

# DIE ARMUTSKONFERENZ (Hg.)

## MONITORING

# „BEDARFSORIENTIERTE MINDESTSICHERUNG“

Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) 2011

## ZUSAMMENFASSUNG

der zentralen Ergebnisse der Matrix

2., überarbeitete und aktualisierte Fassung

Stand: August 2012

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |    |
|--|----|----|
| <b>1. Einleitung</b>   | S. | 4  |
| <b>2. Wie wurden die Bestimmungen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a-BVG in die Landesgesetze umgesetzt? Versäumnisse und ungelöste Probleme</b> | S. | 6  |
| 2.1. Einbezug in die gesetzliche Krankenversicherung   | S. | 6  |
| 2.2. Regress – Ersatzpflichten in der BMS  | S. | 7  |
| 2.3. Pflichten der Vermögensverwertung   | S. | 8  |
| 2.3.1. <i>Der unbefristete Vermögensfreibetrag</i>   | S. | 8  |
| 2.3.2. <i>Grundbücherliche Sicherstellung des Eigenheims</i>   | S. | 9  |
| 2.4. AlleinerzieherInnen in der BMS  | S. | 10 |
| Verbesserung der Rechtssicherheit und des  |    |    |
| 2.5. Rechtsschutzes  | S. | 11 |
| 2.5.1. <i>Schriftlicher Bescheid</i>   | S. | 11 |
| 2.5.2. <i>Ausdehnung der Berufungsfrist</i>  | S. | 12 |
| 2.5.3. <i>Schriftliche Erledigung der Anträge auf Kann-Leistungen</i>  | S. | 12 |
| 2.5.4. <i>Definition des zur Antragstellung berechtigten bzw. zur Vertretung befugten Personenkreises</i>  | S. | 12 |
| 2.6. Entscheidungsfristen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven Soforthilfe  | S. | 13 |
| <b>3. Existenzsicherung im Rahmen der BMS</b>  | S. | 14 |
| 3.1. Der Ausgangswert  | S. | 15 |
| 3.2. Die Mindeststandards  | S. | 16 |
| 3.2.1. <i>günstigere Standards, als es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht</i>  | S. | 17 |
| 3.2.2. <i>schlechtere Standards, als es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht</i>   | S. | 18 |
| 3.3. Die Leistungen für das Wohnen   | S. | 20 |

|           |  |    |    |
|-----------|--|----|----|
| 3.3.1.    | <i>Zusatzleistungen für das Wohnen im Rahmen der BMS</i>   | S. | 20 |
| 3.3.2.    | <i>Die Wohnbeihilfe und ihre Berücksichtigung in der BMS</i>   | S. | 21 |
| 3.4.      | Sonderzahlungen  | S. | 23 |
| 3.5.      | Einkommensarten, die nicht auf die BMS-Leistung angerechnet werden dürfen  | S. | 24 |
| 3.6.      | Verschlechterungen, die sich durch Schlechterstellung bzw. Ausschluss von BMS-Anspruchsberechtigten bei anderen Landesleistungen ergeben | S. | 25 |
| 3.7.      | Sanktionen – gänzliche Streichung der Leistung für den Lebensunterhalt nur in Ausnahmefällen   | S. | 27 |
| 3.8.      | Zusatzleistungen   | S. | 29 |
| <b>4.</b> | <b>Die Mindestsicherung als Sprungbrett in Beschäftigung?</b>  | S. | 31 |
| <b>5.</b> | <b>Das bleibt auch unter der Bedarfsorientierten Mindestsicherung problematisch</b>  | S. | 34 |
| 5.1.      | Das Sicherungsniveau   | S. | 34 |
| 5.2.      | Personengruppen, für deren materielle Existenzsicherung sich die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht zuständig erklärt             | S. | 34 |
| 5.2.1.    | <i>Mündige Minderjährige</i>   | S. | 34 |
| 5.2.2.    | <i>Rechtmäßig niedergelassene und aufenthaltsverfestigte Drittstaatenangehörige ohne Daueraufenthaltstitel</i>                           | S. | 35 |
| 5.2.3.    | <i>Prekär Selbständige</i>   | S. | 36 |
| 5.3.      | Statuierung wechselseitiger Unterhaltspflichten in Lebensgemeinschaften  | S. | 36 |
| 5.4.      | Sanktionierungen   | S. | 37 |
| 5.5.      | Keine umfassende Reform des Vollzugs   | S. | 37 |
| 5.6.      | Unternormierte Gesetze bedingen uneinheitlichen Vollzug und fehlende Rechtssicherheit  | S. | 39 |
| <b>6.</b> | <b>Conclusio</b>   | S. | 40 |

# 1. EINLEITUNG

## Ein Blick zurück ins Jahr 2010

Nach jahrelangen Verhandlungen haben sich Bund und Länder im Rahmen einer sogenannten Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG auf die Reform der alten Sozialhilfe zur „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS) geeinigt. Von einer Reform ist deshalb zu sprechen, weil die Grundprinzipien der alten offenen Sozialhilfe grundsätzlich beibehalten werden: da und dort abgeschwächt, teilweise aber auch verstärkt. Die BMS ist also keine völlig neue Sozialleistung. Die Inhalte dieses Staatsvertrags sind nun in Landesgesetze zu übersetzen. Diese treten ab September 2010 in Kraft: Zunächst nur in Wien, Salzburg und NÖ, zuletzt in OÖ mit Oktober 2011. Bereits 2012 gibt es erste inhaltliche Novellierungen.

## Gemeinsame Mindeststandards

Ziel der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern war es, mit der Vereinbarung gemeinsame Mindeststandards in einigen relevanten Bereichen zu fixieren – es wurden also „Grenzen nach unten“ festgelegt, während es den Ländern gleichzeitig freigestellt wurde, höhere Standards und sonstige, für die Anspruchsberechtigten günstigere Regelungen zu beschließen. Das Vorhaben, den Vollzug für die erwerbsfähigen, im Erwerbsalter Befindlichen BMS-AntragsstellerInnen an das AMS zu übertragen, scheiterte: Vom ursprünglichen one-stop-shop beim AMS blieb nur, dass die AMS-MitarbeiterInnen über BMS-Ansprüche informieren und Anträge auf BMS sowohl entgegennehmen als auch weiterleiten müssen – eine Bestimmung, die sowohl **Kärnten** als auch die **Steiermark** nicht umgesetzt haben. Eine Vielzahl von Details zu einzelnen Aspekten wurde in der Vereinbarung offen gelassen und damit der freien Regelungskompetenz der Länder überantwortet. So z.B.,

- ob eine eventuell gewährte Wohnbeihilfe auf die zustehende Leistung anzurechnen (also mit der zustehenden Leistung gegenzurechnen) ist oder nicht
- ob der Alleinstehenden-Mindeststandard nicht bloß AlleinerzieherInnen mit minderjährigen, sondern auch solchen mit volljährigen, aber unterhaltsberechtigten Kindern zu gewähren ist,
- ob und in welchem Ausmaß die vorgesehenen Leistungen für das Wohnen gekürzt werden können
- ob der Vermögensfreibetrag pro Person oder pro Haushalt gilt

## Wie haben die Länder die Vereinbarung gemäß 15a B-VG umgesetzt?

Es liegt also nahe, zu fragen: Wie haben die einzelnen Länder die Bestimmungen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG umgesetzt? Haben Sie ihre Spielräume in der Rechtssetzung zu Gunsten oder zu Ungunsten der Anspruchsberechtigten genützt? Wo wurden die Mindeststandards überschritten? Inwieweit haben die Länder die Option genutzt,

die rechtlichen Bestimmungen über die Umsetzung der Punkte der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG hinaus zu verändern? Welche Verbesserungen sind gegenüber der alten Sozialhilfe zu konstatieren? Gibt es auch Verschlechterungen? Gibt es Ländergesetze und -verordnungen, in denen die Bestimmungen der Bund-Länder-Vereinbarung verletzt wurden? Was sind die ungelösten Probleme, die schon unter der „Sozialhilfe alt“ bestanden, im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG nicht behandelt wurden und deshalb unter der BMS weiter bestehen? Und vor allem: ist die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ein effizientes Mittel im Kampf gegen Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung?

### **Die Stellung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung im österreichischen Sozialstaat**

Aus armutspolitischer Perspektive ist die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht irgendeine Sozialleistung: Indem sie die offene Sozialhilfe<sup>1</sup> abgelöst hat, ist nun die BMS das zweite Netz im Sozialstaat, und damit gleichzeitig auch das letzte. Ihre Aufgabe ist es, ein finanzielles Existenzminimum für all jene sicherzustellen, die durch die Maschen der vorgelagerten Sozialsysteme fallen (allen voran die Sozialversicherung) und ihre Existenz auch nicht durch Erwerbsarbeit oder familiäre Hilfe absichern können. Nach ihr kommt nichts mehr. „Konstruktionsfehler“ müssen deshalb gravierende Auswirkungen haben.

### **Was will dieser Text?**

Trotz des zentralen Stellenwerts der Bedarfsorientierten Mindestsicherung im österreichischen Sozialstaat wird die für 2012 angekündigte Evaluierung der BMS durch Bund und Länder keine qualitative Analyse der einzelnen Länderbestimmungen beinhalten. Deshalb hat sich die ARMUTSKONFERENZ entschlossen, selbst zu untersuchen, wie die Bundesländer die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG umgesetzt haben – und was sie darüber hinaus wie geregelt haben. Das Ergebnis ist ein umfangreicher Vergleich der Rechtsgrundlagen der BMS in den einzelnen Bundesländern in Form einer Matrix. In diesem Papier werden die zentralen Schlüsse dargestellt, die wir als ARMUTSKONFERENZ aus dieser Untersuchung gezogen haben. Es ist an dieser Stelle allerdings unmöglich, auf alle relevanten Aspekte und Ergebnisse dieses Vergleichs einzugehen – wir müssen uns auf das Allerwesentlichste beschränken. Allen, die sich einen vertieften Überblick verschaffen wollen, sei deshalb empfohlen, einen Blick in die BMS-Matrix zu werfen. Diese steht allen Interessierten unter [www.armutskonferenz.at](http://www.armutskonferenz.at) zum kostenlosen Download zur Verfügung.

---

<sup>1</sup> also jene Sozialhilfe, die Personen in Privathaushalten und auch wohnungslosen Personen gewährt wurde, versus geschlossene Sozialhilfe an Personen in stationären Pflegeeinrichtungen und Sonderkrankenanstalten. Die Leistungen für letztere bleiben weiterhin in Sozialhilfegesetzen geregelt, ebenso wie diverse soziale Dienste (Essen auf Rädern, Unterbringung von wohnungslosen Personen, etc.).

## 2. WIE WURDEN DIE BESTIMMUNGEN DER VEREINBARUNG GEMÄß ARTIKEL 15A-BVG IN DIE LANDESGESETZE UMGESETZT? VERSÄUMNISSE UND UNGELÖSTE PROBLEME

Bund und Länder haben sich im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG auf die gemeinsamen Eckpunkte und Mindeststandards für die Reform der „Sozialhilfe alt“ zur bedarfsorientierten Mindestsicherung geeinigt. Nun stellt sich die Frage, ob die Bundesländer die Inhalte der Vereinbarung gemäß Artikel 15a-BVG, die eine Verbesserung gegenüber der „Sozialhilfe alt“ bringen sollten, in Landesrecht umgesetzt haben.

Die Analyse der Landesgesetze zeigt: Im Großen und Ganzen haben sich die Bundesländer an das gehalten, wozu sie sich im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG selbst verpflichtet haben. Allerdings gibt es Einschränkungen und offene Fragen.

### 2.1. Einbezug in die gesetzliche Krankenversicherung

Schon unter der „Sozialhilfe alt“ galt, dass ein großer Teil der BezieherInnen krankensversichert war: Wie auch unter der BMS lebte die Mehrheit der BezieherInnen nicht ausschließlich von Sozialhilfe, sondern erhielt diese zumeist aufstockend zu einem anderen Einkommen (Erwerbseinkommen, AMS-Leistungen, Leistungen aus dem Familienlastenausgleichfonds etc.), wodurch in diesen Fällen auch ein Krankenschutz gegeben war. Alle, auf die das nicht zutraf und für die auch die Option Mitversicherung nicht möglich war, erhielten im Krankheitsfall Sachleistungen im Rahmen der sogenannten „Krankenhilfe“. Neben der leidigen Frage, welche Leistungen medizinisch nun wirklich notwendig und welche nur wünschenswert wären (geleistet wurde nur das Notwendige), hatten diese Personen keinen Zugang zur E-Card. Sie waren auf den sogenannten „Sozialhilfe-Krankenschein“ verwiesen, der sie nicht nur sofort als „Fürsorge-EmpfängerInnen“ auswies, sondern immer wieder für Probleme in ärztlichen Praxen sorgte: aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes kam es immer wieder vor, dass eine medizinische Behandlung verweigert wurde.

Aus gutem Grund sah die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG deshalb vor, dass „Personen, die nicht als Pflichtversicherte von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst sind, sowie die ihnen (...) zugehörigen Personen für die Dauer des Bezuges von Leistungen der bedarfsorientierten Mindestsicherung (...) in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen [werden]“. Diese Bestimmung wurde von allen Bundesländern umgesetzt. Und da alle BMS-BezieherInnen, die erst über die BMS einen gesetzlichen Krankenschutz

erhalten, mit den Ausgleichszulagen-BezieherInnen gleichgestellt werden, ist dies zusätzlich mit einer Reihe von Begünstigungen verbunden. BMS-BezieherInnen erhalten nicht nur alle eine E-Card (anstelle des stigmatisierenden Krankenhilfe-Scheins in der „Sozialhilfe alt“), sie sind auch von der Rezeptgebühr und dem Serviceentgelt für die E-Card befreit und müssen keine Kostenanteile für Heilbehelfe und Hilfsmittel sowie für Anstaltspflege bezahlen.

Allerdings heißt das nicht, dass für BMS-BezieherInnen im Krankheitsfall keinerlei Kosten anfallen würden. Denn die Gleichstellung mit den Ausgleichszulagen-BezieherInnen bringt es mit sich, dass, wenn auch keine Kostenanteile, so doch Selbstbehalte für Heilbehelfe und Hilfsmittel (z.B. Zahnspangen oder Brillen) selbst getragen werden müssen. Und die Befreiung vom Kostenbeitrag für Anstaltspflege gilt zwar für die regulär Versicherten, nicht aber für mitversicherte Angehörige – und damit in aller Regel nicht für die Kinder in BMS-Haushalten.

- Nur im **Burgenland**, in **Tirol** und eingeschränkt in **OÖ** schreiben Gesetz bzw. Verordnung vor, dass auch diese Kosten von der BMS zu übernehmen sind.
- In **allen anderen Bundesländern** können BMS-BezieherInnen im Fall des Falles nur auf Unterstützung im Rahmen von Kann-Leistungen hoffen. Dass diese Hoffnung oft vergebens sein wird, legt ua. das Wiener Handbuch für den Vollzug der BMS nahe. Dieses bestimmt, dass eine Übernahme der Kosten für Selbstbehalte aus Mitteln der Mindestsicherung nicht vorgesehen ist und ein Verweis an den Unterstützungsfonds der WGKK zu erfolgen hat. Doch auch von dieser Seite ist Unterstützung mehr als unsicher, da nur in „besonders berücksichtigungswürdigen Fällen“ finanzielle Hilfestellungen geleistet werden kann. Man darf wohl annehmen, dass die (uns leider nicht vorliegenden) Anweisungen für die vollziehenden Behörden anderer Bundesländer ähnliche Bestimmungen enthalten.

