, Statistische Nachrichten 6/2010, Einkommen und Löhne, S. 448-461
http://www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=047349 [Zugriff am 10.1.2012]

Gstöttner-Hofer, Gerhard / Kaiser, Erwin / Wall-Strasser, Sepp / Greif, Wolfgang (1997): Die neuen
Arbeitsverhältnisse: Grauzonen abhängiger Erwerbsarbeit, in: Gstöttner-Hofer, Gerhard / Kaiser, Erwin / Wall-
Strasser, Sepp / Greif, Wolfgang (Hrsg.) (1997): Was ist morgen noch normal? Gewerkschaften und atypische
Arbeitsverhältnisse, Wien, S. 13-36

Hanesch, Walter / Adamy, Wilhelm / Martens, Rudolf (1994): Armut in Deutschland, Reinbek bei Hamburg

Hauser, Richard (2007): Probleme des deutschen Beitrags zu EU-SILC aus der Sicht der Wissenschaft – Ein
Vergleich von EU-SILC, Mikrozensus und SOEP. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research (DIW),
Berlin

Hirsch, Joachim / Roth, Roland (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus,
Hamburg

Hochmuth, Uwe / Klee, Günther / Jürgen Volkert (1995): Armut in der sozialen Marktwirtschaft:
Möglichkeiten und Probleme ihrer Überwindung aus ordnungspolitischer Sicht, Tübingen

Huster, Ernst-Ulrich / Boeckh, Jürgen / Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.) (2008): Handbuch Armut und
Soziale Ausgrenzung, Wiesbaden

IfK / IBK (Hrsg.) (2003) (Institut für Kulturpolitik der kulturpolitischen Gesellschaft / Institut für Bildung und
Kultur): Kultur. Kunst. Arbeit – Perspektiven eines neuen Transfers, Bonn

ILO (2009) (International Labour Organisation): Länderprofil Menschenwürdige Arbeit in Österreich, Genf
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/publication/wcms_115784.pdf
[Zugriff am 6.1.2012]

ILO (2010) (International Labour Organisation): Global Employment Trends January 2010, Genf
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_elm/@trends/documents/publication/wcms_120471.pdf [Zugriff am 2.1.2012]

Jessop, Bob (1993): Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy, in: Studies in Political Economy, 40/1993, S. 7-39.

Kammer für Arbeiter und Angestellte (1989): Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge, Wien

Kammer für Arbeiter und Angestellte (2006): Sozialstaat Österreich. Sozialleistungen im Überblick. Lexikon der Ansprüche und Leistungen, Wien

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hrsg.) (2010): Sozialleistungen im Überblick. Lexikon der Ansprüche und Leistungen, Stand: 1.1.2010, Wien

Klanfer, Julius (1969): Die soziale Ausschließung. Armut in reichen Ländern, Wien

Knapp, Gerald / Pichler, Heinz (Hrsg.) (2008): Armut, Gesellschaft und soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich, Klagenfurt/Ljubljana/Wien

Köpl, Franz / Steiner, Hans (1989): Sozialhilfe – ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung sozialer Not? In: Kammer für Arbeiter und Angestellte (1989): Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge. Wien. S. 33-110

Krause, Peter / Ritz, Daniel (2006): EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, Berlin, S. 152-173

Kumpmann, Ingmar (2010): Das Problem der Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens, in: Franzmann, Manuel (2010): Bedingungsloses Grundeinkommen, Weilerswist, S. 369-391

Leibetseder, Bettina / Woltran, Iris (2011): Aktivierung – ein zentrales Element in der Sozialhilfe und bedarfsorientierten Mindestsicherung, Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 65-80

Leidl, Ilse / Richter, Veronika / Schmid, Tom (2010): Armut macht krank. Wissenschaftliche Begleitstudie, Endbericht. http://www.sfs-research.at/projekte/P71-Armut%20macht%20krank/Armut_macht_krank_Begleitstudie.pdf [Zugriff am 10.12.2011]

Lepperhoff, Julia (2004): Wohlfahrtskulturen in Frankreich und Deutschland, Wiesbaden

Lessenich, Stephan / Ostner, Ilona (Hrsg.) (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt am Main/New York

Leßmann, Ortrud (2006): Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75/2006, 1, Berlin, S. 30-42

Leßmann, Ortrud (2007): Konzeption und Erfassung von Armut. Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz, Berlin

Leu, Hans Rudolf (Hrsg.) (2002): Sozialberichterstattung zu Lebenslagen von Kindern, Opladen

Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine (2010): Folgen der Einführung neuer Arbeitsformen für die Finanzierung der Sozialversicherung, Wien

Milborn, Corinna (2007): Grundeinkommen: Der große Haken Migration, in: Exner, Andreas / Rätz, Werner / Zenker, Birgit (Hrsg.) (2007): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit, Wien, S. 255-260.

