

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

III-400 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Reihe BUND 2017/32

Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Reihe BUND 2017/32

Reihe WIEN 2017/8

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Juli 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	10
Kurzfassung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Allgemeines	13
Rechtsgrundlagen	14
Mindestsicherungsansprüche in Wien	14
Merkmale von MindestsicherungsbezieherInnen	15
Kürzungen, Wohn- und Lebensgemeinschaft	15
Finanzierung	16
Kontrollen	16
Anwesenheit von Kindern	16
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	17
Ziele	17
Kenndaten	18
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Allgemeines	20
Rechtsgrundlagen	24
Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf	28
Mindeststandards	28
Lebensunterhalt	30
Wohnbedarf	32
Mietbeihilfe, Wohnbeihilfe	33
Fallbeispiele	36
Begünstigungen für MindestsicherungsbezieherInnen in Wien	43
Übersicht	43
Ausgaben für den Mobilpass	44
Schulstartpaket	46

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Merkmale von MindestsicherungsbezieherInnen	48
Teilaspekte der Mindestsicherung	54
Kürzungen	54
Koordination von Mindestsicherungskürzungen und AMS-Sanktionen	58
Freibeträge	61
Lebensgemeinschaft – Wohngemeinschaft	62
Mindestsicherung trotz Vollbeschäftigung	64
Teilzeitbeschäftigung	66
Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag	67
Mindestsicherung und Fremdenrecht	69
Anspruchsbeginn	72
Beratung und Unterstützung	72
Krankenhilfe	75
Versicherungspflicht und Krankenversicherte	75
Versicherungsbeiträge	76
Aufwandsersatz des Bundes	78
Geringfügige Beschäftigung	80
Unterstützungsfonds der WGKK	83
Finanzierung	85
Finanzielle Entwicklung	85
Wiener Struktur- und Aufgabenreform	87
Kostenersatz zwischen Bundesländern	89
Elemente des IKS	91
Internes Audit	91
Wiederkehrende Leistungsüberprüfungen	93
Aktenkontrollen	96
Rückstandsmessung	101
Anwesenheit von Kindern	102

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Datenbank „SOWISO“	105
Entwicklungspotenzial der Datenbank	105
Wartung und Entwicklung der Datenbank SOWISO	106
Daten zur Staatszugehörigkeit	107
Organisation	108
Organisation der MA 40 und der Sozialzentren	108
Sicherheit	109
Mindestsichernde Leistungen des Bundes	110
Notstandshilfe	110
Ergänzungen zur Notstandshilfe	113
Aufzahlung für Kinder von AusgleichszulagenbezieherInnen	115
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	117
Gleichbehandlung von MindestsicherungsbezieherInnen	117
Entwicklung der beim AMS Wien vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen	118
Projekte zur (Wieder-)Eingliederung	120
Einheitliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit	123
Deutschkurse	124
Kombilohnbeihilfe	126
One-stop-Shop	129
Speicherfrist von AMS-Daten	130
Zielerreichung und Berichte	131
Ziele der Mindestsicherung	131
Ziel 1 – Dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben	132
Ziel 2 – Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung	133
Berichte und Studien	135
Schlussempfehlungen	143

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung der Mindeststandards _____	29
Tabelle 2:	Beispiel für Berechnung der maximalen monatlichen Mietbeihilfe für ein Paar mit einem Kind _____	34
Tabelle 3:	Beispiel für Reduktion der Wohnbeihilfe infolge Überföderung _____	35
Tabelle 4:	Fallbeispiel 1 _____	36
Tabelle 5:	Fallbeispiel 2 _____	37
Tabelle 6:	Fallbeispiel 3 _____	37
Tabelle 7:	Fallbeispiel 4 _____	38
Tabelle 8:	Mindestsicherungsleistungen gegliedert nach Beträgen im September 2016 _____	39
Tabelle 9:	Jahresaufwand in Wien nach Anspruchsgruppen _____	40
Tabelle 10:	Begünstigungen für MindestsicherungsbezieherInnen in Wien _____	43
Tabelle 11:	Kosten der MA 40 für den Mobilpass _____	45
Tabelle 12:	Kenndaten zum Schulstartpaket des BMASK _____	47
Tabelle 13:	MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Geschlecht und Alter _____	49
Tabelle 14:	MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus _____	50
Tabelle 15:	MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Art der Anspruchsgruppen _____	51
Tabelle 16:	MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Bezugsdauer und Anspruchsumfang _____	52
Tabelle 17:	Kürzungsfälle 2011 bis 2016 _____	55
Tabelle 18:	Kürzungsdauer im Jahr 2015 _____	56
Tabelle 19:	Gegenüberstellung Lebensgemeinschaft – Wohngemeinschaft _____	62

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Tabelle 20:	Maximaler Mindestsicherungsanspruch für vollbeschäftigte Kanzleikraft im ersten Berufsjahr _____	65
Tabelle 21:	Steuerliche Absetzbeträge und mögliche Inanspruchnahme durch MindestsicherungsbezieherInnen je Jahr (Werte 2016) _	67
Tabelle 22:	Kenndaten zur Hilfe in besonderen Lebenslagen für die Jahre 2011 bis 2015 _____	73
Tabelle 23:	Anzahl der bei der WGKK pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen (zum 31. Dezember) _____	75
Tabelle 24:	Aufwendungen und Erträge für die Mindestsicherung bei der WGKK _____	78
Tabelle 25:	Leistungen des Unterstützungsfonds der WGKK für MindestsicherungsbezieherInnen _____	84
Tabelle 26:	Gebärung der Stadt Wien betreffend Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen; 2011 bis 1. Halbjahr 2016 __	85
Tabelle 27:	Mittelfristiger Finanzplan der Stadt Wien betreffend Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen; 2016 bis 2021 _____	86
Tabelle 28:	Vorschläge der MA 40 betreffend die Wiener Struktur- und Aufgabenreform (Stand 2016) _____	88
Tabelle 29:	Einnahmen und Ausgaben der Stadt Wien gemäß Kostenersatz- vereinbarung im Bereich Mindestsicherung sowie betroffene BezieherInnen _____	90
Tabelle 30:	Aktenkontrollen im Jahr 2015 _____	96
Tabelle 31:	Anzahl der NotstandshilfebezieherInnen nach Leistungshöhen in Wien bzw. Österreich im Jahr 2015 _____	112
Tabelle 32:	Aufzahlungen des Bundes in der Notstandshilfe in Wien bzw. Österreich _____	114
Tabelle 33:	Aufzahlungen des Bundes für Kinder von Ausgleichs- zulagenbezieherInnen in Wien und in Österreich _____	116
Tabelle 34:	Geförderte und nicht geförderte Arbeitslose mit und ohne Mindestsicherungsbezug beim AMS Wien; 2011 bis 2015 _____	117
Tabelle 35:	Vormerkungen beim AMS Wien; Personen mit und ohne Mindestsicherungsbezug _____	118

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabelle 36:	Kennzahlen von Projekten zur Wiedereingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in den Arbeitsmarkt der Stadt Wien _____	122
Tabelle 37:	Deutschkurse des AMS Wien für MindestsicherungsbezieherInnen – Kosten sowie Anzahl der KursbesucherInnen_	124
Tabelle 38:	Kombilohnbeihilfe des AMS Wien, 2011 bis 2015: jährliche Kosten, Anzahl der BezieherInnen _____	127
Tabelle 39:	Anzahl der eingebrachten Anträge auf Mindestsicherung bei der Stadt Wien und beim AMS Wien _____	129
Tabelle 40:	Anteil an beschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen 2011 bis 2015, die 2011 bis 2015 KundInnen des AMS waren, zwölf Monate vor und nach der Teilnahme an AMS-Maßnahmen __	132
Tabelle 41:	Berichte und Studien mit Bezug zur Mindestsicherung (Themen (Wieder-)Eingliederung und Armut); Stand August 2016 _____	136

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kombinationsmöglichkeiten der Mindestsicherung in Wien _____	22
Abbildung 2:	Kürzung nach AMS-Sperre _____	59

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
Co	Compagnie
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe
KG	Kommanditgesellschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



leg. cit.	legis citatae
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MS	Mindestsicherung
NGO	Non–Governmental Organization
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SOWISO	Software Wien Sozial
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem/und andere
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WGKK	Wiener Gebietskrankenkasse
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WlStA	Wiener Struktur– und Aufgabenreform
WMG	Wiener Mindestsicherungsgesetz
WMG–VO	Wiener Mindestsicherungsverordnung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZMR	Zentrales Melderegister

Rechnungsabrechnung

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Wirkungsbereich

des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,
des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen,
der Bundeshauptstadt Wien

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Kurzfassung

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2016 die Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien. Die Prüfung umfasste im Wesentlichen den Zeitraum 2011 bis 2015 und betraf zwei Bundesministerien (BMASK, BMGF), die Stadt Wien, den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, die Wiener Gebietskrankenkasse (**WGKK**) und das Arbeitsmarktservice (**AMS**) Österreich samt Landesstelle Wien. Im Jahr 2013 hatte der RH die Bedarfsorientierte Mindestsicherung mit Schwerpunkt in Tirol und Vorarlberg geprüft (Reihe Bund 2014/9, Reihe Tirol 2014/3, Reihe Vorarlberg 2014/3). ([TZ 1](#))

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Leistungen, Abwicklung, Finanzierung, Kontrolle, Datenverwaltung und Zielerreichung der Mindestsicherung sowie die Analyse ergänzender Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für MindestsicherungsbezieherInnen. ([TZ 1](#))

Allgemeines

Die Mindestsicherung ersetzte ab 2010 die Sozialhilfe und umfasste pauschalisierte Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie eine Krankenversicherung für in finanzielle bzw. wirtschaftliche Notlage geratene Menschen. Vor der Inanspruchnahme der Mindestsicherung waren zunächst eigene (Arbeits-)Einkünfte zu erzielen bzw. eigene Mittel und bestehende Ansprüche zu verwenden (insbesondere Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspension). Die sich daraus ergebende Komplexität und Vernetzung mit anderen Transferleistungen erschwer-

ten die Überschaubarkeit, Transparenz, Umsetzung und Kontrolle der Mindestsicherung wesentlich. (TZ 2)

Rechtsgrundlagen

Da der Bund seine verfassungsmäßig vorgesehene Grundsatzgesetzgebung im Bereich „Armenwesen“ bisher nicht wahrgenommen hatte, verblieb die Mindestsicherung Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Dies erschwerte eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung wesentlich. Der Bund ließ ein Grundsatzgesetz als mögliche Alternative für eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung auch dann ungenutzt, als die Zukunft der Ende 2016 auslaufenden Art. 15a-Vereinbarung¹ Anfang Dezember 2016 noch offen war. (TZ 3, TZ 4)

Mindestsicherungsansprüche in Wien

Die Mindestsicherungsansprüche lagen in Wien teilweise über dem Niveau der Art. 15a-Vereinbarung. Demnach gewährte die Stadt Wien den Kindern einen im Vergleich zur Art. 15a-Vereinbarung um monatlich bis zu rd. 100 EUR höheren Lebensunterhalt (226,20 EUR anstatt 125,66 EUR) und zahlte zusätzlich zum Wohnbedarf eine Mietbeihilfe; MindestsicherungsbezieherInnen im Pensionsalter oder für zumindest ein Jahr arbeitsunfähige BezieherInnen erhielten die Mindestsicherung nicht zwölf, sondern 14 Mal pro Jahr. Außerdem gewährte die Stadt Wien den Wohnbedarf auch ohne Nachweis von Wohnkosten. Die Besserstellung von MindestsicherungsbezieherInnen in Wien im Vergleich zur Art. 15a-Vereinbarung war teilweise auf das in der Art. 15a-Vereinbarung verankerte Verschlechterungsverbot zurückzuführen. Dieses Verschlechterungsverbot verhinderte nach Ansicht des RH eine einheitliche bzw. harmonisierte Mindestsicherung in Österreich. (TZ 5 bis TZ 8)

Die Bandbreite des monatlichen Mindestsicherungsanspruchs in Wien reichte von geringen Beträgen unter 100 EUR bis zu bspw. rd. 2.000 EUR bei einem nicht erwerbstätigen Paar mit fünf minderjährigen Kindern. Unter Berücksichtigung des Kinderbetreuungsgeldes und der Familienbeihilfe konnte sich dadurch ein Auszahlungsbetrag von 3.200 EUR je Monat ergeben. Alleinstehende erhielten bis zu 941 EUR monatlich. (TZ 9)

MindestsicherungsbezieherInnen konnten außerdem wie andere finanziell bedürftige Personen eine Reihe weiterer Begünstigungen nutzen. Allein die ermäßigte Monatskarte bei den Wiener Linien, die Befreiung von der Rundfunkgebühr sowie

¹ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung, BGBl. I Nr. 96/2010

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



von der Ökostrompauschale und der e-card-Gebühr stellten eine geldwerte Leistung von zusammen 59,73 EUR monatlich dar. (TZ 10)

Merkmale von MindestsicherungsbezieherInnen

Die Anzahl der MindestsicherungsbezieherInnen in Wien stieg im Zeitraum 2010 bis 2015 um 71 % auf 138.592 BezieherInnen; Ende des 1. Halbjahres 2016 waren es bereits 151.058 BezieherInnen. Besonders auffällig waren im Zeitraum 2010 bis 2015

- der starke Anstieg von MindestsicherungsbezieherInnen im arbeitsfähigen Alter von 20 bis 59 Jahren (+74 %),
- der mehr als 2,5-fache Anstieg der nicht-österreichischen MindestsicherungsbezieherInnen,
- der Anstieg der Anzahl mindestensbeziehender Asyl- und subsidiär Schutzberechtigter auf mehr als das Dreifache sowie
- die Verdoppelung der Anzahl der BezieherInnen mit ganzjähriger Unterstützung. (TZ 13)

Kürzungen, Wohn- und Lebensgemeinschaft

Die bei fehlender Arbeitsbereitschaft vorgesehenen Kürzungen von Mindestsicherungsansprüchen waren wenig geeignet, bei Bedarfsgemeinschaften mit hoher Personenanzahl den Einsatz der Arbeitskraft sicherzustellen. Auch bei verheirateten Bezieherinnen und männlichen Alleinstehenden zeigte das Kürzungsmodell nur geringe Wirkung. Die infolge einer Sperre der AMS-Bezüge neu bemessene Mindestsicherung konnte die AMS-Bezüge nahezu gänzlich oder teilweise kompensieren, womit die vom AMS verhängte Sperre wirkungslos blieb. (TZ 14, TZ 15)

Die Stadt Wien behandelte Wohn- und Lebensgemeinschaften unterschiedlich, wodurch zwei Personen in einer Wohngemeinschaft eine um monatlich bis zu 418,88 EUR höhere Mindestsicherung als zwei Personen in einer Lebensgemeinschaft erhielten. Klare, überprüfbare Kriterien für die Feststellung von Wohn- oder Lebensgemeinschaften bestanden jedoch nicht. (TZ 17)

Finanzierung

Die Mindestsicherungsausgaben der Stadt Wien stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 um 50 % von 363,79 Mio. EUR auf 543,72 Mio. EUR an. Für das Jahr 2016 rechnete die Stadt Wien mit Ausgaben von insgesamt rd. 665 Mio. EUR. (TZ 31)

Die – wenngleich mit Prognoseunsicherheiten im Asylbereich und Arbeitsmarkt verbundenen – Schätzungen der Mindestsicherungsausgaben in Wien von bis zu rd. 1,600 Mrd. EUR für das Jahr 2021 und bis zu rd. 1,800 Mrd. EUR für das Jahr 2022 stuft der RH als kritisch ein, insbesondere angesichts der Finanzlage der Stadt Wien und der im Zeitraum 2011 bis 2015 feststellbaren Neuverschuldung von 2,352 Mrd. EUR. Er empfahl der Stadt Wien, Reform- und Einsparungsmaßnahmen einzuleiten, um die Finanzierbarkeit der Mindestsicherung in Wien mittel- bis langfristig sicherzustellen. Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass diese Schätzungen mittlerweile zurückgenommen werden müssten, da die Flüchtlingszahlen rückläufig seien. (TZ 31)

Kontrollen

Der RH erachtete wiederkehrende, laufende Leistungsüberprüfungen als wesentliches IKS- und Qualitätssicherungselement der Mindestsicherung in Wien. Der RH kritisierte die unterlassene, unvollständige oder verspätete Durchführung dieser Leistungsüberprüfungen, da diese eine wesentliche Grundlage für die Anpassung, Rückforderung oder Einstellung der Mindestsicherungsansprüche waren. (TZ 35)

Die auf einer Stichprobenziehung beruhenden Aktenkontrollen erfüllte die MA 40 im Jahr 2015 zu weniger als zwei Drittel. Dies war u.a. auf Mängel bei der Stichprobenziehung (Zeitpunkt und Anzahl), auf unauffindbare Akten oder Unzuständigkeit für gezogene Akten zurückzuführen. Bei der Kontrolle wurde weder das Vier-Augen-Prinzip eingehalten noch wurden die festgestellten Mängel erfasst und kategorisiert. Eine Nutzung des Wissens aus den Aktenkontrollen für die Weiterentwicklung von Vollziehung und Kontrolle unterblieb daher weitgehend. (TZ 36, TZ 37)

Anwesenheit von Kindern

Die MA 40 prüfte die tatsächliche Anwesenheit von schul- und kindergartenpflichtigen Kindern mit Mindestsicherungsbezug anhand von Abfragen im Zentralen Melderegister. Die innerhalb der Stadt Wien und beim Wiener Stadtschulrat vorhandenen Daten nutzte die MA 40 nicht, obwohl diese nach Ansicht des RH ein stärkeres Indiz für den tatsächlichen Aufenthalt der Kinder in Wien waren. (TZ 39)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Ein Abgleich der MA 40–Daten der sechs– bis zehnjährigen Kinder mit jenen des Stadtschulrats ergab eine Übereinstimmung von 99 %. 1 % der Kinder war entweder im häuslichen Unterricht, ging in Wien nicht zur Schule oder es war ein Strafverfahren wegen Verletzung der Schulpflicht anhängig. Ein Abgleich der fünfjährigen mindestsicherungsbeziehenden Kinder mit den Kindern im Pflichtkindergartenjahr war mangels ausreichender Daten nicht möglich. (TZ 39)

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Das AMS Wien gewährleistete den beim AMS vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen einen gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen des AMS. Die Anzahl der beim AMS vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen hatte sich im Zeitraum 2011 bis 2015 mehr als verdoppelt und umfasste mittlerweile rund ein Viertel aller beim AMS Wien vorgemerkten Personen. Besonders hohe Steigerungsraten wiesen vollunterstützte (nicht–österreichische) MindestsicherungsbezieherInnen, MindestsicherungsbezieherInnen unter 25 Jahren oder ohne Pflichtschulabschluss auf. Die speziell auf MindestsicherungsbezieherInnen ausgerichteten Arbeitsmarktförderungsprojekte erreichten Vermittlungsquoten zwischen 18 % und 74 %, für den ersten Arbeitsmarkt allerdings nur zwischen 0 % bis 18 %. (TZ 48 bis TZ 51)

Ziele

Die zwei Ziele der Mindestsicherung – Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung sowie die dauerhafte (Wieder–)Eingliederung in das Erwerbsleben – waren weder definiert, noch waren messbare Zielindikatoren festgelegt und quantifiziert. (TZ 57)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Kenndaten

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien				
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, BGBl. I Nr. 96/2010 (Art. 15a-Vereinbarung) Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien (Wiener Mindestsicherungsgesetz – WMG), LGBl. für Wien Nr. 38/2010 i.d.g.F. Verordnung der Wiener Landesregierung zum Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien (WMG-VO), LGBl. für Wien Nr. 39/2010, zuletzt geändert durch die Verordnung LGBl. für Wien Nr. 4/2015, in Kraft bis 31. Dezember 2015 Verordnung der Wiener Landesregierung zum Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien 2016 (WMG-VO 2016), LGBl. für Wien Nr. 10/2016, in Kraft seit 1. Jänner 2016			
Mindeststandards pro Monat für Lebensunterhalt und Wohnbedarf	Wien		Art. 15a-Vereinbarung	
	2010¹	2016	2010	2016
	in EUR je Monat			
für Alleinstehende und AlleinverdienerInnen (100 %)	744,01	837,76	744,01	837,76
für Person in Partnerschaft (75 %)	558,01	628,32	558,01	628,32
für minderjähriges Kind mit Familienbeihilfe	133,92	226,20	133,92	150,80
ab dem vierten minderjährigen Kind mit Familienbeihilfe	133,92	226,20	111,60	125,66
BezieherInnen²				
	2010¹	2011	2015	1. Halbjahr 2016
	Anzahl			
Summe	81.241	97.542	138.592	151.058
<i>davon</i>				
<i>weiblich</i>	43.510	51.704	69.288	74.772
<i>männlich</i>	37.731	45.838	69.304	76.286
<i>ÖsterreicherInnen</i>	57.231	66.232	75.268	77.768
<i>Asylberechtigte</i>	7.474	9.461	24.642	30.826
<i>Vollunterstützte</i>	33.928	39.919	55.508	60.174
<i>ganzjährig</i>	48.180	59.125	95.423	104.551
Bruttoausgaben der MA 40				
	in Mio. EUR			
Mindestsicherung (Haushaltsstelle 1/4110/768015)		338,88	531,71	312,94
Hilfe in besonderen Lebenslagen		24,89	12,00	4,89
Sonstiges		0,02	0,03	0,02
Ausgaben für Mindestsicherung, Hilfe in besonderen Lebenslagen und Sonstiges (Haushaltsstelle 1/4110/768)		363,79	543,74	317,85

¹ Das Wiener Mindestsicherungsgesetz trat am 1. September 2010 in Kraft.

² Stand jeweils zu Jahresende bzw. zum 30. Juni 2016

Quellen: MA 40; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2016 die Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien. Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Leistungen, Abwicklung, Finanzierung, Kontrolle, Datenverwaltung und Zielerreichung der Mindestsicherung sowie die Analyse ergänzender Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für MindestsicherungsbezieherInnen. Die Gebarungsüberprüfung umfasste zwei Bundesministerien (BMASK, BMGF²), die Stadt Wien, den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**), die Wiener Gebietskrankenkasse (**WGKK**) und das Arbeitsmarktservice (**AMS**) Österreich samt der Landesstelle Wien.
- (2) Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2011 bis 2015.
- (3) Mit Ende 2016 ist die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung³ (Art. 15a–Vereinbarung) ersatzlos ausgelaufen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war noch offen, ob sich der Bund und die Länder auf eine Verlängerung der Art. 15a–Vereinbarung einigen würden. Den Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des RH liegt dieser offene Sachverhalt zugrunde.
- (4) Der RH hatte bereits im Jahr 2013 die Bedarfsorientierte Mindestsicherung mit dem Schwerpunkt in den Ländern Tirol und Vorarlberg überprüft (Reihe Bund 2014/9, Reihe Tirol 2014/3, Reihe Vorarlberg 2014/3; nachfolgend als Bericht 2014 bezeichnet).
- (5) Zu dem im Jänner 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMGF, der Hauptverband und das AMS Österreich im März 2017, das BMASK, die Stadt Wien und die WGKK im April 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2017.
- (6) Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme allgemein fest, dass sie die Mindestsicherung als eine wichtige sozialpolitische Errungenschaft für alle in Wien lebenden Personen sehe, die sich in schwierigen Situationen auf dieses letzte soziale Sicherungsnetz verlassen könnten. Die Mindestsicherung sei auch für die Sicherung des sozialen Friedens in Wien verantwortlich und solle sich ihrer Höhe nach weiterhin am Ausgleichszulagenrichtsatz orientieren. Künftige Entwicklungen der Min-

² Der RH verwendet im vorliegenden Berichtsbeitrag einheitlich die seit 1. Juli 2016 geltende Bezeichnung des Gesundheitsressorts (BMGF, statt des vormaligen BMG).

³ BGBl. I Nr. 96/2010

destsicherung seien von der wirtschaftlichen Lage und der Lage am Arbeitsmarkt sowie von europäischen bzw. globalen Entwicklungen abhängig.

Mit dem Auslaufen der Art. 15a-Vereinbarung sei nun Anlass gegeben, Empfehlungen des RH zur Mindestsicherung in die geplante Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes aufzunehmen. Wie der RH anmerkte, seien viele darin enthaltene Bestimmungen im Verschlechterungsverbot begründet gewesen.

Schließlich begrüßte die Stadt Wien das Aufgreifen des Themas Mindestsicherung durch den RH. Der Bericht des RH könne dadurch generell und unter Verweis auf die Stellungnahme der Stadt Wien zur **TZ 9** zu einer Versachlichung der politischen Diskussion beitragen. Zur Evaluierung sämtlicher Empfehlungen des RH habe die Stadt Wien unmittelbar eine interdisziplinäre Task Force eingerichtet.

(7) Der Hauptverband sagte in seiner Stellungnahme zu, künftig in Angelegenheiten mit einem Zusammenhang zum Thema die Empfehlungen des RH im Auge behalten und die Realisierung von Empfehlungen durch die betroffenen Stellen mittels konkreter Maßnahmen unterstützen zu wollen.

Allgemeines

2.1

(1) Der Begriff „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ entstammte der Art. 15a-Vereinbarung und umfasste pauschalierte Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie Leistungen im Bereich der Krankenhilfe für hilfsbedürftige, in eine finanzielle bzw. wirtschaftliche Notlage geratene Menschen, deren jeweiliger Bedarf nicht ausreichend durch eigene Mittel oder durch Leistungen Dritter gedeckt war. Darüber hinaus sah die Art. 15a-Vereinbarung ergänzende Leistungen im Bereich der Notstandshilfe und Ausgleichszulage sowie Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen vor.

Die Leistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung finanzierte überwiegend die Stadt Wien. Ihre Begleitmaßnahmen im Bereich Notstandshilfe, Ausgleichszulage und Arbeitsmarktförderung waren überwiegend beitrags- und bundesfinanziert. Außerdem gewährte die Stadt Wien den Hilfsbedürftigen über die Art. 15a-Vereinbarung hinausgehende mindestsichernde Zuwendungen (z.B. Mietbeihilfe) und Leistungen (z.B. Hilfe in besonderen Lebenslagen). In Wien ersetzte die ab September 2010 gewährte Bedarfsorientierte Mindestsicherung die Sozialhilfe.

(2) Die Begriffe „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ und „Mindestsicherung“ werden oftmals synonym verwendet, weshalb auch der RH im Bericht weitgehend den Begriff „Mindestsicherung“ gebraucht.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



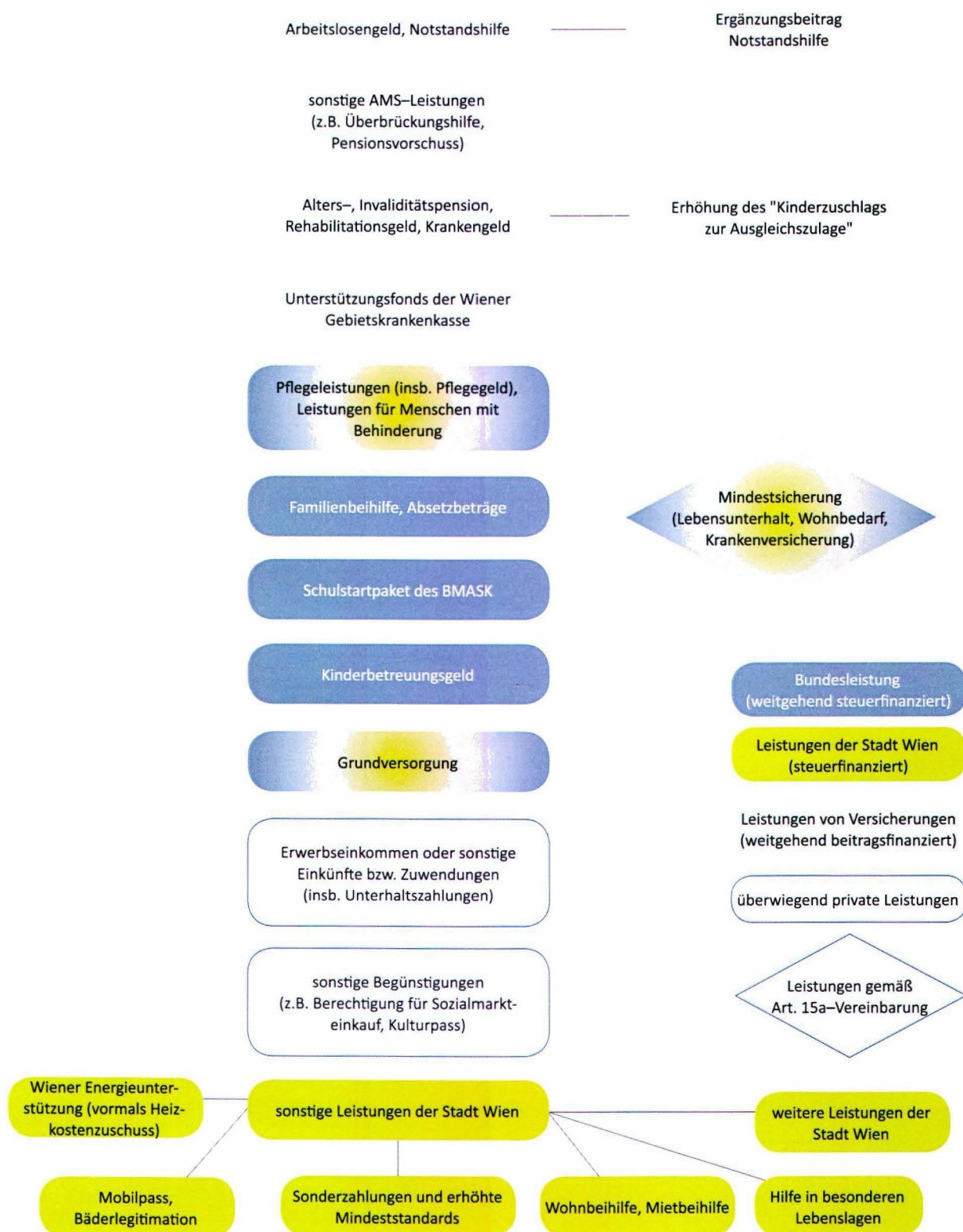
(3) Die Mindestsicherung folgte dem Subsidiaritätsprinzip. Vor ihrer Inanspruchnahme waren daher zunächst eigene (Arbeits-)Einkünfte zu erzielen bzw. eigene Mittel zu verwenden und bestehende Ansprüche (insbesondere Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Alterspension) geltend zu machen. Aus diesem Grund stellte die Mindestsicherung in der Regel keine alleinige Transferleistung (vollunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen) dar, sondern war – wie nachstehende Abbildung zeigt – mit einer Reihe anderer, von unterschiedlichen Quellen finanzierter Transferleistungen bzw. Einkünfte (teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen) kombiniert.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Abbildung 1: Kombinationsmöglichkeiten der Mindestsicherung in Wien



Quellen: BMASK; Stadt Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Während insbesondere private Leistungen, Versicherungsleistungen, die Grundversorgung und das Kinderbetreuungsgeld dem Subsidiaritätsprinzip folgend die Mindestsicherung kürzten und damit zu einem reduzierten bzw. zu keinem Mindestsicherungsanspruch führen konnten, waren bspw. das Pflegegeld, die Familienbeihilfe und Absetzbeträge neben der Mindestsicherung zu gewähren und schmälerten die Mindestsicherung nicht.

2.2 Der RH verwies kritisch auf die hohe Komplexität der Mindestsicherung in Wien: Die Mindestsicherung allein bestand aus vier Teilen (Lebensunterhalt, Wohnbedarf, Mietbeihilfe und Krankenhilfe); daneben waren ergänzende Transferleistungen von Bund, Sozialversicherungsträgern und der Stadt Wien sowie die flankierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen relevant. Aus Sicht des RH war das System wenig transparent. Der RH kritisierte daher – wie bereits im Bericht 2014 –, dass die Komplexität der Mindestsicherung und ihre Vernetzung mit anderen Transferleistungen, die daraus resultierenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Finanzierungsströme die Überschaubarkeit, Transparenz, Umsetzung und Kontrolle der Mindestsicherung wesentlich erschwerten und BezieherInnen, Verwaltung und Judikatur vor besondere Herausforderungen stellten.

Der RH empfahl dem BMASK und der Stadt Wien, in die Überlegungen zur Weiterentwicklung und Reform der Mindestsicherung vor allem auch Aspekte der Verwaltungsvereinfachung und Transparenz der Mindestsicherung einzubeziehen.

2.3 (1) Das BMASK bestätigte in seiner Stellungnahme die hohe Komplexität der Mindestsicherung und nahm die Empfehlung zur Kenntnis. Allerdings liege diese Komplexität einerseits in der Natur einer bedarfsgeprüften Leistung. Andererseits bedingten subsidiäre Leistungen – im Gegensatz zu einem bedingungslosen Grundeinkommen – einen hohen Abstimmungsbedarf mit vor- und nebengelagerten Systemen. Der RH beschreibe somit die natürlichen Rahmenbedingungen von bedarfsgeprüften finanziellen Hilfeleistungen. Daran würde auch das mehrfach empfohlene Grundsatzgesetz des Bundes nichts ändern.

(2) Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH zu einer größeren Transparenz und zur Verwaltungsvereinfachung bei der Neuausgestaltung der Mindestsicherung Rechnung tragen zu wollen.

Die Komplexität der Mindestsicherung sei kein territoriales Problem, sondern gehe primär auf das Fürsorgeprinzip zurück. Die Mindestsicherung bewege sich an der Schnittstelle zum ersten Sicherungsnetz (das an Erwerbstätigkeit gebundene Sozialversicherungssystem), betreue Menschen mit teilweise sehr schwierigen Problemlagen und vereine überdies Kontroll- und Unterstützungsfunktionen. Da sich die Stadt Wien wiederholt für eine engere Verschränkung der Mindestsicherung mit

dem ersten Sicherungsnetz ausgesprochen habe, erachte sie das Scheitern einer bundesweit einheitlichen Regelung der Mindestsicherung als nicht förderlich für eine solche Entwicklung. Die Mindestsicherung habe als letztes soziales Netz Notlagen abzufedern und unterliege damit dem Subsidiaritätsprinzip. Es sei daher unerlässlich, dass betroffene Personen nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen Ansprüche zur Deckung der Bedarfe nachhaltig zu verfolgen haben, soweit dies nicht offensichtlich aussichtslos, unzumutbar oder mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sei. Eine gewisse Komplexität sei allein aus diesem Grund unvermeidbar.

2.4

(1) Der RH teilte die Ansicht des BMASK und der Stadt Wien, dass die Komplexität der Mindestsicherung in den der Mindestsicherung zugrunde liegenden Grundsätzen der Subsidiarität und Bedarfsorientierung mitbegründet ist. Er verwies allerdings neuerlich auf die der Gestaltung der Mindestsicherung – unabhängig von ihrem subsidiären Charakter an sich – innewohnende Komplexität und die dazu ergangenen Empfehlungen des RH (bspw. zum Lebensunterhalt (TZ 5, TZ 6), zum Wohnbedarf sowie zur Miet- und Wohnbeihilfe (TZ 7, TZ 8), zur Krankenversicherung (TZ 26) und zur Notstandshilfe (TZ 45)). Außerdem verwies er neuerlich kritisch darauf, dass gerade der mit der Art. 15a–Vereinbarung verbundene Spielraum der Länder in der Leistungsart und –höhe sowie die Gewährung ergänzender Landesleistungen weder zur Vereinfachung noch Transparenz beigetragen hatten.

(2) Der RH teilte nicht die Ansicht des BMASK, wonach auch ein Grundsatzgesetz des Bundes an der Komplexität der Mindestsicherung nichts ändern würde. Ein Grundsatzgesetz des Bundes sollte nach Ansicht des RH den Inhalt der ausgelaufenen Art. 15a–Vereinbarung nicht unverändert übernehmen, sondern im Hinblick auf die vom RH dargestellten Schwächen im Bereich der Mindestsicherung insbesondere die in TZ 3 angeführten Empfehlungen umsetzen.

Auch trat der RH dafür ein, zunächst die in der österreichischen Bundesverfassung vorgesehene Kompetenz für das Armenwesen in Form eines Grundsatzgesetzes des Bundes und von Ausführungsgesetzen der Länder wahrzunehmen, zumal eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung bisher nicht zustande kam.

Rechtsgrundlagen

3.1

Die Mindestsicherung fiel als Teil des Kompetenztatbestands „Armenwesen“ in die Grundsatzgesetzgebung des Bundes sowie in die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung der Länder (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B–VG). Die Mindestsicherung verblieb jedoch Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung, da der Bund bisher kein

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Grundsatzgesetz erlassen hatte⁴. Stattdessen einigten sich Bund und Länder im Jahr 2010 auf eine Art. 15a–Vereinbarung (**TZ 2, TZ 4**). Trotz der bis Anfang Dezember 2016 erfolglosen Verhandlungen über eine Novelle der befristeten Art. 15a–Vereinbarung ließ der Bund bis dahin ein Grundsatzgesetz als mögliche Alternative für eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung ungenutzt.

3.2

Der RH vertrat die Ansicht, dass die im Wirkungsbereich der Länder verbliebene Gesetzgebungskompetenz für Armenwesen eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung wesentlich erschwerte. Er kritisierte daher, dass der Bund seine verfassungsrechtliche Möglichkeit als Grundsatzgesetzgeber, einheitliche bzw. harmonisierte Vorgaben im Bereich der Mindestsicherung festzulegen, bisher nicht wahrgenommen hatte. Dies umso mehr, als die Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Bereich Armenwesen eine Alternative zur befristeten Art. 15a–Vereinbarung bieten würde.

Er empfahl dem BMASK, auf eine Umsetzung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Bereich Mindestsicherung hinzuwirken und einen Ministerialentwurf über eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung vorzulegen. Darin wäre(n) insbesondere

- auf ein Verschlechterungsverbot – unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs (**VfGH**) – zu verzichten und einheitliche Ansprüche für den Lebensunterhalt festzulegen, (**TZ 5, TZ 6**)
- zu regeln, dass der Wohnbedarf im Rahmen der Mindestsicherung nur bei tatsächlich nachgewiesenen Wohnkosten zu übernehmen ist, (**TZ 7**)
- wirksame Sanktionen und Maßnahmen mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei Verweigerung des Arbeitskrafteinsatzes festzulegen, (**TZ 14**)
- gesperrte AMS–Bezüge als fiktives Einkommen bei der Bemessung der Mindestsicherungsansprüche zu berücksichtigen, (**TZ 15**)
- die Anspruchshöhe von volljährigen MindestsicherungsbezieherInnen in Wohngemeinschaften an jener für Lebensgemeinschaften zu orientieren, (**TZ 17**)
- einheitliche und klare Vorgaben für Mindestsicherungsansprüche im Bereich des Fremdenrechts festzulegen (**TZ 21**) und
- die Zielbegriffe der Mindestsicherung klar zu definieren sowie messbare Zielindikatoren festzulegen und zu quantifizieren. (**TZ 57, TZ 59**)

⁴ Einen zuletzt 1967 vom Bund vorgelegten Entwurf für ein Fürsorgegrundsatzgesetz lehnten die Länder ab.

3.3

(1) Das BMASK verwies in seiner auch die **TZ 4** und **TZ 5** einschließenden Stellungnahme auf das Arbeitsprogramm der Bundesregierung für 2017/2018, worin – unter Verweis auf den Kompetenztatbestand „Armenwesen“ – anstelle der „Doppelebene Grundsatzgesetzgebungs–Ausführungsgesetzgebung“ „klare und einheitliche Zuständigkeiten“ treten sollen. Wem der Bereich Armenwesen zukünftig zugeordnet werde, sei Gegenstand politischer Gespräche.

Bund und Länder hätten im Zuge der Diskussionen für eine neue Art. 15a–Vereinbarung auch Alternativen wie bspw. eine partielle Verbundlichung der Mindestsicherung überlegt. Diese Variante sei Anfang des Jahres 2016 zugunsten des vorrangigen Abschlusses der bis dahin bereits sehr weit fortgeschrittenen Verhandlungen über eine neue Art. 15a–Vereinbarung zurückgestellt worden. Die parallele Ausarbeitung eines Bundesgrundsatzgesetzes für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen sei dem BMASK angesichts der durchgängig konstruktiven Gespräche auf Beamtenebene und einem bis Herbst 2016 durchaus realistischen Abschluss einer neuen Art. 15a–Vereinbarung weder opportun noch zielführend erschienen.

(2) Das AMS Österreich begrüßte in seiner Stellungnahme im Hinblick auf seine überregionale Vermittlung und eine vereinfachte Administration eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung.

3.4

Der RH verwies gegenüber dem BMASK ergänzend darauf, dass ein Grundsatzgesetz im Bereich Armenwesen im Unterschied zu einer Art. 15a–Vereinbarung auch ohne Zustimmung der Länder zustande kommen kann, da der Bundesrat in solchen Angelegenheiten über kein absolutes Vetorecht verfügt. Deshalb erneuerte der RH seine Empfehlung, auf eine Umsetzung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Bereich Mindestsicherung hinzuwirken und einen Ministerialentwurf über eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung vorzulegen.

4.1

(1) Die Mindestsicherung in Wien basierte auf der mit 1. Dezember 2010 in Kraft getretenen und bis zum Ende der aktuellen Finanzausgleichsperiode geltenden Art. 15a–Vereinbarung (zur Zeit der Gebarungüberprüfung war dies Ende 2016).

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Art. 15a–Vereinbarung einerseits und der Mindestsicherungsstatistik andererseits richtete das BMASK je eine Bund–Länder–Arbeitsgruppe ein, die vom März 2015 bis April 2016 elf Mal bzw. sieben Mal tagten. Ergebnis dieser Arbeitsgruppen war ein im April 2016 finalisierter Entwurf für eine Novelle der Art. 15a–Vereinbarung samt Statistikanlage. Eine Einigung auf eine Novelle der Art. 15a–Vereinbarung war Anfang Dezember 2016 noch offen.

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

(2) Das Land Wien setzte die Art. 15a–Vereinbarung mit dem im September 2010 in Kraft getretenen Wiener Mindestsicherungsgesetz⁵ (**WMG**) und der Mindestsicherungsverordnung (**WMG–VO** bzw. **WMG–VO 2016**)⁶ um. Die Regelungen zur Mindestsicherung waren in Wien ausschließlich im Wiener Mindestsicherungsgesetz, die regelmäßige Anpassung der Tarife, Freibeträge oder Obergrenzen in der jährlich zu erlassenden Mindestsicherungsverordnung enthalten.

(3) Um Qualität und Einheitlichkeit beim Vollzug der Mindestsicherung sicherzustellen und Rechtssicherheit für die MindestsicherungsbezieherInnen zu gewährleisten, erstellte die MA 40 (Fachbereich Mindestsicherung) erstmals im September 2010 interne Richtlinien als Orientierungshilfe für ihre Bediensteten. Die Richtlinien waren keine Dienstanweisung und daher nicht verbindlich. Bis Mai 2016 aktualisierte die MA 40 diese Richtlinien zehn Mal, wobei sich der Umfang der Richtlinien dabei um rd. 50 % auf 142 Seiten erhöhte. Zur besseren Übersichtlichkeit und schnelleren Verfügbarkeit der Sachthemen stellte die MA 40 ihren MitarbeiterInnen die internen Richtlinien auch in Form einer laufend und in der Regel monatlich aktualisierten Wissensdatenbank bereit.

4.2

(1) Der RH verwies kritisch darauf, dass die Zukunft der bis Ende 2016 befristeten Art. 15a–Vereinbarung trotz der bisherigen Bemühungen auf Beamtenebene bis Anfang Dezember 2016 noch offen war, obwohl das Ablaufdatum seit Jänner 2015 verbindlich und bekannt war. Nach Ansicht des RH war damit eine zeitgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung einer novellierten Art. 15a–Vereinbarung in bundes- und landesgesetzliche Regelungen bis Jahresanfang 2017 nicht realistisch. Außerdem gab der RH kritisch zu bedenken, dass bei einem Auslaufen der Art. 15a–Vereinbarung ohne Nachfolgeregelung die Mindestsicherung in länderweise unterschiedlich geregelte, im Wettbewerb zueinander stehende Unterstützungsformen zerfallen könnte und Leistungen des Bundes wie bspw. die Mitfinanzierung der Krankenhilfe (**TZ 27**) oder Vorgaben für eine österreichweite Mindestsicherungsstatistik unterbleiben könnten.

Der RH empfahl dem BMASK daher neuerlich, auf eine Umsetzung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Bereich Mindestsicherung hinzuwirken und einen Ministerialentwurf über eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherung vorzulegen.

⁵ Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien (Wiener Mindestsicherungsgesetz – **WMG**), LGBl. für Wien Nr. 38/2010 i.d.g.F.

