

ExpertInnenaustausch 17.1.2018: Aus der Mindestsicherung in Beschäftigung? Welche Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik haben sich bewährt und wo gibt es Verbesserungspotenziale

Gudrun Biffl: Input zum ExpertInnenaustausch: Beschreibung der Zielgruppe der BMS-BezieherInnen

Einleitung

Die Statistik der bedarfsorientierten Mindestsicherung löst mit dem Berichtsjahr 2011 die Sozialhilfestatistik im Bereich der „offenen“ Sozialhilfe ab (daher nur bedingte Vergleichbarkeit). Sie basiert auf der Bund-Länder-Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung; sie erfasst die Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs außerhalb von stationären Einrichtungen sowie die Krankenhilfe.

In den SH-Ausgaben von Statistik Austria gab es bis 2010 eine Kategorie: Flüchtlingswesen – damals machten die Ausgaben für das Flüchtlingswesen 4,6% der Sozialhilfeausgaben aus (157,4 Mio €). Seit BMS (2011-2016) gibt es diese Untergliederung nicht mehr und auch keine Information über die Staatsbürgerschaft. Denn einen Rechtsanspruch auf BMS-Leistungen haben im Bedarfsfall alle Personen, die zu einem dauernden Aufenthalt im Inland berechtigt sind. Das sind neben österreichischen Staatsangehörigen und ihren Familien Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, EU-/EWR-BürgerInnen, Schweizer Staatsangehörige und deren Familien sowie Personen aus Drittstaaten mit einem spezifischen Aufenthaltstitel („Daueraufenthalt-EG“, „Daueraufenthalt-Familienangehörige“) und DST-Angehörige mit einem Niederlassungsnachweis oder einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung.

Die Zahl der Personen, die eine BMS erhalten, ist seit 2000 stark angestiegen, insbesondere aber seit 2013. In welchem Maße das eine Folge der gesteigerten Fluchtzuwanderung ist, kann angesichts der undifferenzierten öffentlich zugänglichen Datenlage nicht gesagt werden. Es ist jedoch hilfreich – insbesondere in Hinblick auf die geplanten Änderungen im Regierungsprogramm, sich die Entwicklung der LeistungsbezieherInnen aus Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie der BMS-BezieherInnen zu vergegenwärtigen.

Wie Abbildung 1 zeigt, ist die Zahl der ArbeitslosengeldbezieherInnen zwischen 1995 und 2016 vergleichsweise schwach auf 146.000 (+22.000 oder 18%) angestiegen. Im Gegensatz dazu hat sich die Zahl der NotstandshilfebezieherInnen in der Zeitspanne mehr als verdoppelt, auf 167.100; +96.000, +134%). Diese Entwicklung verdeutlicht den starken Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich, der vor allem seit 2011 (Ende der Übergangsregelungen?) besonders ausgeprägt ist.

In Ergänzung dazu ist die Zahl der Personen, die von der Sozialhilfe bzw. bedarfsorientierten Mindestsicherung leben, häufig auch im Rahmen der Richtsatzergänzung zur Transferleistung, wesentlich stärker gestiegen – ein Indikator für die Verschärfung von Armut in Österreich.

Im Jahr 2016 bezogen 308.000 Personen (Jahressummen) eine BMS, um 245.900 (392%) mehr als 1995. Wie Abbildung 1 zeigt, ist die Zahl der SH/BMS-BezieherInnen schon in den frühen 2000er Jahren angestiegen, jedoch kam es 2015 zu einem sprunghaften Anstieg, was zumindest z.T. mit dem Anstieg der Zahl der anerkannten Flüchtlinge zu tun haben kann.

Allein zwischen 2012 und 2016 ist die Zahl der BMS-BezieherInnen um 88.200 (+39%) gestiegen.

Eine Relativierung dieser Zahlen verdeutlicht die seit den 2000er Jahren zunehmende Arbeitsmarktdistanz bestimmter Personengruppen i. erw. Alter. So stagnierte etwa die ALG-BezieherInnenquote (ALG-BezieherInnen in % der Unselbständig Beschäftigten plus ALG-BezieherInnen) zwischen 1995 und 2016 auf 3,9%. Dafür stieg die NH-BezieherInnenquote (NH-BezieherInnen in % der Unselbständig Beschäftigten plus NH-BezieherInnen) von 2,3% auf 4,5%. Und die oSH/BMS-BezieherInnenquote (oSH/BMS-BezieherInnen in % der Nichterwerbspersonen 15-64) erhöhte sich sogar von 4,1% auf 22,3%. (Abbildung 2)

Abbildung 1:

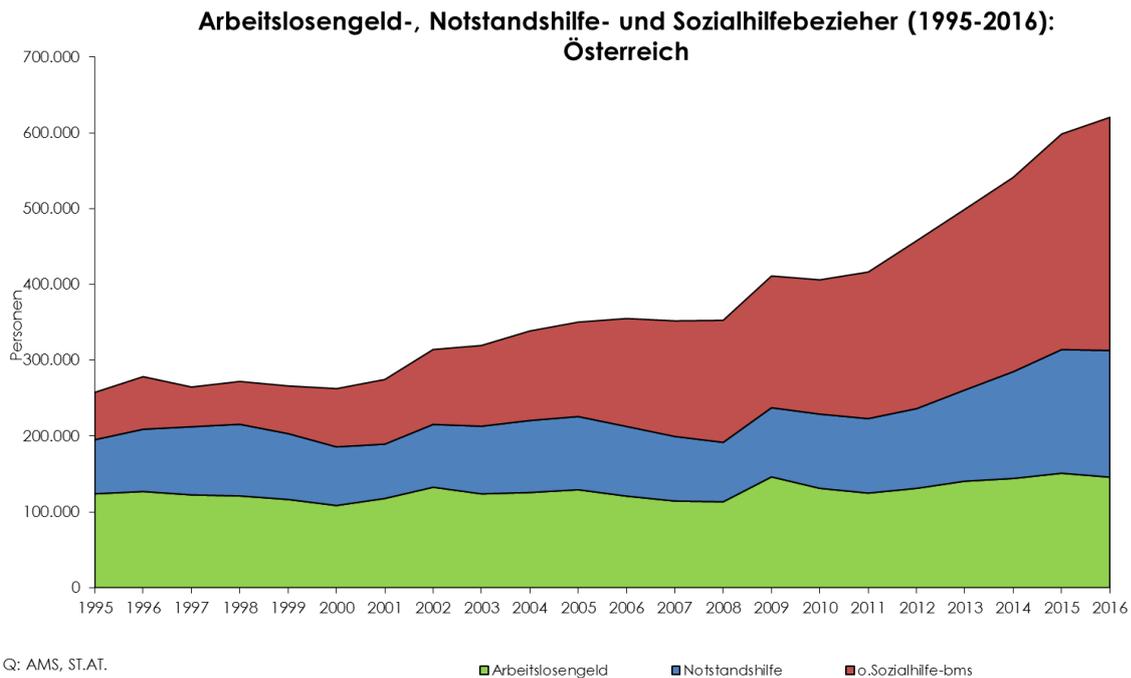
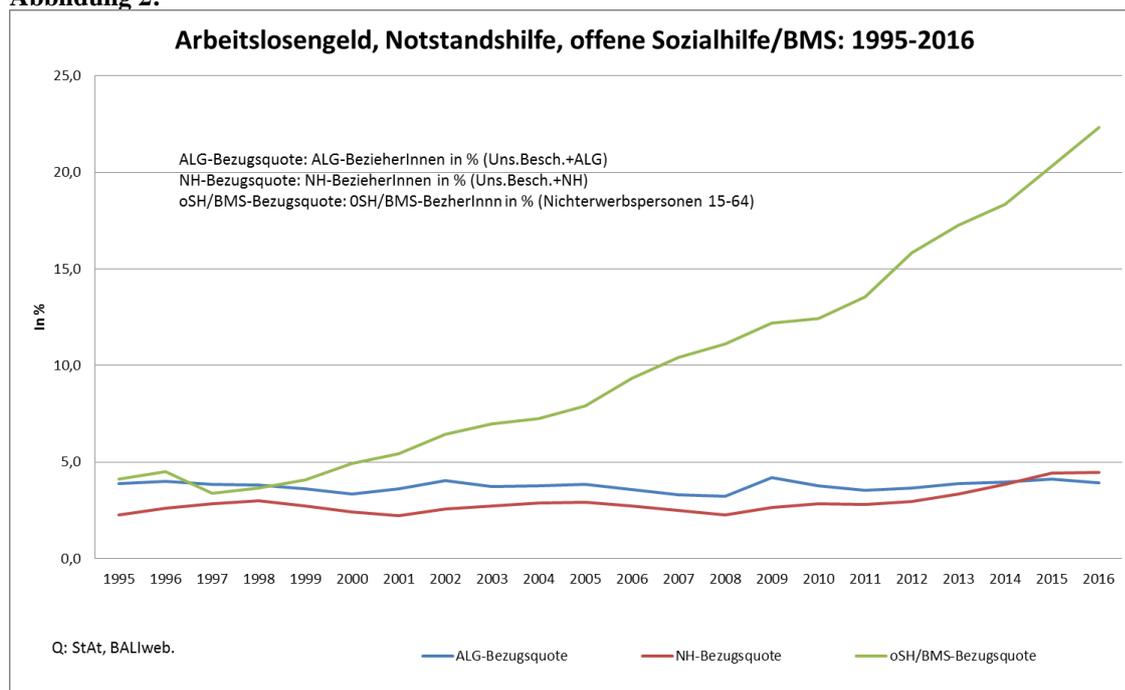


Abbildung 2:



BMS-BezieherInnen gem. Statistik Austria 2016

Von den 308.000 BMS-BezieherInnen im Jahr 2016 waren 37% Alleinstehende, 32% Paare mit Kindern, 19% waren AlleinerzieherInnen, 6% waren Paare ohne Kinder und 7% waren ‚Sonstige‘. Diese Personen lebten in insgesamt 182.000 Bedarfsgemeinschaften (BDG) – auch hier kam es zwischen 2012 und 2016 zu einem deutlichen Anstieg (+48.600, +36%).

Abbildung 3:

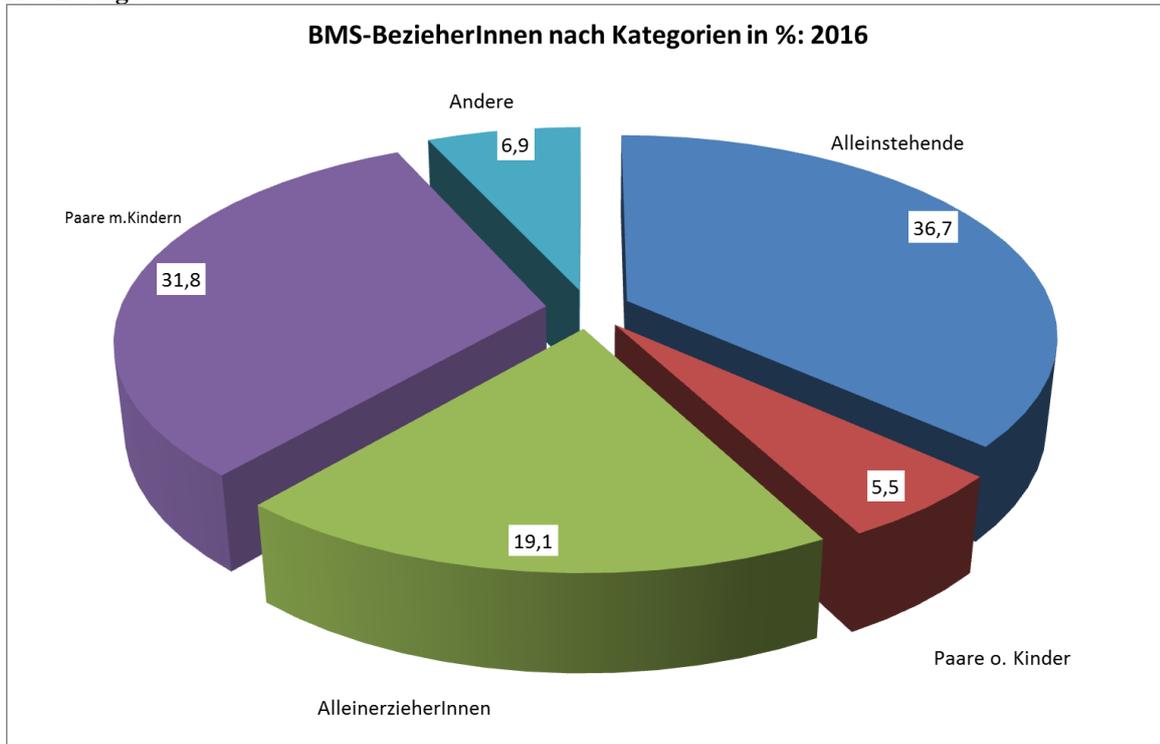
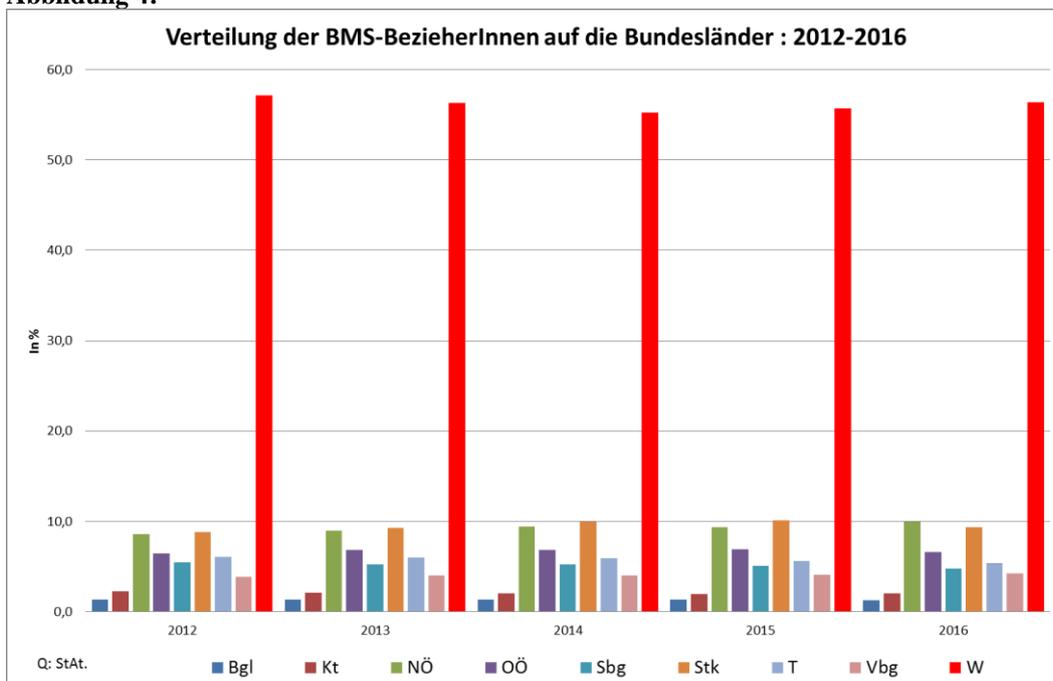


