



Österreich

Mindesteinkommenssysteme

Eine Analyse der nationalen Politikmaßnahmen

Marcel Fink (in Zusammenarbeit mit Peter Grand)
Institut für Staatswissenschaft/Universität Wien

Hinweis: Dieser Bericht gibt die Auffassungen des Verfassers bzw. der Verfasser wieder, die nicht unbedingt denen der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten entsprechen. Die Originalsprache des Berichts ist Englisch.

April 2008



On behalf of the
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



Inhalt

1. Zusammenfassung.....	4
2. Beschreibung der institutionellen Ausgestaltung von Mindesteinkommenssystemen in Österreich	6
2.1. Einleitung.....	6
2.2. Notstandshilfe.....	6
2.2.1. Anspruchsvoraussetzungen.....	6
2.2.2. Höhe der Leistungen	7
2.2.3. Weitere Anspruchsvoraussetzungen	9
2.2.4. Zusatzeinkommen/Einkommensfreigrenzen	9
2.2.5. Organisation	10
2.2.6. Verknüpfung von Notstandshilfe und Sozialhilfe	10
2.2.7. Wesentliche Änderungen in der Arbeitslosenversicherung seit 1992 (einschließlich Arbeitslosengeld und Notstandshilfe)	10
2.3. Sozialhilfe	12
2.3.1. Allgemeine Bemerkungen.....	12
2.3.2. Anspruchsvoraussetzungen.....	13
2.3.3. Leistungen	15
2.3.4. Rückzahlung von Leistungen.....	18
2.3.5. Zusatzeinkommen/Einkommensfreibeträge	20
2.3.6. Organisation/Finanzierung.....	20
2.3.7. Wichtige Reformentwicklungen seit 1992	21
3. Bewertung der österreichischen Mindesteinkommenssysteme	24
3.1. Abdeckung und Inanspruchnahme	24
3.1.1. Notstandshilfe	24
3.1.2. Sozialhilfe	26
3.2. Angemessenheit.....	31
3.3. Effizienz.....	36
3.3.1. Reduzierung der Armut.....	36
3.3.2. Arbeitsanreize.....	39

4. Verbindung zwischen Mindesteinkommenssystemen und den anderen beiden Pfeilern der Strategie der aktiven Eingliederung	41
4.1. (Individuelle) Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme	41
4.2. Unterstützung von Mindesteinkommenssystemen durch Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen	42
Statistischer Anhang	46
Literaturnachweis	47

1. Zusammenfassung

Das österreichische Mindesteinkommenssystem für Personen im erwerbstätigen Alter besteht im Großen und Ganzen aus zwei Instrumenten der sozialen Sicherung: aus der *Notstandshilfe* und der *Sozialhilfe*.

Notstandshilfe wird dabei als Lohnersatzleistung (in gewissem Maß bedarfsorientiert) gezahlt, nachdem ein vorhandener Arbeitslosengeldanspruch endet. Sie ist wie das Arbeitslosengeld Bestandteil der versicherungsbasierten passiven Arbeitsmarktmaßnahmen auf nationaler Ebene. Aber anders als in vielen anderen Ländern ist die Notstandshilfe in Österreich *de facto* auch eine Art Mindesteinkommenssystem, denn sie unterliegt keinen besonderen zeitlichen Begrenzungen.

Die Sozialhilfe fällt in die Zuständigkeit der Länder. Deshalb gibt es neun verschiedene Sozialhilfegesetze, die sich im Hinblick auf die Anspruchskriterien, die Leistungen sowie die Organisations- und Finanzierungsstrukturen unterscheiden. Die Sozialhilfe umfasst bedarfsorientierte Geldleistungen und ein breites Angebot an Sachleistungen.

Die österreichischen Mindesteinkommenssysteme sind, wie in der vorliegenden Untersuchung näher beschrieben, durch verschiedene Probleme und Defizite gekennzeichnet. Dazu zählen u. a.:

Notstandshilfe

- Die Notstandshilfe bietet relativ niedrige Leistungen, besonders für Menschen, die vorher zu niedrigen Löhnen oder Bezügen beschäftigt waren (weitgehend lineare Lohnersatzrate; relativ niedrige Höchstbeträge, eher enge Kriterien bei der Bedürftigkeitsprüfung im Hinblick auf das Familieneinkommen).
- Wenn das Arbeitseinkommen von Leistungsempfängern bzw. -empfängerinnen die sog. Geringfügigkeitsgrenze übersteigt, führt dies zu einer kompletten Streichung der Leistung (keine stufenweise Verringerung \Rightarrow Grenzsteuersatz von 100 %).

Sozialhilfe

- Die jeweiligen Rechtsvorschriften unterscheiden sich erheblich von Bundesland zu Bundesland, was zu einer eher verwirrenden Gesamtsituation (oder zumindest zu geringer Transparenz) führt.
- Die Vorschriften der einzelnen Bundesländer lassen relativ viel Spielraum für die mögliche reale Umsetzung, und die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen ist eher als gering zu bezeichnen.
- Die Quote der Nichtinanspruchnahme erscheint hoch, und die Leistungen sind gemessen an der Armutgefährdungsschwelle relativ niedrig (jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich).
- Bei der Sozialhilfe ist in den letzten Jahren eine Art „Überlastung“ zu verzeichnen, denn eine zunehmende Zahl von Menschen muss aufgrund niedriger Leistungen der Arbeitslosenversicherung ergänzende Sozialleistungen beanspruchen.

- Im Rahmen der Sozialhilfe wurden bis vor Kurzem eher begrenzte Angebote in Sachen (individuelle) Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme gemacht (das österreichische Arbeitsmarktservice - AMS, das für die meisten Qualifizierungsprogramme verantwortlich ist, hat in erster Linie mit Empfängern und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe zu tun).
- Durch das Fehlen einer stufenweisen Verringerung von Leistungen im Hinblick auf ein zusätzliches Arbeitseinkommen (keine Einschleifregelung) und durch Vorschriften über die spätere Rückzahlung von Leistungen, die von ehemaligen Leistungsempfängern und -empfängerinnen verlangt werden kann, reduzieren sich die Arbeitsanreize wahrscheinlich erheblich.

Angesichts dieser relativ weitreichenden Liste von Problemen hat sich in den letzten Jahren die Diskussion über eine Reform der betreffenden Instrumente intensiviert. Diese Diskussion führte zu einem Kompromiss zwischen der Bundesregierung in Wien und fast allen Bundesländern sowie zur Verabschiedung eines Plans zur Weiterentwicklung der offenen Sozialhilfe zu einer sog. bedarfsorientierten Mindestsicherung. Dieses neue System würde viele der oben aufgeführten Probleme positiv verändern, aber seine Einführung (die ursprünglich bis spätestens 1.1.2010 vorgesehen war) wurde verschoben. Gründe sind die Weigerung eines Bundeslands (Kärnten), am entsprechende Abkommen mit dem Nationalstaat teilzunehmen, sowie „technische Probleme“ (im Zusammenhang mit der Einrichtung gemeinsamer Datennetze der Bundesländer und der Arbeitsverwaltung).

2. Beschreibung der institutionellen Ausgestaltung von Mindesteinkommenssystemen in Österreich

2.1. Einleitung

Das österreichische Mindesteinkommenssystem für Personen im erwerbstätigen Alter besteht im Großen und Ganzen aus zwei Instrumenten der sozialen Sicherung: aus der *Notstandshilfe* und der *Sozialhilfe* (für eine ausführliche Analyse siehe beispielsweise Dimmel/Pfeil 2009 sowie BMSK 2007).

Diese Instrumente stammen aus zwei funktional unterschiedlichen Bereichen des österreichischen Sozialsystems. Die Sozialhilfe gehört zum steuerfinanzierten und bedarfsorientierten Bereich, wohingegen die Notstandshilfe zum Sozialversicherungsbereich gehört, der durch Pflichtbeiträge von Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen finanziert wird.

Notstandshilfe wird somit als Lohnersatzleistung gezahlt, nachdem ein vorhandener Arbeitslosengeldanspruch endet, und ist wie das Arbeitslosengeld Bestandteil von versicherungsbasierten passiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Jedoch ist in Österreich die Notstandshilfe de facto auch eine Art Mindesteinkommenssystem, da sie anders als in vielen anderen Ländern keinen besonderen zeitlichen Begrenzungen unterliegt. Zudem können Notstandshilfeleistungen unter bestimmten Umständen durch Sozialhilfeleistungen ergänzt werden. In den letzten Jahren ist eine deutliche Zunahme der Ansprüche auf solche kombinierten Leistungen zu verzeichnen.

In den folgenden beiden Unterabschnitten werden diese beiden Instrumente ausführlicher behandelt.

2.2. Notstandshilfe

2.2.1. Anspruchsvoraussetzungen

Notstandshilfe wird als Lohnersatzleistung gezahlt, nachdem ein vorhandener Arbeitslosengeldanspruch endet.¹ Deshalb ist die zentrale Anspruchsvoraussetzung eine vorherige Anspruchsberechtigung in der Arbeitslosenversicherung.

Notstandshilfe wird nur bei Bedürftigkeit oder Bedarf gezahlt, also dann, wenn das Gesamteinkommen der arbeitslosen Person sowie von Lebensgefährten/innen oder Ehegatten/innen eine gewisse Einkommensgrenze nicht übersteigt. Mit anderen Worten: Sie ist bedarfsorientiert im Hinblick auf sonstige Einkünfte. Außerdem haben nur erwerbsfähige Personen Anspruch auf Notstandshilfe. Wenn jemand aufgrund einer psychischen oder körperlichen Erkrankung dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht, müssen andere Systeme

¹ Potenzielle Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen müssen Notstandshilfe innerhalb von 5 Jahren (seit dem 1.1.2009; davor innerhalb von 3 Jahren) nach dem Enden der Arbeitslosenversicherungsansprüche beantragen.

der sozialen Sicherung wie etwa die Krankenversicherung, Invaliditätspension oder Sozialhilfe in Anspruch genommen werden.

Abgesehen davon müssen Personen zu einem Leistungsbezug bereit sein, eine „zumutbare“ Arbeit anzunehmen. Bei der Notstandshilfe ist die Definition von „zumutbarer Arbeit“ enger gefasst als bei Empfängern und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld. Die Empfänger und Empfängerinnen von Notstandshilfe können eine Arbeit – anders als Arbeitslosengeldempfänger und -empfängerinnen dies (unter bestimmten Umständen und während der ersten 100 Tage des Arbeitslosengeldbezuges) können – nicht mit der Begründung ablehnen, dass diese Arbeit nicht ihrer formalen Qualifikation oder ihrer beruflichen Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit entspricht oder dass die Entlohnung niedriger (oder sogar deutlich niedriger) als in der Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit ist.

Bei der Notstandshilfe bedeutet „zumutbare Arbeit“ im Hinblick auf das Einkommensniveau, dass jede Arbeit mit einem Einkommen über der sog. *Geringfügigkeitsgrenze* (für 2009 sind das 357,74 EUR netto im Monat) angenommen werden muss.² Abgesehen davon müssen die beruflichen Anforderungen der physischen Befähigung der betreffenden Person sowie allgemeinen gesetzlichen Vorschriften und moralischen Maßgaben entsprechen. Darüber hinaus muss die Entfernung zum Arbeitsort zumutbar sein: Bei Teilzeitarbeit darf die Zeit für die Fahrt zum Arbeitsort und zurück zum Wohnort in der Regel nicht mehr als 1 ½ Stunden und bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht mehr als 2 Stunden betragen. Der Arbeitsort und die Arbeitszeiten müssen außerdem mit gesetzlichen Sorgfaltspflichten, z. B. für Kinder, vereinbar sein (siehe BMSK 2007, 49).

Notstandshilfe wird zunächst bis zu 52 Wochen gezahlt. Die Zahlung kann aber auf Antrag so lange verlängert werden, wie die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung erfüllt werden. Anders als in vielen anderen Ländern unterliegt somit die Notstandshilfe in Österreich – im Prinzip – keinen besonderen zeitlichen Begrenzungen.

2.2.2. Höhe der Leistungen

Wie oben erwähnt, ist die Notstandshilfe eine sozialversicherungsbasierte Geldleistung. Deshalb bemessen sich die Leistungen relativ strikt nach dem Äquivalenzprinzip (d. h., die Höhe der Leistung hängt stark vom früheren Erwerbseinkommen ab). Dies wiederum bedeutet, dass genau genommen weder das Arbeitslosengeld noch die Notstandshilfe eine Mindest-Lohnersatzleistung bieten. Etwa drei Viertel der ausgezahlten Notstandshilfe liegen unter dem sog. *Ausgleichszulagenrichtsatz*³ oder 772,40 EUR im Monat (siehe Kapitel 3 weiter unten sowie BMSK 2007, 73).

In der Regel beträgt die Notstandshilfe 92 % des früheren „Grundbetrags“ des Arbeitslosengelds. Wenn die Leistungshöhe unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz liegt, beträgt die Notstandshilfe 95 % des früheren „Grundbetrags“ des Arbeitslosengelds.

² Gleichzeitig sind Arbeitsentgelte unter dieser „Geringfügigkeitsgrenze“ nur teilweise sozialversicherungspflichtig.

³ Der Ausgleichszulagenrichtsatz stellt ein bedarfsorientiertes Mindestsozialleistungsniveau innerhalb des österreichischen Pensionssystems dar. Gleichzeitig dient er als Richtgrenze für Leistungen im Rahmen anderer Systeme der sozialen Sicherung, z. B. Notstandshilfe und Sozialhilfe.

Somit ist die Formel für die Berechnung des Arbeitslosengelds bestimmend für die spätere Höhe der Notstandshilfe. Das Arbeitslosengeld, das vor der Notstandshilfe gezahlt wird, beträgt 55 % des Nettodurchschnittslohns im letzten oder vorletzten Jahr. Dies ist der sog. „Grundbetrag“ des Arbeitslosengelds. Niedrige Leistungen können aber bis zum Ausgleichszulagenrichtsatz (772,40 EUR im Monat) aufgestockt werden, dürfen jedoch eine Nettoersatzquote von 60 % für einzelne Leistungsempfänger bzw. 80 % für Personen mit zu versorgenden Kindern, für die gleichzeitig Anspruch auf Familienzuschläge von 0,97 EUR pro Tag für jedes abhängige Familienmitglied besteht, nicht übersteigen. Dieser Zuschlag, mit dem niedrige Arbeitslosengeldleistungen bis zum Ausgleichszulagenrichtsatz aufgestockt werden können, wird bei der Berechnung der Notstandshilfe nach der 92%- oder 95%-Formel jedoch nicht berücksichtigt. Mit anderen Worten: Es wird lediglich der „Grundbetrag“ des Arbeitslosengelds zur Berechnung herangezogen.

Daneben bestehen unterschiedliche Regelungen zur Berechnung des Höchstbetrags der Notstandshilfe. Dieser Höchstbetrag hängt davon ab, wie lange der Leistungsempfänger oder die Leistungsempfängerin vor dem Bezug der Notstandshilfe Arbeitslosengeld erhalten hat. Die Höchstdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld variiert wiederum entsprechend der Zahl der Beitragsmonate zur Arbeitslosenversicherung (d.h. entsprechend den Versicherungszeiten) und dem Alter der eine Leistung beantragenden Person. In der Regel wird maximal 20 Wochen lang Arbeitslosengeld gezahlt. Wenn ein Anspruchsteller oder eine Anspruchstellerin innerhalb der letzten 5 Jahre auf Versicherungszeiten von 156 Wochen kommt, kann er oder sie maximal 30 Wochen lang Arbeitslosengeld beziehen. Bei einem Alter von mindestens 40 Jahren und Versicherungszeiten von 312 Wochen innerhalb der letzten 10 Jahre kann bis zu 39 Wochen lang Arbeitslosengeld gezahlt werden und bei einem Alter von mindestens 50 Jahren und Versicherungszeiten von 468 Wochen innerhalb der letzten 15 Jahre bis zu 52 Wochen lang.⁴

Nach vorherigem 20-wöchigem Bezug von Arbeitslosengeld entspricht der Höchstbetrag der Notstandshilfe dem Ausgleichszulagenrichtsatz (derzeit 772,40 EUR im Monat), und nach 30-wöchigem Bezug von Arbeitslosengeld liegt der Höchstbetrag bei 901 EUR im Monat. Nach vorherigem 39-wöchigem Bezug von Arbeitslosengeld beträgt die Notstandshilfe wie oben erwähnt 92 % des „Grundbetrags“ des früheren Arbeitslosengelds. Diese Regelung begünstigt ganz offensichtlich ältere Arbeitslose mit relativ durchgängigen Versicherungszeiten.

Gleichzeitig ist die Notstandshilfe in gewissem Maß bedarfsorientiert. Deshalb werden auch sonstige Einkommen von Leistungsempfängern und -empfängerinnen sowie Einkommen von Lebensgefährten und -gefährtinnen oder von Ehegatten und Ehegattinnen angerechnet. Das im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung anrechenbare sonstige Einkommen reduziert sich durch verschiedene Freigrenzen⁵:

- Freibetrag für den Partner bzw. die Partnerin (im Jahr 2009 488 EUR im Monat; im Alter von 50 Jahren und mehr: 976 EUR; im Alter von 55 Jahren und mehr 1.464 EUR)
- Freigrenze für abhängige Personen (im Jahr 2009 244 EUR im Monat; im Alter von 50 Jahren und mehr: 488 EUR; im Alter von 55 Jahren und mehr: 732 EUR)

⁴ Siehe: http://www.ams.at/sfa/14080_812.html#Wie.

⁵ Wenn besondere Umstände oder außerordentliche Aufwendungen vorliegen (z. B. Krankheit, Todesfall in der Familie usw.), können diese Freigrenzen um 50 % angehoben werden (siehe http://www.ams.at/sfa/14666_14691.html#frage14). Für ältere Langzeitarbeitslose sind ebenfalls höhere Freigrenzen vorgesehen (siehe http://www.ams.at/sfa/14080_3681.html).

- Weitere Freigrenzen, z. B. Wohnungskosten, *Werbekosten* usw.

Der Anspruch auf Notstandshilfe verfällt, wenn die Summe des sonstigen Einkommens minus Einkommensfreibeträge über der Leistungshöhe der Notstandshilfe liegt. Ansonsten wird die Notstandshilfe entsprechend der Summe des anrechenbaren Einkommens gekürzt. Wenn das sonstige Einkommen unter der Freigrenze liegt, wird die Notstandshilfe nicht gemindert.

Insgesamt führen diese Regelungen dazu, dass die Höhe der Notstandshilfe in den meisten Fällen wesentlich niedriger ist als das vorher bezogene Arbeitslosengeld (siehe Kapitel 3 weiter unten).

