



BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG – EIN MEILENSTEIN?

1. Vorgeschichte	30
2. Das BMS-Modell	33
3. Armutspolitische Fragen an die BMS	40
4. Ausblick	46

Auszug aus WISO 4/2008

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Nikolaus Dimmel

ao. Univ.-Prof. an der
Universität Salzburg,
Fachbereich für
Sozial- und Wirt-
schaftswissenschaften

1. Vorgeschichte

*Ziel von BMS ist
Existenzsicherung*

Nach Jahren des Stillstands wurde die Reduktion von Armut in Österreich im Regierungsprogramm der XXIII. Legislaturperiode als sozialpolitisches Ziel festgeschrieben. Bereits im Februar 2008 legte Sozialminister *Buchinger* den Entwurf zu einer 15a B-VG-Vereinbarung für eine bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) vor. Zielsetzung dieser BMS sollte es sein, den Lebensunterhalt von Menschen zu sichern, die über keine hinreichenden eigenen Mittel zu ihrer Existenzsicherung verfügen, wie dies bisher schon im Rahmen der Sozialhilfe (SH) der Bundesländer der Fall war. Zugleich sollte über gezielte Förder- und Aktivierungsmaßnahmen ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verbessert werden. Anfang April 2008 wurde nach dem anfänglichen Widerstand der Bundesländer Niederösterreich und Vorarlberg eine Einigung erzielt. Danach sollten 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. Damit war jedoch der bis dahin als „Kernstück der Reform“ (*BMSK 2007a, b; 2008*) bezeichnete einheitlich organisierte „One-stop-Shop“ beim AMS, worin Arbeitsvermittlung und Existenzsicherung verknüpft hätten werden sollen, Makulatur. Obwohl die Finanzierung der BMS auf einer Grundsatzvereinbarung der LandessozialreferentInnen-Konferenz aus dem Juni 2007 sowie dem paktierten Finanzausgleich vom Oktober 2007 beruhte, erhob das Land Kärnten im Weiteren neuerlich Einwendungen unter Hinweis auf die angeblich unklare Finanzierung der BMS. Aufgrund der Intervention des vormaligen LH *Haider* konnte das Vorhaben nicht mehr vor der Nationalratswahl 2008 umgesetzt werden.

*Umsetzung vor
Nationalratswahl
2008 war nicht
möglich*

Das BMS-Modell 2008 brachte eine beinahe 20-jährige Grund-sicherungsdiskussion zu einem vorläufigen Ende. Bereits in der Sozialhilfereformdebatte Mitte der 1980er-Jahre war von

der Notwendigkeit der Armutsfestigkeit in den der SH vorgelegerten Systemen die Rede (*Eiersebner* 1986). Die strukturelle Überforderung der SH begann sich abzuzeichnen, als allein 1981–1986 die Zahl der KlientInnen von 43.000 auf 61.000 anstieg (Wert 2005: 125.000) und Arbeitslosigkeit als zentrale Triebfeder der wachsenden Armutbedrohung festgemacht wurde. Nach dem legislatischen SH-Roll-back in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre bei gleichzeitigem Anstieg der BezieherInnenzahlen, wobei in mehreren Bundesländern Leistungszugänge verengt, Kontrollen und Sanktionen ausgeweitet wurden, legten die *Grünen* 1996 ein Konzept zur „lebenslagen- und bedarfsorientierten Grundsicherung“ vor. ÖVP, FPÖ, SPÖ und Gewerkschaften denunzierten dieses Modell in Unkenntnis der einschlägigen Debatte unbesehen als „arbeitsloses Grundeinkommen“. 1997 war die BMS Thema der zweiten österreichischen Armutskonferenz, die zugleich ein Mindestarbeitslosengeld- und Mindestlohnregulativ forderte. 1998 wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die 1999 im Auftrag des Sozialministeriums den Bericht „Einbinden statt Ausgrenzen“ (*BMSG* 1999) vorlegte. 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. Armut wurde nicht nur als Ergebnis fehlender/eingeschränkter Erwerbsarbeit angesehen, sondern als multidimensionaler Prozess, dem ebenso zu begegnen sei.

Unkenntnis des Modells führte zur Ablehnung

Von diesen Ergebnissen unberührt, fasste die LandessozialreferentInnen-Konferenz 1999 den Beschluss, eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Sozialministeriums zur Vereinheitlichung der Qualitätsstandards in der SH einzusetzen. 2001 wurde hierzu seitens des BMSG eine Synopse der geltenden Sozialhilfebestimmungen (*Pfeil* 2001) publiziert. Diese war Grundlage für die Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Sozialhilferechts“. Die 2003 vorgelegten Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe mündeten 2004 in der Aufforderung der