⁶ Verordnung der Wiener Landesregierung zum Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien, LGBl. für Wien Nr. 39/2010, zuletzt geändert durch die Verordnung LGBl. für Wien Nr. 4/2015, in Kraft bis 31. Dezember 2015, und Verordnung der Wiener Landesregierung zum Gesetz zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien 2016, LGBl. für Wien Nr. 10/2016, in Kraft seit 1. Jänner 2016

(2) Die Einführung interner Richtlinien und einer Wissensdatenbank in der MA 40 mit dem Ziel, eine einheitliche Vollzugsqualität der Mindestsicherung sicherzustellen, erachtete der RH grundsätzlich als zweckmäßig. Der RH verwies jedoch kritisch darauf, dass dafür ein laufend aktualisiertes, mittlerweile mehr als 140-seitiges Kompendium samt Wissensdatenbank erforderlich war, um die unterschiedlichen Aspekte und Kriterien der Gewährung und Abwicklung der Mindestsicherung zu dokumentieren und vorzugeben. Insbesondere hielt es der RH für nicht zweckmäßig, dass diese Vorgaben nur eine Orientierungshilfe darstellten und gegenüber den Sozialzentren und Bediensteten nicht verbindlich waren.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die bereits seit September 2010 bestehenden internen Richtlinien zukünftig als verbindlich anzuwendendes Vollzugsdokument zu gestalten.

4.3

Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, die internen Richtlinien zukünftig als Dienstanweisung herauszugeben und im Vorwort auf deren Verbindlichkeit hinzuweisen. Sie betonte, dass Entscheidungen über Mindestsicherungsanträge ausschließlich aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen erfolgt seien und die Bezeichnung „Orientierungshilfe“ dies gewährleisten sollte, zumal die internen Richtlinien keine Verordnungen im rechtlichen Sinne seien. Die internen Richtlinien zielten darauf ab, einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen. Aus der im Vorwort verwendeten Bezeichnung „Orientierungshilfe“ sei jedoch keine Unverbindlichkeit der Vorgaben abzuleiten. Vielmehr sei es Aufgabe der Leitung der Sozialzentren gewesen, die Einhaltung der Richtlinien laufend zu prüfen.

Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf

Mindeststandards

5.1 Im Rahmen der Art. 15a-Vereinbarung verpflichteten sich die Länder, durch monatliche Geldleistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf Mindeststandards für Hilfsbedürftige sicherzustellen.

Die Höhe des Mindeststandards richtete sich nach dem Ausgleichszulagenrichtsatz für PensionsbezieherInnen und war für verschiedene Personengruppen als Prozentsatz des Richtsatzes – abzüglich des davon einzubehaltenden Beitrags zur Krankenversicherung – festgelegt (bezeichnet auch als „Ausgangswert“). Die Personengruppen umfassten insbesondere Alleinunterstützte, Paare und Minderjährige.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Mindeststandards im Zeitraum 2010 bis 2016 in Wien und laut Art. 15a-Vereinbarung:

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabelle 1: Entwicklung der Mindeststandards

	Wien		Art. 15a–Vereinbarung	
	2010	2016	2010	2016
in EUR				
Ausgleichszulagenrichtsatz			783,99	882,78
abzüglich Krankenversicherungsanteil			-39,98	-45,02
Ausgangswert			744,01	837,76
Mindeststandard für eine alleinunterstützte bzw. alleinerziehende Person	744,01	837,76	744,01	837,76
<i>davon</i>				
<i>Wohnbedarf (25 %)¹</i>	186,00	209,44	186,00	209,44
Mindeststandard pro Person in Partnerschaften (75 %)	558,01	628,32	558,01	628,32
<i>davon</i>				
<i>Wohnbedarf^f</i>	139,50	157,08	139,50	157,08
Mindeststandard pro minderjährigem Kind mit Familienbeihilfe	133,92	226,20	133,92	150,80
Mindeststandard ab dem vierten minderjährigen Kind	133,92	226,20	111,60	125,66

¹ in Wien im Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs

Quellen: MA 40; RH

Die Höhe der Mindeststandards gemäß Art. 15a–Vereinbarung erreichte für eine alleinunterstützte bzw. alleinerziehende Person 100 % des Ausgangswerts, pro Person in Partnerschaften 75 % und pro minderjährigem Kind mit Familienbeihilfe bis zu 18 %. Der Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs betrug für volljährige Beziehenden jeweils 25 % des Mindeststandards. Damit entsprach die monatliche Mindestsicherung für vollunterstützte Erwachsene der Mindestpension (Ausgleichszulage) in Höhe von 837,76 EUR (2016). Allerdings wurde die Ausgleichszulage 14 Mal pro Jahr, die Mindestsicherung grundsätzlich zwölf Mal pro Jahr ausbezahlt, für DauerleistungsbezieherInnen ebenfalls 14 Mal pro Jahr. (TZ 6)

Die Mindeststandards der Stadt Wien entsprachen, ausgenommen bei den Leistungen für Kinder, weitgehend den Sätzen der Art. 15a–Vereinbarung. Während die Art. 15a–Vereinbarung für ein Kind 18 % des Ausgangswerts und ab dem vierten Kind 15 % des Ausgangswerts festlegte, gewährte die Stadt Wien allen Kindern ab März 2011 einen einheitlichen Satz von 27 % des Ausgangswerts. Damit lagen die von der Stadt Wien gewährten Mindestsicherungsleistungen für Kinder beim 1,5–Fachen bzw. 1,8–Fachen der Art. 15a–Vereinbarung bzw. im Jahr 2016 monatlich um bis zu rd. 100 EUR über der Art. 15a–Vereinbarung. Bundesweit betrachtet gewährte die Stadt Wien die höchsten Mindeststandards für Kinder.

5.2

Der RH anerkannte die Bemühungen um eine Harmonisierung der Mindestsicherungssätze mit der Art. 15a–Vereinbarung, wies jedoch kritisch auf den gegenüber der Art. 15a–Vereinbarung um monatlich bis zu rd. 100 EUR höheren und bundes-

weit höchsten Mindeststandard für Kinder in Wien hin. Der RH kritisierte, dass die Art. 15a–Vereinbarung zwar Untergrenzen für Mindeststandards, aber keine Obergrenzen regelte, womit die Länder – wie bspw. Wien beim Mindeststandard für Kinder – unterschiedlich hohe Ansprüche festlegen konnten.

Der RH empfahl dem BMASK neuerlich, auf eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung hinzuwirken. (TZ 3, TZ 4)

5.3 Das BMASK merkte in seiner Stellungnahme an, dass im Zuge der Entstehung der Art. 15a–Vereinbarung Konsens über die Einführung von Mindeststandards bestanden habe, Obergrenzen jedoch auch während der beinahe vierjährigen Umsetzungsphase kein Thema gewesen seien. Auch der RH habe dieses Thema erst im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung aufgegriffen, obgleich dieselbe Rechtslage im Hinblick auf mögliche Leistungsspektren der Mindestsicherung bereits beim Bericht 2014 gegeben gewesen sei. Außerdem bezweifle das BMASK, dass die unterschiedlich hohen Ansprüche der Länder durch Obergrenzen vermeidbar gewesen wären. Dies betreffe insbesondere Fälle, die eine Obergrenze nicht erfasste (z.B. Alleinerziehende mit wenigen Kindern).

5.4 Der RH wies darauf hin, dass die Mindestsicherung in Wien nicht Gegenstand des Berichts 2014 war. Im Unterschied zur Regelung der Mindeststandards für Kinder in Tirol und Vorarlberg zeigten sich an der Regelung in Wien die Folgen fehlender Obergrenzen und damit verbundener breiter Spielräume für die Länder, weshalb sie auch hier aufzuzeigen waren. Angesichts der gemäß Art. 15a–Vereinbarung österreichweit zulässigen Leistungsunterschiede und der nach oben offenen Anspruchshöhen verwies er auch auf die steigende Anzahl der aus Restösterreich nach Wien ziehenden MindestsicherungsbezieherInnen (TZ 33) und verblieb bei seiner Empfehlung.

Lebensunterhalt

6.1 (1) Die Mindestsicherung für den Lebensunterhalt diene zur Abdeckung des Aufwands für Nahrung, Bekleidung, Körperpflege, Hausrat und Energie (Heizung und Strom) sowie zur Deckung von sonstigen persönlichen Bedürfnissen. Besondere einmalige oder wiederkehrende Bedürfnisse, welche die pauschalierten Leistungen nicht abdeckten, konnten im Rahmen der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ unterstützt werden. (TZ 24)

(2) MindestsicherungsbezieherInnen im Pensionsalter (Frauen ab vollendetem 60. Lebensjahr, Männer ab vollendetem 65. Lebensjahr) sowie auf Dauer oder zumindest auf ein Jahr arbeitsunfähige MindestsicherungsbezieherInnen waren in Wien sogenannte DauerleistungsbezieherInnen. Diese erhielten im Gegensatz zu

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



anderen MindestsicherungsbezieherInnen die Mindeststandards für Lebensunterhalt und Wohnbedarf (ohne Mietbeihilfe) nicht monatlich, sondern 14 Mal pro Jahr ausbezahlt. Dies stellte gegenüber der Art. 15a–Vereinbarung eine weitere Besserstellung von MindestsicherungsbezieherInnen in Wien dar. Sie beruhte auf dem laut Art. 15a–Vereinbarung einzuhaltenden Verschlechterungsverbot und einer in Wien bereits vor Einführung der Mindestsicherung bestehenden Zusatzleistung für DauerleistungsbezieherInnen und führte bspw. für Alleinstehende zu jährlichen Mehrleistungen gegenüber den Standards der Art. 15a–Vereinbarung von bis zu 1.676 EUR (Stand 2016).

6.2 Der RH verwies auf die sachlich nicht nachvollziehbare, im Verschlechterungsverbot begründete Besserstellung der DauerleistungsbezieherInnen gegenüber den anderen MindestsicherungsbezieherInnen. Er kritisierte das in der Art. 15a–Vereinbarung festgelegte Verschlechterungsverbot, das jeglichen Änderungen von Regelungen insbesondere bei geänderten Rahmenbedingungen generell entgegenstand. Der RH verwies auf den Vorschlag der Stadt Wien, die Sonderzahlungen für DauerbezieherInnen zu streichen (**TZ 32**).

Er empfahl der Stadt Wien, auf ein Verschlechterungsverbot unter Berücksichtigung der Judikatur des VfGH⁷ zu verzichten. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung sollten das BMASK und die Stadt Wien auf eine entsprechende Regelung und auf einheitliche Ansprüche für den Lebensunterhalt hinwirken.

6.3 (1) Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zum Bericht 2014 (TZ 6), wonach das Verschlechterungsverbot dem Willen der Vertragsparteien entsprochen habe, diese Regelung in Wahrnehmung sozialpolitischer Verantwortung zum Schutz der Normunterworfenen vor Verschlechterungen infolge Systemumstellungen erfolgt sei und somit alternativlos erscheine.

Dennoch habe der Entwurf für eine neue Art. 15a–Vereinbarung eine den aktuellen Gegebenheiten angepasste „Light–Version“ des Verschlechterungsverbots vorgesehen, die den Ländern einen größeren Spielraum für leistungsrechtliche Änderungen geboten habe.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien hätten DauerleistungsbezieherInnen aufgrund ihres Alters oder ihrer Arbeitsunfähigkeit von mindestens einem Jahr keine Chancen, von sich aus die Mindestsicherungsbedürftigkeit zu überwinden. Laut Armutsforschung könne bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit weder auf Ersparnisse noch sonstige Ressourcen zurückgegriffen werden, sodass überraschende bzw. außerordentliche Ausgaben (z.B. Reparaturen) nicht finanzierbar seien und zu Anträ-

⁷ VfGH G 56/11 u.a. vom 12. Oktober 2012

gen im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen führten. Demzufolge bestehe auch eine sachliche Rechtfertigung und ein verwaltungsökonomischer Grund für die Gewährung von Sonderzahlungen an diese Personengruppe.

- 6.4** Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass MindestsicherungsbezieherInnen grundsätzlich über Ersparnisse von maximal 4.188,79 EUR (Stand 2016) verfügen durften, unabhängig davon, ob sie DauerleistungsbezieherInnen oder teil- bzw. vollunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen waren. Insofern war für den RH die Ansicht der Stadt Wien, warum mangels Ersparnissen oder anderer Ressourcen nur DauerleistungsbezieherInnen zusätzliche Zahlungen erhielten, nicht nachvollziehbar. Der RH bemängelte daher neuerlich die im Verschlechterungsverbot begründete Besserstellung der DauerleistungsbezieherInnen, verwies auf den Vorschlag der Stadt Wien, die Sonderzahlungen für DauerleistungsbezieherInnen zu streichen (**TZ 32**), und verblieb bei seiner Empfehlung.

Wohnbedarf

- 7.1** (1) Der Wohnbedarf war gemäß Art. 15a-Vereinbarung und in der Stadt Wien mit 25 % des Mindeststandards zu bemessen. Er betrug im Jahr 2016 bspw. für Alleinstehende 209,44 EUR monatlich und für ein Paar⁸ 157,08 EUR monatlich pro Person. Minderjährige erhielten in Wien im Gegensatz zur Art. 15a-Vereinbarung keine Leistungen zum Wohnbedarf, ihre Mindestsicherung diente ausschließlich dem Lebensunterhalt.

(2) Der Wohnbedarf war in Wien ein Fixbetrag (Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs), unabhängig vom tatsächlichen Aufwand (bspw. Miete). Er wurde in Wien auch dann gewährt, wenn MindestsicherungsbezieherInnen keine oder geringere Wohnkosten nachwiesen. Die Auszahlung erfolgte auch an Personen ohne Ausgaben für Wohnen, die bspw. bei Verwandten oder Partnern unentgeltlich wohnten, aber dort nicht gemeldet waren. Eine analoge Regelung, Wohnkosten auch ohne Nachweis abzugelten, war im bis 2010 geltenden Sozialhilfegesetz nicht enthalten. Die Art. 15a-Vereinbarung enthielt keine klaren Vorgaben zur Auszahlung der Wohnkosten.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien den Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs auch dann auszahlte, wenn die tatsächlichen Wohnkosten niedriger als dieser Grundbetrag waren, keine Wohnkosten anfielen oder nicht nachgewiesen waren. Er verwies diesbezüglich kritisch auf die Art. 15a-Vereinbarung, die keine ausreichend klaren Vorgaben über die Auszahlungsbedingungen des Wohnbedarfs enthielt. Der RH verwies weiters auf den Vorschlag der Stadt Wien, den Mindest-

⁸ Ehepaar, eingetragene Partnerschaft, Lebensgemeinschaft

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



standard für Wohnbedarf bei Personen ohne Ausgaben für Wohnen zu streichen (TZ 32).

Er empfahl der Stadt Wien, den Wohnbedarf im Rahmen der Mindestsicherung nur bei tatsächlich nachgewiesenen Wohnkosten zu übernehmen. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken.

7.3 Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme auf die in der ausgelaufenen Art. 15a–Vereinbarung festgelegten pauschalierten Mindeststandards für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie die darüber hinaus zusätzlich möglichen Leistungen auf Grundlage des Privatrechts. Ob die Stadt Wien nach dem Auslaufen der Art. 15a–Vereinbarung auf das Prinzip der (teilweisen) Abgeltung der tatsächlichen Wohnkosten umstellen werde, sei im Rahmen des Projekts „Wohngeld“ (TZ 8) zu diskutieren.

Mietbeihilfe, Wohnbeihilfe

8.1 (1) Gemäß § 9 Wiener Mindestsicherungsgesetz hatten Mindestsicherungsbeziehenden in Wien einen Anspruch auf Mietbeihilfe, wenn der regelmäßig wiederkehrende Aufwand für Miete und Betriebskosten höher als der aus der Mindestsicherung gebührende Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs war. Damit konnte sich der Mindestsicherungsanspruch für Wohnen in Wien zusammensetzen aus

- dem Wohnbedarf (25 % des Ausgangswerts) gemäß Art. 15a–Vereinbarung und
- der Mietbeihilfe, einer über den österreichweiten Mindeststandard hinausgehenden Zusatzleistung für Wohnen.

Bei der Berechnung der Mietbeihilfe waren gemäß Subsidiaritätsprinzip zudem allfällige andere wohnungsbezogene Leistungen, wie Wohnbeihilfe⁹ oder Mietzinsbeihilfe¹⁰ (bis Ende 2015) zu berücksichtigen. Darüber hinaus bestanden abhängig von der Zahl der in der Wohnung lebenden Personen gestaffelte Mietbeihilfenobergrenzen, die zwischen 313,10 EUR (für 1 bis 2 Personen) und 366,19 EUR (für mehr als sechs Personen) lagen (Stand 2016). Die mögliche Mietbeihilfe war somit durch die tatsächlichen Ausgaben für Wohnen, aber jedenfalls durch die Mietbeihilfenobergrenze gedeckelt.

⁹ gemäß Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz 1989, LGBl. für Wien Nr. 38/1989

¹⁰ gemäß Einkommensteuergesetz 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Nachstehende Tabelle zeigt am Beispiel eines Ehepaares mit einem Kind die Berechnung der Mietbeihilfe:

Tabelle 2: Beispiel für Berechnung der maximalen monatlichen Mietbeihilfe für ein Paar mit einem Kind

	in EUR
tatsächliche Ausgaben für Miete und Betriebskosten	420,00
abzüglich Wohnbeihilfe (MA 50)	-50,00
Restmiete	370,00
Mietbeihilfenobergrenze (maximal förderbare Miethöhe)	328,27
abzüglich Wohnbedarf für Paar (je 157,08 EUR)	-314,16
Mietbeihilfe	14,11
Summe der Beihilfen für Wohnen (Wohnbedarf + Mietbeihilfe + Wohnbeihilfe)	378,27

Quelle: MA 40

Ein Paar mit einem Kind konnte eine maximale Mietbeihilfe von 14,11 EUR pro Monat beziehen. Insgesamt erhielt die Bedarfsgemeinschaft zur Deckung der Wohnkosten einen Betrag von 378,27 EUR, wovon 314,16 EUR auf den Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs (25 % des Ausgangswerts für Paare) und der Rest auf Wohnbeihilfe (50 EUR) und Mietbeihilfe (14,11 EUR) entfielen.

(2) Die Wohnbeihilfe unterstützte Personen mit geringem Einkommen und fiel in die Zuständigkeit der MA 50 (Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten). Anspruchsberechtigt waren österreichische StaatsbürgerInnen sowie diesen gleichgestellte Personen und Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft bei mindestens fünfjährigem Aufenthalt in Österreich. Die Wohnbeihilfe erfolgte auf Antrag und war abhängig von Haushaltsgröße, Haushaltseinkommen, Wohnungsgröße und Wohnungsaufwand. Voraussetzung war ein Mindest- bzw. Maximaleinkommen sowie der regelmäßige Aufenthalt der Begünstigten in Wien. MindestsicherungsbezieherInnen konnten somit Anspruch auf Wohnbeihilfe haben.

Lag die Summe aus Wohnbeihilfe und Mindestsicherung über der tatsächlichen Miete, kürzte die MA 50 – wie nachfolgend dargestellt – die Wohnbeihilfe, obwohl gemäß Subsidiaritätsprinzip zuerst die Mindestsicherung zu kürzen wäre:

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Tabelle 3: Beispiel für Reduktion der Wohnbeihilfe infolge Überförförderung

	in EUR
Miete	232,00
abzüglich Wohnbeihilfe (MA 50)	-83,41
Restmiete	148,59
abzüglich Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs für Alleinstehende	-209,44
Überförförderung	-60,85
Reduktion der Wohnbeihilfe auf	22,56

Quelle: MA 50

Eine analoge Vorgangsweise war auch bei der Grundversorgung feststellbar, wenn subsidiär Schutzberechtigte Ergänzungsleistungen aus der Mindestsicherung erhielten und bei Überförförderung der Mietzuschuss aus der Grundversorgung – anstatt des Mindestsicherungsanspruchs – gekürzt wurde.

(3) Im September 2014 starteten die MA 40 und die MA 50 ein gemeinsames Projekt „Wohngeld – Konzeption der Umsetzung“ mit dem Ziel, Vollziehung und Finanzierung von Wohnzuschüssen für Personen mit und ohne Mindestsicherungsbezug zu trennen und zu vereinfachen. Das Ergebnis dieses Projekts lag im Juni 2015 vor, weitere Schritte zur Umsetzung waren geplant (Stand Oktober 2016).

8.2

(1) Der RH bemängelte, dass MindestsicherungsbezieherInnen aus unterschiedlichen Systemen (Wohnbedarf, Mietbeihilfe und Wohnbeihilfe) Unterstützungen für die Abdeckung ihrer Wohnkosten erhalten konnten und dafür zwei verschiedene Stellen (MA 40 und MA 50) kontaktieren mussten. Er anerkannte zwar die Bemühungen der MA 40 und der MA 50, in einem gemeinsamen Projekt eine Neuordnung und Vereinfachung dieser Systeme auszuarbeiten, kritisierte jedoch die Säumigkeit in der Umsetzung der erarbeiteten Ziele.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die geplante Vereinfachung der Beihilfen für Wohnen ehestens im Sinne einer effizienten Verwaltung umzusetzen und eine einheitliche Anlaufstelle dafür vorzusehen.

(2) Außerdem bemängelte der RH die entgegen dem Subsidiaritätsprinzip in Einzelfällen erfolgte Kürzung der Wohnbeihilfe und des Mietzuschusses aus der Grundversorgung anstelle einer Kürzung der Mindestsicherung.

Der RH empfahl der Stadt Wien, das der Mindestsicherung zugrunde liegende Subsidiaritätsprinzip bei der Bemessung des Wohnbedarfs und der Mietbeihilfe zu berücksichtigen.

- 8.3** Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, eine Zusammenführung von Wohn- und Mietbeihilfe weiter anzustreben. Die Rahmenbedingungen dafür würden im Rahmen des Projekts „Wien neu denken“ (TZ 32) erarbeitet.

Die bisher praktizierte Kürzung der Wohnbeihilfe habe auf einer Einigung zwischen der MA 40 und der MA 50 beruht, wenn es infolge der Pauschalierung der Mindestsicherung und dem Zusammenspiel mit der Wohnbeihilfe fallweise zu Überförderungen gekommen sei. Eine Änderung dieser Vorgangsweise hätte ein Abweichen vom Pauschalierungsgrundsatz erfordert. Dennoch sagte die Stadt Wien zu, die empfohlene Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu berücksichtigen.

Fallbeispiele

- 9.1** (1) Um die Höhe der Mindestsicherung gemäß Art. 15a-Vereinbarung einerseits und gemäß der in Wien geltenden Regelung andererseits vergleichend darzustellen, berechnete der RH – analog zum Bericht 2014 – die Mindestsicherung für vier charakteristische Fallbeispiele aus der Praxis und ergänzte die Beispiele mit aktuellen Mindestsicherungsansprüchen der Länder Tirol und Vorarlberg (Stand 2016):

Tabelle 4: Fallbeispiel 1

Alleinstehender mit Wohnbedarf ohne Einkommen				
	Wien	Tirol	Vorarlberg	Art. 15a-Vereinbarung
	in EUR			
Lebensunterhalt Alleinstehender	628,32	628,32	630,76	628,32
Sonderzahlung anteilig		25,13	0,00	
Summe Lebensunterhalt	628,32	653,45	630,76	628,32
Wohnbedarf	209,44	500,00	565,00	209,44
maximale Mietbeihilfe	103,66			
Summe Wohnbedarf	313,10	500,00	565,00	209,44
Summe Mindestsicherung	941,42	1.153,45	1.195,76	837,76

Quellen: MA 40; Tirol; Vorarlberg; RH

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Tabelle 5: Fallbeispiel 2

Geringfügig beschäftigte Alleinerzieherin mit einem unterhaltspflichtigen minderjährigen Kind im Vor- bzw. Pflichtschulalter, keine Unterhaltszahlungen, mit Wohnbedarf und eigenem Einkommen				
	Wien	Tirol	Vorarlberg	Art. 15a-Vereinbarung
	in EUR			
Lebensunterhalt Alleinerzieherin	628,32	628,32	630,76	628,32
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Sonderzahlung anteilig		50,26	0,00	
Einkommen	-350,00 ¹	-408,33	-408,33	-408,33
Freibetrag		251,33	0,00	
Summe Lebensunterhalt	504,52	728,92	405,52	333,08
Wohnbedarf	209,44	620,00	645,00	209,44
Anteil Erwachsene	209,44			209,44
Anteil Kind	0,00			37,70
maximale Mietbeihilfe	103,66			
Summe Wohnbedarf	313,10	620,00	645,00	247,14
Summe Mindestsicherung	817,62	1.348,92	1.050,52	580,22

¹ für Monate ohne Sonderzahlung

Quellen: MA 40; Tirol; Vorarlberg; RH

Tabelle 6: Fallbeispiel 3

Familie mit zwei betreuungspflichtigen Kindern mit Wohnbedarf und eigenem Einkommen einer Partnerin bzw. eines Partners				
	Wien	Tirol	Vorarlberg	Art. 15a-Vereinbarung
	in EUR			
Lebensunterhalt PartnerIn 1	471,24	471,24	471,22	471,24
Lebensunterhalt PartnerIn 2	471,24	471,24	471,22	471,24
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Sonderzahlung anteilig		100,53	0,00	
Einkommen	-1.199,61 ¹	-1.400,00	-1.400,00	-1.400,00
abzgl. Kinderbetreuungsgeld ²	-443,17	-443,17	-443,17	-443,17
Summe Lebensunterhalt	-247,90	-385,48	-534,55	-674,51
Wohnbedarf	314,16	810,00	845,00	389,56
Anteil PartnerIn 1	157,08			157,08
Anteil PartnerIn 2	157,08			157,08
Anteil Kind	0,00			37,70
Anteil Kind	0,00			37,70
maximale Mietbeihilfe	14,11			
Summe Wohnbedarf	328,27	810,00	845,00	389,56
Summe Mindestsicherung	80,37	424,52	310,45	-284,95

¹ gilt für Monate ohne Sonderzahlung

² 30,5 Tage zu 14,53 EUR = 443,17 EUR

Quellen: MA 40; Tirol; Vorarlberg; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Das in den Fallbeispielen 2 und 3 zugrunde gelegte Einkommen umfasste in Tirol, Vorarlberg und gemäß Art. 15a–Vereinbarung das durchschnittliche Monatseinkommen einschließlich der Sonderzahlungen. Die MA 40 bemmaß das Einkommen jedoch nicht am Durchschnittseinkommen, sondern am tatsächlich verfügbaren monatlichen Einkommen. Dies hatte zur Folge, dass in Wien beim Fallbeispiel 3 in zehn von zwölf Monaten ein Mindestsicherungsanspruch von 80,37 EUR bestand, also 803,70 EUR pro Jahr. Bei einer Bemessung des Mindestsicherungsanspruchs mit dem durchschnittlichen Monatseinkommen von 1.400 EUR hätte in allen zwölf Monaten kein Anspruch bestanden. Beim Fallbeispiel 2 hatte dieser Umstand keine Auswirkungen auf die jährlichen Mindestsicherungsansprüche.

Tabelle 7: Fallbeispiel 4

Familie mit fünf minderjährigen Kindern, davon zwei betreuungspflichtig, mit Wohnbedarf und ohne eigenem Einkommen				
	Wien	Tirol	Vorarlberg	Art. 15a–Vereinbarung
	in EUR			
Lebensunterhalt PartnerIn 1	471,24	471,24	471,22	471,24
Lebensunterhalt PartnerIn 2	471,24	471,24	471,22	471,24
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	113,09
Lebensunterhalt Kind	226,20	207,34	183,09	94,25
Sonderzahlungen anteilig		175,93		
abzgl. Kinderbetreuungsgeld ¹	-443,17	-443,17	-443,17	-443,17
Summe Lebensunterhalt	1.630,31	1.711,94	1.414,72	1.045,92
Wohnbedarf	314,16	1.070,00	1.065,00	496,38
Anteil PartnerIn 1	157,08			157,08
Anteil PartnerIn 2	157,08			157,08
Anteil Kind	0,00			37,70
Anteil Kind	0,00			37,70
Anteil Kind	0,00			37,70
Anteil Kind	0,00			37,70
Anteil Kind	0,00			31,42
maximale Mietbeihilfe	52,03			
Summe Wohnbedarf	366,19	1.070,00	1.065,00	496,38
Summe Mindestsicherung	1.996,50	2.781,94	2.479,72	1.542,30

¹ 30,5 Tage zu 14,53 EUR = 443,17 EUR

Quellen: MA 40; Tirol; Vorarlberg; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Aus den dargestellten Fallbeispielen ist ersichtlich, dass die monatliche Mindestsicherung für Lebensunterhalt und Wohnbedarf einschließlich Mietbeihilfe in der Stadt Wien höher sein konnte als in der Art. 15a-Vereinbarung; dies in folgendem Ausmaß:

- für Alleinstehende um bis zu 103,66 EUR,
- für geringfügig beschäftigte AlleinerzieherInnen mit einem Kind um bis zu 237,40 EUR,
- für ein Paar mit Einkommen eines Partners bzw. einer Partnerin und zwei Kindern um bis zu 80,37 EUR und
- für ein nicht erwerbstätiges Paar mit fünf Kindern um bis zu 454,20 EUR.

Diese höheren Beträge waren insbesondere durch höhere Mindeststandards für Kinder und durch die zusätzlich gewährte Mietbeihilfe bedingt. Die von der Stadt Wien gewährten Mindestsicherungsbeträge lagen somit durchwegs über den Werten der Art. 15a-Vereinbarung, jedoch – zumeist sogar erheblich – unter jenen der Länder Tirol und Vorarlberg.

(2) Im Monat September 2016 erhielten die mindestsicherungsbeziehenden Bedarfsgemeinschaften Mindestsicherungsbeträge in folgender Höhe:

Tabelle 8: Mindestsicherungsleistungen gegliedert nach Beträgen im September 2016

Mindestsicherungsleistungen	Bedarfsgemeinschaften	Anteil
in EUR	Anzahl ¹	in %
bis 500	39.139	48
501 bis 1.000	34.040	41
1.001 bis 1.500	6.981	8
1.501 bis 2.000	1.640	2
2.001 bis 2.500	358	0,4
2.501 bis 3.000	38	0,05
3.001 bis 3.500	2	0,002
Summe	82.198	100

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Abweichung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von den Werten in Tabelle 15 war durch unterschiedliche Auswertungszeitpunkte bedingt.

Quelle: MA 40

Fast 90 % der Bedarfsgemeinschaften erhielten im September 2016 Mindestsicherungsleistungen von weniger als 1.000 EUR, weitere 8 % zwischen 1.001 EUR und 1.500 EUR, weitere 2 % zwischen 1.501 EUR und 2.000 EUR. Lediglich 398 Bedarfsgemeinschaften (0,5 %) hatten einen Mindestsicherungsanspruch von mehr als 2.000 EUR. Der Maximalwert an bezogener Mindestsicherung lag in diesem Monat bei 3.294,41 EUR und betraf eine österreichische Familie mit zehn Kindern.

(3) Nachstehende Tabelle zeigt den Jahresaufwand der Jahre 2011 bis 2015 – jeweils zum Oktober des Jahres – für Lebensunterhalt und Wohnbedarf, gegliedert nach Art der Anspruchsgruppen:

Tabelle 9: Jahresaufwand in Wien nach Anspruchsgruppen

	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. EUR				
Alleinstehende	181,93	213,09	230,34	252,13	300,42
Alleinerziehende mit 1 Kind	20,49	24,40	26,60	28,43	29,51
Alleinerziehende mit 2 Kindern	14,31	18,03	19,76	21,25	21,38
Alleinerziehende mit 3 Kindern	7,55	9,21	10,15	11,11	10,86
Alleinerziehende mit 4 oder mehr Kindern	4,55	5,98	7,06	7,77	7,93
Summe Alleinerziehende	46,91	57,61	63,57	68,55	69,69
Paar ohne Kinder	13,29	17,11	18,68	20,22	22,55
Paare mit 1 Kind	7,07	11,25	12,13	13,64	14,97
Paare mit 2 Kindern	11,02	16,26	17,78	20,83	23,77
Paare mit 3 Kindern	12,40	16,80	18,24	21,05	23,53
Paare mit 4 oder mehr Kindern	15,40	19,19	20,02	22,57	23,44
Summe Paare	59,18	80,60	86,85	98,31	108,26
andere¹	0,00	5,76	6,74	8,05	5,14
Summe	288,02	357,07	387,50	427,04	483,51

Rundungsdifferenzen möglich

¹ z.B. Paar mit einer volljährigen Person mit Anspruch auf Familienbeihilfe, die in einem gemeinsamen Haushalt leben

Quelle: Statistik Austria (für 2010 keine vergleichbaren Daten)

Während die Anzahl der BezieherInnen von 97.542 (2011) auf 138.592 (2015) um +42 % anstieg (TZ 13), erhöhte sich der Jahresaufwand mit +68 % (2011: 288,02 Mio. EUR, 2015: 483,51 Mio. EUR) deutlich stärker. Der Jahresaufwand für Alleinerziehende mit Kindern wuchs mit +49 % (2011: 46,91 Mio. EUR, 2015: 69,69 Mio. EUR) schwächer, der für Paare mit Kindern mit +87 % (2011: 45,89 Mio. EUR, 2015: 85,71 Mio. EUR) deutlich stärker. Die Gruppe der Alleinstehenden hatte mit 62 % den größten Anteil am Jahresaufwand 2015, gefolgt von den Paaren mit 22 % und den Alleinerziehenden mit 14 %. Auf Bedarfsgemeinschaften mit hohen Personenzahlen (Paare und Alleinerziehende mit jeweils vier oder mehr Kindern) entfiel ein Anteil von insgesamt 6 % des Jahresaufwands 2015.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



9.2

Der RH hielt fest, dass die Bandbreite des monatlichen Mindestsicherungsanspruchs für Lebensunterhalt und Wohnbedarf einschließlich Mietbeihilfe in Wien groß war: Sie reichte von geringen Beträgen unter 100 EUR (insbesondere für Beziehenden eines geringfügig unter den Mindeststandards liegenden Einkommens) bis zu bspw. rd. 2.000 EUR bei einem nicht erwerbstätigen Paar mit fünf minderjährigen Kindern. Unter Berücksichtigung des Kinderbetreuungsgeldes (pauschaliert je nach Variante zwischen 436 EUR und 1.000 EUR monatlich) und der Familienbeihilfe (758,60 EUR monatlich¹¹) konnte sich dadurch für eine Bedarfsgemeinschaft aus zwei Erwachsenen und fünf Kindern ein Auszahlungsbetrag von 3.200 EUR je Monat ergeben.

Weiters verwies der RH darauf, dass die Mindestsicherungsansprüche in Wien u.a. infolge höherer Mindeststandards für Kinder (**TZ 5**), infolge von Sonderzahlungen für DauerleistungsbezieherInnen (**TZ 6**) und infolge der Gewährung von Mietbeihilfe (**TZ 8**) meistens über dem Mindestsicherungs niveau der Art. 15a–Vereinbarung lagen. Dabei war die Gewährung von Sonderzahlungen und der Mietbeihilfe auf das in der Art. 15a–Vereinbarung festgelegte Verschlechterungsverbot (**TZ 6**) zurückzuführen.

9.3

(1) Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zum Bericht 2014 (TZ 9), wonach lediglich rd. 0,02 % der Bedarfsgemeinschaften Paaren mit fünf Kindern ohne Einkommen zuordenbar gewesen seien. Auch wenn das Ansinnen des RH, erzielbare Leistungshöhen in den verschiedensten Familienzusammensetzungen darzustellen, nachvollziehbar sei, bilde das Fallbeispiel 4 keinen typischen Mindestsicherungsfall ab. Der RH hätte auf Basis einer objektiven und faktenbasierten Nutzung des Wiener Datenmaterials diesen typischen Mindestsicherungsfall ausschließen müssen, was der RH aber nicht getan habe. Diese Fälle als kennzeichnend, typisch oder charakteristisch auszuweisen, erscheine aus Sicht des BMASK ungebrochen problematisch.

Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme weiters fest, dass die von der Stadt Wien erfolgte Bemessung des Einkommens am tatsächlich verfügbaren monatlichen Einkommen im Einklang mit der langjährigen Judikatur des VwGH stehe. Schließlich sei dem BMASK nicht gänzlich klar gewesen, was der RH mit seiner Feststellung einer großen Bandbreite der monatlichen Mindestsicherungsansprüche bezwecken wolle. Denn dass die Höhe der Mindestsicherungsansprüche von unterschiedlich-

¹¹ Berechnung der Familienbeihilfe für Fallbeispiel 4:

2 Kinder unter 3 Jahren zu	111,80 EUR
+ 2 Kinder über 3 Jahren zu	119,60 EUR
+ 1 Kind über 10 Jahren zu	138,80 EUR
+ Geschwisterzuschlag 5 x 31,40 EUR =	758,60 EUR, ohne Kinderabsetzbetrag (rd. 58,40 EUR pro Monat)

ten Faktoren abhängen könne, sei systemimmanent. Eine Familie mit fünf Kindern könne daher höhere wie auch geringere Mindestsicherungsansprüche haben.

(2) Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme auf die Fallbeispiele, wonach die Stadt Wien in Teilbereichen (z.B. für Kinder) höhere Leistungen gewähre, die Mindestsicherungsansprüche in Summe aber deutlich unter den Werten von Tirol und Vorarlberg liegen würden. Dies sei vor allem auf die in Tirol und Vorarlberg hohen Unterstützungsleistungen für Wohnen zurückzuführen. Die Stadt Wien betonte nochmals die Feststellung des RH, dass lediglich zwei bzw. 0,002 % der Bedarfsgemeinschaften eine Leistung von über 3.000 EUR und 73.179 bzw. 89 % der Bedarfsgemeinschaften maximal 1.000 EUR monatlich erhalten hätten.

9.4

Der RH entgegnete dem BMASK, dass er die ausgewählten Fallbeispiele nie als typisch oder kennzeichnend eingestuft hatte, und wies die daraus gezogenen Rückschlüsse des BMASK zurück. Außerdem verwies der RH darauf, dass er diesmal – im Unterschied zum Bericht 2014 – über Datenmaterial zur Höhe der Mindestsicherungsansprüche und Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (Tabelle 8) sowie zum Jahresaufwand in Wien nach Anspruchsgruppen (Tabelle 9) verfügte und diese Informationen zur Erläuterung der Häufigkeit von bezogenen hohen Mindestsicherungsansprüchen (bspw. über 2.501 EUR je Monat) oder von Paaren mit vier oder mehr Kindern verwendete. Die vom BMASK unterstellte fehlende objektive Auswertung des Datenmaterials erachtete der RH daher als unsachlich und nicht nachvollziehbar.

Außerdem stellte der RH klar, dass er die von der Stadt Wien praktizierte Bemessung des Einkommens nicht kritisiert hatte, aber die Unterschiede zur Art. 15a–Ver Vereinbarung sowie zu den Ländern Tirol und Vorarlberg im Sinne eines objektiven, sachlich nachvollziehbaren Vergleichs erläutert hatte.

Entgegen der vom BMASK behaupteten Unklarheit war die große Bandbreite der monatlichen Mindestsicherungsansprüche einerseits in den Tabellen 8 und 9 und andererseits in den Verweisen auf die **TZ 5**, **TZ 6** und **TZ 8** präzise und schlüssig erläutert.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Begünstigungen für MindestsicherungsbezieherInnen in Wien

Übersicht

10.1 Nachstehende Tabelle zeigt Begünstigungen für finanziell bedürftige Personengruppen, die auch MindestsicherungsbezieherInnen – neben den Leistungen für Lebensunterhalt, Wohnbedarf, Mietbeihilfe und Krankenhilfe – beanspruchen konnten:

Tabelle 10: Begünstigungen für MindestsicherungsbezieherInnen in Wien

Bezeichnung	Art	Normaltarif	Tarif für Mindestsicherung
		in EUR	
Wiener Linien	ermäßigte Monatskarte	48,20	17,00
Büchereien Wien, MA 13	ermäßigte Jahreskarte	24,00	3,80
Städtische Bäder, MA 44	ermäßigte Monatskarte	22,00	16,40
Hundeabgabe, MA 6	Nachlass 50 % der Jahresgebühr	72,00	36,00
Rundfunkgebühr (Wien)	Befreiung von Jahresgebühr	298,56	0,00
Ökostrompauschale	Befreiung von Jahresgebühr	33,00	0,00
Gebühr für e-card	Befreiung von Jahresgebühr	10,85	0,00
Fernsprechentgelt-Zuschuss	bspw. monatlicher Zuschuss	12,00	0,00
Rezeptgebühr	Befreiung		
Wiener Volkshochschulen	Ermäßigung		
Kuratorium Wiener Pensionisten-Wohnhäuser	Angebote für Sommerfrische und Tagesausflüge		
Kulturpass	kostenloser Besuch von Kultureinrichtungen		
Sozialmarktberechtigung	ermäßigter Einkauf		

Quelle: RH

a) Volljährige MindestsicherungsbezieherInnen in Wien erhielten von der MA 40 ohne gesonderten Antrag den Mobilpass, der zum Erwerb von ermäßigten Fahrausweisen in Wien und von ermäßigten Jahreskarten bei den Büchereien Wien (MA 13), zum ermäßigten Eintritt bei den Städtischen Bädern (MA 44), zu Nachlässen von 50 % bei der Hundeabgabe (MA 6), zu Preisermäßigungen bei den Wiener Volkshochschulen sowie zur Nutzung der Angebote des Kuratoriums Wiener Pensionisten-Wohnhäuser (Sommerfrische und Tagesausflüge) berechtigte.

Auf den von der MA 40 ausgestellten Mobilpass bestand kein Rechtsanspruch, er hatte eine Gültigkeit von bis zu zwei Jahren. Im Zeitraum 2010 bis 2015 stieg die Anzahl der Mobilpässe für MindestsicherungsbezieherInnen von 69.530 auf 118.125 um 70 % an. Die mit dem Mobilpass verbundenen Ausgaben trug weitgehend die Stadt Wien. (TZ 11)

MindestsicherungsbezieherInnen konnten weiters in Sozialmärkten zu ermäßigten Preisen einkaufen und einen von der MA 40 ausgegebenen Kulturpass beantragen. Die InhaberInnen von Kulturpässen hatten kostenlos Zugang zu Ausstellungen, Museen, Festivals, Film, Literatur, Musik sowie Theater. Der Kulturpass war eine Initiative eines Vereins und finanzierte sich durch Spenden.

b) Über gesonderten Antrag konnten MindestsicherungsbezieherInnen in ganz Österreich von der Rundfunkgebühr für Radio und Fernsehen sowie von der Ökostrompauschale befreit werden und erhielten auch einen Fernsprechentgelt-Zuschuss. Außerdem waren MindestsicherungsbezieherInnen von der Rezeptgebühr (5,70 EUR je Medikamentenpackung, begrenzt mit 38 Rezepten (216,60 EUR) je Jahr) und der jährlichen e-card Gebühr (10,85 EUR) befreit.

Die MA 40 informierte MindestsicherungsbezieherInnen im Rahmen von Informationsveranstaltungen zur Sozialarbeit u.a. über sonstige Begünstigungen. Auch andere finanziell bedürftige Personengruppen – wie AusgleichszulagenbezieherInnen – konnten bspw. den Mobilpass bzw. eine Befreiung von der Rundfunkgebühr beantragen oder waren von der Rezeptgebühr befreit.

10.2

Der RH hielt fest, dass insbesondere für MindestsicherungsbezieherInnen neben den Leistungen für Lebensunterhalt, Wohnbedarf, Mietbeihilfe und Krankenhilfe eine Reihe von Begünstigungen bestand. Alleine die ermäßigte Monatskarte bei den Wiener Linien, die Befreiung von der Rundfunkgebühr sowie von der Ökostrompauschale und der Gebühr für die e-card stellten geldwerte, neben der Mindestsicherung gewährte Leistungen von zusammen 59,73 EUR monatlich bzw. 716,76 EUR jährlich dar. Davon entfiel mehr als die Hälfte auf die von der Stadt Wien finanzierte ermäßigte Monatskarte für die Wiener Linien.

Ausgaben für den Mobilpass

11.1

Nachstehende Tabelle zeigt die mit dem Mobilpass verbundenen Ausgaben der MA 40:

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabelle 11: Kosten der MA 40 für den Mobilpass

Ausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Verwaltung, Versand, Produktion	0,22	0,24	0,20	0,20	0,28	27
Abgeltung an Wiener Linien GmbH & Co KG	12,69	14,60	14,60	15,00	16,14	27
Abgeltung an MA 6 (Hundeabgabe)	0,05	0,10	0,11	0,14	0,15	202
Summe	12,96	14,94	14,91	15,35	16,57	28

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: MA 40

Die der MA 40 für den Mobilpass entstandenen Ausgaben umfassten Verwaltungsausgaben für Personal, Produktion und Versand der Mobilpässe sowie Abgeltungen für in Anspruch genommene ermäßigte Fahrscheine der Wiener Linien und Hundeabgaben. Sie stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 von 12,96 Mio. EUR um 28 % auf 16,57 Mio. EUR an. Die Abgeltung für Hundeabgabenermäßigungen erhöhte sich seit 2011 auf das Dreifache bzw. auf rd. 150.000 EUR. Für beanspruchte Ermäßigungen in den Städtischen Bädern (MA 44) und bei den Wiener Volkshochschulen leistete die MA 40 keine Entgelte.

