
ARBEITSDOKUMENT



GRUNDSICHERUNG UND BASISEINKOMMEN IM VERGLEICH

Arbeitsausschuß „Soziale Gerechtigkeit“



INHALTSVERZEICHNIS

VORBEMERKUNG	3
1. EINLEITUNG	4
2. BEDARFSORIENTIERTE GRUNDSICHERUNG	5
2.1. Grundintention	5
2.2. Verhältnis zum bestehenden Wirtschafts-, Steuer- und Sozialsystem	6
2.3. Verteilungswirkungen	7
2.4. Finanzierungsbedarf	7
3. BASISEINKOMMEN	7
3.1. Grundintention	7
3.2. Verhältnis zum bestehenden Wirtschafts-, Steuer- und Sozialsystem	7
3.3. Verteilungswirkungen	8
3.4. Finanzierungsbedarf	9
4. WEITERFÜHRENDE FRAGEN	9
4.1. Fragen zu beiden Modellen	9
4.2. Fragen zur Grundsicherung	10
4.3. Fragen zum Basiseinkommen	10
5. ZUSAMMENFASSUNG	11
6. ANHANG: GEGENÜBERSTELLUNG	12
7. MITGLIEDER DES ARBEITSAUSSCHUSSES	13



GRUNDSICHERUNG UND BASISEINKOMMEN IM VERGLEICH

VORBEMERKUNG

Die Österreichische Kommission Iustitia et Pax sieht es als ihren Auftrag, sich auch mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit in Österreich auseinanderzusetzen. Aus diesem Grund wurde ein ständiger Arbeitsausschuß eingerichtet, der sich mit diesem Thema beschäftigt. Seit 1996 wird dieser Arbeitsausschuß von Margit Appel geleitet.

Im Juni 1996 hat der Arbeitsausschuß sich neu konstituiert und Schwerpunkte für seine künftige Tätigkeit festgelegt. Ihm gehören seither Expertinnen und Experten aus dem sozioethischen und dem ökonomischen Bereich an.

Es ist unbestritten, daß es unterschiedliche Ansatzpunkte gibt, die Aufgabe der Sozialen Sicherung zu bewältigen. Jedem dieser Lösungsvorschläge oder -modelle, so die These, liegen bestimmte Gerechtigkeitsvorstellungen zugrunde. Je nachdem, welcher Denkschule bzw. welchem Menschenbild sich jemand verpflichtet fühlt, wird er oder sie einen dem entsprechenden Weg aus der Krise vorschlagen. Dem Arbeitsausschuß der Kommission Iustitia et Pax geht es nicht primär darum, eine neue Theorie der sozialen Gerechtigkeit auszuarbeiten, sondern um eine möglichst kontinuierliche und konkrete Arbeit an bestimmten Problemfeldern.

Im Verlauf der Sitzungen des Arbeitsausschusses kristallisierte sich im Zusammenhang mit der Diskussion verschiedener Modelle sozialer Gerechtigkeit die Beschäftigung mit den Themenfeldern „Erwerbsarbeit“ und „Soziale Sicherung“ als Arbeitsschwerpunkt heraus.

Das nun vorliegende Arbeitsdokument wurde auf der Basis eines rund einjährigen Diskussionsprozesses im Arbeitsausschuß erstellt. Es versteht sich als ein erster Baustein und soll nach und nach weiterentwickelt werden.



1. EINLEITUNG

Das vorliegende Positionspapier wendet sich an Personen in Kirche und Politik, denen die Zukunft des Sozialstaates und des sozialen Zusammenhaltes in unserer Gesellschaft ein Anliegen ist. Wir gehen davon aus, daß die Idee des Sozialstaates ethisch legitimierbar ist. Angesichts der Herausforderungen der Moderne stellt sich jedoch die Frage, nach welchen Gesichtspunkten diese Legitimation erfolgt, neu. Mit anderen Worten: Sind Gerechtigkeit und Barmherzigkeit vormoderne Konzepte oder sind sie zukunftsfähig?

In der Studie „Die Zukunft der sozialen Sicherheit“, herausgegeben von der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax und vom Institut für Sozialethik des SEK heißt es dazu:

„Christen begründen die Menschenwürde durch ihren Glauben, daß jeder Mensch von Gott geschaffen wurde und geliebt wird und daß ihm deshalb ein Eigenwert zukommt. Aber auch ohne religiöse Erklärung läßt sich die Menschenwürde verstehen: Dem anderen Menschen sollen dieselben Rechte zustehen, die ich auch für mich selbst in Anspruch nehme (Gerechtigkeit), und die Not des anderen Menschen berührt mich unmittelbar und ruft nach meiner Hilfe. Auch wenn ich selbst diese Not nicht verursacht habe: ich bin mit verantwortlich, sie zu lindern (Barmherzigkeit).“

In den modernen Menschenrechten hat dieses ethische Bewußtsein seinen heute universal gültigen Ausdruck gefunden. Dabei wird aber oft übersehen, daß zu den unabdingbaren Menschenrechten neben Freiheitsrechten und politischen Rechten eben auch soziale Rechte gehören.

In Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“

Das heute bestehende Sozialsystem nimmt für sich in Anspruch, sozial ausgewogen und gerecht zu sein. Andererseits werfen Kritikerinnen und Kritiker dem System vor, genau diesen Kriterien nicht zu entsprechen. Es stellt sich also die Frage, mit welchen Gerechtigkeitsvorstellungen beide Seiten operieren. In der Diskussion werden immer wieder verschiedene Gerechtigkeitsvorstellungen angesprochen: Leistungsgerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit, Austauschgerechtigkeit, Verteilungsgerechtigkeit, Belastungsgerechtigkeit, Produktionsgerechtigkeit. Je nachdem, welcher Teilaspekt von Gerechtigkeit in den Vordergrund gestellt wird, gelangt man zu unterschiedlichen Rückschlüssen für das System insgesamt.



Vor diesem Hintergrund ist die Beschäftigung der Arbeitsgruppe „Soziale Gerechtigkeit“ der Österreichischen Kommission Iustitia et Pax mit dem Thema „Grundsicherung und Basiseinkommen“ zu sehen. Im Folgenden sollen zunächst beide Modelle dargestellt werden. Im Anschluß an diese Darstellung werden offene Fragen aufgelistet, die auch dazu dienen sollen, beide Modelle ins Gespräch zu bringen bzw. die Diskussion beider Modelle in der Öffentlichkeit voranzubringen.

2. BEDARFSORIENTIERTE GRUNDSICHERUNG

Dem grundsätzlichen Verständnis zufolge ist die Grundsicherung ein Modell, das an Leistungsgerechtigkeit gekoppelt ist. Sie ist insofern ein Detailmodell, als sie als Reformkonzept zum bestehenden Modell der sozialen Sicherung vertreten wird.

2.1. Grundintention

Die Grundsicherung geht von zwei Elementen aus: Sie ist bedarfsorientiert, d.h. sie geht davon aus, daß es für bestimmte Personengruppen und Bevölkerungsschichten Bedarf nach einer Transferleistung von Seiten des Staates (der öffentlichen Hand) gibt. Der Grund für diese Transferleistung liegt darin, daß eine Ausgrenzung von Personen und Gruppen vermieden werden soll, da eine solche Desintegration langfristig die Grundlagen der sozialen Sicherheit gefährden würde.

Die Grundsicherung strebt soziale Sicherheit durch eine Erhöhung des Beschäftigungsniveaus mittels gezielter Beschäftigungs- und Strukturpolitik an. Soziale Hilfe muß als Rechtsanspruch angesehen werden, nicht als Almosen oder Gnadentat. Eine Pauschalierung anstelle einer Individualisierung von Sozialleistungen ist notwendig. Die Grundsicherung wendet sich daher insofern gegen das bestehende System der Sozialhilfe, als sie darin eine langfristig unzureichende Maßnahme zur Reintegration und Entdiskriminierung von Einzelpersonen sieht, die auf das bestehende System der Sozialhilfe angewiesen sind. Weiters sollen bestehende bürokratische und psychologische Hürden abgebaut -werden, die es verhindern, diesen Anspruch auf Sozialhilfe auch tatsächlich geltend zu machen. Grundsätzlich wird die Sozialhilfe aber als nach wie vor wichtig und notwendig angesehen. Dabei wird eine entsprechende Sockelung als notwendig erachtet.