*seit 2000
Steigerung der
Armut
(-sbedrohung)*

LandessozialreferentInnen-Konferenz an BMSG, BMGF und BMWA, die Position des Bundes im Hinblick auf Fragen der Weiterentwicklung der Notstandshilfe (NH) sowie der Krankenversicherung für SH-EmpfängerInnen darzulegen. Weder BMSG noch BMWA erkannten jedoch einen Verbesserungsbedarf im Bereich der Ausgleichszulagenrichtsätze, des Arbeitslosengeldes (ALG) sowie der NH. Die LandessozialreferentInnen-Konferenz hielt demgegenüber fest, die Länder seien mit einer SH-Reform ohne Einbindung des Bundes überfordert. Seit 2000 war die Quote der Armutbedrohung in der Tat auf 13 % und jene der manifesten Armut von 4 % auf 6 % gestiegen. Neben die Arbeitslosigkeit und weiterhin steigenden Wohnkosten traten zugleich neuartige Herausforderungen, bedingt durch die steigende Anzahl der „Working Poor“, atypisch Beschäftigten, chronisch und psychisch Kranken sowie nicht (mehr) krankenversicherten Personen. So erschöpfte sich die Politik der Armutsbekämpfung bis 2006 de facto in symbolischer Ankündigungspolitik (*Obinger/Talos 2006*) bei gleichzeitiger Blockade zwischen Bund und Ländern.

*2008 politisch
akkordierte BMS*

Die im April 2008 politisch akkordierte BMS hatte vor allem eine Vereinheitlichung der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes sowie eine Einbeziehung aller Nichtversicherten in die Krankenversicherung zum Gegenstand. ALG, NH und SH sollten nach differenzierter Berücksichtigung von Einkommen (Verwertungseinschränkungen), Leistungsansprüchen, Vermögen und Freibeträgen „aufgesockelt“ werden. Die Familie wurde als Bedarfsgemeinschaft zugrunde gelegt. Erleichtert wurde die Finanzierung der BMS durch die im Juli 2007 zwischen den Sozialpartnern akkordierte Grundsatzvereinbarung über einen Mindestlohntarif in Höhe von 1.000 Euro in sämtlichen Kollektivverträgen.¹ Die Kosten sollten von den Ländern getragen werden, die hierzu vom Bund bis zu einer Höhe von 50 Mio. Euro bezuschusst würden.

2. Das BMS-Modell

Die bestehende Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes² der SH wird zu einem erheblichen Teil durch die BMS adaptiert bzw. ersetzt. Voraussichtlich aber bleiben die in Kraft befindlichen SH-Gesetze bestehen.³ Insgesamt gilt ein Verschlechterungsverbot, wonach dem Art 15 a B-VG-Vereinbarung folgend (Art 2 Abs 4), das haushaltsbezogene Leistungsniveau durch die BMS nicht reduziert werden darf. Die BMS bildet also Mindeststandards ab. Die Erbringung weitergehender Leistungen oder die Einräumung günstigerer Bedingungen bleibt jeder Vertragspartei unbenommen.

Verschlechterungsverbot

Durch die BMS werden der Lebensunterhalt und der Unterkunftsbedarf sowie der Schutz bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung gesichert. Die Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der BMS deckt den regelmäßig wiederkehrenden Aufwand für Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und Strom sowie persönliche Bedürfnisse, welche eine angemessene soziale und kulturelle Teilnahme erlauben. Zum Unterkunftsbedarf zählen die für eine angemessene Wohnsituation erforderlichen regelmäßig wiederkehrenden Aufwendungen für Miete und die damit im Zusammenhang stehenden allgemeinen Betriebskosten und Abgaben (BMSK 2007b).

Was soll durch die BMS gesichert werden?

Die BMS ist als Leistung einerseits „means tested“, also bedarfsgeprüft und damit keine Versicherungsleistung, und andererseits erwerbsarbeitszentriert, weshalb die Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft eine substanzielle Voraussetzung für den Erhalt dieser Leistung ist. Erwerbsarbeitsorientierung wird hier als wesentliches Element der Armutsbekämpfung aufrechterhalten und ist institutionell anerkannt.

BMS ist keine Versicherungsleistung

2.1. Funktionale Eckpunkte des Modells

Das BMS-Modell basiert auf folgenden funktionalen Eckpunkten:

- Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes auf 747 Euro brutto im Jahr 2008. Nach Abzug des Krankenversicherungsbeitrags verbleiben der allein unterstützten Person 708,90 Euro/Monat 14 Mal jährlich. Bereinigt um die Sonderzahlungen, entspricht dies einem Jahreszwölftel in Höhe von 827,05 Euro netto, womit die BMS etwa 80 Euro unterhalb der EU-SILC-Armutsschwelle liegt.
- Einführung eines sozialpartnerschaftlich akkordierten Mindestlohns von 1.000 Euro brutto.
- Vereinheitlichung und Pauschalierung der SH-Leistungen der Bundesländer im Bereich der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Während die SH-Richtsätze der Länder 2007 um 121,30 Euro (421 : 542,30) voneinander abweichen, soll ab 2009 ein einheitliches Richtsatzregime zur Anwendung gelangen. Die Länder können indes auch Leistungen, welche über diesen Mindeststandard hinausgehen, gewähren.
- Vereinheitlichung der Vorgaben zur Vermögensverwertung in der SH. Die im Rahmen der Bedarfsprüfung nicht zu berücksichtigenden Einkommens- bzw. Vermögenbestandteile (Schonvermögen, Verwertungsverbote, Freibeträge) sollen harmonisiert werden.
- Einheitlicher Entfall des Regresses (vom/von der EmpfängerIn der Leistung).
- Verrechtlichung der Mitwirkungs- und Duldungspflichten in der SH sowie Einbau eines eigenständigen Verfahrensrechts. Die Erlassung schriftlicher Bescheide wird als Mindeststandard konzipiert, die Entscheidungsfrist wird von 6 auf 3 Monate verkürzt.
- Einbeziehung nicht krankenversicherter SH-EmpfängerInnen in die gesetzliche Krankenversicherung (E-Card auch für SH-EmpfängerInnen). Gleichstellung hinsichtlich der Befreiungen (Rezeptgebühr, Serviceentgelt für die E-Card) mit den AusgleichszulagenbezieherInnen.

