

# **Bedarfsorientierte Mindestsicherung – ein Pflegefall**

### **POLICY BRIEF**

Autor: Dieter Feierabend

Seit einigen Monaten wird über eine Reform der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) heftig diskutiert. Ziel dieses Policy Briefs ist es, einen Überblick über die BMS, deren Schwachstellen, sowie notwendige Reformmaßnahmen zu geben.

Zu Beginn wird dargelegt, welche Ursachen (deutlicher Anstieg der BMS Bezieher\_innen, Anstieg der Arbeitslosigkeit und Asylwerber\_innen) die Debatte angefeuert haben und welche Rolle die BMS im österreichischen Sozialsystem spielt.

Anschließend werden die Schwachstellen der derzeitigen Regelung aufgezeigt: eine Abwärtsspirale im Sozialhilfebereich für Asylberechtigte aufgrund der föderalen Regelungen, ein Kompetenz-Wirrwarr zwischen den Gebietskörperschaften und damit einhergehend keine Transparenz, mangelhafte Daten zur Analyse der Wirkungssteuerung, kaum Leistungsanreize durch marginale Zuverdienstgrenzen und ein unausgewogenes Verhältnis von Geldund Sachleistungen.

Darauf aufbauend werden Reformvorschläge für die BMS präsentiert: Vereinheitlichung der Kompetenzen auf Bundesebene samt einheitlichem Kontrollsystem, Ausbau der Statistiken zur BMS, Erhöhung der Leistungsanreize durch höhere Zuverdienstgrenzen und einen Ausbau der Sachleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung und Bildung, Wohnen sowie Mobilität. Abschließend wird ein Ausblick auf eine langfristige und nachhaltige Reform gegeben, indem ein Bürger\_innengeld angedacht wird, das alle bestehenden Sozialleistungen zusammenfasst.

8

## 1. Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung im österreichischen Sozialsystem

Derzeit wird die Debatte über die BMS hauptsächlich im Kontext der Zuwanderung bzw. der Missbrauchsthematik geführt. Dies ist aber nur bedingt zielführend, da insbesondere der Kenntnisstand über die Ausgestaltung der BMS oftmals gering ist.

Zu Beginn des Jahres 2016 intensivierte sich die öffentliche Debatte über eine Reform der Bedarfsforientierten Mindesticherung (BMS) in Österreich. Die Gründe hierfür sind vielfältig, jedoch drei Faktoren spielen eine herausragende Rolle:

- Der Anstieg der Bezieher\_innen von Geldleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung¹ sowie eine kontinuierliche Zunahme der Arbeitslosigkeit ²
- Die im Jahr 2015 sprunghaft angestiegene Anzahl an Asylwerber\_innen<sup>3</sup>
- Die Vereinbarung zur Mindestsicherung ist an die laufende Finanzausgleichsperiode geknüpft, wodurch bis spätestens Dezember 2016 die Verhandlungen mit den Ländern über eine neue Vereinbarung hinsichtlich der BMS abgeschlossen werden müssen

Im Zuge dieser Debatte zeigen sich oftmals substantielle Schwächen bezüglich des Kenntnisstandes der aktuellen Gesetzeslage, ein – meist oberflächlicher – Diskurs über Sozialmissbrauch, eine reine Fokussierung auf Geldleistungen, sowie eine starke Verknüpfung mit der derzeitigen Migrations- und Integrationspolitik Österreichs. Ziel dieses Policy Briefs ist es die aktuelle Gesetzeslage sowie wesentliche Begriffe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung darzustellen, die bestehende Situation zu evaluieren, und darauf aufbauend Refomvorschläge für eine Verbesserung der BMS zu präsentieren.

### Was ist die Bedarfsorientierte Mindestsicherung und warum wurde sie eingeführt?

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) ist eine Unterstützung für Menschen, die in eine finanzielle Notlage geraten sind und ihren Lebensunterhalt mit eigenen Mitteln nicht mehr abdecken können. Diese wurde 2010 eingeführt und löste die damalige Sozialhilfe ab. Die wesentlichen Ziele für eine Reform waren laut Sozialministerium<sup>4</sup>:

- Armut verhindern
- eine stärkere Harmonisierung der wichtigsten Regelungsbereiche der offenen Sozialhilfe auf Basis einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung
- Krankenversicherungsschutz für alle BMS-Bezieher\_innen

Im Jahr 2014 haben insgesamt 256.405 Personen Geldleistungen der BMS bezogen, 27,5% der Bezieher\_innen waren Kinder

Menschen in Heimen) ist getrennt von der "offenen Sozialhilfe", die 2010 durch die BMS ersetzt wurde. Deshalb bestehen in 6

Bundesländern weiterhin

Sozialhilfegesetze.

