



## "Der Nationale Aktionsplan der ARMUTSKONFERENZ für 2003-2005"

Die EU-Mitgliedsstaaten haben sich am Gipfel von Nizza verpflichtet, alle zwei Jahre nationale Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu erarbeiten. Bis Juli 2003 muss die österreichische Regierung den nächsten Plan für 2003 -2005 fertig gestellt haben.

DIE ARMUTSKONFERENZ präsentiert die aktuellen Herausforderungen und notwendige Maßnahmen, die es für eine Reduzierung der Armut braucht.

Aktionsgemeinschaft  
der autonomen  
österreichischen  
Frauenhäuser

Arbeitsgemeinschaft der  
arbeitsmarktpolitischen  
Betreuungseinrichtungen für  
Ausländerinnen und  
Ausländern Österreichs

ASB Schuldnerberatungen  
GmbH

Bildungshaus Salzburg  
St. Virgil

Bundesarbeitsgemeinschaft  
Wohnungslosenhilfe

Bundesdachverband für  
Soziale Unternehmen

Caritas Österreich

Diakonie Österreich

Europäisches Zentrum für  
Wohlfahrtspolitik  
und Sozialforschung

Evangelische Akademie Wien

Forum Kirche und  
Arbeitswelt

Internationaler  
Versöhnungsbund/  
österreichischer Zweig

Katholischer Familienverband  
Österreichs

Katholische Frauenbewegung  
Österreichs

Katholische Sozialakademie  
Österreichs

Kolping Österreich

Netzwerk Österreichischer  
Frauen- und  
Mädchenberatungsstellen

Neustart, Bewährungshilfe,  
Konfliktregelung und soziale  
Arbeit

Österreichische  
Hochschülerschaft

Österreichische Plattform  
für Alleinerziehende

Österreichischer  
Berufsverband Diplomierter  
SozialarbeiterInnen

Österreichischer  
Gewerkschaftsbund/  
Frauenabteilung

SOS Mitmensch

Volkshilfe Österreich

Regionale Armutsnetzwerke

- Salzburg
- Oberösterreich
- Kärnten

**DIE ARMUTSKONFERENZ** - Lobby derer, die keine Lobby haben.

[www.armutskonferenz.at](http://www.armutskonferenz.at)

Koordinationsbüro

Tel: +43-1-402 69 44-12 / Fax: +43-1-402 69 44-19

Hdy: +43-699-108 014 23 / [office@armutskonferenz.at](mailto:office@armutskonferenz.at)



## Die 4 Ziele von Nizza:

Am EU-Gipfel in Nizza im Jahr 2000 haben sich die europäischen Regierungen verpflichtet, alle zwei Jahre „Nationale Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ (NAPincl.) zu erarbeiten. Die Ziele von Nizza sind:

1. Förderung der **Teilnahme am Erwerbsleben** und der **Zugang für alle zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen**.
2. **Armutsvermeidung**: Prävention von Ausgrenzungs- und Verarmungsrisiken.
3. **Armutsbekämpfung**: Maßnahmen für die am stärksten Gefährdeten und Betroffenen („the most vulnerable“).
4. Mobilisierung und Einbindung aller relevanten AkteurInnen.

## Kritik der EU-Kommission am letzten österreichischen NAPincl. 2000-2002

- Konkrete Zielvorgaben und Vorschläge für eine mittelfristige Strategie fehlen.
- Der österreichische NAPincl. ist eine Auflistung bereits bestehender Maßnahmen.
- Es wurden keine finanziellen Ressourcen für die Umsetzung des NAP veranschlagt und bereitgestellt.
- Von der Einbeziehung aller relevanten AkteurInnen kann keine Rede sein.

## Anforderungen der EU-Kommission an den nächsten NAP 2003-2005:

Die Ziele des letzten NAP werden beibehalten, gleichzeitig werden aber Ergänzungen in den folgenden Aspekten verlangt:

- Die Mitgliedsstaaten müssen klare Zielvorgaben für eine entscheidende Verringerung der Anzahl der durch Armut und soziale Ausgrenzung gefährdeten Personen bis 2010 festlegen, wobei von der EU festgelegte Indikatoren zur Anwendung kommen müssen.
- Die Erarbeitung von gemeinsamen Indikatoren für den Bereich „Wohnen“ war dem Ausschuss für Sozialschutz bis dato nicht möglich, nichtsdestotrotz wird erwartet, dass die nationalen NAPincl. quantitative Informationen zu folgenden Aspekten beinhaltet: 1) angemessene Wohnung, 2) Wohnkosten, 3) Wohnungslosigkeit und ungesicherte Wohnverhältnisse.
- Neben der Aufforderung, die vom Europäischen Rat in Laeken gebilligten Indikatoren zu verwenden, sind die Mitgliedsstaaten auch aufgerufen, Indikatoren zu entwickeln, die auf nationalstaatliche Besonderheiten abstellen. Diese müssen von den Mitgliedsstaaten selbst entwickelt werden.
- Der Aspekt der Chancengleichheit von Männern und Frauen ist bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der NAPincl. umfassend zu berücksichtigen.
- Der Gruppe der MigrantInnen ist stärkeres Augenmerk zu schenken als bei dem ersten NAPincl.



---

## Was der nächste Aktionsplan 2003-2005 enthalten muss, um erfolgreich zu sein:

- verbindliche quantifizierbare Ziele,
- einen verbindlichen Zeitplan und
- einen klaren Finanzierungsrahmen für die Maßnahmen des Aktionsplans.

### Nationale Indikatoren

- Entwicklung von aussagekräftigen nationalen Indikatoren in Zusammenarbeit mit WissenschaftlerInnen und ExpertInnen der sozialen Praxis.

### „Mainstreaming“

- Anerkennung der Prävention und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung als politische Querschnittmaterie („mainstreaming“)

### Ganzheitliche Maßnahmen

- Kohärenz zwischen NAPincl., NAP Beschäftigung und Regierungsprogramm - die im NAPincl. anvisierten Ziele dürfen nicht durch willkürlich gesetzte budgetpolitische Ziele und Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit konterkariert werden.

### Regionale Aktionspläne

- Sozialstaatliche Aufgaben sind in Österreich nicht ausschließlich Sache des Bundes – auch die Bundesländer sind gefordert, eigene NAPincl. vorzulegen. Der Bericht der Bundesländer muss im neuen „NAP Inclusion“ Berücksichtigung finden.

### „integrativ“ bedeutet:

- die Zielvorgaben umfassen alle von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen und gefährdeten Bevölkerungsgruppen und nicht, wie im letzten NAPincl., eine selektive Auswahl.
- Grundlegende Verbesserungen erfordern verstärkte Kooperation zuständiger Instanzen auf Bundes- und Länderebene. Das gilt z.B. hinsichtlich integrativer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.
- Einbindung aller relevanten AkteurInnen. D.h., Einbindung aller relevanten Ministerien (vgl. die Praxis in Frankreich), wissenschaftlicher ExpertInnen, ExpertInnen der sozialen Praxis in den NPOs und von Betroffenenorganisationen.

Die Armutskonferenz fordert die österreichische Bundesregierung auf, die im letzten NAP angekündigten Schritte auch tatsächlich umzusetzen, bzw. konstatiertem Handlungsbedarf auch konkrete politische Maßnahmen folgen zu lassen.

Angekündigt wurde z.B. die Einsetzung eines Beirates, in dem alle relevanten AkteurInnen vertreten sind, der mit der Umsetzung, Evaluierung und Vorbereitung des neuen NAP betraut wird.



---

## Der Aktionsplan der ARMUTSKONFERENZ

### Vordringliche Maßnahmen

➤ **Ausbau von nachhaltigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Projekten**

In einem erwerbsarbeitszentrierten System der sozialen Sicherung, wie dem österreichischen, ist der Zugang zu existenzsichernd entlohnter Erwerbsarbeit nach wie vor zentrale Voraussetzung für die Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Im Hinblick auf die steigende Arbeitslosigkeit in den letzten Monaten (im März 2003 waren ca. 253 000 Personen lt. Statistik des AMS arbeitslos gemeldet), sind entsprechende Maßnahmen zu setzen. Speziell Jugendliche und ältere ArbeitnehmerInnen sind besonders gefährdet. Es ist daher notwendig, frühzeitige und „maßgeschneiderte“ arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu fördern, um eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk ist auch auf die so genannten „atypischen Beschäftigungsverhältnisse“ zu legen, diese sind „armutsfest“ zu machen.

➤ **Entwicklung eines Modells der eigenständigen Alterssicherung von Frauen**

➤ **Gleichstellung von MigrantInnen beim Zugang zu sozialen Gütern (Familienbeihilfe, Sozialhilfe, sozialer Wohnbau, Arbeitsmarkt, etc). Gleiche Pflichten, gleiche Rechte.**

➤ **Reformen bei den monetären Sozialleistungen: Existenzsicherung durch die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung**

Die Zahlen sprechen für sich: 880.000 Armutsgefährdete und 310.000 akut arme Menschen in Österreich machen deutlich, dass das österreichische System der sozialen Sicherheit nicht armutsfest ist. Die Prävention und Bekämpfung von Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung kann nicht ausschließlich über monetäre Sozialleistungen bewerkstelligt werden – nichtsdestotrotz nehmen sie in diesem Zusammenhang eine ganz zentrale Rolle ein. Um bestehende Lücken im Netz der sozialen Sicherheit zu schließen, ist für DIE ARMUTSKONFERENZ die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung unerlässlich.

➤ **Poverty Proofing (Sozialverträglichkeitsprüfung)**

Erarbeitung eines Verfahrens zur Prüfung aller politischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Arme und von sozialer Ausgrenzung Bedrohter.

➤ **Maßnahmen zur Verbesserung der Situation überschuldeter Haushalte**

➤ **Maßnahmen zur Verbesserung der Situation wohnungsloser Menschen und von Wohnungslosigkeit bedrohter Haushalte**

➤ **Abbau gesundheitlicher Ungleichheiten und von Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem**



## 1. Sozialleistungen armutsfest machen

### **Materielle Existenzsicherung durch Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung**

Eine der im NAP formulierten Zielvorgaben ist eine Organisation der Sozialschutzsysteme, "sodass gewährleistet ist, dass jedem die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Mittel zur Verfügung stehen."

Soziale Ausgrenzung hat ihre Ursache nicht ausschließlich im Fehlen ausreichender finanzieller Ressourcen – es gibt aber dennoch einen signifikanten Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und sozialer Ausgrenzung. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass das österreichische System der sozialen Sicherheit einen wesentlichen und unverzichtbaren Beitrag zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung leistet. **Wie Studien zeigen, gäbe es ohne monetäre Sozialtransfers mehr als doppelt so viele Arme wie heute (ohne PensionistInnen).**

### **Die unverzichtbare Rolle der österreichischen Sozialleistungen in Hinblick auf Armutsprävention bedeutet allerdings nicht, dass der Sozialstaat insgesamt "armutsfest" wäre.**

Die mangelnde "Armutsfestigkeit" des österreichischen Systems der sozialen Sicherheit hat seine Ursache u.a. darin, dass das österreichische Sozialversicherungssystem keine Mindestleistungen kennt, sieht man von der Ausgleichszulage in der Pensionsversicherung einmal ab (wobei auch diese kein individuelles Mindesteinkommen sicherstellt, da sie vom Familieneinkommen abhängig ist, was sich wiederum vor allem für Frauen nachteilig auswirkt).

Zudem wurde es bis dato verabsäumt, die Sozialversicherung an sich verändernde Rahmenbedingungen (Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen, wachsende Erwerbsarbeitslosigkeit, Erosion des Hausfrauen/Ernährer-Familienmodells, etc.) anzupassen. Dadurch haben sich die immer schon bestehenden Risse und Lücken im ersten Netz der sozialen Sicherheit – auch in Hinblick auf Lücken zwischen den Sicherungssystemen - geweitet. Mit der Folge, dass immer mehr Menschen auf Unterstützung der Sozialhilfe, dem so genannten zweiten Netz der sozialen Sicherung – angewiesen sind.

Die Sozialhilfe ist aber weder von ihrer Konzeption her (Absicherung bei atypischen Risiken, für die es keine Absicherung durch vorgelagerte Sozialschutzsysteme gibt), noch durch ihre finanzielle Ausstattung geeignet, als Ausfallsbürgin für fehlende soziale Absicherung in den vorgelagerten Systemen zu fungieren.

### **Mindestarbeitslosengeld, Einbeziehung atypischer Beschäftigungsverhältnisse**

- Aus diesem Grund sind Reformen in den universellen und sozialversicherungsrechtlichen Sozialsystemen dringend angezeigt – etwa die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes, die Einbeziehung der atypischen Beschäftigungsverhältnisse in das Sozialversicherungssystem etc.
- Ebenso wichtig ist es, die Lücken zwischen den verschiedenen Sicherungsnetzen zu schließen. Diese tun sich derzeit z.B. für langzeiterwerbsarbeitslose Personen, die als schwer vermittelbar gelten, im Spannungsfeld Notstandshilfe-Sozialhilfe auf.