- Verbesserungen im Leistungsrecht des Arbeitslosenversicherungsgesetzes durch eine Anhebung der Nettoersatzrate – für den Fall, dass die NH unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes liegt – auf 80 % im Falle bestehender Unterhaltspflichten, ansonsten dieser Wert 60 % erreicht, und großzügigere Anrechnungsbestimmungen von Partnereinkommen bei NotstandshilfeempfängerInnen.

2.2. Leistungszugang und Antragstellung

Persönliche Leistungsvoraussetzung ist neben der Hilfsbedürftigkeit das „Recht auf dauernden Aufenthalt“⁴. Nicht begünstigt sind AsylwerberInnen, TouristInnen und EWR-BürgerInnen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes. Anders als in der SH kommt den Hilfebedürftigen jeweils ein eigenständiges Antragsrecht zu. Die Bemessung des Richtsatzes erfolgt unabhängig von einem Haushaltsvorstand (BMSK 2008).

„Hilfsbedürftigkeit und Recht auf dauernden Aufenthalt“ sind Leistungsvoraussetzung

2.3. Subsidiarität

Die Subsidiaritätsmaxime der BMS folgt substanziell der bisherigen SH-Regelung. Leistungen der BMS werden nur subsidiär gewährt. Erwerbs- und bedarfsunabhängige Leistungen sind nicht vorgesehen. Es werden ausschließlich Hilfebedürftige unterstützt, die über keine angemessenen eigenen Mittel verfügen und auch durch Leistungsansprüche gegenüber Dritten den eigenen Bedarf bzw. den ihrer Angehörigen nicht ausreichend decken können. Vermögen und Einkommen sind einzusetzen, wobei Fahrzeuge, welche berufs- bzw. behinderungsbedingt oder mangels entsprechender Infrastruktur benötigt werden, nicht mehr verwertet werden müssen. Auch Hausrat und notwendige Gegenstände zur Erwerbsausübung bzw. für angemessene geistig-kulturelle Bedürfnisse sind vom Einsatz ausgenommen. Eine Sicherstellung von Eigentumswohnungen und Häusern soll erst nach einer bestimmten Dauer oder Höhe der bezogenen Leistungen erfolgen.

erwerbs- und bedarfsunabhängige Leistungen nicht vorgesehen

2.4. Einsatz des eigenen Einkommens

Die Vermögensprüfung soll auf Grundlage nunmehr einheitlicher Vorgaben vorgenommen werden. In der Sache selbst folgt die BMS substanziell der bisherigen SH-Rechtslage. Nicht auf die BMS-Leistung angerechnet werden:

- freiwillige Zuwendungen, die die freie Wohlfahrtspflege oder ein Dritter zur Ergänzung der SH gewährt, ohne dazu eine rechtliche Pflicht zu haben, es sei denn, sie erreichen ein Ausmaß/eine Dauer, dem/der zufolge keine BMS mehr erforderlich wäre;
- Leistungen nach dem FLAG (mit Ausnahme von Zuwendungen aus dem Familienhospizkarenz-Härteausgleich) und Familienförderungen;
- Pflegegeld nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften oder ähnliche Leistungen.

Eine Pflicht zur Verfolgung von (Unterhalts-)Ansprüchen besteht nur dann nicht, wenn diese offenbar aussichtslos oder unzumutbar ist.

2.5. Einsatz des eigenen Vermögens

Wie bereits in der SH ist Vermögen grundsätzlich, jedoch mit folgenden Ausnahmen einzusetzen:

- Gegenstände, die zur Erwerbsausübung oder Befriedigung angemessener geistig-kultureller Bedürfnisse erforderlich sind;
- Kraftfahrzeuge, die berufs- oder behinderungsbedingt oder mangels entsprechender Infrastruktur erforderlich sind;
- angemessener Hausrat.

Zusätzlich wird ein Vermögensfreibetrag in Höhe des 5-fachen Richtsatzes für Alleinunterstützte vorgesehen (im Jahr 2008: $708,90 \times 5 = 3.544,50$ Euro).