Die stationäre Sozialhilfe

(Unterstützung von pflegebedürftigen

 $<sup>^{1}</sup> http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/bedarfsorientierte_mindestsicherung/073976.html \\^{2} http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/o63259.html$ 

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> http://www.bmi.gv.at/cms/bmi\_asylwesen/statistik/start.aspx

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/8/0/7/CH3434/CMS1452101353128/soziales-konsumentinnen\_bms\_bericht\_2014.pdf

eine wesentlich stärkere Anbindung der BMS-Bezieher\_innen an den Arbeitsmarkt

Ein deklariertes Ziel das mit der Einführung Bedarfsorientierten Mindestsicherung verfolgt werden sollte, war die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen. Anlass dafür war, dass die Sozialhilfe in den Bundesländern höchst unterschiedlich geregelt wurde. Bund und Länder einigten sich in einer 15a-Vereinbarung über bundesweit einheitliche Grundzüge der Mindestsicherung. Durch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung sollen für alle Anspruchsberechtigten dieselben Mindeststandards sichergestellt werden. Den Ländern steht es jedoch frei, allfällige Sonder- bzw. Zusatzbedarfe anzubieten, auf die jedoch in der Regel kein Rechtsanspruch besteht. Diese Regelung wurde u.a. deshalb gewählt, damit Bezieher\_innen der damaligen Sozialhilfe wie sie von den Ländern gewährt wurde durch die BMS keine Leistungen verlieren.

### Wer ist anspuchsberechtigt und wie hoch ist die BMS?

Grundsätzlich können nur jene Personen eine Leistung aus der BMS erhalten, die

- ihren eigenen Lebensbedarf bzw. den Bedarf ihrer Angehörigen nicht ausreichend decken können (Einkünfte unter den BMS-Mindeststandards)
- ihren rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich haben und zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind
- sofern arbeitsfähig<sup>5</sup>: sich um einen Arbeitsplatz bemühen bzw. dem AMS zur Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen

#### Höhe der BMS – Kernleistungen:

Im Jahr 2016 beträgt die Höhe der Kernleistungen der BMS pro Monat (gerundet)

für Alleinstehende und Alleinerzieher/innen € 838.-(628€ Grundbetrag, 209€ Wohnkostenanteil) für (Ehe)Paare € 1.257.-

für Personen in einer Wohngemeinschaft ohne

gegenseitige Unterhaltsansprüche (z.B. Geschwister) € 628.-

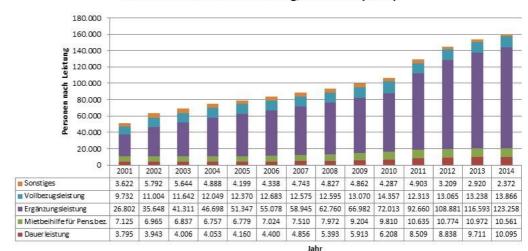
Die Leistungen für Kinder sind länderweise unterschiedlich, betragen aber mindestens 151 €. Neben den Kernleistungen können - wie schon erwähnt, je nach Bundesland unterschiedliche – Ergänzungsleistungen<sup>6</sup> (beispielsweise Schulmittel, Wohnkosten, ...) beantragt werden. Dies wird in den meisten Fällen auch in Anspruch genommen, siehe Fallbeispiel Wien:

Während die Höhe der BMS-Kernleistungen willkürlich festgelegt wurde, orientieren sich andere Länder an Statistikmodellen (DE) oder Referenzbudgets (SE)

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Für bestimmte Personengruppen gelten Ausnahmen z.B. Personen die das Regelpensionsalter erreicht haben oder Menschen mit Betreuungspflichten für Kinder unter 4 Jahren

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Fallbeispiel für einen Ergänzungsantrag der Stadt Salzburg: https://www.stadtsalzburg.at/pdf/zusatzleistung\_fuer\_sonderbedarfe.pdf

### BMS-BezieherInnen nach Leistung, 2001–2014 (Wien)

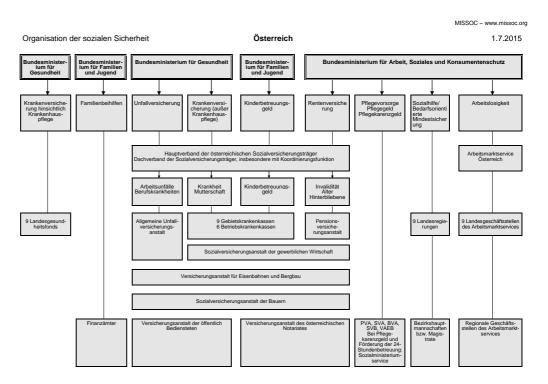


Quelle: MA 40, bearbeitet durch die MA 24

### Wie sieht der Aufbau des österreichischen Sozialsystems aus und welche Rolle spielt die BMS?

Ein Grund für die Komplexität der Regelungen liegt im Aufbau des österreichischen Sozialsystems. Dieses weist eine Vielzahl an Leistungen auf, wobei die Gesetzeskompetenz nicht einheitlich ist. Je nach Leistung ist der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene gefordert, teilweise müssen Regelungen auf beiden Ebenen getroffen werden. Dies führt unter anderem dazu, dass der Abstimmungsbedarf von Bund, Ländern und den verschiedenen Sozialversicherungsträgern für dutzende Leistungen enorm hoch ist.

