



Europäische  
Kommission



EU Netzwerk  
unabhängiger  
Expertinnen und Experten  
im Bereich soziale  
Eingliederung

Bewertung der Implementierung der  
Empfehlung der Europäischen Kommission  
zur **Aktiven Eingliederung**

Eine Analyse der nationalen  
Politikmaßnahmen

Österreich

Diese Veröffentlichung wurde im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt von



© Umschlagbild: Europäische Union

Weder die Europäische Kommission noch Personen, die in ihrem Namen handeln, sind für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen verantwortlich.

Dieser Bericht gibt die Auffassung des Verfassers bzw. der Verfasser wieder und kann nicht als offizielle Position der Europäischen Kommission oder des Mitgliedstaats angesehen werden.

Weitere Informationen zu den Peer Reviews finden Sie unter:  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=de>.

Die Originalsprache dieses Berichts ist Englisch.

© Europäische Union, 2012  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Bewertung der Implementierung der  
Empfehlung der Europäischen Kommission  
zur **Aktiven Eingliederung**

Eine Analyse der nationalen  
Politikmaßnahmen

MARCEL FINK  
UNIVERSITÄT WIEN

**NATIONALER BERICHT - ÖSTERREICH**



## Inhalt

1. Zusammenfassung.....	7
2. Integrierte umfassende Strategie.....	9
2.1 Umfassende Politikgestaltung .....	9
2.2 Integrierte Implementierung .....	12
2.3 Vertikale Politikkoordinierung .....	15
2.4 Aktive Partizipation aller relevanten Akteure .....	16
3. Beschreibung und Bewertung der Wirkung und Kosteneffektivität von durchgeführten und geplanten Maßnahmen der drei Bereiche.....	17
3.1 Adäquate Einkommensunterstützung .....	17
3.1.1 Systemeigenschaften und wichtige Reformen .....	17
3.1.2 Die Wirkung einkommensunterstützender Maßnahmen und zentrale Herausforderungen .....	27
3.2 Inklusive Arbeitsmärkte .....	33
3.3 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen .....	41
4. Finanzielle Ressourcen .....	45
4.1 Nationale Ressourcen .....	45
4.2 Nutzung der Europäischen Strukturfonds .....	48
5. Monitoring und Evaluierung.....	48
6. Empfehlungen .....	48
6.1 Prioritäres Handeln zur Stärkung (Entwicklung) einer integrierten und umfassenden Strategie der aktiven Eingliederung .....	48
6.2 Prioritäres Handeln zu Stärkung von Politiken/Maßnahmen in den drei Politikbereichen .....	49
6.3 Handlungen, die sinnvoller Weise auf EU-Ebene gesetzt werden könnten, um die Implementierung der Empfehlung zur aktiven Inklusion durch die Mitgliedsstaaten zu verstärken .....	50
Literatur .....	51
Zusammenfassende Tabellen .....	60
Zusätzliche Tabellen und Grafiken .....	61



## 1. Zusammenfassung

Österreich zeigt – jedenfalls aus einer international vergleichenden Perspektive – relativ umfassende Strategien und Maßnahmen betreffend aller drei Politikbereiche, die von der Europäischen Kommission (EK) in ihrer Empfehlung aus dem Jahr 2008 zur „zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“ hervorgehoben wurden (i.e. „ausreichende Einkommensunterstützung“, „integrative Arbeitsmärkte“ und „Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen“). Was jedoch fehlt, ist eine umfassende und übergreifende Strategie, die – basierend auf einer kritischen Analyse der existierenden Systeme – proaktiv die Schwächen und Herausforderungen derselben bearbeiten würde. Zugleich gibt es Anzeichen dafür, dass die Problemwahrnehmung von politischen Entscheidungsträgern betreffend die drei Politikbereiche von aktiver Inklusion und ihrer Unterpunkte zu einem gewissen Grad unausgewogen ist. Darüber hinaus erscheinen manche mögliche Strategien und Reformen eher umstritten, wodurch in diesen Bereichen pro-aktive Reformschritte weniger wahrscheinlich werden, während in anderen Politikfeldern weitgehende Einigkeit dominiert, mit dem Effekt einer weiteren Verstärkung des dortigen strategischen Pfades.

Im Bereich der „ausreichenden Einkommensunterstützung“ wurden in den letzten Jahren einige wichtige Reformschritte durchgeführt, in erster Linie im Kontext der Einführung der so genannten „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS), die an Stelle weiter Teile der Sozialhilfe getreten ist. Das erklärte Ziel war dabei eine substantielle Harmonisierung der Sozialhilfesysteme der Bundesländer – ein Ziel das, wie nun evident wird, nur zum Teil erreicht wurde. Obwohl einschlägige Evaluierungen noch immer andauern deuten jedenfalls die (wenigen) verfügbaren Daten in die Richtung, dass der „*non-take-up*“ von Leistungen im Rahmen der BMS zu einem gewissen Grad reduziert wurde. Zugleich adressierte der Wechsel hin zur BMS das Problem unzureichender Leistungsniveaus nicht auf strukturelle Art. Dasselbe Problem gilt für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, wo Leistungersatzraten zum Teil aus international Vergleichender Perspektive eher niedrig sind (insbesondere nach einer voraus gegangenen Niedrigeinkommensbeschäftigung). Auf der anderen Seite wurden Leistungen aus der Sozialhilfe/BMS und aus der Arbeitslosenversicherung im Rahmen der Budgetkonsolidierungspakete 2010 und 2012 wenigstens nicht gekürzt und die Einschnitte bei den Familienbeihilfen, die in Österreich das Risiko von Armutsgefährdung betroffen zu sein ebenfalls erheblich reduzieren, waren nicht sehr umfassend.

Betreffend den Politikbereich „integrative Arbeitsmärkte“ erscheint die Situation uneinheitlich. Auf der einen Seite zeigt sich in Österreich ein vergleichsweise breit ausgebautes System von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) und von individuell zugeschnittenen Dienstleistungen, mit dem Ziel die Beschäftigungschancen von Personen mit geringen Qualifikationen oder anderen Problemen, die es für sie schwierig machen, eine dauerhafte Arbeit zu finden, zu erhöhen. Einschlägige Maßnahmen wurden während der letzten beiden Dekaden in beträchtlichem Ausmaß ausgebaut. Und auch in der Zeit, als der Einfluss der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise besonders auch für Österreich besonders virulent war, erfolgte hier eine weitere Expansion. Darüber hinaus wurden Programme, die auf spezifische Zielgruppen gerichtet sind, weiter ausgebaut. Zuletzt mit einem Fokus auf Jugendliche sowie auf Bezieher/innen der BMS.

Auf der anderen Seite wurden Fragen um Niedriglohnbeschäftigung, von Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit (*in-work-poverty*), prekärer Beschäftigung und Arbeitsmarktsegmentierung seitens der zentralen politischen Akteure nicht viel Aufmerksamkeit geschenkt. Hier konzentrierten sich Strategien auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Frauen, jedoch in erster Linie nur basierend auf

Maßnahmen weicher politischer Steuerung (also von s.g. *soft governance*; wie Informationskampagnen, Bewusstseinsförderung etc.). Eher strukturelle Fragen wie Einkommensungleichheiten (und die mögliche Strategie der Festsetzung eines höheren Mindestlohnes) oder die Umverteilung von Arbeitszeit wurden nur selten adressiert. Letzteres mit der Konsequenz, dass in diesen Politikbereichen so gut wie keine Reformen stattfanden (mit der Ausnahme der zusammen mit der BMS beschlossenen Einführung eines Mindestlohnes von 1.000 EUR brutto, die aber nur marginale tatsächliche Effekte hatte, weil die meisten Branchenkollektivverträge zu diesem Zeitpunkt ohnehin bereits ein höheres Mindestlohniveau vorsahen).

Betreffend „hochwertige Dienstleistungen“ sind Defizite betreffend institutionalisierte Kinderbetreuung und Langzeitpflege am meisten evident. Hier variiert die Zugänglichkeit zu einem hohen Grad zwischen den Bundesländern, die für die Bereitstellung dieser Dienstleistungen verantwortlich sind. Eine vergleichbare Situation existiert hinsichtlich das Wohnungswesen und soziale Dienstleistungen für Wohnungslose. Insgesamt hat sich die Situation im Bereich der Kinderbetreuung zu gewissem Grad verbessert (unter anderem durch Anreize die von Kofinanzierungsprogrammen der Bundesregierung ausgingen), während im Bereich der Langzeitpflege bis zuletzt sogar ein weitgehender Mangel an empirischen Informationen über die diesbezügliche tatsächliche Situation in den einzelnen Bundesländern existierte. Auch dieses Thema ist in gewissem Ausmaß auf der Agenda (indem die Bundesregierung eine „Pflegedatenbank“ installiert, die einschlägige Informationen sammelt und zur Verfügung stellt), aber kurzfristige Verbesserungen im Sinne einer Vereinheitlichung der Zugänglichkeit von Dienstleistungen sind hier nicht zu erwarten. Die Frage des Wohnungswesens und von Dienstleistungen für Wohnungslose wurde von der Bundesregierung praktisch überhaupt nicht aufgegriffen, trotz sehr starker anhaltender regionaler Differenzierungen in diesem Bereich. Betreffend Gesundheitsdienstleistungen überwiegt das Bild, dass das Österreichische Gesundheitssystem in hohem Maße einen gleichen Zugang zu qualitativ hochwertigen Leistungen für alle Versicherten garantiert, zugleich einhergehend mit vergleichsweise niedrigen privaten Zuzahlungen für Standardversorgungen. In den letzten Jahren beschlossene Maßnahmen verfolgten das Ziel diese recht positive Gesamtsituation zu prolongieren, verbunden jedoch mit dem Ziel das System effizienter zu gestalten und Probleme im Bereich finanzieller Nachhaltigkeit zu lösen.

Zur Verbesserung der Österreichischen Strategie zur Aktiven Inklusion wäre es notwendig, dass die Bundesregierung alle Subpolitikfelder der drei zentralen Politikbereiche auf unvoreingenommene Art und basierend auf evidenzbasierten Befunden analysiert. Eine solche Bewertung sollte auch „schwierige“ Themen wie Lohnungleichheiten oder die Verteilung von Arbeitszeit adressieren, wo starke Gruppeninteressen existieren. In ähnlicher Art sollten Fragen zur Zugänglichkeit von sozialen Dienstleistungen (in den Bereichen der Kinderbetreuung, Langzeitpflege und Wohnungswesen/Obdachlosigkeit) pro-aktiver bearbeitet werden, ungeachtet von Widerständen in einigen Bundesländern.



## 2. Integrierte umfassende Strategie

Die Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur „aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“ fordert die Mitgliedsstaaten der EU auf „eine integrierte umfassende Strategie zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen zu gestalten und durchzuführen, die angemessene Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen in sich vereint“ (European Commission 2008).

Es überwiegt der Eindruck, dass Österreich – wenigstens aus international vergleichender Perspektive – relativ umfassende Strategien und Maßnahmen betreffend aller drei Politikbereiche zeigt, die von der EK hervorgehoben wurden (i.e. Einkommensunterstützung, integrative Arbeitsmärkte und hochwertige Dienstleistungen). Allerdings ist evident, dass Österreich nicht explizit eine integrierte und umfassende Strategie zur Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen designt hat. In anderen Worten: Was fehlt ist eine übergreifende und umfassende Strategie, die – basierend auf einer kritischen Bewertung der existierenden Systeme – pro-aktiv mit den Schwächen und Herausforderungen derselben abzielen würde. Letzteres trifft trotz einiger positiver Bemühungen während der letzten Jahre zu. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Einführung der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS), die weite Teile der extramuralen Sozialhilfe ersetzt hat und – neben anderem – insbesondere das Ziel verfolgt die Mindestsicherungssysteme, die von den neun Bundesländern administriert werden, zu vereinheitlichen.

### 2.1 Umfassende Politikgestaltung

Insgesamt überwiegt der Eindruck dass das Problembewusstsein von politischen Entscheidungsträgern betreffend die drei Politikzweige der aktiven Inklusion ihrer politischen Subfelder ansatzweise unausgewogen ist. Darüber hinaus erscheinen manche mögliche Strategien und Reformen eher umstritten, wodurch in diesen Bereichen pro-aktive Reformschritte weniger wahrscheinlich werden, während in anderen Politikfeldern weitgehende Einigkeit dominiert, mit dem Effekt einer weiteren Verstärkung des dortigen strategischen Pfades.

Die Frage ausreichender Einkommensunterstützung war durch die letzten Jahre hindurch in gewissem Ausmaß auf der politischen Agenda, vor allem im Kontext der Bereits erwähnten Substitution der Sozialhilfe durch die BMS.

Eines der Ziele der Einführung der BMS war es, die Regelungen die für Mindestsicherungssysteme zur Anwendung kommen, über die neun Bundesländer hinweg zu harmonisieren und eine weitgehend einheitliche Implementierung derselben zu garantieren. Allerdings basiert diese Reform nicht auf einer umfassenden nationalen Gesetzgebung, sondern auf einer so genannten 15-Vereinbarung<sup>1</sup> zwischen dem Bund und den Ländern. Diese Vereinbarung definiert nur die wichtigsten Eckpunkte der BMS, während zugleich detailliertere Regelungen im Rahmen neun verschiedener eigener Gesetzgebungen der Länder erfolgen mussten. Eine rezente Evaluierung der Armutskonferenz<sup>2</sup> (2012a; 2012b) deutet dabei in die Richtung dass diese neun verschiedenen Gesetze – ungeachtet des ursprünglichen Zieles der Harmonisierung – mit einem beträchtlichen Ausmaß der Differenzierung einhergehen. Dies betrifft nicht nur spezifischere technische Fragen im Rahmen der tatsächlichen Implementierung, sondern auch die maximalen Leistungssätze, die in den neun

<sup>1</sup> Dies ist eine Vereinbarung gemäß Art. 15a des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG).

<sup>2</sup> Die Armutskonferenz (=EAPN Austria) ist ein Netzwerk mit mehr als 30 Organisationen und drei regionalen Netzwerken (Salzburg, Kärnten und Oberösterreich). Die meisten Mitglieder sind NGOs aus dem Sozialbereich.

Bundesländern zur Anwendung kommen, wobei die 15a-Vereinbarung nur Mindestleistungen definiert. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass in den politischen Debatten zur BMS praktisch keine evidenzbasierte Diskussion zur Angemessenheit des Niveaus von Leistungen stattfand. Und sowohl das Mindestleistungsniveau (wie im der 15a-Vereinbarung festgelegt) wie auch die tatsächlichen Leistungssätze in den neun Bundesländern werden im Prinzip weiterhin „willkürlich“ festgesetzt, das heißt nicht entlang eines objektiven Schwellenwertes wie z.B. der Armutsgefährdungsgrenze oder z.B. mit Bezug auf Haushaltsreferenzbudgets (siehe Abschnitt 3.1.1 unten für mehr Details). Darüber hinaus führte die BMS (im Vergleich zur früheren Sozialhilfe) nicht zu starken Veränderungen der Leistungshöhe<sup>3</sup>. In den Bundesländern, wo der frühere Sozialhilferichtsatz unter dem nun vereinbarten Mindestniveau lag, kam es zu einer geringfügigen Erhöhung der Leistungen; und in jenen Bundesländern, die schon zuvor Leistungen über dem nun akkordierten Mindestniveau gewährten, blieb deren Höhe unverändert (gemäß eines „Verschlechterungsverbot“, das ebenfalls Teil der 15a-Vereinbarung ist).

Zugleich blieben Debatten über die Höhe von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ein seltenes Phänomen. Hier forderten einige politische Akteure (sowohl in Oppositions- wie auch Regierungsparteien und in den Gewerkschaften) wiederholt eine Erhöhung der Lohnersatzraten. Vor dem Hintergrund des Widerstandes anderer politischer Akteure, die es sogar ablehnten das Thema überhaupt auf die politische Agenda zu stellen, wurden jedoch keine umfassenderen diesbezüglichen Maßnahmen beschlossen. Die einzige Ausnahme blieb hier eine Erhöhung der maximalen Lohnersatzrate im Rahmen der Notstandshilfe, die – nach einer Bedarfsprüfung gegenüber anderen Haushaltseinkommen – bezogen werden kann, wenn der maximale Bezugszeitraum von Arbeitslosengeld ausgeschöpft wurde (siehe unten Abschnitt 3.1 für mehr Details).

Zugleich muss jedoch hervorgehoben werden, dass die Austeritätsmaßnahmen, die ab 2011 beschlossen wurden, nicht mit Kürzungen im Bereich monetärer Transfers aus der Arbeitslosenversicherung oder der Mindestsicherungssysteme einhergingen. Schritte zur Ausgabeneindämmungen fokussierten betreffend monetärer Transfers – neben punktuellen Maßnahmen bei den Familienbeihilfen – vor allem darauf, den Zugang zu Invaliditätspensionen und zu Frühpensionen im Rahmen der Alterssicherung einzuschränken. Dies ging einher mit einer proaktiven Strategie zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit älterer ArbeitnehmerInnen bzw. von ArbeitnehmerInnen mit gesundheitlichen Problemen (siehe unten Kapitel 3.2. und 3.3).

Betreffend integrative Arbeitsmärkte existiert in Österreich ein weitgehender Konsens über die Nützlichkeit und Sinnhaftigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP). Einschlägige Programme wurden im Zuge der Krise substantiell ausgebaut und trotz späterer Budgetkürzungen verblieben die einschlägigen Ausgaben (jedenfalls aus einer international vergleichenden Perspektive) auf einem relativ hohen Niveau. Einschlägige Maßnahmen umfassen sowohl eher allgemeine Instrumente wie auch Programme, die auf spezifische Zielgruppen zugeschnitten sind, und werden laufend pro-aktiv gemäß veränderter Arbeitsmarktbedingungen adaptiert. Darüber hinaus wurden im Zuge der Substitution der Sozialhilfe durch die BMS verstärkt Bemühungen unternommen,

---

<sup>3</sup> Eine substantielle Änderung in diesem Bereich ist jedoch, dass die BMS in den meisten Bundesländern für alleinerziehende Eltern zu höheren Leistungen führte. Im Rahmen der Sozialhilfe konnten Alleinerziehende in allen Bundesländern (mit Ausnahme Wiens) nur den niedrigeren Leistungssatz für so genannte „Hauptunterstützte“ beziehen, und nicht den höheren für so genannte „Alleinunterstützte“ (siehe Fink/Grand 2009, 15 für die diesbezüglichen Leistungssätze der früheren Sozialhilfe). Jetzt bekommen sie den selben Leistungssatz wie „Alleinunterstützte“.

Bezieher/innen von Mindestsicherung in AAMP-Maßnahmen zu integrieren. Allerdings sind die diesbezüglichen Fortschritte in den neun Bundesländern unterschiedlich weit gediehen. Zuletzt wurde angekündigt, dass zusätzliche Mittel dafür bereitgestellt werden, die Beschäftigungsfähigkeit von älteren ArbeitnehmerInnen und von ArbeitnehmerInnen mit Gesundheitsproblemen zu erhöhen, verbunden mit dem Plan Rehabilitationsmaßnahmen weiter auszubauen.

Andere politische Subfelder des Bereiches inklusiver Arbeitsmärkte wurde weit geringere politische Aufmerksamkeit geschenkt. Dies gilt für Fragen von Niedriglöhnen, für Armut trotz Erwerbsarbeit (trotz des Mindestlohnes von 1.000 EUR brutto, der ab 2010 durch Kollektivverträge umzusetzen war) sowie für Arbeitsmarktsegmentierung. Wenn einschlägige Fragen überhaupt adressiert wurden, dann in erster Linie mit Fokus auf Einkommensungleichheiten zwischen Männern und Frauen – also den so genannten Gender Pay Gap, der in Österreich im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Insgesamt beschränken sich einschlägige Maßnahmen zugleich auf Bemühungen vom Typ weicher politischer Steuerung (s.g. „soft governance“), wie Informationskampagnen, Bewusstseinsbildung etc. Was jedoch zugleich betont werden muss ist das Faktum dass in Österreich – anders als in vielen anderen Mitgliedsländern der EU – der Deckungsgrad von Kollektivverträgen sehr hoch ist (er liegt im privatwirtschaftlichen Sektor bei schätzungsweise ca. 99%).

Nur geringe Fortschritte wurden betreffend Probleme im Steuersystem und im System von Sozialversicherungsabgaben gemacht, wo der Steuer- und Abgabenkeil im internationalen Vergleich sehr hoch liegt.

Probleme sind auch im Bereich „hochwertige Dienstleistungen“ evident. Hier muss zwischen Dienstleistungen differenziert werden, die in erster Linie in die Kompetenz des Bundesstaates fallen, und solchen, wo die Länder und Gemeinden eine größere Rolle spielen (in vielen Fällen sowohl betreffend Entscheidungsfindung wie auch Implementierung). Insgesamt erscheint die Umsetzung umfassender Politiken dort einfacher und auch häufiger anzutreffen, wo eine Konzentration der Kompetenzen auf Bundesebene existiert, wie z.B. im Bereich der AAMP. Der Gesundheitsbereich zeigt in praktisch allen Regionen von Österreich einen – im internationalen Vergleich – relativ hohen Grad der Qualität und Zugänglichkeit, aber geteilte Kompetenzen und komplizierte Finanzierungsstrukturen haben traditionell zu Reformblockaden betreffend Maßnahmen geführt, die auf Kosteneindämmung und finanzielle Nachhaltigkeit abzielen.

Hinsichtlich einiger anderer sozialer Dienstleistungen existiert beim Vergleich der neun Bundesländer ein hoher Grad der Differenzierung des Ausbaus und der Zugänglichkeit. Dies gilt z.B. für soziale Dienstleistungen im Wohnungswesen bzw. für Obdachlose, für institutionelle Kinderbetreuung und für Dienstleistungen für Personen, die der Langzeitpflege bedürfen. Die gegenständlichen Probleme waren während der letzten Jahre zu einem gewissen Grad auf der politischen Agenda (vor allem betreffend Kinderbetreuung und Langzeitpflege). Fortschritte in der Harmonisierung der einschlägigen Strukturen sind jedoch noch immer begrenzt und es besteht ein evidenter Mangel an stärker pro-aktiven und umfassenderen koordinierten Strategien (siehe jedoch für jüngste Bemühungen im Bereich der Langzeitpflege Kapitel 3.3 unten).

Politische Reformen im Bereich der Bildung leiden ebenfalls zu einem gewissen Ausmaß unter zwischen dem Bund und den Ländern geteilten Kompetenzen (insbesondere betreffend die Sekundarstufe 1), zugleich aber auch unter einem großen ideologischen Dissens unter verschiedenen politischen Akteuren. Allerdings konnten in diesem Bereich zuletzt dennoch Fortschritte gemacht werden, indem alle früheren Hauptschulen bis 2018/19 in das Modell der Neuen Mittelschule überführt werden. Diese Reform wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht alle

strukturellen Probleme der Primarstufe und der Sekundarstufe 1 lösen, weil das Prinzip der Leistungsselektion im frühen Alter von 10 Jahren bestehen bleibt (ein Kennzeichen, das von der überwiegenden Mehrheit der ExpertInnen, die sich mit dem Österreichischen Bildungssystem beschäftigen, kritisiert wird; siehe – mit weiteren Literaturverweisen – z.B. OECD 2012, 63): Dennoch erscheint der Ersatz der Hauptschule durch die Neue Mittelschule als positiver Schritt, weil dies mit Änderungen in didaktischen Konzepten einher geht, sowie mit einem Ausbau von Ressourcen (im Sinn der Quote von LehrerInnen pro Schülerzahl).

Insgesamt gilt, dass alle drei Bereiche von Politiken mit dem Ziel der „aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“ in Österreich über die letzten drei Jahre zu einem gewissen Grad auf der politischen Agenda standen. Allerdings deutet viel darauf hin, dass Reformen keiner umfassenden Strategie folgten, sondern eher dem Muster der inkrementellen Anpassung, wobei Pfadabhängigkeiten und traditionelle Kennzeichen der etablierten Systeme bremsend auf stärker proaktive Reformen und rationale evidenzbasierte Entscheidungsfindung wirken. Dabei scheint zugleich die existierende Fragmentierung (und zum Teil) Überlappung von Kompetenzen für eine Reihe an sozialen Dienstleistungsbereichen von besonderer Relevanz zu sein (vor allem Wohnungswesen und Obdachlosigkeit, Langzeitpflege und institutionalisierte Kinderbetreuung), während betreffend Fragen der Angemessenheit von Niveaus monetärer Transfers sowie hinsichtlich Niedriglöhnen und von Armut trotz Erwerbsarbeit das Problembewusstsein der relevanten Entscheidungsträger insgesamt sehr beschränkt erscheint.

Was ebenfalls weitgehend fehlt ist, wie bereits oben erwähnt, eine umfassende Strategie, die a) bewusst versuchen würde, Schwächen und Herausforderungen in allen drei Bereichen der aktiven Inklusion und deren wechselseitige Interaktion zu identifizieren und b) einer evidenzbasierten und klaren Vorgangsweise folgen würde, um diese Problem und Herausforderungen zu lösen.

## 2.2 Integrierte Implementierung

Betreffend „integrierte Implementierung“ kann zwischen folgenden Elementen unterscheiden werden:

- a) Integrierte Implementierung innerhalb eines Politikfeldes oder Sub-Politikfeldes,
- b) Das Niveau der Integration zwischen unterschiedlichen Politikfeldern und Sub-Politikfeldern.