Das Modell der Grundsicherung geht davon aus, daß es in bestimmten Lebenslagen notwendig ist, Hilfe in Form von Geldleistungen, Sachleistungen oder sozialen Diensten anzubieten. Hinsichtlich der Lebenslagen wird unterschieden zwischen schutzbedürftigen Lebenslagen, die nicht direkt erwerbsbezogen sind und kaum einen Einfluß auf das unmittelbare Erwerbsverhalten ausüben und

—



solchen schutzbedürftigen Lebenslagen, bei denen die jeweilige Ausgestaltung des Sozialschutzes das Erwerbsverhalten beeinflusst.

Erwerbsunabhängige schutzbedürftige Lebenslagen sind: Krankheit, Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Wohnen, Ausbildung, Lebenshaltungskosten von Kindern, Alter.

2.2. Verhältnis zum bestehenden Wirtschafts-, Steuer- und Sozialsystem

Das Grundsicherungsmodell baut auf dem bestehenden Wirtschafts- und Sozialsystem auf. Die grundsätzliche Koppelung von sozialer Sicherung, Erwerbsarbeit und Einkommen, wird von der Grundsicherung nicht in Frage gestellt. Erwerbsarbeit hat Vorrang vor dem Bezug der Grundsicherung.

In ökonomischer Hinsicht bedeutet dies, daß die Erwerbsarbeit im Zentrum der Überlegungen steht und nach Mitteln und Wegen gesucht wird, Maßnahmen zu setzen, die im Erwerbsbereich selbst angesiedelt sind. Konkret handelt es sich dabei um Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Überlegungen hinsichtlich der Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen sowie hinsichtlich der Einkommenssituation der Erwerbstätigen.

Ausgangspunkt einer bedarfsorientierten Grundsicherung ist das bestehende System der Sozialversicherung, das in entsprechender Weise weiterentwickelt werden soll, indem bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt bzw. reformiert werden. Zwischen Grundsicherung und Sozialversicherung besteht eine komplementäre Beziehung, d.h. das Versicherungsprinzip wird durch Elemente der Grundsicherung ergänzt.

Bei einem Teil der o. g. erwerbsunabhängigen Lebenslagen ist eine Grundsicherung bereits in hohem Ausmaß gegeben. Im Wohn- und Bildungsbereich werden aber noch einige Defizite gesehen. Abgesehen von der Familien- und Pensionssicherung wirken sich Maßnahmen im Bereich der erwerbsunabhängigen schutzbedürftigen Lebenslagen auf das Erwerbsverhalten kaum negativ aus.

Bei den erwerbsabhängigen Lebenslagen sieht die Grundsicherung vor allem Maßnahmen vor, die unmittelbar auf den Bereich der Erwerbsarbeit abzielen. Entsprechend der engen Bindung der Grundsicherung an die Erwerbsarbeit werden hier Maßnahmen angepeilt, die auf eine möglichst umfassende Eingliederung von erwerbsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt abzielen. Die Frage, inwiefern dies mit einer Arbeitszeitverkürzung gekoppelt sein muß, wird in den diversen Grundsicherungsmodellen unterschiedlich beurteilt.



2.3. Verteilungswirkungen

In jenen unteren Einkommensbereichen, in denen die Differenz von Mindestsozialleistung und Erwerbseinkommen relativ gering ist, wäre es denkbar, für einen gewissen Zeitraum und bis zu einer gewissen Gesamteinkommenshöhe fließende Übergänge zwischen Bezug von Sozialleistungen und Erwerbseinkommen zu schaffen. Bei Arbeitsaufnahme würde es daher auf jeden Fall zu einer Einkommensverbesserung kommen.

2.4. Finanzierungsbedarf

Das Leistungsniveau der Grundsicherung soll über den Regelsatz der Sozialhilfe festgelegt werden. Leistungen sollen grundsätzlich nur dann gewährleistet werden, wenn der Bedarf nicht durch anderweitiges Einkommen und/oder Vermögen gedeckt werden kann. Daraus folgt auch, daß ein Anreiz für Erwerbsarbeit gegeben sein muß. Eine konkrete Summe eines Finanzierungsbedarfs kann hier nicht genannt werden.

3. BASISEINKOMMEN

Seinem grundsätzlichen Verständnis zufolge ist das Basiseinkommen ein Modell, das an Teilhabegerechtigkeit gekoppelt ist.

3.1. Grundintention

Das Modell des Basiseinkommens sieht die Auszahlung eines monatlichen Fixbetrages an alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ohne Gegenleistung vor. Das Basiseinkommen ist somit erwerbsunabhängig.

Ähnlich wie die Grundsicherung attestiert auch das Basiseinkommen dem bestehenden Sozialsystem mangelnde Effizienz, mangelnde Zielgenauigkeit und bürokratische Hürden, die einer Inanspruchnahme des Sozialsystems entgegenstehen. Im Unterschied zum Grundsicherungsmodell wendet sich das Modell des Basiseinkommens aus diesen Gründen gegen das bestehende Sozialhilfemodell.

3.2. Verhältnis zum bestehenden Wirtschafts-, Steuer- und Sozialsystem

Mit dem hier vorgestellten Basiseinkommensmodell wäre eine fundamentale Strukturveränderung verbunden, weil es einerseits materiell existenzsichernd, andererseits von bestehenden Modellen der Lohnarbeit entkoppelt wäre. Langfristig wird die Umwandlung des bestehenden Sozialsystems in ein Basiseinkommenssystem angestrebt.

Das Basiseinkommensmodell stellt die grundsätzliche materielle Absicherung und nicht die Erwerbsarbeit in den Vordergrund. Das Basiseinkommensmodell sieht die Wirtschaftsentwicklung



und damit verbunden die Arbeitsmarktsituation als einen zentralen Punkt, der für die Einführung eines Basiseinkommens spricht. Die rückläufige Entwicklung bei der Erwerbsarbeit, sowie die steigende Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit werden als Indizien dafür gewertet, daß das bestehende System sozialer Sicherung auf Dauer nicht mehr finanzierbar sein wird.

Das Basiseinkommen macht ein langfristiges Denken notwendig, das über reine Finanzierungsfragen hinausgeht und in grundsätzlicher Weise gesellschaftliche Transformationsprozesse mit einbezieht.

An die Stelle einer Fixierung auf den Bereich der Erwerbsarbeit tritt eine umfassende Beschäftigung mit jenen Arbeitsformen, die sich nicht unmittelbar der Erwerbsarbeit zurechnen lassen. Dazu zählen atypische und prekäre Arbeiten, Hausarbeit und Kinderbetreuung, Pfllegetätigkeiten im privaten Bereich, ehrenamtliche Tätigkeiten bis hin zu kultureller und politischer Tätigkeit im umfassenden Sinn.

Das Basiseinkommen könnte dazu beitragen, die im jetzigen System vorrangige Steuerung aller Lebensbereiche durch die Lohnarbeit aufzuheben und neue, selbstbestimmte Arbeits- und Lebensformen zu entwickeln.

Die Einführung eines Basiseinkommens wäre mit einer grundlegenden Steuerreform gekoppelt. Eine Vereinfachung, Entprivilegierung und höchstmögliche Transparenz müßten dabei das Ziel sein.

3.3. Verteilungswirkungen

Vom Basiseinkommen würden vor allem untere Einkommensschichten sehr profitieren. Für einen beträchtlichen Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung im Lohnsegment um bzw. unter einem Betrag von öS 10.000,- wäre das Basiseinkommen eine reale Alternative zur Erwerbsarbeit. Einkommen bis öS 120.000,- würden keiner Besteuerung unterliegen. Für Höchstverdiener würde das Basiseinkommen Einkommensverluste bedeuten, die sich durch die Veränderung bei der Besteuerung ergeben.

Gleichzeitig würde es zu einer beträchtlichen Senkung der Lohnkosten aufgrund des Wegfalls wesentlicher Lohnnebenkosten kommen. Begleitet würde dieses Basiseinkommensmodell von einer deutlichen Kürzung der Arbeitszeit ohne Lohnausgleich. Liberalisierung und Flexibilisierung würden deutlich zunehmen, im Bereich der Administration hätte das Basiseinkommen einen Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge.

Durch die Stärkung der Nachfrage der unteren Einkommensgruppen hätte das Basiseinkommen auch positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum. Längerfristig hätte es eine Steigerung bei den Verbrauchssteueraufkommen zur Folge.



3.4. Finanzierungsbedarf

Der Finanzbedarf beim Basiseinkommen hängt von der Höhe des Betrages ab, der zur Auszahlung gelangt. Der Betrag muß die ökonomischen Reproduktionskosten decken und sollte ein existenzsicherndes Minimum nicht unterschreiten. Ein mögliches Modell wäre:

- Erwachsene: öS 10.000,-- (inklusive öS 2.000,-- Sozialversicherung, die nicht zur Auszahlung gelangen)
- Kinder 14-18 Jahre: öS 6.000,--
- Kinder bis 14 Jahre: öS 4.000,--

Der Finanzbedarf würde somit ca. 860 Milliarden öS mit Sozialversicherung (ca. 704 Milliarden öS ohne Sozialversicherung) betragen. Das heißt, daß rund 1/3 des BIP als Basiseinkommen verteilt werden würde.

4. WEITERFÜHRENDE FRAGEN

4.1. Fragen zu beiden Modellen

- Welchen Gerechtigkeitsvorstellungen wird jeweils entsprochen?
- Welches Modell ist eher geeignet, die Grundbedürfnisse aller Menschen zu erfüllen?
- Welche Rolle spielen Gemeinwohlinteressen bzw. Partikularinteressen im jeweiligen Modell?
- Welche Rahmenbedingungen im politischen, sozialen, wirtschaftlichen Bereich müssen erfüllt sein, damit das jeweilige Modell umsetzbar ist?
- Wie wirken sich die beiden Modelle auf die Möglichkeit bzw. Verpflichtung der öffentlichen Hand zu einer ausgebauten Infrastruktur aus?
- Welche bestehenden sozialen Leistungen müssen in beiden Modellen nach wie vor Berücksichtigung finden?
- Welches Modell dient eher einem Ausgleich der bestehenden sozialen Ungleichheiten aufgrund der Geschlechterdifferenz?
- Welches Modell berücksichtigt die Interessen jener Personen eher, für die das bestehende soziale Netz nicht ausreicht?



4.2. Fragen zur Grundsicherung

- Inwiefern ist die Grundsicherung mehr als nur ein ausdifferenziertes Modell des bestehenden Sozialversicherungsstaates?
- Wie läßt sich der Vorrang, welcher der Erwerbsarbeit eingeräumt wird, angesichts der globalen Wirtschaftsentwicklung vertreten?
- Welche Kriterien werden zum Nachweis der Bedürftigkeit herangezogen und wer legt diese Bedürftigkeit fest?

4.3. Fragen zum Basiseinkommen

- Welche Vorkehrungen sind zu treffen, damit die Einführung eines Basiseinkommens nicht die Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand im sozialen Bereich einschränkt?
- Wie kann die Umwandlung des bestehenden Sozialsystems in ein Basiseinkommenssystem finanziell gewährleistet werden?
- Wie kann trotz des Basiseinkommens sichergestellt werden, daß die gesellschaftlich notwendige Erwerbsarbeit nach wie vor geleistet wird?



5. ZUSAMMENFASSUNG

Sowohl das Grundsicherungs- als auch das Basiseinkommensmodell sind in der gegenwärtigen Diskussion, in der Stimmen für eine Deregulierung des Sozialstaates laut werden, nicht unumstritten. In der bereits zitierten Studie „Die Zukunft der sozialen Sicherheit“ heißt es dazu:

„Es geht nicht in erster Linie darum, ob wir uns in Zukunft den Sozialstaat leisten *können*, sondern ob wir uns den Sozialstaat leisten *wollen*... Die Finanzierbarkeit des Sozialstaates ist keine bloße Frage der Buchhaltung, sondern vor allem eine Frage des politischen Willens. Dieser politische Wille muß Ausdruck eines erneut selbstverständlich gewordenen Solidaritätsbewußtseins

- Kollektiv: Es ist einer wohlhabenden Gesellschaft unwürdig, wenn einzelne ihrer Angehörigen in materieller Not leben.
- Individuell: jeder einzelne Angehörige der Gesellschaft ist verpflichtet, nach Maßgabe seiner Möglichkeiten zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit beizutragen.“

Eine eingehende Beschäftigung mit den Modellen der Grundsicherung und des Basiseinkommens zeigt, daß beide Modelle von dem Bemühen getragen sind, die gegenwärtigen Dilemmata des Sozialstaates zu überwinden. Während das Grundsicherungsmodell sich bewußt innerhalb des bestehenden Systems ansiedelt, versteht sich das Basiseinkommen als Alternative zum derzeit existierenden System. Während die Grundsicherung auf eine Stärkung des Arbeitsmarktes abzielt, könnte das Basiseinkommen zu zahlreichen Innovationen und einer Vielfalt von Arbeitsorganisationen führen.

Die Debatte um die Grundsicherung kann im realpolitischen Sinn kurzfristig zu einer Strukturveränderung zugunsten von jenen Personen führen, die jetzt am Rande der Gesellschaft leben.

Die Diskussion um das Basiseinkommen kann zu einer grundsätzlichen Diskussion über unser Menschen- und Gesellschaftsbild, unser Demokratieverständnis und den Wert menschlicher Arbeit, die sich nicht nur auf Erwerbsarbeit reduziert, beitragen.



6. ANHANG: GEGENÜBERSTELLUNG

BASISEINKOMMEN	GRUNDSICHERUNG
<ul style="list-style-type: none"> • Teilhabegerechtigkeit • Recht auf Leben und Arbeit • Versorgungsstaat • Existenzsichernd • Unabhängig von der persönlichen/familiären Einkommenssituation • Kein Bedarf nachzuweisen • Geringe administrative Kosten • Unterläuft gängige kapitalistische Logik • Kann zu gerechterer Einkommensverteilung führen • Freie Berufswahl • Arbeitsplatz frei wählbar • Entlastung des Arbeitsmarktes • Könnte zu großen Innovationen, Vielfalt von Arbeitsorganisationen führen • Schwarzarbeit • Lohndumping • Leistungslogik müßte neu definiert werden • Beschäftigungsorientiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsgerechtigkeit • Recht auf Lohnarbeit • Sozialversicherungsstaat - Modell der männlichen Lohnarbeit • Nicht existenzsichernd? • Abhängig von der Einkommenssituation? • Bedarf ist nachzuweisen • Hohe administrative Kosten • ? • Einkommensverteilung bleibt erhalten • Arbeitsmarktorientierte Berufswahl • Eher nicht? • Stärkung des Arbeitsmarktes • Eher nicht, bzw. bleibt an traditionelle Arbeitsorganisationen gebunden • ? • ? • ? • Arbeitsmarktorientiert



7. MITGLIEDER DES ARBEITSAUSSCHUSSES

Margit Appel

Albert Brandstätter

Luise Gubitzer

Gabriele Lindner

Stefan Moritz

Michaela Moser

Christoph Petrik-Schweifer

Christian Reichart

Inge Rowhani

Ruth Steiner

Andreas Strobl

Ulrich Zankanella