70% der Sozialleistungen in Österreich sind Geldleistungen Quelle: Sozialschutz in Österreich



Wie aus der Grafik hervorgeht, ist die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nur eine von vielen Leistungen des österreichischen Sozialstaats für Menschen in

Notlagen. Ungeachtet der derzeit hohen medialen Aufmerksamkeit sind die monetären Ausgaben im Rahmen der BMS vergleichsweise gering. Laut Statistik Austria wurden im Jahr 2014 knapp 670 Mio. Euro an Geldleistungen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung ausgegeben, während Österreichs Sozialausgaben knapp 99.226 Mio. Euro betrugen<sup>7</sup>. Der Anteil der BMS liegt damit bei 0,68% der Sozialausgaben. Da in der öffentlichen Diskussion oftmals Geldleistungen der BMS mit Erwerbseinkommen verglichen werden, sei an dieser Stelle angemerkt, dass die BMS im Gegensatz zu Arbeitslosengeld und Notstandhilfe keine Versicherungs-, sondern eine aus Steuern finanzierte Leistung ist.

### 2. Die Problemfelder der BMS

Die derzeitigen Regelungen zur BMS fördern Komplexität, Intransparenz und - bis zu einem gewissen Grad - Inaktivität. In manchen Teilbereichen ist das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen überarbeitungswürdig.

Sechs Jahre nach Einführung der Bedarfsorientieten Mindestsicherung zeigt das Verhalten der Landesregierungen, sowie die öffentliche Diskussion über mögliche Reformvorschläge die wesentlichen Problemfelder der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf.

Die Reaktionen der meisten Landesregierungen angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit den zahlreichen Kriegsflüchtlingen, die seit 2015 in Österreich Aufnahme gefunden haben, legen die Schwächen des föderalen Aufbaus der BMS in aller Deutlichkeit offen: Restriktive Maßnahmen einzelner Bundesländer drohen eine Abwärtsspirale im Sozialhilfebereich in Gang zu setzen. Derzeit wird beispielsweise in Oberösterreich ein Landesgesetz erarbeitet, dass eine deutliche Senkung der Mindestsicherung für Asylberechtigte vorsieht. Dies wiederspricht dem Gleichheitsgrundsatz, da Menschen in der gleichen sozialen Notlage auf Grund ihrer Nationalität bzw. des Asylstatus diskriminiert werden. Die länderspezifischen Umsetzungen der 15a-Vereinbarung zur bundesweiten Bedarfsorientierten Mindestsicherung konterkarieren das Ziel einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherung.

Neben dem föderalen Aufbau ist ein Beispiel exemplarisch für die Schwachstellen der BMS: Wenn Modellrechnungen für Leistungsansprüche von Steuerberater\_innen berechnet werden müssen, und die Replik der öffentlichen Hand mehrere Tage bzw. Modelle in Anspruch nimmt, so ist die Komplexität der Regelung, ebenso wie der mangelhafte öffentliche Zugang zu Statistiken über die

55% aller im Jahr 2014 mit Geldleistungen unterstützten Personen leben in Wien (141.574 von 256.405)

<sup>7</sup> Siehe

https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/2/6/CH2297/CMS1314622448556/bms-statistik 2014.pdf bzw.

http://www.statistik.at/web\_de/statistiken/menschen\_und\_gesellschaft/soziales/sozialschutz\_nach\_eu\_konzept/sozialquote/020180.html

Wirkungsweisen der BMS evident. Aus Sicht von NEOS Lab ergeben sich 4 zentrale Problemfelder:

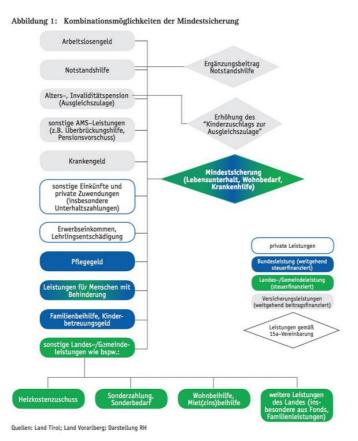
- der intransparente und föderale Aufbau der BMS, der zu unterschiedlichen Ansprüchen führt, je nachdem in welchem Bundesland der/die Bezieher\_in lebt
- fehlende Daten über die Wirkungsweise der BMS womit beispielsweise nicht festgestellt werden kann wie viele BMS Bezieher\_innen tatsächlich arbeitsfähig sind
- in bestimmten Fällen ein strukturell geringer Erwerbsanreiz
- das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen für BMS-Bezieher\_innen

### Kompetenzdschungel BMS

Eine der zentralen Probleme der Mindestsicherung liegt in ihrer Konstruktion. Diese besteht im Kern aus drei Teilen: Lebensunterhalt, Wohnkosten und Krankenhilfe, die – gemäß der staatlichen Aufgabenteilung – dafür sorgt, dass mehrere Gebietskörperschaften für Mindestsicherungs-Bezieher\_innen rechtlich zuständig sind. Dies wird dadurch verschärft, dass die Mindestsicherung nicht alle Aspekte für Menschen in sozialen Notlagen abdeckt, sondern zusätzlich neben landesspezifischen Ergänzungsleistungen der BMS (z.B. Heizkostenzuschuss) auch andere Sozialleistungen wie z.B. Pflegegeld (in Bundeskompetenz) oder die Ausgleichszulage (Pensionsversicherung) von unterschiedlichen Rechtsträgern gewährleistet werden. In einem Bericht zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung hat der Rechnungshof 2014 einen Überblick über die Kombinationsmöglichkeiten der BMS geliefert, die diese Problematik anschaulich darstellt:

"In Tirol bzw. Vorarlberg boten der Tiroler Mindestsicherungsfonds, der Tiroler Kriegsopfer—und Behindertenfonds und das Tiroler Hilfswerk bzw. das Vorarlberger Sozialwerk und der Vorarlberger Landeskriegsopferfonds weitere Unterstützungen für Hilfsbedürftige an."