11.2 Der RH wies darauf hin, dass der Mobilpass zuletzt Ausgaben von 16,57 Mio. EUR (Stand 2015) verursacht hatte. Er bemängelte, dass die MA 40 zwar den mit ermäßigten Fahrscheinen und Hundeabgaben verbundenen Einnahmengang der Wiener Linien bzw. der MA 6 mit Zahlungen von 16,14 Mio. EUR bzw. 150.000 EUR (Stand 2015) ausglich, jedoch nicht die Mindereinnahmen für Preisnachlässe der Städtischen Bäder (MA 44) oder der Wiener Volkshochschulen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Abgeltung von beanspruchten Ermäßigungen des Mobilpasses zu vereinheitlichen und damit verbundene Mindereinnahmen für andere Organisationseinheiten oder Einrichtungen transparent abzurechnen.

11.3 Die Stadt Wien sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH für eine generelle Refundierung mit den betroffenen Dienststellen abzuklären. Der Mobilpass stelle eine ergänzende Sachleistung für MindestsicherungsbezieherInnen dar. Der aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses vom März 2008 eingeführte Mobilpass habe den bisherigen Sozialpass abgelöst und beinhalte ausdrücklich eine Refundierung nur an die Wiener Linien sowie an die MA 6. Weitere Organisationen wie bspw. die Wiener Volkshochschulen, die MA 44 oder die MA 13, hätten sich der Aktion angeschlossen und würden den MobilpassinhaberInnen Ermäßigungen gewähren.

Schulstartpaket

12.1

(1) Das Schulstartpaket war eine erstmals im Sommer 2015 durchgeführte Unterstützungsmaßnahme des BMASK. Die Aktion bestand aus der Verteilung von Schulartikeln (insbesondere Schultaschen und Schulmaterialien) an bedürftige SchülerInnen und erfolgte – in Umsetzung des Europäischen Hilfsfonds – für die am stärksten benachteiligten Personen¹². Dieser für den Zeitraum 2014 bis 2020 eingerichtete Fonds folgte im Wesentlichen den komplexen unionsrechtlichen Verwaltungsvorschriften für Strukturfonds. Der Fonds kofinanzierte die Verteilung von Lebensmitteln bzw. grundlegenden Gütern bis zu 85 % und war europaweit mit EU-Mitteln von insgesamt 3,396 Mrd. EUR ausgestattet; 16,00 Mio. EUR davon entfielen auf Österreich. Da – laut der Studie EU-SILC 2012 – Kinder und Jugendliche überproportional von einer Armutsgefährdung betroffen waren, entschied das BMASK, die Fondsmittel für die Vergabe von Schulstartpaketen an SchülerInnen aller Altersgruppen in Mindestsicherungshaushalten zu verwenden.

Die Umsetzung des Fonds in Österreich und seine Abwicklung erfolgten durch das BMASK in Kooperation mit den Ländern und einer gemeinnützigen, im Wege einer Ausschreibung ermittelten Partnerorganisation. Das BMASK übernahm bzw. veranlasste dabei im Wesentlichen die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben wie die Erstellung eines operationellen Programms, die Durchführung von Evaluierungen, die Verwaltung, Finanzierung und Kontrolle des Programms. Die Aufgabe der Länder bestand in der Datenbereitstellung der betroffenen SchülerInnen. Die operative Abwicklung der Aktion oblag im Wesentlichen der Partnerorganisation, bei der das Schulstartpaket (im Jahr 2015 standen 19, im Jahr 2016 elf unterschiedliche Pakete zur Auswahl) nach seiner Bestellung abzuholen war. Die Partnerorganisation bot dafür österreichweit 130 Verteilstellen an und betrieb eine Hotline. Für den Datenaustausch war eine Datenbank eingerichtet.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Kenndaten für das Schulstartpaket bis Ende 2015:

¹² Verordnung (EU) Nr. 223/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabelle 12: Kenndaten zum Schulstartpaket des BMASK

	2014		2015		Summe		
	in EUR ¹						
	EU-Mittel	national	EU-Mittel	national	EU-Mittel	national	gesamt
Ausgaben	35.400	6.200	1.957.300	345.400	1.992.600	351.600	2.344.300
<i>davon</i>							
<i>für Schulstartpakete</i>			1.677.900	296.100	1.677.900	296.100	1.973.900
<i>für Technische Hilfe (Begleitung, Evaluierung, Datenbank)</i>	35.400	6.200	109.400	19.300	144.800	25.500	170.300
<i>für Partnerorganisation</i>			170.000	30.000	170.000	30.000	200.000
	Anzahl						
anspruchsberechtigte SchülerInnen in Österreich			47.840		47.840		
<i>davon</i>							
<i>in Wien</i>			27.100		27.100		
verteilte Pakete			33.213		33.213		
<i>davon</i>							
<i>in Wien</i>			18.440		18.440		

¹ auf 100 EUR gerundet, Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; RH

Im Jahr 2015 nahmen mit österreichweit 33.213 verteilten Schulstartpaketen 69 % der anspruchsberechtigten SchülerInnen am Projekt Schulstartpaket teil. In Wien war die Teilnahmerate mit 68 % (18.440 Schulstartpakete bei 27.100 Anspruchsberechtigten) geringfügig niedriger.

Die Ausgaben für das Schulstartpaket beliefen sich bis Ende 2015 auf insgesamt rd. 2,34 Mio. EUR, wovon 1,99 Mio. EUR auf EU-Mittel entfielen. Die Ausgaben entfielen zu 84 % (1,97 Mio. EUR) auf die Pakete und zu 16 % (370.300 EUR) auf die Programmabwicklung. Der Einkaufswert eines Schulstartpakets lag bei rd. 70 EUR.

(3) Für sozialbedürftige SchülerInnen bestanden österreichweit weitere Unterstützungen und Beihilfemöglichkeiten (z.B. Schülerbeihilfe, Unterstützung für die Teilnahme an Schulveranstaltungen). Außerdem erhielten familienbeihilfebeziehende SchülerInnen zwischen sechs und 15 Jahren jeweils im September eines Jahres zusätzlich ein Schulstartgeld von 100 EUR.

12.2

Der RH verwies kritisch darauf, dass die Inanspruchnahme der EU-Fördermittel im Ausmaß von 16,00 Mio. EUR die Einrichtung einer eigenständigen Verwaltungsstruktur erforderte, was bisher einen Aufwand von 370.300 EUR bzw. 16 % der bisherigen Gesamtausgaben (Stand Ende 2015) verursachte. Damit entstand bisher

bspw. je verteiltes Schulstartpaket mit einem Wert von rd. 70 EUR ein Verwaltungsaufwand von rd. 11 EUR (16 %). Ohne das Ziel der Förderaktion verkennen zu wollen, gab der RH außerdem kritisch zu bedenken, dass das Schulstartpaket im Ergebnis dasselbe Ziel wie das jährlich regelmäßig im Rahmen der Familienbeihilfe gewährte Schulstartgeld des Bundes verfolgte.

Der RH empfahl dem BMASK, auf eine Vereinfachung der Abwicklung der Gelder aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen auf europäischer Ebene zu drängen.

12.3

Laut Stellungnahme des BMASK sei die Umsetzung der Empfehlung ein wesentliches Anliegen des Ressorts. Aktuell bringe das BMASK dieses Anliegen in die Zwischenevaluierung der Förderaktion ein und strebe entsprechende Hinweise auch für den dazu vorgesehenen Bericht an.

Weiters stimmte das BMASK zu, dass das im Rahmen der Familienbeihilfe gewährte Schulstartgeld dasselbe Ziel wie das Schulstartpaket verfolge. Wie in der Ex-ante-Evaluierung und im operationellen Programm vermerkt, koste der Schulstart jedoch bis zu 300 EUR und würde Familien übergebühlich belasten. Darüber hinaus seien neben Schulartikeln insbesondere auch Eltern- und Werkbeiträge, Schulausflüge, Bekleidung oder Sportartikel zu finanzieren.

Merkmale von MindestsicherungsbezieherInnen

13.1

(1) Die nachstehenden vier Tabellen beruhen auf Auswertungen der Datenbank SOWISO (Software Wien Sozial)¹³ (TZ 40) und zeigen zu den MindestsicherungsbezieherInnen in Wien deren Altersstruktur und Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus, Anspruchsgruppen, Bezugsdauer und Anspruchsumfang, mit Stand jeweils zum Jahresende 2010 bis 2015 bzw. zum 30. Juni 2016.

¹³ Die in der Datenbank SOWISO verwendete Definition von MindestsicherungsbezieherInnen umfasste nicht nur BezieherInnen von Mindestsicherungsleistungen, sondern auch ihre MitbewohnerInnen, die bspw. bei der Bemessung der Mietbeihilfe relevant waren, selbst aber keine Mindestsicherungsleistungen erhielten (z.B. AsylwerberInnen oder keine Mindestsicherung beziehende Kinder (TZ 8)). Dies betraf bezogen auf die Werte des 1. Halbjahrs 2016 bspw. 12.777 Kinder.

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

(2) Geschlecht und Alter:

Tabelle 13: MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Geschlecht und Alter

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1. Halbjahr
Anzahl							
Geschlecht							
weiblich	43.510	51.704	56.423	58.775	63.064	69.288	74.772
männlich	37.731	45.838	50.547	53.557	60.184	69.304	76.286
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058
Alter in Jahren							
0 bis 14	20.735	26.437	29.594	31.647	34.390	37.869	40.416
15 bis 19	5.138	6.695	7.406	7.741	8.441	9.739	11.063
20 bis 39	23.126	28.678	32.052	34.480	39.161	46.118	51.326
40 bis 59	21.253	24.139	25.744	26.552	28.466	31.033	33.318
über 60	10.989	11.593	12.174	11.912	12.790	13.833	14.935
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058

Quelle: MA 40

Die Anzahl der MindestsicherungsbezieherInnen stieg von 81.241 Personen (2010) um rd. 71 % auf 138.592 (2015) an, wobei der jährliche Anstieg zwischen 5 % (2013) und 20 % (2011) lag. Im Jahr 2010 bezogen mehr Frauen (54 %) als Männer (46 %) Mindestsicherung, im Jahr 2015 war die Anzahl der Frauen und Männer nahezu gleich.

Fast 70 % der MindestsicherungsbezieherInnen waren im Jahr 2015 jünger als 40 Jahre. Die 20- bis 39-Jährigen machten rund ein Drittel aller MindestsicherungsbezieherInnen aus, die Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr etwas mehr als ein Viertel (27 %). Die über 60-Jährigen, die mit Erreichen des Pensionsalters gegebenenfalls Pensionsansprüche hatten, waren mit 10 % vertreten.

Insgesamt war festzustellen, dass sich die Anzahl der über 60-Jährigen von 10.989 (2010) auf 13.833 (2015) vergleichsweise wenig änderte (+26 %), die MindestsicherungsbezieherInnen im arbeitsfähigen Alter von 20 bis 59 Jahren jedoch von 44.379 (2010) auf 77.151 (2015) stark anstiegen (+74 %).

(3) Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus:

Tabelle 14: MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1. Halbjahr
Anzahl							
Staatsangehörigkeit							
Österreich	57.231	66.232	69.534	70.405	72.454	75.268	77.768
Polen	833	1.330	1.695	1.938	2.174	2.417	2.719
Rumänien	596	784	1.111	1.260	1.645	2.219	2.630
Bulgarien	215	335	435	551	852	1.439	1.719
Slowakei	439	585	800	955	1.116	1.219	1.377
Deutschland	592	693	723	749	841	920	998
Ungarn	185	285	392	486	602	700	786
Kroatien	297	357	420	461	530	623	671
weitere andere EU-Staaten	562	741	933	1.022	1.141	1.271	1.365
Summe andere Staaten der EU	3.719	5.110	6.509	7.422	8.901	10.808	12.265
Syrien	96	181	442	947	3.134	7.728	12.602
Türkei	3.402	4.496	5.414	6.063	6.673	7.280	8.058
Afghanistan	1.580	2.205	2.727	3.520	4.899	6.508	7.106
Russische Föderation	3.703	4.346	4.753	4.975	5.457	5.645	5.786
Serbien	1.567	2.288	2.839	2.927	3.318	3.757	3.964
Irak	614	825	927	997	1.245	1.663	1.974
Somalia	368	617	793	934	1.016	1.236	1.393
Iran	490	635	756	915	1.080	1.228	1.281
Bosnien und Herzegowina	611	759	915	944	1.061	1.135	1.210
Ägypten	557	658	759	834	900	988	1.070
weitere andere Staaten außerhalb der EU	2.347	2.971	3.347	3.576	4.210	4.865	5.398
Summe Staaten außerhalb der EU	15.335	19.981	23.672	26.632	32.993	42.033	49.842
keine Angabe bzw. staatenlos	4.956	6.219	7.255	7.873	8.900	10.483	11.183
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058
Aufenthaltsstatus							
österreichische StaatsbürgerInnen	57.231	66.232	69.534	70.405	72.454	75.268	77.768
Asylberechtigte	7.474	9.461	11.080	12.952	17.414	24.642	30.826
subsidiär Schutzberechtigte	1.789	2.382	2.943	3.544	4.264	5.205	5.503
sonstige Aufenthaltstitel ¹ bzw. ungeklärt	14.747	19.467	23.413	25.431	29.116	33.477	36.961
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058

¹ u.a. Rot-Weiß-Rot-Karte, Daueraufenthalt EG, Daueraufenthalt, Erwerbstätigeneigenschaft, Rot-Weiß-Rot-Karte plus, Daueraufenthalt EG für Familienangehörige, Blaue Karte EU, diverse befristete und unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen

Quelle: MA 40

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Etwas mehr als die Hälfte (54 %) der MindestsicherungsbezieherInnen waren im Jahr 2015 ÖsterreicherInnen, auf Staaten außerhalb der EU entfiel rund ein Drittel (30 %). Auf andere EU-BürgerInnen entfielen 8 %, für weitere 8 % bestanden keine Angaben über Staatszugehörigkeit oder sie waren staatenlos (TZ 42). Während sich die Anzahl der MindestsicherungsbezieherInnen mit österreichischer Staatsbürgerschaft im Zeitraum 2010 bis 2015 um ungefähr ein Drittel (+ 32 %) erhöhte, verdreifachte sich nahezu die Anzahl der BezieherInnen aus anderen Staaten der EU (+191 %) ebenso wie die aus den Staaten außerhalb der EU (+174 %). Die MindestsicherungsbezieherInnen mit den größten Zuwächsen (mehr als +200 %) stammten aus Syrien (+7.950 %), Bulgarien (+569 %), Afghanistan (+312 %), Ungarn (+278 %), Rumänien (+272 %) und Somalia (+236 %).

(4) Art der Anspruchsgruppen und Anzahl der Bedarfsgemeinschaften:

Tabelle 15: MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Art der Anspruchsgruppen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1. Halbjahr
Anzahl							
Anspruchsgruppen							
Alleinstehende	35.514	39.539	42.141	43.791	48.110	54.871	58.247
<i>davon</i>							
<i>männlich</i>	17.583	20.194	21.940	23.257	26.542	31.551	34.044
<i>weiblich</i>	17.931	19.345	20.201	20.534	21.568	23.320	24.203
AlleinerzieherInnen	6.765	8.784	9.642	10.129	10.712	11.251	11.927
<i>davon</i>							
<i>männlich</i>	416	627	661	740	814	904	1.012
<i>weiblich</i>	6.349	8.157	8.981	9.389	9.898	10.347	10.915
Paare bzw. Volljährige im gemeinsamen Haushalt	14.419	18.519	21.046	22.007	24.853	28.634	32.848
Minderjährige mit Anspruch auf Familienbeihilfe	24.295	30.205	33.591	35.793	38.769	43.076	47.974
sonstige	4	0	0	0	12	53	62
Summe¹	80.997	97.047	106.420	111.720	122.456	137.885	151.058
Anzahl der Bedarfsgemeinschaften							
Bedarfsgemeinschaften	49.515	56.819	61.396	63.823	70.008	78.999	80.660

¹ Die Abweichung der Personenanzahl gegenüber jener in Tabelle 8 und 14 war durch unterschiedliche Auswertungskriterien bedingt.

Quelle: MA 24

Die Alleinstehenden waren im Jahr 2015 mit 40 % der MindestsicherungsbezieherInnen die größte Gruppe. Während im Jahr 2010 der Anteil alleinstehender männlicher und weiblicher Mindestsicherungsbezieher noch annähernd gleich

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



war, stieg der Anteil alleinstehender männlicher Bezieher im Jahr 2015 auf 58 %. Auf die AlleinerzieherInnen entfielen 8 % (2015), wovon 92 % weiblich waren.

Die Gruppe der Volljährigen im gemeinsamen Haushalt machte 21 % der gesamten unterstützten Personen im Jahr 2015 aus und umfasste insbesondere (Ehe)Paare. Der Anteil der Minderjährigen mit Familienbeihilfeanspruch lag bei 31 % (2015).

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften stieg um 60 % von 49.515 (2010) auf 78.999 (2015).

(5) Bezugsdauer und Anspruchsumfang:

Tabelle 16: MindestsicherungsbezieherInnen in Wien nach Bezugsdauer und Anspruchsumfang

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1. Halbjahr
Anzahl							
Bezugsdauer							
bis 1 Monat	5.255	5.146	4.600	4.267	5.496	6.054	6.195
2 bis 6 Monate	14.225	15.988	14.071	14.162	15.924	17.506	19.361
7 bis 11 Monate	13.581	17.283	16.762	17.556	18.123	19.609	20.951
12 Monate (ganzjährig)	48.180	59.125	71.537	76.347	83.705	95.423	104.551
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058
mindestens 18 Monate in den letzten 24 Monaten	– ¹	54.826	67.278	75.381	82.997	90.776	99.238
Anspruchsumfang							
Vollunterstützte	33.928	39.919	42.846	44.315	48.671	55.508	60.714
Teilunterstützte	47.313	57.623	64.124	68.017	74.577	83.084	90.344
Summe	81.241	97.542	106.970	112.332	123.248	138.592	151.058
<i>davon</i>							
<i>infolge Alters vollunterstützte DauerleistungsbezieherInnen²</i>	1.784	1.986	2.113	2.287	2.536	2.791	2.999
<i>infolge Krankheit vollunterstützte DauerleistungsbezieherInnen²</i>	4.723	4.695	5.073	5.466	5.646	6.088	6.250
<i>Teilunterstützte nur Mietbeihilfe</i>	9.332	9.454	9.632	9.031	9.240	9.568	9.795
Teilunterstützte mit Einkommen							
Notstandshilfe (AMS)	13.845	16.948	19.258	21.901	24.780	27.386	27.855
Unterhaltszahlungen	7.240	9.613	10.871	11.786	12.744	13.405	14.195
Erwerbseinkommen	6.163	8.371	9.531	10.173	10.965	12.318	13.852
Arbeitslosengeld (AMS)	5.440	6.174	7.578	8.961	9.104	9.080	8.675
Grundversorgung	1.078	1.874	2.419	3.188	4.993	7.005	9.678
Sonstige	8.150	10.642	11.804	15.973	17.753	20.185	22.080
Summe (Mehrfachnennungen möglich)	41.916	53.622	61.461	71.982	80.339	89.379	96.335

¹ Für 2010 waren keine Daten verfügbar.

² siehe TZ 6

Quelle: MA 40

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Die durchschnittliche Bezugsdauer der Mindestsicherung stieg von 9,7 Monaten (2010) auf 10,3 Monate (2015) an. Während die Gesamtzahl der MindestsicherungsbezieherInnen im Zeitraum 2010 bis 2015 um 71 % anstieg, verdoppelte sich nahezu die Anzahl der Personen mit ganzjähriger Unterstützung (+98 %), ihr Anteil an allen BezieherInnen stieg von 59 % (2010) auf 69 % (2015).

Der Anteil der sogenannten LangzeitbezieherInnen, die in den letzten 24 Monaten mindestens 18 Monate lang Mindestsicherung erhalten hatten, stieg von 56 % (2011; für 2010 keine Daten) auf 65 % (2015) der unterstützten Personen.

Der Anteil der teilunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen nahm von 58 % (2010) geringfügig zu und betrug zuletzt 60 % (2015), der Anteil der vollunterstützten BezieherInnen sank von 42 % (2010) auf 40 %. Die häufigsten Kombinationen betrafen Mindestsicherung und Notstandshilfe, Unterhaltszahlungen, Erwerbseinkommen sowie sonstige Einkünfte.

13.2

Der RH hob folgende Entwicklungen im Zeitraum 2010 bis 2015 besonders hervor:

- den starken Anstieg (+74 %) der MindestsicherungsbezieherInnen im arbeitsfähigen Alter von 20 bis 59 Jahren,
- den Anstieg der Gruppe der nicht-österreichischen MindestsicherungsbezieherInnen auf weit mehr als das Doppelte (+164 %),
- den Anstieg der Gruppe der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten auf mehr als das Dreifache (+222 %),
- den ebenfalls stark gestiegenen Anteil der männlichen Alleinstehenden (+79 %), der Paare (Volljährige) (+99 %) und der Minderjährigen (+77 %),
- den auf 65 % (2011 bis 2015) gestiegenen Anteil der Gruppe der LangzeitbezieherInnen (in den letzten 24 Monaten mindestens 18 Monate Mindestsicherungsbezug) und
- die Verdoppelung der Personen mit ganzjähriger Unterstützungsdauer (+98 %).

Außerdem verwies der RH an dieser Stelle auf seine Ausführungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (**TZ 49**, **TZ 50**) und die sich daraus für die Arbeitsmarktpolitik ergebenden Herausforderungen.

13.3

Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die vom RH verwendeten Zahlen – wie vom RH erläutert – Stichtagswerte zum Jahresende seien (bspw.

138.592 BezieherInnen im Jahr 2015) und sich von den durch die Stadt Wien veröffentlichten Jahreszahlen insofern unterschieden, als die Stadt Wien in ihrer Mindestsicherungsstatistik 2015 jene Personenanzahl (180.646 Personen) nenne, die im Laufe eines Jahres – unabhängig von der Dauer – Mindestsicherung bezogen hätten. Außerdem bestünden auch noch Unterschiede zur Mindestsicherungsstatistik auf Bundesebene, da darin keine BezieherInnen von Hilfe in besonderen Lebenslagen erfasst seien. Ab dem Jahr 2018 hätten die Länder auf Betreiben der Stadt Wien den Umstieg auf durchschnittliche Monatszahlen (statt Jahreszahlen) und eine weitere Harmonisierung der Statistik vereinbart.

Teilaspekte der Mindestsicherung

Kürzungen

14.1

(1) Arbeitsfähige MindestsicherungsbezieherInnen waren verpflichtet, ihre Arbeitskraft einzusetzen, sofern nicht Kinderbetreuungspflichten¹⁴ oder gesundheitliche Einschränkungen bestanden oder das Regelpensionsalter erreicht war. Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung war nach vorheriger Ermahnung und Belehrung der Mindestsatz für Lebensunterhalt der arbeitsunwilligen Person zu kürzen. Dies erfolgte stufenweise: im ersten Monat im Ausmaß von 25 %, in den beiden nächsten Monaten zur Hälfte, danach zur Gänze. Die Kürzung betraf weder den Wohnbedarf, die Mietbeihilfe oder die Wohnbeihilfe der arbeitsunwilligen Person, noch die Mindestsicherungsansprüche von übrigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft, wie PartnerInnen und Kindern. Ebenfalls aufrecht blieben die Krankenhilfe oder sonstige Begünstigungen, wie Mobilpass. (TZ 25, TZ 10)

Minderjährige MindestsicherungsbezieherInnen waren verpflichtet, ab dem vollendeten 15. Lebensjahr eine Schulbesuchsbestätigung vorzulegen oder sich beim AMS zu melden. Im Falle der Nichterfüllung war ihr Mindestsicherungsanspruch nach Ermahnung stufenweise und letztlich – da Minderjährige keine Leistungen für den Wohnbedarf erhielten (TZ 7) – zur Gänze zu kürzen.

(2) In den in TZ 9 beschriebenen Fallbeispielen war beim Alleinstehenden (Fallbeispiel 1) der Lebensunterhalt um bis zu 628 EUR (67 % des gesamten Mindestsicherungsanspruchs), im Fall des Paares mit fünf Kindern (Fallbeispiel 4) um bis zu 471 EUR (Lebensunterhalt der Partnerin oder des Partners bzw. 24 % des gesamten Mindestsicherungsanspruchs) zu kürzen.

¹⁴ Eine Betreuungspflicht durch einen Elternteil war für die Stadt Wien insbesondere bei Kindern bis zu drei Jahren gegeben.

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

(3) Die Anzahl der Kürzungsfälle entwickelte sich folgendermaßen:

Tabelle 17: Kürzungsfälle 2011 bis 2016

Kürzungen	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1. Halbjahr	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl						in %
zu 25 %	3.874	4.635	4.912	4.152	4.199	3.207	+8
zu 50 %	2.142	3.063	3.312	2.694	2.590	1.982	+21
zu 100 %	784	1.732	2.482	2.637	2.889	2.832	+268
Summe	6.800	9.430	10.706	9.483	9.678	8.021	+42

Quelle: MA 40

Die Gesamtzahl der Kürzungsfälle stieg in den Jahren 2011 bis 2015 um rd. 42 %. Auffallend war, dass die Gesamtzahl der Kürzungsfälle im ersten Halbjahr 2016 bereits mehr als 80 % des Vorjahreswerts erreicht hatte. Hochgerechnet würden sich daraus für das Jahr 2016 16.042 Kürzungsfälle und seit 2011 eine Steigerung um 136 % ergeben.

(4) Im Jahr 2015 erfolgten Kürzungen über insgesamt 884.702 Tage, wobei 559.738 Tage (63 %) auf weibliche und 324.964 Tage (37 %) auf männliche Mindestsicherungsbezieher entfielen. Der größte Anteil von 358.529 Kürzungstagen (41 %) entfiel auf verheiratete Frauen. 43 % der Kürzungstage betrafen österreichische MindestsicherungsbezieherInnen, 10 % BezieherInnen aus den restlichen EU-Ländern und 41 % BezieherInnen aus Drittstaaten. Kürzungen im Ausmaß von 51.482 Tagen (6 %) konnten mangels Nationalitätenangabe in der Datenbank nicht zugeordnet werden (TZ 42). Die MindestsicherungsbezieherInnen mit den meisten Kürzungstagen waren – nach den österreichischen (43 %) – türkische (18 %), serbische (3 %), ägyptische (3 %) und polnische StaatsbürgerInnen (3 %).

(5) Im Jahr 2015 betrug die durchschnittliche Kürzungsdauer 91,4 Tage. Nachstehende Tabelle zeigt die Dauer der Kürzungen im Jahr 2015:

Tabelle 18: Kürzungsdauer im Jahr 2015

	2015			
	Kürzungen		Kürzungstage	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
bis 1 Monat	5.467	56	158.244	18
1 Monat bis 2 Monate	2.157	22	126.879	14
2 Monate bis 6 Monate	482	5	58.783	7
6 Monate bis 12 Monate	344	4	92.576	11
ganzjährig	1.228	13	448.220	51
gesamt	9.678	100	884.702	100

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: MA 40

78 % aller Kürzungsfälle entfielen auf Kürzungen von bis zu zwei Monaten. Auffallend war, dass die ganzjährigen Kürzungen rund die Hälfte (51 %) aller Kürzungstage ausmachten, aber nur 13 % der Kürzungsfälle betrafen.

Bei den ganzjährigen Kürzungen (insgesamt 448.220 Kürzungstage) bildeten verheiratete Mindestsicherungsbezieherinnen mit 221.190 Kürzungstagen die größte Gruppe. Dies entsprach rund einem Viertel (25 %) aller Kürzungstage bzw. der Hälfte (49 %) der ganzjährigen Kürzungstage. Die meisten Kürzungstage in dieser Gruppe entfielen auf türkische Staatsbürgerinnen (84.680 Kürzungstage bzw. 38 %). Die zweitgrößte Gruppe waren die männlichen Alleinstehenden mit 77.015 Kürzungstagen, rd. 9 % aller Kürzungen bzw. 17 % der ganzjährigen Kürzungen. In dieser Gruppe hatten österreichische Staatsbürger mit 50.370 Kürzungstagen bzw. 65 % den höchsten Anteil.

14.2

Der RH beurteilte die bei fehlender Arbeitsbereitschaft gemäß Art. 15a-Vereinbarung vorgesehenen Kürzungen von Mindestsicherungsansprüchen als unzureichend, um bei Bedarfsgemeinschaften mit hoher Personenzahl den Einsatz der Arbeitskraft sicherzustellen. Beispielsweise umfasste das Kürzungspotenzial bei einem Paar mit fünf Kindern nur bis zu 24 % oder 471 EUR des gesamten Mindestsicherungsanspruchs von 1.997 EUR. Der RH kritisierte auch die nur geringe Wirkung des derzeitigen Kürzungsmodells gegenüber verheirateten Bezieherinnen und männlichen Alleinstehenden. Offensichtlich nahmen insbesondere die dauerhaft gekürzten MindestsicherungsbezieherInnen die Kürzungen in Kauf und zogen es vor, mit den verminderten Beträgen auszukommen, anstatt Arbeitseinkünfte anzustreben.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Der RH empfahl der Stadt Wien, vor allem die ganzjährigen, wenig erfolgversprechenden Kürzungen von verheirateten Bezieherinnen und männlichen Alleinstehenden kritisch zu hinterfragen und wirksame Neuregelungen im Interesse der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung sollten das BMASK und die Stadt Wien auf entsprechende wirksame Neuregelungen mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei Verweigerung des Arbeitskrafteinsatzes hinwirken.

14.3

(1) Das BMASK verwies in seiner auch die **TZ 15** umfassenden Stellungnahme darauf, dass der Entwurf für eine neue Art. 15a-Vereinbarung verstärkte Arbeitsanreize durch restriktivere Sanktionsregelungen vorgesehen habe. Im Übrigen verblieb das BMASK bei seiner Stellungnahme zum Bericht 2014 (TZ 18). Demnach sei einerseits zu hinterfragen, ob es sachlich gerechtfertigt sei, die restlichen Haushaltsmitglieder und die als besonders schutzwürdig einzustufenden minderjährigen Kinder aufgrund des schuldhaften Verhaltens eines Haushaltsmitglieds zu pönalisieren. Andererseits sei von den Ländern eine Kürzung des Wohnbedarfs als kontraproduktiv eingestuft worden, da dies zu Delogierungen führen könnte.

(2) Die Stadt Wien erläuterte in ihrer Stellungnahme die Pflichten von arbeitsfähigen AntragstellerInnen bzw. BezieherInnen von Mindestsicherung, ihre Arbeitskraft einzusetzen und an arbeitsintegrativen Maßnahmen teilzunehmen. Die Kontrolle des gesetzlich geregelten Einsatzes der Arbeitskraft erfolge über eine Datenschnittstelle zum AMS. Die Leistungskürzung sei in der Art. 15a-Vereinbarung (Art. 14 Abs. 4) sowie im § 15 Abs. 1 Wiener Mindestsicherungsgesetz geregelt. Die Vorgangsweise der Stadt Wien, lediglich den Lebensunterhalt der arbeitsunwilligen Person zu kürzen, habe der Art. 15a-Vereinbarung entsprochen und sei alternativlos gewesen.

Außerdem könne die Stadt Wien dem Bericht des RH keinen evidenzbasierten Nachweis über eine generelle Ineffektivität des derzeitigen Kürzungsmodells entnehmen. Laut Auswertungen der MA 24 erfolge eine Kürzung in den meisten Fällen einmalig, nur wenige BezieherInnen würden mehrmalige Kürzungen aufweisen. Das Sanktionsmodell führe deshalb zu intendierten Lerneffekten. In 13 % der Kürzungsfälle erfolge allerdings keine Verhaltensänderung (ganzjährige Kürzung).

Die Stadt Wien sagte jedoch zu, im Zuge der Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes die Sanktionen anzupassen. Eine zielgruppenspezifische Sanktion (alleinstehende Männer, verheiratete Bezieherinnen) sei rechtlich jedoch nicht umsetzbar.

14.4

(1) Der RH gab gegenüber dem BMASK – wie bereits im Bericht 2014 – zu bedenken, dass die Art. 15a–Vereinbarung nur eine mögliche, aber keine verpflichtende und nur ausnahmsweise eine gänzliche Kürzung des Lebensunterhalts des arbeitsfähigen Partners vorgesehen hatte. Außerdem war nach Ansicht des RH davon auszugehen, dass die Kürzung des Lebensunterhalts ausschließlich des arbeitsfähigen Partners in der Praxis dazu führte, dass die verbleibenden Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft mit ihren Mindestsicherungsleistungen auch den Lebensunterhalt des gekürzten Bedarfsgemeinschaftsmitglieds finanzierten. Das wirkte nach Ansicht des RH der vom BMASK gewollten Vermeidung einer Pönalisierung vor allem der minderjährigen Kinder entgegen.

(2) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass er keine generelle Ineffektivität des Kürzungsmodells festgestellt hatte, sondern eine konkret für Bedarfsgemeinschaften mit hoher Personenanzahl. Er teilte nicht die Ansicht der Stadt Wien, wonach die geringe Wirkung des derzeitigen Kürzungsmodells gegenüber verheirateten Bezieherinnen und männlichen Alleinstehenden aus rechtlichen Gründen nicht änderbar sei. Angesichts der Tatsache, dass die ganzjährigen Kürzungen rund die Hälfte (51 %) aller Kürzungstage ausmachten und die Vorgaben der Art. 15a–Vereinbarung Ende 2016 wegfielen, erachtete es der RH durchaus als möglich, weitergehende Sanktionen bei dauerhaft gekürzten MindestsicherungsbezieherInnen einzuführen und damit dem Mindestsicherungsziel einer (Wieder–)Eingliederung in das Erwerbsleben zu entsprechen.

Koordination von Mindestsicherungskürzungen und AMS–Sanktionen

15.1

(1) Sperrte das AMS Wien infolge Verweigerung der Arbeitsaufnahme, eines Kursbesuchs oder der Arbeitssuche AMS–Bezüge, hatte auch die MA 40 die Leistungen der Mindestsicherung zu kürzen. Das AMS Wien stellte Informationen über erfolgte Sperren auf einer eigenen, der MA 40 über das Programm SOWISO zugänglichen Plattform bereit. Eine direkte Information der zuständigen ReferentInnen in der MA 40 erfolgte nicht. Die ReferentInnen erfuhren erst anlassbezogen bzw. spätestens nach drei Monaten (bspw. bei Meldungen durch BezieherInnen oder bei wiederkehrenden Überprüfungen (TZ 35)) von der AMS–Sperrung. Damit konnte die MA 40 keine zeitnahen Kürzungen veranlassen. Der RH stellte aber auch fest, dass die MA 40 in mehreren Fällen bis zu neun Monate nach Beginn der AMS–Sperrung noch keine Kürzungen eingeleitet hatte.

(2) Sperrte das AMS die AMS–Bezüge, bemaß die MA 40 gemäß der Art. 15a–Vereinbarung die Mindestsicherungsansprüche vom tatsächlich verfügbaren Einkommen. Dies führte – wie nachfolgend dargestellt – dazu, dass gesperrte Mindestsi-

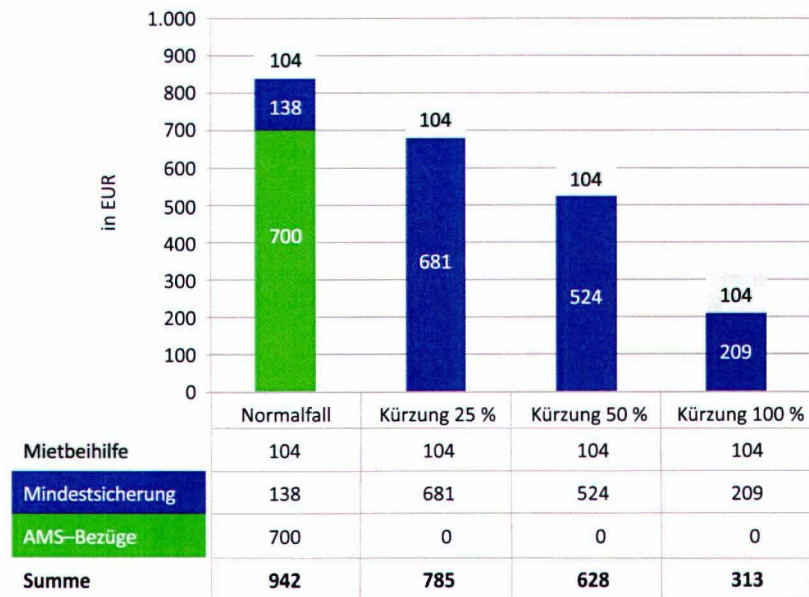
Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

cherungsbezieherInnen zwar die AMS-Bezüge verloren, jedoch höhere, wenngleich gekürzte Mindestsicherungsleistungen diese Ausfälle weitgehend (insbesondere bei Kürzungen von 25 % oder 50 %) kompensierten:

Abbildung 2: Kürzung nach AMS-Sperre



Quelle: RH

Erhielten alleinstehende Teilunterstützte bspw. neben AMS-Bezügen von 700 EUR Mindestsicherungsleistungen inklusive Mietbeihilfe von 242 EUR – also insgesamt 942 EUR monatlich –, erhöhte sich im Falle einer Sperre und damit eines Wegfalls der AMS-Bezüge die Mindestsicherung einschließlich Mietbeihilfe trotz 25%iger Kürzung von 242 EUR auf insgesamt 785 EUR. Dies entsprach einer lediglich 17%igen Kürzung des Ausgangsbetrags (942 EUR).

Bei einer weiteren Kürzung der Mindestsicherung im Ausmaß von 50 % verblieben noch immer 628 EUR monatlich (67 % des Ausgangsbetrags); bei einer gänzlichen Kürzung der Mindestsicherung noch 313 EUR monatlich (33 % des Ausgangsbetrags). Die in der Art. 15a-Vereinbarung verankerte Bemessung der Mindestsicherungsansprüche am tatsächlich verfügbaren Einkommen bestand seit dem Jahr 2010 unverändert.

15.2

(1) Der RH beurteilte die IT-unterstützte Schnittstelle zwischen AMS Wien und der Stadt Wien als ungeeignet, um eine zeitnahe Kürzung der Mindestsicherungsansprüche nach einer AMS-Sperre sicherzustellen.

Der RH empfahl der Stadt Wien und dem AMS Österreich, in den IT-Strukturen der Stadt Wien und des AMS Wien eine zeitnahe, direkte Information der zuständigen MindestsicherungsreferentInnen über AMS-Sperren vorzusehen. Der Stadt Wien empfahl der RH, eine zeitnahe Kürzung der Mindestsicherungsansprüche sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass im Falle einer Sperre der AMS-Bezüge die neu bemessene Mindestsicherung, trotz Kürzung, die AMS-Bezüge nahezu gänzlich oder teilweise kompensieren konnte. Damit wirkten sich zeitgleiche Sanktionen durch das AMS Wien und die Stadt Wien insbesondere bei teilunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen mit relativ hohen AMS-Bezügen (bspw. 700 EUR) erst im Falle einer 100%igen Kürzung der Mindestsicherung nach drei Monaten spürbar auf den Mindestsicherungsanspruch aus.

(3) Der RH kritisierte deshalb, dass die in der Art. 15a-Vereinbarung verankerte Bemessung der Mindestsicherungsansprüche am tatsächlich verfügbaren Einkommen seit dem Jahr 2010 unverändert bestand.

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei der Bemessung der Mindestsicherungsansprüche gesperrte AMS-Bezüge zukünftig als fiktives Einkommen zu berücksichtigen. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung sollten das BMASK und die Stadt Wien auf eine entsprechende Regelung hinwirken.

15.3

(1) Die Stadt Wien stimmte in ihrer Stellungnahme zu, dass der gegenseitige Datenaustausch zwischen dem AMS und den Ländern in jedem Fall optimierbar sei. Für eine bessere Zusammenarbeit und zur Abstimmung der Sanktionen bedürfe es einer zeitnahen Datenübermittlung. Die Stadt Wien habe dieses Anliegen mit Nachdruck bei den Verhandlungen über eine neue Art. 15a-Vereinbarung vertreten. Mangels Verlängerung der Art. 15a-Vereinbarung sei diese Weiterentwicklung derzeit jedoch ins Stocken geraten.

Die Verbesserung des Datenaustausches sei nach Ansicht der Stadt Wien in erster Linie mit dem AMS Österreich zu klären, mit dem AMS Wien habe sie darüber bereits Einvernehmen erzielt. Außerdem erfordere die Weiterentwicklung der Datenschnittstelle umfangreiche Adaptierungen der Datenbank SOWISO (TZ 40, TZ 41).

Die Empfehlung des RH, bei der Bemessung der Mindestsicherungsansprüche gesperrte AMS-Bezüge zukünftig als fiktives Einkommen zu berücksichtigen, sei bei den Ländern bereits bei den Verhandlungen über eine neue Art. 15a-Vereinbarung auf breiten Konsens gestoßen. Ihre Umsetzung plane die Stadt Wien nun im Zuge der geplanten Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



(2) Das AMS Österreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Stadt Wien die Sozialversicherungsnummern jener MindestsicherungsbezieherInnen, die beim AMS vorgemerkt sein sollen, monatlich bis zum 10. eines Monats beim Hauptverband hinterlege. Ab dem nächstfolgenden Arbeitstag würde die Stadt Wien die gemäß Art. 15a–Vereinbarung ergänzten Daten im Wege des Hauptverbands abrufen können. Die IT–unterstützte Datenschnittstelle sei daher grundsätzlich geeignet, eine zeitnahe Kürzung der Mindestsicherungsansprüche sicherzustellen. Aus Sicht des AMS Österreich liege es vielmehr an der Stadt Wien, die erforderlichen Überprüfungs– und Arbeitsaufträge aus dem Datenbestand zu generieren und den ReferentInnen der MA 40 bereitzustellen. Für das AMS selbst bestehe keine Möglichkeit, die erforderlichen Informationen direkt an die zuständigen MindestsicherungsreferentInnen zu adressieren.

Das AMS Österreich sei jedoch grundsätzlich bereit, die Intervalle des Datenaustausches zu verkürzen und bspw. auf einen wöchentlichen Datenaustausch umzustellen, sofern die Stadt Wien in der Lage sei, die Ergebnisse zu verarbeiten. Das AMS Österreich habe darüber mit der Stadt Wien bereits Gespräche geführt. Außerdem sei eine veränderte Vorgangsweise auch mit den übrigen Bundesländern abzustimmen.

Freibeträge

16.1 (1) Als Anreiz für die (Wieder–)Eingliederung in den Arbeitsmarkt gewährte die Stadt Wien zusätzlich zur Mindestsicherung Freibeträge auf Erwerbseinkommen. Voraussetzung waren eine vorangegangene Erwerbslosigkeit von zumindest einem Jahr und der zumindest sechsmonatige Bezug von Mindestsicherung (Lebensunterhalt). Der Freibetrag war maximal 18 Monate zu gewähren und betrug für Einkommen bis zur Geringfügigkeitsgrenze (415,72 EUR) monatlich 60 EUR, darüber 140 EUR (Werte jeweils für 2016).

(2) Im Jahr 2015 gewährte die Stadt Wien 1.347 MindestsicherungsbezieherInnen Freibeträge (das waren 1,7 % der BezieherInnen im arbeitsfähigen Alter (2015: 77.151)). Eine finanzielle Auswertung der Freibeträge nahm die Stadt Wien nicht vor; sie sei mangels gesondertem Datenfeld auch nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich. Im Unterschied zum Wiener Mindestsicherungsgesetz sah die Art. 15a–Vereinbarung die Gewährung von Freibeträgen auch bei mindestens sechsmonatigem Bezug der Mindestsicherung für den Wohnbedarf und bei ausschließlichen Leistungen der Länder (bspw. Mietbeihilfe) vor.

16.2 Der RH kritisierte die der Art. 15a–Vereinbarung widersprechende Anwendung der Einkommensfreibeträge durch die Stadt Wien und die unterbliebene geldwerte Quantifizierung der Einkommensfreibeträge zur (Wieder–)Eingliederung in den Ar-

beitsmarkt. Aufgrund der Beanspruchung durch nur 1,7 % der BezieherInnen im arbeitsfähigen Alter erachtete der RH die damit verbundenen Anreize zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt als wenig effektiv.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die zukünftige Gestaltung und Fortführung der Einkommensfreibeträge von einer Evaluierung abhängig zu machen.