2.6. Einsatz der Arbeitskraft

Auch der Einsatz der eigenen Arbeitskraft im Rahmen der BMS orientiert sich eng an der bisherigen AIVG-Regelung. Arbeitswilligkeit (Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft) ist demnach eine wesentliche Voraussetzung für den Bezug der BMS. Zumutbarkeitskriterien beziehen sich in Anlehnung an die bisherige SH auf die persönliche und familiäre Situation, also auf Gesundheitszustand, Lebensalter, familiäre Aufgaben wie die Kindererziehung oder die Pflege eines Angehörigen. Voraussetzung für den Einsatz der Arbeitskraft ist die Arbeitsfähigkeit, die im Clearingprozess vom zuständigen Sozialamt bzw. dessen Amtssachverständigen festgestellt wird.

Zumutbarkeitskriterien

Der Einsatz der Arbeitskraft wird nicht verlangt von Personen, die:

- das Regelpensionsalter nach dem ASVG vollendet haben;
- Betreuungspflichten gegenüber Kindern haben, welche das 3. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sofern keine geeignete Betreuungsmöglichkeit besteht;
- pflegebedürftige Angehörige, welche ein Pflegegeld mindestens der Stufe 3 beziehen, überwiegend betreuen;
- Sterbebegleitung oder Begleitung schwerstkranker Kinder leisten;
- in einer bereits vor dem 18. Lebensjahr begonnenen und zielstrebig verfolgten Erwerbs- oder Schulausbildung stehen.

Anreize zur (Wieder-)Aufnahme von Erwerbsarbeit nach längerem BMS-Bezug sind durch Einfügung eines „WiedereinsteigerInnenfreibetrages“ vorgesehen. Zuverdienste werden nicht zur Gänze auf die BMS-Leistung angerechnet. Die Ausgestaltung des Freibetragsmodells sieht vor, dass der „WiedereinsteigerInnenfreibetrag“ nach einem 6-monatigen BMS-Bezug bei Wieder- bzw. Erstaufnahme einer Erwerbstätigkeit geltend gemacht werden kann. Die Höhe des Freibe-

Anreize zur (Wieder-) Aufnahme von Erwerbsarbeit

trages bemisst sich mit 15 % des Nettozuverdienstes. Dabei sollen dem Leistungsbezieher zumindest 7 % und höchstens 17 % des Mindeststandards für Alleinunterstützte unangerechnet verbleiben. Dies entspricht einem Freibetrag von zumindest 49,70 Euro und höchstens 120,79 Euro. Die Gewährung des Freibetrages ist innerhalb von 3 Jahren für einen Zeitraum von max. 18 Monaten ab erstmaliger Zuerkennung möglich. Nach Ablauf dieser Frist kann eine neuerliche Zuerkennung erst nach 12 Monaten erfolgen. Durch den Entfall der Kostenersatzpflicht bei ehemaligen LeistungsempfängerInnen soll die (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbsarbeit wieder attraktiv erscheinen (BMSK 2008).

2.7. Höhe der Leistung

*bemisst sich
am Ausgleichs-
zulagenrichtsatz*

Die Höhe der BMS-Leistung bemisst sich am Ausgleichszulagenrichtsatz, der 2008 mit 747 Euro brutto bzw. 708,90 Euro netto festgelegt wurde. Damit erreicht das Jahreszwölftel 2008 827,05 Euro netto. Ob Sonderzahlungen 12-malig (monatlich plus 118,15 Euro), vierteljährlich (4 x plus 354,45 Euro) oder halbjährlich (2 x plus 708,90 Euro) zur Auszahlung gelangen sollen, wird von der regionalen Ausgestaltung des BMS abhängen.

Anwendungssätze

An die Stelle der bisher relativ willkürlichen Gewichtung der SH-Richtsätze treten Äquivalenzrelationen, wobei Ausgangswert der BMS-Satz für Alleinstehende ist. Dabei kommen folgende Sätze zur Anwendung: Alleinstehende und AlleinerzieherInnen: 100 %, (Ehe-)Paare: 150 % (2 x 75 %), jede weitere erwachsene Person in einem Haushalt: 50 %, Personen in einer Wohngemeinschaft ohne gegenseitige Unterhaltsansprüche (Lebensgemeinschaften): 75%, vom ersten bis zum dritten minderjährigen Kind: 18 % und ab dem vierten minderjährigen Kinder: 15 %.

Anders als in vielen SH-Regelungen werden also AlleinerzieherInnen nicht mehr als Hauptunterstützte, sondern als Alleinunterstützte behandelt. Personen, welche mit ihrem

(Ehe-)Partner in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten je 517,50 Euro netto, gemeinsam also 1.035 Euro. Das entspricht 75 % des Alleinstehendenrichtsatzes. Minderjährige Kinder, die zumindest mit einem ihnen gegenüber unterhaltspflichtigen Erwachsenen im gemeinsamen Haushalt leben, erhalten 18 % (127 Euro), ab dem 4. Kind 15 % (106 Euro) des Mindeststandards für Alleinunterstützte und liegen damit unterhalb des Niveaus der Mitunterstützte-Richtsätze der Bundesländer.