## 2.2. Regress – Ersatzpflichten in der BMS

Die Bestimmungen der Vereinbarung gemäß 15a B-VG schränken die Möglichkeiten für den Regress von Leistungen – also der Möglichkeit, in der Vergangenheit gewährte Leistungen von den BezieherInnen, aber auch von Dritten wieder zurück zu fordern – weitgehend ein. Unter der „Sozialhilfe alt“ beruhten die Bestimmungen hinsichtlich des Regresses auf dem weit gefassten Familienbegriff und den damit verbundenen Unterhaltsverpflichtungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB). Was es u.a. möglich machte, von Kindern und Eltern volljähriger Personen und sogar von Enkeln bzw. Großeltern Leistungen zurück zu verlangen, die sie selbst gar nicht bezogen hatten. Die Vereinbarung gemäß 15a B-VG schließt diese Option nun aus. Und darüber hinaus auch die Möglichkeit, von ehemaligen BezieherInnen eine Rückzahlung zu verlangen, wenn diese nach dem BMS-Bezug durch Erwerbsarbeit zu Einkommen und Ersparnissen kommen.

- Diese Bestimmung wird **von keinem Bundesland gebrochen**.
- Allerdings sehen sowohl die **Steiermark** als auch (seit 1.3.2012) **Kärnten** explizit vor, dass Eltern und Kinder, die nach dem ABGB zum Unterhalt verpflichtet wären, für Ersatzforderungen heranzuziehen sind. Diese Unterhaltsverpflichtung nach dem ABGB wird immer dann gegeben sein, wenn die Selbsterhaltungsfähigkeit noch nicht erlangt wurde bzw. wieder verloren gegangen ist. Dh., man könnte von einem Übergang der Unterhaltsansprüche auf das Land sprechen. Ob die Selbsterhaltungsfähigkeit verloren gegangen ist oder nicht, ist nicht ohne weiteres zu beurteilen und macht jedenfalls eine diffizile Einzelfallprüfung nötig. Ob das im Vollzug in jedem Fall auch so gehandhabt wird, ist fraglich.
- Hinzu kommt, dass **Wien** und (seit 1.8.2012) **Salzburg** explizit vorsehen, dass die einzelnen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, der Hilfe zuerkannt wurde, zum „solidarischen“ Ersatz der Kosten verpflichtet sind.

## 2.3. Pflichten der Vermögensverwertung

### 2.3.1. der unbefristete Vermögensfreibetrag

Alle Bundesländer haben die Bestimmung umgesetzt, dass Ersparnisse bis zum 5-fachen des Ausgangswertes (dh., des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende) auf Dauer nicht verwertet werden müssen. Die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG lässt allerdings offen, ob der Vermögensfreibetrag pro Person oder pro Bedarfsgemeinschaft zu werten ist (die Erläuterungen halten nur fest, dass er mit Blick auf unterschiedliche Haushaltskonstellationen auch „großzügiger gefasst“ werden kann). Im Ergebnis gilt er deshalb

- nur in **Oberösterreich, Kärnten** (seit 1.3.2012) **und der Steiermark** (seit 1.3.2012) ist im Gesetz geregelt, wie der unbefristete Vermögensfreibetrag zu handhaben ist:
  - In Oberösterreich gilt er pro Bedarfsgemeinschaft.
  - In Kärnten ist Alleinstehenden und Alleinerziehenden ein unbefristeter Freibetrag in der Höhe des 5-fachen des Ausgangswertes einzuräumen, in allen anderen Haushaltskonstellation hat jede Person Anspruch auf einen Freibetrag in Höhe des 3,75-fachen des Ausgangswertes.
  - In der Steiermark stellt seit 1.3.2012 die Formulierung „bis zu einem Freibetrag in Höhe des Fünffachen des jeweiligen Mindeststandards“ (neben den Erläuterungen) klar, dass ein Freibetrag pro Person in der Bedarfsgemeinschaft zusteht – aber nicht jeweils in Höhe des 5-fachen des Ausgangswertes, sondern eben in Höhe des 5-fachen des Mindeststandards, der bei der Bemessung der Ansprüche für die jeweilige Person zur Anwendung kommt.
- In **Wien** stellt das Vollzugshandbuch klar, dass der Freibetrag pro Bedarfsgemeinschaft gilt, in **Salzburg** tun dies die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf.



- Für die anderen Bundesländer – **NÖ, Burgenland, Tirol und Vorarlberg** – gibt es weder im Gesetz noch in Verordnung(en) oder Gesetzeserläuterungen eine Regelung. Damit bleibt unklar, wie der Vermögensfreibetrag im Vollzug zu handhaben ist. Es bleibt der Verwaltung überlassen, dies zu entscheiden.

Anzumerken ist, dass der Vermögensfreibetrag umso wichtiger ist, als es nur in Tirol und Vorarlberg einen Rechtsanspruch auf Zusatzleistungen gibt – die gleichzeitig inhaltlich eng umgrenzt sind. Wer nicht auf Ersparnisse zurückgreifen kann und auf einen nicht klientInnenfreundlichen Vollzug trifft, wird massive Probleme haben, eine Vielzahl von unregelmäßig auftretenden, aber nichtsdestotrotz wichtigen Ausgaben (wie z.B. Reparaturen, Schullandwochen u. Schikurse der Kinder, etc.) zu bedecken.

### 2.3.2. Grundbücherliche Sicherstellung des Eigenheims

Schon unter der „Sozialhilfe alt“ sahen die meisten Landesgesetze vor, dass die Verwertung von Immobilien nicht verlangt werden darf, wenn sie der Deckung des Wohnbedarfs d. AntragstellerIn und/oder seiner engsten Angehörigen dienen. Nur Wien, OÖ sowie Kärnten und Salzburg kannten bei der Verwertungspflicht keine expliziten Ausnahmen für Eigenheime. Dem unbenommen konnte – oder sogar: musste – seitens der Behörde in allen Bundesländern eine grundbücherliche Sicherstellung vorgenommen werden. Je nach Gesetz konnte diese sofort oder erst nach einer bestimmten Frist erfolgen.

Durch die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG wurde geregelt, dass eine Verwertungspflicht jedenfalls ausgeschlossen ist, während eine grundbücherliche Sicherstellung österreichweit nach 6 Monaten ununterbrochenen Bezugs erfolgen „kann“ (wobei Bezugszeiten innerhalb der letzten 2 Jahre vor Beginn des aktuellen Bezugs auf diese 6 Monate anzurechnen sind). Mit einer grundbücherlichen Sicherstellung erlangt die Behörde ein Pfandrecht auf das Eigenheim. Sie verjährt nicht und geht auch auf die Erben über.

- Die Landesgesetze in **Wien, Salzburg** und in der **Steiermark** sehen vor, dass eine Sicherstellung vorgenommen werden „muss“.
- In **Tirol** haben sich BMS-BezieherInnen als BesitzerInnen von unbeweglichem Vermögen, dessen Verwertung nicht zulässig ist, grundsätzlich „zum Ersatz der aufgewendeten Kosten nach Beseitigung der Notlage zu verpflichten und dafür eine Sicherstellung anzubieten“.
- In **Vorarlberg** hingegen darf eine grundbücherliche Sicherstellung des Eigenheimes nur vorgenommen werden, „sofern dies nicht eine besondere Härte darstellen würde“. Wie die Erläuterungen klarstellen, liegt eine besondere Härte jedenfalls dann vor, „wenn ein unbewegliches Vermögen dem Hilfsbedürftigen (oder dessen Familienangehörigen) zur Deckung des Wohnbedarfes dient“.

Dass nun in keinem Land mehr die sofortige oder mittelbare Verwertung des Eigenheims verlangt werden darf, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dass eine grundbücherliche Sicherstellung „erst“ nach sechsmonatigem Leistungsbezug erfolgen darf, bringt in einigen Bundesländern ebenfalls eine Verbesserung. Diese Regelung als „gut und angemessen“ zu bezeichnen, ist aber trotzdem nicht möglich. Denn sie suggeriert, dass ein Ausstieg binnen 6 Monaten – via Erwerbsarbeit – für jede und jeden möglich ist: er oder sie müsse nur wollen. Die Androhung, dass ein BMS-Bezug von mehr als 6 Monaten der Behörde ein Pfandrecht auf das Eigenheim einräumt, soll wohl (neben fiskalischen Argumenten) als „Rute im Fenster“ und als „Arbeitsanreiz“ dienen. Eine solche ideologische Herangehensweise lässt außer Betracht, dass eine beträchtliche Zahl von BMS-BezieherInnen<sup>2</sup> den working poor zuzurechnen ist – sie also ihre Arbeitskraft schon einsetzen und trotzdem auf aufstockende Leistungen angewiesen sind, während andere nicht zuletzt aufgrund fortgeschrittenen Alters in Kombination mit anderen Vermittlungshindernissen wenig Chancen auf die dauerhafte Reintegration in den Arbeitsmarkt haben – individueller Arbeitswille hin oder her. Die grundbücherliche Sicherstellung des Eigenheims wird also weiterhin viele Menschen davon abhalten, einen Antrag auf bedarfsorientierte Mindestsicherung zu stellen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil sie nicht verjährt und auch auf Erben übergeht.

## 2.4. AlleinerzieherInnen in der BMS

In der „Sozialhilfe alt“ hatten alleinerziehende Elternteile in allen Bundesländern – bis auf Wien, wo AlleinerzieherInnen denselben Mindeststandard erhielten wie Alleinstehende – Anspruch auf den so genannten „Hauptunterstütztenrichtsatz“. Die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG sieht hingegen vor, dass für AlleinerzieherInnen und Alleinstehende der gleiche Mindeststandard zur Anwendung kommen soll (100% des Ausgangswertes). Dies wird in den Erläuterungen armutspolitisch begründet und stellt tatsächlich eine eindeutige Verbesserung dar.

Problematisch ist allerdings, dass der Begriff AlleinerzieherIn in den Erläuterungen zur Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG eng definiert wurde. Er umfasst nämlich lediglich „Personen, die nur mit ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern im gemeinsamen Haushalt leben“. In der sozialen Realität sind aber auch AlleinerzieherInnen mit volljährigen, unterhaltsberechtigten Kindern keine Seltenheit. Man denke z.B. an alleinerziehende Elternteile mit Kindern, die ihre sekundäre Schulbildung noch nicht abgeschlossen haben. Oder Mütter bzw. Väter, die mit ihren volljährigen, erheblich behinderten Kindern im selben Haushalt leben, die aufgrund ihrer Behinderung nie die Selbsterhaltungsfähigkeit erlangen und deshalb bleibende Unterhaltsansprüche gegen ihre Eltern haben. Zu denken ist auch an Kinder, die mit einem Großelternanteil im selben Haushalt leben, die ihnen gegenüber vielleicht nicht formell, aber doch faktisch Unterhaltspflichten wahrnehmen.

---

<sup>2</sup> Das legen zumindest Zahlen für Wien nahe (vgl. Riesenfelder et al. 2011). Vergleichbare Zahlen für das gesamte Bundesgebiet wurden (bislang?) nicht veröffentlicht.

- AlleinerzieherInnen, die mit volljährigen, aber unterhaltsberechtigten Kindern im gemeinsamen Haushalt leben, haben nur in **Wien**, im **Burgenland** und in **OÖ** Anspruch auf den gleichen Mindeststandard wie Alleinstehende (in OÖ mit der Einschränkung, dass ein Familienbeihilfevollzug vorliegen muss). Dabei ist natürlich mit Blick auf das Haushaltseinkommen auch zu berücksichtigen, welche Leistungen für volljährige, unterhaltsberechtigte Kinder vorgesehen sind – und diese sind, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in allen drei Bundesländern schlechter, als es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht (*vgl. dazu Punkt 3.2.2. und die Matrix*).
- Darüber hinaus sieht nur **Wien** vor, dass nicht nur eine Unterhaltsverpflichtung, sondern auch eine Obsorgeberechtigung einen Anspruch auf den Alleinstehenden-Mindeststandard bedingt.

## 2.5. Verbesserung der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes

### 2.5.1. Schriftlicher Bescheid

Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) sieht vor, dass Entscheidungen von Behörden im Bereich der Hoheitsverwaltung grundsätzlich mit einem Bescheid zu erledigen sind, wobei die Behörde frei ist, den Bescheid entweder mündlich oder schriftlich zu erlassen. Mündliche Bescheide sind aus Gründen der Rechtssicherheit kritisch zu sehen: sie stellen ihre AdressatInnen vor das Problem, dass eine Berufung dagegen zwar grundsätzlich möglich, aber faktisch quasi unmöglich ist. Zwar können die EmpfängerInnen eines mündlichen Bescheids binnen 3 Tagen dessen schriftliche Ausfertigung verlangen – viele wissen aber nicht von dieser Möglichkeit bzw. erfahren zu spät davon. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, haben sich deshalb Bund und Länder in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG darauf geeinigt, dass Bescheide im Mindestsicherungsrecht grundsätzlich nur schriftlich erlassen werden dürfen.

- Eine entsprechende Bestimmung findet sich in allen Landesgesetzen – bis auf Wien (wo es im Vollzug allerdings auch Bescheide gibt).

Zudem legt die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG fest, dass ein Berufungsverzicht ausgeschlossen ist und Berufungen gegen Bescheide keine aufschiebende Wirkung in Leistungsfragen haben dürfen.

- Mit einem Berufungsverzicht – zu dem AntragstellerInnen unter der „Sozialhilfe alt“ laut ExpertInnen aus sozialen NPOs immer wieder gedrängt wurden - werden Berufungen gegen Bescheide unzulässig. Ein Berufungsverzicht ist in **allen Bundesländern** ausgeschlossen.
- Die aufschiebende Wirkung von Berufungen in Leistungsfragen würde dazu führen, dass Personen, die gegen einen BMS-Bescheid berufen (z.B., weil die zuerkannte Leistung zu niedrig ist) so lange keine Leistungen erhalten, bis über die Berufung

entschieden ist. Die aufschiebende Wirkung von Berufungen ist in Leistungsfragen in **allen Bundesländern** ausgeschlossen

### 2.5.2. Ausdehnung der Berufungsfrist

Die – in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG nicht vorgesehene – Kür zur Pflicht, nämlich im Zusammenhang mit dem Bemühen um erhöhte Rechtssicherheit auch die im AVG vorgesehene, sehr kurze Berufungsfrist von 2 Wochen auszudehnen, haben allerdings nur das **Burgenland**, die **Steiermark** (jeweils 4 Wochen) und **Kärnten** (6 Wochen) auf sich genommen.