- 16.3** Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme die kritische Sichtweise des RH zu den auf der Art. 15a-Vereinbarung basierenden Einkommensfreibeträgen zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Stadt Wien sehe stattdessen in einer stärkeren persönlichen Förderung der Betroffenen ein wesentlich effektiveres Instrument zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von MindestsicherungsbezieherInnen. Die Stadt Wien sagte deshalb zu, im Zuge der Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes ein neues Modell zu überlegen.

Lebensgemeinschaft – Wohngemeinschaft

- 17.1** (1) Gemäß § 8 Wiener Mindestsicherungsgesetz war für volljährige Personen einer Haushaltsgemeinschaft, zwischen denen eine unterhaltsrechtliche Beziehung oder eine Lebensgemeinschaft bestand, der Mindeststandard (Lebensunterhalt und Wohnbedarf) für Paare (je 75 % des Ausgangswerts) anzuwenden. Das Paar stellte eine Bedarfsgemeinschaft dar. Bei Wohngemeinschaften bildete hingegen jede Bewohnerin bzw. jeder Bewohner eine eigene Bedarfsgemeinschaft, womit für jede Bewohnerin bzw. jeden Bewohner der Mindeststandard für Alleinstehende (100 % des Ausgangswerts) galt.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Berechnung des Mindestsicherungsanspruchs für zwei Personen, einmal in einer Lebensgemeinschaft, einmal in einer Wohngemeinschaft:

Tabelle 19: Gegenüberstellung Lebensgemeinschaft – Wohngemeinschaft

	Lebensgemeinschaft	Wohngemeinschaft
	in EUR	
Mindeststandard erste Person	628,32	837,76
Mindeststandard zweite Person	628,32	837,76
Miete	400,00	400,00
Mietbeihilfenobergrenze (1 bis 2 Personen)	313,10	313,10
abzgl. Wohnbedarf erste Person	-157,08	-209,44
abzgl. Wohnbedarf zweite Person	-157,08	-209,44
Mietbeihilfe	0,00	0,00
Mindestsicherungsanspruch	1.256,64	1.675,52
Differenz		418,88

Quelle: MA 40

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Demnach erhielten in Wien zwei Personen in einer Wohngemeinschaft eine um monatlich bis zu 418,88 EUR höhere Mindestsicherung als zwei Personen in einer Lebensgemeinschaft.

(2) Klare, überprüfbare Kriterien der MA 40 für die Feststellung von Wohn- bzw. Lebensgemeinschaften fehlten. Die Stadt Wien ging bspw. dann von einer Wohngemeinschaft aus, wenn im Mietvertrag alle BewohnerInnen als HauptmieterInnen aufschienen oder darin eine Wohngemeinschaft genannt war. Das Bestehen von Lebensgemeinschaften beurteilte die MA 40 insbesondere anhand der örtlichen Wohngegebenheiten oder von Indizien nach getrennter Befragung der Personen. Weder das Wiener Mindestsicherungsgesetz noch die Art. 15a-Vereinbarung enthielten Definitionen von Lebens- und Wohngemeinschaft. Außerdem unterschied die Art. 15a-Vereinbarung bei der Höhe des Mindestsicherungsanspruchs nicht zwischen Lebens- und Wohngemeinschaft.

Laut übereinstimmender Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (**VwGH**) und des Obersten Gerichtshofs¹⁵ stellte die Lebensgemeinschaft einen eheähnlichen Zustand dar, der durch Geschlechts-, Wohnungs- und vor allem Wirtschaftsgemeinschaft charakterisiert sei. Jedoch könne das eine oder andere Merkmal auch weniger ausgeprägt sein oder ganz fehlen. Dem Aspekt der Wirtschaftsgemeinschaft komme jedenfalls überragende Bedeutung zu.

(3) Die von der MA 40 geübte Praxis, Lebens- und Wohngemeinschaft unterschiedlich zu bemessen, hatte bereits vor Einführung der Mindestsicherung bestanden. Laut Auskunft der Stadt Wien habe sie die Bemessung der Wohngemeinschaft aufgrund des Verschlechterungsverbots bei Einführung der Mindestsicherung nicht ändern können.

17.2

Der RH verwies auf die infolge des Verschlechterungsverbots beibehaltene unterschiedliche Behandlung von Lebens- und Wohngemeinschaften bei der Berechnung des Lebensunterhalts, die bei zwei Personen in Wohngemeinschaft monatlich bis zu 418,88 EUR höhere Mindestsicherungsansprüche bewirken konnte als in einer Lebensgemeinschaft. Der RH kritisierte das Fehlen von klaren, überprüfbaren Kriterien für die Feststellung von Wohn- bzw. Lebensgemeinschaften durch die MA 40, zumal weder das Wiener Mindestsicherungsgesetz noch die Art. 15a-Vereinbarung diesbezügliche Regelungen enthielt.

Der RH konnte die unterschiedliche Bemessung der Mindestsicherung einer Lebens- und einer Wohngemeinschaft sachlich nicht nachvollziehen, zumal auch Wohngemeinschaften zumeist aus wirtschaftlichen Gründen, etwa zur Teilung der Kosten, gebildet wurden.

¹⁵ VwGH 23. März 2004, 2001/11/0075; 13. November 2013, 2013/08/0152

Der RH empfahl der Stadt Wien, volljährige MindestsicherungsbezieherInnen in Wohn- oder Lebensgemeinschaften zukünftig einheitlich zu behandeln und die Anspruchshöhe an jener für Lebensgemeinschaften zu orientieren. Bisher gewährte Mindestsicherungsleistungen von Personen in Wohngemeinschaften wären im Lichte der VwGH-Judikatur stufenweise an die Neuregelung anzupassen.

Dem BMASK und der Stadt Wien empfahl der RH, im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung darauf hinzuwirken, dass sich die Anspruchshöhe von volljährigen MindestsicherungsbezieherInnen in Wohngemeinschaften an jener für Lebensgemeinschaften orientiert.

17.3 (1) Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Art. 15a-Vereinbarung nicht zwischen Wohn- und Lebensgemeinschaft unterschieden habe. Bei Vorliegen eines „gemeinsamen Haushalts“ und bei „Volljährigkeit“ sei grundsätzlich von einem Mindeststandard von 75 % des Ausgangswerts auszugehen.

(2) Die Stadt Wien sagte zu, eine allfällige Anpassung der Anspruchshöhe von volljährigen MindestsicherungsbezieherInnen in Wohngemeinschaften im Zuge der Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes zu prüfen.

Mindestsicherung trotz Vollbeschäftigung

18.1 (1) Der Kollektivvertrag einer Berufsgruppe für Kanzleikräfte und StenotypistInnen (Berufsgruppe I) sah im ersten Berufsjahr einen Bruttomindestlohn von 1.023,50 EUR pro Monat (Stand 2016) vor. Daraus ergab sich ohne Einrechnung von Absetzbeträgen (bspw. Pendlerpauschale) ein Nettobezug von 868,75 EUR monatlich (ohne Sonderzahlungen). Bei einem maximalen Mindestsicherungsanspruch für Alleinstehende zuzüglich Mietbeihilfe in Wien von insgesamt 941,42 EUR pro Monat hätten unter diesen Kollektivvertrag fallende alleinstehende MitarbeiterInnen bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen einen Mindestsicherungsanspruch in Höhe von monatlich bis zu 72,67 EUR für zehn Monate jährlich, insgesamt also bis zu 726,70 EUR pro Jahr. Für die Monate mit Sonderzahlungen bestand aufgrund des höheren tatsächlich verfügbaren Einkommens kein Anspruch. Nachstehende Tabelle zeigt die Berechnung des entsprechenden Mindestsicherungsanspruchs:

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Tabelle 20: Maximaler Mindestsicherungsanspruch für vollbeschäftigte Kanzleikraft im ersten Berufsjahr

Berechnung des Mindestsicherungsanspruchs	
	in EUR
Miete	400,00
Mietbeihilfenobergrenze für eine Person	313,10
Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs (25 % des Mindeststandards Alleinstehender)	-209,44
Mietbeihilfe	103,66
Mindeststandard Alleinstehende	837,76
Summe	941,42
abzgl. Nettomonatsbezug laut Kollektivvertrag	-868,75
Mindestsicherungsanspruch	72,67

Quelle: RH

(2) Die Art. 15a–Vereinbarung und das Wiener Mindestsicherungsgesetz zielten auf die verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung sowie die Förderung einer dauerhaften (Wieder–)Eingliederung in das Erwerbsleben ab (TZ 57). Gemäß den parlamentarischen Materialien zur Art. 15a–Vereinbarung hatte es Ziel der Mindestsicherung zu sein, bedürftigen Personen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, solange die unmittelbare (Wieder–)Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht möglich oder noch nicht gelungen war.

18.2 Der RH erachtete es als problematisch, dass – wie am Beispiel eines Kollektivvertrags aufgezeigt – Mindestsicherungsansprüche bestehen konnten, obwohl eine Vollbeschäftigung vorlag und damit das Ziel der (Wieder–)Eingliederung in das Erwerbsleben ohnedies erfüllt war.

18.3 Die Stadt Wien vertrat in ihrer Stellungnahme die Ansicht, dass die Mindestsicherung auch von der Gruppe der Working Poor im Bedarfsfall beanspruchbar sein müsse, wenn die Mindestsicherung der Existenzsicherung diene. Die Stadt Wien pflichte dem RH allerdings bei, dass Löhne bei einigen Berufsgruppen viel zu niedrig seien, um den Lebensunterhalt zu sichern. Im Jahr 2015 seien 25.786 BezieherInnen mit Erwerbseinkommen ausgewiesen gewesen, davon 11.385 Frauen und 14.401 Männer.

Teilzeitbeschäftigung

19.1 Die Stadt Wien ließ als Vollzeitbeschäftigte einsetzbare MindestsicherungsbezieherInnen mit einer Beschäftigung im Ausmaß von 21 bis 39 Wochenstunden nicht beim AMS als arbeitssuchend für eine Vollbeschäftigung vormerken. Diese hatten bei der Stadt Wien – um ihren Mindestsicherungsanspruch in Höhe der Differenz zwischen Einkommen und Mindeststandard zu wahren – lediglich ihr Bemühen um Vollbeschäftigung nachzuweisen, bspw. durch eine Bestätigung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers, dass ein höheres Beschäftigungsausmaß nicht möglich war.

Die MA 40 konnte keine Auskunft über die Anzahl der MindestsicherungsbezieherInnen mit wöchentlichen Arbeitszeiten zwischen 20 und 40 Stunden geben, da sie das Beschäftigungsausmaß in der Datenbank nicht erfasste.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien vollzeitbeschäftigbare MindestsicherungsbezieherInnen mit einer Beschäftigung im Ausmaß von 21 bis 39 Wochenstunden nicht beim AMS als arbeitssuchend vormerken ließ und das Beschäftigungsausmaß dieser MindestsicherungsbezieherInnen nicht dokumentierte. Damit bestand für MindestsicherungsbezieherInnen mit Teilzeitbeschäftigungen im Ausmaß von 21 bis 39 Wochenstunden, die nicht an einer möglichen Vollbeschäftigung interessiert waren, wenig Anreiz, eine solche anzustreben.

Der RH empfahl der Stadt Wien, in der Datenbank das Beschäftigungsausmaß der MindestsicherungsbezieherInnen zu erfassen und im Falle von Teilzeitbeschäftigungen von 21 bis 39 Wochenstunden eine Vormerkung beim AMS zu veranlassen sowie eine fehlende Bereitschaft für eine Vollbeschäftigung zu sanktionieren.

19.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie den Ausführungen des RH zu den multiplen Vermittlungseinschränkungen der Zielgruppe und zu der eine (rasche) (Wieder-)Eingliederung erschwerenden Situation auf dem Wiener Arbeitsmarkt (vgl. **TZ 50**) zustimme (siehe auch Sozialbericht 2015 sowie Studie zur Entwicklung der Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien). Eine Teilzeitbeschäftigung könne daher den Einstieg in den Arbeitsmarkt durchaus erleichtern.

Die Stadt Wien plane daher eine Abstimmung mit dem AMS, welche teilzeitbeschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen als vollzeitbeschäftigbar zu werten seien und sich daher künftig beim AMS als arbeitssuchend vormerken müssten. Danach werde beurteilt, ob eine Arbeitsstundenerfassung in der Datenbank SOWISO wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig sei.

Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag

20.1

(1) Das Einkommensteuerrecht sah die Gewährung von steuermindernden Absetzbeträgen aus unterschiedlichen Gründen vor. Bestand kein oder nur ein geringes Einkommen, konnten insbesondere der Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag und der Mehrkindzuschlag als sogenannte „Negativsteuern“ (Steuergutschrift) beantragt werden bzw. der Kinderabsetzbetrag mit der Familienbeihilfe zur Auszahlung gelangen.

Sowohl nach der Art. 15a-Vereinbarung als auch nach dem Wiener Mindestsicherungsgesetz blieben der Kinderabsetzbetrag und der Mehrkindzuschlag bei der Bemessung der Mindestsicherung unberücksichtigt und schmälerten die Mindestsicherung somit nicht. Zum Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag enthielten beide Rechtsgrundlagen keine Regelung. Gemäß den internen Richtlinien der MA 40 blieben Lohnsteuergutschriften aus der Arbeitnehmerveranlagung bei der Bemessung der Mindestsicherung unberücksichtigt. Ein Antrag auf Arbeitnehmerveranlagung war bis zu fünf Jahre rückwirkend möglich.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Höhe von auch ohne Erwerbseinkommen gewährten Absetzbeträgen und die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme für MindestsicherungsbezieherInnen:

Tabelle 21: Steuerliche Absetzbeträge und mögliche Inanspruchnahme durch MindestsicherungsbezieherInnen je Jahr (Werte 2016)

Absetzbetrag	AlleinerzieherIn oder Paar mit mindestens einem Kind
	in EUR
Alleinverdiener-, Alleinerzieherabsetzbetrag	494 (1 Kind) 669 (2 Kinder) 889 (3 Kinder) plus 220 für jedes weitere Kind
Kinderabsetzbetrag	700,80 je Kind
Mehrkindzuschlag	240 ab dem dritten Kind

Quellen: BMF; RH

Für den Alleinverdienerabsetzbetrag war Voraussetzung, dass die Partnerin bzw. der Partner insbesondere über jährliche Einkünfte von nicht mehr als 6.000 EUR verfügte. Als steuerfreie Einkünfte galten bspw. Arbeitslosengeld, Notstandshilfe oder Mindestsicherung; diese blieben bei den (Partner)Einkünften unberücksichtigt. Voll- oder teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen konnten somit im Wege der Geltendmachung des Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrags auch ohne Erwerbseinkommen jährliche Absetzbeträge von bspw. 494 EUR für ein

Paar oder für AlleinerzieherInnen mit einem Kind bzw. 1.329 EUR für ein Paar oder für AlleinerzieherInnen mit fünf Kindern erhalten (Werte für 2016).

20.2

(1) Der RH kritisierte, dass ein Erwerbseinkommen der Partnerin oder des Partners von mehr als 6.000 EUR jährlich zwar einen Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag versagte, ein Mindestsicherungsbezug der Partnerin bzw. des Partners in derselben Höhe hingegen nicht. Damit konnten die Anspruchsvoraussetzungen von steuerlichen Absetzbeträgen zu einer Bevorzugung von MindestsicherungsbezieherInnen ohne Erwerbseinkommen gegenüber Personen mit Erwerbseinkommen und zu negativen Anreizen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führen.

(2) Weiters vertrat der RH die Ansicht, dass für die von der Stadt Wien festgelegte Vorgangsweise, Lohnsteuergutschriften aus der Arbeitnehmerveranlagung bei der Bemessung der Mindestsicherung unberücksichtigt zu lassen, im Wiener Mindestsicherungsgesetz keine Rechtsgrundlage bestand.

Er empfahl der Stadt Wien, die Behandlung des Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrags und von Lohnsteuergutschriften bei der Bemessung der Mindestsicherung – vor allem im Hinblick auf die fünfjährige Antragsfrist für die Arbeitnehmerveranlagung – im Wiener Mindestsicherungsgesetz zu regeln.

20.3

Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die monatliche Lohnsteuer aufgrund der Annahme berechnet werde, dass die ArbeitnehmerInnen über das ganze Jahr gleich viel verdienten. Wenn dieses Einkommen schwankte, führte dieses Berechnungsmodell häufig dazu, dass über das Jahr zu viel Lohnsteuer bezahlt werde. Im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung werde die Steuer neu berechnet und gleichmäßig über das Jahr verteilt, wobei für das Veranlagungsjahr auch eine Reihe steuermindernder Freibeträge oder Absetzbeträge geltend gemacht werden könne. Die Geltendmachung der Arbeitnehmerveranlagung könne in diesem Fall zu einer Lohnsteuergutschrift führen, die den Steuerpflichtigen zustehe. Eine Berücksichtigung der Lohnsteuergutschrift als Einkommen würde daher das bundesgesetzliche Steuerregime konterkarieren. Die Stadt Wien sagte aber zu, die Empfehlung des RH zu prüfen.

20.4

Der RH stellte klar, dass er nicht die Verwaltungspraxis der Stadt Wien kritisierte, wonach Lohnsteuergutschriften für die Bemessung der Mindestsicherungshöhe nicht relevantes Einkommen darstellten. Der RH hatte lediglich darauf verwiesen, dass zwar die unverbindlichen internen Richtlinien dahingehend eine Vorgangsweise festlegten, im Wiener Mindestsicherungsgesetz jedoch keine Regelung dazu enthalten war.

Im Übrigen verblieb der RH bei seiner Ansicht, dass die Anspruchsvoraussetzungen von steuerlichen Absetzbeträgen zu einer Bevorzugung von MindestsicherungsbezieherInnen ohne Erwerbseinkommen gegenüber Personen mit Erwerbseinkommen und zu negativen Anreizen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führen konnten.

Mindestsicherung und Fremdenrecht

21.1

(1) Die Art. 15a-Vereinbarung legte demonstrativ fest, welchen Personen jedenfalls ein Rechtsanspruch auf Leistungen der Mindestsicherung einzuräumen war. Dazu zählten österreichische Staatsangehörige und deren Familienangehörige, Asylberechtigte¹⁶ und subsidiär Schutzberechtigte¹⁷, EU-/EWR-BürgerInnen, Schweizer Staatsangehörige und deren Familienangehörige sowie Fremde, die zu einem unbefristeten Aufenthalt in Österreich berechtigt waren. Eine Aufzählung der mit einem Rechtsanspruch auf Mindestsicherung verbundenen Aufenthaltstitel enthielt weder die Art. 15a-Vereinbarung noch ihre Erläuterungen.

(2) In der Praxis erwies sich die Prüfung eines allenfalls bestehenden Mindestsicherungsanspruchs insbesondere für nicht-österreichische Staatsangehörige als äußerst komplex, da insbesondere die Art und Dauer des Aufenthaltstitels und die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft (insbesondere Angehörigeneigenschaft) dafür relevant sein konnten.

Beispielsweise legte das Wiener Mindestsicherungsgesetz für BesitzerInnen einer Rot-Weiß-Rot-Karte oder Rot-Weiß-Rot-plus-Karte einen Ermessensanspruch, das Tiroler Mindestsicherungsgesetz hingegen einen Rechtsanspruch auf Mindestsicherung fest.

Außerdem hatten nach dem Wiener Mindestsicherungsgesetz bspw. drittstaatsangehörige Familienangehörige von StaatsbürgerInnen eines EU- oder EWR-Staates oder der Schweiz einen Rechtsanspruch auf Mindestsicherung, sofern diese Familienangehörigen über einen Aufenthaltstitel für Österreich verfügten. Eine analoge Regelung für drittstaatsangehörige Familienangehörige von ÖsterreicherInnen oder von Personen mit dem Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt EU“ fehlte im Wiener Mindestsicherungsgesetz. Dennoch sahen die internen Richtlinien der MA 40 vor, dass solche Drittstaatsangehörige mit befristeten Aufenthaltstiteln im Rahmen einer Bedarfsgemeinschaft Mindestsicherung erhalten konnten. Die Judikatur des Landesverwaltungsgerichts Wien dazu war uneinheitlich, weshalb die Wiener Sozi-

¹⁶ Asylberechtigte waren Fremde, denen nach Durchlaufen des Asylverfahrens Asyl gewährt wurde.

¹⁷ Subsidiär Schutzberechtigte waren Personen, deren Asylantrag zwar abgewiesen wurde, die aber vor einer Abschiebung aufgrund einer Bedrohung des Lebens oder der Gesundheit im Herkunftsland geschützt waren.

alzentren diese Verwaltungspraxis fortsetzten. Zuletzt sah die Judikatur einen Mindestsicherungsanspruch für drittstaatsangehörige Familienangehörige von Personen mit dem Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt EU“ als nicht zutreffend an.

21.2

Der RH verwies darauf, dass die Mindestsicherung im Bereich des Fremdenrechts eine äußerst komplexe und umfassende Rechtsmaterie darstellte, die die ReferentInnen in den Sozialzentren vor große Herausforderungen stellte. Er hielt es auch für nachteilig, dass die Art. 15a–Vereinbarung keine ausreichend klaren Vorgaben traf.

Außerdem kritisierte der RH, dass die Stadt Wien entgegen der zuletzt ergangenen Judikatur des Landesverwaltungsgerichts Wien und entgegen dem Wiener Mindestsicherungsgesetz drittstaatsangehörigen Familienangehörigen mit befristeten Aufenthaltstiteln Mindestsicherungsleistungen gewährte, obwohl diese keinen ausdrücklichen Rechtsanspruch darauf hatten.

Der RH empfahl daher der Stadt Wien, die Personen mit Mindestsicherungsanspruch im Bereich des Fremdenrechts im Wiener Mindestsicherungsgesetz klar festzulegen. Dem BMASK sowie der Stadt Wien empfahl er, im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung auf einheitliche und klare Vorgaben für Mindestsicherungsansprüche im Bereich des Fremdenrechts hinzuwirken.

21.3

(1) Das BMASK verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass der Entwurf für eine neue Art. 15a–Vereinbarung Anpassungen an die EuGH–Judikatur und damit wichtige Klarstellungen für anspruchsberechtigte EWR–BürgerInnen enthalten habe. In Umsetzung seiner im Bericht 2014 erfolgten Zusage, mögliche Verfahrenserleichterungen bei der Feststellung von Rechtsansprüchen ausländischer MindestsicherungsbezieherInnen gemeinsam mit dem BMI zu prüfen, habe das BMASK gemeinsam mit dem BMI eine Liste mit aktuellen, einen Mindestsicherungsanspruch begründenden Aufenthaltstiteln entwickelt und den Ländern bereitgestellt.

(2) Die Stadt Wien sagte zu, das Wiener Mindestsicherungsgesetz im Einklang mit der Judikatur seines Landesverwaltungsgerichts zu novellieren.

22.1

In einem Fall hatte die Stadt Wien einem subsidiär schutzberechtigten Mindestsicherungsbezieher im März 2016 monatliche Mindestsicherungsansprüche bis Februar 2017 gewährt, obwohl seine Aufenthaltsberechtigung bis August 2016 befristet war. Bei anderen Fällen gewährte die MA 40 nicht–österreichischen BezieherInnen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel in Österreich Mindestsicherung, obwohl der MA 40 keine gültigen Lichtbildausweise (z.B. Pass oder Personalausweis) vorlagen. In einem der Fälle forderte die MA 40 einen gültigen Lichtbildausweis nachträg-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



lich an. Die MA 40 sah die Vorlage aktueller Personalausweise aufgrund der damit für MindestsicherungsbezieherInnen verbundenen und im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (TZ 24) förderbaren Ausgaben als nicht zwingend für den Mindestsicherungsbezug an. Die interne Unterlagencheckliste der MA 40 sah lediglich die Vorlage eines Lichtbildausweises vor.

22.2

Der RH kritisierte, dass die Stadt Wien befristet aufenthaltsberechtigten MindestsicherungsbezieherInnen auch Mindestsicherung gewährte, wenn ihre Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen war. Außerdem bemängelte der RH, dass die Stadt Wien nicht klar geregelt hatte, ob die Vorlage von gültigen Lichtbildausweisen für die Gewährung von Mindestsicherung erforderlich war.

Der RH empfahl der Stadt Wien, Mindestsicherungsansprüche jedenfalls mit dem Ende von Aufenthaltsgenehmigungen zu befristen. Außerdem sollte die Stadt Wien festlegen, dass die Mindestsicherungsgewährung die Vorlage eines aktuellen, gültigen Lichtbildausweises erfordert.

22.3

(1) Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass befristet aufenthaltsberechtigte Personen nur während ihres rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich Mindestsicherung erhielten. Deren Mindestsicherungsleistungen seien daher mit dem Ende des subsidiären Schutzes bzw. des befristeten Aufenthalts begrenzt. Diese Vorgangsweise sei auch in den internen Richtlinien verankert. Bei dem vom RH aufgezeigten Fall dürfte der Ablauf des befristeten Aufenthalts nicht ausreichend geklärt worden sein.

(2) Zur Empfehlung des RH, die Vorlage eines aktuellen, gültigen Lichtbildausweises einzufordern, verwies die Stadt Wien auf das Wiener Mindestsicherungsgesetz (§ 32 Abs. 2 Z 1), wonach bei Antragstellung auf Mindestsicherung ein Nachweis über die Identität einzufordern sei. Das Informationsblatt zum Antrag sei insofern präzise ausgeführt, als ein amtlicher Lichtbildausweis (z.B. Reisepass) vorzulegen sei. Dazu zähle bspw. ein Führerschein oder ein Personalausweis. Dieser enthalte alle wichtigen Personendaten (z.B. Name, Geburtsdatum) und die eigenhändige Unterschrift. Im Zuge des Ermittlungsverfahrens würden die ReferentInnen die Identität der AntragstellerInnen anhand des vorzulegenden amtlichen Lichtbildausweises prüfen und eine Kopie des Ausweises im Akt ablegen.

Sofern die Personendaten unverändert seien, könne der Lichtbildausweis, auch wenn er bereits abgelaufen sei, als Identitätsnachweis verwendet werden, da sich dadurch an der Identität der Person nichts ändere. So sei es etwa auch möglich, unter bestimmten Voraussetzungen innerhalb des Schengen-Raums mit einem abgelaufenen Reisepass zu reisen.

- 22.4** Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass laut Auskunft des BMI insbesondere bei Reisen innerhalb der EU ein gültiger Personalausweis vorliegen müsse. Für manche Länder könne der Reisepass bis zu fünf Jahre abgelaufen sein, dennoch werde die Verwendung eines gültigen Reisepasses unbedingt empfohlen. Für den RH war es daher nicht nachvollziehbar, warum die MA 40 zur Feststellung der Identität auch abgelaufene Lichtbildnachweise akzeptierte. Im Lichte der fallweise ohnehin schwierigen Identitätsfeststellung von AntragstellerInnen verblieb der RH daher bei seiner Empfehlung.

Anspruchsbeginn

- 23.1** Lag ein Anspruch auf Mindestsicherung vor, begann dieser – abgesehen von über das AMS Wien eingebrachten Anträgen – mit dem Eingangsdatum des Antrags bei der MA 40. Wenn der Antrag in einen Briefkasten der MA 40 eingeworfen wurde, war bei Entleerungen während des Tages das jeweilige Tagesdatum, bei Entleerungen zu Dienstbeginn das Datum des vorangegangenen Arbeitstages relevant. Langte der Antrag per Fax oder E-Mail während der Dienstzeit (7:30 Uhr bis 15:30 Uhr) ein, war das jeweilige Tagesdatum ausschlaggebend, für außerhalb dieser Zeiten eingelangte Fax- oder E-Mail-Anträge das Datum des darauffolgenden Arbeitstages.

Sowohl bei der Zentrale der MA 40 als auch bei Großstandorten waren auch öffentlich zugängliche Postkästen vorhanden.

- 23.2** Der RH bemängelte, dass die Stadt Wien den Anspruchsbeginn für die Mindestsicherung uneinheitlich regelte: Eine Antragstellung per Fax oder E-Mail konnte zu einem um bis zu drei Tage späteren Beginn des Mindestsicherungsanspruchs führen als Anträge, die in einen Briefkasten der MA 40 geworfen wurden.

Der RH empfahl der Stadt Wien, den Anspruchsbeginn auf Mindestsicherung einheitlich zu regeln.

- 23.3** Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe sie diese Empfehlung bereits umgesetzt.

Beratung und Unterstützung

- 24.1** (1) Gemäß Wiener Mindestsicherungsgesetz war die Zuerkennung von Mindestsicherungsleistungen von Beratungs- und Betreuungsmaßnahmen zu begleiten, sofern dies erforderlich war. Die darauf basierenden Aufgaben umfassten insbesondere die Beratung, Information und sozialarbeiterische Betreuung in Krisen und prekären Lebenssituationen sowie die Abwicklung der Förderung „Hilfe in beson-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



deren Lebenslagen“ durch SozialarbeiterInnen in den Sozialzentren. Außerdem förderte die MA 40 externe Beratungs- und Betreuungseinrichtungen wie bspw. die Fachstelle für Wohnungssicherung.

Die Stadt Wien gewährte die im Wiener Mindestsicherungsgesetz geregelte Hilfe in besonderen Lebenslagen als einmalige oder kurzfristige Unterstützung (ohne Rechtsanspruch) insbesondere bei Miet- oder Energiekostenrückständen, zur Instandsetzung der Wohnung oder zur Beschaffung einer Unterkunft. Voraussetzung der Gewährung war, dass sich die AntragstellerInnen aufgrund ihrer besonderen persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse oder infolge außergewöhnlicher Ereignisse in einer Notlage befanden, die sie trotz des Einsatzes eigener Mittel und Kräfte nicht überwinden konnten. Die Abwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen erfolgte im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung der Stadt Wien.

Nachstehende Tabelle zeigt die wesentlichen Kenndaten der Hilfe in besonderen Lebenslagen für die Jahre 2011 bis 2015:

Tabelle 22: Kenndaten zur Hilfe in besonderen Lebenslagen für die Jahre 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl					in %
Anträge ¹	26.822	27.805	27.970	22.517	19.264	-28
davon						
Zusagen	16.351	14.804	13.290	10.515	8.999	-45
Ausgaben	in Mio. EUR					
für Wohnungssicherung	4,99	4,51	3,84	3,85	3,60	-28
für Heizkostenzuschuss/ Wiener Energieunterstützung	10,02	1,60 ²	5,61	5,57	6,59	-34
für Sonstiges	9,88	9,30	3,42	1,88	1,81	-82
Summe	24,89	15,41	12,87	11,31	12,00	-52

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Anzahl der Anträge stammte aus der Datenbank SOWISO, die Gebarungskennzahlen aus dem SAP, weshalb eine direkte Verknüpfung der Daten nicht möglich war.

² Der Heizkostenzuschuss für den Winter 2010/2011 wurde im Jänner 2011, jener für den Winter 2011/2012 im Dezember 2011 ausbezahlt.

Quelle: MA 40

Die Entwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen zeigte im Zeitraum 2011 bis 2015 einen Rückgang sowohl bei der Anzahl der Zusagen (um 45 % von 16.351 auf 8.999) als auch bei den Ausgaben (um 52 % von 24,89 Mio. EUR auf 12,00 Mio. EUR).

(2) Für die Hilfe in besonderen Lebenslagen bestand magistratsintern eine Richtwertliste mit den möglichen Fördergegenständen und Förderhöhen. Gemäß den internen Richtlinien hatte die Förderzusage als Begründung die jeweiligen besonderen, persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse festzuhalten. Beispielsweise gewährte die MA 40 im Juni 2015 einer sechsköpfigen, vollunterstützten Bedarfsgemeinschaft (Paar und vier Kinder zwischen fünf und 13 Jahren) ein Möbelpauschale für den Erstbezug einer unmöblierten Wohnung mit eingerichteter Küche. Die MA 40 begründete dies damit, dass Personen mit diesem Einkommen nicht in der Lage seien, Möbel aus eigener Kraft zu kaufen. In einem weiteren Fall mit laufendem Mindestsicherungsbezug übernahm die MA 40 ohne Begründung Energiekostenrückstände.

24.2

Der RH kritisierte die fehlende bzw. nur sehr allgemeine Begründung von Förderzusagen aus dem Titel „Hilfe in besonderen Lebenslagen“. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung und Lehre zur Fiskalgeltung der Grundrechte, wonach der privatwirtschaftlich handelnde Staat bei der Fördervergabe zur Gleichbehandlung verpflichtet und an das Sachlichkeitsgebot gebunden war.¹⁸ Der RH erachtete daher eine unbegründete oder nur sehr allgemein begründete Vergabe von Förderungen mit dem Risiko behaftet, Energiekostenrückstände von laufenden MindestsicherungsbezieherInnen übernehmen und allen vollunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen bei Erstbezug einer unmöblierten Wohnung auf Antrag ein Möbelpauschale gewähren zu müssen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Gewährung von Förderungen aus dem Titel „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ in jedem Einzelfall sachlich zu begründen.

24.3

Laut Stellungnahme der Stadt Wien entscheide die MA 40 über Förderungen aus dem Titel „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ grundsätzlich erst nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens. Dies beinhalte seit November 2016 bei allen Ansuchen ein persönliches Gespräch. Die Förderzusage für Möbel erfolge unter der Bedingung, dass geeignete Verwendungsnachweise (bspw. Rechnungen) vorgelegt würden, woraus sich die zweckentsprechende Fördermittelverwendung ergebe. Unterbleibe die Vorlage solcher Nachweise gänzlich oder teilweise, sei der Betrag zurückzuzahlen. In der Begründung zur Förderzusage seien gemäß den internen Richtlinien die festgestellten besonderen persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die Bedingungen für die Hilfestellung festzuhalten. Die Stadt Wien sagte dennoch zu, bei den laufenden Schulungen der ReferentInnen und den Aktenkontrollen verstärktes Augenmerk auf eine nachvollziehbare und ausführliche Begründung zu legen.

¹⁸ Mayer/Kucsko–Stadlmayer/Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (2015)¹¹, Rz 1337 und 1350

Krankenhilfe

Versicherungspflicht und Krankenversicherte

25 (1) Gemäß Art. 15a–Vereinbarung und Wiener Mindestsicherungsgesetz waren MindestsicherungsbezieherInnen und deren Angehörigen die bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung erforderlichen Leistungen zu gewähren. Sie waren in die gesetzliche Krankenversicherung der örtlich zuständigen Gebietskrankenkasse einzubeziehen, sofern sie nicht ohnedies bereits – wie bspw. teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen – von der gesetzlichen Krankenversicherung erfasst waren (Subsidiaritätsprinzip). Der Versicherungsschutz gewährleistete einen uneingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung mittels e–card sowie zu Leistungen der Gesundheitsprävention.

Die Aufnahme in die gesetzliche Krankenversicherung war in § 9 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (**ASVG**) (pflichtversicherte MindestsicherungsbezieherInnen) und in der Einbeziehungsverordnung geregelt. Diese Verordnung nahm jedoch mindestenssicherungsbeziehende Angehörige einer bereits pflichtversicherten Person (z.B. Arbeitseinkommen oder AMS–Leistungen beziehende Personen) aus. Damit ging bei der Mindestsicherung die Angehörigenmitversicherung einer eigenständigen Versicherung im Rahmen der Mindestsicherung vor.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der gemäß § 9 ASVG bei der WGKK pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen in den Jahren 2010 bis 2015:

Tabelle 23: Anzahl der bei der WGKK pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen (zum 31. Dezember)

	2010 ¹	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl						in %
Anspruchsberechtigte	15.306	19.156	21.367	24.423	26.921	33.097	73
davon							
<i>Beitragsleistende</i>	11.508	13.803	14.988	16.544	18.290	22.768	65
<i>Angehörige</i>	3.798	5.353	6.379	7.879	8.631	10.329	93

¹ Infolge der Einführung der Mindestsicherung in Wien per 1. September 2010 errechnete der RH die Veränderung erst ab 2011.

Quellen: Hauptverband; WGKK; RH

Die Anzahl der pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen erhöhte sich im Zeitraum 2011 bis 2015 um rund drei Viertel auf 33.097. Zurückzuführen war diese Erhöhung insbesondere auf die überproportional hohe Steigerung bei den mitversicherten Angehörigen (+93 % gegenüber +65 % bei den Beitragsleistenden).

Ein signifikanter Anstieg war dabei von 2014 auf 2015 mit einer Zuwachsrate an pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen von 23 % (6.176 Personen) zu verzeichnen. Dieser war insbesondere auf den Anstieg der vollunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen (6.837 Personen) zurückzuführen (**TZ 13**).

Versicherungsbeiträge

26.1 (1) Die Höhe der Versicherungsbeiträge an die WGKK für pflichtversicherte MindestsicherungsbezieherInnen hatte jener für AusgleichszulagenbezieherInnen zu entsprechen. Die Beiträge waren von der Stadt Wien zu finanzieren.¹⁹

Der monatliche Beitragssatz war von der Art und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft (alleinstehend, Paar, Anzahl der Kinder) abhängig. Dementsprechend waren die Beiträge und Beitragsgrundlagen jeweils individuell je Bedarfsgemeinschaft zu ermitteln und bei Änderungen zu aktualisieren. Für Alleinstehende stieg der Beitrag bspw. von 83,23 EUR (2010) um 12 % auf 93,52 EUR (2016). Für ein mitversichertes Kind betrug er zuletzt 14,42 EUR (2016).

Die durchschnittliche monatliche Beitragshöhe je Anspruchsberechtigten verringerte sich von 62,34 EUR (2010) um 1,4 % auf 61,47 EUR (2015). Dies war insbesondere auf den überdurchschnittlichen Anstieg der mitversicherten Angehörigen (**TZ 25**) zurückzuführen.

(2) Gemäß einem Prüfbericht des BMGF zur Gebarung der Krankenversicherung für MindestsicherungsbezieherInnen bei der WGKK im Jahr 2014 hatte die MA 40 – bezogen auf eine Stichprobe von 16 Fällen – bei vier Fällen (25 %) die Beitragsgrundlage richtig und bei fünf Fällen (31 %) fehlerhaft ermittelt. Sieben Fälle (44 %) waren für das BMGF nicht nachvollziehbar. Obwohl die WGKK in ihrer Stellungnahme zum Prüfbericht darauf hinwies, dass als Konsequenz aus diesem Prüfungsergebnis eine Beitragsprüfung durch die WGKK notwendig sei, unterblieb diese.

Die WGKK erachtete gegenüber dem RH im Hinblick auf die Fehleranfälligkeit der Beitragsermittlung eine Vereinfachung als zweckmäßig.

26.2 Der RH verwies kritisch auf die bei der Überprüfung durch das BMGF festgestellte hohe Fehlerquote (31 %) und die hohe Quote nicht nachvollziehbarer Fälle (44 %) bei der Ermittlung der Krankenversicherungsbeiträge.

Der RH empfahl der WGKK, die Beitragsermittlung der Krankenversicherungsbeiträge von MindestsicherungsbezieherInnen durch die MA 40 zu prüfen.

¹⁹ § 20 Wiener Mindestsicherungsgesetz

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Im Hinblick auf die Sicherstellung rechtmäßigen Handelns wären daraus allenfalls resultierende Vorschläge für eine Änderung bzw. Vereinfachung des Beitragsermittlungssystems für MindestsicherungsbezieherInnen zu entwickeln und dem BMGF zur Veranlassung Reformschritte vorzuschlagen.

26.3

(1) Das BMGF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH der Ressortansicht entspreche. Das BMGF habe dies der WGKK bereits im November 2016 mitgeteilt. Die WGKK habe eine derartige Beitragsprüfung bereits aus Anlass der Einschau durch das BMGF in Aussicht gestellt.

(2) Laut Stellungnahme der WGKK plane sie ab Mitte 2017 eine Überprüfung zur Mindestsicherung. Außer im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben sei aber keine gesetzliche Prüfpflicht der Meldungen von MindestsicherungsbezieherInnen auf ihre Richtigkeit im ASVG verankert. Im Rahmen einer derartigen Prüfung obliege es dem Versicherungsträger, Umfang und Intensität der Prüfung unter Beachtung des § 81 Abs. 1 ASVG festzulegen, wonach Sozialversicherungsmittel nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zulässigen Zwecke zu verwenden seien. Der Versicherungsträger sei jedoch grundsätzlich jederzeit berechtigt, Ermittlungen hinsichtlich der Pflichtversicherung in der Krankenversicherung von MindestsicherungsbezieherInnen gemäß § 9 ASVG einzuleiten.

Eine gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben sei der WGKK derzeit nicht möglich, da gemäß Betriebsabgabenordnung eine seit Jänner 2013 anhängige Prüfung der Finanzverwaltung eine zeitgleiche Prüfung nicht zulasse. Die WGKK könne die von der MA 40 überwiesenen Krankenversicherungsbeiträge zur Mindestsicherung gemäß den bestehenden Rechtsgrundlagen daher nur konservativ (Erhebung in Papier) und unter Berücksichtigung des bei der MA 40 vorhandenen Datenmaterials prüfen. Eine materiell–rechtliche Prüfung der Beitragsgrundlagen von MindestsicherungsbezieherInnen sei aus Ressourcengründen nur stichprobenartig möglich. Die Abrechnung könne flächig erfolgen, sofern valide Basisdaten dafür vorhanden seien.

Die WGKK führte weiters aus, dass vereinfachte Regelungen zur Beitragsgrundlage für MindestsicherungsbezieherInnen sowohl den Verwaltungsaufwand als auch die Fehleranfälligkeit mindern würden. Insofern sei für die WGKK ein alternatives Modell basierend auf einer festen Beitragsgrundlage wie bspw. für AsylwerberInnen vorstellbar. Allerdings müsse für den Krankenversicherungsträger auch bei diesem Modell eine gänzliche Kostendeckung der Leistungsaufwände erfolgen.

Aufwandsersatz des Bundes

27.1 (1) Soweit die Krankenversicherungsbeiträge der Stadt Wien den tatsächlichen Leistungsaufwand der WGKK nicht deckten, hatte der Bund die Differenz zu übernehmen.²⁰ Damit übernahm der Bund einen Teil der Ausgaben im Kompetenztatbestand Armenwesen, der den Ländern zugeordnet war (siehe **TZ 3**).

(2) In der WGKK stellten sich die Leistungsaufwendungen, Erträge (insbesondere Versicherungsbeiträge der Stadt Wien) und Leistungen des Bundes für die Mindestsicherung wie folgt dar:

Tabelle 24: Aufwendungen und Erträge für die Mindestsicherung bei der WGKK

	2010 ¹	2011	2012	2013 ²	2014 ²	2015 ²	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR						in %
Leistungsaufwendungen	8,32	30,42	35,16	39,70	42,70	48,89	61
Erträge	4,30	16,04	18,93	20,84	23,21	27,74	73
Leistungen des Bundes	4,03	14,38	16,22	18,86	19,48	21,15	47
	in %						
Leistungen des Bundes in % der Leistungsaufwendungen	48	47	46	48	46	43	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Infolge der Einführung der Mindestsicherung in Wien per 1. September 2010 bewertete der RH die Veränderung erst ab 2011.

² Aufgrund einer Änderung des Berechnungsschlüssels im Jahr 2016 für die Ermittlung der Leistungsaufwendungen (Ermittlung nicht mehr nach LeistungsbezieherInnen, sondern auf Basis der Anspruchsberechtigten) ergaben sich für die Jahre 2013 und 2014 nachträglich geringere Werte. Der Hauptverband berücksichtigte diese Korrekturen in seiner Abrechnung für das Jahr 2015. Im Sinne einer periodengerechten Darstellung passte der RH die Werte der Jahre 2013 (-0,35 Mio. EUR) und 2014 (-0,33 Mio. EUR) an.

Quellen: Hauptverband; WGKK; RH

Die Aufwendungen der WGKK für Krankenhilfe stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 um 18,48 Mio. EUR bzw. 61 % auf 48,89 Mio. EUR, die Erträge um 73 % von 16,04 Mio. EUR auf 27,74 Mio. EUR. Der insbesondere aus den Versicherungsbeiträgen erzielte Finanzierungsanteil der Aufwendungen lag in den Jahren 2011 bis 2015 zwischen 53 % (2013) und 57 % (2015). Die vom Bund zu finanzierende Differenz erhöhte sich von 14,38 Mio. EUR (2011) um 6,78 Mio. EUR bzw. 47 % auf 21,15 Mio. EUR (2015).

Begründet waren die Steigerungen insbesondere im signifikanten Zuwachs der Anzahl pflichtversicherter MindestsicherungsbezieherInnen im Jahr 2015 (+23 % bzw. 6.176 Personen) (**TZ 25**). Den folglich gestiegenen Aufwendungen im Ausmaß von 15 % (+6,19 Mio. EUR) standen höhere Erträge (insbesondere Versicherungsbei-

²⁰ Art. 8 Abs. 3 der Art. 15a-Vereinbarung

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



träge) von 20 % (+4,53 Mio. EUR) gegenüber. Die vom Bund zu finanzierende Differenz erhöhte sich daher um 9 % (+1,67 Mio. EUR).

