

zum Bericht des Rechnungshofes an den Bund 2014/9, vom 26.6.2014

Kapitel Bedarfsorientierte Mindestsicherung

www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/berichte/teilberichte/bund/Bund_2014_09/Bund_2014_09_1.pdf

ANMERKUNGEN DER ARMUTSKONFERENZ

1.

Der Rechnungshof ist jenes durch die Verfassung bestimmte Organ in Österreich, dem die Aufgabe zukommt, die externe öffentliche Finanzkontrolle für Bund Länder und Gemeinden zu leisten. Im Bericht selbst ist nachzulesen, dass es sich um eine „Querschnittsüberprüfung“ mit dem Ziel der „Beurteilung der Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern“ handelt.

1.1. Vor diesem Hintergrund muss es der Rechnungshof kritisieren, wenn in Tirol 4,8% der BMS-BezieherInnen einen Heizkostenzuschuss gewährt bekamen, obwohl eine Richtlinie vorsah, dass diese davon ausgeschlossen sind (S. 30)

Wie Wohnung im Winter heizen?

→ Aus einer armutspolitischen Perspektive würde sich die Frage anders stellen, nämlich, inwieweit es den BMS-BezieherInnen (ein großer Teil davon minderjährige Kinder) ohne Heizkostenzuschuss möglich gewesen wäre, ihre Wohnung im Winter angemessen zu beheizen.

1.2. Nachvollziehbar ist auch, wenn aus Sicht der Finanzgebarung kritisch angemerkt wird, dass eine Harmonisierung nicht erreicht wird, wenn die Mindeststandards für die Leistungen für Lebensbedarf und Wohnen überschritten werden.

Abschaffung des Verschlechterungsverbots würde Armut erhöhen

→ Aus armutspolitischer Perspektive stellt sich die Frage anders, nämlich was das für die konkreten Lebenslagen der Betroffenen bedeutet: Die Abschaffung des Verschlechterungsverbots - wie der RH vorschlägt - hätte massive negative Auswirkungen auf die soziale Situation von Menschen in prekären Lagen. Sinn des Verschlechterungsverbots ist es zu verhindern, dass die Ärmsten in unserer Gesellschaft durch Systemumstellungen in ihren existentiellen Leistungen beschnitten werden. Das Problem ist vielmehr: Diese Vereinbarung aus dem 15a Vertrag wurde nicht von allen Ländern eingehalten.

Aus armutspolitischer Perspektive stellt sich die Frage weiter, nämlich, welche Gründe es inhaltlich-sachlich für die Überschreitung der Mindeststandards gibt. Dazu möchten wir exemplarisch festhalten:

1.3. Leistungen an Minderjährige: Der Rechnungshof führt beim Punkt „mangelnde Harmonisierung“ auch die Leistungen für Minderjährige an, die höher sind als in der Bundesländer-Vereinbarung zur BMS.

Familieneinkommen und Kindeswohl

→ Aus einer armutspolitischen Perspektive zeigen empirische Langzeitstudien einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Familieneinkommen und Entwicklung des Kindeswohls (AWO/ISS-Studie zu Kinderarmut in Deutschland). Im Übrigen sind die konkreten Überschreitungen der Mindeststandards der 15a-Vereinbarung auf Ebene des individuellen Anspruchs vergleichsweise gering: In Tirol geht es um 55€/Monat und minderjähriges Kind, in Vorarlberg um 31€.

Ausgangswert 2014	814€		
	%-Satz am Ausgangswert f. mind.jähr.Kinder	in €	Differenz in €
Bund-Länder-Vbg.	18,00%	146,5€	
Tirol	24,75%	201,5€	54,9€
Vorarlberg	21,86%	177,9€	31,4€

1.4. Leistungen für das Wohnen: Gleiches gilt für die Kritik, dass Tirol höhere Leistungen für das Wohnen gewährt als in der 15a-Vbg. als Mindeststandard vorgesehen, d.h., die tatsächlichen, so lange sie ortsüblich und angemessen sind. Bei dieser Kritik gilt es zu berücksichtigen, dass die Nicht-Anbindung an reale Kosten in den anderen Bundesländern dazu führt, dass die Wohnkosten mit den BMS-Leistungen fürs Wohnen häufig nicht zu decken sind, nicht einmal im sozialen Wohnbau (*Anmerkung: Hier gibt es weitere landesspezifische Unterschiede, bzgl. allfälliger Zusatzleistungen für das Wohnen aus der BMS und landesspezifischer Berücksichtigung der Wohnbeihilfe etc.!*).

