

Konzepte und Reformen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Einsparungsvarianten und Anreizmodelle zur Diskussion

1. Einleitung	32
2. Was bisher geschah: Ziele und Umsetzung der BMS von 2010–2016	33
3. Leistungskürzungen in den oberösterreichischen und niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetzen	35
4. Anreize zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt	37
4.1 „Wiedereingliederungsfreibetrag“ in der Art-15a-B-VG-Vereinbarung	38
4.2 Wiedereinsteigerbonus in NÖ und Beschäftigungseinstiegsbonus in OÖ	39
4.3 Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt	40
5. Fazit	42

*Christine
Stelzer-Orthofer*

Ass.-Prof.ⁱⁿ am Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Universität Linz

Iris Woltran

Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik (WSG) der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich

Auszug aus WISO 1/2017

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@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

keine Verlängerung der Vereinbarungen in Richtung Harmonisierung

Die mit 2010 in Kraft getretene und mit Ende 2016 ausgelaufene Bund-Länder-Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG im Hinblick auf eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)¹ hat im Laufe des letzten Jahres zu einer medial recht präsenten und in der Sache verhärteten Diskussion der Regierungsparteien, SPÖ und ÖVP, über eine Neuausrichtung und Adaptierung einer bundeseinheitlichen Mindestsicherung geführt, die in der Folge – mit beeinflusst durch Alleingänge mancher Bundesländer – eine Verlängerung der Vereinbarungen in Richtung Harmonisierung verunmöglicht hat.

Ausgehend von einem von der ÖVP im Frühjahr 2016 vorgelegten Positionspapier zur Reform der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (vgl. Bundespartei Vorstand ÖVP 2016), das eine Reihe von Handlungsempfehlungen inkludierte, standen und stehen Einschränkungen der Leistungshöhe und die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen, gleichermaßen wie die Erhöhung von Arbeitsanreizen, im Fokus der parteipolitischen Auseinandersetzungen. Da die Einführung der BMS zu einer Erhöhung der Anzahl von BezieherInnen sowie zu steigenden Sozialausgaben geführt hat, muss – so der Tenor in der kleineren Regierungspartei – die Attraktivität des letzten sozialen Netzes eingeschränkt, demgegenüber Erwerbsmotivation und individuelle Arbeitsbereitschaft erhöht werden; ungeachtet dessen, dass schon bislang bei arbeitsfähigen BezieherInnen der BMS der Einsatz der eigenen Arbeitskraft unabdingbar vorausgesetzt wird. Moniert wird in diesem Zusammenhang eine schon im SPÖ-ÖVP-Regierungsprogramm 2013 bis 2018 angedachte „Überprüfung des Sozialsystems im Hinblick auf Beschäftigungshemmnisse und Armutfallen“ (Arbeitsprogramm 2013–2018), wobei Letztere in der Regel dahingehend definiert werden, dass (zu hohe) umverteilende Sozialtransfers einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen und mögliche Jobangebote monetär unattraktiv und dadurch verweigert werden. Um dies zu verhindern, wurde von Seiten der ÖVP in die Verhandlungen der Vorschlag der sogen. „Deckelung“ der BMS auf max. € 1.500,- für Mehrkindfamilien sowie die Kürzung der BMS für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte eingebracht. Die SPÖ-Positionen, die im Wesentlichen auf die Beibehaltung und Verlängerung der bisherigen

Regelungen abzielten, wurden medial als vergleichsweise in die Defensive gedrängt wahrgenommen.

2. Was bisher geschah: Ziele und Umsetzung der BMS von 2010–2016

Die Zielsetzungen der Bund-Länder-Vereinbarung für eine bundesweite BMS, die mit 1. Dezember 2010 in Kraft trat, waren

- a) die Harmonisierung der bislang recht unterschiedlichen Sozialhilfegesetze der Bundesländer hinsichtlich Leistungshöhe, Zumutbarkeitsbestimmungen, Sanktionen, Kostenbeitrags- und Kostenersatzpflicht etc.,
- b) die Einbindung der TransferbezieherInnen in die Krankenversicherung,
- c) das Ziel, durch die Erhöhung der Take-up-Rate, durch höhere Mindeststandards Armutsgefährdung zu verringern, um Menschen in prekärer finanzieller Lage zu unterstützen;
- d) das Schaffen der Möglichkeiten zur Integration in den Arbeitsmarkt („als Trampolin aus Armut und Abhängigkeit“).