Der erste Punkt adressiert unter anderem die Frage, ob und inwiefern Politiken auf klaren prozeduralen Mechanismen beruhen, die zu einer weitgehend einheitlichen Implementierung über Regionen und Orte hinweg führen. Das Gegenteil wäre eine Situation, wo im Rahmen der Implementierung der jeweiligen Maßnahmen ein großer Interpretationsspielraum besteht, einhergehend mit einer Situation wo Beliebigkeit überwiegt und Rechtssicherheit gering ist

Die zweite Frage ist ob und in welchem Ausmaß die Implementierung von Politiken zwischen unterschiedlichen Politikfeldern koordiniert erfolgt. Dieses Ziel kann durch institutionelle Integration befördert werden (z.B. in Form so genannter *one-stop-shops*) oder durch eine erhöhte (mehr oder weniger institutionalisierte) Koordination und Kooperation zwischen unterschiedlichen Institutionen.

Hinsichtlich des ersten Punktes (i.e. Implementierung innerhalb von Politikbereichen und derer Subbereiche) variiert grad der Integration je nach Politikfeld.

Im Bereich *adäquater Einkommensunterstützung* ist die Implementierung betreffend Leistungen der Arbeitslosenversicherung weitgehend integriert und harmonisiert.

Betreffend Mindestsicherungssysteme zeigten Untersuchungen der Armutskonferenz (2008) dass die Implementierung der früheren Sozialhilfe auch innerhalb von Bundesländern in beträchtlichem Ausmaß variierte, und zwar in dem Sinn dass die einschlägigen Regelungen im Vergleich unterschiedlicher Sozialämter unterschiedlich ausgelegt wurde (oder dass es sogar innerhalb eines Sozialamtes sehr unterschiedliche Praxen gab, abhängig von dem/der jeweiligen SachbearbeiterIn). Die Einführung der BMS dürfte diese Situation in gewissem Ausmaß verbessert haben. Allerdings führte diese Reform nicht zu einer wirklichen Harmonisierung der Mindestsicherungssysteme über die neun Bundesländer hinweg (wichtige Differenzierungen existieren nach wie vor) und die neun unterschiedlichen Gesetze zur BMS die jetzt auf Ebene der Länder bestehen lassen betreffend einer Reihe von Fragen einen erheblichen Interpretationsspielraum offen (vgl. Armutskonferenz 2012a; 2012b). Vor diesem Hintergrund wurde z.B. im Bundesland Wien von der Landesregierung ein „Leitfaden zur Umsetzung“ der BMS publiziert, der nicht weniger als 106 Seiten umfasst. Dies deutet, so die *Armutskonferenz* (2012b), in Richtung einer „Unternormierung“ im Rahmen der ggst. gesetzlichen Grundlagen, wo viele Punkte durch Umsetzungsleitlinien geregelt werden müssen, die in den neun Bundesländern mehr oder weniger umfassend sein können und was mit geringer Rechtsicherheit einher geht, z.B. weil diese Umsetzungsrichtlinien ohne gesetzgeberischen Akt geändert werden können.

Im Zuge des Wechsels von der Sozialhilfe zur BMS wurde auch die Option diskutiert, Teile der Sozialämter mit den Arbeitsämtern in einer gemeinsamen Institution zu einem *one-stop-shop* zusammenzuführen. Dies hätte eine beträchtliche institutionelle Reform bedeutet, am Ende konnten sich die einschlägigen politischen Akteure des Bundes, der Länder und der Gemeinden jedoch nicht auf ein solches Modell einigen. Schließlich beschlossen wurde nur, dass Anträge auf eine BMS nun auch bei den Arbeitsämtern eingebracht werden können, die diese dann an die Sozialämter weiterleiten. Zugleich müssen Antragsteller aber im Anschluss auch weiterhin die Sozialämter konsultieren (für die Bedarfsprüfung und andere administrative Belange), sodass die Möglichkeit der Einbringung des Antrages beim Arbeitsamt nicht mit einer echten Integration der Implementierung einhergeht.

Im Bereich „inklusive Arbeitsmärkte“ wurde die Implementierung in ähnlicher Weise im Zuge der Einführung der BMS in ähnlicher Weise ebenfalls nur partiell verstärkt integriert. Betreffend aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) haben die Arbeitsämter (welche die wichtigsten Anbieter einschlägiger Maßnahmen sind) Personen, die nur Mindestsicherung beziehen (und nicht zugleich eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung) traditionell nicht als ihre Kernklientel angesehen. Dass bedeutet, dass diese Personen de facto einen eingeschränkten Zugang zu solchen Maßnahmen hatten. Auch hier fand keine umfassende Integration statt. Allerdings führt die 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern explizit aus, dass BezieherInnen der BMS zukünftig einen „gleichberechtigten Zugang“ zu allen Maßnahmen der AAMP haben sollen, die durch die Arbeitsämter angeboten werden. Zusätzlich sollen die Länder und Gemeinden – in Kooperation mit dem Arbeitsmarktservice/AMS (also den Arbeitsämtern) – spezifische AAMP-Programme für BezieherInnen der BMS installieren und betreiben. Solche Instrumente gibt es inzwischen in allen Bundesländern, wobei es sich dabei zum Teil um Pilotprogramme handelt, die erst weiter auszubauen wären (siehe Bergmann et al. 2012).

Eine andere jüngere Maßnahme, die im Kontext „inklusive Arbeitsmärkte“ erwähnenswert ist, ist die Einführung der so genannten „Gesundheitsstraße“. Dieses Instrument wird seit Sommer 2010 in allen Bundesländern implementiert und frühere multiple parallel bestehende Systeme der Beurteilung der Erwerbsfähigkeit (im Hinblick auf den Gesundheitszustand) wurden abgeschafft. Zuvor wurden solche Beurteilungen sowohl im Rahmen des AMS wie auch der Träger Pensionsversicherung



durchgeführt, was oft zu langen Verfahrensläufen und manchmal zu inkonsistenten Ergebnissen führte. Nunmehr liegt die alleinige Kompetenz zur Beurteilung der gesundheitlichen Arbeitsfähigkeit bei den Pensionsversicherungsanstalten.

Betreffend andere Themen „inklusive Arbeitsmärkte“ sind Informationen zur tatsächlichen Implementierung einschlägiger Regeln und Regulierungen Mangelware. Letzteres trifft insbesondere auf die mehr als 500 Branchenkollektivverträge zu, von denen ca. 98 bis 99% der ArbeitnehmerInnen im privatwirtschaftlichen Sektor erfasst werden (siehe z.B. Adam 2011). Es gibt hier keine validen Daten und Informationen zu der Frage, in welchem Ausmaß diese Kollektivverträge tatsächlich implementiert werden und/oder wie häufig sie „totes Recht“ darstellen.

Im Bereich „hochwertige Dienstleistungen“ ist die Situation insgesamt sehr heterogen, gegeben die umfassenden Kompetenzen der Länder (und manchmal auch der Gemeinden) in diversen der einschlägigen Politikfelder (siehe auch Kapitel 2.3 unten). Aus diesem Grund, und weil detailliertere Informationen weitgehend fehlen, ist es schwer zu beurteilen zu welchem Grad die Implementierung von sozialen Dienstleistungen auf Ebene der Länder auf eine integrierte Weise organisiert ist. Eine jüngste Maßnahme, die in diesem Zusammenhang erwähnenswert ist, ist die Reform der institutionellen Zuständigkeit bei der Einstufung des Pflegebedarfs im Rahmen des Pflegegeldes (entlang des existierenden 7-stufigen Modells). Hier wurde die vorher existierende Fragmentierung minimiert, indem die Zahl der zuständigen Stellen von vorher 303 (sic!) ab Beginn 2012 auf acht reduziert wurde. Es ist zu erwarten, dass dies zu einer höheren konsistenteren Umsetzung der entsprechenden Regelungen im Rahmen ihrer Implementierung beiträgt, sowie auch zu geringeren Verwaltungskosten. Allerdings führen die erläuternden Bemerkungen („Materialeien“) zum gegenständlichen Gesetz nicht näher aus, welche Einsparungen bei den administrativen Kosten durch diese Reform zu erwarten sind.<sup>4</sup>

Betreffend die Frage einer *politikfeldübergreifenden integrierten Implementierung* überwiegt der Eindruck, dass Fragmentierung insgesamt nach wie vor gegenüber Integration überwiegt. Anders als in manchen anderen Mitgliedsstaaten der EU wurden keine umfassenderen Anstrengungen unternommen, die Kompetenzen in der Implementierung unterschiedlicher Politikbereiche des Themenkomplexes soziale Inklusion in einer Institution zu bündeln (wie zum Beispiel in manchen Nordischen Ländern im Rahmen der Zusammenführung lokaler Arbeits- und Sozialämter). Eine in diesem Zusammenhang zu nennende wichtige Ausnahme ist jedoch die jüngste Einführung des Programmes „fit2work“.<sup>5</sup> Dieses Programm basiert auf einer Initiative der Bundesregierung (präsentiert im Jahr 2011) und es ist geplant, dass einschlägige Instrumente ab Beginn 2013 in allen Bundesländern existieren. Fit2work richtet sich an Personen mit Gesundheitsproblemen und deren ArbeitgeberInnen und verfolgt das Ziel einer integrierten Beratung zur Gesundheitsprävention in Fällen wo Gesundheitsprobleme zu einem Verlust des Arbeitsplatzes führen könnten, sowie auch betreffend medizinischer und beruflicher Rehabilitation. Fit2work bietet ein individuelles Case Management an und vermittelt Dienstleistungen der Arbeitsämter, der Sozialversicherungsträger, der Bundessozialämter und des Arbeitsinspektorats. Eingeführt wurde dieses Programm vor dem Hintergrund hoher Zugangszahlen zur Invaliditätspension.

---

<sup>4</sup> Siehe: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_01208/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01208/index.shtml)

<sup>5</sup> Siehe: <http://www.fit2work.at/cms/home>

## 2.3 Vertikale Politikkoordinierung

Wie bereits oben angesprochen ist die Frage der vertikalen Politikkoordinierung zwischen der lokalen, regionalen und nationalen Ebene (sowie der EU-Ebene) in Österreich evidenter Weise ein virulentes Thema.

Betreffend den Bereich der *adäquaten Einkommensunterstützung* konnten in diesem Zusammenhang einige Fortschritte erzielt werden, indem die Einführung der BMS (implementiert ab September 2010), die an Stelle der meisten Teile der offenen Sozialhilfe tat, zu einer gewissen Angleichung der von den Ländern betriebenen Mindestsicherungssysteme führte. Allerdings kam es dabei, wie oben bereits angeführt, zu keiner kompletten Harmonisierung (siehe auch Armutskonferenz 2012a; 2012b).

Im Politikfeld *inklusive Arbeitsmärkte* kamen die Bundesregierung und die Bundesländer überein, dass für BezieherInnen der BMS in Zukunft ein „gleicher Zugang“ zu AAMP-Maßnahmen garantiert werden sollte, die durch das AMS angeboten werden, und dass die Länder zusammen mit dem AMS in Zukunft spezifische AAMP-Programme für BezieherInnen der BMS durchführen werden. Allerdings variiert der Ausbaugrad von letzterem bisher noch in einem beträchtlichen Ausmaß (vgl. oben).

Betreffend *soziale Dienstleistungen* existieren evidenter Weise beträchtliche Herausforderungen vertikaler Koordinierung.

So gut wie keine vertikale Koordinierung gibt es im Bereich sozialer *Dienstleistungen* betreffend das *Wohnungswesen* und *für Obdachlose* (siehe z.B. Fink/Grand 2009b; Perl 2008). Hier scheint die Bundesregierung die Position einzunehmen, dass es sich dabei überhaupt nicht um ein nationales Thema handelt, sondern eines, das allein von den Bundesländern und den Gemeinden bearbeitet werden sollte.

Im Bereich der institutionellen *Kinderbetreuung* zeigt sich im Vergleich der Bundesländer eine beträchtliche Differenzierung der jeweiligen Angebote und ihrer Zugänglichkeit, wobei Österreich insgesamt betreffend Kinder im Alter unter drei Jahren sowie bei der Ganztagesbetreuung beträchtliche Defizite aufweist. In den letzten Jahren unternahm die Bundesregierung (begrenzte) Bemühungen Anreize zu einem verstärkten Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung durch die Länder zu setzen (in erster Linie durch Instrumente der Ko-finanzierung) (siehe auch Kapitel 3.3).

Ein anderes Politikfeld, das ähnliche Probleme zeigt, ist jenes der *Langzeitpflege*. Hier fällt es wiederum in die Kompetenz der Länder und Gemeinden intramurale, extramurale und ambulante Dienstleistungen und Einrichtungen bereit zu stellen. Bisher liegen zur tatsächlichen diesbezüglichen Situation in den Bundesländern nur sehr begrenzt Daten vor. Aber jene, die verfügbar sind, deuten wiederum in Richtung einer substantiellen Differenzierung (siehe unten Kapitel 3.3). Die Frage einer stärkeren vertikalen Koordinierung dieses Bereiches ist seit einiger Zeit auf der politischen Agenda, allerdings bisher nur mit eingeschränkten Erfolgen. 2012 wurde dabei eine bundesweite Datenbank zur Langzeitpflege eingerichtet. Diese kann dabei helfen, einen robusten Ausgangspunkt für Debatten über eine strukturelle Reform und vertikale Politikkoordinierung zu definieren, indem Informationen bereit gestellt werden, die notwendig sind, um Ungleichheiten beim Zugang zu extramuralen, ambulanten und intramuralen Dienstleistungen im Bereich der Langzeitpflege genauer zu analysieren. Ein anderer positiver Schritt war die Einigung darüber, dass das Pflegegeld ab 2012 in die alleinige Kompetenz des Bundes fällt (während diesbezüglich vorher manche Gruppen in Kompetenz der Länder gefallen sind, was mit überlappenden Zuständigkeiten und mangelnder Effizienz einher ging) (vgl. Fink 2012a).

Eine zentrale Herausforderung im Bereich des österreichischen *Gesundheitssystems* ist die Komplexität seiner Organisationsstrukturen, einhergehend mit einer großen Zahl an relevanten Entscheidungsträgern, zu denen – neben anderen – der Bund, die Länder und die Versicherungsträger gehören. Darüber hinaus ist das System der Finanzierung sehr komplex und verzweigt. Über lange Zeit waren betreffend diese strukturellen Fragen keine echten Fortschritte wahrnehmbar, ungeachtet andauernder Debatten zwischen den hier relevanten Stakeholdern. Jüngste Entscheidungen, getroffen im Rahmen eines budgetären „Konsolidierungspaketes“ (datierend vom Februar 2012), die die numerischen Ziele einer einschlägigen Reform betreffend die Dämpfung laufender Kosten definierten, haben die gegenständlichen Entwicklungen nun beschleunigt. Im Juni 2012 hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Krankenversicherungen, ein Reformübereinkommen präsentiert. Demgemäß soll die Planung und Finanzierung von Gesundheitsdienstleistungen in Zukunft durch diese drei Institutionen (i.e. den Bund, die Länder und die Krankenversicherungen) gemeinsam und im wechselseitigen Einvernehmen erfolgen.<sup>6</sup> Darüber hinaus enthält das Übereinkommen den Punkt, dass die Kosten des Gesundheitssystems in Zukunft nicht stärker ansteigen dürfen als das BIP. Details darüber, wie diese Pläne umgesetzt werden, stehen allerdings noch aus und werden Gegenstand einer so genannten 15a-Vereinbarung<sup>7</sup> zwischen dem Bund und den Ländern sein, die im Laufe des Sommers 2012 ausformuliert werden soll.

## 2.4 Aktive Partizipation aller relevanten Akteure

Österreich zeigt eine lange Tradition der aktiven Beteiligung der Sozialpartnerorganisationen, sowohl im Hinblick auf Entscheidungsprozesse wie auch – zu einem gewissen Grad – betreffend die Implementierung politischer Maßnahmen (vgl. z.B. Tálos 2008). Eine wichtige Rolle spielen die Sozialpartner insbesondere bei der Formulierung arbeitsrechtlicher Regelungen, sowohl hinsichtlich der einschlägigen nationalen Gesetzgebung (wo sie im Rahmen der einschlägigen Prozesse der Entscheidungsfindung immer konsultiert werden oder – noch häufiger – in diesen eine führende Rolle einnehmen), wie auch betreffend die Kollektivverträge (mit einem Deckungsgrad von fast 100% im privatwirtschaftlichen Sektor; vgl. Adam 2011). Darüber hinaus spielen sie eine wichtige Rolle in der Planung und im Design von Maßnahmen der AAMP, wo sie Mitglieder der Organisationsgremien der Arbeitsmarktverwaltung (i.e. des AMS) sind (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene). Auch betreffend Fragen des Sozialschutzes werden die Sozialpartner im Rahmen von Entscheidungsfindungsverfahren regelmäßig konsultiert, und wiederum spielen sie auch in der Implementierung eine Rolle, indem sie Mitglieder diverser Gremien der Sozialversicherungsträger sind. Seit 2006 organisieren die Sozialpartner eine jährliche Konferenz (genannt „Bad Ischler Dialog“),<sup>8</sup> und gemeinsame dort erarbeitete Vorschläge wurden wiederholt im Anschluss durch die Bundesregierung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung umgesetzt (zuletzt betreffend das Ziel das tatsächliche Pensionsantrittsalter anzuheben und den Zugang zu Invaliditätspensionen einzudämmen; siehe Fink 2012a und Die Sozialpartner Österreich 2011).

Es ist evident, dass die Österreichische neokorporatistische Tradition mit einer privilegierten Position der großen Sozialpartnerorganisationen einhergeht, während sich andere zivilgesellschaftliche Organisationen etc. in einer weniger einflussreichen Position befinden. Dies gilt besonders für ihre Rolle im Rahmen von politischer Entscheidungsfindung, wo Organisationen wie die *Armutskonferenz* (= zugleich EAPN

---

<sup>6</sup> Siehe:  
[http://www.hauptverband.at/mediaDB/886380\\_PKU\\_Gesundheitsreform\\_AbschlussSteuerungsgruppe\\_13062012.pdf](http://www.hauptverband.at/mediaDB/886380_PKU_Gesundheitsreform_AbschlussSteuerungsgruppe_13062012.pdf)

<sup>7</sup> Betreffend das Instrument der 15a-Vereinbarung siehe oben den Abschnitt zur BMS.

<sup>8</sup> Siehe <http://www.sozialpartner.at/>



Austria) oder ihre Mitgliedsorganisationen wiederholt Forderungen oder ihre (kritische) Meinung einbringen, allerdings mit limitiertem direktem Einfluss. In eine ähnliche Richtung weist die Integration von unterschiedlichen Stakeholdern im Rahmen der Ausarbeitung des Österreichischen NRP. In früheren Jahren wurden die wichtigsten sozialen NGOs diesbezüglich wenigstens im Rahmen eines Treffens mit dem Bundeskanzleramt informiert. Betreffend das NRP 2012 fand hingegen keine Konsultation der sozialen NGOs statt (gemäß Aussagen von VertreterInnen sozialer NGOs gegenüber dem Autor). Allerdings ist zu erwähnen, dass im Rahmen der so genannten Armutsplattform, die vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz organisiert wird, ein regelmäßiger Meinungsaustausch stattfindet. Letzteres allerdings mit fraglichem direktem Einfluss auf Strategien und Maßnahmen.

### **3. Beschreibung und Bewertung der Wirkung und Kosteneffektivität von durchgeführten und geplanten Maßnahmen der drei Bereiche**

#### **3.1 Adäquate Einkommensunterstützung**

##### **3.1.1 Systemeigenschaften und wichtige Reformen**

Wie bereits oben angeführt war der wichtigste Reformschritt im Bereich der "ausreichenden Einkommensunterstützung" die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS), die große Teile der extramuralen Sozialhilfe abgelöst hat. Diese Reform hat eine relativ lange Geschichte – die Frage der Harmonisierung der Sozialhilfesysteme der Länder war seit Mitte der 1990er Jahre auf der Agenda (siehe Otter/Pfeil 2011). Im Jahr 2006 wurde die Frage dann explizit im Regierungsprogramm neuen Bundesregierung erwähnt, die sich als Koalition aus der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der konservativen Volkspartei (ÖVP) konstituierte. Es folgten langwierige Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern und es dauerte bis 2010, wo sich die Bundesregierung und die Bundesländer schließlich auf eine Vereinbarung nach Artikel 15a des Österreichischen Bundesverfassungsgesetzes einigen konnten. Diese Vereinbarung skizziert die wichtigsten Eckpunkte der BMS, die dann im Detail in gesonderten Gesetzen auf Ebene der Bundesländer umzusetzen waren. Die Bundesländer Wien, Niederösterreich und Salzburg führten ihre Version der BMS per 1.9.2010 ein. Die anderen Bundesländer folgten schrittweise, mit Oberösterreich als letztes Bundesland, wo die BMS ab 1.10.2011 eingeführt wurde.

Wichtig ist dabei der Punkt, dass Substitution der Sozialhilfe durch die BMS nicht zu einer wirklichen Harmonisierung der Mindestsicherungssysteme der Bundesländer geführt hat, sondern eher zu einer weiter gehenden Koordinierung, wo zentrale Kennzeichen und Mindeststandards definiert werden.

Die zentralen Eckpunkte der BMS sind – im Vergleich zur früheren Sozialhilfe – die folgenden:

*a) Mindestleistungsniveaus, die in allen Bundesländern gelten (und tatsächliche Leistungssätze):*

Im Rahmen der Sozialhilfe wurden monetäre Transfers gemeinhin auf Basis so genannter Richtsätze berechnet, die zwischen den Bundesländern in erheblichem Ausmaß variierten (siehe Fink/Grand 2009, 15). Diese Richtsätze wurden nicht auf Basis von Haushaltsreferenzbudgets (oder entlang einer anderen „objektiven“ absoluten Messgröße) festgesetzt, sondern quasi willkürlich im Rahmen der Gesetzgebung der Länder festgeschrieben. Im Rahmen der BMS kamen der Bund und die Länder überein, den Richtsatz für die sogenannte Ausgleichszulage in der

Pensionsversicherung als den zentralen Orientierungspunkt heran zu ziehen. Der Ausgleichzulagenrichtsatz statuiert zugleich die Höhe der Mindestpension im Rahmen der österreichischen gesetzlichen Pensionsversicherung.<sup>9</sup> Wie die früheren Richtsätze im Rahmen der Sozialhilfe ist jedoch auch Ausgleichzulagenrichtsatz nicht auf Basis irgendeiner „objektiven“ absoluten (wie basierend auf Haushaltsreferenzbudgets) oder relativen (z.B die Armutsgefährdungsschwelle gem. EU-Methode bei 60% des Median der Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen) Maßzahl definiert, sondern wiederum quasi „beliebig“ festgesetzt.

Im Jahr 2012 beträgt der Ausgleichzulagenrichtsatz für eine allein lebende Einzelperson EUR 773,26 netto pro Monat. Im Rahmen der der Alterspension wird dieser Betrag nicht nur 12 Mal pro Jahr ausgezahlt, sondern 14 Mal, was zu einer jährlichen Nettoleistung von EUR 10.826 führt. Letzteres (die 14-malige Auszahlung) kommt im Rahmen der der BMS nicht zur Anwendung obwohl dies in den ursprünglichen Plänen eigentlich vorgesehen war. Im Sommer 2009 signalisierte die ÖVP jedoch dass sie einem solchen Modell nicht zustimmen würden und plädierten dafür, dass die BMS nur 12 Mal jährlich ausbezahlt werden sollte (aber weiterhin unter Anwendung des Ausgleichzulagenrichtsatzes als dominantem Orientierungspunkt) (siehe Otter/Pfeil 2011, 219). Das in diesem Zusammenhang zentrale vorgebrachte Argument war, dass verhindert werden müsse, dass sich die BMS als „soziale Hängematte“ herausstelle und dass Erwerbsarbeitsanreize nicht unterminiert werden dürften. Die SPÖ, der Koalitionspartner der ÖVP, gab nach und akzeptierte schließlich die nur 12malige Auszahlung, ungeachtet von Konkurrenz an diesem Vorgehen innerhalb der Partei.

Zur Berechnung der jeweiligen Leistungen aus der BMS betreffend unterschiedlicher Haushaltszusammensetzungen wird ein Gewichtungssystem verwendet, das sich an der modifizierten OECD Äquivalenzskala orientiert (die auch auf EU-Ebene verwendet wird, um die Armutsgefährdungsschwelle zu berechnen). Es kommt dabei jedoch zu einer Adaptierung, weil berücksichtigt wird, dass Familienbeihilfen in Österreich universellen Charakter haben, und sie damit in Haushalten mit Kindern in jedem Fall zum Einkommen beitragen. Eine Übersicht über die gegenständlichen Mindestleistungsniveaus, wie sie in der 15a-Vereinbarung festgeschrieben wurden, findet sich unten in Tabelle 1.

---

<sup>9</sup> Anmerkung: Die österreichische gesetzliche Pensionsversicherung kennt keine bedingungslose Mindestpension, die ab einem gewissen Alter zur Anwendung käme. Im Rahmen der Ausgleichzulage werden jedoch unter gewissen Voraussetzungen sehr niedrige Pensionen von Personen, die grundsätzlich einen Pensionsanspruch haben, auf ein gewisses Mindestniveau erhöht. Dieses Mindestniveau ist eben der Ausgleichzulagenrichtsatz, wobei für eine solche Erhöhung eine soziale Bedürftigkeit vorliegen muss. Neben Einkommen des/der jeweiligen PensionsbezieherIn werden dabei auch Einkommen von EhepartnerInnen sowie LebensgefährterInnen berücksichtigt (nicht jedoch Vermögen).

