

Pest oder Cholera ?

**Zur sozial- und armutspolitischen Bewertung
des Vorhabens, die Notstandshilfe in das
System der Sozialhilfe zu integrieren**

Von: Nikolaus Dimmel, Salzburg

Inhalt:

1. Allgemeines.....	3
1.1. Armut und Arbeitslosigkeit.....	3
1.2. Sozial- statt Notstandshilfe.....	4
2. Zumutbarkeit von Lohnarbeit	5
2.1. Notstandshilfe.....	5
2.2. Sozialhilfegesetze.....	6
2.3. Rechte und Arbeitspflichten.....	6
3. Existenzsicherung durch Notstands- und Sozialhilfe	7
3.1. Notstandshilfe.....	7
3.1.1. Notlage.....	7
3.1.2. Leistungsberechnung.....	8
3.1.3. Zeitliche Befristung.....	9
3.1.4. Tatsächliches Sicherungsniveau.....	9
3.1.5. LeistungsbezieherInnen.....	10
3.2. Sozialhilfe.....	11
3.2.1. Notlage.....	11
3.2.2. Leistungsberechnung.....	12
3.2.3. Zeitliche Befristung.....	13
3.2.4. Tatsächliches Sicherungsniveau.....	13
3.2.5. LeistungsbezieherInnen.....	13
4. Sanktionen.....	14
4.1. Notstandshilfe.....	14
4.2. Sozialhilfe.....	14
5. Sozial- statt Notstandshilfe – eine Bewertung.....	16
5.1. Pest oder Cholera ?.....	16
5.2. Folgen für die Sozialhilfeträger	17
5.3. Folgen für die Betroffenen.....	17

1. Allgemeines

1.1. Armut und Arbeitslosigkeit

Ein Überblick über bestehende Armutsrisiken zeigt 11% der Bevölkerung als armutsgefährdet und 4% als akut arm. Dabei haben Pflichtschulabsolventen ein drei mal so hohes Armutsrisiko wie Maturanten. Nach Haushaltsformen gegliedert laufen Pensionistinnen, alleinerziehende Frauen und kinderreiche Familien die höchsten Armutsrisiken. Armut geht mit fehlender Ausbildung, eingeschränkter Gesundheit und reduzierter Beschäftigungsfähigkeit einher.

Dementsprechend eng ist der Zusammenhang zwischen fehlender Erwerbsbeteiligung und Armutsgefährdung bzw. Armutsbetroffenheit. Arbeitslosigkeit indiziert ein gesteigertes Armutsrisiko, wie anhand der Gruppe der 20-60-Jährigen gemessen an ihrer Erwerbsbeteiligung (Basis 1999) gezeigt werden kann:

Nicht-/Erwerbsbeteiligung	Armutsgefährdung ¹⁾	akute Armut ²⁾
vollzeitbeschäftigt ³⁾	5%	1%
teilzeitbeschäftigt ³⁾	8%	_ ⁶⁾
arbeitslos ³⁾	35%	18%
Haushalt ³⁾	14%	4%
Pension ⁴⁾	7%	_ ⁶⁾
Sonstiges ⁵⁾	19%	_ ⁶⁾
Gesamt	8%	3%

Quelle: Interdisziplinäres Forschungszentrum Sozialwissenschaften (IFS):

Europäisches Haushaltspanel - Tabellenband zur 6.Welle; Wien, Oktober 2001

1) weniger als 60% des gewichteten Pro-Kopf-Medianeinkommens, EUROSTAT-Gewichtungsfaktoren: erster Erwachsene im Haushalt = 1, weitere Erwachsene im Haushalt = jeweils 0,5, jedes Kind im Haushalt 0,3.

2) Armutsgefährdung und zusätzlich Auftreten von mindestens einem deutlichen Mangelindikator bei der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse.

3) die im gesamten Jahr 1999 überwiegende Stellung innerhalb oder ausserhalb des Erwerbslebens;

4) wenn für 20-60Jährige der Pensionsbezug 1999 die überwiegende Einkommensquelle darstellt;

5) Personen mit keiner eindeutigen Stellung innerhalb oder ausserhalb des Erwerbslebens im Jahr 1999.

6) wegen zu geringer Fallzahlen werden keine Werte dargestellt.

1.2. Sozial- statt Notstandshilfe

Die österreichische Bundesregierung legte sich in ihrem Arbeitsübereinkommen 2003 auf das armutspolitische Produktionsziel fest, die eigenständige Versicherungsleistung der Notstandshilfe zu beseitigen und durch deren Integration in eine Fürsorgeleistung der Sozialhilfe ersetzen.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür dürfte auch angesichts der „veränderten“ Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe der zwischenzeitig in Grundzügen vorliegende Entwurf zu einem Bundesgrundsatzgesetz zur Sozialhilfe oder zu einer adäquaten Vereinbarung gem. Art. 15-a B-VG über ein harmonisiertes Sozialhilfewesen sein.

Mit diesem Vorhaben wird einerseits Druck auf die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsloser ausgeübt, andererseits der Finanzierungsaufwand für die Existenzsicherung der Langzeitarbeitslosen erheblich reduziert. Im Ergebnis wird der bislang schon prekäre existenzsichernde Auftrag der Notstandshilfe überhaupt eliminiert.

Die mit der Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen sozialen Belastungen werden dem Sozialhilfesystem überbunden. Dieses wird angesichts des budgetpolitischen Drucks in den Bundesländern als Reaktion darauf voraussichtlich noch repressivere Vollzugsmuster hervorbringen. Die Kluft zwischen statistisch erfasster und administrativ bekämpfter Armut wird dadurch verbreitert.

Fakt ist: beide Systeme - Notstands- und Sozialhilfe - bieten in mehrfacher Hinsicht zwar ungleiche, jedenfalls aber nicht bedarfsdeckende soziale Sicherungschancen. Zum ersten gelten unterschiedliche Zumutbarkeitskriterien der abgeforderten Lohnarbeit. Zum zweiten sind in den beiden Systemen unterschiedliche Mindestsicherungsniveaus eingezogen. Zum dritten sind die Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung („compliance“) in beiden Systemen unterschiedlich ausgestaltet.

2. Zumutbarkeit von Lohnarbeit

2.1. Notstandshilfe

Nach Ausschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosen- oder Karenzgeld kann (!) Notstandshilfe gewährt werden. Dies dann, wenn Arbeitslose der Vermittlung zur Verfügung stehen, arbeitsfähig und arbeitswillig sind, bestimmte persönliche Voraussetzungen (§34 AIVG) erfüllen und sich in einer Notlage befinden.

Formal gelten beim Notstandshilfebezug die Arbeitsfähigkeits- und Arbeitswilligkeitsbestimmungen des § 7 Abs 1 AIVG. Anspruch auf Arbeitslosengeld hat demnach, wer der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht, die Anwartschaft erfüllt und die Bezugsdauer noch nicht erschöpft hat. Der Arbeitsvermittlung steht zur Verfügung, wer eine Beschäftigung aufnehmen kann und darf, wer zudem arbeitsfähig, arbeitswillig und arbeitslos ist.

Arbeitsfähig gem. § 8 Abs 1 AIVG ist, wer nicht invalid beziehungsweise nicht berufsunfähig ist. Bestehen Zweifel hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit, ist der Arbeitslose verpflichtet, sich auf Anordnung der regionalen Geschäftsstelle ärztlich untersuchen zu lassen. Weigert er sich, dieser Anordnung Folge zu leisten, so erhält er für die Dauer der Weigerung kein Arbeitslosengeld.

Arbeitswillig ist gem. § 9 Abs 1 AIVG, wer bereit ist, eine durch die regionale Geschäftsstelle vermittelte zumutbare Beschäftigung anzunehmen oder sich zum Zwecke beruflicher Ausbildung nach- und umschulen zu lassen oder an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt teilzunehmen oder von einer sonst sich bietenden Arbeitsmöglichkeit Gebrauch zu machen und darüber hinaus alle gebotenen Anstrengungen von sich aus unternimmt, eine Beschäftigung zu erlangen, soweit ihm dies nach seinen persönlichen Fähigkeiten zumutbar ist.

§ 9 Abs 2 AIVG bestimmt, dass diese Zumutbarkeit einer Arbeit für Notstandshilfebezieher dann gegeben ist, wenn die angebotene Arbeit 1. den körperlichen Fähigkeiten des Arbeitslosen angemessen ist, 2. seine

Gesundheit und Sittlichkeit nicht gefährdet und 3. angemessen entlohnt wird.

Im Notstandshilfebezug wird also keine Rücksicht mehr auf berufliche Qualifikationen, bisherige Berufserfahrungen, Fähigkeiten und Neigungen wie im Arbeitslosengeldbezug genommen.

2.2. Sozialhilfegesetze

In den Sozialhilfegesetzen der Länder sind die Zumutbarkeitsbestimmungen im Rahmen der Bestimmungen über den Einsatz der eigenen Arbeitskraft geregelt. Demnach sind Art und Ausmaß der Hilfe davon abhängig zu machen, dass der Hilfesuchende bereit ist, seine Arbeitskraft in zumutbarer Weise zur Beschaffung seines Lebensbedarfes einzusetzen.

Dabei ist auf die persönlichen Verhältnisse des Hilfesuchenden, insbesondere den körperlichen und geistig-seelischen Zustand sowie den Grad seiner sozialen Anpassung, das Lebensalter und die berufliche Eignung und Vorbildung des Hilfesuchenden sowie gegebenenfalls auch auf die geordnete Erziehung der unterhaltsberechtigten Kinder angemessen Bedacht zu nehmen. Über Anordnung des Sozialhilfeträgers hat sich der Hilfesuchende zumutbaren Maßnahmen zu unterziehen, die zur Verbesserung seiner Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt dienen.

Dabei sind einige Ausnahmen vorgesehen. So darf der Einsatz der eigenen Arbeitskraft keinesfalls verlangt werden von Erwerbsunfähigen, von Personen, die Hilfe zur Erwerbsbefähigung erhalten sowie von Frauen ab dem vollendeten 60. und von Männern ab dem vollendeten 65. Lebensjahr.

Dieses Grundmuster findet sich mit einigen sprachlichen und systematischen Abweichungen in allen Landes-SozialhilfeG mehr oder weniger deckungsgleich.

2.3. Rechte und Arbeitspflichten

Im Ergebnis sind die formalen Zumutbarkeitsbestimmungen der Notstandshilfe enger und schärfer als diejenigen des Sozialhilferechts. Hier ist jede Arbeit zumutbar, so lange sie den körperlichen Fähigkeiten des Arbeitslosen

angemessen ist, seine Gesundheit und Sittlichkeit nicht gefährdet und angemessen entlohnt wird. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu handhaben obliegt Behörde.

Demgegenüber ist der formale Beurteilungsrahmen des Sozialhilferechts komplexer. Hier soll auf die persönlichen Verhältnisse des Hilfesuchenden, den körperlichen und geistig-seelischen Zustand, den Grad der sozialen Anpassung, das Lebensalter, die berufliche Eignung, die Vorbildung, die geordnete Erziehung der unterhaltsberechtigten Kinder, die Führung eines Haushaltes, die Pflege von Angehörigen sowie die Anforderungen aus den familiären Verhältnissen Bedacht genommen werden, wenn die Zumutbarkeit von Lohnarbeit geprüft wird.

Indes, in der tatsächlichen Vollzugspraxis verhält es sich umgekehrt; hier erweist sich die Sozialhilfe als das restriktivere und repressivere Instrument. Anders gesagt: der Sozialhilfenvollzug schöpft die ihm an die Hand gegebenen Möglichkeiten nicht aus, während der bedingte Rechtsanspruch auf Notstandshilfe sich in einem engen gesetzlichen Korsett befindet.

3. Existenzsicherung durch Notstands- und Sozialhilfe

Nicht nur in der Frage der Zumutbarkeit von Arbeit, auch im materiellen Sicherungsniveau finden sich im Systemvergleich erhebliche Unterschiede.

3.1. Notstandshilfe

Da es kein Mindestarbeitslosengeld vergleichbar der Ausgleichszulage gibt, reproduziert die Notstandshilfe nicht-bedarfsdeckende Arbeitersatzeinkommen auf noch niedrigerem Niveau. Sie kann also ein Abgleiten in Armut, insbesondere aufgrund wiederholt auftretender bzw. länger dauernder Arbeitslosigkeit, nicht vermeiden.

3.1.1. Notlage

Im Notstandshilfesystem liegt eine „Notlage“ dann vor, wenn der Haushalt, in

dem die betroffene Person lebt, unter Einrechnung sämtlicher Einkommen der betroffenen Person (Vermietung, Verpachtung, Witwen-/Witwerpension) sowie von Ehepartnern und Lebensgefährten ein bestimmtes Einkommensniveau nicht erreicht.

Auch die Höhe der Notstandshilfe selbst hängt im Weiteren von den Einkommensverhältnissen des Haushaltes, in dem die betroffene Person lebt, ab. Das Einkommen der Eltern eines/einer Jugendlichen, welche/r mit diesen im gemeinsamen Haushalt lebt, wird nicht berücksichtigt. Bei der Berechnung des Einkommens des Ehegatten bzw. Lebensgefährten sowie der Unterhaltsberechtigten wird eine Freigrenze gewährt, sodass das Einkommen nicht im vollen Ausmaß auf die Notstandshilfe angerechnet wird.¹

In der Tat kommt es vor allem bei erheblichen Einkommensunterschieden zwischen den Ehepartnern oder Lebensgefährten vor Eintritt des Risikofalles Arbeitslosigkeit oftmals zum gänzlichen Wegfall des Anspruchs auf Notstandshilfe. Aufgrund des Einkommensgefälles zwischen Männern und Frauen betreffen diese Anrechnungsbestimmungen zu 90% Frauen (*Mitter* 2003) und verkörpern damit aller Wahrscheinlichkeit nach eine rechtswidrige „mittelbare Diskriminierung“. Eine anhängige Beschwerde der AK OÖ vor dem VwGH (VfGH) ist noch unerledigt.

3.1.2. Leistungsberechnung

Die Höhe der Notstandshilfe richtet sich nach der Höhe des Zeitraumes, in dem das davor liegende Arbeitslosengeld zuerkannt wurde, nach der Höhe dieses Arbeitslosengeldbezuges und nach dem Partnereinkommen.

¹ Diese Freigrenze beträgt für den Partner 2003 monatlich 437.- €; der Zusatzfreibetrag für Unterhaltsberechtigte beträgt 218,50.- €; die vom Arbeitseinkommen des Partners in Abzug zu bringende Werbekostenpauschale beträgt 11.- €. Die Einkommensanrechnung basiert auf dem Durchschnittseinkommen der letzten drei Monate nach Abzug der Werbekostenpauschale und Freigrenzen, wobei die Freigrenzen im Falle der Erkrankung, Geburt, Todesfall oder Hausstandsgründung um bis zu 50 Prozent erhöht werden können. Zusätzlich zur Notstandshilfe gebühren Familienzuschläge für unterhaltsberechtigte Angehörige (EhepartnerIn, minderjährige und behinderte volljährige Kinder).

Die Notstandshilfe beträgt dann 95% des in Betracht kommenden Grundbetrages des Arbeitslosengeldes, wenn das Arbeitslosengeld unter dem Ausgleichssatz des ASVG liegt (2003: 643,54.- €); ansonsten (und im Regelfall) beträgt sie 92% des in Betracht kommenden Grundbetrages des Arbeitslosengeldes.

Nach sechsmonatiger Bezugsdauer von Notstandshilfe wird eine Obergrenze bei der Höhe der Notstandshilfe eingezogen (Deckelung), abhängig von der vorangegangenen Dauer des Arbeitslosengeldbezuges. Hat der/die Betroffene zuvor 20 Wochen Arbeitslosengeld erhalten, beträgt die maximale Höhe der Notstandshilfe EUR 630,92.

zuvor 30 Wochen Arbeitslosengeld erhalten, beträgt die maximale Notstandshilfe EUR 736,--.

zuvor 39 bzw. 52 Wochen Arbeitslosengeld erhalten, wird keine Deckelung vorgenommen.

Zur Notstandshilfe darf der/die Arbeitslose indes maximal bis zur Geringfügigkeitsgrenze von EUR 309,38 monatlich "dazuverdienen".

Notstandshilfebezieher sind kranken- und pensionsversichert. Das AMS budgetierte 2002 291.- Mio € für die Übernahme der KV- und 413.- Mio € für die Übernahme der PV-Kosten.

3.1.3. Zeitliche Befristung

Zeitlich ist der Bezug von Notstandshilfe grundsätzlich nicht beschränkt. Operativ muss ihr Bezug alle 52 Wochen neu beantragt werden. Die Vollzugspraxis des AMS kennt indes die Form des „Dauerbezuges“ bei einer Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten.

3.1.4. Tatsächliches Sicherungsniveau

2002 erreichte die durchschnittliche monatliche Notstandshilfe-Leistung für Frauen 468,30.-€, für Männer 600,90.-€ - unter Einrechnung allfälliger

Partnereinkommen. Zugleich lag der pensionsrechtliche Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende 2002 bei 630,92.- € pro Monat.

Demgegenüber erreichte das durchschnittliche Jahres-Netto-Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen - jene Einkommenshöhe, die von 50% der Erwerbstätigen nicht erreicht wird – 2001; im Monatszwölftel (aliquote Verteilung des 13./14.Bezuges auf das gesamte Jahr) also 1.101.-€.

Dies illustriert, warum u.a. längere und häufige Arbeitslosigkeit als virulentes Armutsrisiko angesehen werden muss. In der Tat schützt der Bezug von Notstandshilfe nicht vor Verarmung im Sinne extremer sozialer Randständigkeit.

3.1.5. LeistungsbezieherInnen

Im Jahr 2002 bezogen 82.850 Personen (34.998 Frauen und 47.852 Männer) zum Stichtag Notstandshilfe. Über das gesamte Jahr hinweg waren es 172.100 Insgesamt wurden für diese Personen 786 Mio € aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung aufgewendet. Die Entwicklung von 1990-2001 verlief dynamisch:

8.27 Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Jahresdurchschnitt 1990 bis 2001

Recipients of benefits from unemployment insurance, annual average 1990 to 2001

Jahr	Arbeitslosengeld			Notstandshilfe			Insgesamt		
	männlich	weiblich	zusammen	männlich	weiblich	zusammen	männlich	weiblich	insgesamt
1990	54.437	43.475	97.912	21.381	32.737	44.118	75.819	66.212	142.030
1994	76.674	51.965	128.639	34.440	32.450	66.890	127.639	66.028	194.667
1995	74.430	49.593	124.023	35.008	35.708	71.316	134.015	71.316	205.332
1996	77.691	49.330	127.021	40.964	41.384	82.148	138.655	90.514	229.169
1997	73.813	48.797	122.610	46.124	43.791	89.915	132.590	89.915	222.505
1998	72.399	48.836	121.235	48.440	46.030	94.470	130.236	94.470	224.706
1999	69.465	47.080	116.545	45.400	41.446	86.846	125.235	86.846	212.081
2000	63.967	43.969	107.936	40.002	34.925	74.927	107.936	74.927	182.863
2001	70.952	46.899	117.851	32.154	32.540	71.694	110.106	75.436	185.542

Q. AMS

Nicht nur österr. Staatsbürger, auch Drittstaatenbürger haben einen bedingten Rechtsanspruch auf Notstandshilfe, so lange sie nicht länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos waren.

3.2. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe verkörpert das unterste soziale Netz des Wohlfahrtsstaates. Sie soll alle jene Risiken auffangen, die in den ihr vorgelagerten Systemen nicht aufgefangen werden. Sozialhilfe dient der Armutsbekämpfung, im Weiteren aber auch der nachhaltigen Vermeidung von Armut. De facto erweist sich die Sozialhilfe seit Anfang der 1990er Jahre überfordert, den an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden: ein hohes Maß an Nichtinanspruchnahme, Fehlleistungen der vollziehenden Verwaltung, mediale Hetzkampagnen und die symbolische Politik der Landtage kennzeichnen die Krise des zweiten sozialen Netzes.

3.2.1. Notlage

Die individuellen Zugangsvoraussetzungen (Notlage) zur Gewährung von Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes sind komplex. Leistungen sind subsidiär nach Realisierung der Leistungsverpflichtungen von Dritten zu erbringen, setzen im Wesentlichen den Einsatz des gesamten eigenen Vermögens und Einkommens, die Verfolgung von zustehenden Rechtsansprüchen sowie eine umfassende Mitwirkung am Verfahren voraus. Leistungsverpflichtungen Dritter werden extensiv interpretiert. Hierbei wird nicht nur den EhegattInnen, sondern - contra legem – auch den LebensgefährtInnen eine Unterhaltspflicht unterstellt. Zum Einsatz des eigenen Vermögens zählt indes nur der Einsatz jenes Vermögens, welches keinem Verwertungsverbot unterliegt (zur Berufsausübung erforderliche Gegenstände; Wohnraum für den Eigenbedarf) oder nicht unter den Begriff des Schonvermögens (i.d.R. ein Vielfaches des Richtsatzes) fällt. Der Einsatz des eigenen Einkommens ist in einigen Bundesländern durch sog. „Arbeitnehmerfreibeträge“ (anrechnunglose Einkommen) abgeschwächt. Zum System der Sozialhilfe gehört auch, dass gewährte Leistungen rückzuerstatten sind, wenn der Empfänger der Hilfe i.d.R. binnen drei Jahren nach Leistung zu hinreichendem Vermögen gelangt. Diese Regressdrohung richtet sich je nach Bundesland auch gegen Eltern und Kinder der Hilfeempfänger. Gegebenenfalls werden die Erben des Liegenschaftsvermögens eines Sozialhilfeempfängers vor Einantwortung belastet, wenn die Forderungen des

Sozialhilfeträgers grundbücherlich sichergestellt wurden.

3.2.2. Leistungsberechnung

Grundlage der Sozialhilfeleistungsberechnung ist eine Haushaltsbedarfsberechnung. Dabei sind sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Bedarfe, sofern sie auf Grundlage der Materiengesetze anzurechnen sind, einander gegenüberzustellen. Die Bedarfe werden mithilfe von personenbezogenen Sozialhilfe-Richtsätzen (Alleinunterstützte, Hauptunterstützte, Mitunterstützte mit und ohne Familienbeihilfenanspruch) berechnet. Allerdings sind die Richtsätze der einzelnen Bundesländer unterschiedlich hoch:

Sozialhilferichtsätze 2003 in Euro									
Sozialhilfe-Richtsatz	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Wien
Alleinunterstützter	400	398	467,3	506,4	394	472	398,9	447,9	390,3
Hauptunterstützter	331	328	410,3	460	355	431	341,3	375,8	380,6
Mitunterstützter ohne Familienbeihilfe	241,5	240	213,7	273,8	227	288	237,4	239,7	195,5
Mitunterstützter mit Familienbeihilfe	118,5	119	126,7	140,8	106	146	132,7	146	117
Paar mit 10-jährigem Kind*	691	687	750,7	874,6	688	865	711,4	761,5	693,1
Alleinerzieherin mit 10-jährigem Kind **	449,5	447	537	600,8	461	577	474	521,8	497,6

*Der Sozialhilferichtsatz setzt sich zusammen aus: Richtsatz für eine hauptunterstützte Person, eine mitunterstützte Person ohne sowie eine mitunterstützte Person mit Anspruch auf Familienbeihilfe. ** Der Sozialhilferichtsatz setzt sich zusammen aus: Richtsatz für eine hauptunterstützte Person und eine mitunterstützte Person mit Anspruch auf Familienbeihilfe
Quelle: Mitter 2003

Diese Richtsätze verstehen sich als Richtwerte. Sie können über- und unterschritten werden. Überdies besteht auf eine Richtsatzleistung kein zwingend durchsetzbarer Rechtsanspruch. Vielmehr steht es der Behörde frei, stattdessen auch Sach- oder Geldleistungen zu gewähren.

Neben den Richtsätze besteht ein Anspruch auf Übernahme der Wohnkosten, allerdings in unterschiedlicher Höhe (und Berechnung). Bei Personen ohne Sozialversicherungsschutz besteht sowohl auf die Übernahme der Kosten der Selbstversicherung in der KV als auch auf die Übernahme von Pensionsversicherungsbeiträgen kein Rechtsanspruch.

3.2.3. Zeitliche Befristung

Sozialhilfeleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes werden im Regelfall befristet auf monatlicher Berechnungsbasis gewährt. Nur bei Personen, bei denen sich die Notlage absehbar nicht ändert (PensionsbezieherInnen) werden unbefristete Leistungen gewährt.

3.2.4. Tatsächliches Sicherungsniveau

Das tatsächliche Leistungsniveau der Sozialhilfe lässt sich nur schwer bemessen. Den 424 Mio € Bruttoausgaben (2000) wurden seitens der Bundesländer keine proportionalen Einnahmen gegengerechnet. Erfahrungsgemäß entsprechen den Ausgaben der offenen Sozialhilfe etwa 30% der Ausgabensumme (Ersätze von Empfängern, Dritten, allgemeine Einnahmen) in Höhe von 128 Mio €. Sihin bleiben Nettoaufwendungen in Höhe von 296 Mio € für die gesamte Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes (Richtsätze, Wohnaufwand, Krankenhilfen, Erwerbsbefähigung). Etwa die Hälfte davon entfällt auf die Krankenhilfe zugunsten nicht-krankenversicherter Personen und kann daher hier ausgeblendet werden. Dies ergäbe knapp 1.400.- € Netto-pro-Kopf-Aufwand pro Jahr; einschließlich Sonderzahlungen entspräche dies einer durchschnittlichen monatlichen Transferleistung von etwa 120.- €.

3.2.5. LeistungsbezieherInnen

8.30 BezieherInnen von Sozialhilfe und von Pflegegeld der Bundesländer 2000

Persons supported by social assistance and care allowance of the Länder in 2000

Unterstützte Person	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Obersteiermark
Summe BezieherInnen von Sozialhilfe und von Pflegegeld	2.781	6.066	27.242	10.792	11.826	18.004	11.011	6.046	01.000	106.036
BezieherInnen von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der offenen Sozialhilfe:										
Allein- und Hauptunterstützte	857	4.243	1.578	3.150	3.756	4.373	1.727	30.893	40.587	
Mitunterstützte ohne Familienbeihilfe	31	984	208	308	678	403	141	3.147	5.990	
Mitunterstützte mit Familienbeihilfe	156	3.293	578	1.170	927	1.221	1.169	10.071	18.275	
Mitunterstützte insgesamt	187	3.247	786	1.478	1.605	1.624	1.337	13.318	34.235	
Allein-, Haupt- und Mitunterstützte zusammen	1.044	7.590	2.362	4.628	5.361	6.027	3.067	34.711	64.822	
BezieherInnen von Dauerleistungen (unterstützungen)		1.065	6.547	1.079	4.834	4.852	3.432	3.057	3.443	23.040
BezieherInnen von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes in Alterswohn- und Pflegeheimen *)	794	326	9.589	5.739	3.829	3.869	129	2.106	8.752	33.133
BezieherInnen von Landes-Pflegegeld	1.987	5.606	10.127	7.691	3.122	8.794	4.825	1.783	8.146	52.091

Q: Anteil der LandesbezieherInnen. STATISTIK AUSTRIA. *) Nach dem Unterstützungsstatus sind in der offenen Sozialhilfe (Prozentsatz) vor allem die Dauerunterstützten und nur zum Teil die nicht-dauerunterstützten Personen erfasst. Übersteigt die Anzahl der Dauerunterstützten jene der Allein-, Haupt- und Mitunterstützten, können nicht alle DauerleistungsbezieherInnen nach ihrem Status als Allein-, Haupt- oder Mitunterstützte angegeben werden. Für das Burgenland fehlen die Angaben nach dem Unterstützungsstatus in Graz. **) Für Kärnten, Tirol und Vorarlberg die SozialleistungsbezieherInnen in Alterswohn- und Pflegeheimen nur zum Teil erfasst. **) Ohne die BezieherInnen von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes in der offenen Sozialhilfe des Burgenlandes. **) Ohne Burgenland.

Weniger als 105.000 Personen bezogen im Jahr 2000 zum Stichtag Sozialhilfe, davon in der offenen Sozialhilfe (außerhalb von Anstalten und

Heimen) 40.000 Allein- und Hauptunterstützte, ca. 6.000 mitunterstützte Gatten und Lebensgefährten sowie knapp 18.500 Kinder.

4. Sanktionen

4.1. Notstandshilfe

§ 10 AIVG sieht Konsequenzen für den Nichtantritt einer zugewiesenen zumutbaren Beschäftigung vor. Die Bandbreite von Verhalten, innerhalb derer eine arbeitslose Person sanktioniert werden kann, ist breit. Sanktionen drohen, wenn der Arbeitslose sich weigert, die ihm von der regionalen Geschäftsstelle zugewiesene zumutbare Beschäftigung anzunehmen, einen Beschäftigungsantritt vereitelt, sich ohne wichtigen Grund weigert, einem Auftrag zur Nach- bzw. Umschulung zu entsprechen, durch sein Verschulden den Erfolg der Nach- bzw. Umschulung vereitelt, ohne wichtigen Grund die Teilnahme an einer Maßnahme zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verweigert oder den Erfolg einer entsprechenden Maßnahme vereitelt.

Die Sanktionslogik des § 10 AIVG stellt es dem Arbeitsmarktservice anheim, etwa zwischen einer neuerlichen Kurs- bzw. Qualifikationsmaßnahme und der Verhängung einer Sperre frei zu entscheiden. Desgleichen bleibt es ihm überlassen, im Falle des verweigerten Antritts einer zugemuteten Arbeit vor Verhängung einer Sanktion wegen Arbeitsunwilligkeit Beschäftigungsalternativen anzubieten.

Der Inhalt der Sanktion nach § 10 AIVG besteht darin, dass der Arbeitslose für die Dauer der Weigerung, jedenfalls aber für die Dauer der auf die Weigerung folgenden sechs Wochen, den gesamten (!) Anspruch auf Notstandshilfe verliert. Die Krankenversicherung indes läuft weiter.

4.2. Sozialhilfe

Die Verletzung der Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft ist auch im Sozialhilferecht mit Sanktionen verbunden. Die Folgen der mangelnden Arbeitswilligkeit oder Arbeitsunwilligkeit trotz zumutbarem Arbeitsangebot

bestehen hier in einer Kürzung bzw. dem Entfall der rechnerisch zustehenden Leistung, mitunter einschließlich allfälliger Selbstversicherungsleistungen.

Dabei lassen sich derzeit vier Typen unterscheiden:

- ein erster Typ besteht in der Möglichkeit einer Kürzung der zustehenden Leistung „bis zu 50% des Richtsatzes“ (§ 13 Abs 5 WrSHG);
- ein zweiter Typ besteht in der Bedachtnahme des Ausmaßes der Hilfe auf den Einsatz der eigenen Arbeitskraft (§ 7 Abs 2 TirSHG und § 8 Abs 1 VbgSHG), beinhaltet also eine interpretativ gänzlich offene Bestimmung, die für den Antragsteller eine gänzlich unkalkulierbare Sanktionsdrohung bedeutet;
- ein dritter Typ sieht als Sanktion den völligen Leistungsentfall vor (§ 10 Abs 7 NöSHG; § 8 Abs 7 Bgld SHG);
- ein vierter Typ sieht ein abgestuftes Modell vor [§ 10 Abs 4 OöSHG spricht von „vermindern, einstellen, nicht oder nur teilweise gewähren“, § 12 Abs 4 SbgSHG spricht von einer Beschränkung auf das unerlässliche Ausmaß“].

Nicht nur die Zumutbarkeits-, auch die Sanktionskriterien der Sozialhilfe sind vage und situativ formuliert. Dadurch entsteht erhebliche Rechtsunsicherheit auf Seite der Hilfebedürftigen. Überdies verfügt die Sozialhilfe über keine bedarfsdeckende Anzahl geeigneter Arbeitsmöglichkeiten, sodass die Zumutbarkeit von Arbeit oder Arbeitswilligkeit oftmals (in gesetzwidriger Weise) nicht an konkret vorliegenden Arbeitsplätzen bemessen wird.

5. Sozial- statt Notstandshilfe – eine Bewertung

5.1. Pest oder Cholera ?

Im Ergebnis ist weder die Notstandshilfe noch die Sozialhilfe existenzsichernd ausgestaltet. Seit den Ergebnissen der BMS-Arbeitsgruppe 1999 wurde deshalb ein Mindestarbeitslosengeld, der Entfall der Notstandshilfe und eine existenzsichernde Höhe der Sozialhilfeleistung eingefordert.

Eine reformierte Sozialhilfe müsste entgegen dem derzeitigen politischen Grundkonsens die Richtsätze auf ein armutsvermeidendes Niveau in Höhe von 770.- € pro Einzelperson und Monat für Lebensunterhalt und Unterkunft erhöhen. Zugleich erscheinen die geltenden Gewichtungen der abgestuften Richtsätze (AU,HU,MU,MU/FBH) bzw. Haushaltsbedarfe (0,7 für die zweite erwachsene Person, 0,5 für die Minderjährigen unter Einrechnung der Familienbeihilfenbezüge) mehr als fragwürdig.

Die Gründe für eine Reform liegen auf der Hand. Fakt ist, dass die ö.Sozialhilfe im Vergleich mit Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden, den Niederlanden und der Schweiz an letzter Stelle steht (*Wörister/Schmied* 2000). Österreich hat ein im europäischen Vergleich rigides, archaisch strukturiertes zweites soziales Netz. In den meisten europäischen Staaten wird das Vermögen und Einkommen der Angehörigen außerhalb der bigenerativen Kernfamilie nicht berücksichtigt. In der Schweiz und in Frankreich werden besonders begüterte Großeltern herangezogen. Nur in Österreich (Vorarlberg) greift man noch auf die Großeltern generell zu. Rückzahlungen von Sozialhilfeleistungen in Form des „Regresses“ sind in Europa nur aus Österreich und der Schweiz bekannt, dort aber nur im Falle von Erbschaft oder Lottogewinn. In den Niederlanden besteht der Ausnahmefall, dass Hausbesitzer nach erheblichem Vermögenszuwachs Leistungen rückerstatten müssen. Schließlich zählen auch die Bestimmungen über Sanktionen (gänzlicher Leistungsentfall, Leistungskürzung) im internationalen Vergleich zu den repressivsten.

Die Ergebnisse der bisherigen Bemühungen um die Vereinheitlichung der Sozialhilfe (betreffend Richtsatzhöhen, Wohnkostenübernahme, Regressdrohung, Einsatz des eigenen Vermögens, Einsatz der eigenen Arbeitskraft) durch ein Bundesgrundsatzgesetz oder eine Art 15a B-VG – Vereinbarung zwischen Bund und Ländern werden an der gegebenen Sachlage nichts oder wenig ändern.

Auch insofern würde die Überführung der Notstandshilfe in die Zuständigkeit der Länder und ihre Umwandlung in eine „Sozialhilfe-Neu“ den vorliegenden Befund nur noch verschärfen: die strukturellen Defizite der Sozialhilfe bleiben, die Anzahl der erfassten arbeitslosen Armen nimmt zu.

5.2. Folgen für die Sozialhilfeträger

Die Verlagerung der Notstandshilfe in die Sozialhilfe ist im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung diffus formuliert. Im „worst case“ könnte dies indes bedeuten, dass die Länder einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von 624 Mio € zuzüglich allfälliger Kranken- und Pensionsversicherungsbeiträge zu bedecken hätten. Indes hat die Landessozialreferentenkonferenz vom 13.Juni 2003 einstimmig beschlossen, dass die Überlegungen, die Notstandshilfe in die Sozialhilfe „überzuführen“ ablehnt werden.

Zugleich steht der Stil des Projektes „Sozialhilfe Neu“ für eine neue sozialpolitische Regulierungskultur. Denn die Akteure auf Bundesebene haben nicht verstanden, dass eine Herausnahme der Langzeitarbeitslosen aus KV und PV zugleich auch die Leistungen des AMS an diese Versicherungstöpfe erheblich reduziert.

5.3. Folgen für die Betroffenen

Abschließend ein Resumee, in welcher Weise die beabsichtigte Überführung zu einer massiven Verschärfung der Betroffenen beitragen würde:

- Verschlechterung der Betreuung, Beratung, Qualifizierung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen

- Verlust des bedingten Rechtsanspruchs von MigrantInnen (Drittstaatsangehörigen) sowie ihrer Privilegierung, bei einem Aufenthalt von länger als acht Jahren ÖsterreicherInnen gleichgestellt zu sein
- Einsatz des eigenen Vermögens
- Ausweitung der laufenden Unterhalts- bzw. Beitragspflicht auf Eltern und Kinder
- Regress (Rückersatz gewährter Leistungen) von Angehörigen
- Verlust der Krankenversicherungsbeiträge
- Verlust der Pensionsversicherungsbeiträge bzw. Beitragszeiten
- Erweiterung der Mitwirkungspflichten