### **Vorhandene Modelle für bedarfsorientierte Mindestsicherung**

- Gleichzeitig braucht es aber dringende Reformen im Bereich der an die Bedürftigkeit gekoppelten Fürsorgeleistungen: Hier besteht akuter Bedarf nach einer Umgestaltung in ein System der bedarfsorientierten Mindestsicherung. In den vergangenen Jahren wurden dazu in Österreich verschiedene Modellentwürfe und Finanzierungskonzepte erarbeitet. Es ist dringend an der Zeit, dass die Regierung diese Vorschläge aufgreift und in entsprechende politische Maßnahmen umsetzt.



## **2. Ausbau von nachhaltigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Projekten**

### **Ziel 1. Die Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und der Zugang zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen.**

Die Teilnahme am Erwerbsleben ist eine der wesentlichsten Säulen in der Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht es einerseits, der „Armutsfalle“ zu entkommen, und andererseits kann es als eine wichtige „armutsvermeidende“ Maßnahme angesehen werden.

Die Förderung einer nachhaltigen Teilnahme am Erwerbsleben kann nur durch die Schaffung von qualitativ hochwertigen und mehrdimensionalen Zugängen ins Erwerbsleben erfolgen, und nicht durch eine ausgrenzende Politik der „Treffsicherheit“.

Derzeit sind ca. 253 000 Personen per März 03 in Österreich als erwerbslos gemeldet. Laut EU-Vorgabe soll bis 2010 eine Beschäftigungsquote von 70 %, bei Frauen von 60 % und bei älteren ArbeitnehmerInnen von 50 % erreicht werden.

Speziell als schwierig erweist sich die Integration von Frauen, von älteren ArbeitnehmerInnen und vor allem von Personen mit „Vermittlungshemmnissen“. Es ist daher notwendig, individuelle, langfristige und nachhaltige Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt zu entwickeln.

Weiters ist gefordert, Kinderbetreuungsmaßnahmen auszubauen, um es Frauen zu ermöglichen, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung zu vereinbaren. Auf der anderen Seite ist es wichtig, für jene Personengruppen, bei denen ein Einstieg in den so genannten „ersten“ Arbeitsmarkt nicht möglich ist, einen so genannten „Übergangsarbeitsmarkt“ bzw. einen „erweiterten“ Arbeitsmarkt (z. B. Sozialökonomische Betriebe, integrative Betriebe usw.) anzubieten.

#### **Individuelle Ressourcen und Bedürfnisse**

Die von Erwerbslosigkeit und Ausgrenzung bedrohten oder betroffenen Personen benötigen Integrationschancen, die an ihre individuellen Ressourcen und Bedürfnisse anknüpfen. Bildungs-, Beratungs- und Beschäftigungsangebote müssen darauf abgestellt sein und ausreichend zur Verfügung stehen. Die Qualität der Angebote muss eine nachhaltige Integration gewährleisten. Alibikurse und Schnellsiedebesprechungen sind Ressourcenvergeudung!

Unter dem Schlagwort der „Treffsicherheit“ werden zwar kurzfristig Mittel eingespart, die Chancen für Benachteiligte werden vermindert und die Strukturen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsunternehmen werden ausgehöhlt.

Weiters ist anzuführen, dass die im ersten „NAP Inclusion“ angeführte „Behindertenmilliarde“ zur Förderung von Projekten und Maßnahmen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen mit 2004 auslaufen wird. Es ist notwendig, dass diese Maßnahme auch nach 2004 weitergeführt wird, um jenen Menschen, die aufgrund von unterschiedlichen Beeinträchtigungen am Arbeitsmarkt benachteiligt sind, adäquate Fördermaßnahmen anzubieten. Speziell ist auch darauf hinzuweisen, dass aufgrund der immer komplexer werdenden Anforderungen am Arbeitsmarkt auch jene Arbeitsplätze, in denen überwiegend Personen mit besonderen Bedürfnissen in der Vergangenheit tätig waren (z. B. leichte Hilfsarbeitertätigkeiten, Portierdienste usw.), nur mehr in einem sehr geringen Ausmaß vorhanden sind. Deshalb sind speziell die Aspekte Bildung und Qualifizierung in diesem Bereich zu fördern.

Der Bereich der Altersteilzeit soll laut Regierungsprogramm über das Jahr 2003 verlängert werden. Diese Maßnahme ist grundsätzlich zu begrüßen, da dadurch die Problematik der „Alterarbeitslosigkeit“ gemildert wird, die sich jedoch durch die „Pensionsreformpläne“ der Regierung und die geplante Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit aber auch durch die hohen prozentuellen Abschläge bei Frühpensionierung verschärfen wird.



## **Ziel 2. Armutsvermeidung: Die Prävention sozialer Ausgrenzung**

### **Working Poor**

Ausgrenzung durch Armut erfolgt immer öfter nicht nur im Zuge eines Arbeitsplatzverlustes. Das Phänomen der „working poor“ ist im Zunehmen begriffen. Und es trifft am häufigsten Frauen, AlleinerzieherInnen, MigrantInnen. Vor allem die längerfristigen Auswirkungen auf die existentielle Versorgung im Alter (kein oder minimaler Pensionsanspruch), im Krankheitsfall oder im Scheidungsfall, sind bedrohlich. Menschen, die in derartigen prekären Arbeitsverhältnissen stehen, sind auch von Arbeitsplatzverlust viel stärker bedroht.

Vorbeugende Instrumente zur Existenzsicherung sollten ohne Diskriminierungen der BezieherInnen diskutiert werden. Gleichzeitig sind auch die sozialpolitischen Absicherungen dieser „neuen Arbeitsformen“ dringend nötig.

## **Ziel 3. Armutsbekämpfung: Maßnahmen für die von Ausgrenzung am stärksten Gefährdeten**

Frauen, Jugendliche, Ältere, Personen mit „Vermittlungshemmnissen“ und MigrantInnen sind im Bereich der Erwerbsarbeit besonders von Ausgrenzung bedroht. Als „Vermittlungshemmnisse“ können beispielsweise angesehen werden: lange Dauer der Erwerbsarbeitslosigkeit, schlechte Bildung, psychische Problematiken, körperliche Beeinträchtigungen, Überschuldung, Suchterkrankungen usw. Gerade für diese Personengruppen sind maßgeschneiderte und langfristige arbeitsmarktpolitische Unterstützungsmaßnahmen notwendig.

Weiters ist anzumerken, dass die Berücksichtigung bereits vorliegender Armutsberichte und die Etablierung von regelmäßiger Armutsberichterstattung zur Erkennung von Gefährdungspotenzialen beitragen kann. Für die so erkannten gefährdeten Bevölkerungsgruppen müssen spezielle Instrumente zur Integration geschaffen werden.

## **Ziel 4: Aktivierung aller relevanter AkteurInnen: Partizipation und Kooperation.**

Die Einbindung aller relevanter AkteurInnen und die Schaffung von Synergien durch ein verbessertes Zusammenspiel der arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen auf regionalen Ebenen hilft, Lücken zwischen den Systemen zu erkennen und zu schließen. Existenzsicherung und sinnvolle Integrationsangebote müssen aufeinander abgestimmt sein.

### **Einbindung in Planung**

Dazu ist die Kooperation aller AkteurInnen (AMS, Länder und Bundessozialämter, Wirtschaft und soziale Integrationsunternehmen) unabdingbar. Im Rahmen der territorialen Beschäftigungspakte sind hier bereits Strukturen im Entstehen. Hier müssen die ExpertInnen der arbeitsmarktpolitischen Institutionen und ihrer Netzwerke strukturell und verbindlich in die Planungs- und Gestaltungsprozesse der Arbeitsmarktpolitik eingebunden werden. Auf das know how derer zu verzichten, die mit den komplexen Problemstellungen von Erwerbslosen konkret befasst sind, kann sich eine verantwortungsvolle Politik wohl nicht leisten!



#### **Wahrung der Rechte gegenüber dem AMS**

Die Erfahrung mit Partizipationsmodellen für Erwerbslose (Arbeitslosenanhalterschaft, Arbeitslosenbeiräte, etc.) hat im Ausland (z.B. Niederlande) bereits positive Effekte gebracht. Sie wären auch in Österreich geeignete Instrumente, um diesen Personen ein Sprachrohr und Unterstützung bei der Wahrung ihrer Rechte gegenüber den zuständigen öffentlichen Einrichtungen zu gewährleisten.

#### **Integration steht im Vordergrund:**

- Priorität hat die Integration in den „regulären Arbeitsmarkt“, wobei auch auf die „Qualität“ der Arbeitsplätze und die Vermeidung von „working poor“ zu achten ist.
- Förderung und Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des so genannten „erweiterten Arbeitsmarktes“ (sozialökonomische Betriebe, integrative Betriebe, Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen usw.). Die Maßnahmen sollen individuell und auf die Bedürfnisse der KlientInnen ausgerichtet sein.

#### **notwendig ist daher:**

- ein Rechtsanspruch auf den Zugang zu nachhaltig beschäftigungsfördernden arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen, stets verbunden mit dem Prinzip der „Freiwilligkeit“
- Ausbau von „Transitarbeitsplätzen“ mit mehr Rechtssicherheit sowohl für Betriebe als auch für ArbeitnehmerInnen, längerfristige Planungen und entsprechende Vertragssituationen
- Beibehaltung der öffentlichen Trägerschaft von Verwaltung und Planung am Arbeitsmarkt
- Anhebung des Budgetanteils für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Generell ist es notwendig, auf besonders „gefährdete“ Gruppen am Arbeitsmarkt, wie beispielsweise Langzeitarbeitslose, Personen mit Minderung der Erwerbsfähigkeit (besonders 2003 im „Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderungen“), SozialhilfebezieherInnen, MigrantInnen usw. einzugehen. Im „Nationalen Aktionsplan gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ sind andere Maßnahmen vordringlich als im „Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung“.

Die Lücken zwischen den einzelnen Systemen (AMS, Sozialamt, Bundessozialamt usw.) sind zu schließen und auch „niederschwellige“ und regional spezifische Maßnahmen müssen angeboten werden, um eine nachhaltige Integration zu ermöglichen.



### 3. Maßnahmen für überschuldete Familien und Haushalte

#### **I. Die Exekutionsordnung (EO) – drängt zahlungsunfähige Personen in die Armut ab**

##### **Vorbemerkung**

Die Exekutionsordnung geht im Falle des Zahlungsverzugs von der Fiktion der Zahlungsunwilligkeit aus. Tatsächlich handelt es sich aber in sehr vielen Fällen um bereits lang dauernde Zahlungsunfähigkeit. Schutzbestimmungen außerhalb des Schuldenregulierungsverfahrens gibt es nicht. Es werden auf Zahlungsunfähige die Rechtsfolgen der Exekutionsordnung, die für Zahlungsunwillige gedacht sind, angewandt. Änderungen sind notwendig, um die dadurch ausgelöste Schuldenspirale zu verhindern. Notwendige Maßnahmen sind vor allem folgende:

##### **Anhebung des allgemeinen Grundbetrags und des Unterhaltgrundbetrags - „€ 1.000 Existenzminimum“**

Die Schuldnerberatungen Österreichs stellen fest, dass SchuldnerInnen, die Lohn- und Gehaltsexekutionen haben, mit dem zugebilligten Existenzminimum oft kein menschenwürdiges Leben führen können.

Die von den DrittschuldnerInnen aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen vorzunehmenden Lohn- und Gehaltsabzüge sind so hoch, dass die Bestreitung der notwendigsten Bedürfnisse gefährdet ist, neue Schulden (z.B. durch Kontoüberziehung) eingegangen werden oder Mittel der öffentlichen Hand (z.B. Sozialhilfe) notwendig sind.

Seit ca. zehn Jahren werden die Existenzminima nur mehr entsprechend dem Ausgleichszulagenrichtsatz angepasst.

Die Schuldnerberatungen Österreichs fordern ein Anheben des allgemeinen Grundbetrags und des Unterhaltgrundbetrags zumindest auf das Niveau Deutschlands. Die dortigen Lebenshaltungskosten sind mit jenen in Österreich vergleichbar:

Der unpfändbare Betrag ohne gesetzliche Unterhaltspflichten beträgt	in Deutschland	in Österreich
	€ 939,99	€ 630,00.
Bei einer Unterhaltspflicht erhöht sich der unpfändbare Betrag auf	€ 1.289,99	€ 756,00,
bei zwei Unterhaltspflichten auf	€ 1.479,99	€ 882,00,
bei drei Unterhaltspflichten auf	€ 1.679,99	€ 1.008,00,
bei vier Unterhaltspflichten auf	€ 1.869,99	€ 1.134,00,
bei fünf Unterhaltspflichten auf	€ 2.069,99	€ 1.260,00. <sup>1</sup>

Der Vergleich zeigt, dass in Deutschland der unpfändbare Betrag für SchuldnerInnen ohne Unterhaltspflicht höher liegt, als in Österreich einem/r AlleinverdienerIn mit zwei Unterhaltspflichten zum Bestreiten der Lebenshaltungskosten bleibt.

Durch das Anheben der Pfändungsgrenzen auf ein höheres Niveau wird die Situation vieler ver- und überschuldeter Menschen und Haushalte verbessert.

<sup>1</sup> österr. Existenzminimum-Verordnung 2002 bzw. Pfändungstabelle zu § 850 c dt. ZPO (Stand: 01.01.2002).



### **Pfändungsschutz für Abfertigungsansprüche und Kapitalanlagen zur Altersversorgung**

Abfertigungen werden seit 1.1.2002 in der Exekution wie ein Monatsgehalt behandelt. Diese Neuregelung führte zu einer wesentlichen Verschlechterung für SchuldnerInnen.

Nachdem die „Abfertigung neu“ als eine weitere Säule der Pensionsvorsorge bezeichnet wird, verursacht die neue Regelung zusätzlich volkswirtschaftliche Nachteile. Sie sollte geändert werden, sodass Abfertigungsansprüche grundsätzlich pfändungsfrei sind. Die Pfändung des laufenden Pensionseinkommens bleibt später ohnehin aufrecht.

Fehlender Pfändungsschutz für das der Altersvorsorge dienende Vermögen setzt vor allem Unternehmensgründer und -gründerinnen höheren Risiken aus. Durch die Zwangsvollstreckung auf private Pensionsvorsorgen können Selbständige im Alter zu SozialhilfeempfängerInnen werden. Die Sicherung des Existenzminimums ist für diesen Fall nicht gegeben und damit lückenhaft.

### **Anerkennung gesetzlicher Unterhaltspflichten im tatsächlich geleisteten Ausmaß**

Der angerechnete Unterhaltgrundbetrag nach der Existenzminimumverordnung 2003 beträgt 128 Euro und deckt in kaum einem Fall die Höhe der Verpflichtung des Unterhaltsschuldners, sodass dessen Existenzminimum bei Zahlung der tatsächlichen Verpflichtungen geschmälert wird oder die Zahlungen nicht getätigt werden.

Um das Kindeswohl mit Gläubigerinteressen zumindest gleich zu setzen und ein Gegengewicht zum § 292b EO zu schaffen, soll § 292 a Abs. 2 EO wie folgt neu formuliert werden:

„Das Exekutionsgericht hat auf Antrag des Schuldners auszusprechen, dass eine Unterhaltspflicht, deren Höhe den hierfür gewährten unpfändbaren Grund- und Steigerungsbetrag übersteigt, im tatsächlich zu leistenden Ausmaß berücksichtigt wird.“

### **Keine Pfändungsberechnung durch die ArbeitgeberInnen**

Die beobachtete Fehlerquote und die grundsätzliche Gefahr von Fehlern bei der Lohnpfändungsberechnung zeigt, dass die ArbeitgeberInnen – verständlicherweise – diese Arbeit scheuen. Die zwangsweise Verpflichtung der ArbeitgeberInnen als billiges „Inkassobüro“ für Gläubigerinteressen ist weder zeitgemäß, noch sinnvoll. Vielmehr werden dadurch ArbeitnehmerInnen, die Probleme mit Schulden haben, zu unerwünschten Arbeitskräften – was deren Chancen, von ihren Schulden weg zu kommen, einmal mehr mindert.

### **Zinsenstopp für alle pfändenden GläubigerInnen**

Die monatlich gepfändeten Beträge decken in vielen Fällen nicht die Kosten und Zinsen, sodass sich trotz Lohnpfändung die Forderung nicht verringert, manchmal sogar wächst.

Ähnlich wie in anderen Ländern (z.B. England) soll für GläubigerInnen, die durch die Lohnpfändung Beträge erhalten, ein Zinsenstopp gelten. Damit würde den SchuldnerInnen die Chance gegeben werden, schneller und tatsächlich zu einer Tilgung zu kommen.



## **II. Verbesserung des Schuldenregulierungsverfahrens als Instrument der Armutsbekämpfung**

### **Vorbemerkung**

Das Schuldenregulierungsverfahren, der sog. „Privatkonkurs“, soll nach Intention des Gesetzgebers überschuldeten Personen die Möglichkeit zur Entschuldung bieten. Der Privatkonkurs stellt somit jenes zentrale gesetzliche Instrument im Rahmen der Armutsbekämpfung dar, durch das überschuldeten Personen die wirtschaftliche und damit auch die soziale Eingliederung (wieder-) ermöglicht wird.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Praxis hinter der ursprünglichen Absicht nachhinkt. Die Schuldnerberatungen schlagen daher folgende Novellierungen des Insolvenzrechts vor:

### **Keine 10%-Mindestquote im Abschöpfungsverfahren**

Durch die 10%-Mindestquote zur Erlangung der Restschuldbefreiung im Abschöpfungsverfahren ist es häufig selbst motivierten SchuldnerInnen verwehrt, die Restschuldbefreiung zu erlangen. Insbesondere bei mehreren Unterhaltspflichten und unterdurchschnittlichem Einkommen (teilzeitbeschäftigte Frauen) oder bei hohen Schulden (ehemalige Selbständige) entstehen unüberwindliche Hürden. Das Konkursverfahren wird hier seinem Grundprinzip, redlichen und motivierten SchuldnerInnen einen Neustart zu ermöglichen und einen sozialen Abstieg zu verhindern, nicht gerecht. Die 10%-Quote ist eine willkürlich eingeführte Größe, die es im deutschen Insolvenzverfahren nicht gibt.

Wird die 10%-Quote im Abschöpfungsverfahren nicht erreicht, gibt es in den darauf folgenden 10 Jahren keine neue Möglichkeit einer Schuldenregelung im Rahmen eines Konkursverfahrens. Diese Personen unterliegen damit einer ständigen Existenz- und Armutsgefährdung. Die Schuldenspirale dreht sich um die auflaufenden Zinsen und Kosten von Exekutionsverfahren weiter.

### **Kürzere Entschuldungsdauer**

Im europäischen Vergleich ist der Weg zu einer Restschuldbefreiung in Österreich einer der längsten. Eine Verkürzung der Verfahren und eine Einrechnung der Dauer des Konkursverfahrens in die Dauer des Abschöpfungsverfahrens wie sie in Deutschland bereits in Kraft ist, wäre angebracht.

#### Beispiel für die derzeitige mögliche Dauer zur Restschuldbefreiung:

Schuldenstandserhebung durchschnittlich ca. 2 Monate → außergerichtlicher Ausgleichsversuch durchschnittlich ca. 2 Monate → nach Scheitern Konkursantrag → Konkursöffnung durchschnittlich ca. 2 Monate → Konkursverfahren durchschnittlich ca. 3 Monate → Abschöpfungsverfahren 84 Monate

ergibt ca. 93 Monate = 7  $\frac{3}{4}$  Jahre

bei Nichterreichen von 10% eventuell Verlängerung um 3 Jahre

ergibt ca. 10  $\frac{3}{4}$  Jahre

### **Sicherung der Beratungsleistung**

Die Schuldnerberatungen werden hauptsächlich aus Mitteln der Länder und des Arbeitsmarktservice finanziert. Der öffentliche Nutzen liegt u.A. darin, dass soziale Eingliederung überschuldeter Personen stattfindet, die andernfalls in der Armutsfalle und im Bezug von Transferleistungen hängen bleiben.

Gefährdete Haushalte und im Speziellen überschuldete Familien brauchen langfristig gesicherte Beratungsstellen mit ausreichenden Kapazitäten zur umfassenden und professionellen Beratung und Begleitung bei den Schuldenregulierungsverfahren. Die Umsetzung der gerichtlichen Schuldenregulierungsverfahren erfolgt zu 60 % führend durch die Inanspruchnahme einer Schuldnerberatungsstelle.



Wichtig ist die Sicherung von Schuldnerberatungen auch hinsichtlich der zunehmenden präventiven Arbeit zur Vermeidung von Problemen mit Ver- und Überschuldung.

Ein Nebeneffekt der Schuldnerberatung als sozialer Dienstleistung ist, dass die GläubigerInnen, insbesondere der Kreditsektor, zu den indirekten NutznießerInnen zählen.

Die Schuldnerberatungen verschaffen mittlerweile den GläubigerInnen mehr an außerordentlichen Gewinnen, als Schuldnerberatung die öffentliche Hand kostet!

Es wäre daher konsequent, die GläubigerInnen und da besonders die Banken in die Verpflichtung zu nehmen und einen weiteren Ausbau professioneller und unabhängiger Schuldnerberatungsstellen durch Finanzierung von dieser Seite zu bewerkstelligen.

### **III. Maßnahmen zur Vermeidung von Ver- und Überschuldungssituationen**

#### **Teilhabe gegen Armutsgefährdung**

##### **Recht auf ein Girokonto**

Personen, die kein Girokonto haben, sind im modernen wirtschaftlichen Verkehr erheblich benachteiligt. Häufig resultieren sogar Arbeitsplatzprobleme daraus, wenn den ArbeitgeberInnen zur Gehaltsauszahlung kein Konto genannt werden kann. Das Recht auf ein Girokonto auf „Haben-Basis“, also ohne Überziehungskredit, ist daher ein wesentliches Mittel zur sozialen Eingliederung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

#### **Jugendliche aufklären und schützen, um spätere Armutsgefährdung zu vermeiden.**

##### **Erhöhte Aufklärungspflichten der Banken gegenüber Jugendlichen**

Aufgeklärt werden soll über Kontoführungsgebühren, Zinssätze, gesetzliche Bestimmungen und dergleichen. Hierbei soll zur mündlichen Aufklärung eine schriftliche Ausfertigung verpflichtend sein. Zwecks Verständlichkeit sollten zu den Kontoführungsgebühren und Zinssätzen in den schriftlichen Ausfertigungen Beispiele anführt werden.

Die Wiener Jugendanwaltschaft hat in einer Erhebung (Methode: Mystery Shopping) festgestellt, dass Bankangestellte meist keine Auskünfte über Bedingungen der Jugendkonten und die gesetzlichen Rahmenbedingungen geben können. Wenn nicht einmal die Bankangestellten die Bedingungen kennen, wie sollen sie den Jugendlichen vermittelt werden und wie sollen sich die Bankangestellten an gesetzliche Bestimmungen halten können?

##### **Verbot der Bürgschafts- bzw. Haftungsübernahme von Jugendlichen**

Jugendliche werden auch von Ihren Eltern oder sonstigen nahe stehenden Personen überredet, Haftungsübernahmen zu unterfertigen. Da sich Jugendliche meist nicht des Ausmaßes dieser Haftungsübernahme bewusst sind und auch das Risiko meist verharmlost wird, sollte dies überhaupt unzulässig sein.



#### **Kein Bereicherungsanspruch bei Geschäften mit Jugendlichen, die den gesetzlichen Bestimmungen widersprechen.**

In einer aktuelleren OGH Entscheidung konnte eine Bank gegenüber einer Jugendlichen die Forderung mittels Bereicherungsanspruch erfolgreich durchsetzen, obwohl laut ABGB ein Kontoüberzug in dieser Höhe der Jugendlichen gar nicht gewährt werden hätte dürfen. Somit höhlt der Bereicherungsanspruch die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz von Jugendlichen aus. Um den Schutz der Jugendlichen zu wahren, ist im Falle gesetzwidrigen Verhaltens einer Bank der Bereicherungsanspruch auszuschließen.

#### **Strafen**

Für Zuwiderhandeln der Banken bzw. deren Angestellten soll es Strafen nach Schweizer Vorbild geben. Dort drohen Bankangestellten persönliche Strafen bei Verletzung gesetzlicher Bestimmungen oder Verletzung von Sorgfaltspflichten. Ein durchaus erwünschter Nebeneffekt derartiger persönlicher Strafen wäre, dass Bankangestellten auch Druck gegenüber Vorgesetzten genommen würde, da sie sich darauf berufen könnten, dass keine strafrechtlich relevanten Tatbestände von ihnen verlangt werden dürfen.



## 4. Soziale Ungleichheit und Gesundheit:

### **Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsdienstleistungen für Arme**

In Österreich wird die Hälfte des Gesundheitswesens durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Der Rest wird aus Steuern und im Wege des Finanzausgleichs bereitgestellt. Die Länder sind für die Durchführung aufgrund des KAG verantwortlich und überdies Trägerinnen der Spitäler. Nahezu 99 % der österreichischen Bevölkerung sind pflichtversichert. Die Leistungen der Pflichtversicherung erstrecken sich auf den freien Zugang zu niedergelassenen ÄrztInnen mittels Krankenschein und Selbstbehalten u.A. durch Krankenscheingebühr und Rezeptgebühr und auf die Behandlung bzw. Pflege der allgemeinen Klasse der öffentlichen Spitäler nach Einweisung durch niedergelassene ÄrztInnen.

Trotz dieses sehr umfangreichen Angebots an Gesundheitsdienstleistungen und der Rezeptgebührebefreiung für einkommensarme Personen bestehen derzeit Zugangsbarrieren zum Gesundheitssystem.

Vor allem die Faktoren: **Bildung, Einkommen, Beruf und Benachteiligung in der Kindheit** haben einen sehr großen Einfluss auf den Gesundheitszustand einer Person. Zahlreiche Studien belegen, dass Personen mit geringem Einkommen und/oder geringer Bildung Gesundheitsdienstleistungen seltener in Anspruch nehmen und daher einen schlechteren Gesundheitszustand und eine höhere Morbiditäts- und Mortalitätsrate aufweisen.

Eine Gesellschaft, die Arbeitslosigkeit hinnimmt, schlechte Wohnverhältnisse für Einkommensschwache zulässt, sozialer Polarisierung nicht entgegentritt, produziert Krankheit. Eine gesplante Gesellschaft gefährdet die Gesundheit. Auch reiche RaucherInnen leben länger.

**Wie ist das zu erklären?** Es sind vier Faktoren, die zu den Ungleichheiten vor Krankheit und Tod führen:

1. die Unterschiede in den gesundheitlichen Belastungen,
2. die Unterschiede in den *Bewältigungsressourcen und Erholungsmöglichkeiten*,
3. die Unterschiede in der *gesundheitlichen Versorgung* und
4. die Unterschiede im *Gesundheits- und Krankheitsverhalten*.

Das eine bedingt das andere. Stress durch finanziellen Druck und schlechte Wohnverhältnisse gehen Hand in Hand mit einem geschwächten Krisenmanagement, verbinden sich mit mangelnder Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten und einem ungesunden Lebensstil.

### **Soziale Investition und Fairness sind eine gute Medizin**

Der frühere Tod Armer ist jedenfalls vermeidbar. Wenn an den vier Faktoren angesetzt wird: Die Gesundheitsdienste müssen den Zugang, die Inanspruchnahme und die Qualität unabhängig von Einkommen und Herkunft gewährleisten. Die Ärmeren müssen in ihren Selbsthilfepotentialen und Ressourcen gestärkt werden, was auch Auswirkungen auf einen gesünderen Lebensstil hat. Und sozialer Polarisierung können wir entgegenreten. Die Daten sprechen für sich: Gerechtigkeit und Fairness sind eine gute Medizin.

**Folglich bestehen folgende Zugangsbarrieren für Arme und Ausgegrenzte:**

- Finanzielle Barrieren (Selbstbehalte, bzw. „Nichtversichertenstatus“)
- Angst vor komplexen oder bürokratischen Abläufen
- Unkenntnis von Leistungsansprüchen (z. B. „Sozialhilfe-Krankenschein“)
- Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit Gesundheitseinrichtungen
- Existenzsorgen, die gesundheitliche Probleme überdecken
- Problembereich Kinderbetreuung und Zeitmangel



- Sprach- und Kulturbarrieren
- Ein „mechanistisches“ Körperbild verbunden mit einer erhöhten Symptomtoleranz führt zu einer späteren Inanspruchnahme von Leistungen
- Geringer Stellenwert von Gesundheit
- Geografische Barrieren (Unterversorgung ländlicher Gebiete, z.B. in Hinblick auf FachärztInnen)

Speziell Frauen, AlleinerzieherInnen, arbeitslose Personen, MigrantInnen, wohnungslose Personen, Personen mit Suchterkrankungen, psychisch Kranke, Kinder aus armen Verhältnissen usw. können als besonders gefährdete Gruppen angesehen werden.

Um die gesundheitlichen Folgen der Armut zu vermindern, sind zielgruppenspezifische und niederschwellige Angebote dringend notwendig!

Die Gesundheitsdienstleistungen sollten den Bedürfnissen der armen Bevölkerungsgruppen angepasst werden, und eine Kombination aus Medizin und Sozialarbeit ist notwendig. Gesundheits- und Sozialberatungsstellen sollten entwickelt werden, die neben gesundheitsrelevanten Informationen auch andere soziale Beratungsdienstleistungen wie Schuldner-, Rechts-, Eheberatung usw. und auch Kinderbetreuung für Frauen mit Betreuungspflichten anbieten sollten. Diese Beratungsstellen sollten vor allem darauf abzielen, die soziale Ausgrenzung zu vermeiden. (siehe: „Soziale Ungleichheit und Gesundheit“, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG), 2001)

### **Menschen in psychischen Krisen:**

Viele Menschen in psychischen Krisen sind in Gefahr, ihre Wohnungen zu verlieren, und nicht in der Lage, ihren Alltag zu bestreiten. Die psychosozialen Stützpunkte außerhalb der Spitäler in Gemeinden und Bezirken sind unzureichend, die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik für die Betroffenen nicht ausgereift – viele Projekte überhaupt von Kürzungen bedroht.

- Ausbau der Delogierungsprävention gerade auch für „schwierige“ MieterInnen sowie während eines längeren Krankenhausaufenthalts
- zusätzliche niederschwellige Tageseinrichtungen
- Wohnhäuser, die jederzeit und unbürokratisch von psychisch Kranken aufgesucht werden können
- ein mobiler Krisendienst, der wie NotärztInnen rund um die Uhr und auch zu den Feiertagen Menschen in Krisen zu Hause aufsucht
- Ausbau der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik für Menschen in psychischen Krisen

### **Traumatisierte Flüchtlinge**

Die Wartelisten von Flüchtlingen, die dringend psychologische und medizinische Hilfe brauchen, sind lang. Der notwendige Bedarf ist weit größer als das finanzierte Angebot. Zwei Drittel aller AsylwerberInnen sind nicht krankenversichert.

Ein funktionierendes soziales Netz, stabile, verständnisvolle Beziehungen und gesellschaftliche Anerkennung sind entscheidend für die Bewältigung des Traumas. Hingegen reaktivieren Schubhaft, sachunkundige GutachterInnen im Asylverfahren oder permanente Abschiebungsgefahr das Erlittene aufs Neue.

- Medizinische Basisversorgung für Flüchtlinge
- Erhöhung des Angebots kostenloser psychotherapeutischer Betreuung für Flüchtlinge mit Traumatisierung.
- Unterstützung der Gesundheitseinrichtungen für Folterüberlebende
- Keine Schubhaft für Menschen mit Traumatisierung



Weiters ist es notwendig, den Zusammenhang zwischen „Gesundheit und Armut“ auf österreichischer Ebene eingehend zu erforschen, und darauf aufbauend zielgruppenspezifische und nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen.

#### **Notwendig ist daher:**

- Niederschwellige, bedarfsgerechte und kostenlose Gesundheitsdienstleistungen müssen entwickelt werden, um die derzeit bestehenden Zugangsbarrieren für arme und ausgegrenzte Personen zu beseitigen.
- Frühzeitige und präventive Maßnahmen im Gesundheitssystem (speziell für Kinder und Jugendliche) sind gefordert.
- Die Evaluierung bestehender Maßnahmen im Gesundheitsbereich und ihre Auswirkungen auf arme und ausgegrenzte Personen. Die Erstellung von jährlichen Gesundheitsberichten und die Einbeziehung des Faktors „Armut“.
- Umfassende Berücksichtigung der Situation von Armen und Ausgegrenzten bei der Einführung von künftigen Selbstbehalten.
- Gefordert wird: Die Beibehaltung und der Ausbau der „solidarischen Krankenversicherung“!
- Stärkere Berücksichtigung „Sozialer Ungleichheit und Gesundheit“ im Sozialbericht des Ministeriums.
- Beseitigung gesundheitlicher Ungleichheiten muss als Gesundheitsziel in den nationalen und regionalen Gesundheitsplänen einen zentralen Stellenwert einnehmen.
- Gesundheits- und Sozialpolitik müssen stärker verzahnt werden (Berichte, Planungen, Evaluation etc.).
- Dokumentation und Evaluation bestehender bzw. durchgeführter – vor allem regionaler und internationaler - Projekte zur Verringerung gesundheitlicher Ungleichheit.
- Einbeziehung aller in die gesetzliche Krankenversicherung (z.B. über Soziale Mindestsicherung).



## 5. Die Armut ist weiblich

Armut ist weiblich – nicht nur, aber auch in Österreich. Frauen haben in Österreich ein im Schnitt um mindestens 35 Prozent höheres Armutsrisiko als Männer.

Das hat wesentlich damit zu tun, dass die Grundannahmen, auf denen das österreichische System der sozialen Sicherung aufbaut, sich an männlichen Lebensläufen bzw. am Leitbild der Hausfrauen/Ernährerfamilie orientieren. Durch den gesellschaftlichen Wandel (steigende Scheidungsraten, wachsende Anzahl an AlleinerzieherInnen, etc.) verwandeln sich seit jeher bestehende und mitunter „verdeckte“ materielle Abhängigkeiten von Frauen in sichtbare und manifeste Betroffenheit von Armut und sozialer Ausgrenzung.

Die hohe Armutsgefährdung von Frauen resultiert jedoch u.A. auch aus der geschlechtsspezifischen Wirkung von als „neutral“ konzipierten sozialrechtlichen Gestaltungsprinzipien. Das gilt z.B. für das Subsidiaritätsprinzip in der Notstandshilfe und in der Sozialhilfe, das den Vorrang von familiärem Unterhalt vor sozialstaatlichen Leistungen normiert. Da das Einkommen der/des EhepartnerIn auf die Notstandshilfe angerechnet wird, wurden laut Daten des AMS im Jahr 2001 mehr als 30% der Anträge von Frauen auf Notstandshilfe wegen „mangelnder Notlage“ abgelehnt - bei den Männern waren es hingegen „nur“ 6%.

Um solche Diskriminierungen und damit auch ein höheres Armutsrisiko von Frauen zu vermeiden, braucht es analog zu einer Sozialverträglichkeitsprüfung eine **Geschlechterprüfung**, welche die unterschiedlichen Konsequenzen politischer Maßnahmen für Männer und Frauen zum Gegenstand hat. Die Aufgabe des Monitorings in Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit sieht DIE ARMUTSKONFERENZ wesentlich bei einem unabhängigen Frauenrat angesiedelt – dessen Einrichtung und Finanzierung wäre mit Blick auf die Forderung nach der Einbindung aller relevanten AkteurInnen dringend von Nöten.

Im letzten NAPIncl. der österreichischen Bundesregierung wurde Problembewusstsein signalisiert und umfassender Handlungsbedarf konstatiert. Das gilt für die ganz allgemeine Anerkennung des Umstands, dass Frauen ein gegenüber Männern höheres Armutsrisiko haben, ebenso wie für die Erkenntnis,

- a. dass alleinerziehende Frauen ein besonders hohes Armutsrisiko haben
- b. dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wesentlich zur Armutsbekämpfung beiträgt und es in diesem Sinne an einem ausreichenden Angebot an adäquaten Kinderbetreuungsplätzen fehlt
- c. dass der Grundsatz „gleicher Lohn für gleich(wertige) Erwerbsarbeit“ in Österreich noch immer nicht verwirklicht ist
- d. dass die dringende Notwendigkeit einer eigenständigen Alterssicherung für Frauen besteht

Nichtsdestotrotz wurden aus der Analyse keine konkreten Maßnahmen abgeleitet, Versprechen in diese Richtung nicht eingehalten (z.B. die Entwicklung eines Modells für die eigenständige Alterssicherung für Frauen) oder einzelne Maßnahmen in ihrer Wirkung für mehr Geschlechtergerechtigkeit und verbesserte Teilhabechancen für Frauen schlicht überbewertet (Stichwort: Kinderbetreuungsgeld). Zudem wurde Frauenpolitik mehrfach mit Familienpolitik gleichgesetzt.

Von der EU wurden die Mitgliedsländer aufgefordert, in der neuen Runde der NAPIncl. dem Aspekt der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen besonderes Augenmerk zu schenken. Vor diesem Hintergrund erwartet sich DIE ARMUTSKONFERENZ vom nächsten österreichischen NAPIncl., dass die Frage der geschlechtsspezifischen Ausprägung von Armut und sozialer Ausgrenzung **kein „ferner liefern“ Punkt** ist, oder dazu degradiert wird, sondern sich neben expliziten Zielsetzungen mit klar definierten Maßnahmenkatalog zur Verringerung von Frauenarmut als mainstreaming-Materie über den gesamten NAPIncl. erstreckt.



**Als vordringliche Maßnahmen für die nächste Runde des NAP werden wir:**

- a. die Entwicklung eines Modells der eigenständigen Alterssicherung von Frauen
- b. die Erarbeitung einer Geschlechterprüfung für Gesetzesentwürfe unter Einbindung eines unabhängigen Frauenrates
- c. die Schaffung eines individuellen Rechtsanspruches auf Sozialhilfe für Frauen in familiären Krisensituationen
- d. verbesserte Angebote aktiver Arbeitsmarktpolitik für Frauen
- e. gleiche soziale Rechte für Migrantinnen. Das bedeutet u.A.: Rechtsanspruch auf Leistungen der Sozialhilfe unabhängig von der Nationalität, Zugang zum Arbeitsmarkt für alle legal in Österreich lebenden Menschen, Gleichstellung mit MigrantInnen beim Zugang zum Kinderbetreuungsgeld.



### Situation der Alleinerziehenden:

Alleinerziehende zählen nach wie vor zu den am stärksten von Armut betroffenen oder bedrohten Personengruppen in Österreich. Sie sind auch mehr als andere trotz Arbeit von Armut betroffen, wie der kürzlich erschienene Sozialbericht des Sozialministeriums ausweist.

### Gründe für diese Situation sind hauptsächlich:

- a. Grundsätzlich niedrigeres Einkommen von Frauen (durchschnittlich um 30% weniger als Männer, d.h. Männer verdienen fast das 1 1/2-fache von Frauen), was sich auf Arbeitslosigkeit und Pensionsanspruch ebenso auswirkt.
- b. Probleme bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (zu wenig geeignete und finanzierbare Kinderbetreuungseinrichtungen mit entsprechenden Öffnungszeiten, deshalb notwendige Teilzeitarbeit und/oder Abgleiten in gering bezahlte Tätigkeiten).
- c. Arbeitslosigkeit, vor allem wegen keiner, einer schlechten oder einer nicht mehr zeitgemäßen Ausbildung oder wegen geringeren Chancen am Arbeitsmarkt nach längerer Kinderpause und wegen der Kinderbetreuungspflichten.
- d. Nicht oder schleppend bezahlter Unterhalt für die Kinder.
- e. Nur in seltenen Fällen Anspruch der Alleinerzieherinnen auf eigenen Unterhalt.
- f. Verschuldung (häufig aufgrund von Bürgschaften für Kredite des Ex-Partners).
- g. Erhöhte Kosten aufgrund der Teilung des Haushalts nach Trennung/Scheidung (z.B. Wohnungskosten).

Im Vorfeld einer Enquete zum Thema "Beruf und Familie - (un)vereinbarer Konflikt für Alleinerziehende" antworteten Alleinerzieherinnen auf die Frage, wo die größten Probleme bei der Vereinbarung von Beruf und Familie lägen, u.A.:

*"Stress am Morgen: wie kommen die Kinder sicher in die Schule? Wer betreut die Kinder, wenn sie krank sind? Bei uns am Land gibt es nur bis Mittag Kinderbetreuung - wie soll das gehen, wenn man als Alleinerzieherin ganztags arbeiten muss?"*

*"Das Schwierigste war für mich, eine Arbeit zu finden, bei der die Arbeitszeit den Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen entspricht und die Entlohnung für die dringendsten Bedürfnisse denn noch ausreicht. Eine ausreichende Betreuung in den Schulferien ist fast nicht finanzierbar."*

Auch die viel gepriesene Möglichkeit, während des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld dazuverdienen zu können, ist für Alleinerziehende nur dann gegeben, wenn entsprechende Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

### Daraus ergeben sich folgende dringlichste Forderungen:

- a. Ausbau von qualifizierten und finanziell leistbaren Kinderbetreuungseinrichtungen mit flexiblen Öffnungszeiten für alle Altersgruppen: (verstärkte) Förderung von Kindergruppen, Kindergärten, Horten, Betreuungseinrichtungen am Arbeitsplatz und sozialrechtlich abgesicherten Tagesmüttern.
- b. Wiedereinstiegshilfen und Weiterbildungsmaßnahmen mit gleichzeitiger Kinderbetreuung während der Zeit des Bezugs von Kinderbetreuungsgeld und für WiedereinsteigerInnen nach längerer Kinderpause.

Verbesserung der gesetzlichen Bedingungen und Aufhebung der restriktiven Handhabung bei der staatlichen Unterhaltsbevorschussung: Sieht der Staat keine Möglichkeit für eine nachträgliche Einbringung durch den Kindesvater oder ist dieser unauffindbar, gibt es keine Aussicht auf staatliche Vorschussleistungen. Es ist nicht einzusehen, dass die Kinder für die Zahlungsunfähigkeit bzw. Zahlungsverweigerung ihrer Väter büßen müssen.



---

## 6. Mangelnde Rechts- und Chancengleichheit für MigrantInnen

Charakteristische Merkmale für die Ausbildungssituation der „Zweiten Generation“ sind der relativ hohe Anteil an Jugendlichen in Sonderschulen, der frühe biographische Eintritt ins Erwerbsleben und der geringe Anteil am Mittelschul- und Universitätsbesuch.

Die hohe Einkommensarmut von Migrantenhaushalten ist sozialpolitisch auch deshalb bedeutsam, weil dadurch die Lebenschancen für die weitere Zukunft stark beeinträchtigt und der Rahmen für die „Vererbung“ von Armut gelegt wird.

### **Gesetzlich produzierte Einkommensarmut**

Notwendig ist nicht nur, dass Personengruppen über ähnliche Einkommen verfügen, sondern dass sie darüber auch in ähnlicher Weise verfügen können.

*„In beider Hinsicht sind die Unterschiede zwischen Zuwanderern und Österreichern beträchtlich. Bei den ersten kombinieren sich geringere Einkommen mit höheren Mieten und mit der Notwendigkeit, finanziell für eine Rückkehr ins Herkunftsland vorzusorgen:*

- a. *Der Druck, Arbeit um jeden Preis annehmen zu müssen, führt zu geringeren Einkommen und diese zu geringeren Konsumausgaben.*
- b. *Die Ausschließung von Arbeitswilligen aus dem Arbeitsmarkt verringert das Haushaltseinkommen pro Kopf.*
- c. *Die Unsicherheit des Aufenthalts erzwingt Rückkehrplanung. Für die Rückkehr muss finanziell vorgesorgt werden.*
- d. *Der weitgehend fehlende Zugang zum sozialen Wohnbau führt zu höheren Mieten, die wiederum die für die Konsumausgaben verfügbaren Mittel schmälern; die höheren Mieten zwingen zu höherer Belagsdichte, somit zu rascherer Abnutzung der Wohnungen, und damit wieder zu höheren Mieten.“*  
(August Gächter, Institut für Höhere Studien)

### **Wo MigrantInnen Probleme sehen: Wohnungsnot und „Ausländergesetze“**

In einer Befragung des Institute for Social Research and Analysis (SORA 1998) benannten MigrantInnen die Wohnungsnot und die rechtliche Diskriminierung als die für sie größten Probleme in Österreich.

Insgesamt gaben 41% der ausländischen Befragten (unter den MigrantInnen türkischer Herkunft sogar 77%) an, dass sie sich in Wohnungsfragen stark und weitere 40%, dass sie sich etwas diskriminiert fühlen. Diskriminierung bei der Arbeit bzw. beim Beruf nimmt zwar ein geringerer, aber immer noch beträchtlicher Prozentsatz der befragten MigrantInnen wahr (25% stark und 45% etwas).

Die Dominanz des Wohnungsproblems zeigt sich auch bei der Frage, welche Probleme am drängendsten sind. Insgesamt 78% sagen, dass die Wohnungsnot in Wien ein Problem darstellt, und 41% halten sie sogar für ein starkes Problem. Der Wohnungsnot nachgereiht finden sich die Probleme „Ausländergesetze“ (38% stark), „Arbeitslosigkeit“ (23% stark) und „Sprachschwierigkeiten“ (21% stark).

MigrantInnen sind größtenteils von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht. Nicht EU-BürgerInnen sind mit einem doppelt so hohen „Armutgefährdungsrisiko“ konfrontiert wie die Gesamtbevölkerung (siehe Sozialbericht 2001/2002, S 194)

Im letzten österreichischen „NAP gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ wurde diese im besonderen Ausmaß armutsgefährdete Gruppe nicht umfassend erwähnt, was auch als ein Kritikpunkt im Bericht der Europäischen Kommission angeführt wurde.



Im nächsten „NAP Incl. 2003 – 2005“ soll verstärkt auf den Bereich der Migration ein Augenmerk gelegt werden, deshalb ist es **DER ARMUTSKONFERENZ** ein Anliegen, speziell in diesem Bereich konkrete vordringliche Empfehlungen und Forderungen vorzubringen.

Generell ist anzumerken, dass im „NAP Incl. 2003 – 2005“ im Hinblick auf den Bereich der „Migration“, die „Europäische Grundrechtscharta“ und im Speziellen der § 21 das „Diskriminierungsverbot“ in allen Belangen zu berücksichtigen ist.

#### **Empfohlen und gefordert wird daher:**

- a. Eine Grundsicherung für AsylwerberInnen bis zum Abschluss des Asylverfahrens einschließlich des höchstgerichtlichen Verfahrens
- b. Rechtssicherheit für MigrantInnen: Harmonisierung von Fremden-, Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht.
- c. Erleichterung des Zugangs von MigrantInnen und AsylwerberInnen zum Arbeitsmarkt und spezielle arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen für diese Personengruppe.
- d. Zugang zu Mindestsicherungsleistungen (z. B. Sozialhilfe) bei legalem Aufenthalt unabhängig von der österreichischen Staatsbürgerschaft.
- e. Integrationshilfen für MigrantInnen: Rechtsberatung, Verbesserung des Zugangs zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt, politische Mitbestimmung auf betrieblicher und kommunaler Ebene.

Das „Zuwanderungspaket“ der Bundesregierung mit der verpflichtenden Absolvierung von Deutschkursen ist keine Unterstützung für armutsgefährdete MigrantInnen und das gesamte Paket ist vom Motto: „Sanktionen statt Integration“ geprägt, was die soziale Ausgrenzung vorantreibt.

Auch die neue „rechtswidrige“ Richtlinie zur Bundesbetreuung kann nicht als eine „armutsvermeidende“ Maßnahme im Bereich der Asylpolitik angesehen werden, sondern liefert die Betroffenen der Obdachlosigkeit und allen damit verbundenen Begleiterscheinungen aus.

„Nicht-EU-BürgerInnen“ sollten alle Rechte und Pflichten erhalten wie EU-BürgerInnen, um eine volle Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben und an der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.



## 7. Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen

### 1. Definition Wohnungslosigkeit

Entsprechend des Definitionsvorschlages der Vereinten Nationen wird Wohnungslosigkeit (engl. „homelessness“) wesentlich breiter definiert als dies der allgemeine Sprachgebrauch in Österreich mit „obdachlos“ beschreibt (engl. „roofless“, „sleeping rough“). Damit ist unter Wohnungslosigkeit zu verstehen (vgl. Eitel/Schoibl 1999:13ff.)

1. **akute Wohnungslosigkeit** (Obdachlosigkeit)
2. Wohnungslosigkeit im Sinne der **temporären / befristeten Unterbringung** in Sozialeinrichtungen (Notschlafstellen, Wohnheime, Betreutes Wohnen)
3. **bevorstehende Wohnungslosigkeit** (Verlust der Wohnung / Delogierung droht)
4. **potenzielle Wohnungslosigkeit** – z.B. Höhe der Miete im Verhältnis zum Einkommen nicht leistbar
5. **versteckte Wohnungslosigkeit** – z.B. vorüber gehende Unterbringung bei Freunden oder Bekannten
6. **unzumutbare Wohnsituation** – z.B. feuchte, nicht beheizbare Wohnung, Überbelag.

Ursachen für Wohnungslosigkeit sind generell: Scheidung, Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und Verschuldung sowie prekäre Familiensituationen und psychische Probleme. Die „Dunkelziffern versteckter Wohnungslosigkeit“ (kurzfristige Wohnmöglichkeit bei Freunden oder Bekannten, häufig verbunden mit sexueller oder anderer Ausbeutung) dürfte insbesondere bei Frauen und Jugendlichen enorm sein und kann derzeit quantitativ nicht eingeschätzt werden.

Aus mehreren Bundesländern berichten die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, dass in den letzten Jahren immer häufiger psychisch Kranke die Einrichtungen für Wohnungslose nutzen (müssen) – aus individuell und lokal unterschiedlichen Gründen, die alle darauf hindeuten, dass es zu wenige „niederschwellige“ sozialpsychiatrische Angebote in Österreich gibt.

Generell sind sowohl AsylwerberInnen als auch MigrantInnen häufig auf das Engagement kirchlicher und sozialer NGOs angewiesen, weil hier der Zugang zu Bundesbetreuung bzw. zur Sozialhilfe in der Praxis häufig verwehrt ist. Besonders prekär ist die Lage vieler AsylwerberInnen seit das BM für Inneres das Bundesbetreuungsgesetz bzw. die einschlägige EU-Richtlinie nur mehr teilweise vollzieht.

### 2. Wie viele Wohnungslose gibt es in Österreich?

Nur grob geschätzt werden kann die **Zahl der auf der Strasse lebenden Menschen**: Ihre Größenordnung dürfte **rund 1.000 bis 2.000 akut Wohnungslose** („Obdachlose“) betragen (BAWO/Eitel/Schoibl 1999:16).

Rund 12.000 Menschen waren 1998 in Österreich von in Einrichtungen für *Wohnungslose* untergebracht, wobei die Standards hinsichtlich Versorgungsdichte, Unterbringung und psycho-sozialer Betreuung regional äußerst unterschiedlich sind, weiters rund 7.000 AsylwerberInnen und MigrantInnen in Einrichtungen der Flüchtlings- und Ausländerhilfe. Zu diesem Ergebnis kam die Grundlagenerhebung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO/Eitel/Schoibl 1999:16). **Damit lebten 1999 rund 19.000 Menschen in Einrichtungen**. Darin nicht enthalten sind Personen, die in Billigpensionen u.Ä. untergebracht waren. Neuere bundesweite Zahlen gibt es nicht.

Im Jahre 2002 wurden insgesamt 45.371 Delogierungsverfahren (Kündigungen, Räumungsverfahren) bei Gericht eingebracht (Quelle: BMJ-Gerichtsstatistik, Auswertung BRZ-Bundesrechenzentrum) – wie viele Delogierungen tatsächlich durchgeführt wurden, bzw. wie viele Personen jeweils davon betroffen waren, ist nicht bekannt.



Bundesland	PLZ-Bereich	Anzahl Delogierungsverfahren 2002 nach PLZ-Bereichen	Delogierungsverfahren je 10.000 Einw. 2001	Delogierungsverfahren 2002 in % der Mietwohnungen 1991	Schätzung Anzahl der von Delogierungsverfahren betroffenen Personen 2002
Quelle (#)	(#1)	(#1)	(#2)	(#3)	(#4)
Burgenland	7000	<b>404</b>	14,6	2,3%	804
Kärnten	9000	<b>1.936</b>	34,6	2,3%	3.589
Niederösterreich	2000 + 3000	<b>4.482</b>	29,0	2,6%	8.310
Oberösterreich	4000	<b>3.360</b>	24,4	1,6%	6.350
Salzburg	5000	<b>2.563</b>	49,7	3,3%	4.913
Steiermark	8000	<b>4.351</b>	36,8	2,6%	8.263
Tirol	6000	<b>2.822</b>	27,5	3,0%	5.435
Vorarlberg				0,0%	
Wien	1000	<b>25.813</b>	166,5	4,2%	45.069
<b>Österreich gesamt</b>		<b>45.731</b>	<b>56,9</b>	<b>3,1%</b>	<b>82.733</b>

(#1) Quelle: BMJ-Gerichtsstatistik / BRZ - Bundesrechenzentrum: Fallcodes 54 + 69 (Räumungsklagen + Kündigungen) zusammengezählt, nach Postleitzahl (PLZ) der Wohnadresse des beklagten Mieters; Berechnungen: BAWO - eine exakte Zuordnung der PLZ nach Bundesländern folgt im Herbst 03.

(#2) Quelle: Statistik Austria, Volkszählung 2001; Berechnungen: BAWO

(#3) Quelle: Statistik Austria, Häuser- und Wohnungszählung 1991: Mietwohnungen gem. MRG und WGG sowie Dienstwohnungen und "sonstige Rechtsverhältnisse"; Berechnungen: BAWO

(#4) Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2002, Berechnungen BAWO nach folgender Methode: Delogierungsverfahren -10% (Betriebsobjekte, kein Wohnraum) x durchschnittlicher Haushaltsgröße in Mietwohnungen (Österreich 2002: 2,03)

Von diesen Verfahren dürften rund 10% der Verfahren tatsächlich Betriebsobjekte betroffen haben (und nicht Wohnraum). Pro Verfahren sind durchschnittlich schätzungsweise 2,03 Personen betroffen, die im von Delogierung bedrohten Haushalt zusammen leben (Quelle: Statistik Austria, Mikrozensus 2002: Haushaltsgröße in Mietwohnungen). **Damit beträgt die Anzahl der von Delogierung bedrohten Personen in Österreich 2002 83.000 Personen** ( $47.371 - 10\% \times 2,03 = 82.733$ ). Über die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Delogierungen liegen leider keine bundesweiten Zahlen vor.

Über die Zahlen der von potenzieller Wohnungslosigkeit Betroffenen (Miete tendenziell nicht bezahlbar), versteckter Wohnungslosigkeit (Wohnen bei Freunden/Bekanntem) und unzumutbarer Wohnsituation (Wohnung feucht, nicht beheizbar u.Ä., Überbelag) liegen der Bundesarbeitsgemeinschaft zur Zeit (noch) keine Zahlen vor.



### 3. Warum Wohnungslosigkeit in einem wohlhabendem Land?

Gibt es einen Zusammenhang zwischen Milliarden Aufwendungen öffentlicher *Wohnbauförderung* pro Jahr und 21.000 Wohnungslosen? Selbstverständlich. Der österreichischen Wohnbauförderung fehlt die „soziale Dimension“, weil sie tatsächlich nicht sozial treffsicher ist. Einer der Gründe ist, dass die Eintrittshürden zu hoch sind, weil Arme auch geringe Baukostenbeiträge nicht aufbringen können, weshalb z. B. die Caritas Wien seit Jahren tatsächlich „eigenmittelfreie“ geförderte Mietwohnungen fordert. Eigenmittelfreie Mietwohnungen sind nicht nur für Familien existenziell, sondern auch für mittellose Alleinstehende.

Mehrere Studien zeigen daher folgerichtig, dass eher Personen mit höheren Einkommen von der Wohnbauförderung profitieren als Einkommensschwache (Guger 1996, Czerny/Köppl 1994, GPA 1995). Eine aktuelle Studie des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung zeigt, dass sich die soziale Treffsicherheit der Wohnbauförderung seit den 1990er Jahren noch verschlechtert hat (WIFO 2000/2001). Die Aufhebung der „Zweckbindung“ der Wohnbauförderungsmittel führte zu einer drastischen Verringerung des Wohnungsneubaus, infolge dessen berichtet die Wohnungswirtschaft von steigenden Mieten. Steigende Mieten treffen selbstverständlich Arme, Alleinerziehende, Arbeitslose u.A. von sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen als Erste und am stärksten.

Die *Wohnbeihilfe*, welche eigentlich Krisen abfangen sollte, wird – mit größeren Unterschieden von Bundesland zu Bundesland – häufig nur in bestimmten Fällen ausgezahlt, z.B. häufig nur dann, wenn die Wohnung ursprünglich mit Wohnbauförderungsmitteln errichtet wurde. Damit schauen viele Arme „durch die Finger“ – und zwar sowohl InländerInnen als auch AusländerInnen. Betroffen sind vor allem Alleinerziehende mit Kindern, unterhaltspflichtige Väter mit niedrigem Einkommen, kinderreiche Familien, Langzeitarbeitslose, Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen, (chronisch) kranke Menschen sowie generell Flüchtlinge und MigrantInnen von außerhalb der EU.



## 4. Wohnungslosenhilfe in Österreich

### 4.1. Wohnungslosenhilfe insgesamt

*Wohnungslose Menschen* werden in Österreich in rund 100 Einrichtungen ambulant betreut (Beratung etc.) und erhalten in 177 Einrichtungen Unterkunft sowie häufig, aber keineswegs immer, auch Betreuung (Beratung, Unterstützung bei ihrer Schuldenregulierung etc.) Insgesamt gab es 1998/99 in Österreich insgesamt rund 6.600 Unterbringungsplätze in betreuten Wohnprogrammen, Heimen und Notunterkünften mit stark unterschiedlichen Standards und Kapazitäten. (Eitel/Schoibl 1999). Diese Einrichtungen verteilen sich sehr ungleich auf die Bundesländer, wie die folgende Tabelle zeigt:

	Anzahl regulärer Wohn- und Schlafplätze 1999	Anzahl Notplätze 1999	Anzahl Wohn-, Schlaf- und Notplätze gesamt 1999
Burgenland	18	2	20
Kärnten	204	5	209
Niederösterreich	399	46	445
Oberösterreich	655	57	712
Salzburg	299	3	302
Steiermark	818	223	1.041
Tirol	347	2	349
Vorarlberg	578	13	591
Wien	3.250	409	3.659
<b>Österreich gesamt</b>	<b>6.568</b>	<b>760</b>	<b>7.328</b>

Quelle: BAWO/Eitel/Schoibl 1999:77 auf Basis eigener Erhebungen, größtenteils exkl. Plätze in Frauenhäusern und Einrichtungen für AsylwerberInnen und MigrantInnen.

Bei diesen Einrichtungen mit Unterbringen handelt es sich um Notschlafstellen, Heime, Herbergen sowie Betreutes Wohnen (Wohnungen mit Betreuung) mit sehr unterschiedlichen Qualitätsstandards, rechtlichen Rahmenbedingungen, personellen und finanziellen Ressourcen. Generell erfolgen Hilfeleistungen regional nur wenig „abgestimmt“ aufeinander bzw. nur soweit die Einrichtungen sich selbst „vernetzen“ – positives Gegenbeispiel ist insb. der „Wiener Stufenplan gegen Obdachlosigkeit“. Hier fehlen sowohl (bundes-)einheitliche Standards hinsichtlich Versorgung, Qualität und Finanzierung als auch regional verbindliche Programme zur Reintegration wohnungsloser Menschen.

### 4.2. Delogierungsprävention

Wenn Menschen bedroht sind, wohnungslos zu werden (Mietzinsrückstände, „unleidliches Verhalten“ infolge psychischer Belastungen), so werden derzeit nur in Bregenz, Krems, Linz, Salzburg (Stadt und Land), Vöcklabruck sowie in Wien Delogierungspräventionsstellen aktiv, um durch Intervention der Sozialarbeit eine „Konfliktregelung“ herbeizuführen. Im ländlichen Raum sowie generell bei BewohnerInnen von Eigentumswohnungen und Eigenheimen bedrohen – etwa nach längerer Arbeitslosigkeit – ausstehende Kreditraten die Wohnsituation der Betroffenen.



## 5. Anregungen in Bezug auf Wohnungspolitik von Bund und Ländern (Wohnbauförderung, Wohnbeihilfen) – BAWO fordert öffentliche Unterstützung für alle Wohnungssuchenden

- 5.1 Wiedereinführung der „Zweckbindung“ in der Wohnbauförderung: Nur ein funktionierender Kreislauf aus Rückzahlungen und Wohnbauförderung kann die Wohnbedürfnisse Aller sicher stellen. Wenn Wohnungen zu leistbaren Kosten knapp werden, trifft dies immer die Armen als erste und am härtesten!
- 5.2 Eigenmittelfreie Zugänge zu erschwinglichem Wohnraum für Jugendliche, AlleinerzieherInnen, MigrantInnen, bzw. generell für Wohnungslose.
- 5.3 Durchgängige und bundesweit einheitliche Neuregelung von Wohnbeihilfen u.Ä. anhand der Wohnkosten gemäß Einkommen (Wohnkosten inkl. Betriebskosten; Einkommen als gewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen), etwa nach dem Vorbild der schwedischen *Housing Allowance*.
- 5.4 Neuregelung der Wohnungsgemeinnützigkeit dahingehend, dass die Genossenschaften verpflichtet sind, bestimmte Anteile von Wohnungen an „sozial schwächere“ BewohnerInnen zu vergeben
- 5.5 Vergabe nach sozialen Kriterien, darunter auch als Maßnahme zur Reintegration wohnungsloser Menschen
- 5.6 Lage der Wohnung in räumlicher Streuung (Vermeidung von Ghettos!)

## 6. Anregungen in Bezug auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit – Prävention vor „Reparatur“ im nachhinein

- 6.1 Bundesweit flächendeckend Delogierungsprävention auf Grundlage von Bundesgesetzen<sup>1</sup> - mindestens in allen Landeshauptstädten und eine Stelle je Region.
- 6.2 Dazu wird vorgeschlagen, für den ländlichen Raum spezifische effektive Lösungen zu entwickeln, z.B. Stellen für die kombinierte Schuldenregulierung und Delogierungsprävention für MieterInnen und für zahlungsunfähige BewohnerInnen von Eigentumswohnungen und Eigenheimen.
- 6.3 Weiterentwicklung der Verfahren gemäß §§252 und 253 ZPO (Kündigung, Räumungsklage) – Vereinheitlichung der beiden Verfahren bei gleichzeitiger Verbesserung des Rechtsschutzes sozial schwächerer bzw. rechtsunkundiger Menschen<sup>2</sup>.
- 6.4 Effektivierung des Datentransfers gemäß §33a MRG (Information der Wohnsitzgemeinde über die Einleitung von Räumungsverfahren).

Die **Erfolge systematischer Delogierungsprävention** sprechen für sich: Die Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) in Wien kann in rund zwei Dritteln aller Fälle die Wohnung sichern. In einer Diplomarbeit<sup>1</sup> an der Wirtschaftsuniversität Wien wurden die Kosten tatsächlich durchgeführter

<sup>1</sup> Delogierungsprävention wird derzeit systematisch nur in Wien, Salzburg (Stadt und Land), Linz, Bregenz, Vöcklabruck und Krems durchgeführt.

<sup>2</sup> Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit (BAWO) ersucht den Bund, bei einer allfälligen Novellierung der Zivilprozessordnung (§§ 252 und 253) folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. der Vermieter muss mindestens eine außergerichtliche Mahnung nachweisen,
2. Mieter, welche ihre Miete nicht pünktlich bezahlt haben, dürfen dies (wie bisher!) nachholen; damit muss die Delogierung abgewendet sein,
3. das Gericht muss die Höhe der offenen Miete überprüfen,
4. Fristen müssen insgesamt genug Zeit lassen, dass die Betroffenen Rat und Hilfe der nächsten Delogierungspräventionsstelle in Anspruch nehmen können – im Sinne modernen Konfliktmanagements!

Grundsätzlich begrüßt die BAWO eine Reform der Zivilverfahren, wenn dies in einer Weise erfolgt, dass das Verfahren dem UN-Grundrecht auf sicheren Wohnraum genüge tut und sozial schwächere bzw. rechtsunkundige Menschen nicht schädigt bzw. zu potenziell wohnungs- oder obdachlosen Menschen macht.



Delogierungen mit den Kosten erfolgreicher Delogierungsprävention verglichen (Einzelfälle von Delogierungen mit Einzelfällen, in denen die Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) Wien eine Delogierung verhindern konnte). Die Kostenelemente sowohl von Delogierungen als auch von verhinderten Delogierungen sind schwierig fassbar und in Geld zu bewerten, z.B. weil weder die Gerichte noch FAWOS über detaillierte Kostendaten verfügen. Auch wenn in dieser wissenschaftlichen Arbeit nicht alle Kostenelemente ausreichend exakt berechnet werden konnten, so zeigt der Vergleich eindeutig, dass

„die Folgekosten einer Delogierung auch in Wien um vieles höher sind als die der Prävention. (...) Die dargestellten Fallbeispiele wurden zufällig ausgewählt, um möglichst ein der Realität entsprechendes Untersuchungsergebnis zu erhalten.

## 7. Anregungen für die Versorgung Wohnungsloser – effektive und rasche Re-Integration

Ein **bundesweites Wohnungslosenhilfegesetz**, das die folgenden Punkte enthalten sollte:

- 7.1 der Aufbau und Ausbau der bestehenden Wohnungslosenhilfe im Sinne einer Betreuungs- und Interventionskette von niederschweligen Einrichtungen (Beratungsstellen, Notschlafstellen) bis hin zu Betreutem Wohnen und zuletzt Sozialwohnungen (vgl. „Wiener Stufenplan gegen Wohnungslosigkeit“)
- 7.2 der Auf- und Ausbau niederschwelliger Einrichtungen für wohnungslose Jugendliche (Krisen- und Notschlafstellen; spezifische Lösungen für ländliche Regionen)
- 7.3 der Aufbau von Kooperationsstrukturen im Bereich der Hilfen für wohnungslose Frauen (Kooperation mit Frauenhäusern)
- 7.4 der Aufbau von Hilferessourcen für ältere Wohnungslose (Seniorenheime für ältere Wohnungslose, wobei für den ländlichen Raum erst spezifische Konzepte zu entwickeln wären).
- 7.5 der Aufbau von Hilferessourcen für psychisch kranke Wohnungslose - im Hilfeverbund mit dem psychosozialen Sektor/Sozialpsychiatrie
- 7.6 Finanz- und Rechtssicherheit der Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, Verbesserung der gemeinsamen Strukturen und Standards hinsichtlich Qualitätssicherung.

## 8. Mindestsicherung / Bundes-Sozialhilfegesetz

- 8.1 bundeseinheitliche Regelung, mindestens Wiedereinführung der Ländervereinbarung zur Sozialhilfe<sup>2</sup>
- 8.2 Ausgestaltung als Grundrecht (statt, wie bisher, als "Gnadenakt"), d.h. verbesserter Zugang und faktische Rechtstellung der Betroffenen, dadurch Vermeidung sozialer Stigmatisierung
- 8.3 den Lebenshaltungskosten in Österreich angemessene Höhe
- 8.4 Anreize zu Erwerbstätigkeit als Ausweg / Vermeidung von "Armutfallen" (*poverty trap*)
- 8.5 Ausgestaltung als Individualanspruch (kein Regress bei Verwandten)
- 8.6 Verbesserung der fachlichen Schulung von MitarbeiterInnen der Sozialämter unter Einbeziehung fachlicher anerkannter NGOs.
- 8.7 Einrichtung weisungsunabhängiger Ombudsstellen in Sozialhilfefragen

---

<sup>1</sup> Helga AIGNER, Delogierung und Delogierungsprävention. Ein Kostenvergleich anhand der Fachstelle für Wohnungssicherung in Wien, Diplomarbeit an der WU Wien, 2000.

<sup>2</sup> Die Kündigung der Sozialhilfe-Ländervereinbarung führte dazu, dass Menschen aus anderen Bundesländern von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Mit dem – statistisch übrigens schlicht unzutreffenden – Argument des „Sozial-Tourismus“ können Einkommensschwache bzw. Wohnungslose nur in ihrer „Heimat“ Unterstützung erhalten.



---

## 8. „Alle relevanten AkteurInnen“

### **Partizipation als eines der vier Hauptziele**

Ein klar formuliertes Ziel ist die Partizipation der Betroffenen und derjenigen Institutionen, die mit diesen tagtäglich arbeiten: d.h. es geht um die Beteiligung der eigentlichen ExpertInnen an der Ausarbeitung der notwendigen, sozial integrierenden Maßnahmen. Hier sind Modelle eines transparenten Prozesses der kontinuierlichen Einbindung der ExpertInnen zu organisieren, die auch eine Evaluierung der geplanten Maßnahmen zulassen. Punktuelle ‚Alibi-Einladungen‘ von NGOs entsprechen keineswegs dem Ziel der Partizipation bei den NAPs und exkludieren die Erfahrungen und das Know-how der Betroffenen.

- Ein Beispiel dafür ist die Einrichtung von einer **Arbeitslosenanzwaltschaft und von Betroffenenforen** nach niederländischem Vorbild mit der Aufgabe, die Rechte der Arbeitssuchenden bzw. der SozialhilfeempfängerInnen gegenüber den öffentlichen Einrichtungen (AMS; Sozialamt) zu wahren.

Im Zentrum der Politik zur Bekämpfung von Armut steht die volle Teilhabe aller BürgerInnen. Konkret wird versucht dies durch Konzentration auf partizipatorische Demokratie zu erreichen:

- Zum einen durch jährlich stattfindende Sozialkonferenzen, zum anderen durch die Verpflichtung örtlicher Behörden einen "Rat der LeistungsempfängerInnen" in den Abteilungen für Soziale Sicherheit einzurichten, um LeistungsempfängerInnen und ihre Organisationen an Diskussionen über Entwicklung und Durchführung von Regelungen zu beteiligen.

"Sozialkonferenzen" bringen eine vielfältige Gruppe von Organisationen und Interessensgruppen (Sozialprojekte, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, SozialarbeiterInnen, ExpertInnen) - ähnlich der österreichischen Armutskonferenzen - zusammen, die gemeinsam an Verbesserungsvorschlägen zur nationalen Anti (?)-Armutspolitik arbeiten. Die Diskussionsergebnisse werden der Regierung überbracht, erörtert und in konkrete Handlungen und neue politische Strategien oder Regelungen umgesetzt. Nichtregierungsorganisationen, darunter vor allem Betroffenenorganisationen sind an der Diskussion und an der politischen Umsetzung beteiligt.

- Seit 1998 sorgt zusätzlich eine besondere Maßnahme zur Förderung der KlientInnenpartizipation auf lokaler Ebene; Unter dem Stichwort **Client Council** wird gemeinsame Schulung von Einzelpersonen, KlientInnenratsmitgliedern und BeamtInnen durch Soziale Organisationen und die Union der Niederländischen Stadt- und Gemeindeverwaltungen durchgeführt, finanziert durch das Ministerium f. Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung und das Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport.
- **Anerkennung der Armen als kulturelle Akteure und Akteurinnen.** Kulturelle Aktivitäten müssen als wichtiger Leistungsfaktor einen wesentlichen Platz innerhalb einer Politik der sozialen Integration finden.



---

## **9. Sozialverträglichkeitsprüfung: „Poverty Proofing“**

In der Armutsforschung hat sich mit dem Begriff der „sekundären Armut“ ein Terminus etabliert, der deutlich macht, dass die Politik durch ihr Handeln, aber ebenso durch ihr Nicht-Tätig-Werden, Verantwortung für prekäre soziale Verhältnisse innerhalb eines Landes trägt. Gesetze zu erlassen bedeutet, ganz wesentlich am Stellen der Weichen für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft beteiligt zu sein – und da erscheint es nur recht und billig, wenn im Zuge dessen nicht nur, wie schon bisher, die monetären Kosten beziffert werden, sondern auch die sozialen Kosten in Hinblick auf Verteilungsgerechtigkeit. Denn diese Kosten sind zumeist nicht gleichmäßig zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen verteilt. Die Einführung einer Sozialverträglichkeitsprüfung würde bedeuten, dass die Politik der Frage nach unintendierten sozialen Folgen von Gesetzesvorhaben die angemessene Bedeutung einräumt.

### **Eine Sozialverträglichkeitsprüfung müsste zumindest drei Aspekte umfassen:**

- Sie müsste sowohl für die Bundes- als auch die Landesgesetzgebung gelten.
- Sie müsste auf alle Gesetzesentwürfe angewandt werden, da nicht nur die Sozialgesetzgebung für das Entstehen und gleichzeitig auch die Bekämpfung von Armutslagen relevant ist. Die Einsicht, dass es zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung eine Politik des „Mainstreaming“ braucht, wird auch seitens der EU betont.
- Darüber hinaus ist auch dafür Sorge zu tragen, dass eine entsprechende Evaluierung des Gesetzesvollzugs sichergestellt ist. Ein Paradebeispiel für die Kluft zwischen den im Gesetz festgelegten Zielsetzungen und dem tatsächlichen Ergebnissen bildet das Sozialhilfesystem der Bundesländer.

In Irland wurde die gesamte Arbeit an den Aktionsplänen unter den Titel „Poverty Proofing“ gestellt. In einigen deutschen Städten werden Sozialverträglichkeitsprüfungen für die kommunale Ebene entwickelt. Und die Armutskonferenzen in ganz Europa arbeiten an den wissenschaftlichen Grundlagen und praxisrelevanten Indikatoren für Poverty proofing-Verfahren.

In Oberösterreich wurde bereits 1998 eine Studie für eine Sozialverträglichkeitsprüfung in Auftrag gegeben.



## **10. Protest gegen derzeit in Planung befindliche sozialpolitische Maßnahmen mit armutsfördernder Wirkung.**

Abgesehen von der Benennung konkreter Handlungsfelder und konkreter Maßnahmen für eine Politik gegen Armut und Ausgrenzung aus der Sicht sozialer Non-Profit-Organisationen erscheint es uns notwendig, im Rahmen dieser Stellungnahme zum 2. österreichischen NAP gegen Armut und soziale Ausgrenzung zu zwei geplanten politischen Maßnahmen Stellung zu nehmen, da diese mit einer Politik, die sich der Armutsprävention- und -bekämpfung verpflichtet, in keiner Weise vereinbar sind. Dabei handelt es sich um die geplante Pensionsreform und die im Regierungsprogramm angekündigte „Überführung der Notstandshilfe in eine <Sozialhilfe neu>“.

### **10.1. Anmerkungen zur geplanten Überführung der Notstandshilfe in eine „Sozialhilfe neu“.**

Die derzeit vorliegenden Angaben seitens der Bundesregierung, wie sich diese Überführung konkret gestalten soll, sind ausgesprochen dürftig. Erfolgt die Abschaffung der Notstandshilfe ohne eine Adaptierung der Vergaberegeln in der Sozialhilfe, so bedeutet dies für ehemalige NotstandshilfebezieherInnen und nunmalige SozialhilfebezieherInnen eine Reihe von Verschlechterungen und in der Folge ein massiv gesteigertes Risiko, von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen zu sein. Aus diesem Grund können wir auch an dieser Stelle nur einmal mehr die Notwendigkeit der Schaffung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung betonen.

Zu den Kritikpunkten im Einzelnen:

#### **Viele NotstandshilfebezieherInnen werden keine Sozialhilfe erhalten.**

Dies zum einen, weil eine große Zahl von Personen durch eine restriktive Vermögensanrechnung (so schließt bereits der Besitz eines Autos vielfach einen Anspruch auf Sozialhilfe aus) und eine restriktive Definition von Notlage (und die damit verbundene stärkere Anrechnung von PartnerInnen-Einkommen) überhaupt keinen Anspruch haben wird.

Zum anderen ist davon auszugehen, dass ein Teil der Betroffenen trotz finanzieller Notlage keinen Antrag auf Sozialhilfe stellen wird, da SozialhilfebezieherInnen gegenüber NotstandshilfebezieherInnen einer ungleich höheren Stigmatisierungsgefahr ausgesetzt sind: Während NotstandshilfebezieherInnen einen Rechtsanspruch auf eine Versicherungsleistung geltend machen, werden SozialhilfebezieherInnen in der öffentlichen Meinung nach wie vor als „unwürdige Arme“ wahrgenommen. Wissenschaftliche Schätzungen sprechen von einer derzeit bestehenden non-take-up Rate von 100% und mehr.

Es ist ebenfalls zu erwarten, dass Personen aufgrund der in der Sozialhilfe geltenden Regress-Verpflichtungen ihren Anspruch nicht geltend machen werden.

#### **Der Bezug von Sozialhilfe bedingt den Verlust von sozialem Schutz:**

Anders als NotstandshilfebezieherInnen sind SozialhilfebezieherInnen nicht krankenversichert, und anders als bei der Notstandshilfe werden Zeiten des Sozialhilfebezugs nicht als Ersatzzeit in der Pensionsversicherung bewertet. Abgesehen von einem Verlust von sozialem Schutz für die Betroffenen bedeutet dies auch einen Einnahmementfall für Pensions- und Krankenversicherung.



#### **Materielle Armut**

Während die Notstandshilfe eine in ihrer Höhe eindeutig normierte Versicherungsleistung mit Lohnersatzcharakter darstellt, besteht auf „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ in der Sozialhilfe nur ein allgemeiner Rechtsanspruch, d.h., kein Anspruch auf eine Leistung in bestimmter Höhe. Auf andere Leistungen der Sozialhilfe (z.B. Sonderbedarf) besteht überhaupt kein Rechtsanspruch. Die von den Landesregierungen per Verordnung festgelegten Sozialhilferichtsätze haben nur den Charakter von Orientierungshilfen und bilden im Sozialhilfevollzug in der Regel Obergrenzen; Festsetzung und Valorisierung erfolgen letztlich willkürlich.

Entspricht der im Finanzausgleich festzulegende Mitteltransfer an die Sozialhilfe nicht dem tatsächlichen Mehrbedarf durch die neue KlientInnengruppe (und hier stellt sich tatsächlich die Frage, wie dieser Bedarf im Rahmen des Finanzausgleichs der Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit entsprechend festgelegt werden soll), ist damit zu rechnen, dass die Sozialhilferichtsätze im Allgemeinen und die Aufwendungen pro KlientIn im Speziellen abgesenkt werden. Wahrscheinlich scheint auch, dass, der Praxis der letzten Jahre folgend, weitere Leistungsarten der Sozialhilfe vom Pflicht- in den Kannleistungsbereich verschoben werden.

Fraglich bleibt auch, wie ein überregionaler Ausgleich zwischen Regionen mit hoher und niedrigerer Langzeitarbeitslosigkeit erfolgen soll, da schon derzeit faire Ausgleichmechanismen zwischen finanzkräftigeren und schwächeren Gebietskörperschaften fehlen und Kommunen bzw. Regionen mit hoher Langzeitarbeitslosigkeit droht, auf den Kosten „sitzen zu bleiben“.

#### **Ausschluss von MigrantInnen**

Zur Stellung von MigrantInnen in der Sozialhilfe hält der Sozialhilfeexperte Walter Pfeil fest: „Die Regelungen über die Ansprüche von NichtösterreicherInnen sind gewiss als eines der dunkelsten Kapitel im geltenden Sozialhilferecht anzusehen“<sup>1</sup>. Derzeit im Bereich der Notstandshilfe bestehende Diskriminierungen von MigrantInnen würden durch eine Überführung der Notstandshilfe in die Sozialhilfe massiv verschärft, da (abgesehen von der Gruppe der gleichgestellten MigrantInnen) Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft keinerlei Rechtsanspruch auf Leistungen der Sozialhilfe haben.

#### **Fehlender Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Gibt es schon für Personen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, keinen Rechtsanspruch auf eine Teilnahme an Projekten und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so ist der Zugang von SozialhilfebezieherInnen ein nochmals schlechterer – zu AMS-finanzierten Maßnahmen haben SozialhilfebezieherInnen nur im Ausnahmefall Zugang; die wenigen existierenden Angebote der Länder reichen nicht aus, um den Bedarf zu decken.

Das Argument, dass die Vermittlung von langzeitarbeitslosen Personen ja beim AMS verbleiben könne, ist insofern wenig schlüssig, als es dadurch eben nicht zu einer Vermeidung von vermuteten Doppelgleisigkeiten kommen würde, sondern sich die bestehenden Kooperationsprobleme zwischen AMS und Sozialhilfe noch potenzieren würden. Zu befürchten ist, dass sich das AMS auf seine Klientel konzentriert und für langzeitarbeitslose Menschen eine Arbeitsvermittlung „zweiter Klasse“ entsteht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Pfeil, Walter (2001): Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer, S. 139.



## 10.2. Altersarmut verhindern! Anmerkungen zur geplanten Pensionsreform

### Kumulierung von Belastungen: Spielraum ist Null

Das Problem für Einkommensschwache: In den "untersten" Haushalten kommt es zur Kumulierung von Belastungen, die in Summe existenzbedrohlich sind. Haushalte, die am finanziellen Limit leben, müssen im Gegensatz zu "oberen" Einkommen ihr gesamtes Monatseinkommen für das Notwendigste ausgeben. Der Spielraum ist null, z.B. für Privatversicherungen. Höhere Mieten, Selbstbehalte, Pflegeausgaben, Medikamente, etc. bedeuten dort, wo jeder Cent dreimal umgedreht wird, eine finanzielle Katastrophe. Das Pflegegeld deckt die Aufwendungen für die Betroffenen nicht ab.

### Mehr und länger krank im Alter + weniger Pensionseinkommen = kein Geld für notwendige Hilfe

- Dies bedeutet auch, dass alte Menschen kein Geld haben, ihre Pflege zu finanzieren, da das Pflegegeld die notwendigen Leistungen in den meisten Fällen nicht abdeckt. Bei 32,6% der Pflegebedürftigen beträgt die Summe aus monatlicher Nettopension und Pflegegeld weniger als 726 €. <sup>1</sup>

Die Steigerung der sozialen Ungleichheit erhöht das Krankheitsrisiko im Alter. Alle Studien in Österreich kommen zu einem Schluss: dass mit fallendem Einkommen die Lebenserwartung sinkt und das Erkrankungsrisiko steigt. Die empirischen Daten für Österreich scheinen die Volksweisheit zu bestätigen: "Lieber reich und gesund als arm und krank". Zahlen über die Sterblichkeit in Österreich zeigen uns auf die Spitze getrieben die Ungleichheit vor dem Tod: **Wer geringes Einkommen und geringe Bildung hat, hat nicht nur eine geringere Lebenserwartung, sondern im Alter auch weniger von Behinderung freie Jahre in Gesundheit zu erwarten.** Männer und Frauen "unten" sind im Durchschnitt 2,2 bzw. 2,8 Jahre gesundheitlich so sehr eingeschränkt, dass sie in ihren lebensnotwendigen Tätigkeiten auf fremde Hilfe angewiesen sind, wohingegen Männer und Frauen "oben" im Durchschnitt nur 0,8 bzw. 1,3 Jahre pflegebedürftig sind. <sup>2</sup>

Die steigende Zahl der Mindestpensionist/innen wird also öfter krank und pflegebedürftig sein als Ältere mit höheren Pensionen, aber gleichzeitig weniger Geld zur Bezahlung sozialer Dienstleistungen zur Verfügung haben.

### Totalüberforderung der Sozialhilfe

- Mit dem Ansteigen der MindestpensionistInnen sinkt der Eigenleistungsanteil der Betroffenen an Pflegeleistungen in Alten- bzw. Pflegeheimen. Die Ausgaben der Sozialhilfe für stationäre Betreuung werden sich stark erhöhen, die Belastung der an sich schon überforderten Sozialhilfe der Länder weiter steigen.

Die Sozialhilfe wurde eigentlich nur als Instrument zur individualisierten Überbrückung außergewöhnlicher Notlagen konstruiert. Von daher ist sie gar nicht geeignet, regelmäßig wiederkehrende und massenhaft auftretende soziale Risikolagen aufzufangen; - genauso wenig wie sie Kürzungen und Restriktionen in den Sozialversicherungssystemen, z.B. in der Arbeitsmarktpolitik oder den Pensionen, beheben kann.

Eine zusätzliche Armutsfalle ist die **Umwandlung der Notstandshilfe in die Sozialhilfe**. Ältere Menschen, die keinen Job mehr finden, werden zu Almosenempfänger/innen und die Bezugszeiten nicht auf die Pension angerechnet. Die Pension sinkt weiter. Bei 40 Jahren Durchrechnung bedeutet das, - da Sozialhilfe für Null Versicherungszeiten zählt, Notstandshilfe aber schon -, dass der Verlust "absolut" ist: z.B. bei 4 Jahren Sozialhilfe statt Notstandshilfe: 10% weniger Pension.

---

<sup>1</sup> Badelt et al., Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems, 1997.

<sup>2</sup> Doblhammer/Kytir 1998, in: Wiener Klinische Wochenschrift 110/11, Wien



#### **Armutsvermeidung: Altersarmut verhindern**

Kann es Ziel sein, möglichst viele MindestpensionistInnen zu produzieren? Armutsbekämpfung und Armutsvermeidung gehen immer Hand in Hand. Die Prävention von Verarmungstendenzen wäre effizient und vernünftig.

Der sehenden Auges in Kauf genommene Anstieg der Altersarmut widerspricht den Grundpfeilern der europäischen Initiative der „Nationalen Aktionspläne gegen Armut“, zu denen sich auch Österreich am EU-Gipfel von Nizza verpflichtet hat. Säule Zwei der Aktionspläne lautet: „Armutsvermeidung: die Prävention sozialer Ausgrenzung.“

Eine Reformunwilligkeit in Bezug auf die Sicherung der solidarischen Sozialversicherung wird besonders bedrohliche Auswirkungen auf die unteren Mittelschichten haben.

#### **Sozialversicherung effizienter in Armutsvermeidung als Kapitalverfahren**

Warum so hart im ASVG-System gekürzt wird, ist ökonomisch nicht nachvollziehbar. Denn die Kosten im ASVG-Pensionssystem explodieren nicht, im Gegenteil: bis 2007 werden sie gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) sogar sinken.

Ab 2007 kommt es zunächst zu einer moderaten, ab etwa 2015 zu einem immer massiveren Anstieg der Zahl von PensionistInnen im Verhältnis zu den Erwerbstätigen. 2030 ist das ungünstigste Verhältnis, weil die Babyboomer in Pension gehen werden.

Heute kommen auf 1000 Beschäftigte 620 PensionistInnen. Um ein Hochschnellen auf die 1000:1000 zu verhindern, wäre es notwendig, die Erwerbsquote an das heutige Niveau der Schweiz, Dänemarks oder Norwegens anzunähern. Dann kämen 2030 auf 1000 Beschäftigte „nur“ 720 PensionsbezieherInnen.<sup>3</sup>

Entscheidend für die Finanzierung der Pensionen sind aber nicht nur die „Kopffahlen“ von Erwerbstätigen und PensionistInnen, sondern auch der Produktionsfortschritt.

Wenn das Ziel der Pensionsreform die langfristige Sicherung der Pensionen ist, würde fürs erste eine Erhöhung des Pensionsantrittsalters, kombiniert mit einer moderaten Senkung des prozentuellen Pensionsanspruchs, bis etwa 2015 reichen.

- Das Umlageverfahren ist finanzierbar, wenn es mit seinen Beiträgen an das Wirtschaftswachstum gekoppelt wird.
- Aus Sicht der Armutsvermeidung braucht es ein „**leistungsorientiertes System**“, das im Gegensatz zu einem rein „beitragsorientierten System“ **sozialen Ausgleich ermöglicht**.
- → **Der Ausgleichzulagenrichtsatz soll auf die Existenzgrenze** angehoben werden, mittelfristig können wir eine **Grundsicherung** für PensionistInnen in Anlehnung an Dänemark, Niederlande und Schweden einführen.- was einer Mindestpension nach Sozialhilfe-Bedingungen aus armutspräventiver Sicht überlegen ist.

---

<sup>3</sup> Guger/Mayrhuber, Arbeitsmarktperspektiven und Pensionsfinanzierung bis 2030, WIFO, Wien 2001.