2.2.3. Weitere Anspruchsvoraussetzungen

Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen müssen über die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen hinaus bestimmte Auflagen erfüllen, um ihre Anspruchsberechtigung auf Notstandshilfe zu wahren. Wenn sie sich weigern, zumutbare Arbeit anzunehmen, die seitens des Arbeitsmarktservice (AMS) angeboten wird, kann die Notstandshilfe gesperrt werden. Diese Sperre dauert beim ersten Mal 6 Wochen und bei jeder weiteren Weigerung 8 Wochen. Das gleiche Verfahren wird angewendet, wenn sich ein Leistungsempfänger oder eine Leistungsempfängerin weigert, an einer aktiven Arbeitsmarktmaßnahme teilzunehmen, und wenn arbeitslose Personen anderweitig die Arbeitsvermittlung behindern.

Zwar ist die Notstandshilfe – wie bereits weiter oben erwähnt – nicht zeitlich begrenzt, aber eine Leistung beziehende Personen muss die Notstandshilfe nach 52 Wochen neu beantragen. In diesem Zusammenhang erfolgt dann eine erneute Bedürftigkeitsprüfung.

2.2.4. Zusatzeinkommen/Einkommensfreigrenzen

Personen mit Leistungsbezug haben die Möglichkeit, zusätzlich zur Notstandshilfe Einkünfte zu erzielen. Die Leistung kann jedoch nach bestimmten Regeln gekürzt oder sogar gestrichen werden. Die entscheidende Einkommensmarke ist dabei die Geringfügigkeitsgrenze (derzeit 357,57 EUR brutto), und es gelten unterschiedliche Regelungen für vorübergehende und für dauernde Beschäftigung.

Bei Einkommen aus dauernder Beschäftigung verlieren Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen die Notstandshilfeleistungen, wenn das Erwerbseinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze liegt. Dabei wendet das österreichische System keinen progressiven proportionalen Abzug des Zusatzeinkommens aus Erwerbstätigkeit an: Wenn das Erwerbseinkommen über der Geringfügigkeitsgrenze liegt, wird die Notstandshilfe zur Gänze gestrichen.

Vorübergehende Beschäftigung ist als durchgängige Beschäftigung bis zu 4 Wochen definiert (diese Höchstdauer muss im Voraus festgelegt sein), wobei sich die Beschäftigungszeiten nicht periodisch wiederholen dürfen. Wenn sich die vorübergehende Beschäftigung beispielsweise über den Zeitraum von einer Woche erstreckt, besteht für die übrigen drei Wochen des betreffenden Monats nach wie vor Anspruch auf Notstandshilfe. Wenn das Einkommen aus dieser Erwerbstätigkeit über der Geringfügigkeitsgrenze liegt, wird es auf den verbleibenden Notstandshilfeanspruch angerechnet (aber zu 100 % und nicht nach einer progressiven Formel).

Außerdem darf bei einem bestehenden Anspruch auf Notstandshilfe das Beschäftigungsverhältnis die Arbeitsvermittlung durch das AMS (z. B. die Verfügbarkeit für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen) nicht beeinträchtigen.

2.2.5. Organisation

Arbeitslose können nach Ablauf des Arbeitslosengeldbezugs beim AMS Notstandshilfe beantragen. Anders als bei der Sozialhilfe sind die Gesetze im Rahmen der Arbeitslosenversicherungspolitik Bundesgesetze.

2.2.6. Verknüpfung von Notstandshilfe und Sozialhilfe

Wie bereits erwähnt, sind die Leistungen der Notstandshilfe oft relativ niedrig (Näheres hierzu siehe Kapitel 3 weiter unten). Dies liegt daran, dass das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe nach einer Formel berechnet werden, die zu weitgehend linearen (und nicht progressiven) Lohnersatzquoten und – etwa bei Arbeitslosigkeit nach vorhergehender Teilzeitbeschäftigung – zu vergleichsweise geringen Leistungen führt. Wer aus diesen beiden Sozialversicherungszweigen nur niedrige Leistungen empfängt, kann jedoch zusätzliche Leistungen aus der bedarfsgeprüften Sozialhilfe beantragen. Solche Anträge haben in den letzten Jahren stark zugenommen (siehe weiter unten).

2.2.7. Wesentliche Änderungen in der Arbeitslosenversicherung seit 1992 (einschließlich Arbeitslosengeld und Notstandshilfe)

Im Großen und Ganzen war die Entwicklung der Arbeitslosenversicherung in Österreich seit Anfang der 1990er Jahre bis vor Kurzem durch Maßnahmen gekennzeichnet, die auf Kostendämmung abzielten. Mit anderen Worten: Die Reformen führten vor allem zu allmählichen Kürzungen und strengeren Anspruchskriterien (siehe Tálos 2005, 66 ff., Obinger/Tálos 2006, 124 ff., Fink 2006, 179 ff., Wetzel 2003).

Hier einige Beispiele für solche Reformen:

- 1993: Senkung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengelds von 57,9 % auf 57 %; Senkung der Standard-Nettoersatzrate der Notstandshilfe von 95 % auf 92 % des vorher bezogenen Arbeitslosengelds; strengere Sanktionen bei Verweigerung durch Leistungsbezieher und -bezieherinnen (z. B. Ablehnung einer angebotenen Arbeit oder Verweigerung der Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme);
- 1995: Senkung der Nettoersatzquote des Arbeitslosengelds von 57 % auf 56 % für den oberen Bereich des Arbeitslosengelds, strengere Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld (Anhebung der Mindestversicherungszeiten für nicht erstmalige Anspruchsteller und Anspruchstellerinnen von 20 auf 26 Wochen), Kürzungen bei Familienzuschlägen;
- 1996: enger gefasste Definition des Begriffs „zumutbare Arbeit“ (die nicht abgelehnt werden kann), längere Sperre von Leistungen bei Verweigerung und – vor allem –

Einführung einer Obergrenze der Notstandshilfe entsprechend den vorhergehenden Versicherungszeiten und dem Alter (siehe Wetzels 2003, 50);

- 2001: Senkung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengelds von 56 % auf 55 %, strengere Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld (Anhebung der Mindestversicherungszeiten für nicht erstmalige Leistungsbezieher und -bezieherinnen von 26 auf 28 Wochen);
- 2004: strengere Regelung für die Sperrung von Leistungen bei Verweigerung durch die arbeitslose Person; strengere Regelungen im Hinblick auf die Definition des Begriffs „zumutbare Arbeit“: jetzt gilt ein modifizierter „Berufsschutz“ nur noch für die ersten 100 Tage des Bezugs von Arbeitslosengeld; Einführung einer neuen Regelung (sog. „Einkommenschutz“): BezieherInnen von Arbeitslosengeld (wohlgemerkt: nicht BezieherInnen von Notstandshilfe) können eine Arbeit ablehnen, wenn das damit erzielbare Einkommen unter 80 % jenes Einkommens liegt, das sie mit ihrer Tätigkeit vor der Arbeitslosigkeit erzielt haben (in den ersten 120 Tagen der Arbeitslosigkeit, danach gilt eine Grenze von 75 %; Personen, die vor der Arbeitslosigkeit teilzeitbeschäftigt waren – mit weniger als 75 % der Normalarbeitszeit – gilt eine Grenze von 100 %).

Alles in allem gingen diese Änderungen der Vorschriften mit einem allmählich erschwerten Zugang zum Arbeitslosengeld und zur anschließenden Notstandshilfe einher. Gleichzeitig wurden die Leistungen für Personen, die Zugang zu diesen Leistungen haben, in einem gewissen Umfang gekürzt.

Seit 2007 werden neue Maßnahmen im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung diskutiert, um das offensichtliche Problem eines relativ hohen Armutsrisikos für die Gruppe langzeitarbeitsloser Personen zu lindern. Bei diesen – allerdings noch nicht beschlossenen – Reformen handelt es sich um:

- eine Anhebung der Einkommensgrenzen für Partner und Partnerinnen (Lebensgefährten und Lebensgefährtinnen, Ehegatten und Ehegattinnen) und abhängige Personen bei der Bedürftigkeitsprüfung in der Notstandshilfe;
- Aufstockung niedriger Notstandshilfeleistungen bis zum Ausgleichszulagenrichtsatz (772,40 EUR im Monat), wobei die Ersatzquote aber 60 % für einzelne Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen sowie 80 % für Personen mit zu versorgenden Kindern und Anspruch auf Familienzuschläge nicht übersteigen darf.

Diese beiden Maßnahmen wären Teil des Reformpakets zur „*bedarfsorientierten Mindestsicherung*“, das ursprünglich bis spätestens 1.1.2010 eingeführt werden sollte und auch eine relativ groß angelegte Strukturreform der offenen Sozialhilfe umfassen würde. Das Reformpaket ist aber vor Kurzem aus verschiedenen politischen und technischen Gründen verschoben worden (siehe den nachfolgenden Abschnitt 2.3).

Eine bereits beschlossene Maßnahme ist die Einbeziehung von so genannten Freien Dienstnehmern und Freien Dienstnehmerinnen (seit dem Jahr 2008) in die Arbeitslosenversicherung und die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Selbständige (ab dem Jahr 2009).

2.3. Sozialhilfe

2.3.1. Allgemeine Bemerkungen

Die Sozialhilfegesetze liegen in der Zuständigkeit der Länder. Deshalb gibt es neun verschiedene Sozialhilfegesetze, die sich im Hinblick auf die Anspruchskriterien, die Leistungen sowie die Organisations- und Finanzierungsstrukturen unterscheiden (siehe BMSK 2007, 73). Damit sind erhebliche Unterschiede verbunden, die es erschweren, ein fundiertes Gesamtbild zu zeichnen (für eine neuere zusammenfassende Analyse sei aber beispielsweise auf Dimmel/Pfeil 2009, 487-505, verwiesen).

Die Sozialhilfe folgt allerdings gemeinsamen Prinzipien (siehe Dimmel 2008, 448). Die beiden wichtigsten sind:

- das „Individualitätsprinzip“, dem zufolge Sozialhilfeansprüche von den ganz konkreten Verhältnissen der einen Antrag stellenden Person abhängen, z. B. von der Bedürftigkeit der betreffenden Person, von ihren individuellen körperlichen und geistigen Fähigkeiten usw., und
- das „Subsidiaritätsprinzip“, dem zufolge die Sozialhilfe, das sog. zweite soziale Netz, nur dann greift, wenn keine (ausreichenden) Ansprüche auf andere Leistungen der sozialen Sicherung bestehen oder wenn sie erloschen sind.

Im Hinblick auf das zweite Prinzip ist festzuhalten, dass die Sozialhilfe ursprünglich nur für Einzelfälle und „Ausnahmefälle“ der sozialen (Un-)Sicherheit gedacht war und die klassischen sozialen Risiken als durch andere Sozialversicherungsbereiche abgedeckt galten (siehe beispielsweise Dimmel 2003, 117). Wie weiter unten aber ausführlicher erörtert wird, ist die Sozialhilfe in den letzten Jahren de facto immer mehr zum Auffangnetz von Defiziten in anderen Bereichen des Sozialsystems eingesetzt worden, insbesondere im Zusammenhang mit dem Risiko der Arbeitslosigkeit.

Generell bezwecken die neun Sozialhilfegesetze die Regelung von zwei bzw. drei Bereichen (je nach dem Vorhandensein eines eigenen Gesetzes für Erwerbsunfähige): a) Sicherung des Lebensunterhalts, b) Hilfe in außergewöhnlichen Notsituationen und c) Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen (besonders im Hinblick auf die Kurz- und Langzeitpflege). Hierbei werden Betreuungsleistungen in Pflegeheimen und anderen Einrichtungen unter dem Begriff „geschlossene Sozialhilfe“ zusammengefasst, während die anderen Bereiche unter den Begriff der „offenen Sozialhilfe“ fallen. Neben den drei oben genannten Bereichen hat in den letzten Jahren auch das Ziel der Ausbildungsförderung und der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit eine gewisse Bedeutung erlangt.

Im Kern beinhaltet die Sozialhilfe aber Geldleistungen sowie Sach- und Dienstleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts von Leistungsempfängern und Leistungsempfängerinnen (sog. „Hilfe zum Lebensunterhalt“). Antragsstellende Personen haben im Prinzip einen gesetzlichen Anspruch auf die meisten dieser Leistungen. Gleichzeitig lassen die jeweiligen Sozialhilfegesetze den Sozialämtern aber einen breiten Ermessensspielraum, was mit erheblichen Grauzonen der Auslegung und entsprechenden Unterschieden in der faktischen Umsetzung verbunden ist (siehe beispielsweise Dimmel/Pfeil 2009, 491 ff.).

2.3.2. Anspruchsvoraussetzungen

- **Bedürftigkeit/Bedarf**

Die elementarste Anspruchsvoraussetzung ist Bedürftigkeit oder Bedarf. Ein gemeinsames Prinzip der Sozialhilfegesetze aller neun Bundesländer ist die Bedürftigkeit im Sinne des *gegenwärtigen* Bedarfs einer Person, d. h., Umstände aus der Vergangenheit wie etwa Schulden werden bei der Berechnung von Leistungen nicht berücksichtigt.

Außerdem ist die Definition von Bedürftigkeit und Bedarf in allen Bundesländern von dem Gedanken geprägt, dass Bedürftigkeit die Unfähigkeit darstellt, seinen Lebensunterhalt a) aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln (Einkommen, Vermögen und Arbeit) zu bestreiten und/oder b) im Rahmen der Versorgung durch die Familie und/oder c) aufgrund von Anspruchsberechtigungen nach sozialversicherungsgesetzlichen Regelungen oder aufgrund anderer vorrangiger Anspruchsberechtigungen (Subsidiaritätsprinzip) (siehe BMSK 2007, 73).

Einkommen wird in einem umfassenden Sinn definiert, d. h., praktisch alle Einkommensformen werden bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt (z. B. Erwerbseinkommen, Pacht- und Mieteinnahmen, Einkünfte aus Geldanlagen, Einkommen aus anderen Leistungen der sozialen Sicherung, Unterhaltszahlungen usw.). Manche Einkommensformen – insbesondere allgemeine Sozialleistungen – werden aber nicht einbezogen. Zu diesen Ausnahmen zählen beispielsweise *Pflegegeld*, *Familienbeihilfe* oder *Kleinkindbeihilfe*.

Ebenso wie der Begriff des Einkommens wird auch der Begriff Vermögen in einem umfassenden Sinn angewendet. Darin ist Geld ebenso eingeschlossen wie andere bewegliche und unbewegliche Güter. Das Hauptkriterium für die Anrechnung von Vermögen ist die Möglichkeit der Kapitalisierung, z. B. durch Verkauf, Vermietung, Verpachtung, Verpfändung, Beleihung usw.

In jedem Sozialhilfegesetz der einzelnen Bundesländer finden sich Ausnahmen für bestimmte Vermögensarten, die nicht angerechnet werden. Außer in Kärnten gibt es in jedem Bundesland ausdrückliche Regelungen zum „geschützten“ Vermögen. Diese Regelungen betreffen beschäftigungsbezogene Gegenstände wie Arbeitskleidung oder Werkzeug, in manchen Fällen aber auch PCs und Fahrzeuge. Weitere Ausnahmen betreffen Gegenstände, die zur Befriedigung geistiger oder kultureller Bedürfnisse benötigt werden, z. B. Bücher, Musikinstrumente, Kameras, CD-Player usw. Darüber hinaus sind in einigen Bundesländern auch (angemessene) Eigentumswohnungen, Privathäuser und kleine Ersparnisse ausgenommen. Dennoch können die Sozialämter dieses Vermögen beschlagnahmen, um mögliche spätere Rückerstattungsansprüche abzusichern (siehe weiter unten).

Abgesehen von der Anrechnung von Einkommen und Vermögen, müssen Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen als allgemeines Prinzip ihre Bereitschaft erkennen lassen, ihren Lebensunterhalt zumindest teilweise aus eigener Arbeit zu bestreiten. Alle Bundesländer verlangen den Arbeitseinsatz von einer Leistungen beziehenden Personen jedoch nur, wenn die angebotene Arbeit „geeignet“ ist. Die Eignung hängt vom Alter, von der Familiensituation und von den körperlichen und geistigen Fähigkeiten der jeweiligen Person ab. Im Großen und Ganzen ist in den Sozialhilfegesetzen der Auslegungsspielraum für den Begriff der „Eignung“ relativ weit und weniger streng geregelt

wie bei der Notstandshilfe. Abgesehen davon müssen Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfe auch ihre Bereitschaft zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen und anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, die ihnen angeboten werden, erkennen lassen.

Leistungsempfänger und -empfängerinnen, die diesen Anforderungen nicht nachkommen, müssen Kürzungen hinnehmen oder können ihre Ansprüche auf Geldleistungen sowie auf Sach- und Dienstleistungen verlieren (die Sanktionsvorschriften sind von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich gestaltet, siehe Pfeil 2001, 206).

Trotz der insgesamt divergierenden Vorschriften werden in allen neun Sozialhilfegesetzen – zumindest implizit – drei Personengruppen genannt, die ihre Arbeitsbereitschaft nicht nachweisen müssen, um ihre Ansprüche zu wahren:

- a) altersbezogene Ausnahmen: Personen in Ausbildungsmaßnahmen oder in der Schulausbildung bis zur Matura sowie Personen im gesetzlichen Pensionsalter (Frauen: ab 60 Jahre, Männer: ab 65 Jahre).
- b) Für Ausnahmen aufgrund der körperlichen Befähigung gelten die Maßstäbe für die Arbeitsfähigkeit. Eng damit verbunden ist das Konzept des *Berufsschutzes*. Dies bedeutet, dass die Erklärung der Unfähigkeit zur Arbeit von der ursprünglichen Beschäftigung abhängt. Normalerweise wird die Arbeitsfähigkeit von Leistungsempfängern und Leistungsempfängerinnen amtsärztlich geprüft, während eine frühere Feststellung einer Berufs- oder Arbeitsunfähigkeit, z. B. im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, im Rahmen der Sozialhilfegesetze nicht relevant ist. Eine besonders problematische Gruppe in diesen Zusammenhang bilden Personen, die dem Arbeitsmarkt aufgrund sozialer Defizite nicht zur Verfügung stehen. Für diese Personengruppe gibt es keine kohärenten Regelungen.
- c) Ausnahmen aufgrund von Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen: Diese Regelungen betreffen zunächst alleinerziehende Mütter und/oder Väter mit einem Kind im Alter von unter zwei Jahren (in Niederösterreich und im Burgenland – unter bestimmten Umständen – unter drei Jahren). Die Regelungen gelten, wenn es keine andere Betreuungsmöglichkeit, z. B. eine *Kinderbetreuungseinrichtung* oder eine *Tagesmutter* bzw. einen *Tagesvater*, gibt. Weitere Regelungen betreffen Personen mit Pflegeverpflichtungen, auch wenn dieser Punkt nur im Sozialhilfegesetz von Oberösterreich ausdrücklich genannt wird. Die pflegende Person muss mit der zu pflegenden Person eng verbunden sein, und die Pflegeverpflichtungen müssen einen gewissen zeitlichen Umfang umfassen. Wenn aber die Person, die die Pflege vornimmt und Sozialhilfe beantragt, Einkommen aus Leistungen aufgrund von Pflegebedürftigkeit bezieht, die ursprünglich für die pflegebedürftige Person vorgesehen sind, muss dieses Einkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung berücksichtigt werden.

Mittel von Dritten umfassen Transferleistungen von Personen oder Einrichtungen, die zur – zumindest teilweisen – Befriedigung elementarer Bedürfnisse des Lebensunterhalts geeignet sind. Diese Regelungen beziehen sich auf Leistungen von Organisationen der *freien Wohlfahrtspflege* und auf die meisten Transferleistungen von Personen, die in einem gemeinsamen Haushalt mit der einen Antrag stellenden Person leben. Auch hier sind die Regelungen in den neun Sozialhilfegesetzen sehr unterschiedlich (für eine ausführliche Erörterung siehe Pfeil 2001, 147 ff.).

- **Staatsbürgerschaft**

Die Regelungen zur Staatsbürgerschaft als Anspruchsvoraussetzung differieren in Abhängigkeit verschiedener Personengruppen. Im Allgemeinen sind nur einen Antrag stellende Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft „uneingeschränkt“ anspruchsberechtigt. Das Gleiche gilt für EU-/EWR-Bürger und -Bürgerinnen sowie Staatsangehörige privilegierter Drittländer, wenn auch nur in Verbindung mit einer *Aufenthaltsberechtigung*, die für einen (legalen) Aufenthalt von mehr als drei Monaten in Österreich erforderlich ist. Asylbewerber und -werberinnen haben normalerweise keinen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe. Für andere Personengruppen gibt es zahlreiche Regelungen, die von Bundesland zu Bundesland erheblich variieren (zur ausführlichen Analyse siehe Pfeil 2001, 84-143).

Als allgemeines Anspruchskriterium für Staatsangehörige von Drittstaaten gilt aber die Richtlinie 2003/109/EG. Nach dieser Richtlinie sind Staatsangehörige von Drittstaaten sozialhilfeberechtigt, wenn sie seit mehr als fünf Jahren in Österreich gelebt und ein ständiges Einkommen bezogen haben (siehe Richtlinie 2003/109/EG des Rates).

- **Gewöhnlicher Aufenthalt**

Über die Vorschriften zur Staatsbürgerschaft hinaus müssen um eine Leistung ansuchende Personen ihren *gewöhnlichen Aufenthalt* in dem entsprechenden Bundesland haben. Vier Bundesländer (Kärnten, Burgenland, Niederösterreich und Vorarlberg) schreiben an erster Stelle einen *Hauptwohnsitz* im Sinne des Meldegesetzes vor, akzeptieren ersatzweise aber auch den bloßen Aufenthalt. Vier weitere Länder (Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien) verlangen lediglich den bloßen Aufenthalt, während das Sozialhilfegesetz von Tirol zu diesem Punkt überhaupt keine ausdrücklichen Vorschriften enthält.

Der bloße Aufenthalt muss aber für einen gewissen Zeitraum vorliegen, damit die Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere für einen ständigen Sozialhilfeanspruch, erfüllt sind. Als Faustregel gilt, dass die Aufenthaltsdauer mehr als drei Monate betragen muss, obwohl dies in keinem der Sozialhilfegesetze ausdrücklich so formuliert wird (siehe Pfeil 2001, 72).

Diese Mindestdauer gilt auch beim Umzug von einem Bundesland in ein anderes. Eine bis zu drei Monate dauernde Abwesenheit von dem zuständigen Bundesland bewirkt keine Kürzung oder Aufhebung des Sozialhilfeanspruchs (zu den zahlreichen Vorschriften, die bei einer Abwesenheit von mehr als drei Monaten gelten, z. B. für eine notwendige Behandlung in einem Krankenhaus im Ausland, siehe Pfeil 2001, 75 ff.). In der Regel führt eine Abwesenheit von mehr als drei Monaten zum Verfall der Anspruchsberechtigung.

2.3.3. Leistungen

Wie bereits erwähnt, umfasst die Sozialhilfe Geldleistungen sowie Sach- und Dienstleistungen. Weiterhin wird Sozialhilfe Personen gewährt, die nicht in besonderen Einrichtungen wie etwa in Pflegeheimen leben („*offene Sozialhilfe*“), sowie Personen, die in besonderen Einrichtungen betreut werden („*geschlossene Sozialhilfe*“).

Der zentrale Bereich der Sozialhilfe besteht aus Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Wie bereits erwähnt, umfassen die Bedürfnisse des Lebensunterhalts beispielsweise Wohnung, Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Haushaltsgüter, Heizung sowie Güter für die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben. Einige Sozialhilfegesetze nennen weitere besondere Bedürfnisse (für eine Übersicht zu den verschiedenen Regelungen siehe Pfeil 2001, 217).

Bei der offenen Sozialhilfe können Geldleistungen in Form von Dauerzahlungen („Dauerunterstützung“) oder Einmalzahlungen („Einmalhilfe“) gewährt werden.

Die wichtigsten Sozialhilfeleistungen – Geldleistungen – werden auf der Grundlage sogenannter Richtsätze berechnet, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sind. Jedes Bundesland beschließt die Richtsätze per Rechtsakt. Bei diesen Richtsätzen handelt es sich praktisch um feste Beträge für Geldleistungen, die dann je nach individuellem Einkommen, Mitteln von Dritten usw. gemindert werden können. Im Prinzip gibt es drei verschiedene Arten von Richtsätzen (mit Abweichungen in Ober- und Niederösterreich sowie in der Steiermark), die von der Größe des Haushalts und der Anzahl der unterhaltsberechtigten Personen abhängen.

Tabelle 1: Monatliche Sozialhilferichtsätze 2009 in EUR (Stand: 1.1.2009)

	Alleinunterstützte („Alleinstehende“)	Hauptunterstützte („Haushaltsvorstand“)	Mitunterstützte (ohne Familienbeihilfeanspruch)	Mitunterstützte (mit Familienbeihilfeanspruch)
Burgenland	473,60 534,50 ¹⁾	391,90 452,80 ¹⁾	285,90 335,60 ¹⁾	140,30 190,00 ¹⁾
Kärnten	506,00 ³⁾ 556,60/581,90/657,80 ⁴⁾	379,50 430,10/455,50/531,30 ⁴⁾	379,50 430,10/455,50/531,30 ⁴⁾	151,80 ⁵⁾ 202,40 ⁵⁾
Nieder-österreich	532,30 362,40 ²⁾	467,50	257,30	144,30
Oberösterreich	569,50/424,30 ²⁾ 590,00 ¹⁾ /448,00 ²⁾	514,70 536,00 ¹⁾	333,90 360,00 ¹⁾	160,40
Salzburg	464,50	418,50	268,00	155,50
Steiermark	540,00	492,00 ²⁾	329,00	166,00
Tirol	459,90	393,50	273,70	152,90
Vorarlberg	514,50	432,00	275,50	159,80
Wien	454,00 ³⁾ 733,00 ¹⁾	352,00 549,50 ¹⁾	352,00 549,50 ¹⁾	135,00

Quelle: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.*

- 1) Erhöhter Richtsatz für „Dauerunterstützte“ (insbesondere Erwerbsunfähige, Hilfebedürftige im Pensionsalter).
- 2) Geringerer Satz für an sich alleinunterstützte Personen in Haushaltsgemeinschaft mit ihnen gegenüber nicht Unterhaltspflichtigen (z. B. Geschwister).
- 3) Alleinerziehende.
- 4) Erhöhter Richtsatz für drei Personengruppen: +10 % des Mindeststandards für arbeitsunfähige Personen, +15 % des Mindeststandards für Personen nach Vollendung des 60. Lebensjahrs, wenn sie selbst keinen Anspruch auf eine Pension haben und zumindest ein Kind erzogen wurde, +30 % des Mindeststandards, wenn für eine Person erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird (die bei einem Kind mit Behinderung gewährt wird).
- 5) Richtsätze für Minderjährige sind nach Alter gestaffelt: vor Vollendung des 10. Lebensjahrs 151,80 EUR, nach Vollendung des 10. Lebensjahrs 202,40 EUR.

Die Höhe der Richtsätze unterscheidet sich je nach dem Bedarf, der mit einem bestimmten Richtsatz abgedeckt werden soll. In manchen Bundesländern sind beispielsweise Stromkosten einbezogen, während dies in anderen Bundesländern, die hierfür besondere Zusatzzuwendungen zahlen, nicht der Fall ist. Außerdem werden diese Richtsätze nicht nach einem gemeinsamen Prinzip, z. B. auf der Grundlage eines Waren- und Dienstleistungskorbs, berechnet. Mit anderen Worten: Die verschiedenen Richtsätze werden quasi willkürlich nach „politischer Intention“ festgelegt.

Neben den auf Richtsätzen basierenden Leistungen werden im Rahmen der Sozialhilfe weitere Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gezahlt, insbesondere Zusatzunterstützung für Wohnkosten und für den Krankheitsfall. Beide Arten von Sonderleistungen sind in allen Bundesländern üblich.

Bei den Wohnkosten werden die Leistungen in der Regel in Geldform gewährt (entsprechend den tatsächlichen Wohnungskosten des Anspruchsberechtigten bis zu einer gewissen Obergrenze, die von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ist). Doch die Sozialämter können auch in Form einer Sachleistung für eine adäquate (d. h. einfache) Unterkunft sorgen. Es ist erwähnenswert, dass einige Bundesländer mit unterdurchschnittlichen generellen Sozialhilferichtsätzen im Gegenzug überdurchschnittliche Wohnkostenbeihilfen in Form von monetären Transfers vorsehen (letzteres gilt insbesondere für Wien und Salzburg). Außerdem zahlen fast alle Bundesländer Sonderleistungen für Heizkosten (mit Ausnahme von Kärnten) und Stromkosten (mit Ausnahme von Kärnten und Tirol).

Bei Krankheit oder Schwangerschaft übernimmt die Sozialhilfe die Kosten für Sachleistungen, wenn die betreffende Person nicht krankenversichert ist und sich keine freiwillige Selbstversicherung leisten kann (zur Erörterung der zahlreichen Vorschriften siehe Pfeil 2001, 263-285).

Es ist festzuhalten, dass alle Sozialhilfegesetze Bestimmungen zu Obergrenzen für Leistungen (einschließlich Zuschläge für Wohnen, Elektrizität, Heizung usw.) enthalten, auch wenn diese oft nicht kohärent definiert sind. Im Wesentlichen entspricht diese Grenze dem *Ausgleichszulagenrichtsatz* der Pensionsversicherung, der derzeit 772,40 EUR pro Monat beträgt (für eine ausführliche Erörterung siehe Pfeil 2001, 245 ff.)

Weitere Sonderleistungen betreffen:

- Beihilfen bei Aufhalten in Pflegeheimen oder Krankenhäusern;
- verbilligte Fahrpreise für öffentliche Verkehrsmittel;
- Erlass der Rezeptgebühr;
- Erlass der Rundfunkgebühr.

2.3.4. Rückzahlung von Leistungen

Wegen der Vielfältigkeit und Komplexität der Vorschriften betreffend die Rückzahlung von Leistungen kann hier nur ein grober Überblick gegeben werden (für eine ausführliche Erörterung siehe Pfeil 2001, 291-356; für einen kurzen Überblick siehe Dimmel/Pfeil 2009, 488).

Im Wesentlichen unterscheiden die Sozialhilfegesetze zwischen zwei Arten von Rückzahlungen, nämlich:

- Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen (egal, ob Geldleistungen oder Sach- und Dienstleistungen) aufgrund von Änderungen in der Vermögens- und/oder Einkommenssituation einer ehemals Leistungsbezugsperson oder von Familienmitgliedern;
- Rückzahlung von Sozialhilfeleistungen, die aufgrund von nicht angegebenem Einkommen oder Vermögen unrechtmäßig erworben wurden.

Außerdem unterscheiden die Sozialhilfegesetze zwischen verschiedenen Personengruppen, die zur Rückzahlung von Leistungen verpflichtet sind. Diese Personengruppen sind:

- frühere Leistungsempfänger oder -empfängerinnen selbst;
- die Erben im Falle des Todes von Leistungsbeziehern oder -bezieherinnen ;

- Unterhaltspflichtige Personen (in der Regel Familienmitglieder);
- Personen, denen gegenüber frühere Anspruchsberechtigte rechtsgültige Forderungen haben (z. B. Schuldforderungen).

Im Prinzip müssen ehemalige Leistungsempfänger und -empfängerinnen oder andere Verpflichtete Sozialhilfeleistungen zurückzahlen, insbesondere Sozialhilfeleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Anspruchsberechtigten (sog. „*Hilfe zum Lebensunterhalt*“). Ehemalige Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfeleistungen können bei späterem höheren Einkommen⁶ oder bei einer deutlich positiven Entwicklung des verfügbaren Vermögens zur Refundierung von Leistungen verpflichtet werden. Angehörige können zur Rückzahlung von Sozialhilfeleistungen entsprechend ihrem tatsächlichen Einkommen zu dem Zeitpunkt, zu dem eine andere angehörige Person Sozialhilfe erhält, verpflichtet sein (ein höheres Einkommen zu einem späteren Zeitpunkt darf in diesem Fall nicht berücksichtigt werden).

Die wichtigsten einschlägigen Vorschriften lauten wie folgt:

- Ehemalige Leistungsempfänger und -empfängerinnen müssen Leistungen nicht zurückzahlen, wenn durch die Rückzahlung die Fähigkeit, den Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten, gefährdet ist oder wenn die Rückzahlung ein schweres wirtschaftliches Risiko darstellt.
- Als Dritte, die zur Rückerstattung von Leistungen verpflichtet sind, werden Erben, (geschiedene) Ehegatten und -gattinnen, Eltern für (volljährige oder nicht volljährige) Kinder und Kinder für Eltern genannt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die einschlägigen Regelungen.

Tabelle 2: Verpflichtungen von Dritten zur Rückzahlung von Leistungen der Sozialhilfe

Dritte Person	Offene Sozialhilfe	Geschlossene Sozialhilfe
Erben	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark
(Geschiedene) Ehegatten und -gattinnen	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark und Niederösterreich	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark, Niederösterreich und Kärnten.
Eltern für nicht volljährige Kinder	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark und Kärnten
Eltern für volljährige Kinder	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern außer der Steiermark, Salzburg, Vorarlberg und Wien.	Rückzahlungsverpflichtung nur im Burgenland, Niederösterreich, Tirol und mit Ausnahmen in Oberösterreich.
Volljährige Kinder für Eltern	Rückzahlungsverpflichtung nur im Burgenland und Kärnten; mit Ausnahmen auch in Oberösterreich und Tirol.	Rückzahlungsverpflichtung in allen Bundesländern ab 01.01.2009 abgeschafft.

Source: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.

⁶ Im Bundesland Steiermark wurde diese Regelung vor Kurzem abgeschafft (siehe: APA0152 II, CI 17.9.2008).

Es gibt auch Vorschriften zu zeitlichen Begrenzungen für die Rückzahlung. Die Verpflichtungen ehemaliger Leistungsempfänger und -empfängerinnen, von Erben sowie von Unterhalt zahlenden Dritten erlöschen normalerweise drei Jahre nach Beendigung der Sozialhilfe, aber in manchen Fällen beträgt die zeitliche Befristung zehn Jahre (z. B. in Vorarlberg).

In diesem Zusammenhang sind einige Probleme zu nennen:

- Die Verpflichtung unterhaltspflichtiger Dritter zur Rückzahlung von Leistungen ist ein Grund für die hohe Quote der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe (siehe weiter unten Kapitel 3 sowie Fuchs 2007; 2009): Potenzielle Anspruchsberechtigte beantragen oft keine Sozialhilfe, weil sie ihre Angehörigen nicht belasten möchten.
- Außer in der Steiermark gibt es in keinem Bundesland ausdrückliche Vorschriften, die die Verpflichtung für ehemals Sozialhilfe beziehende Personen auf Rückzahlung früher bezogener Sozialhilfeleistungen aufheben, wenn die Einkommen (auch nur geringfügig) über dem jeweiligen Richtsatz zu liegen kommen. Darüber hinaus kann eine Rückzahlungsverpflichtung bis zu zehn Jahren nach dem Erlöschen der Anspruchsberechtigung drohen, was eine demotivierende Wirkung haben kann.

Allerdings ist anzumerken, dass früher bezogene Sozialhilfeleistungen de facto oft nicht zurückgezahlt werden, selbst wenn sich die Einkommenssituation ehemaliger BezieherInnen verbessert. Entsprechend der Vorschrift, dass die Rückzahlung kein schweres wirtschaftliches Risiko darstellen oder dem allgemeinen Ziel der nachhaltigen sozialen Eingliederung nicht entgegenstehen darf, verzichten die Sozialämter oft auf rechtliche Schritte zur Durchsetzung ihrer Forderungen. So führt etwa das Bundesland Wien derzeit überhaupt keine Prozesse um Rückzahlungen irgendwelcher Art.

2.3.5. Zusatzeinkommen/Einkommensfreibeträge

Leistungsempfänger und -empfängerinnen dürfen während des Bezugs von Sozialhilfe Einkommen aus Erwerbstätigkeit beziehen. Dies führt aber im Prinzip zu einer anteiligen Kürzung der Sozialhilfe. Mit anderen Worten: Finanzielle Anreize etwa für die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung mit niedrigem Einkommen bestehen so gut wie gar nicht. Nach dem Sozialhilfegesetz von Oberösterreich können sich BezieherInnen im Rahmen öffentlicher Beschäftigungsprogramme aber etwas hinzuverdienen, ohne dass die Sozialhilfeleistungen gekürzt werden. In einer Reihe anderer Bundesländer, darunter auch Tirol und Kärnten, wird heute ähnlich verfahren.

2.3.6. Organisation/Finanzierung

Wie bereits erwähnt, sind die Sozialhilfegesetze Ländersache. In der Regel muss die Sozialhilfe bei der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft oder in Wien beim Magistrat beantragt werden. Üblicher Weise werden die kommunalen Behörden aber um eine Stellungnahme zu dem jeweiligen Antrag gebeten. Besonders in kleinen Gemeinden birgt eine solche Organisationsweise die Gefahr der Stigmatisierung in sich, was ein weiterer Faktor für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe ist (siehe weiter unten).

In der Regel wird die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen dem jeweiligen Bundesland und den betreffenden Gemeinden geteilt, auch wenn sich die Verteilung von Bundesland zu Bundesland unterscheidet.

2.3.7. Wichtige Reformentwicklungen seit 1992

Im Rahmen des vorliegenden Berichts (und angesichts des Vorhandenseins von neun verschiedenen Sozialhilfegesetzen der Bundesländer) können wir nur die wichtigsten Reformentwicklungen der letzten Jahre skizzieren (siehe Dimmel/Pfeil 2009, 491 ff.).

Erstens ist evident, dass bei der Sozialhilfe – im Gegensatz zur Notstandshilfe – keine Tendenz zu einer bedeutenden oder wesentlichen Kürzung von Leistungen zu erkennen ist. Ganz im Gegenteil weisen neuere Reformen⁷ in die Richtung, dass die Richtsätze jetzt Standardsätze der Mindestversorgung darstellen und Leistungen nur noch in Ausnahmefällen unter diese Grenzbeträge fallen dürfen. Diese Entwicklung ging allerdings mit einer Kürzung bestimmter optionaler Zuschläge einher.