27.2

Der RH verwies kritisch darauf, dass die Mitfinanzierung des Bundes bei der Pflichtversicherung für MindestsicherungsbezieherInnen eine Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten bedeutete. Einer Entlastung des Haushalts der Stadt Wien standen Mehrausgaben des Bundes gegenüber, die im Zeitraum 2010 bis 2015 insgesamt 94,12 Mio. EUR betragen und in den Jahren 2011 bis 2015 um 47 % angestiegen waren.

Der RH bewertete diese Lastenverschiebung kritisch, da sie im Widerspruch zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung stand, wonach die Länder für die Mindestsicherung zuständig waren. Auch nach § 2 Finanz-Verfassungsgesetz hatten Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergab, selbst zu tragen.

Der RH hatte bereits mehrfach²¹ auf die Problematik der getrennten Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung hingewiesen und die damit im Zusammenhang stehende Komplexität und Intransparenz der öffentlichen Haushalte sowie den diesbezüglichen Reformbedarf aufgezeigt. Dabei hatte der RH auch auf die im Regierungsprogramm 2008 bis 2013 vorgesehene Entflechtung und transparentere Gestaltung der zwischen den Gebietskörperschaften bestehenden Transferströme verwiesen.

28

Der RH hatte in seinem Bericht 2014 kritisiert, dass der Hauptverband den Aufwandsersatz des Bundes nicht im Einklang mit dem damals gültigen § 75a ASVG ermittelt hatte, da er die von ihm für die pauschale Krankenanstaltenfinanzierung weiterzuleitenden Beitragsteile unberücksichtigt gelassen hatte.

Die Änderung des § 75a ASVG im Zuge des Sozialrechts-Änderungsgesetzes 2015²² trug der Empfehlung des RH Rechnung, auf eine rechtskonforme Berechnung bzw. Überprüfung der Beibehaltung der Regelung hinzuwirken.

²¹ z.B. in den Berichten: Reihe Steiermark 2011/8, TZ 3 und Reihe Niederösterreich 2011/4, TZ 11; oder in den Positionspapieren: Reihe Positionen 2011/1, Kapitel 1, 2.2, 3.1, 4.5, 4.6 etc. und Reihe Positionen 2016/2, Kapitel 1.4, 4.1, 16.1

²² Art. 1, BGBl. I Nr. 162/2015, Inkrafttreten 1. Juli 2016

Geringfügige Beschäftigung

29.1

(1) DienstnehmerInnen, die aus einem oder mehreren Beschäftigungsverhältnissen ein die Geringfügigkeitsgrenze²³ (415,72 EUR je Monat für 2016) nicht übersteigendes Entgelt bezogen, konnten freiwillig eine Selbstversicherung in der Kranken- und Pensionsversicherung nach § 19a ASVG abschließen. Diese Versicherungsop-tion bestand auch für geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen.

Der monatliche Versicherungsbeitrag dafür belief sich für Alleinstehende im Jahr 2016 auf 58,68 EUR, wovon 16,02 EUR (27 %) auf die Krankenversicherung und 42,66 EUR (73 %) auf die Pensionsversicherung entfielen. Damit war der Krankenversicherungsbeitrag deutlich niedriger als der Beitrag für die Pflichtkrankenversicherung gemäß § 9 ASVG mit 93,52 EUR (Wert für 2016). Außerdem erwarben freiwillig Versicherte im Unterschied zu den pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen Ansprüche aus der Pensionsversicherung.

(2) Verfügten geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen in Wien weder über eine Pflichtversicherung (z.B. über eine Leistung des AMS) noch über eine Mitversicherung (z.B. bei der Partnerin oder beim Partner), forderte sie die Stadt Wien auf, eine freiwillige Selbstversicherung gemäß § 19a ASVG abzuschließen und stellte die allenfalls bestehende, verpflichtende Krankenversicherung gemäß § 9 ASVG ein. Die von MindestsicherungsbezieherInnen zu entrichtenden Beiträge für die freiwillige Versicherung – bestehend aus Kranken- und Pensionsversicherungsbeitrag – berücksichtigte die Stadt Wien bei der Mindestsicherungsberechnung als Mehrbedarf, womit sich der Mindestsicherungsanspruch höchstens um den Versicherungsbeitrag erhöhte.

Die Übernahme der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung durch die Stadt Wien basierte auf § 20 Wiener Mindestsicherungsgesetz. Für die Übernahme von Pensionsversicherungsbeiträgen durch die Stadt Wien im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung bestand keine gesetzliche Grundlage.

(3) Die von der Stadt Wien in den internen Richtlinien für geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen festgelegte Pflicht, sich gemäß § 19a ASVG zu versichern, war für die WGKK mit finanziellen Nachteilen verbunden. Einerseits war der an sie überwiesene Versicherungsbeitrag geringer als im Falle einer Pflichtversicherung gemäß § 9 ASVG; andererseits konnte die WGKK über den Versicherungsbeitrag hinausgehende Versicherungsleistungen für freiwillig versicherte MindestsicherungsbezieherInnen nicht dem Bund verrechnen (TZ 27).

²³ § 5 Abs. 2 ASVG

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Im Dezember 2015 hatten 2.457 Wiener MindestsicherungsbezieherInnen eine geringfügige Beschäftigung, wovon 153 BezieherInnen gemäß § 19a ASVG versichert waren.²⁴ Bezogen auf die durchschnittliche Anzahl der im Jahr 2015 gemäß § 19a ASVG versicherten MindestsicherungsbezieherInnen ergab dies für die WGKK jährliche Mindereinnahmen von bis zu rd. 204.000 EUR,²⁵ wovon rd. 109.000 EUR auf verminderte Krankenversicherungsbeiträge und rd. 95.000 EUR auf die fehlende Mitfinanzierung des Bundes entfielen.

29.2

(1) Der RH kritisierte die Praxis der Stadt Wien, für nicht versicherte geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen die freiwillig abschließbare Kranken- und Pensionsversicherung gemäß § 19a ASVG anzuordnen. Nach Ansicht des RH widersprach diese Vorgangsweise einerseits dem Subsidiaritätsprinzip und andererseits dem ASVG, da den geringfügig beschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen die gesetzlich vorgesehene Wahlmöglichkeit für die Versicherung gemäß § 19a ASVG dadurch versagt blieb.

Außerdem kritisierte der RH, dass diese Versicherungspraxis insbesondere bei der WGKK bspw. im Jahr 2015 zu Mindereinnahmen von bis zu rd. 204.000 EUR führte und sich die Stadt Wien dadurch Krankenversicherungsbeiträge von bis zu 109.000 EUR ersparte. Damit wurde die zwischen Bund und den Ländern getroffene Art. 15a-Vereinbarung zur Finanzierung der Krankenhilfe zulasten der Gebietskrankenkasse verändert (**TZ 27**).

Der RH empfahl der Stadt Wien, die gesetzlichen Vorgaben und das Subsidiaritätsprinzip bei der freiwilligen Versicherung für geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen einzuhalten.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die sich aus der freiwilligen Versicherung ergebenden Pensionsansprüche eine Besserstellung der freiwillig Versicherten gegenüber den pflichtversicherten MindestsicherungsbezieherInnen darstellten. Der RH kritisierte die Ungleichbehandlung der MindestsicherungsbezieherInnen, die sich aus der Berücksichtigung von Beitragszahlungen für gemäß § 19a ASVG freiwillig versicherte MindestsicherungsbezieherInnen bei der Berechnung der Mindestsicherung ergab.

(3) Außerdem kritisierte der RH, dass die Stadt Wien die von den MindestsicherungsbezieherInnen gemäß § 19a ASVG geleisteten Pensionsversicherungsbeiträge im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung berücksichtigte, obwohl nach An-

²⁴ In die Kompetenz der Stadt Wien fallende MindestsicherungsbezieherInnen mit einer freiwilligen Versicherung waren überwiegend bei der WGKK, in Einzelfällen aber auch bei anderen Gebietskrankenkassen versichert.

²⁵ ohne Berücksichtigung von allenfalls Mitversicherten

sicht des RH dafür im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung keine Rechtsgrundlage bestand.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Gewährung von Pensionsversicherungsbeiträgen zukünftig im Rahmen der privatrechtlichen Hilfe in besonderen Lebenslagen abzuwickeln oder dafür eine gesetzliche Grundlage im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung zu schaffen.

29.3

(1) Die Stadt Wien bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass mit einer freiwilligen Versicherung gemäß § 19a ASVG grundsätzlich ein Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Kranken- und Pensionsversicherung verbunden sei. Mindestsicherungsleistungen seien darüber hinaus subsidiär, dazu zähle auch die Übernahme der Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung. Darüber hinaus hätten Hilfe suchende oder empfangende Personen gemäß § 6 Z 4 Wiener Mindestsicherungsgesetz Ansprüche, die der Deckung der Bedarfe nach diesem Gesetz dienten, nachhaltig zu verfolgen, sofern diese nicht offensichtlich aussichtslos, unzumutbar oder mit unverhältnismäßigem Kostenrisiko verbunden seien. Da die monatlichen Beiträge für die Versicherung gemäß § 19a ASVG bei der Bemessung des Mindestsicherungsanspruchs als einkommensmindernd berücksichtigt würden, sei eine Geltendmachung jedenfalls zumutbar.

Bei der Bemessung der Mindestsicherung sei bspw. beim Erwerbseinkommen jeweils das Nettoeinkommen heranzuziehen und damit das um die Sozialversicherungsbeiträge einschließlich Teilbetrag für die Pensionsversicherung verminderte Einkommen. Die Berücksichtigung der Beiträge für eine Versicherung gemäß § 19a ASVG stelle daher nach Meinung der Stadt Wien keine Ungleichbehandlung dar.

(2) Die WGKK verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass sie den Abschluss einer Selbstversicherung gemäß § 19a ASVG bei Vorliegen der Voraussetzungen nicht ablehnen könne. Allenfalls müsse der Gesetzgeber die in der Verordnung zu § 9 ASVG gewährte Ausnahme zur Selbstversicherung gemäß § 19a ASVG aufheben.

29.4

(1) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass er nicht die Ungleichbehandlung bei der Bemessung des Einkommens, sondern bei der Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen für eine Pensionsversicherung bemängelt hatte. Dafür bestand nach Ansicht des RH im Wiener Mindestsicherungsgesetz keine Rechtsgrundlage, da § 20 Wiener Mindestsicherungsgesetz nur die Übernahme von Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung vorsah.

Der Hinweis der Stadt Wien, wonach bei der Bemessung der Mindestsicherung jeweils das Nettoeinkommen (abzüglich Sozialversicherungsbeiträgen) heranzuziehen sei, war für den RH insofern nicht nachvollziehbar, als gerade dies für geringfü-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



gig beschäftigte, gemäß § 19a ASVG versicherte MindestsicherungsbezieherInnen nicht gegolten hatte; stattdessen galt die Höhe des Versicherungsbeitrags als sonstige anspruchsrelevante Ausgabe.

Schließlich vertrat der RH die Ansicht, dass die von der Stadt Wien aus dem Wiener Mindestsicherungsgesetz abgeleitete Verpflichtung geringfügig beschäftigter, nicht versicherter MindestsicherungsbezieherInnen, eine Versicherung gemäß § 19a ASVG abzuschließen, weder dem ASVG entsprach noch dem der Art. 15a–Vereinbarung innewohnenden Subsidiaritätsprinzip. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik und seinen Empfehlungen.

(2) Der RH verdeutlichte gegenüber der WGKK nochmals, dass er nicht den gesetzlich möglichen Abschluss einer Selbstversicherung gemäß § 19a ASVG kritisiert hatte, sondern die dafür von der Stadt Wien vorgesehenen Rahmenbedingungen (fehlende Wahlmöglichkeit der MindestsicherungsbezieherInnen und fehlende Rechtsgrundlage für die Finanzierung des Versicherungsbeitrags im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung). Anstatt der von der WGKK überlegten Änderung des ASVG waren aus Sicht des RH daher die Empfehlungen an die Stadt Wien umzusetzen.

Unterstützungsfonds der WGKK

30.1

(1) Der gemäß § 84 ASVG eingerichtete Unterstützungsfonds der WGKK leistete in besonders berücksichtigungswürdigen Fällen über den Rahmen der gesetzlichen und satzungsmäßigen Leistungserbringung hinaus finanzielle Hilfestellungen an die Versicherten der WGKK. Auf diese freiwilligen Unterstützungen, bspw. für Zahnersatz oder Kieferregulierungen, bestand kein Rechtsanspruch. Da die WGKK solche Leistungen aus dem Unterstützungsfonds finanzierte, leistete die Stadt Wien laut eigenen Angaben im Wege der Hilfe in besonderen Lebenslagen (**TZ 24**) hierfür keine Zahlungen.

(2) Die Leistungen des Unterstützungsfonds für MindestsicherungsbezieherInnen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 25: Leistungen des Unterstützungsfonds der WGKK für MindestsicherungsbezieherInnen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl						in %
Bewilligungen	108	526	529	616	675	807	53
	in EUR ¹						
Unterstützungsleistungen	60.000	285.000	290.000	325.000	389.000	474.000	67

¹ gerundet auf 1.000 EUR

Quellen: WGKK; RH

Die Leistungen aus dem Unterstützungsfonds der WGKK für MindestsicherungsbezieherInnen zeigten in den Jahren 2011 bis 2015 einen kontinuierlichen Zuwachs sowohl an Bewilligungen als auch an ausbezahlten Unterstützungsleistungen. Die Höhe der gewährten Hilfe lag zwischen rd. 550 EUR (2010) und rd. 590 EUR (2015) pro Fall. Der Anteil der MindestsicherungsbezieherInnen an allen Begünstigten des Unterstützungsfonds (8.345 Personen) belief sich im Jahr 2015 auf rd. 10 %.

(3) Die für Gesundheitsleistungen verausgabten Beträge für MindestsicherungsbezieherInnen betragen 2010 bis 2015 insgesamt 207,00 Mio. EUR, wovon 205,18 Mio. EUR auf die Krankenhilfe und 1,82 Mio. EUR auf den Unterstützungsfonds der WGKK entfielen.

30.2

Der RH merkte an, dass eine stark steigende Zahl an MindestsicherungsbezieherInnen (2011: 526 Personen, 2015: 807 Personen; +53 %) finanzielle Unterstützungen durch den Unterstützungsfonds der WGKK erhielten. Er wies darauf hin, dass durch die Finanzierung von Leistungen aus dem Unterstützungsfonds (2011: 285.000 EUR, 2015: 474.000 EUR, Zuwachs 189.000 EUR bzw. 67 %) die WGKK freiwillige Ausgaben im Bereich der Gesundheit übernahm und MindestsicherungsbezieherInnen in Wien im Zeitraum 2010 bis 2015 mit insgesamt 1,82 Mio. EUR unterstützte.

30.3

Die WGKK merkte in ihrer Stellungnahme ergänzend an, dass sich die Leistungen aus dem Unterstützungsfonds auf rd. 0,9 % der Gesamtleistung für MindestsicherungsbezieherInnen (207,00 Mio. EUR) beliefen.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Finanzierung

Finanzielle Entwicklung

31.1 (1) Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ausgaben der Stadt Wien für Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen im Zeitraum 2011 bis zum 1. Halbjahr 2016:

Tabelle 26: Gebarung der Stadt Wien betreffend Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen; 2011 bis 1. Halbjahr 2016

Ausgaben	2011	2012	2013	2014	2015	1. Halbjahr 2016	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR						in %
Mindestsicherung (Haushaltsstelle 1/4110/768015)	338,88	397,38	430,51	470,66	531,71	312,94	57
<i>davon</i>							
<i>für Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Mietbeihilfe</i>	312,34	379,52	412,25	452,20	507,57	298,83	63
<i>für Krankenhilfe</i>	26,54 ¹	17,86	18,25	18,47	24,14	14,11	-9
Hilfe in besonderen Lebenslagen	24,89	15,41	12,87	11,31	12,00	4,89	-52
Sonstiges	0,02	0,08	0,12	0,06	0,03	0,02	57
Ausgaben für Mindestsicherung, Hilfe in besonderen Lebenslagen und Sonstiges (Haushaltsstelle 1/4110/768)	363,79	412,88	443,50	482,03	543,74	317,85	50

Rundungsdifferenzen möglich

¹ davon 13,82 Mio. EUR betreffend Krankenhilfeausgaben für die Sozialhilfe

Quellen: MA 40; RH

Die Bruttoausgaben für Mindestsicherung (Lebensunterhalt, Wohnbedarf, Mietbeihilfe sowie Krankenhilfe) stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 von 338,88 Mio. EUR um 192,83 Mio. EUR bzw. 57 % auf 531,71 Mio. EUR. Bei Hochrechnung der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vorliegenden Halbjahreswerte 2016 würde dies bis Ende 2016 zu einem Anstieg um 85 % bzw. 287,00 Mio. EUR auf 625,88 Mio. EUR führen. Im Vergleich zum Voranschlag 2016 bedeutete dies einen Mehrbedarf von rd. 90,00 Mio. EUR. Im Oktober 2016 gab die Stadt Wien einen Mehrbedarf für die Mindestsicherung im Jahr 2016 von 130,00 Mio. EUR bekannt.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die geplante Gebarungsentwicklung der Stadt Wien für die Bereiche Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen auf Basis des Voranschlags 2016 und der mittelfristigen Finanzvorschau für die Jahre 2016 bis 2021. Die Planwerte für die Mindestsicherungsausgaben beruhen für die

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Jahre 2016 und 2017 auf Prognosedaten der MA 24, des Fonds Soziales Wien (für den Bereich Asylwesen) und auf Daten der MA 40. Für die Folgejahre erfolgte im Wesentlichen eine lineare Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr (bspw. bei den Ausgaben für Mindestsicherung um jährlich 9 %):

Tabelle 27: Mittelfristiger Finanzplan der Stadt Wien betreffend Mindestsicherung und Hilfe in besonderen Lebenslagen; 2016 bis 2021

Ausgaben	Rechnungsabschluss 2015	VA 2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021	Veränderung 2015 bis 2021
	in Mio. EUR							in %
Mindestsicherung (Haushaltsstelle 1/41110/768015)	531,71	523,12	704,98	768,43	837,58	912,97	995,13	87
Hilfe in besonderen Lebenslagen	12,00	11,62	12,66	13,17	13,67	14,18	14,68	22
Sonstiges	0,03	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	120
Ausgaben für Mindestsicherung, Hilfe in besonderen Lebenslagen und Sonstiges (Haushaltsstelle 1/41110/768)	543,74	534,80	717,70	781,65	851,32	927,21	1.009,88	86

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: MA 40; RH

Der mittelfristige Finanzplan für den Zeitraum 2016 bis 2021 sah bei der Mindestsicherung (Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Wohnbedarf, Mietbeihilfe und Hilfe in besonderen Lebenslagen) im Vergleich zum Jahr 2015 nahezu eine Verdoppelung (86 %) der Ausgaben von 543,71 Mio. EUR auf 1,010 Mrd. EUR (Planwert 2021) vor.

Im Voranschlagsentwurf 2017 (Stand Juli 2016) waren dafür Ausgaben von 712,22 Mio. EUR für das Jahr 2017 und von bis zu rd. 1,600 Mrd. EUR bzw. 1,800 Mrd. EUR für das Jahr 2021 bzw. 2022 prognostiziert.

(3) Der Schuldenstand der Stadt Wien stieg von Jahresbeginn 2011 bis Jahresende 2015 von 3,070 Mrd. EUR um 77 % auf 5,422 Mrd. EUR.

31.2

Der RH wies darauf hin, dass die Mindestsicherungsausgaben der Stadt Wien im Zeitraum 2011 bis 2015 um 50 % von 363,79 Mio. EUR auf 543,74 Mio. EUR anstiegen. Der RH führte dies vor allem auf die steigende Anzahl von (vollunterstützten) BezieherInnen, auf längere Verweildauern und steigende Mindeststandards zurück (TZ 9, TZ 5). Insbesondere verwies der RH auf die weitere Entwicklung im Jahr 2016, die dazu führte, dass die Stadt Wien von einem Mehrbedarf von 130,00 Mio. EUR gegenüber den Voranschlagswerten 2016 ausging. Die – wenngleich mit Prognoseunsicherheiten im Asylbereich und Arbeitsmarkt verbundenen – Schätzungen der Mindestsicherungsausgaben in Wien von bis zu rd. 1,600 Mrd. EUR für das Jahr 2021 und rd. 1,800 Mrd. EUR für das Jahr 2022 stuft der RH angesichts der

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Finanzlage der Stadt Wien und der im Zeitraum 2011 bis 2015 feststellbaren Neuverschuldung von 2,352 Mrd. EUR als kritisch ein.

Er empfahl der Stadt Wien, die wesentlichen Ausgabentreiber der Mindestsicherung in Wien zu identifizieren und Reform- und Einsparungsmaßnahmen einzuleiten, um die Finanzierbarkeit der Mindestsicherung in Wien mittel- bis langfristig sicherzustellen.

31.3

Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass die MA 40 unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise von noch höheren Ausgaben für 2016 (+ 50,00 Mio. EUR) sowie von einem längerfristigen Anstieg der Flüchtlingszahlen und einem dadurch bedingten Budgetanstieg im Ausmaß von 15 % pro Jahr ausgegangen sei. Diese Einschätzung müsse mittlerweile zurückgenommen werden, da die Flüchtlingszahlen rückläufig seien. Eine mittel- bis langfristige Prognose der Mindestsicherungsentwicklung sei laut Österreichischem Institut für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) derzeit nicht seriös erstellbar und hänge auch vom Erfolg der integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ab. In den nächsten Jahren sei aufgrund der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage sowie der Anerkennung von AsylwerberInnen noch mit einem Kostenanstieg zu rechnen.

Als wesentliche Instrumente, die Menschen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erachte die Stadt Wien integrationspolitische Maßnahmen, die Absolvierung von Deutschkursen und Qualifizierung. Diese Maßnahmen müssten so früh wie möglich ansetzen, was die Stadt Wien seit Herbst 2015 mit dem Konzept „Integration ab Tag 1“ verfolge.

Wiener Struktur- und Aufgabenreform

32.1

Die Wiener Struktur- und Aufgabenreform (**WISTA**) war eine den Magistrat und stadtnahe Betriebe umfassende Initiative für Reform- und Einsparungspotenziale. Die MA 40 hatte für den Bereich Mindestsicherung zuletzt im Mai 2016 sechs Vorschläge erstellt, die in nachfolgender Übersicht zusammengefasst sind:

Tabelle 28: Vorschläge der MA 40 betreffend die Wiener Struktur- und Aufgabenreform (Stand 2016)

Kurzbezeichnung	Einsparpotenzial	notwendige Maßnahme zur Umsetzung
Wegfall des Mindeststandards für Wohnbedarf bei obdachlosen Personen	zwischen 7,03 Mio. EUR und 10,70 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Änderung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes
Reduktion des Mindeststandards für Minderjährige von 27 % auf 18 % des Ausgangswerts (Niveau der Art. 15a-Vereinbarung)	zwischen 13,70 Mio. EUR und 20,83 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Änderung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes
Einstellung des Mobilpasses	zwischen 17,69 Mio. EUR und 18,61 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Einstellung der seit den 1970er Jahren auf einem Gemeinderatsbeschluss basierenden Initiative
Aufrechterhaltung der Sonderzahlungen für DauerleistungsbezieherInnen nur bei dauernder Arbeitsunfähigkeit	zwischen 3,02 Mio. EUR und 4,59 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Änderung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes
Streichung der Sonderzahlungen für DauerleistungsbezieherInnen	zwischen 16,99 Mio. EUR und 25,84 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Änderung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes
Einstellung der Wiener Energieunterstützung	zwischen 6,00 Mio. EUR und 6,30 Mio. EUR jährlich für 2017 bis 2020	Änderung der internen Richtlinien

Quelle: MA 40

Die Vorschläge umfassten insgesamt ein jährliches Einsparpotenzial von 61,41 Mio. EUR bis 82,28 Mio. EUR. Fünf der sechs genannten Vorschläge bestanden bereits seit dem Jahr 2013. Ihre Umsetzung war bisher aufgrund der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf BezieherInnen unterblieben oder am Verschlechterungsverbot gescheitert. Der im Jahr 2012 letztmalig gewährte Heizkostenzuschuss wurde entgegen einem damaligen Vorschlag nicht eingestellt, sondern durch die Wiener Energieunterstützung abgelöst.

32.2

Der RH anerkannte zwar die Überlegungen der Stadt Wien, Einspar- und Reformpotenziale bei der Mindestsicherung zu identifizieren und quantifizieren, bemängelte jedoch, dass die MA 40 bislang keinen einzigen Vorschlag umgesetzt hatte.

Der RH empfahl der Stadt Wien, angesichts der drohenden Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Mindestsicherung die Vorschläge der MA 40 zur Wiener Aufgaben- und Strukturreform ehestens umzusetzen.

32.3

Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, die vom RH genannten Maßnahmen der WISTa mittlerweile in das Programm „Wien neu denken“ integriert zu haben und sie in die Überlegungen zur Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes einfließen zu lassen. Diese Maßnahmen würden jedoch nur kurzfristig und geringfügig zu einer Ausgabenkonsolidierung beitragen. Die mittel- und langfristige beste Konsolidierung der Mindestsicherung sei eine nachhaltige (Wieder-)Eingliederung der BezieherInnen in das Erwerbsleben. Dies bedinge eine engere Koopera-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



tion mit dem AMS und die Ausweitung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Stadt Wien werde künftig durch zielgruppenspezifische Angebote und die Aktivierung von Passivleistungen zur Beschäftigungsförderung noch mehr Akzente in diesem Bereich setzen.

Kostenersatz zwischen Bundesländern

33.1

(1) Die Stadt Wien hatte die Kosten der Mindestsicherung grundsätzlich für jene BezieherInnen zu tragen, die in Wien ihren Wohnsitz bzw. gewöhnlichen Aufenthalt hatten. Darüber hinaus war das Land Wien im Jahr 1974 einer Vereinbarung über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe (Kostenersatzvereinbarung)²⁶ beigetreten, die die Kostentragung bspw. für die Mindestsicherung (vormals Sozialhilfe) zwischen den Bundesländern bei Umzug von BezieherInnen innerhalb von Österreich regelte. Ziel dieser Vereinbarung war der Ausgleich von unterschiedlichen Leistungsniveaus im Sozialbereich und damit verbundener Mehrkosten bzw. Einsparungen bei Umzügen von BezieherInnen zwischen Bundesländern.

Die komplexe und detailreiche Vereinbarung sah insbesondere vor, dass jener Träger zum Kostenersatz verpflichtet war, in dessen Bereich sich die Hilfesuchenden mindestens fünf der letzten sechs Monate vor Gewährung der Hilfe aufgehalten hatten. Die Kostenersatzpflicht endete u.a. dann, wenn die Hilfesuchenden seit mindestens drei Monaten keine Hilfeleistung mehr erhalten hatten. MindestsicherungsbezieherInnen, die vor ihrem Umzug aus einem anderen Bundesland weniger als fünf von sechs Monaten dort verbracht hatten, waren von der Kostenersatzvereinbarung nicht umfasst.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die im Zeitraum 2011 bis 2015 von der Stadt Wien erhaltenen bzw. verausgabten Kostenersätze und die Anzahl der betroffenen MindestsicherungsbezieherInnen:

²⁶ LGBl. für Wien Nr. 9/1974; das Land Kärnten kündigte die Vereinbarung mit Jahresende 2011.

Tabelle 29: Einnahmen und Ausgaben der Stadt Wien gemäß Kostenersatzvereinbarung im Bereich Mindestsicherung sowie betroffene BezieherInnen

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					
Einnahmen ¹	4,84	0,55	8,29	7,39	8,42	29,48
Ausgaben	1,80	1,89	2,38	2,38	3,37	11,81
Saldo	3,04	-1,34	5,91	5,01	5,05	17,67
	Anzahl					Veränderung 2012 bis 2015
						in %
nach Wien zugezogene BezieherInnen	k.A. ²	983	1.414	1.571	1.736	77
von Wien weggezogene BezieherInnen	k.A. ²	321	428	495	606	89
Saldo	–	662	986	1.076	1.130	71

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die schwankenden jährlichen Einnahmen sind bedingt durch die unterschiedliche Dauer der Kostenersatzverfahren.

² Für das Jahr 2011 lagen keine Angaben vor.

Quelle: Stadt Wien

Im Zeitraum 2011 bis 2015 vereinnahmte die Stadt Wien um 17,67 Mio. EUR mehr für zugezogene MindestsicherungsbezieherInnen, als sie für weggezogene MindestsicherungsbezieherInnen (11,81 Mio. EUR) verausgabte. Die von der Kostenersatzvereinbarung betroffene Zahl der zugezogenen MindestsicherungsbezieherInnen stieg im Zeitraum 2012 bis 2015 stärker als jene der weggezogenen MindestsicherungsbezieherInnen; dadurch stieg der Zuzugssaldo von 662 auf 1.130 BezieherInnen. Die Stadt Wien bezifferte den mit der Kostenersatzvereinbarung verbundenen und jährlich steigenden Verwaltungsaufwand zuletzt mit 1,8 VBÄ (Stand 2015).

(3) Die Landessozialreferentenkonferenz stimmte im Juni 2015 dem Entwurf einer Neufassung der Kostenersatzvereinbarung zu. Dieser Entwurf zielte auf einen vereinfachten Kostenersatzvollzug ab. Seither hatte es keine Schritte für die Unterfertigung der Vereinbarung gegeben.

33.2

Der RH hatte bereits in seinem Bericht 2014 darauf verwiesen, dass das Ziel einer harmonisierten Mindestsicherung und das Festhalten an der komplexen und verwaltungsaufwendigen Kostenersatzvereinbarung mit dem Grundsatz, bei einem Wohnortwechsel in ein anderes Bundesland Leistungsunterschiede in der Mindestsicherung auszugleichen, nicht vereinbar waren.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Der RH vertrat außerdem die Ansicht, dass die Kostenersatzvereinbarung kein taugliches Instrument für einen Kostenausgleich bei österreichinternem Umzug von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten war; dies deshalb, weil die Kostenübernahme durch ein Bundesland an eine vorangegangene fünfmonatige Wohnsitz- oder Aufenthaltsdauer in diesem Bundesland gebunden war.

Der RH empfahl der Stadt Wien, auf eine Beendigung der Kostenersatzvereinbarung zwischen den Ländern im Bereich der Mindestsicherung hinzuwirken.

33.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie aus finanziellen Gründen auf den Länderkostenersatz nicht verzichten werde.

33.4 Der RH verwies gegenüber der Stadt Wien darauf, dass die aus der Kostenersatzvereinbarung resultierenden Einnahmen der Stadt Wien ohne Berücksichtigung der dafür erforderlichen Verwaltungskosten weniger als 1 % ihrer Gesamtausgaben (Werte für 2015) entsprachen. Außerdem hatte das Land Kärnten die Vereinbarung bereits gekündigt. Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Kostenersatzvereinbarung für einen österreichweiten Kostenausgleich beim Umzug von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten untauglich war, und erneuerte seine Empfehlung.

Elemente des IKS

Internes Audit

34.1 (1) Die MA 40 hatte in der Stabsstelle Monitoring ein internes Audit eingerichtet mit – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – einer Mitarbeiterin (1 VBÄ), die bis Anfang 2012 teilweise von einem weiteren Mitarbeiter unterstützt worden war. Die MA 40 fiel in die Zuständigkeit der bei der Magistratsdirektion eingerichteten Internen Revision der Stadt Wien, die Prüfungen durchführte und Organisationseinheiten der Stadt Wien insbesondere im Bereich IKS unterstützte und beriet.

Ziele, Hauptaufgaben und Anforderungsprofil für das interne Audit der MA 40 waren festgelegt. Die Aufgaben umfassten insbesondere anlassbezogene und gemäß Prüfplan festgelegte Revisionen, Überprüfungen des IKS, Mitwirkung bei der Umsetzung von Empfehlungen anderer Kontrolleinrichtungen oder die Unterstützung der Datenschutzbeauftragten.

(2) Das interne Audit erstellte jährlich einen Revisionsplan und einen Tätigkeitsbericht und leitete diese an die Gruppe Interne Revision in der Magistratsdirektion weiter. Der Tätigkeitsbericht für das Jahr 2015 und der Revisionsplan für das Jahr 2016 lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung im Juli 2016 nicht vor.

Die in den Jahren 2011 bis 2013 erstellten Prüfberichte lagen dem RH vor, jene der Jahre 2014 und 2015 nicht. Das interne Audit begründete dies mit der fehlenden Auffindbarkeit der Berichte und einem Verlust von Dateien. Für die Jahre 2014 und 2015 war somit nicht feststellbar, ob und mit welchem Ergebnis die MA 40 den Revisionsplan umgesetzt hatte.

Die jährlichen Überprüfungen bspw. im Bereich der Stiftungsverwaltung, der externen Datenanwendungen oder des IKS waren für die Jahre 2011 bis 2013 nachweislich, für die Jahre 2014 und 2015 laut Auskunft des internen Audits weitgehend erledigt. Der Aufgabenbereich des internen Audits umfasste auch operative Verwaltungsaufgaben.

Von den für die Jahre 2011 bis 2015 geplanten einmaligen Prüfungen – jährlich waren rund zehn (bis 2012) bzw. fünf (ab 2013) Prüfungen vorgesehen – waren bis Mitte 2016 weniger als die Hälfte erledigt, der Rest (bspw. die Prüfung von Sozialzentren bzw. Großstandorten) war seit 2011 noch offen oder storniert.

34.2

Angesichts der Ausgabenintensität der MA 40 (Mindestsicherungsausgaben von 543,74 Mio. EUR im Jahr 2015) erachtete der RH die Einrichtung eines internen Audits in der MA 40 für zweckmäßig. Er bemängelte jedoch die geringe personelle Ausstattung, die die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht ermöglichte, und dass das interne Audit auch mit Verwaltungsaufgaben befasst war. Weiters kritisierte der RH, dass der Revisionsplan für 2016 und der Tätigkeitsbericht für 2015 bis Mitte 2016 noch nicht vorlagen, dass die Revisionsberichte der Jahre 2014 und 2015 fehlten und dass die geplanten einmaligen Prüfungen der Jahre 2011 bis 2015 bis Mitte 2016 zu weniger als der Hälfte erledigt waren.

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei der Ressourcenausstattung des internen Audits der MA 40 das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen und die Arbeit des internen Audits auf Revisionsaufgaben zu beschränken. Weiters empfahl er, die jährlichen Revisionspläne bis Jahresanfang zu erstellen, die Tätigkeitsberichte zeitnah fertigzustellen, die Umsetzung der Revisionspläne sicherzustellen sowie die Revisionstätigkeit vollständig und sicher zu dokumentieren.

34.3

Die Stadt Wien wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass das interne Audit der MA 40 keine Verwaltungsaufgaben im engeren Sinn wahrgenommen habe. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung sei diese Organisationseinheit mit einer Mitarbeiterin ausgestattet gewesen. Das Vier-Augen-Prinzip sei zwar nicht durchgängig durch eine zweite Revisorin bzw. einen zweiten Revisor sichergestellt gewesen, faktisch habe jedoch eine zweite Person die Mitarbeiterin bei der Prüfungstätigkeit vor Ort begleitet. Infolge des krankheitsbedingten Ausfalls der Mitarbeiterin im Jahr 2016 sei das interne Audit neu zu besetzen.

Die Stadt Wien sagte zu, die personelle Ausstattung und die Verfahrensabläufe des internen Audits im Rahmen der eingerichteten interdisziplinären Task Force vorrangig zu behandeln.

- 34.4** Der RH ergänzte, dass sowohl die Arbeitsplatzbeschreibung für das interne Audit operative Tätigkeiten enthielt (bspw. die Bearbeitung von Schadensfällen) als auch die Mitarbeiterin des internen Audits dem RH bestätigte, in der Härtefallkommission und in der Geschäftsstelle für Stiftungsverwaltung mitzuarbeiten oder Zeichnungs- und Verfügungsberechtigungen zu verwalten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Arbeit des internen Audits auf Revisionsaufgaben zu beschränken.

Wiederkehrende Leistungsüberprüfungen

- 35.1** (1) Die internen Richtlinien der MA 40 zur Mindestsicherung sahen bei laufendem Mindestsicherungsbezug regelmäßige Leistungsüberprüfungen vor. Demnach hatte alle drei Monate ein Abgleich und gegebenenfalls eine Aktualisierung der vorhandenen Daten mit den Meldedaten des Zentralen Melderegisters (**ZMR**), den Sozialversicherungsdaten des Hauptverbands und den AMS-Daten stattzufinden. Außerdem waren bei Bedarf, aber zumindest einmal jährlich, eine Kfz-Abfrage beim Verkehrsamt, eine Abfrage des Gewereregisters, eine Abfrage bei der für Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Standesamt zuständigen MA (bei Bedarf) sowie im Grundbuch (im Zweifelsfall) durchzuführen.

Personen mit Dauerleistungen und PensionistInnen mit Mietbeihilfe waren nur einmal jährlich zu überprüfen. Dies umfasste jedenfalls eine Abfrage der Meldedaten, der Daten des Hauptverbands, der Wohnbeihilfe und des Grundbuchs sowie bei Bedarf beim Kfz-Zentralregister.

Während die ReferentInnen die Melde-, AMS-, Hauptverbands- und Kfz-Daten jeweils direkt im Wege von Datenschnittstellen abfragen konnten, erfolgte der Zugriff zum Grundbuch zentral über die Kanzlei des jeweiligen Sozialzentrums, jener zum Gewereregister über eine E-Mail-Anfrage an die zuständige MA 63. Zeigten sich bei den wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen für die Anspruchshöhe relevante Änderungen (z.B. Anzahl der Haushaltsmitglieder, Höhe der AMS-Leistungen oder des Einkommens), veranlassten die ReferentInnen eine Neubemessung bzw. Nachzahlung oder Rückforderung der Mindestsicherung.

- (2) Im Hinblick auf eine zeitgerechte Durchführung der Leistungsüberprüfungen generierte die Datenbank SOWISO für die SachbearbeiterInnen täglich eine Liste mit den fälligen, in ihre Zuständigkeit fallenden Überprüfungen. Nach erfolgter Prüfung hatten die MitarbeiterInnen den Status der Überprüfung in der Datenbank auf

„erledigt“ zu setzen. Eine Aktivierung des Status „erledigt“ war auch ohne tatsächlich erfolgte Überprüfung möglich. Die Zentrums- sowie GruppenleiterInnen konnten im Unterschied zu den TeamleiterInnen den Status der wiederkehrenden Überprüfungen und somit auch die fälligen, aber noch offenen Überprüfungen abfragen und urgieren.

(3) Vom RH zufällig ausgewählte Mindestsicherungsfälle in der Datenbank SOWISO zeigten Lücken und Rückstände bei der Durchführung von wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen. Auch Aktenkontrollen (TZ 36, TZ 37) ergaben teilweise fehlende, verspätete oder nur unvollständige wiederkehrende Überprüfungen (oftmals fehlten Kfz- und Gewerbeabfragen). Beispielsweise urgierete der Fachbereich Mindestsicherung im August 2015 im Rahmen seiner monatlichen Kontrolle von 30 Akten bei der Hälfte der Akten fehlende oder unvollständige wiederkehrende Überprüfungen.

Außerdem stellte der RH fest, dass bei zwei von dreizehn dem RH vorgelegten Mietbeihilfeakten die verpflichtende jährliche Grundbuchsabfrage unterblieben war. In einem Fall bezog ein Bezieher seit 2007 Mietbeihilfe, obwohl er seit dem Jahr 2000 Miteigentümer einer Liegenschaft mit einem anteiligen Sachwert von zuletzt rd. 218.000 EUR war. Die erstmals im Februar 2015 durchgeführte Grundbuchsabfrage führte zu einem Kostenersatz der nicht verjährten Mindestsicherungsbezüge von rd. 2.900 EUR; die bis Ende 2012 bezogene Mietbeihilfe im Ausmaß von rd. 5.900 EUR war verjährt und damit uneinbringlich.

35.2

Der RH erachtete die Durchführung von IT-unterstützten wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen als wesentliches IKS- und Qualitätssicherungselement der Mindestsicherung in Wien, um die den Mindestsicherungsbezügen zugrunde liegenden Sachverhalte auch ohne Mitwirkung der BezieherInnen regelmäßig überprüfen und anpassen zu können.

Er kritisierte jedoch

- die unterlassene, unvollständige oder verspätete Durchführung von wiederkehrenden Überprüfungen,
- die dadurch möglicherweise uneinbringlichen Rückforderungen,
- die fehlende Möglichkeit für TeamleiterInnen, den Status der wiederkehrenden Überprüfungen abzufragen,

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

- die Möglichkeit, den Status „Überprüfung erledigt“ in der Datenbank SOWISO unabhängig von der tatsächlichen Überprüfung aktivieren zu können sowie
- die mit erhöhtem Zeit- und Verwaltungsaufwand verbundene Abfrage des Gewerberegisters.

Zur Sicherstellung einer zeitnahen Anpassung, Rückforderung oder Einstellung der Mindestsicherungsansprüche empfahl der RH der Stadt Wien, die wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen zeitgerecht und vollständig durchzuführen und dafür einen direkten Zugang zum Gewerberegister zu ermöglichen. Zur Sicherstellung der tatsächlichen Durchführung der wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen sollte außerdem ein Statusüberblick dazu auch für TeamleiterInnen vorgesehen werden und die wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen sollten erst nach vollständiger tatsächlicher Durchführung automatisch im System als erledigt dokumentiert werden können.

35.3

Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen routinemäßige Standardüberprüfungen durch die ReferentInnen seien. Darüber hinaus seien anlassbezogene Abfragen (z.B. bei geänderter Einkommenssituation) vorgesehen, wobei es nicht ökonomisch erscheine, wiederkehrende Leistungsüberprüfungen erst kurz nach anlassbezogenen Abfragen noch einmal durchzuführen.

Die vom RH festgestellten Lücken und Abfragerückstände seien auf den damals bestehenden Personalengpass zurückzuführen. Die MA 40 habe die MitarbeiterInnen in Umsetzung der Empfehlung des RH angehalten, die wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen vollständig und zeitgerecht durchzuführen. Außerdem habe die Stadt Wien den vom RH empfohlenen direkten Zugang zum Gewerberegister bereits umgesetzt.

Der Statusüberblick für die TeamleiterInnen sei Teil des Rollenkonzepts und beim nächsten SOWISO-Release voraussichtlich im August 2017 umgesetzt. Darüber hinaus seien die Leistungsüberprüfungen Thema bei der interdisziplinären Task Force.

Aktenkontrollen

Quantitative Aspekte

36.1 (1) Zusätzlich zu den wiederkehrenden Überprüfungen führte die MA 40 im Bereich der Mindestsicherung sogenannte Aktenkontrollen auf Basis von Checklisten durch. Die Vorgaben dafür waren in einem zweiseitigen Leitfaden festgehalten. Die internen Richtlinien bzw. die Wissensdatenbank enthielten dazu keine Regelungen.

Die monatliche Sample-Ziehung erfolgte mit Hilfe eines IT-Tools nach dem Zufallsprinzip. Grundgesamtheit waren jene Akten, die in den vergangenen drei Jahren zumindest eine Erledigung in den Bereichen Mindestsicherung oder Hilfe in besonderen Lebenslagen aufwiesen, sofern sie nicht binnen der letzten zwölf Monate bereits kontrolliert worden waren.

Gemäß dem Leitfaden hatte ein kleines Sozialzentrum (**TZ 43**) 500 Akten (50 Akten je Monat zehn Mal pro Jahr), ein Großstandort (**TZ 43**) 840 Akten (70 Akten je Monat) und der Fachbereich Mindestsicherung 360 Akten (30 Akten je Monat) je Jahr zu prüfen.

Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der ausgewählten und kontrollierten Akten des Jahres 2015 gemäß den von der MA 40 vorgelegten Listen:

Tabelle 30: Aktenkontrollen im Jahr 2015

	ausgewählte Akten			geprüfte Akten	
	Sollstand lt. Leitfaden	Iststand	Iststand in % des Sollstands	Iststand	Iststand in % des Sollstands
	Anzahl		in %	Anzahl	in %
Großstandort 1	840	422	50	373	44
Großstandort 2	840	383	46	316	38
Großstandort 3 ¹	630	332	53	313	50
kleiner Standort 1	500	450	90	407	81
kleiner Standort 2	500	449	90	420	84
kleiner Standort 3	500	500	100	442	88
Fachbereich Mindestsicherung	360	360	100	339	94
Summe	4.170	2.896	69	2.610	63

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Da der Großstandort 3 am 17. März 2015 eröffnete, waren Kontrollen erst ab April 2015 möglich.

Quellen: MA 40; RH

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Die MA 40 hatte im Jahr 2015 nur 2.896 bzw. 69 % der vorgegebenen 4.170 Akten ausgewählt, wovon sie 90 % tatsächlich kontrollierte. Sie erfüllte damit die Kontrollquote im Jahr 2015 nicht einmal zu zwei Drittel.