**Tabelle 1: BMS Mindestleistungsniveaus gemäß 15a-Vereinbarung, inkl. und exkl. 25% „Wohnkostenanteil“; max. 12 Auszahlungen pro Jahr**

Personenkennzeichen	Inkl. 25% „Wohnkostenanteil“		Exkl. 25% „Wohnkostenanteil“	
	Gewichtung in % der AZ*	Netto-Leistung in EUR pro Monat (2012)	Gewichtung in % der AZ*	Netto-Leistung in EUR pro Monat (2012)
Alleinlebende Singles und Alleinerziehende mit Kindern mit Leistungsanspruch Single	100%	773,26	75%	579,95
Erwachsene Person, die mit anderen erwachsenen Personen in einem gemeinsamen Haushalt lebt (Ehe, Lebensgemeinschaft, Wohngemeinschaft).	Je 75%	579,95	Je 56,25%	434,96
Ab der dritten erwachsenen Person mit Leistungsanspruch, wenn diese Person Anspruch auf Unterhalt durch eine andere Person im gemeinsame Haushalt hat.	Je 50%	386,63	Je 37,5%	289,97
Minderjährige Kinder mit Anspruch auf Familienbeihilfe: für die ersten drei Kinder; jeweils 15% (=EUR 116) für weitere Kinder mit Anspruch auf Familienbeihilfe.	Je 18%	139,19	Je 13,5 %	104,39

\* AZ= Ausgleichzulagenrichtsatz der Pensionsversicherung (=EUR 773.26 netto pro Monat; Wert für 2012).

In der 15a-Vereinbarung sind die Bundesregierung und die Bundesländer überein gekommen, dass 25% des Mindestleistungsniveaus für Wohnkosten reserviert werden können, wobei dieser Anteil dann nicht ausbezahlt werden muss, wenn keine Wohnkosten bestehen oder er verringert werden kann, wenn die Wohnkosten ein niedrigeres Niveau haben. In anderen Worten: In jenen Fällen, in denen keine direkten Wohnkosten vorliegen, beläuft sich die Mindestleistung, die die „Lebenshaltungskosten“ (ohne Wohnkosten) abdecken soll nur auf 75% des in der linken Spalte von Tabelle 1 angegebenen Wertes.

Dabei ist zu betonen, dass es sich hier um Mindestleistungsniveaus handelt, und dass die Bundesländer in ihrer jeweiligen Gesetzgebung auch höhere Leistungssätze definieren können. Darüber hinaus enthält die 15a-Vereinbarung eine Klausel, die besagt, dass Bundesländer in denen in der Sozialhilfe höhere Leistungssätze existierten (als sie nun für die Mindestsätzen der BMS festgeschrieben wurden) diese Leistungssätze im Rahmen der Umstellung auf die BMS nicht reduzieren dürfen.

Die Armutskonferenz (2012a) hat die Gesetzgebungen der neun Bundesländer zur BMS analysiert und das Ergebnis zeigt eine beträchtliche Differenzierung in den jeweiligen Leistungshöhen und auch zu anderen Punkten, z.B. betreffend die Frage,

wie mit Wohnkosten umgegangen wird oder hinsichtlich der Zugangsbedingungen für bestimmte Personengruppen (z.B. nicht volljährige Personen, die nicht mit zumindest einem/einer Erwachsenen in einem gemeinsamen Haushalt leben).

Tabelle 2 gibt einen Überblick über einschlägigen Regelungen in den verschiedenen Bundesländern. Evidenter Weise liegen die tatsächlichen maximalen Leistungssätze zum Teil über den Mindestleistungssätzen, wie sie durch die 15a-Vereinbarung definiert werden. Dies trifft für allem für Leistungen an Kinder zu (mit der Ausnahme des Bundeslandes Kärnten) und – für alle Gruppen – im Bundesland Oberösterreich, wo der Passus zur Anwendung kam, dass es i Rahmen der Umstellung auf die BMS zu keiner Kürzung des Leistungsniveaus der früheren Sozialhilfe kommen darf (hier waren die Leistungssätze der früheren Sozialhilfe höher als die in der 15a-Vereinbarung definierten Mindestsätze der BMS). Darüber hinaus handhaben die Bundesländer den Punkt des 25%igen Wohnkostenanteils der BMS auf unterschiedliche Art. In den Bundesländern Wien und Steiermark werden diese 25% ausbezahlt, auch wenn keine direkten Wohnkosten bestehen. Tirol und Vorarlberg optierten für ein Modell, in dem Wohnkosten nicht durch den „Wohnkostenanteil“ der BMS (25%) abgedeckt werden sollen, sondern durch eine spezifische andere Leistung, wo Wohnkosten bis zum Niveau der tatsächlich anfallenden Auslagen gedeckt werden können. Zugleich bedeutet dies, dass die BMS selbst hier nur die „Lebenshaltungskosten“ (ohne Wohnkosten) adressiert, und damit für die BMS nur der 75%ige Mindestsatz zur Anwendung kommt (vgl. oben Tabelle 1). Eine ähnliche Situation existiert in den übrigen Bundesländern (Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Kärnten), wo die 25%, die (gemäß 15a-Vereinbarung) auf einen „Wohnkostenanteil“ entfallen können nicht ausbezahlt werden, wenn keine Wohnkosten vorliegen (bzw. diese Leistung im Falle geringerer Wohnkosten gekürzt wird). Dazu kommt, und dies macht die Dinge noch komplizierter, dass die Regelungen zu der Frage variieren, ob Abzüge betreffend des Wohnkostenanteiles (im Falle keiner oder nur geringer Wohnkosten) nur für Erwachsene zur Anwendung kommen, oder auch für nicht volljährige Kinder (siehe Armutskonferenz 2012a für nähere Details). Gegeben die komplizierten einschlägigen Regeln und um Missverständnissen vorzubeugen betreffen die in Tabelle 2 angeführten maximalen Leistungssätze nur Fälle, wo Wohnkosten existieren (mit einer Ausnahme: alleinstehende erwachsene Personen).

Das deutsche System sozialer Sicherung ist während des letzten Jahrzehnts grundlegend umgebaut worden: Vor allem der Rückbau der Arbeitslosenversicherung durch die sogenannte Hartz IV-Reform und der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die sogenannte Riester-Reform (und die nachfolgenden Reformen) haben zu der Tatsache beigetragen, dass das primäre Sicherungsnetz geschwächt wurde und das letzte Netz sozialer Sicherung an Bedeutung gewonnen hat. Der Bedeutungsverlust des primäre Sicherungsnetzes kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass mittlerweile nur noch rund ein Drittel der registrierten Arbeitslosen Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen, während die übrigen Zweidrittel auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind, die im Jahr 2005 als Teil des letzten Netzes sozialer Sicherung in Deutschland eingeführt worden ist. Eine ähnliche Entwicklung ist im Hinblick auf die Alterssicherung absehbar: Während die Zahl derjenigen in den kommenden Jahren kontinuierlich zurückgehen wird, die mit den Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung eine ausreichende Einkommenssicherung erreichen, wird die Zahl derer dramatisch zunehmen, die ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung in Anspruch nehmen müssen (Hanesch 2012b).

Die wachsende Bedeutung des letzten Netzes sozialer Sicherung kann auch daraus abgeleitet werden, dass die Zahl der Leistungsempfänger von „sozialen Mindestsicherungsleistungen“ bereits im letzten Jahrzehnt stark zugenommen hat. Mit diesem Sammelbegriff wird die Gesamtheit der Sicherungssysteme des letzten Netzes

bezeichnet (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011). Allein im Zeitraum 2004 bis 2010 hat die Empfängerzahl von 3,7 auf 7,5 Mio. Personen zugenommen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung stieg von 4% auf rund 9% (vgl. Tabelle 1). Bis 2004 konnten Arbeitslose ohne ausreichendes Einkommen einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gemäß dem Drittel Sozialgesetzbuch geltend machen, das eine Mischung aus Versicherungs- und Fürsorgeleistung darstellte, da die Höhe dieser Transferleistung vom früheren Erwerbseinkommen abhängig war und keine Mindestleistung beinhaltete; der Zugang war jedoch gleichzeitig davon abhängig, dass eine Hilfebedürftigkeit vorlag; zudem wurde die Leistungen aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Auch wenn man diese Leistungsbezieher von Arbeitslosenhilfe mit einbezieht, die in 2002 rund 2,2 Mio. Personen umfasste, hat die Zahl der Bezieher von sozialen Mindestsicherungsleistungen im Zeitraum 2004 bis 2010 beträchtlich zugenommen. Während diese Zunahme bisher vor allem durch die Empfängerzahl von Grundsicherung für Arbeitsuchende auf der Grundlage des SGB II dominiert wurde, wird die künftige Entwicklung durch den starken Anstieg der Empfängerzahl der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung im Rahmen des SGB XII bestimmt werden. Der skizzierte Strukturwandel im Bereich des sozialen Sicherungssystems in Deutschland hat dazu beigetragen, dass sich seine soziale Schutzfunktion verringert hat und die Bedingungen für den Bezug von Transferleistungen restriktiver geworden sind.

**Tabelle 2: Minimale Leistungssätze der BMS gemäß 15a-Vereinbarung und Leistungssätze gemäß der BMS-Gesetzgebung (und der Umsetzungsrichtlinien etc.) der Bundesländer; 2012; in % des Ausgleichszulagenrichtsatzes (EUR 773,27 netto; Wert 2012).**

Personenmerkmale	15a - Vereinb.	Wien	NÖ	Bgld	Sbg	Tirol	Vlbg	Stmk.	Ktn.	OÖ
Erwachsen alleinstehend; keine Wohnkosten	75%	100%	75%	75%	75%	75%	75%	100%	75%	91%
Erwachsen alleinstehend; mit Wohnkosten	100%	100%	100%	100%	100%	75% plus spezifische Wohnbeihilfe (kann in Summe mehr als 100% ergeben).	75% plus spezifische Wohnbeihilfe (kann in Summe mehr als 100% ergeben).	100%	100%	109%
Erwachsene Person, die mit anderen erwachsenen Personen in einem gemeinsamen Haushalt lebt (Ehe, Lebensgemeinschaft, Wohngemeinschaft); mit Wohnkosten.	Je 75%	Je 75%	Je 75%	Je 75%	Je 75%	Je 56,25% plus spezifische Wohnbeihilfe (kann in Summe mehr als 75% ergeben).	Je 56,25% plus spezifische Wohnbeihilfe (kann in Summe mehr als 75% ergeben).	Je 75%	Je 75%	Je 76.8%
Minderjährige Kinder mit Anspruch auf Familienbeihilfe: für die ersten drei Kinder ; mit Wohnkosten.	Je 18%	Je 27%	Je 23%	Je 19.2%	Je 21%	Je 24,75%	Je 21,85% plus spezifische Wohnbeihilfe	Je 19%	Je 18%	Je 25,1%
Minderjährige Kinder mit Anspruch auf Familienbeihilfe: ab dem viertältesten Kind und für weitere Kinder ; mit Wohnkosten.	Je 15%	Je 27%	Je 23%	Je 19.2%	Je 21%	Je 24,75%	Je 21,85% plus spezifische Wohnbeihilfe	Für ältestes Kind: 19%; ab dem fünftältesten Kind: 23%	Je 15%	Je 23,8%

NÖ=Niederösterreich; Bgld.=Burgenland; Sbg=Salzburg; Vlbg=Vorarlberg; Stmk=Steiermark; Ktn=Kärnten; OÖ=Oberösterreich  
Quelle: Armutskonferenz 2012a & eigene Berechnungen.

Um die "Angemessenheit" der Leistungssätze der BMS zu bewerten, kann die Armutsgefährdungsschwelle, definiert als 60% des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens, als Referenzpunkt herangezogen werden. Tabelle 3 zeigt für drei Bundesländer das Leistungsniveau der BMS plus aus Familienbeihilfen und vergleicht die jeweiligen Einkommenssummen mit der Armutsgefährdungsschwelle (gemäß EU-SILC 2010).

**Tabelle 3: Leistungssätze (BMS\* plus Familienbeihilfe) verglichen mit der Armutsgefährdungsschwelle**

Haushaltszusammensetzung	Leistungssätze EUR (BMS plus ggf. Familienbeihilfe - FB), pro Monat, netto			Armutsgefährdungsschwelle; EUR pro Monat**
	Wien	Kärnten	Oberösterreich	
Erwachsen alleinstehend	BMS: 773,26	BMS: 774	BMS: 843,70	1031
Zwei Erwachsene in gemeinsamem Haushalt	BMS: 1159,89	BMS: 1161	BMS: 1188,8	1546
AlleinerziehendeR mit einem Kind im Alter v. 10 Jahren	BMS: 982,04 FB: 139,2 SUM.***: 1121,24	BMS: 913,32 FB: 139,2 SUM.: 1052,52	BMS: 1073,4 FB: 139,2 SUM.: 1212,6	1340
Paar mit zwei Kindern (im Alter v. 2 u. 7 Jahren)	BMS: 1577,45 FB: 239,2 SUM.: 1816,65	BMS: 1439,64 FB: 239,2 SUM.: 1678,84	BMS: 1576,6 FB: 239,2 SUM.: 1815,8	2165

\* Incl. GMI-benefits dedicated at housing costs.

\*\* Defined as 60% of the equalised median net income (EU-SILC 2010).

\*\*\* SUM.=Summe.

Quelle: EU-SILC 2010 (Statistik Austria/BMASK 2011) & eigene Berechnungen.

Diese Daten zeigen dass das Niveau der maximalen monetären Transfers allen Fällen niedriger ist als die Armutsgefährdungsschwelle, auch wenn Familienbeihilfen mit berücksichtigt werden.<sup>10</sup>

Dieses Faktum war in Österreich zu einem gewissen Grad Gegenstand politischer Debatten, eine mögliche Anhebung der gegenständlichen Leistungsniveaus war aber nicht wirklich auf der Agenda.

Was in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnt werden muss ist dass die BMS in den meisten Bundesländern und für die meisten BezieherInnengruppen im Vergleich zur Sozialhilfe nicht zu substantiell höheren Leistungen geführt hat. In den meisten Fällen wurden die gegenständlichen Leistungen nur geringfügig erhöht oder blieben auf etwa demselben Niveau. Eine Ausnahme ist dabei die Gruppe der

<sup>10</sup> Man könnte argumentieren, dass hier auch andere Leistungen, die unter gewissen Umständen zusätzlich bezogen werden können, mit berücksichtigt werden sollten, etwa in Form von Pflegegeld oder zusätzlichen Wohnkostenbeihilfen. Auf der anderen Seite zielen solche Leistungen darauf ab, spezielle Kosten abzudecken. Zugleich würde dann eine andere Person, wo keine solche Kosten anfallen (und aus diesem Grund auch keine einschlägigen Leistungen ausgezahlt werden) nach wie vor als armutsgefährdet gezählt werden. Aus diesem Grund werden solche zusätzlichen Leistungen hier nicht berücksichtigt.



Alleinerziehenden, wo es durch die MS vielfach zu signifikant höheren Leistungen kam (was eine positive Entwicklung ist).<sup>11</sup>

*b) Abschaffung der Pflicht zur Rückzahlung von Leistungen und des Familienregresses*

In der früheren Sozialhilfe konnten ehemalige BezieherInnen dazu verpflichtet werden, einschlägige Leistungen später zurück zu zahlen; dies galt insbesondere für Transfers im Rahmen der so genannten „Hilfe zu Lebensunterhalt“.

Frühere BezieherInnen konnten insbesondere dann zu einer Rückzahlung verpflichtet werden, wenn später höhere Einkommen vorlagen oder in signifikantem Ausmaß Vermögenswerte erlangt werden konnten. Und auch Angehörige (hier variierten die gegenständlichen Regelungen in beträchtlichem Ausmaß zwischen den Bundesländern; vgl. Fink/Grand 2009a, 17) konnten – gemäß ihres aktuellen Einkommens - zu Zahlungen herangezogen werden (spätere Einkommensanstiege wurden in diesem Fall nicht gesondert berücksichtigt). Diese Rückzahlungsverpflichtungen werden in Österreich „Regress“ genannt. Der familiäre Regress betraf vor allem Eltern betreffend nicht volljährige sowie auch volljährige Kinder, und für volljährige Kinder für ihre Eltern. Mit der Einführung der BMS wurden diese Regelungen modifiziert und sind nun weit weniger streng. Verpflichtungen zur Rückzahlung bei später steigendem Einkommen oder einem substantiellen Zuwachs an Vermögen wurden in allen neun Bundesländern abgeschafft. Dasselbe gilt für den Regress gegenüber Eltern für Erwachsene Kinder sowie gegenüber erwachsenen Kindern für ihre Eltern in allen Bundesländern mit Ausnahme Kärntens und der Steiermark. Insgesamt sind diese Reformen positiv zu bewerten, unter anderem weil die Verpflichtung Dritter zur Rückzahlung von Leistungen vermutlich wesentlich zur hohen Nicht-Inanspruchnahme (*non-take-up*) von Leistungen aus der Sozialhilfe beigetragen hat (vgl. Fuchs 2007; 2009). Darüber hinaus konnte der individuelle Regress in den meisten Bundesländern gegenüber ehemaligen LeistungsbezieherInnen über 10 Jahre hinweg nach dem Ende des Leistungsbezuges durchgesetzt werden, was aller Wahrscheinlichkeit nach mit demotivierenden Effekten einher ging.<sup>12</sup>

*c) Volle Integration in die Krankenversicherung*

Ausschließliche SozialhilfebezieherInnen (i.e. Personen, die nicht erwerbstätig sind oder eine andere Leistung aus der Sozialversicherung bezogen haben) waren im Rahmen der Sozialhilfe nicht in die normale Krankenversicherung integriert. Für sie kam ein spezieller Krankenhilfe-Schein zu Anwendung, der mit sozialer Stigmatisierung einer ging und – in manchen Fällen – dem Vernehen nach auch mit einer vergleichsweise schlechteren Gesundheitsbehandlung. Nunmehr sind alle Personen (die nicht ohnehin einen anderen Zugang haben) im Rahmen der BMS durch die normale Krankenversicherung abgedeckt.

---

<sup>11</sup> Im Rahme der Sozialhilfe konnten Alleinerziehende (mit Ausnahme von Wien) nur den niedrigeren Leistungssatz für „Hauptunterstützte“ beziehen, nicht den höheren für „Alleinunterstützte“; siehe Fink/Grand (2009, 15) für die jeweiligen Leistungssätze in der früheren Sozialhilfe.

<sup>12</sup> Allerdings wurden diese Möglichkeit zum Regress häufig tatsächlich nicht genutzt, auch in Fällen wo sich die Einkommenssituation der früheren LeistungsbezieherInnen verbesserte. Dabei galt der Grundsatz, dass die Rückzahlung nicht zu ernsthaften wirtschaftlichen Risiken führen sollte und nicht dem Ziel der nachhaltigen sozialen Integration entgegenstehen sollte. Aus diesem Grund verzichteten die Sozialämter häufig darauf, ihre Ansprüche auf dem Rechtsweg durchzusetzen und zum Beispiel im Bundesland Wien wurden während der letzten Jahre überhaupt keine Regressansprüche geltend gemacht.



*d) Vermögen*

Im Rahmen der Sozialhilfe war es vorgesehen, dass Vermögen im umfassenden Sinn kapitalisiert werden müssen, bevor es zu einem Leistungsbezug kommt. Der Begriff „Vermögen“ wurde dabei breit ausgelegt und umfasste Geldwerte ebenfalls wie bewegliche und unbewegliche Güter. Im Rahmen der BMS existiert nun die Regel, dass Ersparnisse bis zu einer Höhe von gegenwärtig EUR 3.866,3 (=Ausgleichszulagenrichtsatz x 5) bei der Verpflichtung zum vorrangigen Einsatz von privaten Vermögen nicht verwertet werden müssen bevor ein Leistungsanspruch besteht. Eine nähere Betrachtung zeigt, dass diese Grundregel in den Bundesländern auf unterschiedliche Art interpretiert wird. Manche Länder gewähren diesen Freibetrag für den Haushalt insgesamt, und manche pro Person im jeweiligen Haushalt. Eine andere Verbesserung ist dass die Sozialhilfeträger nicht mehr von Beginn des Leistungsbezuges an im Rahmen pfandrechtlicher Einträge im Grundbuch auf Wohnungs- und Hauseigentum zugreifen können, sondern erst nach sechs Monaten. Diese beiden Reformschritte tragen aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls zu einer in Zukunft reduzierten Non-take-up-Rate bei.

*e) Schnellere Bearbeitung von Anträgen und schriftliche Ausfolgung von Entscheidungen*

Im Rahmen der Sozialhilfe betrug die maximale Frist zur Bearbeitung von Anträgen (i.e. der Zeitraum in dem ein Beschluss gefasst werden musste) üblicher Weise sechs Monate. In der 15a-Vereinbarung zur BMS kamen der Bund und die Ländern überein, dass die maximale Frist nunmehr drei Monate beträgt. Darüber hinaus sind die Bundesländer zu „effektiver umgehender Hilfe“ verpflichtet. Daneben müssen Entscheidungen (über eine Zuerkennung und die Höhe der BMS) nun in schriftlicher Form erfolgen, verbunden mit dem Ziel einer Erhöhung der Rechtssicherheit. Allerdings ist die Einspruchsfrist gegen die jeweilige Entscheidung in der Regel sehr kurz (zumeist zwei Wochen). Nur im Burgenland und der Steiermark (jeweils vier Wochen) und Kärnten (sechs Wochen) sind die Einspruchsfristen länger.

*f) Volle Integration in AAMP-Maßnahmen und beschäftigungsorientierte Dienstleistungen*

Wie bereits oben erwähnt (siehe Kapitel 2.2), hat das AMS (das der wichtigste Anbieter von AAMP-Maßnahmen ist) Personen, die ausschließlich Sozialhilfe bezogen (i.e. Personen, die nicht gleichzeitig Anrecht auf eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung hatten) traditionell nicht als Teil ihrer Kernklientel angesehen, was zu einem de facto eingeschränkten Zugang zu Bildungsmaßnahmen etc. führte. Gemäß der 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern soll BezieherInnen der BMS nun ein „gleicher Zugang“ zu allen Maßnahmen des AMS garantiert werden. Darüber hinaus wurde der Plan formuliert, dass die Länder und Gemeinden – in Zusammenarbeit mit dem AMS – zusätzliche spezifische AAMP-Programme für BezieherInnen von BMS organisieren. Solche Programme existieren inzwischen in allen Bundesländern, but viele haben noch den Charakter von Pilotprogrammen, die schlussendlich modifiziert und ausgebaut werden müssten (vgl. Bergmann et al. 2012). Insgesamt kann man sagen, dass die politische Aufmerksamkeit gegenüber der Frage einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von BezieherInnen von Leistungen aus den Mindestsicherungssystemen während der letzten Jahre zugenommen hat. Allerdings scheint die tatsächliche Bilanz der gegenständlichen Bemühungen gemischt. Eine erste Evaluierung durch Bergmann et al. (2012) (beauftragt durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) zeigt dass diese Programme positive Auswirkungen auf die

Arbeitsmarktintegration und die Beschäftigungsintensität haben (siehe auch BMASK 2012e, 152). Zugleich ist jedoch evident, dass nach wie vor die Notwendigkeit zu einem beträchtlichen Ausbau der Deckungsrate dieser Programme besteht, ebenso wie für stärker personalisierte Angebote für bestimmte Zielgruppen.<sup>13</sup>

*g) Stärkere finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bzw. zur Ausweitung von Erwerbsarbeit*

Im Rahmen der früheren Sozialhilfe führten Einkommen aus Erwerbsarbeit (mit einigen geringfügigen Ausnahmen; siehe Fink/Grand 2009a, 18) zu einer aliquoten Kürzung der Sozialhilfeleistung. Dieses Prinzip verblieb im Rahmen der BMS weitgehend unverändert. In anderen Worten: Fast jedes zusätzliche Einkommen unterliegt bei einem Bezug von BMS quasi einem „Grenzsteuersatz“ von 100%, weil die BMS nicht dem Modell einer Einschleifregelung mit einer schrittweisen Kürzung von Leistungen folgt. Hier gibt es nur eine kleine Ausnahme. 15% eines zusätzlichen Erwerbseinkommens werden nicht von der BMS abgezogen wenn eine Person für mindestens sechs Monate arbeitslos war und BMS bezogen hat und erstmals eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Der Ausnahmebetrag wird für eine Dauer von 18 Monaten gewährt, und er beläuft sich auf ein Minimum von 7% (EUR 54 pro Monat) und ein Maximum von 17% (EUR 131,5 pro Monat) des Ausgleichzulagenrichtsatzes für alleinstehende Personen. Gegeben die relativ geringe Höhe des gegenständlichen Freibetrages erscheinen die davon ausgehenden zusätzlichen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit ziemlich limitiert. Darüber hinaus adressiert diese Regelungen nicht die ziemlich große Gruppe an BMS-BezieherInnen, die diese Leistung als Ergänzungsleistung zu niedrigen Erwerbseinkommen beziehen.