Zwei der vier genannten Ziele sind recht eindeutig erreicht worden; dies betrifft zum einen die Einbindung der BMS-BezieherInnen in die Krankenversicherung und zum anderen die beabsichtigte Erhöhung der Inanspruchnahme durch einen erleichterten Zugang, sprich die Zunahme der BezieherInnen der Mindestsicherung. Ambivalente Bewertungen liegen hingegen für die beiden anderen Zielsetzungen vor. Eine Tendenz zur Vereinheitlichung der Leistungshöhe wurde zwar in Richtung von Mindeststandards vorgenommen, die Unterstützungssätze variieren aber nach wie vor nicht unbeträchtlich.² Ferner sind die Anbindung an das Arbeitsmarktservice sowie Maßnahmen zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet und erfolgreich. Ein Bericht der Europäischen Kommission bewertet die Anbindung des österreichischen BMS-Systems an die Arbeitsmarktpolitik daher als „mediumly effective“ (European Commission 2016: 36).

Bund-Länder-Vereinbarung zur Mindestsicherung: 2010–2016

Alles in allem wird der österreichischen BMS von Seiten der Kommission eine tendenziell positive Entwicklung bescheinigt. Dies trifft insbesondere auf die Verringerung der Armutsintensität (European Commission 2016: 37) zu. Das Ausmaß der Armutsge-

tendenziell positive Entwicklung, aber ...

... geringer Einfluss auf Armutsgefährdung

fährdung wird hingegen durch die BMS gering beeinflusst („very limited impact“), da die BMS-Richtsätze nach wie vor kaum dazu ausreichen, „die betreffenden Bedarfsgemeinschaften über die Armutsschwelle zu heben“ (Bock-Schappelwein u. a. 2016: 114). Verglichen mit den anderen EU-Ländern liegt die österreichische BMS hinsichtlich der in die Analyse einbezogenen Indikatoren (z.B. Reichweite, Leistungshöhe) im europäischen Mittelfeld (vgl. European Commission 2016: 35–36).

Entsprechend der Zielsetzung, Armutsgefährdung zu vermindern und die Take-up-Rate zu erhöhen, haben sich sowohl die Anzahl der BezieherInnen als auch die Ausgaben für das letzte soziale Netz seit der Installierung der BMS nicht unwesentlich erhöht. Insgesamt haben im Jahr 2015 fast 285.000 Personen bzw. 169.000 Bedarfsgemeinschaften BMS bezogen, dies entspricht von 2012 bis 2015 einer Zunahme von 28% bzw. 26% (vgl. Pratscher 2016: 13–14). Der überwiegende Teil der BezieherInnen davon lebt in Wien. Was Haushalts- und Familienformen betrifft, sind diese großteils alleinstehende oder alleinerziehende Personen oder Paare mit Kind(ern). Österreichweit werden knapp 40% bis längstens sechs Monate unterstützt (vgl. Pratscher 2016: 19).

„AufstockerInnen“

Auch wenn neuere Daten nicht aus allen Bundesländern verfügbar sind, zeigt sich, dass – zumindest in Wien – bis zu zwei Drittel der unterstützten Personen im erwerbsfähigen Alter über Einkommen aus Erwerbsarbeit oder Leistungen aus vorgelagerten Sicherungssystemen (z. B. Arbeitslosenversicherung) verfügen, die jedoch unter den jeweiligen BMS-Richtsätzen liegen (vgl. Pratscher 2016: 18). Um eine Existenzsicherung zu gewährleisten, werden diese Bezüge auf die BMS-Richtsatzleistungen aufgestockt. Diese Gruppe der AufstockerInnen verdeutlicht, dass weder Erwerbseinkommen noch Sozialleistungen aus vorgelagerten Sicherungssystemen a priori in der Lage sind, Armutsgefährdung zu verhindern.

Betrachtet man abschließend dazu die Entwicklung der Ausgaben für die BMS, so zeigt sich, dass sie von 2012 bis 2015 von 571 Mio. auf 807 Mio. Euro gestiegen sind (vgl. Statistik Austria 2016). Anteilsmäßig an den Gesamtausgaben entspricht dies im Jahr 2015 wohl einem steigenden, aber dennoch bescheidenen Anteil von 0,8% des gesamten österreichischen

Sozialbudgets. Dessen ungeachtet wird von den KritikerInnen der harmonisierten BMS eine Kostenexplosion und absehbare Unfinanzierbarkeit in den Raum gestellt.