Delogierungen kommen teurer - den Betroffenen & der Gesellschaft

→ Dh., in anderen Bundesländern sind die Menschen häufig gezwungen, die restlichen Wohnkosten aus den Leistungen, die eigentlich für den sonstigen Lebensbedarf vorgesehen sind, zu begleichen - oder Mietschulden anzuhäufen. Auch stellt sich die Frage, ob die Reintegration von durch nicht existenzsichernde Sozialleistungen wohnungslos gewordenen Menschen aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive günstiger ausfällt als das Gewähren angemessener - und das heißt für uns: faktisch kostendeckender - Leistungen für den angemessenen Wohnbedarf.

2. Fragwürdige sozialpolitische Vorschläge - mit weitreichenden Folgen

Verwundert sind wir vor dem Hintergrund der gesetzlichen Aufgaben des Rechnungshofs aber darüber, dass dieser Vorschläge macht, die eindeutig dem Bereich der Sozialpolitik und nicht der Finanzgebarung zuzuordnen sind, und sich dabei überdies starken Ideologie-Verdachts aussetzen.

2.1. So stellt der Rechnungshof fest, dass es keine Zahlen zu den Auswirkungen von Sanktionierungen gibt. Gleichzeitig stellt er im selben Satz die Behauptung auf, dass die Kürzungsmöglichkeiten als Sanktionsmaßnahme wenig geeignet waren, bei Bedarfsgemeinschaften mit größeren Personenzahlen einen Anreiz zur Arbeit zu bewirken, weil die Leistungen für Partner und Kinder dabei unangetastet zu bleiben hat (S. 20)

Erhöhung der Kinderarmut

Der Rechnungshof zieht damit eine Schlussfolgerung, die er nicht belegen kann, die aber, würde eine entsprechende Empfehlung umgesetzt, weitreichende Folgen für die sanktionierten Haushalte hätte. Im Übrigen ist die Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe zu dieser Frage ganz klar: Kinder dürfen nicht für die Verfehlungen ihrer Eltern bestraft werden. Nachdem aber auch die Grundbedürfnisse des sanktionierten Haushaltsmitgliedes befriedigt werden müssen, wird es durch eine Kürzung des Haushaltseinkommens aber in den allermeisten Fällen de facto dennoch dazu kommen.

2.2. Eindeutig als Frage der Sozialpolitik und nicht als eine der Finanzgebarung ist die Empfehlung des Rechnungshofes zu werten, bei längeren Notstandshilfe- bzw. Mindestsicherungs-Bezugsdauern eine „Überführung in ein einziges Versorgungssystem“ zu „erwägen“ (S. 101f.). Diese Empfehlung muss im Kontext der Ausführungen wohl so gelesen werden, dass der Rechnungshof eine Befristung der maximal möglichen Bezugsdauer von Notstandshilfe empfiehlt.

Hartz IV für Österreich?

Dazu ist zu sagen, dass das Beispiel Deutschland zeigt, dass die Neugestaltung der Sozialleistungen mit Fürsorge-Charakter an Menschen, die längere Zeit erwerbslos sind, sehr weitreichende Folgen haben kann, die neben Armutsgefährdungsquoten (wobei besonders die Armutsbetroffenheit von Kindern massiv angestiegen ist) u.a. auch das Lohngefüge und die Binnennachfrage umfassen können, dh., auch volkswirtschaftlich relevant werden. Es reicht daher aus unserer Sicht fachlich keinesfalls aus, derartige Empfehlungen mit potentiell weitreichenden Folgen lediglich mit „erheblich unterschiedlichen Bezugsvoraussetzungen, Leistungshöhen und -arten“ von Bedarfsorientierter Mindestsicherung und Notstandshilfe zu argumentieren, wie dies der Rechnungshof tut.

Die Abschaffung der Notstandshilfe würde auch eine massive Schlechterstellung für Arbeitslose bedeuten und einen Anstieg der Altersarmut (keine Pensionsversicherung mehr) mit sich bringen.

2.3. Fraglich scheint uns die Schlussfolgerung des Rechnungshofes, dass hinsichtlich der Fachaufsicht „regelmäßige Treffen der Sozialreferenten der Bezirksverwaltungsbehörden und der Landesregierung und darüber erstellte verbindliche Protokolle (...) in Tirol und Vorarlberg geeignete Instrumente (waren), eine harmonisierte Verwaltung der Mindestsicherung sicherzustellen.“ (S. 20 und S. 70ff.). Vorbehalte bestehen bei uns insofern, als sich aus unserer Sicht die Frage stellt, ob dies nicht bloß zweckmäßige, sondern auch ausreichende Maßnahmen der Sicherstellung der Fachaufsicht sind. Die Erfahrungen sozialer Organisationen zeigen jedenfalls, dass es in Tirol große Unterschiede im Vollzug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gibt, eine harmonisierte Verwaltung der Mindestsicherung faktisch also nicht sichergestellt ist.