Im Vergleich zu jenen im Bereich der Mindestsicherungssysteme waren jene im Bereich der Arbeitslosenversicherung während der letzten 4 Jahren nur marginal. Erwähnenswert ist hier eine gewisse Erhöhung der Leistungen im Bereich der Notstandshilfe im Fall sonst geringer Leistungssätze. Notstandshilfe können grundsätzlich Personen beziehen, die Anrecht auf Arbeitslosengeld hatten, wo dieses aber wegen Erreichen der maximalen Bezugsdauer ausgelaufen ist. Die Notstandshilfe ist gegenüber anderen Haushaltseinkommen bedarfsgeprüft (nicht jedoch gegenüber Vermögen). Die übliche Höhe der Notstandshilfe beläuft sich auf 92% des früheren „Grundbetrages“ des Arbeitslosengeldes. Vor der gegenständlichen Reform galt, dass die Notstandshilfe auf 95% des Grundbetrages erhöht werden konnte, wenn das

---

<sup>13</sup> Neben der Evaluierung von Bergmann et al. (2012) hat der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz jüngst in einer Presseaussendung einschlägige Daten präsentiert (siehe: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20120901\\_OTS0016/hundstorfer-bedarfsorientierte-mindestsicherung-ist-eine-arbeitsmarktpolitische-erfolgsgeschichte](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120901_OTS0016/hundstorfer-bedarfsorientierte-mindestsicherung-ist-eine-arbeitsmarktpolitische-erfolgsgeschichte)). Entsprechend dieser Informationen bekamen seit der Einführung der BMS am 1. September 2010 ca. 92.100 BezieherInnen der BMS „Unterstützung“ durch das AMS, und 60.528 BezieherInnen nahmen an Qualifizierungsmaßnahmen teil (davon waren 10.926 Personen ausschließliche BMS-BezieherInnen, und 40.602 bekamen aus der BMS eine Richtsatzergänzung zusätzlich zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung). In 29.157 Fällen erfolgte die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, wobei hier 8.561 Fälle auf ausschließliche BMS-BezieherInnen entfielen, und 20.596 auf solche mit einer Richtsatzergänzung aus der BMS. Diese Daten stimmen weitgehend mit jenen überein, die das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz jüngst betreffend der BMS im „Sozialbericht 2011-2012“ (BMASK 2012e, 151) publiziert hat, wo jedoch betreffend die Beteiligung an Qualifizierungsmaßnahmen keine Unterscheidung zwischen ausschließlichen BMS-BezieherInnen und solchen mit einer Richtsatzergänzung gemacht wird. Darüber hinaus ist es nicht möglich, basierend auf diesen Daten Erfolgsquoten oder Übertrittsquoten in Richtung Beschäftigung zu berechnen, weil exakte Daten zur Gesamtzahl der BezieherInnen von BMS seit ihrer Einführung zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichtes nicht vorliegen. Es ist nur bekannt, dass im Jahr 2011 193.276 Personen eine BMS bezogen haben, wovon ca. 26% minderjährige Kinder waren (siehe für die gegenständlichen Daten: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/soziales/sozialeleistungen\\_auf\\_landesebene/bedarfsorientierte\\_mindestsicherung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialeleistungen_auf_landesebene/bedarfsorientierte_mindestsicherung/index.html)).

Leistungsniveau unterhalb der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes der Pensionsversicherung lag (vgl. auch Fink/Grand 2009a). Nun wird nicht mehr nur der Grundbetrag des Arbeitslosengeldes zur Berechnung der Notstandshilfe heran gezogen, sondern auch Zuschläge, die beim Arbeitslosengeld gewährt werden können. Der „Grundbetrag“ des Arbeitslosengeldes liegt dabei bei 55% des Nettoeinkommens im Vorjahr oder im Vorvorjahr. Niedrige Leistungen können dann aber bis zur Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes angehoben werden (gegenwärtig EUR 814.82 pro Monat). Dies darf bei Einzelpersonen aber nicht zu einer Nettoersatzrate von über 60% führen, und bei Personen die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind nicht zu einer Nettoersatzrate von über 80%. Des Weiteren haben pro abhängiges Familienmitglied einen Anspruch auf einen täglichen Zuschlag von EUR 0,97 EUR pro Tag. Der so „erhöhte“ Leistungssatz wird nun auch für die Berechnung der Notstandshilfe herangezogen, die sich jetzt auf 95% des „erhöhten“ Arbeitslosengeldes beläuft (wenn die so berechnete Leistung niedriger ist als der Ausgleichszulagenrichtsatz).

Eine zweite im Bereich der Notstandshilfe beschlossene Maßnahme ist die, dass Abzüge die im Rahmen der Bedarfsprüfung vor dem Hintergrund anderer Haushaltseinkünfte (i.e. Partnereinkommen) erfolgen nicht zu Leistungssätzen führen dürfen, die unterhalb des oben genannten Mindestniveaus der BMS (inklusive des 25%igen Wohnkostenanteils) laut 15a-Vereinbarung liegen.

Diese beiden Maßnahmen wurden im Rahmen des Reformpaketes zur BMS beschlossen. Dabei wurde das Ziel verfolgt die Notwendigkeit von Leistungsaufstockungen durch die Mindestsicherungssysteme zu einem gewissen Grad zu reduzieren. Allerdings erscheinen die gegenständlichen Effekte eher begrenzt, weil im Rahmen des österreichischen Systems der Arbeitslosenversicherung nach wie vor keine echte Mindestleistung existiert.

### **3.1.2 Die Wirkung einkommensunterstützender Maßnahmen und zentrale Herausforderungen**

Tabelle 4 und Tabelle 5 unten zeigen – für unterschiedliche Haushaltstypen – die Wirkung verschiedener Sozialtransfersysteme auf die Armutsgefährdungsrate. Diese Daten beziehen sich auf die Situation bevor die BMS eingeführt wurde und geben deshalb keine Hinweise auf die Auswirkungen der oben genannten Reformen. Jedenfalls ist klar, dass der Effekt des früheren Mindestsicherungssystems (der Sozialhilfe) eher begrenzt zu sein scheint: ohne die Sozialhilfe wäre die Armutsgefährdungsrate nur um einen Prozentpunkt angestiegen. Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung erscheinen etwas wichtiger zu sein (mit einem Impact von drei Prozentpunkten). Mit Blick auf die Reduktion der Armutsgefährdungsquote sind Alterspensionen die Familienbeihilfen die wichtigsten monetären Transfers, mit einem Effekt von insgesamt sieben Prozentpunkten (und einem noch wesentlich höheren im Fall von Familien mit Kindern). Der geringe Gesamteffekt der Arbeitslosenleistungen liegt auch darin begründet, dass die Arbeitslosenrate in Österreich vergleichsweise gering ist – 2011 belief sie sich auf 4,2%.<sup>14</sup> Spezifischer mit Blick auf Haushalte in denen zumindest ein Haushaltsmitglied arbeitslos ist, würde die Armutsgefährdungsquote im Fall von „Kurzzeitarbeitslosigkeit“ (mit einer Dauer < sechs Monate) von 12% auf 21% steigen, und im Fall von „Langzeitarbeitslosigkeit“ (mit einer Dauer ≥ 12 Monate) von 29% auf 42%. Zugleich erscheint auch hier wiederum der Effekt des Mindestsicherungssystems sehr limitiert, mit einer Auswirkung von nur ein bis zwei Prozentpunkten. Es ist unwahrscheinlich, dass hier mit der Einführung der BMS eine substantielle Veränderung eingetreten ist, weil die

---

<sup>14</sup> Quelle: Eurostat database, [lfsa\_organ].

---

Leistungssätze der BMS – wie oben beschrieben – unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegen.

Zugleich sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Mindestsicherungssysteme nicht nur einen Effekt auf Armutsgefährdungsraten haben können, sondern dass sie wahrscheinlich die Intensität von Armut beträchtlich reduzieren. Leider liegen keine publizierten Daten zum Effekt unterschiedlicher Sozialleistungssysteme auf die Armutslücke vor, woraus die gegenständlichen Wirkungen ablesbar wären.

**Tabelle 4: Armutsgefährdungsquoten vor und nach Sozialleistungen nach Haushaltszusammensetzung (2009/2010)**

Haushaltsmerkmale	Personen in 1.000	Armutsgefährdungsquote							
		Nach Pensionen und anderen Sozialtransfers	vor...						
			Pensionen und anderen Sozialtransfers	Alters- und Hinter- bliebenen- pensionen	anderen Sozialtransfers (außer Pensionen)	Familienleistungen und Geldleistungen im Zus. mit Bildung	Leistungen der Arbeitslosen- versicherung	Geldleistungen Gesundheits- system	Sozialhilfe & Wohnbeihilfen
in %									
<b>Gesamt</b>	8.283	12	43	36	24	19	15	14	13
<b>Haushalte mit Pension</b>	1.695	15	96	100	18	15	16	15	16
Alleinlebende Männer	136	13	98	100	15	13	14	13	13
Alleinlebende Frauen	419	26	99	100	29	26	26	27	28
Mehrpersonenhaushalt	1.141	11	95	100	14	11	12	11	11
<b>Haushalte ohne Pension</b>	6.588	11	29	19	26	20	14	14	12
Alleinlebende Männer	416	19	29	20	29	20	24	23	20
Alleinlebende Frauen	334	24	33	25	30	25	26	26	25
Mehrpersonenhaushalt ohne Kinder	1.925	6	20	23	14	7	8	10	6
<b>Haushalte mit Kindern</b>	3.913	12	33	17	31	26	15	13	13
Ein-Eltern-Haushalt	292	28	53	29	50	42	33	30	31
Mehrpersonenhaushalt + 1 Kind	1.441	7	20	13	17	12	9	9	8
Mehrpersonenhaushalt + 2 Kinder	1.470	11	32	15	30	26	14	11	11
Mehrpersonenhaushalt + mind. 3 Kinder	710	18	53	22	53	49	24	19	21
<b>Haushalte mit jüngstem Kind ...</b>									
bis 3 Jahre	1.164	15	46	19	44	41	19	15	16
4 bis 6 Jahre	546	13	38	16	36	30	18	14	15
über 6 Jahre	2.280	10	28	19	23	18	13	12	11

Quelle: EU-SILC 2010; Statistik Austria/BMASK (2012, 147).

**Tabelle 5: Armutsgefährdungsquoten vor und nach Sozialleistungen für asgewählte Risikogruppen (2009/2010)**

Haushaltsmerkmale	Personen in 1.000	Armutsgefährdungsquote							
		Nach Pensionen und anderen Sozialtransfers	vor...						
			Pensionen und anderen Sozialtransfers	Alters- und Hinter- bliebenen- pensionen	anderen Sozialtransfers (außer Pensionen)	Familienleistungen und Geldleistungen im Zus. mit Bildung	Leistungen der Arbeitslosen- versicherung	Geldleistungen Gesundheits- system	Sozial- hilfe & Wohn- beihilfen
in %									
<b>Gesamt</b>	8.283	12	43	36	24	19	15	14	13
<b>Haushalt mit...</b>									
Behinderung (im Erwerbsalter)	744	13	57	41	41	23	19	23	15
Arbeitslosigkeit									
Kurzzeit <6 Monate	1.038	12	44	21	39	27	21	13	13
Langzeit ≥12 Monate	681	29	66	42	57	45	42	31	31
ausl. Mitglied (nicht EU/EFTA)	904	30	61	37	59	53	37	32	32
Eingebürgerten (ohne ausl. Staatsb.)	302	24	54	33	46	37	32	26	27

Quelle: EU-SILC 2010; Statistik Austria/BMASK (2012, 150).

Ein anderer Punkt zu dem nur sehr begrenzte Informationen vorliegen ist die Frage der Nicht-Inanspruchnahme (*non-take-up*). Während der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherung nach wie vor relativ hoch ist (im Jahr 2011 bezogen 93,8% der beim AMS registrierten arbeitslosen Männer und 86,2% der beim AMS registrierten arbeitslosen Frauen eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung)<sup>15</sup>), sind betreffend der BMS gegenwärtig keine aktuellen und detaillierten Daten verfügbar. Hinsichtlich der früheren Sozialhilfe gingen Schätzungen von einer Non-take-up-Rate zwischen 50 und 55% aus (siehe Fuchs 2007, 28; 2009, 296). Obwohl bisher keine detaillierteren Daten über die Entwicklungen in der BMS publiziert wurden (es wird erwartet, dass diese im zweiten Halbjahr 2012 publik gemacht werden) deuten vorläufige Zahlen in Richtung eines beträchtlichen Anstieges der Zahl der LeistungsbezieherInnen. Gemäß von Informationen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) bezogen im Dezember 2011 ca. 138.000 Personen eine Leistung aus der BMS. Im Vergleich zur Zahl der SozialhilfebezieherInnen im Dezember 2008 (i.e. am Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise) bedeutet dies einen Anstieg um 37% (BMASK 2012a, 7). Das BMASK kommt – ohne hier jedoch eine genauer begründete Bewertung vorzulegen – zu dem Schluss, dass dieser Anstieg durch eine erhöhte Bedürftigkeit, zugleich aber auch durch eine im Gefolge der Einführung der BMS reduzierte Non-take-up-Rate zu erklären ist.<sup>16</sup>

Betreffend die Frage von Bemühungen die *Arbeitsmarktpartizipation von Menschen zu erhöhen*, die Sozialtransfers beziehen, gilt für Österreich, dass Transfers aus der Arbeitslosenversicherung (i.e. Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) und BMS in ausreichendem Maß mit Aktivierung verknüpft sind. Sowohl BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung wie auch von BMS sind dazu verpflichtet an AAMP-Maßnahmen teilzunehmen und verschiedene Sanktionen können im Falle einer Verweigerung verhängt werden. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von AAMP-Maßnahmen trifft zu, dass Österreich in diesem Bereich ursprünglich kein Vorreiter war, die Situation hat sich jedoch im Verlauf der letzten beiden Dekaden zu einem hohen Maß verändert (Grand 2009; Atzmüller 2009; BMASK 2011a). Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik liegen nun klar über dem Durchschnitt der EU-27 Länder und die Gesamtbeteiligungsrate in Weiterbildung und Schulungen ist vergleichsweise hoch (siehe Fink 2012b für einschlägige Daten). Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beträchtlich erhöht: von EUR 1,06 Milliarden im Jahr 2008 auf EUR 1,310 Milliarden 2009 und dann weiter auf EUR 1,324 Milliarden im Jahr 2010.<sup>17</sup> Zusammen mit den Ausgaben nahm auch die Zahl der an einschlägigen Maßnahmen teilnehmenden Personen beträchtlich zu. Tabelle 6 präsentiert die gegenständlichen Daten für die Monate Jänner bis Februar für die Jahre 2008 bis 2012 (für Jahresdaten siehe unten Tabelle 7).

---

<sup>15</sup> Quelle: AMS (2012, 35)

<sup>16</sup> Darüber hinaus dürften im Zuge der Umstellung von der Sozialhilfe auf die BMS erfolgte Datenbereinigungen ebenfalls eine Rolle gespielt haben.

<sup>17</sup> Diese Daten inkludieren einschlägige Ausgaben durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Die Werte sind deshalb höher als die, die unten in Tabelle 8 präsentiert werden, die nur Ausgaben durch das Arbeitsmarktservice (AMS) umfassen.



**Tabelle 6: Zahl der Personen in AAMP-Maßnahmen des AMS.**

	Jan. - Feb. 2012	Jan. - Feb. 2011	Jan. - Feb. 2010	Jan. - Feb. 2009	Jan. - Feb. 2008
Beschäftigungsförderung (excl. Kurzarbeit)	22.036	22.606	26.057	17.254	20.409
Qualifizierung	128.890	132.794	157.024	131.500	136.087
Unterstützung	40.139	36.555	34.611	28.440	31.264
Alle Maßnahmen (excl. Kurzarbeit)	172.044	174.936	200.407	164.461	173.127

Quelle: AMS-DWH; BMASK (2012b).

Ab 2011 ging die die Zahl von Personen in AAMP-Maßnahmen wieder zurück und auch die einschlägigen Ausgaben wurden reduziert (auf EUR 1,117 Milliarden im Jahr 2011). Diese Entwicklung vollzog sich vor dem Hintergrund einer geringeren Arbeitslosenrate, die von 4,9% im Jahr 2009 auf 4,2% im Jahr 2011 sank.<sup>18</sup>

Insgesamt erscheinen die AAMP-Maßnahmen recht effektiv zu sein: die Langzeitarbeitslosenquote ist in Österreich im internationalen Vergleich relative niedrig (was aber auch der insgesamt ziemlich positive Gesamtsituation am Österreichischen Arbeitsmarkt geschuldet ist). Im Jahr 2011 belief sich die Rate der Langzeitarbeitslosigkeit (mit einer Dauer von mehr als einem Jahr) in Österreich auf 25,9% der gesamten Arbeitslosigkeit (EU-27 Durchschnitt: 42,9%).<sup>19</sup>

Im Rahmen nationaler Datenquellen sind neben Zahlen zu "Langzeitarbeitslosigkeit" auch solche zu „Langzeitbeschäftigungslosigkeit“ verfügbar (siehe BMASK 2012c zu diesem Konzept und einschlägigen Daten). Bei diesem Messkonzept werden kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit (durch Erwerbstätigkeit oder Schulungen) nicht berücksichtigt und die gegenständlichen Werte zeigen einen beträchtlichen Bestand an Arbeitslosen, bei denen keine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Im Jahr 2011 belief sich die Zahl solcher Personen an den registrierten Arbeitslosen auf ca. 75.000, während der Bestand aller registrierten Arbeitslosen bei ca. 250.000 Personen lag. Das bedeutet dass ca. 30% aller registrierten Arbeitslosen durch Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen ist (keine stabile Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von 365 Tagen). Im Zuge der letzten Jahre (i.e. auch vor der Finanz- und Wirtschaftskrise) lag die Zahl der Langzeitbeschäftigungslose nie unter ca. 50.000, was darauf hindeutet, dass es für bestimmte Gruppen andauernde Probleme der dauerhaften Integration in den ersten Arbeitsmarkt gibt, und zwar auch in Zeiten einer relativ günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dieses Problem scheint dabei nicht durch zu generöse Sozialtransfers verursacht zu sein, indem die gegenständlichen Lohnersatzraten im internationalen Vergleich nicht besonders hoch sind (vgl. Annex Grafik 1). Vielmehr überwiegt der Eindruck, dass diese Personen – neben qualifikatorischen Defiziten – durch darüber hinaus gehende multiple Problemlagen betroffen sind, die ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Arbeitsmärkten weiter reduzieren.

<sup>18</sup> Quelle: Eurostat database, [Ifsa\_urgan].

<sup>19</sup> Quelle: Eurostat database ; [Ifsa\_upgal]



### 3.2 Inklusive Arbeitsmärkte

Unter der Überschrift "inklusive Arbeitsmärkte" adressiert die EK in ihrer Empfehlung zur „zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen“ vom 3.10.2008 in erster Linie zwei Punkte:

- a. Maßnahmen in den Bereichen Bildung, AAMP und individuell zugeschnittener Unterstützungen, um die Fähigkeiten einen Job zu finden und in Beschäftigung zu bleiben zu erhöhen.
- b. Maßnahmen um die Qualität von Jobs zu fördern und um Arbeitsmarktsegmentierung zu verhindern, im Besonderen mit Blick darauf, Armut trotz Erwerbsarbeit (*in-work-poverty*) entgegen zu wirken.

Darüber hinaus wird die Frage von Erwerbsanreizen erwähnt (nicht nur betreffend Sozialtransfers sondern auch hinsichtlich des Steuer- und Abgabensystems), und es wird betont dass Maßnahmen der Solidarwirtschaft und der geschützten Beschäftigung unterstützt werden sollen.

*Ad a.*

Wie oben bereits angeschnitten ist evident dass Österreich – nach einem Ausbau in den letzten beiden Dekaden – nun ein relativ breit ausgebautes und differenziertes System von AAMP-Maßnahmen besitzt. Maßnahmen des AMS können dabei nach drei Haupttypen gegliedert werden (siehe auch Tabelle 6 und Tabelle 7 unten für Daten über MaßnahmenteilnehmerInnen nach diesen drei Typen),

**Tabelle 7: AMS Förderungen und Beihilfen: Erfasste Personen 2008-2011**

Jahr	Zahl der Personen <sup>1</sup>			
	2008	2009	2010	2011
<b>Alle Förderungen und Beihilfen</b>	<b>357.152</b>	<b>459.623</b>	<b>438.365</b>	<b>377.869</b>
<b>davon "Beschäftigung"</b>	<b>62.380</b>	<b>125.606</b>	<b>92.769</b>	<b>65.921</b>
davon				
Betriebliche Eingliederungsbeihilfen	31.101	32.499	41.703	29.433
Kurzarbeitsbeihilfe	8.232	66.965	23.706	3.822
Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte	21.686	23.858	27.326	26.929
<b>davon „Qualifizierung“</b>	<b>290.312</b>	<b>336.355</b>	<b>345.424</b>	<b>310.049</b>
davon				
Arbeitsstiftungen	13.907	19.782	20.245	14.306
Bildungsmaßnahmen	144.245	178.732	201.603	179.539
Kurskosten	42.810	53.178	45.826	41.719
Lehrstellenförderung	20.896	31.708	21.442	13.505
Qualifizierung für Beschäftigte	41.789	49.134	48.545	48.890
Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes	187.948	231.328	253.835	224.690
<b>davon „Unterstützung“</b>	<b>76.081</b>	<b>85.885</b>	<b>92.769</b>	<b>91.303</b>
davon				
Beratungs- und Betreuungseinrichtungen	53.663	63.533	70.660	69.805
Gründungsbeihilfe und Unternehmensgründungsprogramme	7.976	8.472	9.269	8.110

<sup>1</sup> Die Personenzählung erfolgt mittels Zählung der PST-Keys eindeutig über alle Dimensionen in Bezug auf die jeweilige Förderfallanzahl. Bei der eindeutigen Zählung wird eine Person bei allen Kategorien, in denen sie vorkommt gezählt, aber in der Summe nur einmal.

Quelle: BMASK (2012d) und BMASK (2010b).

**Tabelle 8: Ausgaben des AMS für AAMP-Maßnahmen; 2008-2011**

	Ausgaben für AAMP-Maßnahmen							
	2008		2009		2010		2011	
	in Mio EUR	in %	in Mio EUR	in %	in Mio EUR	in %	in Mio EUR	in %
"Beschäftigung"	195,96	22,21	336,35	30,04	306,48	28,41	221,19	22,69
davon Kurzarbeit	1,01	0,11	113,52	10,14	54,87	5,09	6,09	0,62
"Qualifizierung"	611,83	69,35	699,86	62,51	686,98	63,67	666,72	68,40
"Unterstützung"	74,45	8,44	83,3	7,44	85,5	7,92	86,79	8,90
<b>Summe</b>	<b>882,24</b>	<b>100,00</b>	<b>1119,51</b>	<b>100,00</b>	<b>1078,96</b>	<b>100,00</b>	<b>974,7</b>	<b>100,00</b>

Quelle: AMS (2011) und AMS (2012).

Erstens umfassen einschlägige Maßnahmen des AMS Programme zur *Qualifizierung* – sowohl für Arbeitslose wie auch für beschäftigte Personen. Dies ist der wichtigste

strategische Zweig im Rahmen der Maßnahmen die durch das AMS bereitgestellt werden. Im Jahr 2011 wurden insgesamt EUR 666,72 Mio. für Qualifizierungsmaßnahmen aufgewendet, was 68,4% der Förderausgaben des AMS entspricht. Insgesamt nahmen im Jahr 2011 etwa 310.000 Personen an Qualifizierungsmaßnahmen des AMS teil oder erhielten einschlägige Förderungen, während sich die gegenständliche Zahl im Jahr 2010 noch auf ca. 345.000 belief (siehe oben Tabelle 7).

So genannte „Beschäftigungsförderung“ ist eine zweite Gruppe von Maßnahmen. Dies umfasst unter anderem so genannte betriebliche Eingliederungsbeihilfen (Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber die zuvor langzeitarbeitslose Personen einstellen), Kurzarbeitsbeihilfen und unterschiedliche Beschäftigungsprojekte, z.B. im Rahmen von so genannten Sozialökonomischen Betrieben (SÖBs). Letzteres bietet Möglichkeiten der sozialen Stabilisierung und individuell zugeschnittene Bildungsmöglichkeiten für Personen mit besonderen Bedürfnissen, bei denen von einem Bedarf an besonderen Angeboten auszugehen ist, bevor sie in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Insgesamt wurde im Jahr 2011 221,19 Mio. EUR für Beschäftigungsförderung aufgewendet. Dies entspricht 22,69% des gesamten Förderbudgets von 2011. Aus einer mittelfristigen Perspektive ist der Anteil der auf Beschäftigungsförderung entfallenden Mittel an alle Förderausgaben des AMS zu einem gewissen Grad angestiegen, er reduzierte sich dann aber wieder. Der Rückgang zwischen 2009 und 2010 resultiert daraus, dass die Zahl von Personen mit einer Kurzarbeitsbeihilfe wegen der verbesserten wirtschaftlichen und Arbeitsmarktsituation beträchtlich zurück ging (von 66.965 auf 23.706). Zwischen 2010 und 2011 kam es vor allem bei Personen mit einer betrieblichen Eingliederungsbeihilfe zu einem Rückgang.

Eine dritte Gruppe von Maßnahmen wird „Unterstützung“ genannt. Dies umfasst eine relativ große Bandbreite an Maßnahmen. Beispiele sind Beratungen für Personen mit besonderen Problemsituationen, z.B. Schuldnerberatung. Andere Unterstützungsprogramme sind Gründungsbeihilfen (für Personen, die sich dazu entscheiden Selbständig zu werden) oder ESF Qualifizierungs- und Flexibilitätsberatungen für Unternehmen. Im Jahr 2011 wurden insgesamt 86,79 Millionen EUR in Maßnahmen dieses Typus investiert, was ca. 8,9% aller Förderausgaben entspricht. Zugleich wurde im Jahr 2011 für ca. 91.000 Personen Unterstützungsmaßnahmen gewährt.