Die Unterschreitung der Aktenauswahl um bis zu 54 % je Standort war darin begründet, dass Standorte weder die Anzahl der gezogenen Akten noch die Frequenz der Ziehung (Außerachtlassung von bis zu drei Monaten) einhielten. Die MA 40 begründete die unterlassene Ziehung von 70 Akten je Großstandort damit, dass das IT-Tool jeweils nur Stichprobenziehungen mit exakt 50 Akten zuließ (TZ 41).

10 % der ausgewählten Akten blieben ungeprüft: Bei 5 % der Akten hatte sich die Zuständigkeit nach der Auswahl geändert und war eine Überprüfung durch den zuständigen Standort meist nicht dokumentiert, 3 % der Akten waren nicht auffindbar, 2 % der Akten nicht prüfrelevant, da diese bspw. die von der Kontrolle ausgenommene alleinige Gewährung von Mietbeihilfe betrafen.

Die Auswahl der Akten erfolgte – anstatt zeitgerecht am ersten Arbeitstag des Monats – teilweise verfrüht oder verspätet; zeitliche Vorgaben für die Erledigung der Kontrollen bestanden nicht. Kontrollen fanden mitunter erst mit bis zu viermonatiger Verspätung statt.

(2) Die im Leitfaden festgelegte Anzahl von jährlich 4.380 Aktenprüfungen entsprach einer Prüfquote – bezogen auf die Grundgesamtheit – von 2,8 % (Stand Juli 2016). Die Interne Revision der Stadt Wien hatte im Jahr 2008 die damalige Prüfquote von zehn Akten je Referentin bzw. je Referenten und Jahr als zu niedrig eingestuft. Im Jahr 2015 wurde diese Vorgabe – bei einem durchschnittlichen Stand von 256 ReferentInnen (einschließlich SozialarbeiterInnen) in den Zentren und bei 2.610 nachweislich durchgeführten Prüfungen – nur geringfügig überschritten.

36.2

Der RH kritisierte, dass die MA 40 im Jahr 2015 lediglich 63 % der vorgegebenen 4.170 Akten kontrollierte. Insbesondere kritisierte er

- die weder zeitgerechte noch den Größenvorgaben entsprechende Stichprobenziehung,
- die fehlenden Zeitvorgaben für die Aktenkontrollen,
- die nicht nachvollziehbaren Aktenkontrollen bei Zuständigkeitswechsel des Aktes zu einem anderen Zentrum,

- die Unauffindbarkeit von Akten und die dadurch unterlassene Aktenkontrolle und
- die Auswahl auch von nicht prüfrelevanten Akten.

Außerdem wies der RH kritisch darauf hin, dass die bereits im Jahr 2008 von der Internen Revision der Stadt Wien als niedrig eingestufte Prüfquote im Jahr 2015 nur unwesentlich höher war.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Stichprobenvorgaben für die Aktenkontrollen zu präzisieren und einzuhalten, die vorgegebenen Prüfquoten einzuhalten und Fristen für die Aktenkontrollen festzulegen. Weiters empfahl der RH, anstatt der fixen Stichprobengrößen dynamische, insbesondere von den Fallzahlen abhängige Stichprobengrößen festzulegen.

36.3

Die Stadt Wien hielt in ihrer auch die **TZ 37** umfassenden Stellungnahme Folgendes fest:

(1) Die Aktenkontrollen stellten eine nachträgliche Überprüfung von Akten durch vorgesetzte MitarbeiterInnen dar. Die Vorgaben dazu seien in einem Leitfaden festgehalten. Eine Verankerung in den internen Richtlinien erachte die Stadt Wien als nicht erforderlich.

Durch die jeweils in den Sozialzentren vorgesehenen Aktenkontrollen könnten dabei festgestellte Mängel und erforderliche Verbesserungen unmittelbar mit den zuständigen MitarbeiterInnen besprochen werden. Würden bestimmte Mängel oder Versäumnisse bei mehreren MitarbeiterInnen eines Sozialzentrums auftreten, sei die richtige Vorgangsweise Thema der regelmäßig stattfindenden Teambesprechungen. Diese Unmittelbarkeit könne ein Rotationssystem beeinträchtigen. Dennoch werde die Einführung eines Rotationssystems Thema der interdisziplinären Task Force sein.

(2) Generell sei zur Kritik des RH anzumerken, dass die Rückstände bei den Aktenkontrollen vor allem auf die gestiegenen Anforderungen der Verwaltung infolge stark gesteigener Fallzahlen und damit einhergehender Anpassungen bzw. Änderungen der Zuständigkeiten zurückzuführen seien. Berücksichtige man, dass lediglich eine Stichprobenziehung von 50 Akten möglich gewesen sei, seien demzufolge im Jahr 2015 nicht 63 %, sondern 82 % der vorgegebenen Akten ausgewählt und diese zu 74 % kontrolliert worden.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



(3) Zum Vorwurf unauffindbarer Akten sei klarzustellen, dass der RH alle im Rahmen der Prüfung geforderten Akten erhalten habe. Der Hinweis des RH habe sich auf die die Kontrolltätigkeit dokumentierenden Listen bezogen. Die damals festgestellten Probleme hätten sich aufgrund der Neuordnung der Zuständigkeiten von Sozialzentren ergeben, mittlerweile sei dieses Problem behoben. Darüber hinaus sei die Anspruchsprüfung im Wege der Datenbank SOWISO auch ohne Akt möglich.

(4) Die MA 40 habe auf Basis der Empfehlungen des RH bereits folgende Maßnahmen gesetzt:

- Ergänzung des Leitfadens „Aktenkontrolle“ u.a. um Zeitvorgaben für die Erledigung der Aktenkontrollen sowie eine Präzisierung der Vorgangsweise bei Zuständigkeit eines anderen Sozialzentrums,
- fallbezogene Erfassung der wesentlichen Ergebnisse der Aktenkontrollen pro Sozialzentrum und monatliche Übermittlung an den Fachbereich Mindestsicherung als Nachweis der zeitgerechten Erfüllung der Prüfquoten; Evaluierung von allfälligen Anpassungserfordernissen der internen Richtlinien oder Schulungsmaßnahmen auf Basis dieser monatlichen Kontrollmitteilungen,
- Festlegung einer klaren Vorgangsweise für ausgewählte, aber „nicht prüfrelevante“ Akten (z.B. Fälle mit ausschließlicher Mietbeihilfe),
- Vermerk der Aktenkontrolle nicht nur auf dem Aktendeckel, sondern auch in der Datenbank SOWISO und
- Änderung des derzeit nicht flexiblen IT-Tools zur Auswahl einer flexiblen Aktenanzahl; die Programmierung dafür soll voraussichtlich im August 2017 abgeschlossen sein.

36.4

Der RH nahm die von der Stadt Wien bereits gesetzten Maßnahmen zur Kenntnis.

Das Vorbringen der Stadt Wien, wonach lediglich eine Stichprobengröße von 50 Akten möglich und damit die Auswahl- und Kontrollquote wesentlich höher gewesen sei, war für den RH nicht nachvollziehbar. Denn durch eine weitere Ziehung und die Prüfung der ersten 20 gezogenen Akte dieser zusätzlichen Ziehung wäre sehr wohl eine leitfadenskonforme Prüfung von monatlich 70 Akten je Großstandort möglich gewesen. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik, wonach die MA 40 im Jahr 2015 nur 2.896 bzw. 69 % der vorgegebenen 4.170 Akten auswählte, wovon sie 90 % tatsächlich kontrollierte. Sie erfüllte damit die Kontrollquote im Jahr 2015 nicht einmal zu zwei Dritteln.

Weiters stellte der RH klar, dass sich die Unauffindbarkeit von Akten nicht nur aus den Listen der Aktenkontrollen entnehmen ließ. Auch die vom RH nach einer Stichprobenauswahl angeforderten, der Aktenkontrolle für April 2016 unterliegenden Akten eines Sozialzentrums waren teilweise unauffindbar.

Schließlich hielt der RH dem Vorbringen der Stadt Wien, dass Aktenkontrollen auch ohne Papierakten möglich gewesen wären, die Ausführungen und Empfehlungen zur Datenbank SOWISO entgegen: Die Datenbank enthielt im Regelfall keine eingescannten Dokumente, sodass zur Bearbeitung oder Kontrolle von Mindestsicherungsfällen auch ein Papierakt erforderlich war (TZ 40).

Qualitative Aspekte

37.1

(1) Gemäß dem Leitfaden zu Aktenkontrollen hatten die stellvertretenden ZentrumsleiterInnen (kleiner Standort) und die GruppenleiterInnen (Großstandort) der Verwaltung und Sozialarbeit die Aktenkontrollen für den jeweiligen Standort durchzuführen. Stellvertretungsregelungen für den Fall ihrer Abwesenheit waren gegeben. Der Fachbereich Mindestsicherung prüfte Akten aus allen Zentren. Damit führten in den Zentren gegenüber den ReferentInnen weisungsbefugte Vorgesetzte die Aktenkontrollen durch.

(2) Die Aktenkontrolle erfolgte anhand einer Checkliste und umfasste die Vollständigkeit bzw. Aktualität der Daten, Belege und Datenabfragen, die Einhaltung des Wiener Mindestsicherungsgesetzes und der internen Richtlinien sowie die Eingaben in der Datenbank SOWISO. Im Falle von Mängeln waren diese zu beschreiben, Verbesserungen zu beauftragen und deren Erledigung rückzumelden. Der Fachbereich Mindestsicherung übermittelte seine Checklisten an die betroffenen Standorte und ließ sich über die Erledigung allfälliger Verbesserungsaufträge informieren.

Ein Vermerk in der Datenbank SOWISO über eine erfolgte Kontrolle war nicht vorgesehen. Lediglich eine Kontrolle durch den Fachbereich Mindestsicherung war in Form eines Aktenvermerks in der Datenbank dokumentiert.

(3) Die Ergebnisse der Aktenkontrolle waren unterschiedlich. Zum Beispiel gab es GruppenleiterInnen, die bei der überwiegenden Anzahl der geprüften Akten Mängel festhielten, andere wiederum urgierten bei keinem einzigen Akt Mängel. Die häufigsten Mängel betrafen fehlende oder nicht aktuelle Unterlagen, unterlassene wiederkehrende Überprüfungen oder Fehler bei der Bemessung der Ansprüche. Eine Diskussion der Mängel erfolgte primär zwischen ReferentInnen und PrüferInnen, eine standardisierte Auswertung über Häufigkeit und Art der Mängel unter-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



blieb. Auch das interne Audit der MA 40 hatte keine Kenntnis über die Ergebnisse der Aktenkontrollen.

37.2

Der RH kritisierte, dass in den Zentren gegenüber den ReferentInnen weisungsbefugte Vorgesetzte die Aktenkontrolle ausführten. Eine Kontrolle im Sinne des Vier-Augen-Prinzips durch im Genehmigungsprozess nicht betroffene KontrolleurInnen war dadurch nicht gegeben. Außerdem bemängelte der RH, dass die Zentren jeweils ihre eigenen Akten kontrollierten, eine Diskussion der Mängel im Wesentlichen auf Vier-Augen-Gespräche zwischen ReferentInnen und PrüferInnen beschränkt war und eine MA 40-weite Erfassung und Kategorisierung der Mängel ebenso unterblieb wie ein Kontrollvermerk in der Datenbank SOWISO. Dadurch war eine Auswertung der Kontrollen nicht möglich. Auch blieb das Wissen aus den Kontrollen weitgehend ungenutzt, um den Umfang und die Ausrichtung der Kontrollen anzupassen. Auch das interne Audit erhielt keine Informationen zu den Aktenkontrollen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die in den Sozialzentren vorgesehenen Aktenkontrollen im Rotationssystem durch jeweils ein anderes Zentrum durchzuführen. Damit würden ein effektives Vier-Augen-Prinzip implementiert und eine Kontrolle durch weisungsbefugte Vorgesetzte vermieden.

Weiters empfahl der RH der Stadt Wien, die wesentlichen Ergebnisse der Aktenkontrolle zu erfassen und auszuwerten sowie für eine Weiterentwicklung der Vollziehung und Kontrolle der Mindestsicherung zu nutzen. Das interne Audit wäre in diesen Prozess einzubinden.

Rückstandsmessung

38.1

(1) Die MA 40 hatte magistratsintern eine grundsätzliche Bearbeitungsdauer von maximal 20 Werktagen festgelegt. Um Bearbeitungsrückstände zu messen, verwendete sie zwei unterschiedliche Methoden.

(2) Zum einen wertete das Controlling regelmäßig die offenen Verfahren auf Basis der Datenbank SOWISO für die Leitung der Stabsstelle Finanzen und Controlling aus. Ziel war es, mögliche zusätzliche Auszahlungen zu quantifizieren, die die MA 40 aufgrund von Verzögerungen noch durchführen musste.

(3) Zum anderen erfassten die Sozialzentren die Rückstände – davon unabhängig – in einer monatlichen, manuellen Zählung der offenen Verfahren durch die einzelnen MitarbeiterInnen. Ziel dieser Zählung war die Sicherstellung der rechtzeitigen Erledigung und gegebenenfalls eine Umverteilung der Arbeit zwischen den ReferentInnen. Eine standardisierte Dokumentation dieser Rückstände gab es nicht (TZ 41).

Die Sozialzentren begründeten die eigene Zählung der Rückstände damit, dass die Datenbank SOWISO nur ungenügende Informationen über den Bearbeitungsstand von Anträgen biete. Darüber hinaus hätten nur Gruppen- und ZentrumsleiterInnen, aber keine TeamleiterInnen Zugriff auf die Bearbeitungsstände ihrer MitarbeiterInnen in der Datenbank.

Die MA 40 hatte einen Zugriff für TeamleiterInnen seit 2012 mehrfach, aber bisher erfolglos bei der dafür zuständigen MA 14 urgiert.

38.2 Der RH kritisierte, dass der Fachbereich Mindestsicherung offene Verfahren nicht einheitlich erfasste.

Er empfahl der Stadt Wien, im Sinne einer einheitlichen Qualitätskontrolle für alle Sozialzentren eine einheitliche Definition, Erhebung und Dokumentation offener Verfahren einzuführen und Rückstandszahlen als Indikatoren für die Steuerung der Verfahrensdauer zu verwenden. Außerdem empfahl er, eine zuverlässige Auswertung der offenen Verfahren in der Datenbank SOWISO auch für TeamleiterInnen sicherzustellen.

38.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien arbeite sie bereits an einer einheitlichen und umfassenden Auswertung der offenen Verfahren in der Datenbank SOWISO für TeamleiterInnen.

Anwesenheit von Kindern

39.1 (1) Laut Art. 15a-Vereinbarung bzw. Wiener Mindestsicherungsgesetz setzte der Bezug der Mindestsicherung voraus, dass die BezieherInnen ihren tatsächlichen Aufenthalt in Österreich bzw. in Wien hatten. Dies traf auch auf Kinder in Bedarfsgemeinschaften zu, die Mindestsicherung erhielten.

(2) Bei den Kindern überprüfte die MA 40 durch einen Abgleich mit dem ZMR den Aufenthaltsort der Kinder. Der RH hatte in seinem Bericht „Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung“ darauf hingewiesen, dass auf Basis der Meldedaten keine zwingenden Rückschlüsse auf den Lebensmittelpunkt einer Person gezogen werden können.²⁷

Der RH erachtete daher insbesondere den Besuch der Pflichtschule (6– bis 15-Jährige) bzw. des Pflichtkindergartens (5-Jährige) als wesentliches Indiz eines tatsächlichen Aufenthalts eines Kindes in Wien. Ein vom RH durchgeführter Abgleich der mindestenssicherungsbeziehenden 6– bis 10-Jährigen mit den Schülerdaten des Wiener Stadtschulrats ergab, dass von den 8.716 Kindern 86 nicht in einer Schule wa-

²⁷ Reihe Bund 2015/8, TZ 5 und 6

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



ren. Davon lagen in 14 Fällen eine Verletzung der Schulpflicht und ein Strafverfahren vor. In 13 weiteren Fällen teilte der Stadtschulrat mit, dass die Kinder entweder nicht in Wien zur Schule gingen oder – entgegen dem SOWISO–Datenbestand – nicht in Wien gemeldet waren. In 59 Fällen waren mindestenssicherungsbeziehende Kinder zum häuslichen Unterricht angemeldet.

Ein Abgleich der 5-jährigen mindestenssicherungsbeziehenden Kinder mit den Kindern im Pflichtkindergartenjahr war mangels ausreichender Daten nicht möglich.

(3) Bei minderjährigen, nicht mehr schulpflichtigen MindestsicherungsbezieherInnen verlangte die MA 40 eine Schulbesuchsbestätigung, sofern keine AMS–Daten vorlagen.

Gemäß zwei vom Verwaltungsgericht Wien entschiedenen Fällen aus den Jahren 2014 und 2016 zeigte sich, dass sich Kinder nicht in Wien aufhielten, sondern im Herkunftsland der Eltern:

In einem der Fälle handelte es sich um eine Familie mit sechs Kindern, die bereits ab Einführung der Mindestsicherung im Jahr 2010 Mindestsicherung bezog. Die MA 40 prüfte von Oktober 2010 bis Juli 2013 insgesamt 13 Mal, ob die nicht mehr schulpflichtigen Kinder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen, reagierte aber auf die negativen Abfrageergebnisse nicht. Nach Vorlage der für vier Kinder angeforderten Schulbesuchsbestätigungen stellte die MA 40 im Dezember 2013 fest, dass sich alle sechs Kinder seit Jahren im Herkunftsland des Vaters aufhielten, und forderte 31.221 EUR an Mindestsicherungsleistungen zurück.

(4) Von den 8.716 Datensätzen der MA 40 zu mindestenssicherungsbeziehenden Kindern fehlte bei 1.306 (15 %) die Sozialversicherungsnummer, obwohl sie im Antragsformular für die Mindestsicherung anzugeben war. Auch die Daten des Stadtschulrats und der MA 10 (Kindergärten) enthielten nicht durchgängig die Sozialversicherungsnummer.

(5) Folgende weitere Umstände standen einem aussagekräftigen Datenabgleich der verschiedenen Stellen der Stadt Wien, die Kinderdaten administrierten, entgegen: Die Daten der MA 11 (Amt für Jugend und Familie) für das Pflichtkindergartenjahr 2015/2016 stammten vom März 2015, die Daten der MA 40 waren 15 Monate jünger und stammten vom Juni 2016. Die Daten der MA 10 (Kindergärten) zu Kindern in geförderten Privatkindergärten waren nicht analog strukturiert und erfasseten die Vor- und Nachnamen in einem Feld.

39.2

(1) Der RH kritisierte, dass die MA 40 den tatsächlichen Aufenthaltsort von schulpflichtigen Kindern und Kindern im Pflichtkindergartenalter nur über einen Ab-

gleich mit dem ZMR überprüfte und dass sie nicht die innerhalb der Stadt Wien und beim Wiener Stadtschulrat vorhandenen Daten, die nach Ansicht des RH ein stärkeres Indiz für den tatsächlichen Aufenthalt der Kinder waren, nutzte.

Der RH wies weiters kritisch auf den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkt und die unterschiedliche – und damit einem Datenabgleich entgegenstehende – Erfassung von Kinderdaten bei der MA 40, der MA 10 und der MA 11 hin.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Daten aller mindestenssicherungsbeziehenden Kinder im schul- bzw. kindergartenpflichtigen Alter regelmäßig mit den Daten des Stadtschulrats bzw. der MA 10 (Wiener Kindergärten) oder MA 11 (Amt für Jugend und Familie) abzugleichen.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass 27 Kinder im Alter von sechs bis zehn Jahren Mindestsicherung bezogen, obwohl sie nicht in Wien zur Schule gingen, und verwies darauf, dass 59 der mindestenssicherungsbeziehenden 6- bis 10-Jährigen zum häuslichen Unterricht angemeldet waren.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Anspruchsvoraussetzungen der in Wien nicht zur Schule gehenden mindestenssicherungsbeziehenden Kinder nochmals zu prüfen.

(3) Schließlich kritisierte der RH, dass die MA 40 die Sozialversicherungsnummern der mindestenssicherungsbeziehenden Kinder nicht durchgängig erfasste. Mit der Sozialversicherungsnummer könnten Personen eindeutig identifiziert und automatisierte Datenabgleiche durchgeführt werden.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Sozialversicherungsnummern aller Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften zu erfassen.

39.3

Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass ein Kind durchaus seinen Lebensmittelpunkt in Wien haben könne, obwohl es in Wien nicht zur Schule ginge. Zur Prüfung der Meldedaten erfolgten regelmäßig Abfragen im ZMR. Demnach seien in den vom RH ausgewerteten Datensätzen von 8.716 Kindern lediglich für fünf Kinder keine aufrechten Meldungen in Wien vorgelegen. Die Ab- oder Ummeldung wäre jedenfalls bei der nächsten routinemäßigen Überprüfung festgestellt und gegebenenfalls wären entsprechende Maßnahmen gesetzt worden. Die Stadt Wien sagte jedoch zu, die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie eine allfällige Umsetzbarkeit einer Schnittstelle zu den betroffenen Abteilungen zu klären.

39.4

Der RH betonte nochmals, dass auf Basis der Meldedaten keine zwingenden Rückschlüsse auf den Lebensmittelpunkt einer Person gezogen werden können. Er erachtete es daher als zweckmäßig, die beim Stadtschulrat der Stadt Wien bzw. bei

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



der MA 10 (Wiener Kindergärten) oder MA 11 (Amt für Jugend und Familie) vorhandenen Daten für einen Datenabgleich mit den der MA 40 vorliegenden Daten zu nutzen und wiederholte seine Empfehlungen. Zum Hinweis der Stadt Wien, dass nur fünf der 8.716 Kinder keine aufrechte Meldung in Wien hatten, hielt der RH fest, dass der RH eine solche Auswertung aus den oben genannten Gründen als nicht geeignet erachtet und deshalb auch nicht durchgeführt hatte.

Zum Argument der Stadt Wien, dass aus dem in Wien fehlenden Kindergarten- und Schulbesuch nicht auf einen fehlenden Lebensmittelpunkt in Wien geschlossen werden könne, hielt der RH fest, dass bei den vom RH erhobenen 27 mindestensicherungsbeziehenden Kindern im Alter von sechs bis zehn Jahren bereits die Kinder mit einem Schulbesuch außerhalb Wiens berücksichtigt waren.

Datenbank „SOWISO“

Entwicklungspotenzial der Datenbank

40.1 (1) Die MA 40 nutzte die in der Datenbank SOWISO erfassten Daten zur Mindestsicherung für Zwecke der Abwicklung, Steuerung und Budgetierung der Mindestsicherung sowie zur Beantwortung politischer Anfragen. Weiters stellte sie die Daten der MA 24 (Gesundheits- und Sozialplanung) zur Verfügung, die ihrerseits Auswertungen machte und mit diesen die laufenden Entwicklungen überwachte sowie Prognosen und Berichte (**TZ 60**) erstellte. Auch die Statistik Austria erhielt Auswertungen aus der Datenbank SOWISO.

(2) Die Datenbank SOWISO enthielt im Regelfall keine eingescannten Dokumente, sodass zur Bearbeitung oder Kontrolle von Mindestsicherungsfällen auch ein Papierakt erforderlich war. Eine umfassende Auskunft zu einem Mindestsicherungsfall war somit nur in Verbindung von Datenbank und Papierakt und nur nach Terminvereinbarung möglich, aber nicht anlässlich einer unangemeldeten Vorsprache in einem Sozialzentrum (**TZ 43**). Ab 2015 bestand wegen Leistungsfähigkeit und Speicherkapazität eine Größenbeschränkung. Laut Auskunft der Stadt Wien fehlten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für eine gänzlich elektronische Dokumentation und Archivierung von Mindestsicherungsakten die erforderlichen Speicher- und Rechnerkapazitäten und die zum Scannen notwendigen Personalressourcen.

40.2 Der RH sah in der elektronischen Erfassung und Archivierung von Dokumenten ein Entwicklungspotenzial für die Datenbank SOWISO.

Er empfahl der Stadt Wien, die elektronische Erfassung und Archivierung von Dokumenten bei der Weiterentwicklung der Datenbank SOWISO zu berücksichtigen.

40.3

Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der ursprüngliche Schwerpunkt der im Jahr 2009 erstellten Datenbank SOWISO die weitestgehende Automatisierung der sehr komplexen Berechnungsalgorithmen der Mindestsicherung gewesen sei. Damit sei der Fokus der Datenbank auf der Verarbeitung von Daten und nicht in der Dokumentenverwaltung gelegen. Die Einführung eines „elektronischen Aktes“ mache derartige Überlegungen aktuell; die Umsetzung erfordere aber im Hinblick auf eine mögliche Einbindung des Standardprotokolls „ELAK“ einen hohen Abstimmungs- und Investitionsaufwand. Die Stadt Wien sagte zu, die Empfehlung des RH zu prüfen, stuft diese aber angesichts der erforderlichen Softwareanpassungen (**TZ 41**) nicht als prioritär ein.

Wartung und Entwicklung der Datenbank SOWISO**41.1**

Seit dem Jahr 2011 erfolgte keine regelmäßige Wartung der Datenbank SOWISO durch die dafür zuständige MA 14 (Automationsunterstützte Datenverarbeitung, Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)). Die MA 40 legte dem RH 46 bis Jänner 2012 zurückreichende unerledigte Aufträge zu Wartung, Entwicklung und Fehlerbehebungen der Datenbank vor. Dies betraf u.a. die für TeamleiterInnen von Sozialzentren zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht mögliche Abfrage der Akten erledigungsstände und die daher notwendige händische Auszählung der Rückstände (**TZ 38**) sowie die Anpassung der Aktenauswahl für die monatlichen Aktenkontrollen (**TZ 36**). Verschiedene Ergänzungen des Programms erstellten MitarbeiterInnen der MA 40 selbst, um eine zeit- und praxisnahe Unterstützung der operativen Abwicklung sicherzustellen. Diese Programmergänzungen konnten fallweise nicht von den betroffenen operativen Einheiten direkt aufgerufen werden und banden in jedem Anwendungsfall Ressourcen der MA 40-eigenen IKT. Nach Angabe der MA 40 urgierte sie die bestehenden Probleme und offenen Aufträge in regelmäßigen „SOWISO-Entwicklungs-Jours-Fixes“ und in persönlichen Informationsgesprächen mit der MA 14. Eine vollständige schriftliche Dokumentation lag nicht vor, ebenso fehlte eine Perspektive zur Aufarbeitung der bestehenden Defizite.

41.2

Der RH kritisierte die teilweise seit 2012 bestehenden Wartungs- und Entwicklungsrückstände bei der Datenbank SOWISO. Nach Ansicht des RH war gerade für die komplexe, immer stärker beanspruchte und personalintensive Verwaltung der Mindestsicherung eine bestmögliche IT-Unterstützung für die Aufgabenerledigung unabdingbar.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Wartungs- und Entwicklungsrückstände bei der Datenbank SOWISO rasch aufzuarbeiten und eine geeignete Basis für eine effiziente Zusammenarbeit der eigenen Abteilungen zu schaffen.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



- 41.3** Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie gemeinsam mit der MA 14 offene Punkte priorisiert und dafür zwei Projekte geschaffen habe. Die MA 14 und die MA 40 würden das Projekt SOWI2 (seit Oktober 2016 in Umsetzung) und das Projekt SOWI3 (derzeit in Planung) in enger Zusammenarbeit kontrolliert und gesteuert umsetzen. Ein seit August 2016 von der MA 14 beauftragter externer Dienstleister erledige parallel dazu dringlich eingestufte Änderungen der Software SOWISO priorisiert. Dadurch würde der größte Teil der offenen Anforderungen abgearbeitet, wobei sich der Fortschritt der Wartungs- und Weiterentwicklungstätigkeiten in einem der Größe und Komplexität der Anwendung entsprechenden Rahmen bewege. Die MA 14 unterstütze die MA 40 bei den dabei zu treffenden Entscheidungen und Aufträgen von Beginn an.

Daten zur Staatszugehörigkeit

- 42.1** Der dem RH übermittelte Datenbestand der Datenbank SOWISO für das Jahr 2015 (Stand 2. Juni 2016) enthielt 180.646 Datensätze von MindestsicherungsbezieherInnen. In 19.812 Datensätzen (11 %) schien kein Geburtsland auf, 16.770 Datensätze (9 %) enthielten keine Angaben zur Staatsbürgerschaft, bei 7.996 Datensätzen (4 %) fehlten beide Eintragungen.

Bei 13.850 Datensätzen von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten waren im Zuge eines Datenabgleichs mit dem ZMR bestehende Eintragungen durch Leerfelder ersetzt worden, obwohl eine selektive Datenübernahme aus dem ZMR ohne Datenverlust möglich gewesen wäre.

Auswertungen aus der Datenbank SOWISO waren somit nur mit erheblichem Mehraufwand zur Reaktivierung von historischen Daten möglich.

- 42.2** Der RH kritisierte, dass bei fast 30.000 (16 %) Datensätzen von MindestsicherungsbezieherInnen Angaben zur Staatsbürgerschaft und/oder zum Herkunftsland fehlten, womit eine vollständige Auswertung der Staatszugehörigkeit nicht oder nur mit erheblichem Mehraufwand möglich war.

Er empfahl der Stadt Wien, in der Datenbank SOWISO einen vollständigen Datenbestand sicherzustellen.

- 42.3** Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die über Datenschnittstellen bezogenen Daten (z.B. Meldedaten aus dem ZMR) grundsätzlich gut nutzbar seien. Die ZMR-Daten für Geburtsland und Staatsbürgerschaft seien allerdings lückenhaft, sodass bei jeder Datenübernahme aus dem ZMR bereits erfasste Daten durch Leerfelder überschrieben würden.

Die Stadt Wien sagte zu, die MitarbeiterInnen der MA 40 dahingehend zu sensibilisieren und bei der Datenübernahme aus dem ZMR gegebenenfalls eine Einzelselektion der zu übernehmenden Daten vorzunehmen. Weiters prüfe die Stadt Wien technische Möglichkeiten, bei einem drohenden Verlust von bereits gespeicherten Daten einen Warnhinweis im Prozessablauf vorzusehen.

Die Staatsbürgerschaft habe die MA 40 jedoch in jedem Fall geprüft und einen entsprechenden Nachweis im Akt abgelegt.

Organisation

Organisation der MA 40 und der Sozialzentren

43.1 (1) Die MA 40 bestand aus dem Fachbereich Mindestsicherung, dem Fachbereich Gesundheitsrecht sowie sieben Stabsstellen. Zusätzlich verwaltete die MA 40 die der Stadt Wien zugeordneten Stiftungen mit sozialem Auftrag (Geschäftsstelle der Stiftungsverwaltung). Während der Fachbereich Mindestsicherung ausschließlich mit Mindestsicherungsaufgaben befasst war, nahmen die sieben Stabsstellen Aufgaben wie insbesondere Personalverwaltung, Buchhaltung, Controlling und Haushaltswesen wahr.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand der Fachbereich Mindestsicherung aus einer zentralen Steuerungseinheit und sechs dezentralen, die Mindestsicherung verwaltenden Sozialzentren (drei kleine Standorte und drei Großstandorte). Die seit dem Jahr 2012 von zwölf auf sechs verringerten Sozialzentren waren für einen oder mehrere Bezirke zuständig. Die MA 40 plante, die bestehenden sechs Sozialzentren bis zum Jahr 2018 in fünf, bei steigendem Bedarf eventuell sechs Großstandorte umzustrukturieren. Für die Großstandorte plante die MA 40 eine maximale Größe von 120 MitarbeiterInnen.

(2) Jedes Sozialzentrum war in Verwaltungsteams, Sozialarbeitsteams und ein Kanzleiteam gegliedert. Im Unterschied zu den kleinen Sozialzentren war in Großstandorten die Teamanzahl höher; dort waren die Teams zusätzlich in Gruppen zusammengefasst, wobei GruppenleiterInnen auch stellvertretende ZentrumsleiterInnen waren.

Die Verwaltungsteams waren für die Antragsbearbeitung und Erledigung der Mindestsicherung zuständig, die Sozialarbeitsteams für die Beratung und Betreuung von MindestsicherungsbezieherInnen und die Abwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen (**TZ 24**); das Kanzleiteam für die Post- und Aktenverwaltung, das Büromanagement und den Anmeldebereich im Zentrum.

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

(3) Die Aufgaben der ReferentInnen hatte die MA 40 in einen öffentlich zugänglichen Front-Office-Bereich (Servicezone) und einen verwaltungsinternen Back-Office-Bereich (Bearbeitungszone) getrennt. In der Servicezone arbeiteten die ReferentInnen im Rotationsprinzip, erfassten Daten, berieten BezieherInnen und informierten über den Stand des Verfahrens. Die Zuordnung der BezieherInnen zu den ReferentInnen war zwar über ein Buchstabensystem geregelt, in der Servicezone waren jedoch die jeweils eingeteilten ReferentInnen für die Betreuung aller vorsprechenden BezieherInnen zuständig, was den direkten Kontakt zwischen BezieherInnen und zuständigen ReferentInnen weitgehend auflöste. In der Regel lagen in der Servicezone nur Informationen aus der Datenbank, aber keine Papierakten vor (TZ 40). Auch die Aufgabenerledigung der SozialarbeiterInnen unterschied zwischen einem Journdienst insbesondere für Notfälle (z.B. bei Gefahr einer De-logierung) sowie der laufenden Sozialarbeit und der Abwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen.

43.2 Der RH erachtete die Organisation der Mindestsicherungsverwaltung mit Großstandorten grundsätzlich als zweckmäßig. Die Trennung der Mindestsicherungsbearbeitung in eine Anmelde-, Service- und Bearbeitungszone war grundsätzlich geeignet, eine strukturierte und zeitnahe Erledigung der Anträge sicherzustellen. Allerdings verwies der RH auf die Problematik der in der Servicezone fehlenden Gesamtinformationen (Papierakte lagen nicht vor, TZ 40), wodurch eine umfassende Auskunftserteilung gegenüber den BezieherInnen nur eingeschränkt möglich war.

Sicherheit

44.1 (1) Die Großstandorte der MA 40 waren angemietete, für Zwecke der MA 40 adaptierte Büroflächen. Der RH besuchte im Zuge der Gebarungsüberprüfung vier der sechs Sozialzentren, darunter alle drei Großstandorte. In diesen Sozialzentren lagen der öffentliche Anmelde-, Warte- und Servicebereich im ersten bzw. zweiten Stock. Teilweise waren die öffentlich zugänglichen Teile der Sozialzentren verwickelt und schwer einsehbar. Das Stiegenhaus und den Hauseingang nutzten teilweise auch andere im Gebäude befindliche Einrichtungen.

Aufgrund mehrerer schwerer Sicherheitsvorfälle in den Großstandorten, wie z.B. Sachbeschädigung und Drohung mit gefährlichen Gegenständen, setzte die MA 40 seit Anfang 2016 während der Öffnungszeiten Security-MitarbeiterInnen in den öffentlichen Bereichen ein. Auch erließ die Abteilungsleitung eine Sicherheitsdienstanweisung mit Verhaltensregeln für die MitarbeiterInnen. Die MitarbeiterInnen der MA 40 besuchten Schulungen der Sicherheitsakademie beim BMI.

(2) Die Zahlen der in den Jahren 2011 bis 2015 dokumentierten Sicherheitsvorfälle (23 bis 49 jährlich) und Hausverbote (13 bis 26 jährlich) ließen keine klaren Aussa-

gen über ihre Entwicklung zu. Für das Jahr 2016 war ein erneuter Anstieg zu vermuten, da bis Mai 2016 bereits so viele Hausverbote ausgesprochen waren (15) wie im gesamten Jahr 2015.

(3) Es bestanden weder Vorgaben, welche Vorfälle zu dokumentieren waren, noch eine einheitliche Systematik zur Dokumentation der Vorfälle. Auch eine Auswertung der Vorfälle unterblieb.

(4) Die Stadt Wien gewährte allen MitarbeiterInnen in Sozialzentren Gefahrenzulage. Dies traf auch auf die MitarbeiterInnen der anderen Organisationseinheiten in der MA 40 zu, die regelmäßigen direkten Kontakt mit MindestsicherungsbezieherInnen hatten. Im Jahr 2015 erhielten 436 MitarbeiterInnen der MA 40 eine Gefahrenzulage, was Ausgaben in der Höhe von jährlich rd. 325.000 EUR verursachte.

44.2 Der RH bemängelte die ungünstige und teilweise unübersichtliche räumliche Anordnung in den Sozialzentren. Er verwies auf die bis Mai 2016 neuerlich angestiegene Zahl an Sicherheitsvorfällen und die im Ausmaß von rd. 325.000 EUR gewährte Gefahrenzulage für 436 MitarbeiterInnen (Stand 2015).

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei der Standortauswahl zukünftiger Sozialzentren auch auf die örtlichen Gegebenheiten und das damit verbundene Sicherheitsrisiko zu achten. Auch empfahl der RH eine einheitliche, systematische und standardisierte Dokumentation und Auswertung der Sicherheitsvorfälle in der MA 40.

44.3 Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, bei der Auswahl neuer Standorte großen Wert darauf gelegt zu haben, dass die baulichen Gegebenheiten dem hohen Klientenaufkommen und den aktuellen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Bei bestehenden Standorten würde die Sicherheit laufend und bestmöglich nachjustiert, Sicherheitsvorfälle einheitlich systematisch und standardisiert dokumentiert. Die Auswertung dieser Dokumentation bilde auch die Grundlage für den Einsatz der Securities in Sozialzentren. Außerdem gebe es ein einheitliches Alarmerungssystem und in Kooperation mit der Wiener Polizei regelmäßige Schulungen für alle MitarbeiterInnen in Sozialzentren.

Mindestsichernde Leistungen des Bundes

Notstandshilfe

45.1 (1) Die vom AMS gewährte Notstandshilfe konnte unter den Voraussetzungen Arbeitsfähigkeit, Arbeitswilligkeit, Arbeitslosigkeit und Vorliegen einer Notlage erst dann bezogen werden, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft war. Sie

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



war eine als Versicherungsleistung²⁸ konzipierte Sozialleistung, wies aber auch Fürsorgecharakter auf, da neben der Arbeitslosigkeit auch der Eintritt einer wirtschaftlichen Notlage erforderlich war.

Im Unterschied dazu war die Mindestsicherung eine von der öffentlichen Hand erbrachte Fürsorgeleistung, die kein Versicherungselement beinhaltete und bei der es auf die Ursache der Notlage nicht ankam. Je nach Voraussetzungen waren Mindestsicherung oder Notstandshilfe allein oder zusammen zu gewähren.

(2) Die Notstandshilfe konnte ebenso wie die Mindestsicherung – sofern die Voraussetzungen dafür erfüllt waren – zeitlich unbeschränkt bezogen werden. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sah zwar vor, dass Notstandshilfe maximal für 52 Wochen zu gewähren war. Doch wurde sie in der Praxis, wenn die Anspruchsvoraussetzungen gegeben waren, verlängert und konnte somit zu einem unbegrenzt andauernden Bezug bzw. Anspruch²⁹ führen. Eine Auswertung der Bezugsdauer der Notstandshilfe (Stichtag 30. November 2015) zeigte, dass österreichweit 2.258 Personen, davon mehr als die Hälfte in Wien, länger als zehn Jahre Notstandshilfe bezogen.

(3) Die Mindestsicherungsleistung war eine pauschalierte Geldleistung, die auf einen Mindeststandard (bspw. für Alleinstehende in Höhe von 837,76 EUR; Stand 2016) abstellte.

Im Unterschied dazu bildete bei der Notstandshilfe nicht eine pauschalierte Geldleistung die Ausgangsbasis, sondern die jeweilige Höhe des Arbeitslosengeldes bzw. des diesem zugrunde gelegenen Arbeitseinkommens. Die Leistungshöhe hing zudem von einer Reihe weiterer Kriterien, insbesondere der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, von Familienzuschlägen, den eigenen Einkünften oder den Einkünften weiterer Haushaltsangehöriger ab. Die Leistungen aus der Notstandshilfe konnten ihrer Höhe nach stark variieren und stellten sich für das Gesamtjahr 2015 wie folgt dar:

²⁸ Versicherungsleistungen bzw. auf dem Versicherungsprinzip beruhende Leistungen setzen die Zahlung eines Versicherungsbeitrags voraus. Der Versicherungsbeitrag wird risikobezogen ermittelt und deckt die zu erbringenden Versicherungsleistungen (möglichst) ab. Eine Leistung wird nur durch das Eintreten eines normierten Risikofalls ausgelöst.

²⁹ In der überwiegenden Anzahl der Fälle kam es jeweils zu Unterbrechungen des Bezugs von Notstandshilfe, bspw. aufgrund von Krankheit, Auslandsaufenthalten oder kurzfristiger Erwerbstätigkeit. Sofern diese Unterbrechungen grundsätzlich fünf Jahre nicht überschritten, blieb der Anspruch auf Notstandshilfe weiter bestehen.

Tabelle 31: Anzahl der NotstandshilfebezieherInnen nach Leistungshöhen in Wien bzw. Österreich im Jahr 2015

Leistungshöhe		NotstandshilfebezieherInnen Wien		NotstandshilfebezieherInnen Österreich	
Tagsatz in EUR	monatlich in EUR	Anzahl der Personen	anteilig in %	Anzahl der Personen	anteilig in %
bis 5	bis 152	1.227	1,8	2.745	1,7
> 5 bis 10	> 152 bis 304	3.609	5,3	7.997	4,9
> 10 bis 15	> 304 bis 456	5.669	8,3	12.837	7,9
> 15 bis 20	> 456 bis 608	9.444	13,7	20.137	12,4
> 20 bis 25	> 608 bis 760	14.041	20,4	32.055	19,7
> 25 bis 30	> 760 bis 913	24.879	36,2	60.883	37,3
> 30 bis 35	> 913 bis 1.065	6.076	8,8	15.935	9,8
> 35 bis 40	> 1.065 bis 1.217	1.952	2,8	5.528	3,4
> 40 bis 45	> 1.217 bis 1.369	1.621	2,4	4.437	2,7
> 45 bis 50 ¹	> 1.369 bis 1.521	165	0,2	485	0,3
gesamt		68.685	100,0	163.040	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Aufgrund der bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes zu berücksichtigenden Höchstbemessungsgrundlage – sie betrug im Jahr 2015 täglich 155 EUR – war die Leistungshöhe des Arbeitslosengeldes und damit auch der Notstandshilfe nach oben hin begrenzt. In den Jahren 2011 bis 2015 erfolgten keine Zahlungen über 50 EUR am Tag.

Quellen: AMS; RH

Im Jahr 2015 erhielten österreichweit 69,4 %, in Wien 70,4 % der NotstandshilfebezieherInnen durchschnittlich Notstandshilfen zwischen 456 EUR und 913 EUR monatlich.

(4) Abgesehen von der Bemessung der Leistungshöhe bestanden zwischen der Mindestsicherung und der Notstandshilfe weitere grundsätzliche Unterschiede:

- Die Bezugszeiten der Notstandshilfe galten als Pensions– bzw. Pensionsersatzzeiten und wirkten sich damit auf einen Pensionsanspruch aus, Bezugszeiten der Mindestsicherung hingegen nicht.
- Die Notstandshilfe erforderte im Unterschied zur Mindestsicherung keine Verwertung von Vermögen. Zu berücksichtigen waren lediglich Erträge aus dem Vermögen.
- Einkünfte aus geringfügiger Beschäftigung führten bei der Notstandshilfe zu keiner Kürzung. Ein Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze konnte jedoch zum gänzlichen Entfall führen. Bei der Mindestsicherung wurden bereits geringfügige Einkünfte grundsätzlich berücksichtigt und kürzten deren Höhe.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



- BezieherInnen der Notstandshilfe hatten Anspruch auf Krankengeld, pflichtversicherte BezieherInnen der Mindestsicherung nicht.
- Der Familienzuschlag bspw. je Kind betrug bei der Notstandshilfe monatlich rd. 30 EUR, die monatliche Mindestsicherung für ein Kind laut Art. 15a–Vereinbarung hingegen 149,01 EUR (2015).

45.2 Der RH wies darauf hin, dass die Notstandshilfe und die Mindestsicherung zwar jeweils auf die Notlage von Personen abstellten, sie ansonsten aber systembedingt erheblich unterschiedliche Bezugsvoraussetzungen, Leistungshöhen und –arten aufwiesen.

Trotz dieser systembedingten Unterschiede hielt es der RH für angebracht, insbesondere im Falle langjähriger Bezugszeiträume – Ende November 2015 bezogen österreichweit 2.258 Personen (in Wien 1.227 Personen) bspw. länger als zehn Jahre Notstandshilfe – eine Harmonisierung beider Systeme zu erwägen.

Der RH empfahl daher dem BMASK (wie bereits im Bericht 2014) und der Stadt Wien, auf eine Harmonisierung bzw. Überführung von Notstandshilfe und Mindestsicherung in ein einziges Versorgungssystem für jene Fälle hinzuwirken, in denen langjährige Notstandshilfe– bzw. Mindestsicherungsbezugsdauern vorlagen.

