



Bundesministerium für Soziales
und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0
DVR NR. 1048384

| Ihr Zeichen | Unser Zeichen | Bearbeiter/in | Tel | 501 65 | Fax | Datum |
|-------------|---------------|--------------------|---------|---------|-----|------------|
| 401011/001 | SP-GSt | Wagner, Keul, | DW 2261 | DW 2478 | | 16.05.2008 |
| 3-IV/9/08 | | Mitter, Pirklbauer | | | | |

Stellungnahme der Bundesarbeitskammer zur Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Artikel 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Grundsätzliches

Die Bundesarbeitskammer Österreich (BAK) begrüßt den vorgelegten Entwurf zu einer Artikel 15a B-VG Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Schaffung einer bundesweiten „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (BMS). Das Vorhaben ist ein wichtiger Schritt zur Armutsbekämpfung und sollte – unter Berücksichtigung der im Folgenden gemachten Anregungen - möglichst rasch realisiert werden.

Von der BAK als positiv eingestuft werden:

- die Harmonisierung der Sozialhilfesätze,
- der Rechtsanspruch auf die Grundleistungen der BMS
- die Einbeziehung der SozialhilfebezieherInnen in die gesetzliche Krankenversicherung,
- die Einführung von mindestens sichernden Elementen in der Notstandshilfe,
- die Zielsetzung der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt,
- der Abbau der Stigmatisierung durch die Ermöglichung der Antragsstellung beim AMS,
- das eigenständige Antragsrecht sowie die Parteistellung aller Erwachsenen,
- die Einschränkung des Regresses und
- das Verschlechterungsverbot im Verhältnis zur Sozialhilfe.

Als positiv wird auch die Erhöhung der Richtsätze in Richtung Armutsgefährdungsschwelle beurteilt. In diesem Zusammenhang wird aber einschränkend darauf hingewiesen, dass der maßgebliche Schwellenwert mit der Anbindung an den aktuellen Ausgleichszulagen-Richtsatz noch nicht erreicht wird.

Skeptisch beurteilt werden folgende Punkte:

- das Fehlen konkreter Umsetzungsvorschläge im Bereich der Beratungs-, Betreuungs- und Qualifizierungsangebote bei der Zielsetzung der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt,
- die lediglich teilweise Realisierung des One-Stop-Shops (OSS),
- die oftmals unklare Abgrenzung der Aufgaben von AMS und Ländern und
- die Widersprüche beim Leistungsbezug, die durch die Annäherung von Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung entstehen.

Angemerkt wird, dass die Erreichung der hochgesteckten Ziele der BMS letztlich nur gelingen wird, wenn die notwendigen Mittel bereitgestellt und die entsprechenden Maßnahmen gesetzt werden, um eine nachhaltige und qualitativ hochwertige Betreuung der bedürftigen Personen zu gewährleisten. Insbesondere wird darauf aufmerksam gemacht, dass ohne Bereitstellung der erforderlichen zusätzlichen Ressourcen (siehe S 6f) für die One-Stop-Shop-Funktion des AMS eine deutliche Verschlechterung der Betreuungsqualität für Arbeit suchende Menschen insgesamt zu befürchten ist.

Artikel 1 und 2 – Ziele und Grundsätze

Die in Artikel 1 und 2 formulierten Ziele der verstärkten Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, der (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt, des Angebots von Beratungs- und Betreuungsleistungen für BezieherInnen von Leistungen der BMS und das Verschlechterungsverbot werden ausdrücklich begrüßt.

Vermieden werden muss, dass zur Finanzierung der bedarfsorientierten Mindestsicherung andere wichtige Sozialleistungen (Gebührenbefreiungen, Heizkostenzuschuss etc) gekürzt werden, andernfalls könnte gesamtheitlich betrachtet in manchen Fällen sogar eine Verschlechterung der finanziellen Situation bedürftiger Personen eintreten. Dabei wird der konkreten Umsetzung des im Entwurf enthaltenen Verschlechterungsverbots entscheidende Bedeutung zukommen.

Wünschenswert wäre aus Sicht der BAK ein ergänzender individueller Rechtsanspruch auf soziale Dienstleistungen für arbeitsfähige Personen zur Ermöglichung von weitestgehender und dauerhafter (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben.

Weiters glauben wir, dass der in den Erläuterungen enthaltene Hinweis auf die „sehr behutsame Heranführung an den (nicht notwendigerweise ersten) Arbeitsmarkt“ im Gesetzestext Niederschlag finden sollte, da es sich um eine wesentliche Konkretisierung in Hinblick auf die angestrebte (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt handelt.

Artikel 3 – Erfasste Bedarfsbereiche

Die Vergünstigungen für BezieherInnen der neuen Mindestsicherung analog zu BezieherInnen einer Ausgleichzulage in der Pensionsversicherung werden begrüßt.

Artikel 4 – Personenkreis

Ausdrücklich begrüßt wird das eigenständige Antragsrecht einschließlich Parteistellung für jede erwachsene Person. Vor allem aus frauenpolitischer Sicht ist die im bisherigen Sozialhilferecht übliche Unterscheidung in Haupt- und Mitunterstützte problematisch. Das eigenständige Antragsrecht ist ein Schritt zu höherer wirtschaftlicher Unabhängigkeit für Frauen, aber auch für erwachsene, im gleichen Haushalt lebende Kinder.

Ergänzend sollte für Personen, die von familiärer Gewalt bedroht sind, explizit ein eigener Anspruch verankert werden (wie es beispielsweise im Kärntner Mindestsicherungsgesetz der Fall ist). Gerade in diesen Fällen ist die Sicherstellung von Soforthilfe essenziell, es kann mit der Gewährung der BMS nicht abgewartet werden bis zB ein etwaiges fremdenrechtliches Antragsverfahren entschieden ist.

Artikel 4 Abs 3 und 4

EU-/EWR-BürgerInnen in den ersten drei Monaten des Aufenthalts

Gemäß Artikel 4 Abs 4 des Entwurfes soll eine Berechtigung zum Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung unter anderem bei EU-EWR-BürgerInnen in den ersten drei Monaten des Aufenthalts nicht vorliegen. Wir weisen darauf hin, dass diese Einschränkung europarechtlich nur zulässig ist, solange die betroffenen Personen keine Arbeit aufgenommen haben. Nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist eine Diskriminierung gegenüber österreichischen Staatsangehörigen auch in den ersten drei Monaten gemäß Artikel 24 Abs 2 RL 2004/38/EG nicht europarechtskonform. Eine Ergänzungszahlung, falls die Entgelthöhe nicht die in Artikel 10 des Entwurfes festgelegte Höhe erreichen sollte, wird daher europarechtlich nur bei völlig untergeordneter Erwerbstätigkeit ausgeschlossen werden können (aufgrund der EuGH Judikatur nur in sehr engem Rahmen zulässig, vgl EuGH Rs 139/85, Kempf sowie Rs 53/81, Levin).

EU-/EWR-BürgerInnen – Grenzen des Aufenthaltsrechts

Die Mindestsicherung soll EU-/EWR-BürgerInnen und deren Familienangehörigen zustehen, „soweit sie durch den Bezug der Leistungen nicht ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden“. Diese Formulierung steht zwar zweifellos in Einklang mit den europarechtlichen Bestimmungen, ist aber nur wenig aussagekräftig: Wann verlieren EU-/EWR-BürgerInnen ihr Aufenthaltsrecht?

Die diesbezüglichen Abgrenzungsfragen sind in vielen Fällen sehr komplex und zum Teil aufgrund des unklaren Sekundärrechts und mangels eindeutiger Rechtsprechung des EuGH gar nicht endgültig zu lösen.