Zitat Rechnungshof



Auch die Ausgestaltung der BMS an sich ist problematisch: Zwar legt die 15a-Vereinbarung zur Mindestsicherung Grenzwerte für die Kernleistungen der BMS fest, welche nicht unterschritten werden dürfen, allerdings können die Länder sehr wohl Leistungen gewähren, die über diesen Mindeststandards liegen. Zudem können sie Ergänzungsleistungen in Form von (monetären) Zuschüssen bereitstellen. 2 Beispiele:

- Während für minderjährige Kinder z.B. in Vorarlberg Zahlungen von 183,09 € vorgesehen sind, zahlt Wien einen um fast 25 Prozent höheren Wert aus (226,20 € = 23,5 Prozent).
- In Wien besteht beispielsweise ein Rechtsanspruch auf Mietbeihilfe, während in Niederösterreich kein Rechtsanspruch auf eine ähnliche Leistung besteht und ein Mietzuschuss, der über den Mindestwerten der 15a-Vereinbarung liegt, nur selten gewährt wird.

Anhand der derzeitigen Regelungen ergeben sich letztlich erhebliche Differenzen in den Beträgen der Mindestsicherung. Es ist problematisch, dass bedürftige Menschen unterschiedlich viel Geld erhalten und unterschiedliche Regelungen für die Mindestsicherung für sie gelten, je nachdem in welchem Bundesland sie gemeldet sind. Ebenso darf die Mindestsicherung von den Landesregierungen nicht dazu missbraucht werden, wahlpolitisches Kapital zu schlagen und je nach wahltaktischen Überlegungen Leistungen entweder großzügig für das eigene Klientel zu erweitern oder für Bevölkerungsgruppen, die als unerwünscht definiert werden, zu kürzen.

### Mangelnde Tranzparenz und fehlende Daten

Neben unterschiedlichen Anspruchsregelungen ist auch die Transparenz der BMS nur bedingt gegeben. Die 15a-Vereinbarung zur Mindestsicherung sieht vor, dass die Bundesländer Daten zur Mindestsicherung erheben und an den Bund übermitteln. In einem Anhang zur 15a-Vereinbarung wird ausgeführt, welche Daten verbindlich zu übermitteln sind und welche optional übermittelt werden können. Diese sind jedoch nicht ausreichend, wie u.a. der Rechnungshof<sup>8</sup> festgestellt hat:

Mit dem derzeitigen Datenmaterial kann nicht festgestellt werden, wie viele Personen im erwerbsfähigen Alter tatsächlich erwerbsfähig sind. "Daten, die zu einer wirksamen Steuerung der Mindestsicherung und für Auswertungen erforderlich waren, fehlten in den Ländern Tirol und Vorarlberg teilweise, waren teilweise mangelhaft und konnten nur unter großem Aufwand erhoben werden."

Die Dokumentation von Statistiken bezüglich der BMS ist aus Sicht von NEOS Lab mangelhaft und der automatische Datenaustausch nicht gewährleistet. Knapp 6 Jahre nach der Beschlussfassung im Nationalrat und 5 Jahre nach Abschluss der Implementation auf Landesebene ist es beispielsweise noch immer nicht möglich, die durchschnittliche Bezugsdauer der BMS für alle Bundesländer zu verifizieren. Unter anderem werden Statistiken zu Pflegeleistungen oder Leistungen zur Hilfe der Erwerbsbefähigung nicht systematisch erfasst.

<sup>8</sup>http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/\_jahre/2014/berichte/teilberichte/vorarlberg/Vorarlberg\_2014\_03/Vorarlberg\_2014\_03\_1.pdf

Angesichts der derzeitigen Aufsplittung der Leistungen ist keine Stelle vorhanden, die alle Transferzahlungen zentral erfasst und koordieniert. Zahlreiche Mindestsicherungsbezieher\_innen beziehen die Mindestsicherung, um ein bestehendes Einkommen aufzustocken. Ein solches Einkommen können auch andere staatliche Sozialleistungen sein, wie z.B. die Notstandshilfe oder andere Beihilfen für bestimmte Personengruppen. Nicht selten müssen diese Leistungen gegengerechnet werden, was einen bedeutenden administrativen Aufwand darstellt. Eine Transparenzdatenbank für den internen Gebrauch, in der alle sozialen Leistungen aufgeschlüsselt sind, die eine Person bezieht, ist nicht vorhanden.