Gleichzeitig haben die Reformen in gewissem Maß auch auf bekannte Problemen wie die schlechte Situation Alleinerziehender reagiert (vor Kurzem wurden in Wien und Kärnten die Leistungen für diese Gruppe angehoben).

Eine wichtige und interessante Entwicklung stellen die verstärkten Anstrengungen zur Einbindung von Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dar. Damit verbunden sind Reformen, die finanzielle Anreize zur Teilnahme an solchen Maßnahmen beinhalten, denn zusätzliche Einkünfte durch die Arbeit im Rahmen solcher Maßnahmen werden in mehreren Bundesländern bis zu einem gewissen Umfang nicht angerechnet (die Sozialhilfegesetze von Oberösterreich, Tirol und Kärnten enthalten diesbezüglich ausdrückliche Vorschriften).

Außerdem wurde die Verpflichtung zur Rückzahlung von Leistungen – insgesamt gesehen – etwas gelockert. Dies gilt für ehemalige Leistungsbezieher und -bezieherinnen, aber insbesondere für Angehörige und für die geschlossene Sozialhilfe. Darüber hinaus ist das Verfahrensrecht in der Sozialhilfe in vielen Bundesländern reformiert worden, um den Zugang zu erleichtern und die Transparenz zu verbessern (siehe Dimmel/Pfeil 2009, 492).

Aber dennoch zeigen sich bei der Sozialhilfe erhebliche Probleme (siehe Kapitel 3 weiter unten). Dies liegt unter anderem an der stark zunehmenden Zahl von Personen mit Leistungsbezug im erwerbsfähigen Alter. Diese Personengruppe erfüllt nicht die Anspruchskriterien der Arbeitslosenversicherung (und verfügt insbesondere nicht über die verlangten Versicherungszeiten) oder hat nur Anspruch auf relativ niedrige Arbeitslosengeldleistungen (z. B. nach vorheriger Teilzeitbeschäftigung) und beantragt deshalb zusätzliche bedarfsorientierte Sozialhilfe. Dies bedeutet eine zunehmende finanzielle Belastung für die Bundesländer und die Kommunen. Zugleich hat sich gezeigt, dass Sozialhilfe in der herkömmlichen Form kein brauchbares und nachhaltiges Instrument für die Bewältigung „normaler“ sozialer Risiken wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit darstellt. Denn die Nichtinanspruchnahme scheint sehr groß zu sein, die Leistungen liegen regelmäßig unter der Armutsgefährdungsgrenze und die Vernetzung mit aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen, die normalerweise vom *Österreichischen*

⁷ Neue Sozialhilfegesetze in Oberösterreich und der Steiermark im Jahr 1998, im Burgenland und in Niederösterreich im Jahr 2000, in Tirol im Jahr 2006 und in Kärnten im Jahr 2007.

Arbeitsmarktservice (AMS) für Empfänger und Empfängerinnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe angeboten werden, ist vergleichsweise schwach.

Vor diesem Hintergrund wurden Anstrengungen zur Weiterentwicklung der offenen Sozialhilfe zu einer neuen so genannten „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS) entwickelt (siehe BMASK 2009, 101 ff.). Dieses neue System soll die Kernleistungen der offenen Sozialhilfe harmonisieren und (in den meisten Bundesländern) erhöhen:⁸

- Diese Reform würde zu einheitlichen Mindeststandards auf Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatz führen (derzeit 772,40 EUR brutto – was 733,00 EUR netto für Alleinstehende und 1 099,00 EUR netto für Paare entspricht –, zahlbar 14-mal im Jahr). Für Kinder würde ein Zuschlag von 131,94 EUR pro Kind gezahlt werden. Diese Leistung soll alle Lebenshaltungskosten einschließlich Wohnkosten abdecken und würde an die Entwicklung des Ausgleichszulagenrichtsatzes in der Pensionsversicherung gekoppelt werden. Allfällige Wohnkosten wären mit einem Anteil von 25% in dieser Leistung inkludiert (im Falle höherer tatsächlicher Wohnkosten könnten die Länder höhere Leistungen gewähren).
- Bisher waren manche Gruppen von SozialhilfebezieherInnen nicht in die normale Krankenversicherung integriert. Entsprechend den aktuellen Reformplänen würden diese Personen in Zukunft in die normale Krankenversicherung eingegliedert werden (während Behandlungskosten bisher für Personen ohne Krankenversicherungsschutz von den Sozialämtern bezahlt werden, was in einigen Fällen dem Vernehmen nach zu einer schlechteren Behandlungsqualität geführt hat).⁹
- Ersparnisse bis in Höhe von 3 665 EUR (= Ausgleichszulagenrichtsatz x 5) würden im Zusammenhang mit der Verpflichtung, zunächst auf das persönliche Vermögen zurückzugreifen, nicht angerechnet werden.
- EmpfängerInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung sollen nach 6 Monaten des Leistungsbezugs bis zu 18 Monate lang die Möglichkeit auf ein abzugsfreies Zusatzeinkommen aus Erwerbstätigkeit haben. Auf diese Weise kann das abschlagsfreie Erwerbseinkommen zwischen 7 % und 17 % des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende betragen.
- Fast alle Formen der Rückerstattung/Rückzahlung von Leistungen durch ehemalige Leistungsempfänger und -empfängerinnen würden abgeschafft. Letzteres gilt insbesondere in Bezug auf zukünftiges Erwerbseinkommen. Die Verpflichtung von Eltern zur Rückzahlung von Leistungen für ihre volljährigen Kinder (und von Kindern für ihre Eltern) würde abgeschafft. Bei Vermögen in Form von Häusern oder Wohnungen im Besitz des Leistungsempfängers könnten die Bundesländer aber nach wie vor eine spätere Rückzahlung sicherstellen lassen.
- Empfänger und Empfängerinnen von bedarfsorientierter Mindestsicherung hätten Zugang zu allen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen des AMS. Dies würde eine substantielle Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Situation bedeuten.

⁸ Näheres siehe <http://www.bmask.gv.at/cms/site/liste.html?channel=CH0606>.

⁹ Siehe z. B. Dimmel 2003, 142 ff.

- Als begleitende Maßnahme würden die Leistungen bei niedriger Notstandshilfe bis zum Ausgleichszulagenrichtsatz aufgestockt (aber mit der Obergrenze einer Nettoersatzquote von 60 % für Einpersonenhaushalte und 80 % für Personen, die Anspruch auf Familienzuschläge haben; dies entspricht der Regelung, die derzeit beim Arbeitslosengeld gilt – siehe Abschnitt 2.2 weiter oben).

Diese Reform wäre jedoch nicht mit einem nationalen Gesetz über bedarfsorientierte Mindestsicherung verbunden, sondern würde im Rahmen der bestehenden Sozialhilfegesetze oder durch neue Gesetze zur bedarfsorientierten Mindestsicherung auf Länderebene eingeführt. Der grundlegende rechtliche Rahmen für diese Reform ist ein Abkommen zwischen der Bundesrepublik Österreich und den Bundesländern gemäß Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG). Ursprünglich sollte diese Reform bis zum 1.1.2010 eingeführt werden.

Ein Bundesland (Kärnten) weigert sich bis jetzt aber, das entsprechende Abkommen mitzutragen, während die anderen Bundesländer explizit ihren Willen signalisiert haben, ein solches zu unterzeichnen. Außerdem sind Probleme im Hinblick auf die Kompatibilität der Computersysteme und IT-Lösungen des österreichischen Arbeitsmarktservice und der Sozialämter auf Länderebene aufgetreten (wobei eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen im Zusammenhang mit der Einbindung von Empfängern und Empfängerinnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung in aktive Arbeitsmarktmaßnahmen notwendig wäre).

Im März 2009 gab der Sozialminister bekannt, dass mit einer gewissen Verzögerung bei der Einführung des Reformpakets zu rechnen sei, aber nach wie vor eine Einführung im Laufe des Jahres 2010 geplant sei.¹⁰ Diese Verschiebung wurde von den Bundesländern, die die entsprechenden Abkommen bereits zugestimmt hatten, von einigen der Oppositionsparteien und von karitativen Organisationen des sog. „dritten Sektors“ stark kritisiert.¹¹

¹⁰ OTS0256 II, CI 10.3.2009.

¹¹ APA0343 II, CI 11.3.2009

3. Bewertung der österreichischen Mindesteinkommenssysteme

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Ergebnissen und den virulenten Problemen der wichtigsten österreichischen Mindesteinkommenssysteme: der Notstandshilfe und der Sozialhilfe. Folgende Themen werden ausführlicher behandelt: Abdeckung und Inanspruchnahme, Angemessenheit im Hinblick auf die Armutsgefährdungsschwellen und andere Indikatoren wie etwa das verfügbare Einkommen und die gesetzlichen Mindestlöhne und die Effizienz von Mindesteinkommenssystemen im Hinblick auf Armutsreduzierung und positive/negative Arbeitsanreize.

3.1. Abdeckung und Inanspruchnahme

3.1.1. Notstandshilfe

Wie weiter oben dargelegt, ist die Notstandshilfe eine (in gewissem Maß) bedarfsorientierte Sozialleistung, die Arbeitslose nach dem Ende ihres Arbeitslosengeldanspruchs (der je nach Alter und Versicherungszeiten nach 20 bis 52 Wochen endet) beantragen können. So gesehen ist es für den Anspruch auf Notstandshilfe entscheidend, dass man vorher die Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld erfüllt.

Laut den Zahlen des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) hatten 2008 90,4 % aller *beim Arbeitsmarktservice gemeldeten* Arbeitslosen Zugang zu Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe (siehe Tabelle 3), 93,4 % bei Männer und 86,6 % bei Frauen. Gleichzeitig sind die Leistungsempfängerquoten bei den unter 25-Jährigen erheblich niedriger und bei der Gruppe der ab 45-Jährigen höher. Mit anderen Worten: Ein erhebliches Abdeckungsproblem gibt es offensichtlich bei jungen Menschen und hier besonders bei jungen Frauen. Der Grund für dieses Problem kann zunächst in nicht ausreichenden Versicherungszeiten der betreffenden Personen liegen (siehe weiter unten).

Tabelle 3: Quote der Leistungsempfänger (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) in % aller gemeldeten Arbeitslosen 2008

Alter	Quote der Leistungsempfänger (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe)		
	Frauen	Männer	Gesamt
< 25 Jahre	77,5	84,6	81,4
25-44 Jahre	85,7	92,5	89,3
>= 45 Jahre	93,3	98,6	96,5
Gesamt	86,6	93,4	90,4

Quelle: AMS-Arbeitsmarktdaten (<http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>) und eigene Berechnungen

Wie oben angemerkt, beziehen sich diese Zahlen nur auf die beim Arbeitsmarktservice gemeldeten Arbeitslosen. Aus diesem Grund kann die Abdeckung etwas zu hoch angesetzt sein. Eine alternative Datenquelle ist die Arbeitsmarkterhebung von Statistik Austria (siehe Tabelle 4). Diesen Daten zufolge sind nur etwa 78 % aller Arbeitslosen (gemäß dem EU Labour Force Concept; LFC) bei der Arbeitsverwaltung gemeldet, wobei die Zahl bei Männern wesentlich höher

ist als bei Frauen. Außerdem beziehen nur 52,3 % aller Frauen und 61,9 % aller Männer, die gemäß LFC als arbeitslos gelten können, Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe. Hier kann die Abdeckung zu niedrig angesetzt sein, weil Teilnehmer und Teilnehmerinnen der entsprechenden Umfragen möglicherweise angeben, dass sie keine Leistungen beziehen, obwohl sie dies in Wirklichkeit doch tun. Diese Zahlen können aber dennoch als Hinweis darauf gelten, dass die Abdeckungsprobleme größer sind, als die Zahlen zu den gemeldeten Arbeitslosen erkennen lassen.

Tabelle 4: Arbeitslosenstand (nach dem Labour Force Concept) in %, 2007

Arbeitslosenstand (nach dem Labour Force Concept) in %, 2007			
	Frauen	Männer	Gesamt
Beim Arbeitsmarktservice gemeldet	74,9	81,7	78,2
Bezieher von Leistungen	52,3	61,9	56,8
<i>Davon Arbeitslosengeld</i>	<i>33,2</i>	<i>37,6</i>	<i>35,3</i>
<i>Davon Notstandshilfe</i>	<i>19,1</i>	<i>24,3</i>	<i>21,6</i>

Quelle: Statistik Austria 2008a, 210, und eigene Berechnungen.

Die Ursache für den Nichtzugang zu Arbeitslosengeld kann in nicht ausreichenden Versicherungszeiten bestehen. Erstmals einen Antrag stellende Personen im Alter von 25 Jahren und darüber müssen mindestens 52 arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigungswochen innerhalb der letzten 2 Jahre nachweisen (für Personen im Alter von bis zu 25 Jahren sind es 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate). Wenn jemand bereits vorher einmal Arbeitslosengeld bezogen hat, sind Versicherungszeiten von 28 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate notwendig. Wie weiter oben festgestellt (Kapitel 2), wurde dieses Anspruchskriterium mehrfach verschärft (insbesondere bei nicht erstmaliger Antragstellung). Die oben vorgelegten Zahlen deuten darauf hin, dass besonders junge Menschen von Problemen des Zugangs zu Leistungen betroffen sind.

Ein zweiter erwähnenswerter Punkt ist die Bedürftigkeitsprüfung bei der Notstandshilfe. Dies kann besonders für Frauen ungünstig sein, weil in Österreich Männer im Allgemeinen ein deutlich höheres Erwerbseinkommen als Frauen haben¹², was bei Frauen zu potenziell größeren Abzügen nach dem Familieneinkommen führt als bei Männern.

Weitere Probleme lagen bis vor Kurzem darin begründet, dass Arbeitskräfte in einigen Beschäftigungsformen überhaupt keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung hatten (und aus diesem Grund auch nicht zu Arbeitslosengeld und Notstandshilfe).

Die erste Gruppe waren sog. Freie Dienstnehmer und Dienstnehmerinnen, eine Personengruppe, die an der Grenze zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung angesiedelt ist (siehe Fink et al. 2003). Diese Gruppe, die sich zurzeit auf ca. 26 000 Personen beläuft, ist seit dem 1.1.2008 obligatorisch in die Arbeitslosenversicherung eingegliedert.¹³

¹² Siehe beispielsweise Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009.

¹³ Weitere Informationen siehe

<https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/Soziale%20Absicherung.pdf>.

Eine zweite Gruppe, die traditionell keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung hat, sind die Selbständigen. Nach einer kürzlichen Reform haben Selbständige nun aber (seit dem 1.1.2009) die Möglichkeit zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung.¹⁴

Im Großen und Ganzen sind die Informationen und Daten zu Problemen bezüglich des Zugangs zu Arbeitslosenversicherungsleistungen in Österreich sehr begrenzt. Deshalb wären ausführlichere Daten und Informationen zu den betreffenden Fragen – und hier insbesondere zu den Schwierigkeiten, die jeweiligen Anspruchskriterien zu erfüllen (Versicherungszeiten) – notwendig, um weitere Reformen entsprechend den tatsächlichen sozialen Problemen und Bedürfnissen diskutieren und beschließen zu können.

3.1.2. Sozialhilfe

Wie bereits weiter oben erwähnt, hat die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Österreich in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen. Die Zahlen in Tabelle A1 im Anhang zu dem vorliegenden Bericht zeigen, dass sich die Zahl der Bezieher von offener Sozialhilfe zwischen 1996 und 2006 verdoppelt hat. Die stärksten Zuwachsraten sind für Wien (+156 %), für Niederösterreich (+142 %) und für Tirol (+124 %) zu verzeichnen. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts liegt aber keine eingehende Analyse dieser Unterschiede in der Entwicklung der Zahl der Empfänger und Empfängerinnen von offener Sozialhilfe vor (siehe weiter unten).

Bei der Berechnung in Prozent der Gesamtbevölkerung sind beträchtliche Unterschiede in der Zahl der Empfänger und Empfängerinnen von offener Sozialhilfe zu erkennen (siehe Tabelle 5). 2006 bezogen 5 % der Wiener Bevölkerung offene Sozialhilfe, während in Kärnten die entsprechende Zahl lediglich 0,24 % betrug.

Tabelle 5: Empfänger von offener Sozialhilfe in % der Gesamtbevölkerung, 1996- 2006

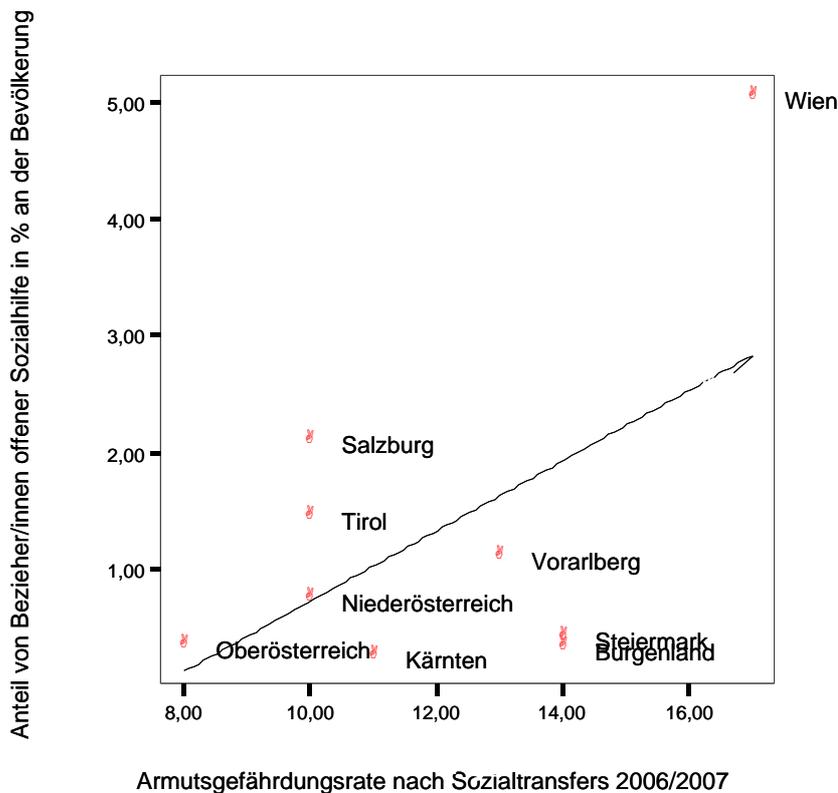
Empfänger von offener Sozialhilfe in % der Gesamtbevölkerung										
Jahr	Österreich	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
1996	0,80	0,44	0,19	0,31	0,34	1,56	0,37	0,68	0,86	2,12
1997	0,86	0,34	0,19	0,42	0,18	1,74	0,59	0,69	0,90	2,24
1998	0,93	0,37	0,19	0,40	0,15	1,95	0,47	0,76	1,06	2,57
1999	1,01	0,40	0,18	0,51	0,17	1,91	0,40	0,84	1,11	2,85
2000	1,01	0,32	0,19	0,49	0,17	1,68	0,45	0,90	0,88	2,97
2001	1,12	0,31	0,17	0,48	0,17	1,61	0,42	0,91	0,92	3,60
2002	1,22	0,27	0,20	0,46	0,20	1,73	0,43	0,98	0,84	4,00
2003	1,32	0,27	0,21	0,53	0,22	1,88	0,34	1,08	0,74	4,42
2004	1,46	0,28	0,21	0,66	0,27	2,07	0,38	1,43	0,63	4,70
2005	1,53	0,29	0,23	0,67	0,42	2,10	0,34	1,41	0,63	4,88
2006	1,59	0,30	0,24	0,72	0,32	2,09	0,40	1,43	1,08	5,04

¹⁴ Weitere Informationen siehe http://esv-sva.sozvers.at/portal/index.html?ctrl:cmd=render&ctrl>window=svaportal.channel_content.cmsWindow&p_menuid=68271&p_tabid=4.