Während des Zeitraumes der „Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft“ (vgl Artikel 7 RL 2004/38/EG) in Zusammenhang mit Unfall, Krankheit aber auch Arbeitslosigkeit wird Mindestsicherung jedenfalls zustehen (sofern die vorangegangene Erwerbs-

tätigkeit nicht völlig unerheblich war, siehe oben bzw auch die derzeitigen EuGH Vorabentscheidungsverfahren C-22/08 und C-23/08).

Welches Ausmaß der Gewährung von Sozialhilfeleistungen aber dem europarechtlich garantierten Aufenthaltsrecht abträglich ist, ist nicht klar, da die sekundärrechtlichen Bestimmungen unklar sind: Zur Ausweisung führen soll nämlich nur „unangemessene Inanspruchnahme“ (vgl Artikel 28 und Erwägungsgrund 16 der RL 2004/38/EG).

Ebenso unklar ist, in welche Richtung sich die Rechtsprechung entwickeln wird: In einigen Entscheidungen hat der EuGH bereits ohne Bezugnahme auf Grundfreiheiten das Diskriminierungsverbot allein aufgrund der Unionsbürgerschaft anerkannt (Artikel 12 und 17 EGV, vgl insbesondere EuGH Rs C 148/02, Garcia Avello). Es ist nicht auszuschließen, dass diese Rechtsprechung bald durchgehende Linie des EuGH wird.

Wenngleich es aktuell kaum möglich scheint der Abgrenzungsproblematik völlig zu entgehen, regen wir eine Überarbeitung und Präzisierung der vorgeschlagenen Regelung an. Die Auflösung der sich stellenden Abgrenzungsfragen sollte nicht gänzlich der Vollziehung überlassen werden. Im Extremfall müssten sonst einzelne SachbearbeiterInnen schwierige Fragen des Europarechts lösen.

EU-/EWR-BürgerInnen – Familienangehörige im Ausland

Insoweit die Mindestsicherung als Zusatzleistung (etwa zum Arbeitslosengeld) gewährt werden soll, kann sich europarechtlich das Problem der Leistungshöhe bezüglich im EU-/EWR-Ausland verbliebener Familienangehöriger stellen (Beispiel: ein rumänischer Staatsbürger bezieht in Wien ein geringes Arbeitslosengeld und erhält Ergänzungszahlung aus dem Titel der Mindestsicherung, seine Ehefrau verbleibt in Rumänien. Welchen Satz aus der Mindestsicherung kann er erhalten?).

Während ein Leistungsexport hinsichtlich des Leistungsbeziehers selbst europarechtlich explizit nicht geboten ist (Artikel 10a VO 1408/71 bzw in Zukunft Artikel 70 VO 883/2004) ist die Rechtslage nicht eindeutig, wenn sich zwar der Leistungsbezieher im Inland befindet, seine Familienangehörigen aber nicht. Zur alten Rechtslage hat der EuGH eine Leistungspflicht bejaht (EuGH Rs C-66/92 Acciardi). Nach Einfügung des Artikel 10a in die VO 1408/71 ist diese Rechtsprechung unserer Auffassung nach nicht mehr anwendbar, und es besteht damit keine aus dem EU-Recht abgeleitete Pflicht der Mitgliedstaaten, Leistungen auch für im Ausland lebende Familienangehörige zu tätigen.

Angeregt wird, dass die in Frage stehenden Formulierungen noch klarer gefasst werden bzw allenfalls in den Durchführungsbestimmungen die erforderlichen Klarstellungen erfolgen.

Drittstaatsangehörige

Auch die Regelung bezüglich der Mindestsicherung für Drittstaatsangehörige überlässt viele Fragen der Vollziehung. Gemäß den Erläuterungen wurde die demonstrative Aufzählung aufgrund der Dynamik der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen gewählt. Nach dem erkennbaren Willen sollen Personen mit befristeten Niederlassungsbewilligungen keine Unterstützung erhalten können.

Grundsätzlich steht zwar die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen einer Beibehaltung von Aufenthaltstiteln entgegen, in bestimmten Fällen ist aber ein weiteres Aufenthaltsrecht trotz nicht ausreichender Unterhaltsmittel aus Gründen des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK) geboten. In solchen Fällen wäre es unverhältnismäßig, den Betroffenen Mindestsicherung zu verweigern, da diese Personen in aller Regel ohnehin wegen familiärer Bindung in Österreich auf Dauer in Österreich verbleiben werden.

Subsidiär Schutzberechtigte müssen hinsichtlich Kernleistungen der Sozialhilfe gemäß RL 2004/83/EG Asylberechtigten gleichgestellt werden und sind daher in dieser Aufstellung zu ergänzen.

Artikel 5 – Ausgleichszulage und vergleichbare Leistungen

Die Verpflichtung zur jährlichen Erhöhung des Ausgleichszulagenrichtsatzes wird begrüßt. Im Entwurf wird jedoch nur auf die §§ 292 ff ASVG verwiesen; eine Klarstellung im Sinne der Erläuterungen (entsprechende Anpassungen auch in den Parallelgesetzen) sollte vorgenommen werden. Die Erhöhung des Zuschlags für Kinder wird ebenfalls begrüßt.

Artikel 6 – Arbeitslosenversicherung

Als sehr wichtig erachtet werden die geplanten Änderungen im Bereich des Arbeitslosenversicherungsrechtes, das Ausmaß der Notstandshilfe zu erhöhen bzw. die Partner-einkommensanrechnung über den bisherigen Freibetragsbereich hinaus gänzlich neu mit mindestensichernden Elementen zu versehen. Diese Änderungen entsprechen langjährigen Forderungen der BAK an den Gesetzgeber.

Die Umsetzung von Artikel 6 Z 2 wird in manchen Fällen über die unmittelbare Leistungsverbesserung hinaus auch dazu führen, dass vor allem Frauen durch die Verbesserung bei der Anrechnung des Partnereinkommens Notstandshilfe und in der Folge Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung erwerben. Auch dieser Effekt wird ausdrücklich begrüßt.

Angemerkt wird, dass die Nettoersatzrate bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung im internationalen Vergleich generell sehr niedrig ist. Auch wenn im Rahmen der Mindestsicherung Armut vermieden werden kann, sollte eine sozialversicherungsrechtliche Leistung, für die ein Anspruch durch die längere Einzahlung von Beiträgen erworben

werden muss, auch ohne Bedarfsprüfung zumindest ein existenzsicherndes Niveau erreichen. Die erforderliche Anhebung der Nettoersatzrate sowohl beim Arbeitslosengeld als auch bei der Notstandshilfe könnte gestaffelt nach Einkommenshöhe erfolgen, so dass auch bei vorangegangenen niedrigen Arbeitseinkommen ein ausreichend hohes Niveau der Arbeitslosenleistung erreicht wird. Eine solche Regelung würde vor allem Frauen zu Gute kommen, die auf Grund von Teilzeit oder prekärer Beschäftigung oft nur niedrige Einkommen erzielen und bei denen eine folgende Arbeitslosenleistung oft nicht mehr die Armutsschwelle erreicht.

Auch bei der Anrechnung des PartnerInneneinkommens sind weitergehende Reformen, wie eine deutliche Erhöhung der Freibeträge anzustreben. Die Anrechnungsbestimmungen gehen voll zu Lasten der Frauen: Mehr als vier Fünftel der Fälle, in denen die Notstandshilfe wegen zu hohen Partnereinkommens gestrichen wurde, betreffen Frauen, die zuvor durch Leistung ihrer Beiträge einen individuellen, sozialversicherungsrechtlichen Anspruch erworben haben. Diese Regelung wirkt daher in hohem Ausmaß diskriminierend und bringt Frauen in wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse bzw. arbeitsmarktferne Positionen, weil damit der Anreiz entfällt, mit dem Arbeitsmarktservice in Kontakt zu bleiben.