### Mindestsicherung als Inaktivitätsfalle?

Ziel der Mindestsicherung ist, Menschen die in einer Notlage sind, vorübergehend zu unterstützen, bis sie sich wieder selbst versorgen können. Die Mindestsicherung ist daher für erwerbsfähige Personen nicht als Dauerleistung konzipiert. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass das Design von Sozialtransfers Auswirkungen auf das individuelle Verhalten haben kann. In Bezug auf die (Zu-)Verdienstgrenzen verfährt Österreich nach dem Prinzip "Euro für Euro". Abgesehen von einem minimalen Freibetrag führt ein zusätzlicher Euro Einkommen zu einer Verringerung der Mindestsicherung um den gleichen Betrag. Ein Blick auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zeigt, dass dies nicht in allen Staaten<sup>9</sup> so gehandhabt wird:

104.798 Personen hatten eine Bezugsdauer von 20 und mehr Monaten in den letzten 24 Monaten

> "In Ländern, die eine Kumulierung von Erwerbseinkommen und bedarfsgeprüften Leistungen zulassen, erfolgt die Senkung graduell (z. B. FR, UK). … In einigen Fällen wird die degressive Methode angewandt (z. B. UK). Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn mit der Leistung unter anderem das Ziel verfolgt wird, Anreize für eine Rückkehr in das Erwerbsleben zu schaffen (FR)."

Aus Sicht von NEOS Lab bietet die Mindestsicherung in ihrer jetzigen Form für manche Personengruppen einen nur geringen Erwerbsanreiz. Die momentane 15a-Vereinbarung sieht neben dem Bezug der Mindestsicherung nur geringe Freibeträge für einen Zuverdienst aus einer Erwerbstätigkeit vor. In Wien beträgt der Freibetrag bei einer Erwerbstätigkeit unter der Geringfügigkeitsgrenze momentan 60 €. Bei einer Erwerbstätigkeit über der Geringfügigkeitsgrenze maximal 140 €. Nach der derzeitigen Regelung macht es daher keinen Unterschied, ob man 500 € verdient oder 750 €. Die geringen Freibeträge führen dazu, dass Mindestsicherungsbezieher\_innen mit einem geringen Einkommen aufgrund der Gegenrechnung mit der BMS letztlich gleich wenig vom Erwerbseinkommen übrig bleibt.

 $<sup>^9</sup>$  Quelle: MISSOC; MISSOC-Analyse 2013/1 Übersicht über die Bedürftigkeitsprüfung in den MISSOC-Ländern

### Geld- oder Sachleistungen?

Angesichts der Heterogenität von Leistungen und Zielgruppen ist eine allgemeine Antwort ob Geld- oder Sachleistungen in der Sozialpolitik besser geeignet sind, nicht pauschal zu geben. Während zentraleuropäische Wohlfahrtsstaaten verstärkt zu Geldtransfers neigen, sehen wir in den Sozialsystemen der nordischen Staaten verstärkt dienst-/sachleistungsorientierte Modelle¹o:

In allen OECD-Staaten ist ein Trend zu beobachten, dass der Anteil an Sachleistungen bei Sozialtransfers kontinuierlich ansteigt.

Characteristics of European welfare systems							
	Nordic type	Continental type	Anglophone type	Southern type			
Basic philosophy	Active support of all citizens, strong work ethic, based on dual earners' family, col- lective responsibility	Employment-based support, ambiguous work ethic, based on male-breadwinner family, collective/ family responsibility	Needs-based support of poorest, self-reliance as work ethic, neutral to family, individual responsibility	Insider-based entitlements, weak work ethic, based on extended family, family/ collective responsibility			
Objectives	Earnings equality	Status preservation, income maintenance	Equality of opportunities, poverty alleviation	Status preservation and differentiation, income maintenance			

Unabhängig davon zeigen verschiedenste Studien, dass Sachleistungen am besten geeignet sind, um eine Basisversorgung zu gewährleisten und gleichzeitig die Nachhaltigkeit einer Leistung sicherzustellen<sup>11</sup>. NEOS Lab ist der Ansicht, dass insbesondere im Bereich der Zusatzleistungen anstelle eines monetären Zuschusses in bestimmten Feldern ein Ausbau der Sachleistungen erfolgen sollte, um die Nachhaltigkeit der entsprechenden Sozialmaßnahmen sicherzustellen. Dies würde u.a. die zuvor erwähnte monetäre Ungleichbehandlung verringern.

## 3. Reformvorschläge für eine Stärkung BMS

Eine Reform der Bedarfsorientierten Mindestsicherung muss zu mehr Transparenz, einer einfacheren Verwaltung, mehr Erwerbsanreizen und einem Ausbau der Sachleistungen führen. Als Vision muss die Zusammenfassung aller Sozialleistungen als "Bürger\_innengeld" ins Auge gefasst werden.

Das NEOS Lab empfiehlt eine zweistufige Reform: In einem ersten Schritt soll bis Jahresende ein Reformmodell erarbeitet werden, dessen Kernpunkte sich wie folgt gliedet:

- Die Kompetenzen f
  ür die BMS werden auf Bundesebene verschoben
- Eine einheitliche Bundesstelle wird für Kontrolle & Verwaltung zuständig

 $<sup>^{\</sup>rm 10}$  Quelle: Institut für Weltwirtschaft Kiel - How to Deal with Inequality Welfare System Challenges  $\,$  and European Responses.