Eine zentrale Frage ist freilich, ob und zu welchem Grad diese Maßnahmen des AMS die am meisten verwundbaren Bevölkerungsgruppen erreichen. Verfügbare Informationen zu dieser Frage sind ziemlich begrenzt. Eine ältere – und aus diesem Grund die letzten Jahre nicht abdeckende – Untersuchung von Grand (2009) zeigt, dass Personen mit einer sehr geringen Formalqualifikation (das heißt mit maximal einem Pflichtschulabschluss) im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahmen des AMS (zu einem Ausmaß von ca. 30%) überrepräsentiert sind, und zwar verglichen zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt. Betreffend die jeweiligen Mittelaufwendungen gibt es zudem keine Evidenz dafür, dass sehr gering qualifizierte Personen primär nur Zugang zu kostengünstigen Maßnahmen hätten (die Ausgaben für diese Gruppe übersteigen das Niveau das vor dem Hintergrund ihrer Integration in Qualifizierungsprogramme zu erwarten wäre). Allerdings sind Personen, deren höchste abgeschlossene Ausbildung eine Lehre ist (und wo kein anderer höherer Bildungsabschluss aus dem allgemeinen Bildungssystem vorliegt), zu einem beträchtlichen Grad (mit ca. 40%) in Maßnahmen des AMS unterrepräsentiert und die Ausgaben für Maßnahmen an denen sie teilnehmen sind um ca. 20% niedriger als zu erwarten (gegeben das Ausmaßes in dem diese Gruppe an einschlägigen Maßnahmen teilnimmt).

Vor diesem Hintergrund kommt Grand (2009) zu dem Schluss, dass –gemäß dieser Zahlen – auf der einen Hand kein systematischer Ansatz der Konzentration auf Personen mit geringen Qualifikationen existiert. Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass solche Personen in den einschlägigen Programmen zumindest nicht evidenter Weise diskriminiert werden, indem sie auch zu relativ teuren Maßnahmen Zugang haben, und nicht nur mit billigen Maßnahmen „abgespeist werden“.

Darüber hinaus sollte betont werden, dass das Portfolio des AMS auch unterschiedliche stärker zielgruppenzentrierte Maßnahmen umfasst. Neben anderen gehören zu diesen besonderen Zielgruppen unter anderem junge Arbeitslose und Frauen. Betreffend junger Personen ist die so genannte „Ausbildungsgarantie, eingeführt im Jahr 2008, ein besonders wichtiges Instrument. Dabei werden Möglichkeiten der Lehrausbildung in besonderen Ausbildungseinrichtungen für solche Jugendliche bereitgestellt (so genannte „überbetriebliche Lehrausbildung“), die keinen Lehr- oder Arbeitsplatz bei einem privaten Unternehmen finden konnten. Im Dezember 2011 waren 10.467 Personen Teil dieses Programmes, wobei 2011/2012 insgesamt ca. 12.300 Plätze verfügbar sind. Die gesamt-kosten dieses Programmes belaufen sich auf 187 Millionen EUR pro Jahr. Insgesamt hat diese Maßnahmen mit Sicherheit betreffend soziale Inklusion und Arbeitsmarktsegmentierungen eine positive Wirkung, weil sie mithilft sicher zu stellen, dass junge Menschen den Kontakt zum Arbeitsmarkt und zu Fortbildungsmaßnahmen nicht gänzlich verlieren.

Maßnahmen für spezifische Zielgruppen werden nicht nur vom AMS angeboten, sondern auch vom Bundessozialamt und seinen Regionalstellen, zum Teil implementiert in Kooperation mit den Regionalstellen des AMS und anderen regionalen Stakeholdern (unter anderem organisiert in so genannten Territorialen Beschäftigungspakten, TEPs, und zum Teil durch den ESF kofinanziert). Im Rahmen dieser Programme, die auch auf Arbeitsplatz-erhaltung und -verbesserung abzielen, werden spezielle Maßnahmen für behinderte Personen angeboten. Die Klientengruppen sind vor allem Personen mit mentalen oder psychologischen Erkrankungen, Gehörlose und solche mit einer Hörbeeinträchtigung von über 50%, mental und/oder physisch mehrfach behinderte Personen sowie blinde und sehbehinderte Personen. Die angebotenen Maßnahmen beschränkten sich zuerst auf Erwachsene, wurden dann aber (ab 2011) auf behinderte Minderjährige ausgeweitet. Die Programme umfassen Jugendcoaching und Clearing, die so genannte Berufsausbildungsassistenz, Zuschüsse zum Ausbau der Barrierefreiheit für Personen in Unternehmen, Lohnkostenzuschüsse, „persönliche Assistenz am Arbeitsplatz“ sowie „Arbeitsassistenz“. Im Rahmen der Arbeitsassistenz, was die am meisten bekannte Maßnahme des Bundessozialamtes ist, werden Klienten durch einen so genannten Arbeitsassistenten unterstützt, der ihnen dabei hilft, ihr persönliches Leben zu organisieren, einen passenden Arbeitsplatz zu finden und diesen auch zu behalten. Arbeitsassistenz kann mehrere Monate oder auch länger dauern, das Hauptziel ist aber dass der Klient so rasch wie möglich dazu befähigt wird unabhängig zu leben. Im Rahmen der Programme des Bundessozialamtes gab es im Jahr 2011 ca. 12.680 Personen, die von der Maßnahme der Arbeitsassistenz erfasst wurden. Die gegenständliche Zahl ist durch die letzten Jahre hindurch angestiegen: z.B. im Jahr 2007 belief sie sich auf 9.277, im Jahr 2003 auf 6.457 (Bundessozialamt 2012).

Im Zuge der letzten Jahre hat das Bundessozialamt auch speziell Aktivitäten ausgebaut, deren Zielgruppe junge Personen sind.<sup>20</sup> Im Rahmen der Berufsbildungsassistenz werden junge Lehrlinge mit besonderen Bedürfnissen „begleitet“. Wenn keine normale Lehre möglich ist, bestehen andere Optionen der

---

<sup>20</sup> Siehe zu dieser Zielgruppe auch Kapitel 2.1. oben zur Reform des schulischen Bildungssystems hinsichtlich des Wechsles von der Hauptschule zur Neuen Mittelschule.

„Teilqualifizierung“. Im Jahr 2011 waren 5.318 Personen Teil dieses Programmes. Die Teilnehmerzahl hat während der letzten Jahre ebenfalls zugenommen und sich seit 2007 (2.736 Fälle) fast verdoppelt. Eine andere Maßnahme, die sich speziell an verwundbare junge Menschen richtet ist das neue Programm Jugendcoaching, das – in einem ersten Schritt – in Wien und der Steiermark ab dem Schuljahr 2012/13 durchgeführt wird und dann auf die anderen Bundesländer ausgedehnt werden soll. Dabei bekommen SchülerInnen bereits im letzten Schuljahr spezielle Unterstützungen und Beratung und können dann im Rahmen der weiteren Ausbildung oder bei Eintritt in den Arbeitsmarkt durch spezielle Coaches begleitet werden (bis zum Alter von 19, bzw. im Fall von Behinderung bis zum Alter von 25). Es ist geplant, dass sich die Zielgruppe in Wien auf etwa 8.200 Personen belaufen soll, in der Steiermark auf 6.600.

Eine andere Maßnahme, die vom Bundessozialamt organisiert wird, heißt fit2work. Sie wurde in Wien, der Steiermark und Niederösterreich im Jahr 2011 gestartet und soll bis 2013 auf alle Bundesländer ausgedehnt werden. Dieses Programm bietet Dienstleistungen für Personen die Gefahr laufen ihren Arbeitsplatz durch Gesundheitsprobleme zu verlieren oder die deswegen ihren Job bereits verloren haben. Darüber hinaus ist geplant, dass fit2work zur Gesundheitsprävention im Arbeitsleben beitragen soll. Die Maßnahmen bietet Beratung und Unterstützung sowohl für ArbeitgeberInnen und (frühere) ArbeitnehmerInnen und wurde vor dem Hintergrund der in Österreich hohen Zugangsziffern zur Invaliditätspension eingeführt (siehe z.B. Fink 2012b). Geschätzt sollen in diesem Programm, wenn es ab 2013 in allen Bundesländern besteht, jährlich ca. 19.500 Personen und 500 Betriebe Beratung etc. in Anspruch nehmen können. Die gesamten jährlichen Kosten sind mit 27.5 Millionen EUR budgetiert (siehe Opperschall 2012 für mehr Details).

Insgesamt – und insbesondere aus international vergleichender Perspektive – gibt es in Österreich für verwundbare Personengruppen ein relativ dichtes Netz von Maßnahmen der aktiven Inklusion. Darüber hinaus wurden die einschlägigen Programme während der letzten Jahre weiter ausgebaut. Eine Gruppe, die traditionell dazu tendierte, „zwischen den Stühlen zu sitzen“, sind SozialhilfebezieherInnen, die zugleich, wenn sie nicht als „behindert“ galten, keine Zugang zu den Programmen des Bundessozialamtes hatten. Gemäß der 15a Vereinbarung zur BMS besteht der Plan, diese Personen nun ebenfalls verstärkt in einschlägige Maßnahmen einzubinden (sowohl im Rahmen des Standardprogrammes des AMS wie auch in spezifische zielgruppenspezifische Maßnahmen, die von den Ländern in Kooperation mit dem AMS organisiert werden.

Zugleich muss jedoch betont werden, dass eine beträchtliche Zahl an Personen besteht, die es trotz der zu Verfügung stehenden AAMP-Maßnahmen etc. nicht in ein stabiles Beschäftigungsverhältnis schaffen. Wie oben beschrieben trifft dies für ca. 50.000 der beim AMS registrierten Arbeitslosen zu (also für die so genannten Langzeitbeschäftigungslosen). Die tatsächliche Zahl dürfte beträchtlich höher sein, weil sich nicht alle Arbeitslosen und/oder „ökonomisch inaktiven“ Personen, die einen Arbeitsplatz suchen, beim AMS registrieren lassen. Allerdings gibt es keine valide Evidenz dazu, wie groß diese Gruppe tatsächlich ist.

*Ad b.*

Betreffend den Punkt der *Qualität von Jobs* trifft zu, dass die Quote derer, die trotz Erwerbsarbeit armutsgefährdet sind (*in-work-poverty-rate*) in Österreich im internationalen Vergleich nicht hoch ist. Im Jahr 2010 waren ca. 4,9% aller Erwerbstätigen durch Armutsgefährdung betroffen und die einschlägigen Werte sind zuletzt gesunken (2008: 6,4%; 2009: 5,9%). Im Schnitt der EU-27 ist die Armutsgefährdungsquote der Erwerbstätigen mit 8,5% im Jahr 2010 substantiell

höher. Allerdings stellt In-work-poverty auch im Österreichischen Fall eine Herausforderung dar, weil die absolute Zahl der Betroffenen im Vergleich zu anderen Armutsgefährdeten im Erwerbsalter ziemlich groß ist. Die Gesamtzahl der Working Poor belief sich in Österreich im Jahr 2010 auf 206.000 Personen, während sich die Zahl der Arbeitslosen (mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 Monaten und mehr) mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle bei 155.000 lag. Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Reduktion der In-work-poverty-rate zwischen 2008 und 2009 im Rahmen der statistischen Schwankungsbreite liegt. Der Rückgang von 2009 auf 2010 wiederum basiert in erster Linie darauf, dass durch In-work-poverty betroffene Personen im Hauptjahr Wirtschafts- und Finanzkrise (i.e. 2009, was das Referenzjahr für die Einkommensdaten in EU-SILC 2010 ist) einem weit höheren Risiko ausgesetzt waren ihren Job zu verlieren als andere ArbeitnehmerInnen. Gemäß Statistik Austria/BMASK (2011, 47f.) war das Risiko eines Arbeitsplatzverlustes für Working Poor dabei viermal höher als für andere ArbeitnehmerInnen und der Rückgang der Zahl der Working Poor basierte vor allem darauf, dass Personen dieser Gruppe in den Status der Arbeitslosigkeit wechselten.

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass gegenwärtig leider keine neuen und aktuellen Daten zur Entwicklung der Einkommensstruktur vorliegen. Die letzten verfügbaren Ergebnisse stammen aus der Verdienststrukturerhebung 2006. Sie zeigen eine beträchtliche Konzentration von Niedriglohnbeschäftigung in spezifischen Branchen, wie dem Tourismus und im Handel, und dass Niedriglohnbeschäftigung bei Frauen (24,2%) viel häufiger ist als bei Männern (5,1%) (siehe Geisberger/Knittler 2010). Insgesamt zeigen diese Daten dass der Anteil der ArbeitnehmerInnen mit Niedriglohn in Österreich (14,5%) nur geringfügig niedriger ist als im Durchschnitt der EU-27 (17,59%) (siehe Annex Grafik 2).

Betreffend Armutsmarktsegmentation und -segregation ist es Besorgnis erregend, dass Österreich, zusammen mit der Tschechischen Republik, die höchsten Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen (Gender-Pay-Gap) aller EU Mitgliedsländer aufweist. Im Jahr 2010 belief sich der unbereinigte Gender-Pay-Gap (bezogen auf die Branchen Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen; ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung) auf 25,5% (EU-27: 16,4%) (siehe Annex Chart 3). Dieser Wert hat sich im Laufe der letzten Jahre kaum verändert. Ein anderer Punkt ist die sehr hohe Konzentration von Teilzeitbeschäftigung auf Frauen. Die Teilzeitquote der Frauen (2011: 43,4%) ist 5,6 Mal höher als die Teilzeitquote der Männer (2011: 7,8%). In der EU ist die Konzentration von Teilzeitbeschäftigung auf Frauen nur in Luxemburg höher als in Österreich (siehe Annex Grafik 4). In Österreich hat sich dabei die geschlechterspezifische Differenz zwischen 2004 und 2009 zu einem gewissen Grad reduziert, seither ist sie jedoch weitgehend konstant.

Diese Daten deuten in die Richtung, dass die Frage wie die Qualität von Jobs verbessert werden kann sowie eine gleichere Verteilung von Chancen und Risiken auf den Arbeitsmärkten in Österreich politisches Thema sein sollten. Allerdings besteht eine Tendenz dazu, dass diese Themen von den wichtigsten politischen Akteuren nicht auf breiter Basis aufgegriffen werden, und wenn dann nur in Form einer relativen engen Probleminterpretation, einhergehend mit einer sehr selektiven Auswahl von Maßnahmen.

Dabei muss betont werden, dass der formale Deckungsgrad von Kollektivverträgen in Österreich sehr hoch ist (nach Schätzungen bis zu 99% im privatwirtschaftlichen Sektor). Dies ließe erwarten, dass die Differenzierung von Arbeitsbedingungen zu einem großen Teil abgeschwächt wird. Allerdings überwiegt der Eindruck, dass es in Österreich keine starke Tradition einer „solidarischen“ Lohnpolitik gibt. Hermann und Flecker (2009) kommen dabei zu dem Schluss, dass das Österreichische Wirtschaftssystem, wenn man die Lohndifferentiale betrachtet, eher Merkmale des



„anglo-amerikanischen“ Typus der Governance zeigt, als des kontinentaleuropäischen. Dies basiert, neben anderem, auf dem Faktum dass die Gewerkschaften, ungeachtet von Signalen der Befürwortung „solidarischer“ Lohnpolitik in offiziellen Stellungnahmen, de facto einen sektoralen Ansatz verfolgten, wobei Mindestlöhne auf einem sehr niedrigen Niveau festgelegt wurden. Das Ziel war – gemäß der dominanten Interpretation – zu verhindern, dass Jobs mit niedriger Produktivität verloren gehen (vor allem in kleinen und mittleren Betrieben und mit insgesamt geringerer Produktivität (see Hermann 2009). Darüber hinaus war das Thema der Chancengleichheit für Frauen lange Zeit nicht im Zentrum der Agenda öffentlicher Politik. Das dominierende Modell war hier für lange Zeit jenes einer „Familie mit männlichem Brotverdiener“ („*male-breadwinner-family*“), das nahe legt, dass Erwerbstätigkeit von Männern die Norm ist und bei Frauen – im besten Fall – eine Möglichkeit. Dies führte zu einer Situation wo Arbeitsmarktsegregation immer vergleichsweise hoch war, mit der Tendenz dass („einheimische“) Männer die günstigeren Positionen am Arbeitsmärkten besetzten, während die weniger günstigen für Frauen und Immigranten zur Verfügung standen (vgl. z.B. Mairhuber 2009; Leitner 2003). Krenn (2010) schreibt dass „the trade union side [now] seems to be more active in addressing the problems related to low wages and poverty risks – although the term ‘working poor’ itself does not play an important role in the trade unions’ policy. Instead, the problems of ‘in work poverty’ and insufficient wages are addressed as part of the broader issues of atypical employment and its social risks.“ Betreffend Arbeitgeberorganisationen kommt er zu folgendem Schluss “[it is] difficult to determine [their] attitudes, because it is hard to find comments from their side“ (ibid). Tatsächlich äusserten sie lange Zeit Widerstand gegen die Einführung eines nationalen Mindestlohnes – mit dem Argument, dass ein solcher „kontraproduktiv“ sei, weil er zu mehr Arbeitslosigkeit bei gering qualifizierten Personen führen würde. Stattdessen forderten sie wiederholt ein Modell öffentlicher Lohnzuschüsse, was es erleichtern würde, „ordentliche Arbeitsplätze“ auf für gering qualifizierte Personen anzubieten.

Im Rahmen des Reformpakets zur BMS (siehe oben Kapitel 3.1) kam die Bundesregierung (bereits im Juli 2007) mit den Sozialpartnerorganisationen überein, dass ein nationaler Mindestlohn von 1.000 EUR brutto (bei Vollzeittätigkeit) ab spätestens Jänner 2009 im Rahmen von allen Sektorkollektivverträgen umgesetzt werden sollte. Die Dominante Überlegung bezog sich damals nicht sui generis auf das Problem niedriger Löhne, sondern auf solche, die betreffend Arbeitsanreize entstehen könnten, wenn die Leistungen aus der Mindestsicherung zu einem gewissen Grad erhöht werden (was dann allerdings ohnehin nur in geringem Ausmaß<sup>21</sup> zutraf und nur in einigen Bundesländern). Der nationale Mindestlohn verbesserte evidenter Weise die Situation einiger ArbeitnehmerInnen in den Branchen mit den niedrigsten Löhnen. Allerdings hatte nach Schätzungen der neue Mindestsatz nur für ca. 30.000 bis 50.000 LohnbezieherInnen einen direkten Effekt, weil bei Einführung des nationalen Mindestlohnes viele Kollektivverträge Mindestlöhne über oder nur knapp unter diesem Niveau garantierten. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert dass die Gewerkschaften die Forderung nach einem Mindestlohn von 1.000 EUR bereits seit dem Jahr 2003 vertraten, diese Forderung in den folgenden Jahren aber nicht an die Preis- bzw. sonstige Lohnentwicklung anpassten. Im Jahr 2010 starteten sie eine neue Kampagne für einen Mindestlohn von 1.300 EUR pro Monat, wobei jedoch unwahrscheinlich ist, dass sie damit in der näheren Zukunft erfolgreich sein werden.

Die Bundesregierung hat die Frage der Arbeitsbedingungen und von Lohnunterschieden in einer eher eng definierten Form auf ihre Agenda gesetzt. Wenn einschlägige Fragen überhaupt adressiert werden, dann in erster Linie betreffend

---

21 Vor allem weil schließlich beschlossen wurde die BMS nur 12 Mal pro Jahr auszuführen, und nicht 14 Mal (siehe oben Kapitel 3.1).

gleiche Erwerbschancen von Frauen. Und die meisten Konkreten Maßnahmen sind hier nur vom Typ „weicher Steuerung“ (s.g. „*soft governance*“). Beispiele sind Informationskampagnen, quasi verpflichtende Unternehmensberichte zu ihrer Lohnstruktur, die neue Regelung, dass Stellenausschreibungen nun auch eine Information zum vorgesehen Lohn enthalten müssen sowie ein neuer Online-Einkommensrechner<sup>22</sup> (eingeführt im Jahr 2011). Das letztere Instrument soll Informationen liefern und AnwenderInnen eine Orientierung dazu geben, in welchem Verhältnis ihr Lohn unter vergleichbaren Umständen (frühere Arbeitserfahrungen etc.) zum durchschnittlichen Lohn im jeweiligen Berufsfeld steht. Diese Maßnahmen sind positive Schritte, aber sie dürften nur langfristig Wirkung entfalten und es ist fraglich, ob sie ausreichend sind um die evidenten strukturellen Probleme in diesem Bereich zu bearbeiten.

Betreffend anderer Punkte, die von der EK unter der Überschrift „inklusive Arbeitsmärkte“ angesprochen werden, gab es im Verlauf der letzten Jahre nur graduelle Veränderungen.

Der *Steuer- und Abgabenkeil* auf Arbeitskosten, der die relative Steuer- und Abgabenbelastung von Personen mit niedrigen Einkommen misst, liegt – gemäß Eurostat – im EU-Durchschnitt (EU-25) bei 39,6% und in Österreich bei 43,7%. ExpertInnen kritisieren diese hohe Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeit seit mehreren Jahren und empfehlen eine Entlastung des Faktors Arbeit. Allerdings waren Reformen zu diesem Punkt über die letzten Jahre hinweg begrenzt. Die einzige Ausnahme ist die Einkommenssteuerreform von 2009. Aus einer Perspektive, die ihr Hauptaugenmerk auf soziale Inklusion legt, war dabei die wichtigste Maßnahme die Erhöhung der Steuerfreigrenze von 10.000 auf 11.000 EUR pro Jahr. Nach Schätzungen von Statistik Austria führt die Steuerreform von 2009 für die 6,1 Millionen erwerbstätigen Personen im Mittel zu einer Entlastung von 329 EUR pro Jahr. Allerdings profitieren 2,6 Millionen Personen, wovon 1,7 Millionen auf Frauen entfallen, überhaupt nicht von dieser Tarifreform, weil sie schon vorher (als die Steuerfreigrenze 10.000 EUR betrug) keine Einkommenssteuer abführen mussten. In diesem Zusammenhang ist zentral, dass der hohe Steuer- und Abgabenkeil für NiedrigeinkommensbezieherInnen vor allem auf hohen Sozialversicherungsabgaben basiert, und nicht so sehr auf Einkommenssteuern. Ein erwähnenswerter positiver Schritt ist in diesem Zusammenhang, dass NiedrigeinkommensbezieherInnen seit 2008 partiell von der Verpflichtung ausgenommen sind, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abzuführen. Der Impact dieser Maßnahme ist aber vergleichsweise gering.

„Geschützte Arbeitsstellen“ werden in Österreich unter anderem nach einem Quotensystem organisiert. Gemäß dieses Systems wären Unternehmen im Prinzip dazu verpflichtet, pro 25 Arbeitsplätze im Unternehmen einen Behindertenarbeitsplatz anzubieten. Aber nur 23% aller ArbeitgeberInnen erfüllen diese Verpflichtung vollumfänglich (Bundessozialamt 2011, 11), während die anderen (inklusive derer, die diese Verpflichtung nur teilweise erfüllen) dafür optieren, stattdessen eine „Ausgleichstaxe“ zu bezahlen. Letztere beläuft sich (nach einer einschlägigen Reform im Jahr 2011) auf eine Summe von je nach Betriebsgröße zwischen 226 und 336 EUR pro Jahr für jeden nicht eingerichteten Behindertenarbeitsplatz. Früher lag die Ausgleichstaxe bei 223 EUR (unabhängig von der Betriebsgröße). Die so eingenommenen Mittel werden allesamt für Zwecke der beruflichen Eingliederung aufgewendet. Für Personen auf Behindertenarbeitsplätzen kommt ein besonderer Kündigungsschutz zu Anwendung. Auch hier kam es zu einer Reform. Früher galt der besondere Kündigungsschutz bereits nach 6 Monaten Beschäftigung in einem

---

<sup>22</sup> Siehe [www.gehaltsrechner.gv.at](http://www.gehaltsrechner.gv.at)



Unternehmen, während die Mindestbeschäftigungsdauer nach der Reform im Jahr 2011 nun vier Jahre beträgt. Ob und in welchem Ausmaß diese Neuerung zu einer Verbesserung der gegenständlichen Situation führten ist zum Zeitpunkt der Berichterstellung unklar, weil die einschlägigen Daten für 2011/2012 bisher noch nicht veröffentlicht wurden.

Keine strukturellen Maßnahmen wurden im Zuge der letzten Jahre getroffen um die Arbeitsbedingungen in der *Solidarwirtschaft* zu verbessern. Einschlägige Organisationen sind häufig mit Finanzierungsproblemen konfrontiert und woran es im Speziellen fehlt ist die mittel- oder langfristige finanzielle Planbarkeit. Die trägt – neben anderem – zu einer Situation bei, in der langfristige Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit reduzierter Arbeitsfähigkeit in diesem Sektor rar sind. In anderen Worten: In Österreich besteht kein echter „dritter“ Arbeitsmarkt, der Arbeitsplätze für Personen offeriert, denen es unter Marktbedingungen strukturell an Konkurrenzfähigkeit mangelt. Darüber hinaus ist die Solidarwirtschaft selbst mit einem zunehmenden Prozess der Vermarktlichung konfrontiert, was in diesem Sektor zu einer zunehmenden Verbreitung von prekärer Beschäftigung führt (vgl. z.B. Dimmel 2012).

### **3.3 Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen**

Dienstleistungen, die zur Unterstützung von Politiken aktiven sozialen und wirtschaftlichen Inklusion zentral sind, sind Dienstleistungen im Bereich der Sozialhilfe, im Bereich Beschäftigung und Bildung, Dienstleistungen im Bereich Wohnungswesen, betreffend Kinderbetreuung und Langzeitpflege sowie des Gesundheitsbereiches. Dienstleistungen der Sozialhilfe und im Beschäftigungsbereich wurden oben bereits in den Kapiteln 3.1. und 3.2 behandelt, sodass sich der folgende Abschnitt auf die verbleibenden Dienstleistungsbereiche konzentriert.