An Brisanz zugenommen hat die politische Auseinandersetzung zu Kürzungen und Einschränkungen beim Bezug der BMS durch den Flüchtlingsstrom im Sommer 2015. Wiewohl AsylwerberInnen in der Grundversorgung des Bundes stehen und keinen Anspruch auf Mindestsicherung haben, wurde eine „drohende Überlastung“ der österreichischen Sozialsysteme heraufbeschworen. Die FPÖ ventiliert(e) in diesem Zusammenhang eine „Einführung eines Herkunftslandprinzips“, demnach einen auf österreichische StaatsbürgerInnen beschränkten Zugang zur Mindestsicherung mit der Begründung, dass die hohe Zahl an Nicht-StaatsbürgerInnen das Sozialsystem über Gebühr belastet.³

brisante politische Auseinandersetzung

3. Leistungskürzungen in den oberösterreichischen und niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetzen

Die Novellierungen mancher Bundesländer noch vor Abschluss der Verhandlungen mit dem Bund haben die Verlängerung und Adaptierungen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung zu gemeinsamen bundesweiten Mindeststandards jedenfalls erschwert, wenn nicht überhaupt zum Scheitern gebracht. Kompromisse bei den unterschiedlichen Positionen schienen – trotz Einlenken und Entgegenkommen von Seiten des Sozialministers – nahezu aussichtslos. Gerade jene, die länderspezifische Novellierungen umgesetzt haben, nutzten ihre Rolle als Veto-Spieler im föderalen System. Oberösterreich hat mit der Novellierung des Mindestsicherungsgesetzes im Sommer 2016 mit einer Richtsatzkürzung für Asylberechtigte auf Zeit sowie für subsidiär Schutzberechtigte auf FPÖ-Wünsche reagiert und hat augenscheinlich auch als Vorbild für ähnliche niederösterreichische Reformen, die ab Jänner 2017 umgesetzt wurden, fungiert. Umgekehrt wird die im niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetz implementierte Haushaltsdeckelung bei den in Oberösterreich angekündigten neuerlichen Reformen im Jahr 2017 als Referenzrahmen gesehen.

Veto-Spieler im föderalen System

Oberösterreich: Richtsatzkürzung für befristet Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte

geringere Leistungen für Personen mit einer befristeten Asylberechtigung und subsidiär Schutzberechtigte

Eine realpolitische Folge des Überlastungsszenarios, das die Handschrift der FPÖ trägt, zeigt sich anhand der im Juni 2016 im oberösterreichischen Landtag mit den Stimmen der ÖVP und der FPÖ beschlossenen Restriktionen der BMS für „Asylberechtigte auf Zeit“, demnach für jene Personen, die nach dem 15. November 2015 ihren Asylantrag gestellt haben und – sofern ein Asylgrund vorliegt – eine „befristete“ Genehmigung auf drei Jahre erhalten. Gleichmaßen sind subsidiär Schutzberechtigte, deren Status erst nach dem 1. Juli 2016 zuerkannt wurde, von den Kürzungen betroffen. Eine alleinstehende befristet asylberechtigte Person ist demnach mit einer Kürzung der monatlichen BMS-Richtsatz-Leistung von aktuell € 921,30 auf € 560,- konfrontiert. Letztgenannter Betrag beinhaltet einen sogen. Steigerungsbetrag bzw. „Integrationsbonus“, der nur unter gewissen Voraussetzungen zur Auszahlung kommt. Dies bedeutet, dass mit der Novellierung die ohnehin bestehende Bemühungspflicht in § 7 des Oö. BMSG dahingehend erweitert wurde, dass die betroffene Zielgruppe der BMS-Leistung neben der Bereitschaft zur Überwindung der Notlage durch eine sogen. Integrationserklärung verpflichtet wird, „nachweislich“ Deutsch zu lernen und „ehestmöglich“ erwerbstätig zu sein.⁴

Entsprechende ausgrenzende und restriktivere Regelungen finden sich beispielsweise auch im niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetz (NÖ MSG)⁵, das subsidiär Schutzberechtigte von vornherein aus dem Leistungsbezug ausschließt und zudem für Personen, „die sich innerhalb der letzten sechs Jahre weniger als fünf Jahre in Österreich aufgehalten haben“, deutlich reduzierte Richtsätze vorsieht. Die Regelung zielt, wenn auch etwas versteckter, recht eindeutig auf die Gruppe der Flüchtlinge ab. Ähnlich wie in Oberösterreich die Gruppe der befristeten Asylberechtigten haben jene, die in den letzten Jahren nicht überwiegend in Österreich waren, Maßnahmen der Integrationsvereinbarung nachzuweisen. Begründet werden diese als „Mindestsicherung light“ bezeichneten Kürzungen zum einen damit, dass das Niveau der Mindestsicherungsleistung als Pull-Faktor wirke und AsylwerberInnen nach Österreich locke und dies reduziert werden solle⁶, zum anderen mit möglichen

Einsparungspotenzialen in der BMS. Für Oberösterreich, so die zuständige Soziallandesrätin, betreffen die seit Juli 2016 geltenden Leistungskürzungen lediglich 37 Personen in 27 Haushalten und bewirken einen marginalen Einsparungseffekt (OÖN 2017a).

Niederösterreich: Deckelung der Richtsatzleistung

Entsprechend des eingangs erwähnten ÖVP-Positionspapiers zur Reform der BMS wurde durch die Novellierung des niederösterreichischen Mindestsicherungsgesetzes, das mit Jänner 2017 in Kraft trat, im § 11b NÖ-MSG eine maximale Unterstützung im Rahmen der BMS-Leistung von € 1.500,- festgeschrieben. Diese sogen. „Deckelung“ wird gleichermaßen mit zu hohen und zu großzügigen Richtsätzen bei größeren Haushalten und Wohngemeinschaften argumentiert, die einer Erwerbstätigkeit entgegenstehen könnten. Die oberösterreichische ÖVP-FPÖ-Koalition will hier nicht außen vor bleiben und hat mit Ende Jänner 2017 angekündigt, im laufenden Jahr ebenfalls eine Deckelung auf max. € 1.500,- vorzunehmen.

*Ziel:
politisches
Signal*

Auch wenn die Anzahl der betroffenen Familien und das Einsparpotenzial sogar aus Sicht der beiden Parteien eher klein sei, solle „ein klares Signal“ an die arbeitende Bevölkerung in Oberösterreich gesandt werden (vgl. OÖN 2017b).⁷ Die als das Schließen einer „Gerechtigkeitslücke“ argumentierte Kürzung, welche insbesondere Mehrkindfamilien (vgl. Bock-Schappelwein 2016: 120) betreffen und zu einer höheren Armutsgefährdung sowie Armutsintensität führen wird, ist daher eher als symbolische Politik zu bewerten.

4. Anreize zur Förderung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

Armutsgefährdung und Erwerbsarbeit stehen unbestritten in einem engen Zusammenhang, da Erwerbstätigkeit zumindest in der Regel existenzsichernd ist oder sein sollte. Zudem ermöglicht sie erfahrungsgemäß soziale Teilhabe. Wie erwähnt, hat sich die Art. 15a B-VG-Vereinbarung zum Ziel gesetzt, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt entsprechend zu fördern und die Anbindung an das Arbeitsmarktservice (AMS) zu forcieren. Obgleich eine stärkere Anbindung – wenn auch bundesländer-spezifisch unterschiedlich – ermöglicht wurde, da arbeitsfähigen

*Armutsgefährdung und
Erwerbsarbeit*

BMS-BezieherInnen mittlerweile der Zugang zum AMS nicht mehr verwehrt wird und jedenfalls besser als vor 2010 ist (vgl. BMASK 2014: 71–75), bleibt die reale Arbeitsmarktintegration von BMS-BezieherInnen trotz diverser Bemühungen deutlich hinter den diesbezüglichen Erwartungen zurück. Mit ökonomischen Anreizmodellen, wie Freibeträgen oder Boni, wird hier versucht, eine Einbindung in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen.

4.1 „Wiedereingliederungsfreibetrag“ in der Art-15a-B-VG-Vereinbarung

Der sogenannte „Wiedereingliederungsfreibetrag“⁸ im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung soll den BMS-BezieherInnen bei einer erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder nach einer längeren Phase der Erwerbslosigkeit einen zusätzlichen geldwerten Vorteil bieten. Dieser Freibetrag wird bei der Einkommensanrechnung im Rahmen der BMS nicht berücksichtigt und ergänzt somit das Erwerbseinkommen. Die Inanspruchnahme des Freibetrags sieht eine Wartefrist vor, wird aber jedenfalls nach einem sechsmonatigen Leistungsbezug im Ausmaß von 15 % des monatlichen Nettoeinkommens und für 18 Monate der Erwerbstätigkeit gewährt. Er beträgt mindestens sieben, aber höchstens 17 Prozent des alleinstehenden Ausgleichszulagenrichtsatzes in der Pensionsversicherung, abzüglich des Beitrags zur Krankenversicherung. Für das Jahr 2017, so lässt sich errechnen, beträgt der Wiedereingliederungsfreibetrag mindestens rd. € 60,- und höchstens € 144,-.