 $<sup>^{11}</sup>$  Siehe u.a. OECD (2011) - Doing better for families. oder Currie/ Gahvary, F. (2008) - Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data - Journal of Economic Literature Vol. 46

 Ein Ausbau der Datenerhebung legt die Basis für eine umfassende und Wirkungssteuerung

- Eine Erhöhung der Zuverdienstgrenzen setzt verbesserte Leistungsanreize und bringt mehr Menschen in Beschäftigungsverhältnisse
- Sachleistungen werden in den Bereichen Bildung und Kinderbetreuung,
   Mobilität und Wohnen ausgebaut, um die derzeit erheblichen monetären
   Differenzen in den Beträgen der Mindestsicherung zu senken

Langfristig sollen alle Sozialleistungen in einem zweiten Schritt in ein "Bürger\_innengeld" zusammengefasst werden.

### Kompetenzverschiebung auf Bundesebene, einheitliches Kontrollsystem

Die Kompetenz für die Mindestsicherung soll an die Bundesebene abgegeben werden. Die Bundesebene wird künftig mittels Gesetzgebung sicherstellen, dass eine tatsächliche bundesweite, einheitliche BMS für ganz Österreich gilt. In dem Bundesgesetz werden einheitliche Regeln und Werte für die Mindestsicherung festgelegt, wobei die derzeitigen Kernleistungen durch die Reform nicht unterschritten werden sollen.

Ebenso gilt es, die Verwaltung zu vereinfachen und die Tranzparenz zu erhöhen. Zu diesem Zweck wird die Verwaltung der Mindestsicherung ebenfalls zentral auf Bundesebene erfolgen und einer der bestehenden Behörden angegliedert werden. Die Einrichtung einer zusätzlichen, separaten Behörde wird hingegen abgelehnt.

Ein einheitliches Kontrollsystem wird eingerichtet, um sicherzustellen dass die Bedingungen für den Erhalt der Mindestsicherung eingehalten werden. Insbesondere soll ein automatisierter, IT-basierter Prozess eingerichtet werden, durch den die betreffende Behörde automatisch vom AMS informiert wird, wenn eine Person, die Mindestsicherung bezieht, eine zumutbare Stelle verweigert bzw. nicht an arbeitsmarktintegrierenden Maßnahmen in der Zuständigkeit des AMS teilnimmt. Die zuständige Behörde arbeitet Richtlinien aus, damit Sachbearbeiter\_innen in ihren Entscheidungen klaren und eindeutigen Regeln folgen können, zu welchen Bedingungen die Mindestsicherung zu welchen Sätzen gekürzt werden soll. Wichtig ist, dass diese Regeln verhältnismäßig und transparent sind, sowie sicherstellen, dass BMS-Bezieher\_innen bei gleichen Sachverhalten mit gleichen Sanktionen zu rechnen haben. Ausnahmen von den Regeln sollen nur nach sorgfältiger Abwägung und unter Einhaltung des Vier-

Ausbau der Statistiken zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Augen Prinzips möglich sein.

Um eine Wirkungssteuerung der BMS zu gewährleisten und der Öffentlichkeit eine evidenzbasierte Diskussion zu ermöglichen, werden zusätzliche Daten im Bereich der BMS erhoben. Diese werden einheitlich, systematisch und verbindlich gesammelt und direkt der Statistik Austria übermittelt.

In der Mongolei sind seit 2013 alle Sozialleistungen in einer Behörde gebündelt, die nach einem One-Stop-Shop aufgebaut wurde:

http://bit.ly/1RAer68

Derzeit werden selbst so elementare Begrifflichkeiten wie die der "Bedarfsgemeinschaft" von den Bundesländern unterschiedlich ausgelegt. So heißt es in der Anlage zur 15a-Vereinbarung zur Mindestsicherung zwar, dass als "Angehörige einer Bedarfsgemeinschaft (...) die Personen anzugeben sind], für die gemeinsam BMS-Leistungen gewährt werden". Wenn also zwei Personen in einem Haushalt leben, die aber nicht füreinander unterhaltspflichtig sind, so spricht man von zwei Bedarfsgemeinschaften. Dennoch gibt es wiederum Unterschiede in der Umsetzung durch die Bundesländer. Das Kärntner Mindestsicherungsgesetz beispielsweise kennt keine Bedarfsgemeinschaften, da jede Person einen eigenen Anspruch auf Mindestsicherung hat. Stattdessen wird von "Haushalten" gesprochen. Solche Abweichungen von den Vorgaben der 15a-Vereinbarung erschweren die systematische Erfassung von Daten und sollen in Zukunft vermieden werden.

Insbesondere in folgenden Bereichen sollen ergänzende Daten erhoben werden:

Eine ausführliche Debatte über zusätzliche Daten zur Evaluation der BMS wurde von der österreichischen Armutskonferenz erarbeitet:

http://bit.ly/1VbqsDE

### Erwerbsfähigkeit/Einkommen

- Wie viele Personen im Erwerbsalter sind tatsächlich erwerbsfähig?
- Gründe für Erwerbsunfähigkeit?
- Dauer des BMS-Bezuges nach erwerbsfähig/nicht erwerbsfähig
- Anteil der Bezieher\_innen die neben der BMS ein Einkommen haben (Aufstocker\_innen, bisher nur optionale Statistik)
- Sofern Aufstocker\_innen: Zusammensetzung des Einkommens nach bestimmten Kategorien (Erwerbseinkommen, Notstandshilfe, Unterhaltszahlungen).

### Soziodemografie

- Auflistung der durchschnittlichen Einkommen von Aufstocker\_innen nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen
- Zusätzliche Klassifizierung bei Minderjährigen (beispielsweise 0-5 / 5-10 / 10-15 / 15-19)

### Zuerkennungsrate/Sanktionsmechanismen

- Angabe wie viele Anträge auf Kernleistungen der BMS positiv/negativ beschieden wurden
- Im Falle eines negativen Bescheids: Angabe von Statistiken nach verschiedenen Begründungen klassifiziert
- Angabe von Sanktionierungen nach Gründen, Dauer und Höhe sowie nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen

Ein besonderer Fokus sollte auf die Bereitstellung von Daten bezüglich der Leistungen für Menschen mit Behinderungen gelegt werden, da in einigen Bundesländern die Behindertenhilfe (im Sinne von: Sicherstellung eines finanziellen Existenzminimums für Menschen mit Beeinträchtigungen in Privatwohnungen) via BMS organisiert ist. Teilweise existieren auch eigene Mindeststandards für diese Personengruppe. Dennoch werden diese Personen in der Statistik nicht als eigene Gruppe ausgewiesen. Es braucht deshalb unter

> anderem die eigenständige Nennung der Zahl der volljährigen Bezieher\_innen von erhöhter Familienbeihilfe.

### Höhere Zuverdienstgrenzen für eine Verbesserung der Leistungsanreize

Um eine Verbesserung der Leistungsanreize zu gewährleisten, werden höhere Zuverdienste für Mindestsicherungsbezieher\_innen ermöglicht. Mittels einer Einschleifregelung wird sichergestellt, dass bei höherem Erwerbseinkommen auch mehr Geld übrig bleibt:

Bis zu einem Bruttoverdienst von 700 € bleiben 50 Prozent erhalten, für jeden Euro über den 700 € bleiben 33 Prozent des Übersteigungsbetrags. Beispiel:

Hat ein Mindestsicherungsbezieher also ein Bruttoeinkommen von 750 €, so kommt er insgesamt auf einen Betrag von 1.204,2 € (50 Prozent von 700 € ergibt 350;- Euro; 33 Prozent von 50 € sind 16,5 €. Der Mindestsicherungswert 2016 liegt bei 837,8 € plus 366,5 sind 1.204,2 €. Nach dem von uns vorgeschlagenen Modell wäre das Einkommen des Mindestsicherungsbeziehers somit fast ein Viertel (23,16 Prozent) über

dem derzeitig möglichen Maximalsatz von 977,7 € (Mindestwert der Mindestsicherung von 837,7;-Euro plus 140;-Euro Freibetrag).

Erwerbseinkommens Für jeden Euro über den

Neue Zuverdienstgrenzen und Einschleifregelungen:

Bis 700€ bleiben 50% des

700, bleiben 33%.

Zuverdienst auf 15 Monate befristet, nach 9 Monaten sinken die Zuverdienstgrenzen

Um eine dauerhafte Lohnsubventionierung zu verhinden, gilt die Einschleifregelung nur befristet. Zunächst werden nach 9 Monaten die Werte für die Einschleifregelung gesenkt (33 Prozent bis 700 €, darüber 25 Prozent; nach 12 Monaten 25% für ein Einkommen bis 700 €). Nach 15 Monaten läuft die Einschleifregelung aus. Um Missbrauchsfälle zu vermeiden, besteht nach Ende des Mindestsicherungsbezugs für die ersten sechs Monate kein Anspruch auf Mindestsicherung, wenn selbst gekündigt wird.

### Ausbau der Sachleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Mobilität und Wohnen

Um die Nachhaltigkeit der Sozialleistungen in der BMS zu erhöhen und die monetäre Ungleichheit zwischen den BMS-Bezieher\_innen zu senken, werden in folgenden Bereichen vermehrt Sachleistungen angeboten:

Kinderbetreuung und Bildung

Übernahme von sämtlichen Kosten in der Kinderbetreuung und im Schulsystem (Verpflegungskosten oder Sachleistungen im Hinblick auf ganztägige Schulformen etc.) um sicherzustellen, dass etwaige Kinderbetreuungspflichten nicht ausschlaggebend sind, ob man arbeiten gehen kann bzw. um an Ausbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Ebenso werden für BMS Bezieher\_innen im Bereich der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nur mehr Sachleistungen

angeboten (kein Nebeneinander von Geld- bzw. Sachleistungen bei Fortbildungen, samt verpflichtender Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen). Wer diese Sachleistung nicht in Anspruch nimmt, erhält auch weniger Geldleistungen – womit im Aus- und Fortbildungsbereich ein Äquivalent zur Kürzung des Arbeitslosengeldes bei Arbeitsunwilligkeit geschaffen wird. Gerade in diesem Zusammenhang ist auch eine Integrationspflicht für Asylberechtigte bzw. subsidiär Schutzberechtigte zu betrachten, so sollen Deutschkurse gleichgesetzt werden mit der Teilnahme an Beratungen/Schulungen des AMS und bei nicht erfolgter Teilnahme zu Leistungskürzungen führen.