Abbildung 4:



Der Großteil der BMS-BezieherInnen lebt in Wien (zwischen 55 und 57% in den Jahren 2012-2016), gefolgt von ex aequo Niederösterreich (zwischen 8,6 und 10%) und der

Steiermark (zwischen 8,8 und 10,1%). Dahinter liegt Oberösterreich (zwischen 6,4 und 6,9%), gefolgt von Tirol (zwischen 5,4 und 6,1%) und Vorarlberg (zwischen 3,9 und 4,3%). Schlusslichter sind Kärnten und Burgenland mit Werten zwischen 1,3% und 2,2% aller BMS-BezieherInnen Österreichs. (Abbildung 4)

Die Veränderungsraten über die Zeit waren sehr unterschiedlich in den einzelnen Bundesländern. Wien hatte besonders starke Zugänge 2015, abgeschwächt auch noch 2016; Niederösterreich verzeichnete den höchsten Anstieg 2016 (+15%), gefolgt von Vorarlberg und Kärnten (+13%).

Alter und Geschlecht:

Der Großteil der 308.000 BMS-BezieherInnen 2016 war weniger als 60/65 Jahre alt (197.000 oder 64%). Davon waren 83.800 Kinder oder Jugendliche (27%) und 113.100 i.e. Alter, d.h. 37% aller BezieherInnen einer BMS. Unter den Erwachsenen war der Anteil von Männern und Frauen etwa gleich hoch (51% Frauen und 49% Männer)

In NÖ: Eine Aufschlüsselung der Zahl der Personen mit BMS-Bezug in NÖ im Dezember 2016 (20.491 = Stichtag gegenüber 30.566 = Jahressumme 2016) zeigt, dass 29% erwachsene Männer (Ö: 36%), 35% erwachsene Frauen (Ö: 37%) und 36% Kinder (Ö: 27%) waren. Damit ist der Anteil der Kinder in NÖ deutlich höher als im Schnitt in Österreich. In NÖ ist vor allem der Anteil der Paare mit Kindern höher als im Schnitt Österreichs (im Jahr 2016: 19% gg.16%), der Anteil Alleinerziehender mit Kindern entspricht mit etwa 10% dem Österreichschnitt. Von den 13.100 Erwachsenen waren rund 43% Aufstocker (davon 54% Frauen), d.h. sie haben ein Einkommen (aus Erwerb, ALV oder sonstige AMS-Leistung), das aber insgesamt unter der BMS liegt.

Für NÖ gibt es eine Information zu der Zahl der Asylberechtigten unter den BMS-BezieherInnen, nämlich 6.342 oder 30,9% im Dezember 2016 und 128 oder 0,6% Subsidiär Schutzberechtigte.

Ausgaben:

Die Ausgaben für BMS für Lebensunterhalt und Wohnbedarf sowie Krankenhilfe sind in Österreich zwischen 2012 und 2016 um 61% (+331,8 Mio €) auf 872,4 Mio € gestiegen. In NÖ sind die Ausgaben in dieser Periode überproportional angestiegen (+77%, +29,6 Mio €) auf 68,1 Mio € (Dezember 2016: 6,2 Mio €). Dabei sind die Ausgaben pro Kopf ebenfalls gestiegen und zwar auf rund 400€ pro Kopf und Monat (+16%) im Jahresdurchschnitt (NÖ: 305€ pro Person/Monat).

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, die beim AMS als Arbeitsuchend registriert sind (mit und ohne BMS-Bezug):

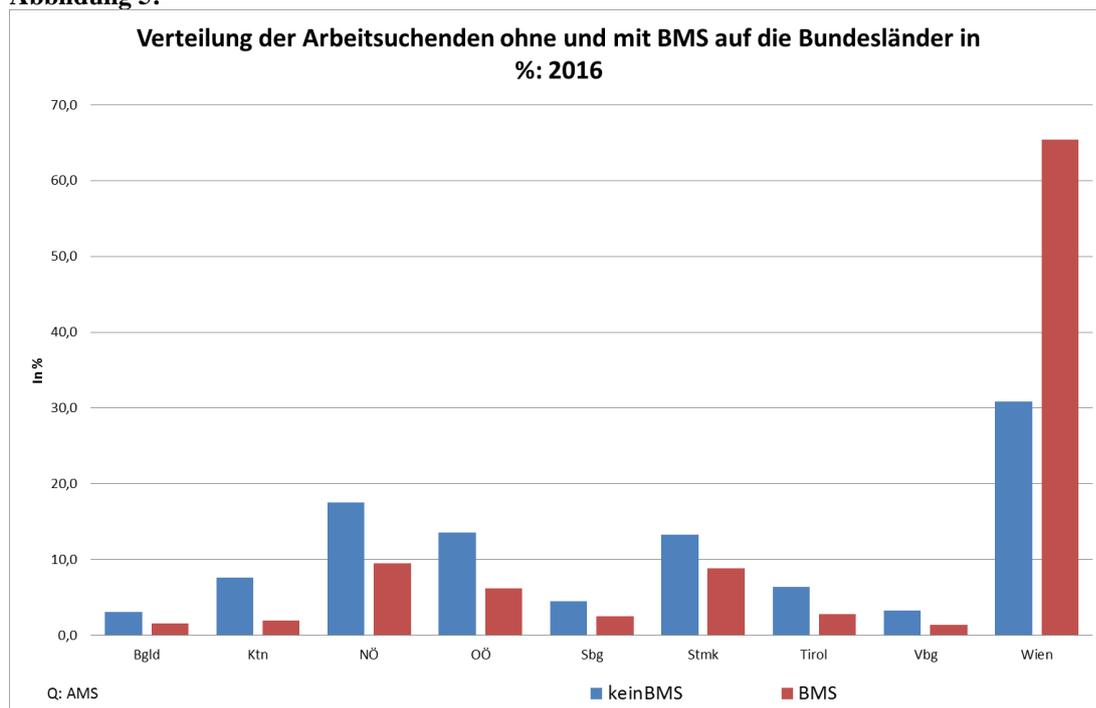
Ziel der Einbindung von arbeitsfähigen BMS-BezieherInnen in das AMS war, stärker als im Fall der offenen Sozialhilfe die (Re-)Integration der BMS-BezieherInnen in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Die Evaluierung von L&R(2012) hat gezeigt, dass es zu einer Aktivierung der Personengruppe – das heißt eine erhöhte Integration in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – gekommen ist.

Beim AMS waren im Jahr 2016 72.500 BMS-BezieherInnen registriert – im Vergleich zu den 113.100 BMS-BezieherInnen im erwerbsfähigen Alter, die von Statistik Austria für 2016 erfasst wurden – hier stellt sich die Frage, in welchem Maße dieser Unterschied aus einer unterschiedlichen Definition/Abgrenzung resultiert: Jahressummen (StAt) vs Jahresdurchschnitt (AMS).

Von den 72.500 BMS-BezieherInnen beim AMS waren 2/3 vom AMS teilunterstützt, d.h. erhielten einen AMS-Bezug (44.100) zusätzlich zur BMS, und 1/3 hatte keinen AMS-Bezug sondern wurde ausschließlich aus der BMS finanziert. Der Anteil von Frauen ist etwas geringer unter BMS-BezieherInnen als unter Arbeitsuchenden ohne BMS-Bezug (42% gegenüber 44%).

Wie aus Abbildung 5 ersichtlich ist, ist die Konzentration der beim AMS erfassten Personen mit BMS-Bezug auf Wien wesentlich stärker als bei den Arbeitslosen ohne BMS (65% gegenüber 31%); sie ist aber auch wesentlich stärker als bei der Gesamtgruppe der BezieherInnen von BMS, wie sie von Statistik Austria erfasst werden. Das bedeutet, dass es sich um eine sehr spezifische Gruppe von BMS-BezieherInnen handelt.

Abbildung 5:



Daher wird in einem ersten Schritt der Rechtsstatus der beim AMS registrierten BMS-BezieherInnen untersucht: Von den 72.500 BMS-BezieherInnen hatten 12% einen langfristigen Aufenthaltstitel, großteils als Drittstaatsangehörige mit einem spezifischen Aufenthaltstitel („Daueraufenthalt-EG“, „Daueraufenthalt-Familienangehörige“) – 5.100 - sowie DST-Angehörige mit einer R-W-R-plus Karte (1.100). Weitere 26% (19.000 Personen) waren anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte. Demnach waren 2/3 aller BMS-BezieherInnen, die beim AMS registriert sind, österreichische StaatsbürgerInnen. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich ist, sind 84% aller Arbeitsuchenden des AMS ohne BMS österreichische StaatsbürgerInnen, weitere 9.200 oder 2,3% haben Asylhintergrund (großteils Konventionsflüchtlinge: 6.300), sowie Drittstaatsangehörige mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln (großteils Daueraufenthalt EU und R-W-R-plus-Karte) und EU/EWR/CH-Staatsangehörige.

Die Situation ist in Niederösterreich etwas pointierter: während 90% der Arbeitsuchenden ohne BMS eine österreichische Staatsbürgerschaft haben, gilt das nur für 68% aller arbeitsuchenden mit BMS-Bezug. Etwa 9% aller BMS-BezieherInnen sind Drittstaatsangehörigen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht und 23% sind aus dem Asylbereich, großteils Konventionsflüchtlinge. Unter den Personen ohne BMS sind 8,4% Drittstaatsangehörige mit einem dauerhaftem Aufenthaltsrecht und 1,5% habne einen Fluchthintergrund (1.100).

Von den 2.612 FluchtmigrantInnen (davon 2.301 Konventionsflüchtlinge und 308 subsidiär Schutzberechtigte), die 2016 beim AMS-NÖ als arbeitsuchend erfasst waren, erhielten 59% eine BMS, groÙteils ohne AMS-Bezug. Die restlichen 41% (1.100 Personen) bezogen keine BMS.

Abbildung 6:

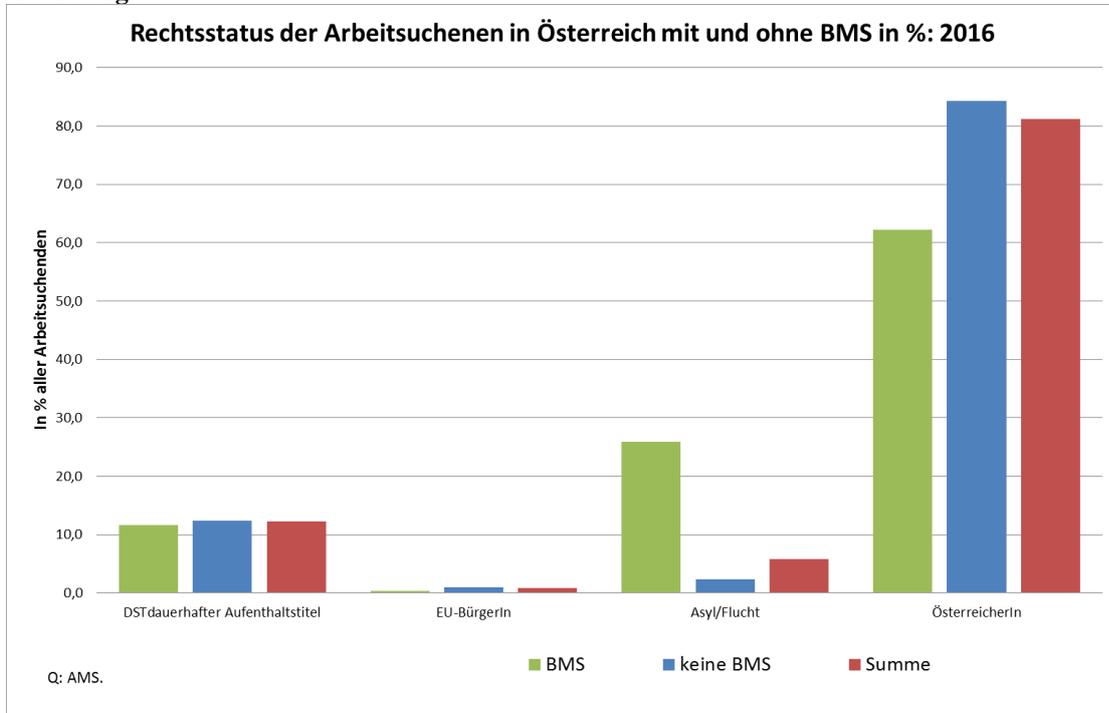
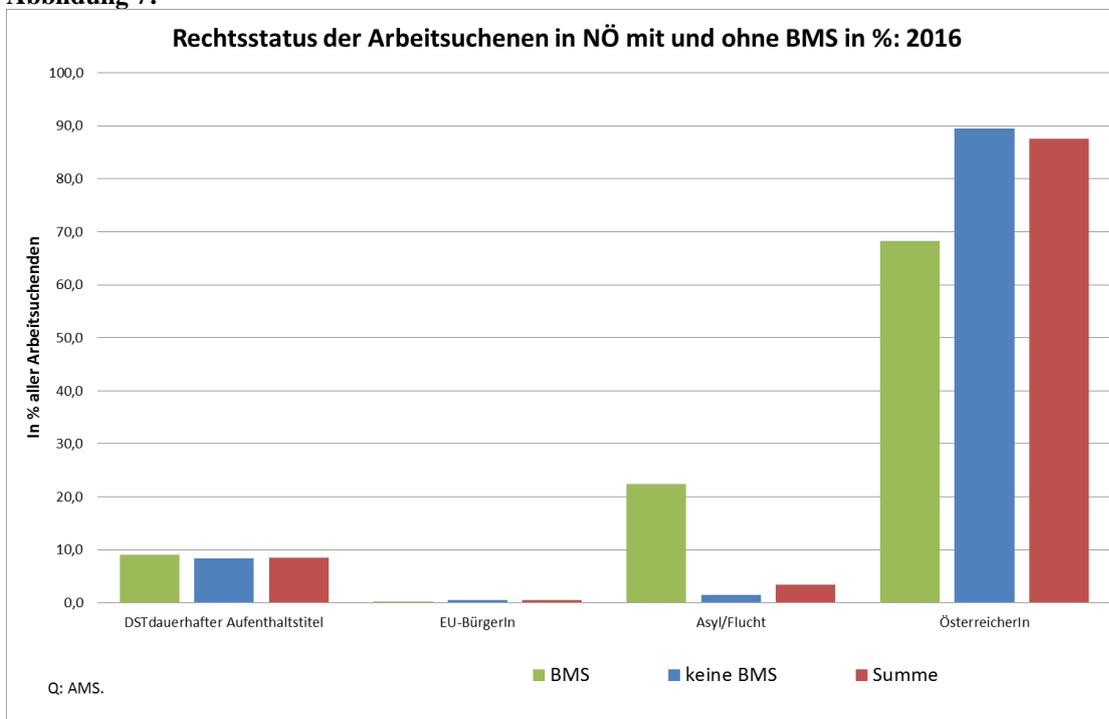


Abbildung 7:



Aus Tabelle 1 ist ersichtlich, dass der Großteil der Konventionsflüchtlinge in Österreich ebenso wie in NÖ, die beim AMS als arbeitsuchend eingetragen sind, aus Syrien kommt (46% resp. 59%). 71% bzw. 64% haben eine BMS-Vollunterstützung ohne AMS-Bezug, 8% resp.

4% erhalten eine BMS-Teilunterstützung mit AMS-Bezug. Der verbleibende Rest kommt ohne jegliche BMS-Unterstützung und Transferleistung aus. An zweiter Stelle bei den Konventionsflüchtlingen, die beim AMS registriert sind, kommen Personen aus Afghanistan, gefolgt von Russland (Tschetschenen), dem Irak und Staatenlose. Die subsidiär Schutzberechtigten werden von Afghanistan angeführt, gefolgt von dem Irak, Syrien, Russland und Armenien.

Tabelle 1: Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte beim AMS 2016

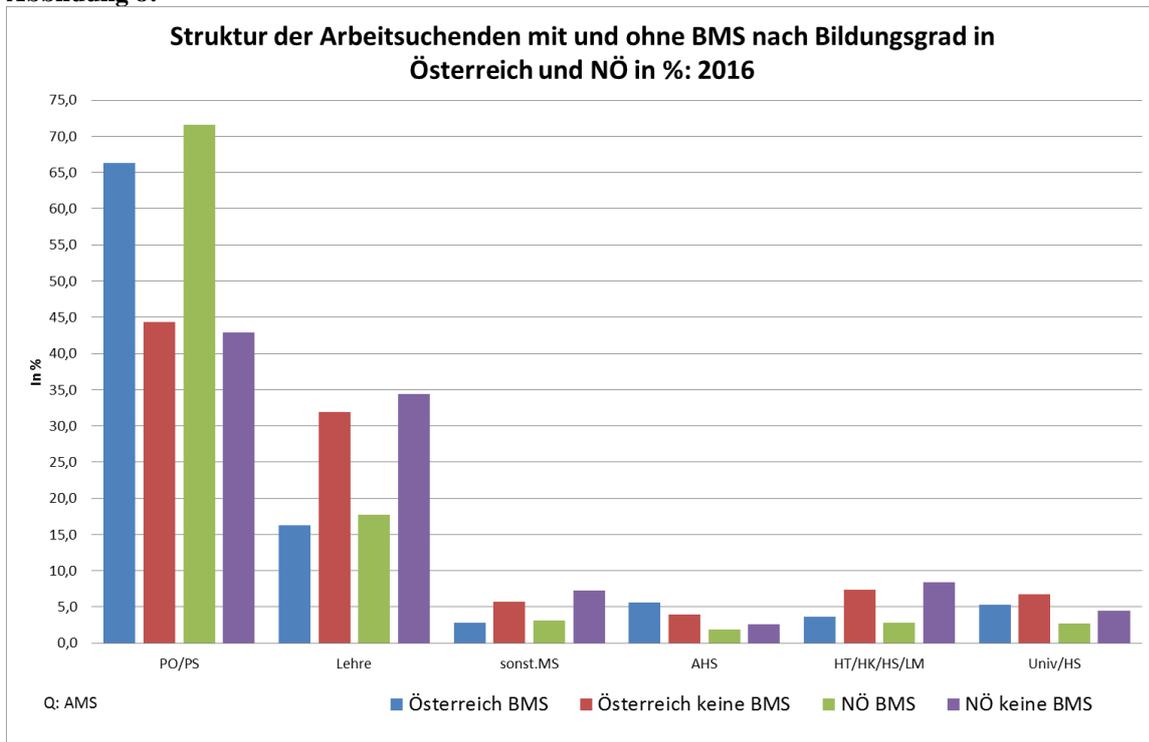
Konventions flüchtlinge	Österreich	NÖ	Subsidiär Schutz- berechtigte	Österreich	NÖ
	22.009	2.300		4.629	308
davon			davon		
BMS-T	3.112	164	BMS-T	604	24
BMS-V	12.571	1.256	BMS-V	2.497	102
keine BMS	6.327	880	keine BMS	1.528	182
Syrien	10.212	1.350	Syrien	481	46
BMS-T	863	52	BMS-T	25	2
BMS-V	7.221	864	BMS-V	336	16
keine BMS	2.128	435	keine BMS	119	28
Afghanistan	3.050	172	Afghanistan	2.272	131
BMS-T	540	17	BMS-T	356	12
BMS-V	1.571	85	BMS-V	1.119	42
keine BMS	938	70	keine BMS	796	77
Russland	3.335	296	Russland	333	30
BMS-T	872	57	BMS-T	62	4
BMS-V	1.206	100	BMS-V	162	11
keine BMS	1.257	139	keine BMS	110	15
Irak	973	146	Irak	581	31
BMS-T	98	2	BMS-T	58	1
BMS-V	589	78	BMS-V	361	12
keine BMS	286	66	keine BMS	162	18
Staatenlos	1.344	123	Armenien	37	16
BMS-T	230	11	BMS-T	3	2
BMS-V	670	50	BMS-V	15	6
keine BMS	443	62	keine BMS	19	9

Bildungsgrad der Arbeitsuchenden

Der Bildungsgrad der Personen mit BMS ist im Schnitt deutlich geringer als der ohne BMS-Bezug, sowohl in Ö als auch in NÖ, wie der Abbildung 8 entnommen werden kann. So haben etwa in Österreich 66% der beim AMS gemeldeten BMS-BezieherInnen einen Pflichtschulabschluss als höchsten Bildungsgrad, während der Anteil bei den AL ohne BMS-Bezug bei 44% liegt. In NÖ ist er Anteil der Personen mit niedrigem Bildungsgrad unter en BMS-BezieherInnen mit 72% noch höher, gegenüber 43% bei den AL ohne BMS. Bei den

Personen o.BMS-Bezug ist der Anteil der Personen mit einer Lehre sehr hoch (Ö:32%, NÖ:34%), das sind typischerweise ältere österreichische Arbeitskräfte.

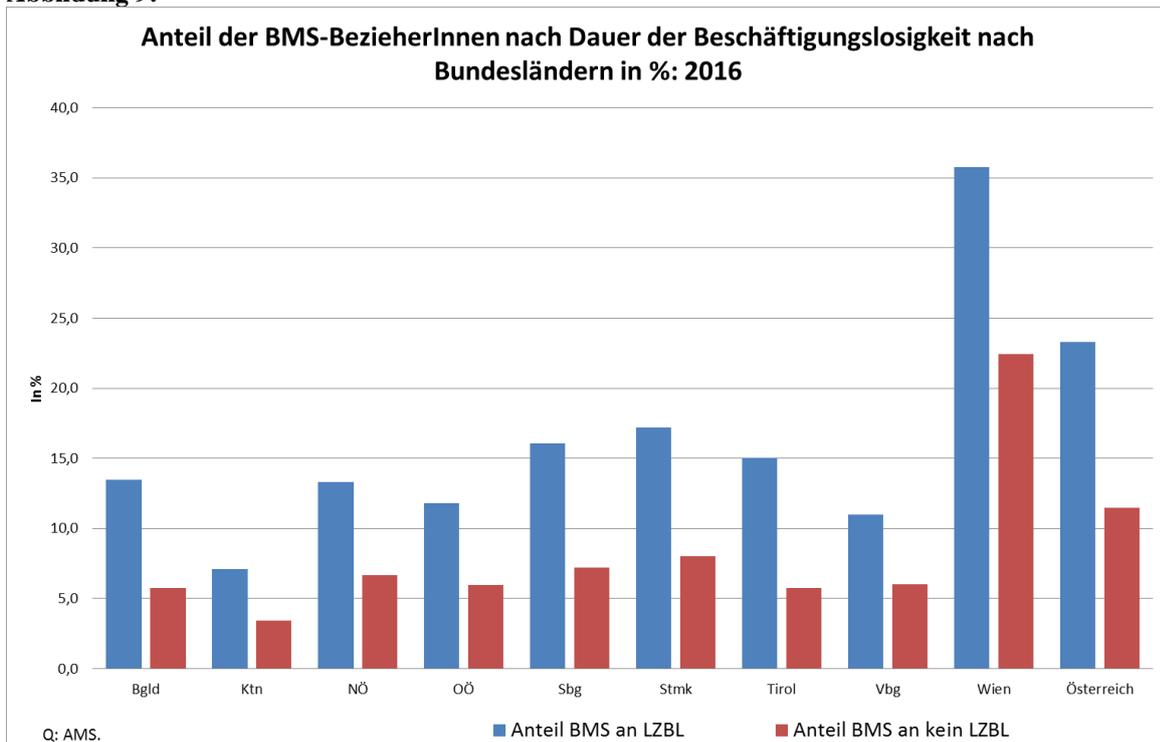
Abbildung 8:



Anteil der BMS-BezieherInnen an den Langzeitbeschäftigungslosen überdurchschnittlich hoch

Es liegt fast schon in der Natur der Sache, dass ein hoher Anteil der BMS-BezieherInnen langzeitbeschäftigungslos ist, und zwar in allen Bundesländern.

Abbildung 9:

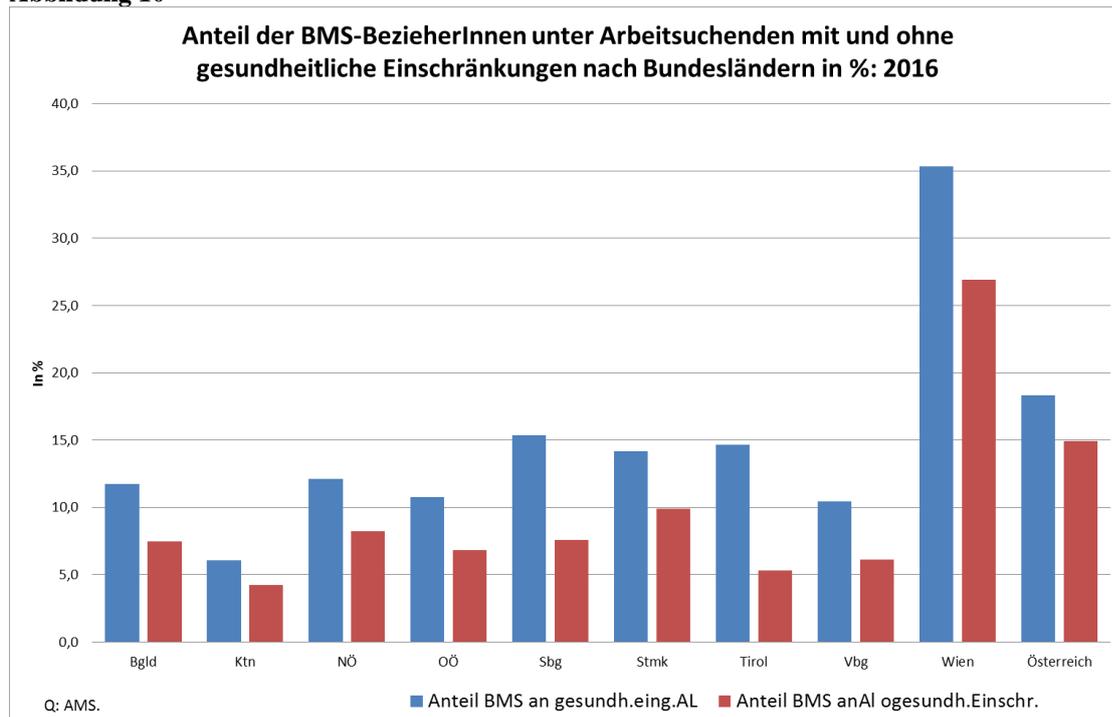


Im Schnitt war der Anteil der BMS-BezieherInnen an den Langzeitbeschäftigungslosen bei 23%, in NÖ bei 13%, dafür in Wien bei 36%. Im Vergleich ist der Anteil der BMS-BezieherInnen unter den Arbeitsuchenden, die nicht LZBL sind bei 12%, in NÖ bei 7% und in Wien bei 22%.

Gesundheitliche Einschränkung häufiger bei Personen mit BMS-Bezug

Ähnlich ist die Situation bei Arbeitsuchenden mit gesundheitlicher Einschränkung, wenn auch schwächer als bei den Langzeitbeschäftigungslosen.

Abbildung 10



Wie aus Abbildung 10 ersichtlich ist, liegt der Anteil der BMS-BezieherInnen an den Arbeitsuchende mit einer gesundheitlichen Einschränkung bei 18% in Österreich, in NÖ bei 12% und in Wien bei 35%. Im Gegensatz dazu liegt der Anteil der BMS-BezieherInnen an den Arbeitsuchenden ohne gesundheitliche Einschränkung bei nur 15%, in NÖ bei 8% und in Wien bei 27%.

Wahrscheinlichkeit eines BMS-Bezugs in jungen und mittleren Alter am höchsten

Es mag vielleicht überraschen, dass der Anteil der BMS-BezieherInnen an den Arbeitsuchenden nicht unter den Älteren am höchsten ist, sondern an den Personen im mittleren Alter (25-44) und unter Jungen (unter 25). Dies dürfte nicht unabhängig von der Fluchtmigration sein. Das lässt die unterschiedliche Lage in den Bundesländern vermuten. So ist etwa, wie aus Abbildung 11 ersichtlich ist, der Anteil der BMS-BezieherInnen im Schnitt in Österreich im mittleren Alter mit 18% am Höchsten (NÖ: 11% und Wien:30%), gefolgt von Jugendlichen mit 16% (NÖ: 7,5% und Wien sogar 32% und damit höher als unter den Erwachsenen im mittleren Alter). Im Gegensatz dazu ist der Anteil der BMS-Bez. An den Älteren (über 45) mit 13% am geringsten (NÖ: 8% und Wien 24%).

Im Gegensatz dazu unterscheidet sich der Anteil der BMS-BezieherInnen unter Frauen und Männern nicht signifikant. So bezogen etwa 2016 15% der weiblichen Arbeitsuchenden eine

BMS und 16% der männlichen. In NÖ war der Anteil etwas geringer aber unterschied sich kaum zwischen Frauen und Männern (9,3% vs 8,9%).

Abbildung 11:

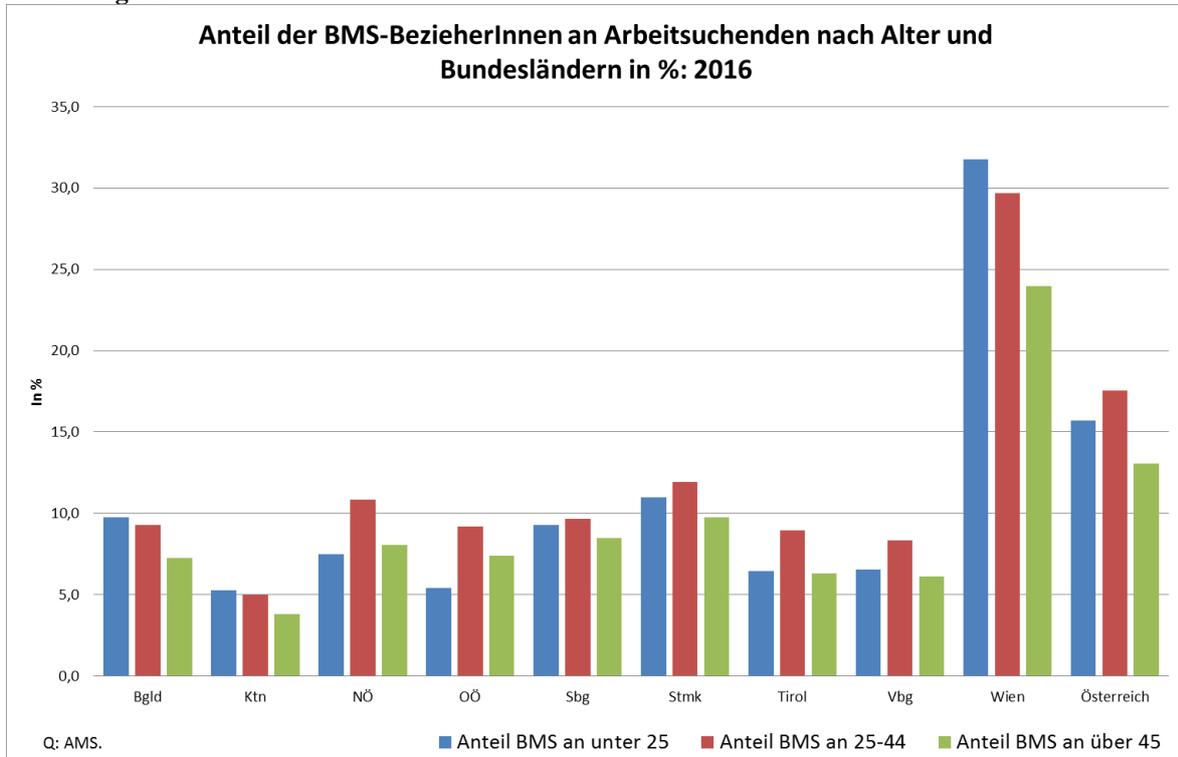
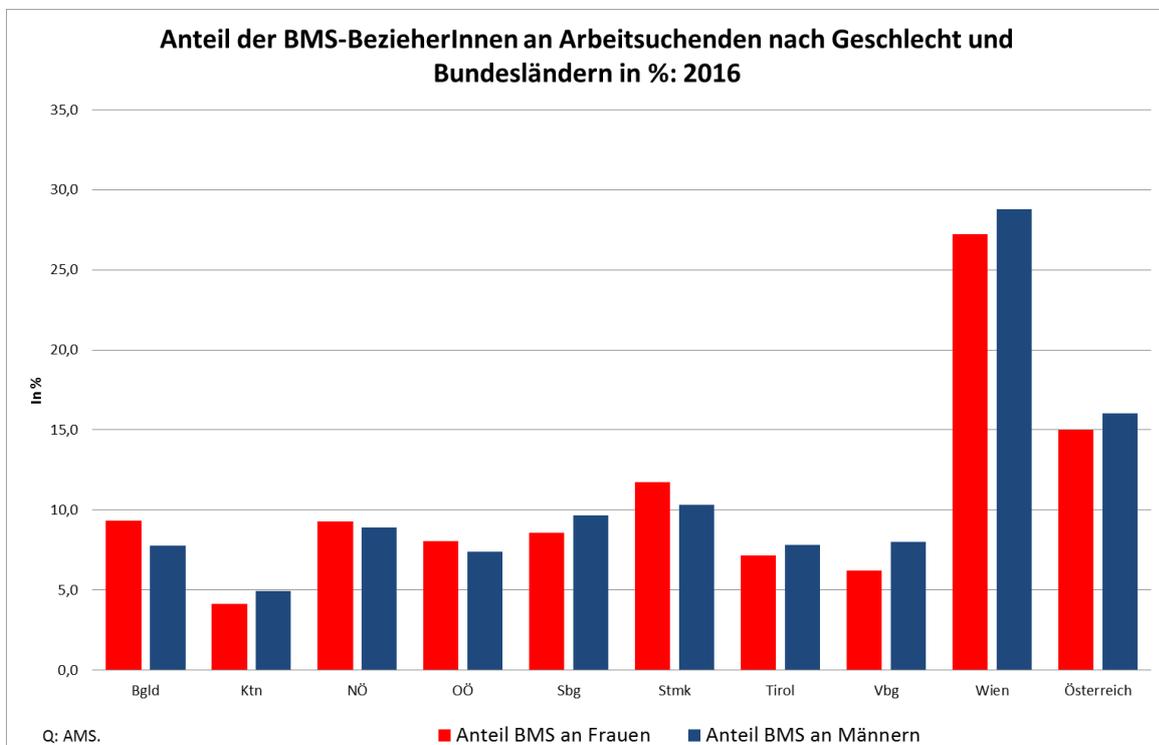


Abbildung 12:



Rechtliche Lage bezüglich Leistungsumfang und Höhe:

Die Länder haben zur Deckung des Lebensunterhalts und des angemessenen Wohnbedarfs monatliche Geldleistungen als Mindeststandards zu gewährleisten. Ausgangswert dafür ist der aus dem Ausgleichszulagenrichtsatz für Alleinstehende abzüglich des

Krankenversicherungsbeitrags resultierende Nettobetrag. Er lag im Jahr 2016 bei 837,76 €.

Die Bund-Länder-Vereinbarung legt fest, dass dieser Ausgangswert für Alleinstehende und Alleinerziehende gilt und dass die Mindeststandards für die anderen Personen bestimmte Prozentsätze dieses Ausgangswerts betragen: 75% (628,32 €) für volljährige Personen, die mit anderen volljährigen Personen im gemeinsamen Haushalt leben; 50% (418,88 €) ab der dritten leistungsberechtigten volljährigen Person, wenn diese gegenüber einer anderen Person im gemeinsamen Haushalt unterhaltsberechtig ist; 18% (150,80 €) für die ersten drei minderjährigen Kinder, für die ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht und die mit zumindest einem Volljährigen im gemeinsamen Haushalt leben; 15% (125,66 €) ab dem viertältesten Kind. Die BMS-Mindeststandards sind zwölf Mal pro Jahr zu gewähren; Sonderzahlungen wie in der Ausgleichszulage, die 14 Mal ausbezahlt wird, sieht die Vereinbarung nicht vor. In den Mindeststandards ist ein Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs im Ausmaß von 25% (209,44 €) enthalten. Wenn mit diesem Wohnkostenanteil der angemessene Wohnbedarf nicht vollständig gedeckt werden kann, sollen die Länder zusätzliche Leistungen bereitstellen.

In NÖ betrug der Satz 2017 für Alleinstehende € 844,46 für Paare € 1.266,70 und € 194,23 pro Kind.

Gudrun Biffl-CV-kurz:

Von 1975 bis 2009 Wirtschaftsforscherin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) mit den Forschungsschwerpunkten Arbeit, Bildung, Migration & Integration, Gender, industrielle Arbeitsbeziehungen, arbeitsbedingte Krankheiten und Institutionenwandel. Von 2008 bis 2017 an der Donau Universität Krems (DUK). 2008 erhielt sie den Lehrstuhl für Migrationsforschung an der Donau-Universität Krems, wo sie das Department für Migration und Globalisierung gründete und bis September 2017 leitete. Von 2010-2015 war sie Dekanin der Fakultät Wirtschaft und Globalisierung, sowie Leiterin des Departments Wissens- und Kommunikationsmanagement.

Biffl ist Vorsitzende des Statistikrats von Statistik Austria, Mitglied des Expertenrates des BMEIA zur Integration von MigrantInnen (Expertenrat Integration), Mitglied der Migrationskommission des BMI, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Sir Peter Ustinov Instituts zur Erforschung und Bekämpfung von Vorurteilen, des Europaforums Wien, der oberösterreichischen Zukunftsakademie und der Waldviertel Akademie.

2009 erhielt sie das Goldene Verdienstzeichen der Republik Österreich, ebenfalls 2009 den Käthe Leichter Staatspreis für Frauenforschung, Geschlechterforschung und Gleichstellung in der Arbeitswelt. Für das Lebenswerk im Zeichen der Geschlechterforschung erhielt sie den Gabriele Possanner-Würdigungspreis 2017 des Wissenschaftsministeriums; weiters 2017 den Kulturpreis des Landes NÖ 2017 (Würdigungspreis Erwachsenenbildung), und 2012 den Liese Prokop-Frauenpreis in der Kategorie Wissenschaft.



Mehr über Gudrun Biffl auf der website: <http://www.gudrun-biffl.at>