2.4. Vor dem Hintergrund des Prüfungsauftrags des Rechnungshofes nicht klar ist, wie die Ausführungen des Rechnungshofes zum Fallbeispiel 4 auf S. 51 zu verstehen sind, in dem die Fallkonstellation einer Familie mit 2 Elternteilen und 5 minderjährigen Kindern ohne eigenes (Erwerbs)Einkommen durchgerechnet wird. Der Rechnungshof ist für die Prüfung der Frage zuständig, ob öffentliche Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig eingesetzt werden. Drücken sich in der Formulierung, dass „unter Berücksichtigung des Kinderbetreuungsgeldes und der Familienbeihilfe (...) sich dadurch für eine

Bedarfsgemeinschaft mit hohen Personenzahlen ein Auszahlungsbetrag von mehr als 4.000 EUR je Monat ergeben (konnte)“ (S. 52) Zweifel des Rechnungshofes aus, dass Sozialtransfers in dieser Höhe dem Grundsatz des sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatzes öffentlicher Gelder entsprechen würden? Diese Frage stellt sich angesichts des Umstandes, dass der Bedarfsorientierten Mindestsicherung die in der 15-a-Vereinbarung fixierte Aufgabe zukommt, verstärkt zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung beizutragen. Hinzuzufügen ist, dass bei der Fixierung der konkreten Mindeststandards im Rahmen der Bund-Länder-Vereinbarung der zusätzliche Bezug von Familienbeihilfe bei der Ausgestaltung der Mindeststandards an Kinder berücksichtigt wurde und sonstige Familienleistungen bei der Berechnung der zustehenden Leistung in Abzug zu bringen sind (vgl. auch Punkt 3.1.).

Beispiel nicht repräsentativ

Dieses Beispiel betrifft max 30 (!) Fälle - von insgesamt 221.000 BezieherInnen österreichweit. In den geprüften Ländern Tirol und Vorarlberg weniger als vier. Es ist auch nicht die Norm, dass Mehrkindfamilien - wie im Beispiel des RH - über gar kein Einkommen verfügen. Zu welchen Schlüssen soll dieses Beispiel also verleiten? Wird übrigens in dieser Konstellation Mindestsicherung gewährt, steht eine dauerhafte und schlimme Notlage dahinter. Kinder sollen vor der Verelendung geschützt werden.

3. Wichtige Punkte im Bericht

3.1. Evaluierung armutsbekämpfender Wirkung

So können wir die Kritik des Rechnungshofes unterstreichen, wonach lediglich eine der in Artikel 1 der 15a-Vereinbarung genannten Zielsetzungen, nämlich die weitest mögliche Förderung der dauerhaften (Wieder-)Eingliederung ins Erwerbsleben, Gegenstand von Evaluierungen war und ist. Die Erreichung des in Artikel 1 formulierten Ziels, mit der Einführung der BMS Armut und soziale Ausschließung verstärkt zu bekämpfen, war hingegen bislang kein Thema von Evaluierungen auf Bundes- und/oder Landes-Ebene (S. 115ff.). In

diesem Zusammenhang ist aus unserer Sicht jedenfalls die empirische Überprüfung notwendig, ob die in Artikel 3 der 15a-Vereinbarung erfassten Lebensbedarfe im Rahmen der gewährten Leistungen faktisch in einem soziokulturell angemessenen Ausmaß befriedigt werden können. Da die Bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht auf einem Warenkorb-Modell o.ä.aufbaut und die Leistungshöhen nicht an konkrete Lebenshaltungskosten rückgebunden sind, ist diese Frage jedenfalls zu stellen. (vgl. *dazu auch Punkt 1.4.*)

3.2. Lückenhafte statistische Datenlage

Bestätigt sehen wir uns auch in der verschiedenste Detailfragen umfassenden Kritik des Rechnungshofes an der lückenhaften statistischen Datenlage der Bundesländer zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Zentrale Fragen zu BezieherInnen-Gruppen, Häufigkeit, Grund und Ausmaß von Sanktionierungen etc. können derzeit nicht beantwortet werden. Damit fehlen auch wesentliche Grundlagen für eine inhaltliche Evaluierung und Weiterentwicklung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung.