

Momentum08: Gerechtigkeit
Track 9: Armutsbekämpfung zwischen
Mindestsicherung und Grundeinkommen

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ein neues Instrument
zur Armutsbekämpfung in Österreich?

Die sozialen Sicherungssysteme des österreichischen Wohlfahrtsstaates wirken in einem hohen Maße armutsverringend. Sie vermeiden jedoch Armut und soziale Ausgrenzung nicht umfassend. Armut gibt es daher auch in Österreich.

Im Regierungsprogramm für die XXIII. Legislaturperiode wurde die verstärkte Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Österreich als ein gemeinsames Ziel der Bundesregierung festgelegt¹. Um Armut verstärkt zu beseitigen, soll eine Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) im System der sozialen Sicherung implementiert werden.

Diese Mindestsicherung soll in Form einer Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern umgesetzt werden. Darüber hinaus müssen auch auf Landesebene entsprechende Adaptierungen bspw. die Neuregelung der bestehenden Sozialhilfegesetze der Länder erfolgen.

Ein Begutachtungsentwurf zur Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG liegt bereits vor. Es ist geplant, dass dieser Entwurf im September 2008 - noch vor der Nationalratswahl am 28. September - zur Beschlussfassung im Nationalrat behandelt werden soll. Erfolgt dies nicht oder wird keine Beschlussfassung ermöglicht, so obliegt es der nächsten

Bundesregierung, inwieweit eine Mindestsicherung im Bereich der sozialen Sicherung in Österreich vorangetrieben wird.

Im Rahmen dieses Beitrags wird die konkrete Ausgestaltung der geplanten BMS lt. Begutachtungsentwurf des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz dargelegt. Es wird analysiert, inwieweit durch die geplante BMS Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich nachhaltig bekämpft werden kann.

1. Armut in Österreich

Armut und soziale Ausgrenzung wird seit 2003 in Form von EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) von Statistik Austria erfasst. Davor war das Europäische Haushaltspanel Grundlage für die Armutsberichterstattung in Österreich.

Armut und soziale Ausgrenzung sind in Österreich beachtlich hoch. Die Zahl der armutsgefährdeten Menschen liegt seit einigen Jahren bei ca. 12 bis 13 % Prozent der österreichischen Bevölkerung. Konkret waren im Jahr 2006 lt. EU-SILC² 1.027.000 Menschen bzw. 12,6 Prozent der Bevölkerung einkommensarm. In OÖ waren 10,1 Prozent, - das sind 144.000 Menschen - arm. Von manifester Armut sind österreichweit 5,6 Prozent (ca. 459.000 Personen) betroffen. Diese akute Form der Armut liegt vor, wenn ein Haushalt über ein niedriges Einkommen (2006: unter mtl. € 893,-- 12 mal pro Jahr bei einem Einpersonenhaushalt) verfügt und gleichzeitig Deprivation in zumindest einem zentralen Lebensbereichen (z.B. Rückstand bei Zahlungen, Probleme beim Beheizen der Wohnung, Wohnungsprobleme, gesundheitliche Beeinträchtigungen etc.) vorliegt.

Ursachen für Armutsgefährdung und manifeste Armut

Armut und soziale Ausgrenzung sind multikausale Phänomene. (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit und hohe Bildung sind Faktoren,

die in Österreich einen sehr guten Schutz vor Armut bieten und mit einem hohen Lebensstandard einhergehen. Lt. EU-SILC verfügen alleinstehende Pensionist/-innen, Arbeitslose, kinderreiche Familien, Ein-Eltern-Haushalte sowie Migrant/-innen über einen deutlich geringeren Lebensstandard. Sie verfügen aufgrund von unterschiedlichen Faktoren über ein sehr niedriges Haushaltseinkommen. Sie sind somit vermehrt von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht.³

Armut entsteht meist dann, wenn weder über Erwerbseinkommen und/oder soziale Transferleistungen (z.B. Arbeitslosenversicherungsleistungen, Sozialhilfe, Pensionen) noch im Rahmen des familiären Zusammenhalts ein existenzsicherndes Haushaltseinkommen erreicht werden kann.

Erwerbsarbeit ist generell ein Garant, um nicht armutsgefährdet zu sein. Nicht jede Arbeit schützt jedoch vor Armut. Vor allem atypische Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Teilzeitarbeit einschließlich geringfügiger Beschäftigung, Leiharbeit etc.) und Tätigkeiten im Niedriglohnbereich können in die Prekariatät führen. Prekäre Arbeit liegt vor, wenn weder ein existenzsicherndes Einkommen erzielt wird, noch sozialer/arbeitsrechtlicher Schutz umfassend gegeben ist. In Österreich sind von den knapp 3,4 Millionen Erwerbstätigen im Erwerbsalter rund 230.000 bzw. 7 Prozent armutsgefährdet und somit working poor.⁴

Auch die Erwerbsintensität eines Haushalts ist entscheidend, ob ein Armutsrisiko besteht. Besonders die Erwerbstätigkeit der Frau ist relevant. Übt die Frau keine Erwerbstätigkeit aus, so liegt die Armutsgefährdungsquote bei 17 Prozent, ist sie jedoch erwerbstätig so sinkt sie auf unterdurchschnittliche 6 Prozent. Besonders hoch ist die Armutsgefährdung, wenn eine/ein Alleinerzieher/-in mit Kind/ern nicht erwerbstätig ist. In diesem Falle liegt die

Armutsgefährdungsquote bei beachtlichen 48 Prozent, bei Erwerbstätigkeit ebenfalls noch bei überdurchschnittlich hohen 19 Prozent.⁵

Die Arbeitsmarktpartizipation der Frau ist entscheidend, um Familien ein Einkommen über der Armutsgefährdungsschwelle zu ermöglichen. Die weibliche Erwerbsbeteiligung hat sich zwar in den letzten Jahren erhöht, Teilzeitarbeit ist jedoch für Frauen viel häufiger als für Männer. Vor allem in Oberösterreich ist die Teilzeitquote der Frauen sehr hoch. 91 Prozent⁶ der Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2007 waren Frauen. Betreuungspflichten und mangelnde bedarfsgerechte und leistbare außerfamiliäre Betreuungsangebote sind der Haupthinderungsgrund für die Aufnahme einer (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit.

Ist das Erwerbseinkommen gering, liegt Arbeitslosigkeit im Haushalt vor etc., so kann durch soziale Transferleistungen das Armutsrisiko gemildert werden. Soziale Leistungen wirken in einem sehr hohen Maße armutsvermeidend. Ohne diese Leistungen wären in Österreich statt 13 Prozent rund 43 Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet.⁷ Die soziale Sicherung leistet daher einen wesentlichen Beitrag, um Armut und soziale Ausgrenzung zu beseitigen.

„Lücken“ im System der sozialen Sicherung

In manchen Fällen reichen jedoch die bestehenden sozialen Leistungen (z.B. Sozialhilfe, Notstandshilfe) nicht aus oder es besteht gar kein Leistungsanspruch (bspw. Nicht-Erfüllung der Anwartschaft, um Arbeitslosenversicherungs- bzw. Pensionsleistungen zu erhalten, Entfall der Notstandshilfe aufgrund des Partnereinkommens). Ein Haushaltseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle ist somit die Folge.

Das österreichische System der sozialen Sicherung ist „erwerbsarbeitszentriert“, das heißt, der Zugang zum Sozialversicherungssystem (Kranken-, Unfall-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung) hängt von der jeweiligen Arbeitsmarktposition ab. Keine bzw. geringe Arbeitsmarktintegration wirkt sich massiv auf die Art bzw. die Höhe der sozialen Leistung aus. Meist sind Frauen aufgrund ihrer geringen Arbeitsmarktpartizipation besonders in diesem Bereich benachteiligt. Als unterstes Netz der sozialen Sicherung besteht die Sozialhilfe der Länder. Sie setzt dann ein, wenn ein Mensch nicht mehr in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten. Die Sozialhilfe ist individuell und subsidiär ausgerichtet.

Arbeitslosenversicherung

Derzeit bestehen einige Problemfelder in der Arbeitslosenversicherung. Aufgrund der sehr niedrigen Nettoersatzrate von 55 Prozent erhalten Arbeitslose, vor allem jene, die zuvor teilzeitbeschäftigt oder im Niedriglohnbereich gearbeitet haben - meist nur sehr geringe Leistungen. Darüber hinaus ist das Arbeitslosengeld seit dem Jahr 2000 real, um 4 Prozent gesunken, die Notstandshilfe um 7,6 Prozent.⁸ Das durchschnittliche Arbeitslosengeld belief sich in OÖ im Jahr 2007 auf mtl. € 738,-- die Notstandshilfe auf mtl. € 564,--⁹. Diese Werte liegen unter der Armutsgefährdungsschwelle (2006: mtl. € 893,--, netto, 12 mal pro Jahr bei einem Einpersonenhaushalt). Weitere Problemfelder sind die kurze Mindestbezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 20 Wochen, der Entfall der Notstandshilfe aufgrund mangelnder „sozialer Notlage“, keine Anpassung von Arbeitslosengeld/Notstandshilfe an die Inflation etc.

Pensionsversicherung

In der Pensionsversicherung führen geringe bzw. diskontinuierliche Einkommen zu niedrigen bzw. gar keinen

Leistungen. Wobei durch den sogenannten Ausgleichszulagenrichtsatz (2008: € 747,--, inkl. Krankenversicherungsbeitrag, 14 x pro Jahr bei Alleinstehenden) eine Existenzsicherung angestrebt wird. Gleichzeitig führt dieses System gerade bei verheirateten Frauen - aufgrund der Einkommensanrechnung des Ehepartners - vielfach zum Ausschluss von dieser Leistung, sodass die Pensionen relativ häufig unter dem Richtsatz liegen. Frauen erzielen oft erst dann ein durchschnittliches Pensionsniveau wenn zur Eigenpension eine Witwenpension hinzukommt.¹⁰ Aufgrund der veränderten Familienstrukturen (z.B. hohe Scheidungsraten, Zunahme an Single-Haushalten etc.) ist zu erwarten, dass die Arbeitsmarktposition der Frauen entscheidend sein wird, ob eine existenzsichernde Pension im Alter erreicht wird. Derzeit beziehen Frauen im Vergleich zu den Männer eher geringe Pensionen. Auch ist der überwiegende Teil der Ausgleichszulagenbezieher/-innen weiblich.

Sozialhilfe der Länder

Auch im untersten Netz der sozialen Sicherung - der Sozialhilfe der Länder - sind Verbesserungen unabdingbar. Die Zahl der Sozialhilfebezieher/-innen hat sich in den letzten Jahren massiv erhöht. Lt. Statistik Austria wurden im Jahr 2006 insgesamt 131.318 Bezieher/-innen in der offenen Sozialhilfe registriert.¹¹ Seit 1995 - damals erhielten rd. 63.400 Menschen Sozialhilfeleistungen - verdoppelte sich die Zahl der Unterstützten.¹² Die meisten Menschen erhalten Sozialhilfe, weil ihr Haushaltseinkommen unterhalb der Höhe des Richtsatzes liegt. Die Höhe der Richtsätze für Alleinunterstützte für das Jahr 2008 variieren länderspezifisch von mtl. € 439,-- bis 552,--.¹³ Weiters können Zusatzleistungen wie bspw. Miet-, Heiz-, Bekleidungsbeihilfen etc. gewährt werden. Der Anstieg der Sozialhilfebezieher/-innen ist vor allem auf die Zunahme an atypischen bzw. prekären Beschäftigungsverhältnissen und die damit einhergehenden

geringen Einkommen bzw. im Falle von Arbeitslosigkeit niedrigen Leistungen zurückzuführen. Derzeitige Problemlagen im Bereich der Sozialhilfe sind bspw. der Zugang, die tw. nicht „armutsfesten“ Leistungshöhen, die unterschiedliche Rechtslage, die „unklare“ und unterschiedliche Vollziehung etc.

Notwendig ist daher, sowohl den Zugang (inkl. Leistungsanspruch) zum System der sozialen Sicherung als auch die Höhe der sozialen Leistungen zu verbessern und somit das sozialstaatliche Sicherungssystem vermehrt armutsfest zu machen.

Durch die Implementierung der bedarfsorientierten Mindestsicherung sollen die Lücken im System der sozialen Sicherung, - vor allem im Bereich der Sozialhilfe der Länder - geschlossen werden.

Vorrangig: Ausbau der sozialen Dienstleistungen

Neben der Ausweitung der monetären sozialen Sicherung spielt auch der Bereich der sozialen Dienstleistungen eine wesentliche Rolle, um Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich nachhaltig zu bekämpfen. Gerade in diesem Bereich gibt es in Österreich noch sehr viel Nachholbedarf.

Arbeitswelt und Gesellschaft haben sich in den letzten Jahren massiv verändert und es werden noch weitere soziale Herausforderungen zu bewältigen sein. Aufgrund der demographischen Alterung wird die Zahl der Personen im Erwerbsalter schrumpfen und die Anzahl der älteren und betagten Menschen stark ansteigen. Auch entstehen vermehrt neue Familienstrukturen und Partnerbeziehungen (z.B. Patch-Work-Familien). Diese ersetzen die traditionelle Form der Familie. Auch der Arbeitsmarkt wird durch den technologischen Wandel und die Globalisierung dynamischer und flexibler.

Es werden mehr Anforderungen an die Arbeitnehmer/-innen speziell im Hinblick auf Qualifizierung, Mobilität etc. gestellt. Um auf alle diese Veränderungen reagieren zu können, muss der Sozialstaat vermehrt soziale Dienstleistungsangebote zur Verfügung stellen. Mehr Aktivitäten sind vor allem in den Bereichen bedarfsgerechte und leistbare Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige, Aus- und Weiterbildung, Gesundheitsförderung, alternsgerechte Arbeitsplätze, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (besonders Höherqualifizierung von gering ausgebildeten Menschen) einschließlich des Ausbaus des zweiten Arbeitsmarktes zu setzen.

Es ist notwendig, dass der österreichische Wohlfahrtsstaat verstärkt dienstleistungsorientierte Angebote zur Verfügung stellt, um soziale Eingliederung nachhaltig zu forcieren.

2. Konzeption der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Im Rahmen der geplanten Bedarfsorientierten Mindestsicherung sollen vor allem wesentliche Bereiche der Sozialhilfe harmonisiert und in eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung übergeführt werden. Darüber hinaus sollen in der Arbeitslosenversicherung im Bereich der Notstandshilfe mindestsichernde Elemente eingeführt werden. Die BMS soll nach Abschluss der jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen 2009/2010 in Kraft treten.

Konkret wurden bereits 2007 und 2008 die Ausgleichszulagenrichtsätze in der Pensionsversicherung für Alleinstehende und für Ehepaare angehoben. Diese Anhebung ist als positiv zu bewerten, da der Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende lt. Regierungsprogramm als Bezugsgröße für die Armutsgefährdungsgrenze herangezogen wird. Wobei jedoch anzumerken ist, dass der bereinigte Richtsatz für das Jahr 2008 (mtl. € 708,90 netto, 14 x pro Jahr bzw. € 827,-- netto,

12 x pro Jahr) unter der Armutgefährdungsschwelle (2006: mtl. € 893,--, netto, 12 x pro Jahr für einen Einpersonenhaushalt, basierend auf den Einkommen von 2005) liegt. Eine Heranführung an die tatsächliche Armutsschwelle ist daher unbedingt notwendig.

Weiters war lt. Regierungsprogramm¹⁴ geplant, dass ein sogenannter „One-Stop-Shop“ beim Arbeitmarktservice eingeführt wird, um alle arbeitsfähigen Arbeitslosen einschließlich der Sozialhilfebezieher/-innen zentral durch eine einzige Stelle zu betreuen und bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Im aktuellen Entwurf¹⁵ zur BMS ist jedoch dieser „One-Stop-Shop“ nur sehr eingeschränkt realisiert worden.

Darüber hinaus soll die Einführung der Mindestsicherung durch einen Mindestlohn in Höhe von € 1.000,-- ergänzt werden. Auf diesen Betrag haben sich bereits Gewerkschaft und Wirtschaftskammer im Juli 2007 im Rahmen einer Grundsatzvereinbarung geeinigt. Dieser Mindestlohn soll vorrangig in Form von Kollektivvertragsverhandlungen bis 2009 realisiert werden.

Zentrale Eckpunkte der Mindestsicherung

Kern der BMS ist die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen und die Einführung von Mindeststandards (vor allem monetäre Leistungen) zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Unterkunft einschließlich eines Krankenversicherungsschutzes. Es handelt sich dabei um bundesweit zu gewährende Mindeststandards. Weitergehende Leistungen oder günstigere Bedingungen sind auf Landesebene möglich.

Darüber hinaus, darf das derzeit bestehende haushaltsbezogene Leistungsniveau der Sozialhilfe durch die Umsetzung der BMS-Vereinbarung nicht verschlechtert werden. Es besteht somit ein

sogenanntes „Verschlechterungsverbot“ gemäß Artikel 2 Abs. 4 des BMS-Entwurfs.

Die Leistungen der BMS sind subsidiär. Das heißt, dass Bedürftigkeit (z.B. geringes Einkommen, Vermögen) in einem Haushalt vorliegen muss. Bestimmte Einkommens- und Vermögensbestandteile (z.B. Familienbeihilfe, Pflegegeld, ein Kraftfahrzeug, das berufsbedingt benötigt wird, ein Vermögen in Höhe des fünffachen Mindeststandards etc.) bleiben bei der BMS-Bemessung unberücksichtigt.

Bei arbeitsfähigen Personen wird der Einsatz der Arbeitskraft verlangt. Dabei ist jedoch auf die persönliche und familiäre Situation Rücksicht zu nehmen. Ausnahmetatbestände sind bspw. die Pflege eines pflegebedürftigen Angehörigen mit mind. Pflegegeldstufe drei, Betreuungspflichten gegenüber Kindern, welche das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben etc. Hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit sowie der Zumutbarkeit einer Beschäftigung kommen grundsätzlich die gleichen Kriterien wie bei der Notstandshilfe gemäß Arbeitslosenversicherungsgesetz zur Anwendung. Die Feststellung und Beurteilung der Arbeitsfähigkeit soll einheitlich, - sowohl für die Sozialhilfeträger, als auch für das Arbeitsmarktservice bindend - durch sogenannte „Clearing-Stellen“ erfolgen.

Besteht bei arbeitsfähigen Personen keine Bereitschaft zum Einsatz der Arbeitskraft, so gibt es die Möglichkeit die BMS-Leistung bis zu 50 Prozent zu kürzen. Eine weitergehende Kürzung oder ein gänzlicher Entfall ist jedoch nur in besonderen Fällen zulässig. Die Deckung des Bedarfs von unterhaltsberechtigten Personen darf jedoch dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Um Erwerbsanreize zu schaffen, kann für bestimmte Personen, die BMS beziehen, ein Einkommensfreibetrag von mind. 7 bzw. max. 17 Prozent des Mindeststandards gewährt werden.

Leistungshöhe

Die Höhe der BMS orientiert sich am Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende. Lt. BMS-Entwurf soll dieser jährlich erhöht werden.

Der Mindeststandard der BMS - eine pauschalierte Geldleistung (2008: mtl. € 708,90 netto, 14 x pro Jahr bzw. € 827,-- netto, 12 x pro Jahr für Alleinstehende/Alleinerziehende) - tritt an die Stelle der bisherigen Sozialhilferichtsätze. Auf diese Leistung besteht ein Rechtsanspruch. Der Mindeststandard beinhaltet einen 25 %igen Wohnkostenanteil. Zusätzliche Leistungen (z.B. Miet-, Heiz-, Bekleidungszuschüsse) können auf landesgesetzlicher Ebene, zumindest auf Grundlage des Privatrechts gewährt werden.

Leben mehrere Personen in einem Haushalt so wird der Mindeststandard mit Prozentsätzen des Ausgangswertes einheitlich festgelegt. Für erwachsene Personen, die mit anderen Erwachsenen im gemeinsamen Haushalt leben, gebührt ein Prozentwert von jeweils 75 Prozent des Mindeststandards. Jede weitere erwachsene Person im Haushalt wird mit 50 Prozent und Minderjährige, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht, werden mit 15 bzw. 18 Prozent bewertet.¹⁶

Krankenversicherungsschutz

Gemäß Artikel 8 des BMS-Entwurfs sind Personen, die nicht als Pflichtversicherte von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst sind, in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen. Für sie gelten die gleichen Begünstigungen wie für Ausgleichszulagenbezieher/-innen (z.B. Befreiung von der Rezeptgebühr und vom Service-Entgelt).

Personenkreis

Einen Rechtsanspruch auf BMS-Leistungen haben nur bedürftige Personen, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind. Dazu gehören bspw. österreichische Staatsbürger/-innen, Asylberechtigte, Personen mit einem Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt EG“ etc. Die Länder können jedoch für nicht berechtigte Personen zur Vermeidung von Härtefällen soziale Leistungen gewähren.

Eigenständiges Antragsrecht und Parteistellung

Jede erwachsene Person im Haushalt hat gemäß Artikel 4 des BMS-Entwurfs die Möglichkeit eines gesonderten Antragsrechts und damit verbunden gegebenenfalls eine gesonderte Parteistellung. Durch dieses eigenständige Antragsrecht besteht mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen, aber auch für erwachsene, im gleichen Haushalt lebende Kinder.¹⁷

„One-Stop-Shop“ beim Arbeitsmarktservice

Ein umfassender „One-Stop-Shop“, - das heißt, dass alle arbeitsfähigen Personen umfassend vom Arbeitsmarktservice (AMS) betreut werden - konnte nicht verwirklicht werden. Das AMS soll nunmehr über die Leistungen der BMS informieren, BMS-Anträge an die Träger der BMS weiterleiten und allen Arbeitsuchenden, die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen einen gleichen Zugang zu den Dienstleistungen des AMS (inkl. arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) ermöglichen.

Weiters sollen lt. BMS-Entwurf (Artikel 6) mindestsichernde Elemente in der Arbeitslosenversicherung implementiert werden. Die Notstandshilfe soll für Personen, deren Arbeitslosengeldbezug unter dem täglichen Wert des Ausgleichszulagenrichtsatzes liegt, auf 60 bzw. 80 % (bei Anspruch auf Familienzuschläge) des vorherigen Einkommens angehoben werden. Bei Anrechnung des Partnereinkommens darf das Haushaltseinkommen nicht geringer sein als der

Ausgleichszulagenrichtsatz für Ehepaare (2008: mtl. € 1.120,--).

Ersatzpflicht/Regress

Die Ersatzpflicht des Beziehenden entfällt, wenn er/sie Erwerbseinkommen erhält bzw. Vermögen selbst erwirtschaftet hat. Dadurch wird eine wesentliche Hemmschwelle, - vor allem im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Leistung - beseitigt. Auch wird dadurch die Arbeitsmarktintegration der Bezieher/-innen gefördert, da ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit, nicht zur Rückzahlung der BMS-Leistung aufgewendet werden muss. Weiters wird die Regressmöglichkeit von Angehörigen eingeschränkt. Regress ist jedoch weiterhin z.B. bei ererbten Vermögen möglich.

Leistungszugang und Verfahren

Gemäß Artikel 16 des BMS-Entwurfs sollen die Länder den Zugang zu den BMS-Leistungen, insbesondere durch ein Verfahrensrecht, das rasche Entscheidungen mit hoher Rechtssicherheit und effektivem Rechtsschutz ermöglicht, wesentlich verbessern. Vorkehrungen sind vor allem in den Bereichen Verfahrensrecht, Antragseinbringung, Vertretung, Informations- und Anleitungspflicht, Verkürzung der Entscheidungspflicht (zumindest in der ersten Instanz max. drei Monate), effektive Soforthilfe, schriftliche Bescheide etc. zu treffen. Eine bedarfsgerechte und einheitliche Vollziehung der BMS-Leistung wird für ihre Wirksamkeit entscheidend sein.

3. Auswirkungen der Mindestsicherung auf Armut in Österreich

Grundsätzlich wird die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung begrüßt. Sie kann als ein wichtiger Schritt der Armutsbekämpfung in Österreich angesehen werden.

Vor allem die Weiterentwicklung und Harmonisierung der Sozialhilfegesetzgebung der Länder ist ein Unterfangen, das

bereits seit vielen Jahren vergeblich forciert wird und nun durch diesen BMS-Entwurf endlich realisiert wird.

Darüber hinaus werden vor allem der Rechtsanspruch auf die Grundleistung der BMS, die Einbeziehung der nicht krankenversicherten Sozialhilfebezieher/-innen in die gesetzliche Krankenversicherung, die Einführung von mindestsichernden Elementen in der Notstandshilfe, die Zielsetzung der Unterstützung der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die Verbesserung des Zugangs zur BMS-Leistung (Information/Antragsabgabe beim AMS) und das eigenständige Antragsrecht sowie die Parteistellung aller Erwachsenen, die Einschränkung des Regresses und das Verschlechterungsverbot gegenüber den bisher gewährten Sozialhilfeleistungen als positiv bewertet.¹⁸

BMS-Höhe und Armutsgefährdungsschwelle

Die regelmäßige Erhöhung der BMS-Leistung bzw. der Ausgleichszulagenrichtsätze wird ebenfalls begrüßt. Wobei nochmals bekräftigt wird, dass die derzeitige BMS-Höhe unter der Armutsgefährdungsschwelle lt. EU-SILC 2006 liegt. Die BMS-Höhe sollte daher schrittweise an die Armutsschwelle herangeführt werden. Zusätzliche Leistungen (z.B. Wohn-, Heiz-, Bekleidungsbeihilfe) können auf Landesebene auf Grundlage des Privatrechts gewährt werden. Problematisch ist natürlich, dass auf diese Leistungen kein Rechtsanspruch besteht.

Darüber hinaus sind im BMS-Entwurf auch „Sanktionsmöglichkeiten“ im Falle von „Arbeitsunwilligkeit“ vorgesehen. Kommt diese Regelung zur Anwendung, so kann sich die Einkommenssituation der Betroffenen in bestimmten Fällen massiv verschlechtern und sich Armutslagen verschärfen.

Arbeitsmarktpolitik

Ein Kernstück der BMS ist der „Einsatz der Arbeitskraft“ von arbeitsfähigen Bezieher/-innen. Essentiell ist in diesem Bereich, dass eine adäquate Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration gewährleistet wird. Gerade hier ist es notwendig, dass bedarfsgerechte Beratungs-, Betreuungs- und Qualifizierungsangebote zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt vom Arbeitsmarktservice ausreichend angeboten werden. Weiters wird ein Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes (z.B. sozialökonomische Betriebe (SÖB) etc.) für besonders arbeitsmarktferne Personengruppen notwendig werden. Diese Maßnahmen sollten freiwillig und auf Anreiz, Motivation und Unterstützung ausgerichtet sein. Da im BMS-Entwurf im Bereich der Zumutbarkeit auf das Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) verwiesen wird, wird Freiwilligkeit aufgrund von verpflichtenden Vorgaben im ALVG (z.B. Sanktionierbarkeit von zumutbaren Beschäftigungsverhältnissen bei SÖB) in manchen Fällen nicht möglich sein.

Mangel an sozialer Infrastruktur

Zentral ist auch, dass man im Hinblick auf den „Arbeitskrafteinsatz“ berücksichtigen muss, dass entsprechende bedarfsgerechte und leistbare (Kinder)Betreuungsangebote zur Verfügung gestellt werden, um eine eigenständige Erwerbsarbeit, - speziell für Frauen, die die überwiegende Betreuungsarbeit leisten - überhaupt zu ermöglichen. Gerade in diesem Bereich - besonders bei der Kleinkind-, Ganztagsbetreuung, „Mittagstischen“ etc. - besteht in Oberösterreich ein massives Defizit. Dies erschwert die Arbeitsmarktpartizipation speziell für oberösterreichische Frauen.

„One-Stop-Shop“

Der sogenannte „One-Stop-Shop“ beim Arbeitsmarktservice liegt in sehr eingeschränkter Weise vor. Es ist daher notwendig,

einen weiteren Ausbau in diesem Bereich voranzutreiben. Bereits jetzt kann jedoch erwartet werden, dass durch den eingeschränkten „One-Stop-Shop“, der Zugang zur BMS-Leistung verbessert wird. Die Betroffenen werden jedoch wiederum von zwei Behörden - Arbeitsmarktservice und BMS-Träger - betreut werden. Ein laufender Austausch bzw. eine strukturierte Zusammenarbeit ist daher zwischen AMS und BMS-Träger zu etablieren.

Zwei Regelungswerke - ALVG und Landessozialhilfegesetz/BMS

Es bestehen große rechtliche Unterschiede zwischen den Zumutbarkeitskriterien des ALVG, den geplanten Regelungen im BMS-Entwurf und den bestehenden Sozialhilfegesetzen. Diese unterschiedlichen Regelungen im ALVG und im BMS-Entwurf können erhebliche Verwaltungsaufwendungen und -unsicherheiten zur Folge haben. Entsprechende Vereinbarungen sind daher zwischen AMS und BMS-Träger zu treffen. Weiters kommt durch die Zumutbarkeitskriterien des ALVG eine Rechtssystematik zur Anwendung, die dzt. in den Sozialhilfegesetzen nicht in dieser Weise geregelt ist. Lt. Dimmel wird bei der Sozialhilfe z.B. beim „Einsatz der Arbeitskraft“ auch auf „weiche (soziale) Kriterien“, wie z.B. Betreuungspflichten, Haushaltsführung etc. Rücksicht genommen. Im Rahmen der BMS wird dies wesentlich enger gefasst werden. Auch ist durch den fehlenden Berufs- bzw. Entgeltschutz im Notstandshilfebereich zu erwarten, dass es in manchen Fällen zu einem sukzessiven Verlust von beruflichen Qualifikationen kommen wird.¹⁹ Weiters gibt es Divergenzen zwischen ALVG und BMS-Entwurf im Bereich der „Verfügbarkeit“, bei den „Sanktionsbestimmungen“ etc. Z.B. kann bei Sanktionen gem. § 10 ALVG die Leistung bis zu acht Wochen eingestellt werden. Lt. BMS-Entwurf sind Leistungskürzungen bei „Arbeitsunwilligkeit“ nur um max. 50 Prozent - fallweise ist ein völliger Entfall möglich - vorgesehen.

„Clearing“ AMS/BMS-Träger

Die Arbeitsfähigkeit eine Grundvoraussetzung für den „Einsatz der Arbeitskraft“ soll lt. BMS-Entwurf durch regionale Clearingstellen abgeklärt werden. Das Ergebnis dieses „Clearings“ sollte jedoch nicht nur für das Arbeitsmarktservice und den BMS-Träger, - wie im dzt. Entwurf vorgesehen - sondern auch für die Pensionsversicherungsanstalt verbindlich sein. Der bereits bestehende Spießrutenlauf von Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit zwischen diesen Institutionen (Arbeitsmarktservice und Pensionsversicherungsanstalt) sollte durch die BMS endlich beendet werden.²⁰

Ausreichende Mittel

Die BMS wird nur dann effektiv sein, wenn die notwendigen Mittel (z.B. budgetäre Vorkehrungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, personelle Ressourcen beim AMS und bei den BMS-Trägern etc.) bereitgestellt und entsprechende Maßnahmen gesetzt werden, damit eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Betreuung der Betroffenen gewährleistet wird.²¹

Zugang und Vollzugspraxis

Der Zugang zur Leistung soll durch ein verbessertes Verfahrensrecht erleichtert werden. Es wird jedoch kein einheitlich geltendes Verfahrensrecht geben. Die Ausgestaltung wird den Landesgesetzgebern überlassen. Somit kommen neun unterschiedliche Verfahrensrechte zur Anwendung und es besteht keine Einheitlichkeit bei der Zugangs- und Durchsetzungsmöglichkeit im Rahmen der BMS.²²

Darüber hinaus wird den Landesgesetzgebern bzw. den Vollzugsrichtlinien der Behörden die Ausgestaltung von zentralen Elementen der BMS überlassen. Ein Großteil der Mängel im österreichischen Sozialhilfewesen ist jedoch auf Problemfelder im Vollzug zurückzuführen. Die Vollzugspraxis

wird daher relevant sein für die armutsvermeidende Wirkung der BMS.²³

Auch ist wichtig, dass auf Landesebene - speziell auf Ebene der Bezirksverwaltungsbehörden - eine einheitliche Vollzugspraxis erfolgt. Dafür müssen ausreichende personelle Ressourcen, Aus-/Weiterbildung etc. zur Verfügung gestellt werden.