45.3 Laut Mitteilung der Stadt Wien habe sie sich wiederholt für eine engere Verschränkung der Mindestsicherung mit dem ersten Sicherungsnetz, insbesondere eine Harmonisierung zwischen AMS–Leistungen und Mindestsicherung bzw. eine Aufstockung von AMS–Leistungen auf Mindestsicherungsniveau ausgesprochen. Die Streichung der Notstandshilfe für LangzeitbezieherInnen und eine Verlagerung in die Mindestsicherung lehne die Stadt Wien strikt ab.

Ergänzungen zur Notstandshilfe

46.1 (1) Im Rahmen der Art. 15a–Vereinbarung verpflichtete sich der Bund zu Aufzahlungen und damit zur Erhöhung der Notstandshilfe in bestimmten Fällen:

- Notstandshilfebezüge, deren Niveau die Mindestsätze der Art. 15a–Vereinbarung nicht überstiegen, wurden soweit angehoben, dass 60 % (bei Anspruch auf Familienzuschläge von bis zu 80 %) des früheren Einkommens zugrunde lagen (Ergänzungsbetrag).

- Das Einkommen der PartnerInnen war nicht anzurechnen, wenn dadurch das Haushaltseinkommen unter den Mindestsatz fallen würde. Vor Abschluss der Art. 15a–Vereinbarung hatte die Anrechnung des Partnereinkommens die Notstandshilfebezüge für PartnerInnen vielfach deutlich verringert oder zur Gänze wegfallen lassen, wovon überwiegend Frauen betroffen waren.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt die zusätzlichen Ausgaben des Bundes für die Ergänzungsbeträge und für die begünstigte Anrechnung des Partnereinkommens³⁰ in den Jahren 2011 bis 2015:

Tabelle 32: Aufzahlungen des Bundes in der Notstandshilfe in Wien bzw. Österreich

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Wien	32,17	36,76	40,79	46,55	54,89	71
Österreich	75,43	85,25	97,16	111,01	124,16	65
	in %					
Anteil Wien	42,7	43,1	42,0	41,9	44,2	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; RH

Die mindestsichernden Elemente in der Notstandshilfe erhöhten sich in Österreich von 75,43 Mio. EUR (2011) um 65 % bzw. 48,74 Mio. EUR auf 124,16 Mio. EUR (2015). Wien verzeichnete eine Erhöhung von 32,17 Mio. EUR um 71 % bzw. 22,71 Mio. EUR auf 54,89 Mio. EUR (2015).

Die Steigerung bei den Aufzahlungen des Bundes im Zeitraum 2011 bis 2015 lag darin begründet, dass insbesondere die Verweildauer in der Notstandshilfe sowie die Anzahl betroffener NotstandshilfeempfängerInnen stieg (österreichweit um 33 % bzw. 55.599 Personen, in Wien um 40 % bzw. 25.957 Personen).

(3) Im Sinne der im Bericht 2014 abgegebenen Empfehlung wertete das BMASK die Ausgaben des Bundes für die eingeschränkte, hauptsächlich Frauen betreffende Anrechnung von Partnereinkommen nunmehr gesondert aus und bezifferte diese mit rd. 1 % der Aufzahlungen der Beträge in der Notstandshilfe. Demnach erhöhte sich der Anrechnungsbetrag österreichweit von 1,01 Mio. EUR im Jahr 2011 auf 1,22 Mio. EUR im Jahr 2015 (Steigerung um 21 % bzw. 210.000 EUR), in Wien von 431.000 EUR im Jahr 2011 auf 536.000 EUR im Jahr 2015 (Steigerung um 24 % bzw. 105.000 EUR). Das BMASK wies jedoch auf Unschärfen in der Auswertung hin, da

³⁰ Einschließlich Aufzahlungen, die der Bund auch für die BezieherInnen einer Überbrückungshilfe leistete. Die Überbrückungshilfe war insbesondere beim Ausscheiden von BundesbeamtInnen aus dem Bundesdienst, sofern kein Anspruch auf Ruhe- oder Versorgungsgenuss bestand, vorgesehen.

Wechselwirkungen zwischen dem Ergänzungsbetrag zur Notstandshilfe und der begünstigten Partnereinkommensanrechnung bestünden und Minderausgaben von Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts keiner einzelnen Maßnahme zugeordnet werden könnten. Der Anteil des Ergänzungsbetrags an den Aufzahlungen des Bundes belief sich sowohl österreichweit als auch in Wien auf 99 %.

46.2

(1) Die durch die Aufzahlungen des Bundes zur Notstandshilfe bewirkten Verbesserungen stellten nach Ansicht des RH ein wesentliches mindestsicherndes Element dar. Außerdem führten die Aufzahlungen des Bundes (mit bis zu 124,16 Mio. EUR im Jahr 2015) zu geringeren Ausgaben der Länder in der Mindestsicherung und insoweit zu einer Entlastung des Sozialbudgets der Stadt Wien in Höhe von 54,89 Mio. EUR im Jahr 2015.

(2) Der RH begrüßte, dass das BMASK im Sinne der früheren Empfehlung des RH nunmehr die Ausgaben des Bundes betreffend die Anrechnung des Partnereinkommens auswertete.

Wenngleich die vom BMASK vorgelegten Auswertungen Unschärfen zeigten, wies der RH darauf hin, dass sich bspw. im Jahr 2015 die Besserstellung der Partnereinkommen von NotstandshilfebezieherInnen in Wien auf 536.000 EUR belief bzw. auf nur rd. 1 % von insgesamt 54,89 Mio. EUR der Aufzahlungen des Bundes. Damit stellte der angestrebte frauenpolitische Effekt eine vernachlässigbare Größe dar.

Aufzahlung für Kinder von AusgleichszulagenbezieherInnen

47

In der Art. 15a–Vereinbarung verpflichtete sich der Bund, die zum Ausgleichszulagenrichtsatz gebührende Erhöhung für Kinder abzüglich des Kinderzuschusses³¹ anzuheben³² und dadurch an den Mindeststandard der Art. 15a–Vereinbarung anzupassen.

Die nachstehende Tabelle zeigt für die Jahre 2011 bis 2015 jeweils die Anzahl der Fälle und die vom Bund dafür geleisteten Aufzahlungen:

³¹ Für Kinder von BezieherInnen einer Alters– oder Berufsunfähigkeits–/Invaliditäts–/Erwerbsunfähigkeitspension wurde ein Kinderzuschuss gewährt.

³² § 293 Abs. 1 i.V.m. § 292 Abs. 4 lit. c ASVG

Tabelle 33: Aufzahlungen des Bundes für Kinder von AusgleichszulagenbezieherInnen in Wien und in Österreich

	2011	2012 ¹	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Kinder	Anzahl					in %
Wien	3.526	3.558	3.721	3.280	2.804	-21
Österreich	14.730	14.705	15.002	12.314	10.075	-32
Aufzahlungen vor Abzug des Kinderzuschusses	in Mio. EUR					in %
Wien	1,94	2,01	2,16	1,95	1,69	-13
Österreich	8,10	8,30	8,71	7,32	6,09	-25
Aufzahlung nach Abzug des Kinderzuschusses	in Mio. EUR					
Wien	0,50	0,56	0,64	0,61	0,55	
Österreich	2,10	2,32	2,60	2,30	1,99	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Differenzen zu den vom RH im Bericht 2014 angeführten Werte resultierten daraus, dass das BMASK diese auf Basis gerundeter Beträge berechnet hatte.

Quellen: BMASK; RH

Die Anzahl der Kinder von AusgleichszulagenbezieherInnen verringerte sich von 2011 bis 2015 – trotz eines geringfügigen Anstiegs bis 2013 – in Wien von 3.526 um 21 % (722) auf 2.804, bundesweit von 14.730 um 32 % (4.655) auf 10.075. Der Rückgang war in der schrittweisen Abschaffung der befristeten Invaliditätspension ab 2014³³ begründet.

Österreichweit verausgabte der Bund in den Jahren 2011 bis 2015 zunächst jährlich zwischen rd. 2,10 Mio. EUR (2011) und 2,60 Mio. EUR (2013), um den für Kinder vorgesehenen Ausgleichszulagenrichtsatz an den Mindeststandard der Art. 15a-Vereinbarung anzupassen. Die ab 2014 rückläufigen Kinderzahlen führten österreichweit zu einem Rückgang der Ausgaben auf 1,99 Mio. EUR im Jahr 2015, in Wien auf 553.000 EUR.

³³ Sozialrechts-Änderungsgesetz 2012 (BGBl. I Nr. 3/2013)

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Gleichbehandlung von MindestsicherungsbezieherInnen

48.1 (1) Gemäß der Art. 15a–Vereinbarung³⁴ war der Bund verpflichtet, MindestsicherungsbezieherInnen, die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung standen, einen gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen des AMS zu ermöglichen. Dies setzte er mit einer Novelle des Arbeitsmarktservicegesetzes³⁵ um. Weiters schlossen die Stadt Wien und das AMS Wien ein Verwaltungsübereinkommen³⁶ ab, um die Vermittelbarkeit von arbeitssuchenden MindestsicherungsbezieherInnen zu verbessern. Beim AMS vorgemerkte MindestsicherungsbezieherInnen sollten dadurch an allen Maßnahmen des AMS teilhaben können.

Die nachstehende Tabelle zeigt für 2011 bis 2015 die Anzahl der Arbeitslosen, die Fördermaßnahmen des AMS Wien in Anspruch nahmen, getrennt nach Arbeitslosen mit und ohne Mindestsicherungsbezug:

Tabelle 34: Geförderte und nicht geförderte Arbeitslose mit und ohne Mindestsicherungsbezug beim AMS Wien; 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Arbeitslose – gesamt	Anzahl					in %
mit Mindestsicherungsbezug	44.014	51.847	56.201	61.221	71.014	61
ohne Mindestsicherungsbezug	200.203	207.589	216.594	231.158	239.995	20
Arbeitslose – gefördert						
mit Mindestsicherungsbezug	22.622	30.540	35.247	37.026	37.172	64
ohne Mindestsicherungsbezug	80.010	91.979	104.260	105.274	83.287	4
Förderverhältnis	in %					
mit Mindestsicherungsbezug	51	59	63	60	52	
ohne Mindestsicherungsbezug	40	44	48	46	35	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS Österreich; RH

Im Zeitraum 2011 bis 2015 war der Anteil der Personen, die an Fördermaßnahmen des AMS Wien teilnahmen, bei den Arbeitslosen mit einem Mindestsicherungsbezug deutlich höher als bei den Arbeitslosen ohne Mindestsicherungsbezug. Der Anteil der geförderten Arbeitslosen mit Mindestsicherungsbezug an den gesamten Arbeitslosen mit Mindestsicherungsbezug betrug für den Zeitraum 2011 bis 2015

³⁴ Art. 7 Abs. 1

³⁵ § 59 Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994

³⁶ Art. 17 Abs. 3 der Art. 15a–Vereinbarung

in Wien 57 % und lag damit deutlich über dem Wert der übrigen Bundesländer in Höhe von 43 %.

(2) Die angefallenen Kosten für genehmigte Fördermaßnahmen des AMS Wien bei MindestsicherungsbezieherInnen beliefen sich im Jahr 2011 auf 51,11 Mio. EUR; sie erhöhten sich um 71 % bzw. 36,23 Mio. EUR auf 87,34 Mio. EUR im Jahr 2015.

48.2 Der RH stellte positiv fest, dass das AMS Wien die Vorgabe der Art. 15a-Vereinbarung, den betroffenen MindestsicherungsbezieherInnen einen gleichberechtigten Zugang zu den Dienstleistungen des AMS zu ermöglichen, umsetzte.

Entwicklung der beim AMS Wien vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen

49.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt für 2011 bis 2015 die Entwicklung der beim AMS Wien für die Inanspruchnahme seiner Dienstleistungen registrierten Personen (= „vorgemerkte“ Personen) mit und ohne Mindestsicherungsbezug (Anzahl der Vormerkungen):

Tabelle 35: Vormerkungen beim AMS Wien; Personen mit und ohne Mindestsicherungsbezug

Bestand vorgemerakter Personen ¹	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl					in %
Personen mit Mindestsicherung	19.401	25.406	30.202	34.787	42.906	121
<i>davon</i>						
<i>Teilunterstützte</i>	13.295	17.292	20.350	23.054	26.270	98
<i>Vollunterstützte</i>	6.106	8.114	9.852	11.733	16.636	172
Personen ohne Mindestsicherung	88.795	90.871	99.785	112.079	118.584	34
Summe	108.196	116.276	129.987	146.865	161.489	49
	in %					in Prozentpunkten
Anteil Vollunterstützter an der Gesamtzahl vorgemerakter Personen mit Mindestsicherung	31	32	33	34	39	8
Anteil vorgemerakter Personen mit Mindestsicherung an der Gesamtzahl vorgemerakter Personen	18	22	23	24	27	9

¹ jährliche Durchschnittswerte aus den jeweils zum Monatsende ermittelten (zwölf) Stichtagswerten

Quellen: AMS Wien; AMS Österreich; RH

Im Zeitraum 2011 bis 2015 stieg die Zahl der vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen um 121 % von 19.401 auf 42.906 (um 23.504 Personen). Die Steigerungsrate war damit im Vergleich zu den Personen ohne Mindestsicherung (Steigerung von 34 %) fast vier Mal so hoch. Die Zahl der vollunterstützten Min-

destsicherungsbezieherInnen stieg im Vergleich zur Zahl der teilunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen fast doppelt so stark. Damit erhöhte sich auch der Anteil der vollunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen an der Gesamtzahl der vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen um 8 Prozentpunkte auf 39 %.

Der Anteil der MindestsicherungsbezieherInnen an den gesamten Vormerkungen stieg um neun Prozentpunkte auf 27 %. Damit bezog bereits jede vierte beim AMS Wien vorgemerkte Person Mindestsicherung, in den anderen Bundesländern nur jede zwölfte (8 %). Auch bei der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit der MindestsicherungsbezieherInnen wies Wien im Jahr 2015 mit 213 Tagen den höchsten Wert auf (niedrigster Wert Vorarlberg: 142 Tage).

(2) Die Anzahl der unter 25-jährigen vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen stieg im Zeitraum 2011 bis 2015 um 137 % (von 3.468 auf 8.218). Die Steigerung war um 19 Prozentpunkte stärker als bei den vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen ab 25 Jahren (118 % von 15.934 auf 34.688). Bei den unter 25-jährigen Vorgemerkten ohne Mindestsicherung betrug die Steigerung 10 % (von 18.777 auf 20.575).

(3) Die Zahl der vorgemerkten vollunterstützten Nicht-ÖsterreicherInnen³⁷ stieg um 285 % (2011: 2.963; 2015: 11.412), die Zahl der vorgemerkten vollunterstützten ÖsterreicherInnen um 66 % (2011: 3.143; 2015: 5.224). Der Anteil der Nicht-ÖsterreicherInnen an den vorgemerkten vollunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen betrug im Jahr 2015 69 % (Vollunterstützte insgesamt: 16.636).

49.2

Der RH wies darauf hin, dass die Zahl der beim AMS Wien vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen im Zeitraum 2011 bis 2015 kontinuierlich stieg und Ende 2015 rund ein Viertel aller beim AMS Wien vorgemerkten Personen umfasste. 2015 waren 42.906 MindestsicherungsbezieherInnen vorgemerkt, mehr als doppelt so viele wie 2011.

Das AMS Wien wird somit verstärkt und deutlich mehr als andere Bundesländer (Anteil der vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen im Jahr 2015 in Wien 27 %, in den anderen Bundesländern 8 %) Projekte zur Eingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in den Arbeitsmarkt anbieten müssen. Dabei werden die besonderen Problemlagen von MindestsicherungsbezieherInnen generell und insbesondere in Wien (**TZ 50**) mit der österreichweit längsten Verweildauer in der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen sein.

³⁷ Staatsangehörige aus anderen EU-Ländern sowie aus Nicht-EU-Ländern

49.3

Die Stadt Wien begrüßte in ihrer Stellungnahme die Feststellung des RH, dass das AMS Wien verstärkt und deutlich mehr als andere Bundesländer Projekte zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt für MindestsicherungsbezieherInnen anbieten müsse. Die Stadt Wien wies außerdem auf das Ende 2016 in Betrieb gegangene Projekt „Back to the Future – Beschäftigung“ hin, das 200 junge MindestsicherungsbezieherInnen bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen werde. Die Stadt Wien strebe einen weiteren Ausbau der Kooperation an.

Projekte zur (Wieder-)Eingliederung

Allgemeines

50

Bei arbeitsfähigen, arbeitssuchenden MindestsicherungsbezieherInnen traten häufig mehrere Problemlagen und eine damit verbundene schwierigere Vermittelbarkeit auf. Vollunterstützte waren oftmals langzeitbeschäftigungslos oder verfügten über keine Beschäftigungszeiten. Teilunterstützte hatten vielfach Teilzeitbeschäftigungen mit niedrigen Einkommen. AlleinerzieherInnen waren vielfach durch fehlende Kinderbetreuung am Arbeitsmarkt beeinträchtigt. Weitere Problemfelder konnten Überschuldung sowie Alkohol- und Drogenprobleme sein. Auffallend in Wien war zudem ein Anstieg der vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen mit fehlendem Pflichtschulabschluss (Anstieg seit 2011 um 117 % auf 7.879 im Jahr 2015; Anteil an den vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen 2015: 18 %).

Im Jahr 2015 hatten 91 % der vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen ohne Pflichtschulabschluss Migrationshintergrund³⁸. Insgesamt belief sich der Anteil der MindestsicherungsbezieherInnen mit Migrationshintergrund an allen vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen im Jahr 2015 auf 64 % (27.332 von 42.906 Personen), im Jahr 2011 hatte der Anteil 52 % (9.996 von 19.401 Personen) betragen. Vielfach kamen fehlende Deutschkenntnisse hinzu (TZ 53).

Zusätzlich erschwerende Rahmenbedingungen für den Wiener Arbeitsmarkt waren die hohe Zahl an BerufspendlerInnen und Arbeitskräften aus anderen Bundesländern und umliegenden EU-Staaten, sinkende Jobangebote für unqualifizierte und minderqualifizierte, aber steigende Angebote für höherqualifizierte Personen, die MindestsicherungsbezieherInnen vielfach nicht abdecken konnten.

³⁸ aus dem Ausland eingewanderte Personen oder erste Generation nach der Einwanderung

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Im Hinblick auf die dargestellten Merkmale und Besonderheiten der MindestsicherungsbezieherInnen und die Rahmenbedingungen des Wiener Arbeitsmarktes führte das AMS Wien die nachstehend beschriebenen Projekte mit dem Schwerpunkt der Betreuung von MindestsicherungsbezieherInnen durch.

step2job und ArbeitsRaum

51.1

(1) Das AMS Wien bot in Zusammenarbeit mit dem Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds und der Stadt Wien unter dem Projektnamen „step2job“ vorrangig arbeitsmarktfernen MindestsicherungsbezieherInnen Beratungs- und Betreuungsleistungen mit dem Ziel an, diese nachhaltig in den ersten³⁹ (regulären) oder zweiten⁴⁰ Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Projektfinanzierung übernahmen das AMS Wien und der Europäische Sozialfonds. Die Umsetzung erfolgte über mehrere Trägerorganisationen als Fördernehmer in Form bezirksbezogener Einzelprojekte mit Laufzeiten von zumeist ein bis zwei Jahren.

Das Projekt bot u.a. persönliches Coaching und Abklärung von Fähigkeiten, Beratung zu Aus- und Weiterbildungsangeboten, Berufsorientierung, Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen, die Vermittlung eines nachhaltigen Dienstverhältnisses und allenfalls nach Arbeitsbeginn weitere Unterstützung und Betreuung zur Arbeitsplatzstabilisierung.

(2) MindestsicherungsbezieherInnen mit ausgeprägter Leistungsschwäche, erheblichen Vermittlungshemmnissen und höhergradiger Arbeitsferne konnten am gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt „ArbeitsRaum“ teilnehmen. Die TeilnehmerInnen sollten dabei durch eine intensive, von ArbeitsmedizinerInnen, PsychologInnen und PsychotherapeutInnen unterstützte Betreuung stufenweise in den Arbeitsmarkt integriert werden. Nach einer Einstiegsphase sollte die Aufnahme in einen sozialökonomischen Betrieb (zweiter Arbeitsmarkt) und in weiterer Folge, nach Möglichkeit, der Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt gelingen. Die Finanzierung des Projekts erfolgte mit Mitteln des AMS Wien, der Stadt Wien und des Europäischen Sozialfonds.

(3) Die nachfolgende Tabelle stellt Kenndaten für die Projekte step2job und ArbeitsRaum dar:

³⁹ Der „erste Arbeitsmarkt“ (regulärer Arbeitsmarkt) umfasst Arbeitsplätze auf marktwirtschaftlicher Grundlage (ohne Zuschüsse oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) in wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen.

⁴⁰ Der sogenannte „zweite Arbeitsmarkt“ bietet zeitlich befristete und im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik geförderte Arbeitsplätze.

Tabelle 36: Kennzahlen von Projekten zur Wiedereingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in den Arbeitsmarkt der Stadt Wien

Projektteil ¹	Finanzierung	Zeitraum ¹	geplante Teilnahmedauer	Kosten/TeilnehmerIn	TeilnehmerInnen	abgeschlossene Betreuungen	in den Arbeitsmarkt vermittelte Personen	in den ersten Arbeitsmarkt vermittelte Personen	Vermittlungsquote	Vermittlungsquote erster Arbeitsmarkt
			in Monaten	in EUR						
step2job ¹	ESF-kofinanziert	01.08.2009 bis 31.05.2011	9	1.569	800	2	0	0	0	0
step2job ¹	ESF-kofinanziert	01.09.2010 bis 31.12.2012	9	1.163	7.247	6.621	1.474	910	22	14
step2job ¹	–	01.07.2012 bis 30.06.2014	9	1.145	10.247	6.110	1.397	832	23	14
step2job ¹	–	01.01.2014 bis 30.06.2015	9	1.208	10.910	6.770	1.196	852	18	13
step2job ¹	ESF-kofinanziert	01.07.2015 bis 30.06.2016	9	1.286	5.235	825	189	151	23	18
ArbeitsRaum	ESF-kofinanziert	01.01.2014 bis 31.12.2014	12	13.270	90	23	17	0	74	0
ArbeitsRaum	ESF-kofinanziert	01.01.2015 bis 30.04.2016	12	20.852	90	24	10	1	42	4

¹ Die Einzelprojekte sind nach ihrem Laufzeitbeginn zusammengefasst; für Jugendliche setzte die unter der Bezeichnung step2job4youth geführte Beratungs- und Betreuungseinrichtung spezielle Schwerpunkte. Für jugendliche MindestsicherungsbezieherInnen waren die Projekte „Wiener Jugendunterstützung“ und „Back to the Future-Beschäftigung“ geplant.

Quellen: AMS Wien; RH

Da das erste Teilprojekt step2job bereits im Jahr 2009 und damit noch vor Einführung der Mindestsicherung startete und im Vergleichszeitraum geringe Teilnehmerzahlen von MindestsicherungsbezieherInnen aufwies, waren die daraus gewonnenen Kenndaten wenig repräsentativ. Die Projekte der Folgejahre wiesen Kosten je TeilnehmerIn zwischen 1.145 EUR bis 1.286 EUR auf. Die Vermittlungsquote (Anzahl der ProjektteilnehmerInnen mit einer Beschäftigung drei Monate (92. Tag) nach ihrer Projektbeendigung im Verhältnis zur Anzahl der TeilnehmerInnen, die das Projekt abschlossen) betrug zwischen 18 % und 23 %, die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt 14 % bis 18 %.

Für die Projekte ArbeitsRaum betragen die Kosten je TeilnehmerIn zwischen 13.270 EUR und 20.852 EUR und die Vermittlungsquote zwischen 42 % und 74 %, für den ersten Arbeitsmarkt zwischen 0 % und 4 %.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Die im Vergleich zu step2job mehr als zehn Mal so hohen Kosten je TeilnehmerIn für das Projekt ArbeitsRaum in Höhe von 13.270 EUR bzw. 20.852 EUR je TeilnehmerIn waren auf die erhöhten, in den besonders erschwerten Problemlagen der TeilnehmerInnen begründeten Betreuungserfordernisse und das darauf abgestimmte Leistungsangebot (geförderte Arbeitsplätze, umfassende Betreuungs- und Trainingsmöglichkeiten im Rahmen des Projekts) zurückzuführen.

Die Kenndaten des zweiten mit 1. Jänner 2015 beginnenden Projekts ArbeitsRaum waren nur eingeschränkt valide, da zum Zeitpunkt der Berechnung dieser Kenndaten (Anfang Juni 2016) die Anzahl der in einem (bzw. keinem) Beschäftigungsverhältnis stehenden TeilnehmerInnen noch unvollständig war.⁴¹

51.2

Der RH anerkannte die Bemühungen des AMS Wien und der Stadt Wien, spezifische arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungsangebote für arbeitsfähige und arbeitssuchende MindestsicherungsbezieherInnen anzubieten. Der RH verwies jedoch auf die geringen Vermittlungsquoten zwischen 18 % und 23 % beim Projekt step2job. Die deutlich höheren Vermittlungsquoten beim Projekt ArbeitsRaum (42 % bis 74 %) waren in den im Rahmen der Projekte angebotenen Arbeitsplätzen begründet. Das angestrebte Ziel, einen Arbeitsplatz im regulären Arbeitsmarkt zu vermitteln, war bei step2job lediglich für 14 % bis 18 % der TeilnehmerInnen erreicht, beim Projekt ArbeitsRaum für nur 0 % bis 4 %. Auch wenn beim Projekt ArbeitsRaum die Projektbesonderheiten bzw. die ausgeprägte Arbeitsmarktferne der TeilnehmerInnen, die damit verbundene spezielle, nicht primär auf den ersten Arbeitsmarkt zielende Projektausrichtung und der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offene Projektabschluss zu berücksichtigen waren, zeigten die geringen Vermittlungsquoten beider Projekte die Einschränkungen und Grenzen der bei arbeitslosen MindestsicherungsbezieherInnen erzielbaren beschäftigungspolitischen Effekte und den geringen Erfolg einer (Wieder-)Eingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in das Erwerbsleben auf.

Einheitliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit

52.1

(1) Bund und Länder verpflichteten sich in der Art. 15a-Vereinbarung, alle erforderlichen Vorkehrungen für eine einheitliche Feststellung der Arbeitsfähigkeit von MindestsicherungsbezieherInnen zu treffen. Auch der RH hatte in seinem Bericht 2014 auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Feststellung und Beurteilung der Arbeitsfähigkeit von MindestsicherungsbezieherInnen hingewiesen.

(2) Bezogen MindestsicherungsbezieherInnen AMS-Leistungen, ließ sie das AMS Wien gegebenenfalls in der örtlich zuständigen Landesstelle der Pensionsver-

⁴¹ Der Bewertungsstichtag (92 Tage nach Projektende der jeweiligen Teilnehmenden) war noch nicht bei sämtlichen TeilnehmerInnen erreicht. Die für die Auswertung durch den Hauptverband erforderliche Dauer von zwei bis drei Monaten bedeutete eine weitere Verzögerung bis zum Vorliegen vollständiger Daten.

sicherungsanstalt untersuchen. Bei MindestsicherungsbezieherInnen ohne AMS-Leistungen veranlasste die MA 40 erforderlichenfalls die Erstellung eines Gutachtens bei unterschiedlichen Begutachtungsstellen, ab Anfang Oktober 2016 ausschließlich bei der Pensionsversicherungsanstalt.

52.2

Im Sinne einheitlicherer Begutachtungen durch eine gemeinsame Begutachtungsstelle begrüßte der RH, dass die Stadt Wien die Pensionsversicherungsanstalt mit der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit von MindestsicherungsbezieherInnen beauftragte.

Deutschkurse

53.1

(1) Die vom AMS Wien zur Qualifizierung vorgemerakter MindestsicherungsbezieherInnen angebotenen Bildungsmaßnahmen umfassten auch Deutschkurse. Die nachstehende Tabelle zeigt Kennzahlen des AMS Wien für Deutschkurse im Zeitraum 2011 bis 2015:

Tabelle 37: Deutschkurse des AMS Wien für MindestsicherungsbezieherInnen – Kosten sowie Anzahl der KursbesucherInnen

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Kosten						
Deutschkurse ¹	3,36	7,39	9,57	10,48	12,57	274
<i>davon</i>						
<i>für Asylberechtigte² und subsidiär Schutzberechtigte³</i>	1,72	3,92	5,19	6,06	8,85	413
<i>für andere</i>	1,63	3,47	4,38	4,42	3,72	128
Bildungsmaßnahmen gesamt ¹	18,02	28,07	36,76	40,41	41,92	133
	in %					in Prozentpunkten
Kosten der Deutschkurse im Verhältnis zu den Bildungskosten gesamt des AMS Wien	19	26	26	26	30	11
	Anzahl					in %
DeutschkursbesucherInnen	2.647	4.632	6.600	8.743	11.524	335
<i>davon</i>						
<i>für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte</i>	1.293	2.278	3.252	4.562	7.672	493
<i>andere</i>	1.354	2.354	3.348	4.181	3.852	184

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Kosten genehmigter Bildungsmaßnahmen

² Personen, denen nach Durchlaufen des Asylverfahrens Asyl gewährt wird

³ Personen, deren Asylantrag zwar abgewiesen wird, die aber vor einer Abschiebung aufgrund einer Bedrohung des Lebens oder der Gesundheit im Herkunftsland geschützt sind

Quellen: AMS Wien; RH

Bericht des Rechnungshofes



Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien

Im Zeitraum 2011 bis 2015 erhöhten sich die Kosten für Deutschkurse von MindestsicherungsbezieherInnen von 3,36 Mio. EUR um 274 % (9,21 Mio. EUR) auf 12,57 Mio. EUR. Die anteiligen Kosten für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte stiegen um 413 %. Bis Anfang Juli 2016 erhöhten sich die Kosten für Deutschkurse gegenüber 2015 um weitere 7,39 Mio. EUR auf 19,96 Mio. EUR. Der Anteil der Kosten der Deutschkurse an den Kosten der Bildungsmaßnahmen des AMS Wien erhöhte sich von 19 % im Jahr 2011 auf 30 % im Jahr 2015. Die Anzahl der mindestenssicherungsbeziehenden KursbesucherInnen insgesamt stieg um 335 % bzw. 8.877 Personen, darunter jene der Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten um 493 %.

Die von anderen Einrichtungen dem AMS Wien für Deutschkurse von MindestsicherungsbezieherInnen bereitgestellten Mittel bezifferte das AMS Wien für den Zeitraum 2011 bis 2015 mit 6,42 Mio. EUR bzw. rd. 50 % der Ausgaben des AMS Wien.

(2) Von 2011 bis Anfang Juli 2016 finanzierte das AMS Wien KursteilnehmerInnen bis zu neun Deutschkurse in Höhe von bis zu jeweils rd. 14.000 EUR je TeilnehmerIn. Für 254 KursteilnehmerInnen mit je sechs Kursen beliefen sich die Kurskosten auf bis zu rd. 11.000 EUR je TeilnehmerIn, für 616 KursteilnehmerInnen mit je fünf Kursen noch immer auf bis zu rd. 9.700 EUR je TeilnehmerIn. Je KursteilnehmerIn (24.598 KursteilnehmerInnen gesamt) fielen im Durchschnitt Kosten von rd. 2.300 EUR an.

(3) Während der Gebarungsüberprüfung planten der Bund, die Länder und der Integrationsfonds, die Sprachausbildung von AsylwerberInnen und von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten auszubauen. Sie vereinbarten hierfür ein gemeinsames Finanzierungsmodell. Das AMS Wien plante in seinem Arbeitsprogramm für das Jahr 2016 eine Ausweitung für Deutschkurse vor allem für Asylberechtigte.

53.2

(1) Der RH wies kritisch auf den Kostenanstieg bei den Deutschkursen der beim AMS Wien vorgemerkten MindestsicherungsbezieherInnen hin: 274 % (von 3,36 Mio. EUR auf 12,57 Mio. EUR) von 2011 bis 2015 und weitere 59 % bzw. 7,39 Mio. EUR bis Mitte 2016. Dieser Kostenanstieg und der Anteil von 30 % der Deutschkurs-Kosten an den gesamten Bildungskosten des Jahres 2015 führten zu einem erheblichen Finanzierungsdruck für einen Aufgabenbereich, der nach Ansicht des RH nicht zu den Kernaufgaben einer arbeitsmarktpolitischen Einrichtung zählte, sondern vorrangig eine integrations- und bildungspolitische Aufgabe darstellte. Vor diesem Hintergrund waren auch die vom AMS Wien finanzierten bis zu neun Deutschkurse je Person bei Kosten von bis zu rd. 14.000 EUR kritisch zu sehen.

(2) Das vereinbarte Finanzierungsmodell bei Deutschkursen insbesondere für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte sah der RH als zweckmäßig an.

Der RH verwies auf die beim AMS feststellbaren Kostensteigerungen bei Deutschkursen; dies vor dem Hintergrund, dass das AMS Wien damit nicht in seinen Aufgabenbereich fallende integrationspolitische Maßnahmen finanzierte.

Er empfahl dem AMS Österreich, künftige Finanzierungen von Deutschkursen im Rahmen seiner arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit mitzutragen.

53.3

Das AMS Österreich schloss sich in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH grundsätzlich an. Ihre Umsetzung setze allerdings voraus, dass die anderen Beteiligten ihren integrations- und bildungspolitischen Aufgaben gerecht würden. Ansonsten müsse letztlich das AMS einspringen, womit es seiner Aufgabe nachkomme, die vorgemerkten KundInnen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Aufgabe umfasse auch Deutsch- und vorangehende Alphabetisierungskurse, da Deutschkenntnisse die Grundvoraussetzung jeglicher Arbeitsmarktintegration seien. In diesem Sinne seien die vom AMS Wien bislang finanzierten Deutschkurse bis inklusive Niveau A1 auch als arbeitsmarktpolitische Maßnahme zu werten. Insofern befürworte das AMS Österreich die vorgesehene Regelung zur Finanzierung von Deutschkursen für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte.

53.4

Der RH teilte die Ansicht des AMS Österreich, dass dessen Aufgabe die Arbeitsmarktintegration ist. Dennoch erachtete er die Vermittlung von Deutschkenntnissen vorrangig als eine bildungs- und integrationspolitische Aufgabe. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Finanzierung von Deutschkursen für MindestsicherungsbezieherInnen zukünftig im Lichte der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit des AMS mitzutragen.

Kombilohnbeihilfe

54.1

(1) Das Arbeitsmarktservicegesetz⁴² sah zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme von Personen mit verminderten Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt Beihilfen in Form von Zuschüssen zu dem von Dienstgeberseite geleisteten Arbeitsentgelt (Kombilohnbeihilfe) vor. Die Kombilohnbeihilfe diene zur Sicherung der Lebenserhaltung während einer gering entlohnten Beschäftigung und sollte Arbeitslose dazu motivieren, auch gering entlohnte Beschäftigungen anzunehmen.

⁴² § 34a Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



(2) Mit der ab 23. Juni 2014 geltenden Bundesrichtlinie Kombilohnbeihilfe änderte das AMS den Berechnungsmodus für die Kombilohnbeihilfe. Damit sollte u.a. eine flexiblere und treffsicherere Anreizwirkung insbesondere bei höheren, über dem Mindeststandard liegenden Leistungsbezügen von Arbeitslosen verbunden sein.

Beim nunmehrigen Berechnungsmodus ergab sich die Höhe der Beihilfe als Differenz zwischen AMS-Bezügen (bspw. Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe) und dem Einkommen aus der angenommenen Erwerbstätigkeit. Mindestsicherungsbezüge waren im Gegensatz zu AMS-Bezügen nicht zu berücksichtigen, womit Vollunterstützte keine Kombilohnbeihilfe mehr bezogen. Auch die Anzahl der Teilunterstützten verringerte sich deutlich. Stattdessen profitierten durch den neuen Berechnungsmodus Personen mit hohen Arbeitslosen- bzw. Notstandshilfebezügen.

(3) Die nachstehende Tabelle zeigt für den Zeitraum 2011 bis 2015 die jährlichen Kosten des AMS Wien und die Anzahl der Personen mit Kombilohnbeihilfe, jeweils für voll- sowie teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen sowie Arbeitslose ohne Mindestsicherungsbezug:

Tabelle 38: Kombilohnbeihilfe des AMS Wien, 2011 bis 2015: jährliche Kosten, Anzahl der BezieherInnen

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Gesamtkosten	in EUR					in %
MindestsicherungsbezieherInnen – teilunterstützt	500.000	560.000	578.000	291.000	79.000	-84
MindestsicherungsbezieherInnen – vollunterstützt	27.000	38.000	33.000	16.000	2.000	-93
BezieherInnen ohne Mindestsicherung	1.857.000	1.915.000	2.161.000	1.630.000	1.548.000	-17
BezieherInnen	Anzahl					
MindestsicherungsbezieherInnen – teilunterstützt	571	723	874	414	135	-76
MindestsicherungsbezieherInnen – vollunterstützt	19	31	23	15	2	-89
BezieherInnen ohne Mindestsicherung	1.865	1.947	2.419	1.955	1.286	-31

Quellen: AMS Wien; RH

Die Entwicklung der Kombilohnbeihilfen und der BezieherInnen war im Zeitraum 2011 bis 2015 – nach einem Anstieg bis 2013 – rückläufig. Der Rückgang war bei den MindestsicherungsbezieherInnen im Vergleich zu den BezieherInnen ohne Mindestsicherung deutlich ausgeprägter.

54.2

Der RH hielt es für unzweckmäßig, dass die neue Richtlinie des AMS für die Berechnung der Kombilohnbeihilfe Mindestsicherungsbezüge nicht mehr berücksichtigte. Er sah dadurch MindestsicherungsbezieherInnen – entgegen dem in der Art. 15a–Vereinbarung verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz (**TZ 48**) – benachteiligt. Auch war dadurch für MindestsicherungsbezieherInnen die mit der Kombilohnbeihilfe intendierte Anreizwirkung zur Aufnahme einer Beschäftigung nicht gegeben.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, Mindestsicherungsbezüge bei der Berechnung der Kombilohnbeihilfe künftig wieder zu berücksichtigen.

54.3

Laut Stellungnahme des AMS Österreich ziele jedes Modell der Kombilohnbeihilfe darauf ab, einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme von gering bezahlter Beschäftigung zu schaffen. Bislang sei jedoch in keinem Kombilohnmodell der Mindestsicherungsbezug berücksichtigt. Gemäß der bis 22. Juni 2014 geltenden Bundesrichtlinie war ausschließlich ein bestimmter Personenkreis (z.B. Personen über 50 Jahre, WiedereinsteigerInnen, Menschen mit Behinderung, die länger als 182 Tage als arbeitslos oder in Schulung vorgemerkt waren) förderbar. Der Erhalt eines AMS–Leistungsbezugs oder eines sonstigen Bezugs sei für den Erhalt und die Bemessung der Förderung irrelevant gewesen. Erst die ab dem 23. Juni 2014 geltende Bundesrichtlinie stelle auf einen AMS–Leistungsbezug als Fördervoraussetzung ab.

Die Berücksichtigung des Mindestsicherungsbezugs von teilunterstützten MindestsicherungsbezieherInnen sei dem AMS nicht möglich, da die Höhe dieses Bezugs weder bekannt noch mit einem angemessenen Verwaltungsaufwand ermittelbar sei. Die dafür erforderliche IT–Anpassung stehe außerdem in keinem Verhältnis zur Anzahl der förderbaren Personen (mit 31. Jänner 2017 rd. 146.000 förderbare Personen, davon 6.170 teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen). Somit hätten maximal 4,2 % der förderbaren Personen von der Kombilohnbeihilfe profitieren können, sofern das Erwerbseinkommen für die angenommene Arbeit geringer als der AMS–Bezug und der Mindestsicherungsbezug gewesen sei.

54.4

Der RH verwies gegenüber dem AMS Österreich neuerlich darauf, dass die vor dem 23. Juni 2014 geltende Rechtslage für die Kombilohnbeihilfe weder auf einen AMS–Bezug noch auf einen sonstigen Bezug abstellte, womit teil– oder vollunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen grundsätzlich förderbar waren und – wie vom RH in der Tabelle 38 dargestellt – auch gefördert wurden. Gemäß der aktuell geltenden Rechtslage waren voll– und teilunterstützte MindestsicherungsbezieherInnen ohne AMS–Bezüge nicht mehr förderbar, womit die gemäß Art. 15a–Vereinbarung gebotene Gleichbehandlung – MindestsicherungsbezieherInnen, die der Arbeitsvermittlung zur Verfügung standen, war ein gleichberechtigter Zugang zu den Dienstleistungen des AMS zu ermög-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



lichen – nicht mehr gegeben war. Im Hinblick auf den mit der Kombilohnbeihilfe angestrebten Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verblieb der RH daher bei seiner Empfehlung an das AMS Österreich, Mindestsicherungsbezüge bei der Berechnung der Kombilohnbeihilfe künftig zu berücksichtigen und damit auch MindestsicherungsbezieherInnen zu fördern.

One-stop-Shop

55.1

(1) Gemäß der Art. 15a-Vereinbarung⁴³ hatte das AMS Personen mit AMS-Leistungen im Sinne eines One-stop-Shops Informationen zur Mindestsicherung anzubieten, Anträge dafür entgegenzunehmen und diese ungeprüft an den zuständigen Träger weiterzuleiten.

(2) Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der bei der Stadt Wien direkt gestellten sowie die beim AMS Wien eingereichten und an die Stadt Wien weitergeleiteten Anträge auf Mindestsicherung:

Tabelle 39: Anzahl der eingebrachten Anträge auf Mindestsicherung bei der Stadt Wien und beim AMS Wien

Anträge auf Mindestsicherung	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl					in %
Stadt Wien ¹	136.741	141.524	144.444	154.262	187.867	37
AMS Wien	20.137	16.196	14.458	12.193	11.615	-42

¹ einschließlich Verlängerungs- bzw. Änderungsmeldungen

Quellen: Stadt Wien; AMS Wien

Während die bei der Stadt Wien eingebrachten Anträge auf Mindestsicherung um 37 % anstiegen, verringerten sich die beim AMS Wien eingebrachten um 42 %, womit der Anteil der beim AMS Wien eingebrachten Anträge auf 6 % im Jahr 2015 sank.

(3) Laut Auskunft von MitarbeiterInnen der Stadt Wien war die weitere Bearbeitung der im Wege des AMS Wien eingebrachten Anträge schwierig und erforderte im Vergleich zu den bei der Stadt Wien unmittelbar eingereichten Anträgen einen zusätzlichen Verwaltungs- und Beratungsaufwand. Dies lag u.a. daran, dass das AMS Wien auch unvollständige Anträge oder Anträge mit Formalmängeln übermittelte. Außerdem leitete das AMS Wien für die Antragstellung erforderliche Unterlagen der Stadt Wien nicht in allen Fällen weiter, sodass häufig Verbesserungsaufträge bzw. Nachforderungsschreiben zu ergehen hatten. Die Weiterübermittlung

⁴³ Art. 7 Abs. 2 der Art. 15a-Vereinbarung

der Anträge an die Stadt Wien verzögerte sich teilweise um bis zu mehrere Wochen.

Da das AMS Wien die Anträge ungeprüft übergab und seine Beratung auf Grundinformationen beschränkte, musste die Stadt Wien vielfach Anträge abweisen, obwohl AntragstellerInnen die Übernahme des Antrags durch das AMS mitunter bereits als positive Erledigung interpretierten.

55.2 Der RH wertete die Erteilung von Erstinformationen und grundlegenden Auskünften zur Mindestsicherung durch das AMS als wichtige Servicefunktion, die sich auch aus verwaltungstechnischer Sicht als zweckmäßig und vorteilhaft erwiesen hatte. In der – ohnedies zunehmend weniger genutzten – Antragsentgegennahme durch das AMS sah er allerdings weder Vorteile für AntragstellerInnen noch für die Stadt Wien. Anstatt der angestrebten Verwaltungsvereinfachung führte sie zu zusätzlichem Beratungs- und Verwaltungsaufwand.

Der RH empfahl daher dem BMASK und der Stadt Wien, darauf hinzuwirken, die Bereitstellung von Informationen zur Mindestsicherung durch das AMS beizubehalten, die Übernahme und Weiterübermittlung von Anträgen jedoch einzustellen.

55.3 (1) Das BMASK sagte dies zu.

(2) Die Stadt Wien und das AMS Österreich teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

Speicherfrist von AMS-Daten

56.1 (1) Das AMS Wien stellte der Stadt Wien für die Feststellung von Mindestsicherungsansprüchen relevante AMS-Daten im Rahmen einer online-Abfragemöglichkeit zur Verfügung. Die bereitgestellten Daten (u.a. Personen-, Bezugs-, Vormerk- und Sanktionsdaten) umfassten einen drei Monate – bzw. für UnionsbürgerInnen sechs Monate – zurückliegenden Zeitraum.