Zusätzlich problematisch ist, dass das Partnereinkommen auch innerhalb von Lebensgemeinschaften angerechnet wird, also auch dann, wenn dem Partner/der Partnerin gegenüber rechtlich gar kein Unterhaltsanspruch besteht. Hier sollte auf eine Einkommensanrechnung verzichtet werden, wenn der/die PartnerIn nachweislich keinen Unterhalt leistet.

Artikel 7 – One-Stop-Shop

Grundsätzlich ist die Ankopplung der Mindestsicherung an das AMS positiv zu bewerten, die Möglichkeit der Information und Antragstellung kann zum Abbau der aktuell vielfach gegebenen Stigmatisierung und damit zur Senkung der Nicht-Inanspruchnahme-Raten trotz Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen beitragen.

Es ist jedoch festzuhalten, dass mit dem vorgeschlagenen Ablauf das grundsätzlich angestrebte Prinzip des „One-Stop-Shop“ bei weitem nicht erreicht wird. Das AMS fungiert im Wesentlichen nur als neue Einlaufstelle mit geringen Kompetenzen im Rahmen der Antragsprüfung (Vollständigkeit der Unterlagen). Vor dem Hintergrund der gänzlich anderen Anspruchsvoraussetzungen auf BMS und auf AIV-Leistungen dürfte allerdings allein schon diese Vollständigkeitsprüfung die damit befassten AMS-MitarbeiterInnen vor erhebliche Schwierigkeiten und damit auch vor erhebliche Ausbildungsnotwendigkeiten stellen. Schon bei dieser Frage ist sicherlich ein enges Zusammenarbeiten der zuständigen Landesbehörden mit dem AMS notwendig.

Vor allem aber ist darauf zu achten, dass der zusätzliche finanzielle Aufwand, der sich für das AMS aus der Einführung der BMS ergeben wird, gedeckt wird: Laut Schätzungen

des AMS werden bei Einführung zusätzliche 180 Planstellen und € 90 Mio an zusätzlichen Fördermitteln erforderlich sein.

Eine gesetzliche Absicherung der Bedeckung dieser Investitionen etwa im AMPFG ist daher unbedingt erforderlich, wenn die Anbindung dieser Personengruppe an das AMS nicht zu massiver Verschlechterung der Betreuungsstandards und der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten des AMS insgesamt führen soll. Zur näheren Determinierung des Finanzierungsbedarfs und der zu klärenden Schnittstellenprozesse schlägt die BAK Direktverhandlungen mit dem AMS unter Einbindung der Sozialpartner vor.

Artikel 7 geht ferner davon aus, dass BezieherInnen einer Bedarfsorientierten Mindestsicherung vom AMS prioritär betreut werden sollen. Die BAK weist darauf hin, dass diese Bevorzugung in unsachlicher Weise zu Lasten anderer Zielgruppen geht und das erfolgreiche Zielsteuerungssystem des AMS präjudiziert. Die BAK schlägt daher vor, in Artikel 7 Abs 1 die Wortfolge ab „und wird...“ bis zum Satzende zu streichen.

Eine Weiterentwicklung in Richtung eines echten „One-Stop-Shop“ sollte unserer Auffassung nach zumindest in mittelfristiger Perspektive als Zielsetzung jedenfalls nicht preisgegeben werden.

Auch wenn dies zu einem Anstieg der statistischen Arbeitslosigkeit führen wird, sind arbeitsfähige BezieherInnen der BMS in allen Fällen als arbeitslos vorzumerken (auch dann, wenn ihr BMS-Bezug über der Geringfügigkeitsgrenze liegt, vgl sog Status-RL). Erst über die damit verbundene Einbeziehung in den Kreis sogenannter „zielrelevanter Personen“ kann die Anordnung des Artikel 7 Abs 1 innerhalb der Zielarchitektur des AMS vollständig umgesetzt werden.

Unklarheit besteht in Artikel 7 Abs 2 darüber, wer die Informationen zur BMS zu erstellen hat, die das AMS anzubieten hat (Z 1); weiters, wer nach geprüftem Erstantrag auf BMS für den „Veränderungsdienst“ verantwortlich ist (Z 3), etwa dann, wenn zB kurzfristig Einkommen über der Grenze gemäß Artikel 14 Abs 5 des Entwurfes bezogen werden.

Jedenfalls muss gewährleistet werden, dass die AntragstellerInnen vom Arbeitsmarktservice gut unterstützt werden und zwar nicht nur hinsichtlich der Antragsstellung für BMS, sondern vor allem auch in Bezug auf die Inanspruchnahme der Dienstleistungen des Arbeitsmarktservice. Das erfordert freilich entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen für den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dazu gehören Beratungsangebote zum Abbau von Arbeitsmarkthemmnissen ebenso wie Maßnahmen des 2. Arbeitsmarktes und Qualifizierungsangebote. Diese Ressourcen müssen bereit gestellt werden, damit nicht die neue Betreuung bisher arbeitsmarktferner Gruppen zu einer Verschlechterung der Standards der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS für alle führt.

So positiv es ist, dass die Mindestsicherung die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt ins Zentrum der Bekämpfung von Armut rückt, so unklar bleibt die Umsetzung der dafür erforderlichen Maßnahmen.

Die entsprechende Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben (§ 59 AMSG) ist ein notwendiger und begrüßenswerter Schritt, allerdings bei weitem kein ausreichender. Eine „bestmögliche Betreuung und Förderung der Fähigkeiten“ von Arbeitssuchenden, wie sie in den Erläuterungen zu Artikel 7 postuliert wird, braucht auch entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen und geeignete Instrumentarien, die den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen. Teilweise werden die bestehenden Angebote des Arbeitsmarktservice auch für die neue Zielgruppe geeignet sein; gerade Langzeitarbeitslose haben oft mit ähnlichen Problemlagen zu kämpfen wie sie auch bei BezieherInnen von Mindestsicherung vorhanden sind. Zudem gibt es Erfahrungen aus Projekten und Maßnahmen aus bereits bestehenden Kooperationen zwischen Ländern und dem Arbeitsmarktservice. Ebenso wurden im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL geeignete Instrumente entwickelt und durchgeführt. Dieses vorhandene Wissen muss genutzt werden.

Etliche Unklarheiten bestehen im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen AMS und Ländern: In Artikel 7 Abs 1 des Entwurfs wird der Zugang der BMS-BezieherInnen zu den AMS-Dienstleistungen verankert, in Artikel 16 Abs 3 ist festgelegt, dass die Länder für niedrigschwellige und bedarfsgerechte Beratungs- und Betreuungsangebote sorgen, und in Artikel 17 Abs 3 wird von gemeinsamen Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit und Vermittelbarkeit gesprochen.

Es bleibt offen, ob „Beratung und Betreuung“ und „Steigerung der Arbeitsfähigkeit und Vermittelbarkeit“ synonym zu verstehen sind, oder ob die gemeinsamen Maßnahmen einen grundsätzlich anderen Charakter haben. Zur Verwirrung trägt bei, dass das Zusammenarbeitsgesetz dem Artikel 17 unter dem Titel „Arbeitsfähigkeit“ zugeordnet ist, in den Erläuterungen jedoch gemeinsam mit Artikel 7 (One-Stop-Shop) behandelt wird, sodass offen bleibt, ob die in Artikel 17 angesprochenen Maßnahmen im engeren Sinn in Hinblick auf Arbeitsfähigkeit zu verstehen sind oder auch breiter interpretiert werden können. Das macht auch die Abgrenzung zu den in Artikel 16 Abs 3 vorgesehenen Maßnahmen der Länder unklar.