Wiedereingliederungs-Freibetrag ist Ländersache

Aber auch hier sind die länderspezifischen Regeln recht unterschiedlich ausgestaltet. In Salzburg und Tirol wird der Freibetrag während des BMS-Bezugs nicht zeitlich beschränkt. In Wien wird zwischen Einkommen unter und über der Geringfügigkeitsgrenze unterschieden und pauschaliert gewährt. In Tirol existieren fixe Beträge, die sich im Laufe der BMS-Bezugsdauer (unter 6 Monate, bis 12 Monate, länger als ein Jahr) verringern.

Was den Effekt des Freibetrags betrifft, wurde bereits 2012 im Rahmen einer Evaluierung zu BMS und Erwerbstätigkeit erhoben, dass diesem Freibetrag aus Sicht der Landesverwaltungen und zuständigen Sozialbehörden „keine Wirkung für die Arbeitsmarktintegration“ zukommt (Bergmann u. a. 2012: 13). Neben dem vergleichsweise geringen Betrag wird dies auch mit

„der als komplex wahrgenommenen Berechnung“ begründet. Da auch derzeit keine maßgeblichen Auswirkungen im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt bekannt sind, wurden in den Verhandlungen zu der mittlerweile gescheiterten Bund-Länder-Vereinbarung Verbesserungsvorschläge und effizientere Freibeträge angedacht und diskutiert. In Oberösterreich und in Niederösterreich wurde derweil auf landesgesetzlicher Ebene ein neuer Bonus für die Aufnahme der Beschäftigung implementiert.

4.2 Wiedereinsteigerbonus in NÖ und Beschäftigungs-Einstiegsbonus in OÖ

Das Bundesland Niederösterreich führte bereits 2015 anstelle des Wiedereingliederungsfreibetrags einen sogen. „Wiedereinsteigerbonus“⁹ ein; in Oberösterreich trat mit Juli 2016 parallel mit der Kürzung der Mindestsicherung für befristet Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ein neuer „Beschäftigungs-Einstiegsbonus“¹⁰ in Kraft. Für beide Bundesländer gilt, da Regelungen und Ausgestaltung ähnlich sind, dass der neue Bonus höher als der Wiedereingliederungsfreibetrag ist und daher vermehrt eine Arbeitsaufnahme bewirken soll. Der Bonus gebührt nach einem sechsmonatigen BMS-Bezug (wenn die Beschäftigung rechtzeitig gemeldet und beantragt wurde) in der Höhe von etwa einem Drittel des Nettoeinkommens. Er kann auch bei einer geringfügigen Beschäftigung beantragt werden. Die Höhe des Bonus ist aber dahingehend begrenzt, dass insgesamt 140 Prozent des jeweiligen Mindeststandards nicht überschritten werden dürfen. Er kann bis zu 12 Monate bezogen werden, nach Ablauf dieser Periode erst nach fünf Jahren erneut gewährt werden. Konkret umgelegt, bedeutet diese Art der Deckelung für OÖ, dass bei einer alleinstehenden Person Bonus und Erwerbseinkommen den Gesamtbetrag € 1.289,- monatlich (2017) nicht übersteigen dürfen. In NÖ liegt der gedeckelte Gesamtbetrag bei € 1.182,-. Aus den Erfahrungen und Daten des Nachbarbundeslands zeigt sich, dass auch der modifizierte, höhere Bonus nur in wenigen Fällen greift. Im Jahr 2016 wurde er niederösterreichweit von lediglich 112 Personen in Anspruch genommen. Soweit bislang bekannt, wird auch der oberösterreichische Beschäftigungs-Einstiegsbonus wenig genutzt. Keine Angaben liegen zur Nachhaltigkeit dieser BMS-geförderten Beschäftigung vor.

*Ziel:
vermehrte
Arbeitsaufnahme*

*Fragen zur
Nachhaltigkeit*

4.3 Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt

*ökonomische
Anreizsysteme
wenig erfolgreich*

Die der Ökonomie entlehnten monetären Anreizsysteme greifen offensichtlich nicht in dem erhofften und erwarteten Ausmaß. Warum, so stellt sich die Frage, gelingt eine Reintegration in den (ersten) Arbeitsmarkt kaum oder nicht, obgleich die durch Freibeträge oder Boni ergänzten Leistungen den betroffenen Personen und Haushalten ein höheres, wenn auch meist zeitlich befristetes Einkommen ermöglichen?