Die Leistungshöhe der BMS stellt einen Mindeststandard der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes dar, sieht zugleich aber zusätzliche Leistungen (Heizkostenzuschüsse, Einzelleistungen, Hausratreparaturen etc.) einzelner Länder vor, welche den individuellen Bedarf berücksichtigen. Die BMS soll nur einen Mindeststandard gewährleisten, weshalb Richtsatzüberschreitungen durch die Länder-SH-Regelungen möglich und vorgesehen sind. Richtsatzunterschreitungen dürfen nur als Sanktion bei mangelnder Arbeitswilligkeit erfolgen.

Richtsatzüberschreitungen durch Länder möglich

2.8. Wohnkosten

Zum Unterkunftsbedarf zählen die für eine angemessene Wohnsituation erforderlichen regelmäßig wiederkehrenden Aufwendungen für Miete und die damit im Zusammenhang stehenden allgemeinen Betriebskosten und Abgaben. Die BMS-Leistung beinhaltet einen Wohnkostenanteil in Form eines 25%igen Selbstbehaltes, basierend auf dem Nettobetrag für die jeweilige Bedarfsgemeinschaft. Daher sind etwa 177,75 Euro an Wohnkosten von der BMS-Leistung des Alleinstehenden auf den Wohnaufwand zu verwenden. Damit werden allerdings regelhaft (in keiner Region Österreichs kann damit der Mietzins für eine Garçonniere bestritten werden) Zusatzleistungen der Länder notwendig, die sowohl aus dem Titel der SH (Pflicht- oder Kannleistungen) oder je nach Wohnrechtsverhältnis aus dem Titel der Wohnbeihilfe bedeckt werden müssen. Fallen keine oder geringere Wohnkosten an, etwa bei

25%iger Selbstbehalt

Wohnungslosigkeit oder im Falle einer Eigentumswohnung, ist der 25%ige Wohnkostenanteil aufgrund fehlenden Bedarfes abzuziehen.⁵

2.9. Sanktionen

Die im BMS-Modell vorgesehenen Sanktionen sind vergleichsweise milder als im bestehenden AIVG und SH-Recht. Wer seine Arbeitskraft bei bestehender Arbeitsfähigkeit trotz schriftlicher Ermahnung nicht in zumutbarer Weise einsetzt, muss mit einer Kürzung der BMS-Leistung rechnen. Diese darf nur stufenweise und maximal um bis zu 50 % erfolgen. Ein völliger Entfall ist nur ausnahmsweise und in besonderen Fällen zulässig. Die Gewährleistung der BMS für unterhaltsberechtignte Angehörige im gemeinsamen Haushalt darf durch diese Sanktionen in keinem Fall beeinträchtigt werden.

2.10. Kostenersatz

*Kostenersatz
entfällt großteils*

Entgegen der bisherigen SH-Rechtsslage entfällt der Kostenersatz bei ehemaligen LeistungsbezieherInnen aus laufenden Einkommen und nachträglichem Vermögenszuwachs, bei Eltern für ihre volljährigen Kinder, (wie bisher) bei Großeltern für ihre Enkel und umgekehrt sowie bei GeschenknahmerInnen. Beibehalten wird der Kostenersatz bei Ansprüchen gegenüber Dritten (Sozialversicherungsansprüche, Ausgedinge etc.); darüber hinaus bei Eltern für die Leistungen an ihre minderjährigen Kinder, bei unterhaltspflichtigen (geschiedenen) Ehegatten sowie bei ehemaligen HilfeempfängerInnen im Hinblick auf nicht selbst erwirtschaftetes Vermögen (etwa eine Erbschaft) unter Berücksichtigung eines Freibetrages (Vermögensfreibetrag) und einer 3-jährigen Verjährungsfrist.

3. Armutspolitische Fragen an die BMS

Die Architektur der BMS ist schwer durchschaubar, da sie an entscheidenden Punkten keine klare Regelung vorsieht, son-

den den Ländern die jeweilige Regelung (Pflicht- oder Kannleistung) überlässt. Tatsächlich können Leistungen, auf welche derzeit noch ein Rechtsanspruch besteht, in Kannleistungen der Privatwirtschaftsverwaltung umgewandelt werden. Fakt ist ferner, dass die BMS-Regelung auch punktuelle Verschlechterungen im Vergleich zur gegenwärtig noch in Kraft befindlichen SH-Rechtslage beinhaltet, etwa in Art 14 der Vereinbarung, dessen Abs 2 vorsieht, dass die Kriterien der Zumutbarkeit von Lohnarbeit an jene der NH in der Arbeitslosenversicherung angeglichen werden. Art 14 Abs 4 wiederum sieht über die gegenwärtigen Sanktionsbestimmungen einer Reihe von Bundesländern die Möglichkeit vor, die Leistung „in besonderen Fällen“ gänzlich entfallen zu lassen. Wesentliche Elemente wie das „Clearing“ der KlientInnen zwischen AMS und SH-Behörden sind ungeklärt.