Wir schlagen vor, dass das Zusammenarbeitsgesetz aus dem Artikel 17 herausgelöst und in einen eigenen Artikel gefasst wird. In diesem Artikel sollte eine strukturierte Zusammenarbeit vorgesehen werden, die einen laufenden Dialog ebenso beinhaltet wie die Abstimmung der Maßnahmen für Zielgruppen, die jeweils im eigenen Bereich durchgeführt werden, wie auch Übereinkunft zu gemeinsamen Maßnahmen und Projekten. Weiters sollte in der strukturierten Zusammenarbeit der Umgang mit dem Spannungsfeld von Vermittlung in den Arbeitsmarkt (Zuständigkeit Arbeitsmarktservice) bei Kinderbetreuungspflichten bzw Betreuung einer pflegebedürftigen Person (zuständig für die entsprechenden Einrichtungen sind die Länder) behandelt werden. Insbesondere die Unterstützung der betreffenden Personen durch entsprechende Sachleistungen (Tageseltern, Kindergarten, mobiler Pflegedienst etc) muss hier gewährleistet werden.

Einen guten, wenngleich nicht zwingenden Anknüpfungspunkt bieten die Territorialen Beschäftigungspakte (TEP), die in allen Bundesländern bereits existieren und in deren Rahmen Prozesse wie der oben dargestellte laufen. Ein entsprechender Hinweis darauf könnte in den Erläuterungen gemacht werden.

Hinsichtlich der Beauftragung externer Träger bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, es ist jedoch unabdingbar, dass eine entsprechende Qualitätssicherung erfolgt. Insbesondere muss vermieden werden, dass die Entscheidungen über die Vergabe auf Grund eines Preis- anstatt eines Qualitätswettbewerbs erfolgen. Entsprechende Ausführungen dazu in den Erläuterungen wären sachdienlich.

Die in den Erläuterungen angesprochene mögliche Evaluierung zum One-Stop-Shop sollte jedenfalls erfolgen.

Artikel 8 – Krankenversicherung

Nachdrücklich begrüßt wird die Einbeziehung aller bisher nicht versicherten Sozialhilfe-EmpfängerInnen in die gesetzliche Krankenversicherung. Sie muss jedoch bezüglich der Finanzierung im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation der Krankenversicherung (va. der Gebietskrankenkassen) genau geregelt werden. Die Formulierung in Artikel 8 Abs 2 ("*orientiert sich an der Höhe...*") ist zu unbestimmt. Lediglich in den Erläuterungen zu Artikel 20 und 21 wird der Beitragssatz von 5,1 % (Dienstnehmeranteil) und der "Dienstgeberanteil" angesprochen. Zwischen den Erläuterungen zu Artikel 8 und den finanziellen Erläuterungen besteht außerdem ein Widerspruch indem einmal von 19.000 Personen, dann von 22.000 Personen ausgegangen wird.

Artikel 10 – Mindeststandards

Als zentrale Bezugsgröße für die neue BMS wird der Ausgleichszulagen-Richtsatz für Alleinstehende herangezogen. Wir halten das für sinnvoll, weisen allerdings darauf hin, dass die Armutsgefährdungsschwelle laut EU-SILC im Jahr 2006 bei 893 Euro monatlich (12 Mal jährlich) und damit höher als der aktuelle Ausgleichszulagen-Richtsatz gelegen ist. Abzüglich der Krankenversicherungsbeiträge liegt der Ausgleichszulagen-Richtsatz im Jahr 2008 bei 827 Euro (12 Mal jährlich). Zusätzlich wäre der seit dem Jahr 2006 eingetretene Kaufkraftverlust zu berücksichtigen.

Mit der 2008 vorgenommenen außerordentlichen Erhöhung des Ausgleichszulagen-Richtsatzes und der nunmehr vorgesehenen Anbindung der BMS an das Niveau dieses Richtsatzes wird aber jedenfalls eine Annäherung an die Armutsgefährdungsschwelle bewirkt und damit ein sehr positiver Schritt gesetzt. Die BAK spricht sich dafür aus, in einem weiteren Schritt den AZ-Richtsatz und damit auch den Mindeststandard der neuen BMS auf die (jeweils aktuelle) Armutsgefährdungsschwelle anzuheben.

Die Angleichung der Mindeststandards für Alleinstehende und AlleinerzieherInnen wird ausdrücklich begrüßt. Für die besonders gefährdete Gruppe der AlleinerzieherInnen be-

darf es allerdings teils weitergehender Leistungen, wie es sie speziell im Bereich der sogenannten „Kinderrichtsätze“ in den bestehenden Sozialhilferegeln bereits fallweise gibt. Diese günstigeren Regelungen auf landesgesetzlicher Ebene sollten jedenfalls beibehalten werden.

Artikel 10 Abs 3:

Die Reduktion der Gewichtung ab dem 4. Kind ist nicht nachvollziehbar und sollte entfallen.

Weiters wird darauf hingewiesen, dass in der Familienbeihilfe bei der Altersstaffelung keine Erhöhung der Familienbeihilfe ab 14 Jahren vorgesehen ist. Entsprechend der EU-SILC Klassifikation müsste aber ab dieser Altersgrenze eine höhere Gewichtung vorgesehen werden (erforderlich wäre ein Wert von 0,38).

Artikel 10 Abs 6:

Der Ersatz der Geld- durch eine Sachleistung sollte nur in möglichst klar umgrenzten Ausnahmefällen erfolgen. Es sollte zumindest in den Erläuterungen exemplarisch angeführt werden, in welchen Fällen das möglich ist.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Entscheidung darüber verpflichtend als Bescheid ergehen muss.

Artikel 11 – Unterkunft

Grundsätzlich zu begrüßen ist die pragmatische Regelung des „Wohnkostenanteils“ im Rahmen des Mindeststandards. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass 25 % des Mindeststandards für den Unterkunftsbedarf sehr oft nicht ausreichen werden. Bedauerlicherweise ist allerdings auf Gewährung eines zusätzlichen Zuschusses für den Wohnaufwand - anders als bei der Mindestsicherung - im Entwurf kein Rechtsanspruch vorgesehen.

Werden derartige Zusatzleistungen erforderlich, so ist darüber hinaus zu beachten, dass das Prinzip des „One-Stop-Shop“ unterlaufen werden würde, wenn sie nur auf Landesebene beantragt werden könnten. Es sollte deshalb die Antragstellung für einen allfälligen zusätzlichen Wohnkostenzuschuss auch über das Arbeitsmarktservice vorgesehen und dort eine entsprechende Informations- und Anleitungspflicht verankert werden.

Die sogenannte „fiktive Miete“ ist im Entwurf nicht festgeschrieben. Es liegt damit im Belieben der Bundesländer, diese landesgesetzlich (auch zusätzlich zu einer grundbücherlichen Sicherstellung) festzulegen. Damit kann regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden, gleichzeitig bedeutet das aber, dass im Ergebnis unterschiedlich hohe Mindeststandards stehen können.

Artikel 12 – Zusatzleistungen

In den derzeitigen Sozialhilfegesetzen werden Sonderleistungen (zur Abdeckung von Heizkosten, für Bekleidung etc.) gewährt. Auch hier sollten die Anspruchsvoraussetzungen klar formuliert und transparent sein. Bei Erfüllung der Voraussetzungen sollte ein Rechtsanspruch gegeben sein.

Artikel 13 – Berücksichtigung von Leistungen Dritter und eigenen Mitteln

Begrüßenswert ist, dass in den Erläuterungen festgehalten wird, dass keine Kürzung der BMS erfolgen darf, wenn der/die PartnerIn nachweislich keinen Unterhalt leistet. Offen bleibt jedoch, wie dieser Nachweis auszusehen hat.