### 2.5.3. Schriftliche Erledigung der Anträge auf Kann-Leistungen

Die Kür zur Pflicht wurde von den Ländern auch noch in anderer Hinsicht vernachlässigt: denn die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG spricht eingangs von einer „verpflichtenden Schriftform der Erledigungen“ (um dann die Fälle aufzuzählen, in denen jedenfalls ein schriftlicher Bescheid zu erlassen ist). So gesehen waren die Länder aufgerufen, nicht nur über die Gewährung der Pflichtleistungen im Rahmen der Hoheitsverwaltung mit Bescheid, sondern auch der Kann-Leistungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung per Mitteilung schriftlich zu entscheiden (auch wenn in diesen Fällen aufgrund fehlender Rechtsansprüche eine Berufung nicht möglich ist).

- Ein entsprechender Passus für eine Mitteilung findet sich aber nur im **Tiroler** Gesetz.

### 2.5.4. Definition des zur Antragstellung berechtigten bzw. zur Vertretung befugten Personenkreises

Hierzu halten die Erläuterungen zur Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG fest, dass es „unabdingbar“ wäre, „zumindest jeder erwachsenen Person (...) in der Bedarfsgemeinschaft die Möglichkeit eines gesonderten Antragsrechtes und damit verbunden gegebenenfalls einer gesonderten Parteistellung einzuräumen“. Eine Lehre, die aus den Erfahrungen mit der „Sozialhilfe alt“ gezogen wurde: „In der Praxis hat nämlich die Beschränkung der Antragslegitimation auf eine Person der Bedarfsgemeinschaft nicht selten zu dem untragbaren Ergebnis geführt, dass weitere Personen in der Bedarfsgemeinschaft auf die Dispositionen der (allein) antragsberechtigten Person angewiesen waren.“

- Dem entsprechend findet sich in allen Gesetzen der Passus, dass jede volljährige bzw. voll geschäftsfähige Person in der Bedarfsgemeinschaft ein eigenständiges Antragsrecht hat – bis auf Wien. Dort sieht das Gesetz vor, dass eine aus mehreren anspruchsberechtigten Personen bestehende Bedarfsgemeinschaft nur einen gemeinsamen Antrag stellen kann.

Problematisch bleibt im Zusammenhang mit der Antragsberechtigung, dass nur **Tirol**, die **Steiermark** (seit 1.3.2012) und **Kärnten** (seit 1.3.2012) explizit Regelungen geschaffen haben, unter welchen Umständen und in welcher Höhe auch mündigen, minderjährigen Personen

Leistungen zu gewähren sind, die nicht mit ihnen gegenüber unterhaltspflichtigen Personen im gemeinsamen Haushalt leben. Damit bleibt Jugendlichen, die aus ihrem Elternhaus flüchten oder rausgeworfen werden und (aus welchen Gründen auch immer) nicht in einer Einrichtung der Jugendwohlfahrt leben, der Zugang zum Recht auf finanzielle Existenzsicherung verwehrt. Zwar kennt **Wien**<sup>3</sup> im Handbuch für den Vollzug Bestimmungen, in welchen Fällen minderjährigen Jugendlichen Leistungen zu gewähren sind. Einklagbar sind diese freilich nicht.

## 2.6. Entscheidungsfristen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven Soforthilfe

Wer Anspruch auf bedarfsorientierte Mindestsicherung hat, befindet sich per definitionem in einer existenziellen Notlage, in der die Befriedigung von Grundbedürfnissen in aller Regel nur eingeschränkt möglich ist. Konsequenterweise wurde in allen Bundesländern analog zu den Bestimmungen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG die Frist, binnen derer spätestens über einen Antrag entschieden werden muss, von längstens sechs auf längstens drei Monate reduziert (nach den Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG) haben die Behörden längstens sechs Monate lang Zeit, einen Bescheid zu erlassen). Grundsätzlich gilt aber wie im AVG: die Behörde hat „ohne unnötigen Aufschub“ zu entscheiden. Rechtsmittel gegen lange Bearbeitungsdauern kann die antragstellende Partei aber erst ergreifen, wenn die Frist abgelaufen ist. Im Falle langer Wartezeiten auf einen Termin beim Sozialamt, bei dem ein Antrag gestellt werden kann, gibt es überhaupt keinen Rechtsbehelf (wenn auch natürlich die im AVG vorgesehene Möglichkeit, einen Antrag schriftlich einzubringen).

Die Entscheidungsfrist von sechs auf drei Monate zu verkürzen, stellt zweifellos eine Verbesserung dar. Doch in existenziellen Notlagen sind 3 Monate Warten auf eine Entscheidung zu lange: wovon in der Zwischenzeit gleichzeitig die Miete zahlen und Nahrungsmittel (und vieles andere Notwendige) kaufen? Deshalb verpflichtet die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG die Bundesländer auch auf „Maßnahmen zur Gewährleistung einer effektiven Soforthilfe“.

- Die Verpflichtung, eine „unmittelbar erforderliche Bedarfsdeckung“ in jedem Fall zu gewährleisten, findet sich deshalb in allen Landesgesetzen – außer Wien.
- Abgesehen von Wien und Tirol sehen auch alle Landesgesetze explizit vor, dass Leistungen nach verkürztem Ermittlungsverfahren bzw. vor Abschluss des Ermittlungsverfahrens gewährt werden können. Den expliziten Hinweis auf einen Mandatsbescheid – der nach einem verkürzten Ermittlungsverfahren immer dann erteilt werden kann, wenn Gefahr im Vollzug ist – enthalten allerdings nur die Gesetze in

---

<sup>3</sup> Eventuell kennen auch die Vollzugshandbücher anderer Bundesländer bzw. einzelne Erlässe für ähnliche Bestimmungen. Diese liegen uns aber nicht vor.

**Kärnten, NÖ** und (seit 1.8.2012) **Salzburg** (wo von einem „vorläufigen Bescheid“ die Rede ist). Ob diese Bestimmungen im Vollzug auch immer Realität sind, ist allerdings fraglich: Nach Einschätzung der ExpertInnen aus den Bundesländern handelt es sich häufig nicht um gelebte Praxis. Zu bedenken ist auch, dass neben der Dauer der Antragsbearbeitung auch Wartezeiten auf Termine beim Sozialamt eine bedeutende Rolle spielen können. Die Vollzugsstudie der ARMUTSKONFERENZ aus dem Jahr 2008 hat jedenfalls gezeigt, dass „Überbrückungshilfen“ eher die Ausnahme denn die Regel sind. Wann immer es keine effektive Soforthilfe gibt, ist das dramatisch. Denn im österreichischen Sozialstaat kommt nach der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nichts mehr.

### 3. Existenzsicherung im Rahmen der BMS

Unter der „Sozialhilfe alt“ war es durchaus üblich, Vergleiche über das Sicherungsniveau allein auf Basis der so genannten Richtsätze für den Lebensunterhalt anzustellen. Weil damit recht wenig über das tatsächlich verfügbare Einkommensniveau auf Haushaltsebene gesagt wurde, hatten solche Vergleiche aber nur sehr bedingte Aussagekraft.

Auch unter der BMS gilt: es ist vieles zu berücksichtigen, sollen die finanziellen Teilhabemöglichkeiten angemessen abgebildet werden. Der Blick auf die Grundleistungen, wie sie im Rahmen der Vereinbarung für den Lebensbedarf und das Wohnen festgelegt wurden, reicht dafür bei weitem nicht aus. Neben der Betrachtung des Umstands, wie diese Bestimmungen in die konkreten Landesvorschriften umgesetzt wurden, ist auch zu fragen: Gibt es zusätzliche Leistungen für das Wohnen, wie sie in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a BVG vorgeschlagen wurden, als eigenständigen Leistungstypus, und wenn ja, besteht darauf ein Rechtsanspruch oder nicht? Sehen die Bundesländer auch sonstige Zusatzleistungen vor? Gewähren sie weiterhin Sonderleistungen? Welche Vorschriften gelten bezüglich der Anrechenbarkeit von sonstigen Einkommen? Gibt es also z.B. Sozialleistungen, die MindestsicherungsbezieherInnen zusätzlich zur BMS beziehen können? Wie werden Zahlungsverpflichtungen und sonstige einkommensmindernde Umstände bei der Leistungsbemessung berücksichtigt? Welche Personengruppen haben nur einen eingeschränkten oder gar keinen Zugang zu Leistungen? Und schließlich: in welchem Umfang können Leistungen im Zuge von Sanktionsmaßnahmen auch gekürzt werden?

### 3.1. Der Ausgangswert

Über die Frage, ob BMS-BezieherInnen mit den BezieherInnen einer Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung in der Frage der Leistungshöhe gleichgestellt werden sollten oder nicht, wurde im Zuge des politischen Prozesses ebenso heftig wie ausdauernd gestritten. Über den grundsätzlichen Umstand, dass die Ausgleichszulage als Referenzwert herangezogen werden sollte, hingegen kaum. Das ist einerseits leicht erklärbar: gilt doch die Ausgleichszulage als DIE politische Armutsgrenze in Österreich, die seit Jahrzehnten das finanzielle Existenzminimum von PensionsbezieherInnen sichern soll.

Vor dem Hintergrund der Ermittlung der Leistungshöhe finanzieller Mindestleistungen in anderen Ländern scheint diese Vorgehensweise allerdings keinesfalls selbstverständlich. So bedient sich beispielsweise Deutschland bei der Ermittlung der Höhe der Sozialhilfe eines Statistikmodells, während Schweden auf Referenzbudgets setzt. Wenn sich die beiden Modelle auch in zentralen Punkten unterscheiden (und die konkrete Vorgehensweise beim deutschen Statistikmodell immer wieder Anlass zu heftiger Kritik gibt) – eines haben sie gemeinsam: sie operieren mit tatsächlichen Lebenshaltungskosten und basieren auf Modellen, die inhaltlich differenziert sind und damit auch Gegenstand qualifizierter Kritik sein können. Die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung tut das nicht, denn es handelt sich bei ihr um eine in ihrer Höhe letztlich willkürlich festgelegte Leistung. Der Anspruch, die Bedarfsorientierte Mindestsicherung möge konkrete, in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG wie in Ländergesetzen benannte Bedarfe – darunter auch ein „angemessenes Maß sozialer und kultureller Teilhabe“ – decken, bleibt damit ohne reelle Basis. Damit gilt in Österreich auch nach der Reform der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, was in Schweden durch die Bezugnahme auf Referenzbudgets der Vergangenheit angehört: „In Schweden wurde die Höhe der Sozialhilfe, die verschiedene Haushalte erhielten, früher auf Grundlage diverser Standardbeträge festgesetzt, obwohl nicht genau feststand, welche Ausgaben sich damit decken lassen. Wenn man mit diesem Sozialhilfebetrag nicht auskam, sich daher an das Sozialamt wenden und mehr Geld beantragen musste, hieß es immer, diese/r SozialhilfebezieherIn habe nicht sparsam genug gehaushaltet; dabei reichte in Wirklichkeit das Geld nicht aus, um damit über die Runden zu kommen“ (zitiert nach ASB Schuldnerberatungen GmbH 2010:35).

Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Höhe der Bedarfsorientierten Mindestsicherung am Ausgleichszulagenrichtsatz lediglich orientiert. Und zwar insofern, als die Ausgleichszulage 14-mal jährlich zusteht, die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nach den Vorgaben der Vereinbarung gemäß 15a BVG hingegen nur 12-mal (*zu den länderspezifischen Ausnahmen siehe unten*). Für den Umstand, dass das finanzielle Existenzminimum der sogenannten MindestpensionistInnen und von BMS-BezieherInnen unterschiedlich hoch bemessen wird, gibt es mit Blick auf Bedürfnisse und Lebenshaltungskosten keine sachliche Rechtfertigung. Dass der ursprüngliche Plan, die BMS ebenfalls 14-mal jährlich zu gewähren, nicht umgesetzt werden konnte, ist Ergebnis eines politischen Prozesses, der über weite Strecken unter den

Vorzeichen von Sozialschmarotzer-Debatten geführt wurde. Er steht in einer jahrhundertalten Tradition, Menschen in prekären Lebenslagen in „würdige“ und „unwürdige Arme“ zu spalten.

An die Vorgabe der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG, den Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende in der Pensionsversicherung als Ausgangswert für alle Pflicht-Leistungen heran zu ziehen bzw. diesen zumindest nicht zu unterschreiten, haben sich alle Bundesländer gehalten. Der Mindeststandard wird nirgendwo unterschritten. Allerdings wird er in einigen Bundesländern überschritten:

- In **OÖ** gibt es einen Zuschlag, mit dem Verschlechterungen gegenüber der „Sozialhilfe alt“ verhindert werden und der dazu führt, dass der Ausgangswert höher liegt als die Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung (Stand: 2011 u. 2012).
- **Tirol** und **Vorarlberg** legen die Ausgleichszulage nur der Teilleistung für den Lebensunterhalt als Ausgangswert zugrunde. D.h., der Mindeststandard für den Lebensbedarf entspricht in etwa 75% des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes. Zusätzlich besteht Anspruch auf eine eigenständige, von der Konzeption der Mindeststandards abweichende Grundleistung für das Wohnen, die großzügiger bemessen ist als mit 25% des Ausgangswertes.

### 3.2. Die Mindeststandards

In der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG wurden so genannte „Mindeststandards“ für einzelne Personengruppen festgelegt, die sich in Prozent des Ausgangswertes bemessen und die „Richtsätze“ der „Sozialhilfe alt“ ablösen. Als Referenz für diese Mindeststandards wurden die Gewichtung-Prozentsätze von EU-SILC (European Statistics in Income and Living Conditions) herangezogen.

- Alleinstehende und AlleinerzieherInnen mit minderjährigen, ihnen gegenüber unterhaltsberechtigten Kindern..... 100%
- volljährige Personen, die mit anderen Volljährigen im gemeinsamen Haushalt leben  
(gilt für: Ehe, Lebensgemeinschaft, Wohngemeinschaft)..... je 75%
- ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person, wenn diese einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt gegenüber unterhaltsberechtig ist ..... je 50%
- Minderjährige mit Anspruch auf Familienbeihilfe:
  - für die ältesten drei Kinder ..... je 18%
  - jedes weitere Kind ..... je 15%



Damit stützt sich die Bewertung des Bedarfs innerhalb von Mehrpersonen-Haushalten auf jenes EU-Programm, das in Österreich die anerkannteste Statistik zu Armutsfragen liefert. Anzumerken ist, dass EU-SILC Einkommensarmut nicht mit Blick auf die Lebenshaltungskosten, sondern mit Bezug auf das Einkommensniveau der Gesamtbevölkerung definiert: Einkommensarm ist, wer die Armutsschwelle von 60% des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens unterschreitet. Diese Armutsgrenze lag laut EU-SILC 2010 für einen Alleinstehendenhaushalt bei € 1.031 (Jahreszwölftel). Zum Vergleich: Der BMS-Ausgangswert für 2010 lag bei 744 Euro.

Für den Punkt, dass die Gewichtungsprozentsätze von EU-SILC auch für die BMS herangezogen wurden, ist nicht zu letzt relevant, dass in EU-SILC alle Personen, die älter als 14 Jahre sind, als Erwachsene gewertet werden und für sie in Konsequenz der höhere Erwachsenen-Richtsatz zur Anwendung kommen muss. In der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG hingegen gilt als Kind, wer minderjährig ist: Also alle Personen bis 18 Jahre. Der Bedarf von Kindern wird in EU-SILC mit 30% des Ausgangswerts angegeben. Mit dem Argument, dass eine Reihe von Familienleistungen des Bundes nicht auf die BMS angerechnet werden darf, also zusätzlich zur BMS zu gewähren ist, wurde der Mindeststandard für Kinder in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG mit nur 18% (bis inkl. dem dritten Kind) bzw. 15% (jedes weitere Kind) festgesetzt (*vergleiche dazu auch Punkt 2.2.*).

Grosso modo werden die Mindeststandard-Vorgaben der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG von den Bundesländern eingehalten. Bis auf Kärnten sehen aber alle Bundesländer großzügigere Leistungen für Kinder vor. Außerdem haben einige Bundesländer mit den Mindeststandard-Typen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG nicht das Auslangen gefunden und zusätzliche Mindeststandards für einzelne Personengruppen geschaffen. Diese sind die in der Mehrzahl, aber nicht ausschließlich günstiger.

### 3.2.1. günstigere Standards, als es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht

- **Alle Bundesländer bis auf Kärnten** haben großzügigere Mindeststandards für minderjährige Kinder beschlossen: **Wien** (alle Kinder: 27%), **Tirol** (alle Kinder: 24,75% für den Lebensunterhalt plus Leistung für das Wohnen), **OÖ** (aufgrund des Verschlechterungszuschlags: faktisch 25,1% für die ersten drei Kinder und 24,4% für alle weiteren), **NÖ** (alle Kinder: 23%), **Vorarlberg** (alle Kinder: 21,85%), **Salzburg** (alle Kinder: 21%), **Steiermark** (erste vier Kinder. je 19%, alle weiteren: 23%), **Burgenland**: (alle Kinder: 19,2%).
- In **Wien** und im **Burgenland** erhalten nicht nur AlleinerzieherInnen mit minderjährigen, sondern auch solche mit volljährigen, unterhaltsberechtigten Kindern 100% des Ausgangswerts. Das gilt auch für **OÖ**, wenn Familienbeihilfe bezogen wird.

- In **Wien** werden auch Personen, die nicht unterhalts-, aber obsorgeberechtigt sind und mit diesen Minderjährigen im gemeinsamen Haushalt leben, als AlleinerzieherInnen gewertet (100% des Ausgangswerts).
- Umgekehrt werden in **Wien** volljährige, nicht mehr unterhaltsberechtigzte Kinder ab dem vollendeten 21. Lebensjahr, die mit ihren Eltern im gleichen Haushalt leben, nicht zur Bedarfsgemeinschaft gerechnet und erhalten 100% des Ausgangswertes.
- Selbiges gilt in **Wien** für minder- oder volljährige Menschen mit erheblicher Behinderung: sie erhalten ebenfalls 100% des Ausgangswertes.
- Zudem erhalten Personen, die in einer Wohngemeinschaft leben und nicht miteinander wirtschaften (dh., getrennte Haushalte führen), in **Wien** und **Tirol** jeweils 100% des Ausgangswertes.

Abgesehen von höheren Mindeststandards kennen die Bundesländer noch andere **Mechanismen, um einzelne Personengruppen besser zu stellen**, als es in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht:

- Hier sind zum einen **Sonderzahlungen** zu nennen, die BMS-BezieherInnen gewährt werden (*vgl. Punkt 3.4.*).
- In **Wien** erhalten Personen, die vorübergehend od. dauerhaft nicht erwerbsfähig sind oder das gesetzliche Pensionsalter erreicht haben, eine höhere monatliche Leistung (via Mietbeihilfe mit Rechtsanspruch).
- Diese beiden Gruppen erhalten auch in **OÖ** eine (geringfügig) höhere, in der Mindeststandard-Verordnung festgelegte Leistung – allerdings mit der sehr wesentlichen Einschränkung einer Übergangsbestimmung. Dh., immer nur dann, wenn die antragstellende Person zum 30.9.2011 in der „Sozialhilfe alt“ eine Dauerleistung aus einem der beiden Gründe erhalten hat und nur, solange der begründende Umstand anhält. Zusätzlich gilt diese Übergangsbestimmung in OÖ für Personen, die wegen der Betreuung eines Kindes bis zum 3. Lebensjahr und Fehlen geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen können, für Personen, die einen nahen Angehörigen pflegen und für Personen, die der Gewalt durch Angehörige ausgesetzt sind.
- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, bestimmte Einkommensarten bei der Leistungsbemessung nicht anzurechnen, wodurch sich das verfügbare Haushaltseinkommen erhöht (*vgl. Punkt 3.5.*).

### 3.2.2. schlechtere Standards, als es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorsieht

Schlechterstellungen gibt es vor allem für volljährige Kinder, die die Selbsterhaltungsfähigkeit noch nicht erlangt haben: z.B., weil sie noch die Schule besuchen oder nach dem Schul-

Abschluss noch keinen Job gefunden haben und deshalb gegenüber ihren Eltern anspruchsberechtigt bleiben.<sup>4</sup>

Welche Leistung volljährige, unterhaltsberechtigter Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft erhalten, ist entsprechend der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG von der Zahl der sonstigen Erwachsenen abhängig: erst wenn mindestens drei leistungsberechtigte erwachsene Personen im Haushalt leben, kommt für die dritte leistungsberechtigte Person der 50%-Mindeststandard für Personen zur Anwendung, wenn diese Person einer anderen im Haushalt gegenüber unterhaltsberechtigter ist.

- Abweichend davon sieht **Wien** seit 1.3.2011 für volljährige, unterhaltsberechtigter Kinder mit und ohne Familienbeihilfen-Bezug generell den 50%-Mindeststandard vor.
- Seit 1.3.2012 gilt in **Kärnten** der generelle 50%-Mindeststandard für minderjährige Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit mindestens einer volljährigen Person im gemeinsamen Haushalt leben.
- Noch weiter gehende Schlechterstellungen von volljährigen, aber unterhaltsberechtigten Kindern gibt es im Burgenland und in OÖ: volljährige Kinder mit Familienbeihilfen-Bezug erhalten im **Burgenland** nur 30% des Ausgangswerts – wobei diese Regelung auch für Menschen mit Behinderung gilt, die aufgrund der Schwere ihrer Behinderung die Selbsterhaltungsfähigkeit verloren oder nie erlangt haben und mit ihren Eltern im gemeinsamen Haushalt leben.
- In **OÖ** sorgt die mangelnde Deckungsgleichheit in Gesetz und Mindestsicherungsverordnung für Verwirrung: Einen eigenen Richtsatz für familienbeihilfebeziehende volljährige Personen, die einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt gegenüber anspruchsberechtigt sind oder es sein „könnten“ (!), kennt nur die Verordnung, nicht aber das Gesetz. Der in der Verordnung festgeschriebene Euro-Wert entspricht 23% d. Mindeststandards f. Alleinstehende bzw. –erzieherInnen in OÖ bzw. **25%** d. Ausgangswertes der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG.

Die höchst fragwürdige Regelung, dass niedrigere Leistungssätze nicht nur dann zur Anwendung kommen, wenn eine Unterhaltsberechtigung besteht, sondern auch dann, wenn eine bestehen „könnte“, gilt in OÖ auch für volljährige Personen im Haushalt, die keine Familienbeihilfe beziehen, wenn mehr als zwei erwachsene Personen im Haushalt leben (50%-Mindeststandard). Eine Unterhaltsverpflichtung könnte „z.B. wegen Wiederauflebens der Unterhaltspflicht infolge Wegfalls der Selbsterhaltungsfähigkeit“ bestehen, wie die Erläuterungen klarstellen. Denkbar ist ein Verlust der Selbsterhaltungsfähigkeit – z.B. durch einen Unfall, infolge dessen die/der Betroffene nicht mehr erwerbsfähig ist – immer.

- In **NÖ** kommt bei volljährigen, familienbeihilfe-beziehenden Personen jener Richtsatz zur Anwendung, den die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG jeweils vorschreibt – allerdings

---

<sup>4</sup> Studierende sind grundsätzlich nicht BMS-anspruchsberechtigt, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen und die Ausnahme vom Einsatz der Arbeitskraft nur bis zum Matura-Niveau geltend gemacht werden kann.

wird im Vollzug bei volljährigen, unterhaltsberechtigten Kindern im Gegenzug die Familienbeihilfe angerechnet (nicht jedoch ein eventueller Erhöhungsbetrag, der im Falle einer Behinderung gewährt wird). Dh., faktisch liegt der Mindeststandard für volljährige, familienbeihilfebeziehende Kinder je nach Familienkonstellation zwischen 55% und 30%.

### 3.3. Die Leistungen für das Wohnen

In der Vereinbarung gemäß Artikel 15a BV-G zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung wird der zu deckende Wohnbedarf mit 25% der der jeweiligen Person zustehenden Leistung beziffert. Gleichzeitig wird festgehalten, dass die Länder zusätzliche Leistungen zumindest auf Basis des Privatrechts (also ohne Rechtsanspruch) gewähren „sollen“, wenn der angemessene Wohnbedarf mit der Grundleistung für das Wohnen nicht gedeckt werden kann.

Die Länder sind dieser Aufforderung mit sehr unterschiedlichem Engagement nachgekommen. Was nicht ausschließlich, aber zu einem sehr wesentlichen Teil die enormen Schwankungsbreiten erklärt, die es bei den in Summe gewährten Leistungen zu konstatieren gilt (*vgl. dazu die Rechenbeispiele im Abschnitt 3. der Matrix*).

Wo immer die Leistungen für das Wohnen im Rahmen tatsächlicher Angemessenheit zu gering bemessen sind, ist die Folge daraus klar: Für den nicht abgedeckten Rest müssen jene Gelder herangezogen werden, die eigentlich für den täglichen Lebensbedarf gewährt – und auch benötigt – werden. Oder es kommt zu einem Mietschuldenrückstand, der schlimmstenfalls mit einer Delogierung endet.

#### 3.3.1. Zusatzleistungen für das Wohnen im Rahmen der BMS

Grundsätzlich lassen sich die Bundesländer in puncto Zusatz-Leistungen für das Wohnen in zwei Gruppen teilen: in jene, die in Gesetz oder Verordnung eigene, eindeutig geregelte Zusatzleistungen für das Wohnen geschaffen haben bzw. überhaupt den tatsächlichen Wohnbedarf übernehmen. Und in jene, in denen die Vergabe von Zusatzleistungen für das Wohnen weder in Gesetz noch Verordnung geregelt ist, in denen also zusätzliche Leistungen für das Wohnen, wenn überhaupt, nur im Einzelfall, ohne transparente Kriterien, im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und damit ohne Rechtsanspruch gewährt werden.

- **Tirol** und **Vorarlberg** übernehmen der tatsächlichen Wohnkosten, sofern sie sich im Rahmen der höchstzulässigen Wohnkosten bewegen (Deckelung).
- **Wien** und **Steiermark** sehen zusätzliche Leistungen für das Wohnen vor - mit Rechtsanspruch. In der Steiermark wird dabei auch auf regional unterschiedlich hohe Wohnkosten eingegangen.
- **Salzburg** sieht zusätzliche Leistungen für das Wohnen vor - allerdings ohne Rechtsanspruch, wobei auf regional unterschiedlich hohe Wohnkosten eingegangen wird.

- **OÖ, Burgenland, Kärnten** und **NÖ** kennen jeweils keine klar normierten Zusatz-Leistungen für das Wohnen im Rahmen der BMS. Eventuelle zusätzliche Leistungen werden in diesen Bundesländern bestenfalls im Einzelfall und ausschließlich im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und damit ohne Rechtsanspruch vergeben. Zusätzliche Leistungen für das Wohnen, die in diesen Bundesländern vergeben werden, können deshalb weder in Hinblick auf ihre Reichweite noch auch auf ihre Erwartbarkeit mit jenen der oben genannten Bundesländer verglichen werden. Informationen dazu, ob es interne Weisungen oder Erlässe gibt, die die Kriterien festlegen, nach denen Zusatzleistungen für das Wohnen im Rahmen der Kann-Leistungen gewährt werden sollen, liegen uns nicht vor.

So erfreulich es ist, dass Tirol, Vorarlberg, Wien, die Steiermark und Salzburg bei Vorliegen des entsprechenden Bedarfs generell höhere Leistungen für das Wohnen gewähren, als es die Vereinbarung gemäß § 15a B-VG vorsieht: außer Wien hat kein Bundesland die Notwendigkeit gesehen, diese zusätzlichen Leistungen mit Jahresbeginn ebenso zu **valorisieren** wie die BMS-Grundleistung, für die es die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG vorschreibt.

### 3.3.2. Die Wohnbeihilfe und ihre Berücksichtigung in der BMS

Bei der Frage nach den Leistungen, die BMS-BezieherInnen für das Wohnen erhalten bzw. erhalten sollen, wäre es allerdings verkürzt, ausschließlich die Ansprüche im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu betrachten. Denn in allen Bundesländern gibt es Wohnbauförderungssysteme, die im Rahmen der Subjektförderung so genannte Wohnbeihilfe vorsehen, die unter Umständen zusätzlich zu Mitteln der bedarfsorientierten Mindestsicherung bezogen werden kann (*zur Darstellung der jeweiligen Landesbestimmungen vgl. die Matrix*). Auf Wohnbeihilfe besteht kein Rechtsanspruch.

Im Rahmen der Bund-Länder-Verhandlungen über die Reform der offenen Sozialhilfe zur bedarfsorientierten Mindestsicherung spielte die Wohnbeihilfe eine bedeutsame Rolle: Auf sie verwiesen die Bundesländer als Alternative zum Vorschlag des Bundes, zur Finanzierung jener Wohnkosten, die durch den 25%-Wohnkostenanteil nicht gedeckt werden, zusätzliche, mit Rechtsanspruch ausgestattete Leistungen einzuführen. Die Bundesländer lehnten diese Option ab (vgl. Otter/Pfeil 2011:214).

Es gilt zu berücksichtigen, dass die landesspezifischen Regelungen zur Wohnbeihilfe sehr unterschiedlich sind (Für welchen Personenkreis? Für welchen Typus Wohnraum? In welcher Höhe für welche angemessene Wohnfläche? Welche Einkommen werden bei der Ermittlung des erforderlichen Mindesteinkommens berücksichtigt?). Das macht nicht nur Vergleiche schwer möglich, sondern führt auch dazu, dass die Wohnbeihilfe in ihrer Relevanz für einkommensschwache Haushalte je nach Bundesland sehr unterschiedlich einzustufen ist.

Nichts desto trotz sorgen die Bestimmungen darüber, wie eine eventuell gewährte Wohnbeihilfe im Rahmen der BMS zu berücksichtigen ist, in einigen Bundesländern dafür, dass die Differenz zwischen der im Rahmen der BMS gewährten Leistung für das Wohnen und den tatsächlichen Wohnkosten, wenn schon nicht ausgeglichen, dann zumindest reduziert wird.

- Denn in **Wien, Salzburg** und **OÖ** gilt, dass die Wohnbeihilfe vom tatsächlichen Wohnungsaufwand abzuziehen ist. Die verbleibende Summe bildet dann die Ausgangsbasis für die Berechnung der Ansprüche in der BMS.