(2) Nach Angabe der für die Abwicklung der Mindestsicherung zuständigen MitarbeiterInnen der Sozialzentren bzw. der MA 40 sei dieser Zeitraum zu knapp bemessen. Bei Bearbeitungsrückständen oder wenn der letzte Bearbeitungsvorgang bereits längere Zeit zurückliege, benötige die Stadt Wien AMS-Daten in elektronischer Form gegebenenfalls auch für über drei (sechs) Monate hinausreichende Zeiträume, um zwischenzeitige Änderungen berücksichtigen zu können. Fehlende bzw. weiter zurückliegende Daten müssten derzeit jeweils durch Akteneinsicht telefonisch oder per E-Mail eingeholt werden. Dies beeinträchtigt eine effiziente und zeitnahe Bearbeitung.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



56.2 Der RH erachtete die drei- bzw. sechsmonatigen Speicherfristen der AMS-Daten für die Stadt Wien als nicht praxisgerecht, da die Stadt Wien für die Feststellung von Mindestsicherungsansprüchen vielfach länger zurückliegende AMS-Daten benötigte.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, in Abstimmung mit dem BMASK und der Stadt Wien den von der Stadt Wien einsehbaren Zeitraum für AMS-Daten den praktischen Erfordernissen anzupassen und zu verlängern.

56.3 Das AMS Österreich sagte dies zu, sofern die datenschutzrechtlichen Bestimmungen dies zuließen bzw. das AMS dafür eine Genehmigung erhalte.

Zielerreichung und Berichte

Ziele der Mindestsicherung

57.1 Die Art. 15a-Vereinbarung⁴⁴ und das Wiener Mindestsicherungsgesetz⁴⁵ nannten zwei Ziele der Mindestsicherung: die verstärkte Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung sowie die Förderung einer dauerhaften (Wieder-)Eingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in das Erwerbsleben. Wie bereits im Bericht 2014 festgestellt, enthielten weder die Art. 15a-Vereinbarung noch das Wiener Mindestsicherungsgesetz eine Definition der Begriffe „Armut“, „soziale Ausschließung“ und „dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben“; Indikatoren für die Messung der Zielerreichung und quantifizierte Zielsetzungen dafür fehlten.

57.2 Der RH hielt kritisch fest, dass weder die Art. 15a-Vereinbarung noch das Wiener Mindestsicherungsgesetz eine Definition und Quantifizierung ihrer Ziele sowie Indikatoren zur Messung der Zielerreichung enthielten.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Zielbegriffe der Mindestsicherung zu definieren sowie messbare Zielindikatoren festzulegen und zu quantifizieren. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung sollten das BMASK und die Stadt Wien auf eine entsprechende Ziel- und Steuerungsdefinition hinwirken.

57.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien bedürfe es zur Definition von messbaren Zielindikatoren entsprechender Steuerungsmöglichkeiten. Diese seien sowohl für das

⁴⁴ Art. 1 der Art. 15a-Vereinbarung

⁴⁵ § 1 Wiener Mindestsicherungsgesetz

Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt als auch für das Ziel der Existenzsicherung nur sehr eingeschränkt vorhanden.

Einerseits liege die Hauptverantwortung für die Integration in den Arbeitsmarkt beim AMS, andererseits sei die Mindestsicherung im hohen Maße abhängig von vorgelagerten Systemen (z.B. erstes Sicherheitsnetz, Arbeitsmarkt). Die Stadt Wien sagte zu, sinnvolle Zielindikatoren für jene Bereiche festzulegen, in denen die Stadt Wien federführend sei und entsprechende Ressourcen zur Beeinflussung habe (z.B. Wohnungssicherung).

Ziel 1 – Dauerhafte (Wieder–)Eingliederung in das Erwerbsleben

58.1

Der Anteil jener MindestsicherungsbezieherInnen, die einer Beschäftigung nachgingen, stieg nach Maßnahmen des AMS. Die Höhe des Beschäftigtenanteils zwölf Monate vor sowie ein bzw. zwölf Monate nach der Maßnahme des AMS zeigt die folgende Tabelle⁴⁶:

Tabelle 40: Anteil an beschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen 2011 bis 2015, die 2011 bis 2015 KundInnen des AMS waren, zwölf Monate vor und nach der Teilnahme an AMS-Maßnahmen

	2011	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt 2011 bis 2015
	in %					
	12 Monate Vorbeobachtung					
Wien	21,0	22,6	24,1	22,8	21,8	22,5
übrige Bundesländer	24,7	25,5	28,6	28,3	26,9	26,8
	1 Monat Nachbeobachtung					
Wien	38,2	41,9	47,2	41,0	40,8	41,8
übrige Bundesländer	43,1	45,8	50,0	49,4	50,6	47,8
	12 Monate Nachbeobachtung					
Wien	24,9	26,2	28,0	26,1	27,7	26,6
übrige Bundesländer	30,4	30,1	33,1	32,5	33,2	31,9

Quellen: AMS Österreich; Hauptverband

Im Zeitraum 2011 bis 2015 lag der Anteil der beschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen zwölf Monate vor der Teilnahme an AMS-Maßnahmen in Wien bei durchschnittlich 22,5 %, in den übrigen Bundesländern bei durchschnittlich 26,8 %. Einen Monat nach Beendigung von AMS-Maßnahmen stieg dieser Wert in Wien auf durchschnittlich 41,8 %, in den übrigen Bundesländern auf 47,8 %. Zwölf Mo-

⁴⁶ Die in der Tabelle enthaltenen Zahlen beruhen auf laufenden Nachberechnungen der sich ändernden Daten und auf einer Umstellung der Berechnungslogik des AMS Österreich im Jahr 2014. Deshalb ergeben sich zum Bericht 2014 (TZ 43, Abbildung 2) im Jahr 2012 Abweichungen.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



nate nach Beendigung der AMS-Maßnahmen hatte sich dieser Wert wieder verringert, war aber noch höher als zwölf Monate vor der Teilnahme an AMS-Maßnahmen (Wien um 4,1 Prozentpunkte; übrige Bundesländer um 5,1 Prozentpunkte).

Wien wies zu allen Vergleichszeitpunkten jeweils geringere Werte auf als die übrigen Bundesländer.

58.2

Der RH verkannte nicht die Herausforderung einer nachhaltigen (Wieder-)Eingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen in das Erwerbsleben. Daher wertete er positiv, dass der Anteil der beschäftigten MindestsicherungsbezieherInnen zwölf Monate nach Beendigung von AMS-Maßnahmen höher war – wenn auch nur geringfügig – als zwölf Monate vor Teilnahme an den AMS-Maßnahmen.

Die in Wien in den einzelnen Jahren und im Durchschnitt jeweils geringeren Beschäftigungswerte verdeutlichten die in Wien bestehenden Probleme, die der RH auf die strukturell schwierigeren Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt und ihre Auswirkungen auf die (Wieder-)Eingliederung von MindestsicherungsbezieherInnen zurückführte (TZ 49, TZ 50).

Ziel 2 – Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung

59.1

(1) Im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ bestand das Ziel, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis zum Jahr 2020 zu senken. Zielindikator war die „Armut- oder Ausgrenzungsgefährdung“, abgebildet in der jährlichen EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen von Privathaushalten (EU-SILC)⁴⁷. Der Indikator erfasste Personen, deren Einkommen unter der Armutgefährdungsschwelle von 60 % des Medians des nationalen verfügbaren Äquivalenzeinkommens⁴⁸ lag (bspw. 1.163 EUR pro Monat (2015) für einen Einpersonenhaushalt). Basis für die Ergebnisse in Österreich waren eine jährlich von der Statistik Austria durchgeführte Stichprobenerhebung in Privathaushalten auf Basis des ZMR und Auswertungen bspw. von Lohnsteuerdaten.

Gemäß EU-SILC galten im Jahr 2015 in Österreich rd. 1,55 Mio. Menschen (rd. 18,3 % der Bevölkerung) als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet, rd. 147.000

⁴⁷ European Union Statistics on Income and Living Conditions; die Rechtsgrundlage auf EU-Ebene war die Verordnung (EG) Nr. 1177/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Juni 2003 für die Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), ABl. Nr. L 165 vom 3. Juli 2003 i.d.g.F. Die jährliche Durchführung für Österreich durch die Statistik Austria war in der Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Statistik der Einkommen und Lebensbedingungen (Einkommens- und Lebensbedingungen-Statistikverordnung), BGBl. II Nr. 277/2010 i.d.g.F., geregelt.

⁴⁸ Vereinfacht dargestellt umfasst dies das Gesamteinkommen eines Haushalts für Ausgaben und Sparen geteilt durch die Zahl der Haushaltsmitglieder.

weniger als noch im Jahr 2008. Die Zahl der MindestsicherungsbezieherInnen in Österreich im Zeitraum 2011 bis 2015 stieg demgegenüber um rd. 91.000.

(2) Die Mindestsicherung sah zur Bekämpfung der Armut einerseits pauschalierte Geldleistungen und andererseits Unterstützungen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt vor, spezielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von Armut wie bspw. niedriger Bildungsstand jedoch nicht. Als Risikofaktoren für Armut ergaben sich aus EU-SILC u.a. niedrige Erwerbsintensität eines Haushalts, Arbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand oder nicht-österreichische Staatsbürgerschaft.

59.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass die Mindestsicherung primär die Symptome von Armut und sozialer Ausgrenzung insbesondere durch Geldleistungen für Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Sachleistungen im Krankheitsfall behandelte und damit auf die Sicherstellung eines Existenzminimums abzielte. Bei der Bekämpfung der Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung war die Mindestsicherung im Wesentlichen auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beschränkt, obwohl Armut auch durch Bildungs- oder Sprachdefizite bzw. gesundheitliche Beeinträchtigungen verschuldet sein konnte.

Angesichts der beschränkten Möglichkeiten der Mindestsicherung, die Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung zu bekämpfen, empfahl der RH der Stadt Wien, das abstrakte Ziel der verstärkten Armutsbekämpfung durch das Ziel der Sicherstellung eines Existenzminimums zu konkretisieren. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung empfahl der RH dem BMASK und der Stadt Wien, auf ein entsprechendes Ziel hinzuwirken.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass von 2008 bis 2015 die Anzahl der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten in Österreich gemäß EU-SILC um 147.000 gesunken, die Zahl der MindestsicherungsbezieherInnen zwischen 2011 und 2015 hingegen um rd. 91.000 gestiegen war.

Der RH gab dazu zu bedenken, dass die Wirkung der Mindestsicherung auf die Armutsentwicklung gemäß EU-SILC unklar war und EU-SILC daher keine Aussage zuließ, wie die Einführung der Mindestsicherung die Anzahl der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdeten gemäß EU-SILC beeinflusste.

Der RH empfahl der Stadt Wien neuerlich, einen geeigneten Indikator für die Messung des Ziels Armutsbekämpfung festzulegen. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung sollten das BMASK und die Stadt Wien auf eine entsprechende Regelung hinwirken.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



59.3 Laut Stellungnahme der Stadt Wien sei die Entwicklung eigener Indikatoren zur Messung von Armut durch die Stadt Wien nicht zielführend, weil dadurch die Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben sei. Der Wiener Sozialbericht setze die Armutsgefährdung in Bezug zur Anzahl der MindestsicherungsbezieherInnen. Dieser Indikator sei eine Annäherung und ein Versuch, die Entwicklung der Mindestsicherung anhand der Entwicklung der Armutsgefährdung zu betrachten. Die Ergänzung der Mindestsicherungsziele um das Ziel der Existenzsicherung erscheine sinnvoll und werde in die Überlegungen zur Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes einfließen.

59.4 Der RH entgegnete, dass er der Stadt Wien geeignete, aber nicht zwingend eigene Indikatoren zur Messung des Ziels Armutsbekämpfung empfohlen hatte. Der RH erachtete es weder als zweckmäßig noch ergebnisorientiert, ein Ziel zu definieren, die Erreichung dieses Ziels aber mangels geeigneter Indikatoren nicht beurteilen zu können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung an die Stadt Wien, einen geeigneten Indikator für die Messung des Ziels Armutsbekämpfung festzulegen.

Berichte und Studien

Übersicht

60 Folgende Tabelle zeigt vom BMASK und von der Stadt Wien veröffentlichte bzw. beauftragte Berichte bzw. Studien zur Mindestsicherung sowie zu den Themen (Wieder-)Eingliederung ins Erwerbsleben und Armut:

Tabelle 41: Berichte und Studien mit Bezug zur Mindestsicherung (Themen (Wieder-)Eingliederung und Armut); Stand August 2016

Bericht/Studie	Veröffentlichung bzw. Fertigstellung	AuftraggeberIn	ErstellerIn
Stadt Wien			
Studie zur Entwicklung der Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien	geplant: 2016	Stadt Wien (MA 24)	WIFO
Begleitstudie Wiener Jugendunterstützung	geplant: 2016	Stadt Wien (MA 24)	privates Unternehmen
Wiener Sozialberichte	2010, 2012, 2015 (künftig alle drei Jahre)	zuständige Stadträtin	Stadt Wien (MA 24)
BMASK			
Studie Leistbares Wohnen	2015	BMASK	privates Unternehmen
Studien zur Auswirkung der Mindestsicherung auf die (Wieder-)Eingliederung der BezieherInnen ins Erwerbsleben	2012 und 2014	BMASK	privates Unternehmen
Berichte des Arbeitskreises für Bedarfsorientierte Mindestsicherung	2012, 2014 (alle zwei Jahre)	BMASK	BMASK
Sozialberichte des BMASK	alle zwei Jahre, zuletzt 2014	BMASK	BMASK
Darstellung der Ergebnisse von EU-SILC	jährlich, zuletzt 2015 (für EU-SILC 2014)	BMASK	Statistik Austria

Quellen: BMASK; Stadt Wien (MA 24); RH

Wiener Sozialberichte

61.1 Gemäß § 41 Wiener Mindestsicherungsgesetz plante Wien allgemeine Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Mindestsicherung. Die Sozialplanung hatte dabei auf die Verbesserung der sozialen Situation, auf die Abstimmung der unterschiedlichen sozialen Leistungen und auf die wirksame und sparsame Mittelverwendung abzielen.

Die für die Sozialplanung zuständige MA 24 veröffentlichte im Auftrag der zuständigen Stadträtin in den Jahren 2010, 2012 und 2015 den Wiener Sozialbericht mit Schwerpunkt Mindestsicherung. Ab 2015 war eine Veröffentlichung alle drei Jahre geplant. Eine Vorlage an den bzw. eine Diskussion im Gemeinderat oder Landtag erfolgten nicht. Der aktuelle Wiener Sozialbericht 2015 enthielt zur Mindestsicherung neben einer kurzen Beschreibung der Leistungen vor allem quantitative und qualitative Analysen zum Mindestsicherungsbezug bis Ende 2013 und der Risikofaktoren von Armut.

61.2 Der RH bewertete die regelmäßige Herausgabe der Wiener Sozialberichte und die darin enthaltenen Daten- und Umfeldanalysen zur Mindestsicherung sowie die Darstellung von Einflussfaktoren und Zusammenhängen positiv. Er hielt jedoch fest, dass im Wiener Mindestsicherungsgesetz verbindliche Grundlagen für die Erstel-

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



lung und weitere Behandlung der Wiener Sozialberichte im Gemeinderat bzw. Landtag fehlten.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die regelmäßige Erstellung des Wiener Sozialberichts, seine wesentlichen Inhalte und seine Behandlung in den allgemeinen Vertretungskörpern im Wiener Mindestsicherungsgesetz festzulegen.

61.3 Die Stadt Wien sagte dies zu.

Studie des WIFO

62.1 (1) Die Stadt Wien beauftragte im Mai 2015 das WIFO mit der Durchführung einer Studie zur Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien. Die vereinbarte Vergütung betrug 89.000 EUR. Der vorläufige Endbericht lag im Juni 2016 vor.

Ausgangspunkt war, dass die Stadt Wien ab dem zweiten Halbjahr 2014 einen im Vergleich zum Vorjahr überproportionalen Anstieg der Mindestsicherungsfälle feststellte und sich dabei Verfestigungstendenzen und eine Verjüngung des Klientels zeigten, eindeutige Entwicklungstrends aber offen blieben.

Ziele der Studie waren insbesondere eine Erklärung der Entwicklung der Fallzahlen und Ausgaben, die Einschätzung der künftigen Entwicklung und Vorschläge zu entsprechenden Maßnahmen.

(2) Laut vorläufigem Endbericht der Studie sei die Mindestsicherung eine notwendige, aber nicht hinreichende Maßnahme im Kampf gegen Armut. Sie könne lediglich zur Bekämpfung der Armutsgefährdung beitragen, aber die dahinter liegenden Faktoren, wie niedrig entlohnte Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder mangelnde Qualifikation am Arbeitsmarkt nicht beeinflussen. Deshalb sei die gezielte Unterstützung der MindestsicherungsbezieherInnen in spezifischen Lebenslagen wichtig. Der Anstieg der Fallzahlen im zweiten Halbjahr 2014 stehe auch in Verbindung mit der steigenden Zahl an Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten und werde sich auch zukünftig fortsetzen.

(3) Generell habe in den letzten Jahren eher eine zunehmende Verfestigung im Mindestsicherungsbezug als die Dynamik von Zu- und Abgängen zur Steigerung der Fallzahlen beigetragen. Die Chance, aus der Mindestsicherung herauszukommen, sei besonders ungünstig für Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigte, Menschen im höheren Erwerbsalter, mit geringer Qualifikation und/oder gesundheitlichen Einschränkungen.

62.2

Der RH erachtete die Beauftragung einer Studie über die Einflussfaktoren auf die Mindestsicherung und deren Wirkung auf die Zielerreichung der Mindestsicherung für zweckmäßig. Der RH hob die Aussagen hervor, dass der Anstieg der MindestsicherungsbezieherInnen und die Ausgaben dafür gesellschaftliche und ökonomische Probleme sichtbar machten und es ergänzend zur Mindestsicherung wirksame Ansätze brauche, um Armut zu verhindern bzw. zu bekämpfen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, darauf hinzuwirken, die in der Studie des WIFO aufgezeigten Verfestigungstendenzen im Mindestsicherungsbezug als Anlass für gegensteuernde Maßnahmen in den Bereichen Integration, Bildung und Beschäftigungsanreize zu nehmen, und die Ergebnisse der Studie in die Weiterentwicklung der Mindestsicherung einzubringen.

62.3

Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, Wert auf evidenzbasiertes Wissen für die Steuerung des sozialen Dienstleistungsangebots zu legen. Für die Sozialplanung seien deshalb ergänzende, über Verwaltungsdaten hinausgehende Daten eine wichtige Arbeitsgrundlage.

Begleitstudie Wiener Jugendunterstützung**63.1**

(1) Die Stadt Wien und das AMS erarbeiteten zwischen Ende 2014 und September 2016 ein Konzept für eine gemeinsame Anlaufstelle von Stadt Wien und AMS zur Betreuung und finanziellen Unterstützung von MindestsicherungsbezieherInnen zwischen 15 und 20 Jahren („Wiener Jugendunterstützung“). Ziele waren die verbesserte berufliche Integration und die Vermeidung der Verfestigung in der Mindestsicherung.

Zur Unterstützung der Konzepterstellung beauftragte die Stadt Wien (MA 24) im Frühjahr 2015 ein privates Unternehmen mit Datenanalysen der 15– bis 24–jährigen MindestsicherungsbezieherInnen mit oder ohne AMS–Vormerkung. Das vereinbarte Entgelt für die Studie betrug 50.856 EUR. Die Fertigstellung war für Herbst 2016 geplant.

Die vorläufigen Ergebnisse der Datenanalyse zeigten u.a. lange Bezugsdauern in der Mindestsicherung und einen hohen Anteil an Personen, die entweder keine Beschäftigung oder Lehrstelle oder lediglich kurze Beschäftigungsverhältnisse aufwiesen. Auswertungen für alle arbeitsfähigen MindestsicherungsbezieherInnen zwischen 15 und 24 Jahren für das Jahr 2013 bzw. 2014 ergaben bspw., dass rd. 53 % bereits länger als ein Jahr die Mindestsicherung bezogen und dass rd. 32 % weder erwerbstätig noch in einer Lehrausbildung waren.

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



(2) Die Stadt Wien präsentierte ihre Überlegungen zur „Wiener Jugendunterstützung“ in der Bund–Länder–Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Mindestsicherung und entwickelte daraus die Projekte „Back to the Future“ sowie „Wiener Jugendunterstützung“ (TZ 51).

63.2 Der RH erachtete die Beauftragung einer Datenanalyse über und eine Fokussierung auf junge MindestsicherungsbezieherInnen angesichts steigender Fallzahlen (TZ 13, TZ 49) und der bestehenden Verfestigungstendenzen für sinnvoll.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die Ergebnisse der laufenden Umsetzung der Projekte „Back to the Future“ und „Wiener Jugendunterstützung“ mit den VertreterInnen des Bundes und der anderen Länder zu diskutieren und in die Arbeiten zur Weiterentwicklung der Mindestsicherung einzubringen.

63.3 Die Stadt Wien ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass der RH sehr deutlich das Spannungsverhältnis zwischen erforderlicher Existenzsicherung und dem Ziel des Ausstiegs aus der Mindestsicherung (Arbeitsintegration) aufzeige und darauf verweise, dass die multiplen Vermittlungseinschränkungen der Zielgruppe und die Situation am Wiener Arbeitsmarkt eine rasche (Wieder–)Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschwerten. Dies decke sich mit den Erkenntnissen der Stadt Wien und der von der Stadt Wien beauftragten Studie des WIFO und bestätige auch die Bemühungen der Stadt Wien, die (Wieder–)Eingliederung der arbeitsfähigen und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden MindestsicherungsbezieherInnen zu unterstützen.

Das Projekt „Back to the Future – Beschäftigung“ sei Ende 2016 in Betrieb gegangen, das Projekt „Back to the Future – Wiener Jugendunterstützung“ – eine gemeinsame Anlaufstelle für MindestsicherungsbezieherInnen zwischen 15 und 24 Jahren – vor der Realisierung.

Sozialberichte des BMASK

64.1 Das BMASK veröffentlichte alle zwei Jahre einen Bericht über die soziale Lage in Österreich und die Ressortaktivitäten des BMASK (Sozialbericht). Der jüngste Sozialbericht zu den Jahren 2013 und 2014 enthielt über die Mindestsicherung vor allem eine kurze Beschreibung der Studienergebnisse aus 2014 zur (Wieder–)Eingliederung ins Erwerbsleben (TZ 67).

Zur Darstellung der Ergebnisse von EU–SILC beauftragte das BMASK jährlich einen Bericht der Statistik Austria, den sie entweder im Sozialbericht des BMASK oder – in jedem zweiten Jahr – in einem gesonderten Dokument veröffentlichte, zuletzt im Jahr 2015 auf Grundlage von EU–SILC 2014. Ergänzend zum Indikator Armuts–

oder Ausgrenzungsgefährdung berichtete die Statistik Austria im Auftrag des BMASK regelmäßig über 21 weitere nationale Indikatoren zur sozialen Ungleichheit.

- 64.2** Der RH anerkannte die Berichterstattung des BMASK zu Armut und sozialer Ausgrenzung. Er wies jedoch darauf hin, dass die Berichte des BMASK keine klare Aussage zur Zielerreichung der Art. 15a–Vereinbarung im Hinblick auf die Armutsbekämpfung enthielten.

Berichte des Arbeitskreises für Bedarfsorientierte Mindestsicherung

- 65.1** Mitglieder des gemäß Art. 15a–Vereinbarung eingerichteten „Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ waren VertreterInnen u.a. des Bundes (BMASK, BMWFW und BMF), aller neun Länder, des AMS, der Statistik Austria, verschiedener Interessenvertretungen und NGO. Den Vorsitz und die Führung der Geschäfte hatte das BMASK.

Der Arbeitskreis trat seit dem Jahr 2011 vereinbarungsgemäß⁴⁹ einmal jährlich zusammen und verfasste zweijährig am Ende der Jahre 2012 und 2014 einen Bericht zur Mindestsicherung. Aufgabe des Arbeitskreises war es auch, Empfehlungen über gemeinsame Ziele und Grundsätze für die Mindestsicherung abzugeben, Vorschläge für die Weiterentwicklung der Mindestsicherung und sonstige Empfehlungen auszuarbeiten und Erfahrungen auszutauschen, sofern dies von bundesweiter Bedeutung war oder eine gemeinsame Vorgangsweise erforderlich erscheinen ließ.⁵⁰

Der Arbeitskreis gab bei den bisherigen fünf Treffen (2011 bis 2015) eine einzige Empfehlung ab. Der Empfehlung folgend beauftragte das BMASK eine Folgestudie zur (Wieder–)Eingliederung (TZ 67). Im Zuge der Vorbereitungen für die Verhandlungen über eine neue Art. 15a–Vereinbarung diskutierte er die Weiterentwicklung der Art. 15a–Vereinbarung, Anregungen oder Verbesserungsvorschläge brachte er dazu jedoch nicht ein. Gemäß dem im April 2016 akkordierten Entwurf (TZ 4) war neben dem Arbeitskreis die Einrichtung einer Bund–Länder–Plattform für Vollzugsorgane und sonstige Fragen von länderübergreifender Bedeutung vorgesehen.

- 65.2** Der RH erachtete die Aufgabe des Arbeitskreises, gemeinsame Grundsätze, Empfehlungen und einheitliche Vorgangsweisen zu erarbeiten, als wesentlich, bemängelte jedoch, dass der Arbeitskreis dahingehend erst eine Empfehlung abgegeben hatte.

⁴⁹ Art. 19 Abs. 2 und 4 der Art. 15a–Vereinbarung

⁵⁰ Art. 19 Abs. 2 der Art. 15a–Vereinbarung

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Der RH empfahl dem BMASK und der Stadt Wien, im Falle einer Fortführung des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung darauf hinzuwirken, dass dieser seine Aufgaben betreffend Empfehlungen, Vorschläge oder Aussagen wahrnimmt.

- 65.3** Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Arbeitskreis Bedarfsorientierte Mindestsicherung mit dem Auslaufen der Art. 15a–Vereinbarung gegenstandslos geworden sei.

Studie „Leistbares Wohnen“

- 66.1** (1) Das BMASK beauftragte im April 2014 ein privates Unternehmen mit der Durchführung einer Studie über monetäre Leistungen für untere Einkommensgruppen zur Deckung des Wohnbedarfs. Das Entgelt betrug 47.520 EUR. Die im Februar 2015 vorgelegte Studie beschäftigte sich mit den Wohnbeihilfen in den Ländern und der Wohnkostenabdeckung durch die Mindestsicherung.

(2) Die aufgezeigten länderspezifisch stark unterschiedlichen Wohnkostenunterstützungen sowohl innerhalb der Mindestsicherung als auch bei der Wohnbeihilfe und die Komplexität der Systeme führten laut Studie zu Intransparenz und einer bedenklichen Ungleichbehandlung zwischen den Ländern. Die Studie regte an, die Wohnkostenunterstützungen stärker an die tatsächlichen Kosten und Haushaltssituationen zu binden. Weiters wies die Studie u.a. auf fehlende Daten über den Wohnbedarf in der Mindestsicherung und nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten des Datenaustauschs zwischen den Behörden hin.

In Bezug auf das Bundesland Wien kritisierte die Studie die hohe Komplexität der Regeln für Wohnkostenunterstützungen innerhalb und außerhalb der Mindestsicherung und beurteilte die angedachte Reform in Richtung eines einheitlichen „Wohngelds“ als dringend erforderlich. (TZ 8)

(3) Das BMASK diskutierte die Studienergebnisse in einer eigenen Sitzung mit den für Mindestsicherung und Wohnbauförderungen verantwortlichen Abteilungen der Länder. In die Weiterentwicklung der Mindestsicherung floss die Studie bisher nicht ein.

- 66.2** Der RH anerkannte, dass das BMASK die landesspezifischen Wohnkostenunterstützungen und die Wohnkostenabdeckung durch die Mindestsicherung untersuchen ließ. Damit lag einerseits eine Übersicht über das komplexe System der Wohnkostenunterstützungen vor, andererseits eine Bewertung der Wirkung der Art. 15a–Vereinbarung für das Ziel der Armutsbekämpfung aus dem Blickwinkel des Wohnbedarfs.

Der RH empfahl dem BMASK, die Ergebnisse und Vorschläge der Studie „Leistbares Wohnen“ in die Diskussion zur Weiterentwicklung der Mindestsicherung einfließen zu lassen.

Studien zur (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben

67.1 Das BMASK beauftragte nach einer entsprechenden Empfehlung des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung (**TZ 65**) im Dezember 2013 ein privates Unternehmen mit der Aktualisierung der im Jahr 2012 erstellten Studie⁵¹ über die Auswirkungen der Mindestsicherung auf die Eingliederung ins Erwerbsleben. Das BMASK bezahlte für die erste Studie 78.446,40 EUR und für die Folgestudie 80.304 EUR. Der Arbeitskreis Bedarfsorientierte Mindestsicherung diskutierte die Studienergebnisse jeweils in seinen Sitzungen im Dezember 2012 bzw. Dezember 2014.

Die Studie beschrieb und analysierte insbesondere die Merkmale von und die Arbeitsmarktpolitik für MindestsicherungsbezieherInnen, die Bedarfslage der Sozialarbeit bei MindestsicherungsbezieherInnen, die Feststellung der Arbeitsfähigkeit sowie Kontrollmechanismen und Sanktionen.

67.2 Der RH hob die eingehende Auseinandersetzung mit der Zielerreichung der Art. 15a–Vereinbarung zur Eingliederung in das Erwerbsleben sowie die institutionenübergreifende Diskussion im Arbeitskreis Bedarfsorientierte Mindestsicherung positiv hervor.

⁵¹ vgl. auch Bericht 2014, TZ 44

Schlussempfehlungen

68 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK und Stadt Wien

- (1) In die Überlegungen zur Weiterentwicklung und Reform der Mindestsicherung wären vor allem auch Aspekte der Verwaltungsvereinfachung und Transparenz der Mindestsicherung einzubeziehen. (TZ 2)
- (2) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre – unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs – auf einen Verzicht des Verschlechterungsverbots und auf einheitliche Ansprüche für den Lebensunterhalt hinzuwirken. (TZ 6)
- (3) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre auf wirksame Neuregelungen mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei Verweigerung des Arbeitskrafteinsatzes hinzuwirken. (TZ 14)
- (4) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre darauf hinzuwirken, dass bei der Bemessung der Mindestsicherungsansprüche gesperrte AMS–Bezüge zukünftig als fiktives Einkommen berücksichtigt werden. (TZ 15)
- (5) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre darauf hinzuwirken, dass sich die Anspruchshöhe von volljährigen MindestsicherungsbezieherInnen in Wohngemeinschaften an jener für Lebensgemeinschaften orientiert. (TZ 17)
- (6) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre auf einheitliche und klare Vorgaben für Mindestsicherungsansprüche im Bereich des Fremdenrechts hinzuwirken. (TZ 21)
- (7) Auf eine Harmonisierung bzw. Überführung von Notstandshilfe und Mindestsicherung in ein einziges Versorgungssystem wäre für jene Fälle hinzuwirken, in denen langjährige Notstandshilfe– bzw. Mindestsicherungsbezugsdauern vorlagen. (TZ 45)
- (8) Es wäre darauf hinzuwirken, die Bereitstellung von Informationen zur Mindestsicherung durch das AMS beizubehalten, die Übernahme und Weiterübermittlung von Anträgen jedoch einzustellen. (TZ 55)

- (9) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre auf eine klare Definition der Zielbegriffe der Mindestsicherung sowie auf die Festlegung und Quantifizierung von messbaren Zielindikatoren hinzuwirken. (TZ 57, TZ 59)
- (10) Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre darauf hinzuwirken, das abstrakte Ziel der verstärkten Armutsbekämpfung durch das Ziel der Sicherstellung eines Existenzminimums zu konkretisieren. (TZ 59)
- (11) Im Falle einer Fortführung des Arbeitskreises Bedarfsorientierte Mindestsicherung wäre darauf hinzuwirken, dass dieser seine Aufgaben betreffend Empfehlungen, Vorschläge oder Aussagen wahrnimmt. (TZ 65)

Stadt Wien und AMS Österreich

- (12) In den IT-Strukturen wäre eine zeitnahe, direkte Information der zuständigen MindestsicherungsreferentInnen über AMS-Sperren vorzusehen. (TZ 15)

BMASK

- (13) Auf eine Umsetzung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Bereich Mindestsicherung wäre hinzuwirken und ein Ministerialentwurf über eine österreichweit harmonisierte Mindestsicherungsregelung vorzulegen. (TZ 3 bis TZ 5)
- (14) Auf europäischer Ebene wäre auf eine Vereinfachung der Abwicklung der Gelder aus dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen zu drängen. (TZ 12)
- (15) Die Ergebnisse und Vorschläge der Studie „Leistbares Wohnen“ sollten in die Diskussion zur Weiterentwicklung der Mindestsicherung einfließen. (TZ 66)

Stadt Wien

- (16) Die bereits seit September 2010 bestehenden internen Richtlinien wären zukünftig als verbindlich anzuwendendes Vollzugsdokument zu gestalten. (TZ 4)
- (17) Auf ein Verschlechterungsverbot wäre – unter Berücksichtigung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs – zu verzichten. (TZ 6)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



- (18) Der Wohnbedarf wäre im Rahmen der Mindestsicherung nur bei tatsächlich nachgewiesenen Wohnkosten zu übernehmen. Im Falle einer österreichweit harmonisierten Mindestsicherungsregelung wäre auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken. (TZ 7)
- (19) Die geplante Vereinfachung der Beihilfen für Wohnen wäre ehestens im Sinne einer effizienten Verwaltung umzusetzen und eine einheitliche Anlaufstelle dafür vorzusehen. (TZ 8)
- (20) Das der Mindestsicherung zugrunde liegende Subsidiaritätsprinzip wäre bei der Bemessung des Wohnbedarfs und der Mietbeihilfe zu berücksichtigen. (TZ 8)
- (21) Die Abgeltung von beanspruchten Ermäßigungen des Mobilpasses wäre zu vereinheitlichen und damit verbundene Mindereinnahmen für andere Organisationseinheiten oder Einrichtungen transparent abzurechnen. (TZ 11)
- (22) Vor allem die ganzjährigen, wenig erfolgsversprechenden Kürzungen von verheirateten Bezieherinnen und männlichen Alleinstehenden wären kritisch zu hinterfragen und wirksame Neuregelungen im Interesse der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu schaffen. (TZ 14)
- (23) Nach der Sperre von AMS-Bezügen wäre eine zeitnahe Kürzung der Mindestsicherungsansprüche sicherzustellen. (TZ 15)
- (24) Bei der Bemessung der Mindestsicherungsansprüche wären gesperrte AMS-Bezüge zukünftig als fiktives Einkommen zu berücksichtigen. (TZ 15)
- (25) Die zukünftige Gestaltung und Fortführung der Einkommensfreibeträge wären von einer Evaluierung abhängig zu machen. (TZ 16)
- (26) Volljährige MindestsicherungsbezieherInnen in Wohn- oder Lebensgemeinschaften wären zukünftig einheitlich zu behandeln und die Anspruchshöhe an jener für Lebensgemeinschaften zu orientieren. Bisher gewährte Mindestsicherungsleistungen von Personen in Wohngemeinschaften wären im Lichte der VwGH-Judikatur stufenweise an die Neuregelung anzupassen. (TZ 17)

- (27) In der Datenbank SOWISO wären das Beschäftigungsausmaß der MindestsicherungsbezieherInnen zu erfassen und im Falle von Teilzeitbeschäftigungen von 21 bis 39 Wochenstunden eine Vormerkung beim AMS zu veranlassen sowie eine fehlende Bereitschaft für eine Vollbeschäftigung zu sanktionieren. (TZ 19)
- (28) Die Behandlung des Alleinverdiener– bzw. Alleinerzieherabsetzbetrags und von Lohnsteuergutschriften bei der Bemessung der Mindestsicherung wäre – vor allem im Hinblick auf die fünfjährige Antragsfrist für die Arbeitnehmerveranlagung – im Wiener Mindestsicherungsgesetz zu regeln. (TZ 20)
- (29) Personen mit Mindestsicherungsanspruch im Bereich des Fremdenrechts wären im Wiener Mindestsicherungsgesetz klar festzulegen. (TZ 21)
- (30) Mindestsicherungsansprüche wären jedenfalls mit dem Ende von Aufenthaltsgenehmigungen zu befristen. (TZ 22)
- (31) Es wäre festzulegen, dass die Mindestsicherungsgewährung die Vorlage eines aktuellen, gültigen Lichtbildausweises erfordert. (TZ 22)
- (32) Der Anspruchsbeginn auf Mindestsicherung wäre einheitlich zu regeln. (TZ 23)
- (33) Die Gewährung von Förderungen aus dem Titel „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ wäre in jedem Einzelfall sachlich zu begründen. (TZ 24)
- (34) Die gesetzlichen Vorgaben und das Subsidiaritätsprinzip bei der freiwilligen Versicherung für geringfügig beschäftigte MindestsicherungsbezieherInnen wären einzuhalten. (TZ 29)
- (35) Die Gewährung von Pensionsversicherungsbeiträgen wäre zukünftig im Rahmen der privatrechtlichen Hilfe in besonderen Lebenslagen abzuwickeln oder dafür eine gesetzliche Grundlage im Rahmen der hoheitlichen Mindestsicherung zu schaffen. (TZ 29)
- (36) Die wesentlichen Ausgabentreiber der Mindestsicherung in Wien wären zu identifizieren und Reform– und Einsparungsmaßnahmen einzuleiten, um die Finanzierbarkeit der Mindestsicherung in Wien mittel– bis langfristig sicherzustellen. (TZ 31)
- (37) Angesichts der drohenden Entwicklung der Ausgaben für den Bereich Mindestsicherung wären die Vorschläge der MA 40 zur Wiener Aufgaben– und Strukturreform ehestens umzusetzen. (TZ 32)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



- (38) Auf eine Beendigung der Kostenersatzvereinbarung zwischen den Ländern im Bereich der Mindestsicherung wäre hinzuwirken. (TZ 33)
- (39) Bei der Ressourcenausstattung des internen Audits der MA 40 wären das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen und die Arbeit des internen Audits auf Revisionsaufgaben zu beschränken. (TZ 34)
- (40) Die jährlichen Revisionspläne wären bis Jahresanfang zu erstellen, die Tätigkeitsberichte zeitnah fertigzustellen; die Umsetzung der Revisionspläne wäre sicherzustellen sowie die Revisionsstätigkeit vollständig und sicher zu dokumentieren. (TZ 34)
- (41) Die wiederkehrenden Überprüfungen von Mindestsicherungsansprüchen wären zeitgerecht und vollständig durchzuführen; dafür wäre ein direkter Zugang zum Gewerberegister zu ermöglichen. (TZ 35)
- (42) Ein Statusüberblick zu den wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen von Mindestsicherungsansprüchen wäre auch für TeamleiterInnen vorzusehen; die wiederkehrenden Leistungsüberprüfungen sollten erst nach vollständiger Durchführung automatisch im System als erledigt dokumentiert werden können. (TZ 35)
- (43) Die Stichprobenvorgaben für die Aktenkontrollen in der Mindestsicherung wären zu präzisieren und einzuhalten, die vorgegebenen Prüfquoten einzuhalten und Fristen für die Aktenkontrollen festzulegen. (TZ 36)
- (44) Anstatt der fixen Stichprobengrößen wären dynamische, insbesondere von den Fallzahlen abhängige Stichprobengrößen festzulegen. (TZ 36)
- (45) Die in den Sozialzentren vorgesehenen Aktenkontrollen wären im Rotations-system durch jeweils ein anderes Zentrum durchzuführen. (TZ 37)
- (46) Die wesentlichen Ergebnisse der Aktenkontrolle wären zu erfassen und auszuwerten sowie für eine Weiterentwicklung der Vollziehung und Kontrolle der Mindestsicherung zu nutzen. Das interne Audit wäre in diesen Prozess einzubinden. (TZ 37)
- (47) Im Sinne einer einheitlichen Qualitätskontrolle wären für alle Sozialzentren eine einheitliche Definition, Erhebung und Dokumentation offener Mindestsicherungsverfahren einzuführen und Rückstandszahlen als Indikatoren für die Steuerung der Verfahrensdauern zu verwenden. (TZ 38)

- (48) Eine zuverlässige Auswertung der offenen Mindestsicherungsverfahren in der Datenbank SOWISO wäre auch für TeamleiterInnen sicherzustellen. (TZ 38)
- (49) Die Daten aller mindestenssicherungsbeziehenden Kinder im schul- bzw. kindergartenpflichtigen Alter wären regelmäßig mit den Daten des Stadtschulrats bzw. der MA 10 (Wiener Kindergärten) oder MA 11 (Amt für Jugend und Familie) abzugleichen. (TZ 39)
- (50) Die Anspruchsvoraussetzungen der in Wien nicht zur Schule gehenden mindestenssicherungsbeziehenden Kinder wären nochmals zu prüfen. (TZ 39)
- (51) Die Sozialversicherungsnummern aller Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften wären zu erfassen. (TZ 39)
- (52) Die elektronische Erfassung und Archivierung von Dokumenten wären bei der Weiterentwicklung der Datenbank SOWISO zu berücksichtigen. (TZ 40)
- (53) Die Wartungs- und Entwicklungsrückstände bei der Datenbank SOWISO wären rasch aufzuarbeiten und eine geeignete Basis für eine effiziente Zusammenarbeit der eigenen Abteilungen wäre zu schaffen. (TZ 41)
- (54) In der Datenbank SOWISO wäre ein vollständiger Datenbestand sicherzustellen. (TZ 42)
- (55) Bei der Standortauswahl zukünftiger Sozialzentren wäre auch auf die örtlichen Gegebenheiten und das damit verbundene Sicherheitsrisiko zu achten. (TZ 44)
- (56) Sicherheitsvorfälle in der MA 40 wären einheitlich, systematisch und standardisiert zu dokumentieren und auszuwerten. (TZ 44)
- (57) Die Zielbegriffe der Mindestsicherung wären zu definieren sowie messbare Zielindikatoren festzulegen und zu quantifizieren. (TZ 57, TZ 59)
- (58) Das abstrakte Ziel der verstärkten Armutsbekämpfung in der Mindestsicherung wäre durch das Ziel der Sicherstellung eines Existenzminimums zu konkretisieren. (TZ 59)
- (59) Die regelmäßige Erstellung des Wiener Sozialberichts, seine wesentlichen Inhalte und seine Behandlung in den allgemeinen Vertretungskörpern wären im Wiener Mindestsicherungsgesetz festzulegen. (TZ 61)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



- (60) Es wäre darauf hinzuwirken, die in der Studie des WIFO (zur Entwicklung der Mindestsicherung und deren Einflussfaktoren in Wien) aufgezeigten Verfestigungstendenzen im Mindestsicherungsbezug als Anlass für gegensteuernde Maßnahmen in den Bereichen Integration, Bildung und Beschäftigungsanreize zu nehmen. Die Ergebnisse der Studie wären in die Weiterentwicklung der Mindestsicherung einzubringen. (TZ 62)
- (61) Die Ergebnisse der laufenden Umsetzung der Projekte „Back to the Future“ und „Wiener Jugendunterstützung“ wären mit den VertreterInnen des Bundes und der anderen Länder zu diskutieren und in die Arbeiten zur Weiterentwicklung der Mindestsicherung einzubringen. (TZ 63)

AMS Österreich

- (62) Die künftigen Finanzierungen von Deutschkursen für MindestsicherungsbezieherInnen wären im Lichte der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeit des AMS mitzutragen. (TZ 53)
- (63) Bei der Kombilohnbeihilfe wären Mindestsicherungsbezüge künftig wieder zu berücksichtigen. (TZ 54)
- (64) Der Zeitraum, in dem die Stadt Wien zur Feststellung von Mindestsicherungsansprüchen in AMS-Daten einsehen konnte, wäre – in Abstimmung mit dem BMASK und der Stadt Wien – an die praktischen Erfordernisse anzupassen und zu verlängern. (TZ 56)

WGKK

- (65) Die Beitragsermittlung der Krankenversicherungsbeiträge von MindestsicherungsbezieherInnen durch die MA 40 wäre zu prüfen. Im Hinblick auf die Sicherstellung rechtmäßigen Handelns wären daraus allenfalls resultierende Vorschläge für eine Änderung bzw. Vereinfachung des Beitragsermittlungssystems für MindestsicherungsbezieherInnen zu entwickeln und dem BMGF zur Veranlassung Reformschritte vorzuschlagen. (TZ 26)

Bericht des Rechnungshofes

Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Wien



Wien, im Juli 2017

Die Präsidentin:

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Margit Kraker'.

Dr. Margit Kraker

R
-
H