Zwischen Lebensgefährten besteht im Gegensatz zum Unterhaltsrecht zwischen Ehepartnern keinerlei Rechtsanspruch auf gegenseitige Unterhaltsleistung. Es ist daher nicht nachvollziehbar, worauf sich in diesen Fällen im Bereich der BMS die Berücksichtigung des Einkommens des Lebensgefährten rechtlich stützen soll, zumal in Artikel 13 Abs 1 nicht einmal das Vorliegen eines gemeinsamen Haushalts gefordert wird. Der vorliegende Entwurf widerspiegelt offenbar eine Tendenz im Rahmen der Rechtsordnung, im Bereich der rechtlichen Verpflichtungen zwischen Lebensgefährten immer stärkere Angleichungen an jene von Ehepartnern vorzunehmen. Das kann aber nur akzeptiert werden, wenn entsprechende Anpassungen auch im Bereich der rechtlichen Ansprüche durchgeführt werden. So wäre etwa die ab 1.8.2006 abgeschaffte Mitversicherungsmöglichkeit von Lebensgefährten in der Krankenversicherung auch für Paare wieder einzuführen, die kein Kind haben.

Die Unzumutbarkeitskriterien für die Nichtverfolgung bedarfsdeckender Ansprüche gegen Dritte sollten bereits in der Vereinbarung genau determiniert werden. Im Bereich des Arbeitslosenversicherungsrechts kommt es derzeit bei getrennt lebenden Ehepartnern zur Anrechnung fiktiven Unterhaltes als eigenes Einkommen auf die Notstandshilfe, dh die Leistung wird gekürzt, ohne dass dem eine reale Unterhaltsleistung gegenüber stehen muss. Arbeitslose werden aufgefordert, sich scheiden zu lassen oder eine Unterhaltsklage einzubringen, andernfalls ihnen die Versicherungsleistung gekürzt wird. Argumente gegen eine Scheidung, wie zB dass es gemeinsame Kinder gibt oder dass uU eine Aussöhnung durch diese Vorgangsweise gänzlich unwahrscheinlich wird, greifen als Argument für eine Unzumutbarkeit im Bereich der AIV nicht. Diese höchst unbefriedigende Situation darf sich im Bereich der BMS nicht wiederholen. Es bedarf zumindest klarer Kriterien, wann eine Verfolgung von Ansprüchen Dritten gegenüber im Bereich der BMS nicht zu sanktionieren ist.

Die Berücksichtigung der Konstellation eines/einer nicht Unterhalt leistenden Partners/In ist gerade aus frauenpolitischer Sicht von zentraler Bedeutung. Die logische Konsequenz der Tatsache, dass aus rechtlicher Sicht Lebensgemeinschaften weder Rechte noch Pflichten gegenüber dem/der PartnerIn begründen, wäre der gänzliche Entfall der Einkommensanrechnung.

Insoweit das nicht umsetzbar ist, sollte die Möglichkeit des Nachweises, dass kein Unterhalt geleistet wird, bei gleichzeitiger Nicht-Anrechnung des Einkommens im Gesetzestext verankert werden. Dabei sollte eine Festlegung erfolgen, dass eine (eidesstattliche) Erklärung des Partner/der Partnerin als Nachweis ausreichend ist.

Dem Argument, dass damit Missbrauch erfolgen könnte, ist entgegenzuhalten, dass einerseits die Pflicht zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft der Antrag stellenden Personen besteht und andererseits bei falschen Angaben die Mindestsicherung zurückgefordert werden kann.

Artikel 13 Abs 2

Die im Rahmen der Mindestsicherung vorgeschlagenen Regelungen betreffend Unterhaltsleistungen sind durchwegs positiv zu werten. Das Absehen von der Verfolgungspflicht der Ansprüche gegen Dritte ist insbesondere bei Zahlungsunfähigkeit des Unterhaltsschuldners und bei Bedrohung durch häusliche Gewalt ein wichtiger Ausnahmetatbestand und daher zu begrüßen. Die Verankerung der Legalzession ist wichtig und sinnvoll und sollte unmittelbar im Gesetz erfolgen.

Artikel 13 Abs 4

Die Regelungen zur Vermögensverwertung enthalten wesentliche sozialpolitische Fortschritte; insbesondere die Generalklausel zum nicht-verwertbaren Vermögen und der Vermögensfreibetrag werden nachdrücklich begrüßt.

Angeregt wird, dass auch andere Vorsorgeprodukte, die zukünftige Armut verhindern können (zB für Alter, Pflegebedürftigkeit, Bildung), aus der Verwertbarkeit ausgenommen werden, und zwar insbesondere dann, wenn die vorzeitige Auflösung bestehender Verträge mit schweren Nachteilen verbunden wäre. Auf Grund der Verbreitung, die etwa die private Alters- oder Hinterbliebenenvorsorge mittlerweile erreicht hat, wäre die Klarstellung über die Nicht-Verwertbarkeit – zumindest innerhalb bestimmter Grenzen, um missbräuchliche Gestaltungen zu vermeiden – im Gesetzestext wünschenswert.

Nachdrücklich begrüßt wird die Freibetragsregelung beim Vermögen. Allerdings ist der Freibetrag ziemlich niedrig angesetzt, eine Orientierung an der 24-Stunden-Pflege sollte angedacht werden. Die in den Erläuterungen als Möglichkeit angeführte großzügigere Fassung nach Anzahl der Familienangehörigen sollte zumindest als Grundsatz im Gesetz verankert werden.

Unklar ist in diesem Zusammenhang, wie der Freibetrag im Hinblick auf das eigenständige Antragsrecht erwachsener Personen zu sehen ist. Im Sinne des emanzipatorischen Ansatzes muss sicher gestellt werden, dass mit dem eigenen Antrag auch Anspruch auf einen eigenen Vermögensfreibetrag besteht.

Ebenfalls begrüßt wird die zeitliche Einschränkung der Vermögensverwertung, die erst nach einem 6-monatigen Leistungsbezug erfolgt.

Bei der Verwertung von Immobilien, die nicht der Befriedigung des eigenen Wohnbedürfnisses dienen, muss die zwischenzeitliche Bedarfsdeckung – bis zur realen Möglichkeit einer ökonomisch sinnvollen und zumutbaren Verwertung – sichergestellt werden, da eine wirtschaftlich sinnvolle Verwertung nur dann möglich ist, wenn der/die Betreffende sich selbst nicht in einer akuten Notlage befindet. Darüber hinaus muss darauf Rücksicht genommen werden, dass dadurch nicht weitere Notlagen geschaffen werden, etwa bei den MieterInnen des betreffenden Objekts.

Artikel 14 – Einsatz der eigenen Arbeitskraft

Die BAK hält den Grundsatz für richtig, dass die Zuerkennung von Leistungen der BMS an arbeitsfähige Personen im Erwerbsalter grundsätzlich von der Bereitschaft zum Einsatz Ihrer Arbeitskraft abhängig gemacht wird.

Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass gravierende rechtliche Unterschiede bestehen zwischen den Zumutbarkeitsbestimmungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und den Regelungen des Artikel 14 Abs 2 und 3 des Entwurfes, die erhebliche Verwaltungsaufwendungen und -unsicherheiten zur Folge haben dürften.

Der Entwurf geht in Artikel 14 Abs 2 davon aus, dass im Bereich der BMS die Zumutbarkeitskriterien wie sie für die Notstandshilfe gelten, zur Anwendung kommen. Da es aber auch BMS-BezieherInnen geben wird, die eine Aufzahlung zum Arbeitslosengeld erhalten, kommt es für diesen Personenkreis zur Geltung unterschiedlicher Zumutbarkeitskriterien. Gilt für den Bereich der Arbeitslosenversicherung in den ersten hundert Tagen der Arbeitslosigkeit ein Berufsschutz und für die restlichen Tage des Arbeitslosengeldbezuges ein Entgeltschutz, so heißt das, dass ein Arbeitslosengeldbezieher am Anfang seiner Arbeitslosigkeit nur in seinen qualifizierten Beruf vermittelt werden darf, er jedoch, um die BMS – nach den Kriterien der Zumutbarkeit für die Notstandshilfe – zu erhalten, zur Aufnahme jeglicher nach Kollektivvertrag bezahlter Hilfsarbeitertätigkeit bereit sein müsste. Um unnötige Rechtsprobleme zu vermeiden, sollte für jeden Bezieher einer BMS, der eine Leistung nach dem AIVG bezieht, die jeweilige Zumutbarkeitsbestimmung aus dem Arbeitslosenversicherungsrecht zur Anwendung kommen.