4. Fazit

Abschließend ist zu sagen, dass die BMS ein positiver Schritt im Bereich der österreichischen Armutsbekämpfung darstellt. Sie ermöglicht eine Harmonisierung der Sozialhilfe der Länder und definiert erstmalig österreichweite Mindeststandards. Inwieweit die gesetzten Ziele der BMS erreicht werden, hängt jedoch davon ab, wie Umsetzung und Vollzug auf Landesebene (z.B. AMS, Sozialamt) erfolgen. Zentral wird vor allem das Zusammenwirken zwischen Arbeitsmarktservice und BMS-Träger, Art und Ausmaß an arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsangeboten etc. sein. Auch der Ausbau an sozialer Infrastruktur z.B. Kinderbetreuungsangebote, Pflegedienste etc. ist zeitgleich zu forcieren. Weiters sollten auch Aktivitäten im Bereich Bildung und Qualifizierung vor allem für bildungsferne Gruppe z.B. gering qualifizierte Menschen, Migrant/-innen etc. getätigt werden. All diese Maßnahmen können auch die Erwerbschancen von „working poor“ verbessern. In diesem Bereich sind jedoch zusätzliche Aktivitäten z.B. im Hinblick auf vermehrten sozialen und arbeitsrechtlichen Schutz von atypisch Beschäftigten, steuerliche Entlastung von kleinen und mittleren Einkommen etc. zu setzen. Da Armut ein multikausales Phänomen ist, bedarf es eines Bündels an Maßnahmen, um nachhaltig erfolgreich zu sein.

Nach Inkrafttreten der BMS ist jedenfalls durch externe und unabhängige Institutionen zu erheben, wie sich diese „neue

Sozialleistung“ auf die Zahl der Armutsbetroffenen, ihre Einkommens- und Arbeitsmarktsituation etc. ausgewirkt hat und in welchen Bereichen Adaptierungen notwendig sind.

Derzeit ist aufgrund von Neuwahlen noch offen, ob die bereits weitgehend mit den Ländern akkordierte Mindestsicherung überhaupt realisiert wird. Angedacht war, dass diese 2009/2010 in Kraft tritt. Wünschenswert ist, dass eine rasche Umsetzung des Maßnahmenpakets der BMS forciert wird.²⁴

Anmerkungen:

- 1 Bundeskanzleramt Österreich, Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, Wien 2007, S. 109 ff
- 2 Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus EU SILC 2006, Wien 2007, S 31 f u. S 44
- 3 Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus EU SILC 2006, Wien 2007, S 15
- 4 Woltran, I., Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: WISO 31. Jg. (2008), Nr. 1, S 75
- 5 Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus EU SILC 2006, Wien 2007, S 38
- 6 Statistik Austria, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung, Labour-Force-Konzept, Jahresergebnisse 2007
- 7 Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus EU SILC 2006, Wien 2007, S 39 f
- 8 Arbeiterkammer NÖ, Bei Jobverlust Mittelschicht von Armut bedroht, Inflation erhöht Armutsgefährdung von Arbeitslosen und prekär Beschäftigten, 2008, S 6 ff
- 9 Arbeitsmarktservice Österreich, www.ams.or.at
- 10 Tálos, E., Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, 2003, S 62
- 11 Statistik Austria, Sozialhilfeleistungen der Bundesländer 2006, S 4 f
- 12 Woltran, I., Bedarfsorientierte Mindestsicherung, in: WISO 31. Jg. (2008), Nr. 1, S 76

- 13 Kammer für Arbeiter und Angestellte, Sozialstaat Österreich, Sozialleistungen im Überblick, Ausgabe 2008, Wien, S 350 f
- 14 Bundeskanzleramt Österreich, Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, Wien 2007, S. 111
- 15 Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Begutachtungsentwurf, Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem. Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, Artikel 7
- 16 Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Begutachtungsentwurf, Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gem. Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, Artikel 10
- 17 Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, S 3
- 18 Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, S 1
- 19 Newsletter Grundeinkommen und sozialer Zusammenhalt, April 2008, Sozialhilfe-Experte Dimmel kritisch zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, www.grundeinkommen.at
- 20 Arbeiterkammer OÖ, Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, S 6
- 21 Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, S 2
- 22 Bundesarbeitskammer, Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß

Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte
Mindestsicherung, 2008, S 16

23 Die Armutskonferenz, Stellungnahme zum
Begutachtungsentwurf einer Vereinbarung zwischen dem Bund
und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite
Bedarfsorientierte Mindestsicherung, 2008, S 1

24 Bundesarbeitskammer, Forderungen der Bundesarbeitskammer
an die künftige Regierung, Juli 2008, S 30