Quelle: Statistik Austria, Sozialhilfe 1996-2006 (http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/sozialhilfe/index.html) und eigene Berechnungen.

Interessanterweise besteht keine hohe Korrelation zwischen diesen Unterschieden und der jeweiligen Armutsgefährdungsquote (nach Sozialtransfers) (siehe nachstehendes Schaubild 1). Insbesondere in der Steiermark, im Burgenland, in Kärnten und in Vorarlberg ist die Zahl der Empfänger von offener Sozialhilfe in % der Gesamtbevölkerung niedriger als dies nach der jeweiligen Armutsgefährdungsquote (nach Sozialtransfers) zu erwarten wäre.

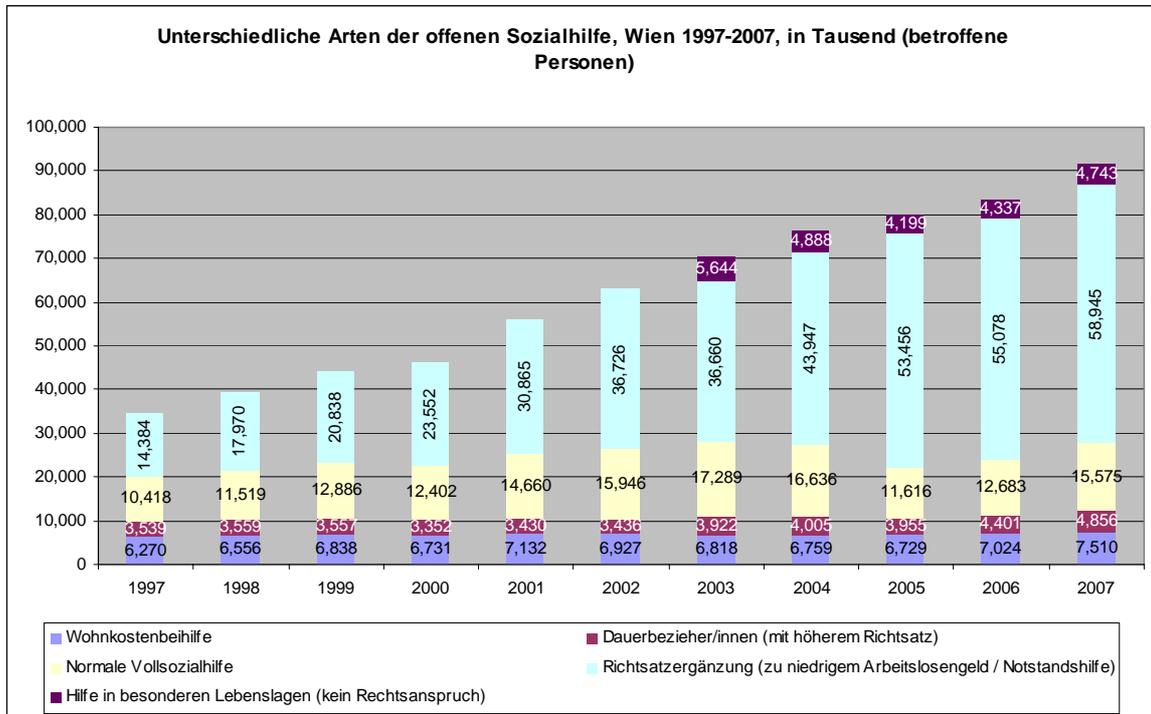
Schaubild 1: Armutsgefährdungsquoten und Bezieher von offener Sozialhilfe in % der Gesamtbevölkerung in österreichischen Bundesländern 2006/2007



Quelle: Statistik Austria 2008a, Statistik Austria 2009 und eigene Berechnungen.

Für einige Bundesländer stehen detailliertere Daten zu verschiedenen Arten der geleisteten offenen Sozialhilfe zur Verfügung – in vielen Fällen allerdings nur für eine sehr begrenzte Zahl von Jahren. Das Datenmaterial zur Sozialhilfe ist also im Allgemeinen sehr beschränkt (siehe beispielsweise Dimmel 2008, 621 ff.). Daten für eine umfassendere Zeitreihe sind lediglich für das Bundesland Wien verfügbar. Diese Daten belegen, dass die Zunahme der Leistungsempfänger und -empfängerinnen namentlich durch eine zunehmende Zahl von Personen bedingt ist, die aufgrund niedriger Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) ergänzende Sozialhilfeleistungen beziehen. Die Zahl dieser Empfänger und Empfängerinnen von Sozialhilfe hat sich seit 1996 nahezu vervierfacht (siehe Schaubild 2).

Schaubild 2: Verschiedene Arten von Leistungen in der offenen Sozialhilfe, Wien 1997-2007 (in Tausend)



Quelle: Interne Sozialhilfestatistik, Stadt Wien.

Ähnliche Daten liegen für die Bundesländer Salzburg und Vorarlberg vor. Die entsprechende Statistik für Salzburg bietet Daten zu weiteren Einkommensquellen von Haushalten (nicht Einzelfälle), die offene Sozialhilfe beziehen (siehe Tabelle 6). Hier hat etwa ein Drittel der Bezieher und Bezieherinnen überhaupt kein weiteres Einkommen, ca. 23 % beziehen Invaliditätspensionen, ca. 17 % Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe, ca. 15 % haben Einkommen aus Erwerbstätigkeit und ca. 12 % Einkommen aus anderen Quellen.

Tabelle 6: Weitere Einkommensquellen von Haushalten, die offene Sozialhilfe beziehen (Salzburg, 2005-2007)

	2005		2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Weiteres Einkommen aus ...						
Arbeitslosenhilfe/Notstandshilfe	1 356	19,3	1 259	18,4	1 098	16,7
Erwerbstätigkeit	926	13,5	978	14,3	983	15,0
Kinderbetreuungshilfe	14	0,2	13	0,2	6	0,1
Pension	1 520	22,1	1 505	22,0	1 502	22,9
sonstigen Einkünften	727	10,6	828	12,1	790	12,0
Kein weiteres Einkommen	2 320	33,8	2 247	32,9	2 181	33,2
Gesamt	6 863	100,0	6 830	100,0	6 560	100,0

Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung 2008, 36.

Dies bedeutet, dass der Anteil der Leistungsempfänger und -empfängerinnen, die Sozialhilfe als Ergänzung zu Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen, in Salzburg wesentlich niedriger ist als in Wien. Das Gleiche gilt auch – allerdings zu einem geringeren Grad – für Vorarlberg, für das ebenfalls detailliertere Zahlen vorliegen. Hier beziehen sich die Daten zu weiteren

Einkommensquellen auf die weiteren Einkommensquellen der hauptunterstützten Person des betreffenden Haushalts.

Tabelle 7: Weitere Einkommensquellen von „Hauptunterstützten“, die offene Sozialhilfe beziehen (Vorarlberg, 2007)

Weiteres Einkommen aus ...	2007	
	absolut	in %
Arbeitslosenhilfe/Notstandshilfe	1 482	35,0
Erwerbstätigkeit	548	13,0
Kinderbetreuungshilfe	205	4,8
Pension	517	12,2
Unterhalt	82	1,9
sonstigen Einkünften	107	2,5
Kein weiteres Einkommen	1 072	25,3
Keine Angabe	217	5,1
Gesamt	4 230	100,0

Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung 2008, 11.

Insgesamt deuten diese Zahlen auf sehr unterschiedliche soziale Probleme innerhalb des Systems der Sozialhilfe und auf große Unterschiede zwischen den jeweiligen Bundesländern hin (besonders beim direkten Vergleich der entsprechenden Daten für Vorarlberg mit denen für Salzburg). Unklar ist aber, ob diese Unterschiede auf faktisch unterschiedlichen sozialen Problemen in den jeweiligen Bundesländern, auf unterschiedlichen Regelungen und Durchführungsstandards seitens der Sozialämter oder auf regionalen Unterschieden in der Nichtinanspruchnahme beruhen.

Zum letzten Punkt sind nur einige Grunddaten für Österreich verfügbar (siehe insbesondere Fuchs 2007; 2009; siehe auch Dimmel/Schoibl 2003; Dimmel 2009). Fuchs (2007, 18) definiert Nichtinanspruchnahme als das Verhältnis zwischen der Zahl der Haushalte, die die Sozialleistung nicht beziehen, und der Gesamtzahl der potenziell anspruchsberechtigten Haushalte (Fuchs 2007, 18). Unter Verwendung eines ökonometrischen Modells unternimmt er eine Schätzung der wahrscheinlichen Quote der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in Österreich im Jahr 2003. Der entsprechende Wert liegt wahrscheinlich irgendwo zwischen 49 % und 61 % aller potenziell anspruchsberechtigten Haushalte (der wahrscheinlichste Wert ist 56,3 %). Vom Kostenvolumen liegt die Nichtinanspruchnahme zwischen 39 % und 53 % unter Berücksichtigung aller potenziell Leistungsberechtigten, wobei der wahrscheinlichste Wert 48 % beträgt (siehe Fuchs 2007, 28; 2009, 296).

Nach der Analyse von Fuchs (2007; 2009) ist die Nichtinanspruchnahme umso niedriger, je höher die individuelle Armutslücke vor Sozialhilfebezug ist. Haushalte mit einem nicht erwerbstätigen oder einem arbeitslosen Haushaltsvorstand haben eine erheblich niedrigere Quote der Nichtinanspruchnahme als Haushalte mit einem erwerbstätigen Haushaltsvorstand. Die Nichtinanspruchnahme ist bei Menschen mit geringer formaler Qualifikation deutlich niedriger als bei Menschen mit mittlerer oder hoher formaler Qualifikation. Auch bei Menschen in städtischen Gegenden (für die betreffende Analyse wurde stellvertretend hierfür Wien herangezogen) ist die Nichtinanspruchnahme erheblich niedriger. Außerdem ist die Nichtinanspruchnahme durch Familien mit Kindern (wenn auch nicht signifikant) seltener als bei kinderlosen Erwachsenen.

Leider gibt es keine detaillierten vergleichenden Analysen zur Nichtinanspruchnahme in den österreichischen Bundesländern (unter anderem deshalb, weil die Daten aus EU-SILC nicht repräsentativ für die Länderebene sind). Vor diesem Hintergrund ist es derzeit unmöglich einzuschätzen, inwieweit die beträchtlichen Unterschiede im Hinblick auf den Anteil der Leistungsempfänger/innen in der offenen Sozialhilfe an der Gesamtbevölkerung (siehe Tabelle 5 weiter oben) durch unterschiedliche Quoten der Nichtinanspruchnahme bedingt sind oder inwieweit sie andere Ursachen haben.

Insgesamt mag die Nichtinanspruchnahme vor dem Hintergrund verschiedener Hindernisse zu sehen zu sein, die potenzielle Sozialhilfeempfänger/innen davon abhalten, tatsächlich Leistungen in Anspruch zu nehmen (siehe Fuchs 2007, 5 ff; 2009, 290 ff.). Solche Hindernisse können mit zu hohem Informations- und Verwaltungsaufwand zusammenhängen und auf rationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen beruhen (die Sozialleistung ist im Verhältnis zum Aufwand für das Antragsverfahren zu niedrig, usw.). Abgesehen davon scheint sozialen und psychologischen Faktoren, z. B. Stigmatisierung, ebenfalls große Bedeutung zuzukommen (für eine ausführlichere Erörterung siehe Dimmel 2009).

Außerdem wurde von privaten Hilfsorganisationen wie der Caritas oder der Diakonie, von der Armutskonferenz sowie von den Grünen des Öfteren vorgebracht, dass Sozialhilfeantragsteller und -antragstellerinnen von den Sozialämtern häufig nicht richtig informiert werden oder dass sie – schlimmer noch – nicht entsprechend den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften behandelt werden. Dies bedeutet, dass Menschen, die im Prinzip Anspruch auf Leistungen hätten, dennoch keine Leistungen erhalten oder sie erst mit einer erheblichen Verzögerung von mehreren Monaten nach Beantragung der Sozialhilfe erhalten.¹⁵ Mit anderen Worten: Hinsichtlich der Durchführung der (derzeit sehr komplizierten) Vorschriften der jeweiligen Sozialhilfegesetze der Bundesländer scheint es erhebliche Probleme zu geben. Aber detaillierte und stichhaltige Informationen zu solchen Fragen sind rar (siehe aber beispielsweise Dimmel 2003, 142 ff.).

Eine neuere Untersuchung der Armutskonferenz, die als Umfrage unter privaten Hilfsorganisationen angelegt ist, kommt zu dem Ergebnis, dass es selbst innerhalb (!) der einzelnen Bundesländer und sogar innerhalb einzelner Sozialämter erhebliche Unterschiede in der tatsächlichen Durchführung der Sozialhilfe gibt. Darüber hinaus wird in der Untersuchung u. a. festgestellt, dass in manchen Fällen erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen über die Gewährung von Sozialhilfe entschieden wird, dass manchmal andere allgemeine Sozialleistungen (wie die Familienbeihilfe) bei der Bedürftigkeitsprüfung als persönliches Einkommen angerechnet werden, obwohl dies nicht den einschlägigen Vorschriften entspricht, oder dass manche Sozialämter sich punktuell schlichtweg weigern, Anträge zu bearbeiten, obwohl dies eine rechtswidrige Praxis ist (siehe Armutskonferenz 2008).

Das weiter oben beschriebene Reformpaket einer bedarfsorientierten Mindestsicherung hätte u. a. auch eine Reduzierung der Quote der Nichtinanspruchnahme von Mindesteinkommensleistungen in Österreich zum Ziel, insbesondere durch Abschaffung der meisten Formen der Rückerstattung durch Familienmitglieder und die (ehemaligen) Leistungsempfänger/innen selbst sowie durch eine stärkere Standardisierung und Transparenz der einschlägigen Vorschriften. Derzeit ist aber nicht klar, ob dieses Ziel tatsächlich erreicht wird, denn detaillierte Vorschriften zu Verfahren usw. werden wiederum durch neun verschiedene (zurzeit in Ausarbeitung befindliche) Gesetze auf Länderebene geregelt werden.

¹⁵ Siehe z. B. OTS0294 II 24.4.2007; APA0331 II, CI 24.1.2008; OTS0121 CI, II 13.5.2008; APA0203 II 30.12.2008.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der ursprünglich ebenfalls diskutierte Plan, die Durchführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ausschließlich dem Arbeitsmarktservice (AMS) zu übertragen, nicht weiterverfolgt wurde. Dieser Plan hätte bedeutet, dass die Bezirkshauptmannschaften, die in der Regel die Kommunen bei der Entscheidung über die Gewährung von Sozialhilfe konsultieren, oder in Wien der Magistrat bei dem geplanten Nachfolgeprogramm für die offene Sozialhilfe für Erwerbsfähige keine besondere Rolle gespielt hätten. Dies hätte möglicherweise weitere positive Auswirkungen im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Leistungen gehabt, weil alles über eine einzige Stelle laufen würde, was wiederum Probleme der Stigmatisierung aufgrund der Beteiligung von (in Österreich sehr oft recht kleinen) Gemeinden hätte vermeiden helfen können.

3.2. Angemessenheit

Eine Möglichkeit zur Beurteilung der Angemessenheit von Mindesteinkommenssystemen bestünde darin, detaillierte Berechnungen zu Nettoersatzquoten und zum Einkommensniveau von Beziehern und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Sozialhilfe vorzunehmen und in diesem Zusammenhang auch Steuern, allgemeine Sozialleistungen (wie die Familienbeihilfe) und unterschiedliche Familienstrukturen zu berücksichtigen (mögliche Differenzierungen wären z. B.: Alleinstehende vs. Ehepaare, wobei Ehepartner/innen erwerbstätig sein können oder nicht; Einkommensniveau des Ehegatten bzw. der Ehegattin; Zahl der Kinder usw.). Derzeit liegen aber keine solchen auf nationale Quellen gestützte Berechnungen vor.¹⁶ Außerdem würde eine entsprechende Datenmodellierung auch voraussetzen, dass Sozialhilfe (einschließlich Wohnkostenbeihilfe) immer nach den einschlägigen Vorschriften gewährt wird, was aber nicht unbedingt immer der Fall ist (siehe Abschnitt 3.1.2 weiter oben). Deshalb wäre es auch besser, die Lebensbedingungen der betreffenden Personen anhand von empirischen Daten zu verfolgen. Die entsprechenden Daten fehlen aber weitgehend, weil die Sozialhilfestatistiken sehr cursorisch sind (und meist nur einige Grundindikatoren enthalten; siehe z. B. Dimmel 2008, 621 ff.). Außerdem bietet auch EU-SILC nur einige Grundinformationen, nicht zuletzt wegen der niedrigen Grundgesamtheit der betroffenen Gruppen (was Probleme hinsichtlich der Repräsentativität mit sich bringt).

Es stehen jedoch entsprechende Datenmodellierungen aus dem OECD-Bericht „Benefits and Wages“ zur Verfügung.¹⁷ Dieser Bericht gibt Auskunft über Lohnersatzquoten bei Arbeitslosigkeit entsprechend dem vorherigen Lohnniveau und den unterschiedlichen Familienstrukturen. Außerdem informiert er über Lohnersatzquoten am Anfang der Arbeitslosigkeit und nach einer angenommenen Dauer der Arbeitslosigkeit von 60 Monaten. Im Prinzip ist das letzte Jahr, für das Daten zur Verfügung stehen, das Jahr 2007. Wir verwenden aber die Berechnungen für 2006, weil der online bereitgestellte Tax-Benefit-Calculator¹⁸, der die Disaggregation der entsprechenden Leistungen nach verschiedenen Typen ermöglicht, zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes nur bis zum Jahr 2006 verfügbar ist. Anschließend kombinieren wir diese Daten mit den Armutsgefährdungsschwellen für Österreich gemäß EU-SILC 2007 (siehe Statistik Austria 2009). Dies geschieht nur für ein Jahr, weil für die Jahre, für die OECD-Daten zur Verfügung stehen, d. h. seit 2001, keine großen Veränderungen im relativen Einkommensniveau von Arbeitslosen eingetreten sind. Gleichzeitig sind wir uns der Probleme bewusst, die bei der Zusammenführung von Daten aus zwei verschiedenen Quellen auftreten könnten. Dieser Ansatz

¹⁶ Das Anstellen entsprechender eigener Berechnungen würde angesichts der Komplexität der Aufgabe den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

¹⁷ Siehe http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html.