Weitere Divergenzen zwischen dem vorliegenden Entwurf und dem Arbeitslosenversicherungsrecht ergeben sich aus Abs 3 des Artikel 14. Die Ziffern 2, 3 und 4 des Abs 3 führen bei Nichtvorliegen der Verfügbarkeit zum gänzlichen Wegfall der Leistung aus der Arbeitslosenversicherung, im Bereich der BMS wird diese Nichtverfügbarkeit hingegen toleriert, was zu begrüßen ist. Zu befürchten steht aber, dass im Bereich des Arbeitslosenversicherungsrechts in Grenzfällen der Druck auf Leistungsbezieher wachsen könnte, sich aus der Versicherungsleistung abzumelden und gänzlich auf die BMS umzusteigen. Da diese Personengruppe, von der im Bereich der BMS kein Einsatz der Arbeitskraft verlangt werden kann, auch in keiner Statistik als arbeitsuchend oder arbeitsbereit auf-

tauchen wird, könnte es dadurch auch zu einer Verwässerung der Arbeitslosenstatistik kommen.

Ein weiteres Auseinanderklaffen gibt es zwischen den Sanktionsbestimmungen des § 10 AIVG und den in Artikel 14 Abs 4 vorgeschlagenen Regelungen im Arbeitslosenversicherungsrecht, wenn die Leistung für sechs (im Wiederholungsfall: acht) Wochen wegfällt. Unklar ist zB, ob die in Abs 4 genannten 50 Prozent nur auf den Bereich der BMS beschränkt bleiben sollen, oder ob 50 Prozent des Gesamtbetrages (AIVG-Leistung plus BMS) zur Auszahlung gelangen sollen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass eine Erwerbstätigkeit dauerhafte Armutsvermeidung nur dann gewährleisten kann, wenn das Einkommen daraus eine Existenz sichernde Höhe erreicht. Eine Vermittlung in eine Beschäftigung mit einem geringeren Einkommen als die Mindestsicherung sollte daher nur auf freiwilliger Basis möglich sein. Im Sinne der nachhaltigen Bekämpfung von Armut ist die Vermeidung von Dequalifizierungs-Prozessen zentral. So könnten beispielsweise Personen, die noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben und BMS entsprechend den für die Notstandshilfe geltenden Zumutbarkeitsbestimmungen beziehen, ohne jeglichen Entgelt- oder Berufsschutz vermittelt werden, auch wenn sie eine Ausbildung oder sogar ein Studium abgeschlossen haben. Eine Vermittlung in eine unqualifizierte Tätigkeit würde hier eher eine Armutskarriere in Gang setzen, anstatt zur Armutsvermeidung beizutragen.

Artikel 14 Abs 3

Es ist zu begrüßen, dass die Einschränkungen beim Einsatz der eigenen Arbeitskraft klar dargelegt werden und die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen als Ausnahmetatbestände verankert werden. Aus dem Gesetzestext geht allerdings der demonstrative Charakter, wie er in den Erläuterungen steht, nicht hervor. Der 1. Satz im Abs 3 sollte daher lauten: „Der Einsatz der Arbeitskraft darf *jedenfalls* nicht verlangt werden.“

Bei lit. 2 und 3 bestehen hinsichtlich der getroffenen Regelungen Bedenken hinsichtlich der Gendergerechtigkeit. Beide Bestimmungen können in Konflikt zu der Zielsetzung der dauerhaften (Wieder-)Eingliederung laut Artikel 1 geraten.

Unbestritten ist, dass eine geeignete Kinderbetreuung eine wesentliche Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit der Eltern und vor allem der Mütter ist. Die Frist bis zum 3. Lebensjahr des Kindes spiegelt die Praxis in vielen Regionen wider, Kinder erst ab diesem Alter im Kindergarten aufzunehmen, dh dass die Grenze im Hinblick auf die aktuell gegebene Infrastruktur richtig gewählt ist. Unbestritten ist aber auch, dass eine lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt häufig zu Problemen beim Wiedereinstieg der Mütter führt. Um die Zementierung traditioneller Arbeitsteilung zu vermeiden sind spürbare Anstrengungen zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots erforderlich.

Eine ähnliche Problematik besteht bei Personen, die eine/n pflegebedürftige/n Angehörigen betreuen.

Die Möglichkeit zum Bezug der Mindestsicherung als notwendige Maßnahme zur Verhinderung von Armut bei Personen, die gesellschaftlich wertvolle Arbeit leisten, wird nachdrücklich begrüßt. Für das Ziel, eigenständig durch Erwerbsarbeit für seinen Unterhalt zu sorgen und damit dauerhaft Armut zu vermeiden und auch eine entsprechende Absicherung für das Alter zu erwerben, braucht es jedoch für die betroffenen Personen weitergehende Unterstützungsangebote. Abhilfe könnte zB durch folgende Regelungen geschaffen werden:

- Mit dem Bezug der Grundsicherung entsteht bei vorhandenen Kinderbetreuungs-pflichten ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem 2. Lebensjahr bzw bei älteren Kindern nach einem halben Jahr ab Inanspruchnahme der Grundsicherung.
- Mit dem Bezug der Grundsicherung entsteht bei Betreuung einer pflegebedürftigen Person (Pflegestufe 3 und höher) ein Rechtsanspruch auf die Bereitstellung einer entsprechenden Sachleistung (mobiler Dienst, Pflegeheim, usw) nach spätestens einem Jahr.

Dabei wäre sicherzustellen, dass entsprechende finanzielle Anreize für die zuständigen Stellen vorhanden sind, das erforderliche Angebot an sozialer Infrastruktur zu schaffen (siehe zB frühere Regelung zur Sondernotstandshilfe)

Da die Zuständigkeit für die Arbeitsvermittlung beim Arbeitsmarktservice, jene für die Kinderbetreuungseinrichtungen jedoch bei den Ländern liegt, sollte dieser Themenbereich Teil der strukturierten Zusammenarbeit bilden. Siehe dazu auch Ausführungen zu Artikel 7.

Weiters sollte ein ergänzender 6. Punkt in Absatz 3 eingefügt werden: „*unabhängig vom Alter, sich in einer bereits begonnenen Aus- bzw Weiterbildung befinden, welche arbeitsmarktpolitisch sinnvoll erscheint bzw nach Abschluss der Ausbildung eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lässt*“.

Artikel 14 Abs 5

Die BAK empfiehlt, die in Artikel 14 Abs 5 genannten Freigrenzen für einen die Transfer-einkommen nicht schmälern den Zuverdienst zwischen dem Bereich der Arbeitslosenversicherung und der BMS anzugleichen.

Artikel 15 – Ersatz

Die Regelung der Ersatzpflichten stellt einen der sozialpolitischen Meilensteine der 15a-Vereinbarung dar, wird mit Nachdruck begrüßt und voraussichtlich wesentlich zum Anstieg der Take-up-Rate der Unterstützungsleistungen beitragen.

Im Lichte der Regelung von Artikel 13 Abs 4 Z 4 (Freibetrag bei Verwertung eigener Ersparnisse) sollte auch beim Ersatz durch geschenktes oder vererbtes Vermögen ein Freibetrag in derselben Höhe eingeräumt werden.

Die Vorgabe einer Verjährungsfrist von drei Jahren ist grundsätzlich zu begrüßen.