Einen erheblichen Wermutstropfen gibt es allerdings in jedem der 3 Bundesländer.

- **Wien** hat den Zugang zur Wohnbeihilfe für BMS-BezieherInnen drastisch verschlechtert.
- **OÖ** hat das Leistungsniveau der Wohnbeihilfe mit Jahresbeginn 2012 massiv reduziert.
- In **Salzburg** stellt die aktuelle Bestimmung eine Verbesserung gegenüber der Handhabung unter der „Sozialhilfe alt“ dar. Allerdings gilt sie nur als Übergangsbestimmung bis Ende 2012. Wird sie nicht, wird die Wohnbeihilfe ab 1.1.2013 ohne Einschränkungen auf die BMS-Leistung angerechnet. Dh., sie wird entsprechend dem Grundsatz des „Einsatzes der eigenen Mittel“ mit der zustehenden Leistung gegengerechnet und führt auf Seiten der LeistungsbezieherInnen nicht zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens.

Man könnte also zumindest in **Wien** und **OÖ** von einer **indirekten Verletzung des Verschlechterungsverbot**es in der BMS sprechen: auch wenn die Verschlechterung nicht im System der Mindestsicherung selbst zu suchen ist, hat sie doch nachteilige Auswirkungen auf das Sicherungsniveau von BMS-BezieherInnen.

- In **Tirol** und **Vorarlberg**, wo innerhalb eines Systems mit Höchstgrenzen die tatsächlichen Wohnkosten gewährt werden, finden sich weder im Gesetz, in Verordnungen noch in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf eigene Bestimmungen dazu, wie die Wohnbeihilfe im Rahmen der BMS zu handhaben ist. Da aber zum einen die tatsächlichen Wohnkosten übernommen werden und zum anderen der Grundsatz des Einsatzes der eigenen Mittel weiterhin gilt und die Wohnbeihilfe nicht bei den „außer Ansatz“ zu bleibenden Einkommen angeführt wird, ist von einer Anrechnung auszugehen.
- In der **Steiermark**, die zusätzlich zur Grundleistung für das Wohnen in der BMS sogenannten „ergänzenden Wohnungsaufwand“ gewährt, wird die Wohnbeihilfe auf eben diesen ergänzenden Wohnungsaufwand angerechnet.
- In **NÖ** und **Kärnten** wird die Wohnbeihilfe ebenfalls auf die Grundleistung für das Wohnen angerechnet. Zwar darf die Wohnbeihilfe nur auf die Grundleistung für das Wohnen und nicht darüber hinaus angerechnet werden. Vielfach werden die gewährten Summen aber die Höhe der Grundleistung für das Wohnen nicht übersteigen. In Kärnten ist es im

November 2011 zu Leistungsverschlechterungen für BezieherInnen von Wohnbeihilfe im geförderten Wohnbau gekommen, und in NÖ wird Wohnbeihilfe nur für den geförderten Wohnbau gewährt.

- Im **Burgenland** wurden BezieherInnen von Bedarfsorientierter Mindestsicherung per 1.1.2012 vom Bezug von Wohnbeihilfe grundsätzlich ausgeschlossen.

Da es in NÖ, OÖ, Kärnten und dem Burgenland keine regelmäßigen Zusatzleistungen für das Wohnen im Sinne eines eigenen, klar geregelten Leistungstypus gibt, bedeutet das im Ergebnis, dass BMS-BezieherInnen in diesen Bundesländern zur Abdeckung ihrer Wohnkosten sehr häufig faktisch allein auf die Grundleistung für das Wohnen im Rahmen der BMS verwiesen sind - sieht man von eventuell im Einzelfall gewährten, in Gesetz od. Verordnung hinsichtlich der Vergabekriterien nicht näher geregelten Zusatzleistungen ohne Rechtsanspruch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ab.

### 3.4. Sonderzahlungen in der BMS

Unter der „Sozialhilfe alt“ gab es in allen Bundesländern Sonderzahlungen, wenn auch mit erheblichen Unterschieden in der konkreten Ausgestaltung: Sonderzahlungen wurden allgemein (Salzburg, Steiermark, OÖ) oder abhängig von einer bestimmten, ununterbrochenen Bezugsdauer (NÖ, Burgenland, Tirol, Vorarlberg) oder aber nur bestimmten Personengruppen (Wien) gewährt. Weitere Unterschiede gab es hinsichtlich der Frage, ob die Sonderzahlungen zweckgebunden oder nicht gewährt und ob sie zweimal oder viermal pro Jahr ausbezahlt wurden (*für Details vgl. d. Matrix*).

Die ursprünglichen Pläne zur BMS sahen eine Gleichstellung der BezieherInnen von BMS mit den AusgleichszulagenbezieherInnen in der Pensionsversicherung vor, was sich im Laufe der jahrelangen Verhandlungen allerdings als nicht durchsetzbar erwies. Deshalb erhalten die so genannten MindestpensionistInnen eine jährliche 13. und 14. Leistung, während die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG für BMS-BezieherInnen keine Sonderzahlungen vorsieht.

Den Ländern war es freilich auch in diesem Punkt unbenommen, günstigere Regelungen einzuführen. Davon Gebrauch gemacht haben sie nicht oder nur sehr eingeschränkt:

- Im Zuge der Einführung der BMS haben **NÖ**, das **Burgenland**, **Vorarlberg**, **Kärnten** und **OÖ** Sonderzahlungen generell abgeschafft.
- In den **anderen Bundesländern** gibt es Verschlechterungen gegenüber der „Sozialhilfe alt“:
  - **Salzburg** und die **Steiermark** gewähren nur noch Minderjährigen Sonderzahlungen.

- **Tirol** hat die Höhe der Sonderzahlungen gekürzt.
- **Wien** gewährt Personen im Pensionsalter und vorübergehend oder dauerhaft nicht Erwerbsfähigen nach wie vor Sonderzahlungen, hat aber die Zugangsbedingungen für letztere verschärft (anstelle einer mindestens 6-monatigen Erwerbsunfähigkeit ist nun eine mindestens 12-monatige notwendig).

### 3.5. Einkommensarten, die nicht auf die BMS-Leistung angerechnet werden dürfen

Die Länder haben sich im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG dazu verpflichtet, einige Sozialleistungen bzw. Einkommensarten nicht auf die BMS-Leistung anzurechnen. Dh., es darf im Rahmen der Bemessung der zustehenden BMS-Leistung keine Gegenrechnung erfolgen. Konkret dürfen folgende Leistungen nicht berücksichtigt werden:

- Freiwillige Zuwendungen der freien Wohlfahrtspflege oder Leistungen, die von Dritten ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden (außer diese erreichen jeweils ein Ausmaß oder eine Dauer, dass keine Leistungen für den Lebensbedarf, das Wohnen oder Zusatzleistungen mehr erforderlich wären)
- Leistungen nach dem Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG) (Ausnahme: Das Kinderbetreuungsgeld und Zuwendungen aus dem Familienhospizkarenz-Härteausgleich)
- Kinderabsetzbeträge gemäß dem Einkommenssteuergesetz (EStG)
- Pflegegeld nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften oder andere pflegebezogene Geldleistungen.

Dass die **Familienbeihilfe** sowie eventuelle Mehrkindzuschläge und der Kinderabsetzbetrag laut Einkommenssteuergesetz bei der Bemessung der zustehenden BMS-Leistung nicht berücksichtigt werden dürfen, war auch die Rechtfertigung dafür, weshalb die Mindeststandards für Minderjährige in der Vereinbarung gemäß Artikel 15a-BVG mit lediglich 18% angesetzt wurden. Das Argument: In Summe würden die Leistungen der BMS und die diversen kindbezogenen Familienleistungen rund 30% des Ausgangswertes erreichen – und damit jenen Gewichtungsfaktor, den das EU-Programm EU-SILC für Personen bis zum 14 Lebensjahr vorsieht.<sup>5</sup> Tatsächlich werden die genannten Familienleistungen in allen Landesgesetzen als nicht zu berücksichtigendes Einkommen gewertet. Dies gilt allerdings nur für Minderjährige. Für volljährige BezieherInnen von Familienbeihilfe - z.B. SchülerInnen, die

---

<sup>5</sup> „Auch bei den Mindeststandards für Kinder ist eine Anlehnung an EU-SILC erfolgt. Bei den dortigen 30% handelt es sich jedoch um die Summe der einem Kind (bzw. für dieses) zur Verfügung stehenden Transferleistungen, also insbesondere einschließlich der im internationalen Vergleich relativ hohen Ansprüche auf Familienleistungen (Familienbeihilfe mit Mehrkind- und Altersstaffelung, Kinderabsetzbetrag im Steuerrecht etc.). Soweit solche Ansprüche bestehen, scheint es daher vertretbar, einen Mindeststandard in Höhe von 18% bzw. (ab dem vierten Kind) 15% des Ausgangswertes vorzusehen.“ (Erläuterungen zur Vereinbarung gemäß 15a B-VG zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung, S. 15).



vor der Matura stehen - haben einige Bundesländer Regelungen geschaffen, die die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG nicht vorsieht und durch die die darin festgelegten Standards unterschritten werden (vgl. Punkt 3.2.2)

Einige Bundesländer haben über die Vorgaben der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG hinaus die Möglichkeit genutzt, **weitere Einkommen** (teilweise oder gänzlich) **anrechnungsfrei** zu stellen (vgl. dazu im Detail Abschnitt 2.6.2. der Matrix). Im Ergebnis räumen sie den BezieherInnen dieser Einkommen ein höheres verfügbares Einkommen ein als BMS-BezieherInnen, die keine derartigen Leistungen beziehen.

Ein Beispiel für weitere anrechnungsfreie Einkommen sind **z.B. Sonderzahlungen** an Erwerbstätige bzw. PensionistInnen:

- **NÖ** sieht vor, dass bei Erwerbstätigen eventuelle Sonderzahlungen anrechnungsfrei zu bleiben haben.
- In **Salzburg** gilt seit 1.8.2012 (allerdings mit Befristung bis 31.12.2014) die Regelung, dass bei Erwerbstätigen beide Sonderzahlungen unberücksichtigt zu bleiben haben, bei PensionistInnen ist hingegen nur der 14. Monatsbezug anrechnungsfrei.

### 3.6. Verschlechterungen, die sich durch Schlechterstellung bzw. Ausschluss von BMS-Anspruchsberechtigten bei anderen Landesleistungen ergeben

Für das verfügbare Einkommen von Haushalten, die Mindestsicherung beziehen, sind, wie festgehalten, nicht nur die Leistungen der BMS selbst relevant, sondern auch, ob es Leistungen gibt, die zusätzlich zur BMS bezogen werden können.

#### Heizkostenzuschuss der Länder:

- Hier gilt: in den **allermeisten Bundesländern** gab es schon unter der „Sozialhilfe alt“ keinen Anspruch.
- In **Wien, Salzburg** und **NÖ** können BMS-BezieherInnen einen Heizkostenzuschuss zusätzlich zur BMS-Leistung erhalten.

#### Wohnbeihilfe im Rahmen der Wohnbauförderung (vgl. auch Punkt 3.3.2.)

Ein besonders schwieriges Kapitel, da sich die Regelungen der Subjektförderung in der Wohnbauförderung und damit der Wohnbeihilfe sehr stark voneinander unterscheiden. Das führt dazu, dass die Wohnbeihilfe schon in der Vergangenheit unterschiedliche Relevanz für BMS-BezieherInnen hatte und ein Vergleich nur schwer möglich ist.

- In **Tirol** und der **Steiermark** gab es keine Verschlechterungen. Allerdings wird die Wohnbeihilfe in beiden Bundesländern angerechnet, weshalb eine Verschlechterung keine gravierenden unmittelbaren Auswirkungen auf das Leistungsniveau gehabt hätte.
- In **NÖ** und **Vorarlberg** gab keine Verschlechterungen – und auch hier wird die Wohnbeihilfe im Falle einer Gewährung angerechnet. Allerdings hatten schon die BezieherInnen von „Sozialhilfe alt“ in beiden Bundesländern nur eingeschränkten Zugang zur Wohnbeihilfe: In NÖ, weil die Wohnbeihilfe dort nur MieterInnen im geförderten Wohnbau zusteht, und in Vorarlberg, weil bei der Ermittlung des für eine Gewährung erforderlichen Mindesteinkommens strenge Bestimmungen bzgl. der als Einkommen zu wertenden Mittel zur Anwendung kommen.
- Keine Verschlechterung gab es in **Salzburg**, und der Bezug wird auch nicht angerechnet (was wiederum gegenüber der „Sozialhilfe alt“ eine Verbesserung darstellt). Allerdings handelt es sich lediglich um eine Übergangsbestimmung. Wird die geltende Bestimmung nicht verlängert (was derzeit verhandelt wird), ist die Wohnbeihilfe ab 1.1.2013 auf die BMS-Leistung anzurechnen.
- In **OÖ**, im **Burgenland**, in **Kärnten** und in **Wien** gab es jedoch Änderungen bei der Wohnbeihilfe, die BMS-BezieherInnen direkt und indirekt treffen: In OÖ sind seit 1.1.2012 allgemeine Verschlechterungen in Kraft, die in Konsequenz auch BMS-BezieherInnen treffen, in Kärnten gilt das seit 1.11.2011 fürbei MieterInnen im geförderten Wohnbau. Im Burgenland traten ebenfalls per 1.1.2012 allgemeine Verschlechterungen in Kraft – allerdings wurden hier zusätzlich BMS-BezieherInnen dezidiert vom Bezug von Wohnbeihilfe ausgeschlossen. Und in Wien werden BMS-Mittel bei der Ermittlung des erforderlichen Mindesteinkommens nicht mehr berücksichtigt – was zur Folge hat, dass BMS-BezieherInnen nur mehr unter bestimmten Voraussetzungen Wohnbeihilfe erhalten.<sup>6</sup>

### Familienleistungen der Länder

Mindestens ebenso unübersichtlich wie die Bestimmungen zur Wohnbeihilfe sind die Bestimmungen zu den Familienleistungen der Länder, die vor allem für sehr unterschiedliche Anlassfälle zur Anwendung kommen und nicht notwendigerweise das Familieneinkommen erhöhen (wie z.B. Zuschüsse zur Kinderbetreuung).

- Eine Verschlechterung für BMS-BezieherInnen gibt es durch „Unterlassung“ in **Wien**: weil man es verabsäumt hat, die Einkommensgrenzen für den Bezug des Wiener Familienzuschusses an die BMS-Leistungen anzupassen, haben BMS-BezieherInnen nun keinen Anspruch mehr darauf.

---

<sup>6</sup> Nämlich dann, wenn sie schon vor Einführung der Mindestsicherung Wohnbeihilfe bezogen haben, oder wenn sie das für ihre Bedarfsgemeinschaft erforderliche Mindesteinkommen innerhalb der letzten 10 Jahre nachweisen können (was z.B. für AlleinerzieherInnen mit früherer Teilzeit-Erwerbstätigkeit in Niedriglohnbranchen oft nicht möglich ist). Eine magistratsinterne Arbeitsgruppe ist aktuell mit der Erarbeitung eines Konzepts zur Zusammenführung von Miet- und Wohnbeihilfe befasst.

### 3.7. Sanktionen – gänzliche Streichung der Leistung für den Lebensunterhalt nur in Ausnahmefällen

Sanktionen haben auf den ersten Blick nichts mit Existenzsicherung zu tun. Für die Frage, wer unter welchen Umständen Anspruch worauf hat, sind sie aber sehr wohl relevant. Denn die in den Landesgesetzen festgelegten Regelungen über mögliche Sanktionen eröffnen die einzige – legale – Möglichkeit, die in der Vereinbarung gemäß 15a B-VG festgelegten Mindeststandards zu unterschreiten, auch wenn die zu deckenden Bedarfe nicht befriedigt sind.

Die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG beschäftigt sich nur in einem Punkt konkret mit dem Thema Sanktionen, nämlich im Zusammenhang mit der Weigerung, die Arbeitskraft nach den Bestimmungen der BMS angemessen einzusetzen. Sie stellt klar, dass eine Kürzung der Leistungen für den Lebensunterhalt nur stufenweise und bis maximal 50% erfolgen darf. Darüber hinaus gehende Kürzungen bis hin zum völligen Entfall der Leistung für den Lebensunterhalt sind nur in Ausnahmefällen – die Erläuterungen nennen „wiederholte Verweigerung“ – möglich. Nicht gekürzt werden darf die Leistung für den Wohnbedarf. Und natürlich nicht angetastet werden dürfen sämtliche Leistungen für die sonstigen Angehörigen in der Bedarfsgemeinschaft. Dass letztere in jedem Fall von einer Kürzung betroffen sind, ist unbestreitbar. Denn das sanktionierte Familienmitglied muss schließlich auch im Rahmen der gekürzten Leistung „mitgetragen werden“. Mit der Verhängung von Sanktionen wird das in Kauf genommen.

- Eine Verbesserung stellt diese Regelung in **NÖ** dar: dort sah die SH alt eine sofortige Kürzung um 100% vor.
- keine Veränderung hinsichtlich des maximalen Kürzungsausmaßes von 100% gibt es im **Burgenland**, in **Salzburg** und **OÖ** – wenn auch nun klargestellt ist, dass eine Sanktionierung nur stufenweise und nur in Ausnahmefällen bis 100% vorgenommen werden darf.
- In einigen Bundesländern bedeutete die Umsetzung der besprochenen Regelung aber auch eine Verschlechterung: Sowohl **Wien** als auch **Vorarlberg**, die **Steiermark** und **Kärnten** sahen nicht einmal in Ausnahmefällen die Option einer 100%-Kürzung vor.
- Einzig **Tirol**, das unter der „Sozialhilfe alt“ eine maximal 50%-ige Kürzungsmöglichkeit vorsah, kennt die Möglichkeit einer 100%-igen Kürzung der Leistung für den Lebensunterhalt auch in der BMS nicht.

Wie unter der „Sozialhilfe alt“ gilt auch unter der BMS, dass das Sozialamt die Arbeitsunwilligkeit eigenständig prüfen muss und sich diesbezüglich nicht einfach dem Urteil des AMS anschließen darf. Wie die Studie der ARMUTSKONFERENZ über den Vollzug der Sozialhilfe aus dem Jahr 2008 gezeigt hat, handeln viele Sozialämter in diesem Punkt rechtswidrig und kürzen Leistungen bzw. gewähren solche ohne jede weitere Prüfung nicht,

wenn das AMS Sanktionen setzt. Es besteht deshalb wohl berechtigter Grund zur Sorge, dass die umfangreichen Amtshilfepflichten, die nun auch zwischen AMS und den Sozialhilfebehörden bestehen, dazu führen, dass diese rechtswidrige Praxis zumindest erhalten bleibt, wahrscheinlich aber sogar befördert wird. Denn der Bund verpflichtet sich im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG dazu, dass das AMS den Ländern automationsunterstützt Informationen über etwaige Sanktionierungen von BMS-BezieherInnen zur Verfügung stellt.

Zum Themenbereich Sanktionen ist positiv anzumerken, dass in den meisten Bundesländern eine Reihe von Sanktionierungsmöglichkeiten mit der Reform der „Sozialhilfe alt“ zur BMS weggefallen ist. Das gilt z.B. für den **Sanktionierungsgrund „nicht sparsamer bzw. nicht zweckmäßiger Umgang mit den Mitteln“**:

- Die Möglichkeit, bei nicht sparsamen bzw. nicht zweckmäßigem Umgang mit den Mitteln die Leistungen zu kürzen, haben sowohl **Wien** als auch das **Burgenland, Salzburg, Vorarlberg, Steiermark** und abgeschafft – den Sozialämtern steht in diesen Fällen die Option offen, Geldleistungen in Sachleistungen umzuwandeln.
- Auch **Kärnten** hatte diese Sanktionsmöglichkeit im Zuge der Umsetzung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG gestrichen, hat sie aber im Zuge einer Novellierung mit 1.3.2012 wieder eingeführt: ist eine Umwandlung in Sachleistungen nicht zielführend, kann eine Kürzung „auf das unerlässliche Maß“ vorgenommen werden.
- Keine Verbesserung gab es in **OÖ** insofern, als schon unter der „Sozialhilfe alt“ nur eine Umwandlung in Sachleistungen zulässig war.
- In **Tirol** ist hingegen weiterhin eine Kürzung auf das „unerlässliche Mindestmaß“ möglich, in **NÖ** sogar eine gänzliche Einstellung der Leistung für den Lebensunterhalt.

Umgekehrt gilt aber auch, dass neue Sanktionsmaßnahmen erst durch die Reform der BMS geschaffen wurden bzw. bestehende Sanktionierungsmöglichkeiten verschärft wurden:

- Z.B. haben sowohl **Wien** als auch **Kärnten** eine Sanktionierungsmöglichkeit eingeführt, sollte die Notlage dadurch ausgelöst worden sein, dass die antragstellende Person in den letzten drei Jahren Vermögen verschenkt oder ein Erbe nicht angetreten hat. In Kärnten wurde mit einer Novellierung, die seit 1.3.2012 in Kraft ist, zusätzlich der Sanktionierungsgrund „Notlage vorsätzlich oder grob fahrlässig herbei geführt“ geschaffen.
- Auffallend sind auch die Verschärfungen bei den Verwaltungsstrafen für BezieherInnen von BMS sowie für auskunftspflichtige Dritte, wenn diese ihrer Auskunftspflicht nicht nachkommen: Zur Erhöhung der Maximal-Beträge ist es im **Burgenland** und in **Salzburg** gekommen, wobei die Steiermark mit bis zu 4.000 € unerreichter Spitzenreiter bleibt. Neu eingeführt wurden Verwaltungsstrafen in **NÖ**. Und während **Kärnten** Ersatzfreiheitsstrafen abgeschafft und **Salzburg** das Ausmaß zumindest reduziert hat, hat sie das **Burgenland ins Gesetz aufgenommen**.

### 3.8. Zusatzleistungen

Unter der „Sozialhilfe alt“ waren Bedarfe, die zur Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes zählten, aber nicht oder nur teilweise durch den Richtsatz für den Lebensunterhalt abgedeckt wurden, durch zusätzliche Leistungen zu decken. Dh., es bestand ein Rechtsanspruch darauf. Man sprach in diesem Zusammenhang zum einen von

- **Sonderbedarf** (für Bedarfe, die von der Aufzählung all jener Bedarfe, die durch den Richtsatz abgedeckt wurden, nicht umfasst wurden) und von
- **Richtsatzüberschreitungen** (für Bedarfe, die vom Richtsatz grundsätzlich umfasst wurden, bei denen es aber einen gegenüber dem Regelbedarf erhöhtem Bedarf gab, der entsprechend zu begründen war – z.B. erhöhte Kosten f. Ernährung im Zuge einer ärztlich verordneten Diät).

Es handelte sich dabei um Ansprüche auf ebenso notwendige wie häufig auch kostenintensive Leistungen<sup>7</sup> wie z.B. Haushaltsgeräte und die Möbelgrundausrüstung für eine Wohnung („Großhausrat“, inklusive dessen Instandsetzung) Gebrauchsgüter mit längerer Gebrauchsdauer, Instandsetzung der Wohnung, Leistungen für Bedürfnisse, die unabhängig vom Willen d. HilfeempfängerIn bestehen (z.B. besondere Lernmittel für lernbeeinträchtigte SchülerInnen), außergewöhnliche Belastungen (z.B. eine mehrtägige Klassenfahrt der Kinder) und besondere Anlässe (Taufe, Erstkommunion, Hochzeit, etc.), aber auch Leistungen für Bekleidung, Beheizung und Ernährung, sofern ein außerordentlicher Bedarf (z.B. im Zusammenhang mit Krankheit) nachgewiesen werden konnte. Dass es im Vollzug oft große Mängel hinsichtlich der Gewährung gab, steht auf einem anderen Blatt. Schwammige Formulierungen in den Gesetzen hatten zur Folge, dass oft von den Höchstgerichten geklärt werden musste, worauf genau Anspruch bestand. Wie auch immer: wurden Leistungen verwehrt, stand zumindest der Gang vor Gericht offen.

Ganz anders unter der Bedarfsorientierten Mindestsicherung: die Erläuterungen zur Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG stellen klar, dass „für spezifische Bedarfe, welche durch die pauschalierte Leistung nicht abgedeckt werden, wie etwa die Anschaffung eines neuen Kühlschranks oder erhöhte Heizkosten, weitere gezielte Einzelleistungen (...) zuerkannt werden können“ – was gleichzeitig heißt: in keinem Fall gewährt werden müssen. Mit Ausnahme eventueller zusätzlicher Leistungen für die unmittelbaren Wohnkosten gilt:

- Einzelne Zusatzleistungen mit Rechtsanspruch kennen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nur die Bundesländer Vorarlberg und Tirol.
  - In **Tirol** „ist unabhängig von der Gewährung von Grundleistungen Hilfe zur Sicherung des Wohnbedarfes durch die Übernahme der Kosten auch für unabdingbare einmalige Aufwendungen für die Leistung einer Kautions und die

---

<sup>7</sup> vgl. Dimmel 2011:73ff.

Errichtung von Bestandverträgen sowie für die Grundausrüstung mit Möbeln und Hausrat zu gewähren“.

- In **Vorarlberg** „sind Sonderbedarfe im angemessenen Umfang zu gewähren. Zu diesen Sonderbedarfen zählen insbesondere a) Mehrkosten für eine Diät-nahrung, b) Kosten für die Erstausrüstung einer Wohnung mit Möbeln wie Bett, Kleiderkasten, Tisch, Stühlen und für die Küche, c) Kosten für große Haushaltsgeräte wie Boiler, Herd und Waschmaschine sowie d) eine allfällige Kaut-ion für eine Wohnung“.
- Die Gesetze zwei Bundesländer, nämlich die des **Burgenlandes** und der **Steiermark**, kennen nicht einmal Zusatzleistungen ohne Rechtsanspruch.
- In den restlichen Bundesländern – also in **OÖ, NÖ, Salzburg, Kärnten und Wien** - können die Behörden Zusatzleistungen gewähren, müssen es aber nicht. Diesbezüglich gibt es noch einmal große Unterschiede, was die Einforderbarkeit und die Konkretisierung für den Vollzug angeht:
  - So listen z.B. **OÖ** und **Salzburg** in Verordnungen verschiedene Typen von Zusatzleistungen und die darin umfassten Einzelleistungen auf.
  - In **Wien** wiederum ist die Gewährung einer beachtlichen Liste von Kann-Leistungen sehr detailliert im Handbuch für die vollziehenden Behörden geregelt, an das diese gebunden sind (die Handbücher anderer Bundesländer liegen uns nicht vor). Ein Ersatz für fehlende Rechtsansprüche ist das freilich nicht. Denn es ist nicht möglich, Kann-Leistungen mit Verweis auf die Bestimmungen des Handbuches einzufordern oder gegen zu niedrige oder nicht erhaltene Leistungen Rechtsmittel einzulegen.

Auch wenn Vorarlberg und Tirol bei den Zusatzleistungen eine Vorbildrolle einnehmen, weil sie für einzelne Bedarfe Rechtsansprüche gewähren, so kann die Situation auch in diesen Bundesländern nicht als ideal bezeichnet werden – beschränken sich diese Rechtsansprüche doch im Wesentlichen auf wohnraumbezogene Bedürfnisse. Für alle anderen Bedarfe, die nicht zum täglichen Lebensbedarf zählen, können nur Anträge auf Kann-Leistungen gestellt werden. So z.B. auf Ausgaben, wie sie im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes anfallen.

Kann-Bestimmungen bieten keine Rechtssicherheit und sind ungeeignet, um fundamentale soziale Rechte einzulösen. Die Ergebnisse der Studie der ARMUTSKONFERENZ über den Sozialhilfe-Vollzug haben überdies gezeigt, dass Zusatzbedarfe häufig nicht gewährt werden, auch wenn ein Bedarf unbestreitbar vorliegt. Es gibt wenig Grund zu glauben, dass sich daran unter der BMS grundsätzlich etwas geändert hätte.

Die Reform der „Sozialhilfe alt“ zur BMS hätte die Chance geboten, klar und transparent zu regeln, welche Ansprüche auf die Abdeckung nicht-alltäglicher, aber regelmäßig vorkommender und grundlegender Bedürfnisse bestehen. Sie wurde nicht genutzt. Das Ergebnis sind nicht nur – sieht man von Tirol und Vorarlberg ab – gänzlich fehlende Rechtsansprüche, sondern auch eine völlige Unübersichtlichkeit, welche Leistungen in

welchem Bundesland auf Kann-Basis eventuell übernommen werden und welche grundsätzlich nicht.

Diese Kritik mag manchen überzogen erscheinen, zeigen die Ergebnisse der Matrix doch, dass viele Einzel-Leistungen von den Kann-Bestimmungen umfasst sind und im Vollzug auch gewährt werden. Diesbezüglich muss aber klar sein, dass sich die Situation schnell ändern kann: Budgettöpfe, auf deren Leistungen keine Rechtsansprüche bestehen, sind anfällig für Einsparungen. Und da die Gesetze unternormiert sind und der Verwaltung viel Ermessensspielraum lassen, braucht es nicht einmal den Einbezug der gesetzgebenden Instanzen, um entsprechende Änderungen in der Vollzugspraxis durchzusetzen. Die schlechte und nicht zuletzt durch die Wirtschaftskrise verschärfte finanzielle Situation der Länder und Gemeinden gibt jedenfalls keinen Anlass für eine allzu optimistische Haltung, der Vollzug würde im Bedarfsfall schon einzelfallbezogen und bedarfsgerecht zuteilen, was von Nöten ist.

Die Höhe des Regelsatzes der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ erlaubt es nicht, zu sparen und Rücklagen zu bilden. Den Betroffenen ist in den Fällen verweigerter Unterstützung zu wünschen, dass sie tatsächlich über ein unbefristetes Schonvermögen verfügen, das die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nun in allen Bundesländern einräumt. Ein Schelm, wer denkt, dass es zwischen der Normierung eines Schonvermögens und fehlenden Rechtsansprüchen auf Zusatzleistungen einen Zusammenhang geben könnte.

## 4. Die Mindestsicherung als Sprungbrett in Beschäftigung?

In ihrem allerersten Artikel hält die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG fest: „Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung soll eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung ihrer BezieherInnen in das Erwerbsleben weitest möglich fördern.“ Damit wird suggeriert: wer BMS bezieht, ist gleichzeitig im erwerbsfähigen Alter und erwerbsfähig, könnte am Arbeitsmarkt mangels Einschränkungen der Verfügbarkeit partizipieren, ist aber faktisch erwerbslos und wird auch nicht in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingebunden.

Dieses Bild ist aus mehrerlei Gründen falsch – auch wenn dies auf Basis der derzeit verfügbaren Daten nur schwer mit Zahlen darzulegen ist.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Bundesweite, zumindest in Ansätzen differenzierte und öffentlich zugängliche Daten liegen zurzeit nur für die „Sozialhilfe alt“ vor, deren Qualität nicht zuletzt darunter leidet, „dass Daten über den sozioökonomischen, demographischen und familiären Hintergrund der Hilfe empfangenden Personen, zu den Gründen ihrer Bedürftigkeit oder zur Dauer ihres Leistungsbezugs nicht erhoben werden“ (vgl. Pratscher 2011:1216). Im Rahmen der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG haben sich die Länder verpflichtet, dem Bund detaillierte Daten zu den

- Zu allererst ist festzuhalten, **dass nur ein kleiner Teil der BMS-BezieherInnen ausschließlich von BMS-Mitteln lebt**, während aufstockende Leistungen die Regel sind. Man spricht in diesem Zusammenhang von „ErgänzungsbezieherInnen“ im Gegensatz zu „VollbezieherInnen“. Wer erwerbslos ist und BMS bezieht, erhält in aller Regel als vorrangige Leistung Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe, benötigt aber aufgrund der geringen Höhe dieser Leistungen – absolut gesehen oder in Relation zur Haushaltsgröße – ergänzende Mittel der BMS. In Wien z.B. waren 2009 nur 13% der BezieherInnen von (damals noch) offener Sozialhilfe Vollsozialhilfe-BezieherInnen (vgl. Pratscher 2011:1221).

Ist jemand erwerbslos und hat keine Ansprüche auf AMS-Leistungen, bedeutet dies nicht notwendigerweise auch, dass er oder sie in der jüngeren Vergangenheit nicht erwerbstätig war. Denkbar ist z.B., dass diese Person im Rahmen prekärer (Schein)Selbständigkeit keinen Anspruch auf AMS-Leistungen erworben hat (z.B. bei Arbeit auf Werkvertragsbasis).

Davon abgesehen ist ein Gutteil der BMS-BezieherInnen überhaupt **nicht im erwerbsfähigen Alter**: Eine große Zahl der EmpfängerInnen sind minderjährige Kinder. So waren laut der aktuellsten Statistik<sup>9</sup> für 2010 49.135 der insgesamt 177.068 österreichweit im Rahmen der (damals noch) offenen Sozialhilfe Unterstüzten „Mitunterstüzte mit Familienbeihilfe“, also 28%. Wieder andere sind im gesetzlichen Pensionsalter.

- Hinzu kommen jene, die zwar im Erwerbsalter sind, aber nicht erwerbsfähig: Hier ist z.B. an Menschen mit einer **erheblichen Behinderung** zu denken, deren Existenzminimum, wenn sie in Privathaushalten leben, unter Umständen auch via BMS gesichert wird.
- Und dann gibt es noch jene, die im erwerbsfähigen Alter und auch erwerbsfähig sind, die dem Arbeitsmarkt aber nach den Bestimmungen der Vereinbarung gemäß 15a B-VG **nicht zur Verfügung stehen müssen** – zumindest vorübergehend. Das sind z.B. Elternteile, die Kinder bis zum dritten Lebensjahr zu betreuen haben, weil keine geeigneten Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, oder Personen, die pflegebedürftige Angehörige überwiegend betreuen.

Erwerbslose BMS-BezieherInnen, die BMS-Mittel aufstockend zu Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe erhalten, sind als AMS-LeistungsbezieherInnen auch in AMS-Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingebunden. Probleme gab es diesbezüglich in der Vergangenheit nur bei erwerbslosen BMS-BezieherInnen ohne AMS-Ansprüche. Zwar waren diese formell, dh., vor dem Hintergrund der Rechtslage, nicht vom AMS-Angebot aktiver Arbeitsmarktpolitik ausgeschlossen. Faktisch aber sehr wohl. Sie sind es, die die vergleichsweise kleine Gruppe bilden, für die BMS zum „Sprungbrett in Beschäftigung“ werden soll. Eine Gruppe, die zudem überaus heterogen ist und über weite Strecken den gängigen Klischees nicht genügt: So zeigt eine Evaluierung des Wiener Pilotprojekts „step-2-job“, dass knapp jede/r Dritte

---

BMS-BezieherInnen zu übermitteln. Ein erster entsprechender statistischer Bericht soll im Laufe des Jahres 2012 vorgelegt werden.

<sup>9</sup> [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/soziales/sozialleistungen\\_auf\\_landesebene/sozialhilfe/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_landesebene/sozialhilfe/index.html)



gesundheitliche Probleme aufwies, die bei der Arbeitsvermittlung berücksichtigt werden mussten (vgl. Schernhammer 2011:226) – was auch so gelesen werden kann: viele BMS-BezieherInnen sind gesund genug, um als erwerbsfähig zu gelten, aber zu krank, um für potentielle ArbeitgeberInnen attraktiv zu sein.

Die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG sieht für die Einbindung dieser Gruppe in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zwei Zugänge vor. Zum einen verpflichtet sich der Bund dazu, BezieherInnen von Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung beim Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung gegenüber anderen Arbeitsuchenden gleich zu behandeln. Zum anderen werden die Landesorganisationen des Arbeitsmarktservice und die einzelnen Länder dazu aufgerufen, „Übereinkommen über gemeinsame Maßnahmen und Projekte zu treffen, um die Arbeitsfähigkeit und Vermittelbarkeit von arbeitsuchenden BezieherInnen einer Leistung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zu steigern“.

- Inwieweit die **Selbstverpflichtung des Bundes** und damit des AMS, erwerbslose Personen unabhängig von der Art des Leistungsbezugs beim Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik **gleich zu behandeln**, tatsächlich umgesetzt wurde, kann von uns nicht beurteilt werden. Zur Beantwortung dieser Frage ist eine diesbezüglich für 2012 in Aussicht gestellte, vom BMASK beauftragte Evaluierung abzuwarten.
- Was die Frage nach **Kooperationsprojekten zwischen den Ländern und den AMS-Landesorganisationen** angeht, so zeigt sich auf Basis der uns vorliegenden Informationen, dass nur Wien, NÖ und OÖ im Untersuchungszeitraum entsprechende Projekte gestartet haben bzw. solche schon liefen. In Salzburg gab es einen diesbezüglichen Start per Februar 2012.

Fraglich bleibt, ob der **„Sprung in Beschäftigung“** immer auch ein **„Sprung aus der Armut“** ist. Dagegen spricht zum einen die hohe Zahl an working poor unter den BMS-BezieherInnen. In Wien, für das entsprechende Zahlen vorliegen, machten die working poor 2008 einen Anteil von ca. 17% an allen erwerbsfähigen (damals noch) Sozialhilfe-EmpfängerInnen aus, was ca. 10.000 Personen entspricht (vgl. Riesenfelder et al. 2011). Andere Untersuchungen für Wien zeigen zudem, dass BMS-BezieherInnen nicht ausschließlich, aber sehr häufig lediglich prekäre Arbeitsverhältnisse offen stehen, wobei die Prekarität in verschiedener Hinsicht besteht: Sie ermöglichen weder ein existenzsicherndes Einkommen noch sind sie notwendigerweise auf Dauer angelegt. Und schließlich fehlt sehr oft jenes sozialintegrative und sinnstiftende Potential, das Erwerbsarbeit zu mehr als einem Broterwerb macht und positive Effekte auf soziale Teilhabe wie auch psychische Gesundheit hat (vgl. Krenn 2011).

## 5. Das bleibt auch unter der BMS problematisch

### 5.1. Das Sicherungsniveau

Das Thema Existenzsicherung wurde im Kapitel 3 umfassend abgehandelt. Zusammenfassend sei an dieser Stelle nur gesagt, dass die Bedarfsorientierte Mindestsicherung – so wie schon die „Sozialhilfe alt“ – keine Orientierung an tatsächlichen Lebenshaltungskosten kennt. Allein **Tirol** und **Vorarlberg** nehmen bei der Abdeckung des Wohnbedarfs Bezug auf die tatsächlichen Wohnkosten, allerdings innerhalb von Höchstgrenzen, die nicht notwendigerweise mit den Preisen von tatsächlich am Wohnungsmarkt verfügbaren Wohnungen korrespondieren.

Besonders schwer wiegt zudem, dass wiederum nur **Tirol** und **Vorarlberg** Rechtsansprüche auf zusätzliche Leistungen kennen, wobei sich diese im Wesentlichen auf Bedarfe im Zusammenhang mit Wohnen bzw. Wohnraum beschränken. Wer zur Deckung der Kosten von Reparaturen, für die Anschaffung von Kinderwägen oder die Erstkommunion von Kindern nicht auf Erspartes zurückgreifen kann, sieht sich auf das Wohlwollen und die angemessene Mittelausstattung der vollziehenden Behörden verwiesen. Der Anspruch, mit der BMS eine „angemessene soziale und kulturelle Teilnahme“ sicher zu stellen, bleibt damit eine hohle Phrase.

### 5.2. Personengruppen, für deren materielle Existenzsicherung sich die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht zuständig erklärt

Es gibt in Österreich Personengruppen, die regelmäßig bei sozialen NPOs Unterstützung in prekären Lebensumständen suchen – gleichzeitig aber keinen oder zumindest keinen rechtssicheren Zugang zu Mitteln des letzten Netzes im Sozialstaat haben. Die Reform der „Sozialhilfe alt“ zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung hätte die Gelegenheit geboten, das letzte Netz im Sozialstaat auch insofern modern zu gestalten, als man versucht hätte, bestehende – und hinlänglich bekannte – Lücken in Hinblick auf den umfassten Personenkreis zu schließen.

#### 5.2.1. Mündige Minderjährige

Mündige Minderjährige (ab 14 Jahren) sind nicht voll geschäftsfähig und können deshalb nach den Bestimmungen des österreichischen Verfahrensrechts keine eigenständigen Anträge auf BMS stellen. Das können nur die Obsorgeberechtigten stellvertretend für sie tun.

Nun gibt es in der sozialen Realität gute Gründe dafür, dass mündige Jugendliche nicht im selben Haushalt mit den für sie Obsorgeberechtigten leben und gleichzeitig mittellos sind:

Z.B., weil sie vor Gewalt und Vernachlässigung aus dem Elternhaus flüchten oder auch, weil sie von den Erziehungsberechtigten vor die Tür gesetzt werden. Ein Teil dieser Jugendlichen wird aber aus unterschiedlichen Gründen nicht in Einrichtungen der Jugendwohlfahrt versorgt. ExpertInnen der sozialen Praxis, die solche Jugendlichen zu ihren KlientInnen zählen, halten fest, dass es sich dabei um eine vergleichsweise kleine Gruppe handelt, die sich zudem in aller Regel nur vorübergehend in dieser Situation wiederfindet – aber es gibt sie. Neben der Befriedigung basaler Grundbedürfnisse ist aufgrund der Mittellosigkeit auch die Entwicklung positiver Zukunftsszenarien quasi unmöglich. Als Ausweg bleiben häufig nur Prostitution, das Eingehen von oft mit Schädigung verbundenen Zweckpartnerschaften und schließlich Kleinkriminalität.

- Obwohl die Situation dieser Jugendlichen also überaus prekär ist, trug nur ein einziges Bundesland dem auch im Ursprungsgesetz Rechnung: **Tirol** kennt eigene Mindeststandardbestimmungen für mündige Minderjährige, wobei die Hilfe gegebenenfalls amtswegig zu gewähren ist.
- Erfreulicherweise hat auch die **Steiermark** ihr Gesetz per 1.3.2012 dementsprechend novelliert: „alleinstehende minderjährige Personen“ haben nun auch dort „bei besonderen sozialen Härten“ Anspruch auf denselben Mindeststandard wie Alleinstehende und AlleinerzieherInnen. Darunter fallen laut Erläuterungen z.B. Jugendliche, denen „nicht zugemutet werden kann, weiterhin im Elternhaus zu wohnen (schwerwiegende Jugendwohlfahrtsindikationen“, und auch minderjährige AlleinerzieherInnen.
- Auch **Kärnten** hat Minderjährigen im Zuge einer Ansprüche eingeräumt: seit 1.3.2012 gibt es eigene Mindeststandards für „Personen, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht, wenn diese alleinstehend oder alleinerziehend sind“ in Höhe von 80% d. Ausgangswertes.

### 5.2.2. Rechtmäßig niedergelassene und aufenthaltsverfestigte Drittstaatenangehörige ohne Daueraufenthaltstitel

Anders als unter der „Sozialhilfe alt“, unter der einige Bundesländer auch befristet rechtmäßig niedergelassenen Drittstaatsangehörigen (dh., Nicht-ÖsterreicherInnen ohne Staatsbürgerschaft eines EWR-Landes) Leistungsansprüche eingeräumt haben, sehen nun alle Landesgesetze einen **Daueraufenthaltstitel** als Anspruchsberechtigung vor. Einzige Ausnahme ist **Tirol**, wo ausdrücklich auch aufenthaltsverfestigte Drittstaatenangehörige Anspruch auf BMS haben. Ob es sich beim Ausschluss von befristet rechtmäßig niedergelassenen Drittstaatsangehörigen faktisch um eine Verschlechterung handelt, ist aber umstritten. Denn: lag nicht gleichzeitig eine Aufenthaltsverfestigung (nach fünf bzw. acht Jahren legalen Aufenthaltes in Österreich) vor, mussten die Betroffenen damit rechnen, aufgrund einer Meldung an die Fremdenpolizei wegen mangelnder Selbsterhaltungsfähigkeit die Aufenthaltsberechtigung zu verlieren.

Diverse völker- bzw. europarechtliche Normen verpflichten Österreich und damit auch die Bundesländer, einige Gruppen von Menschen ohne österreichische StaatsbürgerInnenenschaft

den ÖsterreicherInnen zumindest beim Zugang zu den Kernleistungen (und damit Pflichtleistungen) der Sozialhilfe bzw. Bedarfsorientierten Mindestsicherung gleichzustellen: Zu diesen Gruppen zählen unter anderem anerkannte Konventionsflüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, rechtmäßig niedergelassene EWR-BürgerInnen und langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige (d.h. Nicht-ÖsterreicherInnen ohne Staatsbürgerschaft eines EWR-Landes). „Langfristig aufenthaltsberechtigt“ im Sinne des EU-Rechts sind in Österreich Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel (z.B. „Daueraufenthaltstitel“ nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz).

Problematisch ist im Zusammenhang mit dem Daueraufenthaltstitel, dass längst nicht alle Drittstaatsangehörigen, die seit langem legal in Österreich leben, in der Folge aufenthaltsverfestigt sind und deshalb auch nicht wegen Mittellosigkeit fremdenpolizeilich abgeschoben werden können, auch über einen solchen Daueraufenthaltstitel verfügen. Wer aber über keinen Daueraufenthaltstitel verfügt, hat auch keinen Rechtsanspruch auf die Pflichtleistungen der BMS. Es bleibt nur die Hoffnung auf Kann-Leistungen im Zusammenhang mit einer Härteklausele. Eine solche **Härteklausele** für nicht-gleichgestellte und deshalb nicht anspruchsberechtigte Nicht-ÖsterreicherInnen kennen alle Bundesländer bis auf Vorarlberg und die Steiermark. Allerdings hat die Vollzugsstudie zur Sozialhilfe gezeigt, dass diese Härteklausele in der „Sozialhilfe alt“ faktisch kaum eine Rolle gespielt hat, und damit ganz sicher nicht genutzt wurde, um den regelmäßigen Lebensbedarf über eine längere Zeit zu decken.

### 5.2.3. Prekär Selbständige

Nicht wenige BezieherInnen von BMS sind working poor Ein Anspruch auf Leistungen, ein vorhandenes Erwerbseinkommen aufstocken, besteht immer dann, wenn die Betroffenen der Auflage, ihre Arbeitskraft in zumutbarer Weise einzusetzen, nachkommen und das Einkommen ihrer Bedarfsgemeinschaft trotzdem unter der BMS-Schwelle liegt.

Allerdings gibt es eine zentrale Einschränkung: Dies gilt nicht für Personen, die auf Basis eines Gewerbescheins selbständig erwerbstätig sind. Zwar gibt es in den Gesetzen keine diesbezügliche spezifische Regelung. Die Erfahrungen mit dem Vollzug zeigen jedoch: Wer selbständig ist, aber davon (noch) nicht leben kann, weder vorübergehend arbeitsunfähig noch in Elternkarenz ist, muss die Gewerbeberechtigung in aller Regel ruhend stellen und sich beim AMS arbeitssuchend melden, bevor ein Antrag auf BMS positiv beschieden werden kann.

## 5.3. Statuierung wechselseitiger Unterhaltspflichten in Lebensgemeinschaften

Problematisch ist, dass nun explizit Recht wird, was unter der „Sozialhilfe alt“ zumindest geübte Praxis war: Lebensgemeinschaften werden wie Ehepaare behandelt. Das gilt nicht nur

in Hinblick auf das Leistungsrecht (je 75% des Ausgangswertes), sondern auch und vor allem hinsichtlich angenommener Unterhaltsleistungen: hat eine/r der beiden PartnerInnen ein Einkommen, das höher ist, als ihr oder ihm in der BMS zustünde, so wird angenommen, dass er oder sie damit Unterhalt an die oder den LebensgefährtIn leistet. Ergo wird bei der Bemessung des BMS-Anspruchs das Einkommen der/des einen PartnerIn auf das der/des anderen angerechnet. Problematisch ist diese Regelung, weil es für die bzw. den BMS-Bedürftigen PartnerIn keinerlei Möglichkeit gibt, diese Unterhaltsleistung auch vor Gericht einzuklagen, falls es sich um eine bloß fiktive Leistung handelt. Denn LebensgefährtInnen sind per Gesetz nicht zur Unterhaltsleistung verpflichtet.

## 5.4. Sanktionierungen

Die Sanktionen wurden schon ausführlich im Kapitel 3.6. behandelt. Zusammenfassend sei an dieser Stelle deshalb nur gesagt, dass mit der BMS nicht nur eine Reihe von Sanktionierungsmöglichkeiten abgeschafft, sondern je nach Bundesland auch neue eingeführt bzw. bestehende verschärft wurden.

Wird der Einsatz der Arbeitskraft in der verlangten Form verweigert, ist es nun in allen Bundesländern (bis auf Tirol) möglich, den Lebensbedarf – wenn auch nur „in Ausnahmefällen“ und nur stufenweise –, so doch für die Dauer der Weigerung gänzlich zu streichen. Das muss nicht nur weitreichende Konsequenzen für die Sanktionierten selbst, sondern auch für ihre Familienangehörigen haben. Zwar dürfen die Leistungen der Angehörigen in keiner Form gekürzt werden. Da das sanktionierte Familienmitglied für die Dauer der Sanktion aber ebenso wie alle anderen versorgt werden muss, ist klar, dass der gesamte Haushalt die Folgen der Leistungskürzung zu tragen hat.

## 5.5. Keine umfassende Reform des Vollzugs

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung bringt eine Reihe von Veränderungen mit sich – darunter zweifellos auch Verbesserungen. Wie weit die BezieherInnen von BMS faktisch davon profitieren werden, ist bei einigen Maßnahmen allerdings fraglich. Denn ausschlaggebend dafür, ob die Verbesserungen auch tatsächlich „unten ankommen“, ist der konkrete Vollzug der rechtlichen Bestimmungen. Wie eine österreichweite Studie der ARMUTSKONFERENZ aus dem Jahr 2008 jedoch gezeigt hat, wies der Vollzug der offenen Sozialhilfe eine Reihe von ebenso groben wie rechtswidrigen Mängeln auf. Im Ergebnis erhielten Sozialhilfe-BezieherInnen in vielen Fällen nicht, was ihnen zustand.

Mit Maßnahmen für ein eigenes, vom AVG abweichendes Verfahrensrecht (*vgl. Kapitel 2.6. und 2.7.*) wurden sicher dringend notwendige Schritte in die richtige Richtung gesetzt. Die

Frage, wie der Vollzug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung grundlegend verbessert werden könnte, war dessen ungeachtet allerdings kein Gegenstand in den Verhandlungen über die Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG. Weshalb die ARMUTSKONFERENZ wiederholt darauf hingewiesen hat, dass die BMS ein Papiertiger zu drohen bleibe. Auch wenn einige Bundesländer EDV-gestützte Berechnungssysteme eingeführt haben, die die Entscheidungsfreiheit der Vollzugsbehörden einschränken, ist das zu wenig Anlass zur Hoffnung, dass sich hinsichtlich der unter der „Sozialhilfe alt“ konstatierbaren Mängel grundsätzlich etwas geändert hätte.

Der Umstand, dass es um die Finanzsituation der Länder und gerade auch der Gemeinden, die einen großen Teil der BMS-Kosten zu tragen haben, nicht gut bestellt ist, ist eine denkbar ungünstige Voraussetzung für die Hoffnung, dass unter der BMS ein gesetzeskonformerer Vollzug als unter der „Sozialhilfe alt“ quasi von selbst gewährleistet wäre.

Unsere Studie über den Vollzug der Sozialhilfe in Österreich (2008) hat gezeigt: Die Beratungen durch soziale NPOs sind ebenso wie direkte Interventionen beim Sozialamt für die Durchsetzung der Ansprüche von AntragstellerInnen oft unerlässlich. Daran hat sich wohl kaum etwas geändert, und darum sind jene „**Beratungs- und Rechtsschutz-Zentren**“, die wir als ARMUTSKONFERENZ in Konsequenz gefordert haben, so dringend nötig wie eh und je. Wie damals gilt: das bestehende Beratungsangebot sozialer NPOs reicht dafür nicht aus. Was es braucht, sind unabhängige Stellen, die über eine beraterische Funktion hinaus den Charakter von „**Rechtsdurchsetzungsagenturen**“ haben. D.h., sie müssen der Ort sein, wo sich die potentiell Anspruchsberechtigten vor einer Antragstellung über ihre Rechte informieren können, und wo sie später auch die Rechtmäßigkeit ihres Bescheids überprüfen lassen können. Diese Beratungs- und Rechtsdurchsetzungsagenturen müssen mit der Kompetenz ausgestattet sein, im Auftrag ihrer KlientInnen gegen Bescheide zu berufen (dh., sie müssen Parteienstellung im Verfahren haben und mit Rechtsmittellegitimation ausgestattet sein). Sollte es notwendig sein, im Berufungsverfahren bis vor Gericht zu gehen, muss die Beratungsstelle in der Lage sein, die dabei entstehenden Kosten – u.a. aufgrund der Rechtsanwaltspflicht – zu übernehmen.

Das im BMS-Vollzug tätige Personal muss komplexe Aufgaben erfüllen und ist im Arbeitsalltag starken Belastungen ausgesetzt.

- Dennoch kennen nur die BMS-Gesetze in **NÖ, Tirol Kärnten** und **Oberösterreich** ein Fachlichkeitsgebot, das die Notwendigkeit des Einsatzes von persönlich und fachlich geeignetem Personal noch einmal explizit festschreiben würde.
- Die Weiterbildung des Personals ist nur in den Gesetzen von **NÖ, Kärnten** und **OÖ** ein Thema, Supervision im Sinne einer laufenden Unterstützung ist **nirgendwo Verpflichtung**: In Kärnten und Tirol ist Supervision lediglich „anzubieten“, in NÖ ist sie „erforderlichenfalls zu ermöglichen“.

Die Reform der „Sozialhilfe alt“ zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung hat die Sozialämter nicht zu „sozialen Servicecentern“ gemacht. Auch hier wurde eine wesentliche Notwendigkeit zur Modernisierung ignoriert. Es gibt weder präventive Angebote, die aktiv werden, bevor der sprichwörtliche Hut lichterloh brennt, noch nachsorgende Angebote, die die Nachhaltigkeit der Hilfestellung sicherstellen und einer erneuten Mindestsicherungs-Bedürftigkeit so gut es geht vorbeugen, was u.a. aufsuchende sozialarbeiterische/sozialpädagogische Dienste notwendig machen würde.

## **5.6. Unternormierte Gesetze bedingen uneinheitlichen Vollzug und fehlende Rechtssicherheit**

Auch wenn die BMS Konkretisierungen in einigen relevanten Punkten gebracht hat (hinsichtlich Schonvermögen, Nicht-Anrechenbarkeit von Einkommen, Ausnahmen vom Einsatz der Arbeitskraft, der Anteil für das Wohnen muss von Leistungskürzungen im Zuge von Sanktionen ausgenommen sein, etc.) gilt doch nach wie vor, dass viele Passagen in den Gesetzen „schwammig“ formuliert sind und den vollziehenden Behörden sehr viel Ermessensspielraum lassen (JuristInnen sprechen in diesem Fall von Unternormierung). Klar ist, dass dieser Spielraum zu Gunsten, aber auch zu Ungunsten der AntragstellerInnen genutzt werden kann. Dass das aktuelle Handbuch für den Vollzug in Wien 106 Seiten hat, zeigt, wie viel an Konkretisierung der Rechtsmaterien es braucht, will man so wie Wien einen bundeslandweit einheitlichen Vollzug sicherstellen.

Aus rechtspolitischer Sicht sind unternormierte Gesetze kritisch zu sehen: sie gewährleisten wenig Rechtssicherheit und sind ein Einfallstor für Behördenwillkür. Erlässe bzw. Vollzugshandbücher, die für die vollziehenden Behörden regeln, wie das Gesetz zu interpretieren ist, sind kein Ersatz: sie können quasi über Nacht von der Verwaltung geändert werden. Und ihre Bestimmungen können von den AntragstellerInnen nicht eingeklagt werden.

## 6. Conclusio

**Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ist weder „bedarfsorientiert“, noch ist sie eine „Mindestsicherung“**

Es stimmt: für Existenzsicherung wird im österreichischen Sozialstaat seit Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung mehr ausgegeben als zuvor. Und ebenso: die Bedarfsorientierte Mindestsicherung hat auch Verbesserungen gebracht. Auch – aber nicht nur. Neben Verbesserungen gibt es auch Verschlechterungen und ungelöste Probleme.

Wo reale Lebenshaltungskosten links liegen bleiben, kann von „Mindestsicherung“ keine Rede sein. Wo sich Ansprüche auf zusätzliche Leistungen in konkreten Notsituationen unter dem neuen Zauberwort „Pauschalisierung“ in Luft auflösen, steht es um die „Bedarfsorientierung“ schlechter denn je. Und wo man verschiedene Bevölkerungsgruppen ohne Ansprüche im Regen stehen lässt, entpuppt sich der „Meilenstein der Armutsbekämpfung“ als Stolperstein in den sozialen Abstieg.

### **Uneingelöstes Versprechen Harmonisierung**

Aus einer „Harmonisierung des untersten Netzes im Sozialstaat“ wurde im Laufe der Verhandlungen die „Harmonisierung der Mindeststandards“. Letztendlich herausgekommen sind Mindestsicherungs-Gesetze, die in ihrer Unübersichtlichkeit den alten Sozialhilfegesetzen in nichts nachstehen. Nach wie vor gilt: was jemand in welcher Lebenssituation zusteht, wird nach wie vor wesentlich vom Wohnort bestimmt. Das entbehrt sachlich jeder Rechtfertigung.

Wer hier den Überblick bewahren will, braucht viel Geduld - sowie einen langen Atem. Und sollte sich am besten gleich auf einen Marathonlauf einstellen: Denn in Ende des Auseinanderdriftens ist nicht in Sicht. Der Novellierungs-Reigen hat, wenige Monate nach der Einführung der Gesetze, bereits begonnen. Damit droht dem letzten Netz im Sozialstaat ein déjà-vu: Als die Bundesländer in den 1970er-Jahren ihre Sozialhilfegesetze verabschiedeten, lehnten sie sich ebenfalls zunächst an einen Musterentwurf an. Durch Novellierungen dieser Gesetze kam es aber zu immer stärker von einander abweichenden Rechtsgrundlagen. Damit war das Substrat geschaffen, auf dem die Idee der Bedarfsorientierten Mindestsicherung wuchs.

### **Eierndes Zahnrad im stockenden Getriebe**

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung liegt uns am Herzen. Weil sie das letzte Netz im Sozialstaat ist, nach dem nichts mehr kommt. Doch dieses Netz trägt nicht nur schlecht, weil es schlecht geknüpft ist. Es trägt auch schlecht, weil viel zu viel darauf abgeladen wird. Die Mindestsicherung sollte wie schon die alte Sozialhilfe nur jene auffangen müssen, die spärlich durch die eng geknüpften Maschen der vorgelagerten Netze rutschen. Die vorgelagerten



Netze aber, allen voran die Sozialversicherung, haben Risse bekommen. Risse, die immer breiter werden. Erwerbslose, working poor, AlleinerzieherInnen: wo der Sozialstaat mit den Veränderungen in Ökonomie und Gesellschaft nicht Schritt hält und keine oder nur mickrige Sozialleistungen bereithält, soll die Bedarfsorientierte Mindestsicherung gerade stehen.

Das Wesen des Meilensteins ist es, dass er nicht alleine steht. Zunächst braucht es eine Idee davon, wohin die Straße führen soll. Dann orientieren die Meilensteine in regelmäßigen Abständen auf das Ziel hin. Moderne Sozialpolitik denkt nicht in Einzelleistungen, sondern in Systemen. Denn es ist das Zusammenspiel der einzelnen Komponenten, das für den Erfolg entscheidend ist. Wo ein Rädchen schwach ist – sei es das Bildungssystem, die Arbeitslosenversicherung, der soziale Wohnbau oder eben die Bedarfsorientierte Mindestsicherung – kommt das gesamte System ins Stocken. Was wir deshalb brauchen, ist der Blick aufs Ganze.