#### *Unterstützung im Wohnungswesen und Sozialwohnungen*

In diesem Bereich kam es in den letzten Jahren zu keinen strukturellen Veränderungen. Dies bedeutet, dass eine Situation prolongiert wurde, für die die folgenden Kennzeichen typisch sind (vgl. auch Fink/Grand 2009b; Perl 2008): a) Auf den „sozialen Wohnbau“ der Gemeinden und Wohnungen, die durch „Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften“ (GWGs) angeboten werden, entfällt einen vergleichsweise großen Anteil aller Wohnmöglichkeiten (in Summe ca. 20%). Diese Wohnmöglichkeiten sind nicht nur für Familien mit sehr geringen Einkommen zugänglich, sondern auch für die Mittelklasse, sodass ein relativ breites Spektrum an Personen mit einem unterschiedlichen sozialen Hintergrund in solchen Einrichtungen wohnt. Allerdings bestehen hier zum Teil beträchtliche Eintrittskosten (vor allem betreffend GWGs), was zu einem partiellen Ausschluss von Personen mit niedrigem Einkommen führen kann. b) Der höchste Grad an Angeboten und Dienstleistungen für obdachlose Personen existiert in den großen Städten, während in vielen Bundesländern die ländlichen Gebiete nicht gut abgedeckt sind. In den Bundesländern Wien, Oberösterreich, Vorarlberg und in gewissem Ausmaß auch Niederösterreich besitzen einen stärker integrierten Ansatz zur Planung und Durchführung von Maßnahmen für obdachlose Personen (auch in ländlichen Gebieten), während in den meisten anderen Bundesländern selektive oder isolierte Maßnahmen (vor allem konzentriert in städtischen Gebieten) dominieren. Darüber hinaus gibt es im Bereich des Wohnungswesens und von Dienstleistungen für Obdachlose insgesamt so gut wie keine vertikale Koordinierung (vgl. Fink/Grand 2009b). Hier überwiegt der Eindruck, dass die Bundesregierung die Position einnimmt, dass es sich bei den gegenständlichen Fragen überhaupt nicht um ein nationales Thema handelt, sondern um eines, das allein von den Bundesländern und Gemeinden bearbeitet werden soll.

### *Kinderbetreuung*

Defizite im Bereich der Betreuung von Kindern vor dem Schuleintritt (vor allem betreffend Kinder im Alter unter 4 Jahren und hinsichtlich Ganztagsbetreuung) sind evidenter Weise in Österreich ein schon lange bestehendes Problem (siehe z.B. Fink 2011b; Annex Grafik 5 bis 7). Dabei sollte erwähnt werden dass die Kompetenzen für Kindebetreuung betreffend Kinder vor dem Schuleintritt in erster Linie bei den Bundesländern liegen. Dies führte zu einer Situation, in der die Verfügbarkeit von solchen Dienstleistungen in beträchtlichem Ausmaß zwischen den Bundesländern variiert. Die Situation hat sich während der beiden letzten Dekaden zu einem gewissen Grad verbessert (siehe Annex Tabelle 1), aber trotz des steigenden Anteils von Kindern in institutionellen Betreuungseinrichtungen sind noch immer Defizite evident. Letzteres trifft – unter anderem – vor allem betreffend ganztägige Betreuung zu, sowie auch im Hinblick auf die Flexibilität von Öffnungszeiten und die Betreuung während Schulferien. Der Bund hat wiederholt versucht die gegenständliche Situation zu verbessern, indem er spezielle Finanzmittel für die Länder für den Fall zur Verfügung gestellt hat, wenn diese die Kinderbetreuungseinrichtungen ausbauen. Allerdings wurden diese Förderungen (budgetiert mit 15 Millionen EUR pro Jahr) für das Jahr 2011 ausgesetzt (gemäß einer Entscheidung vom Dezember 2010). Im Mai 2011 startete eine Debatte über die Wiedereinführung dieser Förderungen noch vor dem Jahr 2012. Hintergrund dafür war dass die steuerliche Geltendmachung von privaten Kosten der Kinderbetreuung (eingeführt im Jahr 2009) zu einem weit geringeren Maß genutzt wurde als ursprünglich erwartet, und dass damit zusätzliche Mittel für institutionelle Kinderbetreuung verfügbar wurden. Ende Mai beschloss die Regierung wiederum einen Bundeszuschuss zum Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich dabei um eine Anschubkofinanzierung, die sich im Jahr 2011 auf 10 Millionen EUR beläuft, und zwischen 2012 und 2014 auf 15 Millionen EUR pro Jahr. Die gegenständlichen Pläne sehen vor, dass dies zu einem Ausbau von zusätzlich 5.000 neuen Betreuungsplätzen pro Jahr beitragen sollte, mit einem speziellen Fokus auf Kinder im Alter von unter 3 Jahren. Interessanter Weise im Beschluss des jüngsten Budgetrahmens (vom Februar 2012) der Bundeszuschuss zum Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen durch die Länder nicht über das Jahr 2014 hinaus verlängert.

Eine andere Maßnahme, beschlossen im Jahr 2011, ist der Ausbau ganztägiger Schulmodelle und anderer Formen der ganztätigen Betreuung für Kinder im Schulalter. Die Pläne umfassen hier für die nächsten Jahre (i.e. bis 2015) den Ausbau der verfügbaren Plätze von gegenwärtig 120.000 auf 210.000. Dazu haben der Bund, die Länder und die Gemeinden eine 14a-Vereinbarung nach dem Österreichischen Bundesverfassungsgesetz unterzeichnet. Diese schreibt fest, dass die Länder und Gemeinden ganztägige Betreuung in den Schulen ausbauen werden, die in ihre Verantwortung fallen (i.e. vor allem Volksschulen und Hauptschulen bzw. nun die Neue Mittelschule), während der Bund bis 2015 eine Anlauffinanzierung mit einer Summe von 320 Millionen EUR zur Verfügung stellt. Ca. zwei Drittel dieser Summe werden für den Ausbau der Ganztagesbetreuung in Schulen verwendet werden, die in die Kompetenz der Länder und gemeinden fallen, ca. ein Drittel für Schulen in der Kompetenz des Bundes (i.e. vor allem die Unterstufe der Gymnasien). Insgesamt wird diese Initiative zu einer Verbesserung der gegenständlichen Situation beitragen. Allerdings sollte erwähnt werden dass die Gesamtzahl der Schüler im relevanten Alter (ca. 755.000 im Alter bis 14) wesentlich größer ist als die gegenwärtig geplante Maximalzahl der Ganztagesbetreuungsplätze (210.000).

### Langzeitpflege

Das Österreichische System der Langzeitpflege besteht aus zwei Zweigen, einerseits aus monetären Transfers, und andererseits aus öffentlich organisierten Dienstleistungen. Die einschlägigen monetären Transfers tragen den Namen Pflegegeld. Letzteres fällt seit Anfang 2012 in die alleinige Kompetenz des Bundes, während vorher (für bestimmte Gruppen) auch die Länder diese Art der Leistung gewährten. Zugang zu Pflegegeld besteht ohne Bedarfsprüfung (gegenüber Einkommen oder Vermögen) und wird entsprechen eines siebenstufigen Modells – gemäß der jeweiligen Pflegebedürfnisse/orientiert am jeweiligen Gesundheitszustand der pflegebedürftigen Personen – ausbezahlt. Gegenwärtig beläuft sich die Leistung in der Pflegestufe 1 (der niedrigsten Stufe) auf 154,20 EUR pro Monat, in der Pflegestufe 7 (der höchsten Stufe) auf 1.655,80 EUR. Es ist vorgesehen, dass diese monetären Transfers dazu verwendet formelle Pflegedienstleistungen durch öffentliche oder private Dienstleister zu bezahlen oder informelle Pflegeleistungen abzugelten. Allerdings wird nicht kontrolliert, für welchen Zweck die EmpfängerInnen von Pflegegeld dieses tatsächlich verwenden.

Daneben gemäß einer 15a-Vereinbarung (aus dem Jahr 1993) dafür verantwortlich, ein dezentralisiertes flächendeckendes Netz an intramuralen, ambulanten und mobilen (d.h. häuslichen) Pflegedienstleistungen einzurichten und auszubauen. Diese Dienstleistungen werden de facto in Kooperation mit den Gemeinden und Non-Profit-Organisationen des intermediären Sektors, d.h. sozialen NGOs unterschiedlicher Art, erbracht (für einen Überblick siehe z.B. Riedel/Kraus 2010, 21ff.; Biwald et al. 2011).

Es besteht dabei ein genereller Mangel an Daten und umfassenderen Analysen, der jedoch vor allem betreffender formeller mobiler Dienstleistungen besonders ausgeprägt ist. Einschlägige Befunde, so limitiert diese auch sind, deuten in Richtung einer erheblichen regionalen Differenzierung der Zugänglichkeit und zeigen, dass das Pflegegeld nur einen Teil der Kosten abdeckt die entstehen würden wenn alle Unterstützungen in Form formeller mobiler Dienstleistungen zugekauft würden (siehe z.B. Riedel/Kraus 2010).

Tatsächlich ist das Österreichische System durch einen relative großen Sektor informeller Pflege charakterisiert. Gemäß der jüngsten verfügbaren Daten (die sich auf das Jahr 2009 beziehen; vgl. BMASK 2010a), werden 58% aller pflegebedürftigen Personen durch Verwandte zu Hause betreut, 24% werden durch Verwandte zu Hause betreut und beziehen zugleich formelle mobile Pflegedienstleistungen, 16% leben in Pflegeheimen oder ähnlichen Institutionen und 2% (Anmerkung: hier dürfte eine höhere Dunkelziffer bestehen) werden durch privat engagiertes Pflegepersonal betreut (in erster Linie aus Osteuropa; es handelt sich hier um das so genannte Modell der „24 Stunden Betreuung“; siehe Fink 2009, 20ff. für die gegenständlichen Regulierungen).

In den Jahren 2010/2011 wurden zunehmende Probleme der Länder und Gemeinden in der Finanzierung intra- und extramuraler Pflegedienstleistungen sichtbar. Vor diesem Hintergrund kamen der Bund, die Länder und die Gemeinden im März 2011 überein, als Zwischenlösung für die gegenständlichen Finanzierungsprobleme bis 2014 einen gemeinsamen „Pflegefonds“ einzurichten. In Summe wurden für den Zeitraum bis 2014 685 Millionen EUR bereitgestellt, wobei zwei Drittel durch Bund und ein Drittel durch die Länder finanziert wurde. Im Februar 2012 wurde verlautbart, dass der Pflegefonds bis 2016 verlängert wird, mit einem zusätzlichen Budget von 650 Millionen EUR. Gemäß des Österreichischen NRP (2012) sollen diese Mittel folgende Ziele verfolgen: a) Aufrechterhaltung der einschlägigen existierenden Dienstleistungen, b) Verbesserung und Ausbau bestehender Dienstleistungen, c) regionale Harmonisierung einschlägiger Dienste und d) Erhöhung der Transparenz und Vergleichbarkeit durch eine nationale Pflegedatenbank, die 2012 implementiert wurde. Darüber hinaus wurde angekündigt, dass Ergebnisse einer „Strukturarbeitsgruppe“,

die sich mit Fragen der Reform im Bereich der Langzeitpflege beschäftigt, für Ende 2012 erwartet werden. Insgesamt überwiegt hier der Eindruck, dass der NRP mehr verspricht, als die gegenständlichen Reformen tatsächlich bewirken können. Der 2011 eingeführte Pflegefonds ist de facto nur eine Zwischenlösung für die Finanzierungsprobleme der Länder und Gemeinden, die 2010 evident wurden. Insgesamt erlauben die zusätzlichen Mittel nur eine Aufrechterhaltung der bestehenden Dienstleistungen, oder – präziser – diese angepasst an die zusätzliche Nachfrage auszubauen, die aus der demographischen Alterung der Bevölkerung resultiert. In den meisten Fällen bedeutet dies jedoch keine strukturelle Verbesserung der Zugänglichkeit oder der Qualität, sondern eine Fortführung des Status Quo (jedoch in einer Situation steigender Nachfrage). Die 2012 eingerichtete nationale Pflegedatenbank ist ein positiver Schritt: als Ausgangspunkt für Debatten um eine strukturelle Reform ist es nämlich notwendig Ungleichheiten der Zugänglichkeit von mobilen und ambulanten Dienstleistungen genauer zu analysieren. Bisher fehlte es im Fall Österreichs hier zu einem hohen Grad an validen einschlägigen Informationen und empirischer Evidenz.

### *Gesundheit*

Es überwiegt das Bild, dass das Österreichische Gesundheitssystem in hohem Maße einen gleichen Zugang zu qualitativ hochwertigen Leistungen für alle Versicherten garantiert, zugleich einhergehend mit vergleichsweise niedrigen privaten Zuzahlungen für Standardversorgungen. In den letzten Jahren beschlossene Maßnahmen verfolgten das Ziel diese recht positive Gesamtsituation zu prolongieren, verbunden jedoch mit dem Ziel das System effizienter zu gestalten und Probleme im Bereich finanzieller Nachhaltigkeit zu lösen. Diese Strategien scheinen betreffend das Ziel der Kostendämpfung recht erfolgreich gewesen zu sein (wie sich an der Konsolidierung der Budgets der Krankenversicherungen zeigt). Auf der anderen Seite fehlt es jedoch in hohem Maße an detaillierteren Informationen zum zweiten Punkt, i.e. zur Sicherung des Zuganges zu und der Qualität von Gesundheitsdienstleistungen (bzw. auch zu deren Verbesserung) (siehe Fink 2012a für mehr Details).

## 4. Finanzielle Ressourcen

### 4.1 Nationale Ressourcen

Es überwiegt der Eindruck, dass die Bundesregierung – auch während der Finanz- und Wirtschaftskrise – darin recht erfolgreich war, aus dem nationalen Budget die für Maßnahmen der aktiven Inklusion notwendigen finanziellen Ressourcen bereit zu stellen. Dabei optierte die Regierung für eine Strategie der proaktiven Ausweitung einschlägiger Mittel (vor allem Ende des Jahres 2008 und im Jahr 2009), vor allem im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik aber auch im Sinne öffentlicher Mittel zur makroökonomischen Stabilisierung.

Zum Höhepunkt der Krise konzentrierte sich der strategische Ansatz der Regierung jedoch auf generelle Probleme der Finanz- und Arbeitsmärkte, während spezifische Probleme der am meisten verwundbaren Personen in eher geringerem Ausmaß Berücksichtigung fanden. Wirtschaftliche Förderpakete und die Steuerreform zielten darauf ab, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken, zielten jedoch nicht auf die finanziellen Ressourcen armer Menschen oder von Personen mit einer hohen Armutsgefährdung. Im Rahmen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik lag das Hauptaugenmerk zusätzlicher Maßnahmen auf der Aufrechterhaltung von Beschäftigung – vor allem auf Basis des Instruments der Kurzarbeit und anderer Formen der Arbeitsumverteilung (z.B. durch zusätzliche Möglichkeiten der Bildungskarenz etc.). Aus einer Makroperspektive waren diese Strategien der Arbeitsmarktpolitik recht erfolgreich: die Arbeitslosenquote blieb eine der niedrigsten in Europa. Allerdings sind diese Maßnahmen nicht speziell auf Personen zugeschnitten die überdurchschnittlich verwundbar sind und besondere Bedürfnisse haben, sodass es nicht wahrscheinlich ist, dass sich deren Situation im Vergleich zur Gesamtbevölkerung verbessert hat.

Später wurden einige Einsparungsmaßnahmen beschlossen. Das erste Austeritätspaket, das Ende 2010 präsentiert wurde, schränkte den Zugang zu Familienbeihilfen etwas ein und reduzierte deren Niveau geringfügig. Zugleich wurde das Budget der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) gekürzt, allerdings bei zugleich sinkender Arbeitslosigkeit. Betreffend die sozialen Sicherungssysteme konzentrierten sich Konsolidierungsmaßnahmen auf Pensionen von in der Privatwirtschaft beschäftigten Personen (geringe Indexierung im Jahr 2011; erschwerten Zugang zur vorzeitigen Alterspension bei sehr langer Versicherungsdauer; Reform der Invaliditätspension). Darüber hinaus wurde der Zugang zum Pflegegeld zu einem gewissen Grad erschwert und Kürzungen gab es auch bezüglich des Gesundheitssystems (in Erweiterung früherer Konsolidierungsbemühungen in diesem Bereich).

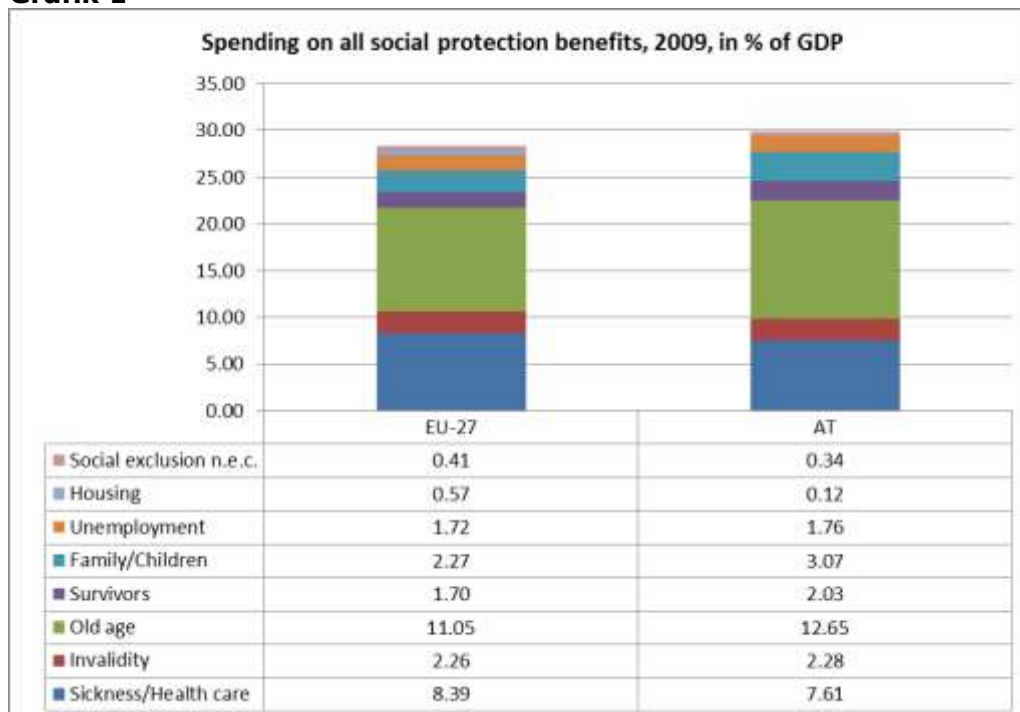
Das zweite Austeritätspaket (genannt Konsolidierungspaket und präsentiert im Februar 2012) ging nicht mit starken Kürzungen im Bereich der aktiven Inklusion einher. Darin enthaltene Reformen zu Sozialleistungen haben eine ziemlich enge Zielausrichtung und konzentrieren sich in erster Linie auf Invaliditätspensionen und Frühpensionierungen. Das Anliegen ist hier in erster Linie Arbeitsanreize zu erhöhen und die finanzielle Nachhaltigkeit der Pensionssysteme zu sichern.

Insgesamt bedeutet dies, dass Initiativen und Maßnahmen der aktiven Inklusion in einem hohen Ausmaß von Kürzungen verschont blieben. Allerdings ist ein teilweiser Mangel zusätzlicher Ressourcen in Bereichen evident, wo ein weiterer Ausbau notwendig wäre, z.B. im Bereich der Kinderbetreuung, in der Langzeitpflege oder für Dienstleistungen im Wohnungswesen. Dabei gibt es Hinweise darauf, dass speziell die

finanzielle Situation der Gemeinden (die die Mehrzahl der einschlägigen Dienstleistungen zur Verfügung stellen) zunehmend angespannt ist.<sup>23</sup>

Um einige Hinweise zu den Gesamtkosten der Strategien der aktiven Inklusion in Österreich zu geben, liefern die Grafiken 1 bis 3 unten Daten zu den Sozialausgaben in Österreich (und im Durchschnitt der EU-27) für das Jahr 2009 (aktuellere international vergleichbare Daten sind zur Zeit der Berichterstellung nicht verfügbar). Diese Zahlen zeigen, dass Ausgaben für den Zweck „Arbeitslosigkeit“ in Österreich relativ hoch sind (gegeben die vergleichsweise geringe Arbeitslosenquote), während Ausgaben für den Zweck soziale Exklusion (die nicht in anderen Politikbereichen enthalten sind) geringer sind als im Schnitt der EU-27. Die vergleichsweise hohen Kosten für „Arbeitslosigkeit“ sind vor allem durch relativ hohe Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen verursacht, i.e. durch AAMP-Maßnahmen. Ein anderes Spezifikum des Österreichischen Falles sind die vergleichsweise hohen Ausgaben für Familien. Dabei sind Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen (d.h. für Kinderbetreuungseinrichtungen) im EU-27 Vergleich unterdurchschnittlich, während Ausgaben für Geldleistungen viel höher sind als im Schnitt der EU-27. Letzteres basiert auf relativ generösen universellen Familienbeihilfen, die jedoch wie oben gezeigt die Zahl der Personen, die durch Armutsgefährdung betroffen sind, erheblich reduzieren (siehe oben Tabelle 4 und 5). Ausgaben für Krankheit bzw. die Gesundheitsversorgung liegen in etwa im Schnitt der EU-27, sowohl betreffend Geldleistungen wie auch hinsichtlich Sach- bzw. Dienstleistungen. Zugleich sind die Ausgaben für Alterspensionen im Fall Österreichs vergleichsweise hoch und Ausgaben die explizit auf aktive Inklusion gerichtet sind (i.e. auf Arbeitslosigkeit und soziale Exklusion) erscheinen im Vergleich zu den Summen die für das Pensionssystem aufgewendet werden fast unwesentlich.

**Grafik 1**

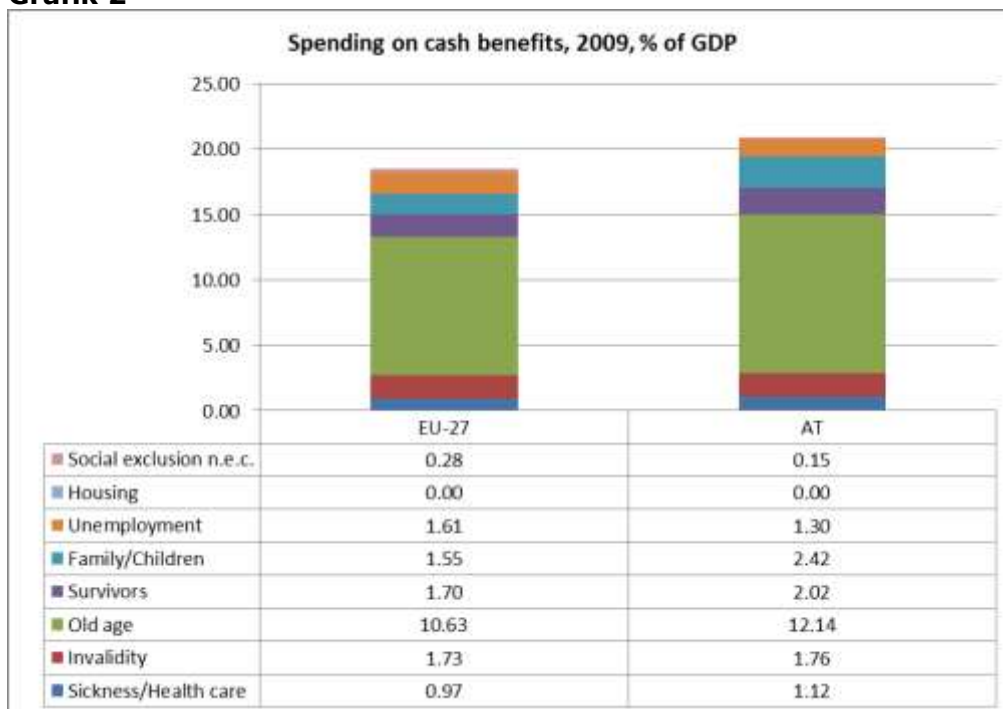


Quelle: Eurostat Database

<sup>23</sup> Vgl. z.B.: <http://www.kdz.eu/de/%C3%B6sterreichische-gemeindefinanzen-haben-sich-leicht-erholt>

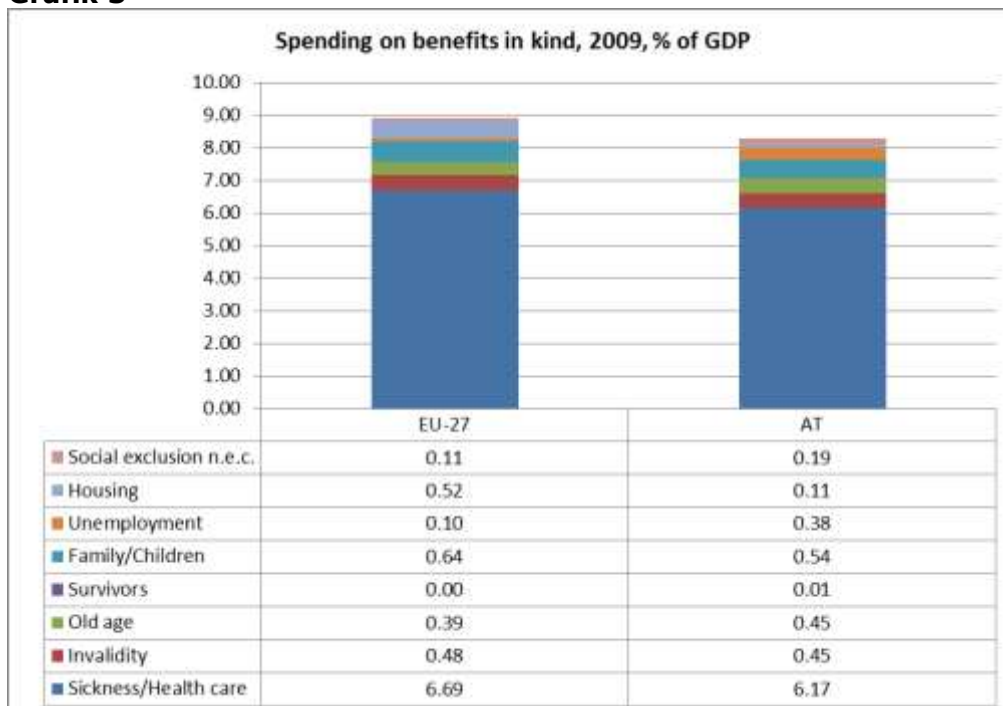


**Grafik 2**



Quelle: Eurostat Database

**Grafik 3**



Quelle: Eurostat Database



## 4.2 Nutzung der Europäischen Strukturfonds

Arbeitsmarktferne Personen sind eine Zielgruppe von ESF Maßnahmen im Schwerpunkt 3b des Umsetzungsprogrammes „Employment Austria 2007-2013“. Die gegenständlichen Projekte werden im Rahmen Territorialer Beschäftigungspakte (TEPs) umgesetzt und in der Zweijahresperiode 2010-2011 existierten ca. 60 Projekte. Im Jahr 2010 traten ca. 3.500 Personen in diese Projekte ein, die Pilotprojekte sind und sich an den speziellen Bedürfnissen von Personen an den Rändern des Arbeitsmarktes orientieren. Für Projektbeispiele siehe: <http://www.esf.at/esf/projekte/>

## 5. Monitoring und Evaluierung

Es wurden in Österreich keine Instrumente installiert, die sich spezifisch mit dem Monitoring der Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Inklusion beschäftigen. Dasselbe gilt betreffend eines Monitorings der Implikationen der Krise und von Reformmaßnahmen aus einer umfassenden Perspektive der sozialen Inklusion. Dies trifft auch für die in den letzten Jahren präsentierten NRPs zu, die in erster Linie eine Auflistung von *Maßnahmen* liefern, die bereits existieren oder kürzlich beschlossen wurden, und nicht umfassendere Strategien. Zugleich umfassen sie keine strukturierte Analyse der wichtigsten Herausforderungen.

Ein erwähnenswertes Instrument ist jedoch das „Krisensozialmonitoring“ durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Einschlägige Berichte wurden zum Höhepunkt der Wirtschaftskrise dreimal pro Jahr verfasst und seit 2011 zweimal pro Jahr. Diese Berichte liefern einige interessante Daten und Statistiken, allerdings kaum Interpretationen zu den jeweiligen Zahlen. Vor diesem Hintergrund haben diese Berichte nicht wirklich den Charakter eines *strategischen* Monitorings oder einer tatsächlichen Evaluierung.

Betreffend spezifischer Programme und Projekte (vor allem im Bereich der AAMP) wird eine große Zahl von Evaluationen durchgeführt. Viele davon sind im Rahmen des so genannten AMS-Forschungsnetzwerkes erhältlich (siehe: [www.ams-forschungsnetzwerk.at/](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/)).

## 6. Empfehlungen

### 6.1 Prioritäres Handeln zur Stärkung (Entwicklung) einer integrierten und umfassenden Strategie der aktiven Eingliederung

- Die Bundesregierung sollte einen integrierten Prozess der proaktiven Analyse der Stärken/Schwächen/Herausforderungen des Österreichischen Modells der aktiven Eingliederung starten, der alle drei zentralen Politikbereiche und deren Interaktion umfasst.
- Aufbauend auf dieser Analyse sollte die Bundesregierung einen Prozess der integrierten Planung forcieren, der wiederum alle drei Politikbereiche adressiert. Dies müsste in Kooperation mit den Ländern und Gemeinden erfolgen (vor allem betreffend soziale Dienstleistungen), sowie mit den Sozialpartnern (vor allem betreffend der Frage der Qualität von Erwerbsarbeit). Alternativ – im Fall dass die Bundesländer und die Sozialpartner signalisieren, dass sie einer solchen Kooperation negativ gegenüber stehen – müssten Kompetenzen der umfassenden Planung unter Umständen in einer Reihe von Politikbereichen in Richtung der Bundesregierung verschoben werden.

## 6.2 Prioritäres Handeln zu Stärkung von Politiken/Maßnahmen in den drei Politikbereichen

### Adäquate Einkommensunterstützung:

- Erhöhung der Lohnersatzraten im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (speziell im Fall voran gegangener Niedriglohnbeschäftigung): Die Lohnersatzraten in der Arbeitslosenversicherung sind in Österreich vergleichsweise niedrig, vor allem im Fall einer vorangegangenen Beschäftigung mit niedrigem Einkommen. Dies hat – unter anderem – dazu beigetragen, dass Zuzahlungen<sup>24</sup> aus dem Mindestsicherungssystem an BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ein stark verbreitetes Phänomen geworden sind. Aber auch wenn letztere berücksichtigt werden, verbleibt das Leistungsniveau in vielen Fällen unter der Armutgefährdungsschwelle. Die Mindestsicherungssysteme (die in erster Linie von den Ländern und Gemeinden finanziert werden) waren dabei ursprünglich als letztes soziales Sicherungsnetz geplant, dass nur unter sehr spezifischen Bedingungen zum Einsatz kommen sollte, während Standardrisiken durch die Sozialversicherung abgedeckt werden sollten. Eine Erhöhung der Mindesteinkommensersatzrate (vor allem nach niedrigen vorangegangenen Erwerbseinkommen) wäre nicht sehr kostenintensiv, könnte betreffend soziale Inklusion aber eine hohe Wirkung entfalten.<sup>25</sup> Zugleich legen internationale Beispiele nahe, dass hier in Österreich noch Handlungsspielraum existiert, ohne ernsthafte Probleme mit Anreizen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bekommen.

### Inklusive Arbeitsmärkte

- Hier sollte die Frage der Lohnverteilung und der Verteilung von Arbeitszeit auf die nationale politische Agenda gestellt werden. Wenn sich die Sozialpartner nicht auf einen höheren nationalen Mindestlohn einigen können, könnten entsprechende Entscheidungen auch im Rahmen der Gesetzgebung getroffen werden. Um eine gleichere Verteilung der Arbeitszeit zu erreichen sollten in einem ersten Schritt Maßnahmen zur Reduktion von Überstunden im Fall von Vollzeitbeschäftigten ergriffen werden.<sup>26</sup>

---

24 Daten zu solchen Ergänzungsleistungen, die zusätzlich zu Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung gewährt werden können, liegen nur für das Bundesland Wien vor, wo es die meisten solcher Fälle zu geben scheint. Hier stieg die Zahl solcher Fälle von 19.293 im Jahr 1999 auf 66.982 im Jahr 2009 (+48.689 Personen oder +266%) (siehe Pratscher 2011, 1221). Im selben Zeitraum erhöhte sich die Zahl der SozialhilfebezieherInnen insgesamt in Österreich von ca. 71.500 (1999) auf 173.800 (2009). Dabei entfiel ein Großteil dieses Anstieges auf das Bundesland Wien, wo die Zahl von SozialhilfebezieherInnen (die nicht in Institutionen wie Pflegeheimen etc. leben) von 35.800 im Jahr 1999 auf ca. 100.000 im Jahr 2009 anstieg. Die Kosten für Geldleistungen aus der Sozialhilfe (wiederum ohne Personen in Institutionen) erhöhten sich Österreichweit von 353 Millionen EUR im Jahr 2000 auf 585 Millionen EUR im Jahr 2009, im Bundesland Wien von ca. 171 Millionen EUR auf ca. 319 Millionen EUR.

25 Gemäß Daten aus EU-SILC 2010 sind etwa 29% aller Armutgefährdeten im Erwerbsalter (20-64 Jahre) Arbeitslose (mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 Monaten und mehr). Zugleich ist bei dieser Gruppe sowohl die Armutgefährdungsquote (40%) wie auch die Armutlücke (20%) vergleichsweise hoch. Aus diesem Grund könnte eine Erhöhung der Einkommensersatzrate in der Arbeitslosenversicherung eine beträchtliche positive Wirkung auf die soziale Inklusion haben.

26 Österreich zeigt eine sehr hohe Vorkommen von Überstundenarbeit, die zugleich vor allem von vollzeitig beschäftigten Männern geleistet wird. Im Jahr 2011 wurden durch Männer 217,8 Millionen Arbeitsstunden im Rahmen von Überstunden geleistet, was 5% der Gesamtarbeitsstunden der Männer entspricht. Frauen leisteten 85,3 Millionen Überstunden, was 3,1% aller der von Frauen erbrachten Arbeitsstunden entspricht. Insgesamt waren im Jahr 2011 4,3% aller erbrachten Arbeitsstunden Überstunden (vgl. Statistik Austria 2012).

### *Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen*

- Probleme im Bereich institutioneller Kinderbetreuung sowie betreffend Langzeitpflege sind in Österreich seit langem evident. In diesen Bereichen scheint es sehr schwierig umfassendere und strukturelle Reformen durchzusetzen, gegeben die zum Teil gemischten Kompetenzen (zwischen dem Bund und den Ländern) und die Möglichkeit der wechselseitigen Schuldzuschreibung zwischen unterschiedlichen institutionellen Akteuren. Zugleich sind Logiken der Pfadabhängigkeit in dem Sinn von Bedeutung, dass Reproduktionsarbeit von vielen nach wie vor als Aufgaben angesehen wird, die primär von Frauen auf informelle Art erbracht werden soll. Wenn das Ziel der gleichen Beschäftigungschancen von Frauen ernst genommen wird, dann müsste sich die Bundesregierung des Themas der sozialen Dienstleistungen in diesen beiden Bereichen annehmen (im Sinne grundlegender Rahmenplanung), eine klares Infrastrukturprogramm entwickeln (eventuell zusammen mit den Gemeinden und Ländern) und die Finanzierung der gegenständlichen Dienstleistungen sicher stellen (weil die eigenen Steuereinnahmen der unteren administrativen Ebenen sehr limitiert sind). Wenn die Regierung in diesem Punkt versagt, dann ist es sehr wahrscheinlich, dass auch die Ziele betreffend die Verbesserung der Qualität von Frauenbeschäftigung nicht erreicht werden.

### **6.3 Handlungen, die sinnvoller Weise auf EU-Ebene gesetzt werden könnten, um die Implementierung der Empfehlung zur aktiven Inklusion durch die Mitgliedsstaaten zu verstärken**

- Formulierung einer klareren Strategie der aktiven Eingliederung.
- Dabei sollten die Begriffe „adäquate Einkommensunterstützung“, „inklusive Arbeitsmärkte“ und „hochwertige Dienstleistungen“ klarer definiert werden, um diesen Schlagworten eine konkrete Bedeutung zugeben.
- Die Politiken der Mitgliedsländer sollten gemäß dieser konkreteren Definition bewertet werden und die Resultate sollten der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen zugänglich gemacht werden.

## Literatur

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012), Bildung in Deutschland 2012. Herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin.

Becker, Irene; Hauser, Richard (2006), Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin.

Becker, Irene (2007), Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. Fachforum der Friedrich Ebert Stiftung Nr. 2.

Becker, Irene (2010), Bedarfsbemessung bei Hartz IV. Zur Ableistung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Diskussionspapier der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bernhard, Sarah et al. (2008), Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, Nürnberg.

Beste, Jonas; Bethmann, Arne; Trappmann, Mark (2010), Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen. IAB-Kurzbericht Nr. 15. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004), Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ im SGB II. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012a), Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2011. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012b), Arbeitsmarkt 2011. Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2008), Elterngeldbericht. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2010), Better Working Life for Older People“. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011a), Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011b), Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012a), Rentenpaket. Informationen an die Presse. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012b), Fortschrittsreport „Altersgerechte Arbeitswelt“. Ausgabe 1: Entwicklung des Arbeitsmarkts für Ältere. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) et al. (2011), Bundesweiter Erfahrungsaustausch – Gute kommunale Praxis für den Ausbau und die Qualität der Kinderbetreuung in Deutschland. Tagungsdokumentation. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2012a), Erfolgsfaktor Familie. Familienbewusste Arbeitszeiten. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2012b), Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWT) (2009), Strategische Berichterstattung 2009 – Langfassung. Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 – 2013. Berlin.

Bundesregierung (2003), Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003 – 2005. Berlin

Bundesregierung (2007), Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.

Bundesregierung (2008), Nationales Reformprogramm 2008 – 2010. Berlin

Bundesregierung (2012), Nationaler Aktionsplan Integration. Berlin.

Bruckmeier, Kerstin; Feil, Michael; Walwei, Ulrich; Wiemers, Jürgen (2010), Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt. IAB-Kurzbericht 24/2010.

Council of the European Union (2008), Council Conclusions on common active inclusion principles to combat poverty more effectively, Brussels.

Deutscher Bundestag (2010), Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Anton Schaaf et al. Umsetzung der Berichtspflicht nach § 154 Abs. 4 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch („Überprüfungsklausel“ zur Anhebung der Regelaltersgrenze) durch die Bundesregierung. Berlin.

Deutscher Bundestag, Ausschuss Arbeit und Soziales (2011), Wortprotokoll 47. Sitzung, Öffentliche Anhörung am 7. Februar 2011, Protokoll 17 / 47.

Deutscher Bundestag (Ausschuss für Arbeit und Soziales) (2012), Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen. Ausschussdrucksache 17(11)766 neu vom 6.2.2012

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPVV) et al. (2008), Rente mit 67 - Die Voraussetzungen stimmen nicht. Erster Monitoring-Bericht des Netzwerks für eine gerechte Rente. Berlin.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPVV) et al. (2009a), Rente mit 67 – Erhöhtes Risiko von Einkommenseinbußen und Altersarmut. Zweiter Monitoring-Bericht des Netzwerks für eine gerechte Rente. Berlin.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPVV) et al. (2009b), Rente mit 67 – Für viele Beschäftigte unerreichbar. Dritter Monitoring-Bericht des Netzwerks für eine gerechte Rente. Berlin.

Dingeldey, Irene (2006), Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9.

Dingeldey, Irene (2011), Der aktivierende Wohlfahrtsstaat: Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt am Main/New York.

European Antipoverty Network (EAPN) (2011), Active Inclusion: Making it happen, EAPN-Booklet: Policy into Practice. Brüssel.

EAPN (2011), Is the European project moving backward? The Social Impact of the Crisis and of the Recovery Policies in 2010. EAPN report. Brüssel.

European Commission (2008), Recommendation [2008/867/EC](#) of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market [Official Journal L 307 of 18.11.2008].

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012), Active inclusion of young people with health problems or disabilities. Dublin.

Federal Ministry of Economics and Technology (2008), National Strategic Reference Framework for the EU Structural Funds in Germany, 2007 – 2013. Berlin.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010), Sanktionen im SGB II. Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010. Nürnberg.

Grabka, Markus M.; Frick, Joachim R. (2010), Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. In: DIW-Wochenbericht Heft 7.

Hanesch, Walter (2010a), Armutsbekämpfung in Deutschland und die Rolle der Europäischen Union. In: Benz, Benjamin et al. (Hrsg.), Soziale Politik – Soziale Lage – Soziale Arbeit. Wiesbaden.

Hanesch, Walter (2010b), Die Entwicklung der Grundsicherung im Alter im Zeitraum 2008 bis 2020. Gutachten für den Sozialverband VdK - Landesverband Hessen-Thüringen. Darmstadt.

Hanesch, Walter (2011a), Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives. A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Darmstadt.

Hanesch, Walter (2011b), Assessing of Policy Developments in 2011 Germany. A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Darmstadt.

Hanesch, Walter (2012a), Assessment of Progress towards the Europe 2020 Objectives. A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Darmstadt.

Hanesch, Walter (2012b), Deutschland – Ein Modell im Übergang. In: Bispink, Reinhard et al. (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden.

Hanesch, Walter (2012c), Aktivierung und Eingliederung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland. In: Hanesch, Walter; Fukawa, Hisashi (Hrsg.), Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewährung. Ein deutsch-japanischer Vergleich. Baden Baden.

Heyer, Gerd et al. (2011), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumente nreform 2011. IAB-Discussion Paper No. 17.

Herzog-Stein, Alexander; Seifert, Hartmut (2010), Deutsches „Beschäftigungswunder“ und flexible Arbeitszeiten, WSI-Discussionspapier No. 169.

Huster, Ernst-Ulrich; Benz, Benjamin; Boeckh, Jürgen (2006), Trends, Recent Developments, Active Inclusion and Minimum Resources. First Semester Report 2006. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Bochum.

Huster, Ernst-Ulrich et al. (2008), Assessment of the 2008 – 2010 National Reform Programmes from a social inclusion perspective: The extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies. A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Bochum et al.

Huster, Ernst-Ulrich et al. (2009), Analysis of the situation in relation to minimum income schemes in Germany. A Study of National Policies. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Bochum et al.

Institute for the Study of Labor (IZA) and the Economic and Social Research Institute (ESRI) (2011), Study on Active Inclusion of Migrants. Final Report. Bonn and Dublin

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) (2009), FORTEIL – Forum Teilhabe und soziale Integration. Dokumentation. ISS-aktuell 1. Frankfurt am Main.

Knuth, Mathias (2011), Widersprüchliche Dynamiken des deutschen Arbeitsmarkts. In: WSI-Mitteilungen No.11.

Koch, Susanne et al. (2011), Kurz vor der Reform. Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht No. 11. Nürnberg.

Kolbe, Christian; Reis, Claus (2008), Die praktische Umsetzung des Fallmanagements im SGB II. Frankfurt am Main.

Koller, Lena; Rudolph, Helmuth (2011), Arbeitsaufnahmen von SGB II-Leistungsempfängern. Viele Jobs von kurzer Dauer. IAB-Kurzbericht No. 14. Nürnberg.

Künzel, Sebastian (2012), The Local Dimension of Active Inclusion Policy. In: Journal of European Social Policy, 22 (1).

Lenze, Anne (2012), Regelleistung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Hanesch, Walter; Fukawa, Hisashi (Hrsg.), Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewährung. Ein deutsch-japanischer Vergleich. Baden-Baden.

Lietzmann, Torsten; Tophoven, Silke; Wenzig, Claudia (2011), Bedürftige Kinder und ihre Lebensumstände, IAB-Kurzbericht No. 6. Nürnberg.

Manow, Philip (2005), Germany: co-operative federalism and the overgrazing of the fiscal commons. In: Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan; Castles, Francis G. (Hrsg.), Federalism and the Welfare State. Cambridge/UK.



Missoc-Sekretariat (2008), Sozialschutz: Aspekte von Flexicurity und aktiver Eingliederung. MISSOC Analyse 2008. O.O.

Möller, Joachim (2010), Das deutsche Arbeitsmarktwunder – Versuch einer Erklärung. Nürnberg.

Möller, Joachim et al. (2009), Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz. Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht No. 29. Nürnberg.

Nationale Sensibilisierungsmaßnahmen zum Thema Soziale Integration (NAPSENS) (2006), Abschlussbericht. Hamburg.

NICIS Institute (2008), Nine Good Practices on Active Inclusion in Europe. The Hague.

Pielage, Patricia; Pries, Lutger; Schultze, Günther (Hrsg.)(2012), Soziale Ungleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Kategorien, Konzepte, Einflussfaktoren. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

Seebaß, Katharina; Siebert, Manuel (2011), Migranten am Arbeitsmarkt. Integrationsreport Teil 9. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Berlin.

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (2012), Hartz IV verfassungswidrig – Regelsatz um 36 Euro zu niedrig. Berlin.

SoVD Sozialverband Deutschland (2012), Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMAS vom 7. August 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz). Berlin.

Sozialverband VdK (2012), Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung (Alterssicherungsstärkungsgesetz). Bonn.

Statistisches Bundesamt (2011), Leben in Europa (EU-SILQ). Einkommens- und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union 2009. Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), Soziale Mindestsicherung 2010. Berlin.

Steinke, Joß et al. (2012), Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht No. 2. Nürnberg.

Wrohlich, Katharina et al. (2011), Elterngel Monitor. DIW. Hrsg. vom BMAS. Berlin.

Zimmermann, Klaus F.; Barrett, Alan et al (2011), Study on Active Inclusion of Migrants. Prepared by IZA and ESRI. Final Report. Bonn und Dublin.

Adam, G. (2011). Austria: Eiro annual review – 2009; Eironline report, ID AT1004019Q, Internet:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004019s/at1004019q.htm>

AMS (2010). Geschäftsbericht 2009, Vienna,  
[http://www.ams.at/\\_docs/AMS\\_Geschaeftsbericht\\_2009\(1\).pdf](http://www.ams.at/_docs/AMS_Geschaeftsbericht_2009(1).pdf)

AMS (2012). Geschäftsbericht 2011, Vienna,  
<http://www.ams.at/geschaeftsbericht.html>

AMS (2012). Arbeitsmarktlage 2011, Vienna, [http://www.ams.at/\\_docs/001\\_jb11.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_jb11.pdf)

Armutskonferenz (2008). Sozialhilfевollzug in Österreich. Anforderungen der Armutskonferenz an eine Reform des Sozialhilfевesens in Österreich, Vienna, [http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/anford\\_armutskonferenz\\_st\\_and\\_23.1.08\\_end\\_06\\_druck.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/anford_armutskonferenz_st_and_23.1.08_end_06_druck.pdf)

tables 1:

[http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband\\_sozialhilfefrag ebogen\\_frage\\_001\\_bis\\_030\\_v03.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband_sozialhilfefrag ebogen_frage_001_bis_030_v03.pdf)

tables 2:

[http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband\\_sozialhilfefrag ebogen\\_frage\\_031\\_bis\\_060\\_v03.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband_sozialhilfefrag ebogen_frage_031_bis_060_v03.pdf)

tables 3:

[http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband\\_sozialhilfefrag ebogen\\_frage\\_061\\_bis\\_089\\_v03.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/tabellenband_sozialhilfefrag ebogen_frage_061_bis_089_v03.pdf)

Armutskonferenz (2012a). Matrix. Monitoring „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“. Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011, Vienna, [http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/bms\\_monitoring/matrix\\_bms\\_monitoring\\_final.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/bms_monitoring/matrix_bms_monitoring_final.pdf)

Armutskonferenz (2012b). Monitoring „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“. Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011, Vienna, [http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/bms\\_monitoring/zusammenfassung\\_bms\\_monitoring.pdf](http://www.armutskonferenz.at/images/Mindestsicherung/bms_monitoring/zusammenfassung_bms_monitoring.pdf)

Atzmüller, R. (2009). Aktivierung statt Vollbeschäftigung, in: C. Hermann/R. Atzmüller (eds.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin, 135-186.

Bergman, N./ A. Riesenfelder/C. Sorger (2012). Auswirkung der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die Wiedereingliederung der LeistungsbezieherInnen ins Erwerbsleben, Endbericht, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Vienna, [http://www.Irsocialresearch.at/files/EB\\_Evaluierung\\_BMS\\_\(23\).pdf](http://www.Irsocialresearch.at/files/EB_Evaluierung_BMS_(23).pdf)

Biwald, Peter et al. (2011), Pflege und Betreuung in Österreichs Städten. Status Quo, Entwicklung und Reformoptionen. Endbericht, [http://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/soziales/20110512\\_KDZ\\_Endbericht\\_PflegeBetreuunginÖsterreichsStaedten.pdf](http://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/soziales/20110512_KDZ_Endbericht_PflegeBetreuunginÖsterreichsStaedten.pdf)

BMASK (2010a). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2009, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/6/0/1/CH0099/CMS1219747620838/pfl egevorsorgebericht\\_2009.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/6/0/1/CH0099/CMS1219747620838/pfl egevorsorgebericht_2009.pdf)

BMASK (2010b). Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2009, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/a rbeitsmarktpolitik\\_2009\\_deutsch.web.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/a rbeitsmarktpolitik_2009_deutsch.web.pdf)

BMASK (2011a). Dokumentation aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994 – 2011. Maßnahmen, Instrumente, Programme und Politiken, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/1 20327\\_dokumentation\\_aamp\\_in\\_oesterreich\\_bearbeitungsdokument\\_2011.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/1 20327_dokumentation_aamp_in_oesterreich_bearbeitungsdokument_2011.pdf)

BMASK (2012a). Krisenmonitoring – 8. Bericht, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/5/0/CH2172/CMS1268220843353/krisenmonitoring\\_-\\_8.\\_bericht.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/5/0/CH2172/CMS1268220843353/krisenmonitoring_-_8._bericht.pdf)

BMASK (2012b). Tabellenanhang zum 8. Bericht „Krisenmonitoring“, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/5/0/CH2172/CMS1268220843353/tabellenanhang\\_-\\_8.\\_bericht.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/5/0/CH2172/CMS1268220843353/tabellenanhang_-_8._bericht.pdf)

BMASK (2012c). Der Arbeitsmarkt im Jahr 2011, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/0/6/CH2128/CMS1267519204835/arbeitsmarkt\\_2011\\_kompl.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/0/6/CH2128/CMS1267519204835/arbeitsmarkt_2011_kompl.pdf)

BMASK (2012d). Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2011, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/arbeitsmarktpolitik\\_web.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/2/7/9/CH2124/CMS1249975678352/arbeitsmarktpolitik_web.pdf)

BMASK (2012e). Sozialbericht 2011-2012, Vienna, [http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/7/2/CH2171/CMS1353079209699/sozialbericht\\_2011-12.pdf](http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/7/2/CH2171/CMS1353079209699/sozialbericht_2011-12.pdf)

Bundessozialamt (2012). Geschäftsbericht 2011, Vienna, [http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/attachments/5/6/0/CH0013/CMS1277224702007/26819\\_basb\\_gb\\_2011\\_screen.pdf](http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/attachments/5/6/0/CH0013/CMS1277224702007/26819_basb_gb_2011_screen.pdf)

Die Sozialpartner Österreich (2011). Bad Ischler Dialog 2011. Anhebung des faktischen Pensionsalters, Vorschläge der österreichischen Sozialpartner, [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl\\_2011/Bad%20Ischl%202011%20SozialpartnerPensionen.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2011/Bad%20Ischl%202011%20SozialpartnerPensionen.pdf)

Dimmel, N. (2012). Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck, in: WISO 1/2012, 28-47.