Artikel 16 – Zugang zu den Leistungen und Verfahren

Besonders positiv bewertet wird das in den Erläuterungen des Entwurfes genannte Bestreben, den Zugang zum untersten Netz der sozialen Sicherheit zu erleichtern und Hemmschwellen für die Inanspruchnahme der Leistungen abzubauen sowie gleichzeitig den zur Gewährleistung einer Bedarfsdeckung erforderlichen Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Allerdings werden die genannten Bestrebungen dadurch in Frage gestellt, dass der Entwurf kein einheitlich geltendes Verfahrensrecht regelt, sondern die Ausgestaltung den neun Landesgesetzgebern überträgt. Wenn somit neun unterschiedliche Verfahrensrechte zur Anwendung kommen, kann von einer Einheitlichkeit der Zugangs- und Durchsetzungsmöglichkeiten zur BMS nicht mehr die Rede sein. Außerdem könnten dadurch, dass nur die Antragsabgabe beim AMS erfolgen soll, in einem allfälligen Ablehnungs- oder Einstellungsverfahren offenbar aber wieder die bisherigen Sozialhilfebehörden tätig werden sollen, erneut die bestehenden Hemmschwellen für die Inanspruchnahme zum Tragen kommen.

Auch die in Abs 4 genannten Verbesserungen der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes sind grundsätzlich als überaus positiv zu beurteilen. Die Verkürzung der Entscheidungspflicht in zumindest erster Instanz auf drei Monate iSd § 73 Abs 1 AVG könnte in der Praxis allerdings dadurch unterlaufen werden, dass vielfach Vorfragen aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung (zB Vorliegen von Arbeitswilligkeit bei § 10 AIVG-Sperren) abzuwarten sein werden, wodurch ohne Verschulden der Behörde die genannte Frist überschritten werden kann. Sollte die Behörde die Vorfrage eigenständig beantworten, verbliebe im Fall abweichender Entscheidung durch das AMS nur die Wiederaufnahme des BMS-Verfahrens, was auch zeitaufwendig ist und der Zielsetzung der raschen Entscheidung nicht entspricht.

Artikel 16 Abs 2 Z 4 lit a

Im Sinne der Vollständigkeit sollte auch der Ersatz der Geld- durch Sachleistungen Erwähnung finden (siehe Artikel 10 Abs 6).

Artikel 16 Abs 3

Die Einfügung „in wirtschaftlich vertretbarem Ausmaß“ wirft unnötige Fragen auf. Die Gebietskörperschaften sind ohnehin dem Grundsatz der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes verpflichtet, weshalb diese Einfügung gestrichen werden sollte.

Gegen das Vorsehen von Mitwirkungspflichten seitens der AntragstellerInnen bestehen keine Bedenken. Es sollte jedoch verankert werden, dass diese für die AntragstellerInnen transparent sein und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen, da bei Verletzung auch Sanktionen drohen. Die Mitwirkungspflichten sollen nicht dazu dienen, überschießende Anforderungen an die Hilfsbedürftigen zu stellen.

Artikel 17 – Arbeitsfähigkeit

Die Anknüpfung an § 8 AIVG zur Feststellung der Arbeitsfähigkeit ist zu begrüßen. An Artikel 17 Abs 1 ist allerdings die weitgehend unbestimmte Formulierung zu kritisieren, die den Vertragsparteien einen undeterminierten Ermessensspielraum einräumt, in welcher Form die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen sind. Diese Bestimmung unterläuft damit den im Projekt "Invalidität im Wandel" des BMSK erreichten Stand der Einrichtung einer sogenannten "Gesundheitsstraße", also einer einheitlichen Begutachtung der Arbeitsfähigkeit mit allgemeiner Verbindlichkeit für AMS, Länder und PV. Diese Form einer einheitlichen „Gesundheitsstrasse“ sollte auch in der 15a-Vereinbarung ausdrücklich festgeschriebener Standard sein, von dem ausgehend die Vertragsparteien die erforderlichen Vorkehrungen für eine einheitliche Feststellung und Beurteilung der Arbeitsfähigkeit zu treffen haben.

Angemerkt wird weiters, dass für den Bereich der Arbeitsfähigkeit, wie er in Artikel 17 geregelt werden soll, kein Bedarf besteht, andere abschließende Feststellungen als „Arbeitsfähigkeit liegt vor“, „eingeschränkte Arbeitsfähigkeit liegt vor“, „auf folgende gesundheitliche Einschränkungen ist bei der Vermittlung Rücksicht zu nehmen...“, „Arbeitsunfähigkeit liegt vor“ in ein Gutachten aufzunehmen. Die Einbeziehung der in Abs 2 letzter Satz genannten Angaben in ein Arbeitsfähigkeitsgutachten wird entschieden abgelehnt.

Wünschenswert wäre die Einführung eines eigenen Artikels 17a – für die Regelung der Verbesserung der Arbeitsfähigkeit und der Vermittelbarkeit. Die Feststellung der bisher in Artikel 17 Abs 2 letzter Satz genannten Inhalte ist aus Gründen der besseren Planbarkeit und erleichterten Umsetzbarkeit von Unterstützungsmaßnahmen (zur Überwindung der Gründe für die Abhängigkeit von der BMS) unterstützenswert, sollte aber eigenständig geregelt werden. Die im Entwurf in Artikel 18 angesprochenen datenschutzrechtlichen Anliegen müssten auch hierbei beachtet werden. Gerade vor dem Hintergrund der mittlerweile weitreichenden Datenerhebungs- und -verarbeitungskompetenzen des AMS ist auf eine klare datenschutzrechtliche Eingrenzung zu achten.

In der vorliegenden Form des Artikel 17 besteht neben der unsachlichen Vermengung medizinischer Feststellungen mit sonstigen Inhalten weiters das Problem, dass die „Perspektivenabklärung und Sozialanamnese“ in keiner Weise auf das zu lösende Problem der Ausgrenzungsgefährdung beschränkt wird.

Ebenso kritisch zu sehen ist die die völlig offene Regelung des Abs 3. Die AMS-Landesorganisationen dürfen in der Auseinandersetzung mit den jeweiligen Ländern in der Frage der Formulierung von Angeboten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht alleine gelassen werden – sie brauchen wenigstens die Sicherheit einer „angemessenen Aufteilung des Finanzierungsaufwandes“. Gleichzeitig wird es erforderlich sein, für die hier angesprochene Zielgruppe die derzeitige hohe Effizienz- und Zielorientierung in der vom AMS betriebenen aktiven Arbeitsmarktpolitik zu relativieren – etwa wenn es um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten auf einem zweiten Arbeitsmarkt geht. Etwas klarere und detailliertere Willenskundgebungen der Vertragsparteien sollten dazu in die Vereinbarung Eingang finden. Eine Abwälzung dieser Verantwortung allein auf die AMS-Landesorganisationen (Landesdirektionen) im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten wird abgelehnt, zumal keinerlei finanzielle Absicherung des höheren Engagements des AMS für am Rande des Arbeitsmarkt stehende Personengruppen erkenn- und absehbar ist.

Offen bleibt auch, wer die Beratung und Betreuung der Zielgruppenpersonen der BMS bei ihrer „Arbeitsmarktintegration“ übernehmen soll. Sollte dabei an das AMS gedacht sein, so ist mit einer erheblichen Mehr- und Andersbelastung der regionalen Geschäftsstellen des AMS zu rechnen, die mit einer entsprechenden quantitativ/qualitativen Erhöhung insbesondere der Personalressourcen aufgefangen werden muss. Mindestens aber müssen die AMS-Landesorganisationen ausreichend finanzielle Mittel überbunden erhalten, um etwaige Auslagerungslösungen in diesem Bereich (in Zusammenarbeit mit den Sozialbehörden) finanzieren zu können.

Problematisch ist auch das Auseinanderklaffen der Handlungsverantwortlichen in Abs 1 und Abs 2: Der Bund trifft mit den Ländern alle „erforderlichen Vorkehrungen“ zur einheitlichen Beurteilung der Arbeitsfähigkeit (das kann er aber – siehe die Schwierigkeiten zwischen Arbeitslosen- und Pensionsversicherung bei dieser Beurteilung – bisher nicht einmal im eigenen Wirkungsbereich!). Die AMS-Landesorganisationen sollen dann mit den Ländern Verwaltungsübereinkommen über die Anerkennung von Gutachten treffen. Unter anderem stellt sich dabei die Frage der Notwendigkeit, wenn der Bund diese Beurteilung schon vorgenommen hat. Oder ist gemeint, dass die AMS-Landesorganisationen die „erforderlichen Vorkehrungen“ für den Bund treffen? Das wäre aus Sicht der BAK jedenfalls abzulehnen. Es wäre einschließlich der damit verbundenen finanziellen Konsequenzen für beide Vertragsseiten allenfalls eine Angelegenheit des AMS Österreich, für die einzelnen Landesorganisationen diese Rahmenvereinbarungen abzuschließen.

Wie bereits eingangs erwähnt wäre es der sinnvollste und nächstliegende Weg, zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit das Konzept der Gesundheitsstraße aufzugreifen.

Artikel 18 – Datenverwendung und Statistik

Die Datensituation im Bereich der Sozialhilfebezieherinnen und Sozialhilfebezieher ist derzeit sehr mangelhaft. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass die Datenerhebung österreichweit vereinheitlicht wird und wichtige Zusatzinformationen erhoben werden.

Verwaltungstechnisch stellt der breite gegenseitige Zugriff auf Daten der genannten Organisationen eine Vereinfachung dar. Der breiten Ermächtigung steht jedoch keine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Verwendung der Daten gegenüber. Es sollte überprüft werden, ob die im Datenschutzgesetz 2000 getroffenen Regelungen für die sensible Personengruppe der BezieherInnen von Mindestsicherung ausreichend sind. Erforderlichenfalls müssten im Artikel 18 besondere Sorgfaltspflichten der Träger verankert werden.

Artikel 18 Abs 2

Die Festlegung einheitlicher Mindeststandards für die Datenerhebung wird begrüßt, genauso wie die durchgängige Erhebung nicht nur nach Haushalten, sondern auch nach Frauen und Männern. Diese Daten sind eine wichtige Grundlage für eine Analyse nach Kriterien der Gendergerechtigkeit und für die zukünftige Umsetzung des Genderbudgetings, das im Rahmen der Bundeshaushaltsreform verpflichtend vorgesehen wurde.

Da hinsichtlich der Eingliederung in den Arbeitsmarkt bei Kinderbetreuungspflichten das Alter der Kinder ein entscheidender Faktor ist (siehe auch Artikel 14 Abs 3 Z 2 – Einsatz der Arbeitskraft), wäre eine Erhebung dieser Daten wünschenswert. Zumindest das Alter des jüngsten Kindes sollte zur Verfügung gestellt werden.

Artikel 18 Abs 4

Der Verpflichtung des Bundes, eine jährliche Gesamtstatistik zu erstellen, sollte unbedingt eine Verpflichtung zur Veröffentlichung dieser Statistik angefügt werden.

Artikel 19 – Arbeitskreis für Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Die Einrichtung eines Arbeitskreises zur BMS wird ausdrücklich begrüßt. Zu reklamieren ist, dass bei den in Artikel 19 Abs 3 aufgezählten Mitgliedern des genannten Arbeitskreises die Sozialpartner nicht genannt sind. Ihre Aufnahme in diese Aufzählung wäre sehr wünschenswert. Gerade im Hinblick auf deren wichtige Rolle im Bereich der Arbeitsmarktintegration und im Arbeitsmarktservice ist die Einbindung ihrer Expertise in den Arbeitskreis essenziell. Anzumerken ist, dass sowohl dem in den Erläuterungen angesprochenen Arbeitskreis für Pflegevorsorge als auch der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung jeweils VertreterInnen der Sozialpartner angehören.

Im Sinne des Gender Mainstreamings muss auf die ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern geachtet werden. Dieser Grundsatz wäre im Gesetzestext zu verankern.

Artikel 20 und 21 – Finanzierung

Hinsichtlich der zukünftigen Aufgaben und der Mittelausstattung des AMS besteht noch weiterer Regelbedarf. Die Gesamtkosten der BMS sind derzeit kaum seriös abschätzbar, mit einer zuverlässigen Aussage darüber ist voraussichtlich erst nach der Einführung zu rechnen. Generell ist jedoch davon auszugehen, dass die Kosten deutlich über dem veranschlagten Volumen liegen werden.

Kritisch anzumerken ist, dass es (auch in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf) keine Aufstellung zu den zu erwartenden Kosten der Errichtung des „One-Stop-Shop“ beim AMS gibt. Die ebenfalls vorgesehene Clearingstelle zwischen Sozialämtern und AMS ist finanziell ebenfalls noch nicht dotiert.

Weiters wird zweifellos parallel zum Bedarf nach gemeinnützigen Beschäftigungsmöglichkeiten ein Bedarf nach dafür angemessenen Mitteln entstehen.

Artikel 22 – Inkrafttreten, Umsetzung, Geltungsdauer

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung soll ab 1. Juli 2009 gelten. Um eine reibungslose Inkraftsetzung zu ermöglichen, sind jedoch sowohl auf landesgesetzlicher Ebene als auch im Bereich des Arbeitsmarktservice eine Reihe von Aktivitäten zu setzen. Besonders relevant für eine gute Umsetzung ist, dass das Arbeitsmarktservice für die Betreuung der neuen Personengruppe die entsprechenden personellen Ressourcen bekommt und dieses Personal fachlich entsprechend ausgebildet wird. Das erfordert ausreichende Vorlaufzeiten, da die interne Ausbildung des AMS bei Neuaufnahmen ein Jahr Dauer vorsieht.

Artikel 22 Abs 4

Es fehlt eine über die im Arbeitskreis nach Artikel 19 vorgesehene Berichtslegung hinausgehende Evaluierung, die sich mit allen Aspekten der Mindestsicherung befasst. Es sollte daher unbedingt eine externe, unabhängige begleitende Evaluierung durch eine entsprechend qualifizierte Stelle vorgesehen werden. Die Ergebnisse sollten verpflichtend im Arbeitskreis diskutiert werden und die Grundlage für die Weiterentwicklung der BMS bilden.

Ein erster besonderer Schwerpunkt dieser Evaluierung sollte die Schnittstelle zwischen dem Land und dem jeweiligen Arbeitsmarktservice sein, wie sie auch in den Erläuterungen zur Artikel 7 angesprochen wird, sowie die Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration, die ja im Zentrum der Zielsetzungen der Mindestsicherung steht. Bei beiden Themenstellungen muss besonders auf den Grundsatz des Gender Mainstreamings geachtet werden (unterschiedliche Ausgangslagen, unterschiedliche Auswirkungen).

Abschließend drückt die BAK ihr Bedauern darüber aus, dass im Rahmen des vorliegenden Entwurfes nicht die Chance ergriffen wurde, die unzureichende Regelung des Unterhaltsvorschlusses in Österreich auf eine neue Basis zu stellen. Da bei einer Änderung des Unterhaltsvorschlusssgesetzes auch kompetenzrechtliche Fragen in Bezug auf die Bundes- und Länderzuständigkeit zu klären sind, würde sich eine Aufnahme des Themas in die vorliegende 15a B-VG Vereinbarung anbieten, zumal damit ein weiterer wichtiger Beitrag zur Senkung der Armutsgefährdung von Kindern geleistet werden würde.

Die BAK hofft, dass diese Anregungen bei der weiteren Ausarbeitung der BMS Berücksichtigung finden.



Herbert Tumpel
Präsident



Christoph Klein
IV des Direktors