#### Wohnen

Die Reformmaßnahmen sollen sich hier an den in Deutschland geltenden Regelungen für Bezieher\_innen des ALG II richten. Dies entspricht einer übernahme von Miet- und Heizkosten unter Berücksichtigung eines "angemessenen Wohnraums". Diese Kosten werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen und richten sich nach den örtlichen Richtlinien der Städte und Gemeinden. Die Miete wird vom Staat direkt an den Vermieter der Wohnung geleistet. Für die ersten sechs Monate werden die Kosten für die bestehende Wohnung übernommen, nach sechs Monaten muss – sofern notwendig - nachgewiesen werden, dass eine angemessene Wohnunterkunft bezogen wird. Nach 12 Monaten wird nur mehr der Betrag überwiesen, der als angemessen gilt.

#### Mobilität

Im Bereich der Mobilität soll sichergestellt werden, dass automatisch mit Gewährung auch z.B. Monatstickets (oder Jahrestickets) für die jeweiligen Regionalen Verkehrsverbünde als Sachleistungen bereitgestellt werden, da so der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, aber auch eine entsprechende Mobilität für die Arbeitsplatzverfügbarkeit gegeben ist. Dies soll sich nicht nur auf den städtischen Bereich beziehen, sondern auch auf den ländlichen - sofern eine entsprechende Anbindung an Strukturen möglich ist, die für das tägliche Leben nötig sind.

### Das österreichische Sozialsystem nachhaltig reformieren – das Bürger\_innengeld

Die in diesem Policy Brief vorgestellten Reformvorschläge können nur der erste Schritt einer längerfristigen und nachhaltigen Reform der Sozialsysteme sein. Als Vision sehen wir ein Bürger\_innengeld in dem bereits bestehende Sozialleistungen zusammengefasst werden, sowie Zugang und Verwaltung vereinfacht werden. Hierbei gilt es, die Prinzipien der Leistungsfreundlichkeit (Einschleifregelung beim Zuverdienst, verbesserte Absicherung von Social Enterpreneurs bzw. Selbstständigen), der sozialen Absicherung (Gewährleistung einer ausreichenden sozialen Grundsicherung für alle Bürger\_innen) sowie der Tranzparenz und Treffsicherheit (eine auszahlende Bundesstelle, klare Nachvollziehbarkeit bzw. Überblick über Sozialleistungen) einzuhalten.

Das Bürger\_innengeld würde sich aus unserer Sicht wie folgt zusammensetzen: verschiedene Sozialleistungen, die dieselben Lebensbereiche betreffen, werden in

Finnland reformiert derzeit sein Sozialsystem mittels eines Experimentaldesigns bei dem vier verschiedene Modelle getestet werden. Nähere Informationen sind hier zu finden:

http://bit.ly/1X0opl0

Komponenten zusammengefasst und mit pauschalen Beträgen hinterlegt, deren Summe das Bürger\_innengeld ausmacht.

Beispielsweise könnten folgende Komponenten gewählt werden:

- Wohnen (marktkonformer Mietzins, angemessene Größe und Ausstattung)
- Lebenshaltungskosten (Essen, Kleidung, Energie, Mobilität)
- Kinder (altersabgestufte Leistungen)
- Gesundheit/Pflege (Pflegegeld, Leistungen für Menschen mit Behinderungen, Krankengeld)

Die Anspruchsberechtigungen können ähnlich dem derzeitigen BMS-Modell definiert werden (Personen, die ihren rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich haben und zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind). Familien und Lebensgemeinschaften werden als Bedarfsgemeinschaft betrachtet, sofern sie im gemeinsamen Haushalt leben. Die Komponenten werden für alle im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen nach einem Schlüssel berechnet. Grundsätzlich gelten die Bezieher\_innen als (teil-)arbeitsfähig und es wird davon ausgegangen, dass die Bereitschaft zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft gegeben ist. Ausnahmen bezüglich der Arbeitsfähigkeit sind weiterhin möglich, unter anderem für folgende Gruppen:

- Bezug einer Alterspension
- Bezug einer Berufsunfähigkeits-/Invaliditätspension
- Betreuungspflichten für Kinder, die das 2. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sofern keine geeignete Betreuungsmöglichkeit vorhanden ist
- Betreuungsleistungen gegenüber Angehörigen
- Sterbebegleitung oder Begleitung von schwerstkranken Kindern
- Personen, die einer zielstrebig verfolgten Ausbildung nachgehen

## ne S L A B

lab.neos.eu