¹⁸ http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34637_39717906_1_1_1_1,00.html.

erlaubt jedoch eine vorläufige Beurteilung der Zulänglichkeit von Mindesteinkommenssystemen in Österreich. Wir möchten aber betonen, dass die entsprechenden Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind und dass weitere diesbezügliche Bewertungen nötig wären, um endgültige Schlussfolgerungen ziehen zu können.¹⁹

Die aus der Datenmodellierung der OECD und unseren eigenen Berechnungen gewonnenen Ergebnisse sind weiter unten in Tabelle 8 dargestellt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Datenmodellierung der OECD für die Anfangszeit der Arbeitslosigkeit bedarfsorientierte Aufstockungen durch Sozialhilfeleistungen usw. nicht berücksichtigt, sondern (abgesehen von allgemeinen Sozialleistungen wie Familienbeihilfen) lediglich Arbeitslosengeld und – gegebenenfalls – Erwerbseinkommen des Ehegatten. Die Berechnung von Einkommen und Nettoersatzquoten nach 59-monatiger Arbeitslosigkeit bezieht Leistungen der Arbeitslosenversicherung (das heißt im Fall von Österreich Notstandshilfe), Sozialhilfe und Wohngeld sowie (gegebenenfalls) allgemeine Sozialleistungen wie Familienbeihilfe und bei „Zwei-Verdiener-Ehepaaren“ das Erwerbseinkommen des Ehegatten/der Ehegattin ein.

Insgesamt ist zu erkennen, dass in einer Reihe von Fällen die entsprechenden Leistungen ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsquote (rot hervorgehoben) ergeben. Bei relativ niedrigem Arbeitsentgelt aus der vorherigen Erwerbstätigkeit gilt dies für alle Familienkonstellationen außer in dem Fall, dass der Lebenspartner bzw. die Lebenspartnerin der arbeitslosen Person über Erwerbseinkommen verfügt. Das Gleiche gilt auch für Ein-Verdiener-Ehepaare (mit oder ohne Kinder).

Nach 59-monatiger Arbeitslosigkeit werden ergänzende bedarfsorientierte Leistungen mit berücksichtigt (Sozialhilfe und Wohnbeihilfen), aber an die Stelle des Arbeitslosengelds tritt dann die (in vielen Fällen niedrigere) Notstandshilfe. Deshalb bedeutet dies in den meisten Fällen eine Einkommensminderung. Dies gilt besonders für Personen mit früher überdurchschnittlichem Arbeitseinkommen und für Zwei-Verdiener-Ehepaare. Im Großen und Ganzen liegt das Einkommen nach 59 Wochen in vielen Fällen unter der Armutsgefährdungsschwelle und ist in keinem Fall höher als 122 % der Armutsgefährdungsschwelle.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass das Einkommen für viele Personengruppen sogar noch niedriger gewesen wäre, wenn sie nicht Zugang zu Notstandshilfe gehabt hätten (was der Fall sein kann, wenn sie die Anspruchskriterien für vorangehende Leistungen nicht erfüllen). Laut den Berechnungen der OECD beläuft sich das Einkommen aus Sozialhilfe, Wohnbeihilfe und (gegebenenfalls) Familienbeihilfe allein genommen bei Alleinstehenden auf maximal ca. 82 % der Armutsgefährdungsschwelle, bei Ehepaaren auf ca. 71 %, bei Alleinerziehenden mit 2 Kindern auf ca. 86 % und bei Ehepaaren mit 2 Kindern auf ca. 78 %. Diese maximalen Leistungen aus der Sozialhilfe gelten in einigen in der nachstehenden Tabelle aufgeführten Fälle (gelb gekennzeichnet).

Alles in allem lässt diese Analyse der Zulänglichkeit von Mindesteinkommenssystemen in Österreich drei Hauptprobleme erkennen:

- a. Die Lohnersatzquoten aus dem Arbeitslosengeld sind bei einem vorher unterdurchschnittlichen Arbeitseinkommen (in unserem Modell 67 % des Durchschnitts) vergleichsweise niedrig (dies gilt auch im internationalen Vergleich). Die wahrscheinliche Folge ist ein unzureichendes Einkommen bei Arbeitslosigkeit (selbst bei Erfüllung der

¹⁹ Unter anderem deshalb, weil die Datenmodellierung der OECD mehrere pauschale Annahmen enthält. Näheres siehe <http://www.oecd.org/dataoecd/59/34/41576383.pdf>.

Anspruchskriterien), besonders wenn kein zusätzliches Haushaltseinkommen aus Erwerbstätigkeit vorhanden ist.

- b. Relativ strenge Regeln bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen anderer Familienmitglieder und die derzeitigen Höchstbeträge in der Notstandshilfe bedeuten einen relativ starken Rückgang des Familieneinkommens bei Langzeitarbeitslosigkeit. Deshalb liegt im Falle von Langzeitarbeitslosigkeit oft nur knapp über der Armutsgefährdungsschwelle (wenn überhaupt).
- c. Die Leistungen des gegenwärtigen Sozialhilfesystems scheinen erheblich unter der Armutsgefährdungsschwelle zu liegen (diese These beruht aber, wie weiter oben dargelegt, aufgrund der begrenzten Daten zu Zuschlägen²⁰, die ergänzend zu den Standard-Richtsätzen gewährt werden können, auf relativ groben Schätzungen).

²⁰ Abgesehen von Wohnzuschlägen, die in den vorgelegten Berechnungen bereits enthalten sind.

ÖSTERREICH

Tabelle 8: Einkommen und Lohnersatzraten für sechs Familientypen und drei Einkommensstufen

	Einkommen in Erwerbstätigkeit						Einkommen in Erwerbstätigkeit						Einkommen in Erwerbstätigkeit					
	67 % des Durchschnittslohns						100 % des Durchschnittslohns						150 % des Durchschnittslohns					
	Keine Kinder			2 Kinder			Keine Kinder			2 Kinder			Keine Kinder			2 Kinder		
	Allein-stehend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar	Allein-erzie-hend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar	Allein-stehend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar	Allein-erzie-hend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar	Allein-stehend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar	Allein-erzie-hend	Ein-Verdie-ner-Ehepaar	Zwei-Verdie-ner-Ehepaar
Armutsgefährdungsschwelle in EUR pro Jahr (EU-SILC 2007); 60 % d. Media-neink.	10 945	16 417	16 417	17 511	22 984	22 984	10 945	16 417	16 417	17 511	22 984	22 984	10 945	16 417	16 417	17 511	22 984	22 984
Nettoerwerbseinkommen 2006																		
EUR pro Jahr	17 840	18 204	35 679	22 589	22 589	39 759	24 514	24 878	32 580	29 263	29 263	46 433	34 258	34 622	52 098	39 007	39 007	56 178
in % der Armutsgefährdungsschwelle	163	111	217	129	98	173	224	152	198	167	127	202	313	211	317	223	170	244
Anfangsphase der Arbeitslosigkeit (1)																		
Einkommen in EUR pro Jahr	9 812	10 376	28 900	15 812	16 038	33 795	13 483	13 932	25 087	19 314	19 899	37 611	14 388	14 541	33 343	19 894	20 284	38 201
in % der Armutsgefährdungsschwelle	90	63	176	90	70	147	123	85	153	110	87	164	131	89	203	114	88	166
Lohnersatzrate	55	57	81	70	71	85	55	56	77	66	68	81	42	42	64	51	52	68
Lohnersatzrate EU-15	69	71	82	78	78	85	59	61	75	70	69	78	48	49	64	58	57	68
Nach 59 Monaten Arbeitslosigkeit (2)																		
Einkommen in EUR pro Jahr	9 098	11 651	18 196	15 135	17 845	23 855	12 502	12 937	14 009	18 436	18 728	27 395	13 361	13 503	18 755	18 723	19 113	28 089
in % der Armutsgefährdungsschwelle	83	71	111	86	78	104	114	79	85	105	81	119	122	82	114	107	83	122
Lohnersatzrate	51	64	51	67	79	60	51	52	43	63	64	59	39	39	36	48	49	50
Lohnersatzrate EU-13 (3)	57	70	55	69	82	62	42	51	46	56	64	53	31	37	38	43	48	44

- (1) Anfangsphase der Arbeitslosigkeit, aber nach einer Wartezeit. Es wird vorausgesetzt, dass weder in der Erwerbssituation noch in der Arbeitslosensituation „Aufstockungen“ aus der Sozialhilfe verfügbar sind. Etwa zu zahlende Einkommenssteuer auf Arbeitslosengeldbezüge wird nach den annualisierten Leistungsbezügen bestimmt (d. h. monatliche Beträge mal 12), auch bei einer maximalen Leistungsdauer von weniger als 12 Monaten. Bei Ehepaaren bezieht sich der Prozentsatz vom Durchschnittslohn auf nur einen Ehegatten. Dabei wird bei einem Ein-Verdiener-Ehepaar angenommen, dass der andere Ehegatte nicht erwerbstätig und ohne Einkommen ist, und bei einem Zwei-Verdiener-Ehepaar, dass der andere Ehegatte ein Vollzeiteinkommen in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns erzielt. Die Kinder sind 4 und 6 Jahre alt, und es werden weder Kinderbetreuungsbeihilfen noch Kinderbetreuungskosten berücksichtigt.
- (2) Nach Steuern und einschließlich Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Familienleistungen und Wohngeld im 60. Monat des Leistungsbezugs. Bei Ehepaaren bezieht sich der Prozentsatz vom Durchschnittslohn auf nur einen Ehegatten. Dabei wird bei einem Ein-Verdiener-Ehepaar angenommen, dass der andere Ehegatte nicht erwerbstätig und ohne Einkommen ist, und bei einem Zwei-Verdiener-Ehepaar, dass der andere Ehegatte ein Vollzeiteinkommen in Höhe von 67 % des Durchschnittslohns erzielt. Die Kinder sind 4 und 6 Jahre alt, und es werden weder Kinderbetreuungsbeihilfen noch Kinderbetreuungskosten berücksichtigt.
- (3) EU-15 ohne Griechenland und Italien, die die meisten der betreffenden Leistungen nach 50-wöchiger Arbeitslosigkeit nicht mehr zahlen.
- (4) Quelle: Daten aus der „Benefits and Wages“-Statistik der OECD (siehe: http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html), Daten aus der österreichischen EU-SILC-Erhebung (Statistik Austria 2009) und eigene Berechnungen.

Alle drei Punkte sind mehr oder weniger Gegenstand der aktuellen politischen Diskussion und in manchen Fällen sogar Gegenstand von konkreten Reformplänen:

- Ad a): Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) hat – vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und der zunehmenden Arbeitslosigkeit – eine Anhebung der Lohnersatzquote des Arbeitslosengelds (Grundbetrag) von 55 % auf 60 % gefordert.²¹ Die Arbeiterkammern und die Grünen treten sogar für eine Anhebung der Ersatzquote auf 70 % ein.²² Die Regierung hat sich bis jetzt aber nicht auf eine solche Reform einigen können,²³ und der kürzlich vorgelegte Gesetzentwurf zum Bundeshaushalt für die nächsten beiden Jahre (der bis zum Sommer 2009 zu beschließen ist) sieht keine Finanzmittel hierfür vor. Allerdings ist anzumerken, dass die Politiker/innen in Österreich das Problem der niedrigen Ersatzquoten (besonders bei unterdurchschnittlichen Löhnen) erkannt haben und dass dieses Thema durchaus auf der Tagesordnung steht. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich das Problem der niedrigen Ersatzquoten in den letzten beiden Jahrzehnten aufgrund der starken Zunahme der Teilzeitbeschäftigung stetig und stark verschärft hat. Dies ist – unter sonst gleichen Umständen – mit einer Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger/innen mit nur sehr niedrigen Arbeitslosengeldbezügen verbunden.²⁴
- Ad b) Das Reformpaket über die „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (BMS) (siehe Abschnitt 2.3.7 weiter oben) wäre mit einer etwas weniger rigiden Bedürftigkeitsprüfung bei der Notstandshilfe und einer Anhebung der Höchstsätze verbunden. Beides könnte zu einer Vergrößerung der Einkommenssicherheit bei Langzeitarbeitslosigkeit beitragen.
- Ad c) Das Reformpaket über die „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (siehe Abschnitt 2.3.7 weiter oben) würde – im Prinzip – das Sozialhilfeniveau für Erwerbsfähige entsprechend dem Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung standardisieren (einschließlich Wohngeld). Dies wäre im Vergleich zum gegenwärtigen Sozialhilfesystem in vielen Bundesländern mit einer Erhöhung von Leistungen verbunden. In manchen Bundesländern liegen die entsprechenden Leistungssätze aus der Sozialhilfe aber bereits über dem beabsichtigten Niveau des neuen Systems. Soweit bis jetzt bekannt ist, beabsichtigen diese Bundesländer aber keine Kürzung der Gesamtleistungen, sondern die Zahlung von Zuschlägen als optionale Aufstockung der Leistung entsprechend dem Ausgleichszulagenrichtsatz in der Pensionsversicherung (allerdings würde kein Rechtsanspruch auf diese Zuschläge bestehen). Alles in allem würde die bedarfsorientierte Mindestsicherung die Einkommenssituation von Leistungsempfängern im Vergleich zu den Zahlen, die den Berechnungen in Tabelle 7 weiter oben zugrunde liegen, verbessern. In der gegenwärtigen Situation würden sich die Leistungen nach dem neuen System für Alleinstehende beispielsweise auf 10 262 EUR netto im Jahr und für Ehepaare auf 15 386 EUR netto im Jahr belaufen (in beiden Fällen würde das Einkommen ca. 94 % der Armutsgefährdungsschwelle nach EU-SILC 2007 entsprechen).

²¹ Siehe z. B. OTS0154 WI, II 16.3.2009.

²² Siehe z. B. OTS0145 II 5.3.2009; OTS0280 II, CI 18.2.2009.

²³ APA0206 II, WI 15.2.2009.

²⁴ Ein weiterer Grund für niedrige Sozialversicherungsleistungen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) kann das größer werdende Lohngefälle in Österreich sein, mit einem wachsenden Anteil von Niedriglohnbeschäftigten, besonders im Dienstleistungssektor (siehe Guger/Marterbauer 2005).

3.3. Effizienz

3.3.1. Reduzierung der Armut

Tabelle 9 weiter unten zeigt die Armutsgefährdungsquoten vor und nach verschiedenen Arten von Sozialtransfers und für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Offensichtlich ist der Einfluss von Sozialhilfe auf die Armutsgefährdungsquoten für die meisten Personengruppen nicht sehr groß. Dies erscheint in Anbetracht dessen, dass die Sozialhilfe (auch zusammen mit dem Wohngeld) oft unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt, auch durchaus folgerichtig. Leider liegen keine Daten darüber vor, wie sich die Sozialhilfe auf Armutslücken auswirkt.

Von weit größerer Bedeutung sind augenscheinlich Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung: Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Ohne die entsprechenden Leistungen wären nicht weniger als 91 % der von Kurzarbeitslosigkeit betroffenen Haushalte armutsgefährdet. Bei dieser Gruppe senkt sich durch diese Leistungen (und andere Sozialtransfers) die Armutsgefährdungsquote auf 9 %.

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind auch für Haushalte, die von Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und länger) betroffen sind, von großer Bedeutung. In diesem Fall kann aber sehr oft nur Notstandshilfe gezahlt werden, die in vielen Fällen ein erheblich niedrigeres Einkommen als das Arbeitslosengeld bietet (siehe Abschnitt 2.2.2 und 3.2 weiter oben). Deshalb ist die Armutsgefährdungsquote bei Haushalten mit Langzeitarbeitslosen mit 41 % sehr hoch. Für diese Gruppe wiederum übt die Sozialhilfe einen viel geringeren Einfluss auf die Armutsgefährdungsquote aus, als dies für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung der Fall ist. Wenn es die Sozialhilfe nicht gäbe, wäre die Armutsgefährdungsquote „nur“ um 4 Prozentpunkte höher.

Dies deutet zusammen mit den Ergebnissen der obigen Analyse (in Abschnitt 3.2) darauf hin, dass für die österreichischen Mindesteinkommenssysteme Reformbedarf besteht, besonders im Hinblick auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen und früheren Niedriglohnbezieher/innen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Armutslücke für Menschen im Erwerbsalter mit Arbeitslosenzeiten von mehr als 12 Monaten sehr groß ist (25 %), was auf eine starke Armutsintensität bei dieser Personengruppe hindeutet (siehe Statistik Austria 2009, 130).

Wie weiter oben dargelegt wurde (Abschnitt 2.2.4 und 2.3.5), dürfen Empfänger/innen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ein Zusatzeinkommen aus Erwerbstätigkeit bis zur sog. Geringfügigkeitsgrenze (zurzeit 357,57 EUR brutto) beziehen. In der Sozialhilfe führen Zusatzeinkünfte zu einer anteiligen Kürzung von Leistungen (abgesehen von einigen genau festgelegten Ausnahmen). Dies bedeutet im Hinblick auf die Sozialhilfe, dass es spezielle (oder auch indirekte) Leistungen aus Mindesteinkommenssystemen für Erwerbstätige praktisch nicht gibt (für eine differenziertere Erörterung siehe Stelzer-Orthofer 2009).

Und doch gibt es in Österreich eine ziemlich große Gruppe von Menschen, die als „erwerbstätige Arme“ zu bezeichnen sind (siehe Fink 2009). Circa 6,4 % aller Erwerbstätigen im Erwerbsalter (20 bis 64 Jahre) haben in jüngster Zeit ein Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle erzielt. Dies sind nicht weniger als 228 000 Personen. Davon waren 175 000 ganzjährig beschäftigt. 75 % davon arbeiten in Vollzeit (Statistik Austria 2009, 35). Insgesamt sind die „erwerbstätigen Armen“ die größte sozioökonomische Gruppe mit einem Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle.

Deshalb hat es Diskussionen um die Einführung eines Systems (zusammen mit dem oben erwähnten Reformpaket der bedarfsorientierten Mindestsicherung) nach dem Vorbild der Steuergutschriften für Erwerbstätige (Working Tax Credits) gegeben, wie sie beispielsweise im Vereinigten Königreich oder in den USA existieren. Die entsprechenden Pläne wurden aber abgelehnt, und zwar in erster Linie wegen möglicher nachteiliger Auswirkungen im Hinblick auf die Lohnstruktur (für eine Erörterung dieses Themas siehe Stelzer-Orthofer 2009). Stattdessen ist ein allgemeiner Mindestlohn von 1 000 EUR brutto im Monat als Bestandteil des Pakets der bedarfsorientierten Mindestsicherung bereits eingeführt worden.