Diskussionen um (höhere) Freibeträge, Boni, deren zeitliche Befristung oder weitere Einschleifregelungen sind unserer Ansicht nach zu kurz gegriffen und nicht nur deswegen der falsche Weg, weil sie den Eindruck verstärken, dass der zentrale Grund für die geringe Erwerbsbeteiligung und den Verbleib in der BMS im Ermessen und Verhalten der BMS-BezieherInnen zu suchen sei. Dies trägt mit zu pauschalen Vorurteilen bei, wiewohl – wie schon erwähnt – österreichweit Arbeitswilligkeit und die Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft Voraussetzung und Bedingung für den BMS-Bezug sind.

*gesamtheitliche
Betrachtung
notwendig*

Die angeführten Modelle berücksichtigen unserer Einschätzung nach den Kontext, die Arbeitsmarktlage sowie die individuellen Problemlagen jener Gruppe von Personen, die längerfristig auf den Bezug der BMS angewiesen sind, nur unzureichend. Geringe berufliche Kompetenzen, gepaart mit gesundheitlichen Einschränkungen, Schulden und/oder Betreuungspflichten, um nur einige den Wiedereinstieg hemmende Faktoren hervorzuheben, setzen eine Abklärung der Gesamtsituation der Arbeitsfähigkeit voraus.

Vielfach braucht es hier im Vorfeld individuelle Unterstützungsmaßnahmen durch Clearing und Case-Management sowie niederschwellige Angebote, die eine Stabilisierung und schrittweise Erhöhung einer Beschäftigungsfähigkeit ermöglichen.¹¹ Dies wird auch in der schon zitierten WIFO-Studie betont: „Maßnahmen, die auf eine verstärkte Erwerbsintegration von BMS-LeistungsbezieherInnen abzielen, müssen die individuelle Lage der Betroffenen berücksichtigen, die häufig von multiplen Problemlagen gekennzeichnet sein kann.“ (Bock-Schappelwein u. a. 2016: 116) Aktivierende Angebote solcherart bieten einen

strukturierten Tagesablauf und werden sowohl von den TeilnehmerInnen als auch von den ExpertInnen mehrheitlich positiv bewertet (vgl. Stelzer-Orthofer / Brunner-Kranzmayr 2013: 13). Neben Beratungs- und Stabilisierungsmaßnahmen sind Maßnahmen zur schrittweisen Arbeitsmarktintegration mit Qualifizierungselementen, wie z.B. eine geförderte Beschäftigung und/oder Ausbildung in einem sozialökonomischen Betrieb, in der Regel besser geeignet, um eine Erwerbstätigkeit zu forcieren und eine dauerhafte Überwindung der Notlage zu erreichen.

*Faktor:
sozialökonomische Betriebe*

Unberücksichtigt bleiben hinsichtlich der Erwartungen zu den ökonomischen Anreizmodellen nicht nur individuelle Problemlagen der BMS-BezieherInnen, sondern auch die zunehmend angespannte Arbeitsmarktlage in Österreich mit steigender Arbeitslosigkeit und zunehmend instabiler Beschäftigung.¹²

Arbeitsmarktfernere Gruppen, wie MindestsicherungsbezieherInnen, stehen hier mächtig unter Druck und in Konkurrenz zu anderen Arbeitssuchenden, die nicht mit längeren Phasen der Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. In der Regel gelingt der Einstieg – wenn überhaupt – nur im prekären Segment des Arbeitsmarktes und ist mit sogen. Drehtüreffekten verbunden, die zu keiner stabilen und nachhaltigen Erwerbsintegration führen (vgl. Krenn 2011). In etwa 40% jener Personen, die aus der Mindestsicherung abgehen, sind innerhalb eines Jahres erneut auf den Bezug angewiesen; knapp die Hälfte davon sogar innerhalb von zwei bis drei Monaten (vgl. Bock-Schappelwein u. a. 2016: 62-63; 118).

*Gefahr:
Drehtüreffekte*

Relativ selten gelingt ein rascher Abgang aus dem Leistungsbezug: Nur knapp 4% der Unterstützten, so die Ergebnisse für Wien, schaffen es innerhalb von sechs Monaten, in eine stabile, das heißt über zwei Monate dauernde Beschäftigung zu wechseln. Ein guter Gesundheitszustand sowie ein über dem Pflichtschulabschluss liegendes Ausbildungsniveau verringert die Dauer der Arbeitssuche der BMS-BezieherInnen. Demgegenüber sind die Chancen für Asylberechtigte, Menschen im höheren Erwerbsalter, mit geringer Qualifikation und gesundheitlichen Einschränkungen, den BMS-Bezug durch die Aufnahme einer Beschäftigung zu beenden, „besonders ungünstig“ (vgl. Bock-Schappelwein 2016: 92). Dass eine Arbeitsmarktintegration