*auch punktuelle
Verschlechterungen möglich*

3.1. Ein kompliziertes System

Im Ergebnis verkörpert das BMS-Modell entgegen allen Ankündigungen kein vereinfachtes System, welches sowohl den Verwaltungsaufwand von KlientInnen und Behörden in den Ländern sowie beim AMS vermindert als auch kategorial armutsfest ist, denn es ist aus der Perspektive der Betroffenen und ihrer Rechtsschutzinteressen aufgrund seiner komplementären Logik komplexer als das bisherige System. Im Grunde genommen existieren statt zwei Systemen, nämlich SH und AIVG, nunmehr drei, nämlich das BMS-Modul in der SH, der (adaptierte) Rest der SH sowie das reformierte AIVG-System.

Anstatt eines einheitlichen Leitungsniveaus gibt es nach wie vor neun unterschiedliche, die sich aus dem BMS-Niveau plus den landesbezogen unterschiedlichen SH-Leistungshöhen, Zugängen zu Einzelleistungen und Wohnkosten zusammensetzen. Obgleich das SPÖ-Grundlagenpapier aus 2006 davon ausging, dass die Grundsicherung eine einheitliche Untergrenze abbilden sollte, die nicht unterschritten werden kann,

*kein
einheitliches
Leistungsniveau*

sind nach wie vor Sanktionen bis hin zum Totalentfall möglich. Nach wie vor müssen Zusatzbedarfe berücksichtigt werden, wobei nicht nur die niedrige Wohnkostenpauschale der BMS zusätzliche SH-Leistungen, Miet- oder Wohnbeihilfen der Länder erfordert.

*Differenzierung
zw. Arbeits-
fähigen und
Arbeitsunfähigen
steht im Zentrum*

Die Differenzierung zwischen arbeitsunfähigen und arbeitsfähigen Armen steht im Zentrum der Regelung. Während ein SH-Empfänger seine BMS im Sozialamt beantragt, wird ein ALG-Empfänger nach den Bestimmungen der 15 a-Vereinbarung die BMS beim AMS beantragen, welches den Antrag formal prüft. Der an die SH-Behörden weitergereichte Antrag wird dort dann inhaltlich hinsichtlich der Bestimmungen der BMS sowie der sonstigen sozialhilferechtlichen Bestimmungen geprüft. Gegenstand der inhaltlichen Prüfung sind die Bestimmungen des SHG auf der Grundlage der BMS-Vereinbarung, die noch in die jeweilige Landesrechtslage zu implementieren sein wird. Dabei definiert die BMS-Vereinbarung eine Reihe von Zumutbarkeits-, Mitwirkungs- und Sanktionsbestimmungen, welche von den Ländern abgeändert werden können bzw. durch das bestehende SH-Recht ergänzt werden. Leistungen, welche der BMS-Vereinbarung entsprechen, können durch Ergänzungsleistungen aus der SH sowie der Wohnbeihilfe eines Bundeslandes aufgestockt werden.

*Problem der
Zweigleisigkeit*

Ein Kernproblem der BMS ist deren Zweigleisigkeit. Schon bisher wurden Personen, die eine Richtsatzergänzung durch die SH beziehen, weil ihr Arbeitsloseneinkommen (ALG oder NH) unter dem Richtsatz lag, bei der Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes durch SH und AMS doppelt erfasst. Nunmehr wird diese Zweigleisigkeit auch bei den Wohnkosten greifen, wobei eine Behörde, das Sozialamt, künftig zwei Leistungszugänge, nämlich den BMS-Zugang und den SH-Zugang, administrieren muss. Bisher lag der Großteil der Betreuungsleistungen von SH-EmpfängerInnen bei der SH-Verwaltung. Künftig wird die Betreuung, sofern es sich um Maßnahmen der Integration in den Arbeitsmarkt handelt, vom

AMS nach den Richtlinien der Arbeitsmarktförderung übernommen, in allen anderen betreuungsbedürftigen Lebenslagen hingegen bleibt die Zuständigkeit der SH aufrecht.

Wie viele Personen von einer BMS begünstigt sein werden, lässt sich derzeit nicht absehen, zumal derzeit nicht klar ist, wie viele Personen neben einer Leistung aus der Arbeitslosenversicherung SH-Ergänzungsleistungen beziehen.

3.2. Unklarer Adressatenkreis

Die Definition des anspruchsberechtigten Personenkreises in Art 4 Abs 3 des Art 15a B-VG-Entwurfes lässt angesichts der Vielzahl von unterschiedlichen Aufenthaltstiteln, Arbeitsmarktzugangsberechtigungen und Integrationskriterien erhebliche Entscheidungsspielräume. Darüber hinaus sind in Art 4 Abs 1 Ziff 1 der Art 15a B-VG-Vereinbarung zwar die Asylberechtigten, nicht aber die subsidiär Schutzberechtigten genannt, obwohl Letztere vom AuslBG ausgenommen sind und über einen freien Arbeitsmarktzugang verfügen. Zweifellos sind all jene, die mit einem qualifizierten Daueraufenthaltstitel zu nicht bloß befristetem Aufenthalt berechtigt sind, anspruchsberechtigt.