European Commission (2008). Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (notified under document number C(2008) 5737) (2008/867/EC), Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF>

Fink, M. (2009). Annual National Report 2009 Pensions, Health and Long-term Care, asisp Network, [http://www.socialprotection.eu/files\\_db/202/asisp\\_ANR09\\_Austria.pdf](http://www.socialprotection.eu/files_db/202/asisp_ANR09_Austria.pdf)

Fink, M. (2012a). Annual National Report 2012. Pensions, Health Care and Long-term Care. Austria. Report to the European Commission via the ASISP Network, Vienna.

Fink, M. (2012b). Assessment of progress towards the Europe 2020 objectives. Full Report, report to the European Commission via Network of Independent Experts in Social Inclusion.

Fink, M./P. Grand (2009a). Austria. Minimum Income Schemes. A Study in National Policies. Report to the European Commission via Network of Independent Experts in Social Inclusion.

Fink, M./P. Grand (2009b). Assessment of responses to the "Questionnaire to the Member States on Homelessness and Housing Exclusion", report to the EC via the Network of Independent Experts in Social Inclusion, Vienna/Brussels.

Fuchs, M. (2007). Social Assistance – No, thanks? Empirical Analysis of non-take-up in Austria 2003, EUROMOD Working Paper No. EM4/07.

Fuchs, M. (2009). Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (eds.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 290-301.

Geisberger, T./K. Knittler (2010) Niedriglöhne und atypische Beschäftigung in Österreich, in: Statistische Nachrichten, 6/2010, 448-461.

Grand , P. (2009). Wann sind "umfassende" Reformen auch ausreichend? Die janusköpfige Entwicklung der österreichischen aktiven Arbeitsmarktpolitik 1998-2007, in: OEZP, 2/2009.

Hermann, C. (2009). Mindestlöhne in Österreich, in: C. Hermann,/R. Atzmüller (eds.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin, 111-133.

Hermann, C./J. Flecker (2009). Das „Modell Österreich“ im Wandel, in: C. Hermann,/R. Atzmüller (eds.): Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin, 17-44.

Krenn, M. (2010). Working poor in Europe – Austria, <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0910026s/at0910029q.htm>

Leitner, S. 2003.Varieties of familialism. The caring function of the family in comparative perspective, in: European Societies, 5(4), 353-375.

Mairhuber, I. (2009). Übergänge im Lebenserwerbsverlauf von Frauen und Männern in Österreich. Entwicklung, Regulierung und Absicherung“, in C. Hermann/ R. Atzmüller (eds.): Die Dynamik des „österreichischen Modells. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, Berlin, 45-72.

Riedel, M./M. Kraus (2010). The Austrian long-term care system, Austrian contribution to Work Package 1 of the research project „Assessing Needs of Care in European Nations– (ANCIEN), [http://www.ancienlongtermcare.eu/sites/default/files/ANCIEN\\_Country\\_report\\_Austria\\_Final\(17.03.2010\).pdf](http://www.ancienlongtermcare.eu/sites/default/files/ANCIEN_Country_report_Austria_Final(17.03.2010).pdf)

OECD (2012). Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools, Paris.

Opperschall, Ch. (2012). Fit2work. Ein Beratungsangebot für berufliche Sekundärprävention, in: Soziale Sicherheit 1/2012, 8-13.

Otter, A./W.J. Pfeil (2011). Chronologie der Entwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, in: W. Pfeil/J. Wöss (eds.): Handbuch Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Vienna, 209-224.

Perl, G. (2008). Austria – National Report 2008. People who are homeless can be housed, BAWO, Vienna, [http://www.bawo.at/fileadmin/user\\_upload/public/Dokumente/Europa/FEANTSA/Berichte\\_Studien/Austria\\_National\\_Report\\_08\\_korr.pdf](http://www.bawo.at/fileadmin/user_upload/public/Dokumente/Europa/FEANTSA/Berichte_Studien/Austria_National_Report_08_korr.pdf)

---

Pratscher, K. Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegegeld der Bundesländer im Jahr 2009 und in der Entwicklung seit 1999, in: Statistische Nachrichten 12/2011, 1216-1230.

Statistik Austria (2012). Statistik Austria, Ergebnisse im Überblick: Tatsächlich geleistete Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen), [http://www.statistik.at/web\\_de/static/ergebnisse\\_im\\_ueberblick\\_tatsaechlich\\_geleistete\\_arbeitsstunden\\_arbeitsvol\\_062886.xlsx](http://www.statistik.at/web_de/static/ergebnisse_im_ueberblick_tatsaechlich_geleistete_arbeitsstunden_arbeitsvol_062886.xlsx)

Statistik Austria/BMASK (2011). Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2010, Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK, Wien, [http://www.statistik.at/web\\_de/static/eu-silc\\_2010armuts\\_und\\_ausgrenzungsgefaehrung\\_in\\_oesterreich\\_bd.8\\_studie\\_060384.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/eu-silc_2010armuts_und_ausgrenzungsgefaehrung_in_oesterreich_bd.8_studie_060384.pdf)

Tálos, E. (2008). Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik, Innsbruck.

## Zusammenfassende Tabellen

**Tabelle 1**

In welchem Ausmass ist in ihrem Mitgliedsland eine umfassende, integrierte Strategie "aktiver Eingliederung" entwickelt worden?												
	Umfassendes Politikdesign			Integrierte Umsetzung			Vertikale Politikkoordination			Aktive Beteiligung relevanter Akteure		
	Ja	Etwas	Nein	Ja	Etwas	Nein	Ja	Etwas	Nein	Ja	Etwas	Nein
<b>Für Erwerbsfähige</b>		<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>	
<b>Für nicht Erwerbsfähige</b>		<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>	

**Tabelle 2**

In welchem Ausmass sind seit 2008 in ihrem Mitgliedsland die Politikprogramme zur "aktiven Eingliederung" ausgebaut worden, gleich geblieben oder abgebaut worden?									
	Angemessene Einkommensunterstützung			Inklusive Arbeitsmärkte			Zugang zu qualitätvollen Diensten		
	Ausgebaut	Gleich geblieben	Abgebaut	Ausgebaut	Gleich geblieben	Abgebaut	Ausgebaut	Gleich geblieben	Abgebaut
<b>Für Erwerbsfähige</b>	<b>X</b>			<b>X</b>			<b>X</b>		
<b>Für nicht Erwerbsfähige</b>	<b>X</b>				<b>X</b>			<b>X</b>	

## Zusätzliche Tabellen und Grafiken

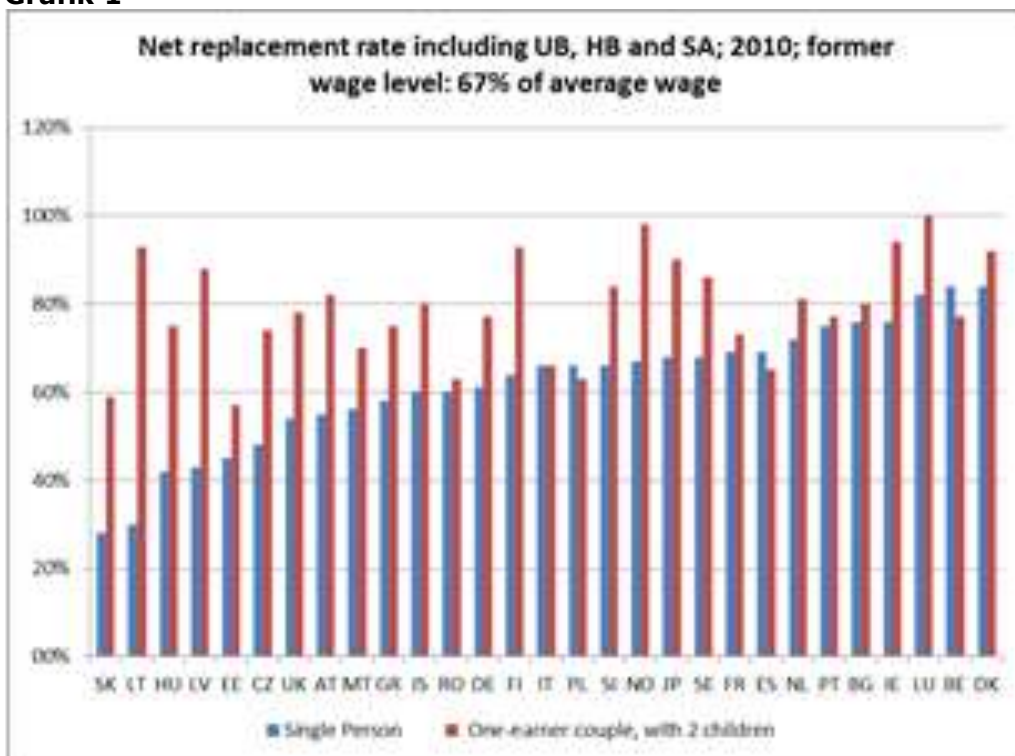
**Tabelle 1: Kinder in institutioneller Kinderbetreuung in % der jeweiligen Altersgruppe**

Jahr	Österr.	Burgen- land	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	Wien
<b>Alter 0 bis 2 Jahre</b>										
1995	4,6	6,0	1,3	2,8	2,4	2,3	1,3	1,1	0,3	16,9
2000	7,7	8,8	1,7	4,7	4,1	6,8	2,1	2,4	3,0	24,3
2005	10,2	13,4	10,1	6,4	5,3	8,5	4,5	10,4	8,0	22,1
2006	10,8	14,6	10,8	6,8	5,5	9,0	5,2	11,4	9,4	22,3
2007	11,8	15,3	12,7	8,7	6,0	9,9	5,6	12,3	11,6	23,1
2008	14,0	16,6	12,3	13,8	6,7	11,3	6,5	14,2	13,8	25,5
2009	15,8	23,5	14,0	15,5	9,4	12,9	7,7	15,1	15,1	26,8
2010	17,1	26,9	15,3	16,7	10,3	13,7	8,8	16,8	17,0	28,1
2011	19,7	29,0	16,5	21,2	11,2	14,1	10,0	18,0	17,3	33,2
<b>Alter 3 bis 5 Jahre</b>										
1995	70,6	88,3	52,3	81,4	71,4	67,5	61,9	64,4	63,5	75,9
2000	77,6	94,4	63,6	86,6	79,0	76,8	69,7	73,2	70,5	79,9
2005	82,7	96,4	72,8	88,7	83,2	82,7	77,6	83,9	79,7	81,4
2006	83,5	95,8	74,9	90,4	84,2	84,0	78,0	84,9	81,6	80,6
2007	84,9	96,5	78,2	91,5	84,7	84,5	79,8	85,7	81,9	83,1
2008	86,5	97,3	81,0	91,4	85,7	85,4	81,6	88,0	86,4	85,3
2009	88,5	99,5	81,3	93,4	90,6	86,9	83,7	88,8	89,8	86,0
2010	90,7	98,8	83,2	95,2	91,3	89,0	85,3	89,8	91,3	91,3
2011	90,3	99,2	84,1	95,6	92,1	89,3	83,9	90,5	89,7	88,9
<b>Alter 6 bis 9 Jahre</b>										
1995	7,0	1,5	6,1	2,1	6,3	5,5	2,6	2,3	0,6	24,9
2000	8,4	2,2	8,1	5,3	8,2	5,6	3,4	2,2	1,5	25,0
2005	11,9	5,2	14,6	11,6	10,7	8,0	4,8	3,2	4,8	27,2
2006	12,9	5,4	16,4	12,7	11,9	8,6	5,2	3,5	6,6	27,8
2007	13,8	6,5	17,8	13,1	12,9	9,7	5,5	4,0	6,6	29,3
2008	14,5	7,5	18,9	13,4	14,1	10,2	5,6	4,4	7,7	29,9
2009	15,4	10,4	18,8	14,5	15,9	10,2	5,7	5,1	9,5	30,3
2010	16,3	12,0	19,4	15,5	17,5	10,4	5,7	5,9	11,3	30,7
2011	16,0	12,3	19,6	16,0	18,7	10,2	5,6	6,8	13,5	26,7

Quelle: Statistik Austria;  
[http://www.statistik.at/web\\_de/static/kinderbetreuungsquoten\\_nach\\_altersgruppen\\_1995\\_bis\\_2011\\_021659.xlsx](http://www.statistik.at/web_de/static/kinderbetreuungsquoten_nach_altersgruppen_1995_bis_2011_021659.xlsx)



**Grafik 1**



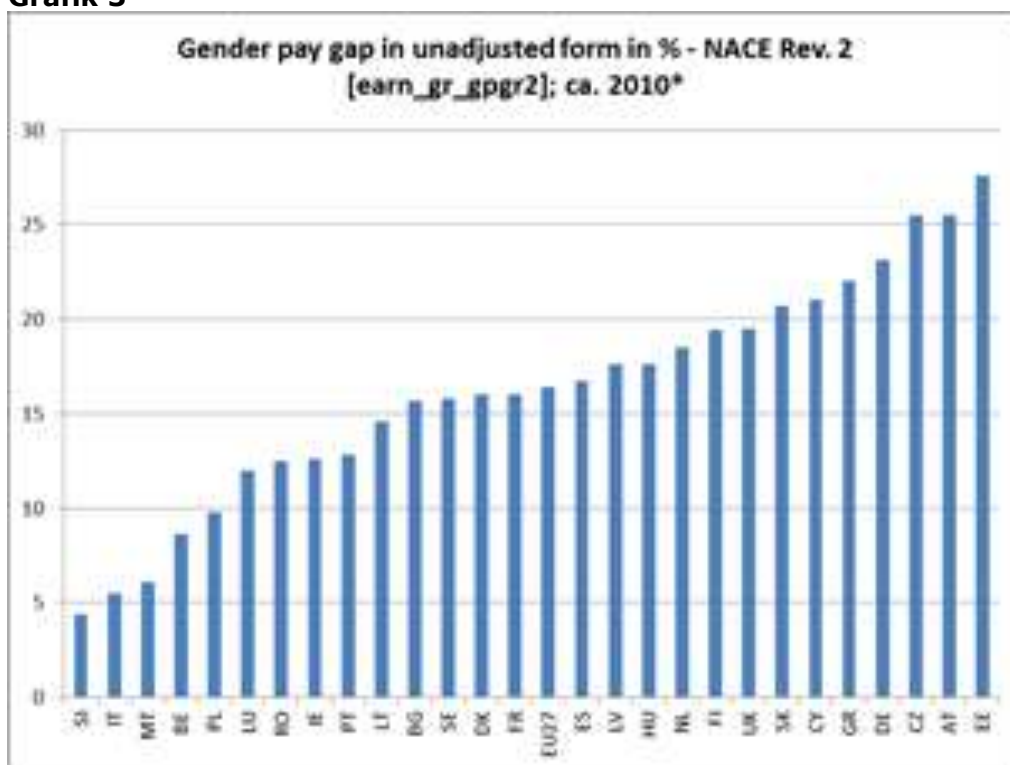
Quelle: DG ECFIN: Tax & benefits indicators DATABASE

**Grafik 2**



\* early basis; full-time employed; companies with more than 10 employees; 2006  
Quelle: Eurostat Database (Eurostat Structures of earnings survey)

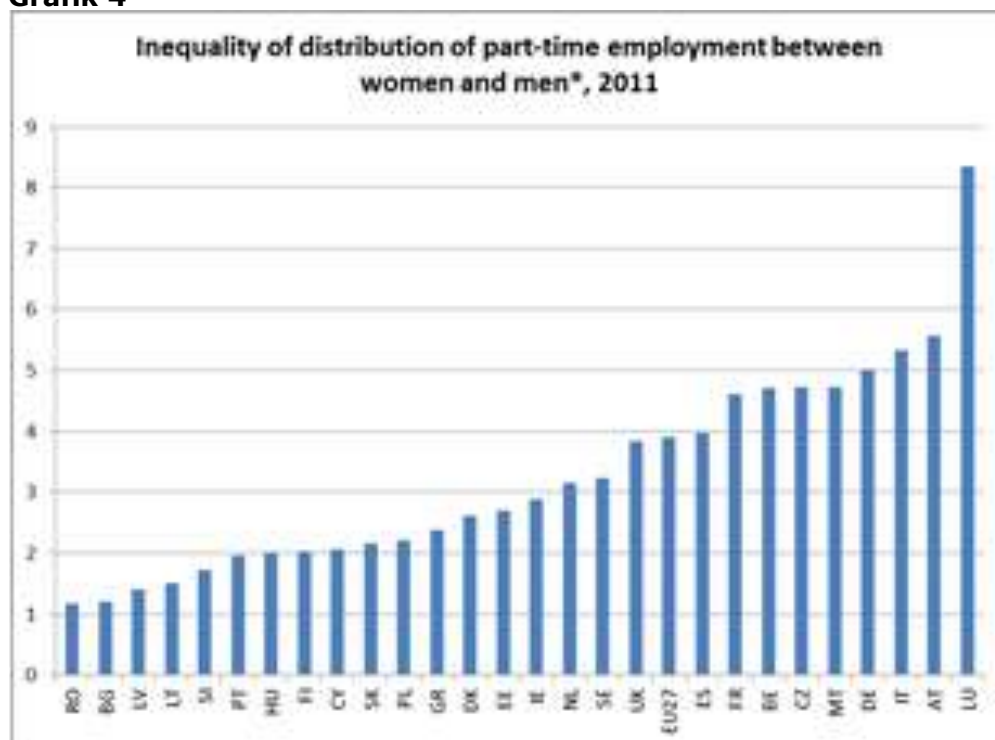
**Grafik 3**



\*EE & GR: data for 2008; PL: data for 2009; in industry, construction and services (except public administration, defense, compulsory social security)

Quelle: Eurostat database

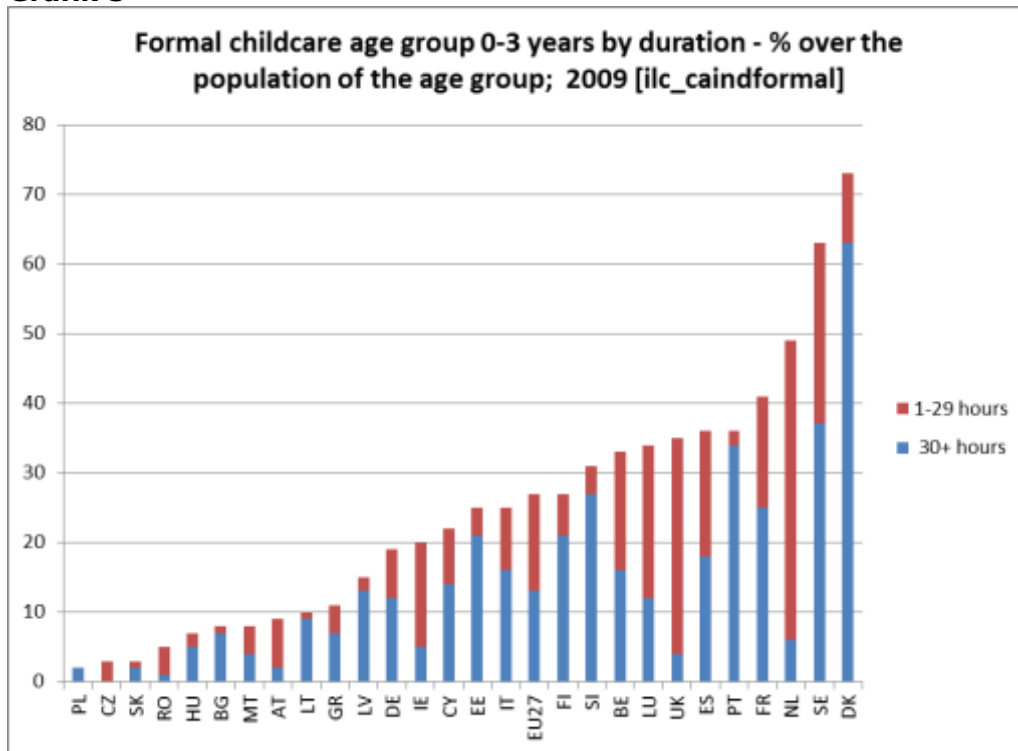
**Grafik 4**



\* Part-time rate of women divided by part-time rate of men

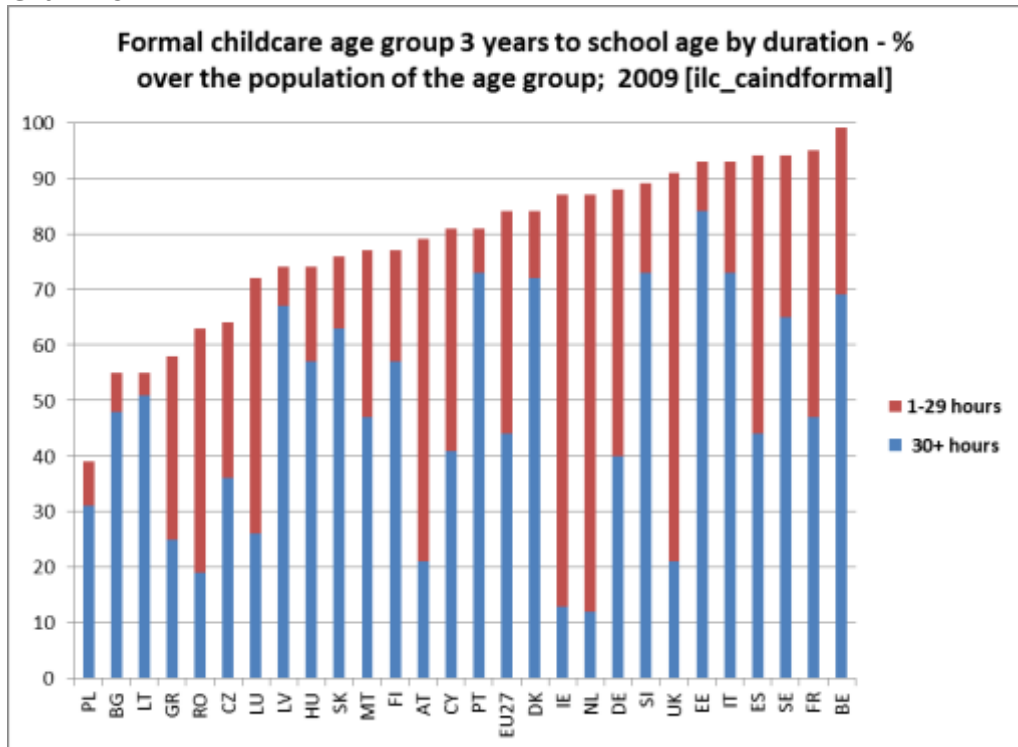
Quelle: Eurostat Database & own calculations.

**Grafik 5**



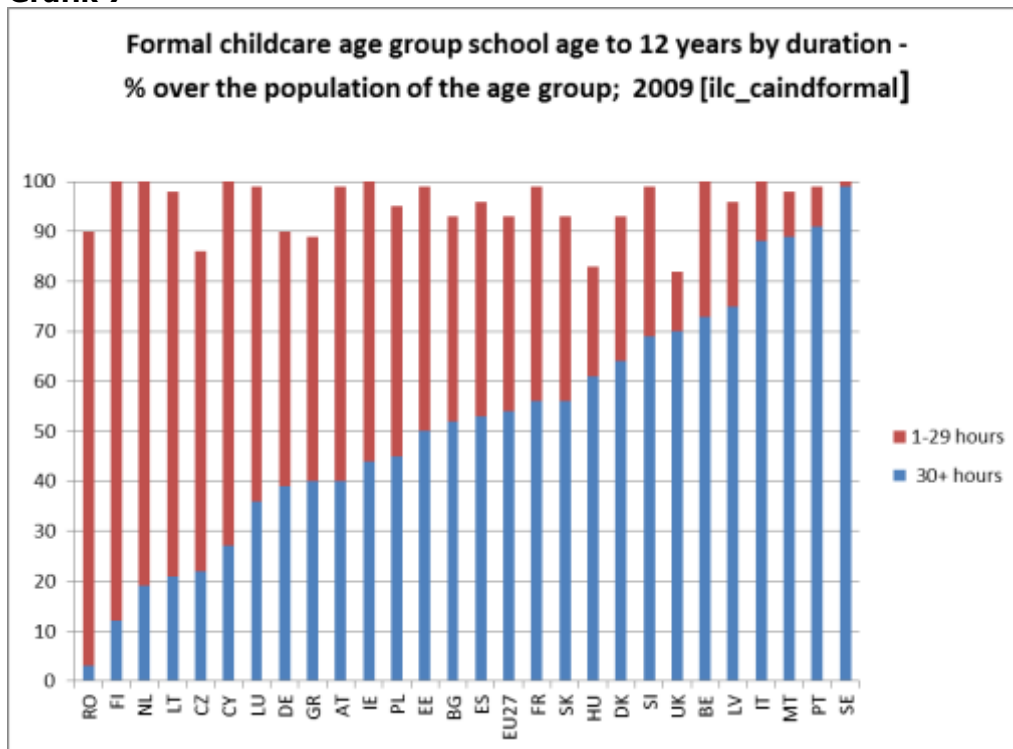
Quelle : Eurostat Database; EU-SILC

**Grafik 6**



Quelle : Eurostat Database; EU-SILC

**Grafik 7**



Quelle: Eurostat Database; EU-SILC