Mitschke, Joachim (1985): Steuer- und Transferordnung aus einem Guss, Baden-Baden

- Mühlberger, Ulrike (2000):** Neue Formen der Beschäftigung, Wien
- Mullard, Maurice (2004):** The Politics of Globalisation and Polarisation, Cheltenham/Northampton
- Oevermann, Ulrich (2010):** Kann Arbeitsleistung weiterhin als basales Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit dienen? In: Franzmann, Manuel (2010): Bedingungsloses Grundeinkommen, Weilerswist, S. 111-126
- Otter, Andrea / Pfeil, Walter (2011):** Chronologie der Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) (2011), in: Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 209-221
- Pelzer, Helmut (1999):** Finanzierung eines Allgemeinen Basiseinkommen ("Bürgergeld"), Aachen
- Pepelnik, Johannes / Karl, Harald (2008):** Sozialhilferecht der Bundesländer, Wien
- Pfeil, Walter J. (1988):** Hauptprobleme der österreichischen Sozialhilfe aus rechtlicher Sicht, in: Althaler, Karl / Stadler, Sabine (Hrsg.) (1988): Risse im Netz. Verwaltete Armut in Österreich, Wien, S.46-58
- Pfeil, Walter J. (2001):** Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer. Rechtswissenschaftliche Studie (Herausgegeben vom BMSG), Wien
- Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011):** Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien
- Rifkin, Jeremy (2004):** Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft“, erweiterte Neuausgabe, Frankfurt/Main
- Ritter, Gerhard A. (1991):** Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München
- Sala-y-Martin, Xavier (2006):** The World Distribution of Income: Falling Poverty and... Convergence, Period, in: Quarterly Journal of Economics, 121(2), Cambridge (MA), S. 351-397
- Schenk, Martin (2011):** Geld oder Leben? Probleme im unteren sozialen Netz und monetäre Armutsbekämpfung, in: Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 49-61
- Schoibl, Heinz / Dimmel, Nikolaus (2003):** Sozialbedarfserhebung im Bundesland Tirol.
<http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/soziales/downloads/sozialbedarfserhebung.pdf> [Zugriff am 5.11.2011]
- Schulte, Bernd (2010):** Soziale Mindestsicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 225-243
- Schürz, Martin (2007):** Anmerkungen zur Messung des Vermögens privater Haushalte, in: Zu ebener Erde und im ersten Stock. Armut und Reichtum in postindustriellen Gesellschaften, in: Angewandte Sozialforschung, Jg. 25, Doppelausgabe 1/2 – 2007/2008, S. 137-148
- Steiner, Hans (1999):** Modelle sozialer Grundsicherung, in: Kurswechsel 4/1999, S. 92-100
- Steiner, Hans (2011):** Empirie zur Armut in Österreich, in: Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 35-47
- Stelzer-Orthofer, Christine (2011):** Paradigmenwechsel in der österreichischen Armutspolitik? Von der Armenfürsorge zur (Bedarfsorientierten) Mindestsicherung, in: Pfeil, Walter J. / Wöss, Josef (Hrsg.) (2011): Handbuch bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien, S. 193-205
- Streissler, Agnes (1999):** Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter, Wien

Stutz, Heidi / Bauer, Tobias (2002): Modelle zu einem Garantierten Mindesteinkommen. Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen, in: Beiträge zur sozialen Sicherheit, Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen, Forschungsbericht Nr. 15/03, Bern

Tálos, Emmerich (1993): Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/1993, S. 37-55

Tálos, Emmerich (2003b): Grundsicherung: Eine alte und aktuelle Debatte. In : Tálos, Emmerich (Hrsg.) (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, S. 157-179

Tálos, Emmerich (2008): Aktuelle Armutspolitik in Österreich, in: Knapp, Gerald / Pichler, Heinz (Hrsg.) (2008): Armut, Gesellschaft und soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich, Klagenfurt/Ljubljana/Wien, S. 586-595