*kooperative
Zusammenarbeit
begünstigt*

in engem Zusammenhang mit der gesamten Arbeitsmarktlage steht, zeigt sich beispielsweise auch daran, dass die besten Erfolge bei der Wiedereingliederung von BMS-BezieherInnen jene Bundesländer erreichen (nämlich Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich), die im niedrigqualifizierten Segment mit den geringsten Stellenandrangziffern konfrontiert sind (Riesenfelder u. a. 2014). Eine für Oberösterreich und die Steiermark durchgeführte Studie legt den Schluss nahe, dass nicht so sehr Restriktionen, Druck und Zwang, sondern vielmehr eine kooperative Zusammenarbeit der Behörden mit den KlientInnen Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme begünstigen (vgl. Leibetseder/Leitgöb 2014).

5. Fazit

Durch das Auslaufen der Art. 15a B-VG-Vereinbarung mit Ende 2016 sind die gemeinsamen Mindeststandards zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung Makulatur. Alleingänge mancher Bundesländer machen deutlich, dass harmonisierte Mindeststandards im föderalistischen System Österreichs nicht auf der politischen Prioritätenliste stehen. Die Wahrscheinlichkeit und die Chance, dass die mit der Art. 15a Vereinbarung verbundenen Ziele erreicht werden, sind daher unrealistisch geworden. Letztlich hat man sie aus den Augen verloren und interpretiert das Erreichen der Ziele, wie z. B. den verbesserten Zugang zu den Leistungen zu gewährleisten, als Misserfolg um. Reagiert wird mit beachtlichen Leistungskürzungen für bestimmte Gruppen. Zugleich werden vermeintliche Anreizmodelle implementiert, die aufgrund der veritablen Vermittlungshemmnisse und der angespannten Arbeitsmarktsituation kaum dazu beitragen werden, die Erwerbssituation von BMS-BezieherInnen zu verbessern. Demgegenüber steht, dass eine rasche Umsetzung eines österreichweiten Mindestlohniveaus von € 1.700,- allen ArbeitnehmerInnen zugute kommen könnte, auch jenen im prekären Segment, und nicht nur für arbeitsfähige MindestsicherungsbezieherInnen, von Bedeutung ist. Meist wird in der einschlägigen politischen und ökonomischen Diskussion ignoriert, dass das vielzitierte sogenannte Lohnabstandsgebot durch höhere Löhne und bessere Erwerbseinkommen – und nicht zwangsläufig durch Kürzungen der Sozialtransfers – erreicht werden kann.

Der derzeit von den Bundesländern initiierte Wettbewerb nach unten kann nur durch die Übernahme einer Bundeskompetenz bzw. durch eine neue Bund-Länder-Vereinbarung für die BMS verhindert werden. Durch die Zusage des Bundes, die Kosten für die Krankenversicherung zu tragen, wird zumindest für die nächsten 2 Jahre erreicht, den Krankenversicherungsschutz für die BMS-BezieherInnen aufrechtzuerhalten (vgl. BMASK 2017: 124).

Anmerkungen

1. Vereinbarung zwischen dem Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung i.d.F. BGBl Nr. 96/2010
2. Beispielsweise variieren die Richtsätze für Alleinstehende von € 914,- in OÖ bis hin zu € 628,- in Tirol. Während in OÖ hier ein 25%iger Wohnkostenanteil inkludiert ist, werden in Tirol und auch in Vorarlberg die tatsächlichen monatlichen Wohnkosten im Rahmen der BMS erstattet. Gleichermaßen variiert der Richtsatz für minderjährige Kinder: Er liegt in Wien bei € 226,- und in Kärnten bei € 125,- (vgl. BMASK 2017: 120 sowie Pratscher 2016: 6-8).
3. FPÖ (2015): Pressemitteilung. <http://www.fpoe.at/artikel/fpoe-kickl-zu-schelling-arbeitslosengeld-ist-nicht-zu-hoch-sondern-mindestsicherung-setzt-falsche-anreize/> (dl. 15.12.2015)
4. <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Landesnormen/LOO40017300/Anlage-Integrationserklaerung.pdf> (dl. 5.10.2016)
5. Mindestsicherungsgesetz (NÖ MSG). <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000955>
6. Der Standard (2016): <http://mobil.derstandard.at/2000045380398/Fuenf-Euro-die-in-Afghanistan-eingeschlagen-haben-sollen?ref=rec>
7. Während hier ÖVP und FPÖ zufolge 157 Familien in OÖ, davon der überwiegende Anteil von NichtösterreicherInnen, mit Kürzungen zu rechnen haben, spricht die ressortverantwortliche Landesrätin von 94 Haushalten. (OÖN 2017a)
8. Artikel 14 Abs. 5 der Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG i.d.F. BGBl Nr. 96/2010
9. § 13a Wiedereinsteigerbonus gem. Nö Mindestsicherungsgesetz i.d.F. LGBl Nr. 103/2016
10. § 18a Beschäftigungs-Einstiegsbonus gem. Oö. Mindestsicherungsgesetz i.d.F. LGBl Nr. 36/2016
11. Beispielsweise dazu das Wiener Pilotprojekt „Step2Job“ (vgl. Schemhammer 2011: 215–230) oder Stabilisierungs- und Beschäftigungsangebote in OÖ (vgl. Stelzer-Orthofer / Brunner-Kranzmayr 2013: 72–103)
12. Jahresschnitt 2016: 425.000 arbeitslose Menschen (inklusive Personen in AMS-Schulungen) vgl. Arbeitsmarkt-Info, Jahresdurchschnitt 2016, Arbeiterkammer Oberösterreich