*erhebliche
Entscheidungsspielräume*

3.3. Fehlende Armutssicherheit der BMS

Im Lichte der bisherigen Arbeiten zu Ausgestaltung und Implementation einer bedarfsorientierten Grundsicherung (*Dimmel/Rosner/Talos/Wetzel 2003*) kann nicht nachvollzogen werden, warum die längst überfällige Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes augenscheinlich nicht einmal in Erwägung gezogen wurde. Zumindest muss unverständlich bleiben, warum auch eine Anhebung der Nettoersatzkommensrate im AIVG, abgesehen von der 60/80-Regelung im Bereich der NH, nicht erfolgte. Als verfehlt ist anzusehen, dass die BMS in ihrem Niveau bereits „from the start“ 80 Euro unterhalb der Armutsschwelle angesiedelt ist. Als ebenso problematisch muss angesehen werden, dass Lebensgefährten gem. Art 13 Abs 1 der Vereinbarung nunmehr abweichend von bisher im Einzelfall

günstigeren Regelungen grundsätzlich zum laufenden Lebensunterhalt und nicht mehr nur zur Übernahme des Wohnkostenanteils in der Haushaltsbedarfsberechnung herangezogen werden. Sonderbedarfe gem. Art 12 der Vereinbarung sind nun nicht mehr Einzelleistungen im Rahmen der Pflichtleistung, sondern verkörpern Leistungen (zumindest) auf Grundlage des Privatrechts. Im Ergebnis verfehlt nicht nur die Leistungshöhe den Anspruch, Armut zu vermeiden, sondern auch der Zugang zum Recht den Anspruch, mit dem BMS-Modell eine moderne Armenhilfe zu etablieren.

Eine spezifische Frage resultiert aus dem Leistungsanspruch von Working Poor. Bekanntlich haben Personen, deren die Geringfügigkeitsgrenze überschreitendes Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegt, aufgrund mangelnder Arbeitslosigkeit auch keinen Anspruch auf ALG. Sie sind also auf BMS/SH angewiesen. Während jedoch die bezeichnenderweise als Vorbild genannte Ausgleichszulage ohne Vermögensprüfung ausschließlich auf die Höhe der Eigenpension, sonstige laufende Leistungsbezüge und die Haushaltskonstellation abstellt, erfordert die BMS auch bei den Working Poor eine umfängliche Vermögensprüfung (Schonvermögen), die Berücksichtigung von Zumutbarkeitsbestimmungen, die Prüfung von Unterhaltungspflichten, die grundbücherliche Sicherstellung im Falle von Liegenschaftsvermögen u. a. m. Dies verfehlt den Anspruch, NiedrigeinkommensbezieherInnen zu einer unbürokratischen Aufstockung des Haushaltseinkommens zu verhelfen.

BMS fördert bei Working Poor umfängliche Vermögensprüfung

3.4. Fortschreibung der Wohnungskrise

Ein fundamentales Problem der BMS ist die Ersetzung von bisherigen Rechtsansprüchen auf die nötige Unterkunft durch Kannleistungen, sofern die Wohnkosten einen Wert von 25 % der BMS überschreiten. Die tatsächlich anfallenden Wohnkosten werden also nicht durch die BMS abgedeckt. Für weitergehende Bedürfnisse sind die KlientInnen wie bisher schon auf

die SH verwiesen, welche bekanntlich je nach Bundesland mit unterschiedlichen Berechnungsmodellen unterschiedlich hohe Wohnkosten in die SH-Bedarfsberechnung hereinnimmt. Weder ist für Gleichbehandlung noch für Bedarfsdeckung in der Frage der Wohnkostenübernahme im BMS-Modell gesorgt. Zudem ist das Vorhaben, die Leistungen zur Sicherung des Lebensbedarfes zur Deckung der Wohnkosten aus der SH hinein in den Wohnbeihilfenbereich des Wohnbauförderungsrechts zu verschieben, dies also nicht aus der Hilfe in besonderen Lebenslagen abzudecken, problematisch, weil hier der bisherige Rechtsanspruch auf Wohnkosten aus der SH nicht durch eine Kannleistung der Wohnbeihilfe, sondern auch durch eine Leistung aus einem anderen System ersetzt wird. Das Wohnkostenmodell wird also ggf. zu einem Three-Shop-Stop führen, wo die BMS einen Teil des Wohnaufwandes, die SH im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen einen zweiten und die Wohnbeihilfe einen dritten Teil erfasst.

Wohnkostenmodell führt ggf. zu Three-Shop-Stop

3.5. Härtere Zumutbarkeitsbestimmungen

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, womit 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. In der Tat beinhalten die Zumutbarkeitsbestimmungen der BMS eine Verschlechterung im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. So heißt es etwa in § 19 Abs 2 OöSHG, dass bei der Beurteilung der Zumutbarkeit von Lohnarbeit auf den Gesundheitszustand, das Lebensalter, die berufliche Eignung, die Vorbildung und gegebenenfalls die bisher überwiegend ausgeübte Tätigkeit der hilfebedürftigen Person sowie auf ihre familiären Aufgaben, insbesondere auf die geordnete Erziehung ihr gegenüber unterhaltsberechtigter Kin-

Zumutbarkeitsbestimmungen beinhalten Verschlechterung

der, die Führung eines Haushaltes oder die Pflege eines Angehörigen (Lebensgefährten), Bedacht zu nehmen ist. Die Sanktionslogik des BMS verbindet die Regelung des OöSHG mit dem AIVG, sieht also eine abgestufte Sanktion bis hin zum gänzlichen Leistungsentfall vor, was gegenüber der bestehenden SH-Regelung eine Verschlechterung (je nach Bundesland) bedeuten wird.