Tálos, Emmerich (Hrsg.) (2003a): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien

Tálos, Emmerich / Mühlberger, Ulrike (1999): Atypische Beschäftigung in Österreich, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.) (1999): Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien, S. 252-284

Till, Matthias / Till-Tentschert, Ursula (2007): Niedriges Einkommen + materielle Deprivation = soziale Ausgrenzung? – die konventionelle Armutsberichterstattung und ihre Beschränkungen, in: Zu ebener Erde und im ersten Stock. Armut und Reichtum in postindustriellen Gesellschaften, in: Angewandte Sozialforschung, Jg. 25, Doppelausgabe 1/2 – 2007/2008, S. 47-65

Vanderborght, Yannick / Van Parijs, Philippe (2010): Das bedingungslose Grundeinkommen. Ein Blick auf seine politische Realisierbarkeit, in: Franzmann, Manuel (2010): Bedingungsloses Grundeinkommen, Weilerswist, S. 329-359

Vobruba, Georg (1985): Entwicklung und Stand der deutschen Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen, Discussion Paper IIM/LMP 85-16, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin

Vobruba, Georg (2007): Entkoppelung von Arbeit und Einkommen. Das Grundeinkommen in der Arbeitsgesellschaft. 2., erweiterte Auflage, Wiesbaden

Volkert, Jürgen / Klee, Günther / Kleimann, Rolf / Scheurle, Ulrich / Schneider, Friedrich (2003): Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen

Weisser, Gerhard (1951): Hauptmerkmale des Begriffs „Lebenslage“. Archiv der sozialen Demokratie. Nachlass Gerhard Weisser. Akte 842. Bonn

Weisser, Gerhard (1957): Einige Grundbegriffe der Sozialpolitiklehre. Archiv der sozialen Demokratie. Nachlass Gerhard Weisser. Akte 842, Bonn

Werner, Götz (2006): Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen, Stuttgart

Wohlgenannt, Lieselotte / Büchele, Herbert (1990): Den öko-sozialen Umbau beginnen: Grundeinkommen. Wien

Weitere Quellen:

61. Kundmachung des Landeshauptmannes von Wien, betreffend die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung vom 17.10.2010.

Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (2010) über die Regierungsvorlage (677 der Beilagen): Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: 819 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXIV.GP http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00819/fnameorig_190497.html [Zugriff am 14.1.2012]

Beschluss des EU-Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, Art. 1, Abs. 2

Blaschke, Ronald (2010): Grundeinkommensdebatte in Deutschland und grundsätzliche Überlegungen, Vortrag am 27.1.2010 in Seoul, Sogang University, Basic Income International Conference 2010 <http://www.archiv-grundeinkommen.de/blaschke/20100127-Grundeinkommensdebatte-Deutschland.pdf> [Zugriff am 27.12.2011]

BPB (o.J.) (Bundeszentrale für politische Bildung): Armutsgefährdungslücke und strenge Armut. http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=IMWRUV [Zugriff am 26.11.2011]

BWK (o.J.) (Bundeswirtschaftskammer): Kampagne Wirtschaftsmotor http://portal.wko.at/wk/startseite_th.wk?AngID=1&SbID=1084&DstID=0 [Zugriff am 8.4.2006]

CIA (2011) (Central Intelligence Agency): The World Factbook <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/> (wöchentliches Update) [Zugriff am 23.12.2011]

Europäische Kommission: Strategie Europa 2020 http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_de.htm [Zugriff am 23.12.2010]

Grüne Alternative (Hrsg.) (1996): fairteilen. Die Grüne Grundsicherung. Wir geben Sicherheit und sichern Chancen. Broschüre, GA-Press Nr. 29a, (Red.: Öllinger, Karl / Rossmann, Eva), Wien

Grüner Klub im Parlament (Hrsg.) (1998): fairteilen. Die Grüne Grundsicherung im Alter. Das Pensionsmodell der Grünen. Eine Information des Grünen Klubs im Parlament. Broschüre, GA-Press Nr. 22, Wien

Human Development and Capability Association, http://www.capabilityapproach.com/pubs/HDCA_Briefing_Concepts.pdf [Zugriff am 18.12.2011]

Immel, Karl-Albrecht (2008): Der schöne Schein der Zahlen, in: welt-sichten, Magazin für globale Entwicklung und ökumenische Zusammenarbeit, 2-3/2008 <http://www.welt-sichten.org/artikel/art-02-03-008/der-schoene-schein-der-zahlen.html> [Zugriff am 9.12.2011]

Kargl, Martina (2004): Grundsicherungsmodelle. Ein Überblick http://www.armutskonferenz.at/index.php?option=com_docman&task=doc_download&Itemid=36&gid=125 [Zugriff am 26.12.2011]

Kaup, Isabella / Miko, Katharina / Mosberger, Brigitte / Simbürger, Elisabeth / Steiner, Karin (2002): Atypische Beschäftigung – Merkmale und Typen von Prekarität. Endbericht abif, SORA, Juni 2002 http://www.abif.at/deutsch/download/Files/24_AtypischeBeschaeftigung-Endbericht.pdf [Zugriff am 9.1.2012]

Kier, Volker (2000): Grundsicherung als Rechtsanspruch. Die Lösungsansätze des Liberalen Forums, in: Strukturen im Wandel, Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 38. Jahrgang/3-4, August 2000, S. 130-136

Krenn, Manfred (2011): Prekarisierung und „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik, in: Zukunft 1/2011, S. 30-35

Kreuz, Daniel (2007): Wider den Götzen „bedingungsloses Grundeinkommen“. Ein Beitrag zur Ideologiekritik, in: Initial 18 (2007/2), Berlin, S. 62 – 72

Land, Rainer (2007): Grundeinkommen und Vollbeschäftigung, in: Initial 18 (2007/2), Berlin, S. 73-84

Leidl, Ilse / Richter, Veronika / Schmid, Tom (2010): Armut macht krank. Wissenschaftliche Begleitstudie, Endbericht. http://www.sfs-research.at/projekte/P71-Armut%20macht%20krank/Armut_macht_krank_Begleitstudie.pdf [Zugriff am 10.12.2011]

Liberales Bundesforum (1997): Umdenken! Liberale Steuerreform. Neue Solidarität. Beschluss betreffend Grundsicherung, ökologische Steuerreform, allgemeine Steuerreform. 12.Bundesforum, 11.-12.10.1997

Mazal, Wolfgang (2000): Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems. Endbericht vom 18.9.2000 www.wko.at/sp/Endbericht_Treffsicherheit.doc [Zugriff am 2.1.2012]

Öllinger, Karl (2000): Grundsicherung und Grundeinkommen: keine einfache Lösung, in: Strukturen im Wandel, Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 38. Jahrgang/3-4, 8/2000, S. 126-129

Öllinger, Karl / Van der Bellen, Alexander (1996): Liberale Luftblasen, in: Profil 20/1996 vom 13.5.1996

Papst Pius XI. (1931): Enzyklika Anno Quadragésimo <http://www.christusrex.org/www1/overkott/quadra.htm> [Zugriff am 28.10.2011]

Ploch, Roswitha (2003): Zuwanderung, Staatsbürgerschaft und garantiertes Grundeinkommen in Europa, in: KSÖ (Hrsg.): Grundeinkommen. Soziale Innovationen für die Welt des 21. Jahrhunderts, Dossier 03/2003, Nachrichten und Stellungnahmen der Katholischen Sozialakademie Österreichs, Wien

Profil (1996): „Die Kinder wie die Milchkannen abgeben“. Interview von Renate Grabner mit Andreas Khol, in: Profil 11/1996, 11.3.1996, Wien

Regierungsvorlage zum Strukturanpassungsgesetz 1996, 72 BlgNR XX. GP., 251 f, zu § 4 Abs. 3 Z. 12 und § 4 Abs. 4 ASVG. http://www.ris.bka.gv.at/JudikaturEntscheidung.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWR_1998080062_20011220X02&ShowPrintPreview=True [Zugriff am 11.1.2012]

Rein, Harald (2000): Existenzgeld! - Zur Geschichte einer Forderung, in: Krebs, Hans-Peter / Rein, Harald (2000): Existenzgeld, Münster http://www.bag-erwerbslose.de/material/ag3_EX-Buch01.html [Zugriff am 27.12.2011]

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:de:pdf> [Zugriff am 4.10.2011]

Schmid, Tom (2008): Regress in der niederösterreichischen Sozialhilfe. <http://www.sfs-research.at/projekte/P63-Regress%20im%20Noe-SH-Recht/Regress-Expertise.pdf> [Zugriff am 23.10.2011]

Schuldt, Karsten (2010): Kinder in armen Erziehungsnetzwerken und Bibliotheken; Eine Annäherung, in: LIBREAS. Library Ideas, Jg. 6 (2010), H. 1 (16) <http://libreas.eu/ausgabe16/texte/04schuldt.htm> [Zugriff am 14.12.2011]

SPÖ/ÖVP (2007): Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode 2007-2010. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> [Zugriff am 13.1.2012]

SPÖ/ÖVP (2008): Gemeinsam für Österreich. Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode 2008-2013. <http://www.oevp.at/Common/Downloads/Regierungsprogramm2008-2013.pdf> [Zugriff am 10.12.2011]

Striebel, Michael (o.J.): The Basic Income Discussion. Country Survey: Austria 1996-1998.
<http://www.vobs.at/asav/austriar.htm> [Zugriff am 7.11.2005]

Tálos, Emmerich / Fink Marcel (2001): Der österreichische Wohlfahrtsstaat: Entwicklung und Herausforderungen. Tagungsbeitrag bei „International Seminary on Welfare State Systems: Development and Changes“, New Delhi <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/wohlfahrtsstaat.pdf> [Zugriff am 8.1.2012]

The World Bank (2011): World Development Indicators 2011, Washington, D.C.
http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/wdi_ebook.pdf
[Zugriff am 6.1.2012]

Vereinbarung zwischen den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe. <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/s0600400.htm> [Zugriff am 5.12.2011]

Verordnung der Wiener Landesregierung, mit der die Verordnung betreffend die Festsetzung der Richtsätze in der Sozialhilfe geändert wird, Landesgesetzblatt 58/2006 <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2007/pdf/lg2007018.pdf> [Zugriff am 5.12.2011]

Von der Lippe, Peter (o.J.): Einführung in die Armutsmessung. Axiomatik von Armuts- und Disparitätsmaßen.
<http://von-der-lippe.org/dokumente/Armut.pdf> [Zugriff am 30.10.2011]

Wagner, Björn (2009): Das Grundeinkommen in der deutschen Debatte. Leitbilder, Motive und Interessen. Diskussionspapier im Auftrag des Gesprächskreises Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung
<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06194.pdf> [Zugriff am 27.12.2011]

Werner, Götz (2005): Die Wirtschaft befreit die Menschen von der Arbeit, in: „Stuttgarter Zeitung“, 150/2.7.2005, S. 13

Wirtschaftsblatt Nr. 2533, vom 17.1.2006, S. 8-9

WSHG (Wiener Sozialhilfegesetz) <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/pdf/s0600000.pdf> [Zugriff am 25.1.2012]

APA und OTS-Meldungen

APA0028, 13.2.1986

APA0089, 30.5.1987

APA0179, 29.5.1989

APA0126, 21.8.1990

APA0331, 18.9.1991

APA0329, 30.11.1995

APA0320, 1.5.1996

APA0213, 1.5.1996

APA0137, 3.5.1996

APA0253, 18.6.1997

APA0041, 21.9.1997

APA0120, 8.10.1997

APA0192, 12.10.1997

APA0312, 28.10.1997

APA0415, 23.1.1998

APA0502, 11.2.1998

APA0352, 24.11.2006

APA0093, 9.12.2006

APA0539, 24.1.2011

OTS0046, 26.5.1993

OTS0154, 19.10.2006

Internetseiten

<http://www.ams.at>

<http://www.archiv-grundeinkommen.de>

<http://www.armutskonferenz.at>

<http://www.bka.ris.gv.at>

<http://www.bmask.gv.at>

<http://www.cia.gov>

<http://www.grundeinkommen.at>

<http://www.grundeinkommen.ch>

<http://www.grundeinkommen.de>

<http://www.ilo.org>

<http://www.parlament.gv.at>

<http://www.statistik.at>

<http://www.wko.at>

Abstract

Laut EU-SILC 2010 waren im Jahr 2009 12,1% der österreichischen Bevölkerung armutsgefährdet. Eigentlich kam der Sozialhilfe als unterstem sozialen die Aufgabe zu, alle Problemlagen aufzufangen. Diese war aber zur Überbrückung von individuellen außergewöhnlichen Notlagen konzipiert, und nicht zum Auffangen gesamtgesellschaftlicher Schieflagen. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Zunahme atypischen Beschäftigungsverhältnisse ab den 1980er Jahren war die Sozialhilfe konzeptiv (föderale Strukturen) und budgetär überfordert. Rund 30 Jahre dauerte die Diskussion über eine Reform, ehe 2010 die bedarfsorientierte Mindestsicherung eingeführt werden konnte. Das war ein wichtiger Schritt in Richtung Harmonisierung der verschiedenen Landesleistungen. Eine deutliche Anhebung der Transferhöhe vorausgesetzt, ist durch die BMS auch Armutsbekämpfung möglich. Der Bezug der BMS ist stark an Arbeitspflicht geknüpft. Ungeklärt blieb die Frage, wie mit einem sinkenden Gesamtarbeitsvolumen in Österreich umgegangen werden soll. Die Entkoppelung von Arbeit und Einkommen durch ein bedingungsloses Grundeinkommen würde darauf eine Antwort geben. Die Grundeinkommensidee geht auf Sozialutopien im 16. und 19. Jahrhundert zurück. Aktuelle Grundeinkommensmodell lassen sich in drei Untergruppen einteilen: das Konzept der Negativen Einkommenssteuer, das Kombilohnkonzept und das Sozialdividendenkonzept (bedingungsloses Grundeinkommen). Aufgrund ihrer Motivation und Ausgestaltungen können die Konzepte in die Familie der neoliberalen und in die Familie der sozialreformerischen Konzepte eingeteilt werden. Da eine bedingungslos bezahlte Leistung eine tief verankerte Gegenseitigkeitsnorm von Leistung (Arbeit oder Arbeitsbereitschaft) und Gegenleistung (Erwerbseinkommen, AVVG-Bezug oder Notstandshilfe-Bezug) verletzt, wäre für die Einführung eines BGE ein breiter gesellschaftlicher Konsens notwendig. In Österreich stehen aber alle im Parlament vertretenen Parteien und die Sozialpartner dem BGE skeptisch bis ablehnend gegenüber. Eine Durchsetzung erscheint daher mittelfristig unwahrscheinlich.

Danksagung

Bei folgenden Personen möchte ich mich dafür bedanken, dass sie mich – in unterschiedlicher Form – beim Verfassen dieser Diplomarbeit unterstützt haben:

Mag.^a Ingeburg Hollós, meiner Mutter

Mag. Josef Hollós, meinem Vater

Mag.^a Petra Michlfeit-Hollós, meiner Ehefrau

MMag.^a Barbara Hauenschild

Dr. Andreas Höferl

Mag.Dr. Gerhard Schmid

Univ.Doz. Dr. Johann Wimmer

Lebenslauf

Name: Béla Markus Hollós
Geburtsdatum: 21.05.1968
Familienstand: verheiratet
Staatsbürgerschaft: Österreich

Ausbildung

1974 – 1978 Evang. Volksschule am Karlsplatz, 1040 Wien
1978 – 1986 Theresianische Akademie, 1040 Wien (Matura 1986)
1987 – 1988 Studium der Handelswissenschaften an der WU-Wien
1989 – 1991 Studium der Politikwissenschaften mit Fächerkombination (Geschichte, Geographie und Soziologie) an der Uni Wien
1991 – 1992 Zwisemestriges Auslandsstudium an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main mit den Schwerpunkten Soziologie und Politikwissenschaft
2003 Wiederaufnahme des Studiums an der Universität Wien, Wechsel in den Diplomstudienplan Politikwissenschaft

Beruflicher Werdegang

1995 – 1996 Verkäuferschulungen bei Fa. Canon, 1230 Wien
1996 – 1997 Assistent der Geschäftsleitung bei Göllner & Ghaderi Internetprovider, 1190 Wien
1997 – 1998 Parlamentarischer Mitarbeiter des SPÖ-Justizsprachers Jarolim
1999 Mitarbeiter in der SPÖ-Wahlkampfzentrale, 1040 Wien
1999 – 2000 Mitarbeiter der SPÖ Wien, 1010 Wien
2000 – 2001 Parlamentarischer Mitarbeiter der SPÖ-Umweltsprecherin Sima
2001 – 2011 Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGPP), 1230 Wien
ab 1.1.2012 SPÖ-Rathausklub, Bildungsreferent, 1082 Wien