Literatur

- Arbeit plus – Themenpapier 4 (2016): Bedarfsorientierte Mindestsicherung & Arbeitsmarktintegration. http://www.armutskonferenz.at/files/arbeit-plus_mindestsicherung_arbeitsmarktintegration-2016.pdf
- Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018. Wien 2013. <http://archiv.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=53264>
- Bergmann, Nadja / Riesenfeder, Andreas / Sorger, Claudia (2012): Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben. Endbericht. Wien [http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_Evaluierung_BMS_\(23\).pdf](http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_Evaluierung_BMS_(23).pdf)

- BMASK (2017): Sozialbericht. Sozialpolitische Entwicklungen und Maßnahmen 2015–2016. Wien
- BMASK (2014): Zweiter Bericht des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Wien. https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/8/0/7/CH3434/CMS1452101353128/soziales-konsumentinnen_bms_bericht_2014.pdf
- Bock-Schappelwein, Julia / Eppel, Rainer / Fuchs, Stefan / Horvath, Thomas / Huemer, Ulrike / Lutz, Hedwig / Mahringer, Helmut (2016): Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien. WIFO. Wien <https://www.wien.gv.at/gesundheit/einrichtungen/planung/pdf/bms-entwicklungsfaktoren.pdf>
- European Commission (2016): Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015. Brussels.dl. unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15304&langId=en>
- Leibetseder, Bettina / Leitgöb, Heinz (2014): Fördern und Fordern in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Empirische Befunde aus Oberösterreich und der Steiermark. In: SWS-Rundschau (54. Jg). Heft 3/2014
- Krenn, Manfred (2011): Prekarisierung und Sozialhilfe. In: Stelzer-Orthofer, Christine / Weidenholzer, Josef (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Wien S. 253–275
- OÖN (2017a) Gerstorfer: Ausbildung statt „Deckel“ bei der Mindestsicherung. 28. Jänner 2017. <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/Gerstorfer-Ausbildung-statt-Deckel-bei-der-Mindestsicherung;art383,2468610>
- OÖN (2017b): Mindestsicherung: Oberösterreich macht Ernst mit Deckelung. 24. Jänner 2017
- ÖVP (2016): Reform der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. <https://www.oevp.at/klub/Reform-der-Mindestsicherung.psp>
- Pratscher, Kurt (2016): Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer 2015. Statistik Austria. https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/9/1/7/CH3434/CMS1473918066487/bms-statistik_2015.pdf
- Riesenfelder, Andreas / Bergmann, Nadja / Sorger, Claudia / Danzer, Lisa (2014): 3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der BezieherInnen ins Erwerbsleben. L&R Sozialforschung. Wien
- Statistik Austria (2016): Bedarfsorientierte Mindestsicherung. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/bedarfsorientierte_mindestsicherung/index.html
- Stelzer-Orthofer, Christine / Brunner-Kranzmayr, Elisabeth (2013): Ein erster Einblick: Bedarfsorientierte Mindestsicherung und Aktivierung in Oberösterreich. Linz http://www.jku.at/gespol/content/e103159/e299940/e303430/BMSundAktivierunginO_ges.pdf
- Schernhammer, Bruno (2011): Das Wiener Pilotprojekt Step2Job. In: Stelzer-Orthofer, Christine / Weidenholzer, Josef (Hg.) (2011): Aktivierung und Mindestsicherung. Wien