4. Ausblick

*BMS-Modell
wäre wichtiger
armutspolitischer
Schritt, kann
aber
Erwartungs-
haltungen nicht
gänzlich
einlösen*

Das BMS-Modell verkörpert ohne jeden Zweifel einen wichtigen armutspolitischen Schritt, gleichwohl die ursprünglich damit verbundenen Erwartungen nicht eingelöst werden konnten. Es „sockelt“ den Bezug von Leistungen nach dem AIVG, fügt einen Mindeststandard in die SH ein, beschleunigt das Verfahren, beseitigt den Regress vom Empfänger der Hilfe und hält den Ländern auf Grundlage des Verschlechterungsverbot Handlungsspielräume offen. Wesentliche Regelungen des BMS-Modells gehen allerdings hinter die bisherige Armenhilfe zurück oder zementieren Regelungen wie die ABGB-widrige Unterhaltspflicht von LebensgefährtenInnen, die man auch bei gutem Willen nur als „armutspolitisch kontraproduktiv“ bezeichnen kann. Infrage steht indes, ob dieses Projekt angesichts der verschobenen Kräfteverhältnisse in der XXIV. Legislaturperiode überhaupt realisiert werden kann.

Anmerkungen:

- 1 Mit dieser Vereinbarung füllten die Sozialpartner die arbeitsverfassungsrechtliche Lücke, wonach der österreichische Gesetzgeber aufgrund der Kollektivvertragsautonomie der Sozialpartner kein Mindestlohnrecht erlassen kann. Die Sozialpartner verstanden diese Maßnahme als Instrument der Armutsbekämpfung, wobei sich der Mindestlohn im Sinne des Mindestabstandsprinzips deutlich vom Niveau der BMS abheben sollte.
- 2 Nicht von der BMS erfasst sind die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die Pflege sowie die stationären Leistungen einschließlich der stationären Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen. Sonderbedarfe bleiben wie bisher geregelt, fallen also je nach Landesrechtssituation entweder in den Pflicht- oder Kannleistungsbereich.
- 3 Gleichwohl ist auch die Erlassung eigenständiger Grundsicherungsgesetze in den Bundesländern möglich.
- 4 Neben österreichischen StaatsbürgerInnen mit Aufenthalt in Österreich, Asylberechtigten sowie EWR-BürgerInnen, die durch den Bezug der BMS nicht ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden, sind u. a. Personen mit folgenden Aufenthaltstiteln zum Bezug berechtigt: Daueraufenthalt (EG), Daueraufenthalt Familienangehörige, Niederlassungsnachweis, unbefristete Niederlassungsbewilligung.
- 5 Das BMSK schlug in seinem Entwurf vor, auf einen Abzug zu verzichten, um eine Gleichbehandlung mit AusgleichszulagenbezieherInnen zu wahren. Die Länder nahmen eine gegensätzliche Position ein.

Literatur:

- AMS (2008): Stellungnahme des AMS zum Entwurf des BMSK betreffend einer Vereinbarung gem Art 15a B-VG über eine BMS, Vorbegutachtung, 28.2.2008, Wien.
- BMSG (1999; Hg.): Einbinden statt Ausgrenzen, Wien.
- BMSK (2007a): Die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Der Armut in Österreich begegnen, Presseunterlage, 2.8.2007, Wien.
- BMSK (2007b): Die bedarfsorientierte Mindestsicherung als Gesamtpaket zur Armutsreduktion, Presseunterlage, 10.12.2007, Wien.
- BMSK (2008): Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Auf dem Weg zu einer Bund-Länder-Vereinbarung, Presseunterlage, 28.2.2008, Wien.
- Dimmel, N./Rosner, P./Talos, E./Wetzel, P. (2003): Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Forschungsbericht im Auftrag des BMWF, Wien.
- Eiersebner, E. (Red. 1986): Neue Wege der Sozialpolitik, Salzburg.
- Leibetseder, B. (2008): Bedarfsorientierte Mindestsicherung – bloß eine Sozialhilfe „light“; in: Kontraste 2/2008, S. 8 ff.
- Obinger/Talos (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPO-Koalition, Wiesbaden.
- Pfeil (2001): Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer; <http://www.bmsk.gv.at/cms/site/detail.htm?channel=CH0346&doc=CMS1061555451385>.
- Schoibl (2008): Stellungnahme der BAWO zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 25. Januar 2008, (hektografiert).

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akoee.at
Internet: www.isw-linz.at