Tabelle 9: Armutsgefährdung vor und nach Sozialtransfers und Pensionen

Armutsgefährdung vor und nach Sozialtransfers und Pensionen									
	Zahl der Personen in Tsd.	Armutsgefährdungsquote							
		nach Pensionen und Sozialtransfers	vor ...						
			Pensionen und Sozialtransfers	Pensionen	Sozialtransfers	Transfers für Familien/ Bildung	Transfers bei Arbeitslosigkeit	Transfers für Gesundheit	Sozialhilfe/Wohngeld
in %									
Gesamt	8 214	12	43	40	25	22	27	21	13
Haushalte mit Alterspensionen	1 637	15	96	100	18	16	18	18	16
Alleinstehende Männer	125	11	100	100	13	11	11	14	13
Alleinstehende Frauen	428	27	99	100	29	27	27	27	29
MPH	1 085	11	95	100	14	12	16	16	11
Haushalte ohne Alterspensionen	6 577	11	30	26	27	23	29	21	12
Alleinstehende Männer	398	15	26	18	26	16	27	22	17
Alleinstehende Frauen	289	22	34	30	31	23	31	30	24
MPH	1 920	6	22	34	16	9	27	22	6
Haushalte mit Kindern (ohne Alterspensionen)	3 970	12	35	22	31	30	29	20	14
Alleinerziehend	338	32	59	35	58	53	47	38	37
MPH + 1 Kind	1 382	8	24	22	21	19	27	16	9
MPH + 2 Kinder	1 512	9	30	17	27	26	26	16	10
MPH + 3 oder mehr Kinder	737	19	53	27	49	49	34	26	21
Haushalt mit dem jüngsten Kind									
im Alter von bis zu 3 Jahren	1 128	15	46	21	44	40	32	23	16
im Alter von 4-6 Jahren	624	16	35	23	33	30	33	20	17
im Alter von über 6 Jahren	2 288	11	30	25	25	26	28	19	12
Haushalt mit ...									
Invalidität	1 363	16	67	68	33	23	33	38	17
Arbeitslosigkeit									
Kurzzeit < 6 Monate	790	9	39	26	33	24	91	24	11
Langzeit < 12 Monate	445	41	85	57	81	57	94	52	45
Drittstaatenangehörige (nicht EU/EFTA)	828	26	53	37	50	44	55	36	29
Eingebürgerte (ohne ausländische Staatsbürgerschaft)	281	18	49	31	40	35	38	27	19

Transfers für Familien: Familienbeihilfe, Wochengeld, Kinderbetreuungshilfe, Unterhaltsvorschuss

Transfers für Bildung: Studienbeihilfe, Stipendien, Erstattung von Studienbeiträgen, sonstige Transfers für Bildung

Transfers bei Arbeitslosigkeit: Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Teilzeitbeihilfe für ältere Arbeitnehmer, sonstige Transfers bei Arbeitslosigkeit

Transfers für Gesundheit: Krankengeld, Unfallrente, Pflegegeld, Invaliditätspensionen für Personen bis zum Pensionsantrittsalter, sonstige

Transfers bei Unfall und Krankheit

Sozialhilfe: Dauerunterstützung und Einmalhilfen, Wohngeld

Quelle: Statistik Austria (2009), EU-SILC 2007

3.3.2. Arbeitsanreize

Im Allgemeinen können die Arbeitsanreize in Österreich als recht hoch gelten, weil die Ersatzquoten des Arbeitslosengelds und der Notstandshilfe eher niedrig sind. Letzteres gilt besonders für Leistungen nach vorhergehender Niedriglohnbeschäftigung (die aufgrund der zunehmenden Teilzeitbeschäftigung, besonders von Frauen, zunimmt), aber auch für das Gesamtniveau von Leistungen in der Sozialhilfe.

Ein wesentlicher Punkt, der den Arbeitsanreiz in hohem Maße untergräbt, ist aber die Tatsache, dass beim Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe Einkommen aus Erwerbstätigkeit über der Geringfügigkeitsgrenze und beim Bezug von Sozialhilfe fast jede Art von Zusatzeinkommen einem Grenzsteuersatz von 100 % unterliegt. Mit anderen Worten: Die Leistungen werden im Hinblick auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit anteilig gekürzt.

Die neue bedarfsorientierte Mindestsicherung, die 2010 eingeführt werden soll, wird dieses Problem nicht strukturell lösen. Sie wird lediglich geringfügige Möglichkeiten zur Realisierung von Zusatzeinkommen aus Erwerbstätigkeit, das bei der Bedürftigkeitsprüfung nicht angerechnet wird (siehe Abschnitt 2.3.7 weiter oben), aber kein Modell für die stufenweise Verringerung von Leistungen mittels Einschleifregelung bieten.

Dennoch schien die Arbeitsmarkteffizienz in Österreich bis vor Kurzem recht gut zu sein: Die Arbeitslosenquoten waren im internationalen Vergleich niedrig, ebenso wie die Langzeitarbeitslosenquoten. Die Beschäftigungsquoten waren aber immer deutlich niedriger als in den am besten abschneidenden europäischen Ländern (besonders bei der Altersgruppe 55+), und wie es scheint, gibt es auf dem Arbeitsmarkt eine relativ große Personengruppe, die es nicht schafft, eine *stabile* Beschäftigungsteilnahme zu erreichen (trotz Meldung beim Arbeitsmarktservice). Diese Personengruppe ist in Statistiken zur Langzeitarbeitslosigkeit nicht gut erfasst, weil kurze Beschäftigungsphasen oft zu einer neuen statistischen Zählung führen (die betreffenden Personen werden dann als „neue Arbeitslose“ gezählt). 2008 umfasste diese Gruppe im Jahresdurchschnitt ca. 50 000 Personen, die beim Arbeitsmarktservice gemeldet waren und über ein Jahr ohne stabile Beschäftigungsteilnahme gewesen waren (d. h. nur kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten). Gleichzeitig betrug die offizielle Zahl der gemeldeten Langzeitarbeitslosen, die 2008 12 Monate und mehr arbeitslos waren, lediglich 5 746 im Jahresdurchschnitt.

Diese Personengruppe, die zum Teil möglicherweise strukturelle Probleme mit der Vollzeitteilnahme am Arbeitsmarkt oder sogar im Hinblick auf eine „lange“ Teilzeitbeschäftigung hat, würde von einem Modell der stufenweisen Verringerung von Leistungen (Einschleifregelung) profitieren, bei dem der Grenzsteuersatz bei Nebeneinkünften aus Erwerbstätigkeit reduziert würde. Außerdem wäre es positiv für die Bezieher/innen von Sozialhilfe, die oft noch stärker vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind (siehe z. B. Dimmel 2008, 623). Ein solches Modell ist zurzeit in Österreich aber nicht in der breiten Diskussion (zumindest nicht in der Politik). Ein wichtiges Argument, das gegen ein solches Modell spricht, ist wiederum, wie bei den Steuergutschriften für Erwerbstätige, dass es sich wahrscheinlich potenziell negativ auf die Lohnstruktur auswirken würde (durch Förderung des Niedriglohnsektors mit öffentlichen Geldern). Diese Tendenzen könnten aber durch die strikte Anwendung und Kontrolle von Mindestlohnvorschriften eingedämmt werden.

Für Arbeitsanreize können auch Vorschriften im Hinblick auf die Arbeiten, die ein Leistungsempfänger annehmen muss, und entsprechende Vorschriften zu Sanktionen (Streichung der Leistung usw.) für den Fall der Verweigerung sorgen. Wie weiter oben

beschrieben, wurden die einschlägigen Vorschriften für das Arbeitslosengeld in den letzten beiden Jahrzehnten mehrmals verschärft (siehe Abschnitt 2.2.1.) und für Empfänger/innen von Notstandshilfe und Sozialhilfe kommt kein besonderer *Berufsschutz* zur Anwendung. Mit anderen Worten: Sie können eine Arbeit weder mit der Begründung ablehnen, dass die Arbeit nicht ihrer formalen Qualifikation oder dem Stellenprofil vor der Arbeitslosigkeit entspricht (sog. Berufsschutz), noch mit der Begründung, dass die Bezahlung niedriger (oder sogar erheblich niedriger) ist als in ihrer Beschäftigung vor der Arbeitslosigkeit.

Dieses Thema ist in Österreich durchaus Gegenstand der politischen Diskussion. In diesem Zusammenhang hat die Österreichische Volkspartei (ÖVP), einer der beiden Partner in der gegenwärtigen großen Koalition, wiederholt eine weitere Verschärfung der einschlägigen Vorschriften (einschließlich der Verpflichtung von Leistungsempfängern/innen, gemeinnützige Arbeiten zu verrichten) und eine Ausweitung von Sanktionen im Falle der Verweigerung gefordert.²⁵ Diese Pläne sind von einem breiten Spektrum anderer politischer Akteure und Organisationen kritisiert worden, darunter die Gewerkschaften, die Arbeiterkammern, die Armutskonferenz und sogar die wichtige Arbeitgeberorganisation Industriellenvereinigung.²⁶

Wie weiter oben erwähnt (Abschnitt 2.3.4), können ehemalige Empfänger/innen von Sozialhilfe dazu verpflichtet werden bei einem späteren höheren Einkommen²⁷ oder einer deutlich positiven Entwicklung des verfügbaren Vermögens Leistungen zurückzuzahlen. Eine solche Regelung verringert den Arbeitsanreiz wahrscheinlich erheblich, auch wenn früher bezogene Sozialhilfeleistungen de facto, selbst bei einer Verbesserung der Einkommenssituation des ehemaligen Leistungsempfänger/innen, oft nicht zurückgezahlt werden müssen. Das Reformpaket zur bedarfsorientierten Mindestsicherung, das 2010 in Kraft treten soll, würde die meisten Formen der Rückerstattung von Leistungen durch ehemalige Leistungsempfänger/innen abschaffen.

²⁵ Siehe z. B. APA0120 II, WI 27.10.2008; APA0146 WI, II 5.4.2009.

²⁶ Siehe z. B. APA0276 II, WI 15.4.2009; OTS0111 CI 19.2.2009; APA0308 II, WI 6.4.2009.

²⁷ Im Bundesland Steiermark wurde diese Regelung kürzlich abgeschafft, siehe APA0152 II, CI 17.9.2008.

4. Verbindung zwischen Mindesteinkommenssystemen und den anderen beiden Pfeilern der Strategie der aktiven Eingliederung

4.1. (Individuelle) Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme

In Österreich werden Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme in erster Linie vom Arbeitsmarktservice (AMS) durchgeführt. Dessen traditionelle Klientel sind Arbeitslosengeld- und Notstandshilfeempfänger. Im Hinblick auf diese beiden Gruppen ist seit Mitte der 90er Jahre (d. h. seit dem EU-Beitritt Österreichs) eine wesentliche Erweiterung und Verbesserung des Angebots zu erkennen (siehe z. B. Grand 2009). Aber für Sozialhilfeempfänger oder zumindest für alleinige Bezieher von Sozialhilfe (d. h. Empfänger von Sozialhilfe, die nicht gleichzeitig Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen) hat die Arbeitsverwaltung traditionell nur wenige entsprechenden Programme angeboten (siehe z. B. Sundl/Reiterer 2009).

Mit anderen Worten: Lange Zeit bestand ein großes Defizit an Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen für Sozialhilfeempfänger/innen. Diese Situation hat sich in den letzten Jahren vor dem Hintergrund einer wachsenden Anzahl einschlägiger Projekte (zum Teil kofinanziert durch den ESF) verbessert – wenn auch nur graduell. Ein Beispiel ist das Projekt „Jobchance“: Im Rahmen dieses in den Bundesländern Wien und Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Kärnten eingerichteten Projekts wurden entsprechende Instrumente umgesetzt. Diese Projekte kombinieren die Unterstützung durch Sozialarbeiter mit der Möglichkeit, berufliche und soziale Kompetenzen und Qualifikationen zu erwerben und zu stabilisieren (siehe z. B. Sundl/Reiterer 2009). Derzeit ist das Leistungsangebot aber noch eher gering und nicht flächendeckend verfügbar, und die mittelfristigen Ergebnisse fallen recht unterschiedlich aus (siehe z. B. Dimmel 2008, 622).

Das geplante Reformpaket der bedarfsorientierten Mindestsicherung würde auch dieses Problem in gewissem Umfang lösen helfen, denn es ist vorgesehen, Empfänger/innen dieser Sozialleistung strukturell in Ausbildungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice zu integrieren. Dies würde aber nur für Personen gelten, die aufgrund ihrer geistigen, sozialen und körperlichen Möglichkeiten alles in allem „arbeitsfähig“ sind. Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall ist oder nicht, soll von einer Art Clearingstelle getroffen werden, deren Organisation bis jetzt aber nicht genau festgelegt ist (dies ist immer noch ein Thema, das zwischen der regionalen Arbeitsverwaltung und den Bundesländern geregelt werden muss). Alles in allem wird diese Umstrukturierung wahrscheinlich mit neuen Chancen für diejenigen verbunden sein, die weitgehend „arbeitsfähig“ sind und lediglich Defizite in den beruflichen Kompetenzen und Qualifikationen aufweisen. Für die anderen sind „maßgeschneidertere“ (individuelle) Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme zusammen mit der Unterstützung durch Sozialarbeiter erforderlich. Die Einführung und Finanzierung solcher Programme wird in der Zuständigkeit der Bundesländer bleiben (wenn auch in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice und mit anderen Mitfinanzierungsquellen wie etwa dem ESF) (für eine Erörterung dieses Themas siehe z. B. Sundl/Reiterer 2009, 566 ff.).

4.2. Unterstützung von Mindesteinkommenssystemen durch Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen

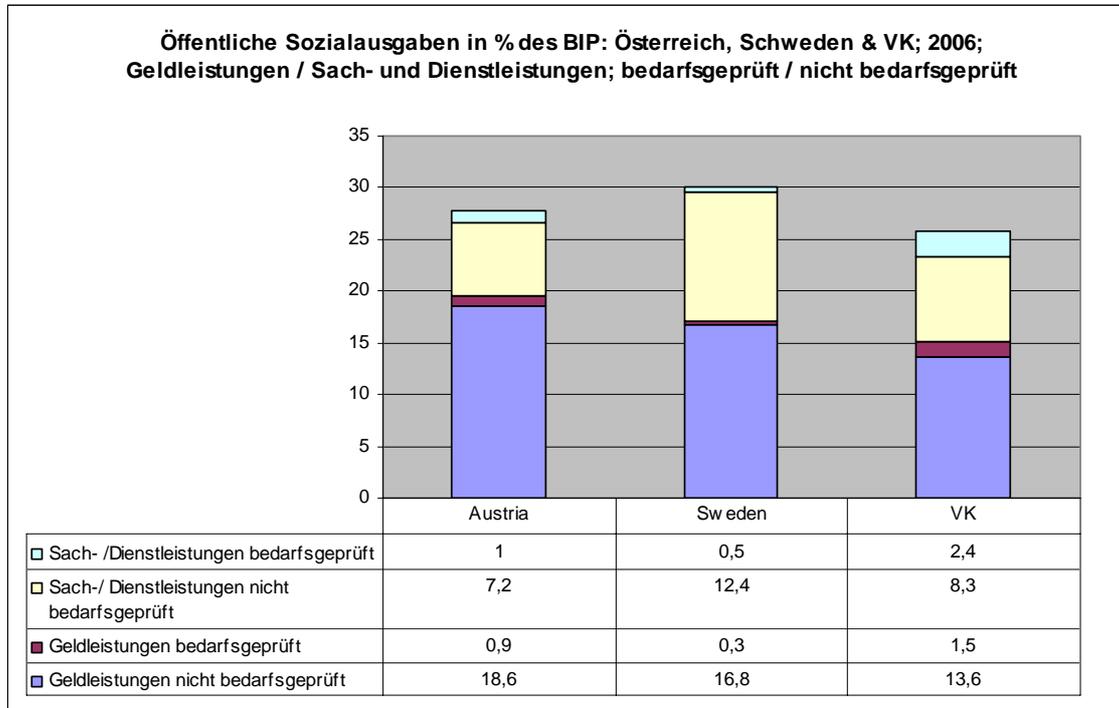
Hinsichtlich des Zugangs zu hochwertigen Dienstleistungen ist es schwer, das Maß und den Umfang von Sachunterstützung für Mindesteinkommenssysteme oder gefährdete Personengruppen qualitativ einzuschätzen. In qualitativen Untersuchungen zur Rolle von Sachleistungen und sozialen Dienstleistungen bei der Reduzierung der Armut wird oft nicht klar zwischen Leistungen oder Dienstleistungen, die mehr oder weniger allgemein zur Verfügung stehen oder im Rahmen der Sozialversicherung angeboten werden, und den Leistungen oder Dienstleistungen, die wirklich bedarfsorientiert sind, unterschieden (siehe z. B. Dimmel/Schmid 2009).

Eine andere Möglichkeit besteht darin, Makrodaten über bedarfsgeprüfte und nicht bedarfsgeprüfte öffentliche Sozialausgaben für Sach- bzw. Dienstleistungen (und für Geldleistungen) heranzuziehen. Eine detaillierte Analyse zu solchen Fragen ist unseres Wissens bis jetzt für Österreich noch nicht durchgeführt worden (BMASK 2009 enthält aber Grundinformationen über Ausgaben für bedarfsgeprüfte und nicht bedarfsgeprüfte Geldleistungen). Wir werden im folgenden Abschnitt anhand von Daten aus der Social Expenditure Database von Eurostat einige grundlegende Informationen hierzu skizzieren.

Zunächst einmal ist vorzuschicken, dass die öffentlichen Ausgaben für nicht monetäre Leistungen in Österreich im internationalen Vergleich relativ niedrig sind. Dies ist typisch für sog. korporatistisch-konservative Sozialstaaten in Kontinentaleuropa. Österreich hat 2006 8,2 % des BIP für Sachleistungen ausgegeben. Dabei entfiel 1 % des BIP auf bedarfsgeprüfte Sach- und Dienstleistungen. Die jeweiligen Zahlen zu den Gesamtausgaben für Sach- und Dienstleistungen in anderen Ländern betragen beispielsweise in Schweden 12,9 % (womit Schweden den mit Abstand höchsten Stand in der EU verzeichnet) oder im Vereinigten Königreich 10,7 % (mit einem höheren Ausgabenanteil für bedarfsgeprüfte nicht monetäre Leistungen) (siehe Schaubild 2).

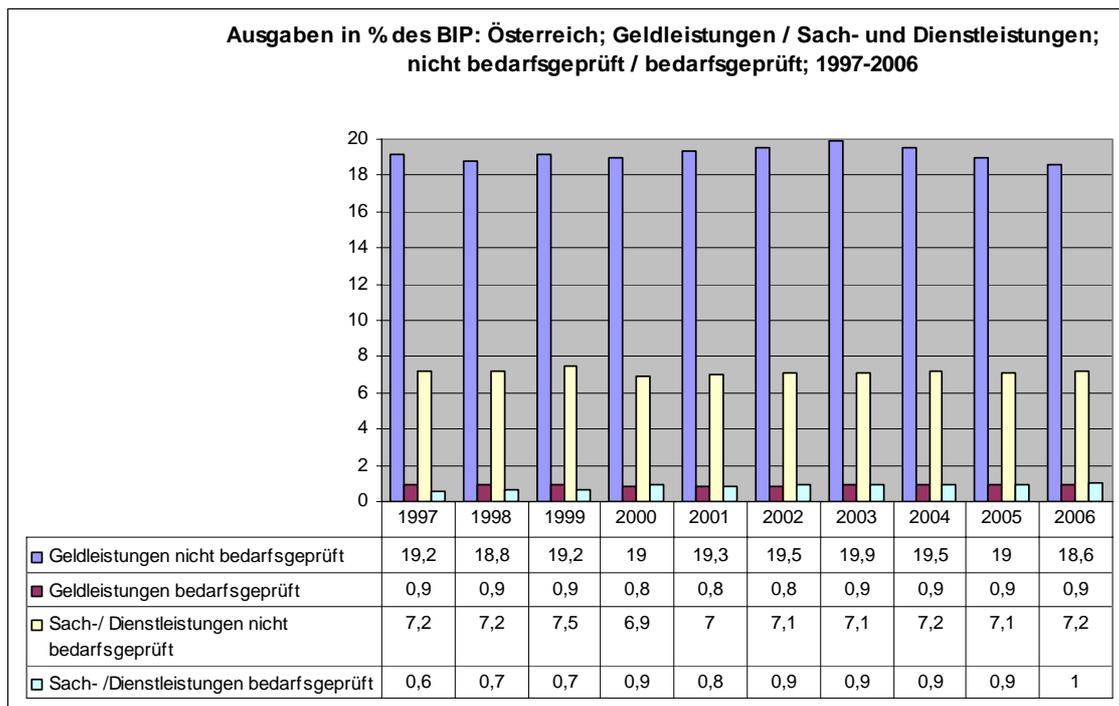
Bei der Analyse unter dem historischen Blickwinkel wird deutlich, dass die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen in Österreich in den letzten zehn Jahren etwas zugenommen haben (siehe das nachstehende Schaubild 3). Dieser Anstieg ist in erster Linie durch die Zunahme der Ausgaben für bedarfsgeprüfte nicht monetäre Leistungen bedingt. Die Ausgaben für solche Maßnahmen sind von 0,6 % des BIP im Jahr 1997 auf 1 % des BIP im Jahr 2006 gestiegen. Dieser Anstieg ist angesichts der Stetigkeit der Zunahme wohl eher struktureller Natur (und nicht durch einen bestimmten Einmaleffekt bedingt) (siehe Schaubild 4).

Schaubild 3: Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP: Österreich, Schweden und VK 2006; Geldleistungen / Sach- und Dienstleistungen ; nicht bedarfsgeprüft/bedarfsgeprüft



Quelle: Eurostat.

Schaubild 4: Ausgaben in % des BIP: Österreich; Geldleistungen/Sachleistungen; nicht bedarfsgeprüft/bedarfsgeprüft; 1997-2006



Quelle: Eurostat.

Die Zahlen in Tabelle 10 belegen, dass fast drei Viertel aller Ausgaben für Sachleistungen auf nicht bedarfsgeprüfte Maßnahmen im Gesundheitsbereich entfallen. Bei den bedarfsgeprüften Leistungen sind die wichtigsten Bereiche „Alter“ und „Invalidität“, während der Bereich „Arbeitslosigkeit“ von sehr geringer Bedeutung ist.

Tabelle 10: Öffentliche Ausgaben für Sachleistungen nach Bereichen; bedarfsgeprüft/nicht bedarfsgeprüft, Österreich 2006

	Mio. EUR	%
Wohnen, nicht bedarfsgeprüft	0,0	0
Hinterbliebene, bedarfsgeprüft	0,9	0,004
Arbeitslosigkeit, bedarfsgeprüft	3,7	0,018
Hinterbliebene, nicht bedarfsgeprüft	5,2	0,025
Krankheit/Gesundheit, bedarfsgeprüft	147,6	0,704
Soziale Ausgrenzung, nicht bedarfsgeprüft	187,9	0,897
Alter, nicht bedarfsgeprüft	188,5	0,899
Familie/Kinder, bedarfsgeprüft	213,2	1,017
Wohnen, bedarfsgeprüft	274,3	1,309
Soziale Ausgrenzung, bedarfsgeprüft	284,4	1,357
Invalidität, nicht bedarfsgeprüft	450,6	2,150
Invalidität, bedarfsgeprüft	670,5	3,199
Alter, bedarfsgeprüft	956,1	4,562
Arbeitslosigkeit, nicht bedarfsgeprüft	997,3	4,759
Familie/Kinder, nicht bedarfsgeprüft	1 137,3	5,427
Krankheit/Gesundheit, nicht bedarfsgeprüft	15 440,4	73,673
Gesamt	20 957,9	100,000

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen.

Zwischen 1997 und 2006 haben die Ausgaben für sämtliche Sachleistungen (in Millionen EUR; nicht inflationsbereinigt) um ca. 47 % zugenommen (siehe nachstehende Tabelle 11). Dabei haben die Ausgaben für bedarfsgeprüfte Leistungen weit stärker zugenommen als für nicht bedarfsgeprüfte. Dies gilt besonders für Ausgaben in den Bereichen „Invalidität“, „soziale Ausgrenzung“ und „Alter“.

Insgesamt deuten diese Zahlen darauf hin, dass Sachleistungen für gefährdete Personengruppen in gewissem Umfang ausgeweitet wurden. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist allerdings die zunehmende Zahl potenzieller und tatsächlicher Empfänger solcher Leistungen zu berücksichtigen.

Hierbei kann stellvertretend die Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen herangezogen werden. Wie Tabelle A1 im statistischen Anhang zeigt, hat ihre Zahl zwischen 1996 und 2006 um ca. 78 % zugenommen. Im selben Zeitraum sind die nominellen Ausgaben für bedarfsabhängige Sachleistungen um ca. 115 % gestiegen (siehe Tabelle 11). Nach der Bereinigung entsprechend dem Verbraucherpreisindex beträgt der Anstieg der Ausgaben jedoch 84,5 %, und im Vergleich zum BIP beläuft er sich auf ca. 66 %. Mit anderen Worten: Die Ausgaben für bedarfsgeprüfte Sachleistungen sind zwar real gestiegen, aber in ähnlichem Umfang hat auch die Zahl der Leistungsempfänger zugenommen.

Unter Berücksichtigung von Skaleneffekten bedeutet das Wachstum der betreffenden Ausgaben aber wahrscheinlich einen tatsächlichen Ausbau von Sach- und Dienstleistungen für Bedürftige.

Tabelle 10: Ausgaben für Sachleistungen nach Funktion und Art, 1997-2006 (in Mio. EUR)

Ausgaben für Sachleistungen nach Funktion und Art, 1997-2006 (in Mio. EUR)											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Änderung 1997- 2006 (%)
Alle Funktionen											
Nicht bedarfsgeprüft	13 082,3	13 662,4	14 774,9	14 307,2	14 892,9	15 504,8	15 912,6	16 710,7	17 381,2	18 407,2	40,7
Bedarfsgeprüft	1 184,7	1 264,8	1 368,3	1 799,9	1 802,0	1 915,8	1 954,7	2 181,3	2 285,6	2 550,7	115,3
Gesamt	14 267,0	14 927,2	16 143,2	16 107,1	16 694,9	17 420,6	17 867,3	18 892,0	19 666,8	20 957,9	46,9
Bedarfsgeprüft in %	8,3	8,5	8,5	11,2	10,8	11,0	10,9	11,5	11,6	12,2	
Invalidität											
Nicht bedarfsgeprüft	325,0	348,4	354,3	375,1	366,4	365,5	384,1	398,8	424,2	450,6	38,6
Bedarfsgeprüft	253,4	277,6	302,9	393,4	414,3	484,7	504,2	556,4	594,7	670,5	164,6
Bedarfsgeprüft in %	43,8	44,3	46,1	51,2	53,1	57,0	56,8	58,2	58,4	59,8	
Soziale Ausgrenzung											
Nicht bedarfsgeprüft	488,2	522,1	689,5	134,1	130,2	139,0	144,2	156,0	177,8	187,9	-61,5
Bedarfsgeprüft	86,6	87,4	107,2	121,3	125,5	143,6	174,3	216,7	253,7	284,4	228,4
Bedarfsgeprüft in %	15,1	14,3	13,5	47,5	49,1	50,8	54,7	58,1	58,8	60,2	
Familie/Kinder											
Nicht bedarfsgeprüft	735,0	769,6	806,6	879,5	902,1	931,6	993,0	1 027,7	1 085,0	1 137,3	54,7
Bedarfsgeprüft	112,4	121,4	132,5	171,1	170,7	184,8	186,4	192,9	201,5	213,2	89,7
Bedarfsgeprüft in %	13,3	13,6	14,1	16,3	15,9	16,6	15,8	15,8	15,7	15,8	
Wohnen											
Nicht bedarfsgeprüft	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bedarfsgeprüft	186,9	201,4	192,6	187,9	200,1	212,2	212,2	250,9	241,8	274,3	59,5
Bedarfsgeprüft in %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Alter											
Nicht bedarfsgeprüft	132,0	136,1	144,6	175,7	163,4	155,0	161,4	174,9	180,9	188,5	42,8
Bedarfsgeprüft	390,1	424,1	477,4	746,4	717,2	727,3	738,5	806,9	837,4	956,1	145,1
Bedarfsgeprüft in %	74,7	75,7	76,8	80,9	81,4	82,4	82,1	82,2	82,2	83,5	
Krankheit/Gesundheit											
Nicht bedarfsgeprüft	10 762,7	11 297,4	12 057,6	12 075,8	12 621,5	13 207,0	13 464,4	14 136,0	14 708,9	15 440,4	43,5
Bedarfsgeprüft	151,6	149,1	151,9	176,4	170,7	159,8	135,3	152,9	152,2	147,6	-2,6
Bedarfsgeprüft in %	1,4	1,3	1,2	1,4	1,3	1,2	1,0	1,1	1,0	0,9	
Hinterbliebene											
Nicht bedarfsgeprüft	6,2	6,2	6,5	6,0	6,2	5,7	5,4	5,4	5,1	5,2	-16,1
Bedarfsgeprüft	1,2	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	1,1	0,9	0,9	-25,0
Bedarfsgeprüft in %	16,2	8,8	9,7	10,4	10,1	12,3	12,9	16,9	15,0	14,8	
Arbeitslosigkeit											
Nicht bedarfsgeprüft	633,1	582,6	715,8	660,9	703,0	701,1	760,0	812,1	799,3	997,3	57,5
Bedarfsgeprüft	2,5	3,2	3,2	2,7	2,7	2,5	3,1	3,3	3,4	3,7	48,0
Bedarfsgeprüft in %	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen.

Statistischer Anhang

Tabelle A1: Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen 1996 bis 2006 (Zahlen von Statistik Austria)

SozialhilfeempfängerInnen 1996 bis 2006										
Jahr	Österreich	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	Gesamt									
1996	107 934	2 076	2 689	13 996	13 435	10 366	7 680	8 707	4 909	44 076
1997	127 703	1 820	2 835	16 146	11 167	12 300	12 057	8 641	5 160	57 577
1998	132 670	1 916	3 256	16 495	11 102	13 646	10 538	9 369	5 819	60 529
1999	145 485	1 951	3 335	18 017	11 576	13 619	9 897	9 514	5 923	71 653
2000	143 747	1 683	3 522	17 185	12 101	12 459	10 699	10 857	5 163	70 078
2001	148 983	1 667	3 608	16 896	11 212	12 030	10 450	10 767	5 718	76 635
2002	158 904	1 633	3 813	18 183	12 183	12 096	10 768	11 403	5 194	83 631
2003	168 670	1 748	3 993	19 286	12 704	13 050	9 759	12 037	4 642	91 451
2004	177 152	1 806	4 345	21 289	13 203	14 208	10 407	13 816	4 133	93 945
2005	182 839	1 974	4 752	20 896	15 457	14 439	10 255	13 816	4 219	97 031
2006	191 244	2 058	5 086	21 899	15 291	14 494	11 256	14 141	5 917	101 102
Anderung d. Prozentsatzes 1996-2006	77,2	-0,9	89,1	56,5	13,8	39,8	46,6	62,4	20,5	129,4
	Private Haushalte									
1996	64 002	1 215	1 067	4 680	4 691	7 932	4 402	4 473	2 936	32 606
1997	68 895	938	1 064	6 335	2 443	8 893	7 007	4 520	3 089	34 606
1998	74 170	1 029	1 079	6 159	2 058	9 970	5 600	5 021	3 650	39 604
1999	80 338	1 110	1 022	7 827	2 307	9 784	4 710	5 619	3 840	44 119
2000	81 054	889	1 065	7 596	2 362	8 630	5 361	6 057	3 057	46 037
2001	90 286	847	972	7 339	2 362	8 310	5 010	6 107	3 252	56 087
2002	98 516	749	1 132	7 083	2 808	8 985	5 120	6 642	2 962	63 035
2003	107 409	751	1 170	8 210	3 101	9 819	3 990	7 413	2 622	70 333
2004	119 383	772	1 185	10 315	3 770	10 872	4 600	9 827	2 260	75 782
2005	125 670	815	1 293	10 500	5 852	11 076	4 090	9 808	2 272	79 964
2006	131 318	846	1 352	11 342	4 472	11 062	4 786	10 009	3 926	83 523
Anderung d. Prozentsatzes 2005-2006	105,2	-30,4	26,7	142,4	-4,7	39,5	8,7	123,8	33,7	156,2
	Altenheime und Pflegeheime									
1996	43 932	861	1 622	9 316	8 744	2 434	3 278	4 234	1 973	11 470
1997	58 808	882	1 771	9 811	8 724	3 407	5 050	4 121	2 071	22 971
1998	58 500	887	2 177	10 336	9 044	3 676	4 938	4 348	2 169	20 925
1999	65 147	841	2 313	10 190	9 269	3 835	5 187	3 895	2 083	27 534
2000	62 693	794	2 457	9 589	9 739	3 829	5 338	4 800	2 106	24 041
2001	58 697	820	2 636	9 557	8 850	3 720	5 440	4 660	2 466	20 548
2002	60 388	884	2 681	11 100	9 375	3 111	5 648	4 761	2 232	20 596
2003	61 261	997	2 823	11 076	9 603	3 231	5 769	4 624	2 020	21 118
2004	57 769	1 034	3 160	10 974	9 433	3 336	5 807	3 989	1 873	18 163
2005	57 169	1 159	3 459	10 396	9 605	3 363	6 165	4 008	1 947	17 067
2006	59 926	1 212	3 734	10 557	10 819	3 432	6 470	4 132	1 991	17 579
Anderung d. Prozentsatzes 2005-2006	36,4	40,8	130,2	13,3	23,7	41,0	97,4	-2,4	0,9	53,3

Literaturnachweis

Amt der Vorarlberger Landesregierung (2008). Aktenvermerk: Entwicklung der offenen Sozialhilfe 2006-2007, unveröffentlichtes Manuskript.

Armutskonferenz (2008). Sozialhilfenvollzug in Österreich, Manuskript, http://www.armutskonferenz.at/armutskonferenz_news_studie_sozialhilfenvollzug_0108.htm

BMASK (2009). Sozialbericht 2007-2008, Wien, http://bmsk2.cms.apa.at/cms/site/attachments/4/5/5/CH0107/CMS1232705650368/sozialbericht_mitcover.pdf?jsessionid=aLvm4whQiPzh

BMSK (2007). Sozialschutz in Österreich, Wien, [https://broschuerenservice.bmsk.gv.at/download.aspx?download=sozialschutz_in_oesterreich\[1\]\[1\].pdf&kurzbez=%27Schu%27&publikation=%27Sozialschutz%20in%20%C3%96sterreich%27](https://broschuerenservice.bmsk.gv.at/download.aspx?download=sozialschutz_in_oesterreich[1][1].pdf&kurzbez=%27Schu%27&publikation=%27Sozialschutz%20in%20%C3%96sterreich%27)

Dimmel, N. (2003). Armut trotz Sozialhilfe, in: E. Tálos (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, 117-156.

Dimmel, N. (2008). Arbeitsmarktpolitische Dimensionen der Armutsbekämpfung, in: G. Knapp/H. Pichler (Hgg.): Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich, Klagenfurt/Ljubljana/Wien, 615-627.

Dimmel, N. (2009). Im toten Winkel des Wohlfahrtsstaates: Soziologische Aspekte der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 302-316.

Dimmel, N./H. Schoibl (2003). Sozialbedarfserhebung im Bundesland Tirol, <http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/soziales/downloads/sozialbedarfserhebung.pdf>

Dimmel, N./T. Schmid (2009). Soziale Dienste, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 579-609.

Dimmel, N./W. J. Pfeil (2009). Armutsbekämpfung durch Transferleistungen, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 464-511.

Fink, M. (2006). Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange, in: E. Tálos (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien/Münster 2006, 170-187.

Fink, M. (2009). Arbeitsmarkt. Erwerbslosigkeit, Prekarität (Working Poor) und soziale Ungleichheit/Armut, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 198-210.

Fink, M./A. Riesenfelder/E. Tálos (2003). Schöne neue Arbeitswelt? Geringfügige Beschäftigung und Freie Dienstverhältnisse: Phänomene und Regelungen in Österreich, Deutschland, Großbritannien und Dänemark, in: Zeitschrift für Sozialreform 2/2003, 271-312.

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 (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 290-301.

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

Guger, A./M. Marterbauer (2005). Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 9/2005, 615-627, [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/MB_2005_09_04_EINKOMMENSVERTEILUNG\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/MB_2005_09_04_EINKOMMENSVERTEILUNG$.PDF)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009). Statistical Annex to the Annual Report on Equality between Women and Men 2009, Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0165:FIN:EN:PDF>

Obinger, H./E. Tálos (2006). Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition.

Pfeil, W. (2001). Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer, Wien, <http://www.bmsg.gv.at/cms/site/detail.htm?channel=CH0293&doc=CMS1061555451385>

Statistik Austria (2007). Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2005, Wien.

Statistik Austria (2008). Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien.

Statistik Austria (2008a). Arbeitskräfteerhebung. Ergebnisse des Mikrozensus, Wien.

Statistik Austria (2009). Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus EU-SILC 2007, Wien.

Stelzer-Orthofer, Chr. (2009). „Working Tax Credit“ und Armutsvermeidung, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 732-741.

Sundl, B./B. Reiterer (2009). Armutspolitische Effekte arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen für arbeitsmarktferne Personen, in: N. Dimmel/K. Heitzmann/M. Schenk (Hgg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck, 557-578.

Tálos, E. (2005). Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Innsbruck.

Wetzel, P. (2003). Armutsgefährdung trotz Erwerbsarbeit und sozialstaatlicher Absicherung, in: E. Tálos (Hg.): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, 117-156.

Pressemeldungen:

OTS = Pressemeldung Originaltext-Service der Austria Presse Agentur

APA = Pressemeldung über Austria Presse Agentur